FREDRIKSTAD KOMMUNE

Møteinnkalling
Bystyret

Møtested: Tøihusgaten 42, Gamlebyen, møterom Bystyresalen
Tidspunkt: 19.03.2026 kl. 16:00

Eventuelle forfall meldes til møtesekretær Yvonne Meidell, telefon 69 30 62 82, mobil 924 59 580, e-post yvme@fredrikstad.kommune.no.

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til ordfører Arne Sekkelsten, e-post arnsek@fredrikstad.kommune.no med kopi til møtesekretær Yvonne Meidell, e-post yvme@fredrikstad.kommune.no.

Fredrikstad, 13.03.2026

Arne Sekkelsten
ordfører

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
PS 20/26	Referatsaker	
RS 3/26	Referatsak: Årsrapport 2025 - Råd for personer med funksjonsnedsettelse	
RS 4/26	Referatsak: Saksprotokoll UKS PS 3/26 - Fredrikstad ungdomsråd - Årsrapport 2025	
RS 5/26	Referatsak: Forventningsbrev til kommunene 2026 - Statlige forventninger til kommunene og føringer for kommunal arealplanlegging	
PS 21/26	Forslag til detaljregulering for Veumbekken - Holmen - Nasjonal arealplanID 3107 1099 - Sentrum - Forslagsstiller: Fredrikstad kommune	
PS 22/26	Forskrifter om tildeling av kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester	
PS 23/26	Endringer i vigselsfullmakter	
PS 24/26	Svar på verbalvedtak - internhusleie	
PS 25/26	Lisleby samfunnshus - kommunalt eierskap	
PS 26/26	Husleiestøtte til ideelle og frivillige organisasjoner	
PS 27/26	Samarbeidsavtale om administrativt vertskommunesamarbeid om utøvelse av fallvilt og ettersøk for Hvaler kommune	
PS 28/26	Budsjett 2027 og økonomiplan 2027–2030 – prosess og tidsplan	
PS 29/26	Endring av investeringsbeslutning - Fredrikstad brannstasjon strakstiltak	
PS 30/26	Salg av eiendommen Torslund gnr/bnr 303/1266	
PS 31/26	Høringssvar – forslag til endringer i reglene for sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt	
PS 32/26	Svar på høring av NOU 2026: 1 - En bærekraftig kommunesektor	
PS 33/26	Boligplan for Fredrikstad kommune - oppdatert sak	

PS 34/26	Høring av forslag til integreringsstønad for nyankomne flyktninger - forslag til høringssvar	
PS 35/26	Kunst i byggeprosjekter - Arena Fredrikstad	
PS 36/26	Representantsforslag fra INP - Kunst i offentlig rom	
PS 37/26	Representantforslag - Reversering av nedleggelse av Torsnes barnehage	
PS 38/26	Representantforslag - sikring av arealer for lokal industri og sirkulærøkonomi på Øra	
PS 39/26	Representantforslag - innføring av lobbyregister for politiske partier i Fredrikstad kommune	
PS 40/26	Representantforslag fra Marianne Kristiansen (Pp) - Utplassering av faste dunker for ødelagte tekstiler	
PS 41/26	Spørsmål til ordfører - Plasser ved forsterket opplæringsarena på Åsebråten	
PS 42/26	Spørsmål til ordfører fra Hannah Berg (R) - Jakt på ekorn i Fredrikstad	
PS 43/26	Spørsmål til ordfører - Muligheter for arbeidsgjengen på Grønlien - enkle oppussingsoppgaver av kommunale boliger og bygg	
PS 44/26	Spørsmål til ordfører - Startlån	
PS 45/26	Spørsmål til ordfører - Ny sykemeldingsprosess	

PS 20/26 Referatsaker

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2023/33546
Dokumentnr.: 65
Løpenr.: 44625/2026
Klassering: 033

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.02.2026	8/26

Årsrapport 2025 - Råd for personer med funksjonsnedsettelse

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler Råd for personer med funksjonsnedsettelse å fatte følgende vedtak:
1. Årsrapport 2025 – Råd for personer med funksjonsnedsettelse tas til orientering.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 23.02.2026:
Årsrapport 2025 – Råd for personer med funksjonsnedsettelse tas til orientering.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling:
Votering:
Kommunedirektørens innstilling enstemmig vedtatt.

Rett utskrift
Fredrikstad, 27.02.2026

Ellen Szefer
Møtesekretær

Sendt til: Charlotte Høyum, Kommunesekretariatet
Kopi: Atle Holten, direktør Teknisk

Sammendrag
Årsrapporten gir en oppsummering av rådets virksomhet i 2025. Årsrapporten legges frem som referatsak for Bystyret etter at den er blitt behandlet i rådet.

Vedlegg
Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen.

Saksopplysninger
Årsrapport for Råd for personer med funksjonsnedsettelse gir en oppsummering av rådets virksomhet i 2025. Rapporten legges frem for Bystyret etter at den er behandlet i rådet jf. Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom § 2, femte ledd.

Ansvarsområde:
Råd for personer med funksjonsnedsettelse har følgende arbeidsoppgaver:
Rådet fungerer som et rådgivende organ for kommunen i spørsmål som gjelder personer med funksjonsnedsettelse og deres situasjon. Rådet skal holde seg best mulig orientert om aktuelle saker som er under arbeid i kommunen og som gjelder personer med funksjonsnedsettelse. Rådet skal sende årsmelding til Bystyret om sin virksomhet.

Avgjørelsesmyndighet
Råd for personer med funksjonsnedsettelse er ikke tillagt avgjørelsesmyndighet.

Medlemmer i råd for personer med funksjonsnedsettelse 2023-2027
Valgt av Bystyret 09.11.2023. Ny leder ble valgt i 2025 da opprinnelig leder ba om fritak fra lederverv og gikk inn som ordinært medlem av rådet.

Medlemmer (i den rekkefølge de er valgt av bystyret)	**Forbund/parti**
Jon-Arvid Kolseth	FrP (endret partitilhørighet fra INP)
Tone Grov Tonheim	SV
Alf Reidar Olsen, nestleder	FFO
Jan Kenrick Glad Jackson, leder	NHF (SAFO)
Marit Haabeth	FFO
Arne Hunn	FFO
Liv Berit Ødegård	FFO

FFO = Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
SAFO = Samarbeidsforum av funksjonshemmedes organisasjoner

Saker behandlet i 2025:

- PS 1/25 Etablering av et brukerrom for rusavhengige i Fredrikstad - oppfølging av verbalvedtak 2024
- PS 2/25 Gjennomgang av CRPD-hefte
- PS 3/25 Boligplan for Fredrikstad kommune - planforslag til høring
- PS 5/25 Forslag til detaljregulering for Badehusveien - eiendom 300/1228 m.fl., Sentrum - Høring og offentlig ettersyn
- PS 6/25 Lokal forskrift til SFO
- PS 7/25 Forslag til detaljregulering av Gressvik havn - Onsøy, nasjonal arealplanid 3107 - 1072 - Høring og offentlig ettersyn
- PS 8/25 Årsrapport 2024 - Råd for personer med funksjonsnedsettelse
- PS 9/25 Kvalitetsmelding 2024 - Kommuneområde oppvekst
- PS 10/25 Pilot fritidskort og økonomisk inkludering i fritidsaktiviteter
- PS 11/25 Fritidsklubb i sentrum og esporttilbud til barn og unge
- PS 12/25 Forsterket opplæringsarena
- PS 13/25 Høring - forslag til ny forskrift om fastlegeordning i kommunene med videre
- PS 14/25 Brukerombudets årsmelding for 2024 - oppfølging av bystyrets vedtak
- PS 15/25 Forvaltningsplan Glommastien 2025–2028 - sluttbehandling
- PS 16/25 Evaluering av pilotprosjekt for å begrense bilbruk i Gamlebyen
- PS 17/25 Høring: Østfold fylkeskommunes handlingsprogram for samferdsel 2026–2029
- PS 18/25 Forslag til detaljregulering for Måkeveien 6 -10, arealplanID 1200 - Kråkerøy - Høring og offentlig ettersyn
- PS 19/25 Forslag til detaljregulering for Trykkeribakken - ArealplanID 1211 - Sellebakk - Høring og offentlig ettersyn
- PS 20/25 Valg av leder i råd for personer med funksjonsnedsettelse etter fritakssøknad
- PS 21/25 Forskrifter om tildeling av kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester
- PS 23/25 Statlig finansiering av BPA - Vedtak i Bodø kommune
- PS 24/25 Krav om ledsagerbevis
- PS 25/25 Forslag til detaljregulering for Leiegata - nasjonal arealplanID 3107 - Høring og offentlig ettersyn
- PS 26/25 Forslag til detaljreguleringsplan for St. Croix - Eiendom

300/1543, Sentrum - Høring og offentlig ettersyn
- PS 28/25 Fremtidig kjøkkendrift - samarbeid mellom Sarpsborg og Fredrikstad kommuner
- PS 29/25 Utvalgs- og rådsbehandling av budsjett 2026 og økonomiplan 2026 - 2029

I tillegg har rådet hatt 32 muntlige orienteringssaker.

Relevante bestemmelser
Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 5-12 femte ledd: Eldreråd, Råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom (forskrift om medvirkningsordninger).

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke vurdert.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Ikke vurdert.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke vurdert.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant.

Vurdert for uttalelser i rådene
Behandles i rådet.

Vurdering
Det anbefales at årsrapport 2025 for råd for personer med funksjonsnedsettelse vedtas slik den foreligger.

Alternative løsninger
Ingen.

Konklusjon
Det anbefales at årsrapport 2025 for råd for personer med funksjonsnedsettelse vedtas slik den foreligger.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2011/20927
Dokumentnr.: 186
Løpenr.: 22405/2026
Klassering: 033

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	24.02.2026	3/26

Fredrikstad ungdomsråd - Årsrapport 2025

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler Fredrikstad ungdomsråd å fatte følgende vedtak:
1. Fredrikstad ungdomsråd – Årsrapport 2025 tas til orientering

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 24.02.2026:
Fredrikstad ungdomsråd - Årsrapport 2025 tas til orientering.

Fredrikstad ungdomsråds behandling:
Votering:
Kommunedirektørens innstilling enstemmig vedtatt.

Rett utskrift
Fredrikstad, 27.02.2026

Ellen Szefer
Møtesekretær

Sendt til: Yvonne Meidell, Kommunesekretariatet
Kopi til: Marianne Bekker, direktør kommuneområde oppvekst

Sammendrag
Rapporten gir en oppsummering av ungdomsrådets virksomhet i 2025. Rapporten legges fram for oppvekstutvalget og bystyret som referatsak.

Vedlegg
1 Årsrapport Fredrikstad ungdomsråd 2025

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen.

Saksopplysninger
Rapporten gir en oppsummering av ungdomsrådets virksomhet i 2025. Rapporten legges fram for oppvekstutvalget og bystyret som referatsak.

Relevante bestemmelser

Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ungdomsrådet skal sikre medvirkning for barn og unge i saker som angår dem i den politiske behandlingen, og ellers. Barne- og ungdomsdemokratiet vil kunne bidra til sosial bærekraft gjennom at barn og unge får erfaringer med demokratiske handlinger og ferdigheter, noe som også kan bidra til demokratisk mestringsfølelse.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
   Ingen konsekvenser.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
   Ungdomsrådet skal bidra med barn og unges perspektiver på ulike politiske saker og temaer til behandling. I disse sakene vil det være sentralt å få fram perspektivene til barn og unge for å sikre gode løsninger, noe som igjen kan bidra til økonomisk bærekraft.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke vurdert.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant.

Vurdering
Årsrapport 2025 for Fredrikstad ungdomsråd tas til orientering slik den foreligger.

Alternative løsninger
Ingen.

Konklusjon
Årsrapport 2025 for Fredrikstad ungdomsråd tas til orientering slik den foreligger.

Årsrapport Fredrikstad ungdomsråd 2025



Foto: Ellen Reiss

Fredrikstad ungdomsråds sammensetning 2025

Fra 01.01.2025 – 31.08.2025

Mustafa Shaker	Begby
Sara Al Badry	Borge U
Lotti Rohonyi	Cicignon
Sverre Ramstad	Childrens International School
Sara Ahmed Mahdi	Frederik II vgs
Solveig Conradi-Eriksen	Frederik II vgs
Martin Johannes Øraas, nestleder	Fritid i Fredrikstad
Ulrik Foyn	Glemmen vgs
Nathalie Solheim	Glemmen vgs
Annie S Eriksen	Gressvik u
Even Auestad, leder	Greåker VGS
Stina Bakkevik	Gudeberg
Leah Hyldmo	Hans Nielsen Hauge vgs
Hannah Nordling	Haugeåsen u
Theodor Spitz	Kråkerøy u
Jens Braarud Ringstad	Kvernhuset u
Amine Hammervold-Børven	Steinerskolen
Lea Dörenmeier Otkjær	Vestbygda u

Fra 01.09.2025 – 31.12.2025

Mustafa Shaker	Begby
Sara Al Badry	Borge U
Lotti Rohonyi	Cicignon
Zara Gasal	Childrens International School
Sara Ahmed Mahdi, nestleder	Frederik II vgs
Solveig Conradi-Eriksen	Frederik II vgs
Martin Johannes Øraas, leder	Fritid i Fredrikstad
Sarah Holthe-Kalgraff	Glemmen vgs
Nathalie Solheim	Glemmen vgs
Annie S Eriksen	Gressvik u
Kajsa Isabel Meintjes	Greåker VGS
Anna Fivel-Houmark	Gudeberg
Christopher Sandaker	Hans Nielsen Hauge vgs
Hannah R Nordling	Haugeåsen u
Martin Gottfredsen	Kråkerøy u
Jens Braarud Ringstad	Kvernhuset u
Malik Kulmiye	Steinerskolen
Noa H Valbjørk	Vestbygda u

Greåker VGS har en representant selv om skolen ligger i Sarpsborg kommune. Representanten skal velges blant elevmassen fra Fredrikstad.

Ungdomsrådet oppnevner nye medlemmer ved hver skolestart, ca september hvert år. Fra 2019 skal representantene sitte 2 år, dette for å sikre kontinuitet i rådets arbeid.
Ungdomsrådet er et upolitisk råd.

Ungdomsrådets møter i 2025

Rådet har hatt 9 møter i 2025 og følger oppvekstutvalgets møteplan. Rådet har heldagsmøter.

Et heldagsmøte starter kl 09:00, deretter informasjon fra administrasjonen vedrørende saker som står på dagsorden, workshop med diverse temaer med bistand fra eksterne og interne aktører. Lunsj inntas 11:30 før de formelle politiske sakene behandles fra 12:00 og utover. Møtene avsluttes ca kl 15:00.

Etter møtet er det oppsummering og andre temaer som tas opp.

Rådet består av 18 medlemmer og har uttalt seg i saker som har stått på dagsorden og uttalelsene har fulgt saksgangen videre til hovedutvalgene, formannskap og bystyret, der det har vært aktuelt.

Rådet har hatt orienteringer fra administrasjonen og jobbet med egne saker til videre behandling.

Det er gjennomført opplæring i demokratiarbeid, fordelt på flere møter. De har fått gjennomgang av kommunens organisering, av forvaltning og politisk system, om høringer og budsjettprosess.

Arbeidsgruppemøter er gjennomført (stort sett) før alle ungdomsrådsmøter. I disse møtene forberedes saker, det fordeles ansvar for møtet, og det gjøres andre avklaringer. På disse møtene deltar en av ungdomsrådskoordinatorene, leder, nestleder og to arbeidsgruppemedlemmer.

Det er kontakt og samarbeides med andre ungdomsråd, både i regionen og utenfor. Det er samarbeid med ungdomsrådene i Moss, Sarpsborg og Halden ved behov, og Fredrikstad ungdomsråd har også deltatt i et samarbeidsprosjekt med Det europeiske Wergelandssenteret, Drammen og Færder ungdomsråd (se mer under).

Av temaer og saker som ungdomsrådet har jobbet mye med i 2025, kan vi trekke fram:

- Budsjettarbeid
- Begby skole – Konseptvalgutredning
- Fordeling av tilskudd til lokale prosjekter mot fattigdom
- Boligplan Fredrikstad kommune
- Lokale forskrifter SFO
- Fritidsklubb i sentrum og esporttilbud til barn og unge
- Pilot fritidskort og økonomisk inkludering i fritidsaktiviteter
- Arbeid for en trygg og inkluderende avgangsmarkering i Fredrikstad
- Endring i lokale forskrifter om tildeling av skolested og skolebytte i Fredrikstad
- Uttalelse fra Fredrikstad vedr etablering av Akademiet Privatskole Østfold AS

Ungdomsrådets andre aktiviteter i 2025

Arbeid med lokal fritidserklæring: Ungdomsrådet v/leder sitter fast i koordineringsgruppen for lokal fritidserklæring og har deltatt i arbeidet fram mot vedtak av lokal fritidserklæring og arbeidet videre. Dette temaet har også vært viktig for ungdomsrådet i perioden, Oppdrag 7 (se under) er den del av dette arbeidet.

Oppdrag 7: Oppdrag 7 er et prosjekt i regi av Redd Barna som fokuserer på barn og unge med funksjonsnedsettelser sine muligheter for inkludering og deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Ungdomsrådet i Fredrikstad deltok sammen med ungdomsråd fra fire andre norske kommuner i et utviklingsarbeid i regi av Redd Barna, der innspillene fra ungdommer (og barn) sammenfattes i en publikasjon med råd til beslutningstakere og kommuner som kom ut våren 2025.
Tre representanter fra ungdomsrådet ble invitert sammen med representanter fra Redd Barna til Bufdirs ungdomskonferanse 21. – 23 september i Kvam for å legge frem rapporten for konferansens deltagere.
Dette arbeidet er finansiert av Redd Barna og med tilskuddsmidler fra folkehelseprogrammet.

Samarbeidsprosjekt ungdomsråd: Fredrikstad ungdomsråd ble invitert inn i et tre-årig samarbeidsprosjekt i regi av Det europeiske Wergelandssenteret i 2022. Prosjektet fokuserer på demokratisk mestringstro og kompetanser, og inkluderer også ungdomsrådene i Drammen og Færder. Ungdommer fra ungdomsrådene har vært med på å utforme fellesopplegg og rådene har møttes på Utøya til demokrativerksted også i 2025. Dette er finansiert av Det europeiske Wergelandssenteret.

Informasjonsarbeid: Ungdomsrådet har i flere år arbeidet for en egen portal for informasjon til barn og unge i Fredrikstad, og i 2025 ble denne lansert. Ungdomsrådet har vært pådrivere og referansegruppe for nettside (https://www.ungifredrikstad.no) og klasseromsplakat. I tillegg har ungdomsrådet bidratt inn i arbeidet med den nye oversikten over organiserte fritidsaktiviteter og møteplasser i Fredrikstad, www.aktivitetsportalenfredrikstad.no.

Aktivitet på sosiale medier: Rådet er aktive på Facebook, Instagram og TikTok hvor de har presentert rådets medlemmer, hva rådet jobber med, arrangementer og debattinnlegg.

Ungdomsrådet har i tillegg i løpet av 2025 deltatt i og bidratt til:

- Leder holdt 17. mai-tale og bidro inn i 17. mai-komiteen
- Demokratiforum, januar 2025
- Bistand i forbindelse med prioritering av søknader Bufdir-tilskudd inkludering av barn og unge
- Medvirkning i forbindelse med fylkeskommunens arbeid med ny skolestruktur for videregående skole
- Arbeid med Ungdata-undersøkelsen og deltakelse på lansering av resultatene
- 8. april-markeringen på Rauøy
- Nominasjon årets ungdomskommune
- Deltakelse Den nasjonale ungdomskonferansen
- Deltok i panel Fredrikstaduka 16. september
- Ungdomspanel på Ungdom og fritid-konferansen 2025
- Testet ut demokrati fitness – trening av demokratiske muskler
- Samarbeid med bachelor innovasjon og prosjektledelse – workshop om valg av hjertesaker
- Deltakelse på Ungdommens fylkesting ØFK

Statsforvalteren
i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Forventningsbrev 2026

Statlige forventninger til kommunene og føringer for kommunal arealplanlegging



Foto: Getty Images

Innhold

Innledning 4

Nytt i 2026 5

Kommuneøkonomi 7

Krevende kommuneøkonomi 7

Helse og omsorgstjenester 9

Forebygging og styrking av folkehelse 9
Pasientsikkerhet og kvalitetsforbedring 10

Barn og unge 12

Forebygging på oppvekstområdet – et felles ansvar 12
Oppfølging av kommunens planverk for det forebyggende arbeidet 12
Innsatsområder for barnevernet i 2026 13
Verge eller representant for mindreårige 15
Barnehage og grunnopplæringen 15
Barnehage 16
Skole 17

Velferd og sosial 19

Klimaomstilling 21

Natur, miljø og landbruk 22

Naturmangfold må ivaretas 22
Avløp 23
Jordvern og økt matberedskap 24

Samfunnssikkerhet og beredskap 25

Totalforsvarsåret 2026 25
Egenberedskap 26

Andre forhold 28

Kommunal arealplanlegging 29

Nasjonale forventninger 30
Et mer bærekraftig samfunn 30
Klima og energi 31
Arealbruk og mobilitet 31
Folkehelse og boligsosiale hensyn 32
Samfunnssikkerhet 34
Klimatilpasning og naturbaserte løsninger 35
Hensyn til avløp i arealplanene 36
Jordvern og matberedskap 37
Vannmiljø, strandsone og vassdrag 38
Naturmangfold og sammenhengende blågrønne strukturer 39
Fjellområder 40
Masseforvaltning 41
Gravplasser 42
Kvalitet i arealplanene 43
Digitalisering og effektivisering 43
Samordning og interesseavveining 43
Statsforvalterens rolle 44



Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus skal i samspill med andre bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling.

Innledning

2026 er totalforsvarsåret. Det handler om at vi må være forberedt på å håndtere alvorlige kriser, og i ytterste konsekvens, krig. Det ansvaret må vi ta sammen; sivilsamfunnet, forsvaret og våre allierte. Derfor skal hele Norge øve i 2026. Vi vet aldri hvilken krise som kommer, men vi kan være godt forberedt på å møte kriser. Det krever at vi planlegger og øver. Gjennom øvelser lærer vi hvordan vi samhandler med andre, og ofte avdekkes sårbarheter og mangler. Statsforvalteren har en tydelig definert rolle i beredskapsarbeidet. Gjennom fylkesberedskapsrådet samordner Statsforvalteren spørsmål knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap i regionen, og beredskapsstaben veileder og fører tilsyn med kommunene, og skal bidra til gjennomføring av øvelser. I 2026 prioriteres i tillegg å veilede kommunene i etablering og bruk av kommunale beredskapsråd. Statsforvalteren forventer at alle kommuner deltar og bidrar i totalforsvarsåret.

Statsforvalteren skal være bindeledd mellom staten og kommunene i gjennomføringen av nasjonal politikk. Dette arbeidet blir utført gjennom veiledning, dialog og tilsyn med kommunene og fylkeskommunene. Vi har ansvar for å formidle, forankre og følge opp nasjonal politikk, men også å være en lyttepost for lokale synspunkt og behov, for å bringe disse videre til respektive direktorat og departement. Dette blir enda viktigere i årene som kommer.

Mange kommuner opplever et stort styringstrykk som forsterkes av endringer i demografien og trange kommunebudsjett. Det er viktig at vi snakker åpent om utfordringene. De kommende årene kommer til å preges av omstilling. Regjeringen har understreket at statsforvalteren har en sentral rolle i å utfordre kommunene til å ta strukturelle og organisatoriske grep som sikrer en sterk og velfungerende kommune med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å fylle sine roller. Dette er krevende diskusjoner, men sammen kan vi hjelpe hverandre til å finne gode løsninger til beste for innbyggerne.

I 2026 ber vi både kommunene og fylkeskommunene om å ha særlig oppmerksomhet på å forebygge kriminalitet blant barn og unge. Å investere i gode oppvekstvilkår og en god skole for barn og unge er en kjerneoppgave for kommuner og fylkeskommuner. Mange barn og unge trenger ekstra oppfølging og at vi samarbeider på tvers. Ofte er årsaken til problemet sammensatt. Det krever kompetanse og erfaring å finne de gode løsningene. Her kan Statsforvalteren bidra med veiledning og kompetansebygging.

I forventningsbrevet er det viet god plass til de mange hensyn som skal ivaretas når kommunene skal utvikle nye bolig og næringsområder. Kravene er mange, men viktige. Statsforvalterens rolle er å ivareta viktige nasjonale og regionale interesser. For å finne gode løsninger, er det viktig med tidlig og god dialog. Det skal vi også ha fremover. I årene som kommer vil hensynet til en ren og rik Oslofjord stå sentralt. Tilstanden i dag er alvorlig, og det vil kreve mye av oss å sikre fjordens kvalitet for fremtiden. Det er et ansvar som ligger på kommuner, næringsliv, landbruk og stat. Det er behov for god styring og koordinering av tiltak fremover.

I dette forventningsbrevet løfter vi opp sentrale oppgaver og forventninger som staten har til kommunene. Vi håper at dokumentet blir oppfattet som nyttig og kan brukes som et oppslagsverktøy for politikere og administrasjonen i kommunen. Jeg ønsker at Statsforvalteren skal være lyttende og løsningsorientert. Det krever en god dialog og et godt samarbeid med kommunene i 2026. Tusen takk for innsatsen i året vi har lagt bak oss. Det er mange utfordringer vi skal møte i årene som kommer. Samtidig må vi huske på at vi sammen har de beste forutsetninger for å finne gode løsninger for innbyggere, næringsliv og lokalsamfunn.



Jan Tore Sanner

statsforvalter i Østfold,
Buskerud, Oslo og Akershus

Nytt i 2026

Nye krav og endringer dere bør være spesielt oppmerksomme på i 2026. Mer informasjon finnes under hver enkelt fagområde, sammen med andre sentrale oppgaver og forventninger som staten har til kommunene.

Kommuneøkonomi

Kommunal- og distriktsdepartementet har fastsatt forskrift om endringer i budsjett- og regnskapsforskriften for kommuner og fylkeskommuner mv. og selvkostforskriften. Oppsummering av forskriftsendringene.

Helse og omsorgstjenester

Ny meldeordning for alvorlige hendelser trer i kraft 01.07.2026, og erstatter varselordningen.

Formålet med den nye meldeordningen er å styrke pasient- og brukersikkerheten, og særlig å styrke arbeidet med læring og forbedring for å unngå lignende alvorlige hendelser i fremtiden.

Barn og unge

Endringer i barnevernsloven

Fra og med 01.01.26 trådte det i kraft flere endringer i barnevernsloven. Vi ber kommunene om å sikre at endringene i lov og forskrift gjøres kjent og følges opp i barnevernstjenestens praksis.

Informasjonsplikt til Statsforvalteren om alvorlige hendelser i barnevernet

Stortinget har vedtatt en ny plikt om å informere Statsforvalteren ved alvorlige hendelser (jf. barnevernsloven § 13-5 a). Informasjon om alvorlige hendelser i tjenestene kan sendes til Statsforvalteren skriftlig via sikker melding eller ved å kontakte oss per telefon.

Nye felles nasjonale tilsyn etter opplæringsloven og barnehageloven

Tilsynene omhandler reglene for politiattest i grunnskolen og reglene for dispensasjon fra utdanningskravet og dispensasjon fra pedagognorm i barnehagen. Tilsynene vil gjennomføres opp mot internkontrollkravet i kommuneloven. I 2026 vil vi gjennomføre flere tilsyn med disse temaene og de vil også være gjenstand for ulike veiledningsaktiviteter fra vår side.

Nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling

Det blir en rekke endringer i dagens ordninger for videreutdanning for ansatte i barnehage og skole, tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling i barnehage, grunnskole og videregående opplæring samt veiledning av nyutdannede lærere.

Velferd og sosial

Landsomfattende tilsyn ved Nav-kontorene

Tema for landsomfattende tilsynsaktivitet med sosiale tjenester i 2026-2027 er barns behov når familien søker sosialhjelp. Kommunene vil motta mer informasjon og invitasjon til å delta i tilsynet første halvår 2026.

Endringer i integreringsloven – introduksjonsprogrammet

Det er vedtatt endringer i integreringsloven og flere av disse trådte i kraft 01.01.2026. Lovendringene skal blant annet bidra til mer arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet.

Endringer i krisesenterloven

Fra og med 01.01.2026 trådte det i kraft flere endringer i krisesenterlova som tydeliggjør det kommunale ansvaret. Formålet med lovendringene er å legge til rette for et krisesentertilbud der kvinner, menn og barn som er utsatt for vold i nære relasjoner, får et helhetlig tilbud som er tilpasset deres behov og livssituasjon.

Rettighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne – CRPD

Det er gjort endringer i menneskerettsloven slik at FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) gjøres til norsk lov. Endringen trådte i kraft 01.01.2026.

Natur, miljø og landbruk

Tiltaksplan for Hardangervidda og tiltaksplan for Nordfjella

Klima- og miljødepartement vil godkjenne tiltaksplan for Hardangervidda i 2026, og tiltaksplan for Nordfjella vil sendes ut til høring i 2026. Tiltaksplanene forutsetter at kommuner og andre aktører følger opp sine tiltak i planene.

Revidert avløpsdirektiv er vedtatt i EU

Direktivet må implementeres i norsk regelverk før kravene blir bindende for norske kommuner. Vi forventer at kommunene allerede nå starter planlegging og setter av midler til å oppgradere avløpsrenseanlegg, avløpsnett og annen infrastruktur for å imøtekomme kravene.

Samfunnssikkerhet og beredskap

Statsforvalteren har for 2026 fått i oppdrag å være en pådriver og veilede kommunene i etablering og bruk av kommunale beredskapsråd, med mål om at alle kommuner har etablert kommunalt beredskapsråd eller er tilknyttet et beredskapsråd innen utgangen av 2026.

Ny veileder som skal beskrive kommunenes rolle i krig

Denne, sammen med øvingskonseptet «Norge øver», anser vi som den viktigste totalforsvarsaktivteten for kommunene i 2026.

Kommunal arealplanlegging

Teksten om klima og energi, og arealbruk og mobilitet, er oppdatert etter mer erfaring med nye statlige planretningslinjer som ble vedtatt rett før forventningsbrevet for 2025. Det er også gjort andre justeringer og tilpasninger under ulike fagtema.

Fra 01.01.2026 er det forbudt med nye næringsmessige uttak av myr til torvprodukter eller andre tekniske formål.

Kommuneøkonomi

Kommunestyret har det øverste ansvaret for den økonomiske styringen, og skal sørge for både god planlegging, tydelige prioriteringer av ressursbruken og en langsiktig, bærekraftig økonomiforvaltning.

Kommuneloven § 14-1. Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

Oppdateringer gjeldende fra 2026

Oversikt over viktige regelendringer på KDD sitt ansvarsområde:

Endringer i lover og forskrifter fra 1. januar 2026 fra Kommunal- og distriktsdepartementet - regjeringen.no

Innenfor disse rammene må kommunen balansere behov og forventninger til tjenestetilbudet.

Krevende kommuneøkonomi

Kommuneøkonomien er stram og svakere enn på lenge. Etter flere år med sterk skattevekst og oppbygging av betydelige disposisjonsfond i mange kommuner, opplevde kommunesektoren en markant svikt i skatteinntektene i 2024. Samtidig har et økt kostnadsnivå bidratt til å presse økonomien ytterligere, blant annet som følge av høy utgiftsvekst, særlig innen sosialområdet, økte renteutgifter samt utfordringer med kompetanse og rekruttering. Dette har samlet sett ført til svekkede økonomiske resultater i mange kommuner, klart under et langsiktig bærekraftig nivå, også etter tilleggsbevilgningene som ble gitt mot slutten av dette året.

Selv om det er vedtatt betydelige økninger i bevilgningene i 2025 og 2026 vil dette alene ikke være tilstrekkelig til å møte utfordringene. Det økonomiske handlingsrommet vil fortsatt være begrenset, og presset på kommunenes økonomi forventes å vedvare og til dels øke i årene fremover.

Dette skyldes i stor grad langsiktige og strukturelle utviklingstrekk, som aldring av befolkningen, færre personer i yrkesaktiv alder, flere som faller utenfor arbeidslivet og et samtidig høyt sykefravær. I tillegg kommer økte forventninger og krav knyttet til sikkerhet og beredskap. Disse utfordringene må håndteres innenfor kommunenes eksisterende økonomiske og administrative rammer, noe som stiller store krav til prioritering, styring og tilpasning. For enkelte kommuner forsterkes utfordringsbildet ytterligere av endringer i inntektssystemet.

For å sikre en bærekraftig økonomi og fortsatt kunne tilby gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, er det derfor nødvendig med tiltak som går utover rene inntektsøkninger. Kommunene må gjennomføre nødvendige omstillinger i tjenestetilbud og organisering, med mål om mer effektiv ressursbruk. Dette innebærer blant annet økt bruk av digitale løsninger, mer effektiv arbeidsdeling og en tydeligere vektlegging av langsiktig økonomisk planlegging.

Bærekraftig økonomi og styringsverktøy

En bærekraftig kommuneøkonomi innebærer å møte dagens behov uten å redusere framtidige generasjoners handlingsrom. Dette forutsetter klare prioriteringer og en mer systematisk og langsiktig tilnærming til økonomistyringen. Kommunene må bygge tilstrekkelig bufferkapasitet for å kunne håndtere inntektssvikt og uforutsette kostnadsøkninger, blant annet gjennom streng budsjettdisiplin, tett budsjettoppfølging, økt grad av egenfinansiering av investeringer og planmessig vedlikehold.

For å lykkes med dette er det avgjørende at de sentrale styringsdokumentene – kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett – henger godt sammen. Ambisjonene i kommuneplanen må være realistiske og tilpasset kommunens økonomiske bæreevne. Mål og handlingsregler for økonomistyringen må være tydelig forankret og aktivt følges opp. Dersom utviklingen avviker fra vedtatte rammer, må nødvendige korrigerende tiltak settes inn raskt. Det er den faktiske økonomiske utviklingen som må håndteres, ikke handlingsreglene som justeres.

Langsiktig planlegging forutsetter også et solid kunnskapsgrunnlag. Kommunene bør derfor aktivt benytte tilgjengelige styringsverktøy og data, som KOSTRA-tall, egne befolkningsprognoser, kommunefakta fra SSB og folkehelseprofiler. Samlet gir dette bedre innsikt i ressursbruk, demografiske endringer og framtidige behov, og legger grunnlaget for riktige og mer forebyggende prioriteringer over tid.

Muligheter for bedre ressursutnyttelse

I møte med de økonomiske utfordringene spiller også statens virkemidler en viktig rolle. Staten stiller krav til kommunesektoren, men har samtidig ansvar for å legge til rette for mer effektiv ressursbruk og redusere unødvendig detaljstyring. Det er derfor iverksatt flere tiltak som samlet bidrar til å redusere det statlige styringstrykket og gir kommunene større fleksibilitet i prioriteringen av egne ressurser.

Som følge av budsjettforliket om statsbudsjett for 2026 på Stortinget er flere øremerkede tilskudd innlemmet i rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner. Innlemminger endrer ikke det ansvaret kommunene har for ulike oppgavene. Dette styrker kommunenes handlingsrom og forenkler den økonomiske styringen. I tillegg er beløpsgrensen for rapportering ved tildeling av øremerkede tilskudd hevet fra 100 000 kroner til 1 000 000 kroner, noe som reduserer den administrative belastningen og frigjør ressurser til tjenesteproduksjon.

Samtidig begrenses effektiviseringsarbeidet i kommunesektoren fortsatt av enkelte reguleringer og normer som ikke alltid står i et rimelig forhold til kostnadene. For å møte disse utfordringene har regjeringen nedsatt en kommunekommisjon, som har foreslått endringer i statlig styring for å legge bedre til rette for effektiv ressursbruk og mer fleksible løsninger i oppgaveutførelsen. For rapporten se tekstboksen ovenfor.

I tillegg kan interkommunalt samarbeid, og i enkelte tilfeller kommunesammenslåing, være nødvendige virkemidler for at kommunene skal kunne løse sine oppgaver på en forsvarlig og bærekraftig måte. Slike løsninger kan bidra til økt robusthet, større fagmiljøer og bedre kapasitet og kompetanse. Selv om tiltakene krever grundige vurderinger lokalt, representerer de viktige strukturelle grep for å møte framtidige utfordringer i kommunesektoren. Kommunal- og distriktsdepartementet vil derfor vurdere om dagens ordninger for kommunesammenslåinger er tilstrekkelige og hensiktsmessige.



Relevante rapporter

- NOU 2026: 1 En bærekraftig kommunesektor
  Kommunekommisjonens første delutredning.
- NOU 2025: 10 Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi
  Utvalget gir en oppdatert vurdering av situasjonen i kommuneøkonomien, høsten 2025.
- Ny veileder til kommuneloven om Statsforvalterens kontroll med kommuner i ROBEK og veiledning av kommuner i økonomisk ubalanse
  Nyttig veiledning også for kommunene.
- Anbefalinger om nivå på sentrale økonomiske nøkkeltall for kommunal sektor
  På vegne av KS har Oslo Economics og Telemarksforsking utarbeidet en rapport som gir konkrete anbefalinger for økonomiske nøkkeltall i kommunal sektor.

Helse og omsorgstjenester

Kommunen skal sørge for at innbyggerne tilbys nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Langsiktig og helhetlig planlegging knyttet til kapasitet, kompetanse og kvalitet i helse- og omsorgstjenestene forutsetter at kommunen planlegger helse- og omsorgstjenestene i det ordinære økonomi- og planarbeidet. Det er viktig at tjenestene løftes opp som en sentral del i gjennomføringen av kommuneplanens samfunnsdel, for å sikre en bærekraftig trygg og fremtidsrettet samfunnsutvikling med trygge og gode tjenester.

Forebygging og styrking av folkehelse

Kommunene skal arbeide systematisk og langsiktig etter folkehelseloven, med særlig vekt på å motvirke sosiale helseforskjeller og styrke innbyggermedvirkningen.

Kommunene har også en viktig rolle i gjennomføringen av reformen «Fellesskap og mestring - Bu trygt heime». Reformen understreker nødvendigheten av tidlig innsats for å redusere behovet for helse- og omsorgstjenester, samtidig som den sikrer at nødvendige tjenester er tilgjengelige når de eldre faktisk har behov for dem. Som en del av dette arbeidet må kommunen ikke bare tilrettelegge for aldersvennlige boliger, men også sørge for et tilgjengelig og tilpasset tjenestetilbud. Kommunen bør ha en helhetlig tilnærming, der både boligtilpasning og helsetjenester er nøye koordinert for å sikre et trygt og aldersvennlig samfunn.

Kommunen **skal**, i tråd med plan- og bygningsloven § 5-1, sikre medvirkning i planprosesser. For å støtte opp under reformen «*Fellesskap og mestring – Bu trygt heime*» **bør** kommunene arbeide systematisk med tidlig innbyggerinvolvering, særlig av eldre og pårørende, og legge til rette for samarbeid med frivillig sektor. Slike partnerskap kan styrke aktivitet, forebygge ensomhet og bidra til at flere eldre kan bo trygt hjemme. Der kommunen har egne planer for frivillighet, kan disse brukes som et verktøy i utviklingen av aldersvennlige lokalsamfunn.

Psykiske plager og lidelser er blant våre største folkehelseutfordringer, og bidrar til betydelig helsetap, svekket livskvalitet og utenforskap. Psykiske plager og lidelser er en av de store helse- og samfunnsutfordringene i Norge, og det er nødvendig å prioritere dette området både når det gjelder forebygging, tjenestetilbud og ivaretakelse av pårørende. Opptrappingsplan for psykisk helse (2022-2033) viser regjeringens innsats for hele det psykiske helsefeltet. Styrke psykisk helsearbeid gjennom lavterskeltilbud og forebyggende innsats. All innsats på feltet må bygge på kunnskapsbaserte tilnærminger. Forebygging og behandlingsreformen for rusfeltet gir et signal om mer forebygging og skadereduksjon. Det er et mål at bruken av rusmidler i samfunnet reduseres, blant annet ved å forebygge rusmiddelbruk blant barn og unge.

Vold i nære relasjoner og overgrep er et stort folkehelseproblem med alvorlige helsekonsekvenser og store samfunnsøkonomiske kostnader. Det er derfor viktig å forebygge vold og sørge for at de som rammes, får nødvendig hjelp.

Sosial bærekraft handler om å sikre at alle mennesker får et godt og rettferdig grunnlag for et anstendig liv.



Alkoholpolitisk handlingsplan

Alkoholloven pålegger kommunene å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan (jf. § 1-7 d). En god alkoholpolitisk handlingsplan kan bidra til at kommunen når sine folkehelsemål. Planen bør konkretisere hvilke tiltak kommunen vil satse på for å nå den landsomfattende målsetningen om å redusere alkoholforbruket.

Planen bør behandles i hver kommunestyreperiode. Handlingsplanen bør også være tilgjengelig på kommunens nettsider.

Pasientsikkerhet og kvalitetsforbedring

Tilsynsoppfølging etter hendelser og ny meldeordning

Formålet med våre tilsynsaktiviteter på helse- og omsorgstjenesteområdet, er å bidra til å styrke sikkerheten og kvaliteten i tjenesten og befolkningens tillit til tjenesten.

En forholdsvis stor andel av våre tilsynssaker løses ved oversendelse til kommunen for at tjenesten selv skal behandle saken som del av sitt kvalitetsforbedringsarbeid, og med ulik grad av videre oppfølging fra vår side. I en del av disse sakene ber vi om en tilbakemelding på hva gjennomgangen har vist og eventuelle tiltak som er iverksatt eller planlagt iverksatt, samt hvordan disse vil bli fulgt opp. På bakgrunn av tilbakemeldingen vi mottar, vurderer vi om forholdet er håndtert i tråd med krav i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring. Det betyr at vi ser på om hendelsen er gjennomgått, og om planlegging og gjennomføring av tjenesten er korrigert for å redusere risikoen for lignende hendelser.

Ny meldeordning for alvorlige hendelser trer i kraft 01.07.2026 (Prop. 121 L (2024–2025) - regjeringen.no), og erstatter varselordningen.

Formålet med den nye meldeordningen er å styrke pasient- og brukersikkerheten, og særlig å styrke arbeidet med læring og forbedring for å unngå lignende alvorlige hendelser i fremtiden. Meldeordningen presiserer virksomhetenes ansvar for å følge opp alvorlige hendelser som en integrert del av arbeidet med å ivareta kvalitet og sikkerhet.

Ordningen skal også bidra til at kunnskap om læring, forbedring og forebygging av alvorlige hendelser blir kjent og implementert i alle nivåer og på tvers i hele helse- og omsorgstjenesten. Et annet mål som videreføres, er at meldeordningen skal bidra til raskere identifisering av uforsvarlige forhold og bedre gjennomgang av hendelser med tanke på korrigerende tiltak for å sikre trygge tjenester.

Meldeplikten videreføres og vil fortsette å gjelde for alle virksomheter som yter helse- og omsorgstjenester. Kriteriene for meldeplikten videreføres også.

Endringer for virksomhetene

- Det innføres en frist på fem virkedager til å melde om alvorlige hendelser
- Virksomhetene skal oversende en rapport om hendelsen til Statsforvalteren innen tre måneder etter at melding er sendt
- Rapporten skal blant annet inneholde:
  - en gjennomgang av hendelsen og mulige årsaker,
  - hvilke tiltak virksomheten vil sette i verk for at lignende hendelser ikke skal skje igjen, og
  - hvordan pasienten, brukeren, nærmeste pårørende og berørt helsepersonell er fulgt opp og involvert i forbedringsarbeidet
- Virksomhetenes plikt til å involvere pasienter, brukere og pårørende i forbedringsarbeidet etter alvorlige hendelser videreføres:
  - pasienter og brukere skal få tilbud om møte med helse- og omsorgstjenesten så snart som mulig og senest innen ti dager etter hendelsen
  - formålet med møtet er blant annet å utveksle informasjon knyttet til hendelsen og avklare hvilket behov pasienten eller brukeren har for videre oppfølging


Foto: Getty Images

Statsforvalteren skal veilede og støtte virksomhetene i deres arbeid med å styrke kvalitet og sikkerhet i helse- og omsorgstjenestene. Vi legger opp til dialog med kommunene i forkant av implementering av ny meldeordning når føringer fra Helsetilsynet er presisert.

Vi erfarer at god kompetanse på kvalitetsforbedringsarbeid og forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i kommunen er nøkkelfaktorer for et tilstrekkelig godt forbedringsarbeid. Ledelse og styring er helt sentralt inn i dette arbeidet. Vi ber kommunen om å jobbe langsiktig for å bedre kvalitet i tjenestene. Dette må ses i sammenheng med implementering av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenestene og ny meldeordning. Vi vil derfor oppfordre kommunene til å sikre implementering og å iverksette kompetansehevende tiltak dersom det er behov for å heve kompetansen på dette området. Videre vil vi oppfordre kommunene til å implementere erfaringer og læringspunkter fra avsluttede tilsynsoppfølginger der det er hensiktsmessig.

Miljørettet helsevern

I henhold til § 9 i folkehelseloven skal kommunen føre tilsyn med faktorer og forhold i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen for å fremme trygge og helsefremmende miljøer. Folkehelseloven med forskrifter setter rammer for blant annet hva slags eiendommer og virksomheter det kan føres tilsyn med, hvilke tema tilsynet kan omfatte, hvilke pålegg som kan gis, med mer. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak fattet etter kapitlet om miljørettet helsevern.

Barn og unge

For å nå målet om at alle barn skal ha et trygt og godt oppvekstmiljø, må kommunene satse på forebyggende innsats i alle tjenesteområder. I tillegg må samarbeidet mellom sektorene være godt og koordinert for å sikre et samordnet tjenestetilbud.

Forebygging på oppvekstområdet – et felles ansvar

Statsforvalteren erfarer gjennom vår dialog med kommunene at solide grunntjenester med god kvalitet er et viktig utgangspunkt for å lykkes med forebygging og tidlig innsats. Barnehager, skoler, PP-tjeneste, kommunale helsetjenester inkludert fastlegetjenesten, Nav og barnevern er eksempler på instanser som sammen skal bidra til god oppfølging av barn og familier.

I 2026 ber vi både kommunene og fylkeskommunene om å ha særlig oppmerksomhet på å forebygge kriminalitet blant barn og unge. I flere tilsynssaker har Statsforvalteren avdekket at barn og ungdom som har vært involvert i alvorlige hendelser og kriminalitet, har opplevd konfliktfylte hjemmeforhold og vold tidlig i oppveksten sin.

Vi oppfordrer skolene til å ta i bruk Tiltakskort for handling og samarbeid når dere er bekymret for et barn eller en ungdom. Statens etatssamarbeid for utsatte barn og unge har utarbeidet flere slike tiltakskort, blant annet for å bidra til styrket samarbeid mellom skole, helsetjenester, barnevern og politi. Vi minner samtidig om Nasjonal veileder for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme er en viktig samfunnsoppgave hvor alle sektorer har et ansvar.

Det er også gitt anbefalinger til kommunene i Nasjonal veileder for psykisk helsearbeid barn og unge. Formålet med veilederen er å bidra til at kommuner ivaretar barn og unge mellom 0-25 år med psykiske plager og deres familier.

Kommunens forebyggende arbeid må også utvikles i lys av bestemmelsene i velferdslovgivningen om samarbeid, samordning, rett til barnekoordinator og individuell plan. Særlig ber vi kommunene være oppmerksomme på at eventuelle uenigheter eller uklarheter om ansvarsforhold og oppgavefordeling mellom tjenestene skal håndteres av kommuneledelsen. Nasjonal veileder for samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier anbefales som et virkemiddel for å styrke samarbeidet mellom tjenesteområdene i kommunen.

Oppfølging av kommunens planverk for det forebyggende arbeidet

Fra og med 01.01.2022 ble det et krav at kommunestyret skal vedta en plan for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer (jf. barnevernsloven § 15-1 annet ledd). Selv om lovkravet er hjemlet i barnevernsloven, understreker vi at det er kommunen som skal utarbeide og vedta planen.

De aller fleste kommunene i Østfold, Buskerud og Akershus, samt bydelene i Oslo har nå vedtatt relevant planverk for det forebyggende arbeidet. Noen kommuner har valgt å videreutvikle en allerede eksisterende oppvekstplan, mens andre kommuner har utarbeidet et nytt planverk. Statsforvalteren erfarer at begge varianter kan være godt egnet for å oppfylle lovkravet.

I 2026 ber vi kommunene om å følge opp at vedtatt planverk iverksettes og gjennomføres i praksis. Videre at innholdet holdes oppdatert og revideres jevnlig. På den måten vil planverket bidra til at kommunens tjenestetilbud og forebyggende innsats utvikles kontinuerlig og i henhold til intensjonene.

Invitasjon til Statsforvalterens oppvekstwebinarer

Statsforvalteren arrangerer også i 2026 en webinarrekke med «oppvekstwebinarer». Webinarene tar for seg temaer som er relevante på tvers av sektorer og tjenester innen oppvekst- og velferdsområdet i kommunen.

Oppvekstwebinarene er åpne for alle. Webinarene kan følges på egen hånd, men er også egnet å følge for leder- og ansattgrupper i fellesskap. Hovedmålgruppen er ansatte i kommunene i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, samt fylkeskommunene. Kommuner i andre fylker, og ansatte i andre instanser som jobber med barn og unge, er også velkommen.

Oversikt over kommende webinarer gjøres løpende tilgjengelig i vår kurs- og konferansekalender. Påmelding skjer direkte via nettsiden: Kurs og konferanser | Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus.

Fastlegenes rolle i det forebyggende arbeidet

Kapasitetsutfordringer i tjenesten er en relevant faktor inn i samhandlingen både innenfor helse- og omsorgstjenesten og mellom ulike tjenester som skole, barnevern, kommunal legetjeneste og øvrige helse- og omsorgstjenester.

Fastlegen er barnets medisinsk faglig ansvarlige, og det bør derfor tilrettelegges slik at fastlegen kan fylle sin sentrale rolle i denne samhandlingen. Vi viser til at kommunen har det overordnede ansvaret for fastlegetjenesten. Det rettslige grunnlaget for kommunens ansvar er beskrevet i forarbeidene om faglige pålegg (Prop. 57 L (2021–2022) - regjeringen.no).

Innsatsområder for barnevernet i 2026

God ledelse og styring er en avgjørende forutsetning for å lykkes med forbedringsarbeid og kvalitetsutvikling i barnevernet. Forankring av barnevernets rolle og ansvar i kommunens ledelse, ledergruppeutvikling og ledersamarbeid i barneverntjenesten, samt arbeid i ledernettverk mellom barnevernsledere på tvers av kommuner, må ha høy prioritet også i 2026.

Statsforvalteren vil understøtte kommunenes satsing på ledelse og styring gjennom dialogmøter, webinarer, skriftlig oppfølgingsbrev og ledersamlinger gjennom året. Vi har også løpende tilgjengelig råd- og veiledningstelefon for kommunene på barnevernsområdet.

I 2026 ber vi kommunene gjennom ledelse og styring om å ha særlig oppmerksomhet på følgende områder:

Endringer i barnevernsloven – «kvalitetsløftet i barnevernet»

Fra og med 01.01.2026 trådte det i kraft flere endringer i barnevernsloven. Vi ber kommunene om å sikre at endringene i lov og forskrift gjøres kjent og følges opp i barnevernstjenestens praksis. Dette gjelder særlig:

- Endringer som gjelder styrket rettssikkerhet for barn og foreldre
- Endringer som skal sikre økt stabilitet og forutsigbarhet i fosterhjem
- Endringer som gjelder barn som bor på barnevernsinstitusjon
- Endringer i kravene til kompetanse for ansatte i barnevernstjenesten

Vi anbefaler Barne- og familiedepartementets oppsummering av innholdet i alle regelverksendringene på departementets nettsider.



Foto: Pixabay

Vi har utarbeidet en mal for tilstandsrapport som er tilpasset satsingsområder på barnevernfeltet i 2026.

Malen kan brukes fritt dersom kommunen ønsker det.

Tiltaksutvikling

Barnevernets tiltaksportefølje må være tilpasset barnevernets kjernemålgrupper iht. barnevernsloven. Vi ser at mange kommuner er i behov av en større bredde med målgruppedifferensierte og spesialiserte hjelpetiltak i barnevernet. Herunder at det enkelte barn og familie får tilpasset hjelp som forebygger behovet for mer inngripende (og kostnadsdrivende) plasseringstiltak.

Kommunene oppfordres til å samarbeide med andre kommuner om utvikling og implementering av hjelpetiltak der dette er hensiktsmessig. For eksempel kan kommunene vurdere om etablerte læringsnettverk, ledernettverk eller interkommunale samarbeidsformer kan videreutvikles for å styrke barnevernets tilgang til målgruppedifferensierte hjelpetiltak.

Statsforvalteren anbefaler barnevernstjenestene å bruke det oppsummerende notatet fra åtte tilsynssaker (brev til barnevernstjenestene datert 15.12.2025) som del av arbeidet med kvalitets- og tiltaksutvikling i tjenesten. Oppsummeringen er blant annet relevant for barnevernets innsats med å forebygge alvorlig kriminalitet blant barn og unge.

Informasjonsplikt til Statsforvalteren om alvorlige hendelser i tjenestene

Stortinget har vedtatt en ny plikt om å informere Statsforvalteren ved alvorlige hendelser (jf. barnevernsloven § 13-5 a). Hvis det oppstår slike hendelser som gjelder barn med oppfølging fra barnevernstjenesten, ber vi dere snarest mulig om å informere Statsforvalteren. Informasjon om alvorlige hendelser i tjenestene kan sendes til Statsforvalteren skriftlig via sikker melding eller ved å kontakte oss per telefon.

Vi setter pris på at de fleste barnevernstjenestene i våre fire fylker allerede har en godt etablert praksis for raskt å informere Statsforvalteren ved alvorlige hendelser i tjenestene.

Virksomhetsstyring og internkontroll

Kommunen skal fortsatt utarbeide en årlig tilstandsvurdering om barnevernet og behandle denne i kommunestyret, gjerne sammen med en muntlig orientering om resultater, utviklingstrekk og måloppnåelse.

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus har utarbeidet en mal for tilstandsrapport som er tilpasset satsingsområder på barnevernsfeltet i 2026. Malen kan brukes fritt om kommunen ønsker det. Vi oppfordrer til å innarbeide beskrivelser av barnevernets arbeid for det enkelte år, men også analyse og vurderinger om utviklingstrekk og kvalitetsutvikling i barnevernstjenesten over tid. Barnevernstjenestene oppfordres i tillegg til å bruke styringsdata fra tilstandsrapporten som del av tjenestens løpende virksomhetsstyring og internkontroll gjennom året.

Verge eller representant for mindreårige

Statsforvalteren har blant annet ansvar for å oppnevne representanter eller verger for mindreårige som kan ha behov for den bistanden vergemålsordningen regulerer. I noen tilfeller mottar vi ikke melding når barn har foreldre som ikke kan ivareta vergeoppgavene. Vi minner om at kommunen har meldeplikt til oss i slike tilfeller. Mindreårige asylsøkere og flyktninger har samme rettigheter som andre barn, og i de tilfellene der de har ankommet Norge alene eller sammen med en voksen som ikke er foreldrene, skal de få oppnevnt en representant eller verge.

Barnehage og grunnopplæringen

Norske skoler og barnehager skal være steder der elever og barn føler seg trygge, kan utvikle seg og trives. Lærere og andre ressurspersoner i laget rundt barn og elever er viktige for at de skal ha de beste forutsetningene for å utvikle seg, lære og trives. De må ha rom for å utforske under trygg veiledning fra ambisiøse lærere og mulighet til å bruke kreativitet og nysgjerrighet til å delta aktivt i lek og undervisning. Barn og elever må ha tro på egen mestring og kunne delta på egne premisser.

Heldigvis er det slik at de fleste barn og unge trives i barnehagen og på skolen. Likevel er det urovekkende at andelen barn som føler at de ikke passer inn, er stort.

Vi kan ikke alle bli eksperter i alt, men alle som har vært gjennom det norske utdanningssystemet skal være godt nok rustet til å være fullverdige deltakere i demokratiet vårt.

Statsforvalteren forventer at kommunene og fylkeskommunene følger med på utviklingen i sine barnehager og skoler, og følger opp med egnede tiltak der det er behov for det.

I vår dialog med kommunene vil vi i 2026 ta utgangspunkt i temaer og områder hvor vi ser at det er stor risiko for manglende regelverketterlevelse og hvor konsekvensene av dette kan være alvorlig for barn og unge. På denne måten håper vi å kunne bidra til likebehandling, kvalitet og rettsikkerhet.

Statsforvalteren er i tildelingsbrevet for 2026 blitt bedt om å prioritere blant annet barnehage- og skolemiljø, spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven og individuell tilrettelegging etter opplæringsloven. Disse områdene vil vi ha fokus på blant annet i vår tilsynsaktivitet og veiledning.



Skoler og barnehager skal være steder der elever og barn føler seg trygge, kan utvikle seg og trives.

Foto: Getty Images/FatCamera

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet nye felles nasjonale tilsyn etter opplæringsloven og barnehageloven for 2026. Tilsynene omhandler reglene for politiattest i grunnskolen og reglene for dispensasjon fra utdanningskravet og dispensasjon fra pedagognorm i barnehagen. Tilsynene vil gjennomføres opp mot internkontrollkravet i kommuneloven. I 2026 vil vi gjennomføre flere tilsyn med disse temaene og de vil også være gjenstand for ulike veiledningsaktiviteter fra vår side.

Nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling

Fra 2026 skal det innføres et nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling. Det blir en rekke endringer i dagens ordninger for videreutdanning for ansatte i barnehage og skole, tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling i barnehage, grunnskole og videregående opplæring samt veiledning av nyutdannede lærere. I januar 2026 ble det fastsatt forskrifter for følgende tre tilskuddsordninger:

- Tilskuddsordning for videreutdanning av lærere og andre yrkesgrupper i barnehage og skole
- Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole
- Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i videregående opplæring

Det er laget en utfyllende beskrivelse av systemet, og kommunene må følge med på endringene som gjelder, slik at de kan nyttiggjøre seg ressursene som stilles til rådighet. Fra 2026 er det like vilkår for lærere og andre ansatte i barnehage og skole til å gjennomføre videreutdanning med 25 prosent permisjon med lønn. Allerede våren 2025 ble det endringer i hvordan lærere søker om videreutdanning.

Det nye systemet skal bidra til at kommunene i større grad kan få til en helhet i egen kompetanseutvikling, herunder bedre sammenheng mellom videreutdanning og kollektiv etterutdanning.

Lokale beredskapsplaner

Alle skoler og barnehager skal utarbeide lokale beredskapsplaner i tråd med forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger (2023), jf. §14. Det jobbes mye med beredskap i både barnehager og skoler, og vi er glade for at flere og flere rapporterer at de har beredskapsplaner og gjennomfører øvelser.

Både ved utarbeidelse av planverk og øvelser er det viktig med et godt samarbeid med relevante aktører som for eksempel politiet. Alle kommuner er tildelt en politikontakt som skal fungere som et kontaktpunkt mellom politiet og kommunen.

Det er også viktig å lære av hverandre. Kommuner står ofte ovenfor like utfordringer, og ved å dele erfaringer kan vi styrke den samlede beredskapen. Samhandling og erfaringsutveksling gir trygghet, effektivitet og bedre håndtering når noe skjer. Oslo kommune, gjennom Utdanningsetaten, har innført obligatorisk kurs og opplæring for alle ansatte i skolene, som omhandler hvordan ansatte skal håndtere pågående livstruende vold (PLIVO). Ved å øke lærere og ledere i skolen sin bevissthet på hva som skjer i en slik situasjon, økes også forståelsen og hensikten bak skolens beredskapsplaner og tiltakskort. Interesserte skoler og kommuner som ønsker å høre mer om PLIVO opplæringen oppfordres til å ta kontakt med Oslo kommune for erfaringsutveksling.

Barnehage

Et trygt og godt barnehagemiljø er viktig mens barna går i barnehagen, men også på lengre sikt. Statsforvalteren er kjent med at mange kommuner har jobbet med å utarbeide rutiner for trygt og godt barnehagemiljø, men at det fremdeles er variasjon når det kommer til om kommunen har ført tilsyn med dette. Vi forventer at barnehagemyndigheten i kommunen påser at barn i barnehagene har et trygt og godt barnehagemiljø. Statsforvalteren vil også i 2026 gjennomføre tilsyn med myndighetens ansvar for å påse at barnehageeier har internkontroll som sikrer at barnehagene oppfyller aktivitetsplikten. Barnehagemiljø vil også være tema på samling vi arrangerer.

Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Vi er bekymret for saksbehandlingstiden i PP-tjenesten og for gjennomføringen av vedtakene. Det er viktig at barn med særlige behov blir fulgt opp tidlig og på en måte som gjør dem best rustet til skolestart.

Statistikk viser at bemanningen i barnehagene har blitt bedre. Vi hører imidlertid om for få ansatte på jobb, høyt sykefravær, mangel på vikarer og rekrutteringsutfordringer i sektoren.

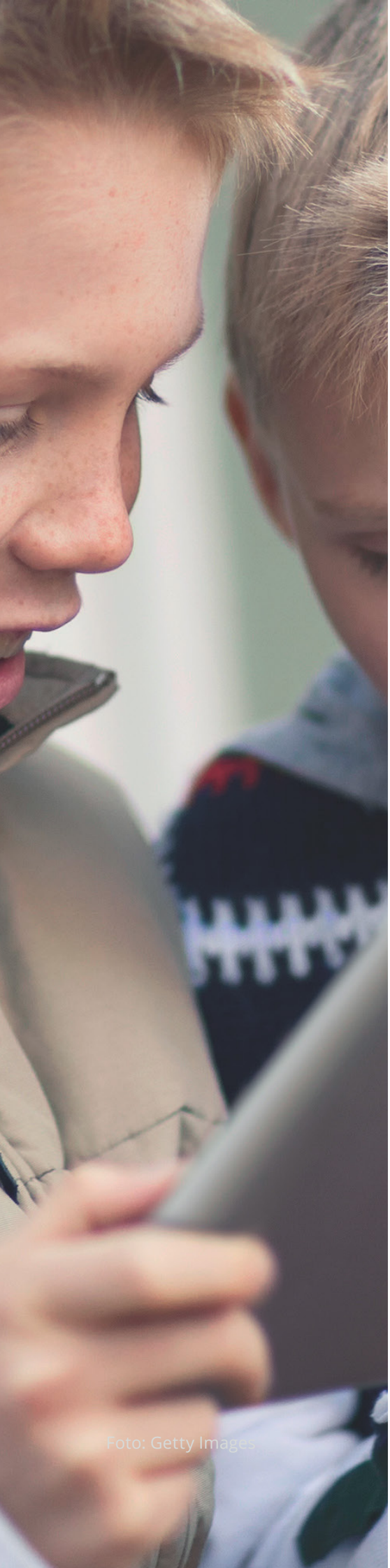


Foto: Getty Images

I 2025 publiserte Utdanningsdirektoratet en veileder om forsvarlig bemanning i barnehagen. Veilederen har retningslinjer som gjør forståelsen og praktiseringen av barnehagelovens krav til grunnbemanning klarere. Dette inkluderer blant annet en tydeligere forventning om å sette inn vikarer når bemanningssituasjonen tilsier det. Målet er at det skal bli enklere å forvalte kravet om tilstrekkelig bemanning, slik at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Statsforvalteren oppfordrer til at denne veilederen blir tatt i bruk av barnehageeier og at barnehagemyndigheten påser regelverksetterlevelse.

Skole

01.08.2024 trådte ny opplæringslov i kraft. Vi får fortsatt mange henvendelser og spørsmål om forståelsen av regelverket. Vi forventer at kommunene har arbeidet med implementering høyt på sin agenda også i 2026.

Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging

Opplæringsloven har endringer på sentrale områder som gjør at kommunene og skolene har måttet endre rutiner, praksis og forståelse. De største endringene er innen videregående opplæring og voksenopplæringen, men vi ser at det også er endringer som krever ekstra oppmerksomhet blant annet i kapittel 11 (tilpassa opplæring og individuell tilrettelegging). Det kommer nå tydeligere frem at kommunen og fylkeskommunen har overordnet ansvar for å gi elevene tilpasset opplæring. Det er også presisert at tilpasset opplæring betyr at elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av funksjonsnivå, og at alle skal få utnyttet og utviklet evnene sine. Presiseringen er ment å gjøre det tydelig at tilpasset opplæring gjelder for alle elever, også de med stort læringspotensial. Vi minner om at den tidligere retten til spesialundervisning er delt opp i tre rettigheter: individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse, og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler. Våre erfaringer med spørsmål fra kommunene tilsier at vi i fellesskap må jobbe videre med forståelsen av reglene om individuell tilrettelegging, og vi forventer at kommunene holder seg oppdatert på det som gis av veiledning fra Utdanningsdirektoratet og Statsforvalteren. Noen kommuner har etablert eller benytter seg av alternative opplæringsarenaer for elevene som et ledd i arbeidet med å sikre dem tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vi minner også om at dersom elevene skal ha et tilbud på en alternativ opplæringsarena, må dette følge regelverket for individuelt tilrettelagt opplæring og være til elevens beste.

Rett til særskilt språkopplæring

Gode kunnskaper i norsk er viktig for at elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter, tilegne seg faglig kompetanse, gjennomføre videregående opplæring og kunne delta i det norske samfunnet. Elever som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, og som ikke kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen, har rett til særskilt språkopplæring.

Vi minner i den forbindelse om at elevene også har rett til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag dersom eleven trenger det. Statsforvalteren vil understreke viktigheten av at kommunene jobber godt med å oppfylle disse rettighetene, slik at formålet med reglene kan oppnås i praksis.

Kommunene må planlegge og dimensjonere for å sikre tjenester i tråd med gjeldende lovkrav. Opplæringsloven av 2024 stiller krav om flere lokale forskrifter, og vi forventer at disse nå er vedtatt og kunngjort i tråd med regelverket. Vi ber dere følge opp at nye kommunale forskrifter er vedtatt og at dette ses i sammenheng også med kommunelovens krav til internkontroll.

Statsforvalteren vil også gjennom 2026 tilby flere kurs og kommunale samlinger hvor den nye opplæringsloven er tema. Kommunene oppfordres til å delta aktivt på disse tilbudene for å sikre god regelverksforståelse i alle ledd.

Rett til et trygt og godt skolemiljø

Elevundersøkelsen 2025 viser at det er en positiv utvikling i prosentandelen elever som opplever mobbing, men at det fortsatt er for mange elever som svarer at de opplever mobbing. Meldinger til Statsforvalteren i håndhevingsordningen for skolemiljøsaker ligger fortsatt på et vesentlig høyere nivå enn før og under pandemien. I mange av sakene har skolen ikke oppfylt aktivitetsplikten fordi den ikke har satt inn egnede og tilstrekkelige tiltak. Dette må tas på alvor og krever et intensivert arbeid for å oppfylle elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. En del av dette handler også om å forebygge mobbing og andre krenkelser. Kommunene må sørge for at skolene har en riktig forståelse av regelverket og oppdatert faglig kompetanse. Vi forventer at kommunene jobber kontinuerlig og systematisk for å forebygge krenkelser og fremme trygge og gode skolemiljø. Elever som ikke har det trygt og godt må få god hjelp raskt.

I en del tilfeller er det nødvendig å samarbeide med andre velferdstjenester for å gi elever den hjelpen de trenger, og vi forventer at kommunene sikrer at reglene om samarbeid mellom velferdstjenester oppfylles dersom elevens behov tilsier at det er nødvendig. Gjennom våre saker ser vi at det er særskilte utfordringer knyttet til elever i videregående opplæring for å sikre koordinerte tjenester. Dette er et tema vi vil ha særskilt oppmerksomhet rettet mot i 2026 og hvor det ofte er avgjørende med samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner.

Økende skolefravær

Statsforvalteren er bekymret for økende skolefravær og om elevene det gjelder får den oppfølgingen de har behov for. Kommunene og fylkeskommunene fikk fra 01.08.2024 en skjerpet plikt til å følge opp fravær. Vi forventer at kommunene sikrer at plikten blir oppfylt. Oppfølgingsplikten gjelder alt fravær og fra første dag en elev er borte fra opplæringen. Formålet er å oppnå mer nærvær i skolen og forebygge at elever utvikler urovekkende eller høyt fravær, gjennom på et tidlig stadium å avdekke årsaken til og følge opp fraværet. Kommunene bør ha gode rutiner og system for registering av fravær, avdekking av fraværsmønster og samarbeid med hjemmet. Det er viktig at oppfølgingen av elevers fravær starter tidlig, at man bruker tid med elevene på å forstå årsaken til fraværet og at tiltakene som settes inn er egnede, tilstrekkelige og lovlige. Plikten må også ses i sammenheng med opplæringsplikten og -retten, samt reglene om skolemiljø, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging, og samarbeid mellom velferdstjenester.

Eksamen og vurdering

Eksamen og vurdering har fått mye oppmerksomhet de siste årene. Sammen med sektor fortsetter Utdanningsdirektoratet arbeidet med å forbedre gjennomføringen og kvaliteten ved eksamen. Flere endringer er allerede gjennomført, blant annet som følge av nye læreplaner, nye prøveformer og KI. Vi har nasjonale rammer for standpunktvurderingen gjennom læreplanene og annet regelverk. Rammene skal gi felles retning for vurderingspraksis og karaktersetting, men det er også et betydelig handlingsrom som må konkretiseres lokalt. Direktoratet vil i 2026 styrke arbeidet med standpunktvurdering, og det er utviklet flere støtteressurser som kan hjelpe lærerne i arbeidet med læreplaner og vurdering. Vi oppfordrer kommuner og skoler til å ta disse i bruk.

Gjennom ny opplæringslov og forskrift har Statsforvalteren overtatt ansvar for å behandle klager på blant annet standpunkt i videregående opplæring. Vi gjennomfører hurtigklage for de som kvalifiserer for dette, i hovedsak for fag som avsluttes i videregående opplæring, men vi tilstreber også å kunne gi en rask behandling av klager for 10. trinn. Det vil da være viktig at skolene har beredskap til å kunne fatte nye vedtak før sommerferien for disse. Vi vil også minne om at skolen kan omgjøre standpunktkarakteren til gunst for klageren.

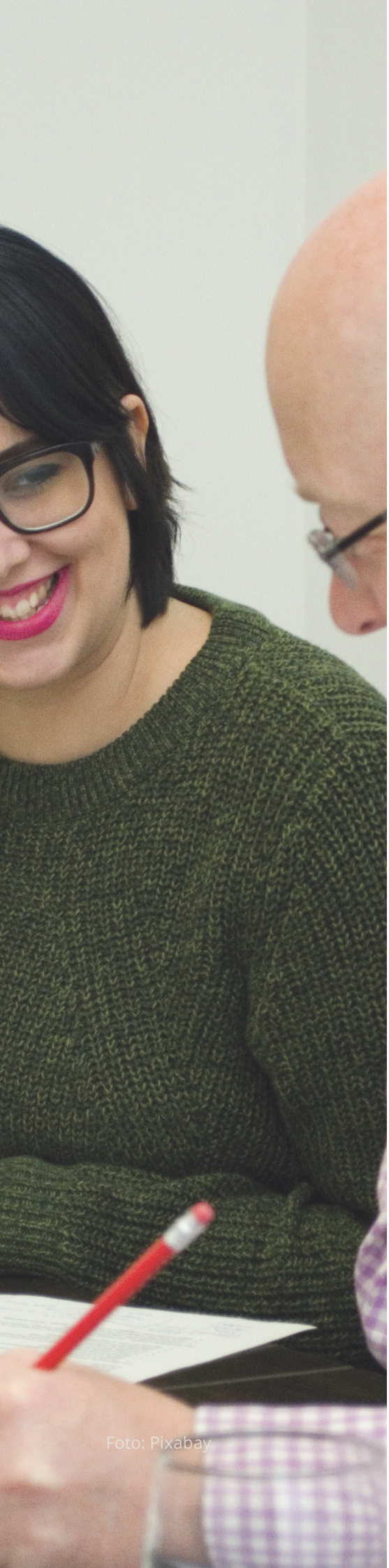


Foto: Pixabay

Velferd og sosial

Det er et mål å motvirke diskriminering og fremme inkludering, forebygge utenforskap og redusere de sosiale forskjellene i samfunnet.

Råd og veiledning fra Statsforvalteren på velferdsområdene

Statsforvalteren har tilgjengelige veiledningstelefoner for kommunene innen flere velferdsområder. Blant annet kan vi kontaktes for råd og veiledning om problemstillinger som gjelder kommunenes ansvar etter sosialtjenesteloven, integreringsloven og boligsosialloven. Informasjon om åpningstid for veiledningstelefonene finner du på nettsidene våre. Vi arrangerer også flere webinarer om regelverksforståelse og kommunenes praksis gjennom 2026. Invitasjon til kurs, opplæring og webinarer gjøres løpende tilgjengelig i vår kurs- og konferansekalender.

Landsomfattende tilsyn ved Nav-kontorene

Statsforvalteren har de siste to årene gjennomført landsomfattende tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for tjenesten økonomisk rådgivning til personer i en vanskelig økonomisk situasjon. Tilsynet er nå avsluttet, men vi anbefaler kommunen å bruke materiellet fra Statens helsetilsyn til utviklings- og forbedringsarbeid også fremover. Veilederen og tidligere tilsynsrapporter kan være til god hjelp for kvalitetsutvikling ved Nav-kontoret, uavhengig av om Nav-kontoret har inngått i det landsomfattende tilsynet eller ikke.

Tema for landsomfattende tilsynsaktivitet med sosiale tjenester i 2026-2027 er barns behov når familien søker sosialhjelp. Tilsynsaktiviteten er frivillig og innebærer at Nav-kontoret gjennomfører en egenvurdering. Statsforvalteren vil ha en rolle som pådriver for forbedring av praksis og understøtte Nav-kontorenes eget forbedringsarbeid i perioden for tilsynet. Kommunene vil motta mer informasjon og invitasjon til å delta i tilsynet første halvår 2026.

Kvalifiseringsprogrammet – et satsningsområde for praksisdeling

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) skal bidra til å sikre tett og koordinert oppfølging over tid og er en rettighet brukere har etter sosialtjenesteloven. Vi ser at kommunene i ulik grad lykkes med å informere, rekruttere og følge opp deltakere i KVP. Kommunene må være særlig oppmerksomme på at brukere som fyller vilkårene for deltagelse, får tilbud om dette og at KVP gis nødvendig prioritet og lederforankring i Nav-kontorene. Under Nav-ledersamlingen i 2025 delte flere kommuner viktige erfaringer fra oppfølging av KVP. Vi anbefaler ledere ved alle Nav-kontorene å prioritere erfaringsdeling med andre ledere fremover. Videre at innsikt fra erfaringsdeling mellom ledere brukes til utviklingsarbeid og oppfølging av KVP ved Nav-kontoret fremover.

Endringer i integreringsloven – introduksjonsprogrammet

Det er vedtatt endringer i integreringsloven og flere av disse trådte i kraft 01.01.2026. Lovendringene skal blant annet bidra til mer arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet. Videre er regelverket forenklet slik at det skal bli lettere å følge opp for kommunene. Vi oppfordrer kommunene til å sette seg godt inn i Integrerings- og mangfoldsdirektoratets oppsummering av lovendringene og oppdatert veileder til integreringsloven.

Endringer i krisesenterloven

Fra og med 01.01.2026 trådte det i kraft flere endringer i krisesenterlova som tydeliggjør det kommunale ansvaret. Formålet med lovendringene er å legge til rette for et krisesentertilbud der kvinner, menn og barn som er utsatt for vold i nære relasjoner, får et helhetlig tilbud som er tilpasset deres behov og livssituasjon. Blant annet er det tydeliggjort i loven at kommunen har plikt til å sørge for likeverdige alternative krisesentertilbud også for brukere som ikke kan benytte det vanlige botilbudet ved krisesenteret, for eksempel brukere med rusproblemer eller psykiske helseutfordringer. Det er også tydeliggjort at krisesentertilbudet skal omfatte oppfølging i reetableringsfasen i samarbeid med andre deler av tjenesteapparatet, for å sikre tidlig og koordinert hjelp.

Vi anbefaler informasjon på Barne- og familiedepartementets nettsider som oppsummerer endringene i krisesenterlova. Statsforvalteren sendte også et eget brev til alle kommunene datert 22.12.2025 med ytterligere informasjon om lovendringene og hva de innebærer.

Rettighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne – CRPD

Det er gjort endringer i menneskerettsloven slik at FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) gjøres til norsk lov. Endringen trådte i kraft 01.01.2026. Kommunene skal følge opp CRPD i alle sektorer og tjenesteområder. Kultur- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har besluttet å forlenge den nasjonale CRPD-satsingen i ytterligere et år, ut 2026. Hensikten er å understøtte kommunenes opplærings- og utviklingsarbeid på området. Vi oppfordrer i denne forbindelse kommunene til å sette seg godt inn i Bufdirs veiledningsmateriell og ressurser til bruk for kommunene i implementeringsarbeidet.



Foto: Getty Images, Mark J. Hunt/Huntstock

Klimaomstilling

Kommunen må arbeide aktivt og målrettet for lavest mulig utslipp innen sine ansvarsområder.

Innen 2050 skal Norge være et lavutslippssamfunn og ha redusert klimagassutslippene med 90-95 % sammenliknet med referanseåret 1990. Beregninger viser at vi ved utgangen av 2024 bare hadde klart å redusere utslippene med 13 %. For å håndtere de økende klimautfordringene må vi omstille samfunnet. Dette innebærer kraftig reduksjon i klimagassutslipp, klimatilpasning og omstilling til et bærekraftig lavutslippssamfunn.

Gode og oppdaterte styringsdokumenter er viktig

Kommunen må ha en overordnet oversikt over direkte utslipp fra egen virksomhet, samt egen energibruk, energieffektiviseringstiltak og muligheten for lokal energiproduksjon. Miljødirektoratet gjør årlige beregninger av kommunenes direkteutslipp, og NVE lager kommunefordelt energiregnskap over kraftforbruket, som bør være en del av kunnskapsgrunnlaget i kommunens klima- og energiarbeid. For å redusere utslippene i kommunen, er det viktig at de overordnede styringsdokumentene har fastsatt ambisiøse mål og konkrete tiltak og virkemidler for klimaomstilling og effektiv og fleksibel energibruk.

Kommuner som ikke har en oppdatert klima- og energiplan, må enten revidere denne eller integrere temaet i kommuneplanens samfunnsdel. Innen dette feltet pågår det mye utviklingsarbeid og nyskaping. Samtidig oppjusteres de nasjonale klimamålene jevnlig og overordnede føringer kan endres. Det er derfor viktig at styringsdokumentene revideres regelmessig for å holde seg relevante inn i kommunens arbeid.

Samfunnsutvikling for økt reduksjon i utslipp og forbruk

Kommunen har en særlig viktig rolle som samfunnsutvikler og må legge til rette for at næringsliv og innbyggere kutter sine utslipp, reduserer sitt forbruk og omstiller seg til et lavutslippssamfunn og en sirkulær økonomi. Det er positivt at flere kommuner har økende oppmerksomhet på rehabilitering og gjenbruk av bygninger, ombruk av byggematerialer, møbler og klær og materialgjenvinning for å redusere forbruk. Alle kommuner må tilrettelegge for utsortering, innsamling og behandling av avfall fra husholdningene som kan materialgjenvinnes eller ombrukes.

Innenfor vår region er det stor variasjon i kommunenes størrelse, innbyggertall og tilgjengelige ressurser, men alle kommuner må prioritere klimaomstillingsarbeidet innen sine virksomheter. Arbeidet må ses på som en integrert del av kommunens oppgaver, og vi oppfordrer til å samarbeide over kommunegrensene, knytte seg til nettverk og delta i regionale samarbeid slik at klimaomstilling løftes som tema og ses i en større sammenheng.



Statlige planretningslinjer for klima og energi gir tydelige føringer for hvordan staten, fylkeskommunene og kommunene skal vektlegge klima og energi i sin virksomhet og myndighetsutøvelse.

Retningslinjene er sektor- og virksomhetsoverskridende, og skal støtte opp under arbeidet med å nå FNs bærekraftsmål.



Foto: Honorata Gajda

Natur, miljø og landbruk

Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med å stanse naturtapet og et hovedansvar for bærekraftig arealbruk.

Naturmangfold må ivaretas

Tap av naturmangfold skjer i et så høyt tempo at man snakker om en naturkrise. Naturmangfold går tapt som følge av blant annet arealinngrep, arealbruksendringer, forurensning og klimaendringer. Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med å stanse dette naturtapet i kraft av å være både planmyndighet og forvaltere av store eiendommer. Stortingsmelding 35 (2023-2024) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur, er Norges handlingsplan for naturmangfold*. Prinsippet om at kommunen har hovedansvaret for bærekraftig arealbruk ligger fast i meldingen. Bærekraftig bruk forutsetter at naturen tas vare på, ikke bare i form av verdifulle naturtypeforekomster, men også i form av funksjonelle økologiske nettverk over større områder. Med dette som bakteppe forventer vi at hensynet til naturmangfold står sentralt i kommunens planlegging og at de samlede virkningene av eksisterende og planlagt arealbruk vektlegges.

Alle tiltak som berører naturen, skal baseres på et oppdatert og godt kunnskapsgrunnlag eller føre-var-prinsippet. Kartleggingsstatus viser at det også i våre områder er store kunnskapshull om naturmangfoldet. Vi forventer at kommunen kjenner til sine vesentlige kunnskapshull og søker å få tettet disse og vektlegger «føre-var-prinsippet» ved tiltak i områder som er dårlig kartlagt.

Vi oppfordrer kommuner med skogeiendommer med viktige naturverdier, til å tilby arealer for vern etter naturmangfoldloven. Restaurering av grøftede myrer er et annet tiltak i tråd med nasjonale og internasjonale målsettinger. Statsforvalteren restaurerer myr og annen natur i og utenfor verneområder, og kan bistå kommuner på dette feltet. Vi tar gjerne imot henvendelser fra kommunene om både vern og restaurering av natur på kommunal grunn. Det finnes en rekke tilskuddsordninger der kommunene kan søke om midler til å ta vare på truet natur, herunder restaurering. Vi ser at kun et fåtall av kommunene i regionen søker om slike tilskudd og oppfordrer derfor alle våre kommuner til å se nærmere på denne muligheten.

Villrein

I 2024 behandlet Stortinget en egen melding om villreinen, og vedtok mål om at den negative utviklingen i villreinområdene må stoppes innen 2030, og at alle villreinområdene skal oppnå minimum middels kvalitet etter kvalitetsnormen innen 2050. De nasjonale villreinområdene skal ha god tilstand senest innen 2100. Vi forventer at kommunene bidrar til å ta tilstrekkelig hensyn til villreinen i sin arealforvaltning etter plan- og bygningsloven og i øvrig saksbehandling som berører villrein, herunder

motorferdsel i utmark. Det er spesielt utfordringer for å sikre tilgang til leveområder og viktige trekkområder. Flere steder er det snakk om å restaurere villreinområder ved å kanalisere bort menneskelig ferdsel som fortrenger villreinen. Dette kan gjøres gjennom sti- og løypeplaner for villreinområdene.

Klima- og miljødepartement vil godkjenne tiltaksplan for Hardangervidda i 2026, og tiltaksplan for Nordfjella vil sendes ut på høring i 2026. Tiltaksplanene vil inneholde en lang rekke ulike tiltak som skal bedre tilstanden til villreinen, og omfatter blant annet arealforvaltning, forvaltning av motorisert ferdsel og friluftslivsferdsel, og revidering av konsesjoner for kraftutbygging. Tiltaksplanene forutsetter at kommuner og andre aktører følger opp sine tiltak i planene.

Avløp

Det er en grunnleggende forutsetning for helse, miljø og sikkerhet å ha en velfungerende avløpsinfrastruktur. Klimaendringer, arealendringer og befolkningsvekst øker belastningen på avløpsinfrastrukturen. Utslipp av avløpsvann skal ikke forringe vannforekomster eller vanskeliggjøre oppnåelse av miljømålene i vannforskriften.

Vi forventer at kommunene har en overordnet plan for avløp, ofte omtalt som hovedplan for avløp, temaplan eller tilsvarende. Den overordnende avløpsplanen skal være kommunens styringsdokument og verktøy for håndtering av avløp, både på både kort og lang sikt. Planen skal forankres i kommunens behov for tiltak og investeringer. Planen skal se ulike mål og prioriteringer i sammenheng, og bidra til at vannmiljømålene i vannforskriften oppnås. Videre forventer vi at kommunene gjennomfører en klimatilpasset miljørisikovurdering av det totale avløpssystemet. Miljørisikovurderingen skal være en viktig del av grunnlaget for den overordnede avløpsplanen og beredskapsplanen.

Dårlig ledningsnett og innlekking av fremmedvann anses i dag å utgjøre det største driftsproblemet ved norske avløpsanlegg. Vi forventer at kommunene iverksetter tiltak som begrenser utslipp fra avløpssektoren, både på avløpsrenseanleggene og avløpsnettet. Dette inkluderer tiltak som reduserer tilførsler av overvann til avløpssystemet. Kommunene må også ha oversikt over sine overløpspunkter, måle/beregne utslippsdata for disse og rapportere dette som en del av den årlige egenkontrollrapporteringen til staten.

Når kommunen legger opp til nye utbygginger, må planene ses opp mot tilstand og kapasitet på avløpsinfrastrukturen. Planlegging av nye utbygginger må ikke skje i områder uten tilstrekkelig avløpskapasitet, eller på bekostning av tiltak satt i verk for å sikre at kommunen driver i tråd med krav for avløp gitt i eller i medhold av lov. Vi presiserer at det vil være i strid med forurensningsloven § 7 dersom avløpsvann fra ny bebyggelse tilknyttes et avløpsanlegg som ikke overholder krav i tillatelse eller forurensningsregelverket. Vi viser til kapittelet om kommunal arealplanlegging for mer informasjon om dette.

Vi forventer at kommunene ved utvikling og oppgradering av avløpsinfrastrukturen, hensyntar *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv*, der det slås fast at tilstanden for livet i Oslofjorden er svært alvorlig. Det er behov for å redusere tilførsler av nitrogen fra avløpssektoren, ved blant annet raskere ledningsnettfornyelse, bedre regulering av båtseptik, samt innføring av nitrogenrensning ved renseanlegg som har utslipp til Oslofjordens nedbørsfelt. Statsforvalteren ser positivt på samarbeid mellom kommunene for å innføre nitrogenrensing av kommunalt avløpsvann til Oslofjorden.

Vi ønsker også å gjøre oppmerksom på at revidert avløpsdirektiv er vedtatt i EU. Direktivet må implementeres i norsk regelverk før kravene blir bindende for norske kommuner. Det nye direktivet innebærer strengere krav til oppsamling og rensing av kommunalt avløpsvann. Vi forventer at kommunene allerede nå starter planlegging og setter av midler til å oppgradere avløpsrenseanlegg, avløpsnett og annen infrastruktur for å imøtekomme kravene.

Vi minner om vass- og avløpsanleggslovas bestemmelser om eierskap for nye avløpsanlegg større eller lik 50 pe. Lovens § 1 fastsetter at nye vann- og avløpsanlegg skal eies av kommunen. Unntaksvis kan kommunen gi tillatelse etter lovens § 2, til at avløpsanlegg eies av private der eierskapet er organisert som andelslag eid av brukerne.

Vi ønsker også å opplyse om at kommunen har mulighet til å pålegge eieren av en eiendom som er tilknyttet et kommunalt avløpsanlegg, å koble overvann helt eller delvis fra avløpsanlegget eller fordrøye overvannet før påslipp til anlegget, for å avlaste avløpsanlegget. Kommunene har også i 2025 fått anledning til å pålegge eieren å gjennomføre tiltak for å håndtere overvannet på egen eiendom, eller å lede overvannet til et annet avløpsanlegg eller en alternativ avrenningsvei.

Jordvern og økt matberedskap

Kommunen skal legge gjeldende nasjonale og regionale føringer for jordvern og landbruk til grunn for samfunns- og arealplanleggingen. Det er også satt nasjonale mål for økt selvforsyning av jordbruksvarer i meldingen om totalberedskap som ble vedtatt av Stortinget i 2025 og meldingen om matberedskap som ble vedtatt av Stortinget i 2024. For å lykkes med dette, må areal som egner seg for matproduksjon ikke bygges ned. Nasjonal jordvernstrategi ble sist oppdatert av Stortinget i 2023, og jordvernmålet er strammet inn til at årlig omdisponering av dyrka jord skal begrenses til under 2000 dekar per år, og at jordbruksareal skal bevares for framtidig matproduksjon. Jordvern handler også om bevaring av dyrkbar jord, og jordsmonnet som grunnlag for naturmangfold, skog, karbonlagring og viktige økosystemtjenester, som flomdemping, fordrøyning og filtrering av vann. Hensynet til jordvern er også styrket i Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet, som ble oppdatert i desember 2024.

Nasjonale og regionale interesser for jordvern - klargjering av motsegnspraksis er gitt i rundskriv M-1/2025. Vi viser også til Landbruks- og matministerens brev til kommunen av januar 2021, mars 2022 og januar 2024, som er gjengitt på vår nettside for jordvern. Brevene viser kommunens oppgaver for å sikre jordressursene, og tydeliggjør jordvern og matproduksjon som samfunnsviktige hensyn. Vi anbefaler at kommunen vurderer en nullvisjon for omdisponering av dyrka jord.

Kommunen bør vurdere revisjon eller utarbeiding av nye temaplaner og/eller kommunedelplaner for landbruk og kommunal jordvernstrategi. Kommunen kan søke Landbruksdirektoratet om tilskudd til utarbeiding av kommunal jordvernstrategi. Formålet med kommunal jordvernstrategi er økt kunnskap om jordbruksarealene og økt oppmerksomhet om jordvern og tiltak for å redusere omdisponering av dyrka og dyrkbar jord.
En kommunal jordvernstrategi vil ikke være juridisk bindende, men bør være politisk forankret og være retningsgivende for kommunens arealplanlegging, byggesaksbehandling og landbruksforvaltning. Den bør ligge til grunn for rullering av kommuneplanens arealdel, samt ved utarbeidelse av nye kommunedelplaner og reguleringsplaner. Jordvernstrategiens ambisjon, mål og prinsipper bør innarbeides i kommuneplanens samfunnsdel.

Jordvernmålene gjelder for hele landet og inn- og utmarksbeiter, stølsområder med grasproduksjon er også verdifulle for matproduksjon/-beredskap og som kulturlandskap. Setring/stølsdrift har kommet inn på UNESCOs liste over immateriell kulturarv i 2024, og slike områder bør ivaretas i kommunens arealplaner.
Vi anbefaler at kommunene utarbeider beitebruksplan.



Foto: Pixabay

Samfunnssikkerhet og beredskap

Totalforsvarsåret 2026 setter rammene for mye av det forebyggende arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i 2026. Oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskaps- og kontinuitetsplaner skal legge grunnlaget for øvelser og håndtering av reelle hendelser.

Totalforsvarsåret 2026

2026 er utpekt som Totalforsvarsåret, med mål om å styrke samspillet mellom sivile og militære aktører for å håndtere kriser og krig. Kommunene har en nøkkelrolle i totalforsvaret, gjennom å sikre kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner, beskytte befolkningen og bidra til nasjonal motstandskraft. Kommunens overordnede ansvar i denne sammenheng er beskrevet gjennom pliktene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Vi forventer at kommunene prioriterer beredskapsarbeid, oppdaterer planer og deltar aktivt i øvelser og samarbeid med statlige, private og frivillige aktører. Statsforvalteren har for 2026 blant annet fått i oppdrag å være en pådriver og veilede kommunene i etablering og bruk av kommunale beredskapsråd, med mål om at alle kommuner har etablert kommunalt beredskapsråd eller er tilknyttet et beredskapsråd innen utgangen av 2026. Videre skal vi bidra til at alle kommuner er forberedt på sikkerhetspolitisk krise/krig, ved å ha oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser som inkluderer hendelser i øvre krisespekter.

Mot sommeren er det ventet en ny veileder som skal beskrive kommunenes rolle i krig. Denne, sammen med øvingskonseptet «Norge øver», anser vi som den viktigste totalforsvarsaktivteten for kommunene i 2026.

Oppdatering og samordning av planverk

Den sikkerhetspolitiske situasjonen, klimautfordringer og økende digital sårbarhet stiller stadig større krav til oppdatering og samordning av beredskapsplaner. Dette gjelder både internt i kommunen og på tvers av kommunegrenser, samt i samarbeid med sivile og militære aktører. Vi oppfordrer kommunene til aktivt å vurdere samarbeid med frivillige organisasjoner og næringslivet for å styrke beredskapsarbeidet. Slike partnerskap kan bidra med ressurser, kompetanse og fleksibilitet som er verdifulle i krisesituasjoner. Dette må også ses i sammenheng med etableringen eller videreutviklingen av kommunale beredskapsråd, og oppdatering av planverk.

Norge øver

I «Norge øver» er ambisjonen at alle norske kommuner gjennomfører en diskusjonsøvelse om deres ansvar og roller i krig. DSB lager i samarbeid med statsforvalterne ulike scenariofortellinger, som skal tilpasses regionale utfordringer og problemstillinger og benyttes i øvelsene. Det vil også bli utarbeidet spørsmålskort med ulike temaer, blant annet:

- Helseberedskap
- Evakuering
- Alliert mottak
- Arealplanlegging
- Krisekommunikasjon

Tilsyn med kommunal beredskapsplikt og samfunnssikkerhet i kommunal arealplanlegging

Vi vil fortsette med å føre tilsyn med kommunal beredskapsplikt i utvalgte kommuner i 2026. Mer informasjon om disse tilsynene gis i eget informasjonsskriv til beredskapsledere/-koordinatorer i hver kommune. I 2026 vil sikkerhetspolitisk krise/krig og kommunale beredskapsråd i større grad enn før være tema under tilsyn.

Samfunnssikkerhet i arealplanlegging er omtalt under kapittelet om kommunal arealplanlegging 2026. Vi understreker viktigheten av et tett samarbeid mellom kommunens plan- og beredskapskapasiteter, samt å vurdere tidligere godkjente arealplaner opp mot endringer i samfunnet. Ved nye planer for storulykkevirksomheter eller ved rullering av planer, må risikoen ivaretas og synliggjøres med hensynssoner i plankartet med tilhørende bestemmelser. Vi vil i 2026 kartlegge at beredskapsplaner for storulykkevirksomheter er samordnet med overordnede beredskapsplaner.

Beredskapskoordinatorene i hver kommune vil motta et eget informasjonsskriv fra samfunnssikkerhet- og beredskapsstaben, hvor vi informerer om de kommunerettede aktivitetene vi har planlagt i 2026. Dette inkluderer også plan for tilsyn med kommunal beredskapsplikt og mer informasjon om planlagt øvingsaktivitet.

Egenberedskap

Beredskap handler om å være forberedt på uønskede og uforutsette hendelser, og behovet er like viktig i eget hjem og nabolag, som i kommune, fylke og andre virksomheter. Kommunen har særlig ansvar for å oppmuntre innbyggere til å utvikle robust egenberedskap slik at de kan ta vare på seg selv i kriser – enten det skyldes ekstremvær, sabotasje eller andre hendelser.

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap (DSB) anbefaler befolkningen å sørge for at de kan klare seg selv i opptil en uke. Bakgrunnen for rådene er dagens sikkerhetspolitiske situasjon i Europa, klimaendringer og samfunnets avhengighet av strøm, vann og mobilnett. Ved at flest mulig er forberedt på å klare seg selv i en uke, kan myndigheter og nødetater prioritere dem som trenger mest hjelp under en krise.

Kommunen bør aktivt oppfordre innbyggerne til å ha god egenberedskap året rundt, og oppfordres til å delta i DSBs egenberedskapskampanje i uke 44 for å kunne gi innbyggerne konkrete råd.

For at kommunen skal kunne håndtere kriser effektiv og opprettholde kritiske tjenester, er det avgjørende at kommunen i seg selv også har god egenberedskap. I 2025 kom DSB med råd om egenberedskap for virksomheter. Alle virksomheter bør ha en plan for hva de skal gjøre ved ulike kriser.



Hovedpunktene i DSBs anbefalinger om egenberedskap:

- Vær forberedt på kunne klare deg i én uke
- Sikre basisbehov som vann, mat og varme
- Ha fokus på felles egenberedskap gjennom samarbeid med familie, venner og naboer
- Tenk psykisk helse og fellesskap
- Vær kritisk i din vurdering av informasjon som spres

Foto: Simen Prestaasen/DSB

Tilsyn med kommunal beredskapsplikt og samfunnssikkerhet i kommunal arealplanlegging

Vi vil fortsette med å føre tilsyn med kommunal beredskapsplikt i utvalgte kommuner i 2026. Mer informasjon om disse tilsynene gis i eget informasjonsskriv til beredskapsledere/-koordinatorer i hver kommune. I 2026 vil sikkerhetspolitisk krise/krig og kommunale beredskapsråd i større grad enn før være tema under tilsyn.

Samfunnssikkerhet i arealplanlegging er omtalt under kapittelet om kommunal arealplanlegging 2026. Vi understreker viktigheten av et tett samarbeid mellom kommunens plan- og beredskapskapasiteter, samt å vurdere tidligere godkjente arealplaner opp mot endringer i samfunnet. Ved nye planer for storulykkevirksomheter eller ved rullering av planer, må risikoen ivaretas og synliggjøres med hensynssoner i plankartet med tilhørende bestemmelser. Vi vil i 2026 kartlegge at beredskapsplaner for storulykkevirksomheter er samordnet med overordnede beredskapsplaner.

Beredskapskoordinatorene i hver kommune vil motta et eget informasjonsskriv fra samfunnssikkerhet- og beredskapsstaben, hvor vi informerer om de kommunerettede aktivitetene vi har planlagt i 2026. Dette inkluderer også plan for tilsyn med kommunal beredskapsplikt og mer informasjon om planlagt øvingsaktivitet.

Fem konkrete råd for å styrke beredskapen i en virksomhet:

- Kartlegg kritiske områder
- Vurder konsekvenser av forstyrrelser/stans
- Skaff oversikt over avhengigheter
- Sikre drift ved hendelser
- Utarbeid en plan for gjenoppretting og normalisering



Foto: Getty Images

Andre forhold

Offentlighetsloven

Vi minner om at både innsynskrav og klager over avslag på innsyn skal behandles «utan ugrunna opphald», jf. offentleglova §§ 29 og 32. Sivilombudet har gitt uttrykk for at innsynskrav bør behandles innen én til tre arbeidsdager, og at kommunens og Statsforvalterens samlede saksbehandlingstid i klagesakene ikke bør overstige to uker. Den automatiske klageadgangen som oppstår dersom kommunen ikke har besvart et innsynskrav innen fem arbeidsdager gir liten effekt dersom den forberedende klagesaksbehandlingen i kommunen trekker ut i tid. I de tilfellene hvor Statsforvalteren opphever kommunens vedtak, ber vi om at det raskt tas stilling til innsynskravet på nytt. Sivilombudet har uttalt at forvaltningsorganer må sørge for å organisere seg slik at lovens korte frister oppfylles. Dersom dere i enkeltsaker ser at kommunen ikke klarer å overholde fristene, bør parten orienteres om forventet saksbehandlingstid.

I klagesaker etter offentleglova skal Statsforvalteren vurdere om klager har rett til helt eller delvis innsyn i de dokumentene/opplysningene som kommunen har avslått innsyn i. For å kunne ta stilling til dette er det viktig at kommunen oversender alle dokumentene i saken, dvs. også de dokumentene som kommunen har unntatt fra innsyn.

Habilitet

Kommuneloven skal blant annet bidra til at kommuner er tillitsskapende, jf. lovens § 1-1. I dette ligger det blant annet at hensyn som etikk, rettssikkerhet og åpenhet skal ivaretas. Reglene om inhabilitet i forvaltningsloven og kommuneloven skal bidra til at forvaltningsvedtak treffes på et objektivt grunnlag, uten påvirkning av utenforliggende hensyn.

Statsforvalteren forventer at kommunene har rutiner som sikrer at den enkelte tjenestemann vurderer sin habilitet før vedkommende deltar i saksbehandlingen eller treffer avgjørelsen i en sak. En folkevalgt representant skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham inhabil, slik at det blir mulig å innkalle varamedlem til å møte og delta ved avgjørelsen av inhabilitetsspørsmålet, og eventuelt tiltre ved realitetsbehandlingen hvis det folkevalgte organet kommer til at vedkommende er inhabil.

Tobakkskadeloven

Det er innført røykeforbud på lekeplasser og utendørs idrettsområder fra 01.01.2026. Kommunen og Sysselmesteren fører tilsyn med at røykeforbudet overholdes.

Kommunen kan gi pålegg om retting og tvangsmulkt ved brudd på røykeforbudet. Det er den ansvarlige for området som kan ilegges reaksjoner, ikke den enkelte røyker. Den ansvarlige for området kan klage på kommunens vedtak til Statsforvalteren.

Samordning av statlig tilsyn

Statsforvalteren samordner statlige tilsyn rettet mot kommunesektoren for å sikre best mulig koordinering, effektivitet og læring.

Samordningen er i utgangspunktet planlagt å skje periodevis, men i praksis foregår den løpende, da tilsynsmyndighetene av ulike årsaker ikke alltid klarer å planlegge innen hovedfristen 1. desember året før. Dette betyr at kommunene må følge med på Tilsynskalenderen for å holde seg orientert om de planlagte tilsynene for inneværende år.

I informasjonsbrev datert 08.12.2025 informerte vi om planlagte statlige tilsyn per denne datoen for 2026. Brevet inneholdt også et notat som beskriver tilsynsetatenes prioriteringer og satsinger på de respektive tilsynsområdene for 2026. Hensikten er å gi kommunene og fylkeskommunene bedre oversikt og forutsigbarhet.

Vi oppfordrer kommunene til å gi oss en tilbakemelding på våre gjennomførte tilsyn, gjennom denne lenken.



Foto: Pixabay

Kommunal arealplanlegging

Tidlig kjennskap til føringer gir økt forutsigbarhet og effektivitet, og dessuten tid til å vurdere gode løsninger. Kommunen har et stort ansvar for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser.

Om kommunen følger føringene, reduseres sannsynligheten for innsigelser, noe som kan bidra til mer effektive planprosesser og bedre ivaretakelse av lokaldemokratiske målsettinger.

Hensikten med denne delen av dokumentet er å:

- få frem og ivareta prioriterte nasjonale føringer for arealutviklingen
- bidra til effektiv arealplanlegging
- presentere en oversikt over føringer og veiledning innenfor våre fagområder
- presisere kommunens ansvar som planmyndighet
- tydeliggjøre vår rolle i planprosessene

Retningslinjene for Statsforvalterens innsigelsespraksis ligger på vår nettside. Der finner dere også en oversikt med veiledere og overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde.

Vi baserer våre forventninger på styringsdokumenter fra departementer, nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og andre nasjonale føringer gitt gjennom for eksempel vedtatte meldinger til Stortinget, retningslinjer, rundskriv og lovverk.

I dette dokumentet vil vi gi en tematisk oversikt over viktige prioriteringer og premisser for den kommunale arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Dette er ment som et hjelpemiddel for kommunen, og til private forslagsstillere av reguleringsplaner. Kommunen må i sine planer belyse hvordan relevante føringer er ivaretatt.

Grønn vekst og mindre ulikhet. Den økonomiske dimensjonen av bærekraftig utvikling handler om å sikre økonomisk trygghet for folk og samfunn.



Nasjonale forventninger

Vi nevner noen av føringene fra Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027. FNs 17 bærekraftsmål skal nås innen 2030. Vi har utfordringer med å nå målene om reduserte klimagassutslipp, ansvarlig forbruk, ressursbruk, bevaring av naturmangfold og mindre ulikhet.

Omdisponering og nedbygging av dyrka jord og karbonrike arealer, inkludert myr, våtmark og skog, skal unngås så langt som mulig. Jordvern er fremhevet som viktig for samfunnssikkerhet og beredskap.

Regjeringen forventer at det legges til rette for mer fornybar energiproduksjon, særlig i områder med kraftkrevende næringsutvikling. Det er gjort endringer i regelverket knyttet til vindkraftverk på land og for solkraftverk. Behovet for tilstrekkelig næringsareal, med minst mulig negative konsekvenser for klima, miljø og samfunn, må ses i et regionalt perspektiv.

Regjeringen er videre opptatt av samfunnssikkerhet, å redusere sosiale forskjeller og utvikle gode lokalsamfunn i bygd og by. Det er ønskelig med vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling. Dette gjelder, for vår region, kanskje særlig deler av Buskerud og grensetraktene i Østfold. Det er viktig å sikre tilstrekkelig bosetting og et godt tjenestetilbud i slike områder.

Kommunen har en viktig rolle i arealplanleggingen, slik at de regionale, nasjonale og internasjonale målene kan nås. Statlige planretningslinjer markerer nasjonal politikk på områder som det er spesielt viktig at blir fulgt opp i planleggingen.



Foto: Pixabay

Tid for «planvask» og mindre nedbygging av natur- og landbruksområder.

Et mer bærekraftig samfunn

Kommunen har en avgjørende rolle i å realisere en bærekraftig samfunns- og arealutvikling. Dette inkluderer de tre dimensjonene; miljø, sosiale forhold og økonomi. Oslo og kommunene i Akershus, Buskerud og Østfold utgjør den mest befolkningstette regionen i landet. Mange av kommunene har et stort arealpress, samtidig som det er utfordringer med sosiale forhold i befolkningen.

Norge skal bli et lavutslippssamfunn og vi må forbruke mindre areal til utbygging. Om vi skal bruke mer areal til energiproduksjon og annen næringsutvikling som bidrar til «grønn omstilling» og samtidig oppnå mål om reduserte klimagassutslipp, jordvern, sikre vannmiljøet og stanse tap av naturmangfold, må vi redusere utbyggingsareal for andre samfunnsformål. Dette gjelder for eksempel formål som fritidsbebyggelse og boliger. De «grå arealene» og potensialet for fortetting/transformasjon må utnyttes før det tas i bruk nye natur- og landbruksarealer til utbygging.

I tillegg til å kutte utslippene så mye og så raskt som mulig, må vi også forberede oss på klimaendringene. Vi må ta vare på miljø og naturmangfold, sikre naturressurser og sørge for en utvikling som er sosial og økonomisk bærekraftig.

Dette er krevende, men planlegging i samsvar med plan- og bygningsloven og innenfor nasjonale og regionale føringer er et viktig verktøy for å nå målsettingene. Det er et stort lokalt politisk handlingsrom for hvordan dette skal løses.

Vi har nedenfor løftet frem noen tema vi mener er viktig for at kommunens arealplanlegging skal bidra til en bærekraftig utvikling.

Klima og energi

For at Norge skal oppfylle natur- og klimamålene vi har forpliktet oss til, må kommunen aktivt bruke planverktøyene for å hindre nedbygging av karbonrike arealer. Karbonrike arealer som skog, jordbruksareal, torvmark, myr, tidevannssump og andre typer våtmark har stor evne til lagring av karbon. Kommunen skal ha oversikt over hvilke arealer som er store karbonlagre.

Statlige planretningslinjer for klima og energi stiller krav om at kommunen skal ta i bruk oppdatert kunnskap i sin planlegging, jf. punkt 4.1. Vi ber kommunen om å benytte kartløsninger og kalkulatorer til å beregne utslipp og vurdere konsekvenser ved nedbygging av karbonrike arealer, særlig for tidligere avsatte områder i kommuneplanens arealdel og urealiserte reguleringsplaner i forbindelse med planvask og rullering av kommuneplanen. NIBIO vil i løpet av januar 2026 publisere en kartbasert klimagasskalkulator, som gjør det enkelt for kommunen å beregne potensielle utslipp ved omdisponering av arealer.

Planleggingen i kommunen skal tilrettelegge for utslippsfrie, arealeffektive, energieffektive og ressurseffektive løsninger. Kommunen må vurdere muligheter for produksjon av fornybar energi innenfor større utbyggingsområder og på allerede nedbygde arealer.

Kommuner som ønsker å tilrettelegge for produksjon av fornybar energi, må ta stilling til og sette av egnede arealer ved rullering av kommuneplanens arealdel. Det er ved rullering av kommuneplanens arealdel det er enklest å vurdere alternativer og samlet belastning. Samtidig kan ikke energi- og ressursbruken fortsette å øke slik som nå. Kommunen må tenke sirkulært rundt eksisterende bygningsmasse, materialer og infrastruktur for å begrense forbruk og redusere klimagassutslipp gjennom planleggingen. Vi anbefaler at det som ledd i planprosesser blir beregnet klimaeffekt av tiltak.

Kommunen må sette seg inn i «Unngå, flytte, forbedre-rammeverket» (forkortet UFF), og bruke dette aktivt i arealplanleggingen for tiltak som kan ha negativ klimaeffekt. Prinsippene skal følges i prioritert rekkefølge; *Unngå, Flytte, Forbedre*. Innen arbeidet med klimagassreduksjon kan *Unngå* for eksempel være at man reduserer behovet for transport ved fortetting av byer og tettsteder. *Flytte* kan være at man legger til rette for god kollektivtransport. *Forbedre* kan være elektrifisering av kjøretøy.

Vi minner om at plandokumentene skal gjøre rede for tiltak for å redusere energiforbruk og klimagassutslipp. I planbeskrivelsen og i saksframlegg til planbehandling, må det komme fram hvordan nasjonale klimahensyn er ivaretatt i planforslaget.

Arealbruk og mobilitet

De fleste føringene er like for alle kommuner, men i statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet er det gjort et skille mellom regioner med mindre byer og tettsteder, og regioner med større byer. I sistnevnte skal nullvekstmålet oppnås.

Kommunens planlegging skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og lokalsamfunn, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet. Planleggingen skal samtidig bidra til reduserte klimagassutslipp, et klimatilpasset samfunn og ivaretakelse av naturmangfold, samt redusere tapet av dyrket mark, natur-, villrein- og friluftsområder og karbonrike arealer.

Det stilles krav til oppdatert kunnskapsgrunnlag og alternativvurderinger. Arealregnskap bør utarbeides slik at kommunene kan sette mål om å redusere nedbygging av landbruks-, natur- og friluftsområder. Ved revisjon av kommuneplanens arealdel skal kommunen vurdere å ta ut eller redusere omfanget av planlagt utbyggingsareal. Fylkeskommunene publiserer en ny kartløsning utarbeidet gjennom arealregnskapsprosjektet. Miljødirektoratet har laget et kart over grå arealer som skal hjelpe kommunen å planlegge for utbygging i allerede utbygde områder, og unngå nedbygging av natur- og landbruksarealer.

I forbindelse med foreslått forbud mot nedbygging av myr er det sendt ut et brev som påpeker kommunens ansvar for å ta vare på myr i sin arealforvaltning. Fra 01.01.2026 er det forbudt med nye næringsmessige uttak av myr til torvprodukter eller andre tekniske formål, jf. naturmangfoldloven § 56 a.

Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå løsninger som er arealeffektive, begrenser transportbehovet og legger til rette for kollektivtransport, sykkel og gange og fortetting rundt knutepunkter. Hovedtyngden av boliger, handel, tjenester og arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter må lokaliseres i tråd med dette. Det er også viktig å sikre tilstrekkelig bo- og stedskvalitet i utbyggingen.



Foto: Getty images/Patrick Wittmann

Fortetting og transformasjon skal vurderes og bør utnyttes før nye utbyggingsområder settes av og tas i bruk. Prinsippet om «rett virksomhet på rett sted» med hensyn til besøkstall, antall arbeidsplasser og transportgenerering skal legges til grunn for planleggingen.

Kommunen må avgrense byggesonen og utvikle kompakte byer og tettsteder. Dette for at innbyggernes og næringslivets transport skal kunne reduseres. For at dagens og fremtidens transport i størst mulig grad skal kunne skje med gange, sykkel og kollektivtrafikk, og for å ta vare på jordbruksarealer og natur, må utbyggingen konsentreres.

I Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold er det gjeldende regionale planer, og det arbeides med nye. De regionale planene for areal og transport er noe ulike i form, men har likevel svært mange likhetstrekk.

I regioner med mindre byer og tettsteder kan det, innenfor øvrige føringer, legges til rette for noe spredt boligbygging. Det er viktig at eventuell bruksendring av bygninger til boligformål ses i sammenheng med øvrig nybygging og at veilederen for spredt utbygging benyttes.

Også for fritidsbebyggelse skal fortettingspotensialet kartlegges og utnyttes før det blir lagt til rette for utvidelse av eksisterende områder eller utbygging i nye områder. Utbyggingsområdene bør avgrenses mot sammenhengende natur- og friluftsområder. Utvikling av nye fritidsboligområder må ses i sammenheng med eksisterende og framtidig behov for infrastruktur og tjenestetilbud.

Regioner med større byer

Klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange. I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter skal det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon med kvalitet. Stedskvaliteter, gode uteområder, bokvalitet og tilgang til grøntstrukturer og naturområder bør vektlegges.

Folkehelse og boligsosiale hensyn

By- og tettstedsutviklingen skal bidra til å ivareta folkehelse og boligsosiale hensyn. Kommunen må jobbe kunnskapsbasert, systematisk og langsiktig med folkehelsearbeidet, og ivareta boligsosiale hensyn. Gjennom arealplanlegging bidrar kommunen til å ivareta sitt ansvar etter folkehelseloven §§ 5-7, i tråd med Helsedirektoratets veileder for systematisk folkehelsearbeid.

Kommunen må vurdere krav i arealplanene for å ivareta universell utforming og FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), både for omgivelser og bebyggelse. Kommunen legger også premisser for et aldersvennlig samfunn.

Boligsosial planlegging

Formålet med lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet er å få et klarere og mer samlet regelverk på det boligsosiale feltet. Loven viderefører og presiserer i hovedsak pliktene kommunen har gjennom medvirkningsansvaret i sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. Kommunen er ansvarlig for å ha oversikt over boliger til vanskeligstilte, og til å ta boligsosiale hensyn i plan.

Viktige tiltak er å sikre variasjon i boligtilbud innad i boområder og å utjevne forskjeller mellom boområder. Regionale boligbehovsanalyser bør utarbeides samt lokale analyser av boligmarkedet, jf. Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet.

Regjeringen har utarbeidet Meld. St. 13 (2023–2024) *Bustadmeldinga – Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet* med tiltak som skal legge til rette for en helhetlig og aktiv boligpolitikk lokalt, regionalt og nasjonalt. Det overordnede målet med boligpolitikken er at folk skal kunne bo i en egnet bolig i hele landet.
I meldingen legger regjeringen frem fire innsatsområder for boligpolitikken:

- Flere skal få mulighet til å eie egen bolig
- Leiemarkedet skal være trygt og forutsigbar
- Ta vare på boligene vi har, og bygge de vi trenger, og
- Forsterket innsats for de som ikke selv klarer å skaffe seg og beholde en egnet bustad

Regjeringen vi sikre at kommunen har de forutsetningene og rammevilkårene de trenger for å kunne ta en aktiv boligpolitisk rolle ut fra lokale forhold, prioriteringer og nasjonale mål.

For noen kommuner er det behov for økt hastighet i boligbyggingen. Dette for å kunne møte den forventede veksten i husstander, og de boligbehovene som følger av at en større andel av befolkningen blir eldre. Det er viktig at barn og unge har gode boforhold, at unge kan etablere seg på boligmarkedet, at tilflyttende arbeidstakere har et sted å bo, og at eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang på egnede boliger med universell utforming. Et godt og variert boligtilbud kan også forebygge at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet og motvirke segregering.

Bo trygt hjemme

Kommunen er den viktigste aktøren i bostedspolitikken. Som myndighet med ansvar for arealplanlegging legger kommunen premisser for et aldersvennlig samfunn. Kommunen har derfor en viktig rolle i gjennomføringen av reformen Fellesskap og mestring- Bu trygt heime, som skal skape et aldersvennlig samfunn, herunder bidra med tilpasninger så eldre kan bli boende hjemme og sørge for et tilgjengelig tjenestetilbud når behovet oppstår.

For noen vil det å gjøre utbedringer i egen bolig være førstevalget. Andre vil flytte til en mindre og mer lettstelt bolig i sentrumsnære strøk eller søke seg mot sosiale boformer. Alle har imidlertid ikke de samme valgmulighetene. Det kan være utfordringer tilknyttet helse, økonomi eller mangel på egnede boliger. Når kommunen skal planlegge og legge til rette bosteder for eldre, er det flere forhold som spiller inn, herunder inkluderende bomiljø og stedskvaliteter, kommunens organisering av tjenesteytelse, og hvor de lokaliserer private tjenester og opplevelsestilbud.

Vi anbefaler kommunene å ta i bruk Husbankens virkemidler, som startlån, også for eldre som har behov. Bostøtte skal sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter et egnet bosted. Startlån kan bli brukt til å kjøpe bosted, til å refinansiere dyre lån for å beholde bosted, eller til å utbedre og tilpasse bostedet. Ordningen er i dag lite brukt til å oppgradere bosteder slik at personer kan bli boende hjemme lenger. I statsbudsjettet for 2026 er det i tillegg innført et nytt tilskudd gjennom Husbanken til privatpersoner som ønsker å oppgradere eller tilpasse egen bolig for å gjøre den mer aldersvennlig. Tilskuddet kan dekke en andel av kostnadene, opp til et fastsatt maksimalt beløp per bolig, og kan kombineres med gunstige lån fra Husbanken.

Aldersvennlig stedsutvikling og planlegging skal bidra til gode og levende lokalsamfunn for alle. Økt antall egnede boliger og sosiale boformer kan gjøre eldre mer selvhjulpne, samtidig som hjemmebasert omsorg får bedre arbeidsforhold. Det kan også gjøre eldre mindre isolerte og ensomme og bidra til økt livskvalitet.

Barn og unge

FNs barnekonvensjon fastslår at alle barn og unge under 18 år har rett til en trygg og god oppvekst, og vi forventer at den praktiske bruken av barnekonvensjonen gjennomføres på alle samfunnsområder. Barn utgjør 20 % av befolkningen og kan ikke påvirke politikken ved valg. Voksne har et særlig ansvar for å oppfylle deres rettigheter. Når det tas avgjørelser som påvirker barn og unge, mangler ofte en god vurdering av konsekvensene for barns liv og rettigheter. Det er viktig å gjøre en barnerettighetsvurdering som belyser de positive og negative konsekvensene av planforslag før beslutninger blir tatt. Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen og veilederen Barn og unge i plan og byggesak må brukes for å ivareta deres oppvekstsvilkår.

Støy og luftkvalitet

Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2021) må følges opp. Der det bygges støyfølsom bebyggelse i støyutsatte områder er det viktig å sikre avbøtende tiltak som bidrar til et godt bomiljø. En stille side av alle boenheter hvor blant annet soverom plasseres, er en viktig minimumskvalitet. Dette er en side av boenheten som har støynivå under anbefalte grenseverdier uten noen form for tiltak nær boligen. Der det åpnes for bruk av dempet fasade må det vurderes og sikres konkret hva slags tiltak som skal benyttes. Dette fordi ulike avbøtende tiltak for dempet fasade har varierende innvirkning på bokvaliteten. Vi viser også til retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520), og vil fremheve at det kan være samspilleffekter mellom støy og luftforurensning som øker risiko for plage og negative helsekonsekvenser.

Samfunnssikkerhet

Gjennom god kommunal arealplanlegging kan risikoen og kommunens sårbarhet for uønskede hendelser forebygges og reduseres. Det er viktig at kommunen som planmyndighet ser egen rolle i sammenheng med kommunens ansvar som beredskapsmyndighet, jf. sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrift om kommunal beredskapsplikt. Risikoer identifisert i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), skal følges opp i ROS-analysene etter plan- og bygningsloven § 4-3.

Plan- og bygningsloven stiller krav om ROS-analyse ved alle planer for utbygging. ROS-analyser skal gi grunnlag for at planleggingen kan forebygge risiko for skade og tap av liv, helse og viktig infrastruktur, kritiske samfunnsfunksjoner, samt ivareta kapasitet til å beskytte befolkningen. ROS-analysen skal beskrive sårbarheter og risikoen for uønskede hendelser, som kan ha betydning for utbyggingen. Dette gjelder både naturfarer, klimaendringer, hendelser ved virksomheter og kritisk infrastruktur som kan være i eller utenfor planområdet. ROS-analysen er beslutningsgrunnlag for å vurdere om området kan benyttes til utbyggingsformålet, og om det skal gjøres tiltak som innarbeides i planbestemmelser og plankart. Vi anbefaler kommunene å vurdere tidligere godkjente arealplaner opp mot endringer i samfunnfunnet. Dette kan gjelde alt fra endringer i naturfarer til den sikkerhetspolitiske situasjonen. Dette vil hjelpe kommunen til å ha et helhetlig perspektiv i arbeidet med samfunnssikkerhet, og være tilpasningsdyktig i et samfunn i endring.

Vi anbefaler at kommunene bruker Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin veileder Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging. Kommunen må ta stilling til hvilken risiko som aksepteres i planen og hvilke akseptkriterier som skal legges til grunn. Det er viktig at ROS-analysen beskriver vurderinger av arealer, risikoer og sårbarheter, og hvordan risikoen blir videre fulgt opp videre gjennom planleggingsvirkemidler. Kommunen må sørge for at ROS-analysen er av tilfredsstillende kvalitet og baserer seg på oppdatert kunnskap. Det bidrar til at hensynet til samfunnssikkerheten også ivaretar tidligere godkjente arealplaner.



Gjennom god kommunal arealplanlegging kan risikoen og kommunens sårbarhet for uønskede hendelser forebygges og reduseres.

Foto: Getty Images

Risikoer og sårbarheter som vurderes i kommuneplanens arealdel, skal utredes på reguleringsplannivå. Rundskriv H-5/18 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling beskriver hvilke forventninger det er til samfunnssikkerhet for de ulike plannivåene. Rundskrivet beskriver også hvordan reell fare skal avklares på siste plannivå, og ikke kan utsettes til byggesaksbehandlingen.

ROS-analyser og kommunens arealplanlegging må ta hensyn til klimaendringer ved vurdering og forebygging av naturfarer som flom, skred, havnivåstigning, høye vannstander (stormflo), erosjon, skogbrann og overvann. Vi viser også til teksten nedenfor om klimatilpasning.

Ved nye planer for storulykkevirksomheter eller ved rullering av planer, må risikoen ivaretas og synliggjøres med hensynssoner i plankartet med tilhørende bestemmelser. I de tilfeller det er anlegg for oppbevaring og produksjon av eksplosiver, både over og under storulykkemengde, bør dette ivaretas på en annen måte, slik at de ikke kan identifiseres på plankartet ved bruk av en hensynssone. Risikoen ved etablering av anlegg for nye energibærere og endret håndtering av farlige stoffer, må også hensyntas. Her er det viktig å invitere med relevante aktører i arbeidet med ROS-analyser, som for eksempel nødetater. Dette inkluderer et bevisst forhold til fortetting av industriområder og endring av transportmønster.

Vi anbefaler kommunen en strukturert gjennomgang av klimarisiko i sin arealplanlegging. Plansystemet er kommunens viktigste verktøy for å arbeide med klimarisiko. Miljødirektoratet har utarbeidet en rapport om hvilken klimarisiko kommunene er utsatt for, og hvilke verktøy kommunene har for å vurdere å håndtere klimarisiko.

Klimatilpasning og naturbaserte løsninger

Klimaendringene fører med seg hyppigere og mer ekstreme nedbørs- og tørkeepisoder. Arealplanlegging skal bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene. Planlegging er et av de viktigste verktøyene som skal bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene.

Føringene om klimatilpasning er videreført i statlige planretningslinjer for klima og energi. Klimatilpasningsarbeidet krever samarbeid på tvers av sektorer, og kommunen har en særlig viktig rolle som planmyndighet. Kommunen må bruke tilgjengelig kunnskap om klima, ventede endringer og konsekvensene av disse. Ved vurdering av risiko, skal de høye alternativene fra nasjonale klimaframskrivninger og et tilstrekkelig langt tidsperspektiv, legges til grunn. De fylkesvise klimaprofilene gir en god oversikt over dette og bør benyttes som kunnskapsgrunnlag. Gode tiltak for å tilpasse samfunnet til et framtidig klima må tilgjengeliggjøres og benyttes.

Gjennom god arealplanlegging kan kommunen styre ny utbygging bort fra områder som er utsatt for naturfarer som flom og skred. Utfylling i vassdrag, nedbygging av flomsoner og fjerning av kantvegetasjon bør så langt som mulig unngås. Planlegging må bidra til åpning av bekker og vassdrag, sørge for åpne og trygge flomveier og legge til rette for grønne arealer til lokal håndtering av overvann. Dersom annet enn naturbaserte løsninger velges, skal dette begrunnes.

Blågrønne strukturer er nødvendig for naturmangfoldet, og spiller også en viktig rolle for klimatilpasning og rekreasjon. Et livskraftig og variert naturmiljø er mindre sårbart for endringer, og kan bidra til å redusere skadevirkningene av et framtidig klima og uvanlige værhendelser.

Vi oppfordrer kommunene til å utarbeide overvannsplaner. De bør lages for større områder for å vurdere forholdene oppstrøms og nedstrøms, med hensyn til tiltak og forebygging av fremtidige hendelser. Åpne og trygge flomveier bør sikres i arealdelen. Nye bekkelukkinger skal unngås, og gjenåpning av allerede lukkede bekker bør vurderes.

Det er også viktig å planlegge og tilrettelegge tiltak på avløps- og overvannsnettet som begrenser forurensning på avveie og reduserer mengden av fremmedvann inn på renseanleggene. Se også avsnittene om avløp nedenfor.


Foto: JLK Foto

Hensyn til avløp i arealplanene

For å sikre miljø, kvalitet, sikkerhet og langsiktighet for avløpsinfrastruktur, er det viktig at avløp blir hensyntatt på et så tidlig tidspunkt som mulig i kommunens arealplanlegging. Kapasitet og kvalitet på avløpsinfrastruktur, samt tilstanden til vannforekomstene, må ses i sammenheng og vurderes både for eksisterende og nye utbyggingsområder.

En godt utarbeidet vann- og avløpsplan vil være et viktig dokument i forbindelse med nye planer for utbygging. Avløpsplanen skal bidra til at avløpshåndteringen blir miljømessig forsvarlig håndtert, og ikke skaper fare for forurensning eller forringelse av vassdrag. Dette innebærer blant annet at avløp fra hele tettbebyggelsen, jf. definisjonen i forurensningsforskriften § 11-3 bokstav k, må ses i sammenheng.

Forurensningsregelverket legger opp til at avløpsvann i større områder med bebyggelse (boliger, hytter, industri med mer) skal håndteres og reguleres samlet, som én tettbebyggelse. Det er viktig at kommunen har oversikt over den geografiske utbredelsen av tettbebyggelsene og deres samlede utslippsstørrelse, både ved dagens situasjon og på lang sikt. Beregning av tettbebyggelsens samlede størrelse må derfor inkludere forventet vekst og fortetting, i tillegg til tettbebyggelsens faktiske geografiske utstrekning. Dette må fastsettes på bakgrunn av kommunens vedtatte utbyggingsplaner. Dersom et avgrenset område er å anse som én tettbebyggelse, skal alle utslipp av avløpsvann større eller lik 50 personekvivalenter (pe) innenfor denne tettbebyggelsen overholde samme minstekrav i forurensningsforskriften. Dette gjelder uavhengig av renseanleggenes dimensjonerende kapasitet og teknologi. Det samme gjelder for private avløpsanlegg over 50 pe som ikke er tilknyttet kommunalt avløpsnett, som for eksempel avløpsanlegg i et hyttefelt.

Vi presiserer at vannforskriften setter begrensninger for økte utslipp av avløpsvann til vannforekomster. Kommunen har et selvstendig ansvar innenfor sine myndighetsområder for å fatte vedtak som er i tråd med bestemmelsene i vannforskriften. Særlig aktuelt er dette for vedtak etter plan- og bygningsloven som kan gjøre det vanskeligere å oppnå miljømålene i vannforskriften. Forurensningsmyndigheten kan ikke gi tillatelse etter forurensningsloven til økte utslipp fra avløpsanlegg dersom dette fører til forringelse av vannforekomstene eller hindrer oppnåelse av vannforskriftens miljømål. Dette betyr at dersom kommunen gir tillatelse til nye utbygginger der avløpsløsningen har utslipp til vannforekomster uten restkapasitet, vil det foreligge en risiko for at det ikke vil gis tillatelse etter forurensningsloven til det økte utslippet. Denne risikoen må kommunen være oppmerksom på i sin arealplanlegging.

Planlegging av nye utbygginger må ikke skje i områder uten tilstrekkelig avløpskapasitet, eller på bekostning av tiltak satt i verk for å sikre at kommunen driver i tråd med krav for avløp gitt i, eller i medhold av, lov. Forurensningsregelverket og plan- og bygningsloven § 27-2 setter skrankene for dette. Plan- og bygningsloven § 27-2 krever at kommunen må sørge for at bortledning av avløpsvann er i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent. Dette innebærer at plan- og bygningsmyndighetene må forsikre seg om at bygg på eiendommen kan knyttes til det offentlige avløpsnettet og at kommunen har utslippstillatelse for avløpsanlegget.

Dersom avløpsvann fra ny bebyggelse tilknyttes et avløpsanlegg som er i brudd med tillatelse eller forurensningsregelverket, er dette å anse som en økning i ulovlige utslipp og et brudd på forurensningsloven § 7. Dette kan Statsforvalteren som forurensningsmyndighet følge opp med virkemidlene i forurensningsloven.

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om tilknytningsplikt til offentlig avløpsledning i § 27-2 andre ledd, og til private ledninger i § 27-2 tredje ledd. For hytter må en slik tilknytningsplikt være bestemt gjennom de kommunale planene, jf. plan- og bygningsloven § 30-6. For å sikre at også hytter har en miljømessig forsvarlig avløpshåndtering anbefaler vi kommunen, gjennom sine planer, å vedta tilknytningsplikt for hytter.

Jordvern og matberedskap

Kommunen har et særlig ansvar for å unngå tap av dyrka og dyrkbar jord og bidra til økt bærekraftig matproduksjon. Det er satt nasjonale mål for økt selvforsyning av jordbruksvarer i meldingen om matberedskap som ble vedtatt av Stortinget i 2024. En nødvendig premiss for å lykkes med dette, er å sikre at arealene som egner seg for matproduksjon ikke bygges ned. En oppdatert nasjonal jordvernstrategi ble vedtatt av Stortinget i 2023 og har forankring i FNs bærekraftmål. Her blir det presisert at dyrka og dyrkbar jord er nødvendig for å sikre nasjonal matforsyning og matberedskap, og skal vektlegges som et nasjonalt viktig hensyn. Jordvern handler også om bevaring av dyrkbar jord, og jordsmonnet som grunnlag for naturmangfold, skog, karbonlagring og viktige økosystemtjenester, som flomdemping, fordrøyning og filtrering av vann.

Mål for årlig omdisponering av dyrka jord er strammet vesentlig inn og skal være under 2 000 dekar per år innen 2030 på landsbasis. Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet har føringer om at omdisponering av dyrka jord skal minimeres. Mange kommuner har tatt viktige grep for å bidra til jordvernet. Vi ber kommunene fortsette med å være offensive i å ta vare på dyrka og dyrkbar jord, og sikre hensynet til matproduksjon og kulturlandskap i sin arealplanlegging. For å unngå tap av dyrka jord bør avsatte byggeområder vurderes endret til LNF-formål, jf. jordvernbrev fra regjeringen. Ved planlegging må konsekvenser for jordvern og landbruk opplyses om og være tilgjengelig for beslutningstakere, blant annet ved bruk av arealressurskart og arealregnskap. Regionale planer og planstrategier har føringer om jordvern og landbruk som bør følges opp i kommunens planlegging. Vi anbefaler at kommunene har en «nullvisjon» for tap av dyrka jord til andre formål. Vi oppfordrer kommunene til å utarbeide kommunal jordvernstrategi. Landbruksdirektoratet vil utlyse midler til dette også i 2026.

Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold har jord og klima som gir gode forutsetninger for korndyrking, gras- og annen fôrproduksjon. Bevaring av dagens jordbruksareal bør prioriteres framfor ny oppdyrking. Enkelte kommuner har også nasjonalt verdifulle arealer for grønnsaker, poteter, frukt og bær. Jordvernmålene gjelder for hele landet og inn- og utmarksbeiter, stølsområder med grasproduksjon er også verdifulle for matproduksjon/-beredskap og som kulturlandskap. Setring/stølsdrift har kommet inn på UNESCOs liste over immateriell kulturarv i 2024, og slike områder bør ivaretas i kommunens arealplaner.



Dyrka og dyrkbar jord er nødvendig for å sikre nasjonal matforsyning og matberedskap, og skal vektlegges som et nasjonalt viktig hensyn.

Foto: Pixabay

Vi anbefaler at kommunene utarbeider beitebruksplan. Vi viser til NIBIOs rapporter Utmarksbeite - ressursgrunnlag og beitebruk, Verdiskaping i utmark, Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi og Jordvernets begrunnelser.

Vannmiljø, strandsone og vassdrag

Tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk tilstand/potensial og god kjemisk tilstand, jf. vannforskriften. Vannforskriften er fulgt opp og konkretisert gjennom regionale vannforvaltningsplaner.

Kommunens arealplanlegging er viktig for å nå målet om god miljøtilstand i vannforekomstene. Retningslinjene i de regionale vannforvaltningsplanene skal legges til grunn for arealplanleggingen, for å unngå at endret arealbruk og nye tiltak bidrar til at miljømålene ikke kan nås. Retningslinjene omfatter vannmiljø, naturfare, klimatilpasning, overvann, avløp, deponering av masser og snø, grøntdrag, kantsoner, bestemmelser og hensynssoner.

Planprosessene må synliggjøre hvordan nye tiltak og inngrep kan påvirke miljøtilstanden til en vannforekomst, og dette må veies opp mot miljømålet til vannforekomsten. Det kan være behov for restriksjoner på arealbruken, for å ivareta naturmiljøet i og langs vassdrag, innsjøer og sjøområder. Ikke minst er det viktig at drikkevannskildene blir beskyttet.

Dersom planlagt arealbruk vil føre til en varig forringelse av miljøtilstanden (for minst ett kvalitetselement eller for samlet tilstandsklasse) eller gjøre det vanskeligere å oppnå miljømålene, vil dette være i strid med vannforskriften og regional vannforvaltningsplan. Ny arealbruk eller tiltak skal som hovedregel ikke gjøre at unntaksbestemmelsen § 12 i vannforskriften kommer til anvendelse. Klima- og miljødepartementet presiserer at for planer eller tiltak som skal konsekvensutredes, skal vurderingene samordnes med arbeidet med konsekvensutredning.

Kommunen må vurdere behov for permanente eller midlertidige snødeponier. Snødeponier er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven og det kan være behov for tillatelse etter forurensningsloven på grunn av forurensningsfaren. Snødeponi kan ikke etableres på gamle deponi eller på arealer hvor det er stor fare for forurensning.

Strandsonen langs sjø og vassdrag

I 100-metersbeltet skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. Oslofjorden og tilhørende kystsone er et svært viktig rekreasjonsområde for svært mange. I tillegg finnes det her store naturverdier og et viktig næringsmessig grunnlag. Verdiene i området skal forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning. Allmenne interesser skal ivaretas og uheldig bygging må unngås.

Kommunen må også planlegge arealbruk i sjøområdene, jf. veileder Planlegging i sjøområdene, og ivareta interessene der. Kommunen bør være bevisst på valg av arealformål i sjø, og at hovedformålet *Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone* inkluderer alle underformål, inkludert akvakultur. Kommuner som velger bare å angi hovedformål i sjøområdene, uten underinndeling eller bestemmelser, vil i praksis ikke ha foretatt en vurdering av arealbruken. Arealbruken og beslutningen overlates da i stor grad til myndighetene som forvalter sektorlovene.

I statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen gis det klare føringer for planlegging i 100-metersbeltet. Byggeforbudet skal praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås. De angitte retningslinjene må vurderes samlet, og det er særlig viktig at punktene 8.1-8.6 om Oslofjordregionen vektlegges. Kommunen bør være varsom med bruk av annen byggegrense, og kun benytte dette når det er sikkert at allmenne interesser ikke blir skadelidende. Detaljert fastsetting av annen byggegrense bør skje gjennom reguleringsplaner.

Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv er utarbeidet med målsetting om at fjorden igjen skal oppnå god miljøtilstand. Det er på tide å gå fra bit-for-bit-nedbygging, til bit-for-bit-forbedring. Naturmangfoldet skal styrkes, allment friluftsliv skal fremmes og vannmiljøet forbedres. Kommunen har i sin arealplanleggings- og dispensasjonsmyndighet viktige verktøy for å nå målene.

Ved langsiktig bruk av planvirkemidler, dispensasjonspraksis og andre tiltak kan situasjonen for allmenne interesser gradvis forbedres. Vi vil også oppfordre kommunene til å følge opp ulovlige tiltak og ferdselshindre i strandsonen.

God arealforvaltning i strandsonen og i gruntvannsområder er et avgjørende premiss for at Oslofjorden skal nå målet om god økologisk tilstand. I brev av 15.12.2023 oppfordret klima- og miljøministeren til strengere praktisering av byggeforbudet i strandsonen og å unngå inngrep i bløtbunnsområder.

Mange av de samme interessene i strandsonen langs sjø gjør seg gjeldende langs vann og vassdrag. Kommunen må også her sikre viktige verdier i sin planlegging og enkeltsaksbehandling. Lokalisering og utforming av ny virksomhet og nye tiltak må ta spesielt hensyn til vann og arealer langs vassdrag slik at vannmiljø, naturmangfold, landskap og rekreasjonsverdier ikke påvirkes negativt. Byggeforbudssoner langs vassdrag er et sentralt virkemiddel. Sonene fastsettes ut fra en differensiert forvaltning som tar utgangspunkt i vassdragsverdier, brukerinteresser og arealbruk. Inngrep i vassdrag skal i størst mulig grad unngås. Vi viser også til rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag.

Plan- og bygningsloven gir kommunen mulighet til å fastsette bestemmelser for å sikre eller opprettholde kantvegetasjon langs vann og vassdrag. Dette også utover minimumskravene i vannressursloven, blant annet ved å fastsette minimumsbredde på kantvegetasjon. Kantvegetasjonen bidrar til å begrense avrenning av næringssalter, redusere fare for erosjon og ivareta habitatkvalitet for vannlevende organismer og naturmangfold langs vassdragene. Ved eventuell fjerning av vegetasjon i kantsoner skal Statsforvalteren vurdere om det kreves en dispensasjon fra vannressursloven § 11.

Naturmangfold og sammenhengende blågrønne strukturer

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for å ta vare på naturmangfoldet i kommunen. Det er i arealplanene det avgjøres om natur skal bevares, reetableres eller bygges ned.

Naturen er avhengig av å være sammenhengende, for å sikre leveområdene til arter, økologiske korridorer og økosystemtjenester. Større sammenhengende naturområder må sikres i arealplanleggingen. Det må også sikres og vurderes reetablert blågrønne strukturer i bebygde områder.

Kommuneplanens arealdel bør avklare hvor det kan bygges, og reguleringsplanene bør avklare hvordan det kan bygges. Hensynet til viktige arter og naturtyper bør avklares i kommuneplanens arealdel, fortrinnsvis ved bruk av arealformål.

Naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12 må brukes i planprosesser og i behandling av enkeltsaker. For at kravet om et godt kunnskapsgrunnlag skal være oppfylt, er det ikke nok å undersøke om det er registrert naturverdier i det aktuelle utbyggingsområdet. Kommunen må også vurdere tiltakets påvirkning på naturmangfoldet. Det skal fremgå klart av beslutningen hvilken rolle prinsippene i §§ 8 til 12 har spilt for avgjørelsen, og dersom det skal tillates belastning på naturmangfoldet må også vektingen mot nyttevirkningene beskrives konkret.

Det pågår et arbeid med ny kunnskap om naturen, basert på Artsdatabankens type- og beskrivelsessystem Natur i Norge (NiN). Miljødirektoratet gjennomfører årlig naturtypekartlegging i områder med stor aktivitet og stort utbyggingspress. Kommunene oppfordres til å spille inn forslag til nye områder som bør inngå i denne kartleggingen, og vurdere muligheten for å sette i gang supplerende kartlegging av områder som ikke fanges opp av Miljødirektoratets kartlegginger. Resultatet fra kartleggingene gjøres tilgjengelig i Miljødirektoratets Naturbase.

Norsk rødliste for arter 2021 viser at antallet arter som regnes som truet har økt fra 2 355 i 2015 til 2 752 i 2021. Vår region har en spesielt høy tetthet av truede arter, og våre kommuner spiller derfor en avgjørende rolle for at disse artene fortsatt har store nok leveområder til å kunne ha levedyktige norske bestander.

Ny rødliste for naturtyper 2025 ble nylig lagt fram. Denne viser at utviklingen går i feil retning. Arealendringer, inkludert nedbygging, er den årsaken som påvirker flest rødlistede naturtyper. Kartleggingsinstruks og data i tråd med ny rødliste for naturtyper på land blir tilgjengelig for bruk i arealforvaltning først fra 01.01.2027.

I tillegg har kommunen et særskilt ansvar for forvaltningen av utvalgte naturtyper og prioriterte arter etter naturmangfoldloven. I vår region har vi per i dag følgende utvalgte naturtyper:

- slåttemark
- slåttemyr
- hule eiker
- kalklindeskog
- kalksjøer
- kystlynghei
- åpen grunnlendt kalkmark
- korallrev

Vi har tidligere sendt et eget brev til kommunene om deres ansvar for utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 53.

Statsforvalteren er myndighet for prioriterte arter og alle inngrep som berører slike arter, krever dispensasjon fra oss. Prioriterte arter som finnes i vårt embetsområde er dragehode, rød skogfrue, honningblom, dvergålegras, elfenbenslav, klippeblåvinge og fjellrev.

Fjellområder

Arealplanleggingen må ta hensyn til et oppdatert kunnskapsgrunnlag og nye føringer for villrein.

Fjellområdene er viktige å ivareta av flere allmenne hensyn. Natur-, landskaps-, beite- og friluftslivverdier står sterkt i disse områdene. I Buskerud er det villreinstammer på Hardangervidda, i Norefjell-Reinsjøfjell, på Blefjell og i Nordfjella. Norge er det eneste landet i Europa med intakte høyfjellsøkosystemer med villrein, og vi har derfor et internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen og dens leveområder. Villrein er en nasjonal ansvarsart. Utbygging, motorisert ferdsel, infrastrukturtiltak, skrantesjuke, friluftslivsaktiviteter og klimaendringer er framhevet som utfordringer for villreinen.

Utbygging og ferdsel fører til fragmentering av leveområder og økte forstyrrelser. I *Norsk rødliste for arter 2021* er villreinen vurdert som nær truet (NT) på grunn av bestandsnedgang og press på leveområder. De nasjonale villreinstammene på Hardangervidda og i Nordfjella er klassifisert etter kvalitetsnormen for villrein, og begge områdene fikk dårlig kvalitet. De ikke-nasjonale villreinområdene Blefjell og Norefjell-Reinsjøfjell er begge klassifisert til å ha middels kvalitet.

I 2024 behandlet Stortinget en egen villreinmelding, med mål om at den negative utviklingen i villreinområdene må stoppes innen 2030, og at alle villreinområdene skal oppnå minimum middels kvalitet innen 2050. De nasjonale villreinområdene skal ha god kvalitet innen 2100. Stortinget ba regjeringen om å følge opp slik at alle villreinområdene får regionale planer eller interkommunale planer med bestemmelser som styringsverktøy. Stortinget ønsket ikke at villreinområdene blir forvaltet i nasjonale A-områder mens de andre villreinområdene får en B-status. Det innebærer at også villreinen på Norefjell-Reinsjøfjell og Blefjell vil få en høyere prioritet i plansammenheng. Stortinget viser til at kommunene har et ansvar for å ta hensyn til villreinområdene også ved planlegging av fritidsboliger i randområdene.

Regjeringen legger til grunn at plan- og bygningsloven skal brukes for å få en god styring av arealbruken og avveining av interessemotsetninger i fjellet. *Statlige planretningslinjer for areal og mobilitet* har egne føringer om fritidsboliger og villrein. Dette innebærer blant annet at nye fritidsboligområder eller utvidelse av eksisterende områder i fjellområdene ikke bør anlegges i og over skoggrensen, eller på myr.



Foto: Statsforvalteren

Det skal også være en høy terskel for inngrep i villreinens leveområder. I regional plan for areal og transport for Buskerud er det vedtatt flere viktige føringer for forvaltning av fjellområdene.

Det er utarbeidet regionale planer for Blefjell, Nordfjella, Hardangervidda og Norefjell-Reinsjøfjell for å sikre villreinens leveområder. Felles sti- og løypeplan for Hardangervidda var på høring i 2025, og arbeidet med sti- og løypeplan for Norefjell-Reinsjøfjell og Nordfjella pågår. Formålet er å bedre villreinens mulighet til å benytte de ulike funksjonsområdene og trekkveiene. Vi forventer at kommunene tar nødvendige grep for å ivareta villrein i sin arealplanlegging, både ved å følge opp de regionale planene og ved å sørge for at villreinen blir vurdert etter naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12, i samsvar med retningslinjer i de regionale planene. Også planer som ligger utenfor villreinområder, men som kan påvirke villreinen negativt i form av økt ferdsel og press på villreinen, skal vurderes etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven.

Buskerud er en stor hytteregion. Mange kommuner har vedtatt planer med tomtereserver som innebærer omfattende hyttebygging for mange år framover, jf. NINA-rapport 2171 Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge. Kommunen må dokumentere behovet for ytterligere hytte- og turistområder om nye planer legges fram, og i større grad vurdere og vektlegge den samlede belastningen og konsekvensene for klima, natur, landbruk, landskap og friluftsliv. Tidligere vedtatte byggeområder må vurderes tatt ut eller justert.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging sier at potensialet for fortetting eller utvidelse av eksisterende fritidsboligområder skal vurderes før det legges til rette for utbygging i nye områder, særlig der det er utbyggingspress. Fortetting av eksisterende områder for fritidsboliger betyr mindre press på øvrige natur- og friluftsområder, men fortettingen må skje med kvalitet. Vi oppfordrer kommunen til å bruke Kommunal- og distriktsdepartementets nye veileder om planlegging av fritidsboliger. Denne skal bidra til en mer bærekraftig hytteutvikling ved at lokal verdiskapning, miljøhensyn, landbruk, samfunnssikkerhet, beredskap og generelle mål for samfunnsutviklingen blir fulgt opp.

Masseforvaltning

Stort utbyggingspress og mange store infrastrukturprosjekter fører til mye flytting av masser. Dette har en rekke negative forhold knyttet til seg. Myndigheter og private aktører må samarbeide fra oppstartsfasen av prosjektet for å få til en bærekraftig ressurs- og arealforvaltning, hindre forurensning og samtidig ivareta samfunnssikkerheten. Det er et behov for en felles forståelse og praktisering av relevant lovverk, og en enhetlig bruk av begreper for å unngå misforståelser i prosessen. Viken fylkeskommune utarbeidet i 2021 veilederen Masseforvaltning i kommunene. Veilederen skal bidra til felles forståelse for Akershus, Buskerud og Østfold. Miljødirektoratet har utarbeidet veiledning på sine nettsider.

Håndtering av masser, inkludert endelig disponering, må komme inn i startfasen av planprosessen for å legge til rette for gode løsninger av masseforvaltningen. Det bør i utbyggingsprosjekter vurderes krav om å utrede massebalansen og vurdere plangrep som reduserer det totale masseoverskuddet. Man må kartlegge hvilke fraksjoner av «masser» som kan oppstå og vurdere om den enkelte fraksjon kan begrenses eller lovlig gjenvinnes, i eller utenfor prosjektområdet. Det bør også vurderes om det bør avsettes egne arealer for kildesortering av «masser».

Vi vil presisere at alle overskuddsmasser, uavhengig av om massene er å anse som forurenset eller ikke, defineres som næringsavfall. Forurensningsloven stiller krav til håndtering av slike masser. Avfall skal tas hånd om slik at det blir minst mulig til skade og ulempe. Det skal gjenvinnes, fortrinnsvis ved at det forberedes til ombruk eller materialgjenvinning, med mindre gjenvinning ikke er berettiget ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurshensyn og økonomiske forhold. Overskuddsmasser som er egnet, bør brukes til gjenvinning fremfor å legges i deponi. Kommunen bør få en totaloversikt over pågående og fremtidige prosjekter med massebehov i regionen før de planlegger massedisponering, og se på mulighetene for å avsette arealer til mellomlagring av masser til fremtidig bruk.

Akershus fylkeskommune vedtok en regional plan for masseforvaltning i 2016. Østfold fylkeskommune utarbeidet samme år en fagrapport om råstoffuttak og masser, og har retningslinjer for dette i den regionale planen *Østfold mot 2050*. For kommuner som er omfattet av markaloven minner vi om at det er svært strenge rammer for hvilke tiltak som kan tillates innenfor markas grenser.

Forurensede gravemasser er regulert gjennom forurensningsforskriften kapittel 2. Disse massene skal alltid leveres til godkjent behandlingsanlegg eller deponi med tillatelse etter forurensningsloven, med mindre de gjenbrukes på samme eiendom som de opprinnelig kom fra.

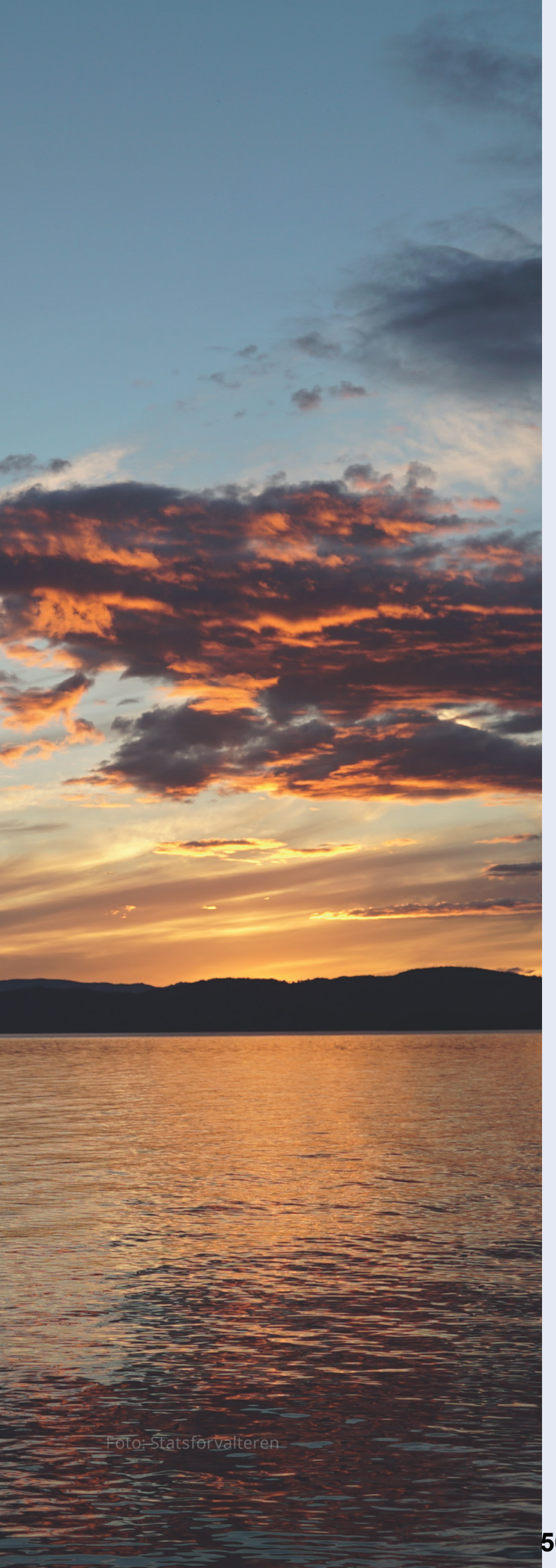


Foto: Statsforvalteren

Gravplasser

Gravplassens særegne funksjon skal ivaretas, særlig som sted for gravferd, sorg og som samfunnets felles minnested. Lokal gravplassmyndighet har ansvaret for at gravplasser og bygninger på gravplasser forvaltes med orden og verdighet, og i samsvar med gjeldende bestemmelser.

I hver kommune skal det være en eller flere gravplasser av slik størrelse at det til enhver tid er ledige graver for minst 3 % av kommunens befolkning, jf. gravplassloven § 2. Kommunen skal sørge for at det er tilstrekkelig areal til gravplasser og skal selv, i samråd med gravplassmyndigheten, regulere slikt areal.

Gravplassloven og gravplassforskriften har sentrale bestemmelser når det gjelder etablering og forvaltning av gravplasser. Regulert areal til ny gravplass eller utvidelse av gravplass skal om mulig også omfatte en buffersone mellom gravplassareal og naboskap, eller planbestemmelser som sikrer hensynet til gravplassen. Gravplasser skal skjermes mot støy i samsvar med retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2021). Veisystemer fra omkringliggende områder skal ikke legge til rette for gjennomgangstrafikk gjennom gravplassen. Gravplassen skal være inngjerdet og ha lukkbare porter. Ved utarbeidelse av reguleringsplan bør det gjøres en geoteknisk vurdering med undersøkelse av jordbunnen som redegjør for jorddybder, kornfordeling og grunnvannsnivå, slik at det avklares så tidlig som mulig at arealet faktisk er egnet som gravplass.

I arbeidet med kommuneplanen bør det vurderes om areal som er avsatt til gravplass i tidligere perioder og som ikke er realisert, skal tas ut. Dette gjelder særlig arealer som har ligget inne i kommuneplanen i flere perioder og som ikke tilfredsstiller dagens krav til gravplassareal.

Arbeid med å finne nytt areal til gravplass eller gravplassutvidelse bør gjøres i forbindelse med kommuneplanen, og bør ses i sammenheng med befolkningsprognoser og planlagt tettstedsutvikling. Det er også viktig å huske på at gode naboskap krever god planlegging og omtanke. Gravplassens særlige funksjon gjør den sårbar for endring i omgivelsene, og ikke alle arealformål egner seg som nabo til en gravplass.

Kvalitet i arealplanene

Kommunen må sørge for juridisk gyldige bestemmelser og plankart. Kommunen må bruke plan- og bygningsloven riktig, og arealplanene må innrettes på en slik måte at de har juridisk hjemmel for sine bestemmelser og føringer. Vi ber kommunene være oppmerksom på hva som kan hjemles i kommuneplanens arealdel og hva som må styres gjennom reguleringsplaner.

Tiltak og planer som krever konsekvensutredning må utredes i samsvar med forskriften. For utredning av tema innenfor klima og miljø skal Miljødirektoratets veileder benyttes. Detaljerte og tilpassede planprogram er viktige for å gi forutsigbar, effektiv og kvalitetssikret utredning. Det er viktig med en vurdering av alternativer og det skal benyttes anerkjent metodikk på de fagtema der denne finnes. Konsekvenser for jordvern, matproduksjon og kulturlandskap må vurderes og landbruksfaglig kompetanse benyttes.

Konsekvensene for befolkningens helse, helsens fordeling i befolkningen og barn og unges oppvekstsvilkår må utredes i de planer der det er relevant.

Digitalisering og effektivisering

Det er ønskelig å øke bruken av digitale verktøy for å bidra til bedre og mer effektive planprosesser. Vi oppfordrer kommunene til å følge opp geosynkronisering av arealplandata i alle planfasene (oppstart, høring og vedtatte planer) til Nasjonal arealplanbase (NAP).

Kommunikasjonen mellom myndigheter bør skje digitalt, slik at den blir mest mulig effektivt. Vi legger til grunn at plankart blir utarbeidet i tråd med gjeldende SOSI-standard og Nasjonal produktspesifikasjon og digitalt planregister. Det offentlige kartgrunnlaget (DOK) må benyttes når plankart skal utarbeides. Det at plankartet er lesbart og lett å forstå, er viktig for medvirkningen. Illustrasjonskart kan utarbeides for å tydeliggjøre konsekvensene av planforslaget.

Ved høring av planforslag ber vi kommunen om å inkludere alle aktuelle høringsdokumenter i oversendelsen. Dette kan skje ved hjelp av digital post eller e-post. Vi ber også om å få tilsendt vedtatte planer og kommunens saksframlegg med vedtak.

En effektiv planbehandling forutsetter god kjennskap til lovverk og føringer. Kommunen må sørge for å ha tilgang til nødvendig faglig kompetanse. Vi ber kommunene informere private plankonsulenter og leverandører om føringene i dette dokumentet. Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering stiller krav til tilgjengeliggjøring av planinitiativ og referat fra oppstartsmøte. Vi ber om at disse oversendes ved varsel om oppstart av reguleringsplanarbeid.

God informasjon tidlig i planprosessen kan redusere risikoen for konflikt og innsigelser ved høring av planforslag.

Samordning og interesseavveining

Kommunens arealplaner skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Vi har forståelse for at kommunen kan ha store utfordringer når det gjelder oversikt, samordning og avveining av statlige føringer for kommunal planlegging.

Viktige forutsetninger for å få til gode planprosesser er et godt kunnskapsgrunnlag, god dokumentasjon og åpenhet i planprosesser som leder fram til vedtak. Vi anbefaler bruk av regionalt planforum for å avklare interessekonflikter.

Kommunen har ansvaret for at plan- og bygningslovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet. Vi har erfaring med at planprosessene går mer effektivt når lovverk og føringer følges. Kommunen har en viktig rolle i å sikre kvaliteten på private planforslag som legges ut til offentlig ettersyn.

Statsforvalterens rolle

Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp i kommunale planer. Vi er fagmyndighet innen landbruk, miljøvern, gravplasser, helse og samfunnssikkerhet, og skal se til at barn og unges interesser og andre sårbare grupper blir ivaretatt i planleggingen. Vår rolle i høringsprosessen er å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i planleggingen. Reguleringsplaner som er i samsvar med kommuneplan, og som ikke utfordrer nasjonale eller vesentlige regionale interesser, kan bli besvart med enkle standardbrev.

Innsigelser kan fremmes når det er nødvendig, for å sikre at kommunen ikke vedtar planer i strid med nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Vi anbefaler rundskriv H-2/14 for ytterligere informasjon om innsigelser og håndtering av dette. Klima- og miljødepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Landbruks- og matdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Helsedirektoratet har gitt føringer og retningslinjer for Statsforvalterens bruk av innsigelser. Disse finner dere på vår nettside.

Statsforvalterens samordningsrolle

Statlige innsigelser skal samordnes av Statsforvalteren før de sendes til kommunen. Vi viser til vår nettside for mer informasjon om rollen og om ordningen med samordning av innsigelser.

Statsforvalterens meklingsrolle

I de fleste saker bør innsigelseskonflikter kunne løses uten bruk av formell mekling. I de sakene der det er innsigelse til et planforslag, og kommunen ikke finner å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det normalt gjennomføres mekling mellom partene. Vi ønsker en god og tidlig dialog med kommunen i planer hvor det er fremmet innsigelse. Det er viktig at kommunen gjør en grundig vurdering av muligheten for å ta innsigelsen til følge før dere ber om mekling. Vi forventer at planforslaget og innsigelsene er behandlet i kommunens planutvalg (eller tilsvarende) etter høring, før kommunen ber om mekling. Mekling mellom partene skal skje før kommunestyrets endelige vedtak av planen.

Klageinstans og juridisk veiledning

Statsforvalteren er delegert myndighet fra departementet for å være klageinstans på kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven i byggesaker, dispensasjonssaker og saker som gjelder reguleringsplaner. Vi vil i klagebehandlingen blant annet kunne vurdere om saksbehandlingsreglene er fulgt og om vedtaket har et gyldig innhold. I tillegg har vi et veiledningsansvar. Vi minner også om Kommunal- og distriktsdepartementets nettsider. Her finnes det veiledere, rundskriv, tolkningsuttalelser om plan- og bygningslov, og kommentarer til lovens bestemmelser.

Bærekraft

Trygg framtid for **folk** og **natur**



STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS
Postboks 325, 1502 Moss I sfospost@statsforvalteren.no I www.statsforvalteren.no/os



Planutvalgets vedtak 29.01.2026:
Saken utsettes for befaring.

Planutvalgets behandling:
Bianca Skoglie (Frp) foreslo å utsette saken for befaring.

Votering:
Utsettelsesforslaget ble enstemmig vedtatt.

Planutvalgets vedtak 26.02.2026:

Planutvalgets innstilling:
1. I samsvar med plan- og bygningsloven § 12-12 godkjennes forslag til detaljregulering for Veumbekken-Holmen, nasjonal arealplanID 3107 1099, plankart datert 29.05.2015 sist revidert 01.12.2025 med tilhørende reguleringsbestemmelser datert 29.05.2015, sist revidert 28.11.2025.

Planutvalgets behandling:

Planutvalget var på befaring før behandling av saken.

Voica Imrik (Ap) ønsket å få vurdert sin habilitet.
Imriks ektefelle jobber i Blå Kors som holder til i ett av byggene som blir berørt av en eventuell åpning av Veumbekken. Ektefellen har ikke ansvar for leiekontraktene og jobber like mye fra organisasjonens hovedkontor i Oslo.

Et enstemmig utvalg erklærte Imrik som habil til å behandle saken.

Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2013/24404
Dokumentnr.: 266
Løpenr.: 287435/2025
Klassering: Veumbekken - Holmen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Planutvalget	29.01.2026	4/26
Planutvalget	26.02.2026	16/26
Bystyret	19.03.2026	21/26

Forslag til detaljregulering - Veumbekken - Holmen -

Kommunedirektørens innstilling

1. I samsvar med plan- og bygningsloven § 12-12 godkjennes forslag til detaljregulering for Veumbekken-Holmen, nasjonal arealplanID 3107 1099, plankart datert 29.05.2015 sist revidert 01.12.2025 med tilhørende reguleringsbestemmelser datert 29.05.2015, sist revidert 28.11.2025.

Sammendrag
Bakgrunnen for planarbeidet er behov for omfattende oppgradering av vann- og avløpsanlegg i Holmenområdet, og tilrettelegging for håndtering av økende overvannsmengder som følge av klimaendringer. Hensikten med reguleringsplanen er å legge til rette for fremtidsrettet og miljøriktig overvannshåndtering ved åpning av Veumbekken, noe som samtidig gir mulighet for utvikling av et bymessig grøntdrag i Holmegata. Det legges også til rette for en begrenset fortetting i de tilliggende kvartalene, samtidig som det tas hensyn til eksisterende bygningsmiljø i planområdet.

Forslagsstiller er Fredrikstad kommune, kommuneområde Teknisk. Planforslaget er utarbeidet av Norconsult AS.

Etter kommunedirektørens vurdering inneholder planforslaget en rekke positive kvaliteter for Fredrikstad generelt, og området rundt Holmen spesielt. I tillegg til å være et nødvendig infrastrukturtiltak vil det også kunne være med å løfte lokalmiljøet, og bidra til å skape et mer attraktivt boområde. Vern, byutvikling og overvannsbehov vurderes å være godt balansert og ivaretatt i reguleringsplanforslaget.

Da planforslaget for Veumbekken-Holmen skulle fremmes for sluttbehandling i 2016 ble saken stilt i bero i påvente av en DIVE-analyse for ivaretakelse av kulturmiljøet på Holmen. Siden har planforslaget vært gjennom revisjonsrunder for å sikre at kulturmiljøet ivaretas i tilstrekkelig grad, i tråd med føringer gitt i DIVE-analysen. I tillegg har planforslaget vært gjennom revisjonsrunder for å sikre samordning mellom detaljreguleringsplanene for Trosvikstranda og Veumbekken-Holmen.

Deler av parkdraget gjennom Trosvikstranda er innsnevret fra 32.5 meter i tidligere planutkast, til 21 meter i nåværende planforslag for Veumbekken-Holmen. Planforslaget for Veumbekken-Holmen ivaretar likevel nødvendige behov for fremføring av teknisk infrastruktur helt ned til Vesterelva. Avklaringer av nødvendig bredde på rommene rundt bekkeåpningen for å sikre tilstrekkelig areal til grønnstruktur og park, vil gjøres i forbindelse med behandling av reguleringsplan for Trosvikstranda.

Planforslaget er i tråd med overordnende planer og føringer. Planarbeidet har pågått over lang tid, og det er lagt stor vekt på informasjon, samhandling og medvirkning både med berørte private interesser, næringsinteresser og med statlige og regionale myndigheter. Dette har etter kommunedirektørens vurdering resultert i et gjennomarbeidet planforslag med høy kvalitet, hvor ulike samfunnsinteresser er godt kartlagt og balansert mot hverandre.

Det foreligger ingen innsigelser mot forslaget fra statlige eller fylkeskommunale myndigheter. Kommunedirektøren anbefaler at planforslaget godkjennes.

Vedlegg
1 Oversiktskart
2 Plankart datert 29.05.2015, sist revidert 01.12.2025
3 Reguleringsbestemmelser datert 29.05.2015, sist revidert 28.11.2025
4 Planbeskrivelse datert 30.05.2015, sist revidert 01.12.2025
5 Vurdering av styrket vern datert 22.06.23
6 ROS-analyse datert 19.10.2023
7 Biologisk mangfold datert 13.09.2023
8 Landskapsplan datert 30.04.2012, sist revidert 20.09.2023
9 Vurdering av områdestabilitet datert 11.05.2023, sist revidert 22.01.2025
10 Notat brann datert 29.05.2015
11 Flomanalyse datert 17.10.2023, sist revidert 24.10.2023
12 DIVE-analyse for Holmen i Fredrikstad datert 23.05.2017
13 Utvikling av det bevaringsverdige bygningsmiljø i planområdet datert 25.04.2015
14 Trafikkanalyse Veumbekken datert september 2010
15 Endringer med bakgrunn i planforslag for Trosvikstranda datert 23.04.2024
16 Trafikkanalyse Trosvikstranda datert 25.08.2021
17 Notat til planutvalget datert 25.10.2024
18 Sammendrag av høringsuttalelser ved offentlig ettersyn med forslagsstillers kommentarer datert 31.10.2025
19 Sammendrag av uttalelser ved begrenset høring med forslagsstillers kommentar datert 20.06.2016
20 Sammendrag av uttalelser fra høring og offentlig ettersyn med forslagsstillers kommentar datert 06.02.2016
21 Sammendrag av uttalelser fra varsel om oppstart med forslagsstillers kommentar datert 28.08.2014

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Øvrige dokumenter i arkivsak 2013/24404.

Saksopplysninger
Hensikten med planarbeidet
Hensikten med planen er å legge til rette for en åpning av Veumbekken som i dag ligger i lukket kulvert under Holmegata. Grunnen til at Veumbekken søkes åpnet er fordi den eksisterende kulverten er i dårlig forfatning, og har for lav kapasitet til å håndtere en 200 årsflom. Det gjennomføres jevnlige befaringer for å se på om kulverten står i fare for å kollapse. Planområdet ligger lavt i terrenget med et mindre høydedrag nede ved Trosvikstranda som utsetter Holmenområdet for overvannsproblematikk. Åpning av Veumbekken har også som hensikt å bedre overvannshåndteringen i området.

I tillegg har planen som hensikt å bruke åpningen av Veumbekken til å utvikle et grøntdrag gjennom Holmen og ned til Vesterelva. Grøntdraget ønskes opparbeidet til en attraktiv forbindelse for gående og syklende, og en bypark med kvaliteter og verdi for nærmiljøet. Gjennom en standardheving av nærmiljøet er det ambisjoner om å tilrettelegge for en revitalisering av området, samtidig som bygningsmiljøet skal bevares.

Plankonsulent: Norconsult AS.
Forslagsstiller: Fredrikstad kommune, kommuneområde Teknisk.

Overordnet planstatus
Fylkesplan for Østfold, Østfold mot 2050 (2018)

- Området er i fylkesplan avsatt til nåværende tettbebyggelse.

Kommunedelplan for byområdet (2011)

- Reguleringsplanen for Veumbekken-Holmen ble førstegangsbehandlet i 2015, og ble da behandlet i tråd med kommunedelplan for byområdet vedtatt 2011. Siden førstegangsbehandlingen har kommuneplanens arealdel blitt rullert to ganger. Gjeldende kommuneplan (2023-2032) og kommunedelplan for byområdet (2011) er i hovedsak like for området rundt Veumbekken og Holmen. Det er enkelte mindre avvik mellom de forskjellige kommuneplanene, men av hensyn til forutsigbarhet i planprosessen behandles reguleringsplanen i hovedsak etter føringer gitt i kommunedelplan for byområdet (2011).
- Kommunedelplan for byområdet la opp til fortetting, og fokuserte på utvikling av gode levekår. Hele planområdet ligger innenfor sentrumsavgrensingen. Mulighet for åpning av Veumbekken i Holmegata var sikret gjennom hensynssone for infrastruktur H410_4 Holmegata/Veumbekken. Deler av planområdet ligger også innenfor hensynssone H570_47-51 - Bevaring kulturmiljø og H320_1 - Flomfare.
- I kommunedelplan for byområdet var det introdusert en indre sentrumsring, med mål om å avlaste bygatenettet og tilrettelegge bedre for gange, sykkel og kollektivtrafikk. Dette ville medført 4-feltsvei i Borggata, noe man i nyere planverk har gått bort fra.

Kommuneplanens arealdel (2023-2035):

- Planområdet er avsatt til nåværende bebyggelse og anlegg, nåværende samferdselsanlegg og fremtidig sentrumsformål.
- Hele planområdet omfattes av infrastruktursone H410 for Veumbekken og det er også lagt inn samferdselslinje for fremtidig turvegtrase.
- Planområdet omfattes av hensynssone H310 - ras og skredfare, H320 - flomfare (storm og urban), og H570 - kulturmiljø.

Gjeldende reguleringsplaner:

- Store deler av planområdet er regulert gjennom «Ny RV 108 - Parsell Veumveien - Holmegata», planID 527, vedtatt 31.03.2005. Planen regulerer en sidevei i forbindelse med utbygging av RV 108 - Ny Kråkerøyforbindelse. Arealene innenfor planområdet er avsatt til samferdselsformål.
- Deler av planområdet omfattes av reguleringsplan for «Holmenområdet», vedtatt 21.05.1979, planID 120. Området er i hovedsak avsatt til boligformål.
- Deler av planområdet omfattes av reguleringsplan for «Trosvikstranda», vedtatt 16.12.1993, planID 370. Arealene er regulert til samferdselsformål, næringsvirksomhet og offentlig friområde.
- Deler av planområdet omfattes av reguleringsplan for «RV 108 - Ny Kråkerøyforbindelse», vedtatt 31.03.2005, planID 526. Arealene er avsatt til samferdselsformål.

Pågående planprosesser:

- Det er igangsatt et delvis overlappende reguleringsarbeid på Trosvikstranda, planID 1178. Oppstart ble varslet og kunngjort i mai 2019. Det har blitt holdt flere møter der både forslagsstillere til Trosvikstranda og Veumbekken-Holmen har deltatt for å se på hvordan planarbeidene kan og bør samkjøres.

Beskrivelse av planområdet – eksisterende forhold

Planområdet for Veumbekken-Holmen strekker seg over tre områder med forskjellige karakterer:

1. Trosvikstranda i sør utgjør området mellom Vesterelva og Borggata. I dag består området av parkering og veganlegg, samt noe bebyggelse hvor enkelte av byggene er verneverdige.
2. Småhuskvartalene mellom Borggata og Huths gate har et mer urbant og intimt preg. Bebyggelsen henvender seg mot gaten og danner tydelige byrom.
3. Villakvartalene i nord er preget av grønne hager som grenser inntil Holmegata. Området langs Holmegata mellom Borggata og Huths gate har i byområdeplanen hensynssone for "Bevaring av kulturmiljø", med formål å sikre at strøkets særpreg og helhetsmiljø bevares og videreutvikles. Det fremgår av DIVE-analysen at dette er et viktig kulturmiljø med etablert kvartalsstruktur av trehusbebyggelse. Hovedaksene der disse kvalitetene kan sees er langs Seierstensgata (øst/vest retning).

Ellers består planområdet av bebyggelse med varierte høyder. Mye av bebyggelsen med større høyder og volum er SEFRAK-registrert og verneverdig på eget grunnlag utover kulturmiljøet på Holmen. Enkeltbygg har mønehøyder på alt fra 5 meter til nærmere 12 meter.

Store deler av Holmen ligger veldig lavt i terrenget, noe som byr på overvannsproblematikk ved oppsamling av vann ved mer intens nedbør eller ved nedbør pågående over lengre tid.

Beskrivelse av planforslaget

Parkdraget med bekkeåpning i Holmegata er foreslått regulert som offentlig grønnstruktur park. Intensjonen er at parkdraget skal opparbeides i henhold til landskapsplan for Veumbekken-Holmen. Holmen er et typisk sentrumsnært boligområde med innslag av næring, noe som videreføres i planforslaget. Blant annet foreslås parkdraget aktivisert ved å legge til rette for næringsvirksomhet som henvender seg mot parkdraget. Publikumsrettet virksomhet var tidligere hovedsakelig tilknyttet hjørnebebyggelsen. Dette prinsippet foreslås videreført. Planforslaget stiller krav til publikumsrettet virksomhet i hjørnebebyggelsen på østsiden av parkdraget i småhuskvartalene. Videre tillates det publikumsrettet virksomhet, beverting, servicevirksomhet og kontor i den øvrige bebyggelsen som henvender seg til parkdraget.

Sørligste del av planområdet går gjennom Trosvikstranda, hvor det parallelt pågår et tilgrensende planarbeid. Planforslaget for Veumbekken-Holmen inkluderer her et parkdrag med en bredde på 21 og 29 meter. Dette er redusert fra en bredde på 32,5 meter da planforslaget var på høring i 2015. I tillegg er linjeføringen til bekkeåpningen noe justert. I parkdraget skal det sikres åpning av bekken samt ferdselsårer for myke trafikanter på begge sider av bekkeåpningen. Parkdraget gjennom Trosvikstranda er videre vist med hensynssone for infrastruktur for å sikre areal til infrastruktur over og under bakken.

Gjeldende reguleringsplan for Holmen sikrer ivaretakelse av bygningsmiljøet gjennom krav til tilpassing, både i utforming, uttrykk og volum. Forslag til reguleringsplan for Holmen - Veumbekken søker å ivareta hensikten om vern fra opprinnelig plan, samtidig som krav og føringer tydeliggjøres. I tillegg til bestemmelser om ivaretakelse av bygningsmiljøet innføres det strengere vern for enkeltbygg som er vurdert spesielt viktige for bygningsmiljøet.

Planen gir føringer til byggehøyder, som flere steder vil være noe større enn deler av dagens bebyggelse. Planforslaget åpner for noe ulik byggehøyde per kvartal med maksimalt 10,5 meter byggehøyde. Disse rammene må ses i sammenheng med andre bestemmelser om at nybygg skal tilpasses nabobygg og kvartal. Gjeldende reguleringsplan har ingen konkrete føringer for tillatt byggehøyde, så det er de generelle høydebestemmelsene i plan- og bygningsloven (8 og 9 meter) som gjelder.

I kvartalene for øvrig er det noe servicevirksomhet allerede i dag. Dette tillates også i den foreslåtte reguleringen, så lenge det ikke er trafikkbelastende for området. Området ved krysset mellom Huths gate og Gelertsens gate brukes i dag til næringsbebyggelse med verksted, utsalg og lager. Reguleringsplanforslaget regulerer her til formål kombinert bebyggelse og anleggsformål for å tilrettelegge for at næringsvirksomhet kan videreføres, men det åpnes også for at området kan transformeres til boliger. Området ved krysset Holmegata og Glommens gate er i dag regulert til allmennyttig formål, men foreslås nå regulert til bolig.

Sakshistorikk

- Reguleringsplanarbeidet ble varslet og kunngjort igangsatt i mars 2014.
- Planforslaget ble vedtatt lagt ut på høring og offentlig ettersyn 02.07.2015, med høringsperiode 31.07.2015 - 21.09.2015.
- Saken ble sendt på en begrenset høring i perioden 02.03.2016 - 04.04.2016.
- Planforslaget var i utgangspunktet klart for sluttbehandling våren 2016. Behandling av planen ble da stoppet i påvente av en DIVE-analyse for det bevaringsverdige bygningsmiljøet i området.
- Det ble utarbeidet en DIVE-analyse som ble fremmet for bystyret den 21.06.2018.
- Bystyret fattet følgende vedtak:
    1. *Strategi 2 i DIVE-analysen av 23.05.17 legges til grunn for kulturminnevernet.*
    2. *Vann- og avløpsfaglige vurderinger leges til grunn for vann- og avløpstiltaket.*
    3. *Med disse forutsetninger avklares og samordnes vern og vann- og avløpstiltak i planprosessen for Veumbekken.*
- Planforslaget ble så fremmet for en prosessledende beslutning i planutvalget 03.12.2020, angående hvorvidt reguleringsplanen i tilstrekkelig grad ivaretok DIVE-analysens strategi 2. Saken ble da sendt til bystyret etter mindretallsanke. Bystyret vedtok 11.02.21 (sak 2/21) følgende:
    1. *Foreliggende forslag til detaljregulering for Veumbekken-Holmen ivaretar i tilstrekkelig grad føringer gitt i strategi 2 i DIVE-analyse for Holmen, datert 23.05.17.*
    2. *Vedlagte kartutsnitt (vedlegg 7) viser bygg som skal vurderes underlagt et sterkere vern, alternativt ved flytting. Berørte grunneiere involveres i prosessen.*
    3. *Det forutsettes at reguleringsplanarbeidet for Veumbekken-Holmen samordnes og kan justeres/tilpasses pågående reguleringsplanarbeid for Trosvikstranda. Ved eventuelle justeringer skal fortsatt formål i plankart arealdel legges til grunn.*
    4. *I det videre arbeidet med reguleringsplanen må man knytte til seg naturfaglig kompetanse slik at man sikrer at løsningen reetablerer det biologiske mangfoldet i selve kanalen, og om mulig også sikrer leveforhold for fisk.*
- Planmaterialet er siden bearbeidet. Det er også arbeidet med å samordne reguleringsplanarbeidene for Trosvikstranda og Veumbekken-Holmen.
- Planforslaget ble på nytt vedtatt lagt ut på høring og offentlig ettersyn 31.10.2024, med høringsperiode 07.11.2024 - 19.12.2024.

Konsekvenser av planforslaget

Planforslaget vil medføre konsekvenser for håndtering av overvann. En åpning av Veumbekken som foreslått vil øke kapasiteten av dagens kulvert og redusere hyppigheten av oversvømmelser oppstrøms kulvertinnløpet. Det vil forbedre flomsituasjonen vesentlig i planområdet.

Planforslaget forutsetter at enkelte bygninger langs østsiden av Holmegata rives, både for å gi det nødvendige tverrsnittet til parkdraget og for å reetablere den typiske kvartalsstrukturen

mot parkdraget. 10 bygninger inkludert uthus forutsettes revet og et bygg forutsettes flyttet i henhold til bevaringsstrategien for området. Når det gjelder bebyggelse som skal bevares er det markert ca. 30 bygninger på plankartet. Utover dette er det to hensynssoner for bevaring av kulturmiljø som er en utvidelse av gjeldende regulerings spesialområde. Disse hensynssonene har bestemmelser som skal ivareta kulturmiljøet i området.

En stenging av Holmegata vil medføre en endring i trafikkmønster i og rundt Holmenområdet. Åpning av Veumbekken vil fjerne all trafikk fra den delen av Holmegata som stenges. Dette vil resultere i en omfordeling av trafikk, og endrede adkomster innenfor planområdet. Planforslaget vil kunne medføre økt trafikk på tilliggende veinett.

En gjennomføring av plantiltaket vil kunne ha positive konsekvenser for bomiljøet innenfor og i nærheten av planområdet.

Risiko- og sårbarhetsanalyse
Det er gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse. Planområdet fremstår generelt som lite sårbart, gitt tiltak som er beskrevet og sikret i plan. Det har blitt gjennomført en innledende fareidentifikasjon, og sårbarhetsvurdering av de temaene som gjennom fareidentifikasjonen fremsto som relevante. Følgende farer har blitt utredet:

- Skredfare/ustabil grunn
- Flom
- Havnivåstigning/stormflo
- Transport av farlig gods
- VA-anlegg
- Dambrudd

Samråd og medvirkningsprosess
Oppstart av reguleringsarbeidene ble kunngjort 07.03.2014 med frist for innspill 22.04.2014. Sammendrag av merknader med forslagsstillers kommentarer er vedlagt.

Det ble avholdt åpen dag den 19.03.2014, med generell informasjon, presentasjoner, mulighet for innspill og samtaler på tomannshånd med representanter fra kommunen og kommunens konsulent. Det har vært dialogmøter med alle grunneierne som er direkte berørt av tiltaket. Oppfølgingsmøter av dialogmøter, for eiendommer med konkrete utfordringer, er også avholdt.

Det ble gjennomført en workshop med ungdommer fra Frederik II videregående skole og representanter fra ungdomsrådet den 06.11.2014.

I løpet av planprosessen har det også vært avholdt en rekke møter med ulike aktører med interesser innenfor planområdet:

- Regionalt planmøte 08.04.2014 og 24.03.2015.
- Fylkeskonservator - 3 møter om bevaringsstrategi (09.12.10, 27.08.13, 11.06.14).
- Fylkeskommunen, Nettbuss og Østfold kollektivtrafikk 25.03.2014.
- NVE - telefonkontakt i forhold til utredningsbehov vedrørende flom.
- Trosvik Lokalsamfunn 12.03.2014.
- Holmen vel v/ styreleder 10.11.2014.
- Fredrikstad kommune. Regulering og byggesak, by- og næringsutvikling – møte om bevaringsstrategi og utbyggingspotensial 09.05.2014.
- Fredrikstad kommune. Miljø- og samfunnsutvikling: trafikk - 4-feltsvei og sykkelhovedforbindelse.
- Flere orienteringer i løpet av planprosessen for planutvalg og teknisk utvalg.
- Fredrikstad kommune. Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne 16.03.2015.

Planen har vært sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn i perioden 31.07.2015 - 21.09.2015. Det ble da mottatt 25 innspill. For å imøtekomme noen av innspillene ble det gjort mindre endringer, blant annet bevaring av Misjonshuset. På bakgrunn av dette ble planforslaget i perioden 02.03.2016 - 04.04.2016 sendt på en begrenset høring til de som ble berørt av endringen. Det ble da mottatt 4 innspill.

Det ble høsten 2015 avholdt flere møter og mailutveksling med byantikvaren. Dette er oppsummert av byantikvaren i et eget notat datert 21.03.2016 som ble mottatt under 2. gangs høring.

Planforslaget ble sendt på ny høring og lagt ut til nytt offentlig ettersyn i perioden 07.11.2024 til 19.12.2024.

I ettertid er det avholdt ytterlige møter med berørte grunneiere.

Innkomne uttalelser ved høring og offentlig ettersyn
Det ble i forbindelse med høring og offentlig ettersyn av planforslaget i 2024 mottatt 19 uttalelser. Bane NOR, DSB og legat for sosiale formål hadde ingen kommentarer til planforslaget. Eldrerådet og råd for personer med funksjonsnedsettelse hadde ingen bemerkninger utover at de forutsetter at universell utforming ivaretas i planarbeidet. Under følger et sammendrag av øvrige innkomne uttalelser med forslagsstillers og kommunedirektørens kommentarer.

<u>Statsforvalter i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus</u>

Renseanlegg:
Statsforvalteren fremmet innsigelse på grunn av fare for økning i ulovlig forurensning gjennom avløp og renseanlegg. Likelydende innsigelse ble levert alle planforslag som ble sendt på høring og offentlig ettersyn en periode. Bakgrunnen for innsigelsen var at Statsforvalter mener Fredrikstad kommune har gjentakende avvik fra sekundærrensekravet ved Øra avløpsrenseanlegg, og at det begrenser muligheten for nye tilknytninger. Det ble opplyst om at innsigelsen kan løses ved å innarbeide en rekkefølgebestemmelse i planforslaget. Innsigelsen ble senere trukket etter departementsavgjørelse på en tilsvarende sak i Kongsberg.

Forslagsstillers kommentar: Åpning av Veumbekken og sanering av ledningsanlegg i Holmen-området i forbindelse med bekkeåpningen er et viktig tiltak for å redusere fare for forurensning, og vil øke kapasiteten ved Øra avløpsrenseanlegg ved å rehabilitere gammelt VA-anlegg som ikke oppfyller kravene, samt separere overvann og avløpsvann.

Forslagstiller vil derfor anbefale å gjennomføre tiltaket, nettopp for å redusere fare for ulovlig forurensning gjennom avløp og renseanlegg.

Muligheten for utbygging i planområdet er svært begrenset, samtidig som noe av den eksisterende bebyggelsen vil bli revet. De positive konsekvensene for avløpssituasjonen, gjennom fornyelse av VA-anlegg og overvannsbehandling i forbindelse med åpningen av Veumbekken, vil oppveie eventuell ny utbygging i området.

Ettersom innsigelsen er trukket vil det ikke gjøres endringer i planforslaget.

Kommunedirektørens kommentar: Kommunedirektørens støtter forslagstillers vurdering. Ettersom innsigelsen nå er trukket vurderes det ikke som hensiktsmessig at det innarbeides rekkefølgekrav knyttet til renseanlegg.

Generell tilbakemelding:
Statsforvalteren ser ellers svært positivt på forslaget om å gjenåpne deler av Veumbekken og henviser til FNs bærekraftsmål om restaurering av vannrelaterte økosystemer, Nasjonal strategi for restaurering av vassdrag, byvekstavtale inkludert mål om økt bruk av sykkel og gange, og en stedsutvikling som skaper områder som er attraktive å bo i.

Forslagsstillers kommentar: Tas til orientering.

Kommunedirektørens kommentar: Tas til orientering.

Biologisk mangfold:
Statsforvalteren påpeker at det i notatet om biologisk mangfold nevnes at planting av trær nærmere kanalkanten kan øke biologisk verdi, og ber om at det legges vekt på å etablere vegetasjon langs kanalen der det ligger til rette for dette, både som buffer mot uheldig avrenning og av hensyn til naturmangfold i og langs bekkeløpet.

Forslagsstillers kommentar:
Tas til etterretning.

Kommunedirektørens kommentar:
Tas til orientering.

Miljørisikovurdering:
Statsforvalteren opplyser at saken skal behandles etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag, hjemlet i lov om laksefisk og innlandsfisk. Det må utarbeides en miljørisikovurdering for anleggsfasen før anleggsarbeidet starter opp. Statsforvalteren er myndighet.

Forslagsstillers kommentar:
Tas til etterretning.

Kommunedirektørens kommentar:
Tas til orientering.

<u>Østfold fylkeskommune</u>
Fylkeskommunen er generelt positiv til planen og er opptatt av at intensjonen med revitalisering og byutvikling vektlegges også i det videre arbeidet.

Grensesnitt mellom planforslag for Trosvikstranda og planen for Veumbekken-Holmen
Østfold fylkeskommune har lest planene for Trosvikstranda og Veumbekken-Holmen og mener at det er ingen av planene som tar ansvaret for grensesnittet dem imellom, og at begge planene skyver ansvar over på hverandre. Fylkeskommunen mener at grensesnittet mellom foreliggende planforslag for Veumbekken-Holmen og planforslag for Trosvikstranda ikke er godt nok sikret i planbestemmelsene. De viser til at det er viktig å bygge på en måte som er tilpasset menneskelig skala, hvor bygninger og offentlige rom er designet for å være tilgjengelig og innbydende for folk.

Forslagsstillers kommentar:
I forbindelse med prosessen etter bystyrets vedtak (datert 11.02.2021) om samordning av reguleringsplanforslagene for Veumbekken-Holmen og Trosvikstranda, har Fredrikstad kommune bestemt grensesnittet mellom planene. Planen for Veumbekken-Holmen skal sikre framføring av åpen bekk helt fram til Vesterelva, samt framføring av teknisk infrastruktur under bakken. Dette er sikret gjennom §8-3 Krav vedrørende infrastruktur H410. Planen for Veumbekken-Holmen skal ikke gi føringer om bebyggelsen, bredden eller utformingen av parkdraget og har derfor ingen innflytelse på eller grunnlag til å vurdere disse tiltakene.

Planen for Trosvikstranda skal sikre framføring av grøntdraget, vurdere grøntdragets bredde, utforming av byrommet og ny bebyggelse langs parkdraget. Utredning av konsekvenser i forhold til menneskelig skala, hensyn til bevaringsområdet på Holmen, hensyn til offentlig grønnstruktur og utforming av gode offentlige rom, skal derfor gjøres i forbindelse med planen for Trosvikstranda.

Kommunedirektørens vurdering:
Kommunedirektøren stiller seg bak forslagsstillers kommentarer, og er enig i at tiltak som vurderes nødvendige å ivareta for planforslag for Veumbekken-Holmen er ivaretatt. Utforming av grøntdrag, byrom og bebyggelse gjennom Trosvikstranda skal ivaretas gjennom reguleringsplan for Trosvikstranda. Kommunedirektøren vil gjøre en ny vurdering av tverrsnittet ved behandling av reguleringsplan for Trosvikstranda.

Barn- og unges interesser:
Fylkeskommunen etterlyser en oppdatering av opplysninger om lekeplassene i umiddelbar nærhet av planområdet. Fylkeskommunen savner også en omtale av barn og unges interesser i planbestemmelsene og forutsetter at dette innarbeides.

Forslagsstillers kommentar:
Friområdet øst for Holmegata, i tilknytning til Seierstensgata, er regulert som park, turvei og lekeområde. Det er i dag opparbeidet med gressplen, sitteplasser og treningsapparater, og er dermed mindre egnet til småbarnslek.
Friområdet vest for Huths gate er opparbeidet til variert lek for barn i alle aldre, med blant annet ballbane.

Nye bestemmelser er innarbeidet som skal sikre at arealer til opphold, aktivitet og lek innarbeides i opparbeidelsesplanen for parken i Holmegata (§7.2.) og at tilgjengeligheten til vannspeilet ivaretas (§7-1f).

Kommunedirektørens kommentar:
Innspillene fra fylkeskommunen er etterkommet og innarbeidet i plandokumentene.

Offentlig grønnstruktur gjennom Trosvikstranda:
Fylkeskommunen oppfatter 21 meter som minimumsbredde som utfordrende. Det oppfattes som uheldig at elveløpet må justere trase på grunn av utviklingen på Trosvikstranda. De mener løsningen vil skape en barriere og gi store visuelle konsekvenser, og at det er uheldig for sammenhengen som ønskes skapt fra elva mot marka, samt sammenhengen mellom Holmen og elvelandskapet. Fylkeskommunen ber kommunen vurdere om parkdragets funksjon som grønn akse er svekket og om det er noen grep som kan gjøres for å dempe barrierevirkningen.

Forslagsstillers kommentar:
Innspillet etterkommes ikke i planen for Veumbekken-Holmen. Forslagsstiller er enig med fylkeskommunen i at en innsnevring av grøntdraget har uheldige konsekvenser blant annet for opplevelsen av den visuelle sammenhengen av Holmen og elvelandskapet. Siden det er overlappende planer har kommunen bestemt at planen for Veumbekken kun skal sikre åpningen av kulverten og framføring av infrastruktur under bakken. Vurderinger om parkdragets funksjon som grønn akse er svekket og om noen grep kan gjøres for å dempe barrierevirkningen må derfor gjennomføres i forbindelse med behandlingen av reguleringsplanen for Trosvikstranda.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers vurdering.

Overvann:
Fylkeskommunen ber kommunen om å undersøke om bestemmelser for overvann bør oppdateres til nye regler om håndtering av overvann for nye byggetiltak.

Forslagsstillers kommentar:
Forslagsstiller ser ikke behov for å endre bestemmelsene. Det vises til at det er kort vei til elven/kanalen og overvann vil derfor kunne håndteres gjennom åpne vannveier. For øvrig henvises det til kommuneplanens bestemmelser om overvann.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers vurdering.

FNs Bærekraftsmål:
Fylkeskommunen mener bekkeåpningen er et godt grep for en mer bærekraftig framtid. Fylkeskommunen mener allikevel at bærekraftsmålene kunne vært bedre ivaretatt i reguleringsplanens bestemmelser.

Forslagsstillers kommentar:
Selve grepet med bekkeåpningen og etableringen av parkdraget er sentrale tiltak for en mer bærekraftig utvikling og bærekraftsmålene er dermed godt forankret i planen. Bekkeåpningen i seg selv gir økt sikkerhet for befolkningen og redusert risiko for skade, og følger opp kommunens mål om etablering av ny grønnstruktur mellom marka og elven. Utover dette fokuserer planforslaget på de sentrale kvalitetene for utforming av parkdraget, som skal påvirke bymiljøet positivt og invitere til et mer aktivt liv og dermed en sunnere livstil. Nye møteplasser gir flere muligheter for sosialt samvær. Det er lagt stor vekt på å videreføre stedets identitet gjennom strenge krav for ny bebyggelse i området, som må være tilpasset områdets skala. Ny grønnstruktur styrker økosystemtjenester i byen og bidrar til økt biologisk mangfold og redusert transportbehov. Det er satt krav til uteoppholdsareal, og det er gitt lave maksimumskrav til parkering og høye minimumskrav til sykkelparkering.

Forslagsstiller viser også til Statsforvalterens kommentar som henviser til FNs bærekraftsmål om restaurering av vannrelaterte økosystemer, Nasjonal strategi for restaurering av vassdrag, byvekstavtale inkludert mål om økt bruk av sykkel og gange, og en stedsutvikling som skaper områder som er attraktive å bo i.

Videre vises det til at i arbeidet med den videre detaljeringen av bekkeåpningen (byggeplan) er det definert bærekraftsmål knyttet til klimatilpasning, miljøtilstanden i Oslofjorden, bevaring og forbedring av naturmiljø, reduksjon av klimagassutslipp og tilrettelegging for medvirkning av berørte parter og et sosialt ansvar. Det er også laget et miljøprogram.

Forslagsstiller ser ikke behov for flere bestemmelser.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers vurdering.

Kriminalitetsforebygging:
Fylkeskommunen mener at kriminalitetsforebygging burde vært vurdert i planen.

Forslagsstillers kommentar:
I workshopen med ungdommer fra Frederik II videregående skole og representanter fra ungdomsrådet ble det pekt ut områder som føles utrygge. I planområdet er det særlig Holmegata som peker seg ut som utrygg og det har derfor vært styrende for planforslaget å tilrettelegge for at ny bebyggelse langs parkdraget som henvender seg mot byrom styrker både byliv og sosial kontroll av det offentlige rom. Aktivisering av området vil sammen med

belysning langs parkdraget i henhold til landskapsplanen være viktige faktorer for å forebygge kriminalitet.

Kommunedirektørens kommentar: Kommunedirektøren støtter forslagsstillers vurdering.

Universell utforming:
Fylkeskommunen mener at prinsippet om universell utforming bør komme bedre frem i dokumentene, og hjemles i reguleringsbestemmelsene.

Forslagsstillers kommentar:
Dette etterkommes ikke. Prinsippet for universell tilgjengelighet har vært førende for utarbeidelse av landskapsplanen. Det er lagt særlig vekt på at oppholdssoner langs kanalen gjøres tilgjengelig for alle. Ramper til bryggene sør for Huths gate er integrert del av et felles formspråk og sikrer lett tilgang for alle brukergrupper. Prinsipp om universell utforming er ivaretatt gjennom annen lovverk og vi ser ikke behov for hjemmel i reguleringsbestemmelser.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers vurdering.

Kulturmiljø:
Østfold fylkeskommune mener at planen om å rive flere bygninger i kulturmiljøet bryter med bestemmelsene om å bevare antikvariske verdier og strøkets særpreg. DIVE-analysen for Holmen-området fraråder også rivning. De oppfordrer til å restaurere og gjenbruke bygninger i størst mulig grad.

Forslagsstillers kommentar:
Det er gjennom en lang planprosess gjort en avveining mellom ulike interesser. Åpning av kulverten som forebygger flomskader på eksisterende bebyggelse og samtidig øker sikkerheten for beboerne i området er ikke mulig uten å rive bebyggelse.
Planen inneholder flere tiltak som skal styrke bygningsmiljøet som ikke er direkte berørt av bekkeåpningen:

- Bevaringsområdet utvides.
- Biltrafikk i Holmegata, som i dag er svært belastende for småhusbebyggelsen, utgår.
- Bevaring av eksisterende bebyggelse konkretiseres, noe som er en viktig presisering i forhold til gjeldene bestemmelser.
- For å sikre god kvalitet i det offentlige rom og samtidig forebygge kriminalitet er det viktig at det legges til rette for nybygging langs grønndraget med gode fasader som henvender seg til det offentlige rom.
- Det er gitt strenge krav til ny bebyggelse i området på videreføring av utbyggingsstruktur, skala og utforming.
- Holmegata 20, som er et bygg med spesielt særpreg, skal bevares og flyttes i området.

Tiltaket vil bidra til revitalisering av området som er viktig for bevaring av kulturmiljøet over tid.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers vurdering. Hvilken bebyggelse som skal bevares er allerede nøye vurdert gjennom en lang og omfattende prosess, og det anbefales ikke at det gjøres endringer nå.

<u>Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE)</u>
NVE påpeker at endringer i kunnskapsgrunnlaget ikke er fanget opp i revidert områdestabilitetsrapport. Det ligger en kvikkleiresone oppstrøms tiltaket, sone 2438 -

Frydenberg, som har utløpsområde som strekker seg inn i nordre del av planområdet. Kvikkleiresonen ble sist revidert i 2019.

Det er uklart for NVE om det er behov for erosjonssikring ved utløpet mot Vesterelva, og NVE råder til å avklare om det faktisk er erosjon som kan utgjøre en fare i dette området, og om det er behov for sikringstiltak. NVE foreslår at eventuelle nødvendige tiltak innreguleres med eventuell rekkefølgebestemmelse om sikring før gjennomføring av tiltak.

Forslagsstillers kommentar: Notatet om områdestabilitet er revidert. Det er også innarbeidet data fra grunnundersøkelser utført i 2024. Konklusjonen er uendret.

Sjøfronten ved Vesterelva består i dag av kai som antas å være bygget på 1960-tallet. Gjennom kommunen og Rambøll (som har jobbet med flere kailøsninger i området) har Norconsult fått oversendt notat med bilder tatt ved lavvann og en skisse av antatt tverrsnitt av kaikonstruksjon. Det ser ut til at bilder og tverrsnitt samsvarer og viser trepeler under kaifrontbjelken og antatt trespunt bakenfor. Horisontale laster er ivaretatt ved forankringsplate i bakkanten. Tverrsnittet er ikke målsatt, så nøyaktige dimensjoner er ikke kjent. Som en del av detaljprosjektering er det planlagt videre utredning av dagens sjøfront samt løsning med spunt av stålnåler der sjøfronten justeres. Dette vil si at både eksisterende og fremtidig sjøfront ikke er utsatt for erosjon. Forslagsstiller ser ikke behov for rekkefølgebestemmelser.

Kommunedirektørens kommentar:
Det er nyttig og viktig at kunnskapsgrunnlaget er oppdatert. Ellers er kommunedirektøren enig i forslagsstillers vurderinger.

Statens vegvesen:
Gjør oppmerksom på krav til bilparkeringsplasser for forflytningshemmede i henhold til teknisk forskrift, og forventer at disse oppfylles. Statens vegvesen mener det bør settes krav i bestemmelsene om:

- At plassene skal være 4,5 m brede og 6 m lange.
- At parkeringsplasser for forflytningshemmede skal vises på utomhusplan.
- At parkeringsplasser for sykler skal være under tak og at det skal være mulig å låse syklene fast.

Statens vegvesen gjør oppmerksom på hvilke krav som må oppfylles hvis det skiltes med gatetun.

Forslagsstillers kommentar:
Krav til teknisk forskrift skal alltid oppfylles. Vi ser ikke behov for å detaljere bestemmelser for utforming av parkeringsplasser. Sykkelparkering er knyttet til småhusbebyggelse og innfill-prosjekter i bevaringsområdet, og bør derfor tilpasses omgivelsene og prosjektets skala.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers vurdering.

Mattilsynet
Mattilsynet er positiv til at ledningsnettet i området skal rehabiliteres, og legger til grunn at det er foretatt en helhetlig kartlegging og vurdering av drikkevannsledninger. Mattilsynet mener at det må utarbeides en rammeplan for vannforsyningen, som innbefatter plan for sanering og fornying. De mener også at det bør fastsettes rekkefølgebestemmelser som sikrer at sanering av vann- og avløpsnettet er ferdig før bekkeåpningen gjennomføres.

Forslagsstillers kommentar:
Innspillene er ivaretatt i forprosjekt og faseplan som ligger til grunn for byggeprosjektet. Vi ser ikke behov for rekkefølgebestemmelser.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers kommentar.

Fredrikstad Fjernvarme AS
Fredrikstad Fjernvarme AS har konsesjon for å bygge og drifte fjernvarmenett i et område som også omfatter planområdet. Fjernvarmen krysser Holmegata på to steder, langs Oslogata og Seierstensgata. Kryssing av fjernvarmenett må koordineres med Fredrikstad Fjernvarme AS, og eventuelle nødvendige kostnader for omlegging av fjernvarmenett bekostes av tiltakshaver.

Forslagsstillers kommentar:
Tas til etterretning.

Kommunedirektørens kommentar:
Tas til orientering.

Norges jeger- og fiskerforbund Østfold
Opplyser at Veumbekken har vært sjøørretførende bekk, og mener at en åpning av bekkens nedre deler slik det er skissert i reguleringsforslaget er avgjørende for at bekken kan gjenetableres som sjøørretførende. Det er imidlertid viktig at tersklene lages med tanke på at fisk skal vandre opp, og at det er substrat for gytefisk slik at de også kan velge å gyte der, selv om potensialet for gyteområder sannsynligvis er langt større lengre opp. De henviser til rapport om sjøørretbekker i Østfold for mer konkrete vurderinger og innspill.

Forslagsstillers kommentar:
Forslag til utforming av bekkeåpningen med to terskler før bekken går inn i rør videre oppover ivaretar muligheten for etablering av gyte- og oppvekstområder for sjøørret, og er i tråd med anbefalinger fra jeger- og fiskerforbundet. Prinsipper for utforming i landskapsplanen er sikret gjennom bestemmelsene. I tillegg er det lagt til en ny bestemmelse som skal sikre at terskler utformes med tanke på at fisk skal kunne vandre opp elven (§7-1f). Detaljert utforming vil avklares i forbindelse med byggeprosjektet og i samråd med Statsforvalter.

Kommunedirektørens kommentar:
Bestemmelse om terskler er gitt i § 7-1 g), ikke § 7-1 f). Ellers er kommunedirektøren positiv til endringene som er gjort, og støtter forslagsstillers vurdering.

Trosvikstranda Utvikling AS og Isegran Eiendom AS

Adkomst:
Det er essensielt at reguleringsplanen for Veumbekken-Holmen ivaretar en adkomstløsning for Trosvikstranda Utvikling (TU) sine eiendommer på Trosvikstranda vest. En transformasjon av Trosvikstranda vest ligger mange år frem i tid, og det ligger eksisterende bygningsmasse og parkeringsplasser som skal kunne nyttes frem til denne utbyggingen igangsettes. Hele Trosvikstranda vest har i dag adkomst fra Holmegata. Reguleringsplanen for Veumbekken-Holmen sanerer denne adkomsten, og erstatter den med en åpen bekkekulvert. For å komme til TU's eiendommer på Trosvikstranda vest, medfører foreslått løsning at man må krysse eiendom som i dag eies av Oven Eiendom AS. Det kan ikke være slik at øvrige grunneiere skal være avhengig av en privat avtale med Oven om adkomst til sine arealer, og det antydes at en slik avtale vil være vanskelig å få til. De forutsetter derfor at reguleringsplanen for Veumbekken-Holmen revideres slik at den sikrer en reell

adkomstmulighet for TU's eiendommer på Trosvikstranda vest etter åpning/utbygging av Veumbekken.

Forslagsstillers kommentar:
Reguleringsplanen for Veumbekken-Holmen skal både legge til rette for åpning av Veumbekken og ivareta den planlagte utviklingen på Trosvikstranda. Området vest for kanalen er i planforslaget til Trosvikstranda avsatt til byggeområde. Det er bakgrunnen for hvorfor området ikke kan reguleres til veiformål. Regulering som midlertidig adkomst vil sikre at adkomst til Trosvikstranda vest opprettholdes til ny adkomst er etablert. Det er Fredrikstad kommune som vil ha ansvaret for å sikre midlertidig adkomst og bruk av området.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren ser utfordringen knyttet til adkomst til Trosvikstranda. Samtidig er det ikke åpenbart at det finnes bedre løsninger for adkomst til området. Etter kommunedirektørens vurdering er adkomst tilstrekkelig sikret i reguleringsplan for Veumbekken-Holmen. Eventuell alternativ og permanent adkomst til Trosvikstrandas vestlige del må sikres gjennom reguleringsplan for Trosvikstranda.

Reguleringsbestemmelse §8-3:
Trosvikstranda Utvikling AS og Isegran Eiendom AS er uenig i reguleringsbestemmelse § 8-3, og mener den bør tas ut. De reagerer på at krav til utforming gjøres juridisk bindende for den delen av Veumbekken som krysser Trosvikstranda, samtidig som det er utelatt for resterende del av trassen. Kommunen, Trosvikstranda Utvikling og forslagstiller for Veumbekken har sammen kommet frem til en breddeprofil som ivaretar det tekniske behovet, og som er sikret med formålsgrenser i plankartet. De mener sidearealer langs Veumbekken skal reguleres gjennom reguleringsplan for Trosvikstranda, og at bestemmelsen bryter med denne intensjonen.

Forslagsstillers kommentar:
Nord for Borggata er prinsipper fra landskapsplanen (som følger reguleringsplan som vedlegg) førende for utformingen. Sør for Borggata foreligger det ingen landskapsplan fordi den skal utarbeides i forbindelse med reguleringsplanen for Trosvikstranda. Reguleringsplanen for Veumbekken-Holmen skal imidlertid sikre at alle tekniske krav for framføring av infrastruktur i parkdraget ivaretas. Forslagstiller mener derfor at § 8-3 er en viktig del av planen og kan ikke tas ut.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers vurdering.
Bestemmelsen er i tråd med dialog om at tekniske løsninger løses gjennom plan for Veumbekken-Holmen, og vurderes ikke som unødig inngripende. Det anbefales ikke at reguleringsbestemmelsen fjernes.

Flomsikring:
Det stilles spørsmål ved planlagt flomsikring, ettersom terrenget på Trosvikstranda skal heves til kote +2,5 m. Dette kan skape problemer på Holmen. De påpeker videre at planlagt bebyggelse virker å ligge under flomsikker høyde.

Forslagsstillers kommentar: Planforslaget forholder seg til både den eksisterende, bevaringsverdige bebyggelsesstrukturen og flomsikring. Nye innfillprosjekter må tilpasses til omgivelsene. Der det ikke er mulig å heve bebyggelsen til 2,5 meter må den utformes slik at den tåler oversvømmelse, og dermed ikke fører til fare for mennesker eller større materielle skader.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers vurdering.

Gjennomføring:
Reguleringsplanen for Veumbekken-Holmen legger en del begrensninger på utviklingen på Trosvikstranda. Slik planen er utformet vil utviklingen av flere kvartaler på Trosvikstranda måtte avvente til bekkeåpningen er gjennomført. Trosvikstranda Utvikling AS og Isegran Eiendom AS er innforstått med dette, men mener det er svært viktig at det ved vedtak av reguleringsplanen også sikres at tiltakene blir gjennomført. De er positive til åpning av Veumbekken, men vil ikke bli satt i en situasjon der Trosvikstranda blir liggende brakk fordi kommunen ikke har økonomi til å gjennomføre planlagte tiltak.

Forslagsstillers kommentar:
Kommunen jobber med finanseringen av prosjektet.

Kommunedirektørens kommentar:
Reguleringsplanen for Veumbekken-Holmen tar høyde for at Trosvikstranda kan utvikles uavhengig av eventuell åpning av Veumbekken.

Huths gate 5 AS v/Jon Olsen
Eieren av Huths gate 5 opplyser om dagens bruk av bebyggelsen og lurer på følgende:

- Vil det være mulig å fortsette næringsvirksomheten som holder til i bebyggelsen i dag?
- Kan areal på bakkeplan brukes til parkering i tilknytning til boliger?
- Skal det etableres publikumsrettet virksomhet i tilknytning til planlagt uteservering på Holmen Torg og skal det skje i deres lokaler?
- Skal parken gli over i et felles uteoppholdsareal på baksiden av deres eksisterende bygg ref. tegning på side 60 i planbeskrivelsen?

Forslagsstillers kommentar:
Forslagsstiller har gjennomført en felles befaring med grunneieren og kommunen. Planen forutsetter at den vestre delen av bebyggelsen rives.
Det er bebyggelsen i 2 etasjer som kan videreføres i sin helhet. Ved innvendig befaring er dette ikke like entydig siden det er ingen vegger mellom det som framstår som forskjellige bygningskropper fra utsiden. Det vil si at det må settes opp nye yttervegger når bebyggelsen rives.

Kommunen ønsker at første etasje mot torget skal utformes på en måte som kan bidra positivt til det offentlig rom. Ved bruksendringer eller nybygging settes det krav om etablering av publikumsrettet virksomhet i første etasje mot Holmen Torg. Intensjonen er at bebyggelsen langs parkdraget skal støtte opp under et levende byrom og dermed bidra til revitalisering av området.

Eksisterende virksomhet i bebyggelsen som ikke er berørt av riving, kan opprettholdes. Kommunen ved reguleringsavdelingen vil undersøke nærmere når kravet til utadrettet virksomhet vil slå ut, med tanke på at det må etableres nye yttervegger for å opprettholde dagens virksomhet etter riving.

Reguleringsplanen åpner for boliger. Boliger vil kreve uteoppholdsareal for boligene på bakkeplan. Småhuskvartalene er lite egnet for parkering, og det er derfor kun satt maksimumskrav for bilparkering, som vil si at det ikke er satt krav til etablering av et minste antall parkeringsplasser på eiendommen.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren vurderer spørsmålene som grundig besvart, og har ikke mer å tilføye.

Gordon Ryan
Gordon Ryan synes dette er en utmerket plan, og at det allerede har tatt smertefullt lang tid å få den i gang. Han ser frem til at planen blir gjennomført uten ytterligere forsinkelser. Han mener at fordelene med planen, som sikker sykling, biologisk mangfold, vakre omgivelser, økt byopplevelse og beskyttelse mot flom, overveier eventuelle negative konsekvenser for noen.

Forslagsstillers kommentar:
Forslagsstiller takker for kommentaren og jobber med gjennomføring av planen uten flere forsinkelser.

Kommunedirektørens kommentar:
Tas til orientering.

Advokatfirmaet Bjørge-Skaaraas & CO på vegne av Arne Nilsen Eiendom AS
Arne Nilsen Eiendom AS er hjemmelshaver til Gelertsens gate 7, Holmegata 7 og Holmegata 9.

Adkomst til Gelertsnes gate 7:
Advokaten hevder at adkomsten til Gelertsens gate 7 er lite omtalt i planforslaget.

Forslagsstillers kommentar:
Gelertsens gate 7 har i dag adkomst via det offentlige gatenettet. Dette videreføres i planforslaget. Opparbeidelse av en gjennomgående kjørebane i Gelertsens gate er sikret gjennom rekkefølgebestemmelsene blant annet for å ivareta adkomsten til næringsvirksomheten i anleggsperioden.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers vurdering.

Parkering ved Gelertsens gate 7
Gateparkeringen er av stor betydning for næringsdriften på eiendommen, og det fremstår usikkert for Arne Nilsen Eiendom AS hva reguleringsplanen innebærer i forhold til dagens og fremtidige parkeringsmuligheter - også med tanke på eventuell endring til boligformål slik reguleringsplanen åpner for.

Forslagsstillers kommentar:
Reguleringsplanen sikrer veiareal som skal utformes til en bygate. Plassering av kantsteinsparkering er illustrert i planbeskrivelsen (både i Gelertsens gate og i Huths gate) og vil detaljeres videre i forbindelse med byggeplan for området. Kantsteinsparkering i offentlige rom vil ikke kunne øremerkes til en privat virksomhet eller bolig.

Reguleringsplanen åpner for at bebyggelsen på felt K3-5b kan rives og at området kan brukes til parkering i forbindelse med næringsvirksomhet på nabotomten. Tanken var å imøtekomme ønsket til grunneieren om parkering i tilknytning til eksisterende rørleggerbedrift. Men eiendommen er solgt og muligheten framstår nå som mindre realistisk.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers kommentar.

Holmegata 7 og 9
Merknadshaver stiller spørsmål til om det vil være mulig å opprettholde gjeldende næringsdrift på stedet. De viser til at krysset Holmegata x Borggata vil slutte å eksistere og at det dermed tilsynelatende ikke vil være mulig å opprettholde gjeldende næringsdrift. Dette med mindre det reguleres inn en adkomst via Holmegata slik det er i dag.

Forslagsstillers kommentar: Næringseiendommen i Holmegata 7 og 9 vil miste kjøreadkomst under anleggsperioden. Når grøntdraget står ferdig tillates kjøreadkomst til eiendommene via gang- og sykkelveien. Men virksomhet som genererer mye trafikk eller tungtrafikk, kan ikke reetableres i området.

Kommunedirektørens kommentar: Reguleringsplanen begrenser mulighetene til å etablere nye virksomheter som generer særlig trafikk. Samtidig er intensjonen å muliggjøre videreføring av nåværende formål. For øvrig støttes forslagsstillers kommentar.

Håvard Hoff-Hansen på vegne av Bjørn Arvid Larsen og Camilla Pedersen, Hjørnerødgata 17
Eiendommen vil miste arealet mot veien, og uthus som er plassert på eiendommen må rives. Grunneieren ønsker dialog med forslagsstiller for å vurdere framtidig avgrensning av boligformål, byggegrense, og mulighet for plassering av nytt uthus.

Forslagsstillers kommentar:
Forslagsstiller har gjennomført en felles befaring med eierne til Hjørnerødgata 17 og kommunen, hvor løsninger for plassering av et nytt uthus ble diskutert. For å ivareta grunneiernes interesser i større grad er formålsgrensen i nord, mellom boligformål og park, justert. Byggegrensen mot vest opprettholdes. Den gjelder hele planområdet for å sikre at de private hagene bidrar til et grønt preg av framtidig parkdrag i Holmegata.

Kommunedirektørens kommentar:
Innspillet om dialog er etterkommet, og det er foretatt endringer som imøtekommer naboene. Kommunedirektøren støtter ellers forslagsstillers kommentar.

June Haugen Welo, Hjørnerødgata 15
Hjørnerødgata 15 har adkomst fra Hjørnerødgata, men grenser også til Holmegata og er berørt av eiendomsinngrep langs Holmegata.

Welo er uenig i reguleringsplanforslaget både basert på generelle betraktninger og i forhold til egen eiendom. Hun mener bekkeåpningen kan gjennomføres uten etablering av grøntdraget. Hun ber om at det utredes alternativer med ulikt omfang og konsekvenser. Hun mener at vedlikeholdsansvaret for det nye anlegget bør sikres gjennom tydelige bestemmelser i reguleringsplanen, med konkrete krav til vedlikeholdsrutiner. Hun føler at hun ikke ble hørt i tidligere høringer og peker på negative konsekvenser for sin eiendom som hun mener er:

- Unødvendig stort arealbeslag.
- Permanent tap av kulturhistoriske verdier.
- Permanent tap av etablert vegetasjon og hageareal.
- Begrensninger og tap av potensialet for fremtidig utvikling av eiendommen.
- Forringet bruks-, bo- og livskvalitet.

Hun foreslår å redusere gangarealet til 2 meter på østsiden av bekken for å unngå arealinngrep i eiendommen. Hun mener at det fremlagte perspektivet ikke viser den planlagte situasjonen, og etterlyser en oppdatert illustrasjon. Welo mener at friområdet på sørsiden av hennes tomt representerer betydelig bynær naturverdi med biologisk mangfold og rikt fugleliv, og at parkeringen som er foreslått etablert i området vil medføre betydelige ulemper for hennes eiendom.

Forslagsstillers kommentar:
Forslagsstiller har gjennomført et omfattende arbeid som belyser alternativer, konsekvenser og kostnader. Etablering av en åpen kanal vil få konsekvenser for omgivelsene. Det har vært en grundig vurdering, med påfølgende bystyrevedtak, blant annet om at nødvendige inngrep

i bevaringsverdig bygningsmiljø må aksepteres for etablering av en åpen kanal som tilfredsstiller krav til 200-årsflom i planområdet. Etablering av parkdraget i forbindelse med åpning av Veumbekken er et viktig avbøtende tiltak for inngrep i nærmiljøet. Krav om 200-årsflom i henhold til dagens regelverk krever en minstebredde på kanalen som foreslått. I tillegg er det behov for infrastruktur under bakken både vest og øst for kanalen, noe som beslaglegger areal på begge sider av kanalen. Forslagsstiller foreslår ikke mer inngrep i annenmanns eiendom enn det gjennomføringen av prosjektet krever. Se også typisk snitt fra forprosjekt til byggeplan.

Forslagsstiller har forståelse for at det oppleves uheldig at etablert vegetasjon blir berørt. Gjennomføring av prosjektet, særlig spunting og etablering av infrastrukturanlegg under bakken, vil kreve noe arealbeslag for å sikre anleggsgjennomføringen. Fredrikstad kommune vil følge opp grunneier i forbindelse med behov for erverv. Grunneier har krav på å få dekket sitt økonomiske tap som følger av inngrepet.

Friområdet sør for Huths gate er en gressplen med to bjørketrær. Den østre hengebjørken har størst verdi av de to bjørketrærne, og skal bevares og sikres i anleggsperioden. Vi kan ikke se at etablering av offentlige parkeringsplasser i tilknytning til Glommensgate vil påvirke eiendommen negativt.

Vi mener derimot at det vil påvirke eiendommen positivt at bil- og tungtrafikk i Holmegata utgår og veien transformeres til en blågrønn forbindelse for myke trafikanter.

Kommunedirektørens kommentar:
Planlagte tiltak kan gi enkelte negative konsekvenser for berørte grunneiere, men vurderes samlet sett å gi positive virkninger, også utenfor planområdet. Kommunedirektøren støtter ellers forslagsstillers kommentarer.

Griff på vegne av Oven Eiendom AS
Eiendommen til Oven Eiendom ligger på Trosvikstranda. Innspillene fra Oven Eiendom gjelder hovedsakelig planforslaget for Trosvikstranda, men høringsuttalelsen er også sendt til høring av planforslag for Veumbekken-Holmen siden planene overlapper hverandre. Oven Eiendom etterlyser en likeverdig behandling av grunneiere og aktører i planområdet for Trosvikstranda. Innspillene som berører planen for Veumbekken-Holmen er gjengitt under.

Bredde og lokalisering av grøntdraget:
Merknadshaver mener at parkdraget langs Veumbekken er bredere og sideforskjøvet i forhold til kommuneplanen. De etterlyser en rimelig fordeling av det som reguleres som byggbar tomt og offentlig formål.

Forslagsstillers kommentar:
I kommuneplanens arealdel er grøntdraget omtalt som grønn korridor og illustrert som rød stiplet linje i påvente av videre detaljering i samspill med ny bebyggelse. Grøntstrukturen skal normalt være 30 meter bred. Dette var også utgangspunktet for planforslaget for Veumbekken, da det ble lagt ut på høring i 2015. Med bakgrunn i bystyrevedtak fra 2021 ble planen for Veumbekken-Holmen tilpasset planforslaget for Trosvikstranda. Tilpasningene innebærer blant annet en reduksjon av tverrsnittet til 21 meter (som ivaretar framføring av teknisk infrastruktur) og en endret linjeføring av kanalen. Eksisterende bebyggelse blir ikke berørt.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers kommentar.

Midlertidig adkomst:
Grunneieren foreslår at adkomst fra vest etableres i forbindelse med utbygging av Veumbekken for å unngå midlertidig adkomst via egne tomter.

Forslagsstillers kommentar:
Adkomst fra Borggata i vest vil berøre eksisterende bebyggelse og bør derfor skje samtidig med utbygging av Trosvikstranda.

Kommunedirektørens kommentar:
Kommunedirektøren støtter forslagsstillers kommentar.

Relevante bestemmelser
Saken er vurdert opp mot relevante bestemmelser i plan- og bygningsloven, nasjonale og regionale føringer, samt kommunale planer og retningslinjer.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Planforslaget innebærer stenging av Holmegata som kjørevei, og etablering av nye gang- og sykkelveier langs bekkeåpningen. Dette vil gi redusert fremkommelighet for kjøretøy, men økt fremkommelighet for gående og syklende. Sammenhengende grønnstruktur, samt bedre bokvalitet og større mangfold i boligtilbud vil kunne bidra til bedre levekår i området.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
I tillegg til opparbeidelse av parkdraget i Holmegata vil planforslaget medføre behov for grunnerverv, eiendomskjøp og erstatning. Store deler av kostnadene for åpning av Veumbekken i Holmegata forutsettes dekket av vann- og avløpsmidler.

Det er et grensesnitt for hvilke kostnader som skal finansieres av avløpssektoren og hvilke kostnader som er av mere parkmessig karakter. Det som er av mer parkmessig karakter/byutvikling må finansieres av andre midler. Selve bekkeåpningen med tilhørende eiendomsinngrep er forutsatt finansiert med VA-midler, da dette er vurdert til å være nødvendig for å sikre en fremtidsrettet overvannshåndtering. Åpning av bekkeløpet er derfor ikke avhengig av byutviklingsmidler for å bli gjennomført.

Økt andel grøntareal og åpning av Veumbekken vil medføre økte utgifter for drift og vedlikehold.

Fordeling av kostnader for bekkeåpning på Trosvikstranda og etablering av kulvert under Borggata vil løses i utbyggingsavtale med utbygger på Trosvikstranda.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Planforslaget legger til rette for byomforming og bedre overvannshåndtering i Holmenområdet.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Planforslaget åpner for en forlengelse av den grønne korridoren som strekker seg fra Veum og ned mot Gamle stadion. Med realisering av plangrepet vil det introduseres ytterligere grøntareal gjennom Holmen. Økt beplantning med trær samt åpning av bekk med eventuelle sandbanker i bekkeløpet vil gi bedre forhold for naturmangfoldet i området.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Det er mottatt uttalelser fra eldrerådet og råd for personer med funksjonsnedsettelse i forbindelse med høring og offentlig ettersyn.

Vurdering
Kommunedirektøren vurderer at planforslaget er godt gjennomarbeidet og ivaretar interesser både innenfor og utenfor planområdet på en god måte. Planforslaget vurderes å være både et viktig infrastrukturprosjekt, men også et byutviklingsprosjekt som vil kunne gi stor samfunnsnytte. Planarbeidet har pågått over lang tid, og det er lagt stor vekt på informasjon, samhandling og medvirkning både med berørte private interesser, næringsinteresser og med statlige og regionale myndigheter. Dette har medført et planarbeid som balanserer og ivaretar hensyn som klimaendringer, næringsinteresser, bevaringsinteresser, folkehelse, boligmiljø og sikkerhet på en god måte.

Planforslaget er i tråd med overordnende planer, og vurderes å være i tråd med overordnede statlige og regionale føringer og retningslinjer.

Planforslagets bestemmelser om vern av bygningsmiljø bygger i stor grad på oppdaterte versjoner av bestemmelser fra gjeldende reguleringsplan (reguleringsplan for Holmenområdet, vedtatt 08.06.1979, planID 120). Oppdateringen av bestemmelsene går delvis ut på fjerning av krav som innebærer tillatelse fra utvalg eller myndigheter som ikke lenger finnes. Tydeliggjøring av bestemmelser, krav til tilpassing og utforming, samt ytterligere vern av spesifikke bygg gir mer forutsigbare føringer for hva som kan opparbeides på Holmen. Kommunedirektøren mener planforslaget sikrer de kulturmiljøhensyn som gjeldende plan sikret, samtidig som det gir betydelig bedring i forutsigbarheten for utviklingsmuligheter innenfor planområdet. Kommunedirektøren mener denne forutsigbarheten vil være gunstig både for tiltakshavere og kommunen.

I utkast til planforslag fra 2021 ble det foreslått et 32,5 meter bredt parkdrag gjennom Trosvikstranda. Dette skulle ivareta bekkeåpningen, gang- og sykkelveier, opphold og grønnstruktur, samt teknisk infrastruktur. Etter vedtak fra 2021 (sak 2/21), da bystyret vedtok at planarbeidene for Veumbekken-Holmen og Trosvikstranda skulle samordnes, har dette blitt endret til en minimumsbredde på 21 meter. Dette skal sikre areal til bekkeåpning, gang- og sykkelveier og teknisk infrastruktur. En minimumsbredde på 21 meter fordrer at teknisk infrastruktur blir lagt i kulvert på minimum en side av bekken. Avklaringer av nødvendig bredde på rommene rundt bekkeåpningen for å sikre tilstrekkelig areal til grønnstruktur og park vil gjøres i forbindelse med behandling av reguleringsplan for Trosvikstranda. Det samme gjelder byggehøyder for fremtidig bebyggelse på Trosvikstranda.

Slik det fremgår av trafikkanalysen for Veumbekken-Holmen vil en stenging av Holmegata medføre en endring i trafikkmønster i og rundt Holmenområdet. Åpning av Veumbekken vil fjerne all trafikk fra den delen av Holmegata som stenges. Veier og gater på begge sider av bekkeåpningen vil sannsynligvis få økte trafikkmengder da disse vil måtte bli benyttet i større grad for adkomst enn dagens situasjon. Noe av gjennomgangstrafikken vil også kunne forskyves til Oslogata. Stenging av Holmegata vil medføre at det som i dag er et travelt kryss (Holmegata x Borggata) slutter å eksistere, dette kan bidra til mindre kødannelse i forbindelse med utkjøringer på Borggata, og vil gjøre Borggata mer oversiktlig for kjørende og myke trafikanter. Samtidig vil etablering av gang- og sykkelveier langs Veumbekken kunne øke mengden myke trafikanter som krysser Borggata.

<u>Vurdering i forhold til naturmangfoldlovens §§ 8-12.</u>
Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold. Planbeskrivelsen inneholder en vurdering av forholdet til naturmangfoldloven, som kommunedirektøren slutter seg til.

Endringer i planforslaget etter høring og offentlig ettersyn

Plankart

Formålsgrenser i plankartet har blitt justert ved Hjørnerødgata 17, mellom B9 og GP6, for å tilrettelegge bedre for opparbeidelse av uthus som må rives på nordsiden av tomten. Denne endringen ble gjort etter innspill fra grunneier, og vurderes som en hensiktsmessig endring som i større grad ivaretar nabos interesser.

Reguleringsbestemmelser

§4.8: Det er tillagt ny bestemmelse for å sikre tilkoblingen til fjernvarme. Dette er en gjengivelse av bestemmelse som tidligere har ligget inne i kommuneplanens arealdel.

§7.1b): Bestemmelsen er tillagt ordlyd for å sikre bredde på gang- og sykkelvei. Ordlyden er en gjengivelse av ordlyd i bestemmelser for Trosvikstranda, og er tillagt som tilsvar på uttalelser om samkjøring mellom reguleringsplanene.

§7.1f) og §7.2: På bakgrunn av uttalelsen fra Østfold fylkeskommune er det tillagt ny bestemmelse 7.1e) og ny ordlyd i §7.2. Bestemmelsene sikrer i større grad kvaliteter for barn og unge, og sikrer bedre tilgjengelighet til vannet.

§7.1g): Ny bestemmelse er tillagt for å tilrettelegge for at ørret lettere kan gyte i Veumbekken og kommer som svar på uttalelsen fra Norges jeger- og fiskerforbund Østfold.

Geoteknisk notat - områdestabilitet

Notatet om områdestabilitet er revidert, og data fra grunnundersøkelser utført i 2024 er innarbeidet. Konklusjonen er uendret.

Alternative løsninger

Det ble i bystyret 11.12.2025, sak 208/2025, «Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 for Fredrikstad kommune» fremmet følgende verbalforslag:

«Kommunedirektøren bes legge fram en sak som viser alternative måter å løse overvannshåndteringen på Holmen-området og rimeligere gjennomføring av Veumbekkenprosjektet. Saken legges fram for bystyret våren 2026.»

I forbindelse med vedtak i planutvalgets behandling av planforslaget for Veumbekken-Holmen 26.09.2024, saksnr. PS73/24, ble det utarbeidet et notat som belyser hvilke muligheter man har om man ikke åpner bekken, og hvilke konsekvenser dette vil ha (se vedlegg «notat til planutvalget datert 25.10.2024). Det ble også bedt om å legge frem oppdaterte økonomiske analyser. Det ble i notatet også utredet alternativer til åpen kulvert. Alternativene til åpen kulvert er enten å ikke gjøre noe, eller eventuelt å etablere en lukket kulvert. Notatet inneholder blant annet følgende vurderinger av de forskjellige alternativene:

0-alternativet

Det gjennomføres ingen tiltak, men man følger opp skadeutviklingen på kulverten. Kulverten kan da bli stengt på kort varsel. Midlertidige tiltak kan gjøres, men det vil være kostnadskrevende. De utbedringer som gjøres vil være tapte kostnader når man en gang skal skifte ut kulverten.

I tillegg får man heller ikke ryddet opp i de vann- og avløpstekniske forholdene i området. Dagens kulvert har ikke god nok kapasitet og det vil da medføre flomskader/tilbakeslag ved større nedbørstilfeller.

Alternativ 1

Bygge en kulvert uten å rive hus. Området vil fortsatt være utsatt for flomskader. Kommunen vil risikere å få erstatningsansvar da den ikke er dimensjonert i henhold til TEK17.

Alternativ 2
Bygge en kulvert dimensjonert i henhold til TEK 17. Det vil bli en bredere konstruksjon og mest sannsynlig vil det bli en dyrere konstruksjon. Med denne løsningen er det sannsynlig at det må rives flere hus enn i alternativ 3. Det vil være behov for vann- og avløpsanlegg på to sider av kulverten. Det vil da være utfordrende å bygge nytt over konstruksjonen. Alternativet vil være å bygge en vanntett gangbar kulvert under bygningene som er kostbar.
Det kommer en del partikler i bekken i form av avrenning fra områdene oppstrøms. Dette vil kunne sedimentere i kulverten. Det vil være utfordrende å fjerne de sedimenterte massene i en lukket kulvert.

Alternativ 3
Dette er planforslagets løsning. Den åpne kanalen er dimensjonert i henhold til krav og man får ryddet opp i de vann- og avløpstekniske forholdene i området. Fjerning av sedimenter i den åpne kanalen kan utføres med maskiner som står på sidearealene langs den åpne kanalen. Tiltaket vil også gi en merverdi til området ved blant annet å fremme gang- og sykkeltrafikk.

Vurdering
Kommunedirektøren mener en løsning i tråd med planforslaget vil være best med tanke på overvannshåndtering, bymiljø og økonomi.

Konklusjon
Planforslaget har vært gjenstand for en omfattende og grundig vurdering etter høring og offentlig ettersyn, og innkomne faglige råd og merknader er hensyntatt på flere punkter. Endringer vurderes ikke som så omfattende at det vil være behov for ny høring og nytt offentlig ettersyn.

Det foreligger ingen innsigelser mot forslaget fra statlige eller fylkeskommunale myndigheter.

Kommunedirektøren anbefaler at planforslaget godkjennes.

FREDRIKSTAD
KOMMUNE

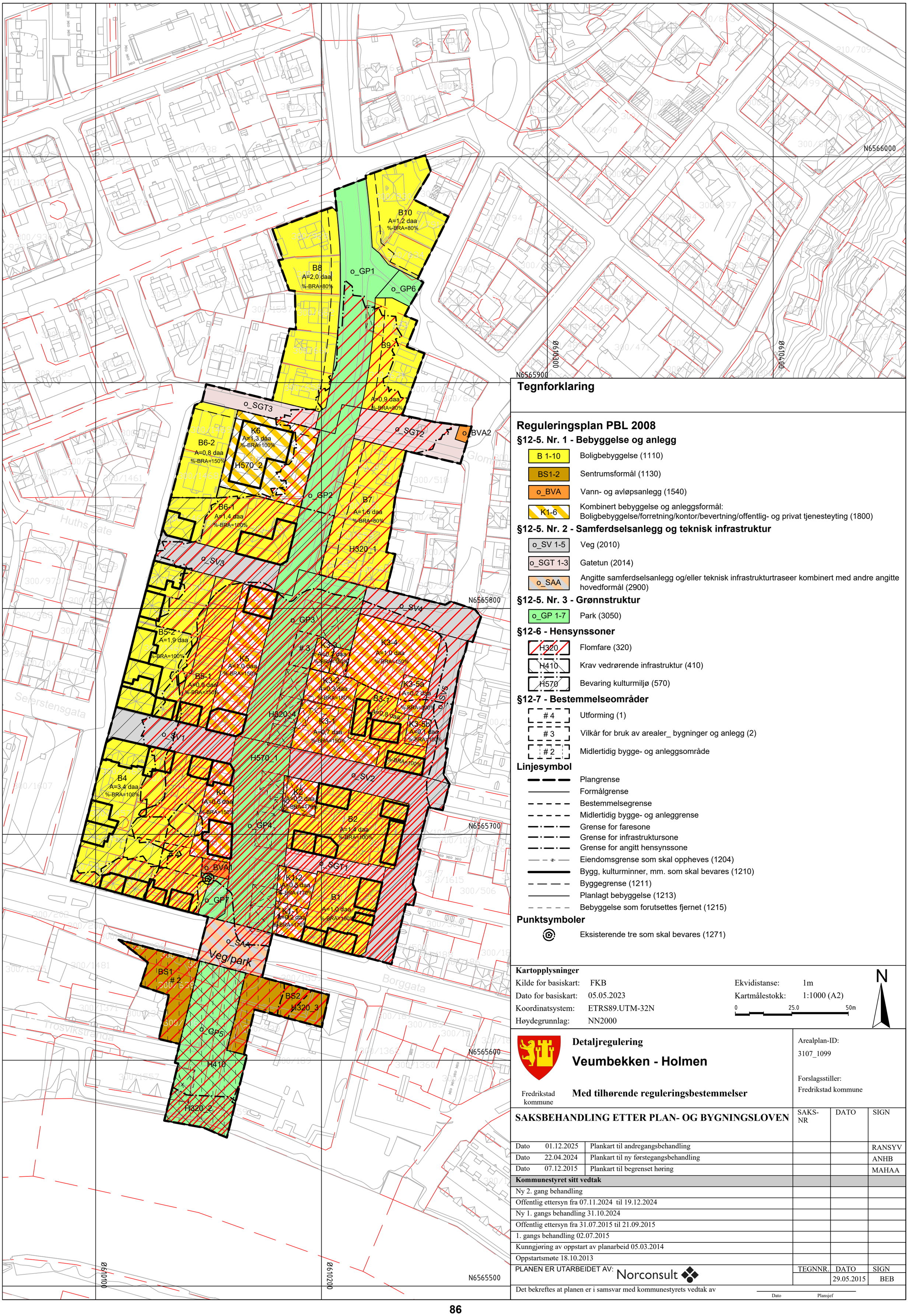


0 270 540 Meter

Målestokk 1:10 000

Fredrikstad kommune

Dato 13.10.2020



Tegnforklaring

Reguleringsplan PBL 2008

§12-5. Nr. 1 - Bebyggelse og anlegg

- B 1-10 — Boligbebyggelse (1110)
- BS1-2 — Sentrumsformål (1130)
- o_BVA — Vann- og avløpsanlegg (1540)
- K1-6 — Kombinert bebyggelse og anleggsformål: Boligbebyggelse/forretning/kontor/bevertning/offentlig- og privat tjenesteyting (1800)

§12-5. Nr. 2 - Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur

- o_SV 1-5 — Veg (2010)
- o_SGT 1-3 — Gatetun (2014)
- o_SAA — Angitte samferdselsanlegg og/eller teknisk infrastrukturtraseer kombinert med andre angitte hovedformål (2900)

§12-5. Nr. 3 - Grønnstruktur

- o_GP 1-7 — Park (3050)

§12-6 - Hensynssoner

- H320 — Flomfare (320)
- H410 — Krav vedrørende infrastruktur (410)
- H570 — Bevaring kulturmiljø (570)

§12-7 - Bestemmelseområder

- # 4 — Utforming (1)
- # 3 — Vilkår for bruk av arealer_ bygninger og anlegg (2)
- # 2 — Midlertidig bygge- og anleggsområde

Linjesymbol

- Plangrense
- Formålgrense
- Bestemmelsegrense
- Midlertidig bygge- og anleggrense
- Grense for faresone
- Grense for infrastruktursone
- Grense for angitt hensynssone
- Eiendomsgrense som skal oppheves (1204)
- Bygg, kulturminner, mm. som skal bevares (1210)
- Byggegrense (1211)
- Planlagt bebyggelse (1213)
- Bebyggelse som forutsettes fjernet (1215)

Punktsymboler

- Eksisterende tre som skal bevares (1271)

Kartopplysninger

Kilde for basiskart:	FKB	Ekvidistanse:	1m
Dato for basiskart:	05.05.2023	Kartmålestokk:	1:1000 (A2)
Koordinatsystem:	ETRS89.UTM-32N		
Høydegrunnlag:	NN2000		

0 25.0 50m

N

Fredrikstad kommune

Detaljregulering

Veumbekken - Holmen

Med tilhørende reguleringsbestemmelser

Arealplan-ID: 3107_1099

Forslagsstiller: Fredrikstad kommune

SAKSBEHANDLING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

			SAKS-NR	DATO	SIGN
Dato	01.12.2025	Plankart til andregangsbehandling			RANSYV
Dato	22.04.2024	Plankart til ny førstegangsbehandling			ANHB
Dato	07.12.2015	Plankart til begrenset høring			MAHAA
Kommunestyret sitt vedtak					
Ny 2. gang behandling					
Offentlig ettersyn fra 07.11.2024 til 19.12.2024					
Ny 1. gangs behandling 31.10.2024					
Offentlig ettersyn fra 31.07.2015 til 21.09.2015					
1. gangs behandling 02.07.2015					
Kunngjøring av oppstart av planarbeid 05.03.2014					
Oppstartsmøte 18.10.2013					

PLANEN ER UTARBEIDET AV: Norconsult

TEGNNR.	DATO	SIGN
	29.05.2015	BEB

Det bekreftes at planen er i samsvar med kommunestyrets vedtak av

Dato Plansjef

Forslag til reguleringsbestemmelser

FOR DETALJREGULERING VEUMBEKKEN – HOLMEN

Plan – ID: Plan ID 3107 1099
Planbestemmelser: dato: 29.05.2015
Revidert: 28.11.2025
Bystyrets vedtak:

§ 1 PLANENS BEGRENSNING

Reguleringsbestemmelsene gjelder for det området som er avmerket med plangrense på reguleringsplankart i målestokk 1:1000, datert 29.05.2015, sist revidert 01.12.2025. Planen omfatter et område på grunnen (vertikalnivå 2).

§ 2 Planens hensikt

Hensikten med planen er å legge til rette for åpning av Veumbekken og etablering av et parkdrag i Holmegata. Samtidig legges det til rette for en fortetting i de tilliggende kvartaler med spesielt hensyn til bevaring av det spesielle bygningsmiljøet i planområdet.

§ 3 Arealformål og hensynssoner (PBL § 12-5)

Området reguleres til:

Område for bebyggelse og anlegg (PBL § 12-5, nr.1)

- Boligbebyggelse (B1 – B10)
- Sentrumsformål (BS1 – BS2)
- Vann- og avløpsanlegg (o_BVA)
- Kombinert bebyggelse og anleggsformål: Boligbebyggelse / forretning/ offentlig og privat tjenesteyting / kontor/ bevertning (K1 – K6)

Område for samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur (PBL § 12-5, nr.2)

- Veg (o_SV1 – o_SV5)
- Gatetun (o_SGT 1 – o_SGT3)
- Veg/park (o_SAA)

Område for grønnstruktur (PBL § 12-5, nr.3)

- Park (o_GP 1 – o_GP7)

Hensynssoner (PBL § 12-6 og § 11-8)

- Sikrings- og faresoner (PBL § 11-8 a)
  Fareområde flom (H320_1 – H320_4)
- Sone for hensynssone med særlige krav til infrastruktur (PBL §11-8 b)
  Krav vedrørende infrastruktur (H410)
- Sone med angitte særlige hensyn (PBL § 11-8 c)
  Bevaring kulturmiljø (H570_1, H570_2)

Bestemmelsesområde (PBL § 12-7)

- Midlertidig bygge- og anleggsområde (#2)
- Bestemmelsessone for flytting av bygg (#3)
- Bestemmelsessone for område som ikke skal bebygges (#4)

§ 4 Fellesbestemmelser for hele planområdet

§ 4-1 Støy- og luftforurensning (PBL §12-7 nr. 3)

Ved detaljering av boligprosjekter skal støynivå være innenfor grenseverdier gitt i tabell 2 i Miljødirektoratets retningslinje T-1442. Avvik fra disse skal vurderes særskilt. I anleggsperioden skal nærområdet sikres mot støy- og luftforurensning fra trafikk- og anleggsmaskiner i henhold til retningslinje T-1442 og T-1520.

§ 4-2 Overvann (PBL §12-7 nr. 3 og 4)

Lokal overvannshåndtering skal legges til grunn ved detaljutforming og prosjektering av tiltaket. Det skal redegjøres for håndtering av alt overvann, både takvann, overflatevann og drensvann ved søknad om rammetillatelse.

§ 4-3 Renovasjon (PBL §12-7 nr. 3)

I nybygg skal det avsettes tilstrekkelige arealer til håndtering av nærings- og husholdningsavfall. Det skal etableres felles løsninger integrert i bebyggelsen. Avfallsløsningen skal være lett tilgjengelig for renovatør og skal være universelt utformet.

§ 4-4 Parkering (PBL §12-7 nr. 7)

Det skal avsettes plass for biler og sykler i samsvar med tabellen under:

	Maksimumskrav til bilparkering pr. 100 kvm BRA	Minimumskrav til sykkelparkering pr. 100 kvm BRA
Forretning med tilhørende lager	1,5	3
Kontor	1	3
Bolig over 80 kvm i leilighetsprosjekt	1,5	3
Bolig mellom 40-80 kvm	0,8	3
Bolig under 40 kvm	0,5	3
Enebolig i hensynssone bevaring	1	3
Enebolig	2 (pr. boenhet)	3 (pr. boenhet)

a) I parkeringsanlegg skal minst 5 % av bilparkeringsplasser være utformet og reservert for forflytningshemmede.
b) Minimum 20 % av bil- og sykkelparkeringsplasser tilknyttet bolig skal tilrettelegges for lading.
c) For følgende eiendommer begrenses antall parkeringsplasser på egen tomt, under forutsetning at adkomst til parkering ikke kan løses fra sidegatene:

Tomt med gnr./bnr.	Krav til maks antall parkeringsplasser for bil	
300/644 og 300/642	6 (krav til maks. antall parkeringsplasser på begge tomter)	Holmegata 7-9
300/646	1	Holmegata 11
300/648	1	Holmegata 13
300/650	2	Holmegata 15
300/652	2	Holmegata 17

300/654	10	Holmegata 19
300/660	1	Holmegata 25
300/662	1	Holmegata 27
300/664	2	Holmegata 29
300/661	1	Holmegata 26
300/659	1	Holmegata 24
300/657	1	Holmegata 22

Adkomst til parkering fra Holmegata skal erstattes med adkomst fra sidegater når flere eiendommer utvikles samlet.

§ 4.5 Boligkvalitet og leilighetsstørrelser (PBL §12-7 nr. 4 og 5)

a) Leiligheter som er ensidig belyst fra nord eller øst tillates ikke.
b) For ensidige leiligheter skal leilighetsdybde ikke overstige leilighetens fasadebredde.
c) For fordeling av leilighetsstørrelser skal det legges følgende til grunn:
   - Ingen leilighet skal ha et bruksareal mindre enn 40m²
   - Minimum 40 % av leilighetene skal ha et bruksareal på minst 70m² BRA

§ 4-6 Uteoppholdsareal (PBL §12-7 nr. 4)

a) Minste uteoppholdsareal i B7-B10 skal være 25 kvm per boenhet (MUA).
b) Minste felles uteoppholdsareal i B1, B2, B3-1, B4, B5-1, B5-2, B6-1, B6-2, K3-1, K3-2, K3-4, K3-5a, K3-5b, K4, K5 og K6 skal være 15 kvm per boenhet (MFUA).
c) MFUA skal avsettes på terrengnivå og skal i størst mulig grad anlegges som en samlet enhet. Areal som kan regnes med skal være godt egnet for opphold og lek.
d) Dersom det er konflikt mellom tillatt grad av utnytting med tillatt antall biloppstillingsplasser på terreng og krav til uteoppholdsareal, skal krav til uteoppholdsareal gå foran. Arealkravene gjelder både for nye boliger og for eksisterende boliger på tomter som skal fortettes. Arealkravene gjelder også ved endring av antall eller størrelse på boenheter i eksisterende bebyggelse.
e) Uteoppholdsarealer skal plasseres på de mest solfylte arealene og skal være tilgjengelige for alle brukergrupper.
f) Uteoppholdsarealene skal være ferdig opparbeidet iht. godkjent plan før midlertidig brukstillatelse gis.
g) Arealkrav til uteoppholdsareal gjelder ikke for felt K1-1, K1-2, K2 og K3-3. Mulighet og utforming for utearealer i disse tilfelle skal vurderes konkret i den enkelte byggesak.

§ 4-7 Dokumentasjonskrav ved søknad om tillatelse til tiltak

Sammen med søknad om byggetillatelse skal følgende dokumentasjon leveres:
1. Situasjons- og utomhusplan som viser:
   a) Bebyggelsens plassering
   b) Adkomst til tomt og bolig med manøvreringsareal
   c) Parkering på terreng for bil og sykkel.
   d) Høyde angitt som punkthøyde for overkant gulv i inngangsetasje.
   e) Uteoppholdsareal, lekeareal og vegetasjon med angivelse av materialbruk i overflatedekker.
   f) Terrengforhold vist med punkthøyder for eksisterende og nytt terreng, utvendige trapper, forstøtningsmurer o.l.
   g) Stigningsforhold på gang- og kjøreadkomster.
2. Snitt og 3-d modell av planlagt bebyggelse sett i sammenheng med eksisterende bebyggelse.
3. Fasadeoppriss og materialbruk.
4. Beskrivelse av den arkitektoniske kvaliteten av ny bebyggelse og forhold til det offentlige rom,

herunder dokumentasjon om hvordan det oppnås god kontakt mellom bebyggelsens første etasje og byrommet.
5. Sol- og skyggeforhold for offentlige arealer, boliger og uterom 21. mars og 1.mai kl. 12.00, 15.00 og 18.00.
6. Redegjørelse for håndtering av alt overvann, både takvann, overflatevann og drensvann og for tekniske forhold som plassering av sluk.
7. Redegjørelse for miljøprofil og energibruk, bruk av materialer og redegjørelse for håndtering av masser.
8. Redegjørelse om hvordan forhold rundt innsyn til naboeiendommen er ivaretatt.

§ 4-8 Fjernvarme

Planområdet ligger innenfor konsesjonsområde for fjernvarme og skal tilknyttes fjernvarmen. Kommunen kan helt eller delvis gjøre unntak fra tilknytningsplikten der det dokumenteres at bruk av alternative løsninger for tiltaket vil være miljømessig bedre enn tilknytningen, jf. pbl. § 27-5 andre ledd.

§ 5 Byggeområder (PBL § 12-5, nr1)

§ 5-1 Felles bestemmelser for småhuskvartalene (Felt-B1 – B6, K1-K5)

5.1.1 Plassering av bebyggelse (PBL §12-7, nr. 1, 2 og 6)

a) Kvartalsstrukturen skal videreføres. Der hvor byggegrensen er sammenfallende med formålsgrensen mot gate, gatetun og park skal bygningenes fasade ligge i formålsgrensen. Mindre avvik fra byggegrensen tillates for å oppnå variasjon i fasadeuttrykk. Ny bebyggelse kan oppføres i tomtegrense under forutsetning av at brann- og byggeforskriftene er oppfylt. Parkeringskjeller skal plasseres innenfor formålsgrensen.

5.1.2 Utforming (PBL §12-7, nr. 1 og 6)

a) Ny bebyggelsen skal ta hensyn til områdets karakter og gi gode overganger til tilgrensende bebyggelse.
b) Høye, lukkede sokkeletasjer mot gater eller park tillates ikke. Parkeringsanlegg, boder eller lignende tillates ikke eksponert mot offentlige gater, byrom og parker. Inn- og utkjørsler inkludert ramper skal integreres i bebyggelsen og avskjermes fra gateløp med port.
c) Balkonger tillates ikke plassert mot gater og park. Balkonger tillates mot bakgård. Utkragingen for balkonger begrenses til 1,5 meter dybde. Svalganger tillates ikke.
d) Gulvnivå for boliger i 1. etasje skal ligge på ca. 0,5 meter over ferdig planert terreng mot det offentlige gatenettet og grøntstruktur park. Inngang til boliger skal ligge mot bakgård. Gulvnivå for publikumsrettet virksomhet kan ligge i terreng. Inngang til næringsvirksomhet skal ligge mot gaten eller park med minst en inngang per virksomhet. Etasjehøyde for næringsareal i første etasje skal være minst 3,5 meter.
e) Bygninger skal ha saltak med takvinkel mellom 33 og 38 grader mot det offentlige rom som gater og park.
f) Kvartalets hjørner i småhuskvartalet skal ha en knekk på 45 grader, med unntak av hjørner mot felt o_SGT1 (Smalgangen).
g) Takoppløft tillates som regel ikke mot gaten. Unntak er takoppløft som markerer kvartalets hjørner.
h) Gjerder og murer kan tillates oppført etter at særskilt tillatelse er gitt. Disse skal gis en utforming som harmonerer med strøkets karakter.
i) Transformatorstasjoner skal integreres i ny bebyggelse.

5.1.3 Felles adkomst (PBL §12-7, nr. 7, nr. 14)

a) Felt B3-1, K3-1 og K3-2 skal ha felles adkomst fra Seierstensgate.
b) Felt K1-1 og felt K1-2 skal ha felles adkomst fra Smalgangen.

5.1.4 Ny fasade mot parkdraget (PBL §12-7,nr.1,2 og 6)

a) Bebyggelse som er markert i plankart som bebyggelse som forutsettes fjernet, skal fjernes. I felt K1-1, K1-2, K2, K3-1, K3-2 skal det føres opp ny bebyggelse som komplementerer kvartalsstrukturen, med fasader som henvender seg til grønnstruktur park og det offentlige gatenettet.

§ 5.2 Grad av utnytting, byggehøyder og krav til uteoppholdsareal (PBL §12-7, nr. 1 og nr. 4)

a) Tabellen gir en oversikt over maksimal utnyttelsesgrad innenfor hvert felt. Full utnyttelse forutsetter at krav om kvalitet gitt gjennom bestemmelser er oppfylt. Dersom det er konflikt mellom tillatt grad av utnytting og krav til uteoppholdsareal, skal krav til uteoppholdsareal gå foran tillatt utnyttingsgrad.

b) Plan som har himling lavere enn 0,5 meter over terrengets gjennomsnittsnivå rundt bygningen regnes ikke med i bygningenes bruksareal.

c) Ny bebyggelse skal ha saltak mot offentlige gater og grønnstruktur park.

d) Ved takoppløft mot bakgård kan oppløftet utgjøre ¾ av hver fasadelengde.

Småhuskvartalene:

Felt	**maks. %-BRA**	**MFUA Kvm / boenhet**	**Maks. gesimshøyde** *	**Maks. gesimshøyde for takoppløft mot og i bakgården***.	**Maks. mønehøyder***
K1-1, K1-2	170 %	-	7,5 m		10,5 m
B 1	100 %	15	7,5 m		10,5 m
K2	170 %	-	7,5 m		10,5 m
B 2	100 %	15	7,5 m		10,5 m
K3-1, K3-2	150 %	15	7,5 m	10,5 m	10,5 m
K3-3	150 %	-	Lik bevaringsverdig bebyggelse	Lik bevaringsverdig bebyggelse	Lik bevaringsverdig bebyggelse
K3-4	150 %	15	9,5 m		13,5 m
K3-5a	200 %	15	7,5 m		10,5 m
K3-5b	100 %	15	7,5 m		10,5 m
B3-1	100 %	15	Lik bevaringsverdig bebyggelse	Lik bevaringsverdig bebyggelse	Lik bevaringsverdig bebyggelse
K4	150 %	15	7,5 m		10,5 m
B4	100 %	15	7,5 m		10,5 m
K5	150 %	15	7,5 m	10,5 m	10,5 m
B5-1	150 %	15	7,5 m	10,5 m	10,5 m
B5-2	100 %	15	7,5 m		10,5 m
B6-1	100 %	15	7,5 m		10,5 m
B6-2	150 %	15	7,5 m	10,5 m	10,5 m
K6	100%	15	Lik bevaringsverdig bebyggelse	Lik bevaringsverdig bebyggelse	Lik bevaringsverdig bebyggelse

* Høyder målt fra gjennomsnittlig planert terreng langs bygningen mot offentlig gate og grønnstruktur park.

Villakvartalene:

Felt	**maks.** **%-BRA**	**MUA** **Kvm / boenhet**	**Maks. gesimshøyde** Høyder målt fra gjennomsnittlig planert terreng rundt bygningen	**Maks. mønehøyde** Høyder målt fra gjennomsnittlig planert terreng rundt bygningen
B7, B9, B10	80 %	25	7 m	10,5 m
B8	80 %	25	7 m	11,5 m

Biloppstillingsplass på terreng regnes med i BRA med 18 m^2 per plass.

§ 5-3 Boligbebyggelse (PBL §12-5. nr. 1)

I området tillates det oppført boligbebyggelse med tilhørende anlegg.

I småhuskvartalene (felt B1-B6) kan det tillates offentlig og privat tjenesteyting og servicevirksomhet som frisør, lege, detaljhandel, bevertning i mindre omfang som ikke er trafikkbelastende for området.

Felt B 6-3 (PBL §12-7. nr. 1)
Maksimal sammenhengende fasadelengde er 20 m. Fasader som er lengre enn 20 m skal oppdeles vertikalt slik at de oppfattes som enkelt bygninger. Husdybden skal ikke overstige 12 m.

Felt B 8 (PBL §12-7. nr. 1, nr.6)
Dersom rivning /fjerning av eksisterende hovedbygning tillates kan det oppføres igjen i sin opprinnelige form.

§ 5-4 Sentrumsformål (PBL §12-5. nr. 1)

Innenfor feltene BS1-2 videreføres bestemmelser i følgende plan:

Felt	Nasjonal arealplanID	Gjeldende plan
BS1*	3107 913	Kommuneplanens arealdel 2023-2035
BS2*	3107 913	Kommuneplanens arealdel 2023-2035

§ 5-5 Vann- og avløpsanlegg (PBL §12-5. nr. 1)

Innenfor felt o_BVA1 tillates det teknisk overbygg for avløpspumpestasjon. Pumpehuset skal ha tilkomst fra Borggata (o_SAA) og gang- og sykkelveien i parkdraget (o_GP7 og o_GP4).

Innenfor felt o_BVA2 tillates det teknisk overbygg for avløpspumpestasjon. Pumpehuset skal ha tilkomst fra Glommens gate (o_SGT2).

§ 5-6 Kombinert formål (PBL §12-5. nr. 1)

I området for kombinert formål tillates det følgende funksjoner: boligbebyggelse, forretning, offentlig og privat tjenesteyting (forsamlingslokale, frisør, kafe/bevertning, hudpleie, helseinstitusjon, omsorgsboliger, lege/tannlege), kontor og bevertning.

Felt K 1-1, K2, K3-1, K3-3 (PBL §12-5. nr. 1, PBL §12-7, nr. 1)
I Felt K 1-1, K2, K3-1 og K3-3 skal det etableres publikumsrettet virksomhet i første etasje. Inngangen skal ligge i hjørnet mot park og gate.

Felt K3-4
Maksimal sammenhengende fasadelengde er 20 m. Fasader som er lengre enn 20 m skal oppdeles vertikalt slik at de oppfattes som enkelt bygninger. Husdybden skal ikke overstige 12 m.

Det skal etableres publikumsrettet virksomhet i førsteetasjen mot felt o_GP3 (Holmen torg). Fasader i bebyggelse mot felt o_GP3 skal i størst mulig grad være transparente. Hensikten er å skape god kontakt mellom inne og ute.

Felt K3-5a
Ved nybygging skal nettstasjonen integreres i ny bebyggelse.

Felt K3-5b
Området tillates brukt som parkering i tilknytning til næringsvirksomheten i felt K3-5a. Når eksisterende næringsvirksomhet tilknyttet rørleggerbedriften opphører skal området benyttes til boligformål. Ved etablering av kjørebane i Gelertsens gate skal inngangsparti og hage til Seierstensgata 10 flyttes vekk fra byggets østside.

Felt K6
I felt K6 tillates ikke virksomhet som er trafikkbelastende for området.

§ 6 Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur(PBL § 12-5, nr.2)

Alle felt under samferdsel og teknisk infrastruktur er offentlige.

§ 6- 1 Veg, felt o_SV1 – o_SV5 (PBL §12-7, nr. 1 og 2)

a) Felt o_SV1 – o_SV5 skal benyttes som bygate og utformes med kjørebane og fortau. Kjørebanebredden skal være maks 7,0 meter. Kantstein skal være i granitt.

b) Det tillates kjøring over fortau i forbindelse med adkomst / avkjørsel.

§ 6-2 Gatetun felt o_SGT1 – o_SGT3 (PBL §12-7, nr. 1 og 2)

Det skal legges vekt på utforming og tilrettelegging for trygg ferdsel og attraktive funksjonelle byrom. Opparbeidelse skal skje på myke trafikanters premisser og utforming skal ta hensyn til gatetunets funksjon som gangforbindelse og oppholdsareal. Det er tillatt med adkomster til de tilliggende feltene og parkering. Parkering for bil skal merkes opp. Beplantning skal vurderes. Det skal legges vekt på høy kvalitet i utforming og materialvalg.

I felt o_SGT 2 tillates det opparbeidet tverrstilt parkering på feltets nordside. Oppføring av parkeringsplasser skal kombineres med nyplanting av trær. Den østre hengebjørken skal bevares og sikres i anleggsperioden.

§ 6-3 Kombinerte formål, veg/park (o_SAA) (PBL §12-7, nr. 1 og 2)

I felt o_SAA krysser parken hovedgaten. Utforming av krysset skal ivareta en tydelig visuell sammenheng med parken nord og sør for Borggata. Gangforbindelser over Borggata skal ivaretas både på vest- og østsiden av kanalen. Etablering av parkdraget skal ivareta muligheten for utbygging av Borggata til tofeltsvei med sykkelfelt.

§ 7 GRØNNSTRUKTUR (PBL § 12-5, nr.3)

§ 7-1 Grønnstruktur – PARK (felt o_GP1 – o_GP 7) (PBL §12-7, nr. 1 og 2)

a) Parkdraget skal være offentlig og opparbeides i henhold til prinsipper i landskapsplan Veumbekken – Holmen, datert den 30.04.2012, sist revidert 20.09.2023.

b) Veumbekken skal åpnes i Holmegata og gjennom Trosvikstranda. Kanalen skal ha en minstebredde på 6,5 meter. Det skal opparbeides en gjennomgående gang- og sykkelforbindelse på vestsiden av kanalen, med en fri bredde på minimum 4,5 meter, som knyttes opp mot det eksisterende gang- og sykkelveinettet.

c) Det skal etableres broer, som sikrer forbindelsen mellom eksisterende gater på hver side av kanalen. Broene skal være kjørbare. Broene i Borggata og Huths gate skal tåle kjøretøy med akseltrykk opp til 10 tonn.

d) Det skal etableres en gangbro som sikrer en gjennomgående gangforbindelse langs elvepromenaden.

e) Det tillates etablert en bro mellom Borggata og elvepromenaden.

f) Sør for Huthsgate skal det etableres nedtrappingssoner som sikrer visuell og fysisk kontakt med vannspeilet.

g) Nord for Glommensgate skal det etableres terskler for å regulere vanndypden i den nordre delen av kanalen. Terskelene skal utformes med tanke på at fisk skal kunne vandre opp elven.

h) Innenfor felt o_GP 1 tillates adkomst til boligeiendommer med Gnr./ Bnr .300/664, 300/662 og 300/660. Innfor felt o_GP 2 tillates adkomst til boligeiendommer med. Gnr./Bnr. 300/661, 300/659, 300/657, 300/654. Innenfor felt o_GP 3 tillates adkomst til boligeiendommer med Gnr./Bnr 300/648, 300/650 og 300/652. Innenfor felt o_GP 4 tillates adkomst til boligeiendommer med Gnr./Bnr., 300/644 og 300/642. Rettigheten frafalles når det etableres alternativ adkomst til tomten.

i) Lindetreet i felt o_GP7 (juridisk punkt 1271) skal bevares og sikres med fysisk beskyttelse under anleggsfasen.

j) Det tillates opparbeidet røranlegg, med tilhørende kummer og andre nødvendige tekniske installasjoner tilknyttet vann og avløpssystemet samt andre ledninger i området.

§ 7-2 Opparbeidelsesplan for parken (PBL §12-7, nr. 1,4 og 12)

Sammen med søknad om tiltak i GP1-7 skal det innsendes en opparbeidelsesplan i målestokk 1:200.

Planen skal vise detaljert utforming av grønnstruktur park med arealer til opphold, aktivitet og lek, trapper og ramper, gang- og sykkelvei, torg, belegning, beplantning, benker, rekkverk, belysning, høyder og stigningsforhold, kanalkonstruksjonen, bro- og bryggekonstruksjoner.

§ 8 HENSYNSSONER (PBL § 12-6 og § 11-8)

§ 8-1 Hensynssone H320 flomfare (PBL §12-7, nr. 2)

Innenfor hensynssonen for flom H320_1 (Stormflo) tillates ikke etablering av ny bebyggelse lavere enn nivå 200-års stormflo satt til kotehøyde 2,5 meter, med mindre det utføres tiltak som sikrer ny bebyggelse i tråd med kravene i byggteknisk forskrift.

Innenfor hensynssone for flom H320_2-4 (Flomfare) tillates ikke etablering av ny bebyggelse lavere enn nivå 2,5 meter over Glommas normalvannstand, med mindre det utføres tiltak som sikrer ny bebyggelse i tråd med kravene i byggteknisk forskrift.

§ 8-2 Sone med særlige hensyn til bevaring av kulturmiljø H570_1 (PBL §12-7, nr.1 og 4 og 6)

a) Eksisterende bebyggelse avmerket på plankartet som bebyggelse som skal bevares (juridisk linje 1210) tillates ikke revet/fjernet. Bevaringsverdige bygninger er regulert med eksisterende gesimshøyde, takform og etasjeantall. Det karakteristiske uttrykk med hensyn til utforming, materialbruk, farger og utførelse skal bevares eller tilbakeføres til det opprinnelige. Ved ombygging skal hovedelementene i bebyggelsens utvendig utseende tilbakeføres til det opprinnelige. Ved reparasjon av fasader gjelder at gamle elementer i størst mulig grad skal beholdes, og at nødvendige nye skal utføres i samme materialer og med samme uttrykk som de gamle. Et skadet bevaringsverdig bygg eller deler av det kan nektes fjernet / revet dersom det etter kommunens skjønn ikke anses som urimelig at eieren setter bygningen i stand. Dersom rivning /fjerning tillates må det dokumenteres at bygninger kan erstattes med nybygg / tilbygg som tilfører området kvaliteter på linje med bebyggelse som søkes fjernet.

b) Alle søknadspliktige tiltak på eksisterende bebyggelse skal forelegges regional kulturmyndighet til uttalelse før det fattes vedtak. Sammen med søknad skal det foreligge dokumentasjon av eksisterende og så langt mulig opprinnelig situasjon, begrunnelse for tiltaket og en beskrivelse av hvordan vernehensynene er ivaretatt.

c) Alle utvendige byggearbeider som påvirker bygningens utseende mot offentlig gate, gatetun og park skal forelegges bygningsmyndigheter i skriftlig form.

d) Ny bebyggelse skal harmonere med den eksisterende bevaringsverdige bebyggelsen med hensyn til bygningsvolum, proporsjoner, utforming av fasader og materialbruk. Hvis flere eiendommer slås sammen må det redegjøres for hvordan nybygg tilpasser seg områdets skala og hvordan en oppnår variasjon i fasadeuttrykk. Ingen bygninger skal framstå med en fasadelengde lengre enn 15 m. Volumene kan kreves delt opp enten visuelt gjennom å gi inntrykk av å være flere bygninger eller ved fysisk adskillelse. Husdybden skal ikke overstige 10 m.

e) Vinduer, dører og ytterkledning skal utføres i tre.

f) Alle søknadspliktige tiltak for oppføring av ny bebyggelse skal forelegges regional kulturmyndighet til uttalelse før det fattes vedtak. Sammen med søknad skal foreligge en dokumentasjon og beskrivelse av hvordan vernehensynene er ivaretatt.

§ 8-2 Sone med særlige hensyn til bevaring av kulturmiljø H570_2 (PBL §12-7, nr.1 og 4 og 6)

a) Eksisterende bebyggelse avmerket på plankartet som bebyggelse som skal bevares (juridisk linje 1210) tillates ikke revet/fjernet. Bevaringsverdige bygninger er regulert med eksisterende gesimshøyde, takform og etasjeantall. Det karakteristiske uttrykk med hensyn til utforming, materialbruk, farger og utførelse skal bevares eller tilbakeføres til det opprinnelige. Ved ombygging skal hovedelementene i bebyggelsens utvendig utseende tilbakeføres til det opprinnelige. Ved reparasjon av fasader gjelder at gamle elementer i størst mulig grad skal beholdes, og at nødvendige nye skal utføres i samme materialer og med samme uttrykk som de gamle.

b) Alle søknadspliktige tiltak på eksisterende bebyggelse skal forelegges regional kulturmyndighet til uttalelse før det fattes vedtak. Sammen med søknad skal det foreligge dokumentasjon av eksisterende og så langt mulig opprinnelig situasjon, begrunnelse for tiltaket og en beskrivelse av hvordan vernehensynene er ivaretatt.

§ 8-3 Krav vedrørende infrastruktur H410 (PBL §12-7, nr. 1 og 4)

Innenfor hensynssonen tillates det ikke tiltak som kan være til hinder for framføring av Veumbekken i ny kanal, eller medfører økte kostnader for åpning av bekken. Kanalen skal ha en minstebredde på 6,5 meter. Plantefelt med trær skal ha en minstebredde på 3m. Areal for etablering og vedlikehold av teknisk infrastruktur skal ha en minstebredde på 7,9 meter. Ved innsnevring av minstebredde på østsiden av kanalen, skal teknisk infrastruktur legges i teknisk kulvert. Teknisk kulvert må være etablert før eller samtidig som ny bebyggelse oppføres.

§ 9 Bestemmelsesområder (PBL § 12-7)

§ 9-1 Midlertidig adkomst og anleggsområde #2 (PBL §12-7, nr. 1 og 2)

Området kan brukes som midlertidig adkomst til vestre delen av Trosvikstranda og som adkomst til anleggsområdet for vann- og avløpsanlegg og parkdrag. Etter anleggets avslutning skal den midlertidige adkomsten til vestre delen av Trosvikstranda opprettholdes. Når ny adkomst til Trosvikstranda vest er opparbeidet og anleggsarbeidet for vann- og avløpsanlegg og parkdrag er avsluttet utgår regulering som midlertidig adkomst og anleggsområde.

§ 9-2 Bestemmelsesområde for flytting av bebyggelse #3 (PBL §12-7, nr. 1 og 2)
Hovedvolumet av Holmegata 20 er definert som bebyggelse som skal bevares, under forutsetning at det er fysisk mulig og økonomisk forsvarlig å flytte bebyggelsen. Den bevaringsverdige delen av Holmegata 20 skal flyttes innenfor bestemmelsesgrensen, som vist med planlagt bebyggelse i plankartet.

§ 9-3 Bestemmelsesområde for område som ikke skal bebygges #4 (PBL §12-7, nr. 1, 2 og 4)
Området skal holdes fri for bebyggelse og skal ved nybygging i området vurderes som uteoppholdsareal for boliger.

§ 10 Rekkefølgekrav (PBL § 12-7) (PBL §12-7, nr.10)

a) Gjennomgående kjørebane i Gelertsens gate fra Seierstensgata til Huths gate (o_SV5) skal være opparbeidet før Holmegata nord for Borggata og sør for Huths gate stenges for anleggsgjennomføring.

b) Bebyggelse som er forutsatt fjernet i felt K1-1, K1-2, K2, K3-1, K3-3, o_GP 4 og o_GP 3 skal fjernes før byggestart av tiltak med etablering av åpen kanal og parkdrag mellom Borggata og Huths gate.

c) Bebyggelse som er forutsatt fjernet i felt o_GP5 skal fjernes før byggestart av tiltak med etablering av åpen kanal og parkdrag mellom Vesterelva og Borggata.

d) Inngangspartiet og forhage til bebyggelse Seierstensgata 10 skal flyttes vekk fra byggets østside før byggestart med etablering av kjørebane øst for Seierstensgata 10.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

PLAN-ID: 31071099
DATO: 01.12.2025
OPPDRAGSNR.: 5133585

FORSLAG TIL DETALJREGULERING FOR

VEUMBEKKEN - HOLMEN

PLANBESKRIVELSE



Norconsult

DOKUMENTINFORMASJON

Tittel:
Forslag til detaljregulering Veumbekken - Holmen
Planbeskrivelse

Oppdragsgiver:
Fredrikstad kommune Teknisk Drift

Oppdragsgivers kontaktperson:
Anders Granli-Pettersen

Oppdragsnr.:
5133585

Dokumentnr.:
Planbeskrivelse

Dato:
2025-12-01 Revisjon 3
2024-08-05 Revisjon 2
2016-02-16 Revisjon 1
2015-05-30

Rådgiver:
Norconsult AS
Vestfjordgaten 4, 1338 Sandvika

Oppdragsleder:
Berit Bjørnsen

Utarbeidet av:
Guro Lundqvist /Berit Bjørnsen / Martine Haaland/ Andrea Høibakk

Fagkontrollert av:
Berit Bjørnsen

Godkjent av:
Berit Bjørnsen

INNHOLD

8 **1 Forenklet illustrasjon**

10 **2 Bakgrunn**

2.1 Hensikten med planen

2.2 Forslagsstiller, plankonsulent, eierforhold

2.3 Krav om konsekvensutredning (KU)

12 **3 Planprosess og medvirkning**

3.1 Varsel om opptart og høringer 2014-2023

3.1.1 Varsel om oppstart

3.1.2 Høring og offentlig ettersyn 2015

3.1.3 Begrenset høring 2016

3.2 Planprosess

3.3 Samråd og medvirkning

3.3.1 Berørte grunneiere

3.3.2 Workshop med ungdom

3.3.3 Andre viktige aktører

14 **4 Planstatus**

4.1 Overordnede planer

4.1.1 Kommuneplanens samfunnsdel: Fredrikstad mot 2030

4.1.2 Kommunedelplanens arealdel 2023-2035

4.1.3 Kommunedelplan for klima 2019-2030

4.1.4 Kulturminneplan for Fredrikstad 2023-2035

4.2 Gjeldende reguleringsplaner

4.3 Pågående planarbeid

4.4 Temaplaner og andre føringer

4.5 Nasjonale føringer

4.6 Overordnede føringer for utvikling av grønnstruktur i by

21 **5 Beskrivelse av planområdet, eksisterende forhold**

5.1 Beliggenhet

5.2 Dagens arealbruk

5.3 Stedskarakter, byrom og bygningsstruktur

5.4 Landskap og klima

5.5 Kulturminner og kulturmiljø

5.6 Naturverdier

5.7 Rekreasjonsverdi / rekreasjonsbruk, uteområder

5.8 Trafikkforhold

5.9 Rekreasjon og barns interesser
5.10 Sosial infrastruktur
5.11 Teknisk infrastruktur
5.11.1 Vann og avløp
5.11.2 Energiforsyning
5.12 Grunnforhold
5.13 Støyforhold og luftforurensing
5.14 Risiko- og sårbarhet
5.14.1 Rasfare
5.14.2 Flomrisiko
5.14.3 Forurensning i grunn
5.14.4 Andre relevante ROS tema

33 **6 Beskrivelse av planforslaget**
6.1 Bakgrunn og visjon
6.2 Mål og premisser
6.3 Landskapsplan
6.3.1 Hovedgrep
6.3.2 Trosvikstranda
6.3.3 Småhuskvartalene og Holmen torg
6.3.4 Villakvartalene
6.3.5 Broer og rekkverk
6.3.6 Belysning
6.3.7 Vannstand og høyder i kanalen
6.3.8 Tilgjengelig for alle
6.3.9 Materialvalg og vedlikehold
6.3.10 Sikkerhet
6.3.11 Reguleringsformål
6.4 Bevaring og stedsutvikling
6.4.1 Bevaringskonsept
6.4.2 Holmegata 20
6.4.3 Tilpasning av ny bebyggelse til det bevaringsverdige bygningsmiljøet
6.4.4 Utbyggingspotensial
6.5 Reguleringsformål
6.6 Grad av utnytting og høyder
6.7 Bokvalitet, leke- og uteoppholdsarealer
6.8 Kvartalsvis beskrivelse
6.9 Næringsvirksomhet
6.10 Transport

6.10.1 Framtidsrettet transportplanlegging i Fredrikstad
6.10.2 Persontrafikk
6.10.3 Kollektivtransport
6.10.4 Sykkel
6.10.5 Gatenett
6.10.6 Adkomst og varelevering
6.10.7 Parkering
6.11 Teknisk infrastruktur
6.11.1 Vann og avløp
6.11.2 Kabler og fjernvarme
6.12 Naturmangfold
6.13 Flom
6.14 Levekår og folkehelse
6.15 Risiko og sårbarhet
6.16 Eiendomsinngrep
6.17 Plan for avfallshenting / renovasjonsplan
6.18 Brannvern
6.19 Anleggsgjennomføring
6.20 Rekkefølgebestemmelser

82 **7 Konsekvenser av planforslaget**
7.1 Overordnede planer og mål
7.1.1 Nasjonale og regionale føringe
7.1.2 Kommuneplanens arealdel 2023-2035
7.2 Landskap, kulturmiljø og verneinteresser
7.3 Byutvikling, byform og estetikk
7.4 Forholdet til naturmangfoldloven og konsekvenser for biologisk mangfold
7.5 Bokvalitet og uteområder
7.6 Trafikkforhold
7.7 Barn og unges interesser
7.8 Sosial infrastruktur
7.9 Universell tilgjengelighet
7.10 Energibehov – energiforbruk
7.11 Områdestabilitet
7.12 Flomfare
7.13 Støy og luftforurensning
7.14 Forurensing i grunnen
7.15 Økonomiske konsekvenser

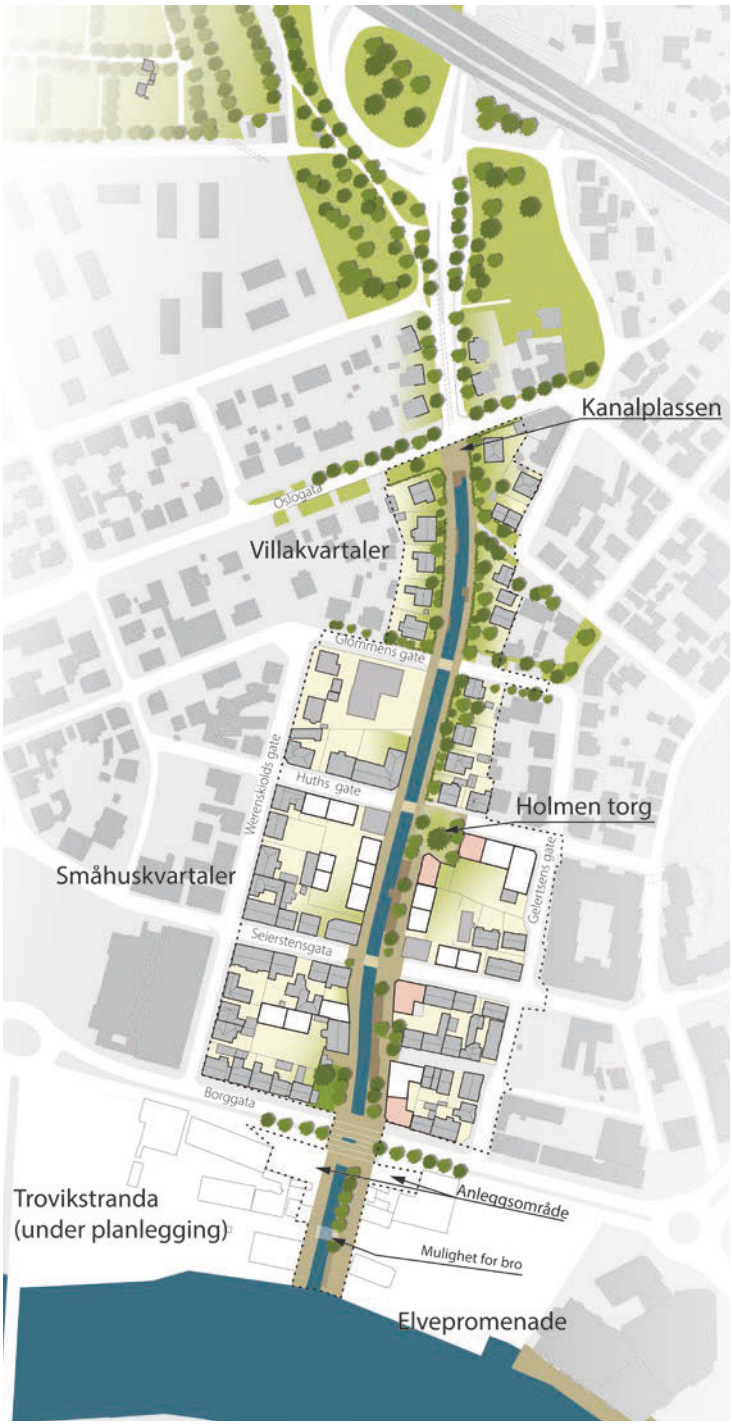
7.16 Næringsinteresser
7.17 Levekår og folkehelse
7.18 Juridiske forhold
7.19 Solforhold

91 **8 VEDLEGG**

1 FORENKLET ILLUSTRASJON



Figur 1: Eksisterende situasjon



Figur 2: Planlagt situasjon





Figur 3: Illustrasjoner nyetablert parkdrag og gjenåpning av Veumbekken i Holmegata.
(Kilde: Forprosjekt 2012)

2 BAKGRUNN

2.1 Hensikten med planen

Hensikten med planen er å legge til rette for åpning av Veumbekken og utvikling av et grøntdrag i Holmegata fram til Vesterelva. Grøntdraget skal opparbeides til en attraktiv forbindelse for gående og syklende og en bypark med unike kvaliteter og stor rekreativ verdi for nærmiljøet. Standardheving av nærmiljøet skal gi gode forutsetninger for revitalisering av området, samtidig med at det spesielle bygningsmiljøet bevares.

2.2 Forslagsstiller, plankonsulent, eierforhold

Fredrikstad kommune har besluttet å utarbeide reguleringsplan for å kunne gjenåpne Veumbekken og etablere parkdrag i Holmegata mellom Oslogata og Vesterelva. Veumbekken ble lagt i lukket kulvert gjennom området på 1920-tallet.

Bakgrunn for planarbeidet er behov for betydelig oppgradering av vann- og avløpsanlegg i Holmenområdet. Tiltaket vil kreve store ressurser og påvirke området og beboere sterkt i utbyggingsperioden. Derfor ble målene for planarbeidet utvidet til å ikke bare omfatte oppgradering av infrastruktur, men også at tiltaket bør utvikles til å bli et viktig byplangrep som bidrar positivt til utvikling av Holmenområdet og byen generelt. Byplangrepet har to hovedmål: å styrke byens overordnete grøntstruktur og revitalisere det sentrumsnære Holmenområdet.

Forslagsstiller er Fredrikstad kommune ved Teknisk Drift. Planforslaget er utarbeidet av Norconsult AS.

Grunneiere i planområdet er hovedsakelig private. Noen tomter er festet av kommunen. Kommunen eier gatenettet og tilliggende gang- og grøntområder.

2.3 Krav om konsekvensutredning (KU)

Planen faller ikke inn under §2 i forskrift om konsekvensutredninger, men omfattes av §3d) og derfor skal vurderes etter §4. Det er særlig §4a og §4j som vurderes: *

§4 Kriterier for vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn

"Planer og tiltak etter § 3 skal behandles etter forskriften dersom de:

4a) er lokalisert i eller kommer i konflikt med områder med særlig verdifulle landskap, naturmiljø, kulturminner eller kulturmiljø som er vernet eller fredet, midlertidig vernet eller fredet eller foreslått vernet eller fredet, eller hvor det finnes eller er stor sannsynlighet for å finne automatisk fredete kulturminner som inngår i et kulturmiljø med stor tidsdybde,"

§ 4j) kan få vesentlige konsekvenser for befolkningens tilgjengelighet til uteområder, bygninger og tjenester»"

Vurdering i forhold til § 4a

Planområdet omfatter hensynssone for Kulturmiljø i Byområdeplanen og er innenfor et "Spesialområde med begrensninger" i gjeldende regulering. Enkeltbygninger i området er ikke vernet eller fredet.

Tiltaket medfører at enkelte bygninger langs Holmegata fjernes. Det er bebyggelse i sone med særlig hensyn til kulturmiljø. Formålet med bevaring er å sikre at strøkets særpreg og helhetsmiljø bevares og videreutvikles, og at man tar vare på de bygningsmessige kvaliteter som finnes i området. Avgjørende for bevaring av bygningsmiljøet er at skalaen i området videreføres og at

* Gjeldende forskrift på dette tidspunktet var Forskrift om konsekvensutredning fra 26. juni 2009

det legges til rette for en revitalisering av området. Den foreslåtte rivningen berører bygningsmiljøet i liten grad og transformasjon av Holmegata fra bilgate til park vil være positivt for bygningsmiljøet. Tiltaket vurderes derfor å ikke ha vesentlig negative virkninger for miljø og samfunn.

Spørsmål om KU-plikt ble også drøftet med Fylkeskonservatoren som ikke vil kreve KU på bakgrunn av vurdering etter § 4a.

Vurdering i forhold til § 4j

Tiltaket vil forandre trafikkforholdene i området. Tiltaket forutsetter at deler av Holmegata blir stengt for biltrafikk, med unntak for adkomst til enkelte tomter.

Holmegata er hovedgaten i bydelen, men framstår per i dag som del av det overordnete veinettet fordi den fungerer som en direkte forbindelse mellom Rv 110 og Borggata som er hovedinnfartsårene til sentrum fra nordvest. Fremmed biltrafikk belaster området med gjennomgangstrafikk. Bebyggelsen langs Holmegata er av relativ liten skala og gaten har smalt tverrsnitt. Området tåler trafikkbelastningen dårlig.

Fredrikstad har en høy bilreiseandel og dette blir en stadig større utfordring for byen.

Fredrikstad kommune har, gjennom samarbeidsavtalen om areal- og transportutvikling i Nedre Glomma og belønningsavtaler med staten, forpliktet seg til å oppnå nullvekstmålet for personbiltrafikken. Dette skal oppnås gjennom en samordnet areal- og transportplanlegging. Det skal bli mer attraktiv å velge gange, sykling og kollektivtransport.

Utforming av Holmengata som parkdrag følger opp denne strategien og tiltaket vurderes derfor å ikke ha vesentlige negativ virkninger for miljø og samfunn.

Konklusjon

Kommunen som er ansvarlig myndighet har funnet at planen omfattes av §3, men ikke faller inn under kriteriene i § 4. Planen er dermed ikke KU-pliktig.

3 PLANPROSESS OG MEDVIRKNING

3.1 Varsel om oppstart og høringer 2014-2023

Planarbeidet ble varslet i 2014 og har senere vært på høring og begrenset høring. Høringsuttalelsene er oppsummert, svart ut og vedlagt i sin helhet i vedlegg som følger planforslaget.

3.1.1 Varsel om oppstart

Oppstart av planarbeidet ble varslet 05.03.2014. Det kom inn 17 forhåndsuttalelser. I sum var forhåndsuttalelsene stort sett positive og prosjektet ble sett på som en del av arbeidet med å løfte Holmenområdet.

3.1.2 Høring og offentlig ettersyn 2015

Planforslaget var på høring og offentlig ettersyn i perioden 31.07.2015 til 21.09.2015. Det kom inn 25 uttalelser til planarbeidet. Uttalelsene fra statlige og kommunale virksomheter var stort sett positive og så på prosjektet som et viktig bidrag til nasjonale forventninger og med gode intensjoner. Fylkesmannen i Østfold (nå Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus) uttalte blant annet at tiltaket er fremtidsrettet og spennende med gode intensjoner, og har en rekke positive effekter for en bærekraftig utvikling. Fylkesmannen uttalte også støtte til planforslaget basert på den store samfunssnytten tiltaket har. Private organisasjoner og personer, herunder grunneiere og velforeninger uttrykte at prosjektet hadde velvilje i nabolaget, men at trafikale konsekvenser, solforhold og utnyttelse på eiendommer må utredes, sikres og gjennomarbeides.

3.1.3 Begrenset høring 2016

Planforslaget ble bearbeidet etter offentlig ettersyn i 2015. Det ble gjort endringer i plandokumentene for å imøtekomme innspillene til planarbeidet, blant annet ønsket om bevaring av Seierstens misjonshus og planforslaget ble lagt ut på ny, begrenset høring.

3.1.4 Høring og offentlig ettersyn 2024

Planforslaget ble sendt på ny høring og lagt ut til nytt offentlig ettersyn i perioden 07.11.2024 til 19.12.2024. Det ble i forbindelse med høring og offentlig ettersyn av planforslaget i 2024 mottatt 19 uttalelser. Det er på bakgrunn av uttalelser gjort mindre endringer i plankart og reguleringsbestemmelser.

3.2 Planprosess

Planprosessen har pågått siden 2006. Prosjektet har vært gjennomarbeidet og på høring flere ganger. Rett før sluttbehandling av planforslaget i 2016 ble plansaken satt på vent i påvente av en DIVE-analyse utarbeidet i tråd med innspill fra Byantikvaren.

Planforslaget for Veumbekken - Holmen er blitt behandlet i bystyret flere ganger. Bystyrevedtakene fra 2018 og 2021 gir føringer for at planforslaget fra 2016 skal legges til grunn for det videre arbeidet. Bakgrunn, mål og visjon for planarbeidet er dermed uendret og planforslaget videreføres i stor grad som tidligere foreslått.

Endringer er relatert til styrket vern i bevaringsområdet Holmen og samordning av planforslag for Veumbekken-Holmen med planarbeid for Trosvikstranda.

3.3 Samråd og medvirkning

Under utarbeidelse av planforslag ble det lagt stor vekt på informasjon, samhandling og medvirkning både med berørte private interesser, næringsinteresser og med statlige og regionale myndigheter.

3.3.1 Berørte grunneiere

Det er 28 grunneiere som er direkte berørt av tiltaket. Området er sammensatt. Det er både bolig og næringsvirksomhet i området. En stor andel av boliger er utleieboliger, spesielt i nedre delen av området. Mye av virksomhet til uleie er organisert gjennom selskaper. Noen selskaper, som har eiendommer i området, ønsker å utvikle eiendommene.

Det er gjennomført en omfattende prosess med de berørte grunneierne, for å imøtekomme informasjonsbehovet og ivareta dialog og innspill mellom prosjektet og de berørte. Prinsippet for innløsing av eiendom er at ingen skal være skadelidende. Oppkjøp og evt. erstatning kan først starte opp når reguleringsplanen er vedtatt. Derfor har møtene hatt fokus på konkrete innspill til planarbeidet.

Alle grunneierne, som er berørt av eiendomsinngrep i forhold til forprosjektet, ble informert gjennom møter med kommunen, før varsling ble gjennomført:

- Åpen dag den 19.03.2014, med generell informasjon, presentasjoner, mulighet for innspill og samtaler på tomannshånd med representanter fra kommunen og kommunens konsulent.
- Dialogmøter med alle grunneierne, som er direkte berørt av tiltaket. Møter var uformelle og skulle gi mulighet til åpen utveksling av tanker og åpnet for konkrete innspill til reguleringsplanen (oktober 2014 – mars 2015)
- Oppfølgingsmøter av dialogmøter, for eiendommer med konkrete utfordringer (januar 2015 – pågående)

3.3.2 Workshop med ungdom

Det ble gjennomført en workshop med ungdommer fra Frederik II videregående skole og representanter fra ungdomsrådet den 6. november 2014. Oppsummering av workshop følger som eget vedlegg.

3.3.3 Andre viktige aktører

I løpet av planprosessen har det også vært avholdt en rekke møter med ulike aktører med interesser i planområdet. En oversikt over hvilke finnes under.

- Regionalt planmøte 08.04.2014, 24.03.2015
- Fylkeskonservator – 3 møter om bevaringsstrategi (09.12.2010, 27.08.2013, 11.06.2014)
- Fylkeskommunen, Nettbuss og Østfold kollektivtrafikk 25.03.2014
- NVE – telefonkontakt i forhold til utredningsbehov vedrørende flom
- Trosvik Lokalsamfunn 12. 03.2014
- Holmen vel v/ styreleder 10.11.2014
- Fredrikstad kommune. Regulering og byggesak, by- og næringsutvikling – møte om bevaringsstrategi og utbyggingspotensial
- Fredrikstad kommune. Miljø- og samfunnsutvikling: trafikk – tidligere firefeltsvei (som kommunen har gått bort ifra i løpet av planarbeidet) og sykkelhovedforbindelse
- Flere orienteringer i løpet av planprosessen for planutvalg og teknisk utvalg
- Fredrikstad kommune. Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne 16.03.2015

4 PLANSTATUS

4.1 Overordnede planer

4.1.1 Kommuneplanens samfunnsdel: Fredrikstad mot 2030

Kommuneplanens samfunnsdel bygger opp om kommunens visjon om å være “Den lille verdensbyen”. Byen skal tiltrekke seg nye innbyggere, næringer, kompetansemiljøer og arbeidsplasser. Innsatsområdene er basert på sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft.

4.1.2 Kommuneplanens arealdel 2023-2035

Kommuneplanens arealdel ble vedtatt 15.06.2023. Arealdelen bygger på samfunnsdelen og gir føringer for en arealstrategi for kommunen. Planen følger opp et arealregnskap som er utarbeidet for å styre arealbruken og oppnå målet om nyllvekst i personbiltrafikken.

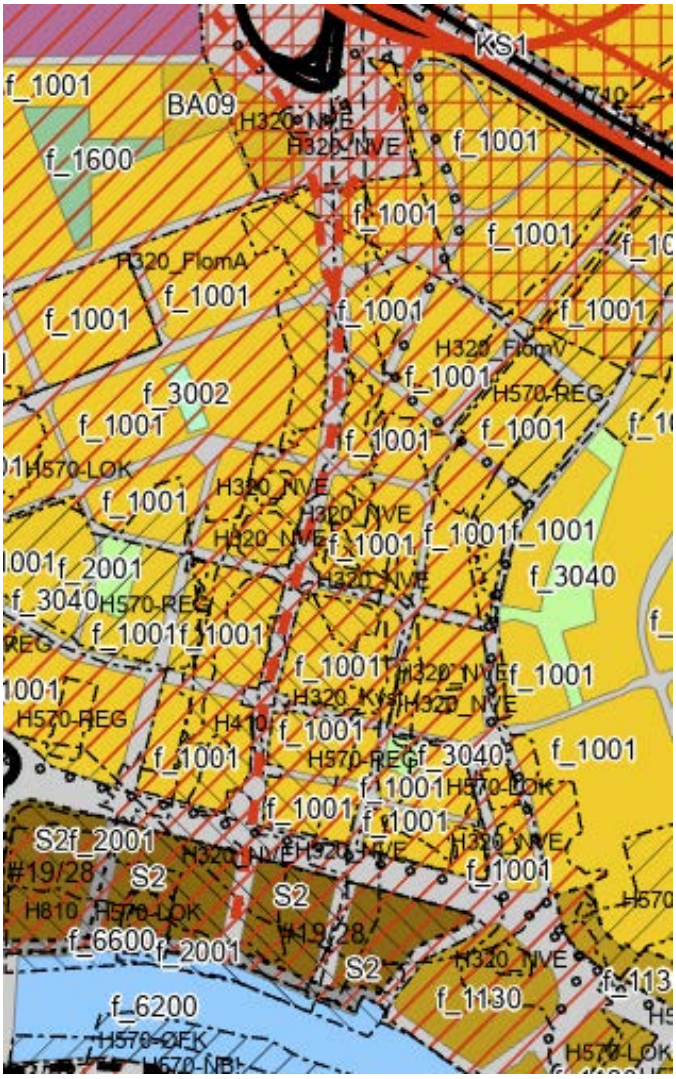
I kommuneplanen er bekkeåpning sikret gjennom infrastruktursone som sikrer at det ikke utføres arbeid som hindrer åpning av bekken, eller som medfører økte kostnader for åpningen. Holmegata er pekt ut som framtidig del av grønnstrukturen.

4.1.3 Kommunedelplan for klima 2019-2030

Fredrikstad kommunes klimaplan har følgende hovedmålsettinger:

- Redusere klimagassutslippene i kommunen med minst 60 % sammenliknet med 2016
- Bidra til at Østfold-regionen oppnår netto null klimagassutslipp innen 2050
- Bidra til å opppnå det globale lavutslippssamfunnet innen 2050

Innbyggere og næringsliv i kommunen inviteres med til å bidra i målsettingen. For å følge med på klimamåloppnåelsen har kommunen innført klimabudsjett som styringsverktøy. Budsjettet inneholder også tiltak for energibesparelse og utslippskutt.



Figur 4: Utsnitt fra plankartet til kommunedelplanfor byområdet. (kilde: kartportal for Fredrikstad kommune

4.1.4 Kulturminneplan for Fredrikstad 2023-2035

Kulturminneplanen skal ivareta de viktigste kulturminnene i kommunen. Planen skal knytte bygninger og andre kulturminner opp mot byens historie og områdets kontekst. Langsiktige mål for ivaretakelse av kulturminnene og ønsket utvikling blir presentert.

I planen er Holmenområdet angitt som et viktig byområde med arbeiderbebyggelse knyttet til industrialiseringen av byen. Området er angitt med lokal verdi. Seiersten misjonshus innenfor planområdet er angitt som bygg med lokal verdi. Veumbekkens utløp er angitt som et viktig kulturminne i utviklingen av Forstaden i byen.

4.2 Gjeldende reguleringsplaner

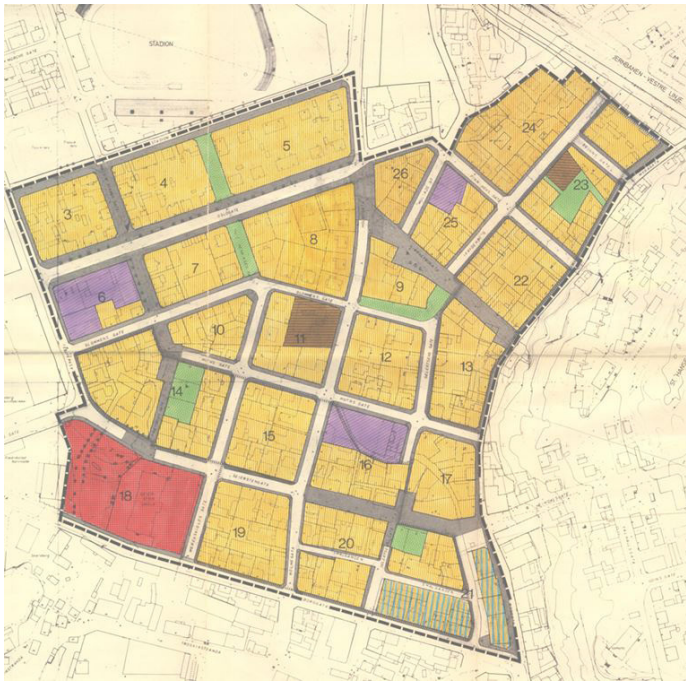
Reguleringsplan 120, vedtatt 1979 med tillegg til reguleringsbestemmelser 1993 (Holmenområdet byfornyelsesplan)

Dagens reguleringsplan for Holmenområdet er fra 1979, med tillegg som legger til rette for en kloakkpumpestasjon fra 1993.

Områder i hovedsak avsatt til boligformål. I hvert enkelt tilfelle kan det vurderes andre formål, som ikke er til vesentlig ulempe for beboerne og strøkets særegne karakter. Bruksendringen skal godkjennes.

Seiserstens Misjonshus er avsatt til allmennyttig formål. Næringsområdet i Huthsgate er avsatt til forretning og lager.

På hjørnet mellom Holmegatas østside og Huthsgates sydside er det regulert inn et areal for offentlige bygninger. Arealet skal benyttes til formål



Figur 5: Gjeldende reguleringsplaner.

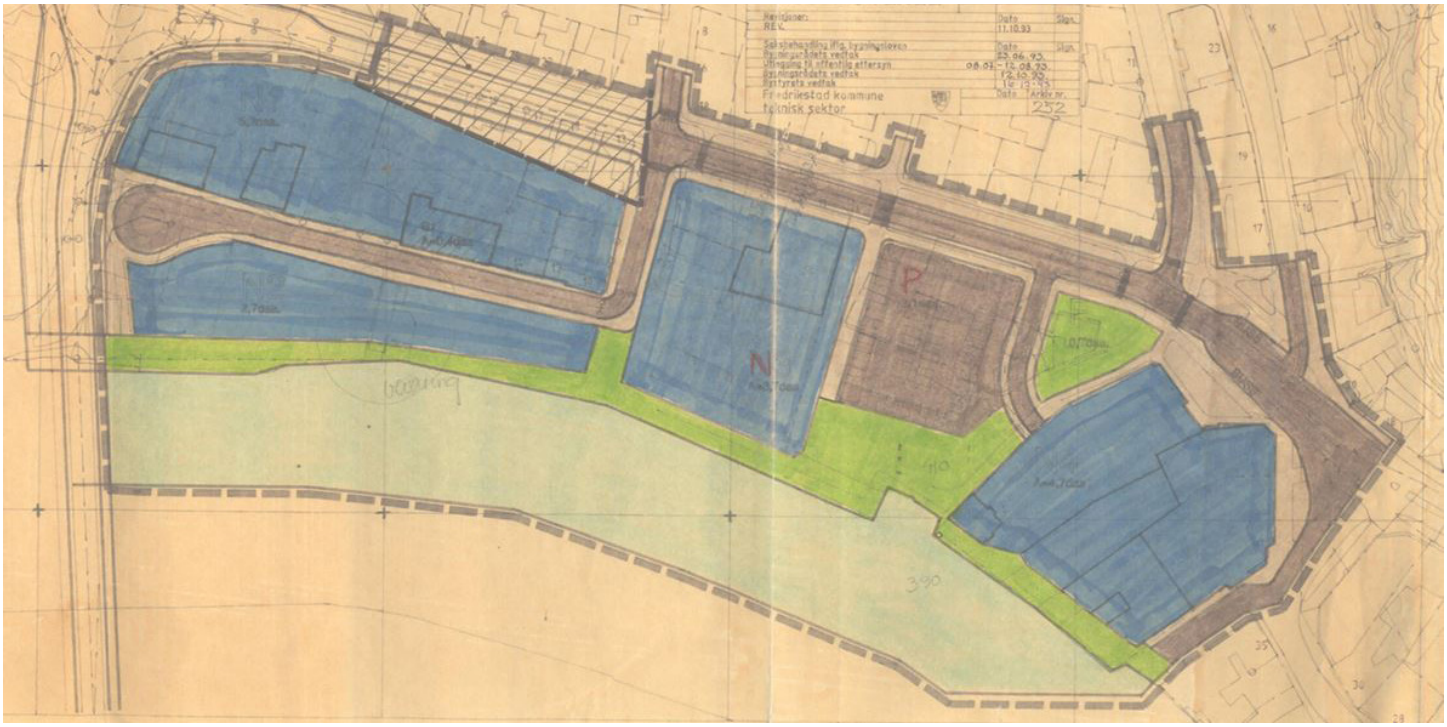
kommunalteknisk bygning, kloakkpumpestasjon. Arealets størrelse er ca 20 kvm. Bygning kan plasseres inntil 0,5 meter fra tomtegrense.

En ca. 8 m bred stripe nord for Glommens gate på østsiden av Holmegata er avsatt til friområde.
Alle bygninger som oppføres skal i form, dimensjon og utseende tilpasses tilstøtende bebyggelse og nærmeste omgivelser. Skilt og annen reklamebruk, utvendig belysning, husfarge og beplantninger, gjerder og murer skal gis en utforming som harmonerer med strøkets karakter.

Kvartalene mellom Huths gate og Borggata er avgrenset som spesialområder. Formålet er å sikre at strøkets særpreg og helhetsmiljø bevares og videreutvikles, og at man tar vare på de bygningsmessige kvaliteter som finnes i området. “Bygningsrådet kan nekte rivning av bebyggelse som ansees å være av betydning for miljøet og planens gjennomføring”. Bygninger som har spesielt verneverdige kvaliteter skal ved istandsetting eller påbygging opprettholde sin opprinnelige karakter eller tilbakeføres til tidligere utseende.

Reguleringsplan 370, vedtatt 1993 (Trosvikstranda)
Formålet med reguleringsplanen er å legge forholdene til rette for gjennomføring av sentrumsplanens intensjon for Trosvikstranda med elvepromenade langs Vesterelva, næringsvirksomhet med stort parkeringsbehov i kvartalene mellom Borggata/Vesterelva og miljøprioritert opprusting av Borggata.

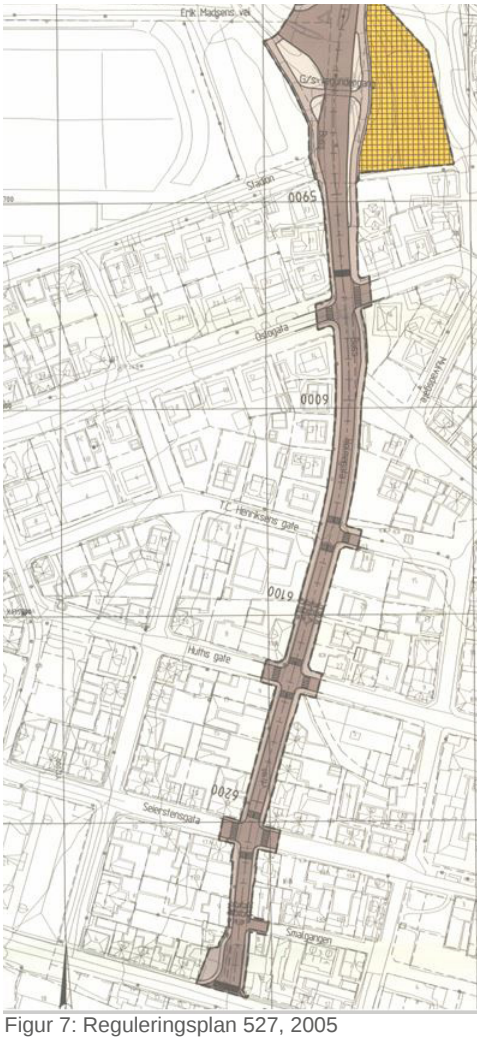
Det er satt krav til næringsvirksomhet i bebyggelsens første etasje. Boliger tillates med maks 40% av bygningens bruksareal. Uteoppholdsareal skal tilsvare minst 50% av boligens BRA. Det er også gitt minimumskrav til parkeringsplasser som skal opparbeides på egen grunn. Parkeringsplasser til næringsformål tillates frikjøpt.
Området er regulert fra 2 til 5 etasjer.



Figur 6: Reguleringsplan for Trosvikstranda, april 1993

Reguleringsplan 527, vedtatt 2005

Planen regulerer en sidevei i forbindelse med utbygging av RV 108 - Ny Kråkerøyforbindelse. Hensikten med planen er å fastlegge arealbruken i og langs Veumveien - Holmegata. Arealene er avsatt til offentlig trafikkområder.


Erik Madsens vei
Holmegata
Veumveien
T.C. Henriksens gate
Hvitfeldtsgata
Hvitfeldtsgata
Hvitfeldtsgata

4.4 Temaplaner og andre føringer

Bypakke Nedre Glomma

I juni 2011 vedtok bystyrene i Fredrikstad og Sarpsborg og Østfold fylkesting en 5- årig samarbeidsavtale om areal - og transportutviklingen i Nedre Glomma. Samarbeidsavtalen er fornyet flere ganger, med siste samarbeidsavtale gjeldende fra 2021-2026. Partene i dag er Fredrikstad og Sarpsborg kommuner, Viken fylkeskommune, Statens Vegvesen og Jernbanedirektoratet.

Bypakkas mål er å skape bedre bymiljøer og et mer miljøvennlig transportsystem i Nedre Glomma. Dette skal gjøres ved å satse på kollektivtransport og sykkel og gange samt framkommelighet.

I 2023 ble andre fase av Bypakka klar med finansiering. Fase 2 består blant annet utbedring av flere fylkesveier, ny bru over Glomma både i Sarpsborg og i Fredrikstad samt finansiering av en rekke prosjekter innenfor sykling, gange og kollektivtransport.

Fredrikstads sykkelsatsing - hovedsykkelveier i Nedre Glomma (2017)

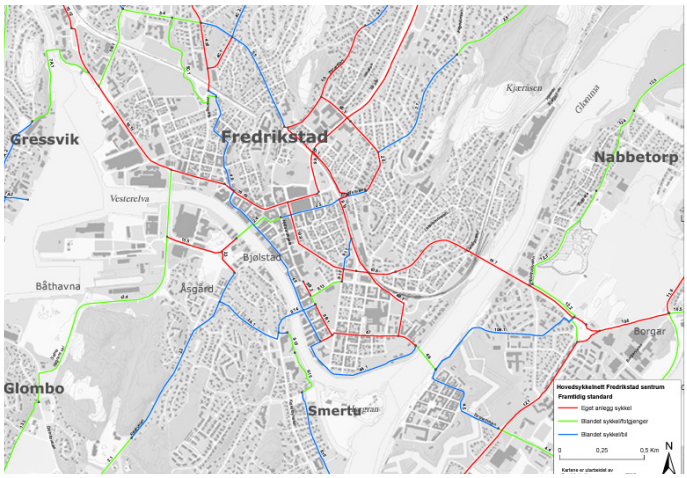
Sykkelsatsingen har som mål å øke sykkelandelen i kommunen. Dette skal gjøres ved å tilby et trygt, forutsigbart og sammenhengende sykkelvei som kan brukes året rundt. Sykkelveinettet skal ha et grønt preg. Dagens sykkelveinett er usammenhengende og stedvis utilstrekkelig. Det fremtidige sykkelveinettet til kommunen er vist i Hovedsykkelveier i Nedre Glomma, vedtatt av bystyret i 2017.

Hovedsykkelveinett krysser planområdet i sør med gang- og sykkelvei langs Borggata.

Hovedprinsippene for utforming av sykkelveinett er gitt i dokumentet, og inneholder blant annet utformingsprinsipper for sykling blant gående (gang- og sykkelvei og sykkelvei med fortau) og som egen sykkelgate.

Levekårskartlegging 2022

Levekårskartleggingen skal øke kunnskapen om hvor det skal settes inn innsats for å bedre levekår i Fredrikstad. Holmenområdet er et av områdene som har de største utfordringer i levekår, med lavest inntekt, flest uføretrygde, mottakere av sosialhjelp, lavest utdanning, størst ledighet og høy turnover (flytting). Området er



Figur 9: Prinsippkart som viser fremtidig sykkelveinett i Fredrikstad.

preget av høy andel hus med flere husholdninger og en stor andel som leier sin bolig. I 2022-kartleggingen ble forholdene sammenlignet med kartleggingen fra 2014. Hovedfunnene var at levekårsutfordringene fremdeles er store og at andel barn som lever i lavinntekshusholdinger har økt.

4.5 Nasjonale føringer

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt ved kongelig resolusjon 20.06.2023

Regjeringen har fastsatt nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging. Dokumentet samler de viktigste prioriteringene regjeringen har for planlegging fram til 2027. Kommunene og fylkene skal legge til rette for bosetting, næringsutvikling og et godt tjenestetilbud i hele landet - by og bygd. Regional og kommunal planlegging skal benyttes for å nå regjeringens mål for klima, miljø og jordvern, og styres opp mot FNs bærekraftsmål. Det er også knyttet forventninger opp mot grønn omstilling og verdiskaping for å skape lønnsomme arbeidsplasser i hele landet.

Rikspolitiske retningslinjer for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen, 1995

Formålet med disse rikspolitiske retningslinjene er å synliggjøre og styrke barn og unges interesser i all planlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Retningslinjene skal ivareta at arealer som brukes av barn og unge sikres mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare.

Videre skal det sikres varierte og store nok lekearealer i nærmiljøet og avsettes tilstrekkelige arealer for barnehager. Ved omdisponering av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområde som er i bruk eller er egnet for lek, skal det skaffes fullverdig erstatning.

4.6 Overordnede føringer for utvikling av grønnstruktur i by

Åpning av Veumbekken og etablering av et parkdrag er viktige bidrag til å utvikle grønnstrukturen i Fredrikstad. Siden reguleringsplanen for Veumbekken - Holmen var på høring i 2015/2016 ble hensyn til grønnstrukturen i byen vesentlig styrket gjennom overordnede, langsiktige føringer på internasjonalt, nasjonalt og kommunalt nivå. I det følgende redegjøres for føringene.

FNs Naturavtale, 2022

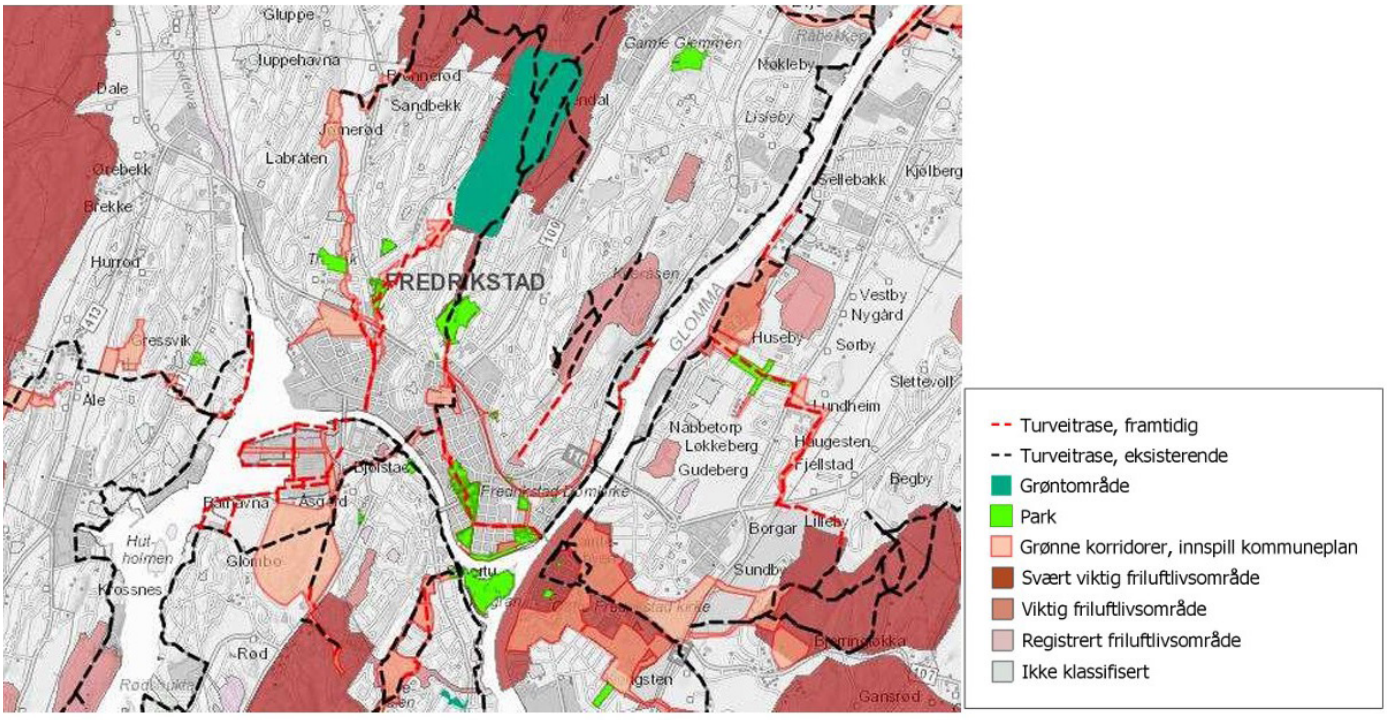
Gjennom naturavtalen er fokuset på utvikling og restaurering av naturen betydelig styrket. Målet med avtalen er å stoppe tap av natur og å restaurere 30 % av all natur innen 2030. I byer og tettsteder skal arealtilgangen til blågrønne områder økes for å forbedre menneskers helse, livskvalitet og tilknytning til naturen.

MÅL 12 Betydelig øke arealet av, kvaliteten på og sammenhengen mellom, tilgangen til og fordelene fra grønne og blå områder i urbane og tettbygde strøk på en bærekraftig måte, ved å integrere bevaring og bærekraftig bruk av naturmangfold, og sikre at naturmangfold tas hensyn til i byplanlegging ved å fremme naturlig hjemmehørende naturmangfold, økologisk sammenheng og tilstand, forbedre menneskers helse, livskvalitet og tilknytning til naturen, samt bidra til inkluderende og bærekraftig urbanisering og økosystemfunksjoner og -tjenester.

Selv om naturavtalen ennå ikke er operasjonalisert i form av konkrete føringer til kommunen, bør disse perspektivene likevel inkluderes i dette planforslaget. Naturhensyn må forstås som en forutsetning for utvikling i byer. Bevaring, utvikling og etablering av nye grøntdrag er den sentrale strategien for å sikre natur og naturtilgang i byer og tettsteder. Dette må vektes høyt i avveiing av arealinteresser.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt ved kongelig resolusjon 20.06.2023

Regjeringen forventer at det settes av tilstrekkelige arealer av god kvalitet til grønnstruktur, uterom og møteplasser som stimulerer til fysisk aktivitet, naturopplevelser og sosialt fellesskap. Samtidig skal byer og tettsteder utvikles gjennom fortetting og transformasjon. Overordnet grønnstruktur skal sikres i planlegging.



Figur 10: Grønne korridorer i kommuneplanens arealdel.

Kommuneplanens arealdel 2023-2035

Utvikling av grønne korridorer er en sentral strategi for å gjøre Fredrikstad til en grønn by som møter lokale og globale miljø- og klimautfordringer med bærekraftige løsninger.

Sikring og opparbeiding av grønne forbindelser mellom elv og skog er derfor et viktig fokusområde i byutvikling. Grønne korridorer skal utvikles fra elva til marka for å styrke bynært friluftsliv, sammenhengende turmuligheter langs elv og kyst. Klimavennlig transport er et viktig virkemiddel for å løse klimautfordringene.

Kommuneplanens arealdel definerer grønne korridorer som skal utvikles fra elva til marka. De er vist med linje for turstri. Parkdraget i Holmegata er pekt ut som grøntdrag som forbinder Vesterelva med Veumdalen og Oredalen.

For ytterligere omtale av arealdelen, se punkt 4.1.

M100-2014 Planlegging av grønnstruktur i byer og tettstedet, Miljødirektoratet

Veilederen er utarbeidet for å gi råd og føringer om planlegging av grønnstruktur i urbane strøk. I henhold til veilederen skal grønne korridorer i urbane områder ha en minimumsbredde på 30 meter. De kan eventuelt være smalere på korte strekninger, under forutsetning at et naturpreg langs korridoren er sikret.

5 BESKRIVELSE AV PLANOMRÅDET, EKSISTERENDE FORHOLD

5.1 Beliggenhet

Planområdet ligger nordvest for Fredrikstad sentrum og omfatter Holmegata med tilgrensende bebyggelse fra Oslogata i nord til Vesterelva/Trosvikstranda i sør. Holmenområdet ligger i gangavstand til Fredrikstad sentrum. Området innenfor plangrensen er 40,5 daa stort.



Figur 11: Planområdet

5.2 Dagens arealbruk

Innenfor planområdet er det hovedsakelig bolig med innslag av næringsvirksomhet i form av matservering (gatekjøkken osv.), små butikker, dagligvare, verksted / håndverkere og tjenesteyting.

Handel og matservering er orientert mot Holmegata, verksted / håndverkere og tjenesteyting ligger hovedsakelig i sidegatene. En del næringsarealer i første etasje står tomt eller brukes som bolig, både i planområdet og i nærområdet.

Misjonshuset er regulert til allmennyttig formål, og er i bruk som forsamlingslokale (moské).

5.3 Stedskarakter, byrom og bygningsstruktur

Planområdet omfatter en del av Fredrikstads elvepromenade og en del av Holmenområdet, som er preget av småskala trehusbebyggelse med hovedfunksjon boliger.

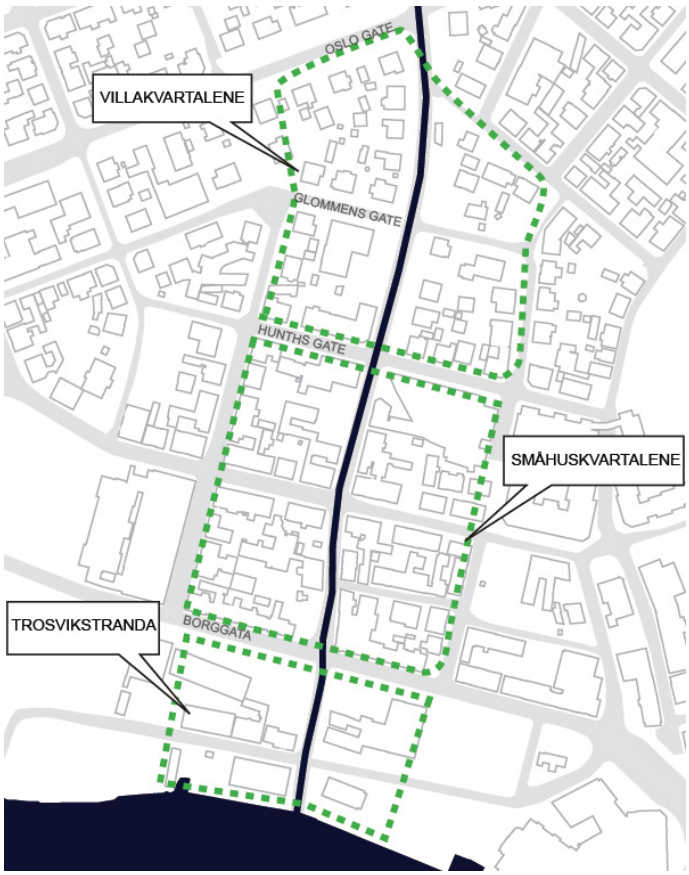
Holmenområdet har en tydelig kvartalsstruktur med trehusbebyggelse i 1 til 2 etasjer. Utbygging her skjedde rundt 1880 /1890-tallet.

Innenfor planområdet ser man tre tydelig ulike karakterer, som samlet utgjør Holmens identitet. Trosvikstranda utgjør området mellom Vesterelva og Borggata og er preget av åpenhet og nærheten til Glommavassdraget.

Småhuskvartalene mellom Borggata og Huths gate har et mer urbant og intimt preg. Bebyggelsen henvender seg mot gaten og danner tydelige byrom. Villakvartalene i nord er preget av grønne hager som grenser inntil Holmegata.

Holmegata er i dag en relativt smal bygate. Gata er sterkt trafikkert og området bærer preg av belastninger fra biltrafikken. Veumbekken, eller Evja som den søndre delen av Veumbekken ble kalt, rant til dels gjennom området, men ble gravd ned på 1920-tallet.

Siktlinje ned Holmegata til elven er en viktig orienteringslinje i byen.



Figur 12: Et område, tre karakterer

Trosviksstranda

Bebyggelse som grenser til planområdet er nyere tids industri og næringsbebyggelse, som nå vurderes i forbindelse med planarbeid for detaljregulering av Trosvikstranda. Detaljreguleringen skal legge til rette for en helhetlig byutvikling i området og rammer for utvikling av bebyggelsen sett opp mot bekkeåpning og grønnstrukturen gjennom området drøftes i dette planarbeidet.





Småhuskvartalene

Småhuskvartalene i planområdet er del av det bevaringsverdige kulturmiljøet på Holmen. Bygninger har ingen verneverdi alene, men som del av et miljø.

Mest typisk for området er sveitershusene i halvannen etasje. De ble benyttet som bolig eller som bolig i kombinasjon med næring i første etasje. Bebyggelsen forholder seg til kvartalsstrukturen gjennom gateveggers beliggenhet mot bygaten og plassering av vinduene i fasaden. Fasadelengde varierer fra 8 til 15 meter. Skalaen preger sammen med de store gavlene gatebildet. Inngang til bolig er fra bakside. Inngang til forretning fra gatesiden. Hjørnemotivet med brutte hjørner i første etasje og inngang til forretning plassert i hjørnet finnes flere steder i området.

Typisk fasadelengde for bebyggelse i småhuskvartalet er 8-15 m for trehusbebyggelse og 12 – 22 m for de større bygårdene. Tettheten i småhuskvartalene varierer. Mange av tomtene med høy utnyttelse har lite eller ingen uteoppholdsarealer.





Villakvartalene

Bebyggelsen i de øvre kvartalene har likhetstrekk med hagebyene som ble etablert etter 1900. Alle boligene skulle ha sin egen hageflekk. Rundt boligområdene skulle det anlegges grønne parker, brede alleer og vakre fontener.

Arkitekturen vest for Holmegata har klare referanser til empire og klassisme, typisk fra perioden 1920-1935, med rektangulære bygningskropper, saltak med svært bratt takvinkel og bred takgesims og markant svai mot gesimsen.





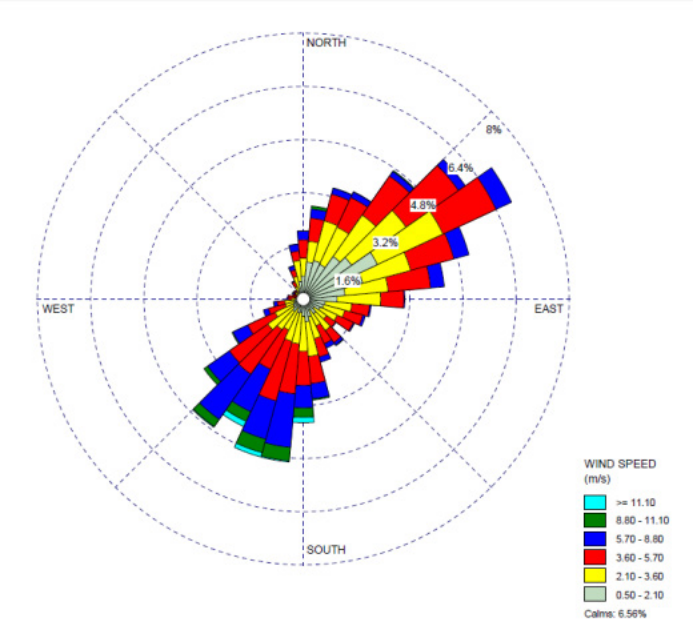
5.4 Landskap og klima

Høydedragene og elven definerer landkapsrommet for byen. Planområdet ligger mellom to høydedrag og de lave terrenghøyder i planområdet gjenspeiler det tidligere elveløpet til Veumbekken. Landskapsrommet er preget av Glommavassdraget. Bebyggelsen i planområdet er lav, noe som gir gode solforhold.

Hovedvindretning for vind basert på data fra Borge målestasjon, med beliggenhet mellom Fredrikstad og Sarpsborg, var vind fra nordøst, med sekundær vindretning fra sørvest. Høyeste vindhastighet forekommer ved vind fra sørvest.



Figur 13: Høydekart – høydekoter i meter, lysegrønn er lavest, mørke grønn er høyest



Figur 14: Vindretning og vindhastighet registrert ved meteorologistasjonen i Borge i 2014.(fra Luftovervåking i Ytre Østfold Årsrapport for samarbeidet 2014

5.5 Kulturminner og kulturmiljø

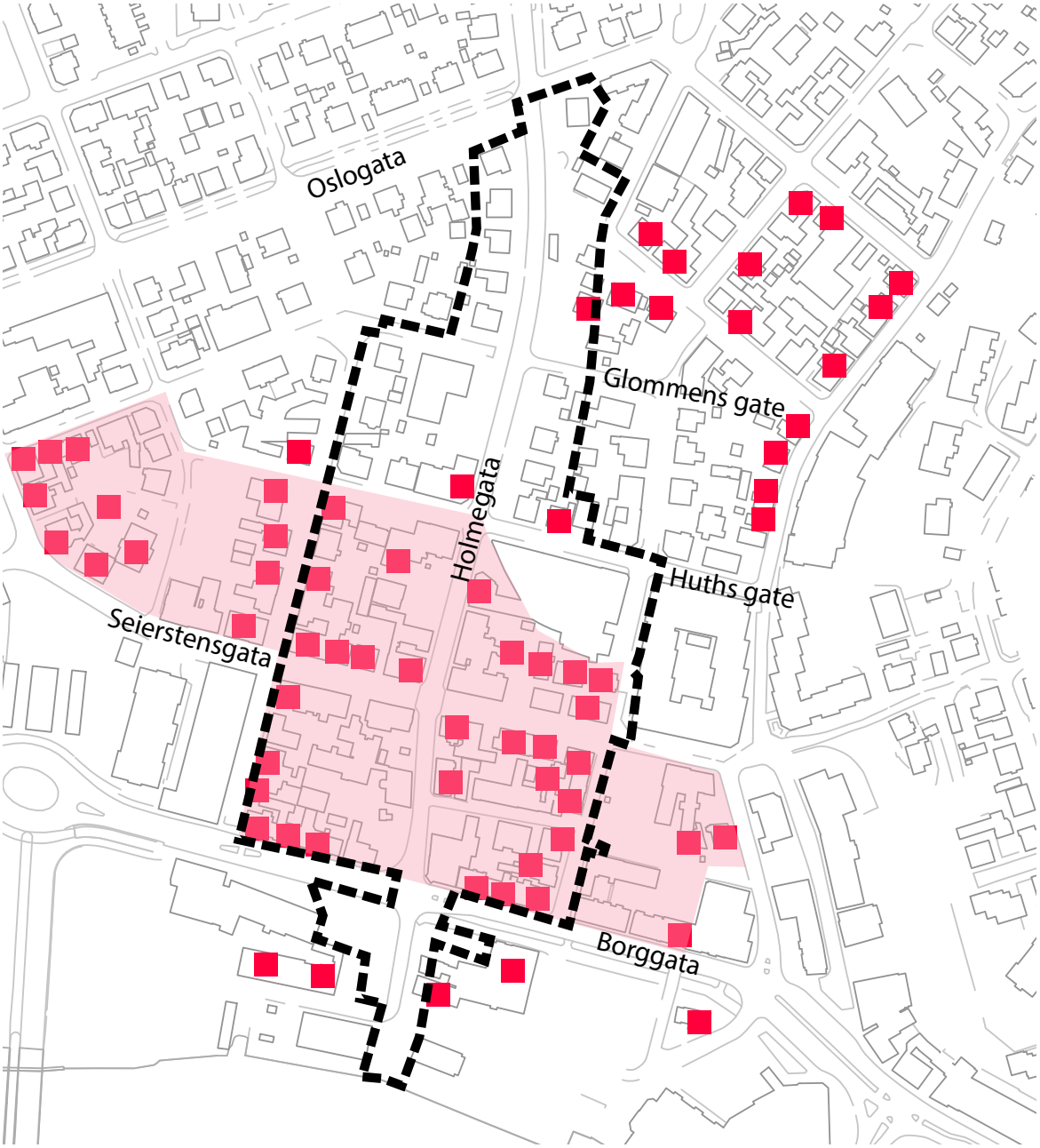
Området langs Holmegata mellom Borggata og Huths gate er satt av til vern av kulturminner i kommunens arealdel, med formål om å sikre at strøkets særpreg og helhetsmiljø bevares og videreutvikles.

Bygninger eldre enn 100 år er registrert i Sefrak-registret, men det er ikke foretatt vurderinger eller klassifiseringer av enkeltbygg.

Gjeldende reguleringsplan er fra 1979 med følgende bestemmelser knyttet til spesialområde bevaring:

§ 9 Formålet med spesialområdene er å sikre at strøkets særpreg og helhetsmiljø bevares og videreutvikles, og at man tar vare på de bygningsmessige kvaliteter som finnes i området.

§ 10 Bygningsrådet kan nekte rivning av bygningen.



Figur 15: Området knyttet til vern av bygningsmiljøet. Røde punkter representerer SEFRAK- registrerte bygninger.

5.6 Naturverdier

Planområdet er bebygd og innehar ikke vesentlig naturmangfold, foruten det som måtte finnes i private hager og i vegkanten nord i planområdet. Det er gjort artsobservasjon av konglebit i krysset mellom Holmegata og Borggata i 2019, som er en nær truet art. Det er også registrert fiskermåke og gråmåke ved Vesterelva.

5.7 Rekreasjonsverdi / rekreasjonsbruk, uteområder

Det er ingen offentlige områder i planområdet som er tilrettelagt for opphold. Det er få grønne områder i småhuskvartalene. De fleste ubebygde arealer i småhuskvartalene er i bruk til parkering og har lite oppholdskvalitet. Hager i villakvartalene gir gode muligheter for privat rekreasjon på egen grunn.

5.8 Trafikkforhold

Borggata og Rv 110 utgjør sammen hovedinnfartsårene til sentrum fra nordvest. Borggata ligger parallelt med Vesterelva og krysser planområdet i sør. Rv 110 ligger utenfor planområdet, men Holmegata sikrer en direkte forbindelse mellom Rv 110 og Borggata. Holmegata er i dag hovedgaten gjennom området, med blant annet en busstrasé for lokale bussruter. I tillegg er det kryssende trafikk fra tverrgater (Glommens gate, Huths gate, Seierstensgata). Trafikk som krysser Holmegata er med unntak av trafikken i Borggata lokal trafikk. Hovedveinettet er sterkt belastet. Fredrikstad har



Figur 16: Dagens (2019-tall) trafikkmengde i planområdet og områdene rundt. Tall hentet fra Nasjonal vegdatabank.

en høy bilreiseandel. Trafikkbelastningen i Borggata og i Holmegata preger den tilliggende småskala trehusbebyggelsen og er uheldig for målsettingen om bevaring av bygningsmiljøet.
Krysset Borggata og Holmegata er et potensielt ulykkespunkt. Her skjedde det 10 ulykker i perioden 2010-2023.

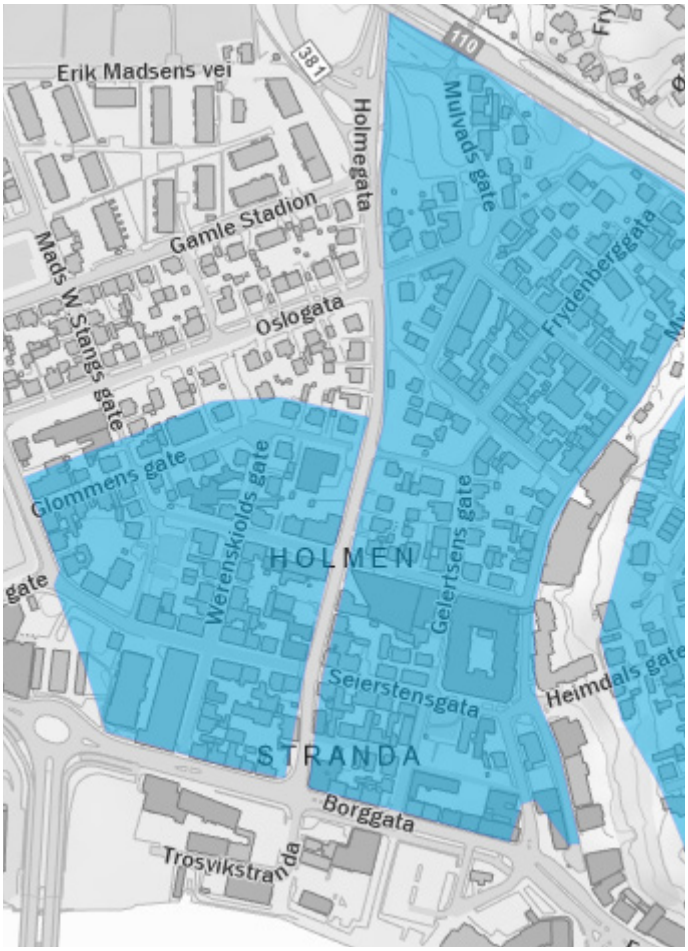
I 2013 ble det innført boligsoneparkering i store deler av planområdet.

Sidegatene til Holmegata er bygget om til gatetun som har resultert i et asfaltert areal fra husvegg til husvegg. Dette fører til uoversiktlig situasjon i forhold til parkering og lite oppholdskvalitet i gatene. Det er lav hastighet i gatene og en del av gatene er stengt for biltrafikk for å unngå uønsket gjennomkjøring i området.

Gang og sykkelvei

Langs Borggata er det lagt til rette for sykling med sykkelfelt i vest og gang- og sykkelvei i øst. Systemskifte foretas på høyde med Holmegata.

Sykkelrute mot nord går i eksisterende veinett øst for planområdet, parallelt med Holmegata (del av sykkelrute 4 i Fredrikstad kommunes Hovedsykkelveier i Sarpsborg og Fredrikstad: Veum - Torsnes, Borggata – Brogata – Myragata – Hjørnerødgata- Mulvads gate – Oredalsveien – Veumveien). Ruten forbinder boligområder og skoler, som utgjør store arbeidsplasser og genererer mye trafikk.



Figur 17: Boligsoneparkering (kilde: kartportal Fredrikstad kommune)



Figur 18: Werenskiolds gate. Eksempel for utforming av gatetun i Holmen

Offentlig kommunikasjonstilbud

Det er flere busstraséer i området. I Borggata går både lokale og regionale bussruter til Moss og Oslo (VY6, 5, 10, 112, 114, 115, 117, 171, 172, 194, 199, 630). Disse rutene har stopp i Borggata både øst og vest for planområdet og har en frekvens på ca. hvert tiende minutt.

Nærmeste stopp for byfergen er Sentrum fergeleie som ligger ca. 500 meter sørøst for planområdet.

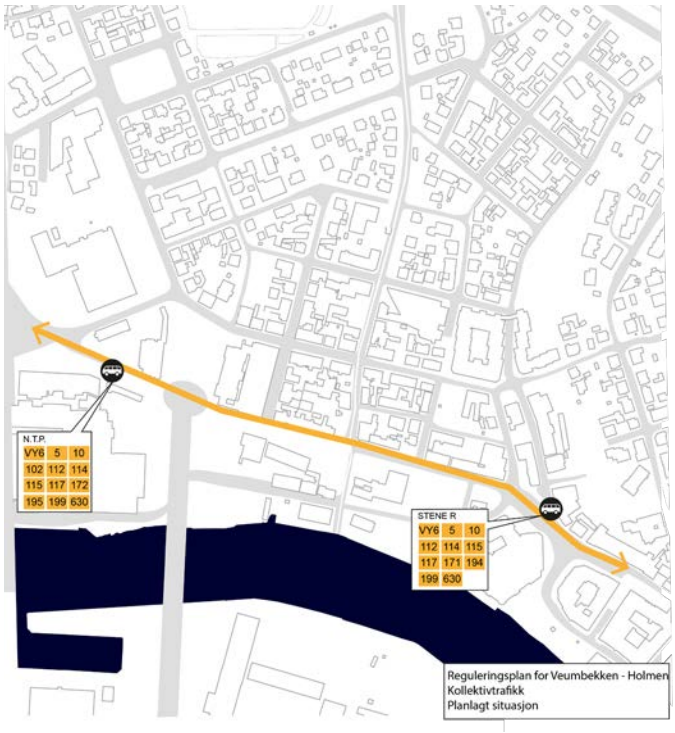
5.9 Rekreasjon og barns interesser

Det er to lekeplasser i umiddelbar nærhet til planområdet, en øst for Holmegata i tilknytning til Seierstensgata og en vest for planområdet i tilknytning til Huts gate. Den større lekeplassen i vest har en ballbane, den mindre lekeplassen i øst er bedre egnet for småbarnslek, men den trenger oppgradering.

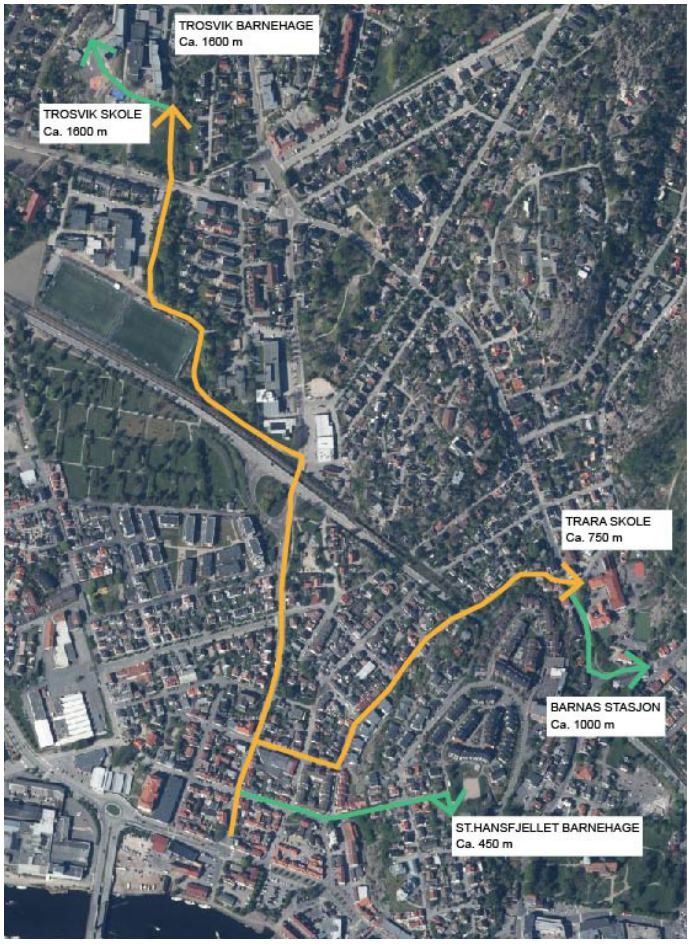
5.10 Sosial infrastruktur

Holmegata er grensen for to lokalsamfunn: Trosvik og Trara. Grensen tilsvarer også inntaksområdet til barneskolen. Planområdet sogner derfor til to ulike barneskoler: Trosvik og Trara, men til samme ungdomsskole: Kvernhuset ungdomsskole.

Det er ingen skoler eller barnehager i planområdet. Nærmeste barneskole er Trara skole som ligger ca. 600 meter fra planområdet og Trosvik barneskole. Eldresenteret i Holmen grenser til planområdet i øst.



Figur 19: Eksisterende situasjon for buss



Figur 20: Oversikt over skoler og barnehagen i nærheten av planområdet (kilde: kartportal Fredrikstad kommune)

5.11 Teknisk infrastruktur

5.11.1 Vann og avløp

Store deler av vann- og avløpssystemet i Holmeområdet har behov for oppgradering. Mesteparten av ledningsanlegget er gammelt og tilstanden er generelt dårlig. Deler av planområdet har ikke separate spillvanns- og overvannsledninger (nord for Seierstens gt.). Det er i Holmenområdet flere overløp på avløp-fellessystemet som er tilkoblet bekkekulverten og et system med tre pumpestasjoner som ikke fungerer optimalt i dag. Vann- og avløpsanlegget har de senere årene hatt en rekke driftsforstyrrelser. Særlig har systemet med felles avløpsnett for overvann og spillvann ført til flere kjelleroversvømmelser ved stor nedbør, og ved springflo.

En sentral del av vann- og avløpssystemet er kulverten der Veumbekken renner i dag, som i den nedre delen ligger under Holmegata, (inntaket er rett nord for jernbanelinjen og utløpet til Vesterelva er plassert ved Trosvikstranda). I forbindelse med utarbeidelsen av en saneringsplan for Holmenområdet i 2006, ble det foretatt flere inspeksjoner av overvannskulverten som konkluderer med at eksisterende kulvert i Holmegata har begrenset levetid. Det er i tillegg utført nye inspeksjoner i 2010 og i 2014. Belastningene og skadene er størst under den sterk trafikkerte Holmegata. Mest kritisk er taket i kulverten som har varierende kvalitet. Skadene er jevnt fordelt over kulvertens lengde og friske områder rundt skadene tar lasten fra trafikken over. Kulverten må repareres og/eller skiftes ut i overskuelig framtid.



Figur 21: Bildet fra Holmegata ved monsterregnet 14.08.2008

5.11.2 Energiforsyning

Trafo
Det er mange elkabler i området, både høyspent (11kV) og lavspent. I planområdet er det høyspenttraseer i Borggaata, Seierstensgata, Gelertsens gate. Det er en trafo i planområdet med beliggenhet i Gelerstensgate.

Fjernvarme
Området ligger innenfor konsesjonsområde for fjernvarme og det er lagt fjernvarmerør i Holmenområdet, blant annet for å forsyne utbygging på Trosvikstranda og området ved Gamle Stadion.

5.12 Grunnforhold

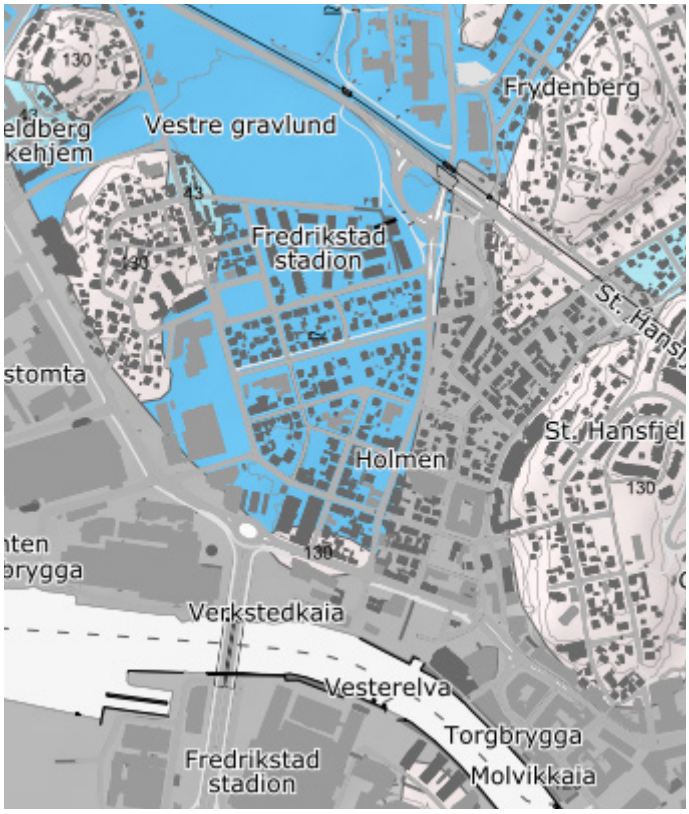
Ifølge løsmassekartet ligger planområdet på grensen mellom fyllmasser og tykk havavsetning. Videre viser kartet et mindre område med "bart fjell, stedvis tynt dekke" vest for krysset Holmegata – Borggata. Det er også registrert "bart fjell, stedvis tynt dekke" nordøst og nordvest for det aktuelle området.

Norconsult har tidligere utført grunnundersøkelser langs Veumbekken (se datarapport 5103971-01, datert 2011-08-31, datarapport Holmenområdet, Sanering VA-anläggning, datert 2007-05-29). Resultatene fra grunnundersøkelsene viser homogene grunnforhold, med tykk havavsetning med mektighet på opptil 38 m. Under havavsetningen er det antatt faste morenemasser over berg. Grunnvannsnivå antas å ligge 1-1,5 m under terreng (ca. ved havnivå).Basert på labundersøkelsene defineres massene som sprøbruddmateriale, og ikke kvikkleire.

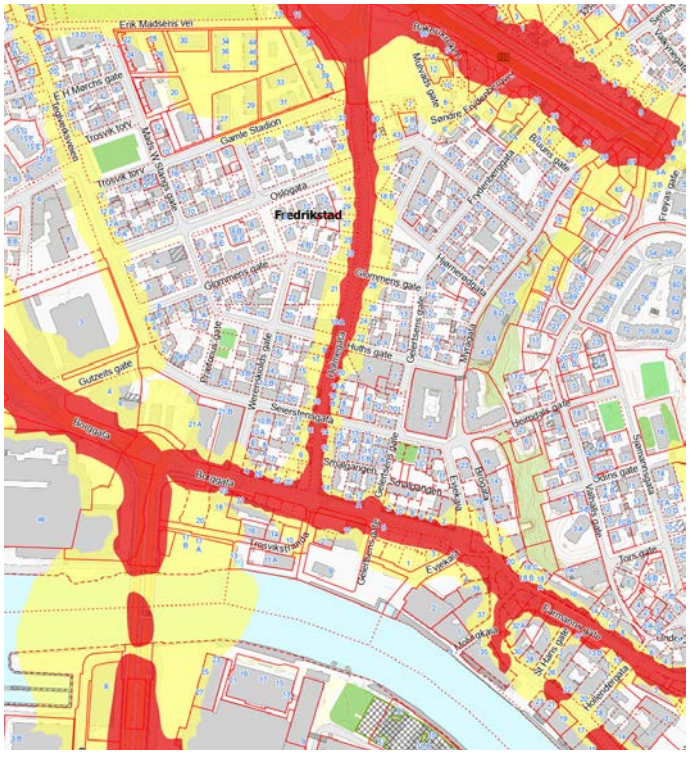
5.13 Støyforhold og luftforurensing

Belastningen fra veitrafikk er knyttet til Borggata og Holmegata som i dag blir brukt som veilenke mellom de to innfartsårer til Fredrikstad sentrum fra vest.

Luftkvaliteten i Fredrikstad er stort sett bra med unntak av enkelte perioder i vinterhalvåret. Det er i hovedsak svevestøv fra veitrafikken som bidrar til luftforurensning, sammen med vedfyring og noe utslipp fra industri og bygg- og anleggsarbeid. Fredrikstad kommune har målt lokal luftkvalitet via to permanente målinger siden 2007. Siste rapport ble utarbeidet i januar 2023. Trenden viser at nivået av luftforurensning er noe nedadgående de siste årene.



Figur 22: Løsmassekart Holmen, ref.: http://geo.ngu.no/kart/losmasse/


Figur 23: Gjennomsnittlig døgnlig veistøy 2023. Kilde: Fredrikstad kommune

5.14 Risiko- og sårbarhet

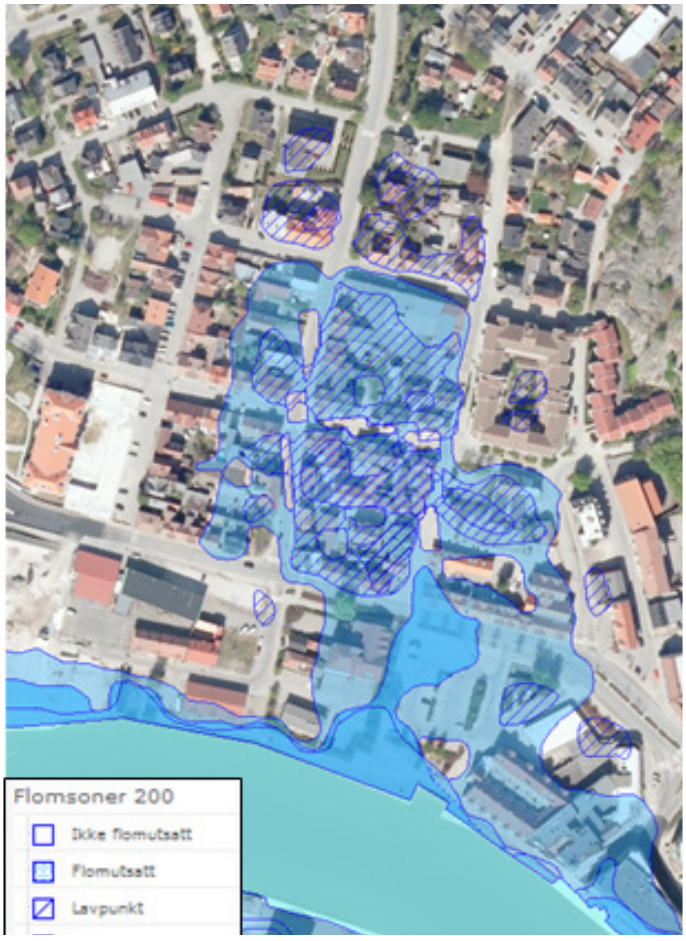
5.14.1 Rasfare

Fredrikstad ligger i et aktsomhetsområde for kvikkleireskred. Det er imidlertid ikke definert noen fare- eller risikoområder i Fredrikstad sentrum. Det er gjort grunnundersøkelser i 2007 og 2011.

5.14.2 Flomrisiko

Planområdet er eksponert for risiko for oversvømmelse, både på grunn av høy vannføring i Veumbekken og på grunn av stormflo som skaper høy vannstand i Vesterelva.

De laveste delene i Holmen-området (ved krysset Borggata og Gelterstens gate) ligger på nivå med en 5-års vannstand i Vesterelva, mens de laveste delene av Holmegata ligger på nivå med en 20-års vannstand i Vesterelva. Ved disse vannstander er det ikke direkte forbindelse med Vesterelva. Dette betyr at disse områdene ikke vil bli direkte oversvømte av tidevann ved disse vannstandene, men kan bli utsatt for oversvømmelse pga. oppstuving av lokalt vann/ oversvømmelse via kulvert og ledningsnettet. Ved en 200-års flom i Vesterelva vil elvebredden til Vesterelva overtoppes.



Figur 24: Flomsoner

Det er forventet havnivåstigning på ca. 0,5 m frem til 2090. På grunn av klimaendring vil de laveste områdene på Holmen ligge lavere enn fremtidig 1-års vannstand i Vesterelva, mens elvebredden til Vesterelva vil overtoppes ved fremtidig 5-års vannstand i Vesterelva. Ved en fremtidig 200-års vannstand i Vesterelva vil en stor del av Holmeområdet bli direkte oversvømt av Vesterelva. Flomdybden i Holmen ved en fremtidig 200-års vannstand i Vesterelva kan være opp til ca. 0,8 m ved Holmegata.

5.14.3 Forurensning i grunn

Det er gjort en innledende studie med vurdering av mistanke om forurensning, og en orienterende undersøkelse av grunnen. Prøvetaking ble gjennomført den 29. juni 2011. I Holmegata viser resultatene rene masser, i tillegg til masser i tilstandsklasse 2. Kilden til disse er sannsynligvis diffus forurensing fra biltrafikken. I områder som grenser til planområdet ved Trosvikstranda 9 er det funnet forurensning i tilstandsklasse 3 for bly, benzo(a)pyren, PAH og benzen. Det er også funnet forurensning fra arsen og sink i tilstandsklasse 2 samt funn av fluoranten, pyren og 1,2-dibrometan i konsentrasjoner ti ganger høyere enn normverdien.

5.14.4 Andre relevante ROS tema

Andre relevante tema for risiko og sårbarhet er havnivåstigning/stormflo, dambrudd, ekstremnedbør og transport av farlig gods.

6 BESKRIVELSE AV PLANFORSLAGET

6.1 Bakgrunn og visjon

Bakgrunn

Ideen for gjenåpning av Veumbekken har sin bakgrunn i behov for oppgradering av eksisterende infrastruktur i Holmenområdet. Oversvømmelser langs Veumbekken de siste årene har satt området på dagsorden. For flere år siden var man nærmest i gang med å gjøre betydelige saneringsarbeider av vann- og avløpsnettet i området. Som en del av disse arbeidene ble det avdekket et større oppgraderingsbehov av kulverten som også medførte langt høyere kostnader enn tidligere forutsatt.

Når det ble nødvendig å gjøre store arbeider i området, som både vil kreve store ressurser i tillegg til å påvirke omgivelsene og beboerne sterkt i utbyggingsperioden, var det viktig å tenke seg hvordan området kunne utvikles på en best mulig måte for de kommende generasjoner. Store tiltak bør bidra merkbart til en bærekraftig byutvikling og gi nye kvaliteter for beboere og besøkende.

Visjonen

Tiltaket skal bli et viktig byplangrep for Fredrikstad:

- En ny blågrønn forbindelse i Holmegata skal bli til et attraktivt parkområde i byen, med unike kvaliteter og høy rekreativ verdi, som forbedrer levekår lokalt og blir til en viktig generator for revitalisering av området.
- En ny blågrønn forbindelse i Holmegata skal bli en betydningsfull del av byens grønnstruktur som setter fokus på alternativer til biltrafikk og fremmer en byutvikling i en mer bærekraftig og klimariktig retning.
- En ny åpen kanal skal gjøre byen bedre rustet til å takle utfordringer med klimaendringer.

I nasjonal sammenheng er det knapt utført noen lignende prosjekter, med åpning av en hel bekk innenfor et så urbant område. Dette vil derfor også kunne bli et eksempel til etterfølgelse andre steder.

6.2 Mål og premisser

Mål

Målet med tiltaket er at det skal bidra til en positiv utvikling i Holmenområdet og i Fredrikstad by:

- Etablere en bypark med unike kvaliteter og høy rekreativ verdi for nærmiljøet.
- Etablere en blågrønn forbindelse for gående og syklende med høy opplevelsesverdi.
- Etablere en åpen kanal for Veumbekken i Holmegata og redusere fare for flom fra Veumbekken, samt øke biologisk mangfold i byen.
- Opprustning av infrastruktur.
- Videreføring av det bevaringsverdige bygningsmiljøet.

Forutsetninger for planarbeidet 2023-2024

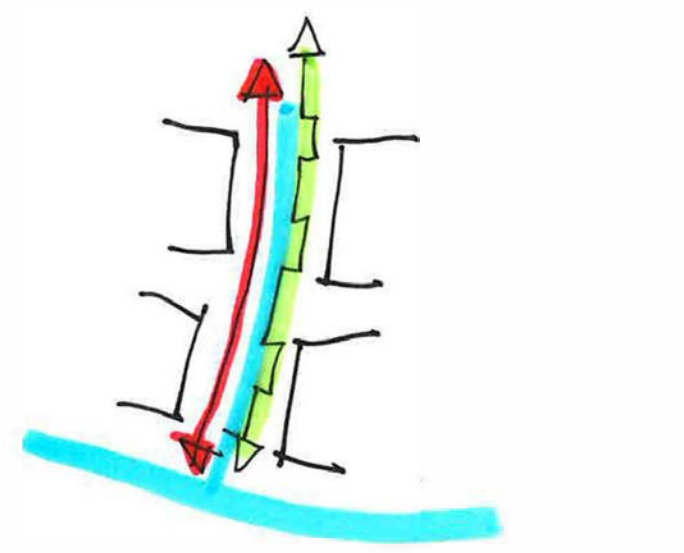
Det har vært en prosess mellom forslagsstillerne for samordning av planarbeid for Trosvikstranda med planforslag for Veumbekken-Holmen.

Regulering og byggesak i Fredrikstad kommune har bedt forslagsstiller for Veumbekken-Holmen, Teknisk Drift i Fredrikstad kommune, om å legge inn reguleringsgrensene til planforslaget for Trosvikstranda i det reviderte planforslaget for Veumbekken.

For nærmere redegjørelse for endringene og en vurdering av konsekvensene vises det til notatet Endringer av planforslag for Veumbekken-Holmen med bakgrunn i planforslag for Trosvikstranda, datert den 23.04.2024

Premisser for utforming av planforslaget

- Veumbekken skal åpnes i Holmegata fra Oslogata til Vesterelva.
- Hensyn til byrom som arena for byliv med solfylte oppholdsarealer og med gode muligheter for visuell kontakt med vannflaten skal være styrende for utforming av tiltaket.
- Parkdraget skal inneholde gode forbindelser både for gående og syklister.
- Parkdraget skal få tilfredsstillende plass til etablering av trær og annen beplanting, slik at det framstår som grønt.
- Dimensjonering av kanalen skal ta høyde for en 200 års flom fra Veumbekken.
- Hensynssone for det bevaringsverdige bygningsmiljøet skal videreføres.
- Et viktig prinsipp fra forprosjektet videreføres i reguleringsplanen. Sonen for opphold og beplanting med nedtrapping til vann skal etableres på østsiden (solsiden), mens det på vestsiden fokuseres på forbindelsesfunksjonen for gående og syklende.



Figur 25: Prinsipp for organisering av opphold og ferdsel

6.3 Landskapsplan

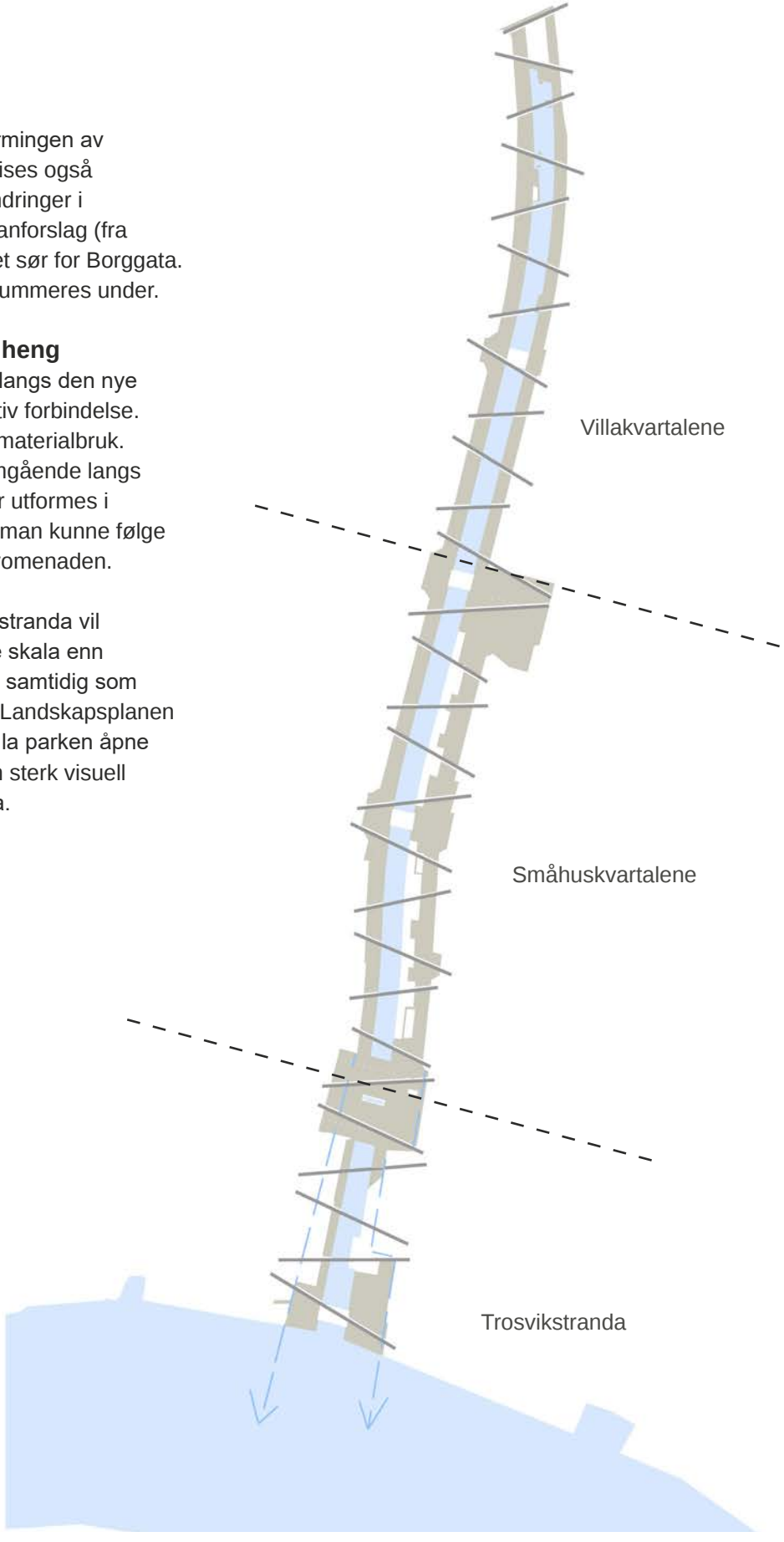
6.3.1 Hovedgrep

Landskapsplanen er styrende for omformingen av Holmegata fra bilgate til park. Det henvises også til tegningsmateriale vedlagt planen. Endringer i landskapsplanen i forhold til tidligere planforslag (fra 2015) er relatert til utforming av området sør for Borggata. Hovedgrepene i landskapsplanen oppsummeres under.

Felles formspråk skaper sammenheng

Landskapsprosjektet binder områdene langs den nye kanalen sammen til en lesbar og attraktiv forbindelse. Utformingen av gateløpet er helhetlig i materialbruk. Gaten gis et fast dekke som er gjennomgående langs hele strekningen. Rolige oppholdssoner utformes i varmere trematerialer. Fra Oslogata vil man kunne følge bekken helt ned til Vesterelva og elvepromenaden.

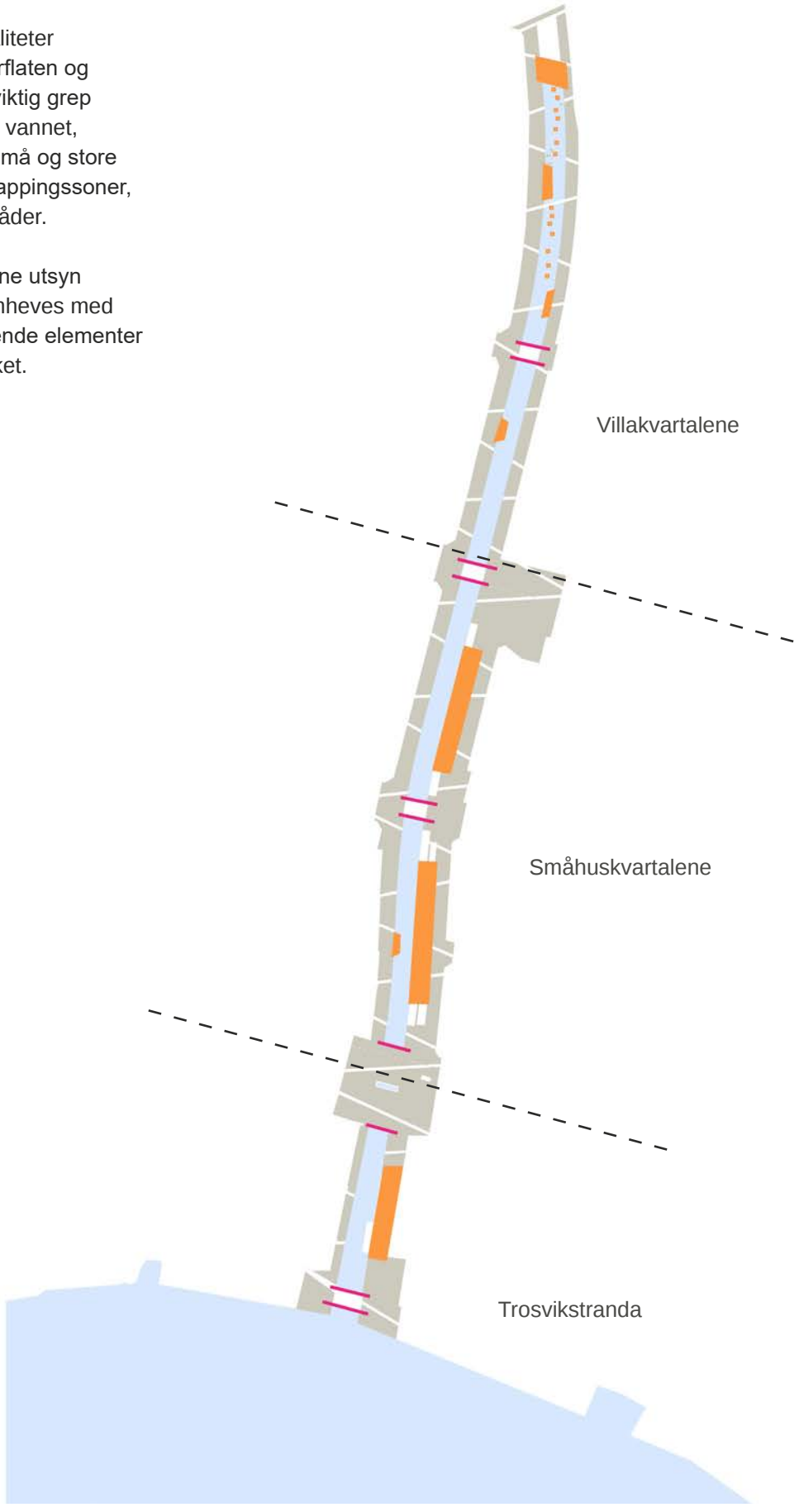
Den fremtidige bebyggelsen på Trosvikstranda vil mest sannsynlig få en betraktelig større skala enn småhusbebyggelsen i Holmenområdet, samtidig som Borggata vil utgjøre en kraftig barriere. Landskapsplanen motvirker denne barriereeffekten ved å la parken åpne seg ned mot Vesterelva ved å skape en sterk visuell sammenheng der den krysser Borggata.



Figur 26: Felles formspråk, 2015

Kanalen er hovedmotivet i parken
Vannspeilet tilfører viktige opplevelseskvaliteter som variasjon i tidevann, krusninger i overflaten og kontakt med flora og fauna i området. Et viktig grep i landskapsplanen er å opprette kontakt til vannet, både visuelt og fysisk. Dette gjøres med små og store oppholdssoner; brygger ut i vannet, nedtrappingssoner, små "balkonger, hoppesteiner og lekeområder.

Ved alle brokryssingene vil man også få fine utsyn oppover og nedover kanalen. Broene fremheves med belysning som gjør dem til identitetsskapende elementer langs kanalen på kveldstid og i vintermørket.

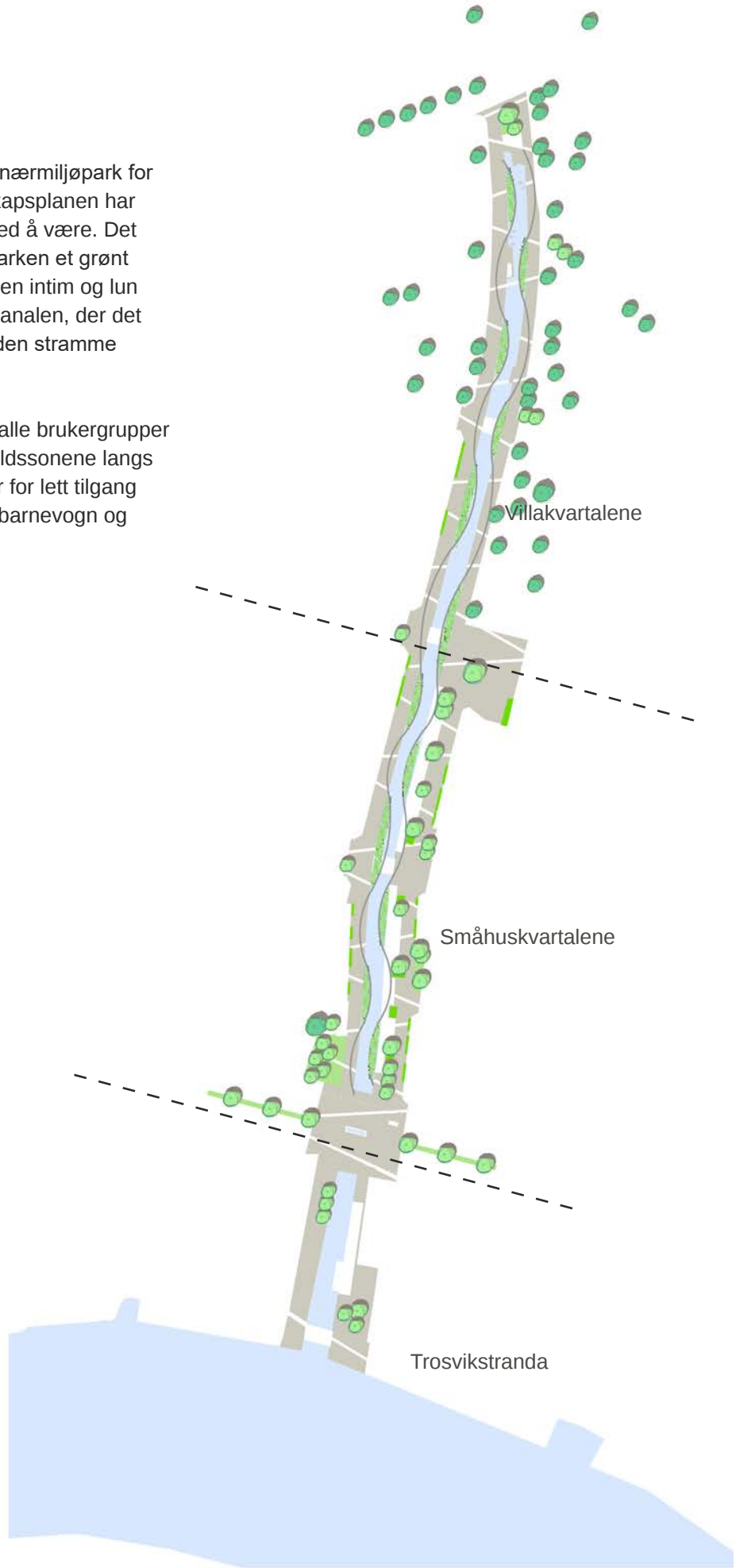


Figur 27: Kanalen er hovedmotivet, 2015

Oppholdskvalitet i fokus

Den nye Holmegata blir møteplass og nærmiljøpark for alle som bor i Holmenområdet. Landskapsplanen har fokus på at parken skal bli et trivelig sted å være. Det etableres mye ny vegetasjon for å gi parken et grønt preg. Trær, busker og stauder ivaretar en intim og lun skala. Det grønne trekkes også ned i kanalen, der det etableres sivbanker. Disse bryter opp den stramme formen på selve kanalløpet.

Universell utforming og inkludering av alle brukergrupper har vært viktig i utformingen, og oppholdssonene langs kanalen gjøres tilgjengelig med ramper for lett tilgang for blant annet småbarnsforeldre med barnevogn og rullestolbrukere.



Figur 28: Oppholdskvalitet i fokus, 2015



Figur 29: Referansebilder

6.3.2 Trosvikstranda

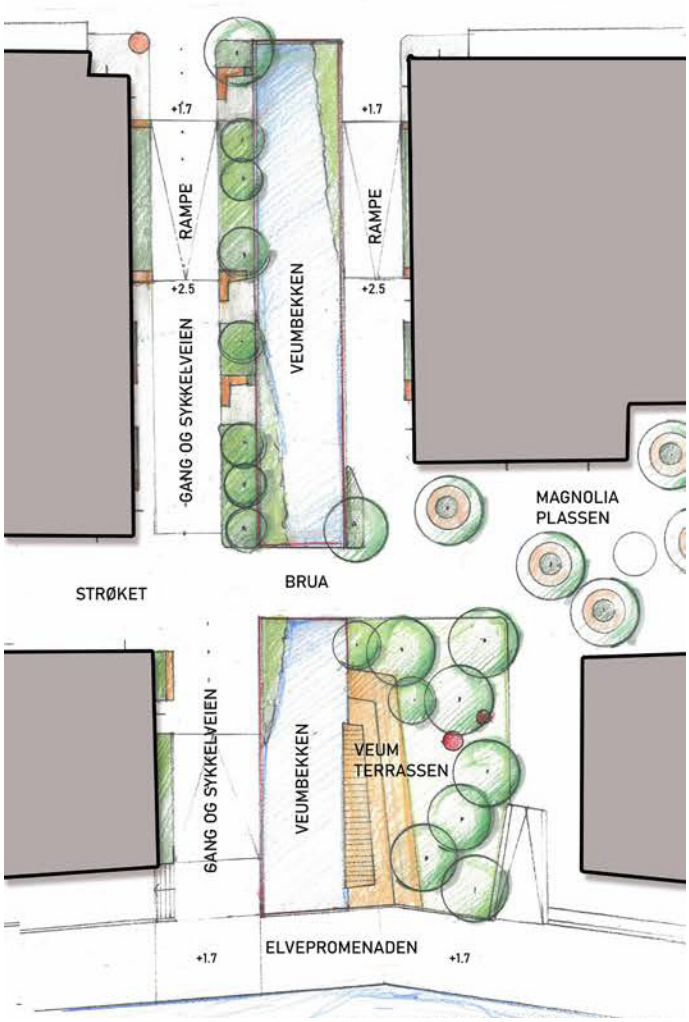
Trosvikstranda er en viktig del av den grønne korridoren fra marka til elvepromenaden og Fredrikstad sentrum, og får dermed et spesielt ansvar for å tilrettelegge for en sammenhengende grønnstruktur i byen. Bevaringsområdet på Holmen grenser til Trosvikstranda i nord. Skalaforskjell mellom den småskala bebyggelsen på Holmen og den foreslåtte utbyggingen på Trosvikstranda er stor, og vil kunne oppleves som en barriere mot elverommet. En viktig funksjon av grøntdraget mellom Holmenområdet og Vesterelva er derfor å sikre fysisk og visuell opplevelse av sammenhengen mellom bygningsmiljøet på Holmen og elverommet.

Planforslaget for Veumbekken er samordnet med plankart og bestemmelser for Trosivkstranda etter føringer fra planavdelingen i Fredrikstad kommune.

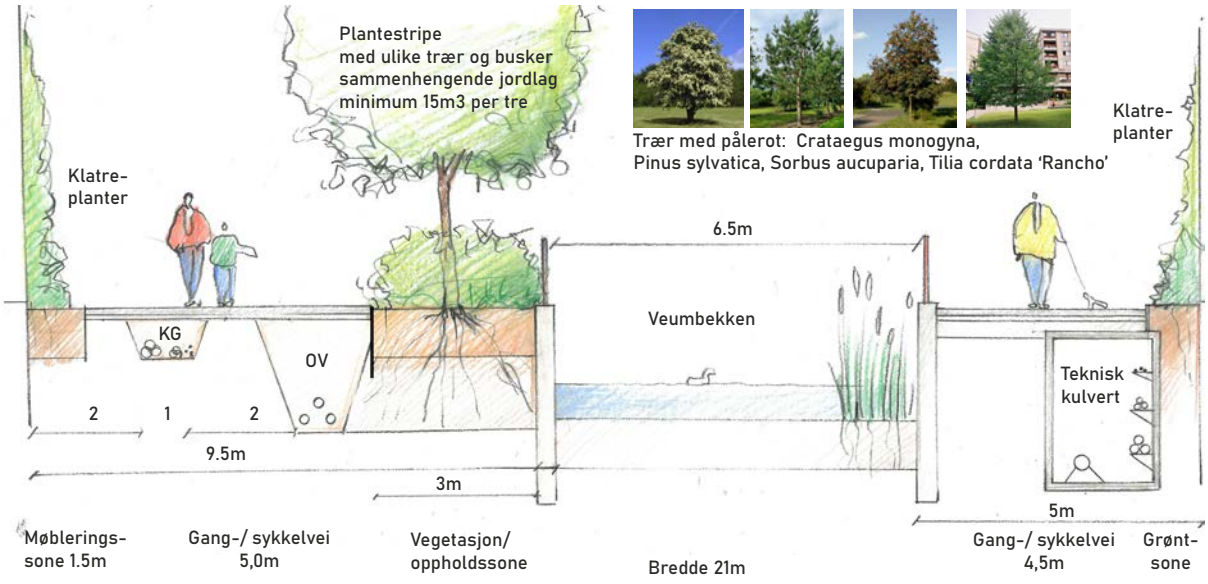
Følgende endringer er innarbeidet i planforslag for Veumbekken-Holmen:

- Innsnevring av grøntdraget gjennom Trosvikstranda i koblingspunkt mellom bevaringsområdet på Holmen og Trosvikstranda. Tverrsnittet reduseres fra 30 m til 21 m.
- Endret avgrensning av grøntdraget sør for Borggata
- Endret linjeføring av kanalen
- Mulighet for etablering av bro mellom elvepromenaden og Borggata
- Færre bygninger må rives for å sikre kanalåpningen
- Ny hensynssone infrastruktur
- Endret regulering Borggata
- Endret avgrensning av midlertidig anleggsområde

Det vises for øvrig til notatet Endringer av planforslag for Veumbekken – Holmen med bakgrunn i planforslag for Trosvikstranda som beskriver endringer og vurderinger av konsekvenser.



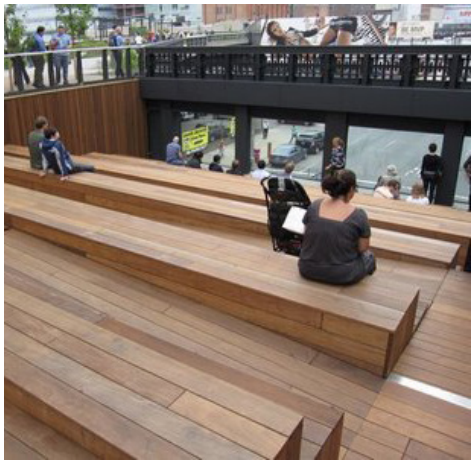
Figur 30: Planskisse hentet fra planforslaget for Trosvikstranda

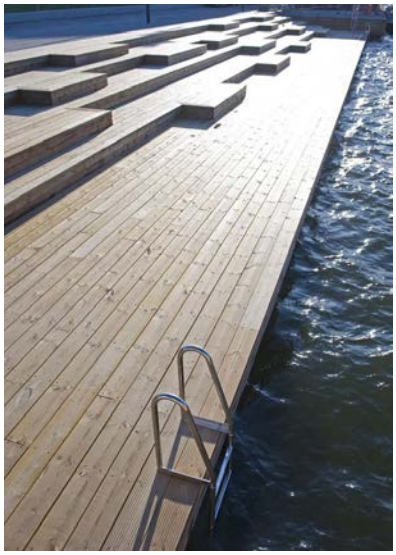


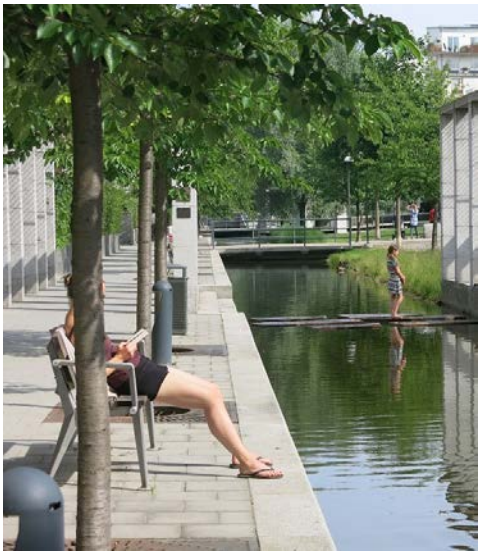
Figur 31: Prinsippsnitt fra planarbeid med Trosvikstranda, datert 02.02.2024.











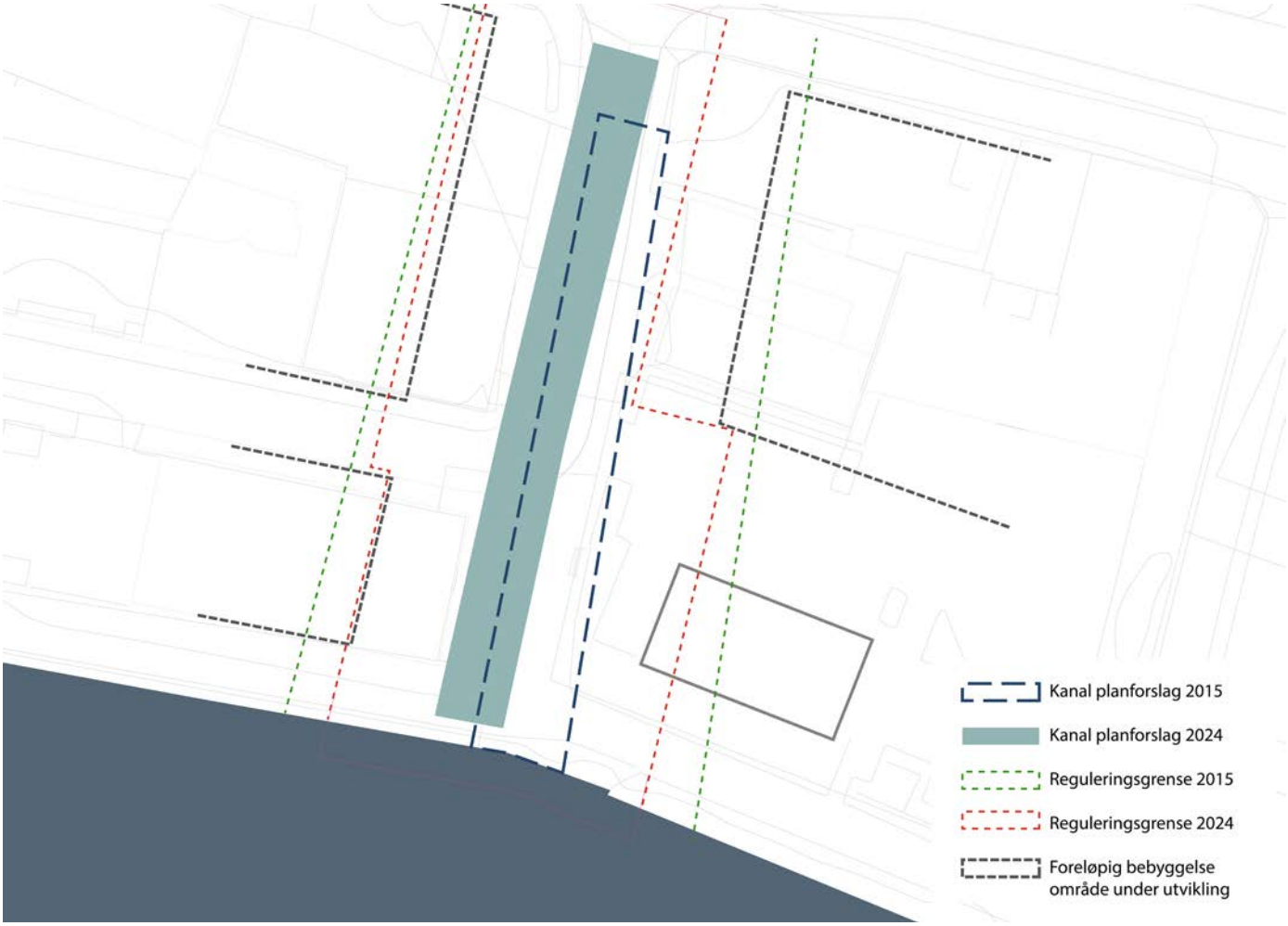
Figur 32: Referansebilder

Særlig om grensesnittet mellom planforslaget for Trosvikstranda og planen for Veumbekken-Holmen

Fredrikstad kommune ved planavdelingen har gitt føringer for at planforslag for Trosvikstranda skal ha ansvar for utforming av Borggata og grøntdraget gjennom Trosvikstranda.

Planforslaget til Veumbekken-Holmen skal ha ansvar for å sikre realisering av kanalåpningen og framføring av teknisk infrastruktur under bakken. Med bakgrunn i dette er reguleringsgrenser for Trosvikstranda innarbeidet i planforslag for Veumbekken - Holmen.

For landskapsplanen til Borggata og Trosvikstranda henvises til planforslag for Trosvikstranda.



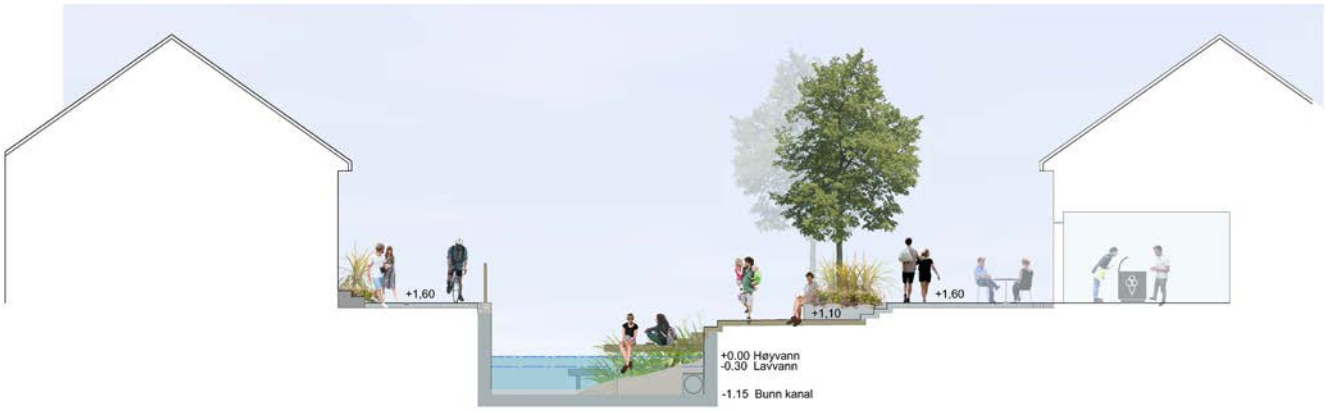
Figur 33: Figur av grensesnittet mellom planen for Trosvikstranda og planen for Veumbekken-Holmen med tidligere linjeføring for kanalen.

6.3.3 Småhuskvartalene og Holmen torg

Gjennom småhuskvartalene mellom Borggata og Glommens gate legges det til rette for et urbant miljø, med kafeliv, handel og møteplasser. Holmen torg blir en liten lokal møteplass. Plassen ligger der kanalløpet tidligere svingte vekk fra Holmegata og mønsteret i belegget eller en mindre fontene skal minne om dette.

Vestsiden av kanalen tilrettelegges for ferdsel for både sykkel og fotgjengertrafikk. Bredden på ferdselssonen er minimum 4,0 meter, med minimum 1,8 meter gangsone nærmest bebyggelsen og 2,2 m sykkelsone nærmest kanalen. Det legges inn en markering i dekket mellom sykkelsone og gangsone.

På østsiden etableres to roligere, nedsenkede oppholdssoner, innrammet av grønne plantefelt og trevegetasjon. Her trapper man seg også helt ned til kanalen med en brygge nede i sivet.



Figur 34: Illustrasjonssnitt C-C'



Figur 35: Utsnitt av landskapsplanen i midtre del



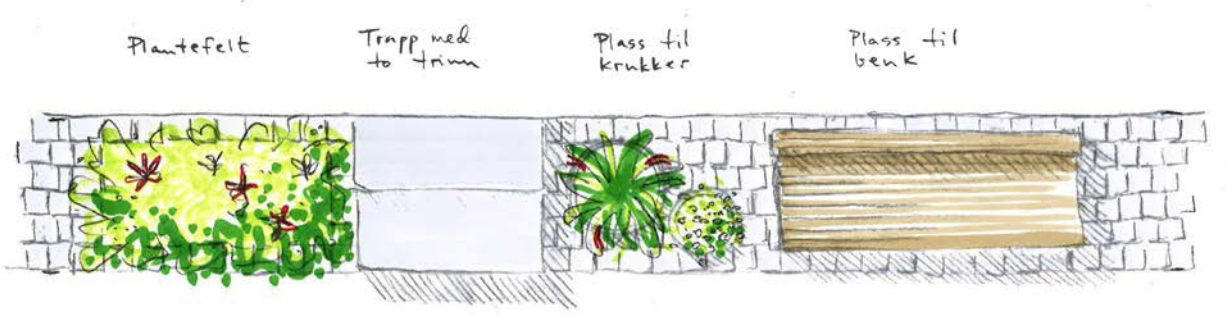


Figur 36: Referansebilder

Langs fasadene etableres et bånd med dekke i smågatestein som kan gi rom til små plantefelt med vegetasjon, evt. trappetrinn ved inngang, eller utplassering av benker og krukker. Det må avklares i den videre prosessen om denne delen av anlegget driftes av kommunen eller de private huseierne langs gaten.



Figur 37: Perspektiv fra småhuskvartalene fra forprosjektets første fase

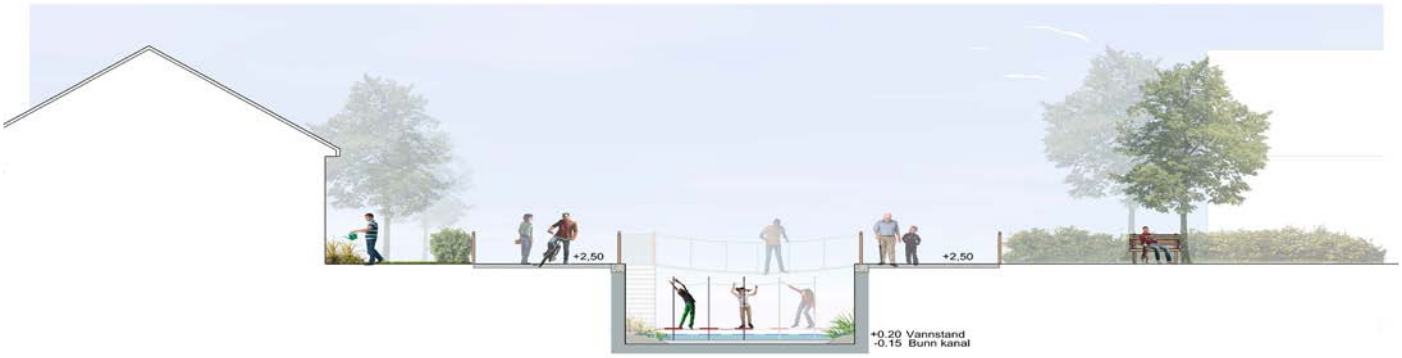


Figur 38: Prinsippskisse av smågatesteinsdekke langs fasader, med plass til små plantefelt, trapp fra bebyggelsen, krukker og benker.

6.3.4 Villakvartalene

I villakvartalene mellom Glommens gate og Oslo gate får bekken et grønnere preg, med eksisterende hager som en viktig del av miljøet. Det tilrettelegges for lek under trygge forhold nede i kanalen, med lav vannstand og gode oppstigningsmuligheter. Det er tilrettelagt for store plater nær vann der en kan plaske og plukke stein, muligheter for å hoppe fra stein til stein og klatre på vaiere, og kryssing av kanalen i hengebro. Det etableres store sittetrinn ned mot kanalen der foreldrene kan sitte og sole seg mens de følger med på ungene.

Kanalen avsluttes med en liten plass ved Oslogate. Bussholdeplass blir liggende rett ved denne plassen. Videre nordover fra kanalplassen kan man følge en lett tilgjengelig tursti videre oppover mot marka.



Figur 39: Illustrasjonssnitt D-D'



Figur 40: Utsnitt av landskapsplanen øvre del





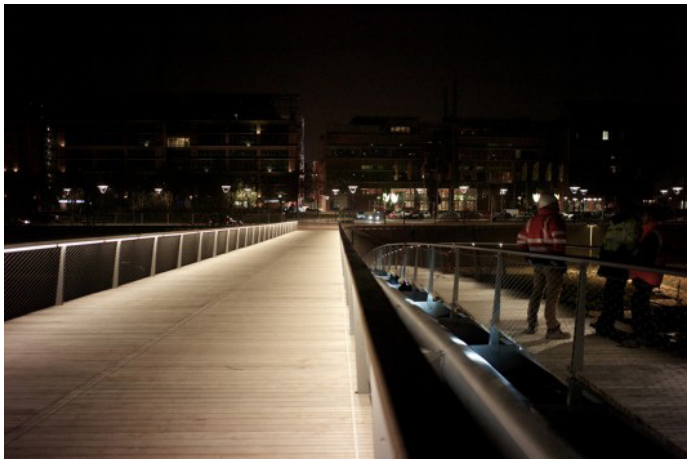


Figur 41: Referansebilder. Hengebro, “step stones”, tilgjengelighet til vann

6.3.5 Broer og rekkverk

Broene som krysser kanalen blir estetiske elementer i kanalmiljøet. De vil fremstå som viktige kryssings- og møtepunkter. Det legges vekt på at broene skal ha et enkelt uttrykk, fremstå som slanke og bli en naturlig del av helheten. Gangbroer og kjørebroer (kjøresterke) skal ha samme estetiske uttrykk og materialvalg. Broene skal ved hjelp av materialer og effektbelysning fremstå med en variasjon i dag- og kveldssituasjonen.

Det vil ikke bli foreslått rekkverk mot Vesterelva, i dette området defineres parken som kai. Videre oppover langs kanalen mot nord vil det bli foreslått et enkelt transparent rekkverk. Kanalrekkverket skal ha et uttrykk som harmonerer med brorekkverket. I områder der man er kun 0,5 meter fra vannet vil det ikke bli satt opp rekkverk.





Figur 42: Eksempel på rekkverk med et lett utrykk og rekkverk med integrert belysning

6.3.6 Belysning

Det bør utarbeides en egen belysningsplan og belysningskonsept for parkområdene. Det foreslås å integrere belysning i håndløperne langs kanalen supplert med pullerter og enkelte master.

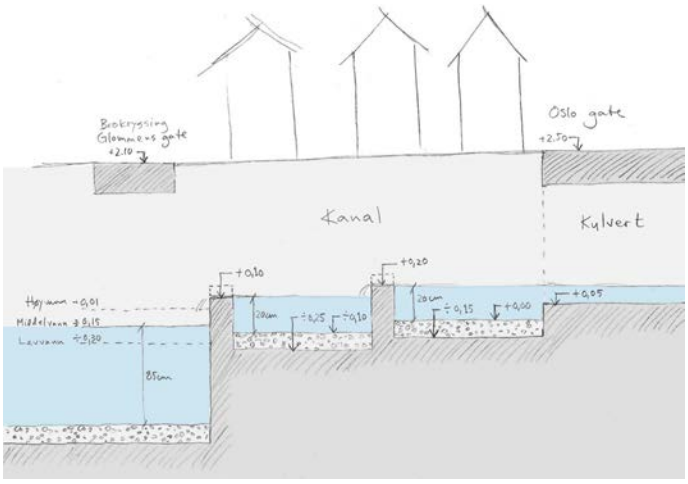


Figur 43: Eksempel på integrert belysning

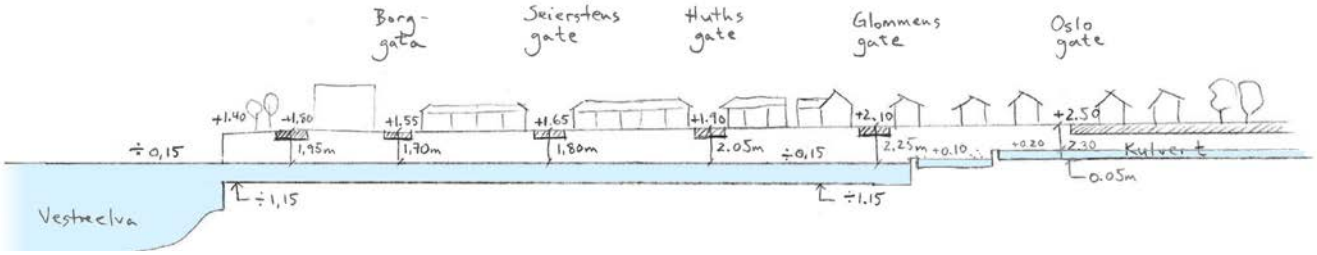
6.3.7 Vannstand og høyder i kanalen

Vannstanden i kanalen vil være påvirket av flo og fjære fra Vesterelva. Ved flo står vannet i kulverten i dag helt opp til Oslogate. For at kanalen skal fungere som et estetisk element er det vurdert som viktig at det er en viss vanndybde i kanalen til enhver tid. Det er foreslått at 15cm bunnsubstrat legges ut i bunn av kanalen for å bedre forhold for fisk og bunndyr.

Foreslått løsning vil ved høyvann ha en vanndybde på 1,0 m fra Vestreelva til Glommens gate. Videre oppover fra Glommens gate til Oslo gate reguleres vanndybden med to terskler. På den måten har man kontroll på vanndybdene i de planlagte lekeområdene i denne delen av kanalen, samtidig som man løfter vannspeilet noe. Gatenivået ligger helt øverst i kanalen ca. 1,0 m høyere enn nederst.



Figur 44: Prinsippsnitt. Sammenpresset lengdesnitt øvre del av kanalen. Viser foreslåtte høyder og vanndybder i området som skal brukes som klatrepark. Vanndybden i klatreparken er foreslått til 20cm. Terskelen ved utløp av kulverten er tenkt å hindre sedimentering i kulverten.



Figur 45: Prinsipplengdesnitt langs kanalen. Snittet viser høyder for bunn kanal, vannoverflaten og gateplan oppover langs Holmegata. Høydereferanse er NN1954.

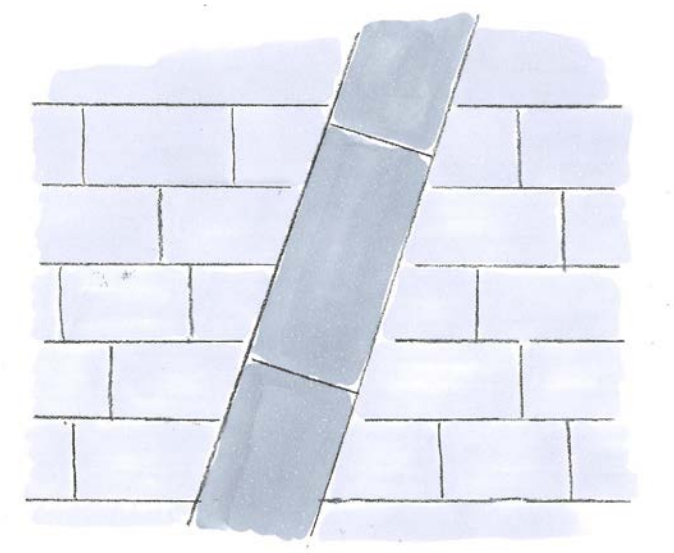
6.3.8 Tilgjengelig for alle

Den nye Holmegata blir en viktig del av Fredrikstads offentlige rom, og skal være tilgjengelig for alle. Universell utforming er ivaretatt ved at oppholdssonene langs kanalen er gjort tilgjengelig med ramper. Dekkene er jevne å rulle på, både for syklister, barnevogner og rullestoler. Den videre prosjekteringen må ivareta hensyn til blinde og svaksynte i form av blant annet ledelinjer og oppmerksomhetsfelt. Man bør også velge planter som er minst mulig allergifremkallende.

6.3.9 Materialvalg og vedlikehold

Det er foreslått robuste materialer, et helhetlig dekke av granitt, smågatesteinsdekker langs fasader og kraftige tredekker med riller i nedtrappingssoner. Det legges til grunn at det ikke vil være behov for brøyting i sonene med tredekke i vinterhalvåret når færre folk bruker parkområdene. Trær skal gis gode vekstforhold.

Holmegata blir en park og et offentlig anlegg som vil ha en høyere vedlikeholdsintensitet enn en vanlig bygate. Nede i kanalen vil man måtte fjerne søppel og skjøtte vegetasjonsbankene jevnlig. Det tilrettelegges for tilgang ned i kanalen i tillegg til nedtrappingene som er del av anlegget.



Figur 46: Skisse fast dekke med bånd i mørkere stein.

6.3.10 Sikkerhet

Det vil være rekkverk langs hele kanalen bortsett fra i de nedtrappede oppholdssonene der man ønsker at folk skal ha tilgang helt ned til vannet og større visuell kontakt med vannet. Disse gis en utforming som brygger/kaikant, for å signalisere at man må være mer forsiktig.

Det tilrettelegges for leidere for oppstigning fra kanalen der det ikke allerede finnes andre oppstigningsmuligheter. Det er planlagt en pr. kvartal. Det er også mulig å etablere gripelist i syrefast stål langs vannkanten.

6.4 Bevaring og stedsutvikling

Holmenområdet er et sentrumsnært byområde under endring. Sentrumsnære boligområder vil i framtiden få økt oppmerksomhet på grunn av befolkningsvekst og ønsket om mer bærekraftig utvikling i våre byer. Det er igangsatt flere planarbeider som vil påvirke hvordan området vil framstå i framtiden, deriblant regulering av Trosvikstranda fra næringsområde til sentrumsområde.

Samtidig har Holmenområdet et særpreg som gir området identitet og egenart. Dette gir gode forutsetninger for at området kan utvikle seg til et attraktivt sted for beboere og besøkende.

6.4.1 Bevaringskonsept

Småhuskvartalene i planområdet er del av det bevaringsverdige kulturmiljøet på Holmen. Mange av trehusene representerer ikke unik arkitektur hver for seg, men til sammen utgjør de en særpreget helhet. Målet med planforslaget er både å tilrettelegge for etablering av parkdraget, og samtidig sikre en videreføring av bygningsmiljøet i området.

Sentralt i bevaringsstrategien er det derfor å videreføre dagens bygningsstruktur samt å peke ut bygninger som er særlig viktig for det spesielle bygningsmiljøet. Gjeldende bestemmelser tilsier at bygninger som ansees å være av betydning for bygningsmiljøet kan nektes revet og at bygninger som har spesielt verneverdige kvaliteter skal opprettholde sin opprinnelige karakter. Planforslaget viderefører disse bestemmelsene ved å regulere bygninger med stor betydning for kulturmiljøet til bevaring. Regulering til bevaring skal sikre at ny bebyggelse oppleves som en komplementering av det eksisterende bygningsmiljøet på Holmen, ikke en erstatning.

Bebyggelse som er viktig for områdets særpreg er markert i plankartet og foreslått regulert til bevaring. Bebyggelse skal bevares i sin hovedform. Ved ombygging skal hovedelementene i bebyggelsens utvendig utseende tilbakeføres til det opprinnelige. Det settes ikke krav til bevaring av bærekonstruksjonen eller interiør.

Det er hovedsakelig i det offentlige gaterommet at bygningsmiljøet vil oppleves av de fleste, og det er her det er særlig viktig å videreføre bygningsmiljøets særpreg. Holmegata 19 og Werenskiolds gate 20 oppleves som viktig del av småhusmiljøet på Holmen og er foreslått integrert i bevaringsområdet.

I kvartalene der bebyggelsen må rives, for å gi plass til grøntdraget og åpen kanal, vurderes det som særlig viktig at kvartalsstrukturen gjenetableres og at ny bebyggelse hensyntar grøntdragets viktige betydning som byrom. Gjennomføring av tiltaket forutsetter derfor at det også rives bygninger langs grøntdraget, som ikke kan tilpasses til den nye situasjonen. I tillegg åpnes det for rivning av Borggata 16 og Seierstensgata 18a. Selv om bygningene i analysen er pekt ut som bebyggelse som ønsket videreført, er hensyn til etablering av gode hjørneløsninger utslagsgivende. Gode hjørneløsninger er en viktig forutsetning for å reetablere kvartalsstrukturen på østsiden av parkdraget. Ved nybygging er det satt krav til publikumsrettet virksomhet i hjørnebebyggelsen, med inngang fra hjørnet i tråd med den historiske bygningsstrukturen.

Bevaringsverdig bebyggelse skal bevares med sitt karakteristiske uttrykk eller tilbakeføres til det opprinnelige. Ved reparasjon av fasader skal gamle elementer i størst mulig grad beholdes, og nødvendige nye elementer skal utføres i samme materialer og med samme uttrykk som de gamle. Det er spesielt viktig at vinduer bevares eller tilbakeføres i forhold til detaljering, utforming og materialvalg (f.eks. unngår falske sprosser mm). Vinduer skal være av tre og utført med riktige dimensjoner og proporsjoner. Ytterdører bør være av heltre og ny dør bør utføres som kopi av den originale døren, med samme slagretning.

Bygningselementer skal tilpasses husets opprinnelig byggestil og materialbruk. Frem til 60-tallet var alt panel høvlet, som gir en glatt overflate. Høvlet panel anbefales på de bevaringsverdige husene. Piper er en viktig del av fasaden og bør ikke fjernes selv om huset ikke har ildsteder i bruk.

Dersom oppfyllelse av tekniske forskrifter går på bekostning av kulturminneverdier, kan det i noen tilfeller være behov for å fravike forskriftene. Alle utvendige byggearbeider som påvirker bygningens utseende mot offentlig gate, gatetun og park skal forelegges bygningsmyndigheter i skriftlig form slik at kommunen får mulighet til å veilede utbyggerne i tilpasning av tiltak til det bevaringsverdige bygningsmiljøet.



Figur 47: Bevaringskonsept. Bebyggelse som er foreslått regulert til bevaring er markert i oransje.

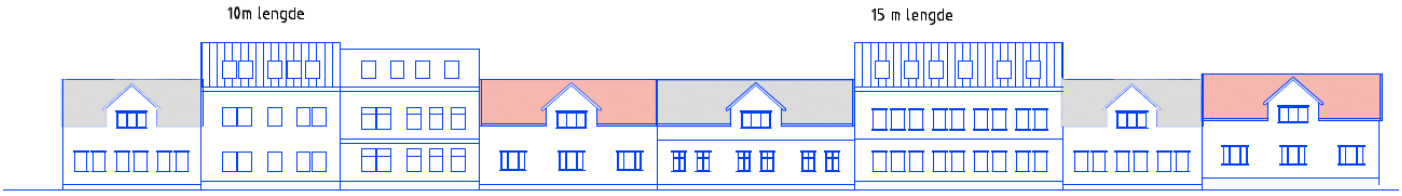
6.4.2 Holmegata 20

Holmegata 20 er bygningen med mest særpreg i husrekken som er foreslått revet. Bygningen ble ført opp i 1895 i sveitserstil og har mange fine detaljer. Fotavtrykket er påvirket av plasseringen, ved siden av det opprinnelige elveløpet. Det er derfor drøftet mulighet for flytting og gjenoppbygging av bebyggelsen, slik at den fremdeles vil utgjøre hjørnebebyggelsen i kvartalet.

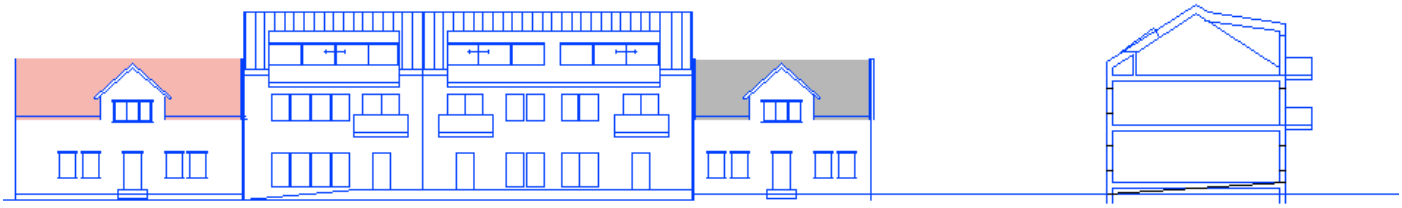
Første vurderinger for flytting tilsier at bygget er solid bygget og vil kunne flyttes med lav risiko for uforutsette kostnader (se også rapport Holmegata 20, fra Bonatakst, datert 15.12.2014). Planforslaget legger derfor opp til flytting og bevaring av Holmegata 20, under forutsetning at det er fysisk mulig og økonomisk forsvarlig.



Figur 48: Holmegata 20



Figur 49: Prinsipp for utforming av ny bebyggelse mot det offentlige rom



Figur 50: Prinsipp for utforming av ny bebyggelse mot bakgård

6.4.3 Tilpasning av ny bebyggelse til det bevaringsverdige bygningsmiljøet

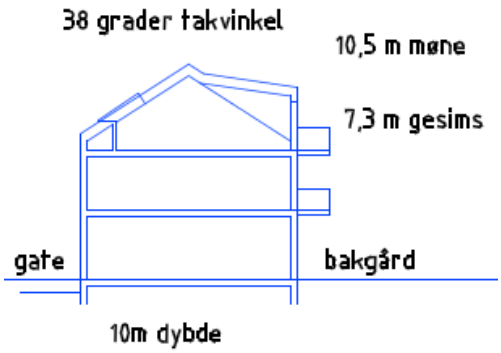
Det er særlig trehusbebyggelse i en etasje med takutstikk, som utgjør den særpregete helheten i det bevaringsverdige bygningsmiljøet. Ny bebyggelse og tilbygg skal tilpasses gjennom form, skala og materialbruk. Vinduer, dører og ytterkledning skal utføres i tre. Nybygg kan gis en moderne utforming innenfor rammene gitt i reguleringsbestemmelsene.

Reguleringsplanforslaget har søkt å finne en balanse mellom hensyn til det bevaringsverdige bygningsmiljøet, bokvalitet og tilrettelegging for en tidsriktig utvikling av områder. Prinsippet for utbygging er at ny bebyggelse skal ha en gesimshøyde på to etasjer og saltak mot det offentlige rom, dvs. gater og parkdraget. Fasadeuttrykket mot gaten og park skal i detaljeringen være tilbakeholdne for å ikke visuelt dominere over den bevaringsverdige trehusbebyggelsen. Balkong tillates ikke. Takutstikk tillates kun for hjørnebebyggelsen. Fasadeutrykket skal varieres slik at bebyggelsen oppfattes som enkeltstående bygninger med maksimal fasadelengde på 15 meter. I området hvor flere tomter kan utvikles samlet og potensialet for gode uterom er stort, er det foreslått å åpne for stor grad av takoppløft (3/4 deler takoppløft per maks. fasadelengde på 15m) mot bakgården. Det er stor frihet i utforming av fasaden i forhold til balkonger, takoppløft, vindusutforming mm, men materialvalg og maksimal fasadelengde skal videreføres. Forslag til rammer for ny bebyggelse gir en nesten fullverdig tredje etasje og mulighet for å legge inn mange kvaliteter for etablering av attraktive boliger.





Figur 51: Eksempler på bebyggelse med takutstikk på hjørnet



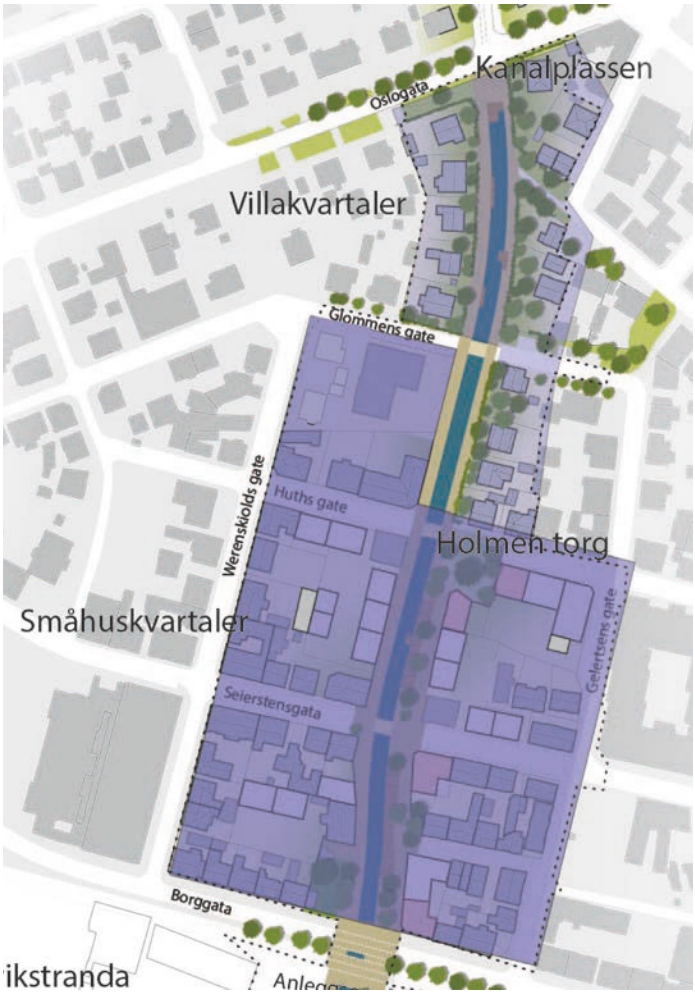
Figur 52 : Typisk snitt for transformasjonsområder med 2 etasjer og saltak mot gate og takutstikk med gesimshøyde opp til 3 etasjer mot bakgård

6.4.4 Utbyggingspotensial

Den vesentlige andel av fortettings- og transformasjonspotensial i planområdet ligger i småhuskvartalene. I tillegg er det noen fortettingsmuligheter på de største tomtene i villakvartalene.

Transformasjon og fortetting i småhuskvartalene skal foregå med spesielt hensyn til eksisterende bebyggelse og bygningsmiljøet, uansett om det ligger innenfor eller utenfor området regulert til hensynssone bevaring. Rammer for oppføring av ny bebyggelse er strengest i hensynssone bevaring.

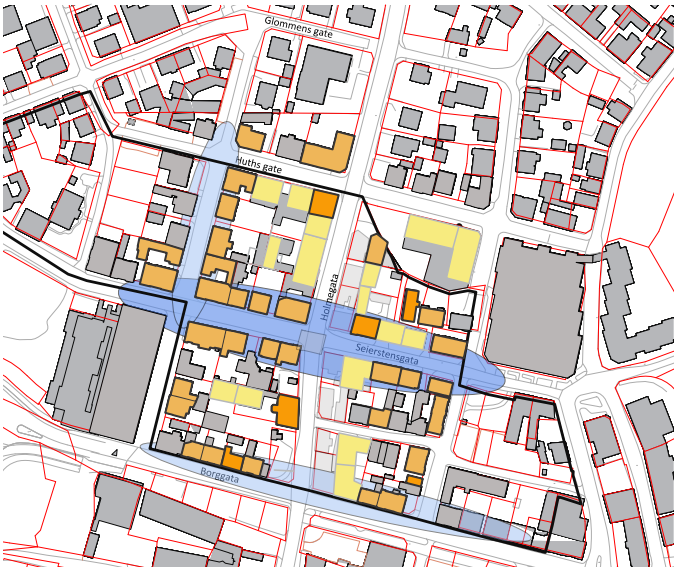
Potensial for boligbygging vil være avhengig av fordeling mellom bolig og næring. Selv om det er en del potensial for nye bygninger vil det også rives en del boliger i området. Langs parkdraget åpnes det for næringsvirksomhet, men planen gir stor grad av fleksibilitet i forhold til omfang av næringsvirksomhet.



Figur 53: Småhuskvartaler og villakvartaler

Også eksisterende næringsområder i tilknytning til Huthsgate og Gelertsens gate kan videreføres, eller transformeres til boliger. De vesentlige deler av planområdet er forbeholdt boliger og det er sannsynlig med en høy andel boliger ved transformasjon og fortetting.

Planforslaget gir potensial til etablering av rundt 25 til 65 boliger avhengig av andel næring som realiseres eller videreføres i området og type leiligheter som etableres. Dette tilsvarer rundt 50 –130 nye bosatte.



Figur 54: Utbyggingspotensial i hensynssonen. Ny bebyggelse er markert i gult. Områder markert i blått er områder som har spesiell betydning for opplevelse av byggningsmiljøet.

	Dagens bruk	Reguleringsforslag
Arealbruk	**Areal (daa)**	
Boligbebyggelse	21,3	17,2
Sentrumsformål	0,0	1,4
Energianlegg	0,1	-
Vann- og avløpanlegg	0,1	0,1
Kombinert bebyggelse og anleggsformål	4,3	6,2
Veg (inkl.parkering)	14,1	4,5
Gatetun	0	1,4
Veg/Park	0	0,6
Park	0,6	9,1
Sum	**40,5**	**40,5**

6.5 Reguleringsformål

Eiendomsgrensen er et viktig grunnlag for opptegning av formålsgrenser. Eiendomsgrensene i kartgrunnlaget har en usikkerhet på 1- 2 meter. Hensikten med reguleringsplanforslaget er at formålsgrensen går i bebyggelsens fasade mot gaten i småhuskvartalene.

Offentlig grønnstruktur park
Parkdraget i Holmegata er foreslått regulert som offentlig grønnstruktur park. Parkdraget skal opparbeides iht. prinsipper i landskapsplan Veumbekken – Holmen, som ligger ved planforslaget. Broene som etableres i planområdet skal være kjørbare, med unntak av gangbroen som sikrer en sammenhengende elvepromenade.

Sammen med søknad om tiltak skal det innsendes en opparbeidelsesplan i målestokk 1:200 som viser detaljert utforming av parken med trapper og ramper, gang- sykkelvei, torg, belegning, beplantning, benker, rekkverk, belysning, høyder og stigningsforhold, kulvertkonstruksjonen, bro- og bryggekonstruksjoner.

Området hvor parkdraget krysser Borggata er regulert som kombinert formål mellom vei og park for å tydeligjøre at begge funksjoner skal ivaretas på en god måte i kryssningspunktet. Utforming av krysset skal ivareta en tydelig visuell sammenheng av parken nord og sør for Borggata. Gangforbindelser må ivaretas på begge sider av kanalen.

Videre har planforslaget hensynssone infrastruktur for å sikrer framføring av Veumbekken i åpen kanal og framføring av teknisk infrastruktur under bakken.

Bolig- og næringsformål
Holmen er et typisk sentrumsnært boligområde med innslag av næring. Dette videreføres i planforslaget. Parkdraget i Holmegata ønskes å aktiviseres. Framtidig næringsvirksomhet bør derfor henvende seg til parkdraget. Publikumsrettet virksomhet var tidligere hovedsakelig tilknyttet hjørnebebyggelsen. Det er et prinsipp som ønskes videreført. Planforslaget setter krav om publikumsrettet virksomhet i hjørnebebyggelsen på østsiden (solsiden) av parkdraget i småhuskvartalene. Videre tillates det publikumsrettet virksomhet, beverting, servicevirksomhet og kontor i den øvrige bebyggelsen som henvender seg parkdraget, men det stilles ikke krav om det.

I kvartalene for øvrig er det noe servicevirksomhet allerede i dag. Dette er typisk for sentrumsnære områder og tillates også i den foreslåtte reguleringen, så lenge det ikke er trafikkbelastende for området.

Området ved krysset mellom Huths gate og Gelertsens gate brukes i dag til næringsbebyggelse med verksted, utsalg og lager. Reguleringsplanforslaget legger opp til at næringsvirksomhet kan videreføres, men det åpnes også for at området kan transformeres til boliger.

Seiersten misjonshus er idag regulert til allmennytig formål og ble opprinnelig bygget som forsamlingslokale. Det brukes som moské i dag. Området reguleres til kombinert formål som del av småhuskvartalet.

Energianlegg og vann- og avløpsanlegg
Pumpestasjonen i Holmegata skal opprettholdes og er foreslått regulert til vann- og avløpsanlegg. Nettstasjonen i Gelertsensgate skal integreres i ny bebyggelse ved nybygging.

Vegformål
I planforslaget legges det til opp til at gatenettet i småhuskvartalene reetableres med fortau og kjørebane. Gelertsens gate er foreslått åpnet som gate. Glommens gate er foreslått videreført som gatetun. Det er tatt høyde for integrering av parkering i Glommens gate. Dette for å kompensere noe for dagens situasjon, som gir mange muligheter for parkering på det asfalterte arealet mellom husveggene. Området er i dag regulert som offentlig friområde og framstår som grøntrabatt langs kjørebanen. Det er i dag et pumpehus i området som videreføres som eget arealformål.

Hensynssoner
Avgrensing fareområde flom er foreslått videreført fra kommuneplanen. Eksisterende hensynsone bevaring av kulturmiljø er foreslått utvidet noe mot nord. Bebyggelse som skal bevares er markert i planen. Holmegata 20 som er foreslått flyttet bakover er markert som planlagt bebyggelse og ligger innenfor bestemmelsesgrense for flytting av bygg. Ny hensynssone, bevaring av kulturmiljø, er foreslått for bevaring av Misjonshuset. Hensynssone for infrastruktur gjennom Trosvikstranda er lagt til for å sikre åpningen av Veumbekken gjennom dette området.

Midlertidig adkomst og anleggsområde
Adkomst til vestre delen av Trosvikstranda sikres gjennom en midlertidig adkomst vest for parkdraget til endelig adkomst er opparbeidet.

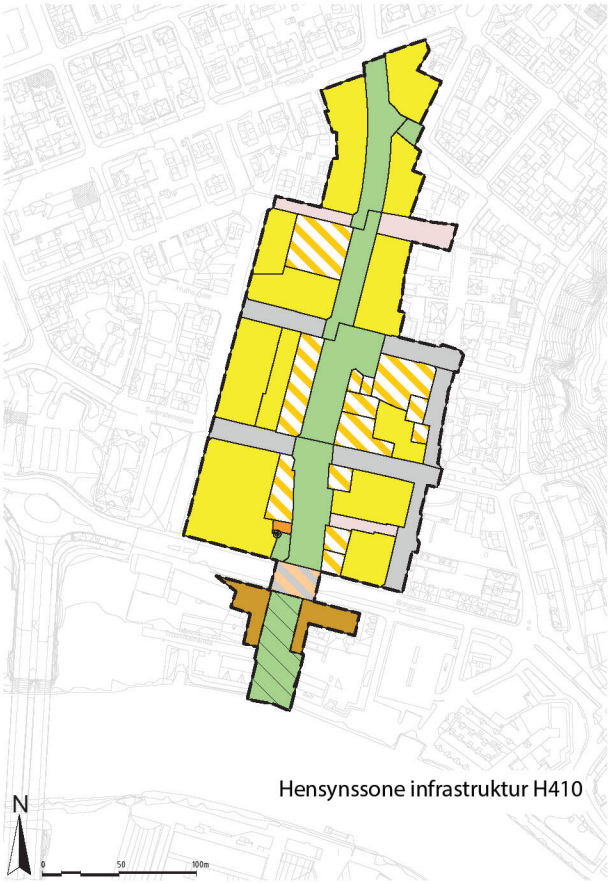
Planforslaget gjennom Trosvikstranda
Det er lagt inn hensynssone infrastruktur med tilhørende bestemmelser som sikrer framføring av Veumbekken i åpen kanal og framføring av teknisk infrastruktur under bakken. Kanalen skal ha en minstebredde på 6,5 meter, mens areal for etablering og vedlikehold av teknisk infrastruktur skal ha en minste bredde på 7,9 meter. Ved innsnevring av minstebredde på østsiden av kanalen, skal teknisk infrastruktur legges i teknisk kulvert. Teknisk kulvert må være etablert før eller samtidig som ny bebyggelse oppføres.

Det foreslåtte tverrsnittet sør for Borggata oppfyller ikke de tekniske krav iht. kommunens VA-norm. Derfor er det satt krav om etablering av en infrastrukturkulvert på østsiden av kanalen dersom det er behov for å snevre inn den fastsatte minstebredden. Infrastrukturkulverten skal etableres samtidig med ny bebyggelse på østsiden av kanalen. Veggene til kulvert og bebyggelse vil da kunne støpes samtidig

Plantefelt skal ha en minste bredde på 3 meter. Ledningsanlegg skal normalt ikke etableres tett inntil trær, for å sikre at trær ikke skades ved behov for graving. I Trosvikstrandplanen er det vurdert at det totale arealbeslag blir for stort hvis minstebredder opprettholdes og det er derfor foreslått en løsning at sonen for infrastruktur og plantefelt kan overlappe. Det skal etableres en sikring som forhindrer at røttene vokser inn i ledningsanlegg, slik at de ikke blir skadet ved evt. graving.

Parkdraget er sikret gjennom parkformål. Det tillates etablert en bro mellom Borggata og elvepromenaden.

Det er lagt sentrumsformål på områdene som skal utvikles gjennom Trosvikstranda-planen. Bestemmelsene fra kommuneplanens arealdel videreføres for disse formålene.



Figur 55. Avgrensning hensynssone infrastruktur



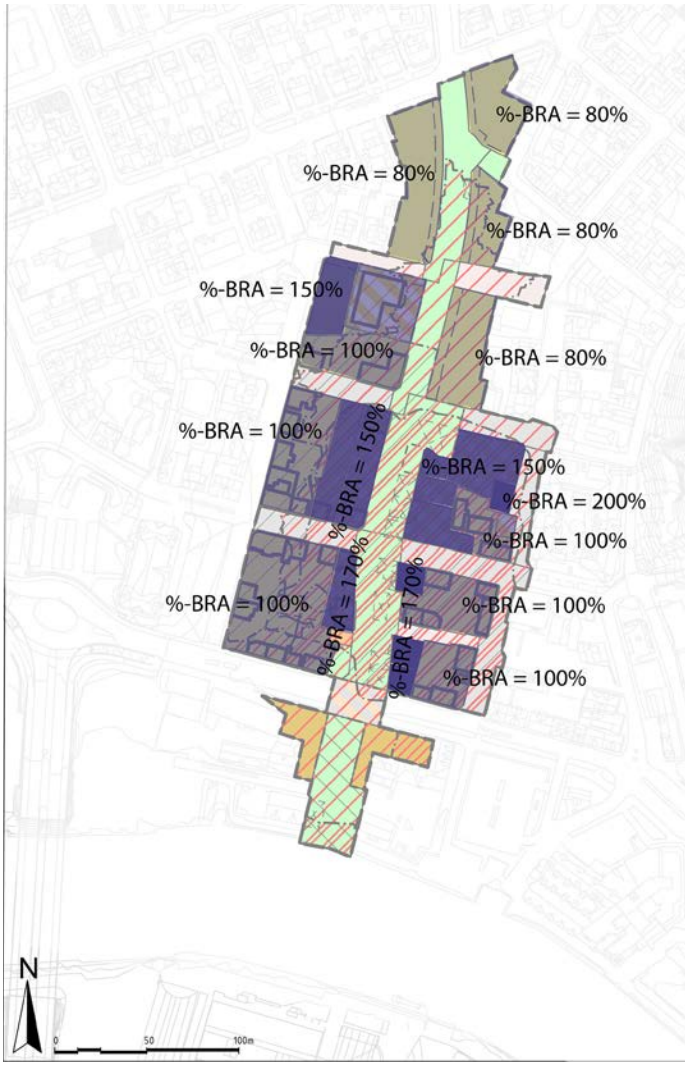
Figur 56. Avgrensning hensynssone for flomfare og hensynssone for bevaring av kulturmiljø, byggegrenser og bestemmelsesgrenser

6.6 Grad av utnytting og høyder

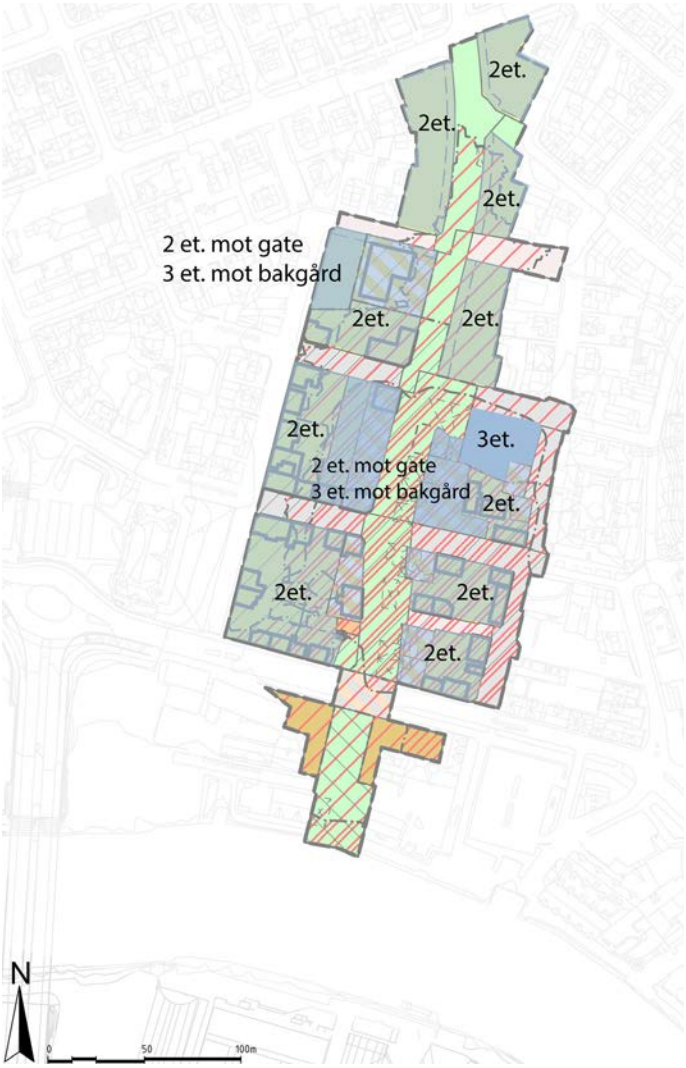
Småhuskvartaler

Dagens tetthet for småhuskvartalet varierer. Noen tomter har lav utnyttelse som Seierstensgata 20 med ca. 36% BRA, andre tomter har høy utnyttelse som for eksempel Gelertsens gate 1 (bevaringsverdig murbygning i 2, 5 etasjer) med rundt %-BRA = 140%. I gjennomsnitt har området en tetthet på ca. %-BRA = 100%. Mange tomter som er utnyttet tett har svært dårlige eller ingen uteoppholdsarealer.

I planforslaget videreføres den gjennomsnittlige %-BRA på 100%. Det vil gi en god utnyttelse i forhold til skala og gode rammer for etablering av uteoppholdsarealer.



Figur 57: Foreslått tetthet i %-BRA



Figur 58: Foreslått høyde

Transformasjonsområder i småhuskvartalene

Bebyggelse i områder som grenser inntil Holmegata har stor betydning for opplevelsen av parkdraget som byrom. Utfordringen for kvartalene øst for grøntdraget er at kvartalsstrukturen skal gjenskapes med ny bebyggelse. En del av tomtene på vestsiden av parkdraget er lavt utnyttet med bebyggelse som er tilbaketrukket fra Holmegata. Nybygging på disse tomtene er ønskelig, fordi det vil bidra til å tydeliggjøre kvartalsstrukturen, avgrense parkdraget og gi forutsetninger for å løse adkomst til tomtene fra sidegatene.

I planforslaget legges det med %-BRA = 150% opp til en høyre utnyttelse av disse områder, enn den gjennomsnittlige tettheten. Målet er å hensynta det bevaringsverdige bygningsmiljøet og samtidig gjøre det attraktivt nok til å investere i området. Utbygging av et større sammenhengende areal gir også bedre forutsetning for å sikre gode og sammenhengende uteoppholdsarealer. Dette er noe som vektlegges for utforming av disse områdene og krav om uteoppholdsareal skal derfor gå foran tillatt utnyttelse. Med hensyn til det bevaringsverdige bygningsmiljøet tillates maksimalt 2 etasjer med saltak mot det offentlige gatenettet og parken. Gesimshøyde regulert mot bakgård varierer. I områder med gode muligheter for å etablere sammenhengende uteoppholdsarealer tillates omfattende takoppløft med en gesimshøyde lik mønehøyden. Ved transformasjon av eksisterende næringsarealer utenfor bevaringsområdet tillates det etablert bebyggelse i tre etasjer og saltak.

Det nederste kvartalet på østsiden utgjør et unntak. Tomtene som står igjen etter rivning er så begrenset at det ikke er mulig å gjenskape kvartalsstrukturen uten å avvike fra krav om tetthet og krav om uteoppholdsareal. Reetablering av kvartalsstrukturen har høy prioritet. I planforslaget tillates det derfor en %-BRA på 170 % og det stilles ikke arealkrav til uteoppholdsareal. Maksimal byggehøyder er to etasjer med saltak.

Videre tillates en utvidelse av næringsbebyggelse langs Gelertsens gate for å sikre de nødvendige forutsetningene for videre drift av rørleggerbedriften som mister verksted /garasje og lager i Holmegata. Det tillates 2 etasjer over hele feltet (K3-5a) og en %-BRA på 200%.

Villakvartalene

Tetthet i villakvartalene varierer hovedsakelig avhengig av tomtestørrelsen. Typisk tetthet ligger på rundt %-BRA= 80% som er foreslått videreført. Større tomter har et utbyggingspotensial. For å sikre videreføring av den historiske bygningsstrukturen er det foreslått en byggegrense mot parkdraget som tilsvarer dagens bebyggelse. De private hagene vil styrke det grønne preget av det offentlige parkdraget.

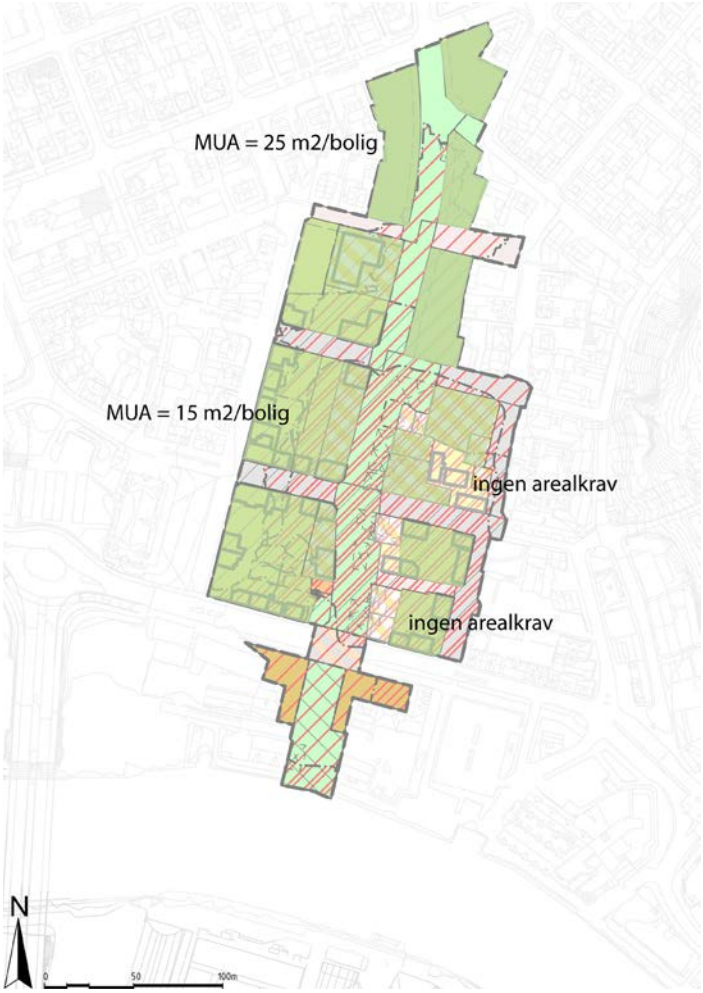
6.7 Bokvalitet, leke- og uteoppholdsarealer

Krav til uteoppholdsareal i sentrumsområder fra kommuneplanens arealdel med 25 kvm per boenhet videreføres for villakvartalene.

Småhuskvartalene har ikke samme gode forutsetninger for å oppfylle kravene fra kommunedelplanen. Typisk for området er en lav, men tett bebyggelse med lite rom for større sammenhengende utearealer.

Når flere tomter utvikles samlet vil man få større muligheter til å etablere gode uteoppholdsarealer. I småhuskvartalene er det hovedsakelig disse fellesarealer som vil definere bokvaliteten i området. Derfor settes det krav om minste felles uteoppholdsarealer på 15 kvm per boenhet. Evt. private uteoppholdsarealer på balkonger eller terrasser vil komme i tillegg, men det settes ikke arealkrav til disse. Minste felles uteoppholdsareal skal ligge på bakkenivå og være egnet til opphold og lek. Dersom det er konflikt mellom tillatt grad av utnytting og krav til uteoppholdsareal, skal krav til uteoppholdsareal gå foran.

For viktige infill-tomter (utfyllingsprosjekter som komplementerer kvartalsstruktur mellom eksisterende bebyggelse) stilles det ikke arealkrav til uteoppholdsareal.



Figur 59: Foreslått arealkrav for uteoppholdsareal i m2/bolig

6.8 Kvartalsvis beskrivelse

Småhuskvartal (felt K1-1, K1-2, K2, B1 og B2) mellom Holmegata, Seierstengata, Gelertsens gate og Borggata:

Eksisterende husrekke langs Holmegata rives. I tillegg rives bakenforliggende bebyggelse, som er til hinder for gjenoppbygging av kvartalsstruktur. Ny utbygging langs Holmegata er av særlig betydning for Holmenområdet og bør gjennomføres med høy arkitektonisk kvalitet. Det er viktig både for Holmenområdet generelt og parkdraget spesielt, at det føres opp ny bebyggelse langs Holmegata som komplementerer kvartalsstrukturen. Utbygging er ønskelig samtidig eller kort tid etter opparbeidelsen av parkdraget. De typiske skrå hjørner skal videreføres ved nybygging. Bygningene som markerer kvartalets hjørner mot parkdraget skal ha inngang til næringsvirksomhet, som bevertning, servicevirksomhet eller butikk for å aktivisere området og oppholdssonen øst for kanalen. Bebyggelsens høyde begrenses til to etasjer med skråtak fordi tilgjengelig tomtebredder er svært smale og konsekvenser for tilliggende bebyggelse vil bli tilsvarende større, om man tillater utbygging opp til 3 etasjer mot bakgården.



Figur 60: Illustrasjonsplan

Ny bebyggelse sør i kvartalet skal få felles adkomst fra Smalgangen. Bebyggelsen nord i kvartalet skal få adkomst fra Seierstensgata. Det stilles ikke arealkrav til uteoppholdsareal på grunn av tomtestørrelsen, men det skal allikevel legges til rette for mulighet for opphold. Det stilles ikke krav til etablering av parkeringsplasser på egen tomt. Intensjonen er å prioritere oppholdskvalitet og bokvalitet framfor bilparkering. Evt. parkeringsbehov bør kunne dekkes i nærheten av eiendommen, som for eksempel i St.Hansfjellet.

Småhuskvartal (felt K3-1, K3-2, K3-3, K3-4, K 3-5, B3-1) mellom Holmegata, Seierstengata, Gelertsens gate og Huths gate:

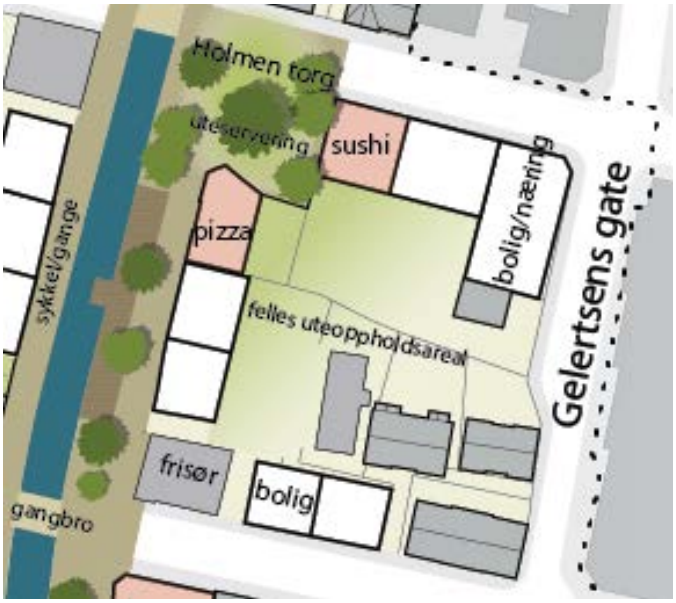
Eksisterende husrekke langs Holmegata rives. Flytting av Holmegata 20 bakover vil markere kvartalet fra nord og gi et viktig bidrag for videreføring av det historiske bygningsmiljøet. Ny utbygging langs Holmegata og i Seierstensgata er av særlig betydning for Holmenområdet og bør gjennomføres med høy arkitektonisk kvalitet.
Det er viktig både for Holmenområdet generelt og parkdraget spesielt at det føres opp ny bebyggelse langs Holmegata og i Seierstensgata, som komplementerer kvartalsstrukturen. Utbygging er ønskelig samtidig eller kort tid etter opparbeidelsen av parkdraget.

Seierstensgata 18a ligger med brannvegg mot bebyggelsen langs Holmegata. Ved fjerning av bebyggelse langs Holmegata vil Seierstensgata 18a ligge i kvartalets hjørne og brannveggen blir eksponert mot Holmegata. Bygningen inngår i dag som en integrert del av en felles bygningsmasse med bebyggelse i indre gårdsrom.

Seierstensgata 18a må bygges om hvis bygningen skal bevares. Det bør kunne vurderes i den videre detaljeringen om og hvordan bebyggelsen kan inngå i reetablering av kvartalsstrukturen eller om det kan oppnås bedre kvaliteter med å fjerne bebyggelsen. Konkluderes det med at det beste alternativet er å bygge nytt, er det satt krav til publikumsrettet virksomhet med inngang fra hjørnet i tråd med den historiske bygningsstrukturen, noe som vil gi et positivt bidrag til bygningsmiljøet. Eiendommer i den sørvestlige delen av kvartalet skal få felles adkomst fra Seierstensgata.

Dagens næringsbebyggelse nordøst i kvartalet tillates utvidet mot sør. Intensjonen er at det kan etableres garasje / verksted og lager i forbindelsen med eksisterende rørleggerbedrift som mister næringsarealer i Holmegata. Ved nybygging må nettstasjonen integreres i ny bebyggelse.

Seierstensgata 10 tillates revet og tomten kan brukes til parkering i tilknytning til rørleggerbedriften. Alternativt kan eksisterende boligbygning beholdes, men da må inngang og forhage flyttes, før Gelertsens gate etableres med kjørebane. Rives bebyggelsen skal det oppføres tosidig fortau på begge sider av kjørebanen. Hele gatetverrsnittet

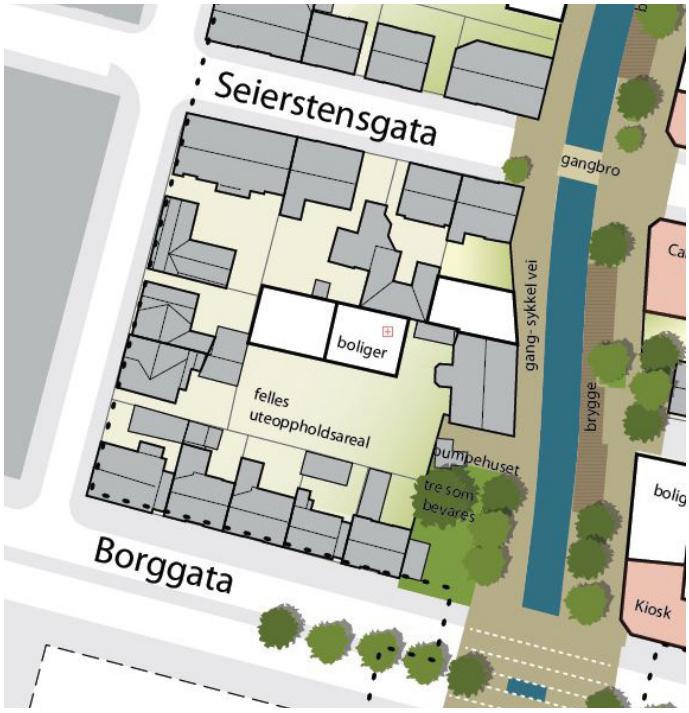


Figur 61: Illustrasjonsplan

er derfor foreslått regulert til samferdselsanlegg, selv om det er intensjonen at bebyggelsen også kan bevares hvis det er ønskelig.
Planforslaget åpner også for transformasjon fra næring til bolig. Kvartalet har potensial for gode sammenhengende uteoppholdarealer. Det tillates ny bebyggelse på opp til 3 etasjer nord i kvartalet i samsvar med volum til det tilliggende eldresenteret. Det skal etableres publikumsrettet virksomhet mot nytt Holmen torg for å bidra til å aktivisere torget.

Småhuskvartal (felt K4, B4,BVA) mellom Holmegata, Seierstengata, Werenskiolds gate og Borggata:

Det åpnes for supplerende kvartalsbebyggelse mot Holmegata, inntil brannveggene til den eksisterende bebyggelsen. Lagervirksomheten sentralt i kvartalet er foreslått flyttet før byggestart av kanalåpningen i Holmegata. Det åpnes for boligbebyggelse sentralt i kvartalet. Det er foreslått at ny bebyggelse oppføres i nord og felles utearealer etableres mellom ny bebyggelse og den bevaringsverdige bebyggelsen langs Borggata. Dette vil både gi gode solforhold for nye boliger og løfte bokvalitet for den bevaringsverdige småskalabebyggelsen langs Borggata. Det skal oppføres et nytt lokalt pumpehus, med omtrent samme plassering som i dag. Det store lindetreet ved eiendomsgrensen skal bevares og sikres i utbyggingsfasen. Det er ikke naturverdiene som er bakgrunn for ønsket om bevaring, men det grønne preget som dette store treet vil gi til området før beplantning i parkdraget er etablert og har vokst seg stort. Den øvrige delen av den offentlige tomten langs Holmegata integreres i parken.



Figur 62: Illustrasjonsplan

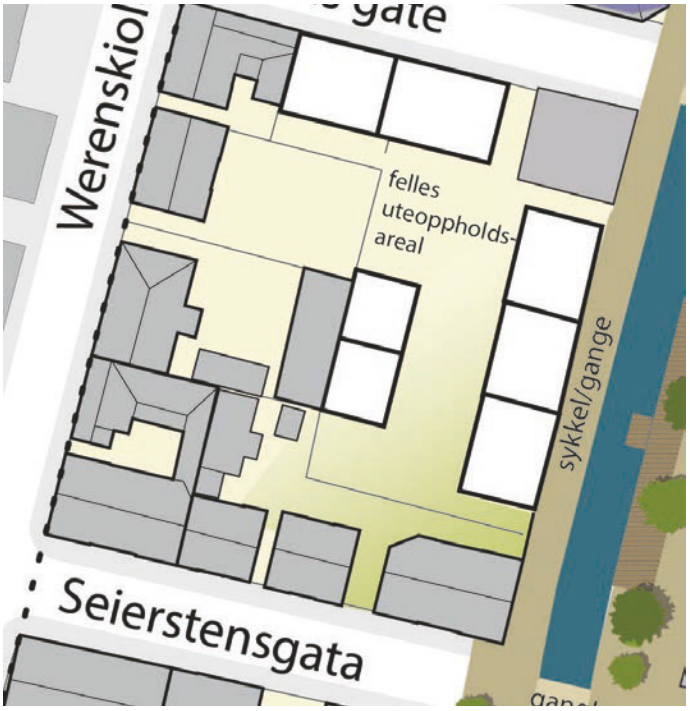
Adkomst til eiendommene fra Holmegata vil kunne opprettholdes via parkdraget på gang- og sykkelvei. Parkeringsplasser begrenses til maksimalt en p-plass per bolig i forhold til dagens situasjon. Krav om flere p-plasser frafalles. Intensjonen er å begrense biltrafikk så mye som mulig på gang- og sykkelvei vest for kanalen.

Småhuskvartal (felt K5, B5-1 og B5-2) mellom Holmegata, Seierstengata, Werenskiolds gate og Huths gate:

Bebyggelsen langs Seierstensgata og Werenskiolds gate er regulert til bevaring. Utover det har kvartalet et stort potensial for transformasjon siden store deler av kvartalet eies av samme grunneier.

Næringsvirksomhet sentralt i kvartalet er foreslått flyttet før byggestart av kanalåpningen i Holmegata. Adkomst fra Holmegata skal erstattes med adkomst fra sidegatene, forutsatt at flere tomter utvikles samlet. Ny bebyggelse skal styrke kvartalsstrukturen.

For at utbygging kan gi et positiv bidrag til bygningsmiljøet er det svært viktig med høy arkitektonisk kvalitet og respekt for intensjonene og føringene fra reguleringsplanen.



Figur 63: Illustrasjonsplan

Småhuskvartal B6-1, B6-2, K6 mellom Holmegata, Werenskiolds gate, Huths gate og Glommens gate:

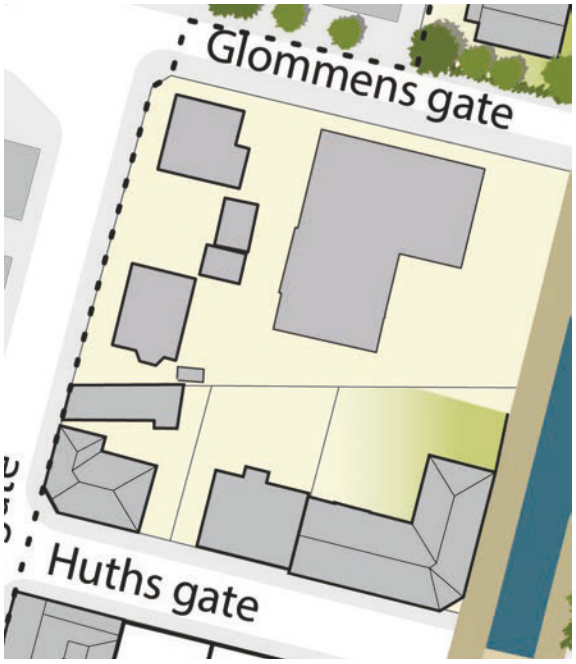
Seierstens misjonshus markerer adkomst til småhuskvartalet fra nord.

Misjonshuset er et bygg med en vakker arkitektonisk utforming og et volum som er sterkt medvirkende til å gi identitet til området. Det er få objekter igjen av denne typen bedehus og fylkeskonservatoren vurderer bygningen med hage/park til å ha høy kulturhistorisk verneverdi. Fylkeskonservatoren mener at misjonshuset bør bevares der det ligger i dag, med muligheter til en mer tidsriktig bruk. Også Holmen vel påpeker at Seierstens misjonshus er et viktig referansepunkt og landemerke på Holmen og ønsker misjonshuset bevart.

Med bakgrunn i dette foreslås misjonshuset regulert til bevaring. Bygningen brukes i dag som moské og området reguleres som del av småhuskvartalet. Dette åpner for en rekke bruksformål i tilknytning til parkdraget. Intensjonen er at virksomhet tilknyttet parkdraget skal støtte under funksjonen til parkdraget som offentlig forbindelse og bidra til byliv. Samtidig skal virksomheten være forenlig med bomiljøet. Bruk som forsamlingslokale vurderes derfor som et positivt innslag, så lenge det ikke genererer unødvendig biltrafikk i boligområdet. Besøkende til forsamlingslokale bør derfor benytte seg av kollektivtransport, gåing og sykling, i tråd med målene om nullvekst i biltrafikk.

Det bør avsettes parkeringsplasser for sykler og nødvendig bilparkering (reservert for forflytningshemmede og varelevering på tomten, langs Glommens gate. Utover det er nærmeste tilbud for bilparkering i St.Hansfjellet, med beliggenhet i gangavstand til misjonshuset.

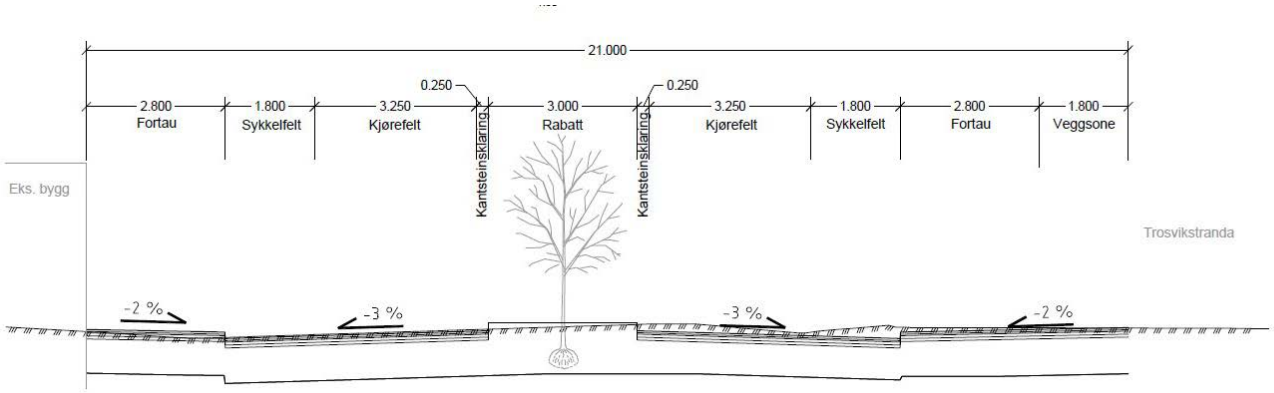
Vest i kvartalet er det to eneboliger som kan vurderes erstattet med kvartalsbebyggelse. Adkomst til parkering til Holmegata 19 opprettholdes via parkdrag på gang-sykkelvei. Det bør allikevel vurderes å etablere en felles adkomst for Huths gate 8 og Holmegata 19 fra Huths gate, for å begrense nødvendig biltrafikk på gang- og sykkelvei langs i parkdraget.



Figur 64: Illustrasjonsplan

Villakvartalene felt B7, B8, B9 og B10:

Villakvartalene videreføres med den tettheten og bygningsstrukturen som de har i dag. Byggegrenser mot parkdraget skal sikre at den historiske bygningsstrukturen med hage mot bekken videreføres, noe som også vil styrke parkens funksjon som grøntdrag.



Figur 65: Tofeltsvei i Borggata – fra planforslaget for Trosvikstranda innsendt april 2023

6.9 Næringsvirksomhet

Holmenområdet er et sentrumsnært byområde under endring. Det er igangsatt flere planarbeider som vil påvirke hvordan området vil framstå i framtiden. Holmenområdet skal utvikles til et attraktivt boligområde med innslag av næring som er forenlig med bomiljøet. Næringsvirksomhet skal ikke være trafikkbelastende for området. Lagervirksomhet bør på sikt flyttes til andre deler av byen som er bedre egnet til denne type virksomhet.

De fleste næringsbedrifter er knyttet til service, dagligvarer og bevertning og leier lokaler i området. Noen bedrifter knyttet til rørlegger- og byggvirksomhet ligger nord for Borggata, i tillegg til bilverksted og annen næring ved Trosvikstranda.

Eksponering av og tilgjengelighet til dagens næringsbedrifter i området vil endre seg gjennom stenging av Holmegata for biltrafikk og skjerming av Holmenområdet for gjennomgangstrafikk. Dette vil endre forutsetninger for næringsdrift i Holmenområdet og bedrifter som først og fremst er avhengig av eksponering og biltilgjengelighet vil måtte vurdere å flytte fra området eller vurdere endringer, som gjør dem mindre avhengig av tilgjengelighet med bil og tungtransport.

Næringseiendommer tilknyttet Holmegata hvor adkomst ikke kan erstattes fra sidegatene vil miste adkomst under byggeperioden. Varelevering og tungtrafikk via gang- og sykkelveinett i en ferdig utbygd situasjon er ikke ønskelig. Derfor anbefaler forslagsstilleren at næringsvirksomhet som er avhengig av biltrafikk, som lager, verksted og parkering, flyttes før byggestart.

Under planprosessen har forslagsstiller hatt dialogmøter med grunneierne og næringsdrivende i området, for å finne ut hvordan det kan tilrettelegges best mulig for næringsvirksomheten i området under de nye forutsetningene. Noen av disse prosessene er ikke avsluttet og de vil foregå framover for å finne akseptable løsninger for alle parter.

6.10 Transport

6.10.1 Framtidsrettet transportplanlegging i Fredrikstad

Viktige plangrep for god byutvikling er å samordne areal-, bolig- og transportpolitikken, kombinert med utvikling av urbane kvaliteter. Det er et nasjonalt mål at veksten i persontransport i større byområder skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Bypakka for Nedre Glomma har som mål at andelen kollektivreiser og andelen syklister skal øke, og at utslipp fra veitrafikk skal reduseres. Det er også sentralt i Bypakka at man legger til rette for store forbedringer av infrastruktur for myke trafikanter og kollektivtrafikken.

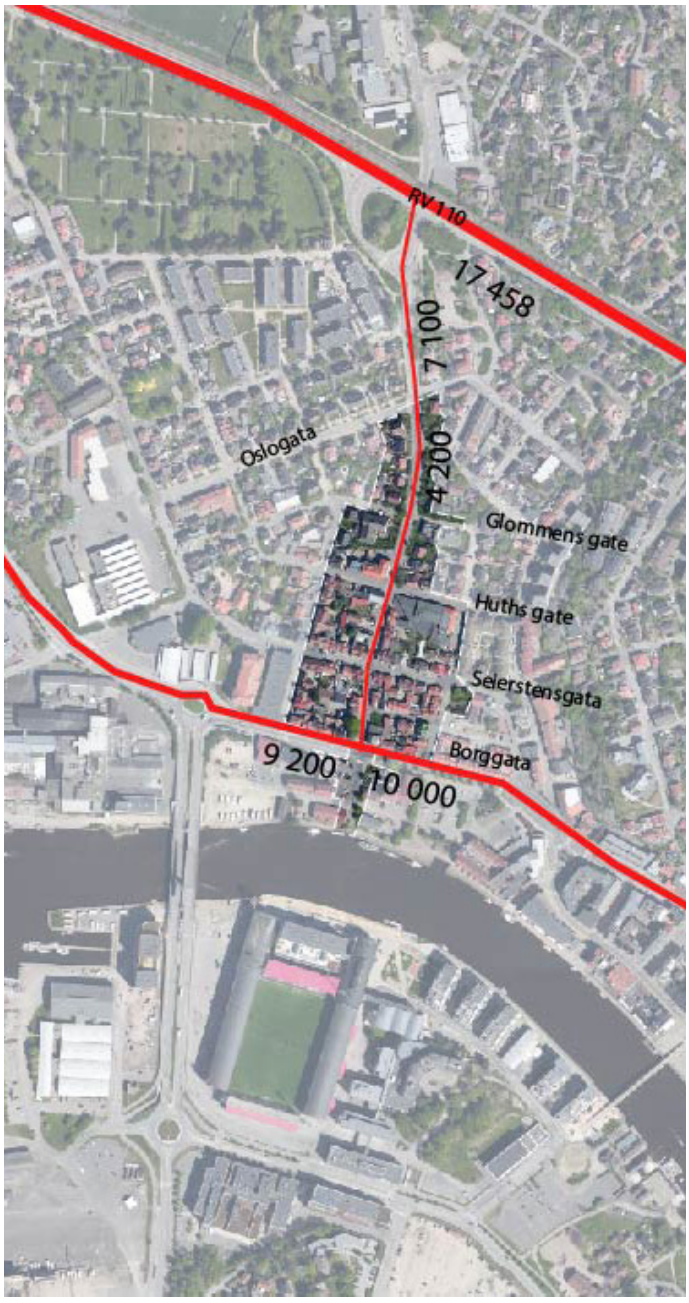
Som ledd i Bypakka har Fredrikstad kommune inngått avtale knyttet til belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene. Et viktig mål er å oppnå nullvekst i biltrafikken.

6.10.2 Persontrafikk

Dagens situasjon

Borggata krysser planområdet i syd og er del av byens hovedveinett. Krysset Borggata / Holmegata ligger i planområdet. Borggata har i dag to felt med venstresvingefelt mot Holmegata. I gjeldende kommuneplan for Fredrikstad (2023-2035) er Borggata videreført med to felt.

Holmegata er en kommunal vei og har i dag en viktig funksjon knyttet til betjening av Holmenområdet. Holmegata benyttes også som snarvei for biltrafikk mellom hovedtrafikkårene i vest (RV110 og Borggata/ Mosseveien). ÅDT i Holmegata er på over 5300 kjøretøy, noe som tilsier at Holmenområdet blir belastet av fremmedtrafikk.



Figur 66: Dagens situasjon. Årsdøgntrafikk , kilde: Statens vegvesen, vegkart. Andel tungtrafikk er 5% i Holmegata.

Føringer

Prinsipielt skal biltrafikken henvises til hovedveinettet og boligområder skjermes for gjennomgangstrafikk. Holmenområdet skal deles i soner og stenges for gjennomgangstrafikken. Varelevering, kjøring for utrykkningskjøretøy og adkomst til boliger skal sikres.

Planforslaget

Planforslaget medfører en stenging av Holmegata for biltrafikk og opprettelse av gateløpet med kanal og areal for gående og syklende. Det vil være mulighet for innkjøring til enkelte boligtomter og kjøring for utrykningskjøretøy.

Grønnstrukturen som etableres i Holmegata er en viktig delstrekning i et sammenhengende grøntdrag med gang- og sykkelforbindelser fra marka til Vesterelva. På vestsiden av bekkeåpningen prioriteres transportfunksjonen med rette ferdselslinjer langs kanalen. På østsiden prioriteres oppholdsfunksjonene med gode inkluderende oppholdsrom, nedtrappinger til kanalen som gir god kontakt til vannspeilet, og møteplasser med treplantinger, vegetasjonsfelt og gode solforhold. Grønnstrukturen krysser Borggata og det er viktig og ivareta samme prinsipp for utforming på begge sider av Borggata. Grønnstrukturen bør synliggjøres i selve krysningspunktet for å ivareta opplevelsen av en helhetlig grøntdrag fram til Vesterelva. Gang- og sykkelforbindelse over Borggata skal ivaretas på begge sider av kanalen.

Trafikkanalysen som ble utarbeidet i forbindelse med planarbeidet for Trosvikstranda (Multiconsult, 2021) analyserer delvis virkningene av stengingen av Holmegata. Stenging av Holmegata medfører at veikryss mellom Borggata og Holmegata utgår og at det ikke vil være behov for venstresvingefelt i Borggata. Dette vil forenkle trafikkbildet og vil trolig påvirke ulykkesfrekvensen og forsinkelser i trafikken positiv. Ved å fjerne gjennomgangstrafikken vil de negative konsekvensene av trafikken i form av støy- og luftforurensning bli minimale og området vil få et betydelig løft. Boligkvalitet i området vil forbedres spesielt langs Holmegata. Det vil gi rom for etablering av gode gang- og sykkelforbindelser gjennom Holmeområdet som viktig ledd i den overordnete transportstrategien. Omfordeling av trafikken på hovedveinettet, vil ikke ha noen vesentlig innvirkninger på trafikkmengder på hovedveinettet og dermed ikke påvirke støy- og luftkvalitet langs hovedveinettet i merkbar grad.

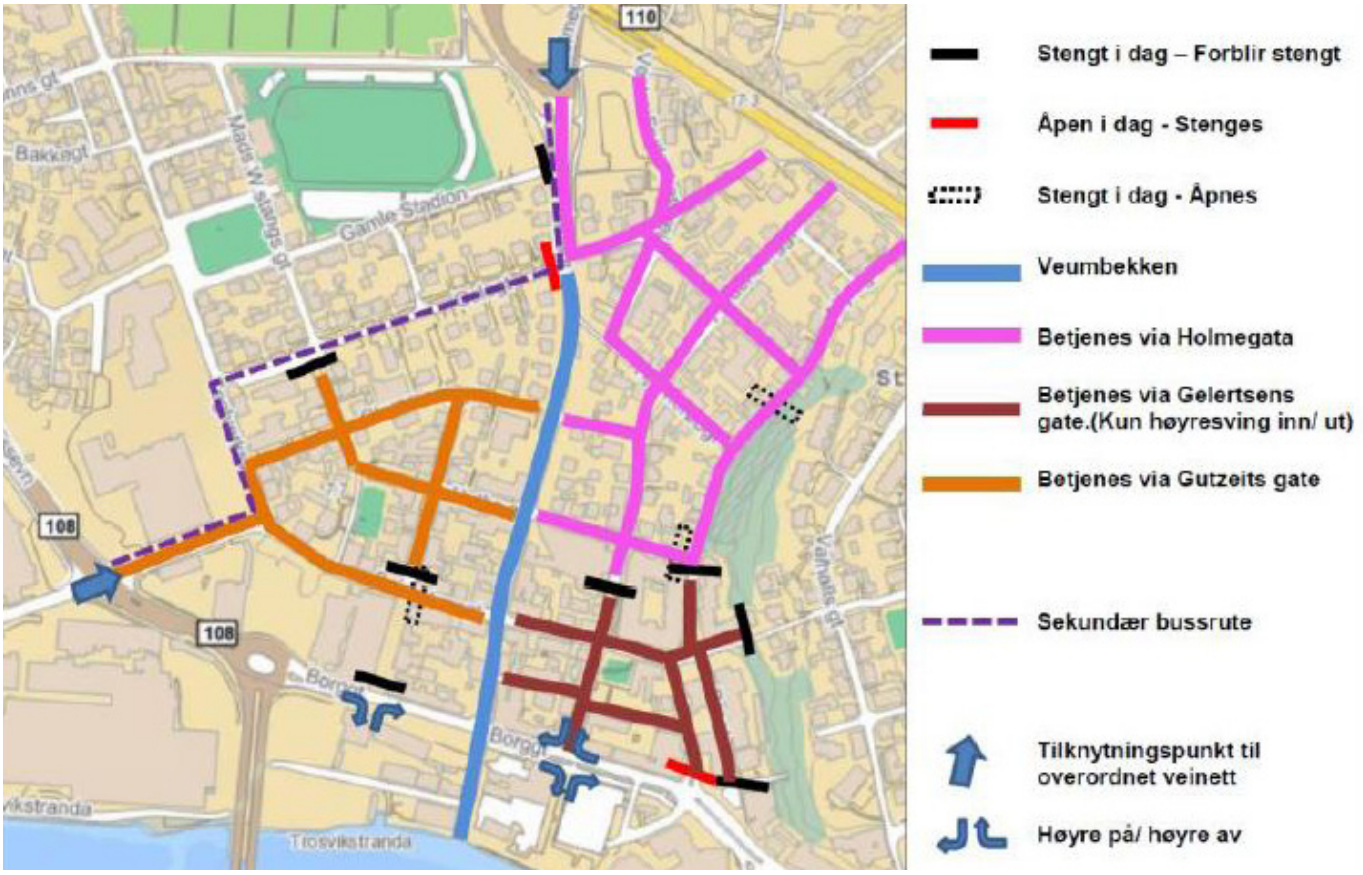
Stenging av Holmegata vil imidlertid kreve nye løsninger for å betjene området både for biltrafikk med mål i Holmenområdet og kollektivtransport. I den tidligere utredningen av indre sentrumsring ble det foreslått at trafikken fra og til området fordeles på flere tilknytningspunkter. Det ble også foreslått en sonedeling av Holmen for å forhindre at evt. gjennomgangstrafikk benytter seg av det øvrige gatenettet i området. Gjennom planarbeidet for Veumbekken har sonedelingen blitt nærmere vurdert. Tilknytningspunkter til hovedveinettet ble videreført, men det er foreslått noen justeringer i den foreslåtte sonedelingen for å ivareta eksisterende næringsliv i Holmen.

Eksponering av og tilgjengelighet til dagens næringsbedrifter vil endre seg både gjennom stenging av Holmegata for biltrafikk og skjerming av Holmenområdet for gjennomgangstrafikk. I planprosessen er det vurdert om og hvordan det kan tilrettelegges for næringsvirksomhet under de nye forutsetningene. Bilbasert næringsvirksomhet med adkomst fra Holmegata er ikke forenlig med parkdrag og må flyttes. Men næringsvirksomhet i de tilliggende kvartalene bør kunne opprettholdes ved å tilrettelegge for en akseptabel adkomst via eksisterende bygatenett.

Den foreslåtte soneinndelingen er uheldig for rørleggerbedriften i Gelertsens gate. For å bedre tilrettelegge for næring i dette området, er det foreslått å endre sonedelingen og åpne for adkomst fra Borggata via Gelertsens gate. For å muliggjøre dette må det opparbeides en gjennomgående gate i Gelertsens gate.

Broene over kanalen skal være kjørbare. Broene i Borggata og Huths gate skal tåle kjøretøy med akseltrykk opp til 10 tonn. En gjennomgående gangforbindelse sikres langs elvepromenaden og det tilrettelegges for etablering av en bro mellom Borggata og elvepromenaden.
Det bør vurderes om Huths gate bør holdes åpent for biltrafikk, så lenge det er næringsbedrifter i området, for å forbedre forhold for varelevering. Lastebilene snur i dag i det offentlige gatenett. Hvis næringsområdet senere transformeres til boliger kan Huths gate stenges for gjennomkjøring.

Sonedelingen bør etableres på en måte som muliggjør endringer over tid for å kunne reagere på bruksendringer i Holmeområdet fra næring til bolig, men også for å kunne reagere på erfaringer man vil høste over tid med den foreslåtte løsningen



Figur 67: Forslag til sonedeling av Holmenområdet fra Indre Sentrumsring, COWI 25.06.2014



Figur 68: Forslag sonedeling av Holmeområdet med og uten gjennomføring i Huths gate.

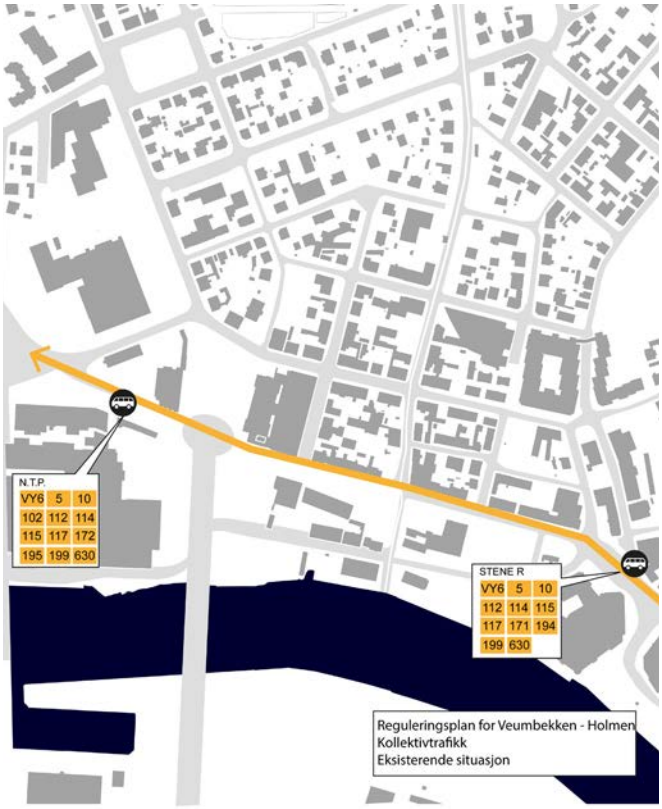
Midlertidig situasjon for personbiltrafikk
Når Holmegata stenges for gjennomgangstrafikk vil det bli en omfordeling av biltrafikken på dagens hovedveinett. Bilister som tidligere har benyttet seg av Holmegata som snarvei mellom hovedveiene må benytte andre ruter i hovedveinettet. At deler av gjennomgangstrafikken fremdeles skal gå via Holmenområdet er uønsket. Derfor er det viktig at soneinndeling iverksettes samtidig med at Holmegata stenges for gjennomkjøring.

Kommunen har høstet erfaring fra tidligere stenging av Holmegata for trafikk en periode når Borggata ble oppgradert. Oslogata ble skiltet som omkjøringsvei. Bussene ble også omdirigert til Oslogata. Det ble ingen negative reaksjoner registrert i denne perioden.

6.10.3 Kollektivtransport

Det går flere bussruter langs Borggata. Tidligere gikk det buss gjennom Holmegata, men denne ble lagt om i 2022 på grunn av aksellast-begrensninger i Holmegata.

Planområdet ligger i kort avstand til to bussholdeplasser med høy frekvens på lokalbuss og regional buss. Ettersom busstraséen som tidligere gikk gjennom Holmegata er lagt om, inneholder ikke lenger planforslaget noen løsninger for kollektivtransport.



Figur 69: Dagens situasjon for busstrafikk.



Figur 70: Typisk snitt for gang- sykkelforbindelse i bevaringsområde.

6.10.4 Sykkel

Borggata er del av hovedsykkelveinettet og skal bygges ut til tofeltsvei med tosidig sykkelfelt. Borggata vil reguleres gjennom planarbeidet for Trosvikstranda.

Et viktig mål for etablering av grøntdraget er å legge tilrette for en gjennomgående gang-/sykkelforbindelse fra marka til elvepromenaden.

Selv når det rives bebyggelse på østsiden av Holmegata, er tverrsnittet gjennom bevaringsområdet på Holmen begrenset. Ihht. prinisppet for organisering av opphold og ferdsel fokuseres det på forbindelsesfunksjonen på vestsiden av kanalen og på oppholdsfunksjonen med nedtrapping til vann på østtsiden. Gang- sykkelveien gjennom det eksisterende byområdet har en fri bredde på 4m fram til Borggata. I transformasjonsområdet sør for Borggata legger krav til teknisk infrastruktur premisser for utforming og bredde av tversnittet. Utforming av gang-sykkelveien sør for Borggata skal vurderes i planarbeidet for Trosvikstranda. Gatenormalene i Oslo fra 2020 anbefaler en minimumsbredde for sykkel og gange på 5,5 meter for nye områder.

De fysiske forutsetningene i området tilsier at man ikke kan sykle med høy hastighet. Gang- og sykkelveien ligger tett inntil husvegger og det er mange gater som må krysses. I tillegg er det eiendommer tilknyttet Holmegata som ikke kan få adkomst fra sidegatene. For å sikre adkomst til disse eiendommer må det tillates kjøring på gang- og sykkelveien i begrenset omfang. For å ivareta tilfredsstillende sikkerhet må all ferdsel foregå på de gåendes premisser.

Prinsippet for ferdselssonen er å blande gående og syklende i begge retninger. Sykkeltraseen er foreslått markert nærmest kanalen, uten at den skilles fysisk fra gangarealet. Det vil gi størst fleksibilitet for bruk av ferdselssonen, samtidig med at gående og syklende henvises til hver sin side av ferdselssonen.

Med parkdraget vil sykkelforbindelsen mellom marka og elvepromenaden blitt vesentlig styrket i forhold til dagens situasjon. I henhold til Statens vegvesens håndbok vil dimensjoneringen av sykkelforbindelsen nord for Borggata tåle en kombinasjon av 100-300 syklister og 50-100 gående i timen.

6.10.5 Gatenett

Gatenettet i planområdet er utformet som “gatetun” med asfalt fra husvegg til husvegg. Dette gir en uoversiktlig trafikksituasjon, dårlig opplevelseskvalitet og tar ikke hensyn til det bevaringsverdige bygningsmiljøet i småhuskvartalene. På grunn av saneringsprosjektet for vann- og avløpsanlegg i Holmenområdet, vil det bli nødvendig å grave i gatene. Dette gir handlingsrom for å reetablere fortau etter at ledningsanlegg er rehabilitert.

Som prinsipp for utforming av gatenettet foreslås at fortau reetableres på begge sider av gatene med kantstein i granitt som skille mellom fortau og kjørebane. Parkering tillates langsgående ved fortauskanten på en side av gaten, hvor det ikke er til hinder for snuplasser eller innkjøringer. Snuplassene i enden av gaten har full kjørebanebredde med 7x7 meter.

Gelertsens gate

I henhold til det generelle målet om utforming av gatestruktur og behov for adkomst til rørleggerbedriften foreslås Gelertsens gate reetablert og regulert som gjennomgående gate med fortau på begge sider. Det er også foreslått rekkefølgebestemmelser som krever Gelertsens gate opparbeidet med kjørebane og fortau, før Holmegata stenges for biltrafikk, for å sikre at næring i Gelertsens gate ikke mister en akseptabel adkomst under byggeprosessen.

Gelertsens gate er per i dag stengt for gjennomkjøring ved Gelertsens gate 10, som benytter deler av gaterommet til forhage, men den øvrige delen av tomten brukes til søppelhåndtering for tilliggende rørleggerbedrift.



Figur 71: Gelertsens gate mellom Seierstensgata og Huths gate. på venstre siden: skråfoto fra 2014, hentet fra kommunens kartklient, på høre side: gjeldende reguleringsplan

En gjennomgående gangforbindelse er opparbeidet på østsiden i henhold til gjeldende regulering.
Gaten nord for Gelertsens gate 10 er kommunal og regulert til trafikkareal. Men rørleggerbedriften i Gelertsens gate har en leieavtale med kommunen for leie av den offentlige veigrunnen og bruker den til parkering og varelevering i tilknytning til næringsvirksomheten.

Lastebiltrafikken i forbindelse med levering av varer varierer med 2 til 10 lastebiler på dagtid og 3 lastebiler om natten. I tillegg opplyser rørleggerbedriften at det er 10 – 12 varebiler som parkerer samtidig i Gelertsens gate om morgenen før de drar ut på oppdrag.

Det offentlige gaterommet mellom eldresenteret og rørleggerbedriften oppleves som privat gårdsrom med parkering, varelevering og søppelhåndtering. Både varelevering til rørleggeren og eldresenteret forgår herfra, samt adkomst til parkeringskjeller til eldresenteret.
I henhold til det generelle mål om utforming av gatestruktur og behov for adkomst til rørleggerbedriften foreslås Gelertsens gate reetablert og regulert som gjennomgående gate med fortau på begge sider. Holmegata 10 tillates revet og bygget nytt (med ny byggegrense mot gaterommet), men kan også beholdes (inngang må i så fall flyttes). Med eksisterende Holmegata 10, blir det kun ensidig fortau på en kortere strekning. På en mindre strekning på 25 meter er gaten snevret inn til 4,5 meter for å ikke måtte berøre gangadkomst og rampen til eldresenter. Varelevering til eldresenter bør vurderes flyttet rundt hjørnet til Huths gate.



Figur 72: Gelertsens gate 7 dagens situasjon

Utforming av gaten detaljeres i et eget prosjekt. Illustrasjonen under kommuniserer intensjon for utformingen.

Det vil være positivt for gatemiljøet, bomiljøet i tilgrensende områder og eldresenteret å erstatte gårdsrommet med en tradisjonell gate. Forhold knyttet til belastning fra varelevering og søppelhåndtering er knyttet til dagens drift av rørleggerbedriften og vil ikke endre seg vesentlig.

På grunn av sonedelingen vil biltrafikken i området være svært begrenset og ikke belaste tilliggende eiendommer.



Figur 73: Gelertsens gate, forslag til reetablering av gaten

6.10.6 Adkomst og varelevering

Adkomst og varelevering skal skje som i dag fra gatenettet i Holmenområdet. Holmegata utgår som bilgate og biladkomst skal løses der det er mulig fra sidegatene. Biladkomst fra Holmegata skal erstattes når eiendommer langs Holmegata utvikles i sammenheng med tilliggende eiendommer i tilknytting til sidegatene.

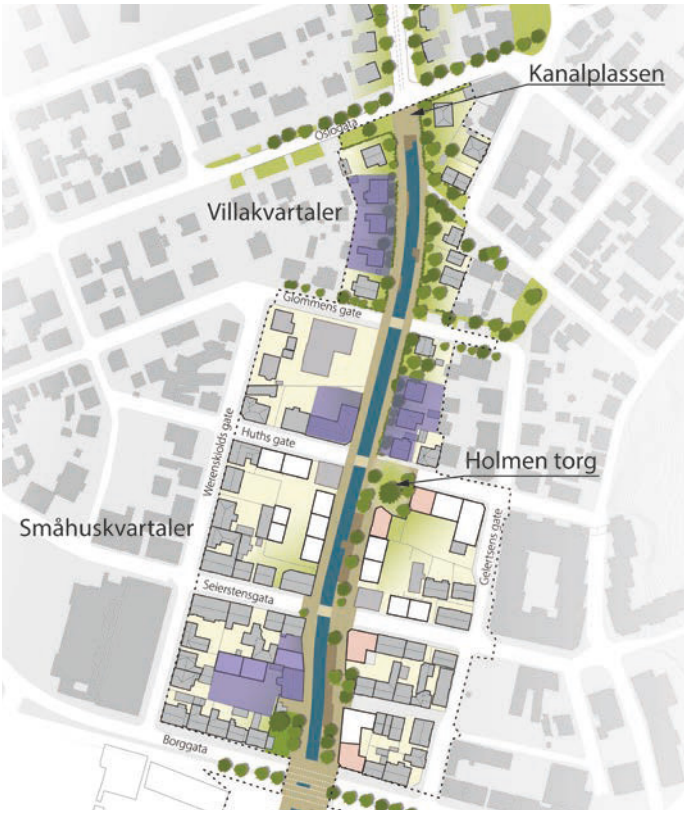
Adkomst til eiendommer langs Holmegata hvor adkomst ikke kan erstattes fra sidegatene må opprettholdes. Det er derfor lagt til rette for kjøring til eiendom via grøntdraget på gang- og sykkelvei der det er nødvendig. Antall parkeringsplasser som tillates begrenses og krav om parkering frafalles.

Alle broene, med unntak av gangbroen langs elvepromenaden, utformes som kjørebroer, for å gi mest mulig fleksibilitet i forhold til renovasjon, vedlikehold, utrykningskjøretøy og varelevering. Så lenge bilbasert næringsvirksomhet opprettholdes i Gelertsens gate er det foreslått å holde Huths gate åpen for biltrafikk. Større biler må da ikke snu i gatenett som i dag, noe som vil øke trafikksikkerheten i området.

Midlertidig adkomst til Trosvikstranda vest

Tidspunktet for opparbeidelse av Borggata til tofeltsvei med sykkelfelt og transformasjon av Trosvikstranda til sentrumsområde er ukjent. Det er uansett viktig å sikre adkomst til eksisterende boliger og næring til Trosvikstranda vest for kanalen, samt plass til kjøretøy i anleggsperioden.

Det er foreslått regulert en midlertidig adkomst gjennom et midlertidig rigg- og anleggsområde med dimensjonering for lastebil. Når ny adkomst for Trosvikstranda vest er opparbeidet i forbindelse med transformasjon av området utgår den midlertidige anleggsområdet og arealet kan benyttes til utbyggingsformål i tråd med regulering for Trosvikstranda.



Figur. 74: Eiendommer med adkomst via gang- sykkelvei, eller gangvei, markert i lilla

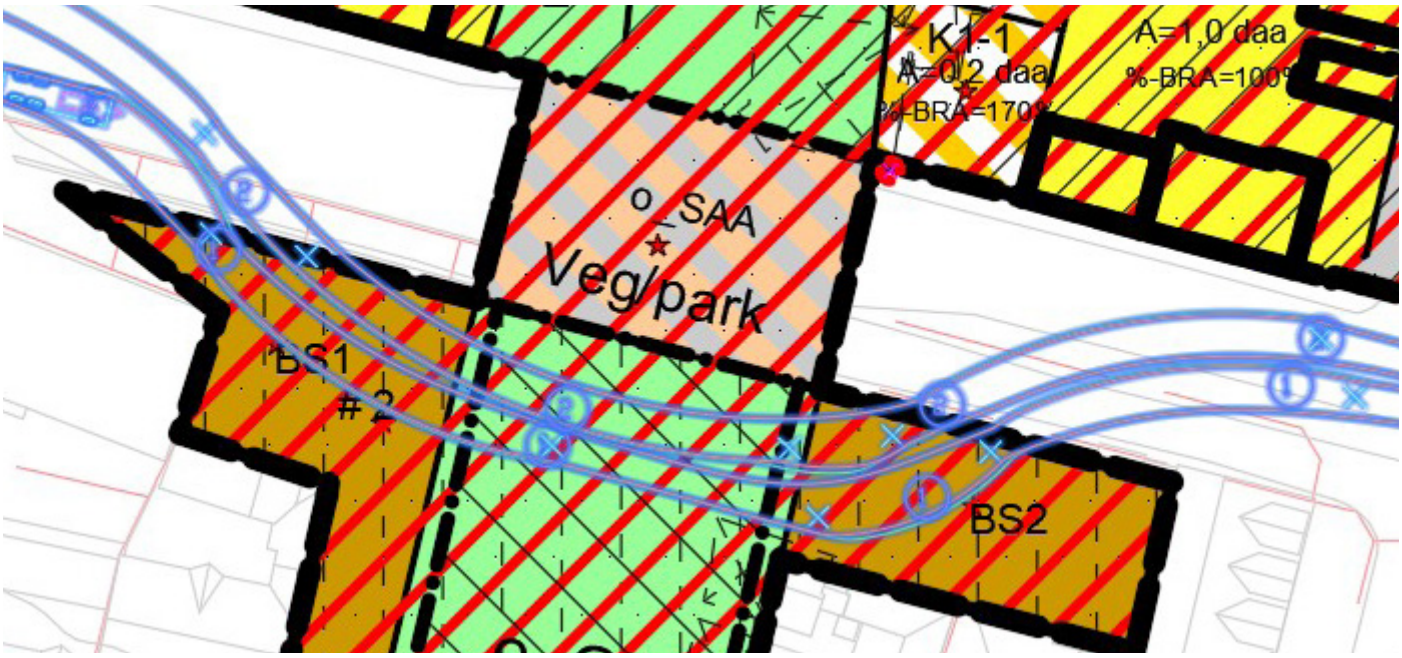


Fig. 75: Rigg- og anleggsområde med sporet forbikjøring av Borggata i byggeprosessen og adkomst til Trosvikstranda vest

6.10.7 Parkering

Offentlig parkering

Reetablering av gatestruktur vil igjen etablere ordnede forhold i gatene i Holmenområdet. Estetiske forhold og oppholdskvalitet for gående vil bli vesentlig forbedret. Samtidig vil det redusere mulighet for å parkere fritt nærmest overalt i gatetverrsnittet. Biloppstillingsplasser i det offentlige gaterommet vil dermed begrenses til langsgående parkering langs kantstein på de steder hvor det ikke må tas hensyn til innkjøringer eller snuplasser.

I Glommens gate øst for Holmegata er det foreslått å anlegge offentlige parkeringsplasser for i noen grad å kompensere for tapt parkering i det offentlige gatenettet. Dette innebærer omregulering fra friområde til samferdselsanlegg. Samtidig er det store arealer som reguleres fra vei til grønnstruktur i Holmegata, som kompenserer for tapt friareal.

Viktigste alternativ til parkering er parkering i St. Hansfjellet. Midlertidig er det også god kapasitet på offentlige parkeringsplasser på Trosvikstranda.

Krav til parkering

Planområdet ligger sentrumsnært og har god parkeringskapasitet i offentlige parkeringsanlegg i nærheten av området, noe som tilsier at det kan være akseptabelt med lav parkeringsdekning i planområdet.

Småhuskvartalene er lite egnet for å legge til rette for parkering på egen tomt. Mange tomter har derfor ikke parkering på egen tomt per i dag. I utvikling av området bør videreføring av kvartalsstruktur, gode og aktive fasader mot offentlige gaterom og akseptable uteområder til boligene prioriteres foran parkering på egen tomt. For noen tomter langs parkdraget må biladkomsten løses via gangvei- eller gang- og sykkelvei. Det er uheldig, og det foreslås at parkering på disse eiendommene begrenses.

Når flere tomter utvikles sammen er det mulighet for etablering av felles parkeringsanlegg under ny bebyggelse. Området ligger i hensynssone flom, noe som må hensyntas ved utbygging av underjordisk parkeringsanlegg. Med bakgrunn i hensyn til det bevaringsverdige bygningsmiljøet vil også utbyggingspotensialet være begrenset. Det kan være noe som vanskeliggjør etablering av dyre parkeringsplasser i anlegg under bakken.

Parkeringskrav i området er foreslått å variere mellom eneboliger og annen bebyggelse:

Eneboliger

Krav om parkering for bil fra gjeldende kommuneplanens arealdel videreføres i planforslaget.

Krav til parkering for all bebyggelse med unntak av eneboliger

Forhold til etablering av parkering på egen tomt er spesielt vanskelig i småhuskvartalet og det foreslås å innføre maksimumskrav til parkering istedenfor minimumskrav.

Forretninger og bevertning som knyttes opp til grøntdraget har liten skala og små tomter. Samtidig er det et ønske om aktivitet i første etasje. Arbeidsplass- og besøksparkering i forbindelse med denne type

virksomheten vil i praksis ikke kunne løses på egen tomt.

Det er også utfordrende å løse boligparkering på egen tomt. Kvartalene er små og det stilles krav om uteareal i forbindelse med boliger. Samtidig er det svært utfordende å realisere parkering under bakken.

Begrenset parkering i de sentrumsnære områder er i tråd med strategi om nullvekst i biltrafikken. Med bakgrunn i Vegvesenets forslag endres minimumskrav for parkering til maksimumskrav i planområdet, med unntak av eneboliger som enklere har muligheten til å sikre parkering på egen tomt. Dette vil i praksis medføre at frikjøpsordningen ikke kan anvendes. Krav om sykkelparkering styrkes med tre plasser per 100 kvm uansett formål. Dette vil fremme sykkelens betydning som framkomstmiddel i forhold til bilen.

Tomter med adkomst via gangvei eller gang sykkelvei

For eiendommer som har adkomst via gangvei, eller gang- og sykkelvei begrenses antall tillatte parkeringsplasser.

Fortettingsprosjekter

Når flere tomter bygges ut sammen skal adkomst til alle eiendommer løses fra sidegaten.

Det er foreslått følgende krav til parkering for biler og sykler:

	Maksimumskrav til parkering pr. 100 kvm BRA	Minimumskrav til parkering pr. 100 kvm BRA
	bil	sykkel
Forretning med tilhørende lager	1,5	3
Kontor	1	3
Bolig over 80 kvm i leilighetsprosjekt	1,5	3
Bolig mellom 40-80 kvm	0,8	3
Bolig under 40 kvm	0,5	3
Enebolig i hensynssone bevaring	1	3
Enebolig	2 (pr. boenhet)	3 (pr. boenhet)

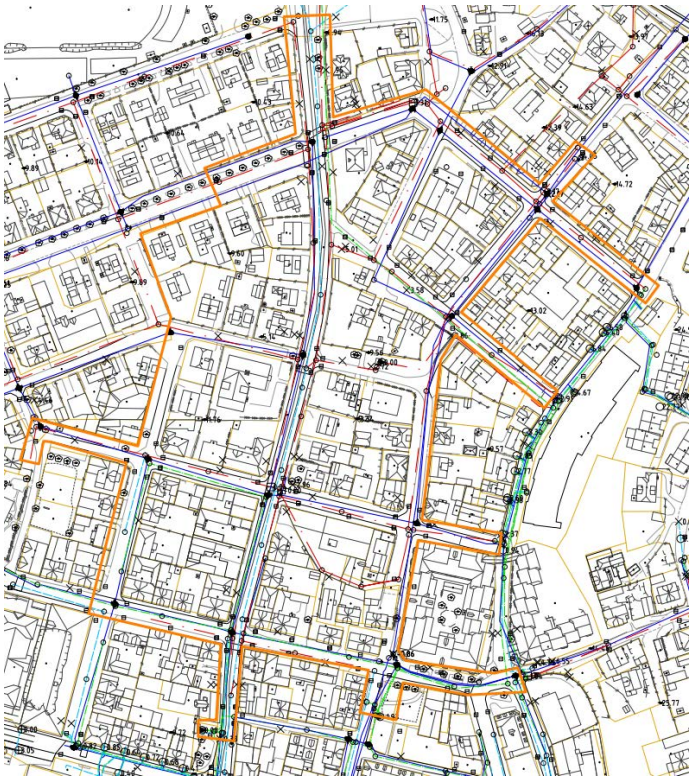
6.11 Teknisk infrastruktur

6.11.1 Vann og avløp

Etablering av ny bekkekanal og ombygging av Holmegata vil få konsekvenser for vann- og avløpsanlegget i området. Parallelt med planarbeidet jobbes det nå med en saneringsplan for en større del av Holmenområdet, som også omfatter planområdet. Hoveddelen av disse arbeidene vil bli utført i forkant av bekkeåpningen, men en del arbeider i Holmegata vil man være nødt til å utføre samtidig som man etablerer kanalen. Mesteparten av ledningsanlegget i området skal skiftes ut, og spill- og overvann skal separeres (ved at dagens avløp-fellesledninger skiftes ut mot en spillvannsledning og en overvannsledning). I figuren til høyre vises omtrentlig avgrensning av området som inngår i saneringsplanen. I tillegg skal det etableres en ny overløpsledning for overvann og spillvann som vil starte ved inntaket til bekkekulverten rett nord for jernbanen.

I dagens situasjon ligger det avløp-felles- og vannledninger på både vest- og østsiden av Holmegata. I fremtidig situasjon er målsettingen at ledningsanlegg på østsiden av Holmegata skal flyttes til Gelertsens gate, slik at det kan etableres uavhengig og i forkant av bekkeåpningen. Spillvann fra hele området øst for Holmegata vil føres til ny pumpestasjon i Gelertsens gate, som erstatter den eksisterende. Pumpestasjonen i Glommens gate flyttes og er lagt inn som et eget arealformål. På vestsiden av Holmegata vil det ikke være mulig å flytte ledningene til en annen gate. Foretrukken løsning her er grunne spillvanns- og vannledninger som kan legges i forkant av bekkeåpning, og som forsyner området vest for Holmegata. Denne løsningen forutsetter at det etableres et mindre antall villapumpestasjoner i hus med dype kjellere. Spillvann fra området vest for Holmegata føres videre til ny pumpestasjon i Gelertsens gate og må krysse bekkekanalen i Seierstens gate.

Overvann fra gater og tomter vil hovedsakelig føres til ny bekkekanal i Holmegata. Avrenning fra trafikkert areal i Borggata bør føres i separat ledning pga. høy forurensningsgrad pga. av stor trafikkmengde.
I forbindelse med utarbeidelse av saneringsplanen jobbes det også med løsninger for ny overløpsledning for avløp-fellessystemet som i dag har overløp til Veumbekken. Langs med den eksisterende kulverten (med start rett nord for jernbanen og utløp i Vesterelva ved Trosvikstranda) er det flere overløp som er tilkoblet denne. En forutsetning for bedre vannkvalitet i gjenåpnet bekk vil være at overløpsvannet i mindre grad føres til kulverten/kanalen. Per dags dato er endelig trasé for overløpsledningen ikke avklart, men det arbeides med to hovedalternativer. Det første innebærer at den legges i Holmegata frem til Holmegata/Oslogata for å deretter krysse kulverten og føres ut i Vesterelva i forlengelsen av Oslogata i vest. Det andre alternativet innebærer at overløpsledningen legges i Holmegata på østsiden av kulvert/kanal hele veien ut i Vesterelva ved Trosvikstranda.



Figur 76. Avgrensning av området der VA-anlegget skal oppgraderes.

6.11.2 Kabler og fjernvarme

Fredrikstad Fjernvarme (FFAS) har etablert nye fjernvarmerør som delvis vil ligge innenfor planområdet. Rørene krysser planområdet ved Oslogata og Seierstensgata. Nye fjernvarmerør er bla. tenkt å forsyne Trosvikstranda.
Det er tilrettelagt for åpningen av kanalen.

Norgesnett (NN) har både høyspent- og lavspentkabler i flere gater i planområdet. Eventuelt utskifting av kabler vil vurderes i detaljprosjektering.

I forbindelse med saneringsplanprosjektet har FFAS og NN blitt informert om planer i området knyttet til både bekkeåpningen og VA-omlegginger, og det er startet en prosess for å koordinere og ivareta alle parters interesser.

I tillegg til FFAS og NN sine anlegg, er det i planområdet kabler som tilhører flere andre private aktører.

6.12 Naturmangfold

Åpning av Veumbekken vil forlenge vannlinjen langs Vesterelva og føre til en direkte kobling mellom Vesterelva og de sørligste delene av kanalen. Koblingen vil gjøre at de vannlevende organismene i Vesterelva også kan svømme inn i kanalen. Det legges opp til en variasjon i bekkeutformingen, som kan tilrettelegge for større biologisk mangfold med flere habitater.

6.13 Flom

Et viktig mål med tiltaket er å forbedre forhold for flom som genereres fra Veumbekken. Det er særlig to forhold som er avgjørende i denne sammenheng:

- flomavledningstunnelen nord for planområdet
- åpne Veumbekken i planområdet og utvide kanalens tverrsnitt

Flo- og flomforhold i planforslaget er vurdert i rapporten Veumbekken Flo- og flomforhold - oppdatering 2023 som baserer seg på tidligere rapporter utarbeidet i 2015 og 2017. Det har kommet nye veiledere fra NVE om flomberegninger og utredning av flomfare. Det er nå flere verktøy som kan bidra til vurdering av flomrisiko tilgjengelig enn tidligere, samt flere år ekstra med hydrologiske data. I tillegg er det foreslått noen mindre endringer på prosjektet. Rapporten følger som vedlegg til planen.

Denne oppdaterte vurderingen av flo- og flomforhold gir noen endrede verdier for stormflo, flomvannføringer og flomvannstander, men endrer ikke hovedkonklusjonene sammenlignet med tidligere rapporter. Det er lagt til klima- og sikkerhetspåslag i henhold til NVEs veileder.

Innløpet til eksisterende kulvert ligger utenfor planområdet. Den eksisterende kulverten har ikke tilstrekkelig kapasitet, og vann vil strømme ut av bekken oppstrøms kulverten og renne nedover Holmegata.

Kanalen er dimensjonert slik at det ikke vil oppstå oversvømmelse på grunn av høy vannføring i bekken ved en moderat tidevannstand. Ved toppen på elvebreddene lik eksisterende terrengnivå vil det ikke oppstå oversvømmelse ved en 200-års flom inkludert klimafaktor som inntreffer samtidig som et stormflonivå på kote 1. Ved 200-års flom inkludert klimafaktor samt fremtidig 1-års stormflo vil vannstanden i bekken være lavere enn terrengnivå over mesteparten av den gjenåpnede bekken, men vannstanden vil bli høyere enn toppen på elvebreddene ved de lavest liggende stedene. Dersom man vil sikre området mot denne kombinasjonen av flomvannføring og stormflo, må toppen på elvebreddene heves med opp til ca. 0,2 – 0,3 m over eksisterende terrengnivå de stedene der det ikke er tilstrekkelig sikkerhetsmargin. Heving av bruene, bruk av slankere brudekker enn antatt her, og/eller senkning av bekkens bunnivå kan eventuelt redusere vannstander i området på grunn av høye vannføringer.

Området vil fortsatt bli utsatt for flom på grunn av stormflo. Derfor videreføres hensynssonene for flomfare (flom og stormflo) fra kommuneplanen i reguleringsplanen. Bestemmelsene til sonene gjenspeiler kommuneplanen og tillater ikke etablering av nye bebyggelse lavere enn kote 2,5, med mindre det utføres tiltak som sikrer nye bebyggelse i tråd med kravene i byggteknisk forskrift.

Videre detaljering av kanalen, brukonstruksjoner og terrengutforming skal hensynta flomforhold.

Sonen med særlig hensyn til bevaring av kulturmiljø ligger delvis innenfor hensynssone for flomfare. Planforslaget balanserer mellom særlig hensyn til kulturmiljø og hensyn til flomfare. Det er satt krav om å heve gulvnivået for

boliger i 1. etasje med 0,5 m over terreng. Dette for å hensynta at boligene ligger så høyt som mulig, uten at det påvirker bevaringsmiljøet sterkt negativt. Hevet første etasje gir samtidig bedre bokvalitet.

Synlig grunnmur er typisk for byggestilen i området, men med hensyn til bebyggelsens skala er det viktig at grunnmuren ikke blir dominerende for opplevelsen av den ny bebyggelsen fra gaterommet sammen med eksisterende bebyggelse.

I områder innenfor bevaringsområdet, der det ikke vil oppnås en kotehøyde på 2,5 moh., må det gjennomføres tiltak som sikrer bebyggelsen i krav med byggeteknisk forskrift.

6.14 Levekår og folkehelse

Gjennom etablering av park og grøntdrag i Holmenområdet styrkes funksjonen av det offentlige rom som sosial arena. Det legges til rette for et mangfold av ulike oppholdssteder og møtesteder. Utforming av tiltaket inviterer til å gå og sykle i området. Elverommet gjøres mer tilgjengelig og sammenheng mellom gang- og sykkelforbindelse gjennom byen styrkes. Det tas også høyde for retablering av gater med fortau og kjørebane i Holmens gatenett, noe som vil forbedre oppholdskvalitet i og ved boligområdene.

Det er mange små leiligheter i småhuskvartalene i dag, som hovedsakelig brukes til utleie. Det er få felles uteoppholdsarealer for flere boenheter og de fleste uteoppholdsarealer har ikke tilfredsstillende kvalitet. For å påvirke boligmiljøet positivt, er det viktig med variasjon i boligtilbud. Derfor er det foreslått å begrense andel småleiligheter for ny bebyggelse i området. Samtidig stilles det krav om felles uteoppholdsareal på bakkeplan, noe som vil påvirke bokvaliteten positiv.

Gjennomgangstrafikken, som avvises fra planområdet, og nytt parkdrag vil bli viktige tiltak for å få i gang revitalisering av området. Mindre støy, økt tilgang til attraktive oppholdsarealer og større variasjon i boligtilbud vil være et viktig bidrag til å heve levekårene i området.

6.15 Risiko og sårbarhet

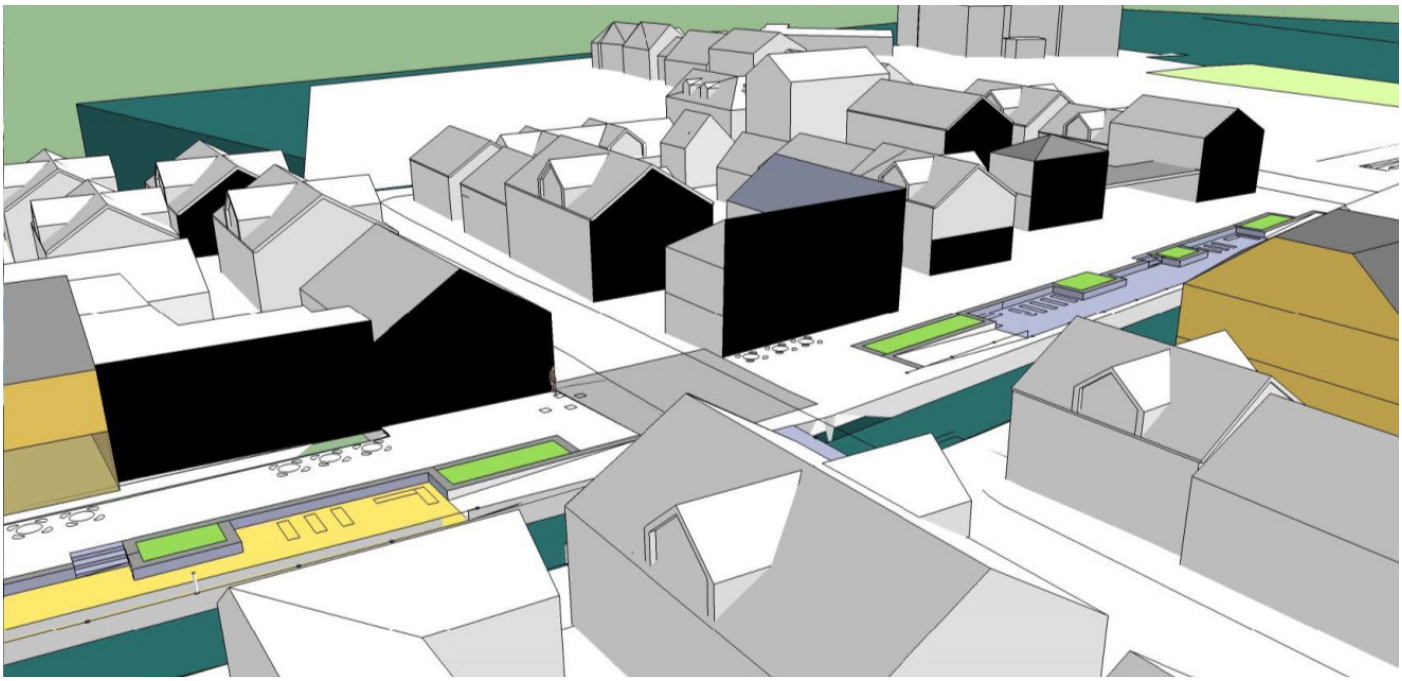
Med utgangspunkt i forslag til detaljregulering for Veumbekken - Holmen, er det gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analysen følger plansaken som vedlegg). Denne skal etterkomme plan- og bygningslovens krav om ROS-analysen ved all planlegging (jf. § 4-3).

Planområdet fremstår generelt, med de tiltak som er beskrevet og forutsatt fulgt, som lite sårbart. Det har blitt gjennomført en innledende fareidentifikasjon, og sårbarhetsvurdering av de temaene som gjennom fareidentifikasjonen fremsto som relevante. Følgende farer har blitt utredet:

- Ustabil grunn (områdestabilitet)
- Flom
- Havnivåstigning/stormflo
- Dambrudd
- Transport av farlig gods
- VA-anlegg og ekstremnedbør (overvannshåndtering)

Det er, gjennom fareidentifikasjon og sårbarhetsvurdering, identifisert tiltak som det ut fra samfunnssikkerhetshensyn er nødvendig å gjennomføre for å unngå å bygge sårbarhet inn i dette planområdet. Tiltakene er:

- Vurdere behov for erosjonssikring i strandsonen
- Alle nybygg som vil ligge under kote 2,5 i NN2000 må sikres mot vann eller tåler oversvømmelser til dette nivået.
- Aktuelle dameiere informeres i forbindelse med planarbeid. Ny infrastruktur eller endret bruk nedstrøms fra et anlegg kan innebære behov for endring av konsekvensklasse for damanleggene.
- Eksisterende kulvert er i dårlig forfatning og forutsettes oppgradert i nær framtid slik at brudd i denne ikke oppstår.
- Eksisterende kabler og kraftledninger må kartlegges og hensynstas under anleggsarbeidet.
- Det forutsettes at krav gitt i Byggteknisk forskrift (TEK 17) etterkommes når det gjelder fremkommelighet for utrykningskjøretøy og tilgang til slokkevann



Figur 77: Situasjon etter rivning av husrekken som henvender seg Holmegate. Sorte vegger er lukkete fasader og brannvegger.

6.16 Eiendomsinngrep

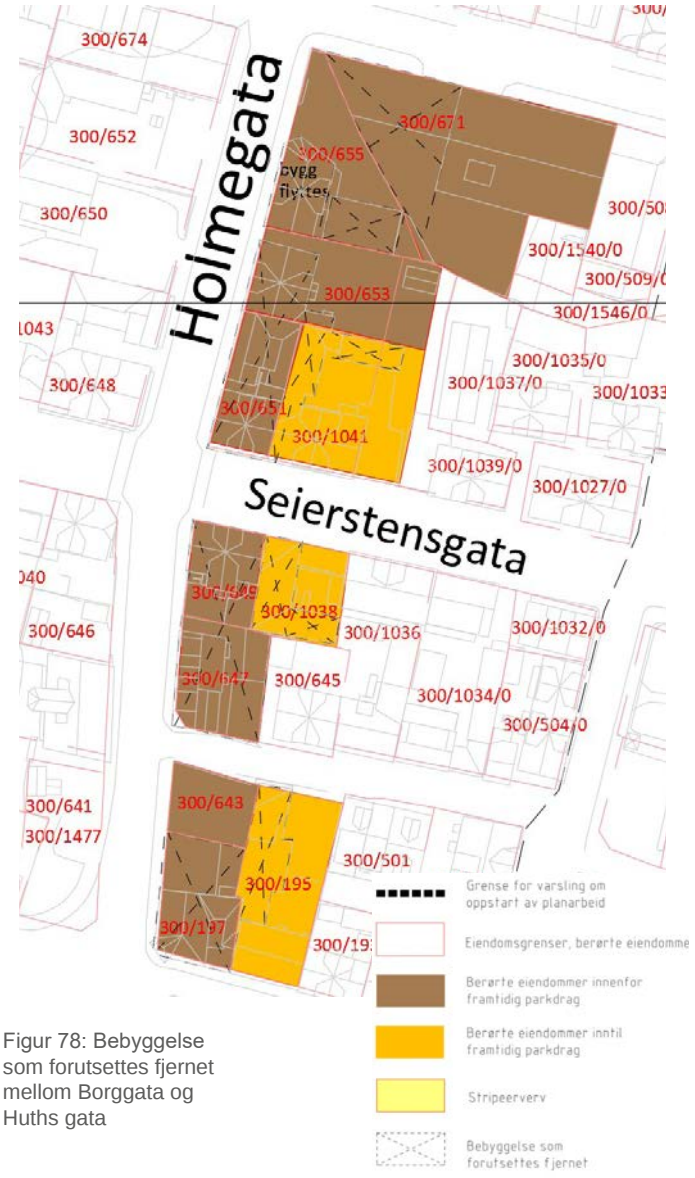
Tiltaket berører mange grunneiere og beboere sterkt i utbyggingsfasen. Planforslaget forutsetter at eksisterende bebyggelse rives.

Eiendomsinngrep mellom Borggata og Huthsgate

Det er en forutsetning for gjennomføring av tiltaket at bebyggelse langs østsiden av Holmegata rives. Tomtene nærmest Holmegata vil bli en del av grøntdraget. Planforslaget legger opp til regulering fra område for bebyggelse og anlegg til område for grøntstruktur.
10 bygninger inkl. uthus forutsettes revet og et bygg forutsettes flyttet iht. til bevaringsstrategien for området. Eksisterende og ny bebyggelse inntil grøntdraget er også en vesentlig del av prosjektet. For videreføring av det bevaringsverdige bygningsmiljøet er det avgjørende at kvartalsstrukturen reetableres på østsiden av parkdraget. Lukkede fasader mot grøntdraget tillates ikke, noe som er vesentlig for å oppnå et trygt og attraktivt byrom.

Når første rekken av bebyggelsen langs Holmegata rives blir den bakenforliggende bebyggelsen synlig. Brannvegger dominerer. Noe av eksisterende bebyggelse kan ikke tilpasses den nye situasjonen.

Planforslaget legger opp til videreføring av bebyggelse og anleggsformål, men forutsetter samtidig at



Figur 78: Bebyggelse som forutsettes fjernet mellom Borggata og Huths gata

deler av bebyggelsen rives. Ny bebyggelse skal oppføres i formålsgrensen og utformingen skal hensynta grøntdragets viktige betydning som byrom. Gjennomføring av tiltaket forutsetter at det rives ytterligere tre bygninger/uthus langs parkdraget.

Sør for Borggata
Det er en forutsetning for gjennomføring av tiltaket at bebyggelse langs østsiden av Trosvikstranda rives og at bygningen nærmest grøntdraget på vestsiden rives. På sørsiden av Borggata blir følgende bebyggelse berørt: Trosvikstranda 11a på vestsiden og Holmegata 2 på østsiden av framtidig kanal.

I forbindelse med transformasjon av Trosvikstranda er bebyggelsen planlagt revet.

6.17 Plan for avfallshenting / renovasjonsplan

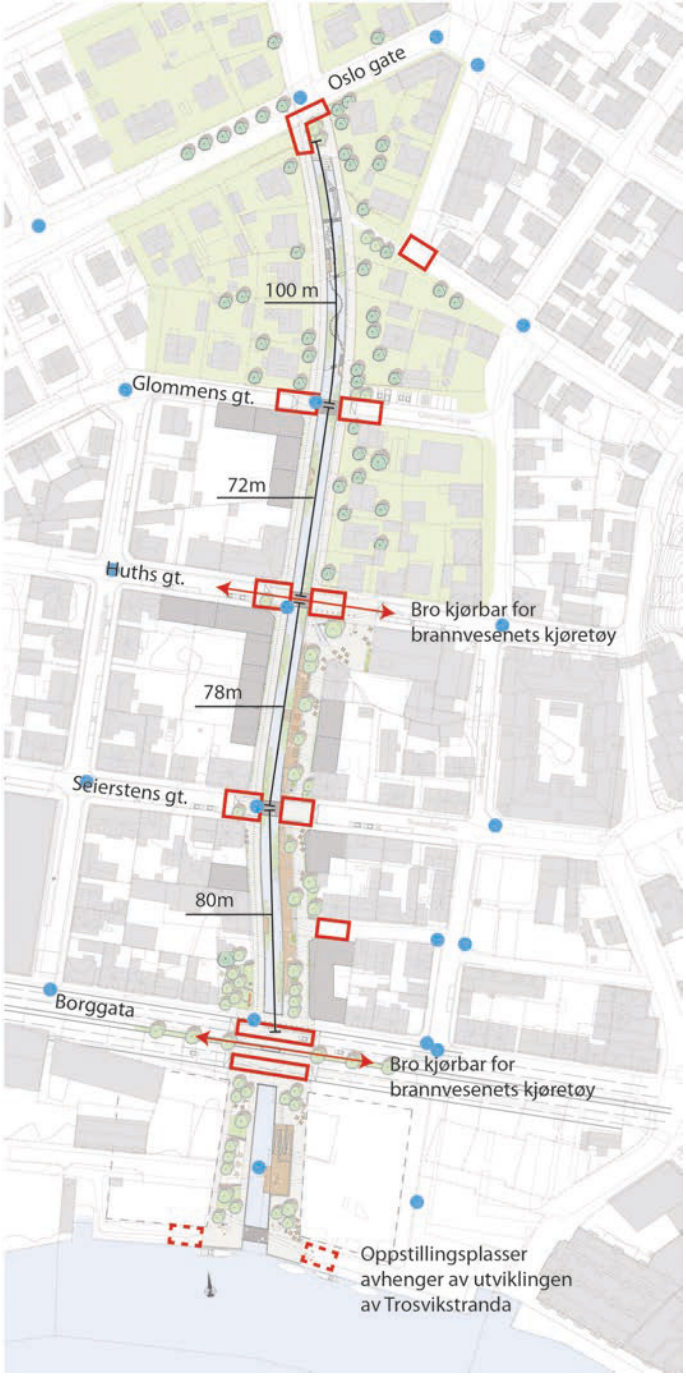
Planområdet omfatter et sentrumsnært boligområde med noe innslag av næring der ordinær gatestruktur skal gjenopprettes. Kjøremønsteret for renovasjonsbiler vil ikke endres vesentlig på grunn av bekkeåpningen, fordi broer vil opprettholde gatenettet som i dag. Broene skal være dimensjonert til å tåle vedlikeholdsmaskiner og renovasjonsbiler.

Aktuelle fraksjoner som skal innhentes i planområdet er husholdningsavfall, plast, farlig avfall og papir. Det er nok oppstillingsareal for dunker i portrom og på offentlig areal ved innhenting/tømming. I reguleringsbestemmelsen er det satt krav til nybygg om tilstrekkelig areal til håndtering av nærings- og husholdningsavfall, som skal være lett tilgjengelig for renovatør.

Med hensyn til sikkerhet foreslås det at eiendommer med adkomst via gang- sykkelvei og gangvei skal trille fram avfallsbeholderne til nærmeste sidegate på tømmedag. Ved detaljering av landskapsplanen vil det tas høyde for tilfredsstillende areal til oppstilling av avfallsbeholdere.

6.18 Brannvern *

Vannforsyningen i området er stabil. Eksisterende brannkummer og ledningsnett har varierende kvalitet,



Figur 79: Planillustrasjon som viser oppstillingsplasser i rødt, eksisterende brannventiler i blått, avstander mellom oppstillingsplasser og hvilke av brokryssingene som er planlagt kjørbare for brannvesenets kjøretøy. Merk at illustrasjonen ikke viser oppdatert linjeføring for kanalen sør for Borggata. Oppstilling her avhenger av utviklingen av Trosvikstranda.

men alt ledningsnett som ikke er av nyere dato skal fornyes i området, inklusive brannkummene. Kapasiteten på vannledningsnettet vil da bli tilfredsstillende med hensyn til brannvann, og betydelig oppgradert sammenlignet med i dag.

* se også notat brannvern som er vedlegg til planbeskrivelsen

Hovedadkomst for brannvesenet til området vil være fra tverrveiene, og det legges opp til oppstillingsplasser i kryssene. Det vil være mindre enn 50m til angrepsvei fra alle tverrgatene. Broene i Huths gate og Borggata er foreslått regulert til å tåle 10 tonn for å sikre at de er kjørbare for brannvesenets kjøretøy.

Det vurderes at det vil være lite aktuelt med tilgang for stigebil langs kanalen. Eksisterende bebyggelse langs kanalen er 1-2 etasjer høy, og det reguleres for bebyggelse med opptil to etasjer langs Holmegata og tre etasjer mot bakgårdene.

6.19 Anleggsgjennomføring

Bekkeåpningen vil bli utført ved at man slår ned spunt på begge sider av den åpne kanalen som skal bygges. Selve kanalløpet vil bli utført i betong. Det vil bli etablert park og ny veioppbygging med nytt dekke for gående og syklende langs den åpne kanalen. Broer med brokar skal bygges på tvers av kanalen.

Eksisterende infrastruktur i bakken er gammel og svært mye av dette må skiftes ut og legges om både i planområdet og i tilstøtende områder. Dette er kabler, vann- og avløpsledninger. I tillegg skal det etableres ny fjernvarmetrase gjennom området.

I planlegging av anleggsarbeider vil det legges vekt på å ikke berøre tilliggende beboere mer enn nødvendig og konkrete avbøtende tiltak vil vurderes der det er nødvendig. Hva som skal utføres, fremdrift og hvordan det skal utføres vil bli varslet berørte ved informasjonsskriv og i media i god tid før anleggsstart. Før anleggsstart vil tilstand på bygninger som kan være utsatt for rystelser eller setninger bli registrert og setningsbolter blir montert på grunnmurer. Poretrykksmålere er montert for å ha en oppfølgende kontrollmåling med grunnvannstand i området. Arbeidet med spuntingen vil bli utført på den måten som er mest skånsom for omgivelsene og som sikrer en god kvalitet på spunt. Adkomst til naboeiendommene vil bli forsøkt opprettholdt i hele anleggsperioden.

Det er planlagt tre etapper for utbygging. Første etappe er sør for Borggata. Den andre etappen omfatter småhuskvartalene mellom Borggata og Huths gate. Utbygging nord for Huths gate vil starte opp sist.

6.20 Rekkefølgebestemmelser

Det er foreslått følgende rekkefølgebestemmelser:

a) Gjennomgående kjørebane i Gelertsens gate fra Seierstensgata til Huths gate (o_SV5) skal være opparbeidet før Holmegata nord for Borggata og sør for Huths gate stenges for anleggsgjennomføring.

b) Bebyggelse som er forutsatt fjernet i felt K1-1, K1-2, K2, K3-1, K3-3, o_GP 4 og o_GP 3 skal fjernes før byggestart av tiltak med etablering av åpen kanal og parkdrag mellom Borggata og Huths gate.

c) Bebyggelse som er forutsatt fjernet i felt o_GP5 skal fjernes før byggestart av tiltak med etablering av åpen kanal og parkdrag mellom Vesterelva og Borggata.

d) Inngangspartiet og forhage til bebyggelse Seierstensgata 10 skal flyttes vekk fra byggets østside før byggestart med etablering av kjørebane øst for Seierstensgata 10.

7 KONSEKVENSER AV PLANFORSLAGET

7.1 Overordnede planer og mål

7.1.1 Nasjonale og regionale føringer

Planforslaget legger til rette for utvikling av byens grøntstruktur med åpen kanal og gode forbindelser for gående og syklende, noe som er i tråd med overordnede nasjonale og regionale føringer.

Store investeringer i vann- og avløpsnettet, vesentlig reduksjon av biltrafikken gjennom området og etablering av åpen kanal og parkdrag er et viktig virkemiddel til å forbedre levekårene i området, noe som også vil bidra til å bedre oppvekstsvilkår for barn- og unge i tråd med rikspolitiske retningslinjer.

Planforslaget legger til rette for økt boligmasse i nærheten av sentrum, og fokuserer samtidig på å styrke forhold for gående og syklende i tråd med mål i klimaplanen.

7.1.2 Kommuneplanens arealdel 2023-2035

Planforslaget legger opp til en fortetting med fokus på utvikling av gode levekår og styrke sammenhenger mellom grøntområder, i samsvar med kommuneplanens arealdel.

Planforslaget gir gode muligheter for aktivitet og rekreasjon i byen. Det øker andelen oppholdsarealer og sosiale møteplasser. Videreføring av områdets særpreg er i samsvar med mål om å styrke opplevelsen av identitet i byen.

7.2 Landskap, kulturmiljø og verneinteresser

Bevaringsverdig bygningsmiljø
Størstedelen av småhuskvartalene i planområdet er regulert til hensynssone bevaring av kulturmiljø. Det er bygningsmiljøet som er bevaringsverdig, ikke enkeltbygg. Ingen av de eksisterende bygningene er vernet eller pekt ut til bevaring, selv om det med bakgrunn i gjeldende reguleringsplan kan nektes rivning.

Planforslaget forutsetter at noen bygninger innenfor hensynssonen rives, både for å gi det nødvendige tverrsnittet til parkdraget og for å reetablere den typiske kvartalsstrukturen mot parkdraget. Planforslaget konkretiserer derfor dagens regulering med å identifisere verdifull bebyggelse som bærebjelke i bevaringsstrategien. Over 50 % av den eksisterende bebyggelsen i hensynssonen er foreslått regulert til bevaring, noe som er en viktig presisering i forhold til gjeldende bestemmelser. Det er også foreslått en utvidelse av hensynssone bevaring mot nord, samt å regulere misjonshuset til bevaring. Dette er positivt for bygningsmiljøet. Planforslaget vil styrke bevaring av bygningsmiljø i forhold til dagens regulering.

Sterke føringer i planforslaget for ny bebyggelse i småhuskvartalene (både innenfor og utenfor hensynssone bevaring) med hensyn til utbyggingsstruktur, skala og utforming er vesentlig for at det karakteristiske preget av de historiske gaterommene vil bli bevart. Det ansees som viktig at intensjonen fra planforslaget om videreføring av bygningsstruktur, skala og utforming følges opp tett under byggesaksbehandlingen i samråd med fylkeskommunen. Gode løsninger for ny bebyggelse kan styrke og videreutvikle områdets identitet og bygningsmiljø, dårlige løsninger kan virke ødeleggende.

Planområdet er i dag preget av belastning fra veitrafikken i Holmegata, bebyggelsen er til dels utsatt for stor

slitasje og boligkvaliteten er utilfredsstillende. Etablering av parkdraget i Holmegata vurderes som et viktig tiltak for revitalisering av området og utvikling av attraktive og trygge bomiljøer. Bevaringsstrategien gir en god balanse for både å tillate utvikling og samtidig bevare bygningsmiljøet. Derfor vurderes planforslaget som viktig og positivt også for verneinteresser i planområdet.

Seierstens misjonshus

Seierstens misjonshus ligger i småhuskvartalene nord i planområdet. Bygningen skiller seg ut fra annen bebyggelse i området i funksjon, arkitektur og plassering på tomten, men det er ikke registrert noe form for verneverdi per i dag. Fylkeskonservatoren har vurdert misjonshuset til å ha høy verneverdi som enkeltobjekt, og anbefaler derfor at bygningen bevares.

Landskap

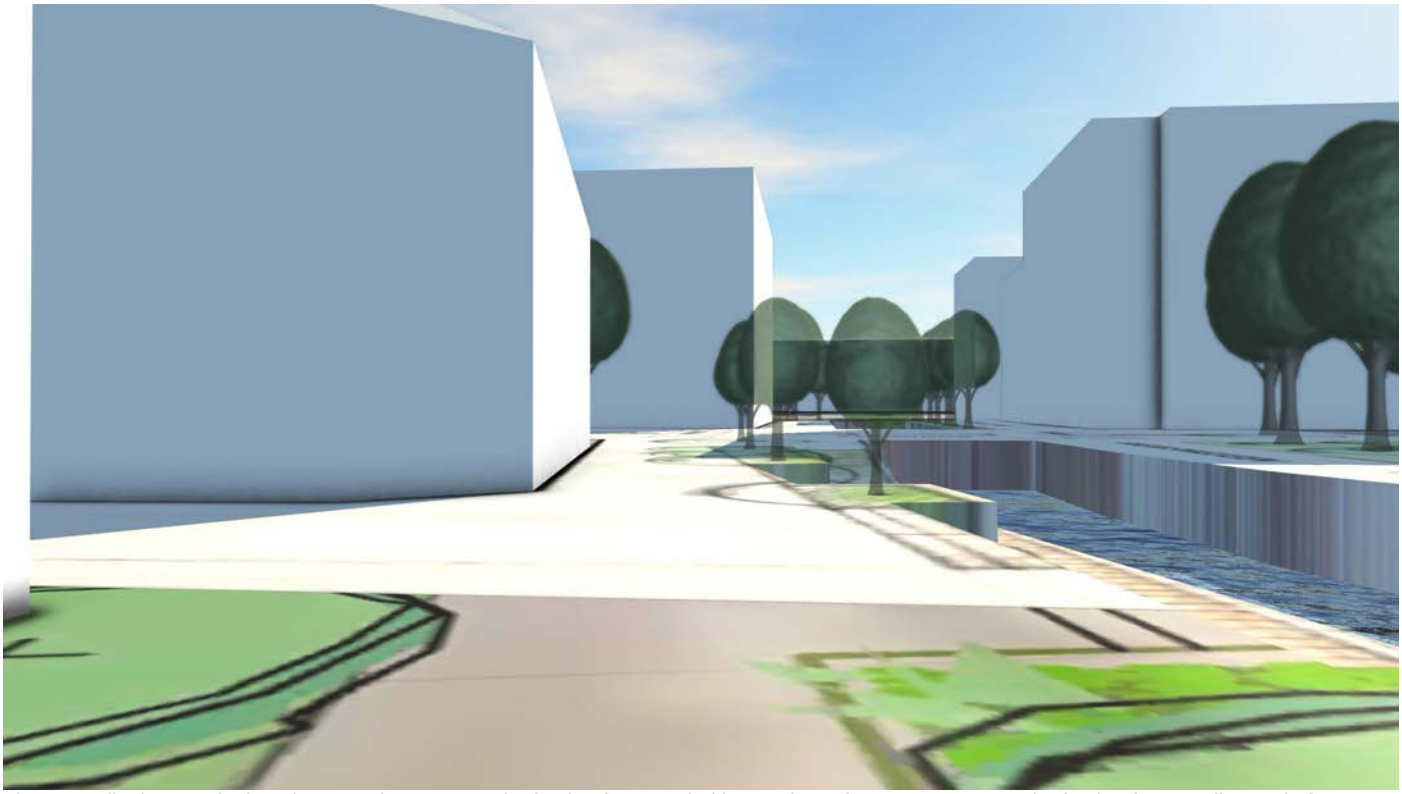
Planforslaget bidrar til utvikling av en sammenhengende grøntstruktur i byen. Det vurderes veldig positivt å få fram Veumbekken, som markerer landskapsrommet og forbindelsen mellom grønnstrukturen utenfor byen og Glommavassdraget. Også siktlinjen fra Holmegata til Glomma styrkes som en viktig orienteringslinje i byen. Siktlinjen fra den østre gangforbindelsen langs kanalen blir imidlertid brutt av ny bebyggelse på Trosvikstranda.

7.3 Byutvikling, byform og estetikk

Bevaringsverdig bygningsmiljø og nytt landskapsrom er styrende for utvikling og nybygging i området. Planforslaget viderefører den eksisterende bebyggelsesstrukturen, med småhuskvartalene i sør og villakvartalene i nord. Bevaringskonseptet sikrer videreføring av det bevaringsverdige bygningsmiljøet, samtidig med at det legges til rette for utvikling i småhuskvartalene. Utbyggingspotensialet styres med hensyn til det bevaringsverdige bygningsmiljøet og derfor betraktes de estetiske konsekvenser som positive. I villakvartalene skal de private hager kunne oppfattes som del av grønnstrukturen, noe som er foreslått sikret gjennom byggegrenser mot parkdraget.

Boligetasjen skal løftes med 0,5 m fra bakkeplan for å redusere risiko for flom uten at det påvirker det bevaringsverdige bygningsmiljøet negativt. Boliginngangene er foreslått regulert fra baksiden. Det er typisk for småhuskvartalene og vil samtidig gi mulighet for trinnfri adkomst på terreng til boligen.

Planforslaget legger opp til en fleksibilitet i planen for fordeling mellom bolig og næring og tillater en utvikling fra eksisterende næringstomter til boliger.



Figur 80: Siktakse øst for kanalen mot elverommet, planforslag for Veumbekken-Holmen fra 2016, sammen planforslag for Trosvikstranda fra 2024.

Publikumsrettet virksomhet skal henvende seg til parkdraget. Krav til publikumsrettet virksomhet er kun foreslått i begrenset omfang. Hjørnetomter har i den historiske bebyggelsesstrukturen vært viktig for handel og servicefunksjoner og dette er foreslått videreført. Fordi planforslaget kun krever publikumsrettet aktivitet i kvartalets hjørner ved grøntdragets østside, er det avgjørende at dette prinsippet ikke utvannes i senere byggesaksbehandling.

Få tomter i småhuskvartalene kan i dag oppfylle krav om uteoppholdsareal. Derfor prioriteres sammenhengende uteoppholdsarealer på bakkeplan i nye boligprosjekter. Samtidig gis det større utbyggingspotensial til områder med stort potensial for gode sammenhengende uteområder, sammenlignet med det som er typisk for området. Utearealer og oppholdskvalitet prioriteres framfor krav om etablering av bilparkering i området.

7.4 Forholdet til naturmangfoldloven og konsekvenser for biologisk mangfold

Forholdet til naturmangfoldloven

§ 8 Kunnskapsgrunnlaget
Det vurderes at foreliggende informasjon om registrerte naturtyper, arter og områdets eventuelle økologiske funksjoner er tilstrekkelig. Det er ikke registrert verdifull natur innenfor planområdet, men det må forventes at den eksisterende grønnstrukturen og områder med vegetasjon har en viktig betydning for vanlige arter av fugl og mindre arter av virveldyr samt virvelløse dyr. Planforslaget legger opp til bekkeåpning og etablering av park som vil øke andel areal som har verdi i en naturmessig sammenheng. Samtidig legges det opp til en sanering av vann- og avløpsanlegg i området som vil være positiv for omkringliggende økosystemer.

§9 Føre-var-prinsippet
Ikke relevant, det vises til merknad til §8.

§ 10 Økosystemtilnærming og samlet belastning
Det vurderes at planforslagets arealbruk og disposisjon ikke vil bidra til å øke den samlede belastningen på omkringliggende økosystemer. Det vises for øvrig til kommentarer til §§ 8 og 9.

§ 11 Kostnader ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver
Tiltakshaver vil som følge av planen ta initiativ til å tilrettelegge for styrking av eksisterende grønnstruktur.

§12 Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder
Det vises til kommentarer til §§ 8, 10 og 11.

Konsekvenser for biologisk mangfold

Hovedeffekten av å åpne Veumbekken for biologisk mangfold er at fisk og andre vannlevende organismer i Vesterelva får muligheten til å bevege seg inn i kanalen. Eksempelvis er både skrubbeflyndre og abbor, begge observert i Vesterelva, tolerante fiskearter som også kan trives i stillestående vann. Disse vil trolig svømme inn i kanalen. Fisken vil antakelig også kunne ses av publikum som går tur langs kanalen. Forholdene i kanalen er lite egnet for bl.a. sjøørret og delvis ål grunnet lav vannhastighet, finkornet bunnsubstrat ved tilslamming og bruk av deler av kanalen til lekeområder. Tiltaket vil likevel ikke være til hinder for at sjøørret eller annen fisk som håndterer noe spranghøyde kan vandre videre i bekken dersom den senere skulle åpnes videre oppover.

Sammenlignet med naturen utenfor byggesonen vil det være begrenset hvor mye parkdraget vil kunne bidra til økt biologisk mangfold. Men transformasjon fra vei til park i så urban sammenheng vil allikevel ha en liten positiv effekt på biologisk mangfold og samtidig gi et viktig bidrag til økosystemtjenester i byen. Det er vesentlig at trærne i parkdraget får gode vekstforhold. Ved å plante trærne litt nærmere kanalkanten kan det gi økt biologisk verdi på grunn av tilgang på skygge og organisk materiale for de vannlevende organismene

7.5 Bokvalitet og uteområder

Bokvalitet styrkes vesentlig gjennom etablering av parkdrag og krav om felles uteoppholdsareal på bakkeplan. Krav til leilighetsstørrelse og belysning vil motvirke utvikling til enda flere små leiligheter, med til dels dårlige solforhold. Dette vil gi større mangfold i boligtilbud og sikre en minstekvalitet av nye leilighetsprosjekter. Bokvaliteten vil påvirkes positivt.

7.6 Trafikkforhold

Reguleringsplanforslaget følger opp oppgraderingen av Borggata med to felt, sykkelfelt og fortau på begge sider samt stenging av Holmenområdet for gjennomgangstrafikk.

Stenging av Holmegata er belyst i trafikkberegningene i forbindelse med planforslaget for Trosvikstranda samt de tidligere utredningene for indre sentrumsring. Det konkluderes med at det vil være en god løsning.*

Det å fjerne gjennomgangstrafikken vil gi rom for etablering av gode gang- og sykkelforbindelser som et viktig ledd i den overordnete transportstrategien. Omfordeling av trafikken på hovedveinettet vil ikke påvirke trafikkmengder vesentlig på hovedveinettet.

Planforslaget har ingen virkning på kollektivtransporten i området, da tidligere bussrute gjennom planområdet er lagt om.

Sonedeling bør iverksettes samtidig med stenging av Holmegata for at ikke gjennomgangstrafikk belaster andre deler av Holmenområdet i en midlertidig situasjon.

For småhuskvartalene er det foreslått å innføre maksimumskrav til bilparkering samt å styrke krav til sykkelparkering. Intensjonen er å prioritere oppholdskvalitet framfor bilparkering og samtidig støtte opp under mål om nulltrafikkvekst i byområdet. Færre parkeringsplasser vil stimulere til mindre bilkjøring i et sentrumsnært området som på grunn av de fysiske forutsetningene i lite grad er egnet til bilparkering på egen tomt. Parkeringsstrategien vil sammen med krav til minste felles uteoppholdareal skape økt fokus på bokvalitet, istedenfor biltilgjengelighet. Dette er et viktig bidrag til å skape incentiver for atferdsendring og dermed redusere bilbruk på korte reiser.

Ikke alle boliger som har adkomst fra Holmegata i dag kan få adkomst fra sidegatene. Det er derfor foreslått at adkomst til disse eiendommer opprettholdes fra parkdraget via gangvei eller gang- og sykkelvei. For å begrense unødvendig biltrafikk i parkdraget begrenses antall parkeringsplasser i forhold til dagens boenheter. Det tillates ikke å etablere nye parkeringsplasser i tilknytning til nye boenheter på disse eiendommer.

Eksponering av og tilgjengelighet til dagens næringsbedrifter i området vil endre seg gjennom stenging av Holmegata for biltrafikk og skjerming av Holmenområdet for gjennomgangstrafikk. Dette vil endre forutsetninger for næringsdrift i planområdet.

Næringstomter i Holmegata som ikke kan få adkomst fra sidegatene kan ikke opprettholdes. Konsekvensen av varelevering og næringstrafikk på gang- og sykkelvei i parkdraget er ikke forenlig med målet for prosjektet. Særlig rørleggerbedriften som har lager og bilparkering i Holmegata er berørt. Det er i utgangspunkt aktiviteter som er lite forenlig med områdets funksjon som sentrumsnært boligområde. Når virksomhetene allerede i anleggsfasen vil miste adkomst er det foreslått at de avvikles og områdene tilrettelegges for fortetting med boliger.

Næringsbedrifter i sidegatene vil få endrete adkomstforhold. Det er særlig rørleggerbedriften i Gelertsens gate som er berørt av den foreslåtte sonedelingen. For å tilrettelegges best mulig for næringsvirksomheten i området under de nye forutsetningene er det foreslått å åpne Gelertsens gate for bilkjøring fra Borggata til Huths gate. Det er også foreslått å holde gangbroen i Huths gate åpent for biltrafikk så lenge rørleggerbedriften har sin virksomhet i området.

7.7 Barn og unges interesser

Når den trafikkerte Holmegata erstattes med et parkdrag er det svært positivt for barn og unge. Andel oppholdsarealer og møteplasser økes vesentlig i området. Det legges også til rette for en trygg forbindelse både til fots og med sykkel. Men kanskje viktigst for barn- og unge er at tiltaket vil gi et viktig bidrag til revitalisering av området, noe som er spesielt viktig for å utvikle et trygt og godt bomiljø i den nedre delen av Holmegata. Viktig i denne sammenheng er også at parken gjennomføres med et høyt ambisjonsnivå og at det samtidig fokuseres på utforming av den tilliggende bebyggelse, slik at nye fasader mot parken sikrer god sosial kontroll og aktivitet i parkdraget, som igjen skaper trygghet for alle aldersgrupper. Krav om minste felles uteoppholdsareal på bakkeplan vil ytterligere styrke bokvalitet i Holmen-området og er spesielt viktig for de minste barna.

Det er ikke foreslått etablering av barnehage i området,

* Indre Sentrumsring – Analyse og Løsningsalternativer, S.71 punkt 5.3.2 Konsekvenser for trafikkavvikling, Fredrikstad kommune, COWI AS, 25. juni 2014

men gangforbindelsen til og fra barnehager og skoler i området vil bli vesentlig forbedret, med at grøntdraget etableres og gjennomgangstrafikken avvises fra Holmen-området.

De lokale leke- og oppholdsmuligheter for barn og unge forbedres vesentlig i området både med etablering av parkdraget og med krav om felles samlet uteoppholdsareal ved nye byggeprosjekter.

De private uteoppholdsareal er ivaretatt i planforslaget, selv om kravene er noe endret for småhuskvartalene. Fokus på minste samlede uteoppholdsareal på bakkeplan er positiv for barn og unge.

7.8 Sosial infrastruktur

Utbyggingspotensialet på mellom 25 og 65 leiligheter gir en potensiell befolkningsvekst på 50 – 130 nye bosatte i planområdet, noe som vil medføre behov for flere skole- og barnehageplasser. Både Trosvik og Trara har dårlig skolekapasitet. Det vil også bli behov for flere barnehageplasser i området. Det er per i dag ikke konkrete utbyggingsinteresser i området. Utbygging er avhengig av private som ønsker å investere i området.

Planforslag er i tråd med kommunens mål om at 60 % av all ny boligbygging skal skje innenfor byområdet. Utbyggingspotensial må sees i sammenheng med de andre utviklingsområder i denne delen av byen og behov for flere skole- og barnehageplasser bør vurderes kontinuerlig gjennom kommunens boligbyggeprogram.

7.9 Universell tilgjengelighet

Universelt tilgjengelighet har vært styrende for utvikling av konseptet til landskapsplanen for grøntdraget og de fleste oppholdsområder vil være universelt tilgjengelig. I den videre prosjekteringen er det viktig at hensyn til blinde og svaksynte i form av blant annet ledelinjer ivaretas. Det bør også være fokus på valg av planter som er minst mulig allergifremkallende.

7.10 Energibehov – energiforbruk

Området ligger innenfor konsesjonsområdet for fjernvarme og større utbygginger i området forventes tilkoblet til fjernvarme. For øvrig forutsettes det at krav gitt i Byggteknisk forskrift etterkommes.

7.11 Områdestabilitet

Rasfare er vurdert i notatet Veumbekken – Områdestabilitet iht. NVEs veileder 7/2014, Norconsult AS, 02.02.2015. Notatet er gjennomgått og oppsummert etter oppdaterte myndighetskrav og NVEs veileder 1/2019 i mai 2023.

Det er gjennomført grunnundersøkelser langs Veumbekken. Laboratorieundersøkelsene av disse prøvene har ikke påvist kvikkleirene. Grunnvannsnivå antas å ligge 1-1,5 m under terreng (ca. ved havnivå).

Området som reguleres er delt opp i to soner for vurdering av områdestabilitet. I området nord for Borggata vurderes lokal stabilitet å være uproblematisk. Området sør for Borggata (på Trosvikstranda) vurderes særskilt på grunn av terrenghelning i strandsonen mot Vesterelva. Tiltaket vurderes å ikke påvirke områdestabiliteten negativt, men det påpekes at evt. erosjon i strandsonen bør stoppes ved erosjonssikring.

I den videre detaljeringen av prosjektet bør erosjonssikring i sammenheng med bekkeutløpet vurderes.

7.12 Flomfare

Reguleringsområdet er i dag utsatt for flom fra Veumbekken og på grunn av stormflo.

Åpning av Veumbekken som foreslått vil øke kapasiteten av dagens kulvert og redusere hyppigheten av oversvømmelser oppstrøms kulvertinnløpet. Det vil forbedre flomsituasjonen vesentlig i planområdet. Utforming av kulvertinnløpet og eksisterende kanal nord for Oslogata vil også ha innflytelse på flomrisiko i Holmenområdet. De ligger utenfor planområdet. Det vil fortsatt være oversvømmelse ved kulvertinnløpet, som fører til at vann vil renne ned Holmegata mot den gjenåpnede bekken frem til at kulverten ovenfor

Oslogata utbedres. Utforming av den gjenåpnede bekken bør gjøres slik at vann som strømmer sørover langs Holmegata føres tilbake til den gjenåpnede bekken.

Stormflonivåene i planområdet vil ikke bli endret, og området vil fortsatt bli utsatt for flom fra stormflo. Dette er hensyntatt gjennom hensynssone for stormflo i tråd med kommuneplanen, med tilhørende bestemmelser for sikring.

7.13 Støy og luftforurensning

Støy og luftforurensning i planområdet er i dag i vesentlig grad knyttet til veitrafikk i Holmegata. Når bilgaten i Holmegata erstattes med et parkdrag vil situasjonen i Holmenområdet bli vesentlig forbedret. Boligkvalitet i området vil forbedres, spesielt langs Holmegata. Omfordeling av gjennomgangstrafikken på hovedveinettet vil ikke ha noen vesentlig innvirkninger på trafikkmengder på hovedveinettet og dermed ikke påvirke støy- og luftkvalitet langs hovedveinett i merkbar grad.

Arbeidet med ombygging av Borggata til tofeltsvei med fortau og sykkelfelt på begge sider ligger i planforslaget for Trosvikstranda. Framtidig situasjon i forhold til støy og luftforurensing langs Borggata vil være en del av denne planen. Planforslaget for Veumbekken - Holmen legger imidlertidig føringer for at det ved detaljering av boligprosjekter langs Borggata skal finnes løsninger som ivaretar anbefalte støygrenser gitt i i retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442).

7.14 Forurensing i grunnen

Det er gjort en innledende studie med vurdering av mistanke om forurensning, og en orienterende undersøkelse av grunnen. Prøvetaking ble gjennomført den 29. juni 2011. Det ble boret i 12 prøvepunkter og tatt ut jordprøver fra fire ulike dyp. Jordprøvene er analysert for tungmetaller (8), oljeforbindelser (C5-C35), PAH (16); BTEX og PCB (7). To prøver ble i tillegg analysert for klorerte pesticider, klorerte benzener, flyktige halogenerte hydrokarboner og klorfenoler. Resultatene vurderes i henhold til Klif-veilederen Tilstandsklasser for forurenset grunn (TA-2553/2009) og normverdier for forurenset grunn for de stoffer hvor tilstandsklasser ikke er utarbeidet.

Resultatene viser at det er rene masser (tilstandsklasse 1 for forurenset grunn) i fem punkter i Holmegata. I tre punkter er grunnen i tilstandsklasse 2. Det er bly, benzo(a) pyren og PAH som har forhøyde konsentrasjoner. Kilden til disse er sannsynligvis diffus forurensning gjennom en årrekke, bl.a. fra trafikk. I henhold til Klif-veilederen Tilstandsklasser for forurenset grunn (TA-2553/2009), kan masser i tilstandsklasse 2 bli liggende eller gjenbrukes på området, men hvis de ikke skal gjenbrukes må de leveres til godkjent mottak for forurensede masser.

I henhold til norsk regelverk må det dokumenteres før anleggsstart at eventuell forurensing i grunn er fjernet / behandlet og pålagt opprydding må ha funnet sted. Det ble ikke avdekket informasjon som sier at grunnen i området er uegnet for utbygging.

7.15 Økonomiske konsekvenser

I tillegg til opparbeidelse av parkdraget i Holmegata vil planforslaget medføre behov for videre prosess i forhold til eiendomserverv. Det vil bli en kostnad for Fredrikstad kommune knyttet til denne prosessen og til de endelige eiendomskjøp/grunnerverv/erstatning. Eiendommer som midlertidig kjøpes av kommunen for å så videreselges for utvikling må ha mellomfinansiering.

Store deler av kostnadene for åpning av Veumbekken i Holmegata forutsettes dekket av vann- og avløpsmidler. Den delen av prosjektet som er knyttet til byutvikling forutsettes dekket av bymidler. Økt andel grøntareal og åpning av Veumbekken vil også medføre økte utgifter for drift og vedlikehold.

7.16 Næringsinteresser

Med økt befolkningsvekst vil sentrumsnære områder bli mer attraktive for boliger, kunnskapsbasert næring og service. Sonedeling av Holmenområdet for biltrafikk vil samtidig endre adkomstforhold og eksponering av dagens bedrifter i byen.

Dagens forutsetninger for næringsliv vil derfor endre seg. I dag er mange bedrifter plassert i området, fordi det var tilgang til rimelige tomter eller det var bra tilkobling til hovedveinettet.

Mål med revitalisering av området er ikke utelukket forenlig med dagens næringsaktivitet. Det vil påtvinge endringer. Aktivitet som forutsetter stor andel

lagervirksomhet, større arealer til parkering og mye tungtrafikk bør på sikt flyttes til andre områder i byen som er bedre egnet til den type aktivitet enn i sentrumsnære boligområder.

Etablering av parkdraget og frigjøring av Holmegata for biltrafikk vil styrke bokvaliteten i området og dermed øke attraktivitet til utleie av boliger i planområdet.

7.17 Levekår og folkehelse

Holmen er preget av en høy andel hus med flere husholdninger og en stor andel leietagere. Sonen har høy turnover (flytting), det er en høy andel lavinntekt, kombinert med en høy andel stønadsmottakere. Holmen er et av områdene i Fredrikstad som har store levekårsutfordringer.

Byplangrepet med åpning av Veumbekken og utvikling av parkdraget vil bli en generator for revitalisering av Holmen. Krav til ny bebyggelse i området vil styrke bokvaliteten.

Utvikling av bynære rekreasjonsområder og fokus på å utvikle gode alternativer til bilkjøring gir fysiske forutsetninger for å utvikle en sunn livsstil og kan påvirker beboerne til en mer bærekraftig adferd.

7.18 Juridiske forhold

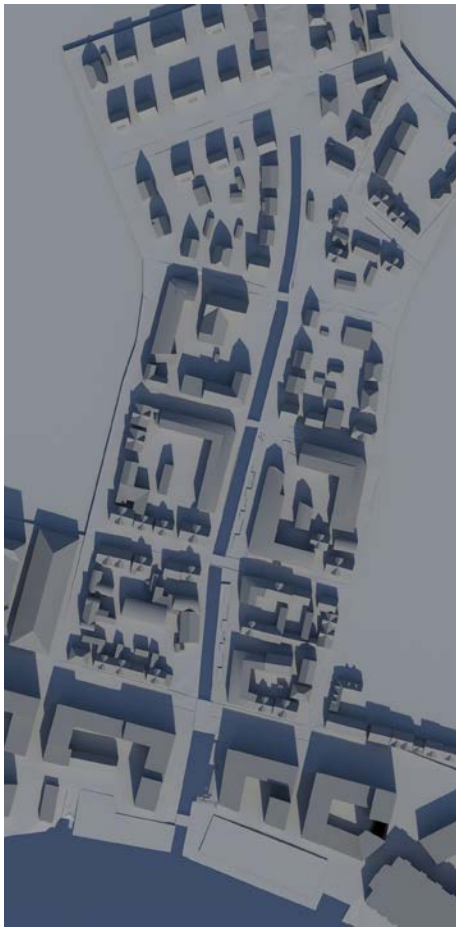
Deler av området som reguleres til parkdrag ligger på privat grunn. For å realisere planforslaget må kommunen derfor erverve grunn. I tillegg forutsetter tiltaket rivning i noen tilgrensende byggeområder. For å realisere planforslaget må kommunen derfor være innstilt på å erverve grunn, innløse dagens bebyggelse eller ekspropriere eiendommer med beliggenhet i grøntdrag og tilliggende byggeområder.
Forslagsstiller legger imidertidig til grunn at dette i hovedsak skal skje ved frivillige avtaler. Innledende samtaler ble gjennomført i forbindelse med planarbeidet. Etter vedtatt plan skal man gå inn i forhandlinger med hver enkelt grunneier om frivillige avtaler om kjøp av grunn. Noen grunneiere av viktige tilgrensende byggeområder har kommunisert at de ønsker å utvikle tomtene i egen regi. Det er noe kommunen vil legge stor vekt på.

Planen endrer adkomstforhold for alle eiendommer langs Holmegata, hvor adkomst ikke kan løses fra sidegatene. Retten til adkomst opprettholdes via gangvei eller gang-sykkelvei i grøntdraget. Antall tillatte parkeringsplasser på tomten begrenses for å skjerme gang- og sykkelveisystemet for mer biltrafikk enn nødvendig.

7.19 Solforhold

Fortetting vil medføre endrede solforhold. Konsekvensene er vurdert i sol- og skyggeanalyse. Det oppstår ingen forhold som er utypisk for området eller som medfører vesentlige negative konsekvenser for boforholdene i området. Kommunen har et mål om fortetting innenfor eksisterende byområde. Holmen er et sentrumsnært boligområde, hvor en må regne med at fortetting vil endre solforholdene noe.

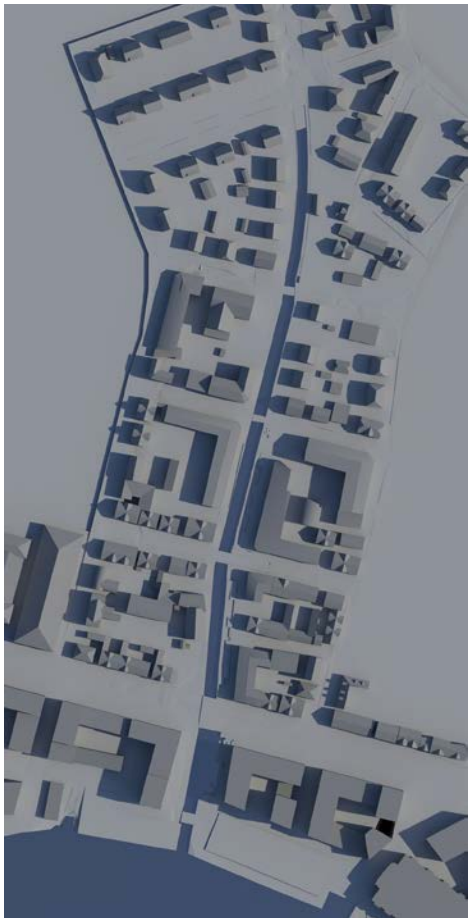
Solforhold på Trosvikstranda er ikke vurdert gjennom planforslaget for Veumbekken. Illustrasjonene nedenfor inneholder ikke det foreslåtte utbyggingsvolum fra 2023. Det henvises til planforslaget for Trosvikstranda for vurderinger av solforhold for den foreslåtte bebyggelsen i Trosvikstranda-prosjektet.



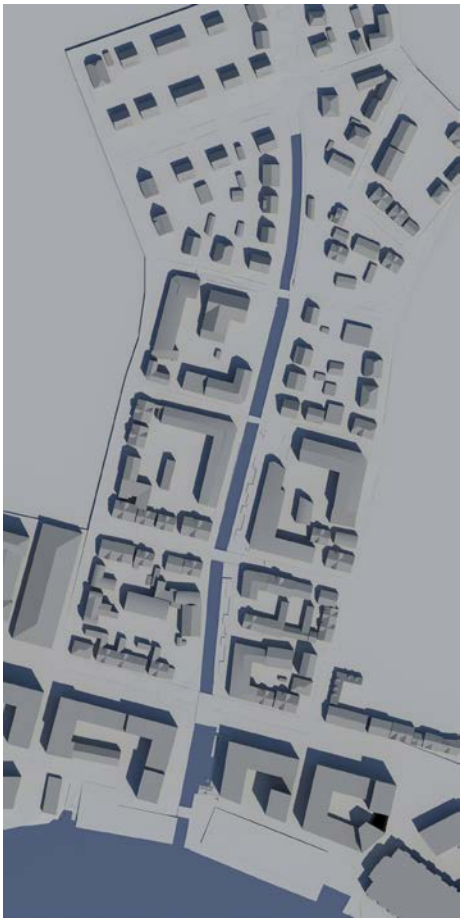
21. mars klokken 12.00



21. mars klokken 1500

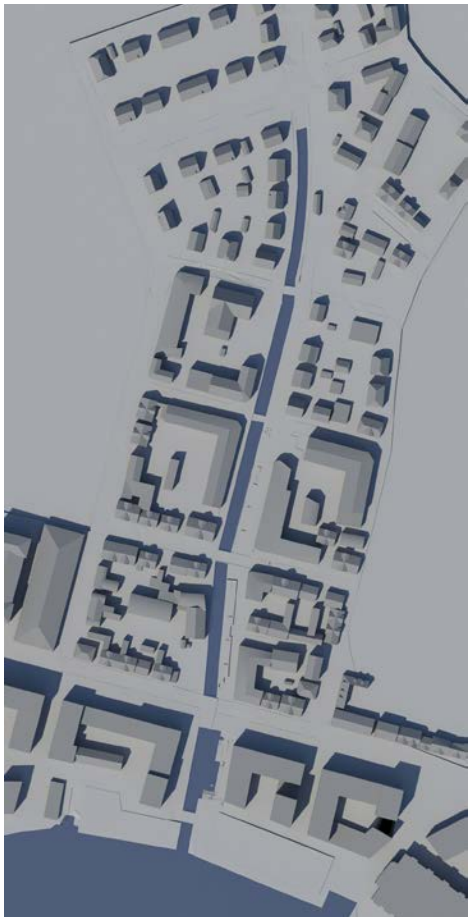


21. juni klokken 0900

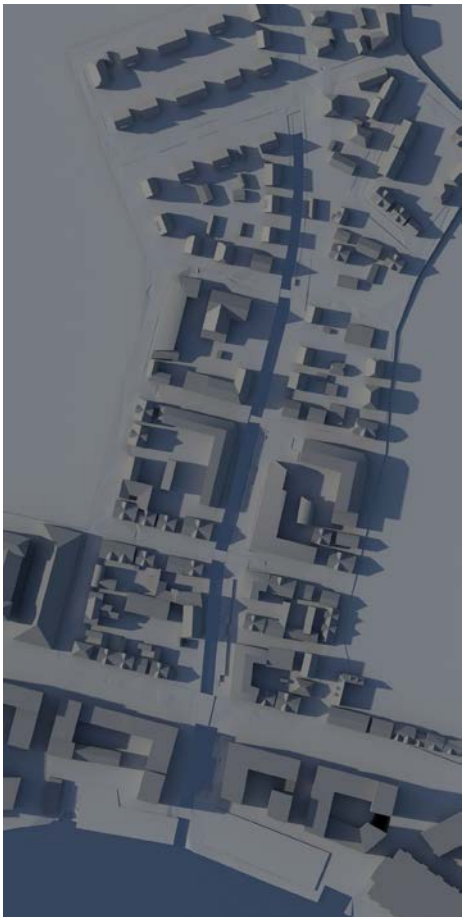


21. juni klokken 1200

21. juni klokken 1500



21. juni klokken 1900



8 VEDLEGG

Vurdering av styrket vern, 22.06.2023

Risiko- og sårbarhetsanalyse, 19.10.2023

Biologisk mangfold, 13.09.2023

Landskapsplan, 30.04.2012, revidert 20.09.2023

Vurdering av områdestabilitet, 11.05.2023, revidert 22.01.2025

Notat brann, 29.05.2015

Flomanalyse, 17.10.2023, revidert 24.10.2023

DIVE-analyse for Holmen i Fredrikstad, 23.05.2017

Utvikling av det bevaringsverdige bygningsmiljø i planområdet, 25.04.2015

Trafikkanalyse Veumbekken, september 2010

Endringer med bakgrunn i planforslag for Trosvikstranda, 23.04.2024

Høringsuttalelser

Oppsummering Workshop med ungdommer, 6. november 2014




Norconsult

Notat

Oppdragsgiver: **Fredrikstad kommune, teknisk drift**
Oppdragsnr.: **5133585** Dokumentnr.: **Reg-02**

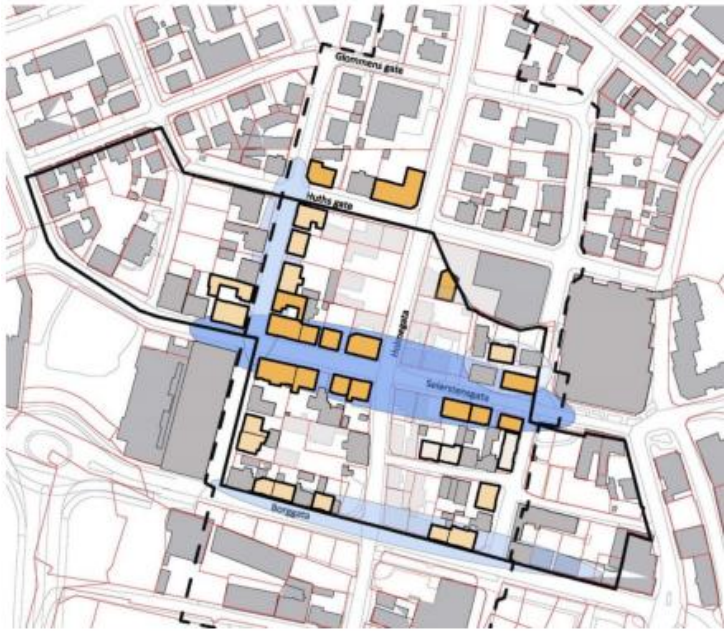
Til: Fredrikstad kommune, TD
Fra: Norconsult AS v/Berit Bjørnsen
Dato 2023-06-22

Notat: Vurdering av styrket vern

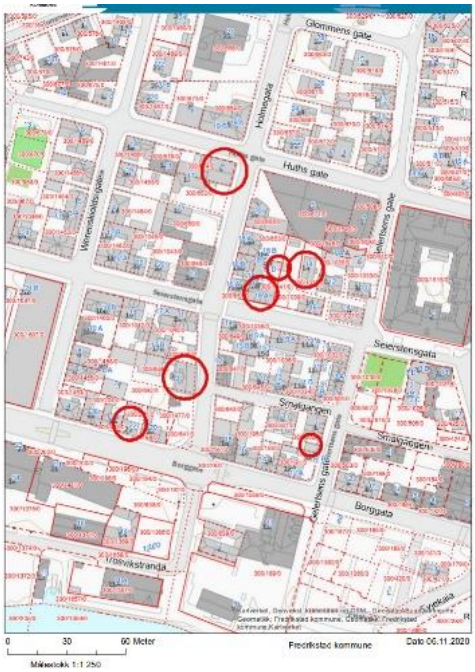
Bakgrunn

Planforslaget forutsetter at noen bygninger innenfor hensynssone bevaring rives, både for å gi det nødvendige tverrsnittet til parkdraget og for å reetablere den typiske kvartalsstrukturen mot parkdraget. Planforslaget, som det forelå til offentlig ettersyn i 2015/16, styrker derfor bevaring i kvartalene langs Holmegata, som viktig avbøtende tiltak.

Reguleringsplanforslaget fra 2015 gir en presisering av allerede foreliggende regulering som bevaringsområdet, ved å konkretisere bygninger som skal bevares. I tillegg til bebyggelsen som ble pekt ut i planarbeidet i 2015, vises det i vedtaket fra Bystyret, den 11.02.2021, til ytterlige bygninger som skal vurderes underlagt et sterkere vern. «Vedlagte kartutsnitt (vedlegg 7) viser bygg som skal vurderes underlagt et sterkere vern, alternativt ved flytting. Berørte grunneiere involveres i prosessen».



Figur 1: Bebyggelse som er foreslått til bevaring i 2015



Figur 2: Vedlegg 7 – bebyggelse som skal vurderes

Vurdering

Bebyggelse som henvender seg til det offentlige gatenettet.

Bebyggelsen som er pekt ut fra bystyret er ikke bevaringsverdig som enkeltstående bygg, men må sees i sammenheng med bygningsmiljøet på Holmen.

Sentralt i bevaringsstrategien for Holmen er videreføring av dagens bygningsstruktur og skala, samt å peke ut bygninger som er særlig viktig for det spesielle bygningsmiljøet. Det er hovedsakelig i det offentlige gaterommet at bygningsmiljøet vil oppleves av de fleste, og det er her det er særlig viktig å videreføre bygningsmiljøets særpreg.

Bygninger som henvender seg til det offentlige gatenettet vil ytterlig styrke opplevelsen av kvartalsstrukturen. Ved nybygging anbefaler Dive analysen for Holmen fra 2017 en komplementering i tråd med opprinnelig struktur: «Forsiktig innfil-bebyggelse/nye erstatninger kan tillates der det er hull i strukturen».(side 35 tabell 4-1 Handlingsrom). Særlig hjørnebebyggelsen i kvartalene er vesentlig for at ny bebyggelse langs gateløp vil oppfattes som innfill bebyggelse i eksisterende strukturer. Følgende bygninger foreslås regulert til bebyggelse som skal bevares:

- Huthsgate 9
- Borggata 22
- Holmegata 9
- Gelertsens gate 1 (garasje)



Figur 3: Revidert planforslag: «bebyggelse som skal bevares» i oransje

Seierstens gate 18 a



Figur 4: Seierstens gate 18a sett fra Seierstens gate og fra gårdsrommet.

Seierstens gate 18a ligger med brannvegg mot bebyggelsen langs Holmegata. Ved fjerning av bebyggelse langs Holmegata vil Seierstens gate 18a ligge i kvartalets hjørne og brannveggen blir eksponert mot Holmegata. Bygningen inngå i dag som en integrert del av en felles bygningsmasse med bebyggelse i indre gårdsrom.

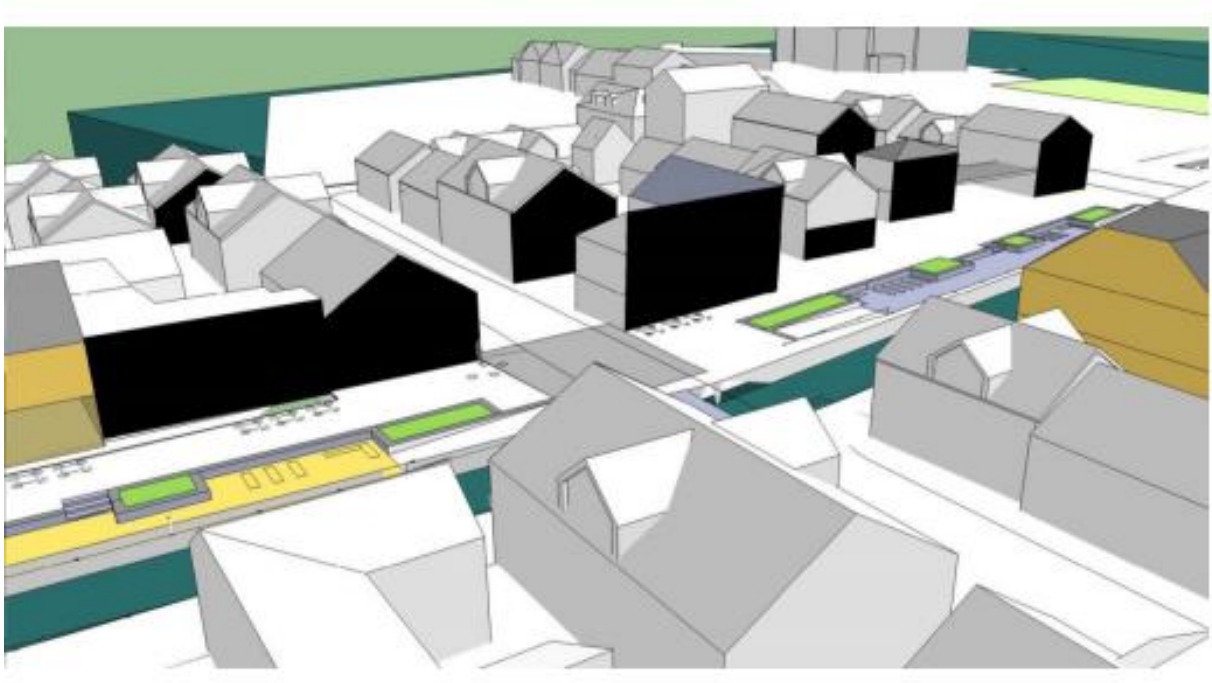
Seierstens gate 18a må bygges om hvis bygningen skal bevares. Det bør kunne vurderes i den videre detaljeringen om og hvordan bebyggelsen kan inngå i reetablering av kvartalsstrukturen eller om det kan oppnås bedre kvaliteter med å fjerne bebyggelsen. Konkluderes det med at det beste alternativet er å bygge nytt, er det satt krav til publikumsrettet virksomhet med inngang fra hjørnet i tråd med den historiske bygningsstrukturen, noe som vil gi et positivt bidrag til bygningsmiljøet.

Selv om Seierstens gate 18a ikke er foreslått regulert til bebyggelse som skal bevares, er det underlagt bestemmelser knyttet til sone med særlig hensyn til bevaring av kulturmiljø. Forutsetningen for fjerning av bebyggelsen er at ny bebyggelse bidrar positivt til bygningsmiljøet. Krav til ny bebyggelse er nedfelt i bestemmelsene §8-2 Sone med særlig hensyn til bevaring av kulturmiljø H570_1 og §5-1 Felles bestemmelser for småhuskvartalene. Det er satt krav om dokumentasjon og beskrivelse hvordan vernehensyn er ivaretatt og det skal forelegges regional kulturmyndighet til uttalelse før det fattes vedtak. Oppfylles ikke kravene så kan søknaden om rivning i bevaringsområdet avslås.

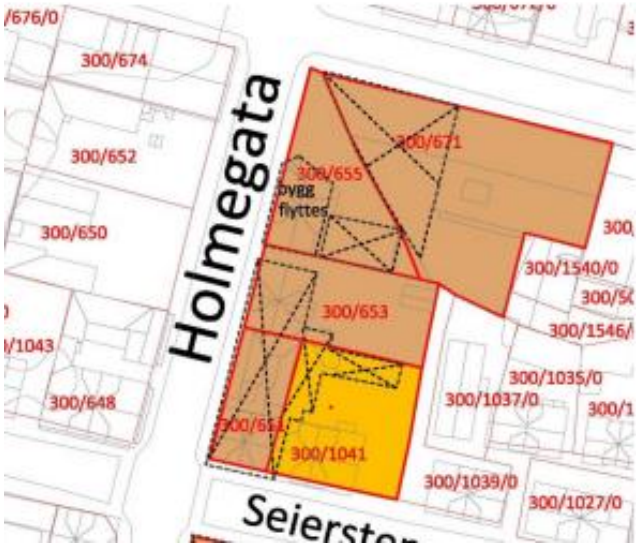
Bebyggelse i gårdsrom

Seierstens gate 18a

I kvartalene der bebyggelsen må rives, for å gi plass til grøntdrag og åpen kanal, vurderes det som særlig viktig for bygningsmiljøet at kvartalsstrukturen gjenetableres for å hensynta grøntdragets viktige betydning som byrom. Reguleres bebyggelsen i gårdsrom til bevaring vil dette gi vesentlige begrensninger for etablering av ny bebyggelse, som er viktig for å reetablere kvartalsstrukturen. Brannvegger fra eksisterende bygg vil dominere og svekke opplevelsen av bygningsmiljøet fra gaterommet. Dette vurderes derfor mot sin hensikt og bebyggelsen i gårdsrom til Seierstensgate 18 forutsettes derfor fjernet.



Figur 5: Situasjon etter rivning av husrekken som henvender seg Holmegata. Sorte vegger er lukkete fasader og brannvegger



Figur 6: Bebyggelse som forutsettes fjernet

Seierstensgata 14

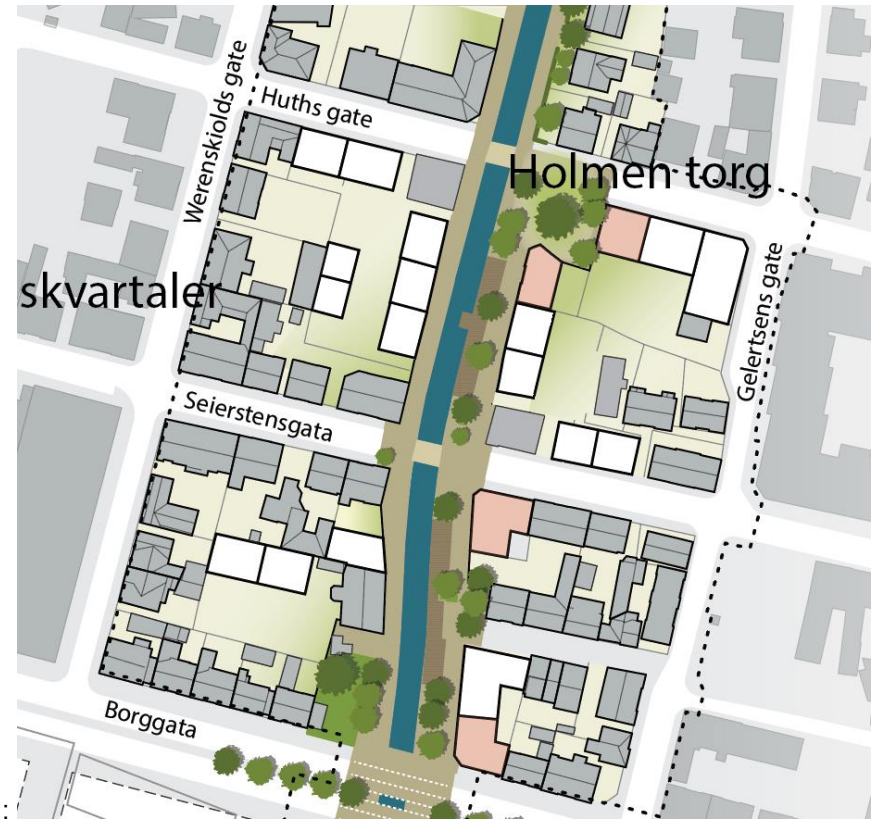
Seierstensgata 14 er et trebygg i en etasje med saltak og beliggenhet internt i kvartalet. Selv om bebyggelsen ikke henvender seg til gaterommet anbefaler DIVE analysen fra 2017 at gårdsrom ikke bør fortettes med nye, store bolighus. Seierstensgata 14 foreslås derfor regulert til bebyggelse som skal bevares.



Figur 7: Revidert planforslag 2023: I områder markert med rødt skal bebyggelsen fjernes for muliggjør åpning av Veumbekken, etablering av parkdraget og reetablering av kvartalsstrukturen. Bebyggelsen i oransje kan ikke fjernes. Bebyggelse i lyseorange videreføres fra planforslag i 2015/2016, bebyggelse i mørkeoransje er nye forslag iht. bystyrevedtak fra 2021

Konsekvenser

Konsekvenser av styrket vern er særlig knyttet til utbyggingspotensial i området. Det bør balanseres mellom bevaring og potensial for utbygging for å gi gode nok rammer for etablering av ny bebyggelse som definerer byrommet, særlig langs parkdraget.



Figur 8: Utkast illustrasjonsplan, utbyggingspotensial

1	2023-06-22	Notat til oppdragsgiver	BEB	ANDHOE	BEB
Versjon	**Dato**	**Beskrivelse**	**Utarbeidet**	**Fagkontrollert**	**Godkjent**

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Fredrikstad kommune

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Detaljregulering for Veumbekken - Holmen

Oppdragsnr.: **5133585** Dokumentnr.: **ROS-100** Versjon: **J03** Dato: **2023-10-19**



Norconsult

Oppdragsgiver:	Fredrikstad kommune
Oppdragsgivers kontaktperson:	Anders Granli-Pettersen
Rådgiver:	Norconsult AS, Apotekergaten 14, NO-3187 Horten
Oppdragsleder:	Berit Bjørnsen
Fagansvarlig:	Tore Andre Hermansen
Andre nøkkelpersoner:	Marte Elverum

Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent
J03	2023-10-19	Mindre justering etter kommentar fra oppdragsleder	MarElv	ToAHe	BEB/ANHB
J02	2023-10-18	For bruk	MarElv	ToAHe	
A01	2023-10-18	For fagkontroll	MarElv		

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Sammendrag

Med utgangspunkt i forslag til detaljregulering for Veumbekken - Holmen, er det gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Denne skal etterkomme plan- og bygningslovens krav om ROS-analyser ved all planlegging (jf. § 4.3).

Planområdet fremstår generelt, med de tiltak som er beskrevet og forutsatt fulgt, som lite til moderat sårbart.

Det har blitt gjennomført en innledende fareidentifikasjon og sårbarhetsvurdering av de temaer som gjennom fareidentifikasjonen fremsto som relevante. Følgende farer har blitt utredet:

- Ustabil grunn (områdestabilitet)
- Flom
- Havnivåstigning/stormflo
- Dambrudd
- Transport av farlig gods
- VA-anlegg og ekstremnedbør (overvannshåndtering)

Av disse fremsto planområdet som moderat sårbart for dambrudd, og det ble derfor utført en risikoanalyse. Analysen av dambrudd viste akseptabel risiko, men hvor tiltak må vurderes. Det er formulert følgende risikoreduserende tiltak:

- Tiltakshaver må informere aktuelle dameiere i forbindelse med planarbeid. Ny infrastruktur eller endret bruk nedstrøms fra et anlegg kan innebære behov for endring av konsekvensklasse for damanleggene.

Det er også, gjennom fareidentifikasjon og sårbarhetsvurdering, identifisert tiltak som det ut fra samfunnssikkerhetshensyn er nødvendig å gjennomføre for å unngå å bygge sårbarhet inn i dette planområdet. Tiltakene er sammenfattet i 5.2 og må følges opp i det videre planarbeidet.

Innhold

1 Innledning 5
1.1 Bakgrunn 5
1.2 Forutsetninger og avgrensninger 5
1.3 Begreper og forkortelser 5
1.4 Styrende og veiledende dokumenter 6
2 Om analyseobjektet 8
2.1 Beskrivelse av analyseområdet 8
2.2 Planlagt tiltak 8
3 Metode 12
3.1 Innledning 12
3.2 Fareidentifikasjon 12
3.3 Sårbarhetsvurdering 12
3.4 Risikoanalyse 13
3.4.1 Kategorisering av sannsynlighet og konsekvens 13
3.4.2 Vurdering av risiko 13
3.5 Sårbarhets- og risikoreduserende tiltak 14
3.6 Krav i Byggteknisk forskrift 14
4 Fareidentifikasjon og sårbarhetsvurdering 16
4.1 Innledende farekartlegging 16
4.2 Vurdering av usikkerhet 17
4.3 Sårbarhetsvurdering 17
4.3.1 Sårbarhetsvurdering – ustabil grunn (områdestabilitet) 18
4.3.2 Sårbarhetsvurdering – flom 19
4.3.3 Sårbarhetsvurdering – havnivåstigning og stormflo 20
4.3.4 Sårbarhetsvurdering – dambrudd 23
4.3.5 Sårbarhetsvurdering – transport av farlig gods 25
4.3.6 Sårbarhetsvurdering – VA-anlegg og ekstremnedbør (overvannshåndtering) 26
5 Konklusjon og oppsummering av tiltak 28
5.1 Konklusjon 28
5.2 Oppsummering av tiltak 28
Vedlegg 1 – Risikoanalyse 30
Referanser 31

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Plan- og bygningsloven [1] stiller krav om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) ved all arealplanlegging, jf. § 4.3: "Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta en slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap."

Byggteknisk forskrift (TEK 17) gir sikkerhetskrav til naturpåkjenninger (TEK 17 § 7-1 til § 7-4), og det er gitt et generelt krav om at byggverk skal utformes og lokaliseres slik at det er tilfredsstillende sikkerhet mot fremtidige naturpåkjenninger. Videre stiller NVEs retningslinjer 2-2011 «Flaum og skredfare i arealplanar» [2] krav om at det ikke skal bygges i utsatte områder. Tilsvarende gir også andre lover og forskrifter krav om sikkerhet mot farer. Blant annet skal det tas hensyn til beregninger om fremtidens klima. Se oversikt over styrende dokumenter i kapittel 1.4.

Denne ROS-analysen vurderer og analyserer relevante farer, sårbarheter og risikoforhold ved det aktuelle planområdet, og identifiserer behov for sårbarhets- og risikoreduserende tiltak i forbindelse med fremtidig utvikling av området. Forhold knyttet til forventet fremtidig klima er en integrert del av analysen.

1.2 Forutsetninger og avgrensninger

Følgende forutsetninger og avgrensninger er gjeldende for denne analysen:

- ROS-analysen er en overordnet og kvalitativ grovanalyse.
- Den er avgrenset til temaet samfunnssikkerhet slik dette brukes av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).
- Analysen omfatter farer for tredjeperson, og tap av stabilitet og materielle verdier.
- Vurderingene i analysen er basert på foreliggende dokumentasjon om prosjektet.
- Analysen tar for seg forhold knyttet til driftsfasen (ferdig løsning), dersom ikke helt spesielle forhold som har betydning under anleggsfasen avdekkes.
- Analysen omhandler enkelthendelser, ikke flere uavhengige og sammenfallende hendelser.

1.3 Begreper og forkortelser

Tabell 1-1 Oversikt over begreper og forkortelser

Uttrykk	Beskrivelse
Fare	Forhold som kan føre til en uønsket hendelse
Konsekvens	Tap av verdier som følge av en uønsket hendelse
Risiko	Usikkerhet knyttet til om en uønsket hendelse vil inntreffe og hvilke konsekvenser den kan få
Risikoanalyse	Systematisk framgangsmåte for å beskrive risiko
Risikoreduserende tiltak	Tiltak som påvirker sannsynligheten for eller konsekvensen av en uønsket hendelse. Risikoreduserende tiltak består av forebyggende tiltak og konsekvensreduserende tiltak

Uttrykk	Beskrivelse
Samfunnssikkerhet	Evnen samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og å ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger
Sannsynlighet	Hvor trolig det er at en hendelse vil inntreffe
Sårbarhet	Analyseobjektets manglende evne til å motstå uønskede hendelser eller varige påkjenninger, samt å opprettholde eller gjenoppta sin funksjon etterpå
Uønsket hendelse	Hendelse som kan medføre tap av verdier
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
NGU	Norges geologiske undersøkelse
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
SVV	Statens vegvesen
DSA	Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet

1.4 Styrende og veiledende dokumenter

Under vises en oversikt over styrende og veiledende dokumenter som er grunnlag for denne ROS-analysen.

Tabell 1-2 Styrende og veiledende dokumenter

Tittel	Dato	Utgiver
NS 5814:2021 Krav til risikovurderinger	2021	Standard Norge
Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)	2008	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift – TEK 17). FOR-2017-06-19-840	2017	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Veiledning om tekniske krav til byggverk	2017	Direktoratet for byggkvalitet
Brann- og eksplosjonsvernloven	2002	Justis- og beredskapsdepartementet
Storulykkeforskriften	2016	Justis- og beredskapsdepartementet
Forskrift om strålevern og bruk av stråling	2016	Helse- og omsorgsdepartementet
Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging	2017	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
NVEs retningslinjer nr. 2-2011: Flaum og skredfare i arealplanar, revidert 22. mai 2014	2014	Norges vassdrags- og energidirektorat
Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven	2010	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning	2018	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
NVE-veileder nr. 1/2019: Vurdering av områdestabilitet ved arealplanlegging og utbygging i områder med kvikkleire og andre jordarter med sprøbruddegenskaper.	2019	Norges vassdrags- og energidirektorat
NVE veileder Nr. 4/2022 Rettleiar for handtering av overvant i arealplanar	2022	Norges vassdrags- og energidirektorat
Sikkerhet mot skred i bratt terreng. Utredning av skredfare i reguleringsplan og byggesak.	2020	Norges vassdrags- og energidirektorat

Tittel	Dato	Utgiver
Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging - Grunnlag for innsigelse.	2017	Norges vassdrags- og energidirektorat
Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaks-behandling. Rundskriv H-5/18	2018	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Bebyggelse nær høyspenningsanlegg	2017	Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
Havnivåstigning og stormflo – samfunnssikkerhet i kommunal planlegging	2016	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Sea Level Change for Norway	2015	Kartverket, Nansensenteret og Bjerknessenteret
Håndtering av havnivåstigning i kommunal planlegging	2015	Klimatilpasning Norge
Klimahjelperen	2015	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Økt sikkerhet og beredskap i vannforsyningen - Veiledning	2017	Mattilsynet mfl.
Nasjonal trusselvurdering	2023	Politiets sikkerhetstjeneste
Politiets trusselvurdering	2023	Politidirektoratet

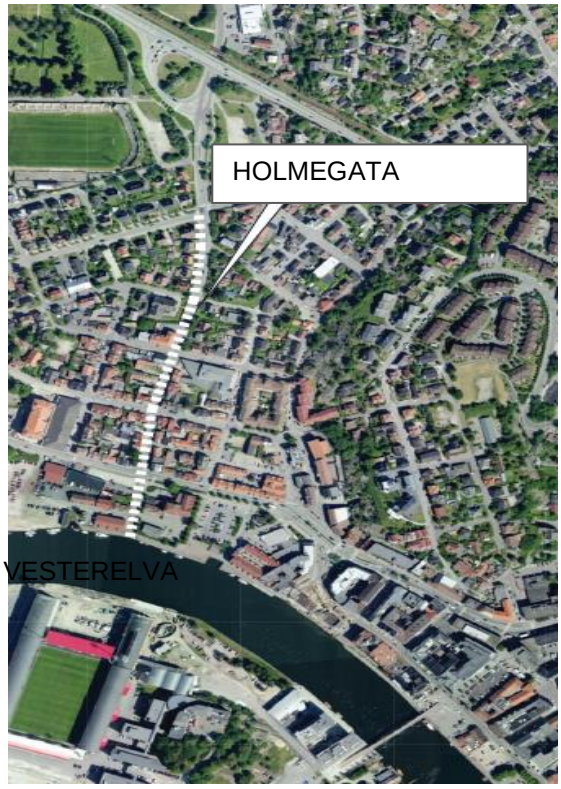
2 Om analyseobjektet

2.1 Beskrivelse av analyseområdet

Planområdet ligger nordvest for Fredrikstad sentrum og omfatter Holmegate med tilgrensende bebyggelse fra Oslogata i nord til Vesterelva/Trosvikstranda i sør.

Innenfor planområdet er det hovedsakelig bolig med innslag av næringsvirksomhet i form av matservering, dagligvarehandel, små butikker, verksted / håndverkere og tjenesteyting. Det er ingen skoler eller barnehager i planområdet. Nærmeste barneskole er Tara skole som ligger ca. 600 meter fra planområdet. Tidligere skole vest for planområdet er bygget om til leiligheter. Eldresenter i Holmen grenser til planområdet i øst.

Holmenområdet har en tydelig kvartalsstruktur med trehusbebyggelse i 1 til 2 etasjer. Utbygging her skjedde rundt 1880 /1890-tallet og fremstår i dag som et helhetlig bygningsmiljø. Holmegata er i dag en relativt smal bygate. Gata er sterkt trafikkert, og området bærer preg av belastninger fra biltrafikken. Veumbekken, eller Evja som den søndre delen av Veumbekken ble kalt, rant til dels gjennom området, men ble gravd ned på 1920-tallet.



Figur 2-1 Dagens situasjon

2.2 Planlagt tiltak

Hensikten med planen er å legge til rette for åpning av Veumbekken og utvikling av et grøntdrag i Holmegate. Grøntdraget skal opparbeides til en attraktiv forbindelse for gående og syklende og en bypark med unike kvaliteter og stor rekreativ verdi for nærmiljø.

Ideen for gjenåpning av Veumbekken har sin bakgrunn i behov for oppgradering av eksisterende VA-infrastruktur i Holmenområdet. Oversvømmelser langs Veumbekken de siste årene har satt området på dagsorden.

Det er en forutsetning for gjennomføring av tiltak at bebyggelse langs østsiden av Holmegata rives. Tomtene nærmest Holmegata vil bli en del av grøntdraget. Planforslaget legger opp til regulering fra område for bebyggelse og anlegg til område for grønnstruktur. 10 bygninger inkl. uthus forutsettes revet og 1 bygg forutsettes flyttet iht. til bevaringsstrategien for området.



Figur 2-2 Planlagt situasjon

For mer detaljert informasjon om planlagte tiltak henvises det til planbeskrivelsen [3].

3 Metode

3.1 Innledning

Analysen av risiko for menneskers liv og helse, stabilitet og materielle verdier følger hovedprinsippene i *NS 5814:2021 Krav til risikovurderinger* [4]. Analysen følger også retningslinjene i DSBs veiledning *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging* [5].

Risiko knyttes til uønskede hendelser, dvs. hendelser som i utgangspunktet ikke skal inntreffe. Det er derfor knyttet usikkerhet til både om hendelsen inntreffer (sannsynlighet) og omfanget (konsekvens) av hendelsen dersom den inntreffer. Vurdering av usikkerhet gjøres basert på det kunnskapsgrunnlaget som legges til grunn for ROS-analysen.

Det er gjennomført en innledende farekartlegging hvor relevante farer tas med videre til en sårbarhetsvurdering. Farer som vurderes med moderat eller høy sårbarhet, vurderes i en detaljert risikoanalyse i Vedlegg I.

Gjennom fareidentifikasjonen, sårbarhetsanalysen og risikovurderingene, vil det bli fremmet tiltak som foreslås implementert. Disse sårbarhets- og risikoreduserende tiltakene oppsummeres i kapittel 5.2.

3.2 Fareidentifikasjon

En fare er en kilde til en hendelse, eksempelvis brann, ekstrem vind, trafikkulykke. Farer er ikke stedfestet og kan representere en "gruppe hendelser" med likhetstrekk. En hendelse er konkret, eksempelvis med hensyn til tid, sted og omfang. I kapittel 4.1 gjøres det en systematisk gjennomgang av analyseobjektet i en tabell basert på DSBs veiledning *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging* [5] og andre veiledninger utarbeidet av relevante myndigheter. Det benyttes oppdaterte kartgrunnlag til fareidentifikasjonen.

3.3 Sårbarhetsvurdering

Sårbarhet defineres ofte som analyseobjektets manglende evne til å motstå uønskede hendelser eller varige påkjenninger, samt å opprettholde eller gjenoppta sin funksjon etterpå. Robusthet er det motsatte, - fravær av sårbarhet.

De farer som fremstår som relevante gjennom innledende farekartlegging, tas videre til en sårbarhetsvurdering i kapittel 4.3. I denne analysen graderes sårbarhet slik:

Tabell 3-1 Sårbarhetskategorier

Sårbarhetskategori	Beskrivelse
Svært sårbart	Et vidt spekter av uønskede hendelser kan inntreffe der sikkerheten og områdets funksjonalitet rammes slik at akutt fare oppstår
Moderat sårbart	Et vidt spekter av uønskede hendelser kan inntreffe der sikkerheten og områdets funksjonalitet rammes slik at ulempe eller fare oppstår
Lite sårbart	Et vidt spekter av uønskede hendelser kan inntreffe der sikkerheten og områdets funksjonalitet rammes ubetydelig
Ikke sårbart	Et vidt spekter av uønskede hendelser kan inntreffe uten at sikkerheten og områdets funksjonalitet rammes

Det gjennomføres en detaljert risikoanalyse for farer hvor analyseobjektet fremstår som moderat eller svært sårbart.

3.4 Risikoanalyse

3.4.1 Kategorisering av sannsynlighet og konsekvens

De farer som fremstår med forhøyet sårbarhet i kapittel 4.3, tas videre til en detaljert hendelsesbasert risikoanalyse i Vedlegg I.

Hvor ofte en uønsket hendelse kan inntreffe, uttrykkes ved hjelp av begrepet sannsynlighet.

Konsekvensene er vurdert med hensyn til "Liv og helse", "Stabilitet" og "Materielle verdier".

Tabell 3-2 Sannsynlighetskategorier

Sannsynlighetskategori	Beskrivelse (frekvens)
1. Lite sannsynlig	Sjeldnere enn en gang hvert 1000 år
2. Moderat sannsynlig	Gjennomsnittlig hvert 100-1000 år
3. Sannsynlig	Gjennomsnittlig hvert 10-100 år
4. Meget sannsynlig	Gjennomsnittlig hvert 1-10 år
5. Svært sannsynlig	Oftere enn en gang per år

Tabell 3-3 Konsekvenskategorier

Konsekvenskategori	Beskrivelse
1. Svært liten konsekvens	Ingen personskade Ingen skade på eller tap av stabilitet* Materielle skader < 100 000 kr
2. Liten konsekvens	Personskade Ubetydelig skade på eller tap av stabilitet* Materielle skader 100 000 -1 000 000 kr
3. Middels konsekvens	Alvorlig personskade Kortvarig skade på eller tap av stabilitet* Materielle skader 1 000 000 - 10 000 000 kr
4. Stor konsekvens	Dødelig skade, en person Skade på eller tap av stabilitet med noe varighet* Store materielle skader 10 000 000 - 100 000 000 kr
5. Meget stor konsekvens	Dødelig skade, flere personer Varige skader på eller tap av stabilitet* Svært store materielle skader > 100 000 000 kr

** Med stabilitet menes svikt i kritiske samfunnsfunksjoner og manglende dekning av grunnleggende behov hos befolkningen.*

Sannsynlighets- og konsekvensvurdering av hendelser er bygget på erfaring (statistikk), trender (f.eks. klima) og faglig skjønn.

3.4.2 Vurdering av risiko

De uønskede hendelsene vurderes i forhold til mulige årsaker, sannsynlighet og konsekvens. Risikoreduserende tiltak vil bli vurdert. I en grovanalyse plasseres uønskede hendelser inn i en risikomatrise gitt av hendelsenes sannsynlighet og konsekvens.

Risikomatrisen har 3 soner:

GRØNN	Akseptabel risiko - risikoreduserende tiltak er ikke nødvendig, men bør vurderes
GUL	Akseptabel risiko - risikoreduserende tiltak må vurderes
RØD	Uakseptabel risiko - risikoreduserende tiltak er nødvendig

Akseptkriteriene for risiko er gitt av de fargede sonene i risikomatrisen nedenfor.

Tabell 3-4 Risikomatrise

SANNSYNLIGHET	KONSEKVENS				
	1. Svært liten	2. Liten	3. Middels	4. Stor	5. Meget stor
5. Svært sannsynlig					
4. Meget sannsynlig					
3. Sannsynlig					
2. Moderat sannsynlig					
1. Lite sannsynlig					

3.5 Sårbarhets- og risikoreduserende tiltak

Med risikoreduserende tiltak mener vi sannsynlighetsreduserende (forebyggende) eller konsekvensreduserende tiltak (beredskap) som bidrar til å redusere risiko, for eksempel fra rød sone og ned til akseptabel gul eller grønn sone i risikomatrisen. De risikoreduserende tiltakene medfører at klassifisering av risiko for en hendelse forskyves i matrisen.

Hendelser i matrisens røde områder – risikoreduserende tiltak er nødvendig
Hendelser som ligger i det røde området i matrisen, er hendelser (med tilhørende sannsynlighet og konsekvens) vi på grunnlag av kriteriene ikke kan akseptere. Dette er hendelser som må følges opp i form av tiltak. Fortrinnsvis omfatter dette tiltak som retter seg mot årsakene til hendelsen, og på den måten reduserer sannsynligheten for at hendelsen kan inntreffe.

Hendelser i matrisens gule områder – tiltak må vurderes
Hendelser som befinner seg i det gule området, er hendelser som ikke direkte er en overskridelse av krav eller akseptkriterier, men som krever kontinuerlig fokus på risikostyring. I mange tilfeller er dette hendelser som man ikke kan forhindre, men hvor tiltak bør iverksettes så langt dette er hensiktsmessig ut ifra en kost/nytte-vurdering.

Hendelser i matrisens grønne områder – akseptabel risiko
Hendelser i den grønne sonen i risikomatrisen innebærer akseptabel risiko, dvs. at risikoreduserende tiltak ikke er nødvendig. Dersom risikoen for disse hendelsene kan reduseres ytterligere uten at dette krever betydelig ressursbruk, bør man imidlertid også vurdere å iverksette tiltak også for disse hendelsene.

3.6 Krav i Byggteknisk forskrift

Når det gjelder kriterier for sannsynlighet og konsekvens knyttet til naturhendelser, slik som flom og skred, vil krav besluttet gjennom byggteknisk forskrift 2017 (TEK17) [6] være gjeldende ved utarbeidelse av planer for utbygging. Veiledningen til TEK 17 [7] gir retningsgivende eksempler på byggverk som kommer inn under de ulike sikkerhetsklassene for flom og skred.

TEK 17 § 7-2 Sikkerhet mot flom og stormflo

(1) Byggverk som er avgjørende for nasjonal eller regional beredskap og krisehåndtering skal ikke plasseres i flomutsatt område, dersom konsekvensen av flom vil føre til at beredskapen svekkes.

(2) For byggverk i flomutsatt område skal det fastsettes sikkerhetsklasse for flom etter tabellen under. Byggverk skal plasseres, dimensjoneres eller sikres mot flom slik at største nominelle årlige sannsynlighet i tabellen ikke overskrides. Dersom det er fare for liv, fastsettes sikkerhetsklasse som for skred, jf. § 7-3.

Tabell 3-5 Sikkerhetsklasse for flom

Sikkerhetsklasse for flom	Konsekvens	Største nominelle årlige sannsynlighet
F1	liten	1/20
F2	middels	1/200
F3	stor	1/1000

TEK 17 § 7-3 Sikkerhet mot skred

(1) Bygninger som er avgjørende for nasjonal eller regional beredskap og krisehåndtering skal ikke plasseres i skredfarlig område, dersom konsekvensen av et skred, herunder sekundærvirkninger av et skred, vil føre til at beredskapen svekkes.

(2) For byggverk i skredfareområde skal det fastsettes sikkerhetsklasse for skred etter tabellen under. Byggverk og tilhørende uteareal skal plasseres, dimensjoneres eller sikres mot skred, herunder sekundærvirkninger av skred, slik at største nominelle årlige sannsynlighet i tabellen ikke overskrides.

Tabell 3-6 Sikkerhetsklasse for skred

Sikkerhetsklasse for skred	Konsekvens	Største nominelle årlige sannsynlighet
S1	liten	1/100
S2	middels	1/1000
S3	stor	1/5000

4 Fareidentifikasjon og sårbarhetsvurdering

4.1 Innledende farekartlegging

Nedenfor følger en oversikt over relevante farer for planområdet. Oversikten tar utgangspunkt i DSBs veiledning *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging* [5], men tar også for seg forhold som etter faglig skjønn vurderes som relevante for dette analyseobjektet.

Tabell 4-1 Oversikt over relevante farer

Fare	Vurdering
NATURBASERTE FARER: naturlige, stedlige farer som gjør arealet sårbart og utsatt for uønskede hendelser	
Skredfare bratt terreng (snø, steinsprang, jord- og flomskred)	Det er ikke identifisert faresoner eller aktsomhetssoner for bratt terreng (NVE Atlas) i relevant nærhet til planområdet. *Temaet vurderes ikke videre.*
Ustabil grunn (områdestabilitet)	**Temaet er relevant for planområdet og vurderes.**
Flom i vassdrag (herunder isgang)	Planområdet ligger i et område som er kartlagt som faresone for flom. **Temaet er relevant for planområdet og vurderes.**
Havnivåstigning, stormflo og bølgepåvirkning	**Temaet er relevant for planområdet og vurderes.**
Vind/ekstremnedbør (overvann)	Planområdet er ikke spesielt utsatt for vind som kan forårsake fare for liv og helse, stabilitet eller materielle verdier. Forventninger om fremtidens klima viser at det trolig blir mer nedbør i Norge, og da særlig i form av periodevis ekstremnedbør. Vann- og avløpssystemet i Holme-området planlegges oppgradert, og **ekstremnedbør (overvannshåndtering) vurderes under temaet VA-anlegg.**
Skog- / lyngbrann	Skog-/lyngbrann er ikke relevant for planområdet. *Temaet vurderes ikke.*
Radon	TEK 17 legger til grunn at det ved nybygg kan være radon i grunnen. Tetting og ventilasjon skal dimensjoneres deretter. Krav går fram av § 13-5 i TEK 17. Det forutsettes at tiltak som gir sikkerhet mot radon i henhold til TEK 17 utføres ved oppføring av nye bygninger for personopphold. *Temaet vurderes ikke videre.*
VIRKSOMHETSBASERT FARE	
Brann/eksplosjon ved industrianlegg	Det ligger ingen slike industrianlegg i eller i nærheten av planområdet. Tiltaket legger heller ikke til rette for slik virksomhet. *Temaet vurderes ikke videre her.*
Kjemikalieutslipp og annen akutt forurensning	Det ligger ikke anlegg som er potensielle kilder til større kjemikalieutslipp eller annen akutt forurensning på eller i umiddelbar nærhet til planområdet. I anleggsperioden må entreprenør ivareta sikker drift av maskiner og kjøretøy for å unngå hendelser som fører til akutt forurensning. *Temaet vurderes ikke videre her.*
Transport av farlig gods	Det foretas, ifølge karttema fra DSB, transport av farlig gods i området. **Temaet vurderes.**
Elektromagnetiske felt	Det er traseer med høyspentkabler med lav spenning i området (11 kV). 1-22 kV ledninger kan gi økte magnetfelt i mange hus, men feltene er

Fare	Vurdering
	normalt under 0,4 μT, som er årsgjennomsnitt for utredning ved etablering av nye bygg eller høyspentanlegg [8].*Temaet vurderes ikke videre.*
Dambrudd	Det er flere demninger i nærheten av planområdet. **Temaet vurderes videre.**
INFRASTRUKTUR	
VA-anlegg/-ledningsnett	Store deler av vann- og avløpssystem i Holmeområdet trenger oppgradering. **Temaet vurderes.**
Trafikkforhold	Det vises til planbeskrivelsen og utarbeidet trafikkanalyse utført av COWI i forbindelse med mulighetsstudien for åpning av Veumbekken og stenging av Holmegata. Tiltak fremmet i analysen forutsettes implementert. *Temaet vurderes ikke videre her.*
Eksisterende kraftforsyning	Det forutsettes at nedgravde kabler hensyntas under anleggsarbeidet. *Temaet vurderes ikke videre her.*
Drikkevannskilder	Det ligger ikke drikkevannskilder i eller i nærheten av planområdet (GRANADA, Nasjonal grunnvannsdatabase). *Temaet vurderes ikke.*
Fremkommelighet for utrykningskjøretøy	Byggteknisk forskrift (TEK17: § 11-17) setter krav til fremkommelighet for utrykningskjøretøy og det forutsettes at disse følges. *Temaet vurderes ikke videre her.*
Slokkevann for brannvesenet	Byggteknisk forskrift (TEK17) § 11-17 setter krav til slokkevann og det forutsettes at dette følges. *Temaet vurderes ikke videre her.*
SÅRBARE OBJEKTER	
Sårbare bygg*	Det er ingen skoler eller barnehager i planområdet. Holmen Eldresenter grenser til planområdet i øst, og må hensyntas mtp. støy og trafikksikkerhet i anleggsfasen. *Temaet vurderes ikke videre.*
TILSIKTEDE HANDLINGER: Forhold ved analyseobjektet som gjør det sårbart for tilsiktede handlinger	
	Det er ingen forhold ved analyseobjektet som gjør at det er utsatt for tilsiktede handlinger gitt dagens trusselbilde. *Temaet vurderes ikke.*

**"Sårbare bygg" samsvarer med datasettet i kartinnsynsløsningen til DSB og omfatter barnehager, lekeplasser, skoler, sykehus, sykehjem, bo- og behandlingssenter, rehabiliteringsinstitusjoner, andre sykehjem/aldershjem og fengsler.*

4.2 Vurdering av usikkerhet

Denne analysen har lagt til grunn eksisterende dokumenter og kunnskap om planområdet. Dersom forutsetningene for analysen endres kan det medføre at de vurderinger som er gjort i ROS-analysen ikke lenger er gyldige, og en revisjon av analysen bør da vurderes. Mangelfulle historiske data og usikre klimaframskrivninger er eksempler på at det kan være usikkerhet knyttet til vurderinger som gjøres i slike kvalitative analyser. Dette tilsier at det ikke er mulig å beregne eller vurdere eksakt sannsynlighet for at en hendelse inntreffer, og konsekvensen av den dersom den inntreffer. Vurderingene er derfor basert på eksisterende kunnskap, erfaring og faglig skjønn, og vil derfor medføre en viss grad av usikkerhet.

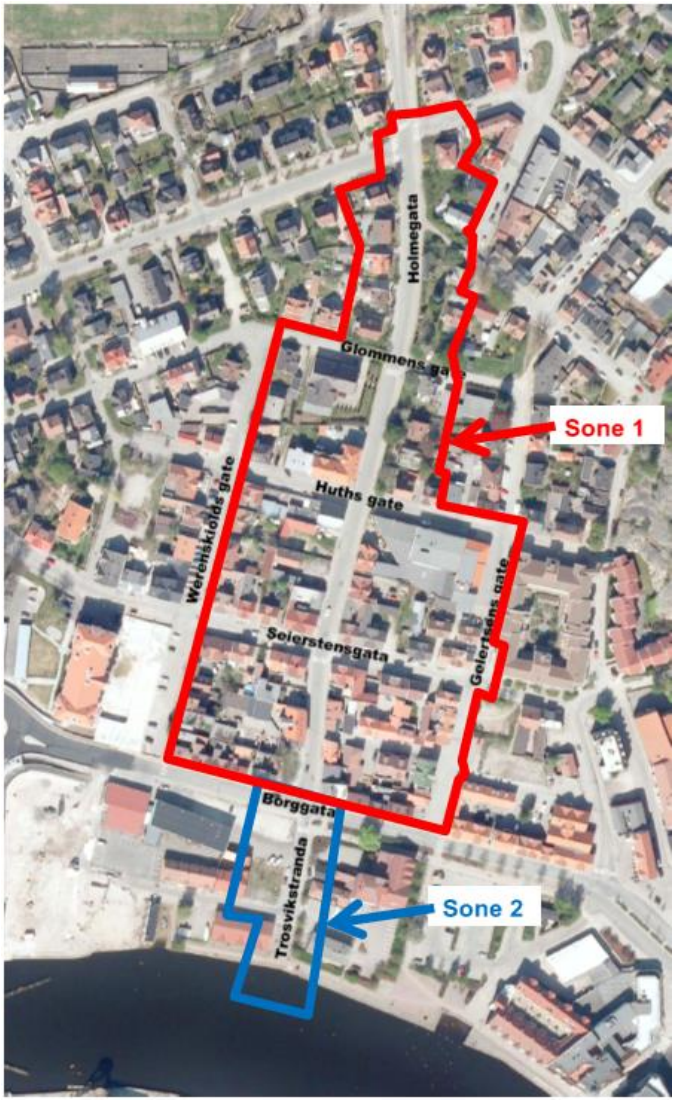
4.3 Sårbarhetsvurdering

Følgende farer fremsto i fareidentifikasjonen som relevante, og det gjøres en sårbarhetsvurdering av disse:

- Ustabil grunn (områdestabilitet)
- Flom
- Havnivåstigning/stormflo
- Dambrudd
- Transport av farlig gods
- VA-anlegg og ekstremnedbør (overvannshåndtering)

4.3.1 Sårbarhetsvurdering – ustabil grunn (områdestabilitet)

Det er i forbindelse med planarbeidet for detaljreguleringen utarbeidet en geotekniskvurdering av områdestabilitet [9] iht. NVEs veileder 1/2019 [10]. Området som reguleres er delt opp i to soner for vurdering av områdestabilitet (Figur 4-1).



Figur 4-1 Vurderte soner

Geoteknisk vurdering konkluderer med følgende:

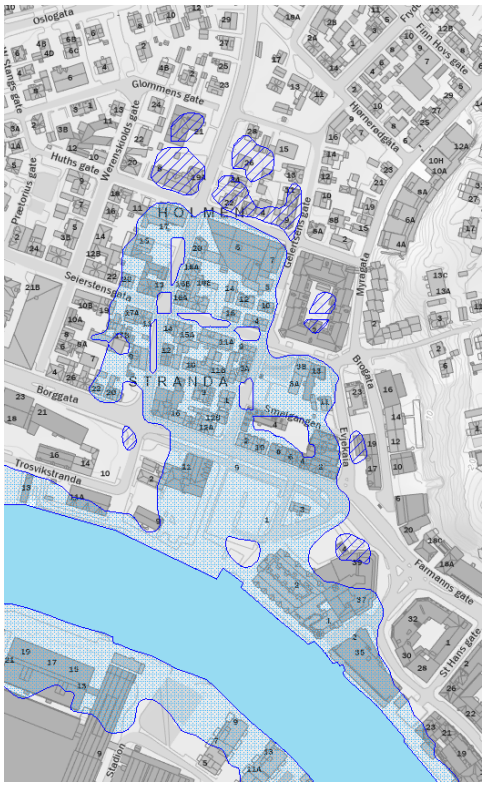
- Sone 1: Det konkluderes med at det *ikke* er fare for områdeskred i sprøbruddmaterialet i, eller rundt, sonen. Det er derfor ikke krav til videre utredninger, og heller ikke behov for ekstra tiltak for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet mot områdeskred i sone 1.
- Sone 2: Sone 2 er definert som et aktsomhetsområde pga. skråningen ved strandsonen mot Vesterelva. Løsneområdet strekker seg imidlertid ikke inn i sone 1, og det er derfor ingen fare for at den planlagte bebyggelsen i sone 1 påvirkes av løsneområdet. Tiltakskategori K1 er valgt for sone 2, fordi tiltaket vurderes som et terrenginngrep av begrenset størrelse. Det er dermed ikke nødvendig å identifisere, avgrense og faregrads-evaluere faresoner. Evt. erosjon i strandsonen må imidlertid stoppes ved erosjonssikring.

Evt. spunt- og planarbeid kan prosjekteres og utføres iht. vanlig praksis. Strandsonen må sikres mot erosjon som kan gi negativ påvirkning av stabiliteten.

Planområdet vurderes dermed som lite sårbart for temaet.

4.3.2 Sårbarhetsvurdering – flom

Planområdet er innenfor kartlagt flomsone og kommunens faresone for flom H320 (se Figur 4-3). For å ivareta kravene i TEK 17 når det gjelder sikkerhet mot flom, må byggverk beregnet for personopphold, herunder boliger, plasseres slik at disse sikres mot flom med 200-års gjentaksintervall. Figur 4-2 viser flomutsatte områder ved en 200-årsflom og lavpunkter i området (NVE Atlas).



Figur 4-2 Flomutsatt område ved 200-års flom (NVE Atlas)

Norconsult har gjennomgått og beskrevet forhold tilknyttet flo- og flomforhold i Vesterelva og Veumbekken [11]. Det er i tillegg gjennomført tidligere vurderinger i 2015 og 2017 knyttet til flo- og flomforhold. Oppdateringen fra 2023 viser at konklusjonene fra tidligere rapporter fortsatt er gjeldende.

Veumbekken er i dag lukket i Holmenområdet i en ca. 800 m lang kulvert med varierende dimensjoner. Dagens kulvert har en liten kapasitet sammenlignet med estimerte flomvannføringer. Ved dagens kulvert får vi lokal oversvømmelse ved kulvertinnløpet ved middelflom, og oversvømmelse av et større område ved 5-års flom. Det er etablert en flomavledningstunnel nord for planområdet. Med flomavledningstunnelen i drift vil vi få oversvømmelse ved kulvertinnløpet ved 50-årsflom, og oversvømmelse av et større område ved 100-årsflom.

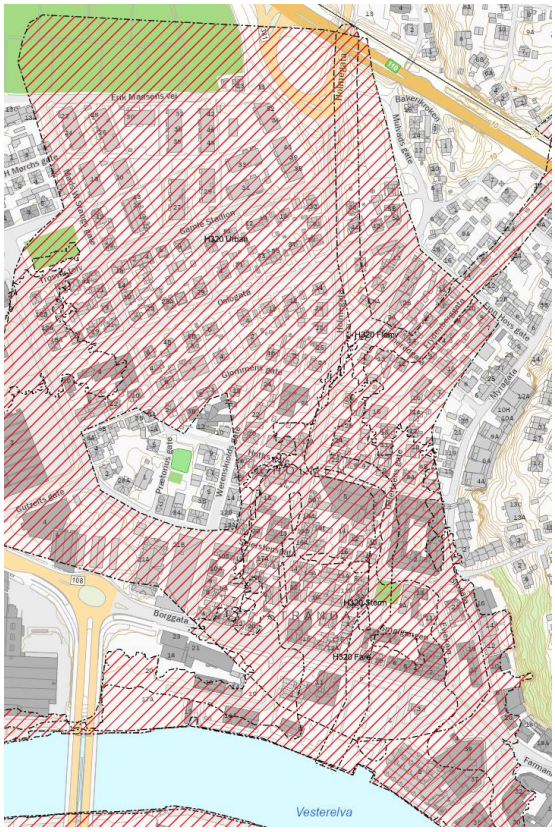
Eksisterende kulvert har ikke tilstrekkelig kapasitet, og vann vil strømme ut av bekken oppstrøms kulverten og renne nedover Holmegata. Konsekvensene av dette er ikke vurdert i denne rapporten. Flomrisikoen er påvirket av kapasiteten til overføringstunnelen. Gjenåpning av bekken nedenfor Oslogata vil forbedre kulvertkapasiteten og redusere hyppigheten av oversvømmelse oppstrøms kulvertinnløpet, samt legge til rette for eventuell fremtidig forbedring av kulvertstrekningen ovenfor Oslogata. Det vil fortsatt være oversvømmelse ved kulvertinnløpet som fører til at vann vil renne ned Holmegata mot den gjenåpnede bekken frem til at kulverten ovenfor Oslogata utbedres.

Gjenåpning av Veumbekken vil forbedre flomsituasjonen i planområdet, men planområdet vil fortsatt være utsatt for flom og tiltak må sikres i henhold til krav til sikkerhet mot flom gitt i TEK 17.

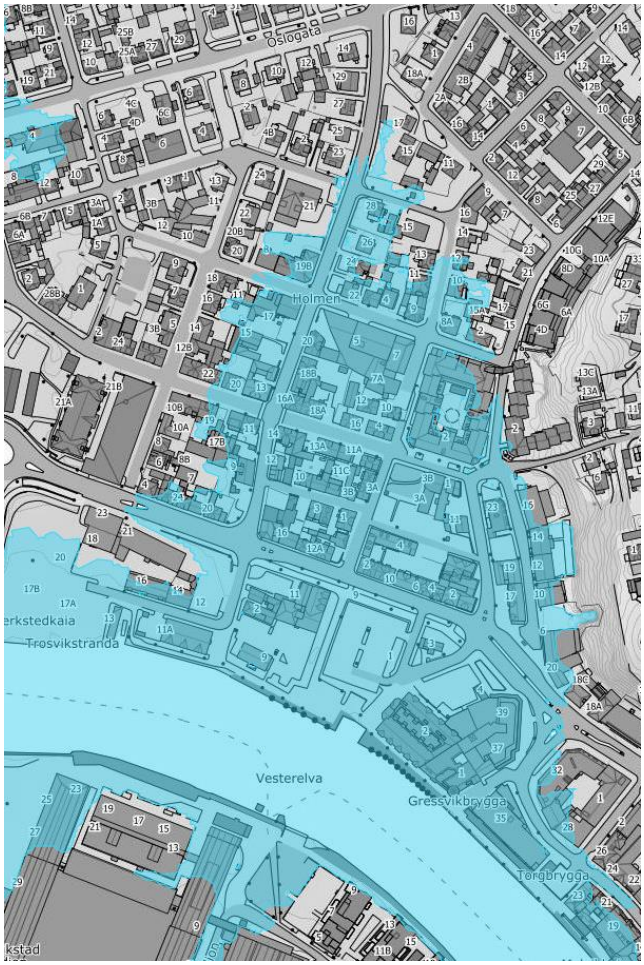
Forutsatt at tiltak sikres i henhold til TEK 17, vurderes planområdet som lite til moderat sårbart for temaet.

4.3.3 Sårbarhetsvurdering – havnivåstigning og stormflo

Ifølge DSBs kartinnsynsløsning er planområdet utsatt for havnivåstigning og stormflo. Mesteparten av reguleringsområdet ligger innenfor kommunens hensynsone for stormflo/flom (se Figur 4-3). Figur 4-4 viser områder som vil bli oversvømt ved 200-års stormflo og fremtidig havnivå for 2090.



Figur 4-3 Faresone H320 (Fredrikstad kommune)



Figur 4-4 Områder utsatt ved 200 års stormflo og 2090 havnivå (DSBs kartinnsynsløsning).

Rapport om flo- og flomforhold [11] har hentet inn stormfloverdier for 2023 sammenlignet med 2015:

> Oppdaterte verdier for tidevannstander og stormflo er hentet fra sehavniva.no (Vedlegg 1) og nøkkeltall er presentert i Tabell 2. De angitte stormflonivåene er ganske like stormflonivåene fra 2015 til og med 20-års gjentaksintervall. Deretter gir de nye verdiene noe lavere vannstander enn de som ble angitt i 2015. Det er ikke en vesentlig forskjell i 1-års stormflo. Forventet havnivåstigning ved Fredrikstad er 0,53 m. Dette betyr at fremtidig 1-års stormflonivå vil være 1,49 moh., noe som tilsvarer stormflo med gjentaksintervall på ca. 50 år ved dagens klima.

Tabell 2 Stormflonivåer som benyttet i 2015 og som hentet fra kartverket i 2023 (NN2000-høyder)

Gjentaksintervall (år)	Stormflo 2015	Stormflo 2023	Stormflo + klima
1	1	0,96	1,49
5	-	1,17	1,70
10	1,26	1,27	1,80
20	1,39	1,36	1,89
50	1,57	1,47	2,00
100	1,72	1,55	2,08

200	1,87	1,63	2,16
200 + klima	2,39	2,16	

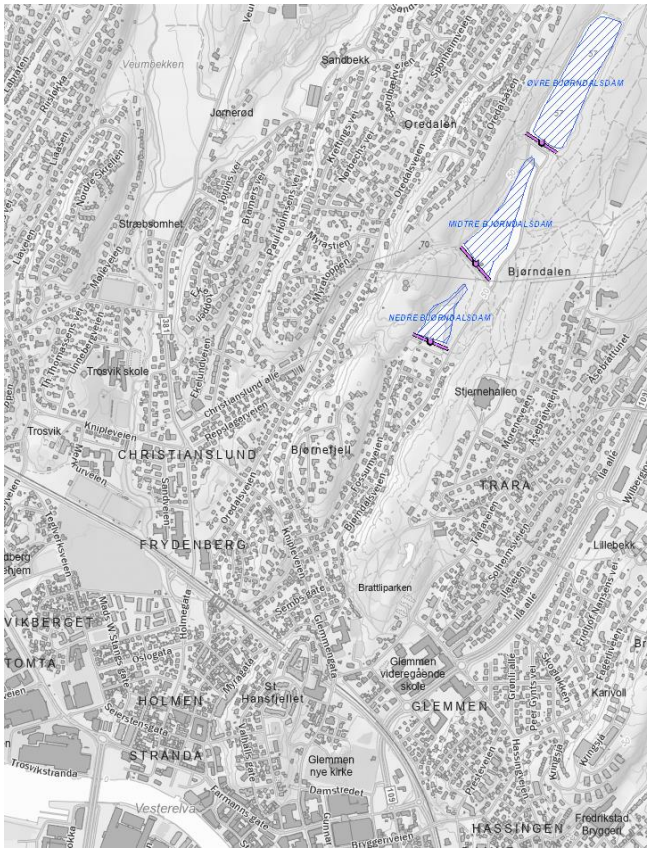
Gjenåpning av bekken vil ikke fjerne flomrisiko fra området på grunn av stormflo og ved høy stormflo vil bekkevann strømme ut av bekken. Simulerte vannstander i den gjenåpnede bekken med 200-års flom inkludert klima- og sikkerhetspåslag er vesentlig lavere enn fremtidig 200-års stormflo. Stormflo er bestemmende for flomrisiko i dette området.

Det er ikke planlagt å konstruere tiltak for å sikre området mot stormflo. Alle nybygg som vil ligge under kote 2,5 må derfor sikres mot vann eller tåle oversvømmelse til dette nivået, i henhold til kommunens kommunedelplan.

Forutsatt at nybygg under kote 2,5 i NN2000 konstrueres/sikres slik at de tåler vann til dette nivået, vurderes planområdet som lite sårbart for temaet.

4.3.4 Sårbarhetsvurdering – dambrudd

Bjørndalsdammene er lokalisert nord for planområdet (se Figur 4-5).



Figur 4-5 Bjørndalsdammene nord for planområdet (NVE Atlas)

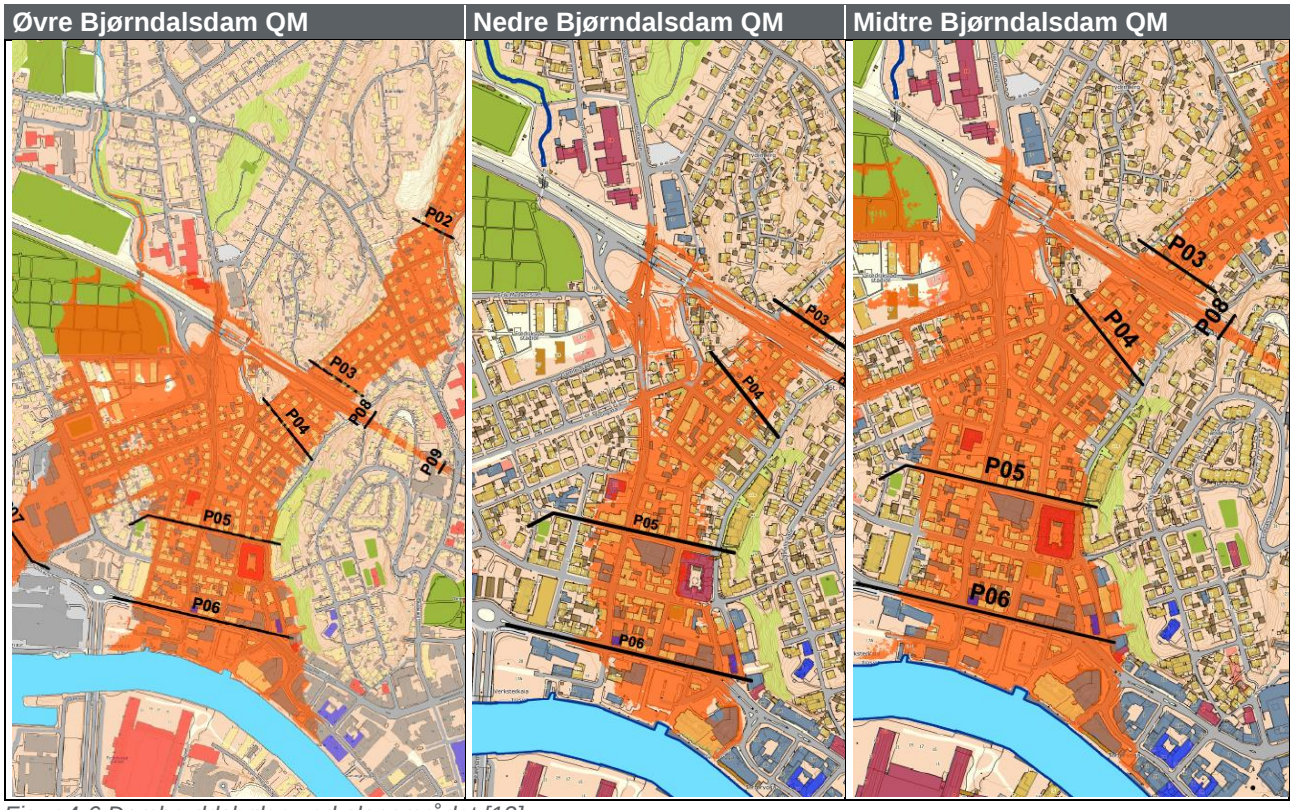
Det er utarbeidet en dambruddsbølgeberegning for Bjørndalsdammene [12]. Bjørndalsdammene er plassert i bruddkonsekvensklasse 3. Beregningene er utført i henhold til NVEs «Retningslinjer for

dambruddsbølgeberegninger 2009» og forslag til konsekvensklasse er basert på «Veileder til damsikkerhetsforskriften, klassifisering av vassdragsanlegg, 2014».

Rapporten sier følgende:

> De tre dammene ligger etter hverandre i vassdraget, slik at bruddbølgene ved brudd på dammene renner langs den samme strekningen nedstrøms Nedre Bjørndalsdam. Bruddbølgen fra Nedre Bjørndalsdam renner langs Fossumveien før den treffer riksveg 110 og jernbanelinjen ved Sembs gate. I noen tilfeller renner noe vann i tunnelen under St Hansfjellet. Nedstrøms riksveg 110/ jernbanelinjen deler bruddbølgen seg i to. Størsteparten av bruddvannføringen renner mot Vesterelva i sør langs Werenskiolds gate, Holmegata, Gelertsens gate og Myragata. Resten av bruddvannføringen renner mot sørvest langs Oslo gata, Gamle stadion veien, over FV108/Mosseveien og videre ned til Vesterelva.
>
> Vassdraget er bratt langs strekning mellom Nedre Bjørndalsdam og riksveg 110/ jernbanelinjen. Vannføringen dempes ikke mye, og bruddbølgen ankommer riksveg 110 etter relativt kort tid: 13 min ved brudd på Nedre Bjørndalsdam og 20 min ved brudd på Øvre Bjørndalsdam.
>
> Et brudd ved initialsituasjon middelflom gir de største konsekvenser i vassdraget for alle dammene. Initialsituasjon Q_{1000} har allerede store konsekvenser pga. Veumbekken som kommer inn og oversvømmer flere bygninger og infrastruktur ved Holmen. Iht. [3] skal det ved beregning av boligekvivalenter trekkes ut bygninger som er berørt ved initialsituasjon ved dimensjonerende flom.

Et brudd ved initialsituasjon middelflom er vist i Figur 4-6. Dambruddsbølgeberegningene viser at planområdet vil bli påvirket ved dambrudd.



Figur 4-6 Dambruddsbølge ved planområdet [12]

Ankomsttid for bølgefront ved profil P03 vil være 11 minutter ved brudd i Nedre Bjørndalsdam, 18 minutter ved brudd i Midtre Bjørndalsdam og 22 minutter ved brudd i Øvre Bjørndalsdam.

Hensikten med planen er å legge til rette for åpning av Veumbekken og utvikling av et grøntdrag i Holmegate. Det er kjent at oversvømmelser langs Veumbekken forekommer i dag.

Gjenåpning av Veumbekken vil forbedre flomsituasjonen i området, og på så måte vil tiltaket forbedre situasjonen i planområdet i tilfellet dambrudd, sammenlignet med dagens. Det er imidlertid ikke gjort noen konkrete vurderinger knyttet til dette.

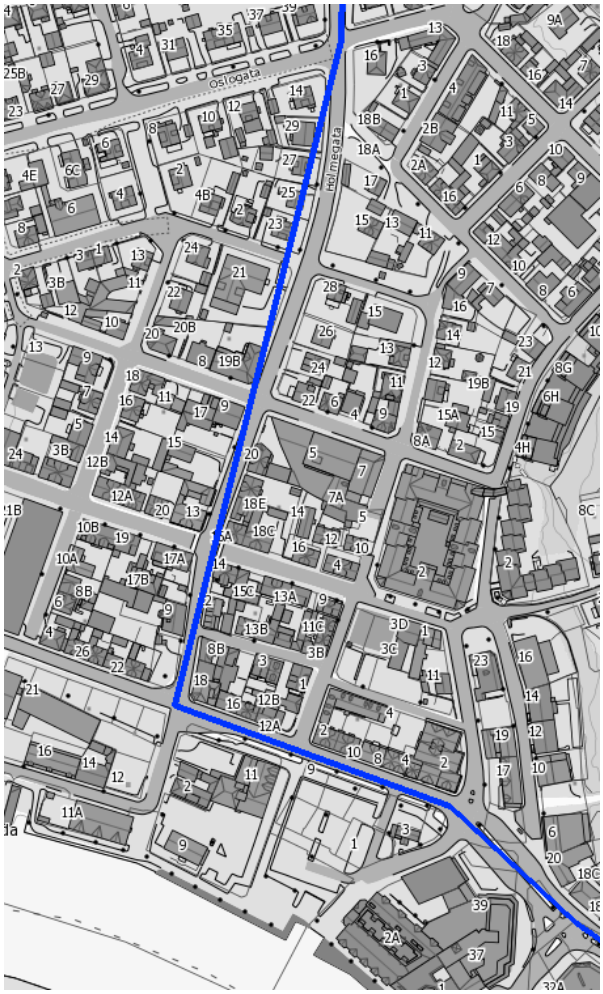
Planområdet vurderes som moderat sårbart for dambrudd. Det gjennomføres dermed en hendelsesbasert risikoanalyse i vedlegg 1.

4.3.5 Sårbarhetsvurdering – transport av farlig gods

Det transporteres ifølge kartdata fra DSB farlig gods i ADR-klassene 2, 3, 4.1, 5.1, 6.1, 8 og 9 i Holmegata i dag. Det foregår per i dag også transport av farlig gods i Borggata øst for krysset Borggata-Holmegata, se figur nedenfor. Ved realisering av planforslaget vil Holmegata stenges for trafikk, og transport av farlig gods vil skje på omliggende veinett.

DSB mottar årlig mellom 40-70 hendelser som inkluderer farlig gods. I 2022 skjedde de fleste uhellene i forbindelse med transport av farlig gods på bedrift og terminal. Av 64 innmeldte uhell ble det rapportert inn 24 uhell på vei, resten skjedde ved håndtering (bedrift, terminal, bensinstasjon, fyllerack). Ingen personer er rapportert omkommet i forbindelse med transport av farlig gods i 2022.

Det er rimelig å anta at hendelser med farlig gods på vei vil forekomme hyppigst i de områdene hvor det fraktes mest gods (rundt de store byene og langs hovedtrafikkårene). I de fleste tilfellene fører en hendelse med farlig gods til akutt utslipp til grunnen og til luft. Andelen hendelser hvor det vil oppstå en brann eller eksplosjon er erfaringsmessig svært lav, og med små konsekvenser for liv og helse.



Figur 4-7 Transport av farlig gods (kilde: DSB kartinnsynsløsning)

Basert på vurderingene ovenfor, og det faktum at dagens transport av farlig gods i Holmegata opphører og sannsynligvis bare vil foregå i Borggata, vurderes planområdet å være lite sårbart for temaet transport av farlig gods.

4.3.6 Sårbarhetsvurdering – VA-anlegg og ekstremnedbør (overvannshåndtering)

Det er forventet at fremtidens klima vil medføre mer nedbør i Norge, og periodevis ekstremnedbør. I Klimaprofil for Østfold[1] [13] er det gjort vurderinger av forventede klimaendringer som påvirker årsnedbøren:

> Årsnedbøren i Østfold er beregnet å øke med cirka 10 %. Nedbørendringen for de fire årstidene er beregnet til:
>
> - Vinter: +25 %

[1] Klimaprofilene ble utgitt i 2015–2017 (oppdatert i 2022) og følger stort sett fylkesinndelingen som gjaldt frem til 2020

- Vår: +25 %
- Sommer: +10 %
- Høst: +10 %

Det er forventet at episoder med kraftig nedbør øker vesentlig både i intensitet og hyppighet i alle årstider. Nedbørmengden for døgn med kraftig nedbør forventes å øke med cirka 20 %. For varigheter kortere enn ett døgn, er det indikasjoner på enda større økning.

Det er tidligere anbefalt et klimapåslag på minst 40 % på dimensjonerende nedbør på regnskyll som varer under 3 timer. Denne tilrådingen kan fremdeles benyttes. Dersom en ønsker en mer nyansert tilnærming for ulike varigheter og gjentaksintervall, kan det benyttes et klimapåslag på dimensjonerende nedbør som vist i denne tabellen:

	Dimensjonerende gjentaksintervall < 50 år	Dimensjonerende gjentaksintervall ≥ 50 år
≤ 1 time	40 %	50 %
>1 – 3 timer	40 %	40 %
>3 – 24 timer	30 %	30 %

Store deler av vann- og avløpssystem i Holmeområdet trenger oppgradering. Deler av planområdet har ikke separate overvannsledninger. Det er overløp som er koblet mot bekkekulverten og flere pumpestasjoner i Holmen som ikke fungerer optimalt i dag. Vann- og avløpsanlegg har de senere årene hatt en rekke driftsforstyrrelser, med ulike følgeskader. Særlig har systemet med felles avløpsnett for overvann og spillvann ført til flere kjelleroversvømmelser ved stor nedbør, og ved springflo.

I forbindelse med reguleringen er det utarbeidet en flo- og flomrapport [11]. Den sier følgende:

> Eksisterende kulvert har ikke tilstrekkelig kapasitet, og vann vil strømme ut av bekken oppstrøms kulverten og renne nedover Holmegata. Konsekvensene av dette er ikke vurdert i denne rapporten. Gjenåpning av bekken nedenfor Oslogata vil forbedre kulvertkapasiteten og redusere hyppigheten av oversvømmelse oppstrøms kulvertinnløpet, samt legge til rette for eventuell fremtidig forbedring av kulvertstrekningen ovenfor Oslogata. Det vil fortsatt være oversvømmelse ved kulvertinnløpet, som fører til at vann vil renne ned Holmegata mot den gjenåpnede bekken frem til at kulverten ovenfor Oslogata utbedres.

Tiltaket vil medføre et oppgradert vann- og avløpssystem, og forutsatt at kulverten under Holmegata oppgraderes i nær framtid, vurderes planområdet som lite til moderat sårbart for dette temaet.

5 Konklusjon og oppsummering av tiltak

5.1 Konklusjon

Planområdet fremstår generelt, med de tiltak som er beskrevet og forutsatt fulgt, som lite til moderat sårbart.

Det har blitt gjennomført en innledende fareidentifikasjon og sårbarhetsvurdering av de temaer som gjennom fareidentifikasjonen fremsto som relevante. Følgende farer har blitt utredet:

- Ustabil grunn (områdestabilitet)
- Flom
- Havnivåstigning/stormflo
- Dambrudd
- Transport av farlig gods
- VA-anlegg og ekstremnedbør (overvannshåndtering)

Av disse fremsto planområdet som moderat sårbart for dambrudd, og det ble derfor utført en risikoanalyse. Analysen av dambrudd viste akseptabel risiko, men hvor tiltak må vurderes. Det er formulert følgende risikoreduserende tiltak:

- Tiltakshaver må informere aktuelle dameiere i forbindelse med planarbeid. Ny infrastruktur eller endret bruk nedstrøms fra et anlegg kan innebære behov for endring av konsekvensklasse for damanleggene.

Det er også, gjennom fareidentifikasjon og sårbarhetsvurdering, identifisert tiltak som det ut fra samfunnssikkerhetshensyn er nødvendig å gjennomføre for å unngå å bygge sårbarhet inn i dette planområdet. Tiltakene er sammenfattet nedenfor og må følges opp i det videre planarbeidet.

5.2 Oppsummering av tiltak

Tabell 5-1 Oppsummering av tiltak

Fare	Sårbarhets- og risikoreduserende tiltak
Ustabil grunn	Strandsonen må sikres mot erosjon som kan gi negativ påvirkning av stabiliteten.
Flom	Tiltak må sikres i henhold til krav i TEK 17.
Stormflo	Alle nybygg som vil ligge under kote 2,5 må sikres mot vann eller tåle oversvømmelse til dette nivået, i henhold til kommunens kommunedelplan.
Dambrudd	Tiltakshaver må informere aktuelle dameiere i forbindelse med planarbeid. Ny infrastruktur eller endret bruk nedstrøms fra et anlegg kan innebære behov for endring av konsekvensklasse for damanleggene.
VA-anlegg	Kulverten under Holmegata må oppdateres.
Kjemikalieutslipp og annen akutt forurensning	I anleggsperioden må entreprenør ivareta sikker drift av maskiner og kjøretøy for å unngå hendelser som fører til akutt forurensning.

Eksisterende kraftforsyning	Nedgravde kabler må hensyntas under anleggsarbeidet.
Fremkommelighet for utrykningskjøretøy og slokkevann for brannvesenet	Det forutsettes at krav gitt i Byggteknisk forskrift (TEK 17) etterkommes når det gjelder fremkommelighet for utrykningskjøretøy og tilgang til slokkevann.

Vedlegg 1 – Risikoanalyse

Hendelse 1 – planområdet rammes av dambruddsbølge

Drøfting av sannsynlighet:

Damanlegg er underlagt streng lovgivning og krav til sikkerhet. Norge har siden 1981 hatt egne regler for damsikkerhet. Dagens forskrift om sikkerhet med vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften) trådte i kraft 1. januar 2010. Foruten tekniske krav til vassdragsanleggene stiller forskriften krav til organisasjonen som er ansvarlig for et vassdragsanlegg, og krav til faglige kvalifikasjoner i eiers egen organisasjon, samt hos konsulenter og entreprenører som benyttes. Videre stilles det krav til overvåking, beredskap og internkontroll.

Det er få kjente dambrudd i Norge, og det skal ses tilbake til 1916 for å finne en hendelse med dambrudd i Norge hvor liv har gått tapt (Osfallet kraftverk). De største ulykkene med damanlegg i nyere tid er Roppadammen i 1976, og Storvatn i 1979, hvor ingen liv gikk tapt. Deler av demningen Braskereidfoss kraftverk brøt sammen under ekstremværet Hans, som følger av feil på flomluke. Hendelsen medførte en kontrollert uttømming av vannmagasinet, og det var ingen skade på liv og helse.

Basert på historiske data og kunnskap om sikkerhetskravene til damanleggene vurderes det som moderat sannsynlig (gjennomsnittlig hvert 100-1000 år) at dambrudd kan ramme planområdet.

Drøfting av konsekvens:

Liv og helse:
Dambrudd vurderes i større grad til å kunne medføre personskade i forbindelse med evakuering enn direkte dødsfall. Konsekvens for tredjepersons liv og helse vurderes til å kunne bli middels (3 = alvorlig personskade). Det er imidlertid knyttet usikkerhet til hvor gode varslingsrutinene rundt dambrudd er, og hvor effektivt man vil kunne evakuere.

Stabilitet:
En slik hendelse vil medføre at det vil kunne måtte opprettes evakueringssoner som kan føre til brudd i stabiliteten. Konsekvensen for stabilitet blir vurdert til å være stor (4 = Skade på eller tap av stabilitet med noe varighet).

Materielle verdier:
Konsekvensen for materielle verdier vil i utgangspunktet være store, vann som tar nye veier kan volde stor skade på bygg og tilhørende eiendom. Konsekvensen for materielle verdier blir vurdert til å være stor (4 = materielle skader 10 000 000 kr – 100 000 000 kr).

Oppsummering:

	Sannsynlighet					Konsekvens					Risiko		
Verdi	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**			
Liv og helse		X						X				X	
Stabilitet		X							X			X	
Materielle verdier		X							X			X	

Risikoreduserende tiltak:

Tiltakshaver må informere aktuelle dameiere i forbindelse med planarbeid. Ny infrastruktur eller endret bruk nedstrøms fra et anlegg kan innebære behov for endring av konsekvensklasse for damanleggene.

Referanser

[1] Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Lov om planlegging og byggesaksbehandling,» 2008.

[2] Norges vassdrags- og energidirektorat, «NVEs retningslinjer nr. 2-2011: Flaum og skredfare i arealplanar,» Norges vassdrags- og energidirektorat, 2014.

[3] Norconsult AS, «Planbeskrivelse,» Foreløpig.

[4] Norsk standard, «NS 5814:2021 Krav til risikovurderinger,» Norsk standard, 2021.

[5] Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging,» Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2017.

[6] Direktoratet for byggkvalitet, «Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift – TEK 17). FOR-2017-06-19-840,» Direktoratet for byggkvalitet, 2017.

[7] Direktoratet for byggkvalitet, «Veiledning om tekniske krav til byggverk,» Direktoratet for byggkvalitet, 2017.

[8] Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, «Bebyggelse nær høyspenningsanlegg,» Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, 2017.

[9] Norconsult AS, «Veumbekken - Områdestabilitet iht. NVEs veileder 1/2019,» 2023.

[10] Norges vassdrags- og energidirektorat, «NVE-veileder Nr. 1/2019 Vurdering av områdestabilitet ved arealplanlegging og utbygging i områder med kvikkleire og andre jordarter med sprøbruddegenskaper,» Norges vassdrags- og energidirektorat, 2019.

[11] Norconsult AS, «Veumbekken Flo- og flomforhold,» 2023.

[12] Norconsult AS, «Dambruddsbølgeberegning for Bjørndalsdammene,» 2019.

[13] Norsk klimaservicesenter, «Klimaprofil Østfold,» Norsk klimaservicesenter, 2022.

Notat

Norconsult

Oppdragsgiver: **Fredrikstad kommune**
Oppdragsnr.: **5133585** Dokumentnr.: **01**

Til: Fredrikstad kommune
Fra: Norconsult AS v/ Gry Helen Olsen
Dato 2023-09-13

Biologisk mangfold

Innledning

Fredrikstad kommune har besluttet å utarbeide en reguleringsplan for å kunne gjenåpne Veumbekken og etablere parkdrag i Holmegata mellom Oslogata og Vesterelva i Fredrikstad. Veumbekken ble lagt i en lukket, ca. 800 m lang kulvert gjennom området på 1920-tallet.

Bakgrunnen for planarbeidet er behov for betydelig oppgradering av vann- og avløpsanlegg i Holmenområdet. Tiltaket vil kreve store ressurser og ha sterk påvirkning på området og beboere i utbyggingsperioden. Derfor skal planarbeidet omfatte både oppgradering av infrastruktur samtidig som tiltaket skal bidra positivt til utvikling av Holmenområdet og byen generelt. Basert på føringer fra Fredrikstad kommune skal reguleringsplanen også sikre at løsningen reetablerer det biologiske mangfoldet i selve kanalen, og om mulig også sikre leveforhold for fisk.

I forbindelse med dette har Norconsult fått i oppdrag å utarbeide et notat som skal vurdere tiltakets begrensninger og muligheter for å legge til rette for biologisk mangfold og gi innspill til tekst i planbeskrivelsen og reguleringsbestemmelsene for å sikre at nødvendige hensyn tas ved utbygging.

I dette notatet ligger de foreløpige planene og beskrivelser med tegninger av tiltaket til grunn for vurderingene av muligheter og begrensninger for biologisk mangfold i Veumbekken (se Figur 2 og Figur 5).

Tiltaksbeskrivelse

Veumbekken skal åpnes opp i Holmegata (se Figur 1). Vesterelva er resipient. Veumbekken skal gå under broer der den krysser gater. Den gjenåpnede bekken er skissert som en utvidelse av dagens kulvert fra krysset Oslogata/Holmegata, med ulike former for elementer i det gjenåpnede bekkeløpet. To terskler er skissert, samt mindre områder med vegetasjon langs kantene i kanalen, trapper, klatrestativ, innsnevringer, brygger etc. (Figur 2).

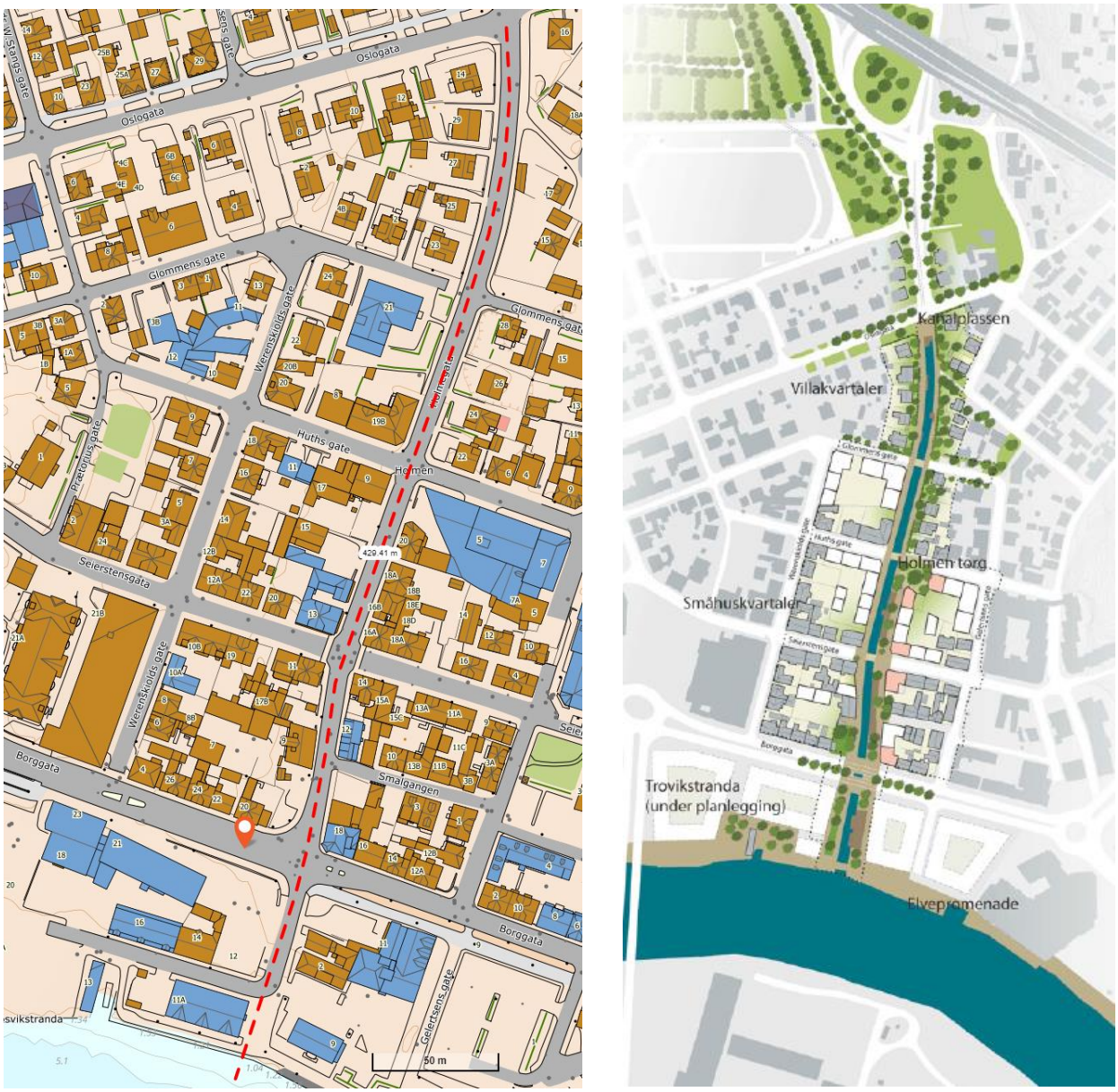
Åpning av bekken vil forlenge vannlinjen langs Vesterelva og fører til en direkte kobling mellom Vesterelva og lavpunktene ved Borggata. Kanalen skal ha en minstebredde på 6,5 meter.

Ved Trovikstranda (Figur 3) skal det opparbeides en grønn park med sitteelementer og trevegetasjon på vestsiden. På nordvestsiden av Borggata skal det også etableres et grønt parkområde med ny trevegetasjon. Ved småhuskvartalene og Holmen torg skal det på østsiden etableres grønne plantefelt og trær. En brygge skal også gå ned i sivet i kanalen (Figur 4). Oppstrøms i kanalen skal det etableres et grønnere preg mellom Glommens gate og Oslogata, med eksisterende hager som en viktig del av miljøet. To terskler skal også etableres her.

Vesterelva vil være påvirket av flo og fjære, som igjen påvirker vannstanden i kanalen. Ved flo står vannet i kulverten i dag helt opp til Oslogate. Det er planlagt at det skal være en viss vanndybde i kanalen til enhver tid.

Det er foreslått at 15 cm bunnsubstrat legges ut i bunnen av kanalen for å bedre forholdene for fisk og bunndyr. Figur 5 skisserer et lengdesnitt av kanalen.

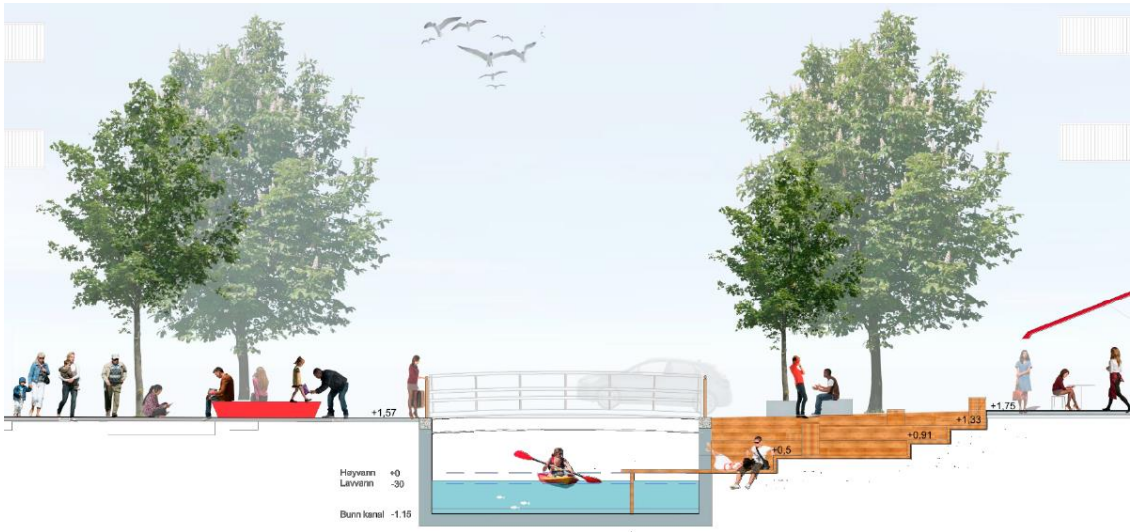
Foreslått løsning vil ved høyvann ha en vanndybde på 1,0 m fra Vesterelva til Glommens gate. Videre oppover fra Glommens gate til Oslogate reguleres vanndybden med to terskler (Figur 6). Disse tersklene skal ha en vanndybde på 20 cm, og bidra til kontrollert vanndybde i et område som er tiltenkt som lekeområde, samtidig som vannspeilet løftes noe. Gatenivået ligger helt øverst i kanalen ca. 1,0 m høyere enn nederst.



Figur 1. Veumbekken skal åpnes opp i Holmegata (rød, stiplet linje på kartet til venstre). Til høyre vises planlagt situasjon for gjenåpningen av Veumbekken.



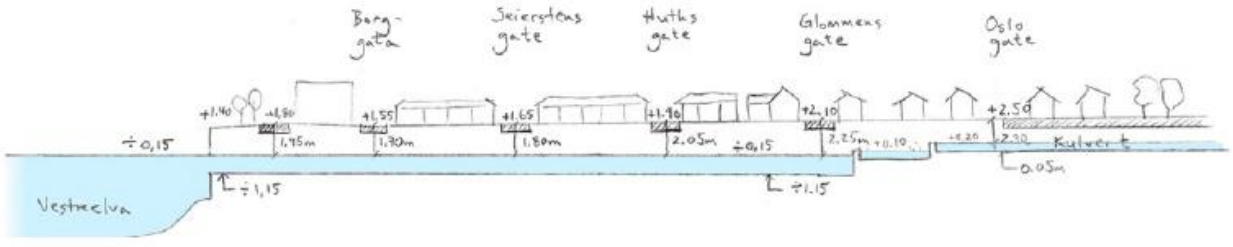
Figur 2. Landskapsplan fra 2015 som viser hvor bekken skal legges og hvilke elementer som skal inngå langs bekken. Øverst i figuren er området ved Trovikstranda, det vil si nedstrøms i kanalen. Midten av figuren viser kanalen ved Holmen torg. Nederst i figuren er området mellom Glommens gate og Oslogate, det vil si oppstrøms i kanalen, hvor det skal etableres to terskler.



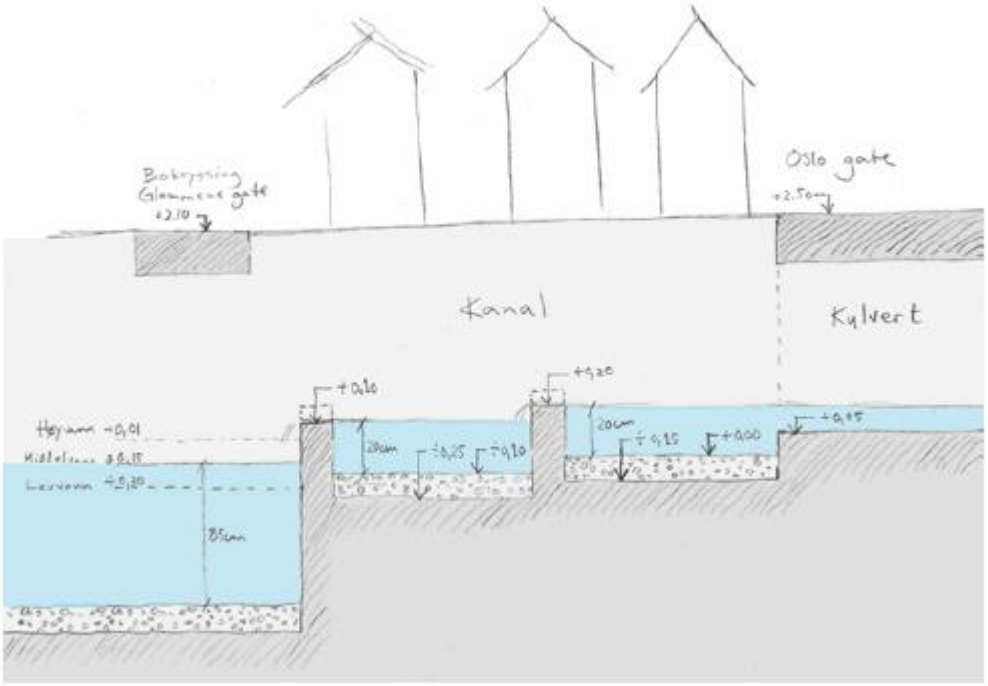
Figur 3. Illustrasjonssnitt fra Trovikstranda fra 2015. På vestsiden skal det opparbeides en grønn park med trevegetasjon. På østsiden skal det tilrettelegges for amfi og brygge.



Figur 4. Illustrasjonssnitt fra landskapsplanens midtre del ved småhuskvartalene og Holmen torg. På østsiden skal det plantes noen trær. Her skal det også være en brygge, samt bunnsubstrater med vegetasjon.



Figur 5. Prinsipplengdesnitt langs kanalen. Snittet viser høyder for bunnkanal, vannoverflaten og gateplan oppover langs Holmegata. Høydereferanse er NN1954.



Figur 6. Sammenpresset lengdesnitt av øvre del av kanalen. Prinsippsnittet viser foreslåtte høyder og vanndybder i området som skal brukes som klatrepark. Vanndybden i klatreparken, det vil si to terskler, er foreslått til 20 cm. Terskelen ved utløpet av kulverten er tenkt å hindre sedimentering i kulverten.

Vurderinger

Generelt om Veumbekken

Ved åpning av de nedre delene av Veumbekken er det av interesse å kjenne til forholdene lenger opp i bekken der den igjen er åpen. Man kan da få et bilde av hvordan bekkevannet som kommer frem til kanalen kan påvirke vannlivet i kanalen.

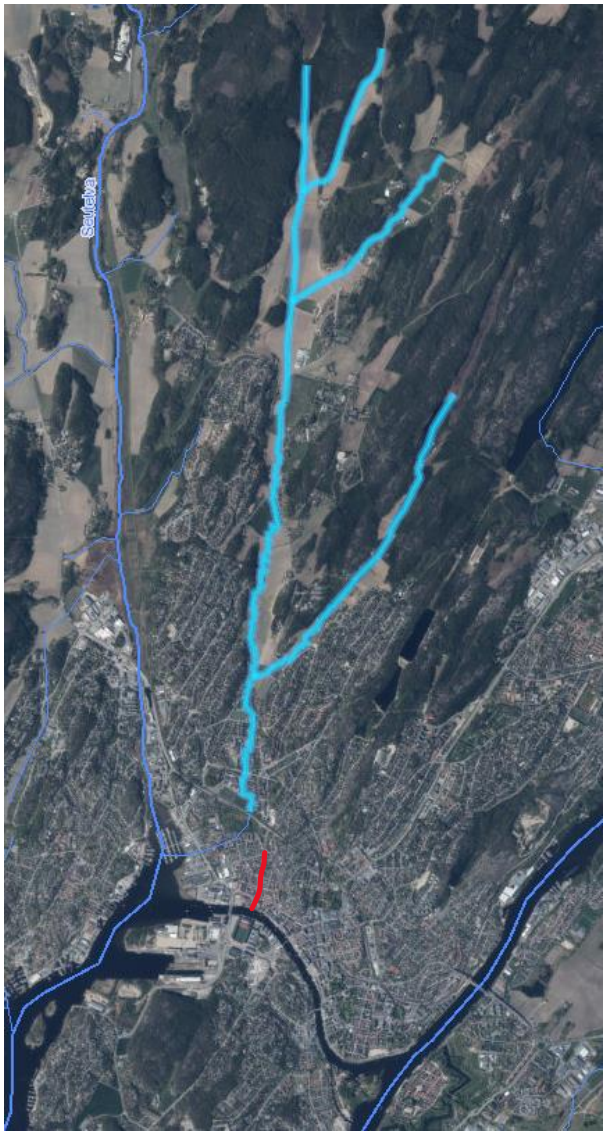
Veumbekken (oppstrøms der den skal gjenåpnes) er i Naturbase registrert som naturtype «viktig bekkedrag» med lokalt viktig verdi. I Naturbase beskrives Veumbekken som følgende:

«Bekken er sterkt forurenset, og bekkeløpet er kanalisert og lukket flere steder. Veumbekken har funksjon som spredningskorridor og småbiotop i et sterkt påvirket landskap, og vurderes som lokalt viktig. Lengst i nord er det foretatt betydelige lukkinger i områder med dyrket mark. Steinsetting forekommer. Kantvegetasjonen varierer i mektighet og sammensetning. Bunnsubstratet består av leire og sand. De nordre delene av nedbørfeltet består hovedsakelig av utmark. Lenger sør er det dyrket mark langs vannstrengen og flere områder med tett bebyggelse (Figur 7). De nordre deler av bekken ligger i et bymarksområde av regional betydning» (Miljødirektoratet, 2023).

Videre beskrives det at vannkvaliteten i Veumbekken er dårlig. Det er problemer med forsøpling og gjengroing i bekkeløpet. I enkelte områder er det også problemer med erosjon ved stor vannføring. Det er stedvis lite kantvegetasjon langs bekken. Kulverter og lange lukkinger er vandringshindre for fisken. Det er registrert tilbakegang i dyrelivet i og langs bekken (Miljødirektoratet, 2023).

Økologisk tilstand i Veumbekken er vurdert til «svært dårlig» i Vann-nett. Det er blant annet registrert svært dårlig tilstand av total fosfor, total nitrogen og ASPT (bunndyr) (Vann-nett, 2023).

Seutelva, som er i nærheten av Veumbekken, er også registrert med naturtype «viktig bekkedrag», med svært viktig verdi. Begrunnelsen er at den har en meget viktig landskapsøkologisk funksjon, stor artsrikdom og mange rødlistearter. En del av elvestrekningen er vernet som Skårakilen naturreservat. Dette skyldes i hovedsak en meget rik spurvefuglfauna.



Figur 7. Kartet viser hvor Veumbekken går i dag. I nord renner bekken gjennom jordbruksområder. I sør er flere områder med tett bebyggelse. Bekken går inn i kulvert oppstrøms jernbanelinjen og FV110, så under bakken øst for gravlunden og nytt boligområde og deretter under Holmegata fram til Vesterelva. Rød strek viser hvor Veumbekken skal åpnes opp i Holmegata. Kilde: NVE Atlas.

Vannføring og vannstand

Åpning av Veumbekken vil forlenge vannlinjen langs Vesterelva og føre til en direkte kobling mellom Vesterelva og lavpunktene ved Borggata i kanalen (se Figur 5). Kanalen skal ha en minstebredde på 6,5 meter. Nedstrøms i kanalen skal bredden være 7,5 m (Figur 3). Ettersom den nedre delen av kanalen er koblet til Vesterelva, kan de vannlevende organismene som svømmer i Vesterelva også svømme inn i kanalen. Utvalgte arter av både fisk og bunnlevende organismer fra Vesterelva har dermed mulighet til å bevege seg inn i mer stillestående vann i kanalen. Det er lite fall og lav vannføring i kanalen, som gjør at vannet blir relativt stillestående. I en rapport om hydrologiske forhold er det beregnet at middelvannføringen i Veumbekken er relativt lav, ca. 0,17 m^3/s. I planbeskrivelsen er det foreslått en vannstand ved høyvann på 1,0 m fra Vesterelva til tersklene ved Glommens gate. Den hydrologiske rapporten viser at ved lavvannføring vil vannstander nedstrøms tersklene i kanalen være kontrollert av tidevannsstanden. Under normale forhold vil vannet oppstrøms tersklene ikke få inntrengning av sjøvann fra Vesterelva, og vannstanden i tersklene bestemmes av vannføringen i bekken.

Generelle forhold

Generelt vil variasjon i bekkeutforming gi større biologisk mangfold. Varierende bekkeutforming med eksempelvis innslag av både stryk og kulper eller dammer gir økt heterogenitet, som gir flere ulike habitater. Dermed kan flere organismer trives, og det biologiske mangfoldet øker. Ut fra planbeskrivelsen synes Veumbekken å ha relativt lik utforming med lite variasjon fra utløpet til kulverten ved Oslogata og ned til Vesterelva, ettersom det er en kanal uten fall med begrensede muligheter for naturlig utforming (Figur 2). Dette vil være begrensende for mulighetene til å etablere et større biologisk mangfold i kanalen.

Ved gjenåpning av Veumbekken vil det ikke være flomsoner i kanalen. Dette fører blant annet til færre skjuleplasser for fisk og mindre tilførsel av næring til bekken under flomepisoder. I en kanal med rette vegger og lite bekkenær og tett vegetasjon vil det følgelig bli færre naturlige skjulesteder for fisk også under normalvannføring/normalvannstand.

En generell utfordring for urbane bekker er også nærheten til trafikkerte veier. Avrenning av bl.a. tungmetaller og veisalt (vinterstid) fra biltrafikk kan ha toksiske effekter på vannøkosystemet. Ved gjenåpning av Veumbekken skal en trafikkert bro fra Borggata krysse kanalen. Utover dette blir det lite trafikk langs kanalen, og den reelle påvirkningen av veiavrenning vil antakelig ikke være en stor utfordring for koloniseringen av organismer i kanalen.

Fisk

I Vesterelva og elvene rundt er det registrert ulike arter fisk, som skrubbe, ål, ørret, abbor, og enkeltobservasjoner av bl.a. ørekyt, gullbust og vederbuk (Artsdatabanken, 2023). Skrubbeflyndre er en fisk som trives i grunt vann, og kan finnes både på løs bunn og på hard bunn med algevegetasjon. Skrubbe er en veldig tolerant art, og kan derfor vandre inn i kanalen og trives der også.

Abbor kan kanskje også vandre inn i kanalen. Abbor er observert i området, og er en art som generelt er utbredt i både ferskvann og brakkvann. Den kan finnes i svært mange typer vann og vassdrag. Abboren er robust og tåler stor variasjon i vannkvalitet.

Sjøørret kan også finne veien inn i kanalen, men vil ikke finn funksjonsområder her da det i hovedsaker er stillestående eller svært sakteflytende vann i kanalen.

I kanalen er det planlagt å legge ut ca. 15 cm løst bunnsubstrat. Dette for å bedre forholdene for fisk og bunndyr. Det forventes at dette bunnsubstratet med tiden vil slammes til og preges av finere partikler, med mindre vannhastigheten i kanalen skulle bli veldig stor med jevne mellomrom. I slike tilfeller kan noe av

finsedimentene bli spylt ut fra kanalen. Oppstrøms i Veumbekken, hvor bekken ikke er lagt i en lukket kulvert, består bunnsubstratet av leire og sand. Dette bidrar også til at bunnforholdene i den gjenåpnede kanalen, med tiden kan bli dekket av fine sedimenter. Disse forholdene gjør at kanalen er mindre egnet for arter som liker grus og steinbunn.

I de to tersklene lengst oppstrøms i kanalen vil trolig sedimentene med tiden bygges opp litt annerledes enn ellers i kanalen. Under flomepisoder transporterer bekken med seg grovere løsmasser enn ellers. I kulpene mellom tersklene vil vannhastigheten senkes noe og de større partiklene kan sedimenteres ut her, mens finere partikler transporteres videre nedstrøms i kanalen. Dermed kan bunnsubstratet i tersklene bestå av grovere sedimenter framfor fine partikler. Dersom det holdes et tilstrekkelig vanndyp og det er tilstrekkelig vannføring i tørre perioder kan området ha potensiale som gyteområde for sjøørret.

Dersom de to tersklene skal legges til rette for annen aktivitet, som klatrepark foreslått i planbeskrivelsen, er det mindre sannsynlig at sjøørreten vil benytte dette området.

Ål er også observert i Vesterelva, men vil trolig ikke trives i kanalen. Kanalen ser ut til å bli godt eksponert for direkte sollys. Dette er ikke ideelle forhold for ål, da den er lyssensitiv. Ål lever også vanligvis på elvebunnen under steiner, i mudder og i sprekker. Gitt de rette veggene i kanalen og bunnsubstrat trolig bestående av fine sedimenter vil det være få skjulesteder for ål i kanalen.

Andre organismer

Når det gjelder kolonisering av bunndyr, forventes det at det er de artene som trives i bløte masser med finkornede bunnsedimenter som vil etablere seg, etter hvert som bunnsubstratet slammes til. Bunnsubstrat i kanalen er også gunstig for kolonisering av begroingsalger. Begroingsalger kan virke positivt inn på vannøkosystemet, eksempelvis ved økt biologisk mangfold, ved at de blir beitet på av bunndyr, tilfører organisk materiale til kanalen og renser vannet for næringssalter.

Ulike ender og andre fugler kan også benytte kanalen. Eksempelvis viser registreringer i artsdatabanken at bl.a. stokkand, toppand, kvinand, fiskemåke og hettemåke er observert i og rundt Vesterelva (Artsdatabanken, 2023).

Kantsoner

Generelt bidrar kantsoner langs bekker til økt biologisk mangfold. Trær og annen kantvegetasjon har flere positive innvirkninger på vannøkosystemet. Kantsonen er blant annet viktig for interaksjoner mellom habitater på land og i vann. Trær og annen kantvegetasjon bidrar også med tilførsel av organisk materiale som blader og død ved. Dette er viktig næring for blant annet bunndyr. Vellykket rekolonisering av bunndyr i gjenåpnede bekker har tidligere vist seg å være avhengig av diversitet i substrater og tilgang på grovt organisk materiale (f.eks. grener og løv fra trær).

Ut fra planbeskrivelsen kommer kanalens kantsone til å bestå av noen plantefelt og trær langs kanalen. Disse trærne kan skape en form for landskapsøkologisk korridor, som bidrar med stor opplevelsesverdi. Ved å plante trærne nærmest mulig vannkanten kan den biologiske verdien av dem bli større. Da kan trærne bidra til større nedfall av organisk materiale i vannet, samt gi mer skygge. Tilgang på skygge fra kantvegetasjon kan ha stor betydning for kolonisering av vannlevende organismer i en bekk.

Særlig i små, grunne bekker med lav vannføring, slik som Veumbekken, kan vanntemperaturen bli svært høy sommerstid ved mye eksponering av direkte sollys. Slike høye vanntemperaturer kan være utfordrende for både fisk og andre vannlevende organismer.

Det er skissert inn mindre områder med vegetasjon langs kantene i kanalen (Figur 2). Disse flekkene med vegetasjon er relativt små og usammenhengende og vil dermed ikke ha noen særlig stor biologisk verdi. Det

vil derimot gi kanalen et lite preg av natur, og kan fungere som skjulested og næringskilde for noen organismer. For at disse avsatte planteområdene i større grad skal kunne fungere som skjulested for fisk og andre vannlevende organismer under flomepisoder, kan vannplantene (gjerne takrør) eksempelvis plantes i kasser. Da kan man unngå at vannplantene skylles vekk under perioder med høyere vannføring. Utforming og mulighet for å ha slike områder med vannplanter må avklares opp mot hydrologisk kapasitet i kanalen.

Oppsummering

Hovedeffekten av å åpne Veumbekken for biologisk mangfold er at fisk og andre vannlevende organismer i Vesterelva får muligheten til å bevege seg inn i kanalen. Eksempelvis er både skrubbeflyndre og abbor, begge observert i Vesterelva, tolerante fiskearter som også kan trives i stillestående vann. Disse vil trolig svømme inn i kanalen. Fisken vil antakelig også kunne ses av publikum som går tur langs kanalen. Forholdene i kanalen er lite egnet for bl.a. sjøørret og delvis ål grunnet lav vannhastighet, finkornet bunnsubstrat ved tilslamming og bruk av deler av kanalen til lekeområder. Slik skissen av kanalen og tersklene foreligger i planbeskrivelsen per nå, vil tiltaket likevel ikke være til hinder for at sjøørret eller annen fisk som håndterer noe spranghøyde kan vandre videre i bekken dersom den senere skulle åpnes videre oppover.

Sammenlignet med naturen utenfor byggesonen vil det være begrenset hvor mye parkdraget vil kunne bidra til økt biologisk mangfold. Men transformasjon fra vei til park i så urban sammenheng vil allikevel ha en liten positiv effekt på biologisk mangfold og samtidig gi et viktig bidrag til økosystemtjenester i byen. Det er vesentlig at trærne i parkdraget får gode vekstforhold. Ved å plante trærne litt nærmere kanalkanten kan det gi økt biologisk verdi på grunn av tilgang på skygge og organisk materiale for de vannlevende organismene.

Referanser

Artsdatabanken. (2023, Juni 12.). *Artskart*. Hentet fra https://artskart.artsdatabanken.no/

Miljødirektoratet. (2023, Juni 20.). *Naturbase kart*. Hentet fra https://naturbase.no/

Vann-nett. (2023, Juni 22.). *Vann-nett*. Hentet fra https://vann-nett.no/portal/

J01	2023-09-13	For bruk	gryols	lesim	beb
Versjon	**Dato**	**Beskrivelse**	**Utarbeidet**	**Fagkontrollert**	**Godkjent**

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.





Merknad:
Høydereferanse NN1954

Endringe gjelder området sør for Borggata med bakgrunn i samordning av planforslag for Veumbekken-Holmen og transformasjon av Trosvvikstranda:
- Plassering av kanalen
- Bredde Borggata (2 feltsvei med sykkelfelt)
- Avgrensning parkdraget
- Tilrettelegging for ny bro mellom Borggata og strandpromenade

0 10 20 30 40 50 m

TEGNFORKLARING

- Grusdekke
- Tredekke
- Hardt dekke
- Eksist. hager
- Gress
- Plantekasser / bed
- Nye trær
- Eksist. trær
- Vegetasjon i kanal
- Rampe
- Benker og bord
- Felt av smågatestein
- Eksist. bygg
- Nye bygg
- Adkomst via parken
- Rekkverk
- Gjerde mot naboer
- Eiendomsgrense
- Markering sykkelvei
- Sykkelparkering
- Pullert
- Kantsone

Revisjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontroll	Godkjent
C03	2023-09-20	Revisjon ifb. med nytt offentlig ettersyn	Siurn	IngSae	BEB
C02	2015-04-13	Landskapsplan - revidert forprosjekt	GLL	KJESP	BEB
A01	2012-04-30	Landskapsplan forprosjekt	GLL	GKR	TBM

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som fremgår nedenfor. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Fredrikstad kommune

Målestokk 1:500 (A1) / 1:1000 (A3)

Veumbekken
Landskapsplan
Oversiktsplan

Norconsult

Oppdragsnummer	Tegningsnummer	Revisjon
5133585	L - 300	C03

"C:\Users\siurn\appdata\local\temp\AcPublish_22\02\\L-300-303.dwg - siurn - Plottet 2023-09-20, 19:20:35 - LAYOUT = L300 - XREF = T_KART_Eksisterende VA, T_Illustrasjonsplan_veg_20150209, L-plan_hatch_eksist_bebyggelse, T_30 Situasjonsplan, L-plan"



Merknad:
Høydereferanse NN1954

Endringe gjelder området sør for Borggata med bakgrunn i samordning av planforslag for Veumbekken-Holmen og transformasjon av Trosvvikstranda:
- Plassering av kanalen
- Bredde Borggata (2 feltsvei med sykkelfelt)
- Avgrensning parkdraget
- Tilrettelegging for ny bro mellom Borggata og strandpromenade

0 5 10 15 20 25 m

TEGNFORKLARING

Grusdekke	Eksist. hager	Nye trær	Rampe	Eksist. bygg	Rekkverk	Markering sykkelvei	Kantsone
Tredekke	Gress	Eksist. trær	Benker og bord	Nye bygg	Gjerde mot naboer	Sykkelparkering	
Hardt dekke	Plantekasser / bed	Vegetasjon i kanal	Felt av smågatestein	Adkomst via parken	Eiendomsgrense	Pullert	

Revisjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontroll	Godkjent
C03	2023-09-20	Revisjon ifb. med nytt offentlig ettersyn	Siurn	IngSae	BEB
C02	2015-04-13	Landskapsplan - revidert forprosjekt	GLL	KJESP	BEB
A01	2012-04-30	Landskapsplan forprosjekt	GLL	GKR	TBM

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som fremgår nedenfor. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Fredrikstad kommune

Målestokk 1:250 (A1) / 1:500 (A3)

Veumbekken
Landskapsplan
Nedre del

Norconsult

Oppdragsnummer	Tegningsnummer	Revisjon
5133585	L - 301	C03

"C:\Users\siurn\appdata\local\temp\AcPublish_22\01\L-300-303.dwg - siurn - Plottet: 2023-09-20, 19:19:22 - LAYOUT = L301 - XREF = T_KART_Eksisterende VA, T_Illustrasjonsplan_veg_20150209, L-plan_hatch_eksist_bebyggelse, T_3D Situasjonsplan, L-plan"



Merknad:
Høydereferanse NN1954

Endringe gjelder området sør for Borggata med bakgrunn i samordning av planforslag for Veumbekken-Holmen og transformasjon av Trosvvikstranda:
- Plassering av kanalen
- Bredde Borggata (2 feltsvei med sykkelfelt)
- Avgrensning parkdraget
- Tilrettelegging for ny bro mellom Borggata og strandpromenade

0 5 10 15 20 25 m

TEGNFORKLARING

- Grusdekke
- Tredekke
- Hardt dekke
- Eksist. hager
- Gress
- Plantekasser / bed
- Nye trær
- Eksist. trær
- Vegetasjon i kanal
- Rampe
- Benker og bord
- Felt av smågatestein
- Eksist. bygg
- Nye bygg
- Adkomst via parken
- Rekkverk
- Gjerde mot naboer
- Eiendomsgrense
- Markering sykkelvei
- Sykkelparkering
- Pullert
- Kantsone

Revisjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontroll	Godkjent
C03	2023-09-20	Revisjon ifb. med nytt offentlig ettersyn	Siurn	IngSae	BEB
C02	2015-04-13	Landskapsplan - revidert forprosjekt	GLL	KJESP	BEB
A01	2012-04-30	Landskapsplan forprosjekt	GLL	GKR	TBM

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som fremgår nedenfor. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Fredrikstad kommune

Målestokk 1:250 (A1) / 1:500 (A3)

Veumbekken
Landskapsplan
Midtre del

Norconsult

Oppdragsnummer	Tegningsnummer	Revisjon
5133585	L - 302	C03

"C:\Users\siurn\appdata\local\temp\AcPublish_22397\VL-300-303.dwg - siurn - Plottet: 2023-09-20, 19:12:1 - LAYOUT = L302 - XREF = T_KART_Eksisterende VA, T_Illustrasjonsplan_veg_20150209, L-plan_hatch_eksist_bebyggelse, T_3D Situasjonsplan, L-plan"



Merknad:
Høydereferanse NN1954

Endringe gjelder området sør for Borggata med bakgrunn i samordning av planforslag for Veumbekken-Holmen og transformasjon av Trosvvikstranda:
- Plassering av kanalen
- Bredde Borggata (2 feltsvei med sykkelfelt)
- Avgrensning parkdraget
- Tilrettelegging for ny bro mellom Borggata og strandpromenade

0 5 10 15 20 25 m

TEGNFORKLARING

- Grusdekke
- Tredekke
- Hardt dekke
- Eksist. hager
- Gress
- Plantekasser / bed
- Nye trær
- Eksist. trær
- Vegetasjon i kanal
- Rampe
- Benker og bord
- Felt av smågatestein
- Eksist. bygg
- Nye bygg
- Adkomst via parken
- Rekkverk
- Gjerde mot naboer
- Eiendomsgrense
- Markering sykkelvei
- Sykkelparkering
- Pullert

Revisjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontroll	Godkjent
C03	2023-09-20	Revisjon ifb. med nytt offentlig ettersyn	Siurn	IngSae	BEB
C02	2015-04-13	Landskapsplan - revidert forprosjekt	GLL	KJESP	BEB
A01	2012-04-30	Landskapsplan forprosjekt	GLL	GKR	TBM

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som fremgår nedenfor. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Fredrikstad kommune

Målestokk 1:250 (A1) / 1:500 (A3)

Veumbekken
Landskapsplan
Øvre del

Norconsult

Oppdragsnummer	Tegningsnummer	Revisjon
5133585	L - 303	C03

"C:\Users\siurn\appdata\local\temp\AcPublish_22398\VL-300-303.dwg - siurn - Plottet: 2023-09-20, 19:13 - LAYOUT = L303 - XREF = T_KART_Eksisterende VA, T_Illustrasjonsplan, T_Illustrasjonsplan_veg_20150209, L-plan_hatch_eksist_bebyggelse, T_3D Situasjonsplan, L-plan"

Det henvises til planforslaget på Trosvikstranda

Revisjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontroll	Godkjent
C03	2023-09-19	Revisjon ifb. med nytt offentlig ettersyn	Siurn	ingSae	BEB
C02	2015-04-13	Landskapsplan - revidert forprosjekt	GLL	KJESP	BEB
A01	2012-04-30	Landskapsplan-forprosjekt	GLL	GKR	TBM

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som fremgår nedenfor. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Fredrikstad kommune

Målestokk 1:50 (A3)

Veumbekken
Landskapsplan
Illustrasjonssnitt A - A'

Norconsult

Oppdragsnummer	Tegningsnummer	Revisjon
5133585	L - 310	C03

"C:\Users\siurn\appdata\local\temp\AcPublish_22392\LL_310.dwg - siurn - Plottet: 2023-09-20, 11:21:13 - LAYOUT = L310 - XREF = L_snitt"

Det henvises til planforslaget på Trosvikstranda

Revisjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontroll	Godkjent
C01	2023-09-19	Til offentlig ettersyn	Siurn	ingSae	BEB

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som fremgår nedenfor. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Fredrikstad kommune

Målestokk
1:50 (A3)

Veumbekken
Landskapsplan
Illustrasjonssnitt B - B'

Norconsult

Oppdragsnummer	Tegningsnummer	Revisjon
5133585	L - 313	C01

"C:\Users\siurn\appdata\local\temp\AcPublish_22388\LL_310.dwg - siurn - Plottet: 2023-09-20, 09:56:55 - LAYOUT = L313 - XREF = L_snitt"





C03	2023-09-19	Revisjon ifb. med nytt offentlig ettersyn	Siurn	ingSae	BEB
C02	2015-04-13	Landskapsplan - revidert forprosjekt	GLL	KJESP	BEB
A01	2012-04-30	Landskapsplan-forprosjekt	GLL	GKR	TBM
Revisjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontroll	Godkjent

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som fremgår nedenfor. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Fredrikstad kommune

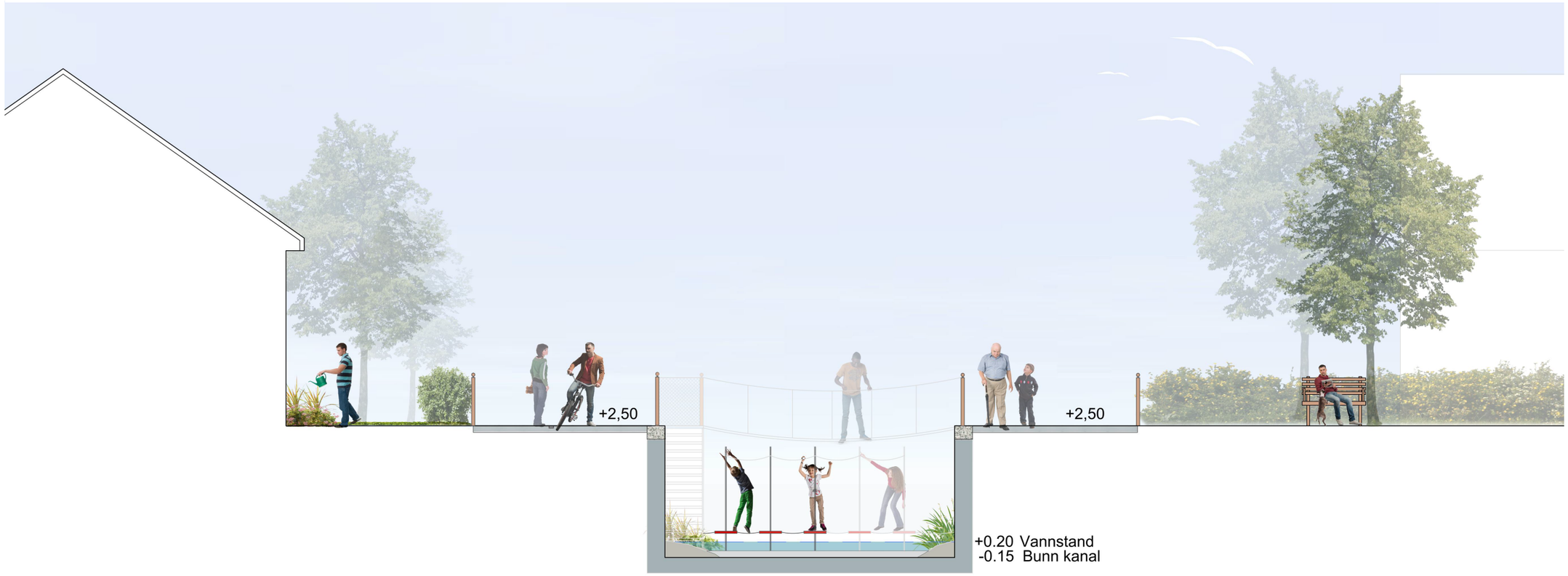
Målestokk 1:100 (A3)

Veumbekken
Landskapsplan
Illustrasjonssnitt C-C'

Norconsult

Oppdragsnummer	Tegningsnummer	Revisjon
5133585	L - 311	C03

"C:\Users\siurn\appdata\local\temp\AcPublish_31264\NL_311.dwg - siurn - Plottet: 2023-09-19, 15:17:47 - XREF = L_Snitt"



Privat hage	Fortau/sykkelvei	Kanalløp	Fortau
4	4	6,5	3,6

D

D'

Revisjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontroll	Godkjent
C03	2023-09-19	Revisjon ifb. med nytt offentlig ettersyn	Siurn	IngSae	BEB
C02	2015-04-13	Landskapsplan - revidert forprosjekt	GLL	KJESP	BEB
A01	2012-04-30	Landskapsplan-forprosjekt	GLL	GKR	TBM

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som fremgår nedenfor. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Fredrikstad kommune

Målestokk 1:50 (A1)/1:100 (A3)

Veumbekken
Landskapsplan
Illustrasjonssnitt D-D'

Norconsult

Oppdragsnummer	Tegningsnummer	Revisjon
5133585	L - 312	C03

"C:\Users\siurn\appdata\local\temp\AcPublish_31262\VL_312.dwg - siurn - Plottet: 2023-09-19, 15:04:44 - XREF = L_Snitt"

Notat

Norconsult

Oppdragsgiver: **Fredrikstad kommune**
Oppdragsnr.: **5133585** Dokumentnr.: **GEO-02**

Til: Fredrikstad kommune v/Anders Pettersen-Granli
Fra: Norconsult AS v/Keren Schwartz
Dato 2025-01-22

Veumbekken – Områdestabilitet iht. NVEs veileder 1/2019

1 Introduksjon

Norconsult har fått i oppdrag av Fredrikstad kommune å vurdere områdestabilitet ifb. med planarbeid for detaljregulering av Veumbekken - Holmen og åpningen av Veumbekken.

Ifølge TEK17 § 7 [1] Sikkerhet mot naturpåkjenninger, skal byggverk plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger som for eks. flom, stormflo og ras. Tomta ligger under marin grense, med mulig kvikk- og sprøbruddmateriale i grunn. Dette utløser krav til vurdering av områdestabilitet i henhold til NVEs veileder 1/2019 [2] Sikkerhet mot kvikkleireskred

Det er tidligere utarbeidet notat med vurdering av områdestabilitet iht. NVEs veileder 1/2014 [3]. Det vises til Norconsults dokument nr. 5133585-GEO1 datert 2015-02-02 [4].

Dette notatet oppsummerer den geotekniske vurderingen av områdestabiliteten for det aktuelle området iht. myndighetskrav og spesifikt NVEs veileder 1/2019 [2]. I v*ersjon J02 er det innarbeidet data fra grunnundersøkelser utført i 2024 samt at det gis informasjon om forhold ved sjøfronten.*

2 Topografi og kvartærgeologi

Veumbekken ligger i dag i kulvert under Holmegata, og har utløp i Vesterelva. Området som nå reguleres er vist i Figur 1 under.

Ved krysset Oslogata - Holmegata ligger terrengnivå på ca. kote +2,4 (NN2000). Terrenget heller slakt ned mot Vesterelva, og ved Trosvikstranda ligger terrenget på ca. kote + 1,8. Ca. 130 m øst for Holmegata er det berg i dagen som stiger bratt oppover. Berget er eksponert, og det er lite eller ingen vegetasjon her.

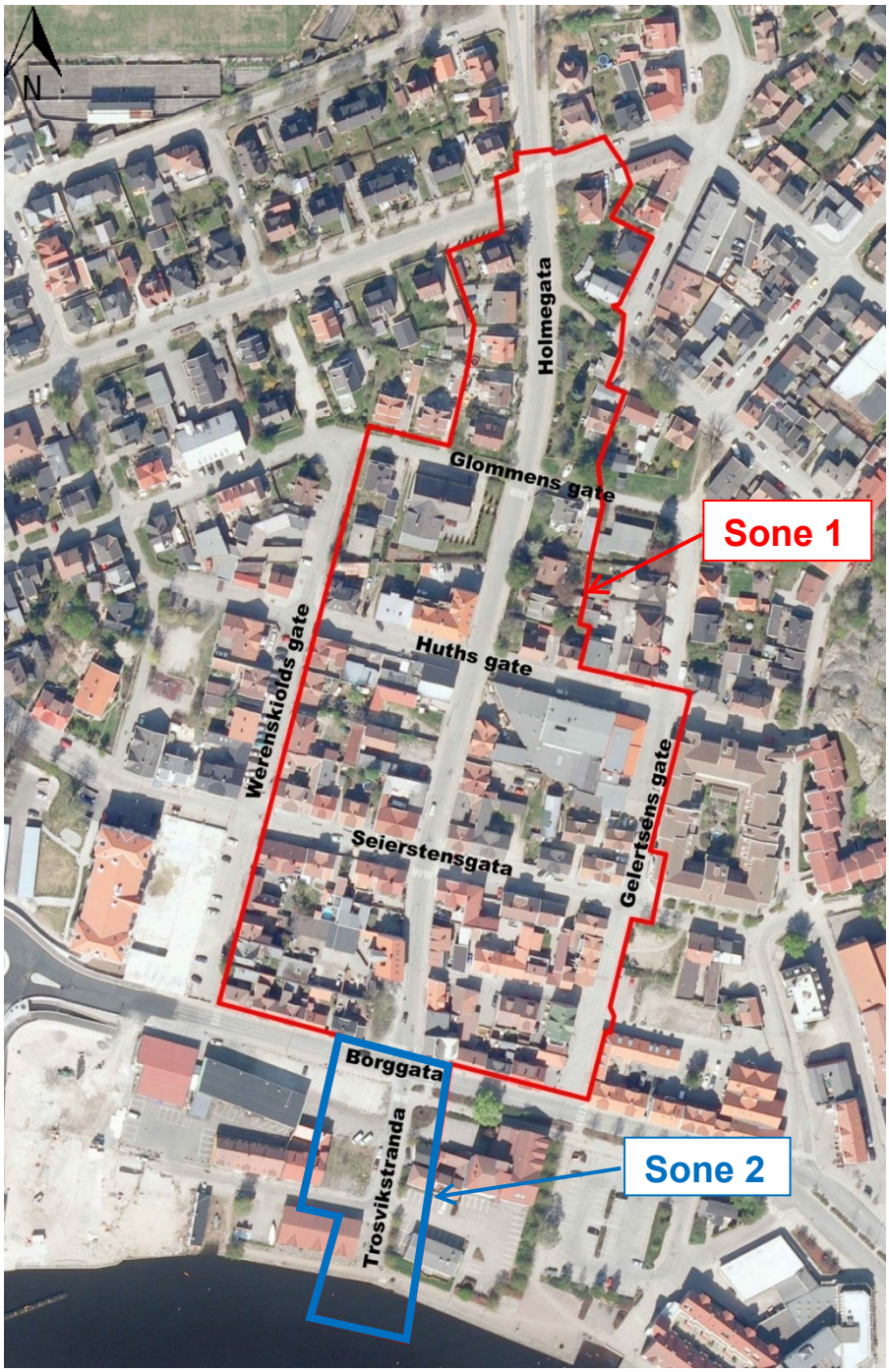
Området ligger under marin grense. Kvartærgeologisk (løsmasse-) kart fra NGU er vist i Figur 2. Kartet viser at området beskrives som:

- *Tykk havavsetning (lyseblått) – Finkornige, marine avsetninger med mektighet fra 0,5 m til flere ti-talls meter. Avsetningstypen omfatter også skredmasser fra kvikkleireskred, ofte angitt med tilleggssymbol. Det er få eller ingen fjellblotninger i området*
- *Fyllmasser (grått) – tilførte masser*
- *Bart fjell, stedvis tynt dekke (rosa) – Brukes om områder som stort sett mangler løsmasser, mer enn 50 % av arealet er fjell i dagen.*

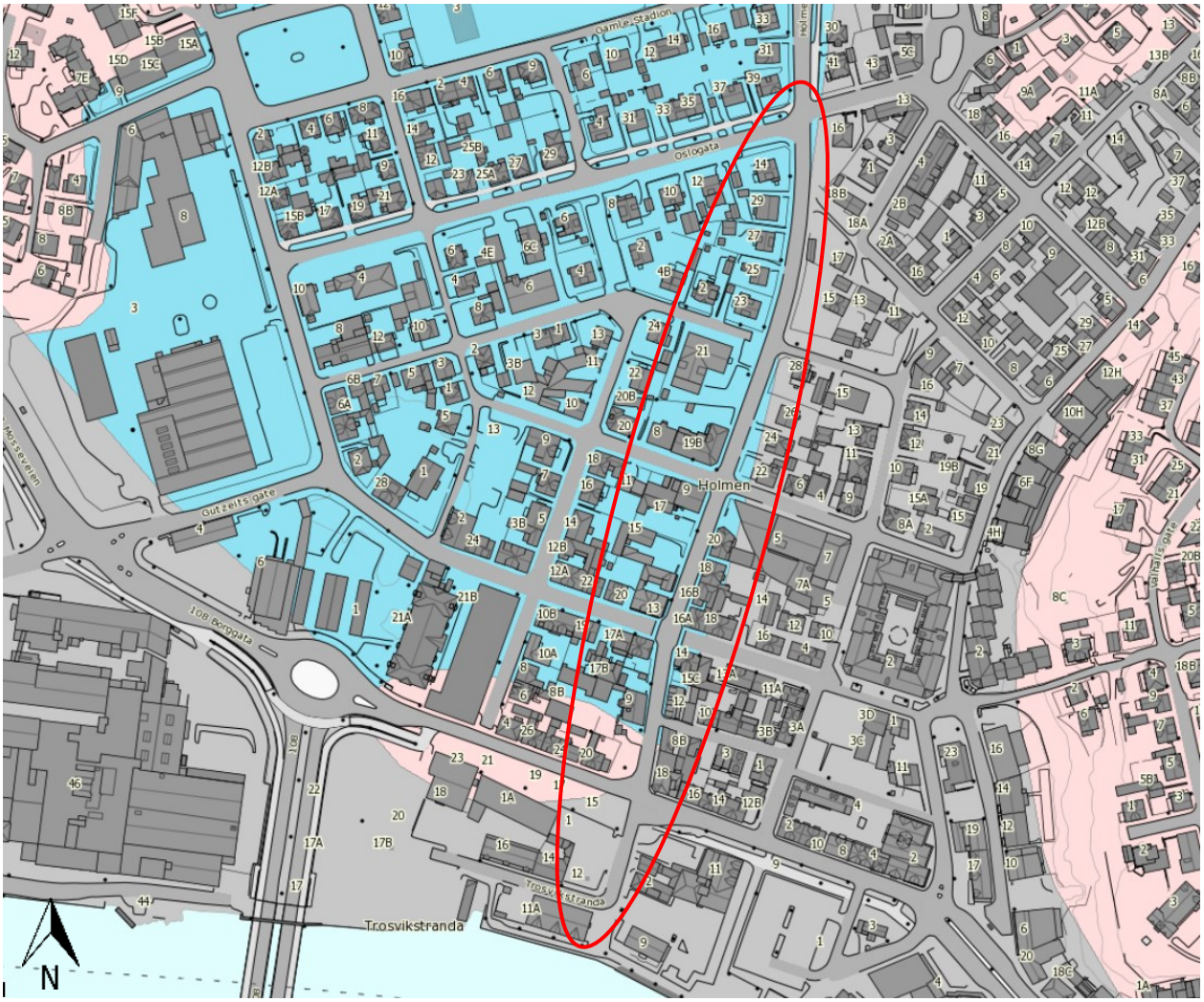
Ifølge løsmassekartet ligger Veumbekken på grensen mellom fyllmasser og tykk havavsetning. Videre viser kartet et mindre område med "bart fjell, stedvis tynt dekke" vest for krysset Holmegata – Borggata. Det er også registrert "bart fjell, stedvis tynt dekke" nordøst og nordvest for det aktuelle området.

Søk på skrednett.no viser at Fredrikstad ligger i et aktsomhetsområde for kvikkleireskred. Det er imidlertid ikke definert noen fare- eller risikoområder i Fredrikstad sentrum. Det er registrert én uspesifisert

skredhendelse i en bratt skråning ved Vestre Frydensberg vei (nord for Holmen), men dette vurderes å ikke påvirke det aktuelle området.



Figur 1: Skisse planavgrensning (bakgrunn er flybilde fra 2015)



Figur 2: Løsmassekart Holmen, ref.: http://geo.ngu.no/kart/losmasse/

3 Forhold ved strandsonen

Sjøfronten ved Vesterelva består i dag av kai som antas å være bygget på 1960-tallet. Gjennom kommunen og Rambøll (som har jobbet med flere kailøsninger i området) har Norconsult fått oversendt notat med bilder tatt ved lavvann og en skisse av antatt tverrsnitt av kaikonstruksjon.

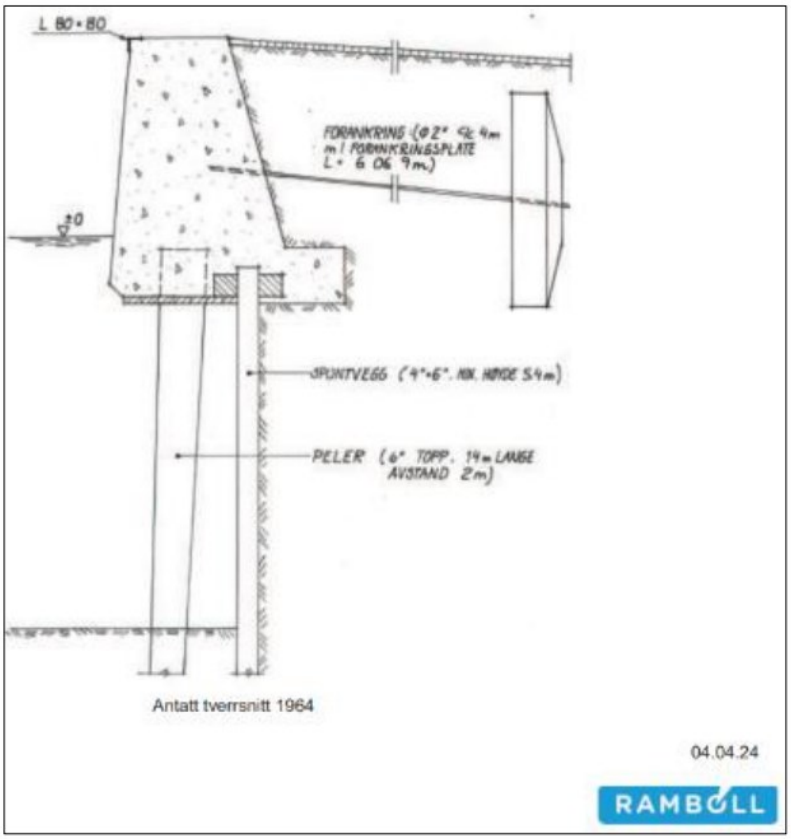
Det ser ut til at bilder og tverrsnitt samsvarer og viser trepeler under kaifrontbjelken og antatt trespunt bakenfor. Horisontale laster er ivaretatt ved forankringsplate i bakkkanten. Tverrsnittet er ikke målsatt så nøyaktige dimensjoner er ikke kjent.

Som en del av detaljprosjektering er det planlagt videre utredning av dagens sjøfront samt løsning med spunt av stålnåler der sjøfronten justeres.

Dette vil si at både eksisterende og fremtidig sjøfront er ikke utsatt for erosjon.



Figur 3: Bilder tatt ved ekstremt lavvann. Foto: Rambøll



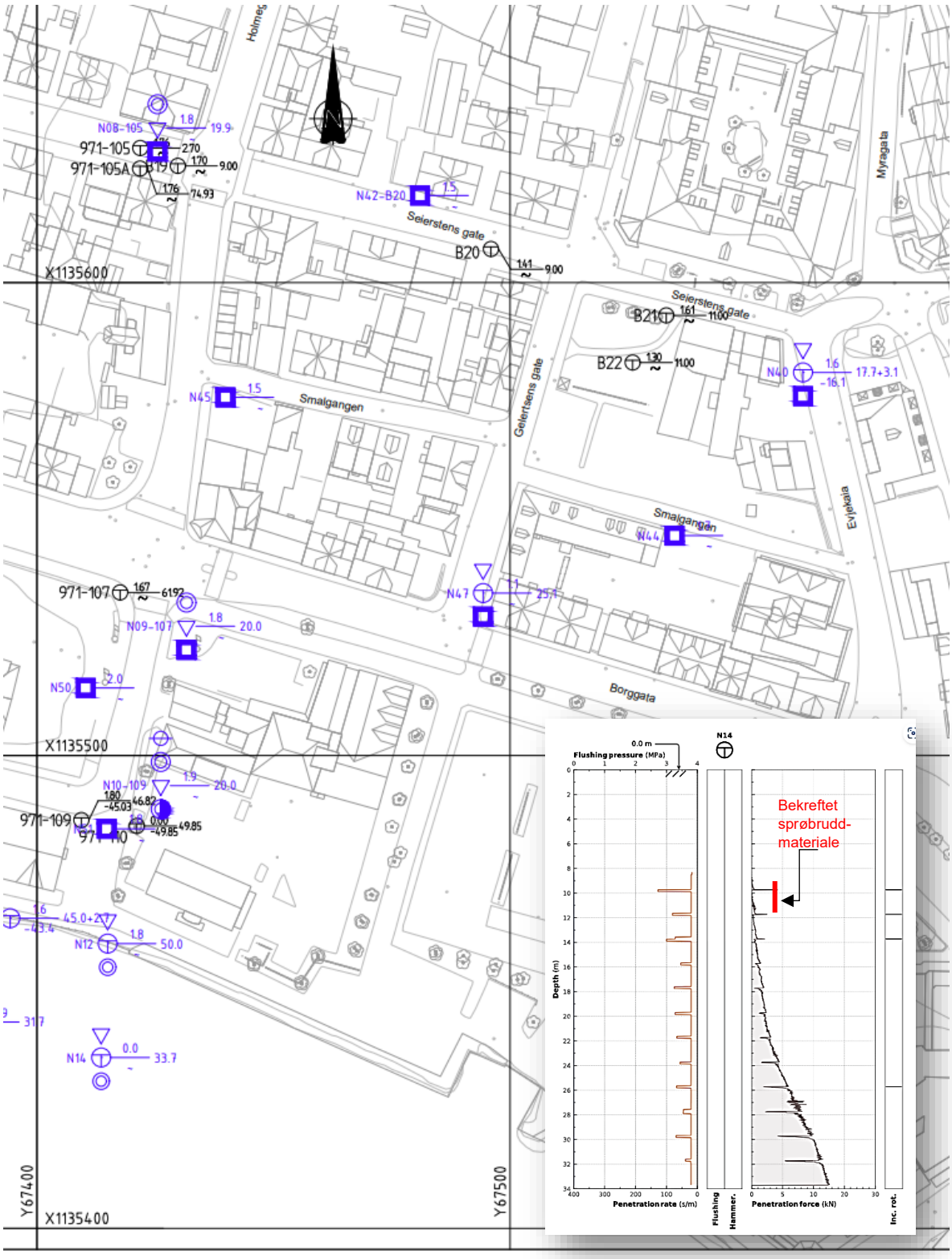
Figur 4: Figur viser antatt tverrsnitt av kaifront, utarbeidet av Rambøll

4 Utførte grunnundersøkelser

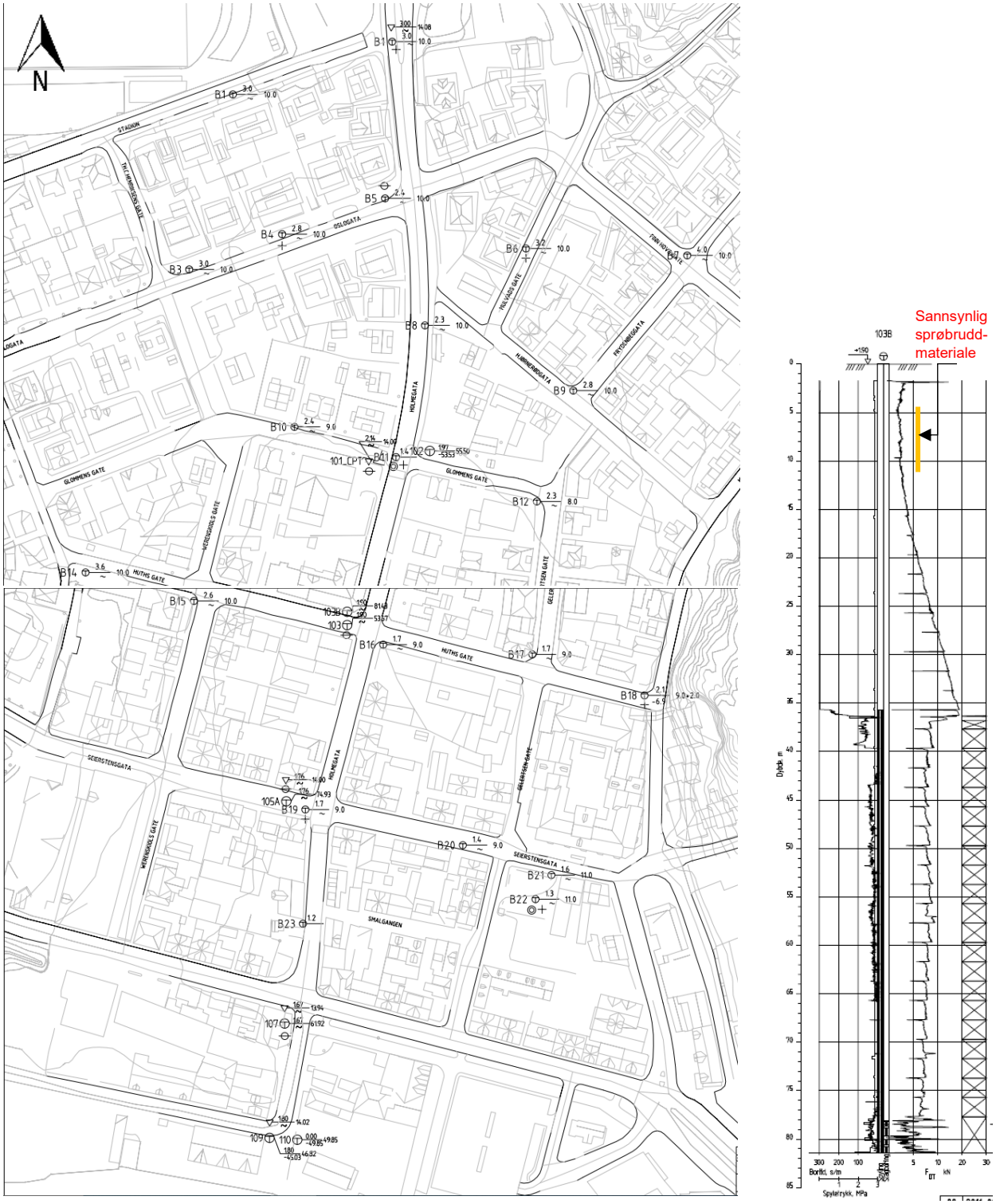
Det er utført grunnundersøkelser langs Veumbekken ved tre omganger: av Norconsult Fältgeoteknik AB i 2007 [7], Norconsult i 2011 [5] og Norconsult i 2024 [4]. Resultatene fra boringene ved Holmegata viser homogene grunnforhold, med marine avsetninger til store dybder. Øst og vest for Holmegata er det påtruffet berg. Det vises til borplan og profil i Figur 5 til Figur 7.



Figur 5: Oversikt over grunnundersøkelser tatt i 2024 [4]



Figur 6: Utsnitt fra borplan som viser grunnundersøkelser tatt i 2024 ved Sone 2/ elva [4]



Figur 7: Borplan og typisk profil [5][7]

5 Grunnforhold

Resultatene fra boringene ved Holmegata viser homogene grunnforhold, med fyllmasser eller/ og tørrskorpeleire over leire til store dybder. Berg ble påtruffet kun i boringer tatt i Sone 1, øst og vest for Holmegata.

Stedvis viser leira avtakende boremotstand, noe som kan indikere sprøbrudd- eller kvikkmateriale. I den forbindelsen er det tatt opp leirprøver i borpunkt B11 [7] og N02, N04, N06-N10, N12 og N14 [5].

Resultater fra laboratorieundersøkelsene av disse prøvene viser skjærfasthet på c_u = 18-64 kPa, og omrørt skjærfasthet på $c_{u,r}$ = 0,8-4,9 kPa (se Figur 9). Sensitiviteten varierer fra 18 til 45.

NVEs veileder 1/2019 [1] angir følgende:

- Kvikkleire er leire som i omrørt tilstand har omrørt skjærfasthet $c_{u,r} \leq 0,5$ kPa, i henhold til NS8015 («gammel konusstandard»). Etter ISO 17892-6:2017 tilsvarer dette omrørt skjærfasthet på 0,33 kPa.
- Sprøbruddmateriale defineres som omrørt skjærfasthet, $c_{u,r} \leq 2,0$ kPa i henhold til NS8015. Etter ISO 17892-6:2017 tilsvarer dette omrørt skjærfasthet på 1,27 kPa.

I dette tilfellet viser laboratorieundersøkelsene leire med $c_{u,r} \leq 2,0$ kPa iht. NS8015 eller $c_{u,r} \leq 1,27$ kPa iht. ISO 17892-6:2017, men $c_{u,r} > 0,5$ kPa dvs. at leira defineres som sprøbruddmateriale, og *ikke* kvikkleire.

Grunnvannsnivå er innmålt å ligge 1,1-1,6 m under terreng tilsvarende kote +0,7- +1,3 [5].

Pos. /ID	Type [-]	Dybde [m]	Klassifisering	W [%]	TG [-]	GI [%]	W_P [%]	W_L [%]	C_{ufc} [kPa]	C_{urfc} [kPa]	C_{uuc} [kPa]	ε_a [%]	γ [kN/m³]
N12	54	7,0-8,0	Humusholdig Leirig Silt										18,4
		7,1-7,2											
		7,2-7,3		35,9					31,4	3,2			
		7,3-7,4	**Humusholdig Leirig Silt**	37,5	T4	2,1					24,5	12,0	18,2
		7,4-7,5	CAUC										
		7,5-7,6		33,4					36,0	2,3			
		7,6-7,7											
N12	54	11,0-12,0	Siltig leire										18,4
		11,1-11,2											
		11,2-11,3		36,1					32,5	1,8			
		11,3-11,4	**Siltig Leire**	40,9	T4						21,9	6,9	18,0
		11,4-11,5											
		11,5-11,6		35,3					38,8	1,5			
		11,6-11,7											
N14	54	9,0-10,0	Leirig sandig silt										17,8
		9,1-9,2											
		9,2-9,3	**Sprøbruddmateriale**	39,2					18,1	1,0			
		9,3-9,4		40,5							13,6	9,1	17,6
		9,4-9,5											
		9,5-9,6	CAUC										
		9,6-9,7	**Sprøbruddmateriale**	39,5					24,4	1,1			

Figur 8: Prøveserie N12 og N14 (utvalgte resulattaer), Norconsult

Sektion/borrhål Djup/nivå	Benämning	Densitet ρ t/m³	Vatten-kvot W %	Konflyt-gräns W_L %	Sensiti-vitet enl. konprov S_t	Skjuvhållfasthet (oreducerad) τ_{fu} kPa *) Tryckprov	Konprov	Omrörd skjuvhållf kPa	Korrekt. faktor μ enl SGI	
B11 0,0-0,3 -1,5	Uppmätt vy i bh 1,4 mumy (061129) MULLJORD Något siltigt sandigt GRUS									enl fältprotokoll enl fältprotokoll
2,0	Brun gyttjig siltig LERA siltskikt	1,84 1,86 1,85	43	35	45		46	1,02	1,10	
3,0	Brun sulfidskiktad gyttjig siltig LERA siltskikt	1,85 1,80 1,75	42	42	21		20	0,94	1,02	
4,0	Brun sulfidskiktad gyttjig siltig LERA siltskikt	1,77 1,80 1,77	41	43	23		24	1,02	1,00	
5,0	Grå sulfidskiktad LERA	1,75 1,74 1,75	49	47	23		22	0,94	0,96	
6,0	Grå sulfidskiktad LERA	1,84 1,83 1,84	41	42	20		27	1,33	1,01	
7,0	Grå sulfidskiktad LERA	1,80 1,86 1,86	43	39	19		31	1,63	1,04	
8,0	Grå sulfidskiktad LERA	1,84 1,87 1,83	44	39	18		26	1,47	1,04	

Lediga kolumner är avsedda för resultat av specialundersökningar
Nedanstående förkortningar kan t.ex. användas:
Skj = direkta skjuvförsök korn = kornfördelning
komp = kompressionsförsök pack = packningsförsök

*) Skjuvhållfastheten, karakteristiskt värde, har utvärderats enl. SGF:s laboratorieiekommitté 1984.
Skjuvhållfastheten har ej reducerats med hänsyn till gyttjehalt eller konflytgräns.

fältgeoteknik

GF FÄLTGEOTEKNIK AB, BOX 8774, 402 76 GÖTEBORG
TELEFON 031 - 50 70 00, TELEFAX 031-50 70 10

Provtagningsredskap Skr. Kv St II
Provtagningsdatum 2006-11-29

LABORATORIEUNDERSÖKNINGAR
Ramböll Sverige AB
Vädursgatan 6, BOX 5343, 402 27 Göteborg
Telefon 031 - 335 33 00 Fax 031 - 40 05 71

Uppdrag
Fredrikstad Holmenområdet
Sanering VA-anläggning

Godkänd den 2006-12-12
Laboratorieförest. Lennart Nilsson

Uppdragsnr.

Sammanställning av
LABORATORIEUNDERSÖKNINGAR

Figur 9: Prøveserie B11, Norconsult Fältgeoteknik AB [7]

6 Områdestabilitet

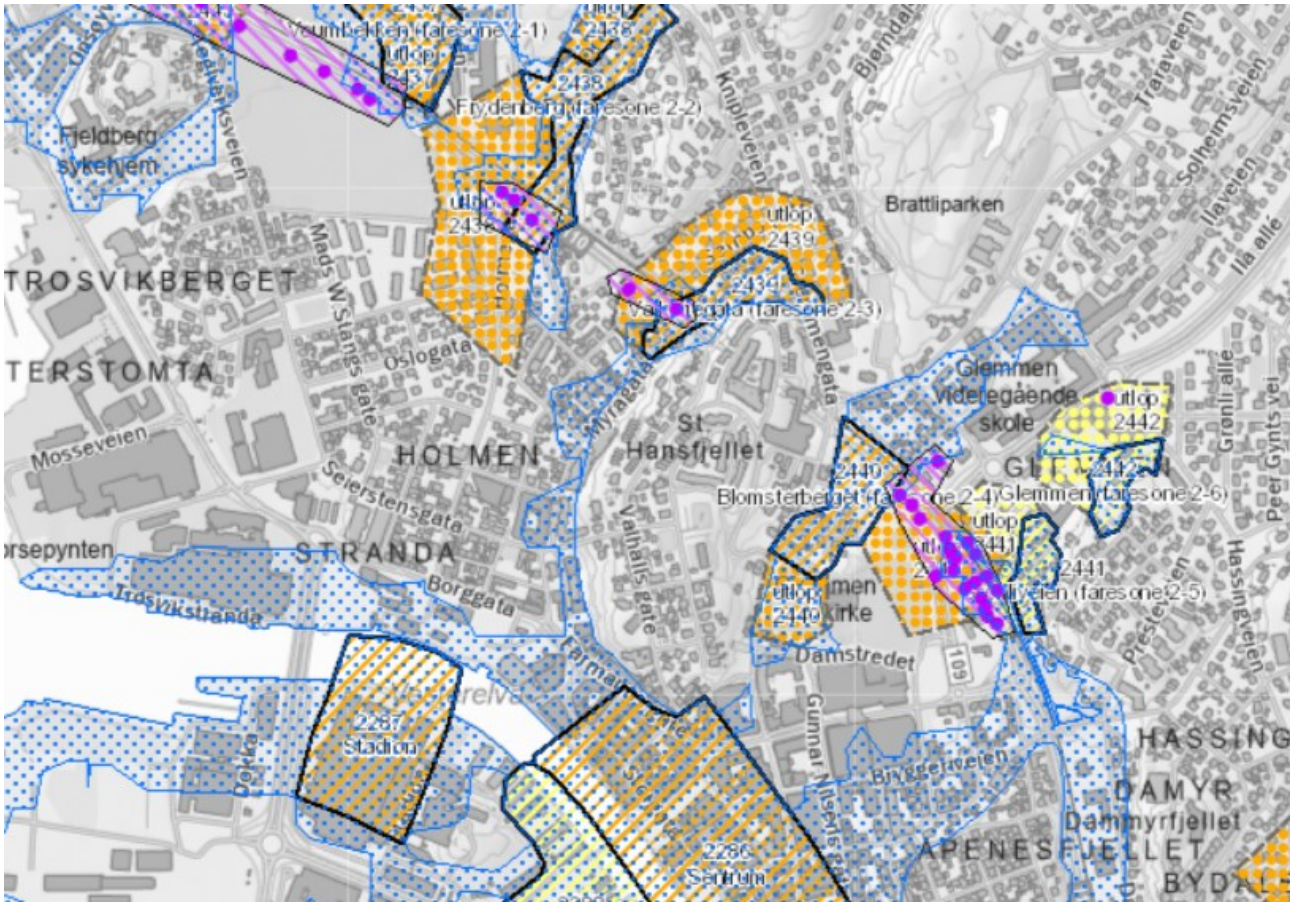
I områder med mistanke om kvikkleireforekomst gjelder prosedyre for utredning av aktsomhetsområder og faresoner presentert i kapittel 3 i NVEs veileder 1/2019 Sikkerhet mot kvikkleireskred [1].

Iht. NVEs veileder skal det vurderes både risiko for lokalt skred i området, og om det aktuelle området kan bli berørt av et potensielt skred utenfor tomten. Sistnevnte kan være både om det aktuelle området er innenfor et utløpsområde for skred som utløses høyere oppe enn det aktuelle området, eller om et initialskred lenger nede enn det aktuelle området kan påvirke det aktuelle området (retrogressivt skred).

Arbeider ved Veumbekken omfatter fjerning av dagens lukkete kulvert, etablering av åpen betongkulvert med åpning mot elva ved den vestlige enden av Holmegata. inkl. mindre justeringer mtp. 200-års flom.

Videre omfatter det tilhørende planarbeidet på Holmen rivning og planering av noe av den eksisterende bebyggelsen langs dagens Holmegata, samt etablering av et mindre antall nye bygg. Disse nye byggene tilsvarer eksisterende bebyggelse i størrelse og bygningstype.

Området som reguleres er delt opp i to soner for vurdering av områdestabilitet (se Figur 1). Figur 10 angir utsnitt fra NVE-Atlas. Tabellene under gir vurdering som følger stegvis prosedyre i NVEs veileder [2], kap. 3.2, med henvisning til aktuelt steg gitt i parentes.



Figur 10: Utsnitt fra NVE-Atlas, kartlagte faresoner vist i oransje/ gult, aktsomhetssone for kvikkleirskred i blått

Tabell 1: Sone 1 - Prosedyre for utredning av områdeskredfare i henhold til kap. 3.2 i NVE-veileder 1/2019.

Steg	Prosedyre	Vurdering
1	Undersøk om det finnes registrerte faresoner (kvikkleiresoner) i området	Det er registrert kvikkleiresoner 2438 og 2439 samt Statens vegvesen-kvikkleireområde nord i planområdet.
2	Avgrens områder med mulig marin leire	For deler av planområdet i nord fortsetter vurderinger fra Steg 4. Øvrig planområdet ligger under marin grense. Som løsmassekartet i Figur 2 viser antas store deler av planområdet å ligge innenfor marine avsetninger.
3	Avgrens områder med terreng som kan være utsatt for områdeskred.	Basert på innmålte borpunkt, ligger terrenget på kote +1,7 til +4,0 med terrenghelning 1:100. På grunn av de små høydeforskjellene (< 5 meter) og slake terrenghelninger (< 1:20) vurderes områdestabilitet, etter kriteria i Steg 3 i prosedyren, å være uproblematisk i Sone 1. Det er høyereliggende områder øst, nordøst og nordvest for Sone 1. Kvartærgeologisk kart viser at det hovedsakelig er "bart fjell, stedvis tynt

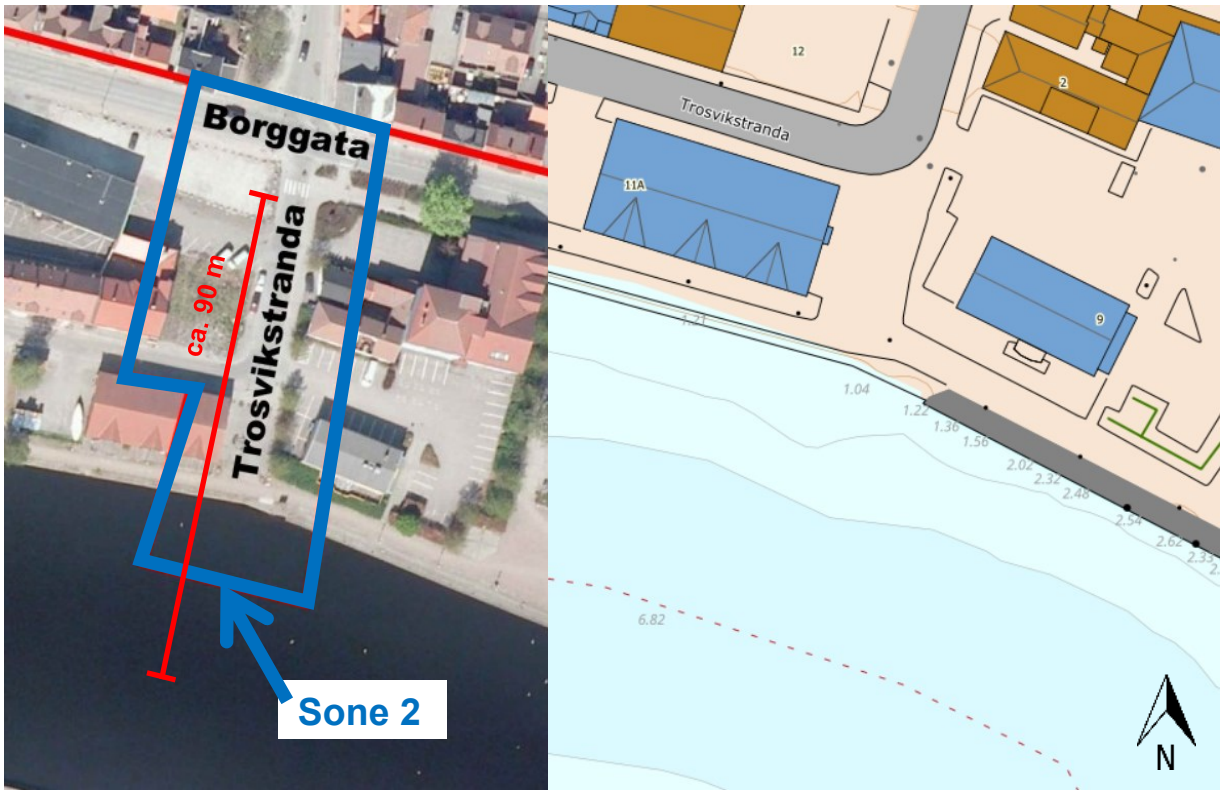
Steg	Prosedyre	Vurdering
		dekke". Med slike grunnforhold, uten store løsmassemektigheter, vurderes det som svært usannsynlig at store løsmasseskred vil utløses fra disse høyereliggende områdene.
4	Bestem tiltakskategori	Tiltaket er et K1-tiltak, kommunalt vann og avløp (VA). Det skal ikke gjøres tiltak som tilfører last på terrenget og det skal heller ikke graves i fot av skråning. I planområdet og dets umiddelbare nærhet er det ingen bekker/elver som kan erodere. Det planlagte arbeidet medfører bruk av spunt langs Veumbekken. Spunten dimensjoneres iht. vanlig praksis, og skal således ikke forårsake en forverring av den lokale stabiliteten. Beregninger utført i forbindelsen med forprosjekt [5] viser at sikkerhetsnivå på over 1,4 oppnås for denne delen av tiltaket. Planarbeidet medfører svært begrensede endringer fra dagens situasjon, og vurderes derfor også som uproblematisk for den lokale stabiliteten. Utredning kan avsluttes i dette punkt i henhold til krav i kap. 3.3.4 i NVE-veilederen.
5	Gjennomgang av grunnlag – identifikasjon av kritiske skråninger og mulig løsneområde	Utgår
6	Befaring	Utgår
7	Gjennomfør grunnundersøkelser	Utgår
8	Vurder aktuelle skredmekanismer og avgrens løsne- og utløpsområder	Utgår
9	Klassifiser faresoner	Utgår
10	Dokumentér tilfredsstillende sikkerhet	Utgår
11	Meld inn faresoner og grunnundersøkelser	Utgår

Tabell 2: Sone 2 - Prosedyre for utredning av områdeskredfare i henhold til kap. 3.2 i NVE-veileder 1/2019.

Steg	Prosedyre	Vurdering
1	Undersøk om det finnes registrerte faresoner (kvikkleiresoner) i området	Det er registrert kvikkleiresoner 2287 sør for planområdet.
2	Avgrens områder med mulig marin leire	Planområdet ligger under marin grense. Som løsmassekartet i Figur 2 viser antas store deler av planområdet å ligge innenfor marine avsetninger.

Steg	Prosedyre	Vurdering
3	Avgrens områder med terreng som kan være utsatt for områdeskred.	I NVEs veileder 1/2019 [2] er det kriterier som nyttes som grunnlag for å avgrense områder for videre utredning (aktsomhetsområder). Det kreves bla. videre utredning for områder med "jevnt hellende terreng brattere enn 1:20 og total skråningshøyde > 5 m" (Steg 3).
4	Bestem tiltakskategori	Sone 2 omfatter kun åpning av Veumbekken og midlertidig adkomst til Trosvikstranda vest. Evt. utbygging på Trosvikstranda, som kan medføre tilflytting av personer til området vil bli utredet i forbindelse med områderegulering Trosvikstranda. Foreliggende planforslag omfatter ikke ny bebyggelse og dermed ikke tilflytting av personer. Arbeidene utføres i en avstivet byggegrop/grøft samt at spunt benyttes ved både ved fjerning av kulverten (midlertidig fase) og som permanent løsning for støtte av masser ved Veumbekken. Terrenginngrep blir derfor å være av begrenset størrelse, og tiltaket vurderes følgelig å ikke medføre forverring av stabiliteten. Med utgangspunkt i dette velges tiltakskategori K1.
5	Gjennomgang av grunnlag – identifikasjon av kritiske skråninger og mulig løsneområde	Ved strandsonen mot Vesterelva er terrenghelningen ca. 1:5. Bunn av Vesterelva ligger ca. på kote -5, og kaifronten ligger ca. på kote +1. Skråningshøyden, *H* er dermed ca. 6 m. Iht. NVEs veileder 1/2019 [1] kan løsneområdet for kvikkleireskred, *L* avgrenses med følgende formel: *L* = 15 x *H,* (Steg 5) hvor *L* er lengden fra skråningsfot og bakover. I Sone 2 blir da løsneområdet *L* = 15 x (6 m) = 90 m. Figur 11 under viser at løsneområdet ligger innenfor Sone 2. Dette ikke påvirker ikke Sone 1. Kravene til sikkerhet avhengig av tiltakskategori (Steg 4). For tiltakskategori K1, tilfredsstilles krav til sikkerhet ved at tiltaket ikke medfører forverring av stabilitetsforhold samt at evt. erosjon ved strandsonen, som kan gi negativ påvirkning av stabiliteten, må stoppes. Beregninger utført i forbindelsen med forprosjekt [5] viser at sikkerhetsnivå på over 1,4 oppnås for spunten.
6	Befaring	Mål med befaring er å dokumentere bla. erosjonsforhold ved strandsonen. Det vises til kap. 3 samt forprosjekt [5] for opplysning om spuntløsning ved dagens skråningsfront.

Steg	Prosedyre	Vurdering
		Utredning kan avsluttes i dette punkt i henhold til krav i kap. 3.3.4 i NVE-veilederen.
7	Gjennomfør grunnundersøkelser	Utgår
8	Vurder aktuelle skredmekanismer og avgrens løsne- og utløpsområder	Utgår
9	Klassifiser faresoner	Utgår
10	Dokumentér tilfredsstillende sikkerhet	Utgår
11	Meld inn faresoner og grunnundersøkelser	Utgår



Figur 11: Løsneområde, sone 2 (til venstre) og kart med vanndybder som er lagt til grunnlag (norgeskart.no, til høyre)

7 Konklusjon

Områdestabilitet er vurdert iht. NVEs veileder 7/2019 [2] for det aktuelle området.

- Sone 1: Det konkluderes med at det *ikke* er fare for områdeskred i sprøbruddmaterialet i, eller rundt, sonen. Det er derfor ikke krav til videre utredninger, og heller ikke behov for ekstra tiltak for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet mot områdeskred i sone 1.
- Sone 2: Sone 2 er definert som et aktsomhetsområde pga. skråningen ved strandsonen mot Vesterelva. Løsneområdet strekker seg imidlertid ikke inn i sone 1, og det er derfor ingen fare for at den planlagte bebyggelsen i sone 1 påvirkes av løsneområdet. Tiltakskategori K1 er valgt for sone 2, fordi tiltaket vurderes som et terrenginngrep av begrenset størrelse. Det er dermed ikke nødvendig å identifisere, avgrense og faregrads-evaluere faresoner. Evt. erosjon i strandsonen må imidlertid stoppes ved erosjonssikring.

Evt. spunt- og planarbeid kan prosjekteres og utføres iht. vanlig praksis [1]. Strandsonen er sikret i dag mot erosjon ved hjelp av spuntkonstruksjon. Som en del av planlagte arbeider blir deler av den erstattet med ny spunt

8 Referanser

[1] FOR-2017-06-19-840: Byggteknisk forskrift (TEK 17)

[2] NVEs veileder nr. 1/2019 «Sikkerhet mot kvikkleireskred, Vurdering av områdestabilitet ved arealplanlegging og utbygging i områder med kvikkleire og andre jordarter med sprøbrudd-egenskaper», utgitt desember 2020.

[3] NVEs veileder nr. 7/2014 «Sikkerhet mot kvikkleireskred, Vurdering av områdestabilitet ved arealplanlegging og utbygging i områder med kvikkleire og andre jordarter med sprøbrudd-egenskaper», utgitt april 2014, utgått.

[4] Norconsults dokument 5133585-GEO01 «Veumbekken – Områdestabilitet iht. NVEs veileder 7/2014» datert 2015-02-02.

[5] Norconsult dokument 52306052-01_fel_geo_rapp_001 «Overvannsbehandling Veumbekken i Holmegata» datert 2024-09-26.

[6] Norconsults dokument 5103971-01 «Veumbekken, Grunnundersøkelser, Geoteknisk datarapport», datert 2011-08-31.

[7] GF Fältgeoteknikk AB 500337 «Norge/ Fredrikstad kommune, Holmenområdet, Sanering VA-anläggnining, Geoteknisk Undersökning: Rapport geoteknik (Rgeo)», datert 2007-05-29.

Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent
J02	2025-01-22	For bruk	Keren Schwartz	Kristine Ekseth	Berit Bjørnsen
J01	2023-05-11	For bruk	Keren Schwartz	Andreas Brathetland	Berit Bjørnsen

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Norconsult AS | Vestfjordgaten 4, NO-1338 Sandvika | Pb. 626, NO-1303 Sandvika
Tel: +47 67 57 10 00 | Fax: +47 67 54 45 76

NOTAT

Notat nr.:-
Oppdragsnr.: 5133585

Til: Fredrikstad brannvesen

Fra: Guro L. Lundqvist og Beatrice Eriksson

Dato/Rev: 2015-05-29

Detaljreguleringsplan Veumbekken - notat brannvern

Dette notatet er et svar på tilbakemeldingen fra Brannsjefen i Fredrikstad kommune til detaljreguleringsplan for åpning av Veumbekken. Det henvises til mail fra 6. mai 2015 fra Tommy Roger Juliussen. Notatet utdyper og konkretiserer konsekvensene som følge av reguleringsplanen for brannvernet.

Vannforsyning utendørs og innendørs:

Vannforsyningen i området er stabil. Eksisterende brannkummer og ledningsnett har varierende kvalitet, men alt ledningsnett som ikke er av nyere dato skal fornyes i området, inklusive brannkummene. Kapasiteten på vannledningsnettet vil da bli tilfredsstillende med hensyn til brannvann, og betydelig oppgradert sammenlignet med i dag.

Planillustrasjonen på neste side viser eksisterende brannventiler i området. Eksisterende ventiler som berøres av prosjektet skal erstattes. Det er kun mellom Glommens gate og Oslo gate som avstanden mellom brannkummene blir lengre enn 100 meter (110 meter med dagens plassering). Det kan eventuelt etableres ekstra brannkummer nær oppstillingsplassene. Regulert forslag vil tilfredsstille preaksepterte ytelser i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven § 11-17 (2010).

Innvendig vannforsyning til eventuelle automatiske slokkeanlegg er ikke en del av reguleringsplanen. Hvis det blir aktuelt anbefales det at dette behandles i forbindelse med byggesak.

LPG- Gass/propan i bolig:

Det er på det nåværende tidspunkt ikke kjennskap til at det vil brukes LPG gass/Propan i forbindelse med utbyggingen. Hvis det blir aktuelt anbefales det at dette behandles i forbindelse med byggesak.

Kjøreveier og broer:

Planillustrasjonen på neste side viser en oversikt over mulige oppstillingsplasser. Hovedatkomst for brannvesenet til området vil være fra tverrveiene, og det legges opp til oppstillingsplasser i kryssene. Broene i Huths gate og Borggata vil være kjørbare for brannvesenets kjøretøy. Det vil være mindre enn 50 m til angrepsvei fra alle tverrgatene. Regulert bebyggelse vil være småhusbebyggelse med to etasjer mot kanalen og mulighet for takoppløft til tre etasjer mot bakgårdene i enkelte områder.

Kjørbar vei langs østsiden av kanalen vil ha en ferdselsbredde på 4,0 m. Se snittillustrasjon i figur 2 (fortau/sykkelvei). Det vil være en rekkverksone på 30 cm fra kanten av kanalen og en møbleringssone langs fasadene på 60 cm. Ytre svingradius for mannskapsbil (9,5 m) tilfredsstilles i kryssene. Det vil derfor på østsiden være mulig å kjøre helt frem til samtlige inngangspartier.

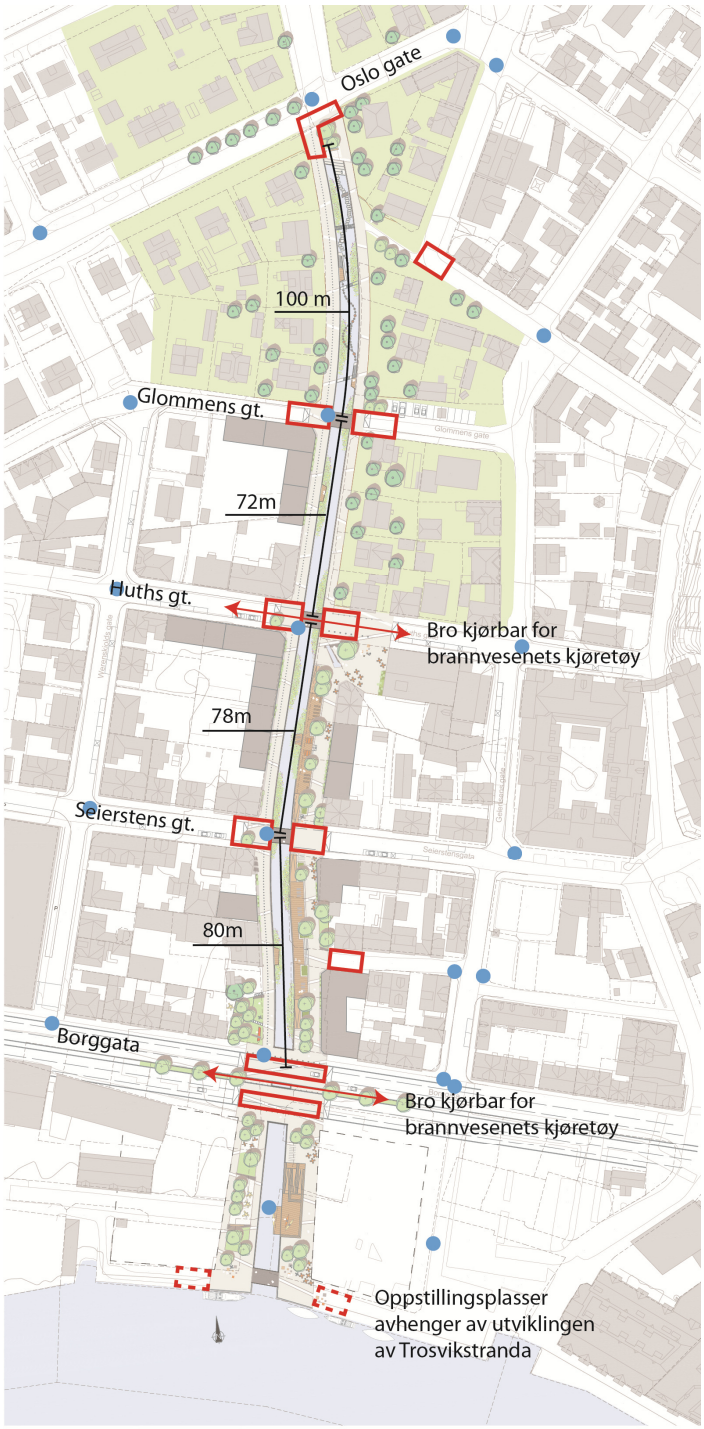
Det er ikke planlagt for at vestsiden skal være kjørbar for brannvesenets kjøretøy. Dersom det blir aktuelt med servering/små næringslokaler som ikke ligger i hjørnebygningene må innsatsmulighetene avklares nærmere i det enkelte tilfellet. Det vil være snakk om små virksomheter i 1. etasje med direkte utgang til det fri.

Brannvesenets stigemateriell:

Det vurderes at det vil være lite aktuelt med tilgang for stigebil langs kanalen. Eksisterende bebyggelse langs kanalen er 1-2 etasjer høy, og det reguleres for bebyggelse med opptil to etasjer langs Holmegata og tre etasjer mot bakgårdene.

Branncellebegrensende vegger:

Krav til branncellebegrensende vegger, og sikring mot brannspredning via yttertak er ikke en del av denne reguleringsfasen, men må behandles i forbindelse med byggesak.



Figur 1: Planillustrasjon som viser oppstillingsplasser i rødt, eksisterende brannventiler i blått, avstander mellom oppstillingsplasser og hvilke av brokryssingene som er planlagt kjørbare for brannvesenets kjøretøy.



Figur 2: Illustrasjonssnitt som viser bredder langs kanalen i kvartalene mellom Borggata og Huths gate.

Sandvika, 2015-05-29

Utarbeidet:	*Fagkontroll:*	*Godkjent:*
Guro Lehne Lundqvist	Beatrice Eriksson	Berit Bjørnsen

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Fredrikstad kommune

Veumbekken

Flo- og flomforhold

Oppdatering 2023

Oppdragsnr.: **5133585** Dokumentnr.: **FLOM-01** Versjon: **D02** Dato: **2023-10-24**



Norconsult

Oppdragsgiver:	Fredrikstad kommune
Oppdragsgivers kontaktperson:	Anders Pettersen-Granli
Rådgiver:	Norconsult ASA
Oppdragsleder:	Berit Bjørnsen
Fagansvarlig:	James Lancaster
Andre nøkkelpersoner:	Erlend Brochmnann

Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent
D02	2023-10-24		JWL	EB	BB
D01	2023-10-17		JWL	EB	BB

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Sammendrag

Reguleringsplanen omfatter gjenåpning av Veumbekken ved å erstatte en eksisterende kulvert i dårlig forfatning med en åpen kanal.

Flo- og flomforhold ved Veumbekken har tidligere blitt vurdert i rapporter utarbeidet i 2015 og 2017. Det har kommet nye veiledere fra NVE om flomberegninger og utredning av flomfare. Det er nå flere verktøy som kan bidra til vurdering av flomrisiko tilgjengelig enn tidligere, samt flere år ekstra med hydrologiske data. I tillegg er det foreslått noen mindre endringer på prosjektet. Vurdering av flo- og flomforhold ved Veumbekken er oppdatert i denne rapporten.

Denne oppdaterte vurderingen av flo- og flomforhold gir noen endrede verdier for stormflo, flomvannføringer og flomvannstander, men endrer ikke hovedkonklusjonene sammenlignet med tidligere rapporter. Det er lagt til klima- og sikkerhetspåslag i henhold til NVEs veileder.

Innløpet til eksisterende kulvert ligger utenfor planområdet. Den eksisterende kulverten har ikke tilstrekkelig kapasitet, og vann vil strømme ut av bekken oppstrøms kulverten og renne nedover Holmegata.

Gjenåpning av bekken nedenfor Oslogata vil forbedre kulvertkapasiteten og redusere hyppigheten av oversvømmelse oppstrøms kulvertinnløpet, samt legge til rette for eventuell fremtidig forbedring av kulvertstrekningen ovenfor Oslogata. Det vil fortsatt være oversvømmelse ved kulvertinnløpet som fører til at vann vil renne ned Holmegata mot den gjenåpnede bekken frem til at kulverten ovenfor Oslogata utbedres. Utforming av den gjenåpnede bekken bør gjøres slik at vann som strømmer sørover langs Holmegata føres tilbake til den gjenåpnede bekken.

Kanalen er dimensjonert slik at det ikke vil oppstå oversvømmelse på grunn av høy vannføring i bekken ved en moderat tidevannstand. Ved toppen på elvebreddene lik eksisterende terrengnivå vil det ikke oppstå oversvømmelse ved en 200-års flom inkludert klimafaktor som inntreffer samtidig som et stormflonivå på kote 1. Ved 200-års flom inkludert klimafaktor samt fremtidig 1-års stormflo vil vannstanden i bekken være lavere enn terrengnivå over mesteparten av den gjenåpnede bekken, men vannstanden vil bli høyere enn toppen på elvebreddene ved de lavest liggende stedene. Dersom man vil sikre området mot denne kombinasjonen av flomvannføring og stormflo, må toppen på elvebreddene heves med opp til ca. 0,2 – 0,3 m over eksisterende terrengnivå de stedene der ikke er tilstrekkelig sikkerhetsmargin. Heving av bruene, bruk av slankere brudekker enn antatt her, og/eller senkning av bekkens bunnivå kan eventuelt redusere vannstander i området på grunn av høye vannføringer.

Området vil fortsatt bli utsatt for flom på grunn av stormflo. Simulerte vannstander i den gjenåpnede bekken med 200-års flom inkludert klima- og sikkerhetspåslag er vesentlig lavere enn fremtidig 200-års stormflo. Stormflo er bestemmende for flomrisiko i dette området. Gjeldene kommuneplan tillater ikke etablering av nye bebyggelse lavere enn kote 2,5, med mindre det utføres tiltak som sikrer nye bebyggelse i tråd med kravene i byggeteknisk forskrift.

Videre detaljering av kanalen, brukonstruksjoner og terrengutforming skal hensynta flomforhold.

Innhold

1 Innledning 5

2 Stormflo 6

3 Flomvannføring i Veumbekken 9

3.1 Feltparametere 9

3.2 Flomfrekvensanalyse 9

3.2.1 Norske vannmerker 9

3.2.2 Svenske vannmerker 10

3.3 PQRUT-modellering 11

3.3.1 Modellparametere 11

3.3.2 Nedbørdata 12

3.3.3 Oppdatert beregning av flomvannføring 14

3.4 RFFA-2018 / RFFA-NIFS 15

3.5 Valg av dimensjonerende flom 15

3.6 Klimapåslag 16

3.7 Dimensjonerende flomvannføringer i Veumbekken, inkludert påvirkning av flomavledningstunnel 16

4 Eksisterende flomrisiko 18

5 Flomrisiko med gjenåpnet bekk 19

5.1 Flomrisiko ved kulvertinnløp 19

5.2 Flomrisiko ved den gjenåpnede bekken 21

5.2.1 Flom 21

5.2.2 Stormflo 22

5.3 Sikkerhetsmargin 22

5.3.1 Klassifisering av flomberegninger 23

5.3.2 Klassifisering av hydraulisk modell 24

5.3.3 Anbefalt sikkerhetspåslag 26

6 Konklusjoner og anbefalinger 28

7 Referanser 29

8 Vedlegg 30

1 Innledning

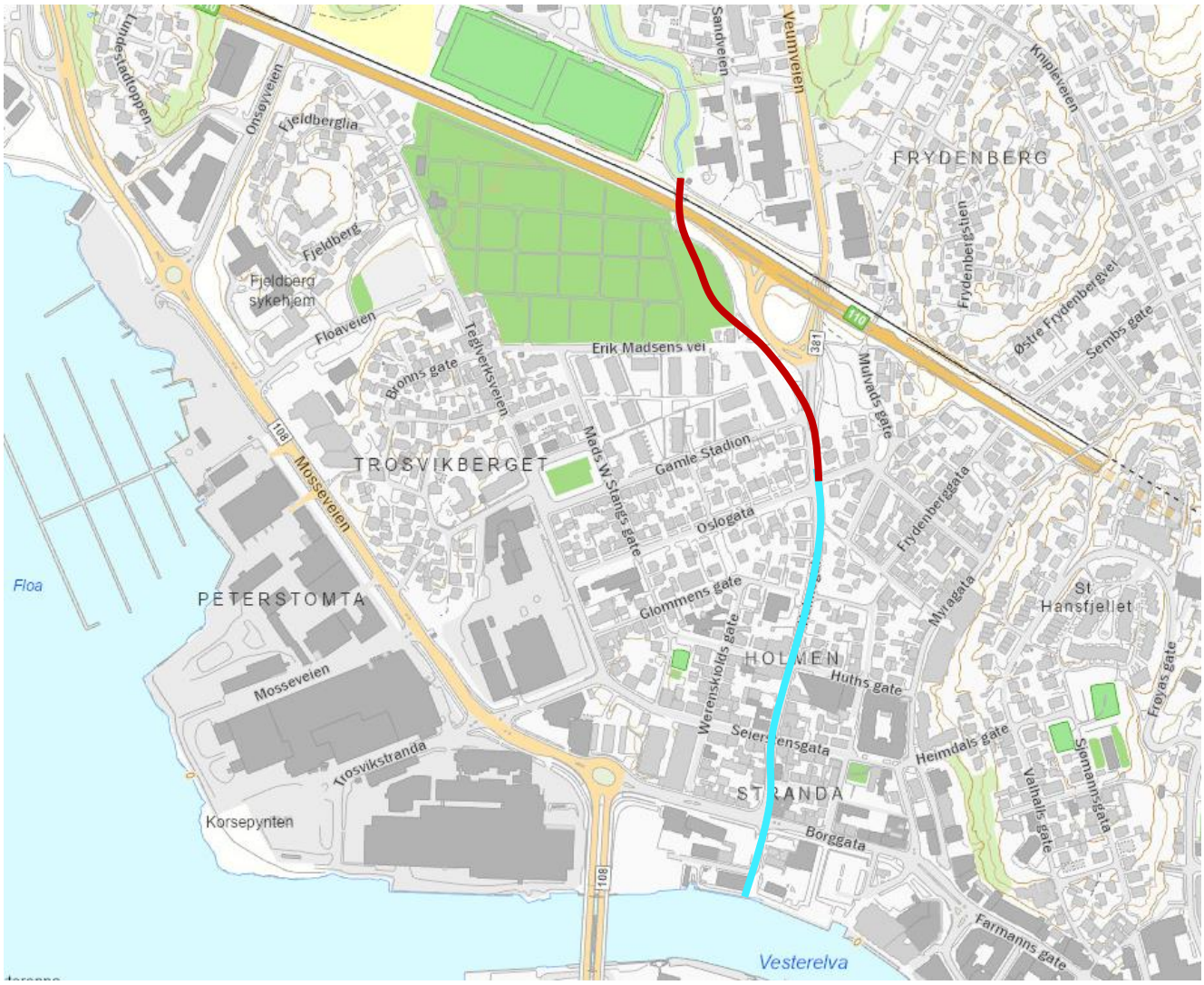
Eksisterende kulvert under Holmegata er i dårlig tilstand og må erstattes. Dagens kulvert har ikke tilstrekkelig kapasitet, og det har blitt opplevd flomproblemer i Holmen-området på grunn av dette. Kulverten skal erstattes med en åpen kanal mellom Oslogata og Vesterelva (Figur 1).

Flo- og flomforhold ved Veumbekken har tidligere blitt vurdert i rapporter utarbeidet i 2015 (ref./1/) og 2017 (ref./2/).

Det har kommet nye veiledere fra NVE om flomberegninger (ref./3/) og utredning av flomfare (ref./4/).

Det er nå flere verktøy som kan bidra til vurdering av flomrisiko tilgjengelig enn tidligere, samt flere år ekstra med hydrologiske data. I tillegg er det foreslått noen mindre endringer i prosjektet.

Vurdering av flo- og flomforhold ved Veumbekken er oppdatert i denne rapporten.



Figur 1 Oversiktskart. Den blå linjen viser planlagt bekkeåpning, mens den røde linjen viser omtrent beliggenhet til den eksisterende kulverten som ikke skal erstattes som en del av dette prosjektet.

2 Stormflo

Oppdaterte verdier for tidevannstander og stormflo er hentet fra sehavniva.no (Vedlegg 1) og nøkkeltall er presentert i Tabell 1. De angitte stormflonivåene er ganske like stormflonivåene fra 2015 til og med 20-års gjentaksintervall. Deretter gir de nye verdiene noe lavere vannstander enn de som ble angitt i 2015. Det er ikke en vesentlig forskjell i 1-års stormflo. Forventet havnivåstigning ved Fredrikstad er 0,53 m. Dette betyr at fremtidig 1-års stormflonivå vil være 1,49 moh., noe som tilsvarer stormflo med gjentaksintervall på ca. 50 år ved dagens klima.

Tabell 1 Stormflonivåer som benyttet i 2015 og som hentet fra kartverket i 2023, samt stormflonivåer med forventet havnivåstigning (NN2000-høyder)

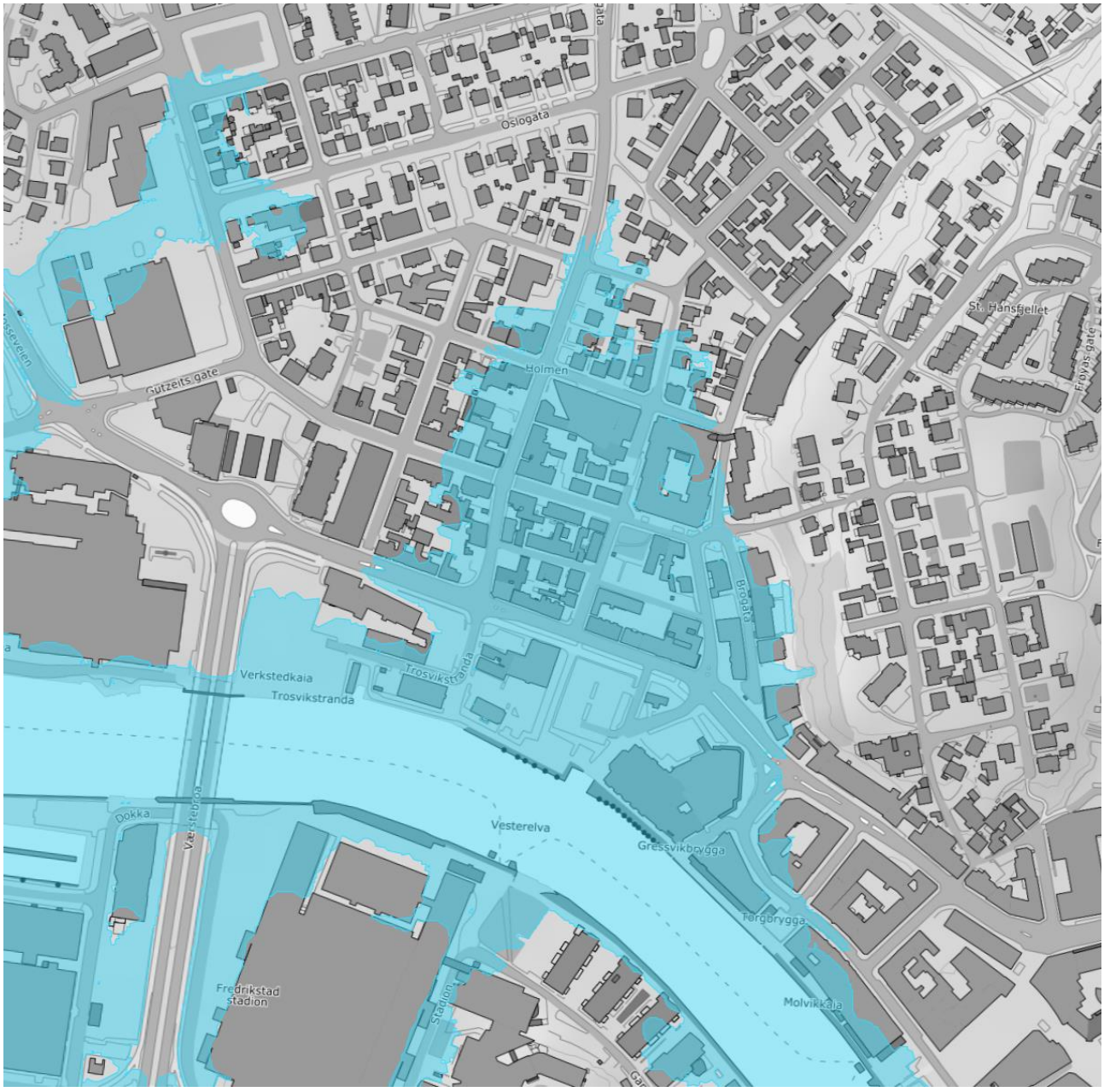
Gjentaksintervall (år)	Stormflo 2015	Stormflo 2023	Stormflo + klima
1	1	0,96	1,49
5	-	1,17	1,70
10	1,26	1,27	1,80
20	1,39	1,36	1,89
50	1,57	1,47	2,00
100	1,72	1,55	2,08
200	1,87	1,63	2,16
200 + klima	2,39	2,16	

Figur 2 viser området som vil bli oversvømt ved fremtidig 200-års stormflo.

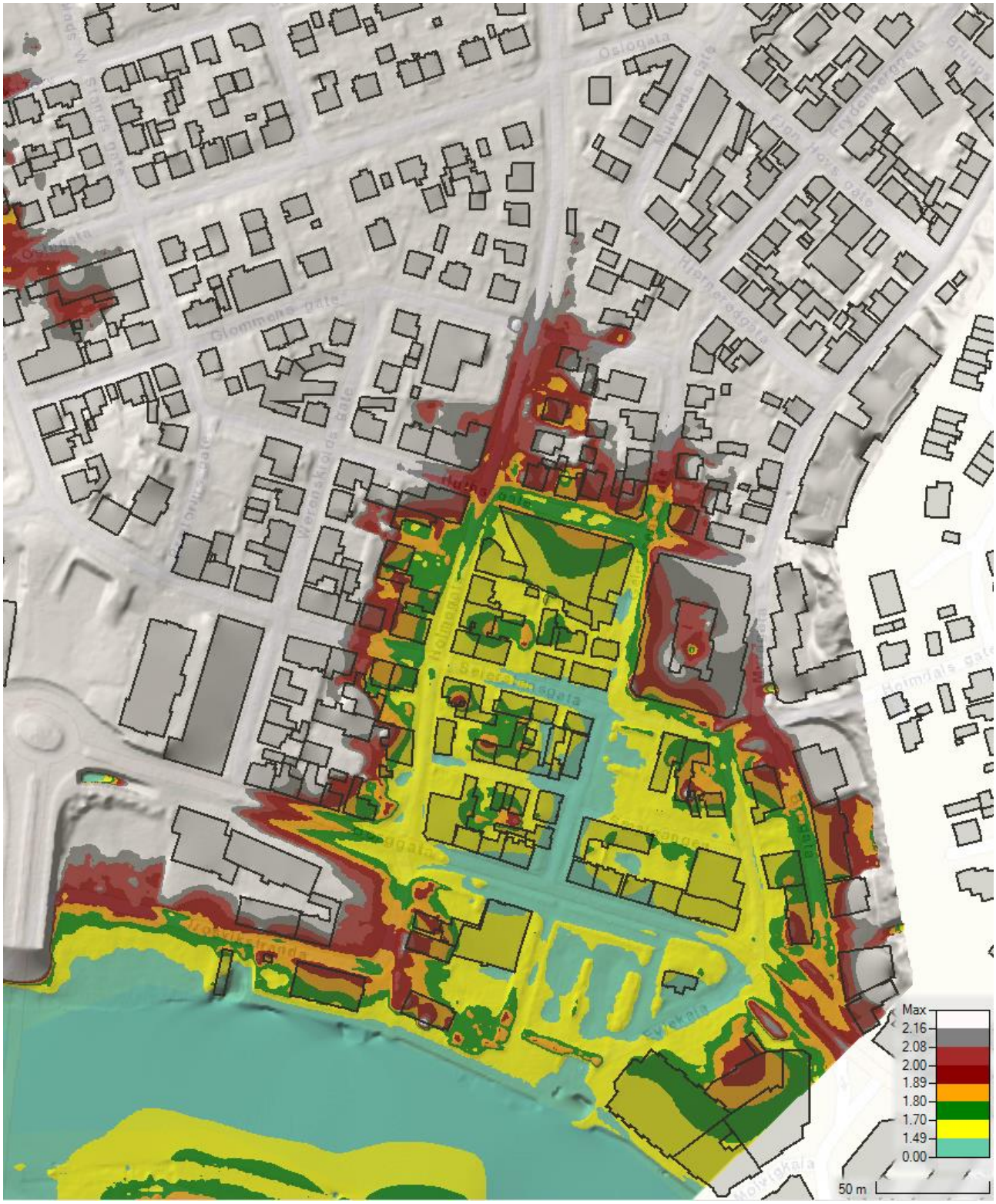
Det lavest liggende området i Holme-området er ved krysset Borggata og Gelterstens gate, Terrenget her ligger på kote ca. 1,2, som tilsvarer en 5-års vannstand i Vesterelva ved dagens klima. De laveste delene av Holmegata ligger på kote ca. 1,4, som tilsvarer en 20-års vannstand i Vesterelva ved dagens klima. Ved disse vannstandene er det ikke direkte forbindelse med Vesterelva. Dette betyr at disse områdene ikke vil bli oversvømt av tidevann direkte ved disse vannstandene, men kan bli utsatt for oversvømmelse pga. oppstuving av lokalt vann/oversvømmelse via kulvert og ledningsnettet. Ved en 200-års flom i Vesterelva vil elvebredden til Vesterelva overtoppes.

Figur 3 viser områdene som ligger lavere enn de estimerte fremtidige stormflonivåene. De lavest liggende områdene øst for Holmegata ligger lavere enn fremtidig 1-års stormflo. Figur 3 viser at det vil bli omfattende oversvømmelse av Holme-området fra Storelva ved en fremtidig 5-års stormflo.

Som omtalt i tidligere rapport, vil tiltak for å sikre Holmen-området mot stormflo være svært omfattende, og dette er ikke en del av dette prosjektet. Gjeldene kommuneplan tillater ikke etablering av nye bebyggelse lavere enn kote 2,5, med mindre det utføres tiltak som sikrer nye bebyggelse i tråd med kravene i byggeteknisk forskrift.



Figur 2 Området oversvømt ved fremtidig 200-års stormflo, fra kartverkets Se havnivå i kart.



Figur 3 Området oversvømt ved fremtidig stormflo med forskjellige gjentaksintervaller (Tabell 1+0,53 m) basert på terrengmodell (laserdata fra prosjekt NDH Østfold 2015, 5 pkt./m²)

3 Flomvannføring i Veumbekken

3.1 Feltparametere

Feltparametere til Veumbekken er kontrollert ved hjelp av NVEs oppdaterte NEVINA-system (Vedlegg 2) og verktøyet ScalgoLive. Feltarealene som ble benyttet i 2015 er i ganske godt samsvar med de nye estimatene, men feltarealet ved innløpet til kulverten er noe mindre enn tidligere estimert (Tabell 2).

Midlere spesifikk årsavrenning ($Q_{n)}$ for perioden 1961-90 ble estimert til 13 l/s/km^2 i 2015. NEVINA gir 12,9 l/s/km^2.

Avrenningskart for perioden 1991-2020 er nå tilgjengelig (Vedlegg 3). Årsavrenningspunktene ved feltet varierer fra ca. 350 til 480 mm/år, med middelverdi på ca. 460 mm/år. Dette tilsvarer 14,6 l/s/km^2. Kartlagt Q_n i perioden 1991-2020 er dermed noe større enn den i perioden 1961-90. Da alle ligninger brukt i flomestimering er basert på Q_n 1961-1990, er disse tallene benyttet i flomberegningene.

Tabell 2 Feltarealer (km^2) som estimert i 2015 og 2023

Sted	2015	NEVINA 2023	ScalgoLive 2023
Flomavledningstunnel	7,04	7,14	7,03
Innløp kulvert	11,66	11,3	11,32
Utløp Vestreelva	12,78	-	12,81

I ref./2/ er det vurdert en eventuell økning i feltareal til Veumbekken på 1,9 km^2 på grunn av Bane Nors daværende planer for omlegging av jernbanespor i området. På det nåværende tidspunkt er disse planene ikke lenger forventet å være aktuelle, og det er derfor ikke regnet med dette tilleggsarealet i videre beregninger.

Som i tidligere analyse er vurdering av flomstørrelse utført for feltarealet til kulvertinnløp.

3.2 Flomfrekvensanalyse

3.2.1 Norske vannmerker

Det er i ref./1/ utført flomfrekvensanalyse på nærliggende vannmerker basert på vannføringsdata til og med 2013. Det er i denne rapporten utført oppdatert flomfrekvensanalyse på utvalgte vannmerker basert på anbefalingene i ref./3/ med grunnlag i data til og med 2022.

Døgndata (Tabell 4 og Vedlegg 4) gir lignende verdier som beregnet i 2015 for Sæternbekken, men ca. 15% høyere verdier for Gryta og Brusetbekken.

Flomfrekvensanalyse på findata (Tabell 4 og Vedlegg 4) gir vesentlig (30-80%) høyere verdier enn beregnet i 2015. Det antas at dette er et resultat av NVEs arbeid de siste årene med å forbedre vannføringskurvene til vannmerkene. Analyse av kulminasjonsverdier er mer følsomme for endringer i vannføringskurver enn analyse av døgnmiddelvannføringer.

Tabell 3 Oppdatert flomfrekvensanalyse på utvalgte vannmerker, døgnverdier

Vannmerke	Feltareal (km^2)	Serie (år)	År med data	Kurve-kvalitet	Fordeling	Q_{Med} ($l/s/km^2$)	Q_M ($l/s/km^2$)	Q_{200} ($l/s/km^2$)	Q_{200}/Q_M
6.10 Gryta	7,03	1968-2022	54	Bra	GEV	215	230	530	2,3
8.6 Sæternbekken	6,32	1972-2022	48	Meget bra	Gumbel	240	250	630	2,5
16.154 Brusetbekken	7,93	1998-2002	32	Middels	Gumbel	245	260	630	2,4

Tabell 4 Oppdatert flomfrekvensanalyse på utvalgte vannmerker, kulminasjonsverdier

Vannmerke	Feltareal (km^2)	Serie (år)	Fordeling	Q_M ($l/s/km^2$)	Q_{200} ($l/s/km^2$)	$Q_{Mom}/Q_{døgn}$
6.10 Gryta	7,03	1968-2022	Middel	330	1080	2,04
8.6 Sæternbekken	6,32	1972-2022	Middel	590	2470	3,92
16.154 Brusetbekken	7,93	1998-2002	Gumbel	425	1140	1,81

3.2.2 Svenske vannmerker

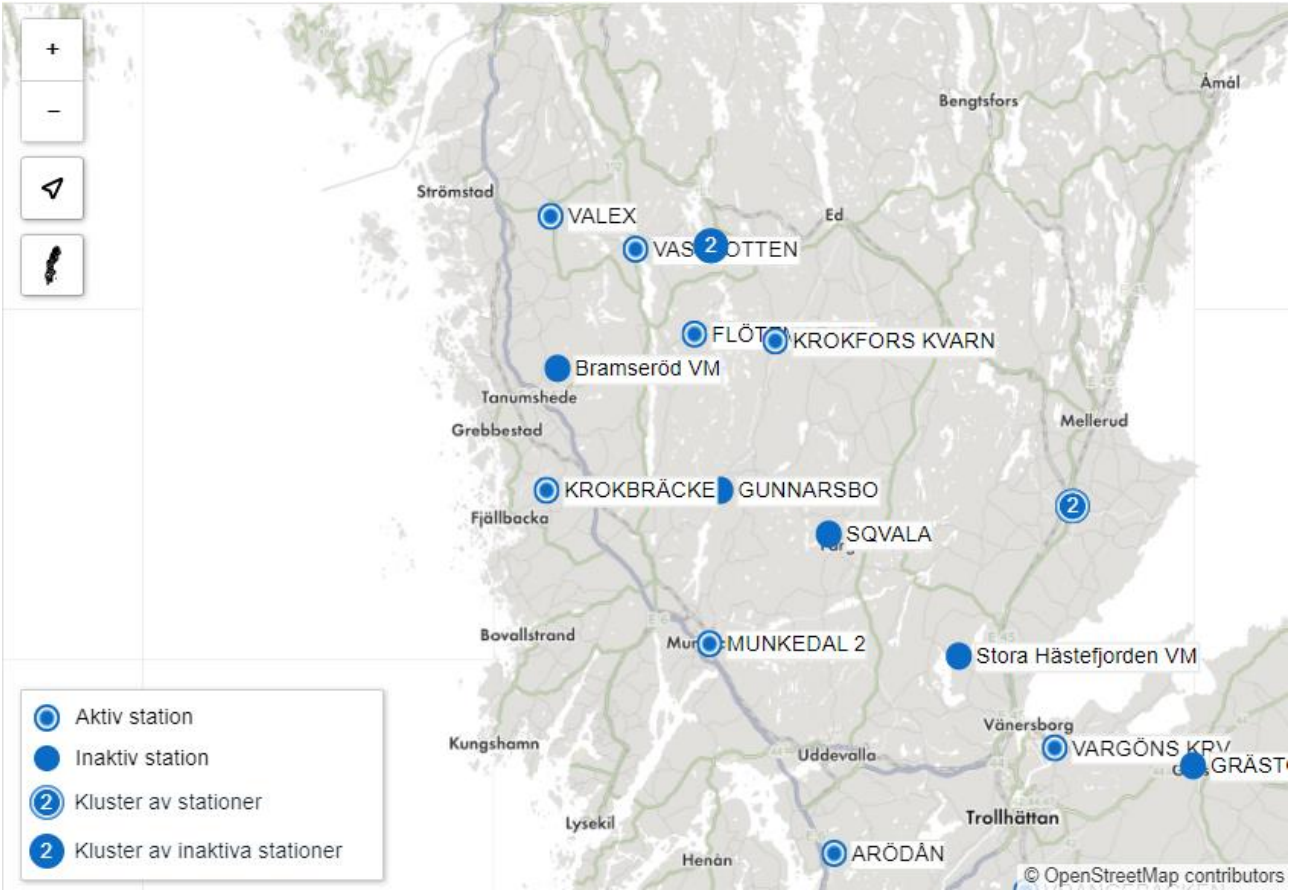
Det foreligger nå data fra svenske vannmerker tilgjengelig på vattenwebb. Det er noen kystnære vannmerker i Sverige som ligger relativt nært Fredrikstad (Figur 4).

Det er utført frekvensanalyse på døgndata for alle disse vannmerkene ved hjelp av Gumbel-ligningen (Vedlegg 5 og Tabell 5). Vannmerkene Valex og Arödån har noe større feltareal enn Veumbekken, og begge disse vannmerker har flere innsjøer/magasiner i nedbørfeltet; vannmerket Arödån ligger rett nedenfor utløpet til en innsjø. Dette kan gi noe dempning av flommer, og dermed lavere døgnvannføringer enn i felt med lav effektiv sjøprosent. Krokbräcke har lignende feltareal som Veumbekken og har ingen innsjøer i feltet, og ansees dermed som mest representativ for Veumbekken.

Det er også utført frekvensanalyse på kulminasjonsverdier for Krockbräcke (Vedlegg 5), men resultatene fra dette er ikke fremlagt her fordi dataene fra vannmerkene gir en maksimal vannføring på ca. 430 $l/s.km^2$ i flere år fra og med 1993. Dette er trolig fordi vannstandsmålinger og/eller vannføringskurven for vannmerket ikke går forbi denne verdien fra denne datoen, og dataene dermed ikke gir et riktig bilde av kulminasjonsverdier i feltet.

Tabell 5 Flomfrekvensanalyse på svenske vannmerker

Vannmerke	Feltareal (km^2)	Dataeperiode	Middelflom ($l/s/km^2$)	Q_{200} ($l/s/km^2$)
2118 Valex	60,4	1973-2022	180	380
2119 Krokbräcke	8,4	1973-2022	210	510
1881 Arödån	22,9	1965-71, 1975-2022	105	210



Figur 4 Vannmerker i Sverige

3.3 PQRUT-modellering

Hovedmetoden for estimering av flomvannføring i ref./1/ er nedbør-avløpsmodellen PQRUT. Flomvannføringen er i ref./1/ estimert ved hjelp av daværende IVF-kurve og modellparametere beregnet i ligninger angitt i ref./5/, med K1-parameteren økt med 0,04 for å ta hensyn til økt avrenning på grunn av myr og urbane områder.

PQRUT har blitt oppdatert med en ny IVF-kurve og modellparameter i henhold til anbefalinger i NVEs nye veileder for flomberegninger (ref./3/).

3.3.1 Modellparametere

I ref./3/ er det anbefalt at modellparametere i PQRUT-modellen blir estimert ved hjelp av et nytt ligningssett (2016-ligninger). I tillegg er det anbefalt at det ikke utføres oppjustering av K1-verdier. Nye modellparametere er basert på feltparametere angitt i Vedlegg 2 (effektiv sjøprosent er kontrollert ved hjelp av NVEs innsjødatabase). Tabell 6 sammenligner modellparametere som estimert i 2015 og 2023.

Tabell 6 Modellparametere for PQRUT som beregnet i 2015 og 2023

Parameter	2015	2023
K1	0,113	0,1097
K2	0,032	0,0159
T	10,9	35,41
KT	1,78	1,76

3.3.2 Nedbørdata

Siden IVF-kurven benyttet i 2015 ble utarbeidet er flere år med nedbørdata gjort tilgjengelig, og alle IVF-kurver i Norge har blitt oppdatert av meteorologisk institutt ved hjelp av en ny metodologi. NVEs nye veileder for flomberegninger (ref./3/) angir nå en ny fremgangsmåte for å estimere nedbør ved beregning av flomvannføringer. Nedbørdataene er derfor oppdatert i henhold til dette.

Data fra klimaservicesenter (https://klimaservicesenter.no/) viser at nærmeste målestasjon med IVF-kurve er SN3030 Fredrikstad (30 moh., 1970 - 2010, 30 ses., Kvalitetsklasse 1: God), se Figur 5. IVF-kurven gir en 24-timers verdi for nedbør på 85,2 mm.



Figur 5 IVF-nedbørstasjoner

Det er utført frekvensanalyse på døgndata fra SN3030 Fredrikstad, samt SN3190 Sarpsborg (57 moh, 1900-1957;1991-2022, 89 år med data). Det er lite forskjell i 24-timers 200-års nedbør for disse stasjonene (hhv.

71,3 og 74,5 mm), som tilsvarer 24-timers nedbør på hhv. ca. 81 og 84 mm, jf. ref./3/. Størst registrerte døgnnedbør ved disse stasjonene er hhv. 55,5 og 73 mm, som tilsvarer en 24-timers nedbør på hhv. ca. 63 og 82 mm, jf. ref./3/. Forventet 24-timers verdi fra Figur 15 i Vedlegg 1.9 i ref./3/ er mellom 85 og 115 mm. Det velges en 24-timers verdi for beregning av IVF-kurven på 85,2 mm.

Figur 6 viser IVF-kurven med 200-års gjentaksintervall for SN3030 Fredrikstad, samt regionkurve for Østfold-Sørøst fra ref./3/. Som vist i Figur 6, gir IVF-kurven for Fredrikstad høyere verdier enn regionkurven. 60-minutters nedbør fra IVF-kurvene fra nedbørstasjonen og NVEs regionkurve er hhv. 37,6 og 30,7 mm. Begge disse er lavere enn 60-minutters verdi fra isolinjen i Figur 17 i vedlegg 1.9 i ref./3/ (45 mm). Da kurven fra nedbørstasjonen ligger nærmere dette, er denne benyttet i videre beregninger.

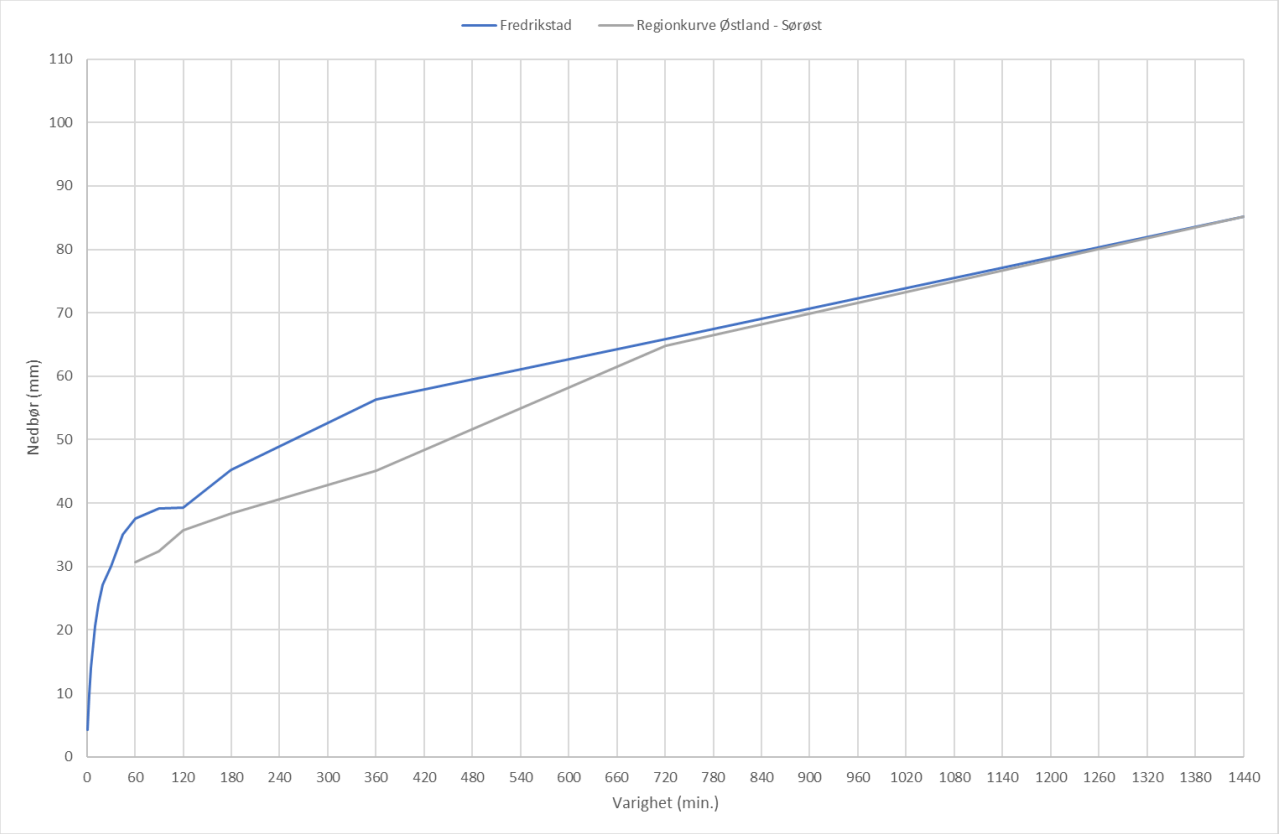
I ref./4/ er det angitt Arealreduksjonsfaktorer (ARF) for nedbør som benyttes for å konvertere punktverdier av nedbør til nedbørverdier over et større areal. Det benyttes ARF for felt med areal på 10 km^2 ved beregning av nedbør for Veumbekken. Tabell 7 og Tabell 8 sammenligner nedbørverdiene som beregnet i 2015 og 2023. Den oppdatere IVF-kurven har noe lavere nedbørverdier ved korte varigheter (1-2 timer), men noe større verdier ved lengre varigheter (6+ timer).

Tabell 7 20-års nedbør (mm) ved forskjellige varigheter

Varighet (timer)	2015 inkl. ARF = 0,95	2023 inkl. ARF fra NVEs Veileder
1	27.2	22,1
2	30.1	25,2
3	32,2	29,8
6	36.8	38,4
12	40.7	47,3
24	50.9	59,7

Tabell 8 200-års nedbør (mm) ved forskjellige varigheter

Varighet (timer)	2015 inkl. ARF = 0,95	2023 inkl. ARF fra NVEs Veileder
1	38.8	34,2
2	41.5	36,5
3	43,5	42,5
6	48.0	53,5
12	51.7	63,9
24	65.6	83,5



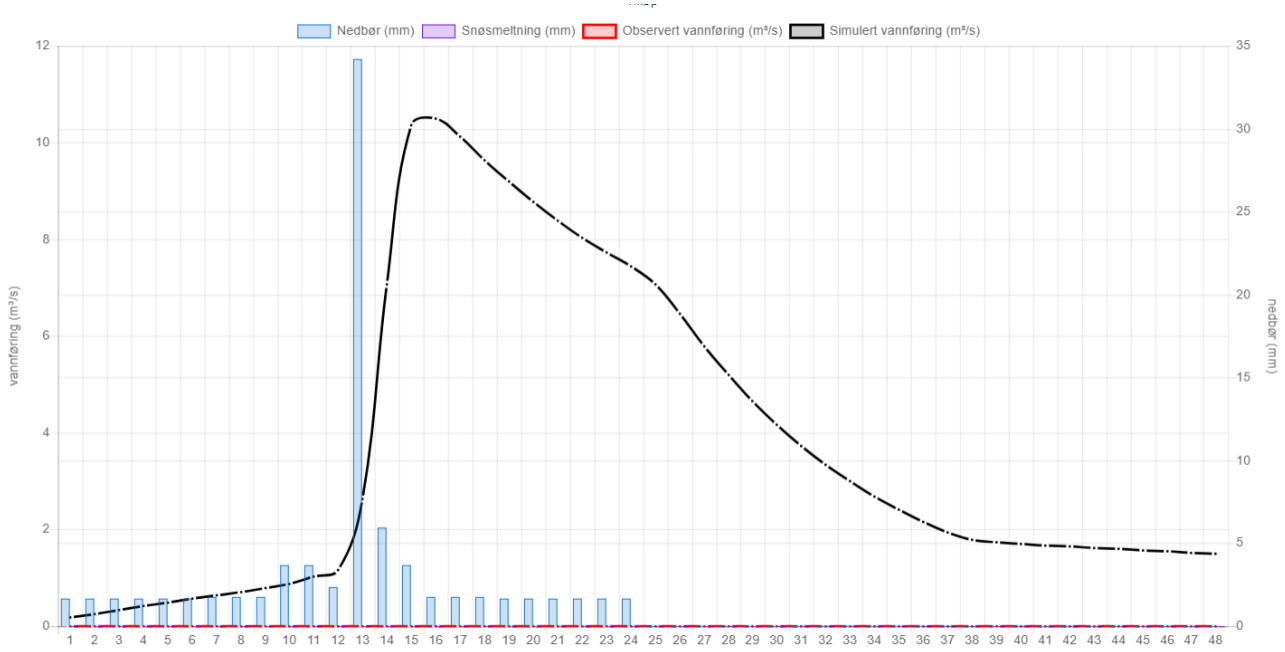
Figur 6 Sammenligning av IVF-kurver

3.3.3 Oppdatert beregning av flomvannføring

Nye estimater av flomvannføring er beregnet ved hjelp av PQRUT med oppdatert nedbørforløp og modellparametere (Tabell 9 og Figur 7). Da feltet til Veumbekken er kystnært er det regnet med mettet felt. Snøsmelting er ikke tatt med, jf. tidligere utførte beregninger. Simulert døgntilsig ved Q_{200} er 550 l/s/km^2.

Tabell 9 Flomvannføringer (kulminasjonsverdier) som estimert ved hjelp av PQRUT

Flom	2015	2023
Q_{20}	10,7	5,5
Q_{50}	12,4	7,6
Q_{200}	15,0	10,5



Figur 7 Flomforløp for Q_{200} som simulert ved hjelp av PQRUT

3.4 RFFA-2018 / RFFA-NIFS

NVEs Veileder for flomberegninger (ref./3/) angir to metoder for estimering av flomvannføring som ikke var tilgjengelig i 2015.

RFFA-2018 er et ligningssett som kan benyttes for estimering av døgntilsig og kulminasjonsvannføring. RFFA-2018 gir en døgnverdi for Q_{med} og Q_{200} på hhv. ca. 210 og 500 l/s/km^2.

Ref./3/ anbefaler at formelverket for små felt (RFFA-NIFS) benyttes for beregning av kulminasjonsverdier for felt med areal mindre enn 60 km^2. I formelen er flomstørrelsen i et gitt felt avhengig av feltareal, normalt årsmiddeltilsig og effektiv sjøprosent. Formelverk for små felt gir Q_{200} som 10,1 m^3/s. Se vedlegg 2 for beregnede verdier ved øvrige gjentaksintervaller.

3.5 Valg av dimensjonerende flom

I 2015 var det lite sammenligningsgrunnlag og det ble derfor valgt resultater fra PQRUT som beregnet i 2015.

Tabell 10 viser en sammenligning av kulminasjonsvannføringer som ble benyttet i 2015 mot oppdaterte verdier som er beregnet nå. Flomverdiene som er beregnet ved hjelp av PQRUT i henhold til NVEs nye veileder og RFFA-NIFS er i godt samsvar med hverandre og er vesentlig lavere enn de som ble som beregnet tidligere.

Tabell 10 Beregnede flomvannføringer (kulminasjonsverdier m^3/s) i Veumbekken ved kulvertinnløp

Flom (gj.int. år)	2015	PQRUT 2023	RFFA-NIFS
2	6,0	-	3,5
5	8,0	-	4,4
10	9,3	-	5,3
20	10,7	5,5	6,2
50	12,4	7,6	7,5
100	13,7	-	8,8
200	15,0	10,5	10,1

Q_{200} som angitt av PQRUT 2023 og formelverk for små felt tilsvarer ca. 900 l/s/km^2. Dette er noe lavere enn verdiene funnet ved hjelp av flomfrekvensanalysen utført på nærliggende vannmerker (Tabell 4), men direkte overføring av kulminasjonsvannføring er ikke helt rett frem på grunn av forskjeller i feltparametere. Kulminasjonsfaktor ved vannmerkene 6.10 Gryta og 16.154 Brusetbekken er hhv. ca. 2 og 1,8 (Tabell 4). Ved et RFFA-2018 estimert døgnverdi for Veumbekken på 500 l/s/km^2 gir dette en forventet kulminasjonsvannføring på 900 – 1000 l/s/km^2.

NVEs veileder for flomberegninger gir noen erfaringstall for kulminasjonsverdier i små felt. På Østlandet varierer Q_{200} mellom 500 – 1500 l/s/km^2, men noen flomverdier er helt oppe i 2000 – 2500 l/s/km^2 og helt nede i 400 l/s/km^2. Laveste verdier finner man i større felt og/eller øst på Østlandet. Q_{200} på ca. 900 l/s/km^2 ligger godt innenfor NVEs erfaringstall.

Flomvannføringer som beregnet ved hjelp av RFFA-NIFS benyttes i videre analyse, jf. ref./3/.

3.6 Klimapåslag

I 2015-rapporten ble det benyttet et klimapåslag på 20%, basert på en NVE rapport fra 2011 (ref./6/).

Gjeldende praksis er å benytte klimapåslag som anbefalt i ref./7/. Denne anbefaler et klimapåslag på minst 20% for alle nedbørfelt på Østlandet med felt mindre enn 100 km^2 og andre mindre nedbørfelt som reagerer raskt på styrtregn. Klimaprofil Østfold (Klimaprofil Østfold - Norsk klima service senter) anbefaler også et klimapåslag på minst 20%. NVEs Veileder for flomberegninger anbefaler et klimapåslag på 40% for alle felt med areal mindre enn 10 km^2. Feltarealet til Veumbekken er litt større enn dette, men erfaring tilsier at feltet reagerer raskt på nedbør og det ansees derfor som fornuftig å legge til et klimapåslag på 40%.

3.7 Dimensjonerende flomvannføringer i Veumbekken, inkludert påvirkning av flomavledningstunnel

Det er bygget en flomavledningstunnel i feltet. I beregninger i 2015 ble det antatt at flomavledningstunnelen har en kapasitet lik den teoretiske kapasiteten på 8,5 m^3/s. I tilleggsrapporten fra 2017 ble det regnet med at flomavledningstunnelen kun har 50% av den teoretiske kapasiteten tilgjengelig, med grunnlag i Fredrikstad kommunes erfaring av oppsamling av drivgods på inntaksristen. Fredrikstad kommune har utført utbedringstiltak på risten ved inntaket til flomavledningstunnelen og har forbedret oppfølgingsrutinene for vedlikehold før og under flom. Etter dialog med Fredrikstad kommune er det forutsatt at overføringstunnelen kan overføre vann fra Veumbekken til Selevla ved full kapasitet. Tabell 11 og Tabell 12 oppsummerer vannføringer i Veumbekken ved forskjellige gjentaksintervaller uten og med denne tunnelen i drift. Det er antatt et minstevannføringsslipp på 0,1 m^3/s til Veumbekken ved flomavledningstunnelen og en tunnelkapasitet på 8,5 m^3/s. Flomvannføringer ved flomavledningstunnelen er estimert ved hjelp av

formelverk for små felt (Vedlegg 2.2). Flomvannføringer ved utløpet av Veumbekken er estimert ved hjelp av arealskalering.

200-års flom i Veumbekken ved utløp i Vestreelva inkludert klimapåslag ble beregnet til hhv. 19,7 og 11,2 m^3/s uten og med flomavledningstunnelen i drift i 2015. Oppdaterte estimater for disse vannføringene er hhv. 16,0 og 7,5 m^3/s.

Tabell 11 Flomvannføringer i Veumbekken uten flomavledningstunnel inkludert 40% klimapåslag

Flom	Ndf. flomavledningstunnel	Kulvertinnløp	Utløp i Vestreelva
2	3.4	4.9	5.5
5	4.3	6.2	7.0
10	5.2	7.4	8.4
20	6.2	8.7	9.8
50	7.4	10.5	11.9
100	8.7	12.3	13.9
200	9.9	14.1	16.0

Tabell 12 Flomvannføringer i Veumbekken med flomavledningstunnel inkludert 40% klimapåslag

Flom	Ndf. flomavledningstunnel	Kulvertinnløp	Utløp i Vestreelva
2	0,1	1,6	2,3
5	0,1	1,9	2,7
10	0,1	2,3	3,3
20	0,1	2,6	3,8
50	0,1	3,2	4,6
100	0,2	3,8	5,4
200	1,4	5,6	7,5

4 Eksisterende flomrisiko

HEC-RAS modellen benyttet i ref./1/ og ref./2/ er benyttet for å vurdere flomrisiko med eksisterende kulvert. Siden de tidligere rapportene ble utarbeidet har Fredrikstad stadion (kvartalet ved Eirk Madsens vei, Mads W.Stangs gate og Gamle Stadion) blitt utviklet til leilighetsbygg. I forbindelse med dette har Veumbekken-kulverten blitt omlagt i dette området. Det forutsettes at denne omleggingen ikke har en vesentlig påvirkning på kapasiteten til kulverten mellom jernbanen og Oslogata.

I ref./1/ er flomvannføringer kombinert med 1-års stormflo (1 moh.). NVEs nye veileder for vurdering av flomfare (ref./4/) presiserer at vannføring med klimapåslag bør kombineres med 1-års stormflo med klimaframskrivning. Dette vil si at man bør bruke et stormflonivå på kote 1,49 som nedstrøms grensebetingelse. Dette er en konservativ forutsetning (man antar at kulminasjonsvannføring på grunn av intens nedbør inntreffer samtidig som høyvann ved 1-års stormflo). De laveste områdene på Holmen vil oversvømmes allerede ved fremtidig 1-års stormflo (Figur 3). Det er vist resultater med nedstrøms grense på både 1 og 1,49 moh. Merk at et stormflonivå på 1 moh. er vesentlig høyere enn fremtidig Høyeste Astronomiske Høyvann (0,26+0,53 = 0,79 moh.).

Med flomavledningstunnelen i drift og nye lavere flomvannføringer er den estimerte hyppighet av oversvømmelse ved innløpet til eksisterende kulvert redusert sammenlignet med ref./2/. I 2015 var det estimert at oversvømmelse av et større område på grunn av begrenset kulvertkapasitet vil oppstå med et gjentaksintervall på ca. 50 år med klimaendring.

Terrengdata viser at man vil få lokal oversvømmelse av terrenget ved kulvertinnløpet ved en vannstand på kote ca. 2,8. Et større område vil bli berørt dersom vannstanden stiger over det høyeste punktet i gangveien sør for jernbanelinjen, som ligger på kote ca. 3,3. Basert på de oppdaterte flomvannføringene med flomavledningstunnel vist i kapittel 3.7 vil overtopping av sadlepunktet skje ved ca. en 100-års flom med klimaendring. Dette forutsetter ingen falltap gjennom, eller tilstopping av risten ved kulvertinnløpet.

5 Flomrisiko med gjenåpnet bekk

En HEC-RAS modell av den planlagte gjenåpnede bekken ble utarbeidet i ref./2/.

Planlagt bekkeåpning er ikke endret siden de tidligere rapportene, med unntak av at linjeføring av bekken mellom Borggata og Vestreelva er endret slik at bekkens utløp ligger litt lengre vest enn tidligere (Figur 8). Dette gir en knekk i linjeføringen ved Borggata. Da vinkelendringen i bekkens linjeføring er liten (mindre enn 10 grader), er det ikke forventet at dette vil føre til merkbare falltap (jf. ref./8/).

Det tilrettelegges for fundamentering av en eventuell ny bru ved Trosvikstranda mellom strandpromenade og Borggata. Denne broen er ikke en del av Veumbekken-planen og det foreligger derfor ikke detaljerte tegninger av denne brua (Figur 9). Det antas i denne rapporten at en eventuell tilleggsbru vil utformes slik at den ikke vil ha vesentlig betydning for flomvannstand.

Basert på dette er geometrien til den foreliggende modellen fra ref./2/ ikke oppdatert i denne rapporten. Konsekvensene av de reviderte flomvannføringer er imidlertid vurdert.

5.1 Flomrisiko ved kulvertinnløp

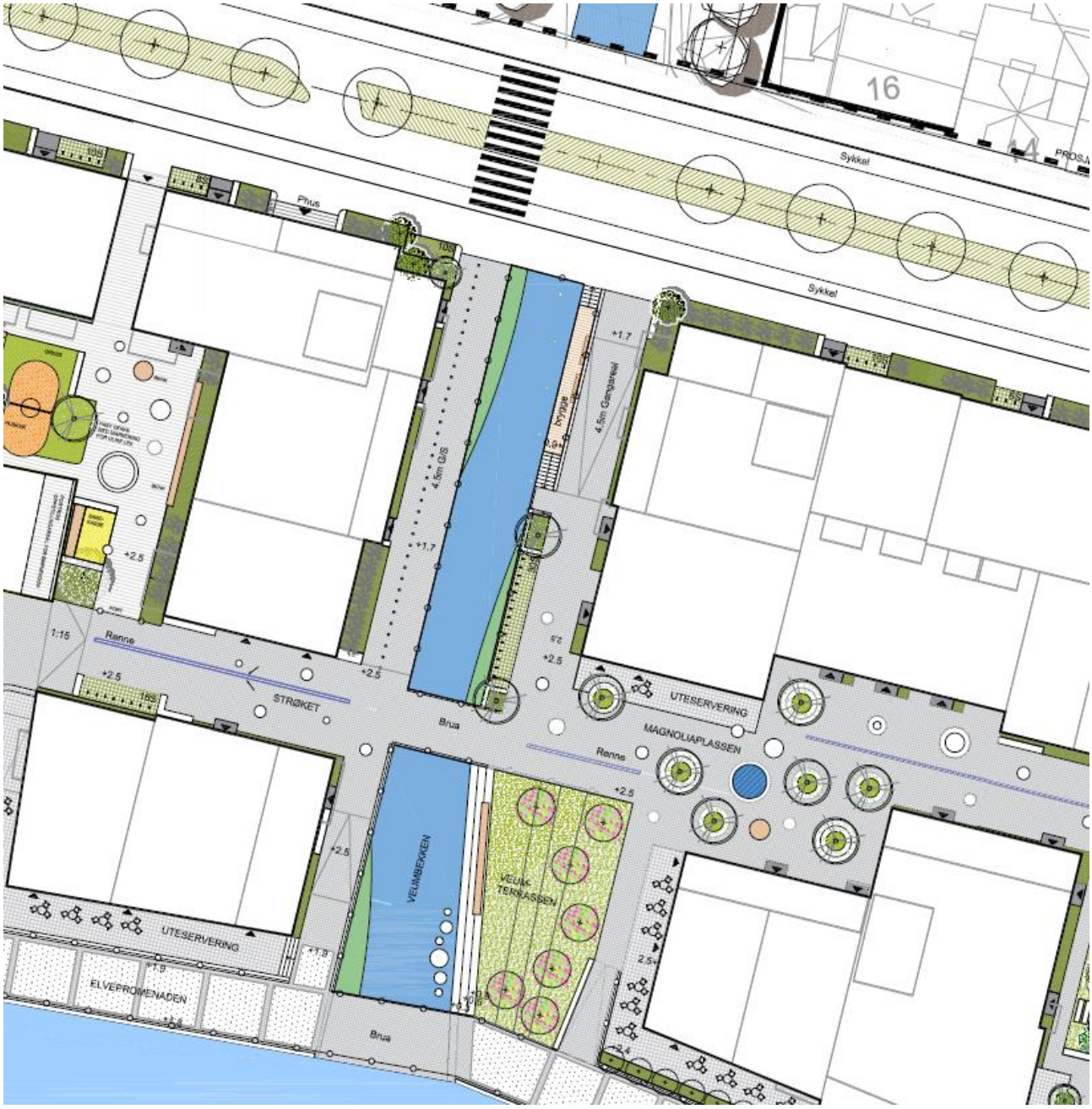
Med gjenåpnet bekk fra Oslo gata vil oversvømmelse ved kulvertinnløp begynne ved en flom med gjentaksintervall på ca. 200 år med klimaendring (forutsatt ingen tilstopping av risten ved kulvertinnløpet). Dette er en forbedring sammenlignet med eksisterende situasjon.

Ved oversvømmelse ved kulvertinnløp, vil vann renne ut av bekken oppstrøm jernbanelinjen og deretter sørover langs Holmegata mot den gjenåpnede bekken (ref./9/). Konsekvensene av dette er ikke vurdert i denne rapporten. Det antas i beregningene at alt vann som renner ned Holmegata føres tilbake til den gjenåpnede bekken.

Fredrikstad kommune har planer om utbedring av kulverten fra kulvertinnløpet til Oslo gata i forbindelse med bygging av ny InterCity og innfartsåre. Man forventer derfor at flomrisikoen ved kulvertinnløpet vil reduseres i fremtiden, men dette er ikke vurdert i denne rapporten. Gjenåpning av bekken legger til rette for denne utbedringen.



Figur 8 Illustrasjon som viser ny linjeføring av Veumbekken med den tidligere linjeføringen vist med stiplet linje



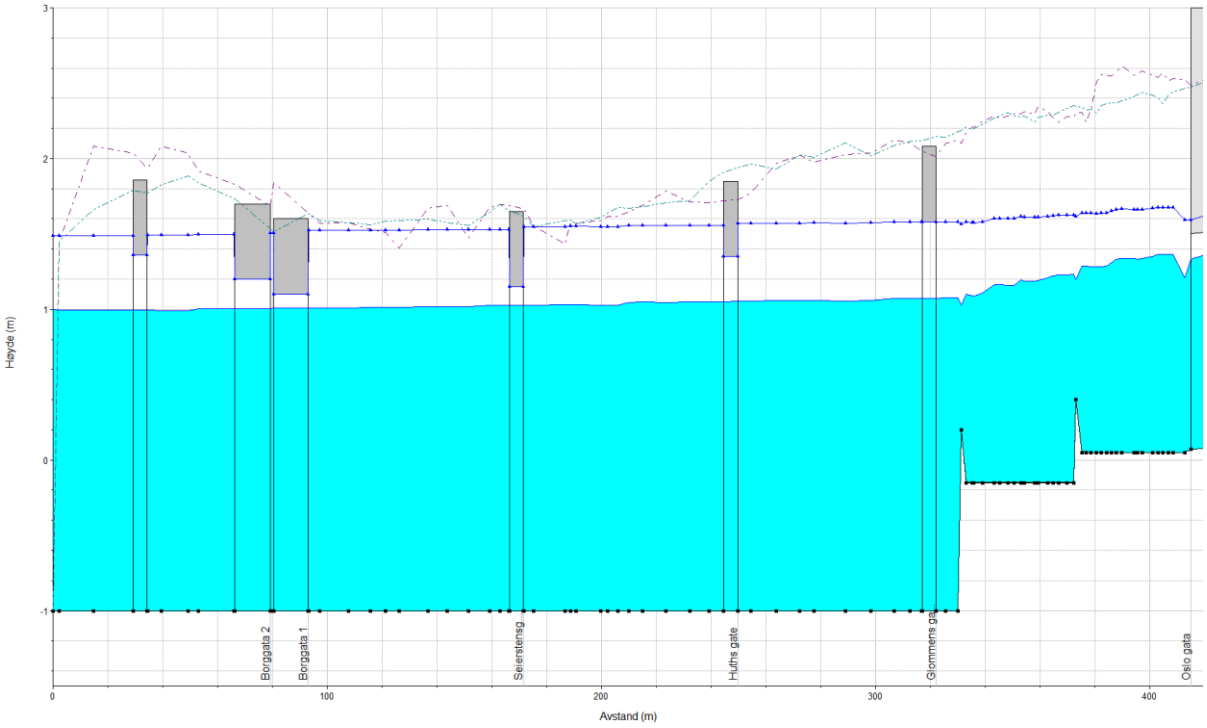
Figur 9 Utsnitt av utkast til landskapsplanen for Trosvikstranda fra 2023 illustrerer to bruer sør for Borggata

5.2 Flomrisiko ved den gjenåpnede bekken

5.2.1 Flom

Modellen av planlagt bekkeåpning er kjørt med oppdaterte flomvannføringer som angitt i Tabell 12. Figur 10 viser lengdeprofilet ved 200-års flom inkludert klimafaktor. Topp elvebredd er basert på eksisterende terrengnivåer ved omtrent plassering av den gjenåpnede bekken. Ved stormflo på 1 moh. er vannstanden i den gjenåpnede bekken lavere enn antatte bruunderkanter, og vannstanden i kanalen er ca. 0,4 m lavere

enn laveste terrengnivå. Ved fremtidig 1-års stormflo vil vannstanden i bekken bli høyere enn eksisterende terrengnivå i noen områder mellom ca. 20 m oppstrøms Seierstensgata og ca. 20 m oppstrøms Borggata. Vannstanden er lavere enn eksisterende terrengnivå over mesteparten av den gjenåpnede strekningen.



Figur 10 Lengdeprofil i den gjenåpnede Veumbekken med 200-års flom inkludert klimafaktor og nedstrøms grense på hhv. 1 og 1,49 moh.

5.2.2 Stormflo

Området er utsatt for flomrisiko fra stormflo (kapittel 2). Ved eksisterende forhold vil tidevann renne inn i de laveste områdene via sluk og kumlokk, og senere over elvepromenaden over en lengre strekning (Figur 3). Åpning av bekken vil forlenge kystlinjen langs Vesterelva og flommekanismer ved stormflo vil bli endret (ref./1/). Nivået på stormflo vil ikke endres på grunn av den planlagte gjenåpningen av Veumbekken.

5.3 Sikkerhetsmargin

Iht. ref./4/ er det anbefalt å inkludere en sikkerhetsmargin for å ta hensyn til usikkerheten i beregning av flomfare. Sikkerhetspåslag bestemmes ut ifra en vurdering av kvalitetsklassen til flomberegninger og den hydrauliske modellen, se Figur 11.

Prosentvis påslag på vannføringen

Klassifisering av hydraulisk modell, tabell 10-1	Klassifisering av flomberegning, tabell 10-2			
	Klasse 1	**Klasse 2**	**Klasse 3**	**Klasse 4 og 5**
Klasse E	40 %	45 %	50 %	60 %
Klasse D	20 %	30 %	40 %	50 %
Klasse C	15 %	20 %	30 %	40 %
Klasse B	10 %	15 %	20 %	30 %
Klasse A	5 %	10 %	15 %	25 %

Figur 11 Foreslått prosentvispåslag på vannføring basert på klassifisering av flomberegning og hydraulisk modell, fra NVEs Veileder for Sikkerhet mot flom: Utredning av flomfare i reguleringsplan og byggesak

5.3.1 Klassifisering av flomberegninger

Kvaliteten til flomberegningene er tidligere vurdert i ref./1/ å ligge i kvalitetsklasse 2 'Brukbart hydrologisk datagrunnlag, med observasjoner i eller nært vassdraget' (Figur 12). Dette med grunnlag i at det er flere vannmerker med lignende feltparametere som gir relativt lite variasjon i døgnverdier for Q_{200}. Dette ansees fortsatt som rimelig. Det er noe usikkerhet forbundet med virkningen av flomavledningstunnelen på flomvannføringene.

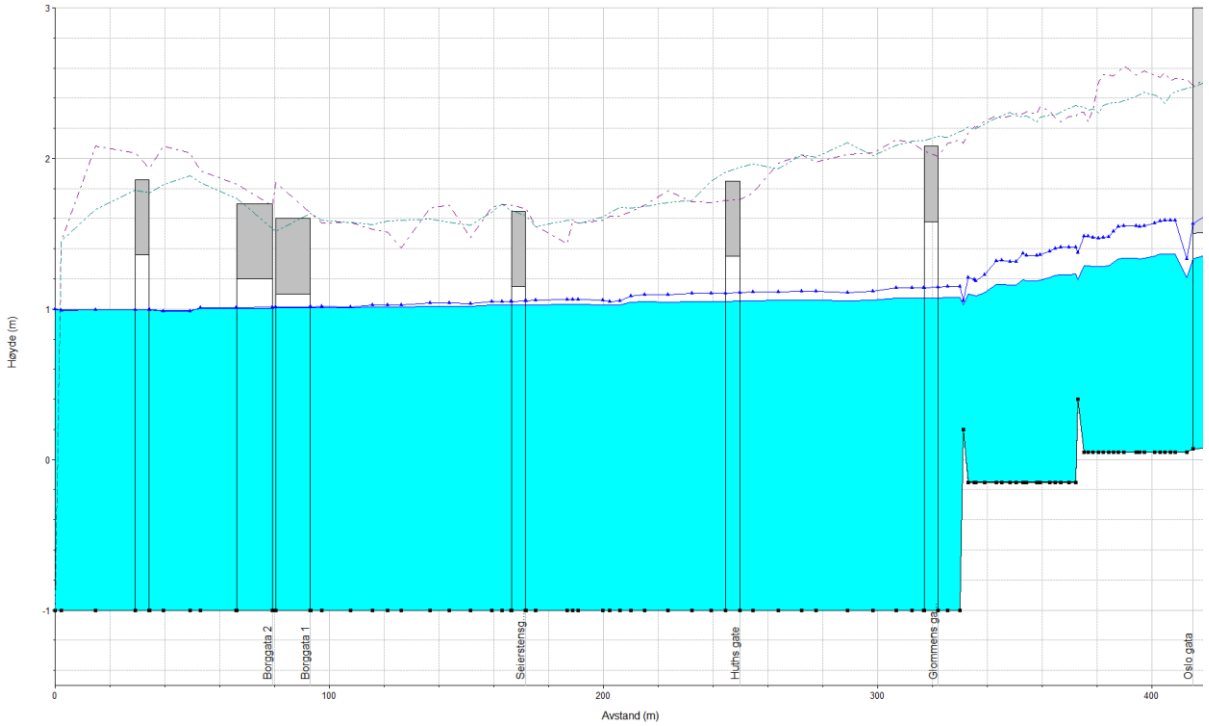
Klasse	Klassifiseringskriterier
1	Godt hydrologisk datagrunnlag, med observasjoner i vassdraget.
2	Brukbart hydrologisk datagrunnlag, med observasjoner i eller nært vassdraget.
3	Brukbart hydrologisk datagrunnlag, men store gradienter i spesifikke flomstørrelser i området.
4	Begrenset hydrologisk datagrunnlag.
5	Begrenset hydrologisk datagrunnlag og store gradienter i spesifikke flomstørrelser i området.

Figur 12 Klassifisering av flomberegning, fra NVEs Veileder for Sikkerhet mot flom: Utredning av flomfare i reguleringsplan og byggesak

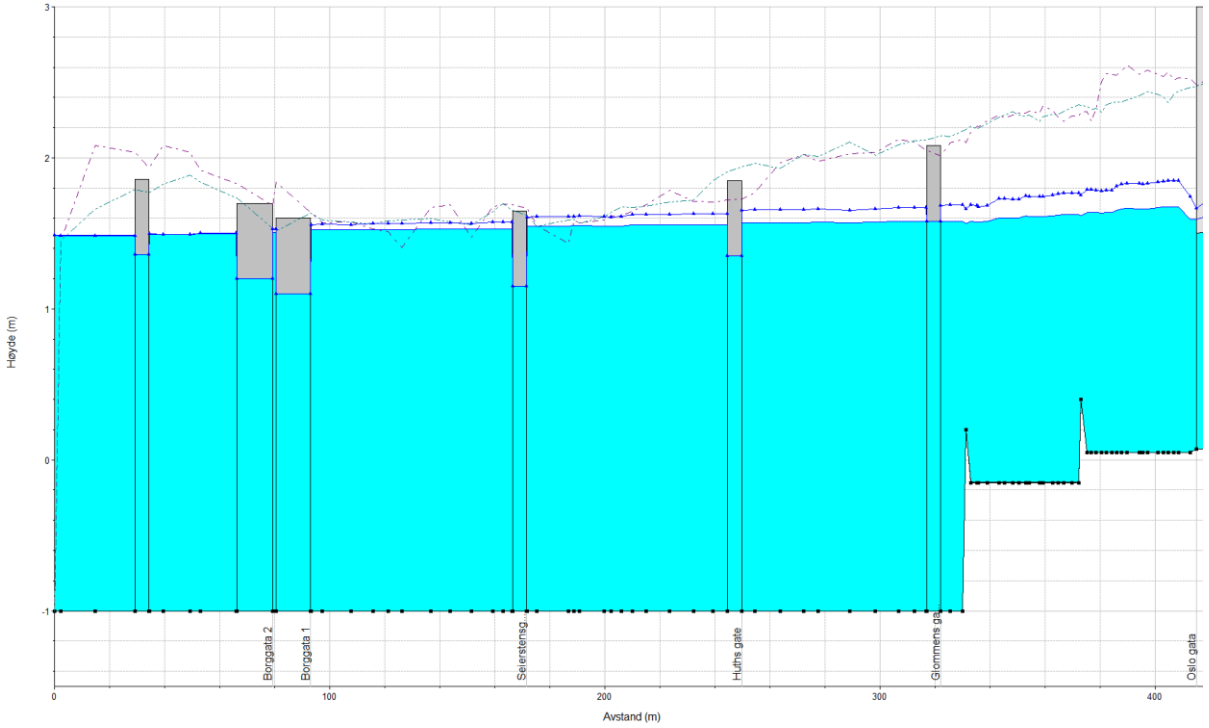
5.3.2 Klassifisering av hydraulisk modell

Iht. ref./4/ er det kjørt følsomhetsanalyse med 20% økning av vannføringen. En 20% økning i tilløpsflommen vil gi en noe større prosentvis økning i vannføring nedenfor flomavledningstunnellen, da kapasiteten til flomavledningstunnelen (8,5 m³/s) er en mindre andel av totalvannføringen. Følsomhetsanalysen er basert på en vannføring i Veumbekken på 10,7 m³/s (Figur 13 og Figur 14). Følsomhetsanalysen viser en endring i vannstand i den gjenåpnede kanalen på maksimalt ca. 0,2. Modellen skal i henhold til Figur 15 plasseres i klasse E, da modellen ikke er tilpasset mot en målt vannlinje. Modellen simulerer imidlertid en prosjektert bekk med relativ enkel geometri og strømningsforhold, og følsomhetsanalyse viser at endringer i vannstander er ca. 0,2 m med 20% økning av vannføring. Det er derfor skjønnsmessig vurdert at modellen av den gjenåpnede bekken bør plasseres i klasse D (Figur 15).

Man får en mye større endring i simulert vannstand ovenfor kulvertinnløpet. Modellen av kulverten oppstrøms den gjenåpnede bekken plasseres i klasse E.



Figur 13 Lengdeprofil i den gjenåpnede Veumbekken med 200-års flom inkludert klimafaktor og nedstrøms grense på 1 moh., uten og med 20% påslag.



Figur 14 Lengdeprofil i den gjenåpnede Veumbekken med 200-års flom inkludert klimafaktor og nedstrøms grense på 1,49 moh., uten og med 20% påslag.

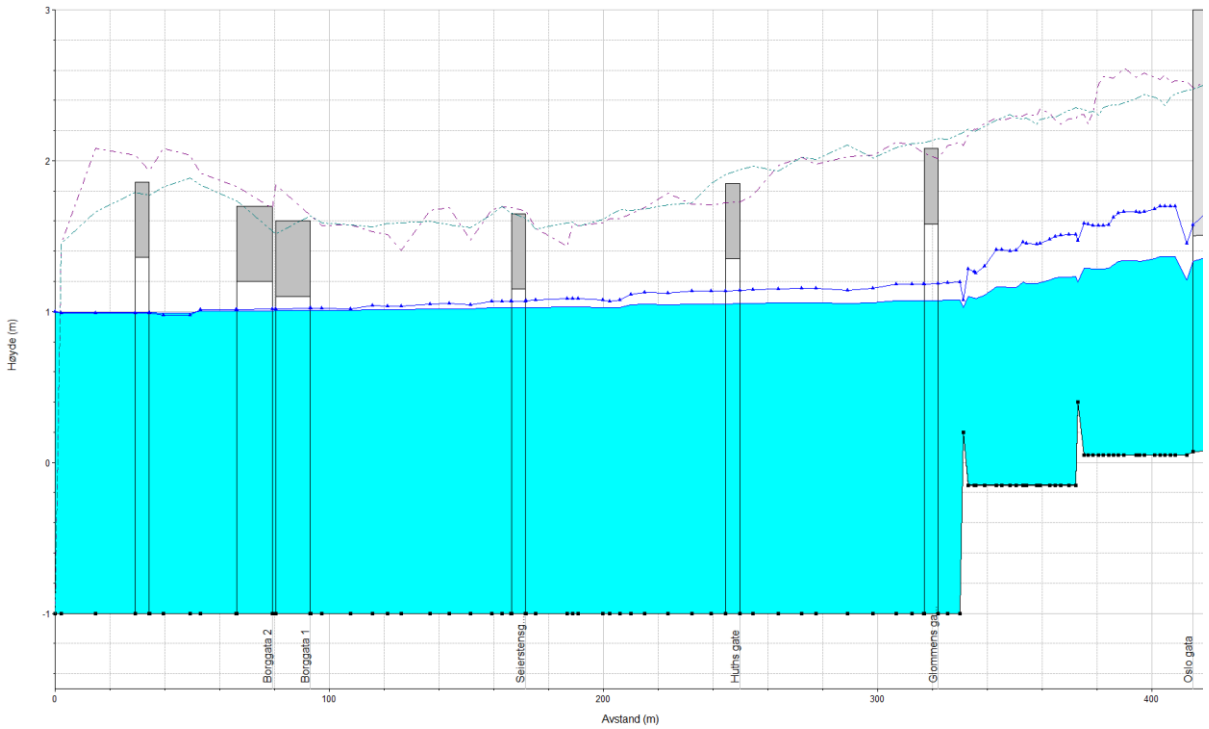
Klasse	Klassifiseringskriterier
A	Modellen er kalibrert for en vannføring tilsvarende en 20-årsflom eller større, og avviket mellom de beregnede og observerte vannstandene er i hovedsak mindre enn 10 cm.
B	Modellen er kalibrert for en vannføring tilsvarende en 20-årsflom eller større, og avviket mellom de beregnede og observerte vannstandene er i hovedsak mellom 10 og 30 cm.
C	Modellen er kalibrert for en vannføring som er mindre enn en 20-årsflom, og avviket mellom de beregnede og observerte vannstandene er i hovedsak inntil 30 cm.
D	Modellen er tilpasset mot en målt vannlinje, og følsomhetsanalysen viser at endringer i vannstanden er tilnærmet 30 cm eller lavere.
E	Følsomhetsanalysen viser at endringer i vannstanden er større enn 30 cm. Eventuelt er modellen ikke tilpasset mot en målt vannlinje.

Figur 15 Klassifisering av hydraulisk modell, fra NVEs Veileder for Sikkerhet mot flom: Utredning av flomfare i reguleringsplan og byggesak

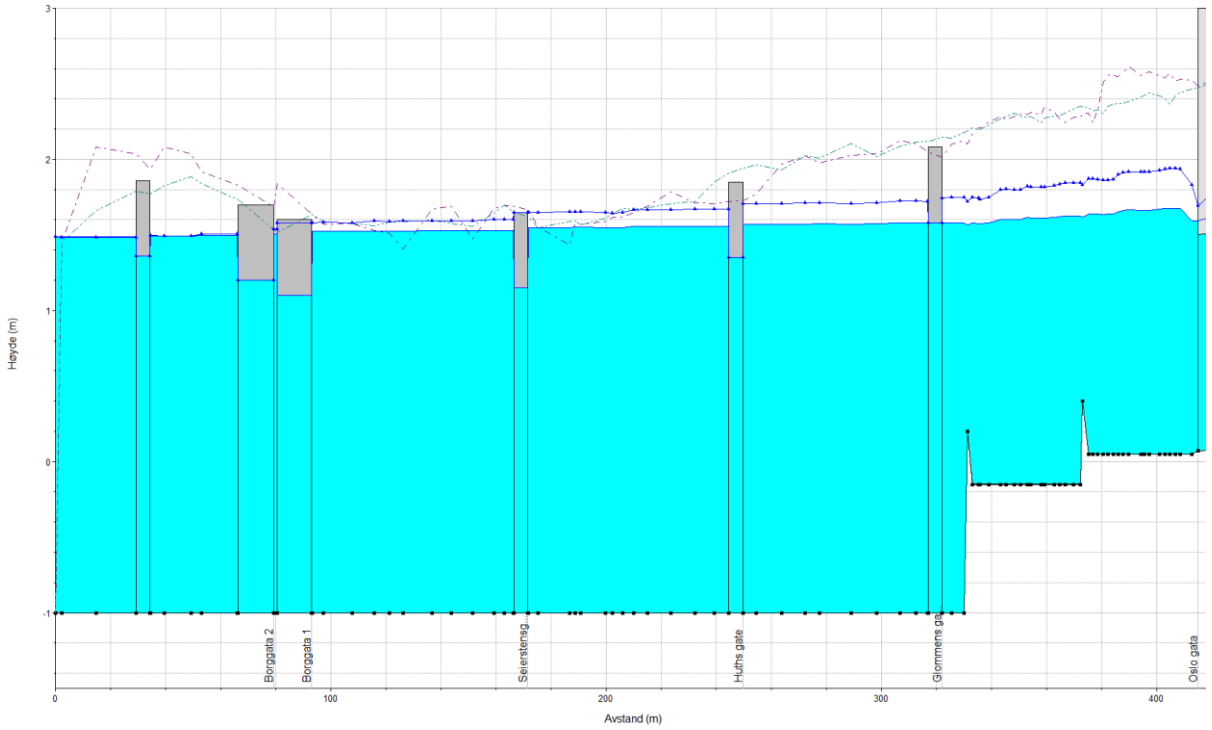
5.3.3 Anbefalt sikkerhetspåslag

Med grunnlag i Figur 11 bør det benyttes et sikkerhetspåslag på 30% ved prosjektering av den gjenåpnede bekken, som gir en vannføring på 12,3 m³/s. Modelleringen viser at den planlagte bekken er stor nok å ta unna denne vannføringen uten oversvømmelse ved stormflo på 1 moh. i Vestreelva, men at vannspeilet når underkanten av flere bruer (Figur 16). Dette stemmer også dersom man antar at den hydrauliske modellen har kvalitetsklasse E (45% sikkerhetspåslag, vannføring på 14,7 m³/s).

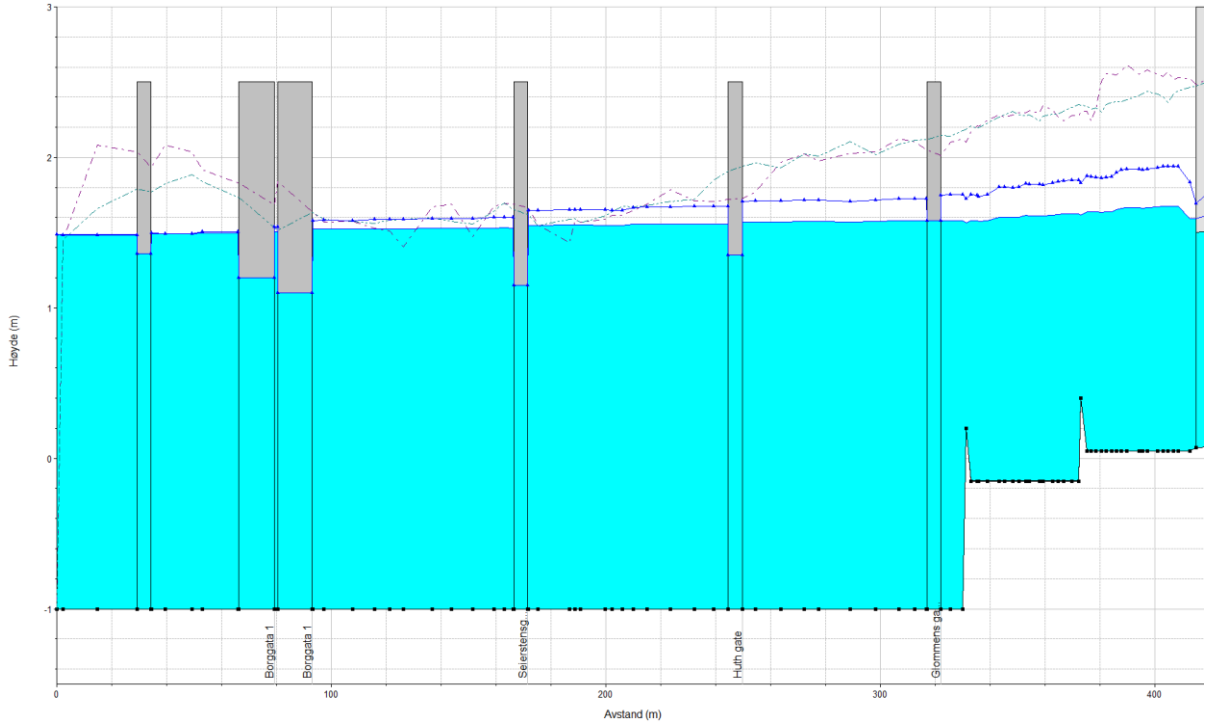
Ved stormflo på 1,49 moh. vil vannstanden stige over terrengnivået flere steder mellom Huths gate og Borggata (Figur 17). Som i ref./2/ er det kjørt en modell der elvebreddene og brutopper er hevet over flomvannstandene (Figur 18). Dersom området skal sikres mot en 200-års flom inkludert klimapåslag som sammenfaller med fremtidig 1-års stormflo, må toppen på elvebreddene heves med opp til ca. 0,2 m over eksisterende terrengnivå i de lavest liggende områdene. Dette er noe mindre enn det som ble funnet i ref./2/. Dersom man legger til grunn et 45% sikkerhetspåslag på vannføring bør toppen av elvebreddene heves med opp til ca. 0,3 m over eksisterende terrengnivå i de lavest liggende områdene. Området vil fortsatt bli utsatt for flomrisiko på grunn av stormflo. Simulerte vannstander i den gjenåpnede bekken med 200-års flom inkludert klima- og sikkerhetspåslag er vesentlig lavere enn fremtidig 200-års stormflo (kote 2,16). Stormflo er den dominerende mekanismen for flomrisiko i dette området.



Figur 16 Lengdeprofil i den gjenåpnede Veumbekken med 200-års flom inkludert klimafaktor uten og med 30% sikkerhetspåslag og nedstrøms grense på 1 moh.



Figur 17 Lengdeprofil i den gjenåpnede Veumbekken med 200-års flom inkludert klimafaktor uten og med 30% sikkerhetspåslag og nedstrøms grense på 1,49 moh.



Figur 18 Lengdeprofil i den gjenåpnede Veumbekken med 200-års flom inkludert klimafaktor med 30% sikkerhetspåslag og nedstrøms grense på 1,49 moh – med flomsikring.

6 Konklusjoner og anbefalinger

Reguleringsplanen omfatter gjenåpning av Veumbekken ved å erstatte en eksisterende kulvert i dårlig forfatning med en åpen kanal. Denne oppdaterte vurderingen av flo- og flomforhold gir noen endrede verdier for stormflo, flomvannføringer og flomvannstander, men endrer ikke hovedkonklusjonene sammenlignet med de i ref./1/ og ref./2/.

Innløpet til eksisterende kulvert ligger utenfor planområdet. Den eksisterende kulverten har ikke tilstrekkelig kapasitet, og vann vil strømme ut av bekken oppstrøms kulverten og renne nedover Holmegata.

Gjenåpning av bekken nedenfor Oslogata vil forbedre kulvertkapasiteten og redusere hyppigheten av oversvømmelse oppstrøms kulvertinnløpet, samt legge til rette for eventuell fremtidig forbedring av kulvertstrekningen ovenfor Oslogata. Det vil fortsatt være oversvømmelse ved kulvertinnløpet som fører til at vann vil renne ned Holmegata mot den gjenåpnede bekken frem til at kulverten ovenfor Oslogata utbedres. Utforming av den gjenåpnede bekken bør gjøres slik at vann som strømmer sørover langs Holmegata føres tilbake til den gjenåpnede bekken.

Kanalen er dimensjonert slik at det ikke vil oppstå oversvømmelse på grunn av høy vannføring i bekken ved en moderat tidevannstand. Ved toppen på elvebreddene lik eksisterende terrengnivå vil det ikke oppstå oversvømmelse ved en 200-års flom inkludert klimafaktor som inntreffer samtidig som et stormflonivå på kote 1. Ved 200-års flom inkludert klimafaktor samt fremtidig 1-års stormflo vil vannstanden i bekken være lavere enn terrengnivå over mesteparten av den gjenåpnede bekken, men vannstanden vil bli høyere enn toppen på elvebreddene ved de lavest liggende stedene. Dersom man vil sikre området mot denne kombinasjonen av flomvannføring og stormflo, må toppen på elvebreddene heves med opp til ca. 0,2 – 0,3 m over eksisterende terrengnivå de stedene der ikke er tilstrekkelig sikkerhetsmargin. Heving av bruene, bruk av slankere brudekker enn antatt her, og/eller senkning av bekkens bunnivå kan eventuelt redusere vannstander i området på grunn av høye vannføringer.

Området vil fortsatt bli utsatt for flom på grunn av stormflo. Simulerte vannstander i den gjenåpnede bekken med 200-års flom inkludert klima- og sikkerhetspåslag er vesentlig lavere enn fremtidig 200-års stormflo. Stormflo er bestemmende for flomrisiko i dette området. Gjeldene kommuneplan tillater ikke etablering av nye bebyggelse lavere enn kote 2,5, med mindre det utføres tiltak som sikrer nye bebyggelse i tråd med kravene i byggeteknisk forskrift.

Videre detaljering av kanalen, brukonstruksjoner og terrengutforming skal hensynta flomforhold.

7 Referanser

1. Norconsult (2015) Veumbekken Vurdering av reguleringsplan for planlagt gjenåpning. Flo- og flomforhold.
2. Norconsult (2017) Veumbekken Vurdering av flo- og flomforhold. Tilleggsrapport.
3. NVE (2022) Veileder for flomberegninger. NVE Veileder 1/2022.
4. NVE (2022) Sikkerhet mot flom Utredning av flomfare i reguleringsplan og byggesak. NVE Veileder 3/2022.
5. NVE (2011) Retningslinjer for flomberegninger.
6. NVE (2011) Hydrological projections for floods in Norway under a future climate. NVE Rapport 5-2011.
7. NVE (2016) Klimaendring og framtidige flommer i Norge. NVE Rapport 81-2016.
8. CIRIA (2010) Culvert design and operation guide. CIRIA Report C689.
9. Norconsult (2010) Veumbekken – flomveier nedstrøms innløpet til Veumbekken kulvert.

8 Vedlegg

Vedlegg 1: Tidevannstander

Vedlegg 2: NEVINA

Vedlegg 3: Avrenningskart for perioden 1991-2020

Vedlegg 4: Flomfrekvensanalyse på vannmerker i Norge

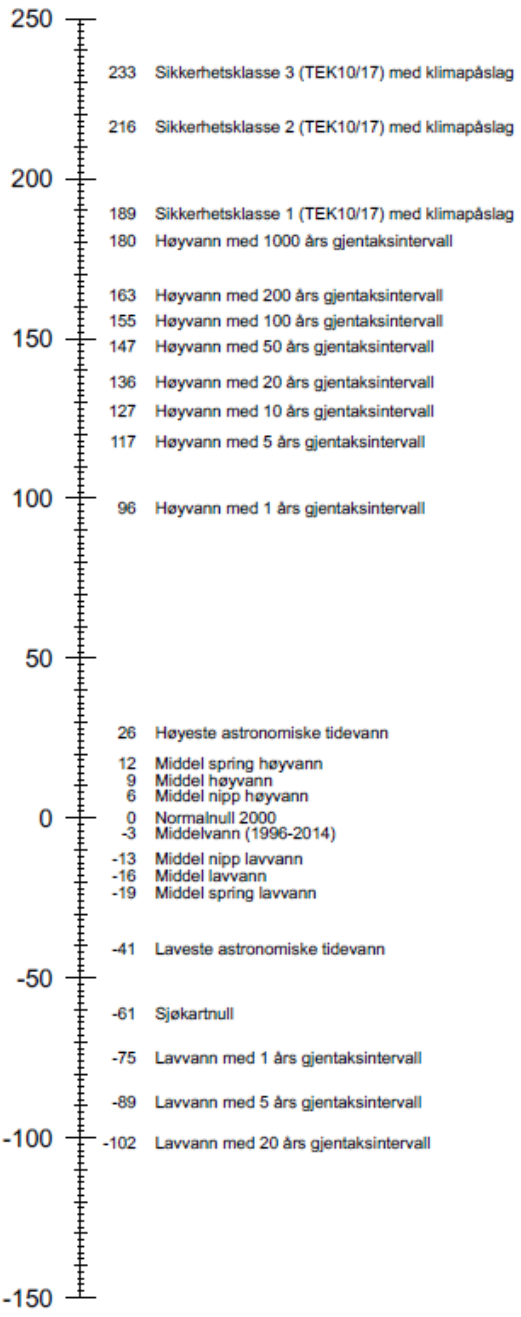
Vedlegg 5: Flomfrekvensanalyse på vannmerker i Sverige

Vedlegg 1: Tidevannstander

N59°13,1' E10°55,8'
Nivåskisse

FREDRIKSTAD

Nivå knyttet til tidevann er hentet fra Viker, justert med faktor 1,03.



Høyder er i cm over Normalnull 2000 som er nullnivå i det norske offisielle høydesystemet NN2000. Datagrunnlag sist endret: 24. august 2021. Lastet ned: 11. september 2023.

Vedlegg 2: NEVINA

Vedlegg 2.1 Ved kulvert innløp

Nedbørfeltparametere

Vassdragsnr.: 002.2A
Kommune.: Fredrikstad
Fylke.: Viken
Vassdrag.: Seutelva

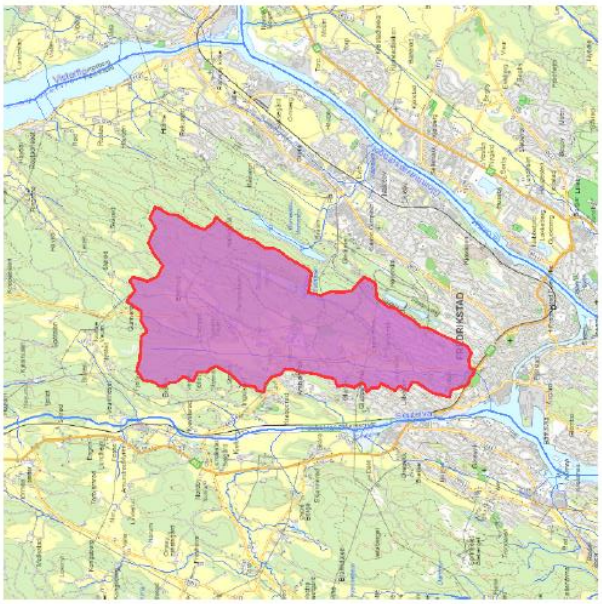
Feltparametere		
Areal (A)	11.3	km²
Effektiv sjø (A_{SE})	0.03	%
Elvleengde (E_L)	6.4	km
Elvegradient (E_G)	5.4	m/km
Elvegradient$_{1085}$ ($E_{G,1085}$)	6.0	m/km
Helning	5.2	°
Dreneringstetthet (D_T)	1.1	km^{-1}
Feltlengde (F_L)	6.3	km

Arealklasse		
Bre (A_{BRE})	0	%
Dyrket mark (A_{JORD})	18.8	%
Myr (A_{MYR})	0.8	%
Leire (A_{LEIRE})	42.9	%
Skog (A_{SKOG})	60.9	%
Sjø (A_{SJO})	0.5	%
Snaufjell (A_{SF})	0	%
Urban (A_U)	13.7	%
Uklassifisert areal (A_{REST})	5.4	%

Hypsografisk kurve		
Høyde$_{MIN}$	5	m
Høyde$_{10}$	21	m
Høyde$_{20}$	33	m
Høyde$_{30}$	38	m
Høyde$_{40}$	42	m
Høyde$_{50}$	49	m
Høyde$_{60}$	55	m
Høyde$_{70}$	62	m
Høyde$_{80}$	74	m
Høyde$_{90}$	83	m
Høyde$_{MAX}$	115	m

Klima- /hydrologiske parametere		
Avrenning 1961-90 (Q_N)	12.9	l/s*km²
Sommernedbør	375	mm
Vinternedbør	466	mm
Årstemperatur	5.9	°C
Sommertemperatur	13.5	°C
Vintertemperatur	0.5	°C

Rapportdato: 9/11/2023 © nevina.nve.no



Norges vassdrags- og energidirektorat

Kartbakgrunn: Statens Kartverk
Kartdatum: EUREF89 WGS84
Projeksjon: UTM 33N
Beregn.punkt: 267679 E 6571795 N

Nedbørfeltgrenser og feltparametere er automatisk generert og kan inneholde feil. Resultatene må kvalitetssikres.

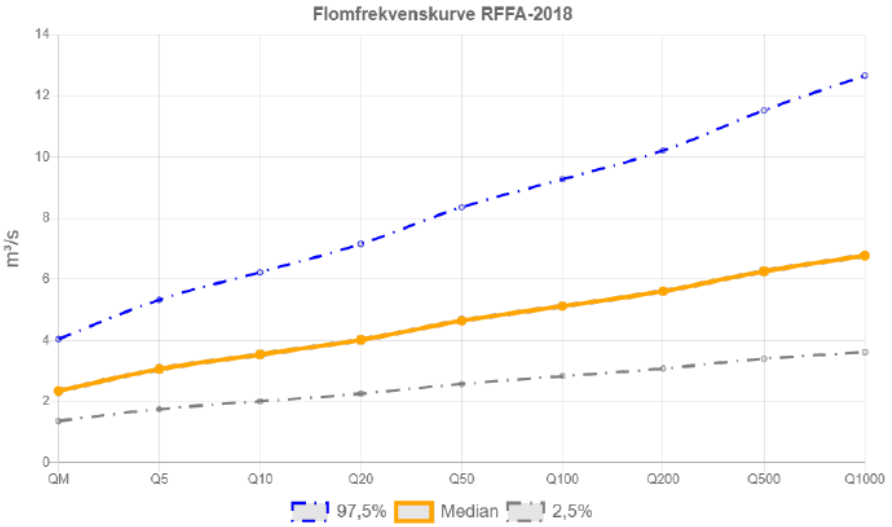
Regional flomberegning

Vassdragsnr.:	**002.2A**
Kommune.:	**Fredrikstad**
Fylke.:	**Viken**
Vassdrag.:	**Seutelva**
Nedbørfeltareal:	**11.3 km²**

Flomestimater er beregnet basert på «Regional flomfrekvensanalyse (RFFA-2018)». Om nedbørfeltet er mindre enn 60 km2, er det alternativt beregnet kulminasjonsflommer basert på NIFS-formelverk (2015).

Anbefalinger om klimapåslag er gitt i NVE rapport nr. 81-2016 og klimaprofiler for fylker (se www.klimaservicesenter.no).

Hvordan bruke resultatene fra rapporten, se her.



RFFA-2018		
Tidsoppløsning	Døgn	-
Indeksflom (QM): Medianflom	208	l/s*km²
Klimapåslag	0	%
Kulminasjonsfaktor	1.45	-
NIFS-2015		
Tidsoppløsning	Kulminasjon	-
Indeksflom (QM): Middelflom	305	l/s*km²
Klimapåslag	40	%
Annet		
Tilløpsflom	Nei	-

RFFA-2018 (døgnmiddel)	Q_M	Q_5	Q_{10}	Q_{20}	Q_{50}	Q_{100}	Q_{200}	Q_{500}	Q_{1000}	$Q_{200\text{-klima}}$
Flomfrekvensfaktor (Q_T / Q_M)	1	1.30	1.51	1.71	1.97	2.18	2.39	2.66	2.88	-
Flomverdier, m³/s	2.4	3.1	3.5	4.0	4.6	5.1	5.6	6.3	6.8	5.6
Flom usikkerhet (97,5%), m³/s	4.0	5.3	6.2	7.2	8.4	9.3	10.2	11.5	12.7	-
Flom usikkerhet (2,5%), m³/s	1.4	1.8	2.0	2.3	2.6	2.8	3.1	3.4	3.6	-
NIFS (kulminasjon)										
Flomfrekvensfaktor (Q_T / Q_M)	1	1.27	1.52	1.79	2.19	2.54	2.93	3.54	4.07	-
Flomverdier, m³/s	3.5	4.4	5.3	6.2	7.5	8.8	10.1	12.2	14.1	14.2
Flom usikkerhet (97,5%), m³/s	6.1	7.9	9.7	11.7	14.7	17.5	20.2	24.4	28.1	-
Flom usikkerhet (2,5%), m³/s	1.9	2.4	2.8	3.3	3.9	4.4	5.1	6.1	7.0	-

Flomverdier er automatisk generert og kan inneholde feil. Resultatene må kvalitetssikres. Verdiene kan ikke benyttes direkte, men må sammenlignes med andre metoder, sammenligningsstasjoner og/eller egne data.

Rapportdato: 9/11/2023 © nevina.nve.no

Vedlegg 2.2 Ved flomavledningstunnel

Nedbørfeltparametere

Vassdragsnr.: 002.2A
Kommune.: Fredrikstad
Fylke.: Viken
Vassdrag.: Seutelva

Feltparametere		
Areal (A)	7.1	km²
Effektiv sjø (A_{SE})	0	% [1]
Elvleengde (E_L)	4.7	km
Elvegradient (E_G)	4.7	m/km
Elvegradient$_{1085}$ ($E_{G,1085}$)	5.1	m/km
Helning	5.5	°
Dreneringstetthet (D_T)	1.0	km^{-1}
Feltlengde (F_L)	4.8	km

Feltparametere Tilløp		
Effektiv sjø – Tilløp ($A_{SE\text{-}T}$)	0	% [1]
Feltlengde – Tilløp ($F_{L\text{-}T}$)	4.8	km [1]

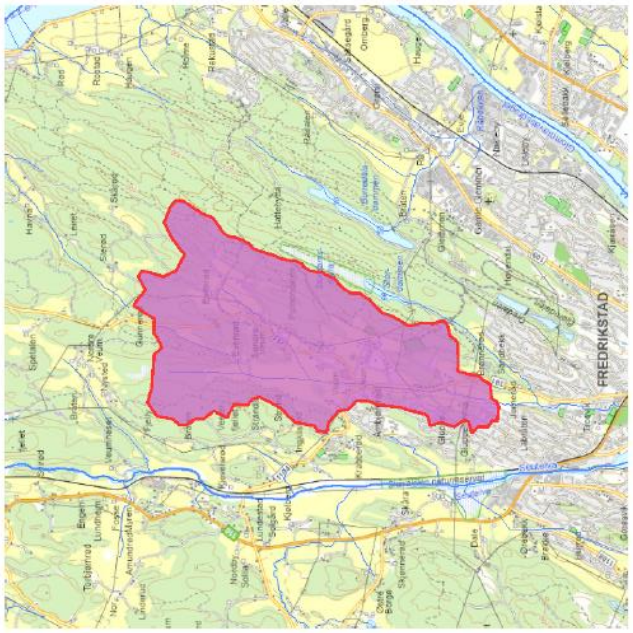
Arealklasse		
Bre (A_{BRE})	0	%
Dyrket mark (A_{JORD})	26.4	%
Myr (A_{MYR})	0	%
Leire (A_{LEIRE})	46.9	%
Skog (A_{SKOG})	63.6	%
Sjø (A_{SJO})	0	%
Snaufjell (A_{SF})	0	%
Urban (A_U)	5.2	%
Uklassifisert areal (A_{REST})	4.9	%

Hypsografisk kurve		
Høyde$_{MIN}$	16	m
Høyde$_{10}$	29	m
Høyde$_{20}$	35	m
Høyde$_{30}$	39	m
Høyde$_{40}$	42	m
Høyde$_{50}$	47	m
Høyde$_{60}$	52	m
Høyde$_{70}$	57	m
Høyde$_{80}$	63	m
Høyde$_{90}$	76	m
Høyde$_{MAX}$	110	m

Klima- /hydrologiske parametere		
Avrenning 1961-90 (Q_N)	13.0	l/s*km²
Sommernedbør	375	mm
Vinternedbør	466	mm
Årstemperatur	5.9	°C
Sommertemperatur	13.4	°C
Vintertemperatur	0.5	°C

1) Verdien er editert

Rapportdato: 9/12/2023 © nevina.nve.no



Norges vassdrags- og energidirektorat

Kartbakgrunn: Statens Kartverk
Kartdatum: EUREF89 WGS84
Projeksjon: UTM 33N
Beregn.punkt: 267699 E 6573356 N

Nedbørfeltgrenser og feltparametere er automatisk generert og kan inneholde feil. Resultatene må kvalitetssikres.

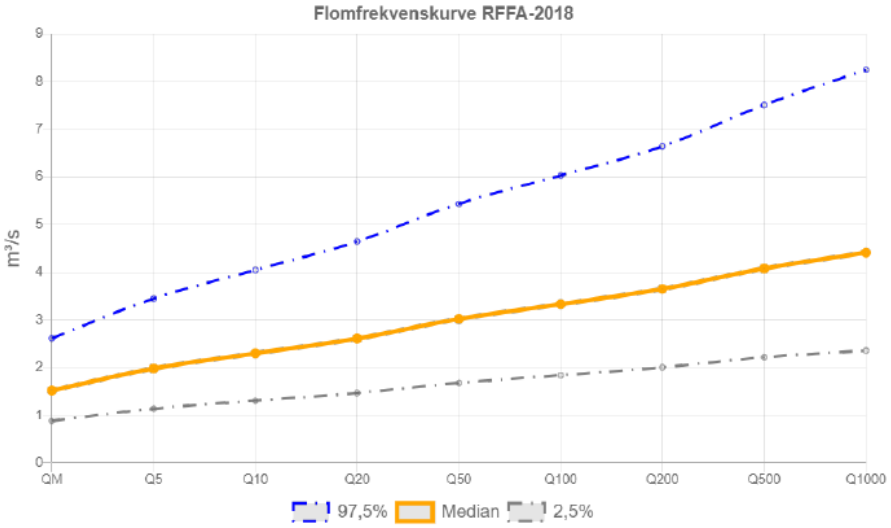
Regional flomberegning

Vassdragsnr.:	**002.2A**
Kommune.:	**Fredrikstad**
Fylke.:	**Viken**
Vassdrag.:	**Seutelva**
Nedbørfeltareal:	**7.14 km²**

Flomestimater er beregnet basert på «Regional flomfrekvensanalyse (RFFA-2018)». Om nedbørfeltet er mindre enn 60 km2, er det alternativt beregnet kulminasjonsflommer basert på NIFS-formelverk (2015).

Anbefalinger om klimapåslag er gitt i NVE rapport nr. 81-2016 og klimaprofiler for fylker (se www.klimaservicesenter.no).

Hvordan bruke resultatene fra rapporten, se her.



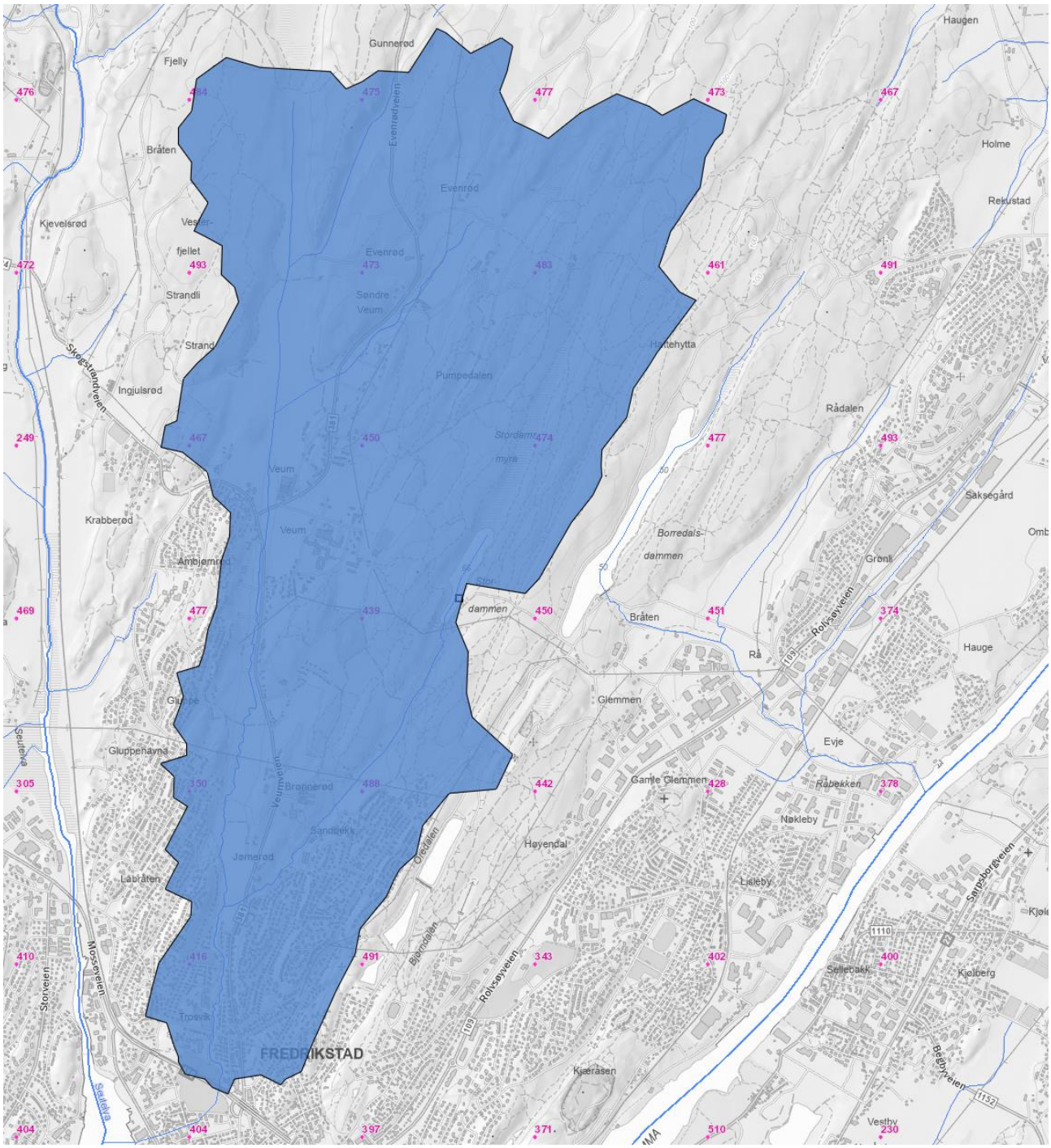
RFFA-2018		
Tidsoppløsning	Døgn	-
Indeksflom (QM): Medianflom	213	l/s*km²
Klimapåslag	0	%
Kulminasjonsfaktor	1.46	-
NIFS-2015		
Tidsoppløsning	Kulminasjon	-
Indeksflom (QM): Middelflom	340	l/s*km²
Klimapåslag	40	%
Annet		
Tilløpsflom	Nei	-

RFFA-2018 (døgnmiddel)	Q_M	Q_5	Q_{10}	Q_{20}	Q_{50}	Q_{100}	Q_{200}	Q_{500}	Q_{1000}	$Q_{200\text{-klima}}$
Flomfrekvensfaktor (Q_T/ Q_M)	1	1.30	1.51	1.72	1.99	2.19	2.40	2.68	2.90	-
Flomverdier, m³/s	1.5	2.0	2.3	2.6	3.0	3.3	3.6	4.1	4.4	3.6
Flom usikkerhet (97,5%), m³/s	2.6	3.4	4.0	4.6	5.4	6.0	6.6	7.5	8.2	-
Flom usikkerhet (2,5%), m³/s	0.9	1.1	1.3	1.5	1.7	1.8	2.0	2.2	2.4	-
NIFS (kulminasjon)										
Flomfrekvensfaktor (Q_T/ Q_M)	1	1.28	1.52	1.79	2.19	2.53	2.93	3.53	4.07	-
Flomverdier, m³/s	2.4	3.1	3.7	4.3	5.3	6.2	7.1	8.6	9.9	10.0
Flom usikkerhet (97,5%), m³/s	4.3	5.6	6.8	8.2	10.4	12.3	14.2	17.2	19.8	-
Flom usikkerhet (2,5%), m³/s	1.4	1.7	2	2.3	2.7	3.1	3.6	4.3	4.9	-

Flomverdier er automatisk generert og kan inneholde feil. Resultatene må kvalitetssikres. Verdiene kan ikke benyttes direkte, men må sammenlignes med andre metoder, sammenligningsstasjoner og/eller egne data.

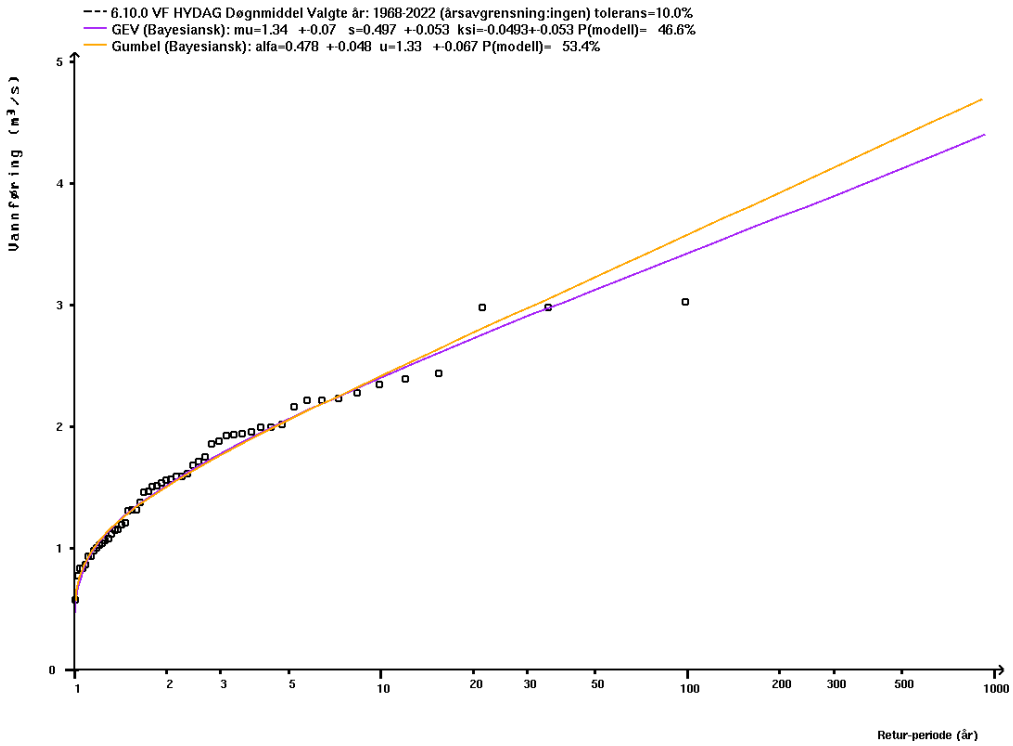
Rapportdato: 9/12/2023 © nevina.nve.no

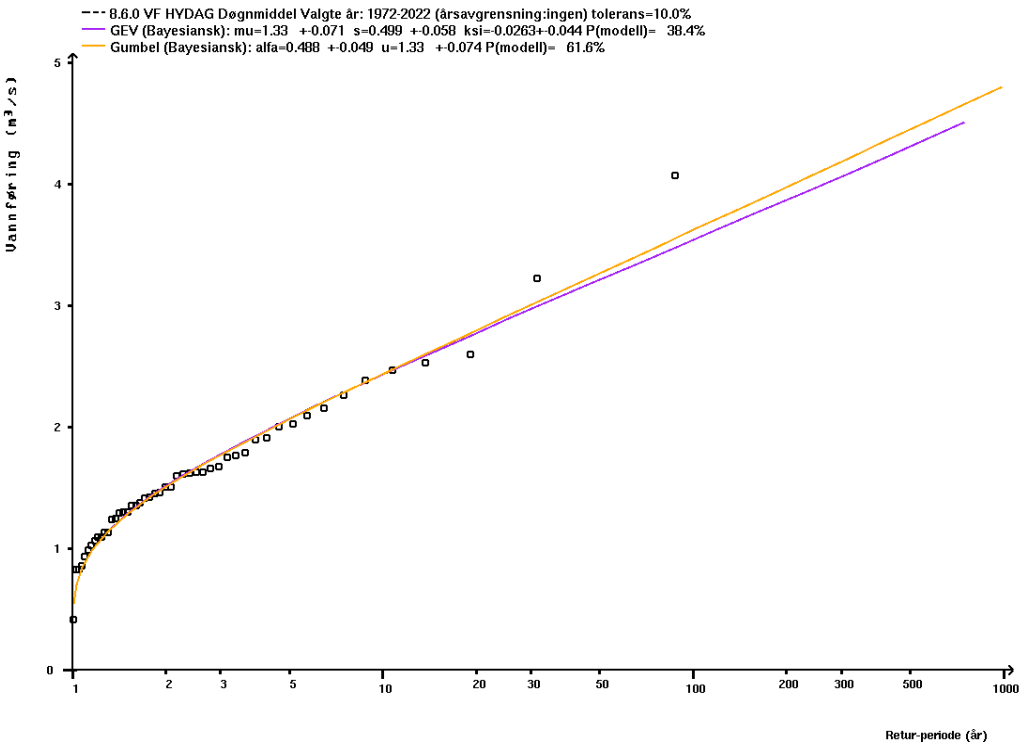
Vedlegg 3 Avrenningskart for perioden 1991-2020

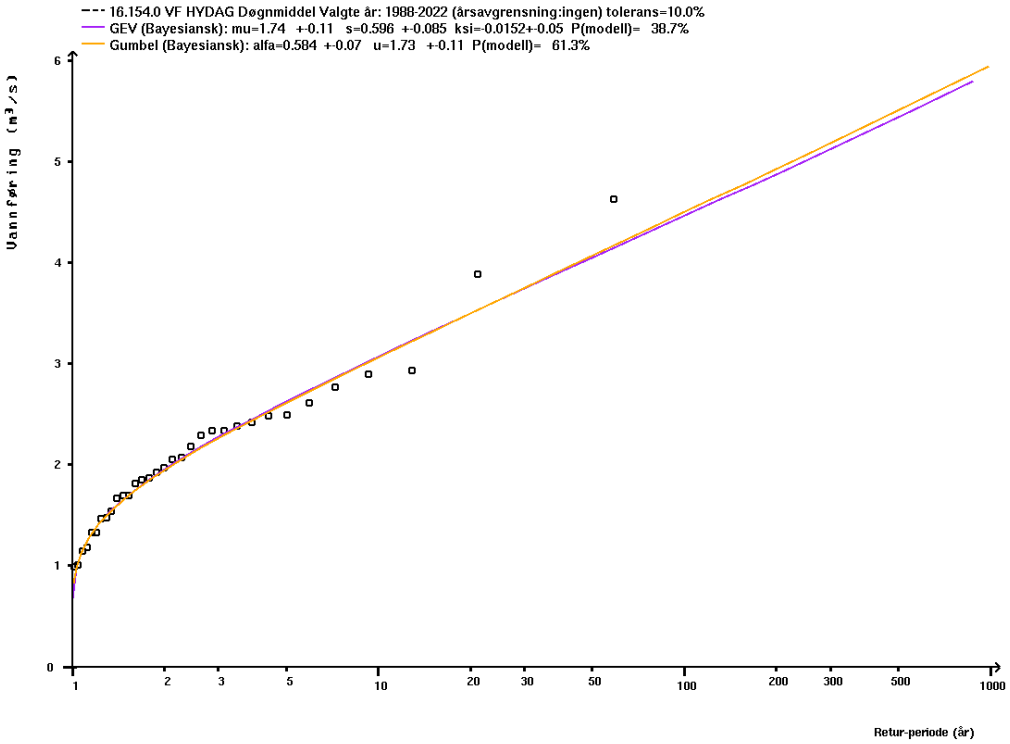


Vedlegg 4 Flomfrekvensanalyse på vannmerker i Norge

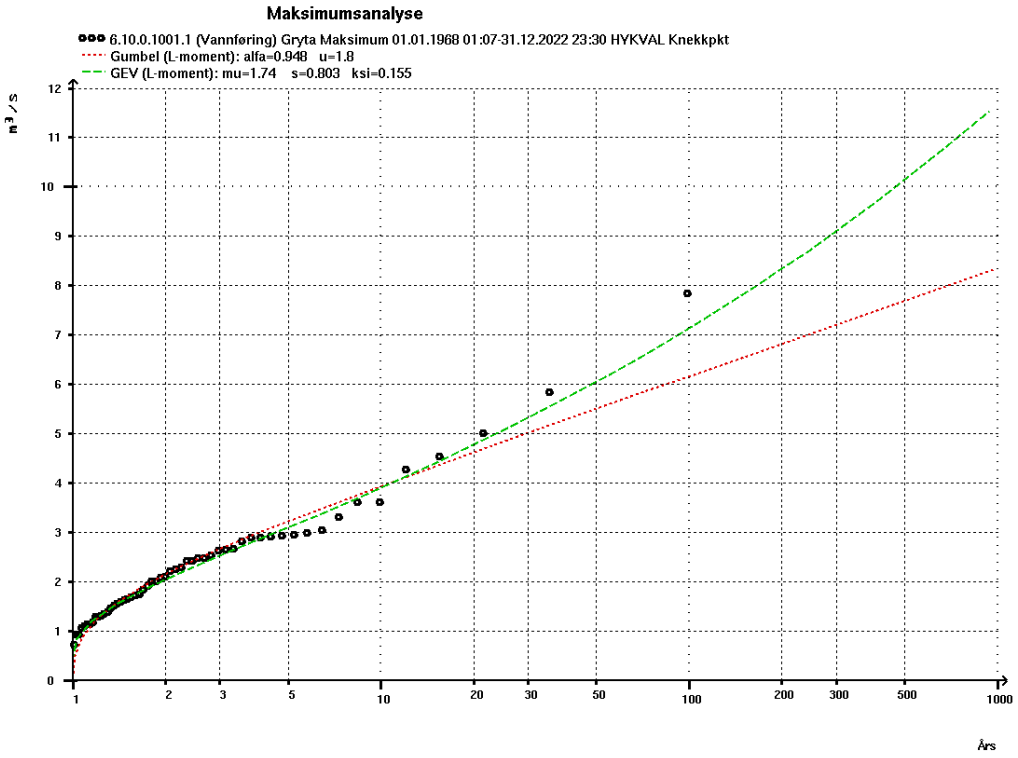
Vedlegg 4.1 Døgndata

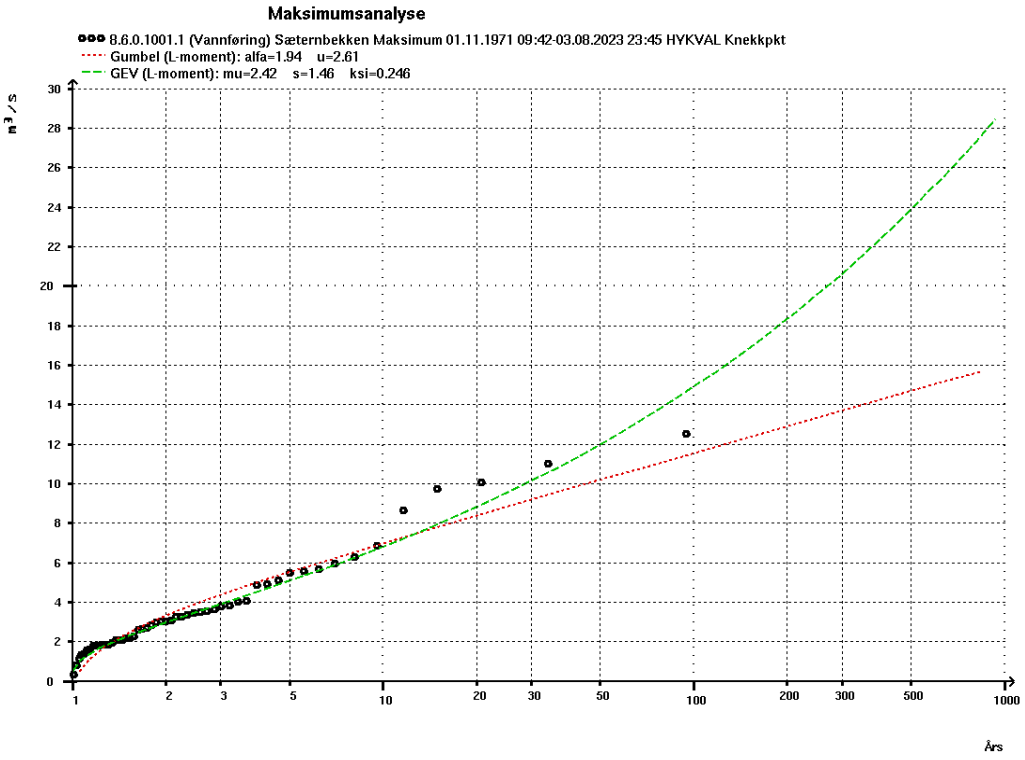


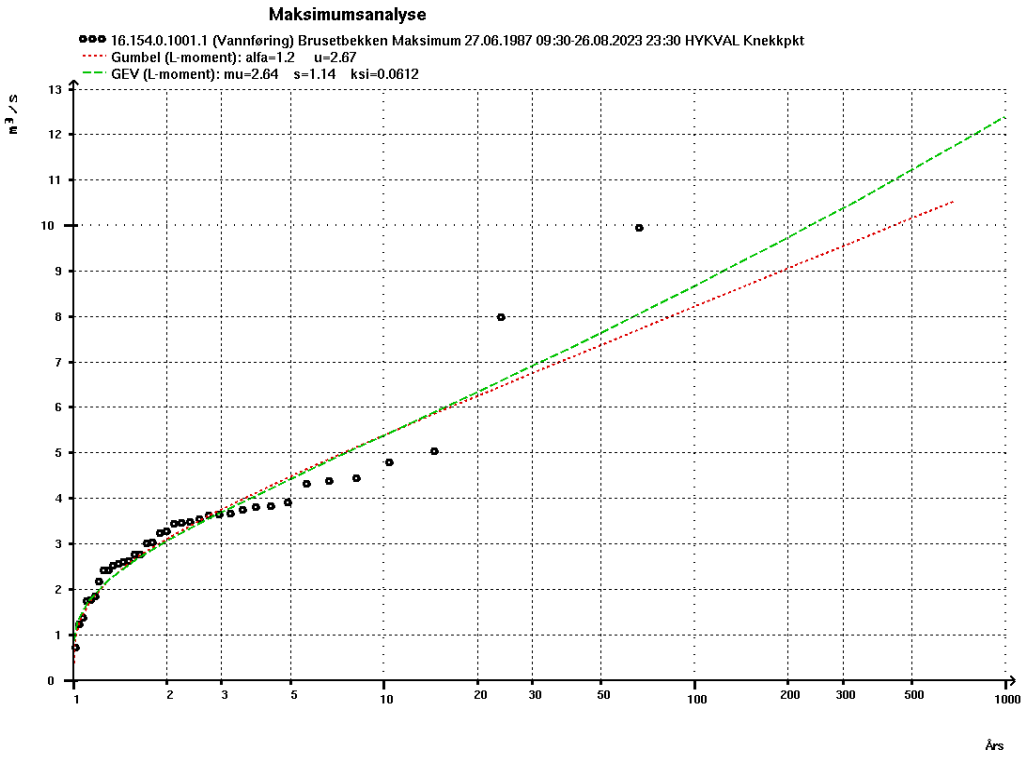



16.154.0 VF HYDAG Døgnmiddel Valgte år: 1988-2022 (årsavgrensning:ingen) tolerans=10.0%
GEV (Bayesiansk): mu=1.74 +-0.11 s=0.596 +-0.085 ksi=-0.0152+-0.05 P(modell)= 38.7%
Gumbel (Bayesiansk): alfa=0.584 +-0.07 u=1.73 +-0.11 P(modell)= 61.3%
Vannføring (m3/s)
0
1
2
3
4
5
6
1
2
3
5
10
20
30
50
100
200
300
500
1000
Retur-periode (år)

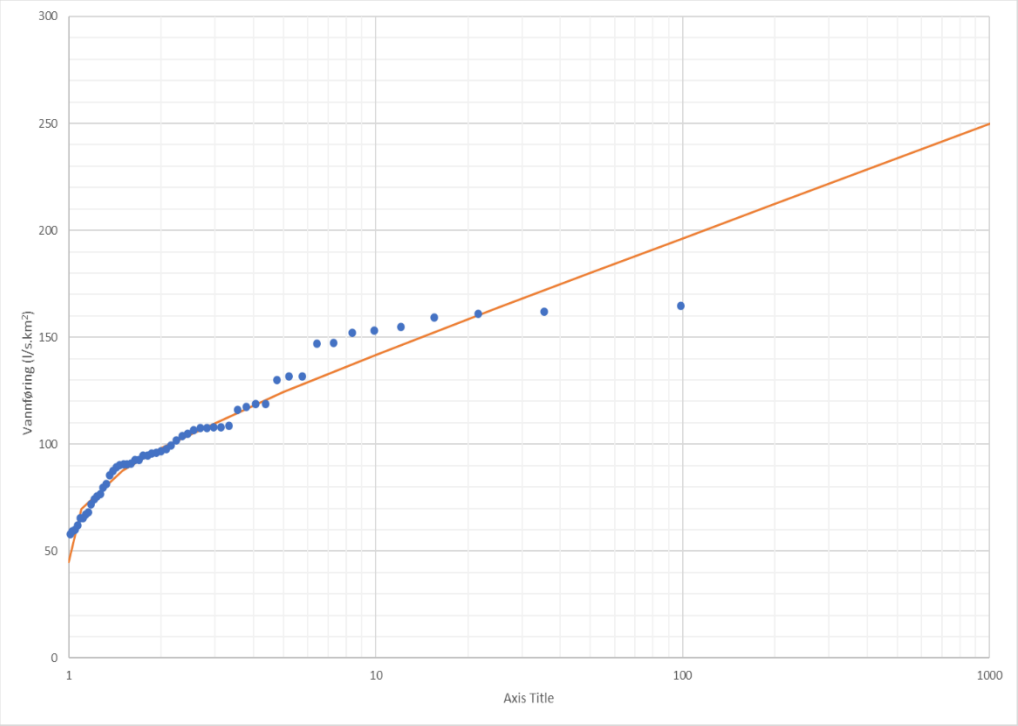
Vedlegg 4.2 Kulminasjonsvannføringer



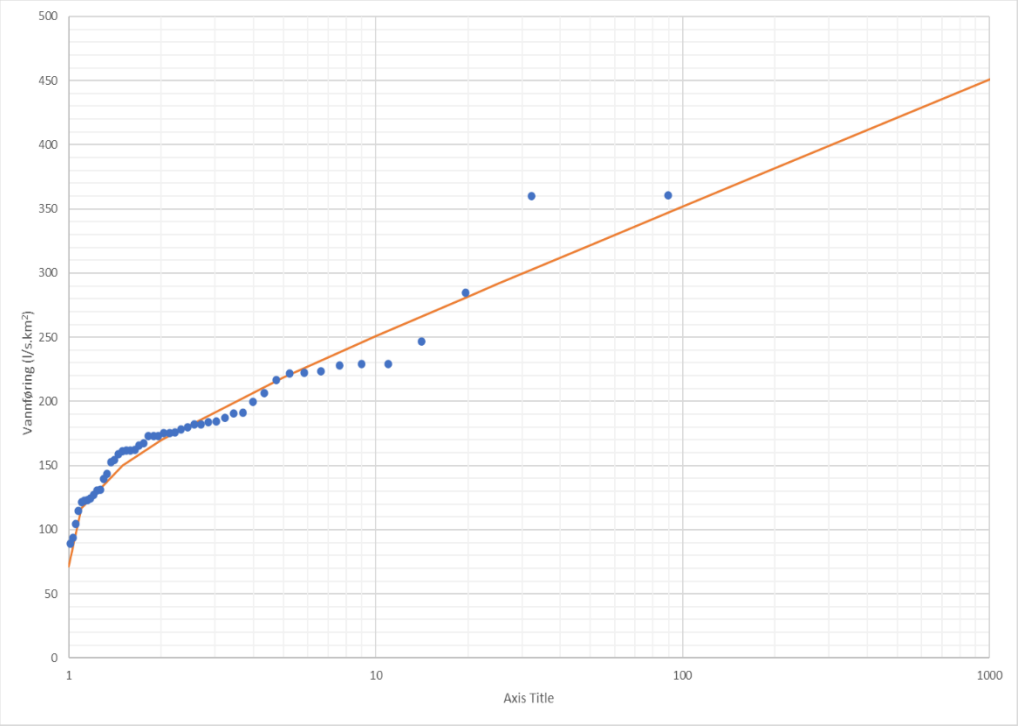



Maksimumsanalyse
16.154.0.1001.1 (Vannføring) Brusetbekken Maksimum 27.06.1987 09:30-26.08.2023 23:30 HYKVAL Knekkpkt
Gumbel (L-moment): alfa=1.2 u=2.67
GEV (L-moment): mu=2.64 s=1.14 ksi=0.0612
m3/s
0
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
1
2
3
5
10
20
30
50
100
200
300
500
1000
Års

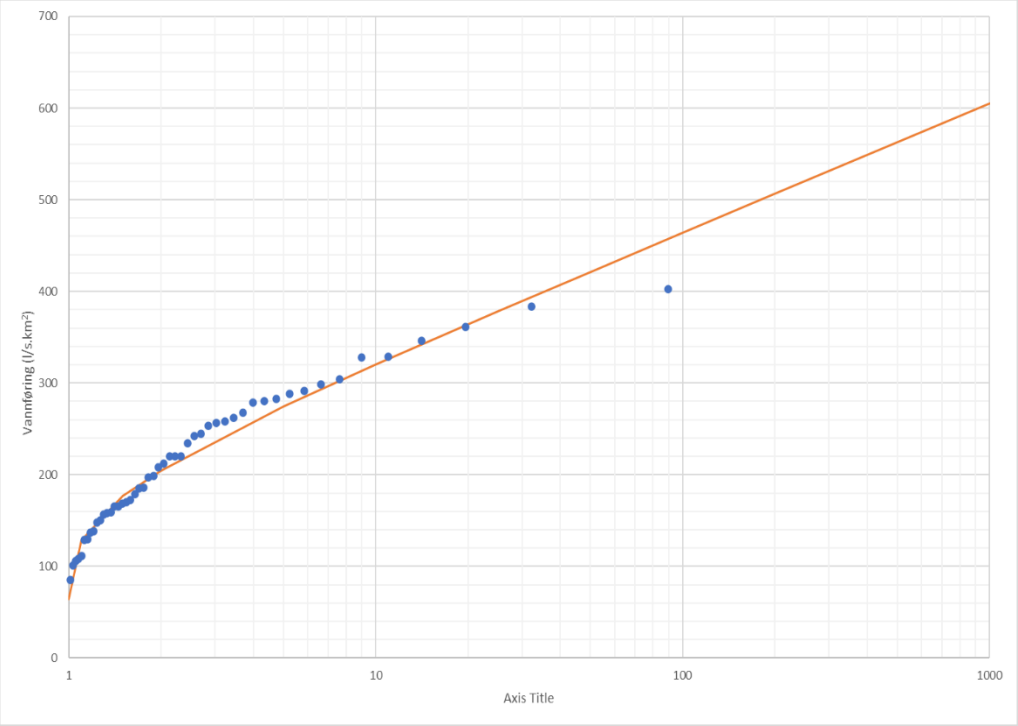
Vedlegg 5 Flomfrekvensanalyse på vannmerker i Sverige



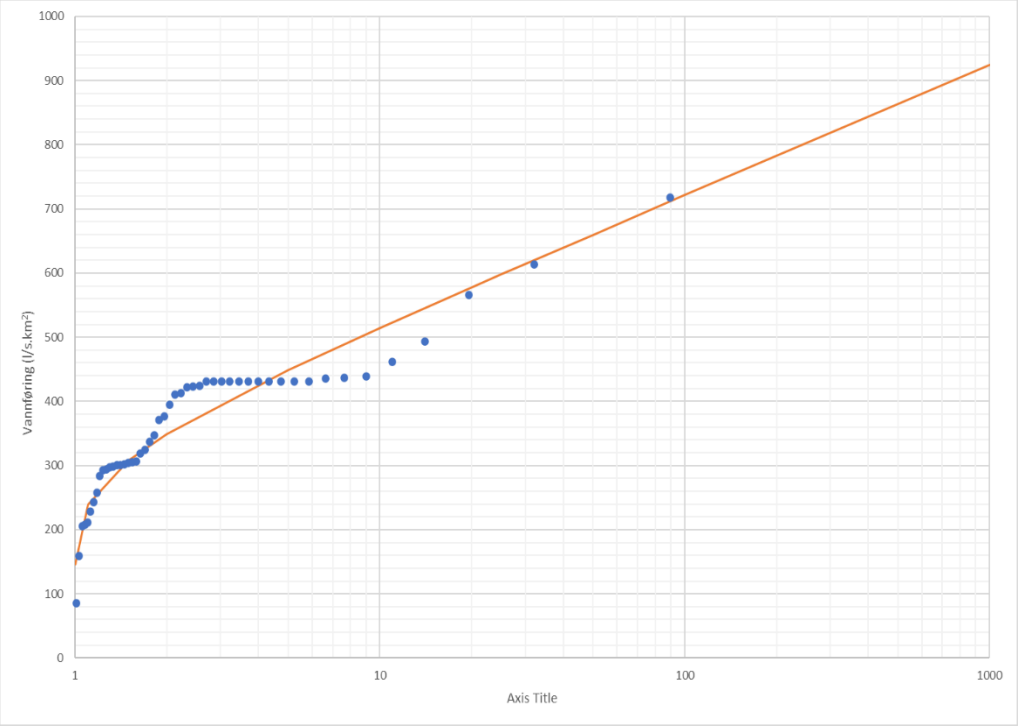
Figur V5.1 Flomfrekvensanalyse for Arödån, døgnvannføringer



Figur V5.2 Flomfrekvensanalyse for Valex, døgnvannføringer



Figur V5.3 Flomfrekvensanalyse for Krokbräcke, døgnvannføringer



Figur V5.4 Flomfrekvensanalyse for Krokbräcke, kulminasjonsvannføringer



Fredrikstad Kommune

DIVE-analyse for Holmen i Fredrikstad

Utgave: 1

Dato: 23.05.2017

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver:	Fredrikstad Kommune
Rapporttittel:	DIVE-analyse for Holmen i Fredrikstad
Utgave/dato:	1/ 23.05.2017
Filnavn:	DIVE-analyse for Holmen i Fredrikstad.docx
Oppdrag:	612960-01– Forenklet DIVE-analyse Holmen
Oppdragsleder:	Astrid Storøy
Avdeling:	Plan og urbanisme
Fag	Kulturminner
Skrevet av:	Astrid Storøy
Kvalitetskontroll:	Lene Nagelhus
Asplan Viak AS	www.asplanviak.no



Forsidebilde: Holmen-området 1920. Postkort fra Tom Hilding Johnsens private samling.
Kilde: Fredrikstad kommune – Fredrikstad i tid og rom.

INNHOLDSFORTEGNELSE

1 Innledning 3
1.1 Generelt om DIVE- metodikken 3
1.2 Målsetting med DIVE analysen for Holmen-området 4
1.3 Medvirkningsprosessen 4
1.4 Leveranse 5
2 Trinn 1 Beskrivelse 6
2.1 Metodikk T1 6
3 Trinn 2 Fortolke 16
3.1 Metodikk T2 16
4 Trinn 3 Vurdering 21
4.1 Metodikk T3 21
4.2 Begrunnelse for vern 21
4.3 Vurdering av verneverdi og sårbarhet 21
5 Trinn 4 Aktivering 27
5.1 Metodikk T4 27
5.2 Analyseområdet i dag 27
5.3 Handlingsrom 34
6 Mulige strategier for fremtidig utvikling av Holmen-området 38
7 Juridiske virkemidler 43
Vedlegg 45

1 INNLEDNING

Holmenområdet har vært bebygd siden 1700-tallet, og den selvgrodde strukturen ble erstattet av en stramt regulert kvartalsstruktur på 1870-tallet. I 1979 ble området regulert etter plan- og bygningsloven, og deler av området ble regulert som byens første spesialområde bevaring. Kulturminnetapet har vært lavt siden 1979.

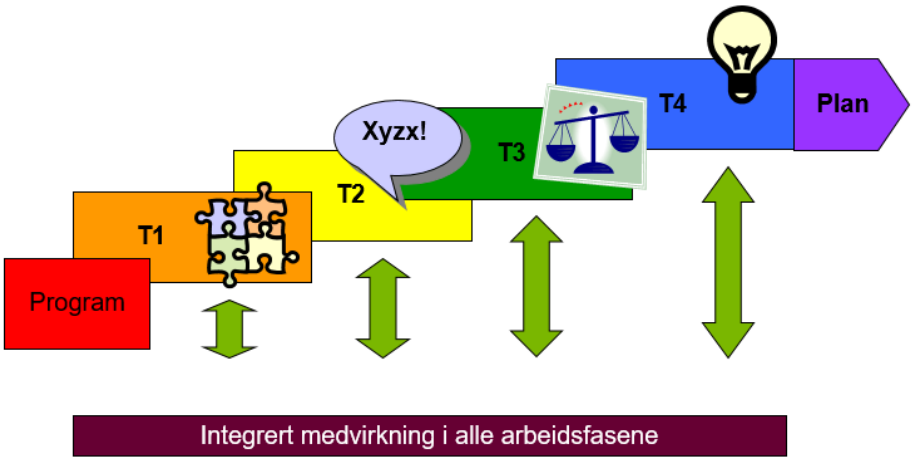
I forbindelse med et nytt reguleringsplanforslag for deler av Holmenområdet i Fredrikstad ønsker Fredrikstad kommune en verneverdivurdering. Bystyret skal foreta ett prinsippvalg om planforslagets tiltak skal skje innenfor rammen av ett videreført vern, eller om det skal tillates byfornying av området eller deler av det. Planforslaget er initiert av nødvendig VA-tiltak. Som erstatning for en eldre lukket kulvert under Holmegata og på grunn av overvannsutfordringer, vurderes det å etablere en åpen kanal. Prosjektert bredde medfører riving av eksisterende bygningsmasse langs den ene gatesiden. I tillegg er det foreslått byfornyelse med ny bebyggelse i tilstøtende kvartal.

Verneverdivurdering skal skje gjennom en forenklet DIVE-analyse slik det beskrives i Riksantikvarens veileder. Fokuset skal være på det helhetlige bygningsmiljøet, verneverdiene og sårbarhets- og tålegrenser samt handlingsrommet man har på kulturmiljøets premisser. DIVE-analysens avgrensing er den samme som for reguleringsplanforslaget.

Fredrikstad kommune har vært oppdragsgiver for oppdraget. Ansvarlig for utarbeidelse av DIVE-analysen har vært Asplan Viak AS ved sivilarkitekt Astrid Storøy. Landskapsarkitekt Roy Anders Hersjedal har utarbeidet kartene, og sivilarkitekt Lene Nagelhus har vært kvalitetssikrer. Ansvarlig i Fredrikstad kommune har vært byantikvar Vegard Lie som også har bistått med innhenting av grunnlagsmateriale og kvalitetssikring.

1.1 Generelt om DIVE- metodikken

En DIVE-analyse er en kreativ, kritisk og medvirkningsbasert arbeidsprosess. Målet er å bidra til at stedets kulturhistoriske kvaliteter ivaretas og aktiveres som fellesgoder i stedsutviklingen. Gjennom fire, målrettede trinn omdannes historisk informasjon, fra passiv til operasjonell kunnskap. I løpet av prosessen belyses områdets kulturhistoriske: 1) karakter, 2) betydning, 3) sårbarhet og 4) handlingsrom, gjennom en serie beskrivende, fortolkende, vurderende og aktiverende arbeidsledd.



Figur 1: Prinsippskisse som viser DIVE-analysens fire faser (trinn).

Riksantikvaren fremhever at DIVE-metodikken er tenkt som en veiviser, og at de ulike ressurspersonenes fagbakgrunn og erfaring er kvaliteter som beriker metodikken. I dette ligger kunnskap om og erfaring fra DIVE-analyser og kulturminnefaglig kompetanse, men også kunnskap og erfaring fra for eksempel offentlig virksomhet og om overordnet stedsutvikling og planleggingsprosesser. I tillegg kommer medvirkningsgruppens sammensatte bakgrunn og kompetanse som utgjør viktig input til oppgaven.

1.2 Målsetting med DIVE analysen for Holmen-området

Målet med DIVE-analysen er å utarbeide et grunnlag for Bystyrets prinsippvalg i pågående reguleringsplanprosess for Holmen-området. DIVE-analysen skal gi et godt nok grunnlag til å gi en vurdering av om planforslagets tiltak skal skje innenfor rammen av et videreført vern, eller om det skal tillates byfornying av området eller deler av det.

Det er gjennomført en forenklet DIVE-analyse etter kjent metodikk. I tillegg til metodikkens fire trinn er det, ut fra denne DIVE-analysens fokus, lagt inn et eget kapittel 6 som diskuterer mulige strategier for utvikling av Holmen-området.

Vi har tatt utgangspunkt i tilsvarende DIVE-analyse for Trosvikstranda (Asplan Viak 2015). Området ble den gang befart. Det er ikke gjennomført noen nye registreringer, vi har heller ikke befart i alle bakgårdene. Noe av kunnskapsgrunnlaget i pågående reguleringsplanprosess for Holmen-området er benyttet som grunnlag i DIVE-analysen.

Konklusjonene fra analysen vil kunne fungere som et kunnskaps- og argumentasjonsgrunnlag for videre planprosess. Det er viktig å presisere at denne DIVE-analysen ikke inngår i det formelle plansystemet, og dermed ikke inneholder juridiske føringer.

Det presiseres at DIVE-rapporten ikke utgjør et juridisk styringsverktøy etter plan og bygningsloven, men er utarbeidet som et grunnlag for videre juridiske prosesser og andre prosesser i området. Det vil være opp til Fredrikstad kommune i hvilken grad og på hvilken måte de ønsker å overføre kunnskapen fra DIVE-rapporten til juridisk bindende planer etter plan og bygningsloven.

1.3 Medvirkningsprosessen

Det er avholdt ett medvirkningsmøte (10.5.2017) for å gi beboere og berørte parter muligheten til å påvirke analysens konklusjoner. Som del av metodikken er det gjennomført ett medvirkningsmøte (10.5.2017) for å gi beboere og berørte parter muligheten (medvirkningsgruppe) til å påvirke analysens konklusjoner.

Medvirkningsgruppen har bestått av følgende deltakere:

Fredrikstad kommune, Teknisk drift ved Anders Pettersen-Granli
Fredrikstad kommune, Kulturetaten ved Bjørn Heidenstrøm
Fredrikstad kommune, Byantikvar Vegard Lie
Historielaget i Fredrikstad ved Svein Skahjem
Fortidsminneforeningen i Østfold ved Thor Haugsten
Lokalsamfunnsutvalget og Holmen Vel ved Trond Bjørnnes.
Eiendomsutvikler og utleier (næring) West Land ved Øivind Kristiansen
Eiendomsutvikler og utleier (næring) Estar ved Normann Andresen
Berørte boligeier June Haugen Welo

Berørte boligeier Ingar Heie
Fredrikstad kommune, politiker Camilla Eidsvold
Fredrikstad kommune, politiker Atle Ottesen
Fredrikstad kommune, politiker Truls Velgaard
Fredrikstad kommune, politiker Henning Aall
Asplan Viak ved Astrid Storøy (ansvarlig for DIVE-analysen)

Medvirkningsgruppen har fungert som diskusjonspartnere for konsulent og oppdragsgiver, og har kommet med konstruktive innspill og lokalkunnskap til arbeidet i analysens faser Trinn 3 og 4. De ulike deltakerne i gruppa representerer ulike interesser, og har hatt et ulikt syn på hva som er en ønskelig framtid for området og hvilken innfallsvinkel utviklingen skal ha. Asplan Viak har i forkant av møtene gjennomgått de samme vurderingene som gruppene. Våre konklusjoner har vært med i vektingen av de endelige konklusjonene. Det er lagt vekt på å få frem en faglig begrunnet konklusjon for mulig fremtidig handlingsrom basert på oppdragets målsetting og DIVE-metodikkens føringer.

Sluttproduktet i form av denne kulturhistoriske stedsanalysen (DIVE) avspeiler medvirkningsgruppas syn, men konklusjonene er Asplan Viaks innspill og faglige råd til Fredrikstad kommune.

1.4 Leveranse

Det er utarbeidet en enkel rapport der enkle kart er lagt inn som illustrasjoner. Kartene leveres også som egne filer, som gir mulighet for å forstørre kartene i mer lesbart format.

Det kan foreligge feil i grunnlaget. Forhåpentligvis har disse ingen konsekvenser for konklusjonene.



Figur 2: Seierstengaten 1906. Postkort fra Tom Hilding Johnsens private samling. Kilde: Fredrikstad i tid og rom

2 TRINN 1 BESKRIVELSE

2.1 Metodikk T1

I analysens første trinn (T1) etableres kunnskapsgrunnlaget som skal være utgangspunkt for vurdering av kulturarvens kvaliteter og muligheter i stedsutviklingen. Kunnskapsgrunnlaget skal vise hvordan naturgitte og kulturelt betingede forutsetninger og forhold, hver for seg og samlet, har formet analyseområdet. Det skal også belyse sammenhengen mellom stedets historiske «fortellinger» og dagens omgivelser. (Kilde: Riksantikvaren.)
I denne analysen er DIVE-metodikkens Tid-/Rom-matrise gjennomført svært forenklet. Tidsaksen er delt inn i det vi anser å være de viktigste tidsepokene i utviklingen av området. Kun to flyhøyder er spesifisert;

1. Fredrikstad
2. Trosvikstranda, Trosvikberget og (Trosvik)Holmen.

Det kulturhistoriske grunnlaget i Trinn 1 er beskrevet i en kortfattet, kronologisk tekst med enkle kartillustrasjoner. Det er lagt vekt på å bruke bakgrunnsinformasjon som er mest mulig relevant for analyseområdet. Trinn 1 skal gi et grunnlag for å vurdere viktige historiske utviklingstrekk i Trinn 2 og verdi/sårbarhet i Trinn 3.

Fortid - 1860 Jordbruksbygd og handelsvirksomhet

Fredrikstad

Festningsbyen

Da Sarpsborg ble brent av svenskene i 1567 ble det bestemt at byen ikke skulle bygges opp igjen, men flyttes ut mot Glommas utløp. Det nye Sarpsborg ble etter tradisjonen lagt på østsida av elva der Gamlebyen i Fredrikstad ligger fordi byens borgere ønsket nærhet til de store og dyrkbare markene. Etter hvert fikk byen nytt navn etter kong Fredrik, med den gamle bys privilegier og rettigheter.

I 1624 brant størstedelen av Fredrikstad ned, men ble bygget opp igjen og befestet fra midten av 1600-tallet. Festningsbyen ble bygget for å verne landet mot svenskene, og bestod av Kongsten Fort, Gamlebyen innenfor vollgraver og bymurer, Isegran og Cicignon som forpost der elva deler seg i to samt fortene Huth og Akerøya lenger ute. Med dette fikk byen økt betydning regionalt, men ingen stor betydning i landets krigshistorie.

Fredrikstad ble erobret av svenskene etter kort kamp i 1814, og de holdt den besatt i lengre tid. Til tross for byens sentrale betydning som forsvarsverk, holdt folketallet seg relativt lavt. Ved inngangen til 1800-tallet bodde det drøyt 1600 personer i byen. Til sammenligning bodde det samtidig over 3100 personer i Moss. Selv om det hadde foregått en viss vekst på 1700-tallet, i kjølvannet av oppgangstidene i handels- og sjøfartsnæringen, hemmet festningen og det militære nærværet en større utvikling av byen.

Forstaden

Fra et militært og økonomisk perspektiv var vestsida av elva like godt egnet til bygrunn, mye fordi den strie strømmen på østsida medførte vanskelige havneforhold. Det var allerede på 1500-tallet etablert et ladested i Gresvikfloa, som medførte skipstrafikk og handelsaktivitet oppover Vesterelva. Denne trafikken og de gode havneforholdene langs elva, førte til en oppblomstring av

handelsvirksomhet fra elvemøtet og opp forbi Evja. Borgerne i festningsbyen, som hadde kjøpstads-privilegier, kjempet imot dette, men i 1735 fikk vestsida status som forstad med rett til å drive handel.



Figur 3: Fredrikstad 1776. Vi ser et kjøpmannsanlegg nederst i kartet. Utsnitt av kart hos NGO.

Kjøpmannsanleggene i Forstaden var annerledes enn i Festningsbyen. De hadde gjerne et representativt hovedhus med forhage og lastetomter ned mot elva. Utforming og plassering av bygningen var bestemt både av praktiske og sosiale funksjoner. Funksjonene var spesialisert for den økonomiske aktiviteten som var knyttet til elva som transportåre og havn. Og siden elva var hovedferdselsåre var det fra elva man skulle bli sett - særlig av skippere og kremmere som handlet med trelast og varer. Den representative fasaden på hovedbygningen vendte derfor mot elva og signaliserte god økonomi, tillit og sosial og kulturell tilhørighet.

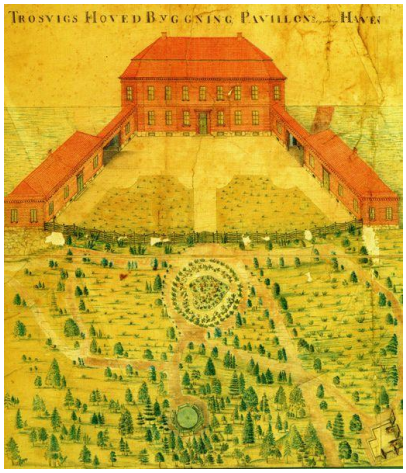
Også i Forstaden var det branner, blant annet i 1837. Frem mot 1850 utviklet vestsiden seg uten regulert byplan langs de gamle hovedferdselsårene. Dette er det fortsatt spor av, f.eks. i Storgata og områder av byen som fortsatt har en mer selvgrodd struktur. Fra denne tiden ble også kjøpmannsanleggene endret. De fleste bordtomtene som lå mellom hovedhuset og elva, ble bebygd eller lagt ut til torv, og de gamle kjøpmannsgårdene framsto som byhus i en gate.

Siden rammevilkårene for de to bydelene var ulike fikk de også helt ulike utviklingsforløp. Festningsbyen med sine vollgraver og privilegier ga mindre rom for utvikling og endring, mens den ekspansive Forstaden etterhvert ga en mer mangfoldig og dynamisk by.

Trosvik gård

Det meste av området nord-vest for Evja langsetter sjøen var eid av Trosvik gård, som trolig ble ryddet i begynnelsen av kristen tid. Gården var delt i to bruk frem til Svartedauden, men fra ca 1400 til 1558 var den biskopeie. Ved makeskiftet etter reformasjonen gikk gården til den danske

adelsmannen Peder Christensen Harbau, og ble herregård og setegård. Gården var vekselsvis i adelig og borgerlig eie på 1600-tallet. Fra 1680 til 1696 var Trosvik eid av den berømte kommandant og generalmajor ved Fredrikstad festning, Jean Gaspard de Cicignon. I 1717 overtok Christian Werenskiold gården.



Krigsråd, kjøpmann og magasinforvalter ved Fredrikstad festning Hans Siewers kjøpte Trosvik i 1803, og bodde her til sin død i 1839. Da Siewers overtok, rehabiliterte han både bygninger og parkanlegg. I 1819 oppførte han en ny hovedbygning i to etasjer, bygd av teglstein med et stort mansardtak og to sidepaviljonger. Allerede i 1850-årene var bygningen i dårlig forfatning, og andre etasje skal ha blitt revet i 1856. Trolig ble hele bygningen revet før 1870. Deler av grunnmuren ble gjenbrukt.

Figur 4: Hovedbygningen på Trosvik gård oppført i 1819

Trosviks betydning ble redusert da gården på 1840-tallet ble stykket opp og solgt på auksjon, og brukene Lia, Stræbsomhet, Fjeldberg og Labråten fraskilt. I 1860 ble gården kjøpt av Johan Larsen Unneberg. Hans sønn Ole overtok i 1865, og oppførte det nåværende hovedhuset.

Trosvikstranda, Trosvikberget og (Trosvik)Holmen

Seiersten gård (Lille Trosvik)
I 1710 ble en del av Trosvik bortbygslet til kjøpmann Søren Siersted, som i 1712 oppførte en ny bygning beliggende mellom Trosvik og Nygård. Trolig var det denne som senere ble kalt Lille Trosvik. Byfogd Niels Sigersted er den første man kjenner til som bodde på Lille Trosvik. I 1768 overtok Hans Schierman gården. Han bygde en vei fra Lille Trosvik til Evja med bru over elva. Navnet Seiersten ble første gang brukt om Lille Trosvik rundt 1790. I 1799 ble eiendommen overtatt av bataljonskirurg J. H. Prætorius som drev gården videre. En branntakst fra 1805 viser at han satte i stand bygnings-massen, som da var i dårlig forfatning. Den opprinnelige hovedbygningen fra 1700-tallet står fortsatt, men er utvidet med en etasje påbygget i 1890-årene.

Trosvikstranda omfatter området langs Vesterelven fra Gelertsens gate til Seierstenbryggen, senere «Verkstedsbrygga». På 1700-tallet festet Trosvik bort grunn ved Trosvikstranda til «byhus», og bebyggelsen på vestsiden av elva tok til å vokse. Gamle kart viser at her har vært en langsom utvikling, og fra slutten av 1700-tallet kom en mer konsentrert bymessig bebyggelse. I 1711 bodde det 13 familier her med i alt 34 personer. I 1801 bodde det 209 personer på Trosviks grunn. Disse utgjorde en blanding av skomakere, skipstømrere, pottemakere, skyss-skaffere, mesterskredder, full-mektiger, styrmenn, kapteiner, gullarbeidere, høkere, dampskipsførere, matroser, smeder med mer. På denne tiden vasket sjøen helt inn til nedsiden av bebyggelsen ved Trosvikgata. Området var den gang et av byens verste slumstrøk, her var tilholdssted for nye innflyttere og mange hadde fattigunderstøttelse.

Trosvikstranda nr 16 er den eldste bevarte bygningen på Trosvikstranda. Nåværende hus ble, etter en brann i ett eldre anlegg, gjenoppbygget i 1812, av skipper Lars Mørch (1764-1825). I dag er huset

mest kjent som «Havnefogd Mørchs hus» fordi Lars Mørchs barnebarn Lauritz Anker Mørch var havnefogd. Huset er senere solgt til private, mens grunnen eies av kommunen.



Figur 5: Akvarellen fra 1817 viser hovedbygningens representative fasade vendt mot elva, en liten slipp, folk i arbeid på lastetomta, trapp ned til elva og båttrafikk på elva.

Trosvikberget ble først bebygd i årene mellom 1750 og 1800, og var et arbeidsstrøk fra begynnelsen av 1800-tallet da den største andelen av arbeiderbefolkningen i Glemmen bodde der.



Figur 6: Kart som viser Trosvikstranda fra 1795. Kilde: Byantikvaren i Fredrikstad.

1860-1960 Industri og arbeidersamfunn

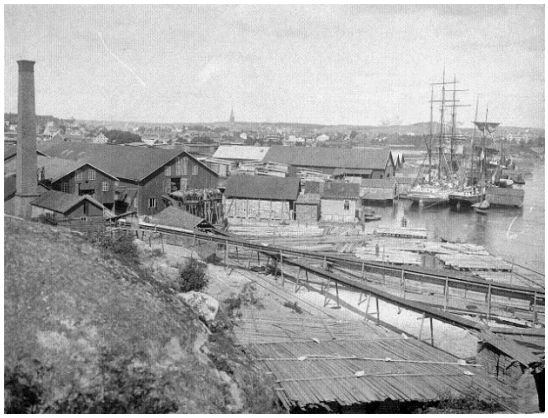
Fredrikstad

I 1860 opphørte sagbruksprivilegiene. Det førte til Fredrikstads kraftigste og viktigste vekstperiode. På relativt kort tid ble den lille handels- og sjøfartsbyen forvandlet til en av landets betydelige industribyer med sagbruksindustri, teglverksindustri og etter hvert skipsbyggingsindustri. Senere fikk også steinindustrien, den mekaniske verkstedindustrien og kjemisk industri stor betydning for Fredrikstad.

Trelastbyen

Gjennom sin beliggenhet ved utløpet av Glomma utviklet Fredrikstad seg til å bli landets viktigste trelastby, hvor hoveddelen av skogproduksjonen fra Østlandet ble skipet ut til trefattige land i Europa. Beliggenhet og havneforhold ga mulighet for fløting og tilgang på tømmer fra store områder og for skipstransporten ut av landet, og Fredrikstad opparbeidet seg en ledende stilling i sagbruks- og høvleriindustrien i landet.

Til å begynne med var det hovedsakelig hugne bjelker og skipsmaster som ble eksportert, etterhvert også mer bord. Teglstein var også en viktig eksportvare. Fra 1860-tallet var mesteparten av eksporten skåret og høvlet (justert) plank, og byen fikk navnet «plankebyen". Med de nye industrimaskinene økte foredlingsgraden, og høvellast og andre snekkerprodukter ble en del av produktspekteret. Sør for Rolvsøysund ble det mellom 1860 og 1900 anlagt til sammen 14 sagbruk i tillegg til 18 teglverk.





Figur 7: Sagbruksvirksomheten kilde: Byantikvaren

Fra østsiden til vestsiden

Med industrialiseringen ble byens folketall mangedoblet, og det vokste fram nye samfunnsklasser med nye behov. Som en følge av dette ble det utviklet en ny sosial- og funksjonsdelt by der byveksten hovedsakelig skjedde på vestsiden. Den nye Plankebyen - Fredrikstads andre «Gamleby» - oppsto i området mellom Cicignon og Holmen. Hovedgrepene ble gjort på 1860- og 1870-tallet, i den relativt korte gullalderen som skapte plankebyen fram mot begynnelsen av nittenhundretallet, og medførte at byen fikk en tydelig geografisk og sosialt lagdeling med borgerskap og arbeidere i hver sin ende. Byplanen har dannet kjernen i den videre utviklingen av vestsiden.

Det nye borgerskapet utviklet sin by i området rundt Fønixplassen der de bygde byvilla-anlegg etter engelske forbilder tegnet av arkitekter i det nasjonale toppsjiktet. Anleggene besto av frittliggende villaer med gårdsrom, stall med tjenerbolig og egen park eller liggende mot en park eller mot elva.

I det samme området ble også administrative, økonomiske, sosiale, kirkelige og kulturelle nøkkel-institusjoner og funksjoner etablert i tur og orden, som kirken, byens park, herreklubben Fønix, Turnhallen, sykehus, metodistkirken, den katolske kirken, bibliotek, Norges Bank, Jernbanestasjonen, Tollboden. Rådhuset var nybygd i den gamle byen på østsida i 1864, men siden byutviklingen skjedde i rivende fart på vestsida ble byens administrasjon etterhvert flyttet over, via Bjørnebyvillaen til Lykkeberg i 1931.

Arbeidenes strøk lå lenger nord og vest i byen, og på områder som ellers var vanskelig utnyttbare som på Apenesfjellet og det flomutsatte Holmen. Samtidig vokste det fram nye arbeiderdominerte tettsteder ved de ulike brukene langs Glomma. Flere av disse lå i nabokommunene. Foruten Vaterland og store deler av Gamlebyen, er det særlig miljøene fra slutten av 1800-tallet som er typiske for Fredrikstad, som Trosvikberget, Trosvikholmen, Sankthansfjellet, Apenesfjellet, Nabbetorp med videre.

Byggeskikken avspeilte de sosiale strukturene. De rikeste bygde murhus, mens trelastindustriens avfallsutfordringer ble en ressurs for arbeiderne som bygde hus av plankekapp. Å bygge hus av kubb (vedkabber) var kjent i større deler av landet, men i sagbruksområdene ble dette videreutviklet ved at man brukte kapp av bord og bakhon, også kalt knubb. Slike hus finnes i alle arbeiderbydelene, og er en regional byggeteknikk typisk for Fredrikstad.

Bedriften Fredrikstad Mekaniske Verksted (FMV) ble anlagt i 1870 for i hovedsak å betjene de mange sagbrukene i «plankebyen» når det gjaldt reparasjoner og vedlikehold av maskiner. Da den første verdenskrigen nærmet seg, ble konkurransen så hard at det måtte finnes nye leveveger. Småindustrien ble nedlagt og erstattet av en tyngre industri. Strukturendringene i industrien har bidratt til videre utvikling av byen, men også til å opprettholde Plankebyens sosiale lagdeling.

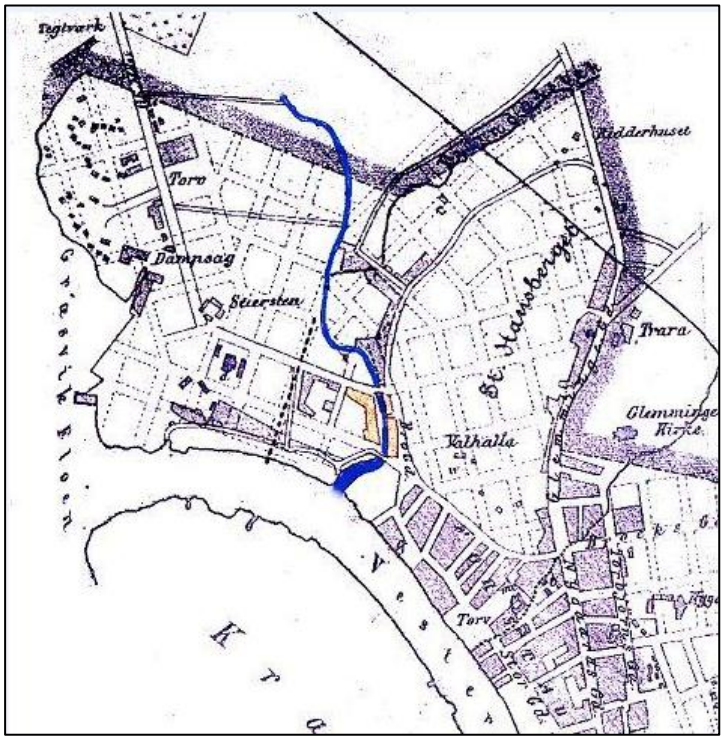
Trosvikstranda, Trosvikberget og (Trosvik)Holmen

Bydelene Trosvikberget og Trosvikholmen ble bygd ut som følge av gode tider i trelastindustrien og verfts- og mekanisk industri på slutten av 1800-tallet, i tråd med den nye byplanen. Beboerne var dominert av arbeidere og middelklasse, men også skippere og høyere sosiale lag var del av lokalsamfunnene.



Figur 8: Holmen 1860 fotografert fra St. Hansfjellet. Seiersten skole i bakgrunnen til høyre, FMV i bakgrunnen til venstre. Evja renner ut i Vesterelva tvers ovenfor FMV.

Trosvikholmen, etter hvert kalt Holmen, ble bygd ut på slutten av 1800-tallet i en kvartalsstruktur med en blanding av arbeiderboliger og småindustri. I 1870 var her i alt 126 hus med 1436 personer fordelt på 307 familier. Bosettingen skyldes i første rekke etableringen av W. Gutzeit & Cos dampsagbruk på Seiersten i 1860, som det første av sitt slag i Norge. Et kart fra 1870-tallet viser hvordan det nye gatenettet ble anlagt uten hensyn til de eldre plassene som lå i området. Den gamle hovedvegen til byen gikk lenge gjennom Holmen, og Veumbekken slynget seg gjennom området før den endte i Evja.

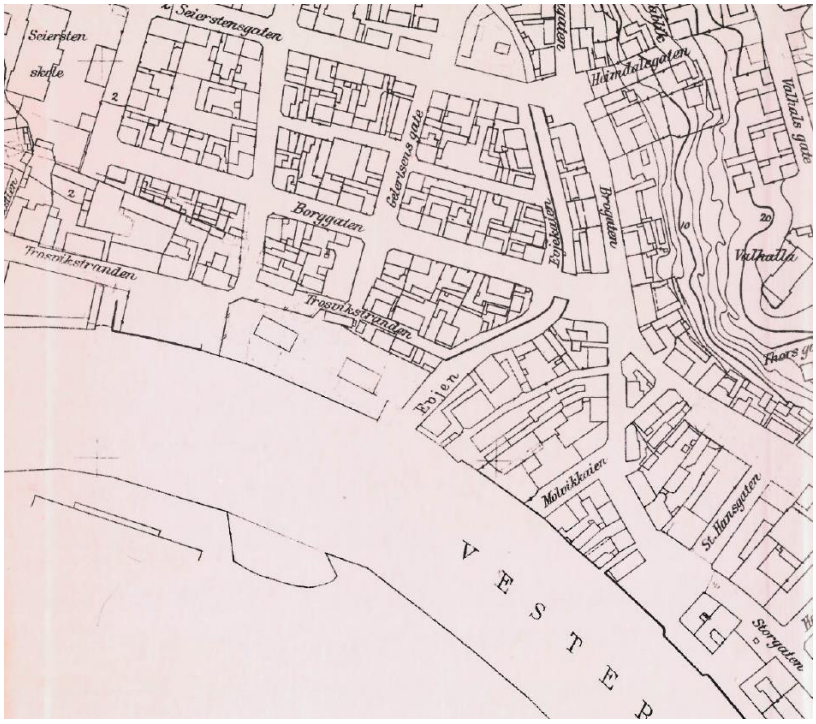


Figur 9: Trosvikstranda og Holmen i 1884. Kilde: Fredrikstad kommune.



Figur 10: Kart Trosvikstranda fra 1889 Kilde: 1881

Rundt 1895 kjøpte kommunen eiendommen Fjeldberg og hele Trosvikstranda med 16 kaier. I 1907 overtok kommunen 30 dekar inklusive 400 m strandlinje av eiendommen Seiersborg, samt området hvor Vestre Fredrikstad kirkegård og gravkapell ble etablert i 1877. Det fantes ingen ledige tomter innenfor bygrensen på vestsiden, og privatboliger begynte å sprette opp overalt utenfor bygrensen. I 1920 kom spørsmålet om byutvidelse opp i Bystyret, uten at det ble gjort noe med saken. Byarealet på vestsiden utgjorde da 1300 dekar, med 1116 bolighus i forhold til østsidens 8600 dekar med 461 bolighus.



Figur 11: Kart Trosvikstranda fra mellomkrigstiden. Kilde: Fredrikstad kommune.

Etableringen av ny industri i området førte med seg økt tilflytting av arbeidskraft, og fra 1916 var det akutt boligmangel. Krigen førte med seg mangel på brensel og matvarer, med påfølgende prisstigning og rasjonering. Kullmangel førte til innskrenkinger i flere bedrifter og dermed økt arbeidsledighet. Dette gikk verst ut over sjøfolk, anleggsarbeidere og sagarbeidere. I tillegg til Trosvikberget var også Trosvikstranda og Holmen fattige arbeiderstrøk. Boligområdet hadde fortsatt et negativt rykte på grunn av flomfare og dårlig vannkvalitet i Evja.

I mellomkrigstiden ble flere større infrastrukturtiltak gjennomført. Deriblant ble Veumbekkens nedre del (Evja) lukket, som frem til da tre broer over til Seierstensholmen. Den viktigste var Prætoriusbrua i krysset Brogaten/Seierstensgata. De to andre var gangbruer i krysset Brogaten/Borggaten og i krysset Huths gate/Holmegaten. Evja og Veumbekken dannet grensen mellom Fredrikstad og Glemmen kommuner.

Seiersten Misjonsforening ble stiftet i 1909, og Seiersten Misjonshus ble oppført i 1927 i Holmegaten. Misjonshuset hadde møtesaler til i alt ca. 700 personer, og her ble det holdt søndagsskole for 300 barn.

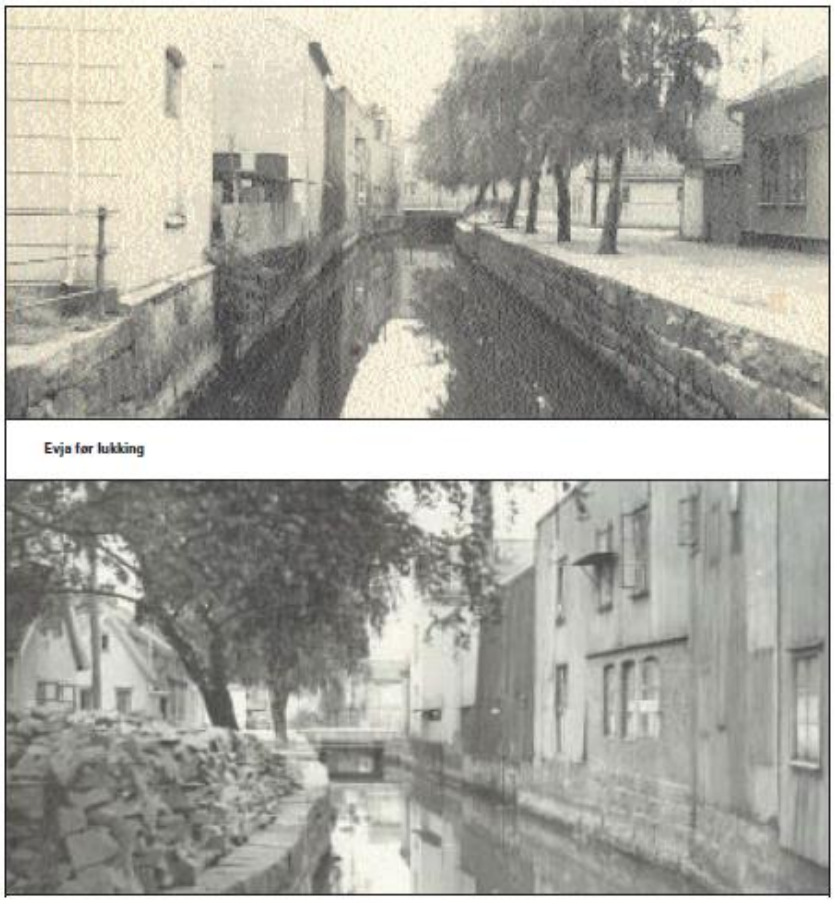
Samfunnsendringene etter 1. verdenskrig medførte et stort behov for nye boliger og sosiale tiltak. Fra England kom idéen om hagebyen, tett og lav bebyggelse bestående av små villaer eller rekkehus med egen hageflekk. Karakteristiske eksempler på dette i Trosvikområdet er

bebyggelsen i Oslogata på Holmen, og bebyggelsen i Paul Holmsens vei. Typiske trekk ved denne villabebyggelse er en høyreist bygningskropp, med høye og bratte tak, kraftig detaljering og panel, og ofte smårutete vinduer.



Figur 12: Trosvikstranda 1912 Kilde: 1881.

Høsten 1950 oversvømte Veumbekken Holmen-området, og deler av byens kloakkanlegg kapitulerte. På 1950-tallet ble siste del av bekken lagt i kulvert rett ned Holmegata. Det var et stort behov for fornyelse og oppgradering av flere områder.



Figur 13: Evja før lukking. Kilde: http://www.fredrikstad.no/samfunn/Trosvik/Documents/Trosvik.pdf

1960-i dag Byen i endring

Fredrikstad

Rundt 1960 var industrien ennå Fredrikstads viktigste næring og vekstmotor, men mot 1990-tallet ble industrien passert av tjenesteytende næringer i sysselsettingsevne. 1970- og 1980-tallet førte med seg en generell nedgang i industrien. Den viktigste utviklingen innen området var at Brynildsens Fabrikker AS flyttet til Seiersborg i 1962. Brynildsen var opprinnelig mineralvannfabrikk etablert på slutten av 1800-tallet ved Molvigkaia. Fra 1925 produserte de drops og sukkervarer.

Glemmen kommune ble slått sammen med Fredrikstad kommune i 1964. Dette ga byen større rom for vekst på Vestsiden. 1960-tallet var tiåret for trehusbebyggelsens sanering i Fredrikstad, samtidig med en betydelig nedgang i boligbyggingen sammenlignet med slutten av 1950-tallet. Husbankfinansiering muliggjorde økt utbygging, og nye boligfelt som medfører større bilavhengighet dominerte. Prefabrikkerte katalogbygg med dårlig tilpasning til terreng og omgivelser overtok etter hvert eneboligmarkedet.

En ny bygningslov trådte i kraft i 1965 som påla kommunen utarbeidelse av generalplaner. Ny husbankordning i 1966 ga økte lånerammer og mer overkommelige innskudd, i tillegg til at det kom en ny lov om husleiestøtte. Det hersket en stor tro på befolkningsveksten og en optimisme i boligpolitikken.

Trosvikstranda, Trosvikberget og (Trosvik)Holmen

På 1970-tallet ble Holmenområdet gjenstand for kommunens kamp mot forslumming og avfolking. Bebyggelse og infrastruktur i området var stort sett i forfall, 42 % av beboerne hadde fremdeles utedo. Generalplanutvalget vedtok i 1973 at Holmen skulle bevares som boligområde. Samtidig skulle næringsutvikling og trafikkavvikling tilgodeses. Sikring og bevaring av strøkets særpreg var et mål i prosjektet, som stilte strenge krav til nybygg. Det var beboernes eget ansvar å rehabilitere husene, mens kommunen tok ansvar for eksteriør, vann og avløp. Området ble regulert i 1979, og deler av området ble avsatt til spesialområde bevaring, som byens første. Det ble bygget kompletterende innfil-bebyggelse som stilkopier av eldre hus, for eksempel i Borggata. Beboerne ble tilbudt lån fra Husbanken og ti timers gratis arkitektbistand. Prosjektet ble satt i verk på 1980-tallet, og var et pionerprosjekt der menneskenes levevilkår ble satt i forgrunn. Tiltakene bidro til at området i dag fremstår som et karakteristisk arbeiderboligstrøk med bebyggelse i liten skala som forholder seg til en tydelig kvartalsstruktur.



Værstebrua over Vesterelva ble åpnet i juni 2011. Med brua ble både gammel industribebyggelse og flere arbeiderboliger på Trosvikstranda revet. Det ble også P.B. Andersens jernstøperi og mek. verksted ved Trosvikstranda nr 20 og 22.

Figur 14: Nye Værstebrua og Trosvikstranda 2011. Kilde: Fredrikstad i Tid og rom.

3 TRINN 2 FORTOLKE

3.1 Metodikk T2

Historien vil alltid være gjenstand for nye tolkninger, både på det individuelle og samfunnsmessige plan. Hensikten med trinn to er å fortolke og drøfte analyseområdets historiske situasjon, meningsinnhold og betydning som underlag for verdidiskusjonen i trinn 3.

Det er ikke nødvendigvis bare høydepunktene i den historiske utviklingsprosessen som har etterlatt seg de mest betydningsfulle sporene i et landskap, og det er heller ikke alltid at de sporene som finnes er historisk viktige. Med utgangspunkt i hvilke historiske elementer som i dagens situasjon representerer de viktigste historiske fortellingene i trinn 1, vil trinn 2 undersøke hvilken tilstand de er i som formidlere av historisk meningsinnhold og samfunnsmessig betydning. I analysen brukes historisk lesbarhet, integritet (helhet) og autentisitet (ekthet/opprinnelighet) som mål på tilstand og formidlingsegenskaper (kilde: Riksantikvaren).

Fortid-1860 Jordbruksbygd og handelsvirksomhet

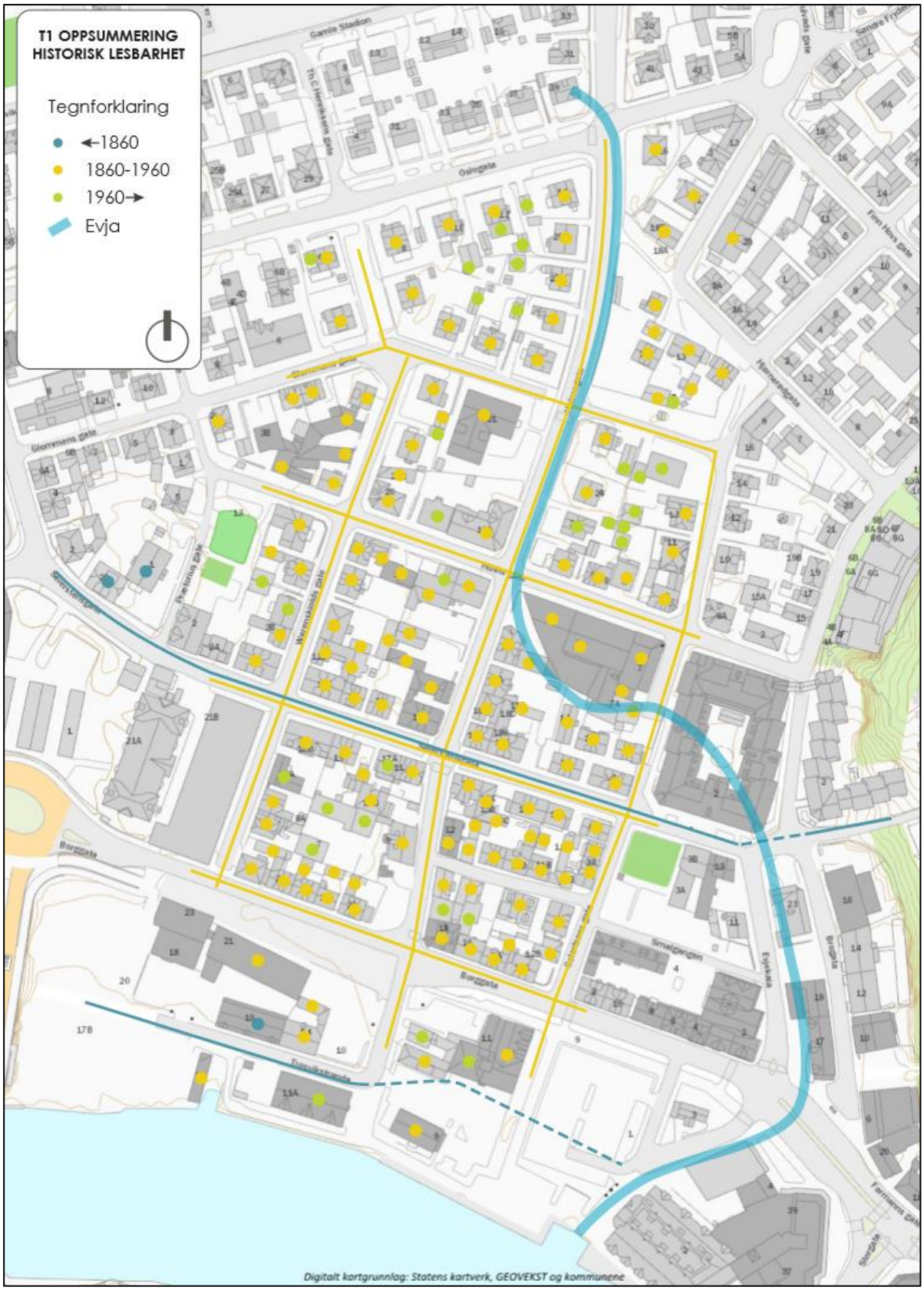
Viktige utviklingstrekk, lesbarhet og tilstand

Nåværende våningshus på Trosvik gård er fra 1860-tallet. Dagens kjellermurer er trolig delvis rester av det store våningshuset fra 1819. I Seierstensgata 28 og Prætorius gate 1 ligger to bolighus fra siste halvdel av 1700-tallet som har tilhørt tunet til Lille Trosvik (Seiersten jf kart fra 1884). Dessverre brant den ene, sidebygningen, ned i 2016. Opplevelsen av gårdstunet er i dag borte da uthusbygningen er revet. De to eldre bygningene er i tillegg omkranset av ny bebyggelse oppført som del av kvartalsstrukturen, noe som bidrar til å svekke lesbarheten. Bygningene er i god stand.

Seierstensgata følger samme løp som veien Schierman anla mellom Lille Trosvik og Evja, men brua er borte. På Trosvikberget er kun et hus fra siste kvartal av 1700-tallet bevart (Trosvikgata 7). I tillegg er det noen bygninger oppført i løpet av første halvdel av 1800-tallet (Kilde: SEFRAK).

Trosvikstranda 16 er det eneste gjenværende 1700-talls kjøpmannsanlegget som står med ubebygd lastetomt på Vestsiden, og som kan vise den opprinnelige sammenhengen mellom Gamlebyen og Forstaden. I dag gjenstår kun hovedhuset og lastetomta av et større opprinnelig anlegg. Nåværende hus ble gjenoppbygget etter en brann, i et 1700-talls preg, i 1812. Mye av dette er i dag revet, og lesbarheten er redusert. Bygningen er i bruk, og er i god teknisk stand.

Frem mot 1850 utviklet vestsiden (Forstaden) seg uten byplan, noe som fremdeles preger Trosvikstranda og deler av Storgata. Veiløpet med navn Trosvikstranda er inntegnet på kart fra 1884, men antas å være eldre enn byplanen fra 1860. Veien langs Trosvikstranda er et viktig karakteristisk trekk fra denne tidlige perioden som fortsatt er lesbar (se kart T2-1). Deler av veien er i dag borte, men den gjenværende delen er i bruk som adkomstvei til eiendommene i området.



Kart T2-1: Oppsummering historisk lesbarhet

Kartet viser gjenværende historiske bygninger og elementer fra de ulike tidsepokene som er beskrevet, samt en antydning av Evjas løp.

1860-1960 Industri og arbeidersamfunn

Viktige utviklingstrekk, lesbarhet og tilstand

Trosvikberget og Trosvikholmen utgjør to av relativt mange tilsvarende trehusmiljø som er typiske for Fredrikstads utvikling på slutten av 1800-tallet. Mengden trehusmiljø anses å være ganske unikt for Fredrikstad på landsbasis. Plankebyens byplan avspeiler samfunnsstrukturen, og er i seg selv bevaringsverdig på lik linje med bebyggelsen. Byplanens struktur med kvartalsinndeling, gateløp og opprinnelig arbeiderbebyggelse er fortsatt intakt og lesbar som en stor kvalitet for bydelen som omfatter Trosvikberget, Holmen og Trosvikstranda.

Arbeiderboligstrøket på Holmen er et av de best bevarte trehusområdene i Fredrikstad. Her finnes fortsatt en stor andel av tidstypiske arbeiderboliger iblandet bygninger for næringsvirksomhet/ småindustri. Bebyggelsen varierer mellom en til to etasjer med saltak, og mange bærer preg av sveitserstilen. Typiske bygninger er de enetasjes relativt små og lave arbeiderboligene med saltak og de litt større 1 eller 1 ½ etasjes bygningene med saltak og en sentral ark. Disse er det relativt mange av i området. De er med noen unntak i god stand og fremstår som tidstypiske og godt lesbare som del av strukturen. Det finnes også bygårder av i hovedsak tre og mur i to etasjer med saltak. Det er få murhus i området. Uthus er som regel oppført i en eller to etasjer. Spesielt hjørnebebyggelsen har vært viktig for handel i området. Dette vises gjennom brutte hjørner i 1. etasje med inngangsdør og noen større vindusåpninger. I hovedsak fremstår bebyggelsen i god teknisk stand. Noen fasader er sterkt ombygd og endret i nyere tid uten at dette har påvirket strukturen eller helhetsinntrykket i særlig grad.

I byplaner fra 1800-tallet var det vanlig å tilpasse bygningenes høyde til gatebredden med hoved-formål å stoppe brannspredning og/eller å tilføre boligene nok lys og solinnfall. Eldre byområder har som regel harmoniske gaterom basert på forholdet mellom veibredde og bygningshøyde, og et vanlig forekommende forhold er 5:3. Holmen har et tilnærmet forhold om man tar med arkene i beregningen. I og med at det innenfor kjernen av Holmenområdet ikke er tilført nye, større bygningsvolumer fremstår trehusområdet som opprinnelig og enhetlig. Nye tilføyelser ligger stort sett i randsonen av trehusområdet.

Bebyggelsen er i god stand etter oppgraderingene på 1980-tallet. Mange av bygningene er tilnærmet autentiske. Kun en liten andel av den opprinnelige bebyggelsen er revet etter 1979. Noe er bygd opp igjen som stilkopier. En del av de eiendommene som har vært bebygd tidligere, står i dag uten hovedbygning. Store deler av bakgårdsbebyggelsen er bevart. Disse har hatt en viktig funksjon for miljøet, og er fortsatt viktige kvalitative elementer for lesbarhet og verdi. Her er enkeltbygninger av stor verdi. Opplevelsen av den helhetlige og intakte kvartalsstrukturen i en helhetlig sammenheng er veldig tydelig, og er vel så viktig som opplevelsen av enkeltbygningene.

Dette er et av de best bevarte av trehusmiljøene som ble regulert og bygget i forbindelse med framveksten av den klassedelte byen etter 1860, og utgjør i så måte en uatskillelig og helt nødvendig del av historien om Plankebyen Fredrikstad.

I mellomkrigstiden ble Evja, Veumbekkens søndre del, lagt i rør gjennom Holmegata. Evja er fortsatt lukket, og bortsett fra ent stolpe etter ett rekkverk, finnes det ingen spor etter de tre bruene over til Seierstensholmen dag. Kun gatestrukturen vitner om det opprinnelige elveløpet, og gatekryssene illustrerer hvor bruene lå. Det fortelles at fundamenter til broene mv. er nedgravd i gategrunnen.

Den selvgrodde bebyggelsen på Trosvikberget er i stor grad intakt og lesbar, men bygningsfasadene er en god del endret i nyere tid.

Hagebybebyggelsen oppført i mellomkrigsperioden er godt bevart. Spesielt i kvartalet mellom Holmegata, Oslogata og Glommens gate har husene stor grad av autentisitet, og synes å være i god stand. Misjonshuset Seiersten er også godt bevart med stor grad av autentisitet inne og ute.

Ved Trosvikstranda er det bare Trosvikstranda 14 og Holmegata 2 som er igjen av arbeiderboligene på sørsiden av Borggata. Trosvikstranda 14 er et boligbygg med bakbygning oppført i 1899, bygd vegg i vegg med nr 16. Hovedfasaden er endret, men fasaden mot bakgården er opprinnelig. Bygget ser ut til å være i relativt god stand.

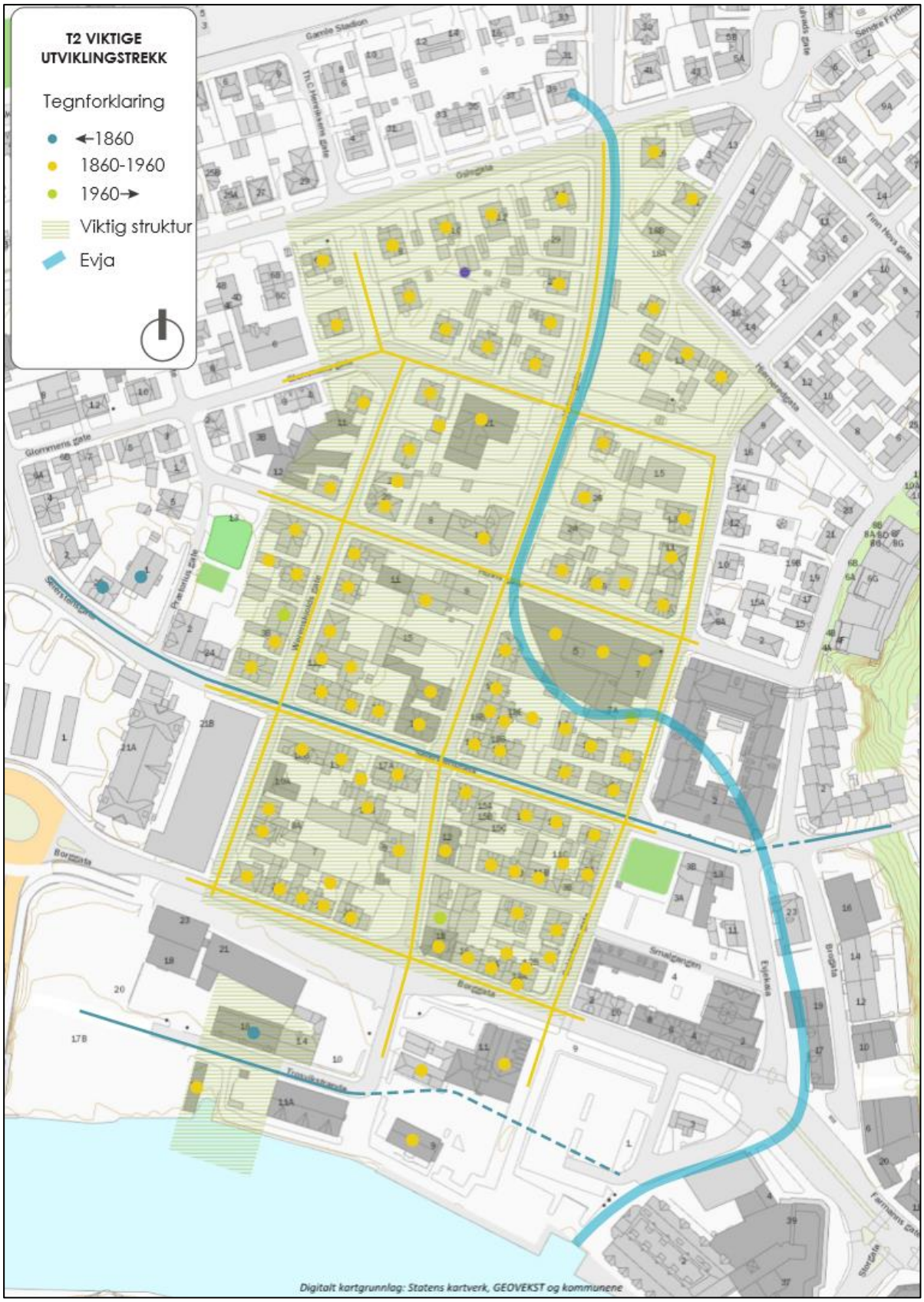
Vest for Trosvikstranda 16, ble det tidlig på 1900-tallet bygd en slipp med tilhørende småmotorverksted, en funksjon som også fantes i det opprinnelige kjøpmannsanlegget og var vanlig frem til 1960-tallet. Ideal Mek. Verksted er ett eksempel på de mange mindre slike anlegg som videreførte den lange tradisjonen med bygging og vedlikehold av båter og skip langsmed elva. Slippen og verkstedbygningen utgjør i dag «en vegg» mot lastetomten i vest, og har i kraft av sin funksjon en sterk sammenheng med kjøpmannsanlegget og ikke minst elva. Anlegget, som eies av kommunen, er istandsatt og har høy grad av autentisitet - også fordi hele verkstedet med kontor, maskiner, verktøy og smie er bevart. Slippen og brygga er i dag en del av elvepromenaden. Frem til ca 2010 var brygga sammenbygd med en av bygningene til P.B. Andersens Mek. Verksted som ble revet i forbindelse med bygging av Værstebrua (2011).

Trosvikstranda 9, er et næringsbygg være oppført i mellomkrigstida som kommunens første bilgarasje, og er bortsett fra takkonstruksjonen, lite endret fra byggeår. Bygningen er i god stand. Borggata 11 er en fabrikkbygning der deler av bygningen kan være fra siste kvartal av 1800-tallet. Bygningen er senere påbygd og ombygd, og er i bra stand. Begge bygningene er i bruk med nye funksjoner.

1960-i dag Byen i endring

Viktige utviklingstrekk, lesbarhet og tilstand

Generalplanutvalget vedtak i 1973 om at Holmenområdet skulle bevares som boligområde, og reguleringsplanen med bevaringsområder fra 1979, gjenspeiler i dag et homogent område med høy standard. Målet om sikring og bevaring av strøkets særpreg, med strenge krav til nybygg, må sies å være oppnådd. Områdets dårlige rykte forsvant i stor grad gjennom bevaringsprogrammet fra 1973, men også i dag scorer området lavt på levekårsundersøkelsene. I alt 11 hus, hvorav flere uthus, er revet etter 1979. Nye bolighus er oppført i stilkopier for å passe inn i bygningsmiljøet. Fem bolighus ved Trosvikstranda fra denne perioden, som lå på den søndre siden av Borggata, ble revet rundt 2010. Disse eiendommene er i dag i bruk til parkeringsarealer i påvente ny innfartsåre.
I villaområdet er det oppført noe innfil-bebyggelse. Disse tilpasser seg området særpreg i størrelse og volum, og påvirker ikke lesbarheten i området. Tilføyelsene forteller om områdets utvikling og bruk over tid.
I randsonene er det oppført flere større bygninger og ny bru som bryter med områdets opprinnelige struktur. Disse påvirker områdets lesbarhet mest indirekte.



Kart T2-2: Viktige utviklingstrekk

Kartet viser de viktigste gjenværende kulturhistoriske bygninger, elementer og strukturer fra de ulike tidsepokene som er beskrevet, samt en antydning av Evjas løp.

4 TRINN 3 VURDERING

4.1 Metodikk T3

I analysens tredje trinn er oppgaven å vurdere kulturarvens kvalitative egenskaper, muligheter og begrensninger med verdispørsmålet som hovedelement. Muligheter og begrensninger kan måles ved å vurdere utviklingspotensial og endringskapasitet.

Med utviklingspotensial menes ikke bare kulturarvens økonomiske og bruksmessige potensial, men også potensialet for utvikling av kunnskaps- og opplevelsesverdier. Når utviklingspotensialet er beskrevet kan de realistiske utviklingsmulighetene i relasjon til situasjonens begrensninger vurderes i trinn 4. I det inngår vurdering av kulturarvens sårbarhet og tålegrenser. (Kilde: Riksantikvaren)

4.2 Begrunnelse for vern

Kulturminnelovens definisjon av kulturminner og kulturmiljøer er: «*Med kulturminne menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Med kulturmiljø menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.*» Dette betyr ikke at alle kulturminner og kulturmiljøer kan eller skal bevares. Samfunnet må prioritere hva som er verdifullt og skal vernes.

Ved vurdering av kulturminners verneverdi er det tre hovedparameter som tillegges betydning, kulturminnene skal være en *kilde til kunnskap*, gi *grunnlag for opplevelse* og være en *bruksressurs* for framtiden. I dette ligger også en vurdering om kulturminnene har nasjonal, regional eller lokal verdi (kilde: Riksantikvaren).

4.3 Vurdering av verneverdi og sårbarhet

Ut fra utviklingstrekkene beskrevet i Trinn 2 er planområdet delt inn i mindre delområder basert på gjenværende strukturer. Søndre del av området har samme verdivurdering som gitt i DIVE-analysen for Trosvikstranda (oktober 2015). Det to resterende delområdene, 4 Holmen og 5 Villabebyggelsen, er vurdert i denne analysen. Villabebyggelsen nord i analyseområdet er sett i sammenheng med Hagebyen. Selv om disse har ulikt preg, har vi valgt å se dette området samlet, da konklusjonene i samlet verdivurdering er relativt lik.

Verdivurderingene er gjennomført på områdenivå. De fleste gjenværende strukturene samlet har større verdi i en helhetlig sammenheng enn hver bygning har som enkeltobjekt. Det har ikke vært en del av denne analysen å analysere enkeltbygninger. Vi har heller ikke befart alle bakgårdene. Det anses imidlertid som viktig at autentiske enkelthus og elementer identifiseres i en videre prosess, og at disse i plansammenheng kan gis strengere føringer/bestemmelser enn delområdene.

Holmens posisjon i utviklingen av Fredrikstad som by

I vurderingene av verneverdi ligger også innspill fra Vegard Lie, byantikvar i Fredrikstad, som er viktig for å forstå hvordan byen har blitt til:

«Rammevilkårene for bydelene i Fredrikstad var ulike, og de fikk ulike utviklingsforløp. Den konserverende utviklingen i Festningsbyen skapte Gamlebyen som ett kulturminnemiljø i verdensklasse, mens den ekspansive forstaden ga en mangfoldig og dynamisk by. Bydelene var avhengige av hverandre, og den ene kan ikke forstås uten den andre. I begge bydelene er derfor

kulturminner viktige. Mens den tidlige historien er godt representert med kulturminner i festningsbyen, er det bare få igjen i Forstaden.

Foruten Vaterland og store deler av Gamlebyen, er det særlig miljøene fra slutten av 1800-tallet som er typiske for Fredrikstad, som Trosvikberget, Trosvikholmen, Sankthansfjellet, Apenesfjellet, Nabbetorp med videre. Dette er alle trehusmiljøer som i hovedsak har sine røtter i en by som gjennomgikk en omfattende transformasjon og vekst som følge av gode tider i trelastindustrien og verfts- og mekanisk industri. Beboerne var dominert av arbeidere og middelklasse, men også skippere og høyere sosiale lag var del av lokalsamfunnene. Disse arbeiderdominerte områdene kompletterer borgerskapets by slik den ble formet i området rundt Fønixplassen, tilstøtende parkområder, Cicignon mv. Slik sett er de en uatskillelig og helt nødvendig del av historien om Plankebyen Fredrikstad. Trosvikholmen, etter hvert kalt Holmen, ble regulert i en kvartalsstruktur på 1870-tallet, og hovedsakelig bygget på slutten av 1800-tallet. De mange arbeiderdominerte trehusbyområdene som oppsto, både som del av selve byen og ved brukene, er et særtrekk ved Fredrikstad.»

Medvirkningsmøtets vurdering av verneverdi

I medvirkningsmøtet ble det gitt en oppgave om hvilke vernekriterier/verneverdi Holmen-området har. Dette er en oppsummering av medvirkningsgruppens vurderinger:

Bydelen representerer byutviklingen i Fredrikstad fra 1700-tallet og frem til i dag, og viser ulike utviklingstrekk gjennom 200 år. Holmen er en arbeiderbydel og miljø med sammensatte funksjoner, bygningstyper og byrom. Områdets grønne preg utgjør en positiv ressurs, og områdets særpreg er viktig ut fra at mange ønsker å bo i hus med identitet og karakter. Her er mye av både bygnings- og bomiljøhistorie. Holmen består av mange viktige enkeltbygninger som samlet utgjør en større helhet som er verdifull, og som bør tas vare på. Seiersten Misjonshus er et viktig kulturhistorisk element som bør bevares. Mange av bygningene er istandsatt og har gode bokvaliteter, samtidig som noen er i dårligere stand. Hele området utgjør samlet et verneverdig bygningsmiljø av stor lokal verdi. Verneverdien ligger i hovedsak i skalaen og miljøet i hele området. Det er viktig å opprettholde de lave bygningene med ulike funksjoner som bolig, verksted og lager for å kunne ivareta verneverdien.

Tålegrense

Potensialet for utvikling av Holmen-området må sees opp mot verneverdi, sårbarhet og endringskapasitet som begrunner og angir maksimal tålegrense for de ulike delområdene.

I vurderingene av delområdene er struktur og alle elementer som tilhører strukturen (veier, plasser, kaifront, vannløp etc.) inkludert. Begrunnelsen og sammenstillingen er vist i tabellen nedenfor. NB! Kun en kortversjon av beskrivelsen av tålegrensen er lagt inn i tabellen. Det er fullversjonen nedenfor som gjelder. Tålegrensen vil bli videreført i trinn 4 som grunnlag for definering av handlingsrom.

Metodikken skisserer fire ulike hovedkategorier for gjenbruk innenfor de ulike delområdene (se kart T2-3 Dagens avgrensing):

A: *Videre tilpasset bruk med kun mindre endringer og tekniske oppgraderinger (fredning) i samråd med kulturminnemyndigheten. Vern omfatter eksteriør og interiør på bygninger og automatisk fredete kulturminner som ruiner og bygninger samt veger, plasser, stier, murer, gjerder etc. Nye tiltak krever få inngrep i kulturminnene, og kan gjennomføres uten konflikt med fredninger og vern av*

bygningsmessig eksteriør/interiør. Bruksmuligheter og økonomiske forutsetninger vil bli begrenset. Kun teknisk vedlikehold tillates.

***B:** Videre bruk med moderate endringer og tekniske oppgraderinger. Vern omfatter bygningsmessig eksteriør og hovedstruktur. Bygninger og områder vil oppleves som tilnærmet autentisk. Bruksmuligheter og økonomiske forutsetninger knyttet til bruk vil være en del begrenset. Innfil-bebyggelse/ nye erstatninger må tilpasses opprinnelige eiendomsstrukturer langs gateløp og plasser mht. tomtestruktur, fotavtrykk, volum og retning, plassering av bygning på tomt, henvendelse mot gateløpet, høyder og størrelser på en slik måte at delområdets særpreg ikke svekkes. Fjernvirkning av tiltak mot kulturhistorisk bakteppe og omgivelser må dokumenteres og aksepteres av vernemyndighetene før vedtak fattes. Autentisk materiale og bygningsdeler skal bevares (ikke fjernes).*

***C:** Videre bruk med omfattende endringer og tekniske oppgraderinger. Ombygging kan komme i konflikt med vernehensyn. Eiendomsstruktur bør vurderes opprettholdt. Ny bebyggelse må reguleres spesielt i forhold til volum, skala, proporsjoner og plassering på tomt. Fjernvirkning av tiltak mot kulturhistorisk bakteppe og omgivelser må dokumenteres og eventuelt aksepteres av vernemyndighetene før vedtak kan fattes.*

***D:** Videre bruk av deler av bygningsmassen. Kan innebære riving av kulturminner. De bygninger som velges ut for bevaring vil fremstå som viktige kulturbærere og som elementer som skal bidra til å ivareta stedsintentiteten. Kompromissløsninger der både vern og utvikling ivaretas et godt stykke på vei. I transformasjonsområder kan en stå friere, men hensynet til småskala nabobebyggelse må ivaretas. Fjernvirkning av tiltak mot kulturhistorisk bakteppe og omgivelser må dokumenteres før vedtak kan fattes.*

Tabell verdi og tålegrense

Det er utarbeidet en enkel verdi- og sårbarhetsbeskrivelse i tabellen nedenfor. En kartillustrasjon sist i dette kapittelet viser verdi og endringskapasitet. Illustrasjonen viser forslag til nyanser av vern innenfor analyseområdet. Vi har forsøkt å få frem det vi mener er relevante og riktige verneverdier i dagens bystruktur, ut fra at de ulike strukturene henger sammen, og at de utgjør en del av et felles bygningsmiljø. Influensområder er også til en viss grad tatt med, da disse kan påvirke endrings-kapasiteten i hele- eller deler av analyseområdet.

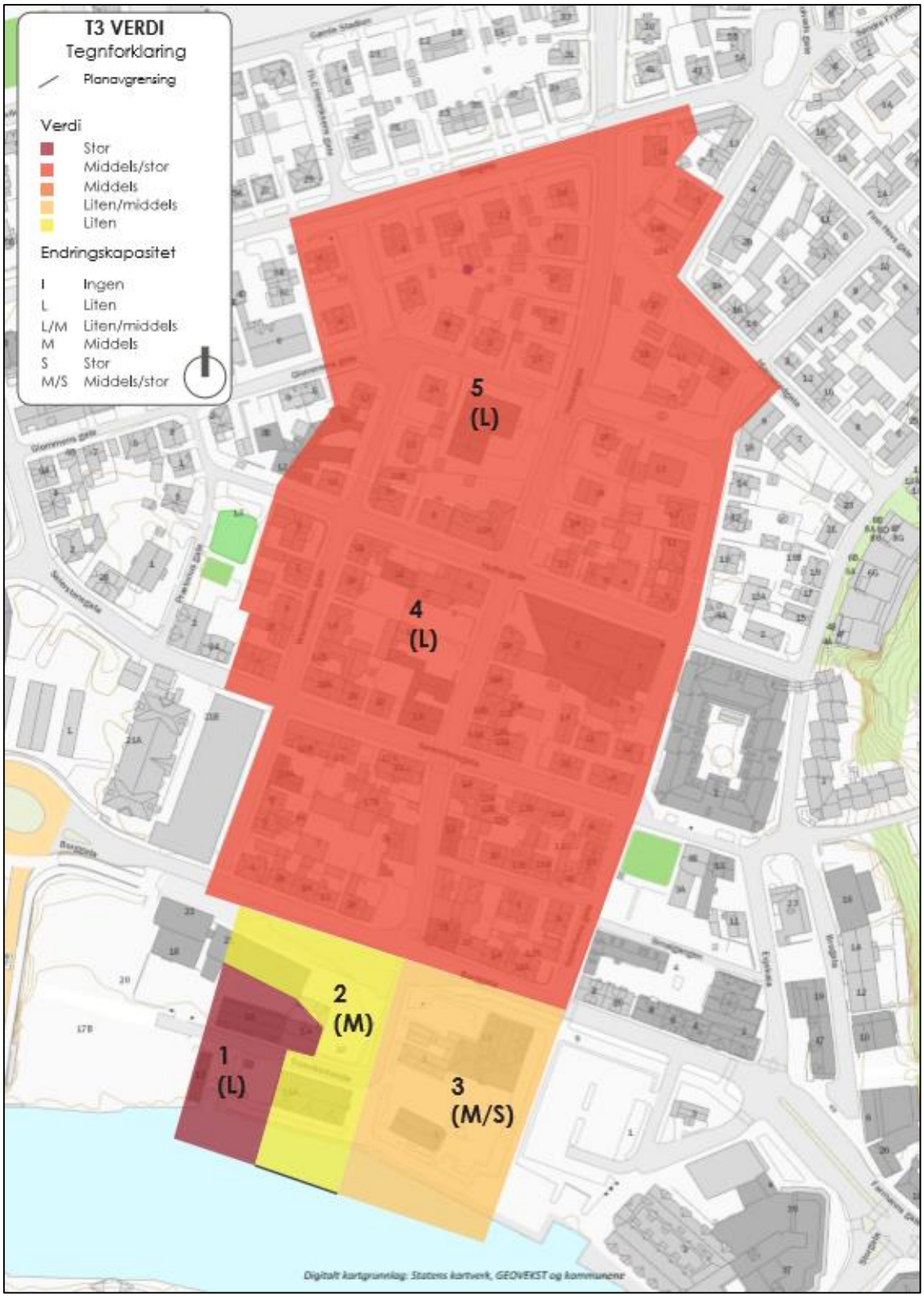
Tabell 1: Verdi- og sårbarhetsbeskrivelse

Omr nr	Delområde Navn	Verdi	Utviklings-potensial	Sårbarhet	Endrings-kapasitet	Tålegrense *)
1	Trosvikstranda	Veiløpet Trosvikstranda antas å være eldre enn byplanen, noe som gir alders- og kunnskapsverdi. Trosvikstranda 16 trolig den eneste gjenværende 1700-talls kjøp-mannsgården på vestsiden med ubebygd lastetomt ned mot elva. Viser en nær kontakt og sammen-heng med Gamlebyen byens utvikling, der anlegget er ett nøkkelobjekt i forståelsen av Fredrikstads historie. Huset fra 1800-tallet har tydelig 1700-talls preg, og er sjeldent. Det er noe	Anlegget med bygning, lastetomt, slipp og bygård kan inngå i en ny sammen-heng med tilpassede funksjoner.	Området tåler svært få endringer før særpreget går tapt.	Liten	B: Videre bruk med moderate endringer og tekniske opp-graderinger. Dokumentert tilbakeføring kan aksepteres.

		ombygd etter byggeår. Slippen/ Ideal Mek. Verksted er viktig som et eksempel på de mange mindre anlegg som videreførte den lange tradisjonen med bygging og vedlikehold av båter og skip langsmed elva. Sammenhengene forsterker verneverdien. Anlegget tilknyttet nr 16 er av nasjonal verdi. Området har stor kunnskaps-, opplevelses- og bruksverdi. Samlet verdi er stor.				
2	Holmegata/ Borggata/ Trosvikstranda	Tidligere bebyggelse er revet, og det ligger kun igjen fragmentert, nyere næringsbebyggelse. Delområdet har liten kunnskaps-, opplevelses- og bruksverdi. Samlet verdi er liten.	Området kan trans-formeres/ utvikles med hensyn til verne-verdige naboeien-dommer.	Pga nærheten til Trosvikstranda 16 på den ene siden og Holmenområdet på den andre, er del-området sårbart for nye store og omfattende tiltak.	Middels	B/C: Videre bruk med tilpassing av struktur og volum, men omfattende endringer. Nye bygninger bør ha et bevisst forhold til eksisterende bebyg-gelse og struktur i sør, vest og nord.
3	Borggata/ Holmegata/ Gelertsens gt	Her ligger de to eneste gjen-værende næringseiendommene i området fra siste del av 1800-tallet. Bygningene er i dag ombygget, og tatt ut av sin opprinnelige sammen-heng. I delområdet ligger også en nyere næringseiendom fra før 1950. Det gamle veiløpet gjennom Trosvikstranda er brutt ved Holmegata. Området har liten til middels kunnskaps- og opplevelses-og middels bruksverdi. Samlet verdi er liten til middels.	Området kan utvikles med hensyn til verne-verdige naboeien-dommer. Det bør vurderes videre bruk av eldre næringseien dommer.	Pga nærheten til Trosvikstranda 16 og Holmenområdet, vil deler av delområdet være sårbart for ny større bebyggelse og omfattende tiltak.	Middels/ stor	C: Videre bruk med omfattende endr-inger og tekniske oppgraderinger. Ombygging kan komme i konflikt med vernehensyn. Nye bygninger bør ha et bevisst for-hold til eksisterende bebyggelse og struktur i vest og nord.
4	Holmen-kvartalene	Relativt homogent arbeiderstrøk/ trehusområde fra siste del av 1800-tallet med islett av nærings-struktur. Et av de best bevarte trehusområdene i Fredrikstad. Byplanens struktur med kvartals-inndeling og gateløp fremstår som autentisk. Hjørnemotivet med brutte hjørner i første etasje med inngangen til forretningene er et særpreg for området. En del hus er revet, men området oppleves helhetlig og sammenhengende, noe som gir opplevelsesverdi. Bygningsmassen er istandsatt på antikvariske premisser iht. reguleringsbestemmelser. Enkeltbygninger er autentiske og i god teknisk stand, mens andre er mye endret og er i dårligere forfatning. Noen nye bygninger er oppført som kopier av eldre bygninger, og bidrar til å supplere strukturen. Området er av lokal/ regional verdi som trehusområde knyttet til Fredrikstads utvikling	Fortsatt bruk som i dag. Kan forsiktig fortettes på ledige tomter i samme skala.	Området tåler få større endringer av strukturen før særpreget går tapt.	Lite	B: Videre bruk med moderate endringer og tekniske opp-graderinger. Eventuelt nye bygninger bør ha et bevisst forhold til eksisterende bebyggelse, gateløp og struktur.

		som plankeby, noe som gir kunnskapsverdi. Området har middels til stor kunnskaps-, opplevelses- og bruksverdi. Samlet verdi er middels til stor.				
5	Villa-bebyggelsen og Hagebyen	Boligkvartaler oppført i mellom-krigsperioden ispedd eldre og nyere bebyggelse. Hagebyen utgjør boliger med hage som forholder seg til kvartalsstrukturen. Hage-byen oppleves autentisk både ift. arkitektur og struktur. Hagene er i nyere tid bebygd med nye uthus, og den opprinnelige lekeplassen (felles-arealet) er i dag gjenbygd. Holmegt 29 ser ut til å være oppført like etter andre verdens-krig. Årsaken er usikker da det lå et opprinnelig hus her (brann?). Boligene i Hjørnerødgata 11-17 ligger inne i et kvartal med store omkringliggende hager, og utgjør en eldre tunstruktur. Nr 11, 15 og 17 er oppført i siste halvdel av 1800-t. Nr 13 er et nyere innfil-bygg. Opprinnelig struktur og gateløp er fortsatt lesbar innen de ulike delene av området. Seiersten Misjonshus ligger i området, lite endret fra byggeår. I tillegg er ledige tomter bebygd med nyere boliger. Området fremstår som helhetlig, autentisk og i god stand. Det viser en utvikling av bolig-området over tid. Hagebyen har stor lokal/regional verdi. Området har samlet middels til stor kunn-skaps-, opplevelses- og bruksverdi. Samlet verdi er middels til stor.	Fortsatt bruk som i dag. Bør ikke fortettes ytterligere med nye boliger. «Hus i hage»-preget bør opprett-holdes.	Området tåler få større endringer av strukturen og bebyggelsen før særpreget går tapt.	Liten	B: Videre bruk med moderate endringer og tekniske opp-graderinger. Nye bygninger bør ha et bevisst forhold til eksisterende bebyggelse, gateløp og struktur.

**) Fullstendig definisjon av tålegrense er beskrevet i teksten over.*



Kart T3: Verdi- og endringskapasitet

Kartet viser områdets verdi som er vist i en fargeskala jf. tittelfeltet. Endringskapasiteten er tilsvarende vist med bokstaver.

5 TRINN 4 AKTIVERING

5.1 Metodikk T4

Det fjerde trinnet inneholder syntesen, oppsummeringen og konsentratet av analyseprosessen, og utgjør anbefalinger og innspill til videre planarbeid. I Trinn 4 defineres det historiske handlingsrommet med sikte på aktivering av analyseområdets kulturhistoriske ressurser i planleggingen. Handlingsrommet angir mulighetene for vern kontra utvikling av området, både totalt sett og i forhold til de enkelte kulturhistoriske elementene. Analysen skal resultere i råd og anbefalinger tilpasset nivået for planen den er tilknyttet. Rådene og forslagene som legges frem må derfor henge sammen med planarbeidets utfordringer og svare på spørsmålene som var utgangspunktet for analysen (kilde: Riksantikvaren).

5.2 Analyseområdet i dag

Pågående planarbeid med premisser for analyseområdet

Gjeldende Kommuneplan 2011-2023

Kommuneplanens samfunnsdel fokuserer på tre tema: Kunnskap, kultur og klima. Det skal blant annet prioriteres attraktive møteplasser i sentrum og i lokalsamfunnene, et sammenhengende sykkelveinett, en effektiv og miljøvennlig infrastruktur, prioritere samarbeidet med Framtidens byer for å redusere klimagassutslippene og utvikle et bedre bomiljø. I kommuneplanen står flere mål om levekår og folkehelse. Veumbekken og mulig bekkeåpning er nevnt i planbeskrivelsen til kommuneplanens arealdel 2011–2023 i tilknytning til økt nedbør og håndtering av overvann.

Kommunedelplan for byområde 2011-20123

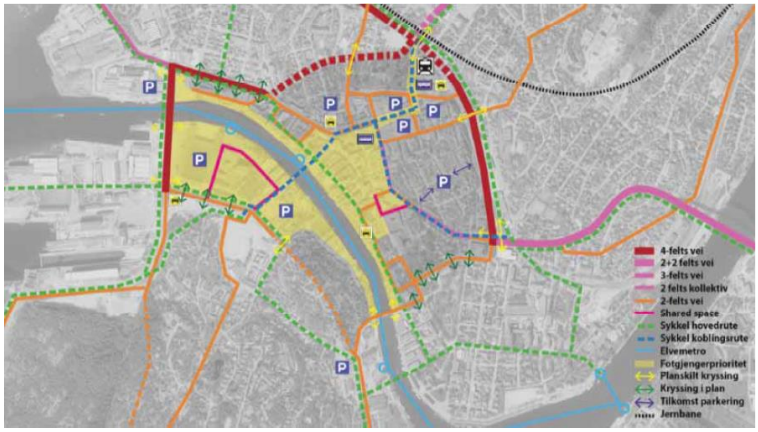
Kommunedelplanen legger opp til en fortetting med fokus på utvikling av gode levekår, og å gi gode rammer for muligheter for fysisk aktivitet og rekreasjon gjennom grøntarealer og tilrettelegging for myke trafikanter, sosiale møteplasser, en byutforming som ivaretar og gir opplevelsen av identitet og tilhørighet til byen, trygghet og estetiske verdier samt et godt kulturliv. Sammenhengene mellom grøntområdene skal styrkes, og det skal tilrettelegges for fysisk aktivitet.

Holmen-området ligger innenfor sentrumsavgrensingen. Det er ønske om å redusere kravet til parkering på egen grunn for bedre å kunne legge til rette for fortetting. Mulighet for åpningen av Veumbekken i Holmegata er sikret gjennom hensynssone for infrastruktur H410_4 Holmegata / Veumbekken, som tilsier at det ikke tillates arbeid som kan være til hinder for fremtidig åpning av Veumbekken. Kommunedelplanen gir konkrete føringer for fortetting i områder med kvartalsbebyggelse med intensjonen om at kvartalsstrukturen skal videreføres. Det settes funksjonelle krav til første etasje i bygg som vender mot offentlig gate, fortau eller plass hvor det skal det være virksomhet med aktiv utadrettet fasade. Deler av planområdet ligger innenfor hensynssone H570_48 Bevaringsverdig bygningsmiljø. Tiltak som berører bygninger og bygnings-miljøer omfattet av hensynssone kulturmiljø må forholde seg til verneverdig bebyggelse på en måte som ivaretar hensynet til byggehøyder, målestokk, uttrykk og møtet mellom gammelt og nytt.

Trosvikstranda er avsatt til fremtidig sentrumsformål med bestemmelser knyttet til byggehøyder. Retningslinjer sier at ved utarbeidelse av reguleringsplaner skal illustrasjonsplan for Trosvikstranda gi føringer for bebyggelses- og grønnstruktur i området.

Indre sentrumsring: I kommunedelplanen for byområdet er det foreslått en indre sentrumsring med mål om å avlaste bygatenettet og tilrettelegge for gang, sykkel og kollektivtrafikk. Det er gjennomført

et utredningsarbeid for Indre sentrumsring som grunnlag for videre planlegging i området. Formannskapet fattet den 16.01.2014 vedtak om at følgende prinsipp for planlegging av en indre sentrumsring skal legges til grunn: *Ringen skal ha god avviklingskapasitet for biltrafikken, mens i bygatene vektlegges kapasitet for myke Trafikanter. Dette vil medføre 4-feltsveg i Borggata. Varelevering og mulighet for kjøring til eiendommene må sikres. Det skal, med unntak av buss, ikke være mulig med gjennomkjøring på dagens vegnett i Holmenområdet. I saksfremstillingen vises Holmegata som ny sykkelhovedrute. Borggata skal krysses i plan.*



Figur 15: Sentrumsring. Anbefalte løsninger langsiktig (sak 2014/850)

Gjeldende reguleringsplaner i analyseområdet

Reguleringsplan 120 Holmenområdet, vedtatt 1979 med tillegg til reguleringsbestemmelser 1993 (byfornyelsesplan). Området er i hovedsak avsatt til boligformål. I hvert enkelt tilfelle kan det vurderes andre formål, som ikke er til vesentlig ulempe for beboerne og strøkets særegne karakter. Bruksendringen skal godkjennes. Seiersten Misjonshus er avsatt til allmennyttig formål.



Figur 16: Utsnitt fra gjeldende kommunedelplan og reguleringsplaner. (Kilde: Kartportal Fredrikstad kommune)

Næringsområdet i Huths gate er avsatt til forretning og lager. På hjørnet mellom Holmegatas østside og Huths gates sørside er det regulert inn et areal for offentlige bygninger. Arealet skal benyttes til

formål kommunalteknisk bygning, kloakk-pumpestasjon. En ca. 8 m bredt stripe nord for Glommens gate på østsiden av Holmegata er avsatt til friområde.

Innenfor bevaringsområdene skal alle bygninger som oppføres i form, dimensjon og utseende tilpasses tilstøtende bebyggelse og nærmeste omgivelser. Skilt og annen reklamebruk, utvendig belysning, husfarge og beplantninger, gjerder og murer skal gis en utforming som harmonerer med strøkets karakter. Kvartalene mellom Huths gate og Borggata er avgrenset som spesialområder. Formålet er å sikre at strøkets særpreg opprettholdes, at helhetsmiljøet kan bevares og videreutvikles, og at man tar vare på de bygningsmessige kvaliteter som finnes i området. Bygningsrådet kan nekte riving av bebyggelse som anses å være av betydning for miljøet og planens gjennomføring. Bygninger som har spesielt verneverdige kvaliteter skal ved istandsetting eller påbygging opprettholde sin opprinnelige karakter eller tilbakeføres til tidligere utseende.

Temaplaner og andre føringer

Bypakke Nedre Glomma

I juni 2011 vedtok bystyrene i Fredrikstad og Sarpsborg og Østfold fylkesting en 5-årig samarbeids-avtale om areal- og transportutviklingen i Nedre Glomma der målet er å utvikle Nedre Glomma som en attraktiv og konkurransedyktig region på en bærekraftig måte. For nå målene må prosjekt og tiltak gjennomføres parallelt med virkemidler som kan redusere transportbehovet, legge til rette for miljøvennlig transport og begrense bilbruken, særlig til arbeidsreiser.

Sykkelhovedplan for Fredrikstad, september 2009

Fredrikstad kommune vedtok i 2004 en sykkelmelding «Strategiske grep for økt sykkelbruk». Målet er at minst 15 % av dagens bilreiser skal overføres til sykkel. Hovedprinsippene for utvikling av sykkelvegnett i bysentrum er at sykkelfelt skal etableres i hovedgatene, syklende og kjørende blandes i bygatene, syklende og gående blandes på hovedgangaksene, gågaten og bryggepromenaden. Sykkelhovedplanen definerer behov for tosidig sykkelfelt i Borggata.



Figur 17: Prinsippkart som viser løsningen i sentrum.

Levekårskartlegging 2012

Levekårskartleggingen skal øke kunnskapen om hvor det skal settes inn innsats for å bedre levekår i Fredrikstad. Holmenområdet er et av områdene som har de største utfordringene i levekår med lavest inntekt, flest uføretrygde, lavest utdanning, størst ledighet og høy turnover (flytting). Området preges av høy andel hus med flere husholdninger og en stor andel som leier sin bolig.

Igangsatt planarbeid/ planforslag

*Detaljregulering 1099 for Veumbekken-Holmen (*varslet igangsetting per 5.3.2014). Hensikten med planen er å legge til rette for åpning av Veumbekken og utvikling av et grøntdrag i Holmegata. Grøntdraget skal opparbeides til en attraktiv forbindelse for gående og syklende, og en bypark med unike kvaliteter og stor rekreativ verdi for nærmiljøet. Standardheving av nærmiljøet skal gi gode forutsetninger for revitalisering av området, samtidig med at det spesielle bygningsmiljøet bevares.



Figur 1: Eksisterende situasjon



Figur 2: Planlagt situasjon

Kilde: Norconsult

Premisser for utforming av planforslaget:

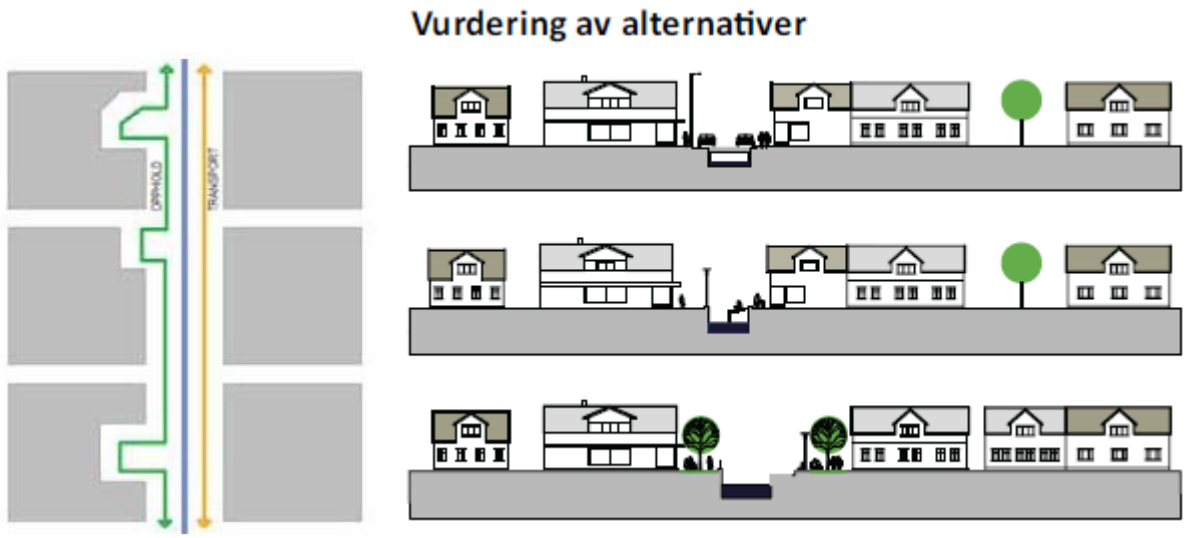
- *Veumbekken skal åpnes i Holmegata fra Oslogata til Vesterelva.*
- *Hensyn til byrom som arena for byliv med solfylte oppholdsarealer og med gode muligheter for visuell kontakt med vannflaten skal være styrende for utforming av tiltaket.*
- *Parkdraget skal inneholde gode forbindelser både for gående og syklister.*
- *Parkdraget skal få tilfredsstillende plass til etablering av trær og annen beplanting, slik at det framstår som grønt.*
- *Dimensjonering av kanalen skal ta høyde for en 200 års flom fra Veumbekken.*
- *Hensynssone for det bevaringsverdige bygningsmiljøet skal videreføres.*
- *Et viktig prinsipp fra forprosjektet videreføres i reguleringsplanen. Sonen for opphold og beplanting med nedtrapping til vann skal etableres på østsiden (solsiden), mens det på vestsiden fokuseres på forbindelsesfunksjonen for gående og syklende.*

I 2012 ble det utarbeidet et **forprosjekt** som belyste åpning av Veumbekken i tre alternativer (Veumbekken, Bekkeåpning byrom og teknisk infrastruktur, datert den 30.04.2012):

- Alternativ **1**: Åpen bekk mellom Vesterelva og Borggata, ny kulvert i Holmegata som opprettholdes som bilgate.

- Alternativ **2**: Åpen bekk i eksisterende gatetverrsnitt.
- Alternativ **3**: Åpen bekk i utvidet gatetversnitt

Forprosjektets alternativ 3 viste seg å gi størst handlingsrom, som det eneste av de tre alternativene som gir de nødvendige forutsetninger for etablering av alle de tre hovedelementene i planen: Den åpne kanalen, gang- og sykkelforbindelsen samt gode og inkluderende oppholdsrom og møteplasser med treplantinger og tilfredsstillende grønne arealer. Det er dette alternativet som ligger som grunnlag for detaljplanen.



Figur 18: Prinsipp for organisering av opphold og ferdsel og alternativ vurdert i forprosjektet til høyre. Kilde: Norconsult

Detaljplanen er utformet som en landskapsplan som er styrende for omformingen av Holmegata fra bilgate til park. Landskapsprosjektet binder områdene langs den nye kanalen sammen til en lesbar og attraktiv forbindelse. Forslag til utforming av de tre delområdene er vist i vedlegg 1 bak i rapporten.

Områderegulering Trosvikstranda (1110). Varslet igangsatt 26.6.2015. Det er igangsatt reguleringsarbeid for områdereguleringsplan for Trosvikstranda i tett samarbeid med grunneierne i området. Planarbeidet er initiert av grunneierne og Fredrikstad kommune i fellesskap, med et ønske om en helhetlig utvikling av området. Målet med planen er å legge til rette for et mangfoldig og levende bysentrum, varierte uttrykksformer, samtidig som hensyn til identitet, trygghet, ankerfeste, orden og historisk tilhørighet ivaretas. Det som bygges i dag er morgendagens kulturminner (jf. byområdeplanen kap. 9.7 – måloppnåelse). Området skal utvikles med en høy miljømessig profil, og det legges til grunn at byggene skal tilfredsstille en standard tilsvarende det Framtidens byer har utarbeidet.

Dagens situasjon

Innenfor analyseområdet er det hovedsakelig boliger med innslag av næringsvirksomhet i form av spisesteder, dagligvarehandel, små butikker, verksted/håndverkere og tjenesteyting. Handel og matservering er orientert mot Holmegata mens verksted/håndverkere og tjenesteyting ligger hovedsakelig i sidegatene og bakgårdene. En del næringsarealer i første etasje står tomme eller er i bruk som bolig. Misjonshuset er ikke lenger i bruk som forsamlingslokale.

Trosvikstranda utgjør området mellom Vesterelva og Borggata, og er preget av åpenhet og nærheten til Glommavassdraget. Bebyggelse som grenser til planområdet omfatter kontor-/næringsbebyggelse

og et hybelhus. Det meste av trehusbebyggelsen er revet, og tomtene er i dag i bruk til parkerings-arealer. En offentlig gangvei går langs sjøkanten frem til Trosvikstranda.

Holmen-området utgjør en del av et større område preget av småskala trehusbebyggelse i 1 til 2 etasjer som forholder seg til en tydelig kvartalsstruktur. Småhuskvartalene mellom Borggata og Huths gate har et urbant og intimt preg der bebyggelsen henvender seg mot gaten og danner tydelige byrom. De er en del av det bevaringsverdige kulturmiljøet på Holmen. Mest typisk for området er sveitser-husene i halvannen etasje. Dette er boliger og/eller bolig i kombinasjon med næring i første etasje. Bebyggelsen forholder seg til kvartalsstrukturen gjennom bygningenes plassering mot gata, beliggenhet mot bygaten og plassering av vinduene i fasaden. Fasadelengdene varierer fra 8 til 15 meter. Skalaen preger sammen med de store gavlene gatebildet. Inngangen til boligene er fra baksiden, mens inngangen til forretningene er fra gatesiden. Hjørnemotivet med brutte hjørner i første etasje, med inngangen til forretningene plassert i hjørnet, finnes i store deler av området.

Holmegata er i dag en relativt smal bygate. Gata er sterkt trafikkert, og området bærer preg av belastninger fra biltrafikken. Også Borggata er sterkt trafikkert. Siktlinje ned Holmegata til elven er en viktig orienteringslinje i byen.

Villakvartalene med Hagebyen i nord er preget av frittliggende bolighus i grønne hager som grenser inn til Holmegata. Seiersten Misjonshus ligger i dette området. Bygningen er i dag ikke i bruk, men står intakt med løsøre.

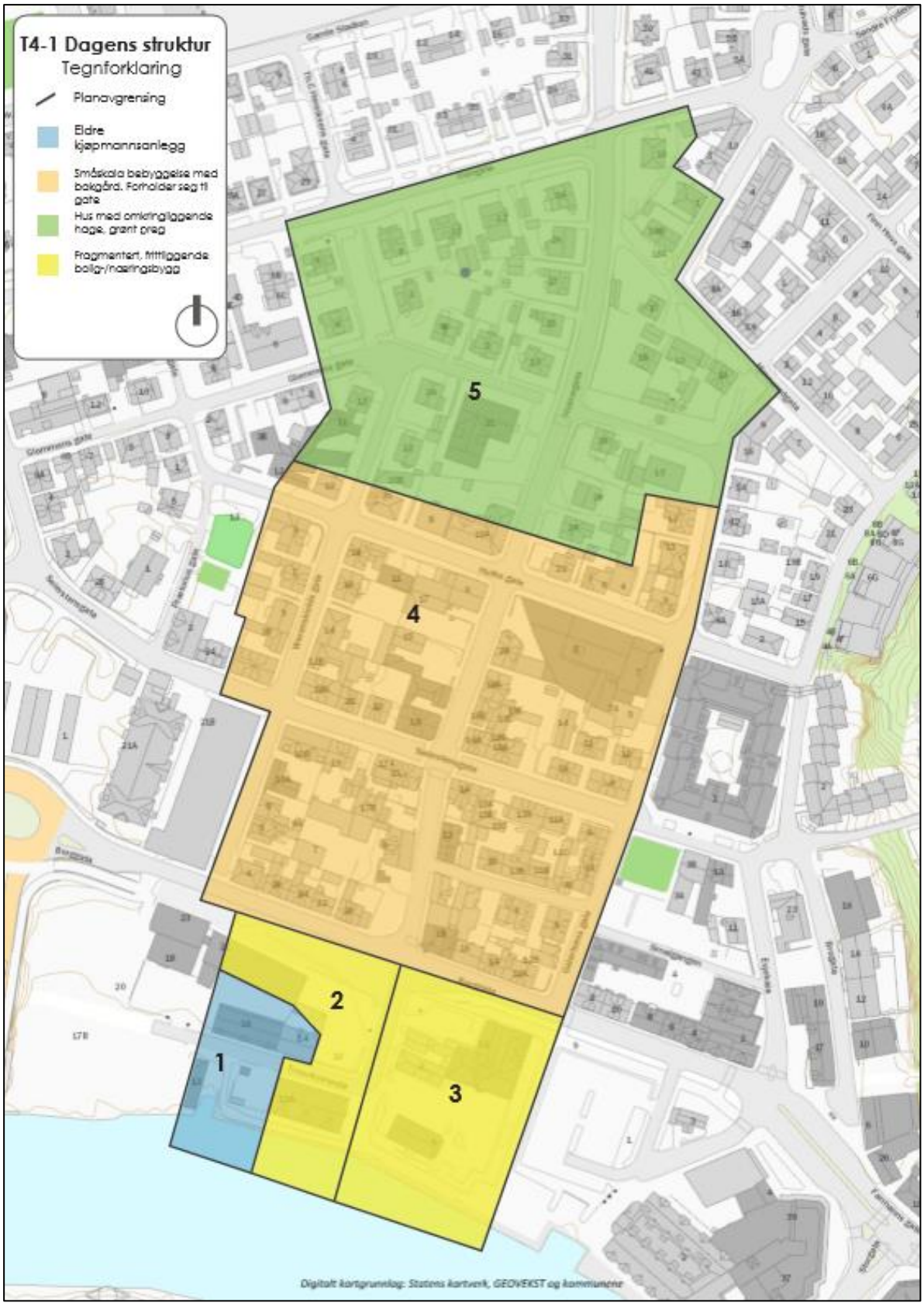
Utfordringer i området

I byutvikling er det et mål å skape gode og miljøvennlige byer gjennom fortetting, redusert CO2-utslipp og tilfredsstillende krav om sykkelveier og nye innfartsveier. Tiltak som er så krevende og omfattende at de ofte utfordrer stedenes kulturhistoriske kvaliteter. I denne sammenheng er det en generell utfordring at norske byer utvikles uten at stedsidentiteten ivaretas godt nok. Byenes utviklingstrekk og særpreg forsvinner litt etter litt.

De store pågående, komplekse planforslagene medfører utfordringer for det verneverdige Holmen-området. Det savnes en helhetlig vurdering som ser bydelen og byen i sammenheng. Planprosessene skaper usikkerhet blant beboere og utbyggere som ønsker å videreføre kvalitetene i bo- og kulturmiljøet, og utviklingen av området har stoppet opp i påvente av de nye planene. Det er uheldig dersom ressurssterke beboere selger og flytter, eller at hus blir stående tomme eller forfaller i påvente av oppgradering.

Det er en generell utfordring at historiske småskalastrukturer ikke er tilpasset alle moderne krav til funksjon, arealbehov eller krav etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder også Holmen. Samtidig er det ikke i tråd med gjeldende miljømål å rive mange hus.

Levekårsundersøkelser benyttes ofte som grunnlag i byutvikling, men de inkluderer ikke fysiske boforhold. Et område som scorer dårlig på sosiale levekår, kan allikevel ha gode fysiske bokvaliteter. Store deler av Holmen-området er i relativt god teknisk stand gjennom rehabilitering underlagt bevaringsbestemmelser på ulike nivå, mens enkelte deler av området er i dårligere stand. Det kan bli en utfordring for verneformålet dersom bevaringsplanen går over til å bli en landskapsplan der verneverdige og brukbare bygninger må rives til fordel for nye tiltak. Det handler ikke lenger om bevaring dersom nye tiltak medfører at store deler av kvartaler og bebyggelsen må rives.



Kart T4-1: Dagens struktur

Kartet viser dagens strukturer som er forklart på neste side. Samme fargekode er også vist i tabellen på side 35.

5.3 Handlingsrom

Ut fra metodikken skal Trinn 4 definere og drøfte handlingsrom og strategi for videre forvaltning i lys av bærekraftig byutvikling. Vurderingene av mulige handlingsrom skal ses ut fra ønsker og behov knyttet til pågående og fremtidig utvikling av hele Holmen-området, men skal også ivareta elementer og spor fra de ulike historiske periodene som har vært viktige for utviklingen av området. Kunnskapsplattformen ligger i rapportens Trinn 1 til 3, som også medvirkningsgruppa har diskutert og gitt innspill til. Handlingsrommet skal vektes mot kunnskapsplattformen i de foregående trinn. Denne balansegangen skal svare ut målsettingen for analysen. Konklusjonene i Trinn 4 foreslår rammer og muligheter for hvert delområde.

Strukturkart

Trinn 2 viser et behov for ikke bare å ivareta de viktigste bygningene, men at det også er viktig å bevare strukturene i homogene områder. Basert på kart T2-2 V*iktige utviklingstrekk* er det utarbeidet et kart T4-1 *Strukturkart* som viser de ulike hovedstrukturene i dagens situasjon (se side 33). Grensene mellom de enkeltvise områdene er ikke entydige, og kan justeres ved senere behov.

De fire ulike strukturene som er definert og beskrevet er som følger:

I Eldre kjøpmannsanlegg

II Småskala bybebyggelse med bakgård. Forholder seg til gatestruktur.

III Hus med omkringliggende hage, grønt preg

IV Fragmentert, frittliggende bolig- og næringsbygg

Nye strukturer for delområdene 2 og 3 er også beskrevet i DIVE-analysen for Trosvikstranda. For de øvrige delområdene bør ny utvikling gjennomføres innenfor rammen til den eksisterende strukturen. Gjennom DIVE-metodikken søkes det å finne det reelle handlingsrommet for en fremtidig utvikling av Holmen-området på vernets premisser. Innenfor Holmen og Trosvikstranda (Holmen-området) er det i dag en variasjon av bygningstyper, størrelser og strukturer. De delområdene som gjennom de tre første trinnene er definert med stor og middels til stor verdi samt liten endringskapasitet, vil oppnå best vern gjennom å bevare dagens kvartals- og bygningsstruktur. De største restriksjonene i forhold til endringer vil være i delområdene 1. Trosvikstranda, 4. Holmen-området og 5. Villabebyggelsen med Hagebyen. Delområdene 2 Holmegata/ Borggata/ Trosvikstranda og 3 Borggata/ Holmegata/ Gelertsens gate er områder der nye strukturer kan innføres.

Tabell handlingsrom ut fra verneverdi

Tabellen nedenfor viser **DIVE-analysens anbefaling** til handlingsrom for de ulike delområdene basert på kunnskapsplattformen i de foregående trinnene. Tabellen kan tolkes slik at verdi og endringskapasitet sier noe om verdiene i hvert enkelt delområde, mens tålegrensen gir rammebetingelser for utvikling.

Strukturangivelsen gir føringer for detaljeringsgraden og strengheten i forhold til verneverdiene. Eksempelvis har delområde 4. Holmen-området middels til stor verdi og liten endringskapasitet, noe som tilsier at området ikke tåler så mange endringer før verdien forringes. Tålegrense B tilsier videre bruk med moderate endringer og tekniske oppgraderinger. Nybygging på ledige tomter må ha et bevisst forhold til eksisterende bebyggelse og struktur. Skala/ volum og forhold til gate skal defineres tydelig. Vern omfatter eksteriør og hovedstruktur. Bygninger og områder vil oppleves som tilnærmet

autentiske. Bruksmuligheter og økonomiske forutsetninger knyttet til bruk vil være en del begrenset. Fortetting/ nye erstatninger må tilpasses på en slik måte at delområdets særpreg ikke svekkes. Fjernvirkning av tiltak mot kulturhistorisk bakteppe og omgivelser må dokumenteres og aksepteres av vernemyndighetene før vedtak fattes. Autentisk materiale og bygningsdeler skal bevares (ikke fjernes). Dagens struktur «Småskala bybebyggelse med bakgård. Forholder seg til gatestruktur» skal bevares. Forslaget til handlingsrom viser rammer for ønsket utvikling i dette delområdet basert på verneverdi og sårbarhet. Handlingsrom er også vist i kart *T4-2 Handlingsrom*.

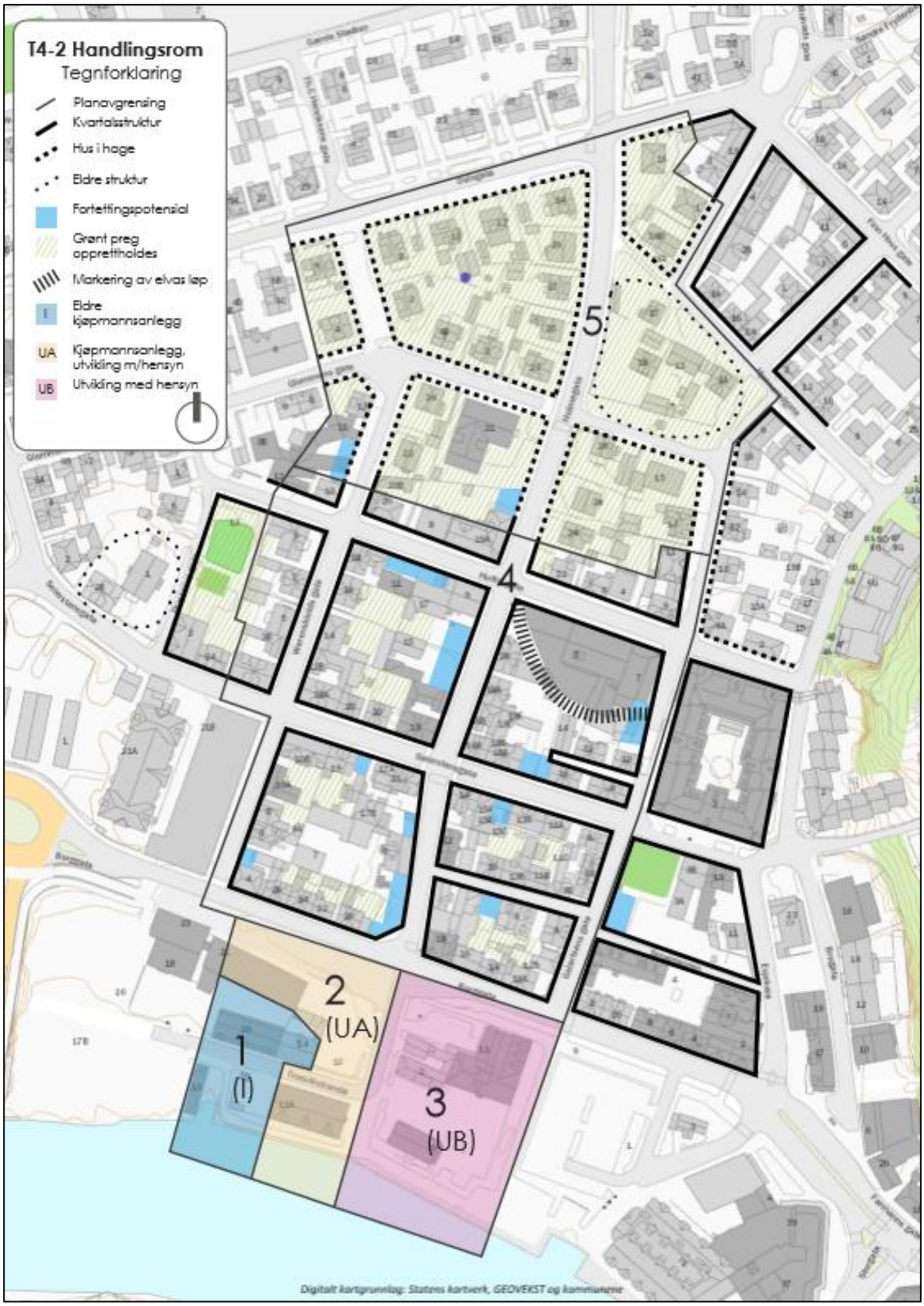
Tabell 4-1 Handlingsrom

Nr	Delområde	Verdi *	Endrings-kapasitet	Tåle-grense	Handlingsrom
1	Trosvik-stranda 16	Stor	Liten	A/B (I)**	Dagens struktur følges (I). Her er ikke rom for større endringer. Enkeltbygninger har stor verdi i seg selv, og bør ikke rives. Bygningenes eksteriør bør bevares eller tilbakeføres. Ny bebyggelse innenfor delområdets avgrensing anbefales ikke. Anlegget inkl. slipp og lasteplass bør fortsatt ha et urbant preg med relasjon til opprinnelig funksjon. Områdets tilgang til elva bør bevares. I tilstøtende områder bør ny bebyggelse forholde seg til 1700-tallsanlegget, gjerne med en buffer. Planer tilknyttet endringer av anlegget bør godkjennes av kultur-minnemyndigheten. Juridisk vern (pbl) bør vurderes.
2	Holmegata/ Borggata/ Trosvik-stranda	Liten	Middels	B/C (UA)**	Ny struktur, men utvikling med hensyn til Kjøpmannsanlegget (UA). Det vil være mulig å endre deler av, eller hele det store delområdet. Riving av dagens bebyggelse vil kunne skape et godt handlingsrom for utvikling med ny identitet. Trosvikstranda 16 bør ut fra vernehensyn sette noen rammer for omkringliggende utvikling. Det frarådes høye, store og dominerende volumer som kan forrykke skala og påvirke kjøpmannsanlegget visuelt negativt.
3	Borggata/ Holmegata/ Gelertsens gt	Liten/ Middels	Middels/ Stor	C (UB)**	Ny struktur, men utvikling med hensyn (UB). Området består av noen gjenstående nærings- og boligbygg med kulturhistorisk verdi som kan videreføres. Det er rom for større endringer og utvikling av området. Her er få kulturhistoriske verdier igjen. Området kan utvikles/ transformeres for bymessig bebyggelse, men bør hensynta omkringliggende boligstruktur (Holmen) og kjøpmannsanlegget i Trosvikstranda 16. Gjelder spesielt høyder og volum i naboskap mot omkringliggende delområder 1, 2 og 4.
4	Holmen-kvartalene	Middels/ stor	Liten/ middels	B	Relativt godt bevart og homogent trehusområde oppført i en kvartalsstruktur. Eksisterende struktur og bebyggelse i delområdet bør bevares og kompletteres i tråd med opprinnelig struktur. Her bør ikke bygges nye, avvikende strukturer. Det bør sikres at preget i delområdet ikke endres slik at helheten går tapt. Forsiktig innfil-bebyggelse/nye erstatninger kan tillates der det er hull i strukturen. Nye hus bør da tilpasses opprinnelige eiendomsstrukturer langs gateløp og plasser mht tomtestruktur, fotavtrykk, volum og retning,

					takform, plassering av bygning på tomt, henvendelse mot gateløpet samt høyder og størrelser på en slik måte at delområdets særpreg ikke svekkes. Det bør ikke tillates nye, større utbygginger som går over flere eiendommer, eller i bakgårder da dette kan påvirke hele området negativt. Større påbygg og ombygginger bør unngås. Ved til-/påbygging er det viktig at bygningens opprinnelige form blir tydelig. Gårdsrom bør ikke fortettes med nye, store bolighus. Juridiske vern bør opprettholdes (pbl).
5	Villa-bebyggelsen og Hagebyen	Middels til stor	Liten	B	Området består stort sett av ulike soner med eneboliger i hage oppført i ulike perioder. Eksisterende kvartals-struktur og bebyggelse bør bevares i tråd med den opprinnelige. Det bør sikres at preget i delområdet ikke endres slik at helheten går tapt. Innfilbebyggelse kan tillates der det er hull i strukturen. Nye hus bør tilpasses opprinnelig eiendomsstrukturer langs gateløp og byrom mht tomtestruktur, fotavtrykk, volum og retning, takform, passering av bygning på tomt, henvendelse mot gateløpet samt høyder og størrelser på en slik måte at delområdets særpreg ikke svekkes. Det bør ikke tillates utbygging som går over flere eiendommer. Større påbygg og ombygginger bør unngås, men ved til-/påbygginger er det viktig at bygningens opprinnelige form blir fattbar.

**Verdi, endringskapasitet og tålegrense er definert, beskrevet og vurdert i Trinn 3 (se både tabell og tekst).*

*** Henspeiler til DIVE-analysens beskrivelse av handlingsrom for delområdene 1, 2 og 3.*



Kart T4-1: Handlingsrom

Kartet viser et anbefalt handlingsrom for område vist som føringer for strukturen og nye strukturer. Kartet supplerer tabellen på side 35.

6 MULIGE STRATEGIER FOR FREMTIDIG UTVIKLING AV HOLMEN-OMRÅDET

DIVE-analysen skal gi et godt nok grunnlag til å gi en vurdering av om planforslagets tiltak skal skje innenfor rammen av et videreført vern, eller om det skal tillates byfornying av området eller deler av det. Det er ut fra dette belyst tre mulige strategiske tilnærminger for valg av en fremtidig utvikling av Holmen-området, der DIVE-analysens konklusjon utgjør strategi 1:

1. Bevaring som hovedintensjon
2. Revitalisering med vernehensyn
3. Byfornying uten vernehensyn

Strategi 1 - Bevaring som hovedintensjon
Dersom vern og bevaring fortsatt skal være hovedintensjonen i videre utvikling av området, bør handlingsrommet beskrevet i tabell *4-1 Handlingsrom* følges. Dette handlingsrommet er i tråd med dagens verneplan, og vil kunne bidra til å opprettholde Holmens høye verneverdi.
De viktigste føringene for å kunne bevare området for fremtiden er:

Det bør sikres at preget i både Holmen-området og Villabebyggelsen med Hagebyen ikke endres slik at helheten går tapt. Det innebærer at dagens kvartalsstruktur ivaretas og forsterkes gjennom å fylle inn nye hus på ledige tomter. Bygninger bør ikke rives, men bestå gjennom restaurering eller tilbakeføring. Eventuelle nye bygninger bør oppføres i samme skala som eksisterende, som forsiktig innfil-bebyggelse. Nye hus bør tilpasses opprinnelige eiendomsstrukturer langs gateløp og plasser mht. tomtestruktur, fotavtrykk, volum og retning, takform, plassering av bygning på tomt, henvendelse mot gateløpet samt høyder og størrelser på en slik måte at delområdets særpreg ikke svekkes. Det bør heller ikke tillates nye, større utbygginger som går over flere eiendommer, eller i bakgårder. Større påbygg og ombygginger bør unngås. Ved til-/påbygging er det viktig at bygningens opprinnelige form blir fattbar. Gårdsrom og hager bør bevares, og ikke fortettes med nye, store flerleilighetsbygg. Dagens kulvert erstattes med ny kulvert (lukket løsning som i dag).

Kanalens nedre del, ved Trosvikstranda, kan etableres som foreslått i detaljplanen for Veumbekken-Holmen. Med unntak av veiløpet Trosvikstranda med Mørchegården med lasteplass og Trosvikstranda 14, er det meste av den opprinnelige strukturen i dag borte. Dette er i tråd med detaljplanens forprosjekt, alternativ 1. Nye tiltak i dette området bør hensynta eksisterende kulturhistoriske verdier som beskrevet i tabell 4-1.

Juridisk vern bør opprettholdes (pbl) i tråd med dagens verneplan.



Figur 19: Holmens struktur i dag. Kilde: 1881 Kart

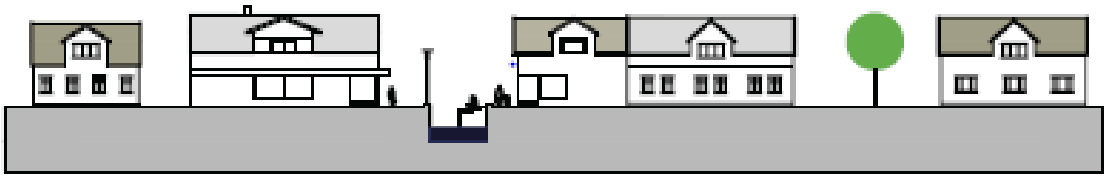
Strategi 2- Revitalisering med vernehensyn

En standardheving av nærmiljøet kan gi gode forutsetninger for revitalisering av området, samtidig med at det spesielle bygningsmiljøet bevares. Det innebærer at en kanal i gateløpet kan aksepteres dersom dagens kvartalsstruktur opprettholdes og kanalen tilpasses denne strukturen. Skal denne løsningen kunne gjennomføres, bør det søkes løsninger jf. detaljplanens forprosjekt, alternativ 2. Eksempelvis kan det legges en konstruksjon over deler av kanalen for gående/syklende, eller at kanalen forskyves inn mot en av gatesidene, som den opprinnelige Evja, og at det benyttes felles trasé for syklende og tilførselstrafikk. Så lenge føringene fortsatt er i tråd med dagens verneplan, vil det ikke bidra til å redusere verneverdien i særlig grad. De viktigste føringene for å kunne bevare området for fremtiden etter strategi 2 kan være:

Eksisterende hus bør helst bevares der de står, slik at kvartalsstrukturen bevares, men enkelte bygninger kan flyttes internt innenfor området og restaureres i tråd med opprinnelig fasadeuttrykk. Riving av bygninger bør frarådes. Ledige tomter bør helst bebygges for å komplettere kvartalsstrukturen, men det kan eventuelt etableres parkrom på eiendommer som allerede står uten bebyggelse. Nye hus bør oppføres i samme skala og funksjon som bygningsmiljøet for øvrig. Det bør ikke tillates nye, større utbygginger som går over flere eiendommer. Større påbygg og ombygginger bør unngås. Ved til-/påbygging er det viktig at bygningens opprinnelige form blir fattbar. Gårdsrom og hager bør ikke fortettes med nye, store flerleilighetsbygg. Nye elementer som store takvinduer, takterrasser og balkonger bør unngås, men kan aksepteres inn mot bakgårdene. En noe høyere grunnmur kan aksepteres.

Kanalens nedre del ved Trosvikstranda kan etableres som foreslått i detaljplanen. Med unntak av veiløpet Trosvikstranda med Mørchegården med lasteplass og Trosvikstranda 14, er det meste av den opprinnelige strukturen i dag borte.

Juridisk vern bør opprettholdes (pbl) ut fra en ny, detaljert gjennomgang og prioritering av struktur og bygninger.



Figur 20: Illustrasjon fra forprosjektets alternativ som kan belyse strategi 2. Kilde: Fredrikstad kommune.

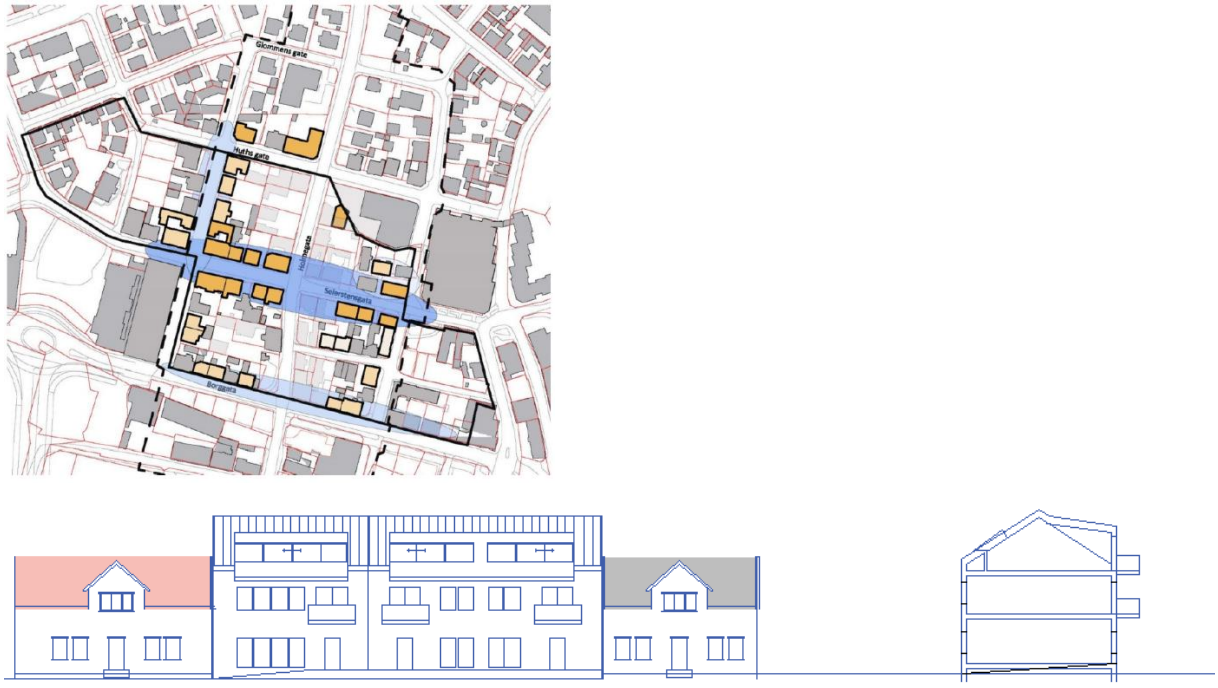
Strategi 3 - Byfornying uten vernehensyn

Denne strategier tilsvarer forprosjektets alternativ 3 som gir størst handlingsrom for kanalprosjektet, men som går mest utover verneverdiene i området. Denne er den eneste av strategiene som gir forutsetning for etablering av alle de tre hovedelementene i den foreslåtte detaljplanen for Veumbekken-Holmen: Den åpne kanalen, gang- og sykkelforbindelsen og oppholdsrom og møteplasser. Strategi 3 omfatter tiltak som er basert på andre kriterier enn vern (landskapsplan). Foreslåtte tiltak innebærer at deler av eksisterende kvartalsstruktur må endres, og at en stor andel bygninger rives til fordel for nye stedsfremmede bygningstyper. Planens omfang vil medføre at Holmen-områdets kulturhistoriske identitet og særpreg, slik den kom til som en følge av utviklingen av Plankebyens sosialt delte by, langt på vei kan bli redusert og gå tapt. **De foreslåtte enkeltbygningene som i detaljplanen for Veumbekken-Holmen er foreslått vernet, kan være et**

positivt innslag i området, men disse vil hverken alene eller samlet klare å opprettholde Holmens høye verneverdi. Strategi 3 handler i hovedsak om byfornying/ transformasjon, og ikke om vern selv om enkeltbygninger kan bli bevart.

I dette planforslaget vi det være positivt om så mye som mulig av kulturhistoriske elementer og strukturer kan tas vare på, men vernehensynet vil ikke være det viktigste hensynet i planen med denne strategien.

Juridisk vern av et større område vil ikke lenger være hensiktsmessig, men juridisk vern kan eventuelt vurderes for enkeltbygninger som likevel skal bevares (pbl).



Figur 21: Foreslåtte bygninger som skal vernes, og forslag til utforming av ny, tilpasset bebyggelse. Kilde: Norconsult.

Medvirkningsmøtes innspill til strategier

Medvirkningsgruppenes innspill er vektet i vurderingen av de foreslåtte strategiene. I medvirkningsmøtet ble det i oppgave 2 spurt om det finnes alternative løsninger som både kan ivareta kvalitetene ved å gjenåpne Evja i Holmegata, vist i pågående detaljreguleringsplanprosess for Holmen-Veumbekken, og som også kan ivareta viktige kulturhistoriske verdier.
Medvirkningsgruppenes vurderinger av tiltak på Holmen er som følger:

A) Tilbakemeldinger knyttet til foreliggende planforslag for Veumbekken-Holmen:

- Analysearbeidet burde vært sett som en del av et større helhetlig område enn reguleringsplanavgrensingen, og ikke isolert kun til noen kvartaler innenfor analyseområdet.
- Åpning av Evja gjennom Holmegata oppleves som historieforfalskning.
- Det er ikke ønskelig å rive så mange bygninger. Planen utgjør et stort infrastrukturtiltak i et lite område med risiko for både beboere og utbyggere, uten å se tiltaket i en større sammenheng.
- Holmen er et populært og sentrumsnært område som vil få stor verdi etter hvert som sentrum fortettes.

- Riving av hus er et miljøspørsmål ut fra at det er lite miljømessig økonomisk ift sortering og kostnader.
- I planområdets nordre del økes gate(kanal)bredden fra 12,5 m til 17 m. Det skal legges ramper ned i kanalen til et vannspeil med 60 cm dybde. De store grønne hagene reduseres betraktelig, og tiltaket anses å være et helt nytt og fremmed element som ikke hensyntar områdets særpreg. Forventet kapasitet tilsier at det heller ikke er behov for å legge et slikt anlegg i nord.
- Transformasjon og bevaring er to helt ulike tilnærminger, og disse begrepene bør ikke blandes.
- Om verneverdien tilsier en forsiktig utbygging er det mulig at økonomien i prosjektet ikke kan forsvares. Om hus må rives, vil det ikke være økonomisk forsvarlig å sette opp nye hus i samme størrelse. Da er det bedre å flytte eksisterende bygninger innenfor området, og restaurere disse.

B) Forslag til alternative løsninger:

- Det er behov for å løse utfordringen med kulvert og overvann, men det er ønskelig å se på en alternativ løsning for kanalen med en mer fleksibel tilnærming, eksempelvis:
    - Snevre inn kanalen uten å rive bygninger, og legge gangbanen delvis ut over kanalen for å slippe å ta så mye gatebredde.
    - Legge kanalen inntil husveggene på den ene siden tilsvarende den opprinnelige Evja.
    - Legge kanalen inn i dagens veibredde uten å rive.
- Eksisterende gatenett bevares som i dag. Det burde være stor nok kapasitet til en redusert løsning da behovet for kapasitet ut fra vannmengde er mindre enn det det var i utgangspunktet. Det fremkom ulike meninger om behov knyttet til kapasitet og grunn-leggende vannmengde. Behovet for å se på alternative løsninger for framføring av vann fra eventuell nedsenket ny stasjon ved Grønli, framfor å føre det ned Holmegata, ble lagt fram.
- Dagens grønne preg bør beholdes eller økes.
- Det anses å være uproblematisk å åpne en kanal i nedre del ved Trosvikstranda, da her er lite igjen av kulturhistoriske verdier.
- Seiersten Misjonshus bør bli et grendehus for hele Holmenområdet.
- Det er behov for tiltak som kan løfte Holmen sosialt og økonomisk.

Konklusjon og anbefaling

Det anses som viktig at den kulturhistoriske forankringen fra Holmen-området til Cicignon opprettholdes i fremtidig byutvikling. Med noe tilrettelegging kan Holmen, på samme måte som Cicignon, bli en viktig og attraktiv bydel med identitet og særpreg i kort avstand til bysentrum. Dette er en utvikling vi har sett i arbeiderbydeler med småskala trehus i andre byer som har gjennomgått sterke urbaniseringsprosesser og fortetting. Det innebærer at strategi 1 anbefales ut fra intensjon om vern, men også at strategi 2 kan aksepteres under visse forutsetninger.

Nedre del av kanalen kan uavhengig av strategivalg åpnes ved Trosvikstranda, hvor kulturmiljøet er fragmentert og redusert.

Uansett valg av løsning bør nye tiltak hensynta de gjenværende kulturhistoriske strukturene som finnes. Det vil være viktig å se hele Holmen-området under ett for å sikre tilstrekkelig vern, og finne gode rammer for hvordan området kan utvikles i sammenheng med bysentrum. Eksisterende

strukturer og bebyggelse, siktlinjer, veifar, bygninger, Evja (Veumbekken) samt hensynet til sårbare omkringliggende områder vil samlet være viktige faktorer i planleggingen av området. Ut fra vernehensyn anbefales ikke strategi 3.

7 JURIDISKE VIRKEMIDLER

Den beste formen for vern er gjennom et juridisk virkemiddel, enten gjennom reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, eller fredning etter kulturminneloven.

Dagens plan- og bygningslov er et godt virkemiddel for å kunne ta vare på verdifulle kulturminner og kulturmiljø. Loven (virksom fra 01.07.2008) har tre tilgjengelige verktøy. Det ene er arealbruks-formålet, det andre er bruken av hensynssoner og det tredje er bruken av reguleringsbestemmelser. Samlet gir disse verktøyene muligheter for å nyansere bestemmelsene ut i fra at de ulike delområdene har ulike kulturminneverdier innenfor et større planområde.
Det anbefales at det stilles krav til mulighetsstudie eller planprogram (som Oslo kommune benytter) for utbygging av større områder for å sikre en helhetlig vurdering av tiltak sett ut fra verdiene i historiske byområder. For innfil-prosjekt anbefales det at det stilles krav til å se enkeltvise tiltak i en større sammenheng enn bare den nærmeste nabobebyggelsen.

Andre virkemidler
En estetisk veileder kan være et godt hjelpemiddel for både kommune og tiltakshaver for å skape forutsigbare rammer og godt argumentasjonsgrunnlag i plan- og byggeprosesser.

Kilder

Skriftlige kilder

Artikler i Fredrikstad Blad: *Litt om Seiersten og noen av dem som bodde der* av Erling Eskesen, 29.12. 1974

Artikler i Fredrikstad Blad: *Trosvigbjerget, Trosvikstranden og Seierstensholmes territorier blir endelig by* av Erling Eskesen, 23.12.1975

Asplan Viak: DIVE-analyse for Trosvikstranda, 2015.

Forstadsminner – Bilder fra gamle Fredrikstad. Svenn Poppe i samarbeid med Fredrikstad museum. 1983.

Fredrikstad kommune: Historisk kartportal, https://www.fredrikstad.kommune.no/aktuelt/lanserer-historisk-kartportal/

Fredrikstad kommune: www.fredrikstad.kommune .no
Norconsult: Detaljplan Holmen-Vearbekken, 2014.

Notat om Trosvikstranda 16. Vegard Lie, byantikvar Fredrikstad kommune. 2015.

Om Fredrikstad by. Fredrikstad kommunes nettside. 2015.

Riksantikvarens NB! Register
Riksantikvarens register Askeladden

Trosvik Lokalsamfunnsprosjekt 2003. Utarbeidet av en sammensatt arbeidsgruppe ledet av Miljøbyprosjektet ved Plan- og miljøseksjonen, Fredrikstad kommune på bakgrunn av gruppens arbeid mai 2001-august 2002.

www.lokalhistoriewiki.no

Muntlig kilder

Byantikvar i Fredrikstad Vegard Lie
Svein Skahjem, Historielaget i Fredrikstad

VEDLEGG

Vedlegg 1

Detaljregulering 1099 for Veumbekken-Holmen (varslet igangsetting per 5.3.2014). Hensikten med planen er å legge til rette for åpning av Veumbekken og utvikling av et grøntdrag i Holmegata. Grøntdraget skal opparbeides til en attraktiv forbindelse for gående og syklende, og en bypark med unike kvaliteter og stor rekreativ verdi for nærmiljøet. Standardheving av nærmiljøet skal gi gode forutsetninger for revitalisering av området, samtidig med at det spesielle bygningsmiljøet bevares.



Figur 1: Eksisterende situasjon



Figur 2: Planlagt situasjon

Kilde: Norconsult

Premisser for utforming av planforslaget:

- Veumbekken skal åpnes i Holmegata fra Oslogata til Vesterelva.
- Hensyn til byrom som arena for byliv med solfylte oppholdsarealer og med gode muligheter for visuell kontakt med vannflaten skal være styrende for utforming av tiltaket.
- Parkdraget skal inneholde gode forbindelser både for gående og syklister.
- Parkdraget skal få tilfredsstillende plass til etablering av trær og annen beplanting, slik at det framstår som grønt.
- Dimensjonering av kanalen skal ta høyde for en 200 års flom fra Veumbekken.
- Hensynssone for det bevaringsverdige bygningsmiljøet skal videreføres.
- Et viktig prinsipp fra forprosjektet videreføres i reguleringsplanen. Sonen for opphold og beplanting med nedtrapping til vann skal etableres på østsiden (solsiden), mens det på vestsiden fokuseres på forbindelsesfunksjonen for gående og syklende.

Detaljplanen er utformet som en landskapsplan som er styrende for omformingen av Holmegata fra bilgate til park. Landskapsprosjektet binder områdene langs den nye kanalen sammen til en lesbar og attraktiv forbindelse.

Trosvikstranda

Parkrommet og kanalen åpner seg mot Vesterelva for å skape en god forbindelse og utsyn ut mot det store elverommet. Parken forbindes inn mot eksisterende kaikant og elvepromenaden inn til Fredrikstad. Det kan tilrettelegges for eventuelt fergeanløp. På østsiden tilrettelegges det for et amfi og brygge. Her er gode solforhold på kveldstid, og mulighet for å legge til med kajakk. På vestsiden opparbeides en grønn park med sitteelementer og trevegetasjon. Parken krysser Borggata med et opphøyet gangfelt. Den visuelle sammenhengen styrkes ved en videreføring av det gjennomgående dekket. En åpning i brua gir bedre lysforhold for fisk. På nordvestsiden av Borggata etableres et grønt parkområde med ny trevegetasjon og det er foreslått en skulptur som skal bli et visuelt fokuspunkt ved krysset.



Figur 29: Illustrasjonssnitt A-A' fra Trosvikstranda



Figur 30: Utsnitt av landskapsplanen. Viser områdene ved Trosvikstranda og kryssingen av 4-feltsveien i Borggata.

Figur 22: Foreslått løsning ved Trosvikstranda (Kilde: Norconsult)

Småhuskvartalene og Holmen Torg

Mellom Borggata og Glommens gate skal det legges til rette for et urbant miljø med kafeliv, handel og møteplasser. Holmen torg blir en liten lokal møteplass. Plassen ligger der kanalløpet tidligere svingte vekk fra Holmegata. Vestsiden av kanalen skal tilrettelegges for ferdsel for både sykkel og gående. Bredden på ferdselssonen er minimum 4,0 meter, med minimum 1,8 meter gangsone nærmest bebyggelsen og 2,2 m sykkelsone nærmest kanalen. På østsiden etableres to roligere, nedsenkede oppholdssoner innrammet av grønne plantefelt og trevegetasjon. Her trapper man seg også helt ned til kanalen med en brygge i sivet.



Figur 32: Illustrasjonssnitt B-B'

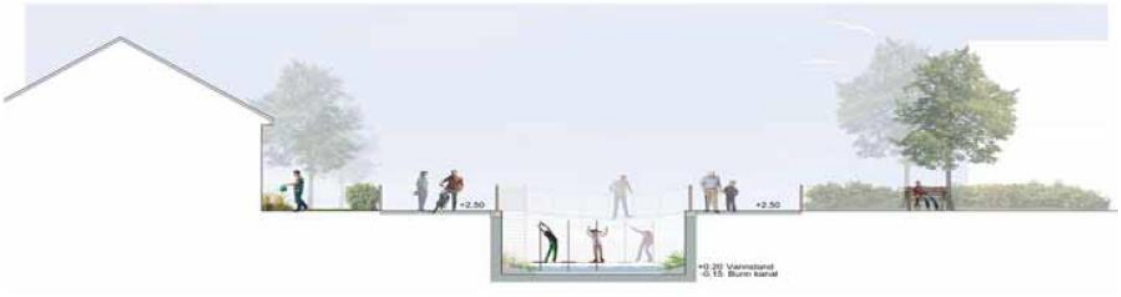


Figur 33: Utsnitt av landskapsplanen i midtre del

Figur 23: Foreslått løsning ved Småhuskvartalene og Holmen Torg (Kilde: Norconsult)

Villakvartalene

Mellom Glommens gate og Oslo gate får bekken et grønnere preg, med eksisterende hager som en viktig del av miljøet. Det tilrettelegges for lek nede i kanalen, med lav vannstand og gode oppstigningsmuligheter. Det er tilrettelagt for store plater nær vann der en kan plaske og plukke stein, muligheter for å hoppe fra stein til stein og klatre på vaiere, og kryssing av kanalen i hengebro. Det etableres store sittetrinn ned mot kanalen som avsluttes med en liten plass ved Oslogate. Videre nordover fra kanalplassen kan man følge en lett tilgjengelig tursti videre oppover mot marka. (Kilde: Norconsult).



Figur 37: Illustrasjonssnitt C-C'



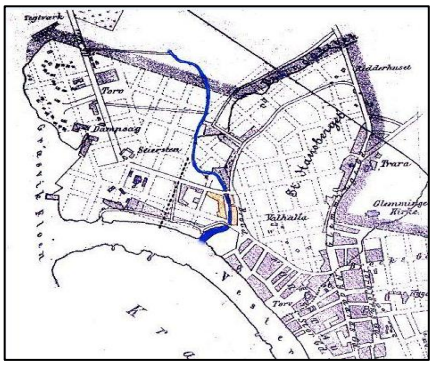
Figur 38: Utsnitt av landskapsplanen øvre del

Figur 24: Foreslått løsning ved Villakvartalene (Kilde: Norconsult)

Vedlegg 2

Kvaliteter i Holmen-området

Et steds egenart er basert på ulike byformingskvaliteter som var typisk for mange norske byer i perioden mellom midten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet, også for Holmen-området. Følgende elementer har vært viktige ved utformingen av Holmene:



Kvartalsstrukturen var en av de viktigste byformings-kvalitetene som ble innført i mange norske byer fra ca 1860-tallet.

Stedstypisk bygningsstruktur: Sveitserhusene i en etasje med saltak preger området. Det er også en del mindre enetasjes arbeiderboliger med enkelt saltak. Øvrige bebyggelse er bygårder av tre og mur i to etasjer, med saltak. De utgjør samlet et helhetlig mangfold med ensartet skala.

Næringsvirksomhet på Holmen: I arbeiderstrøk var det blandede funksjoner med forretninger ut mot gaten og næringsvirksomhet og lettere industri i bakgårdene. På Holmen er de brutte hjørnene med inngang til forretningene stedstypiske.





Arkitektonisk uttrykk: Sveitserstilens arkitektoniske uttrykk er typisk for mange norske byer, også for plankebyen Fredrikstad. Selv om bygningene er modernisert har de ikke endret hoveduttrykket.



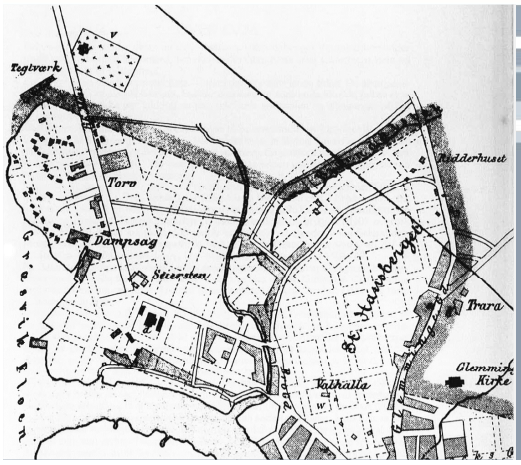
Aldersverdier: Ca 50 % av bebyggelsen i Holmen-området er oppført før 1900. Ut fra flyfoto tatt like etter andre verdenskrig, er svært mange av bygningene oppført før andre verdenskrig.

Disse kvalitetene er viktige for stedets identitet, og bør derfor bevares.

Fredrikstad kommune

Reguleringsplan for Veumbekken Holmen
Utvikling av det bevaringsverdige bygningsmiljø i planområdet

2015-05-05 Oppdragsnr.: 5133585



Norconsult

Innhold

1	Trosvikholmen	4
1.1	Stedskarakter, byrom og bygningsstruktur	6
2	Kortfattet analyse av småhuskvartalene i planområdet	8
2.1	Registreringer	8
2.2	Identifisering av bygninger som ansees å være av særlig betydning for miljøet.	13
2.2.1	Sveitserhus i halvannen etasje	13
2.2.2	Bygårder i tre	14
2.2.3	Murhus	14
2.3	Identifisering av bygningsmiljøer med særlig betydning for områdets særpreg	15
2.3.1	Seierstensgata	15
2.3.2	Werenskiolds gate mellom Seierstensgata og Huths gate	17
2.3.3	Bebyggelse langs Borggata	18
2.3.4	Bygningsmiljø mellom Seierstensgata og tidligere elveløp	19
2.4	Identifisering av Enkeltbygg med særlig betydning for områdets særpreg	20
2.4.1	Murhus	20
2.4.2	Holmengate 20	21
3	Bevarings- og utviklingskonsept for området	22
3.1	Flomfare	22
3.2	Bevaringskonsept	22
3.3	Føringer for ny bebyggelse	24
4	Forslag til bestemmelser	27

	25.04.2015		BEB/KH	KH	BEB
Rev.	Dato:	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontroll	Godkjent

Introduksjon

Norconsult har i forbindelsen med planarbeidet for detaljregulering Veumbekken - Holmen utarbeidet en bevaringsstrategi for det bevaringsverdige bygningsmiljøet på Holmen, som berøres av reguleringsarbeidet. Hensikten med planen er å legge til rette for åpning av Veumbekken og parkdrag i Holmegata. Samtidig skal det åpnes for en fortetting i de tilliggende kvartalene, med spesielt hensyn til det spesielle bygningsmiljøet i planområdet.

Notatet er et innspill til planarbeidet som både skal ivareta bygningsmiljøet og legge til rette for utviklingen av området. Målet med arbeidet er å identifisere bebyggelse som bør bevares og å komme fram til viktige særtrekk som bør videreføres når området utvikles.

1 Trosvikholmen

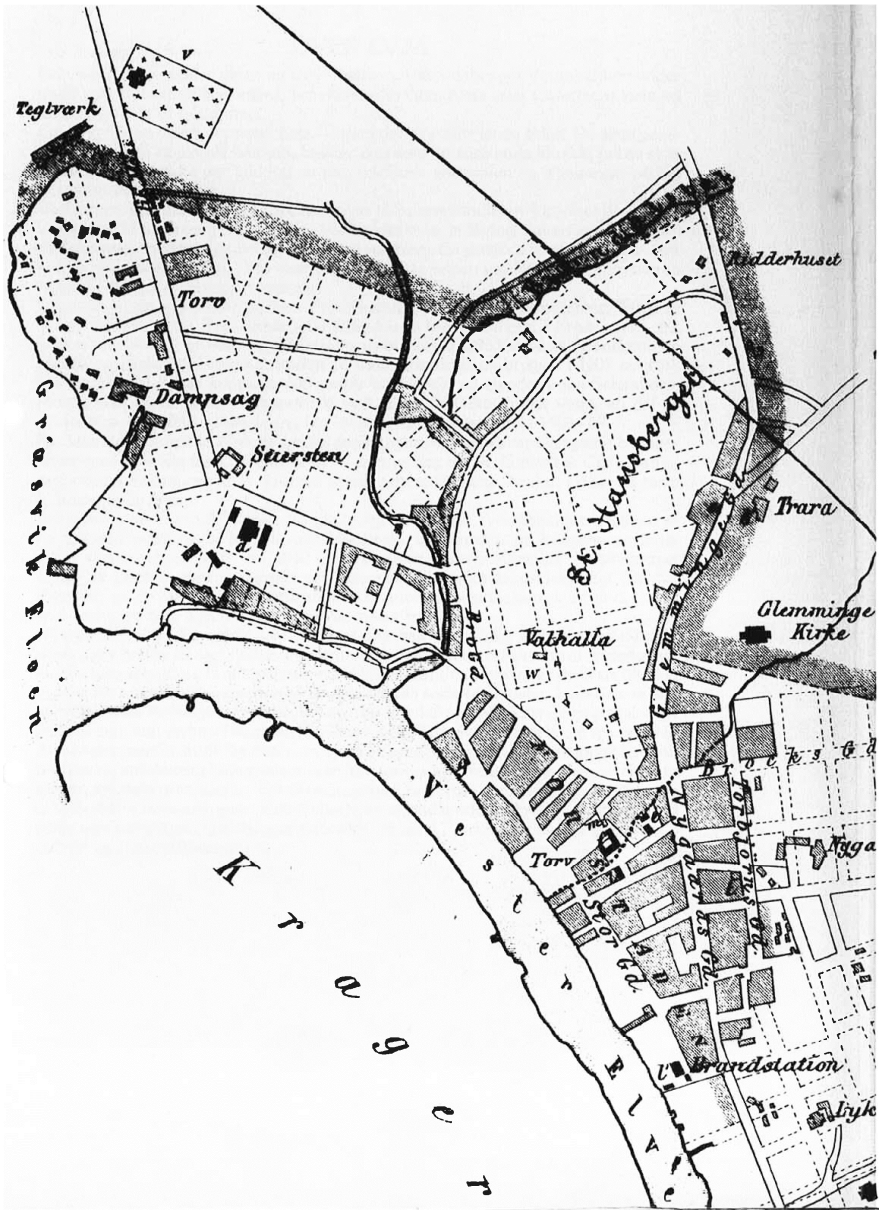
De sentrale bykvartalene, som er del av det bevaringsverdige bygningsmiljøet på Holmen, ble tidligere omtalt som Trosvikholmen.

Trosvikholmen var et typisk arbeiderstrøk som vokste fram utenfor byen med bakgrunn i industrialiseringen og behov for å skaffe boliger til industriarbeidere. Området var i gamle dager ikke regnet for å være et godt strøk. En av årsakene var mye sumpig mark som særlig vår og høst var utsatt for oversvømmelser. Beboere besto av håndverkere og arbeidere og boligområdet hadde innslag av småindustri og håndverk.

En stor del av bebyggelsen ble bygd i 1870-90 årene og det er sveitserstilen som fremdeles er karakteristisk for bygningsmiljøet. Tilstanden til de gamle husene varierer og det er gjort bygningsmessige endringer som bryter med stilen, men huskroppene er i stor grad uendret.



Figur 1: Typiske bebyggelse i bykvartalene på Holmen



Figur 2: Historisk byplan for Fredrikstad

Historisk byplan (1884) som viser den fremvoksende bystrukturen tydeliggjør Seierstensgatas rolle i utviklingen, både som forbindelsesledd mellom byen og næringsvirksomhet utenfor byen og som utgangspunkt for utviklingen på Holmen.

Evja, som den nedre delen av Veumbekken ble kalt, gikk som en kanal gjennom tett bystruktur. Den hadde kaier på begge sider og var viktig som småbåthavn. Det var mulig å ro opp Veumbekken helt til jernbanelinjen. (se også Lokalsamfunnsrapport Trosvik, side 28).

Etter hvert ble Veumbekken lagt i kulvert. Den nordre delen i 30-tallet, den søndre delen først i 50-tallet, sannsynligvis på grunn av sin betydning som småbåthavn. Tidligere elveløpet går delvis

gjennom Trosvikholmen og er fremdeles lesbar i bystrukturen, gjennom tomtegrenser og gateforløp. Den begrenser også dagens hensynssone for bevaringsverdig kulturmiljø mot øst.

1.1 Stedskarakter, byrom og BYGNINGSSTRUKTUR

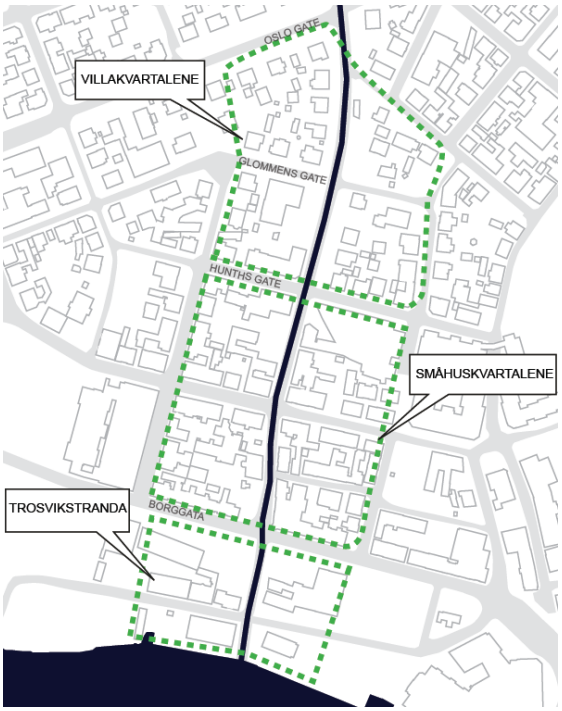
Planområdet omfatter en del av Fredrikstads elvepromenade og en del av Holmenområdet som er preget av småskala trehusbebyggelse med hovedfunksjon boliger.

Innenfor planområdet ser man tre tydelig ulike karakterer, som samlet utgjør Holmens identitet.

Trosvikstranda med beliggenhet mellom Vesterelva og Borggata er preget av åpenhet og nærheten til Glommavassdraget.

Småhuskvartalene mellom Borggata og Huths gate har et mer urbant og intimt preg. Bebyggelsen henvender seg mot gaten og danner tydelige byrom.

Villakvartalene i nord er preget av de grønne hagene som grenser inntil Holmegata.



Holmegata er i dag en relativt smal bygate. Gata er sterkt trafikkert og området bærer preg av belastninger fra biltrafikken. Veumbekken, eller Evja som den søndre delen av Veumbekken ble kalt, rant til dels gjennom området, før den ble lagt i kulvert under Holmegata.

Siktlinje ned Holmegata til elven er en viktig orienteringslinje i byen.

Trosviksstranda





Bebyggelse som grenser til planområdet er nyere tids industri- og næringsbebyggelse, som nå vurderes i forbindelse med planarbeid for områderegulering av Trosvikstranda.

Småhuskvartalene





Småhuskvartaltene i planområdet er del av det bevaringsverdige kulturmiljøet på Holmen. Mest typisk for området er sveitershusene i halvannen etasje. De ble benyttet som bolig eller som bolig i kombinasjon med næring i første etasje. Bebyggelsen forholder seg til kvartalsstrukturen gjennom gateveggers beliggenhet mot bygaten og plassering av vinduene i fasaden. Inngang til bolig er fra bakside. Inngang til forretning fra gatesiden. Brutte hjørner i første etasje og inngang til forretning plassert i hjørne er typisk for området. Tettheten i området varierer, men ligger hovedsakelig mellom %-BRA = 40 - 150 % BRA . Tomtene med høy utnyttelse har som regel lite eller ingen uteoppholdsarealer.

Villakvartalene




Bebyggelsen i de øvre kvartalene har likhetstrekk med hagebyene som ble etablert etter 1900 og var en reaksjon mot industrialismens tettpakkede bysamfunn. Rundt boligområdene skulle det anlegges grønne parker og alle boligene skulle få sin egen hageflekk.

Arkitekturen vest for Holmegate har klare referanser til empire og klassisme, typisk fra perioden 1920-1935. I denne perioden er bygningene symmetriske, krysspostvinduene fra sveitserstilen ble erstattet med smårutete vinduer med midtpost inspirert av Louis Sieze-stilen. Bygningskroppen er avgrenset rektangulær, saltaket har svært bratt takvinkel og bred takgesims som danner overgangen mellom vegg og tak. Det er detaljering rundt vinduer og markante vindskier. Et annet typisk trekk fra Louis Seize-stilen er tak med markant svai mot gesimsen og arkoppbygg, noe som disse bygningene er gode eksempler på.

Stilperioden kalt Nyklassisime sammenfalt med oppbyggingen av et selvstendig Norge etter unionsoppløsningen og ønsket om en ny «egen» arkitektur og omtales ofte som «Det nye Norge».

2 Kortfattet analyse av småhuskvartalene i planområdet

Småhuskvartalene i planområdet er del av det bevaringsverdige kulturmiljøet på Holmen. Mange av trehusene representerer ikke unik arkitektur hver for seg, men til sammen utgjør de en særpreget helhet. Å styrke bevaring av bygningsmiljøet er en forutsetning for gjennomføring av planforslag Veumbekken – Holmen med bekkeåpningen, som forutsetter at noen bygninger må rives i det bevaringsverdige bygningsmiljøet.

Målet med analysen er å identifisere bebyggelse som bør bevares og å komme fram til viktige særtrekk som bør videreføres når området utvikles. Planforslaget skal sikre at dagens bygningsmiljø ivaretas uten at utviklingen av området stopper opp.

Kommunedelplanen gir sammen med gjeldende reguleringsplan føringer for bevaringsområdet hvor følgende står sentralt:

1. Strøkets særpreg og helhetsmiljø skal bevares og videreutvikles.

2. Bygninger som har spesielt verneverdige kvaliteter skal opprettholde sin opprinnelige karakter Bygninger som ansees å være av betydning for miljøet kan nektes revet.

2.1 REGISTRERINGER

Kvartalsstruktur/Byrom inkl. hjørner

Forstaden ble, noe som også er typisk for denne tiden, bygget ut etter rutenettsplaner. De sentrale bykvartaler har en størrelse på ca. 65 m x 65 m og det karakteristiske gateløpet har en bredde på 12 meter. Et av kvartalene er delt opp i øst vest retning med en sentral adkomst: Smalgangen

Bykvartalenes fasader er plassert på linje langs gaten. De tverrgående gatene har historisk vært de viktigste, derfor vender langsiden av bebyggelsene til dagens tverrgater. Fasadeutformingen tar hensyn til det offentlige gaterommet uansett om det er tverr- eller langsgående gater. Boliginngangene ligger bak husene og mange av husene er bygget vegg i vegg med nabohuset. Avstand mellom husene varierer mellom 2 og 10 meter. Området som ble benyttet til småindustri og annen næringsvirksomhet brukes i dag stort sett som lager, verksted og parkering.

Bebyggelse registrert i Sefrak



Figur 3: Sefrak registering i planområdet og i hensynssone kulturmiljø, kilde: kommunens kartklient.
(Stiplet linje: varslet planområdet, hel linje: hensynssone kulturmiljø, rød linje: Sefrak registrerte bygninger)

Rundt 50% av bebyggelsen er sefrak registrert, dvs. at det ble bygget før 1900.

Etasjer og takform



Figur 4: Byggehøyder

Bebyggelsen i bevaringsområdet varierer fra 1 etasje til 2 etasjer med saltak. Mange bygninger i 1 etasje har takutstikk og hovedvekt av bebyggelsen oppfattes derfor som halvannen etasje, Sveitserhusene i 1 etasje med saltak og ett sentralt takutstikk preger området.

Den øvrige bebyggelse er bygårdene av tre og mur i 2 etasjer, med saltak og til dels mindre dominerende takutstikk. De utgjør sammen med den øvrige bebyggelsen et mangfold uten at de bryter med skalaen til de typiske sveitserhusene.

Bebyggelse i de tilgrensende kvartaler varierer mellom 1 og 2 etasjer. Unntak er eldresenteret som er bygget i 3 etasjer og et næringsbygg på Trosvikstranda i 4 etasjer.

Materialbruk



Figur 5: Murhus markert i gul

Det er hovedsakelig trehus i området. Murhus er unntaket, noe som er typisk for områder utenfor murbyens tvang, fordi det var billigere å bygge i tre.

Funksjon: Bolig / Næring



Figur 6 Næringsvirksomhet

Det er spesielt hjørnebebyggelsen som var viktig for handel i området. Småindustri forgikk sannsynligvis inne i kvartalene eller i tilliggende næringsområder.

2.2 IDENTIFISERING AV BYGNINGER SOM ANSEES Å VÆRE AV SÆRLIG BETYDNING FOR MILJØET.

3 ulike typer bebyggelse har betydning for området særpreg:

2.2.1 Sveitserhus i halvannen etasje



Figur 7: Werenskiolds Gate 12 A: Eksempel på sveitserhus i halvannen etasje -

Mest typisk for området er sveitershusene i halvannen etasje. Sveitserhuset kjennetegnes av saltak med bratte vinkler, ofte høy synlig grunnmur og krysspostvinduer som ga mulighet til å lufte bedre. Det finnes eksempler på bygninger med tidligere stilarter, spesielt senempire, og noen bygg har detaljer fra flere stilarter. Dette kan være fordi de gamle byggene ble ombygget rundt 1900, og noen har fått takoppbygg. Flere av disse har fortsatt senempire vinduer. Huskroppene er i stor grad uendret.

De ble benyttet som bolig eller som bolig i kombinasjon med næring i første etasjen. Bebyggelsen forholder seg til kvartalsstrukturen gjennom gateveggers beliggenhet mot bygaten og plassering av vinduene i fasaden. Fasade lengde varierer fra 8 til 15 meter. Skalaen preger sammen med de store gavlene gatebildet. Inngang til bolig er fra bakside. Inngang til forretning fra gatesiden. Brutte hjørner i første etasje markerer kvartalets hjørner. Inngang til butikker og annen servicevirksomhet lå sannsynligvis også i hjørnet.

2.2.2 Bygårder i tre



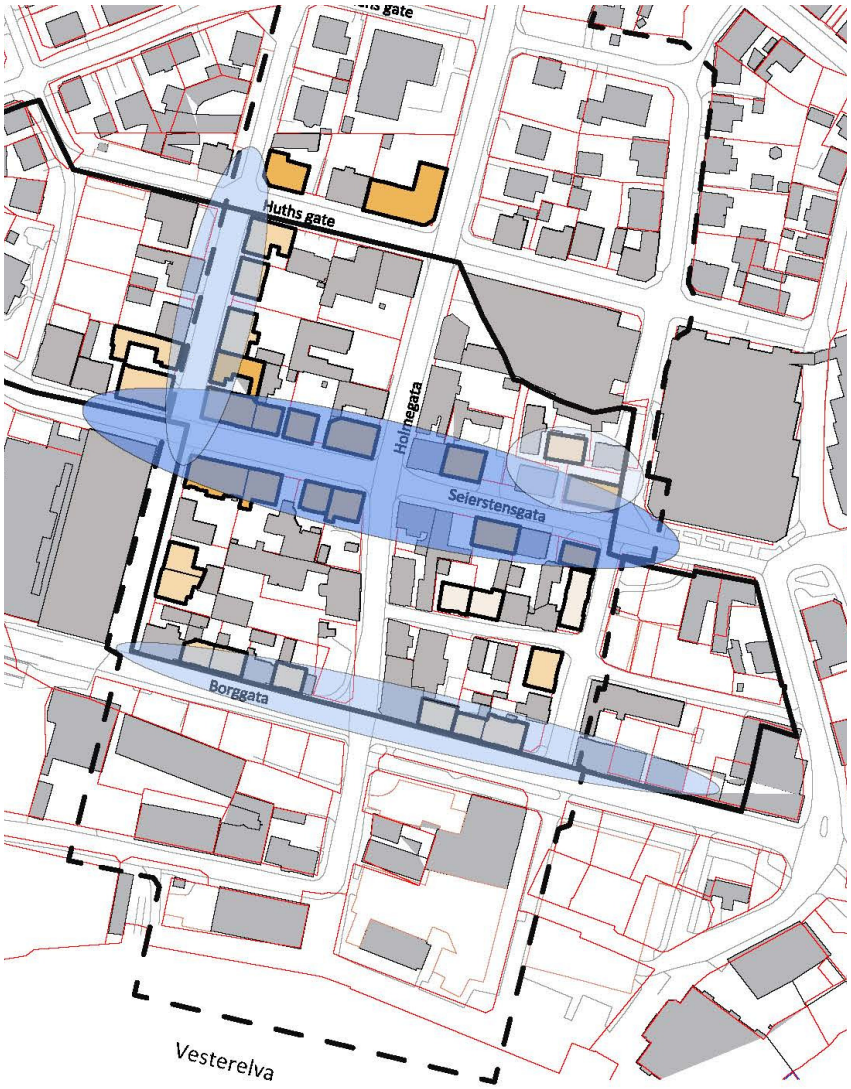
De fire bygårdene i planområdet har to fulle etasjer og framstår med en noe større skala enn Sveitserhusene. Disse gårdene ligner på den klassiske 1890-gårdsbebyggelsen i Oslo, med vertikale t-post vinduer og klassiske detaljer under gesims. Detaljene under gesims er ikke lik den man finner på murbygg, men derimot fra trebygninger i dragestil. Fasadelengden varierer mellom 15 og 22 m. Også bygårdene forholder seg til kvartalsstrukturen med gateveggens beliggenhet som avgrenser bygaten og med plassering av vinduer i fasaden. Boligens innganger er fra baksiden.

2.2.3 Murhus



Det er fire murhus i planområdet. Det er bolighus som er bygget i 2 fulle etasjer. Fasadelengde varierer mellom 8 og 13 meter. Bebyggelsen forholder seg til kvartalsstruktur på samme måte som bygårdene. Werenskiolds gate 20 har i tillegg et skrått gatehjørne med inngang til butikklokaler i første etasje.

2.3 IDENTIFISERING AV BYGNINGSMILJØER MED SÆRLIG BETYDNING FOR OMRÅDETS SÆRPREG



Figur 8: Områder med spesiell betydning for opplevelse av bygningsmiljøet

Det er identifisert 4 områder som har spesiell betydning for opplevelse av området. I tillegg er det enkeltbygg som vurderes viktig for helhetsopplevelsen.

2.3.1 Seierstensgata

Seierstensgata framstår som et helhetlig bygningsmiljø. Bygningsmessige kvaliteter henger sammen med at disse byggene er en lang sammenhengende rekke av trehus fra samme tidsepoke med stiltypiske takutstikk, takvinkel, materialbruk, proporsjoner, vinduer. Som enkelt bygg kan

Werenskiolds gate 12 fremheves som en velholdt bygning med mange opprinnelige detaljer og høy representasjonsverdi.

Sveitserhusene i 1 etasje med saltak og et sentralt takoppbygg preger byrommet. At Seierstensgata samtidig er del av den historiske ferdselsåren øker verdien av å bevare bygningsmiljøets særpreg ytterligere.







2.3.2 Werenskiolds gate mellom Seierstensgata og Huths gate





Også Werenskiolds gate framstår som et helhetlig bygningsmiljø. Noe som er spesielt med denne gaten, er at det i midten er bygget en bygård, antakeligvis i samme tidsepoke. Gården har mye til felles med f.eks. Oslos 1890-gårds bebyggelse. Denne husrekken er enhetlig i sitt uttrykk, men har samtidig en variasjon i høyder og volumer uten at det går på bekostning av helhetsinntrykket. Hjørnebebyggelsen mot Seierstensgata har mest særpreg, med det typiske kuttede hjørnet og plassering langs med Seierstensgata, som gjør at bygningene vender gavlen mot Werenskiolds gate.

2.3.3 Bebyggelse langs Borggata





Den småskala trehusbebyggelse mot Borggata avslutter småhuskvartalen mot sør og synliggjør det historiske bygningsmiljøet mot bysiden. Det historiske byrommet framstår som fragmentert siden bebyggelsen på andre siden av gaten er revet. Bebyggelsen langs Borggata er allikevel viktig som markering av det historiske bygningsmiljøet i byen og markering av Holmen mot Borggata.

2.3.4 Bygningsmiljø mellom Seierstensgata og tidligere elveløp







Bebyggelsen framstår som en husgruppe med 4 boliger og et uthus. Husgruppen er organisert både mot Seierstensgata og mot en indre adkomst som boliginngangene sannsynligvis vendte mot. Bebyggelsen grenset opprinnelig til Evjas åpne kanal, noe som fremdeles kan synes gjennom eiendomsgrensene. Betydningen av bygningsmiljøet for det offentlige gaterommet er ikke framtredende og bevaringsverdien er derfor ikke like stort som for de andre miljøene.

2.4 IDENTIFISERING AV ENKELTBYGG MED SÆRLIG BETYDNING FOR OMRÅDETS SÆRPREG

2.4.1 Murhus

Werenskiolds gate 20




Werenskiolds gate 20 er en av fire murbygninger i planområdet. Bygget har andre idealer enn sveitserhusene, men underordne seg likevel kvartalsstrukturen og har som øvrige hjørnebygg skrått hjørne. Murhuset har klassiske trekk med buet vindu i en spiss gavl i hjørnet. Vinduene har fått en omramning med dekorative elementer, som er en blanding av historiske elementer og en smak av jugendarkitektur. Fasaden er asymmetrisk, som var typisk for den nye arkitekturen. Under viser bilder fra Ålesund, man kan se at det er noen trekk som minner, selv om Werenskiolds gate har et langt enklere uttrykk. Bygget bidrar postivt til mangfold i området.



Werenskiolds gate 6 + 8



Disse to byggene ligner på viktorianske hus fra England med stor takhøyde og klassiske murdetaljer på hjørner og rundt vinduer. Tidsepoken sammenfaller med våre sveitserhus, men her har eier vært utenlands for å hente inspirasjon eller byggmesteren kanskje vært av utenlandsk opprinnelse – noe som ikke var uvanlig på denne tiden.

2.4.2 Holmengata 20



Bygningen ligger vendt mot Holmegata og tidligere elveløp og ble oppført som bryggerhus og vedskur i 1894, og hovedbygget i 1895. Bygningen har store takutstikk, utskårne motiv i gavlene og krysspostvinduer i 2.etasje, som er kjennetegn for sveitserhus. Det er stående kledning på yttervegg i 2.etg., og liggende kledning på 1.etg under med markert etasjeskiller. Bygget har fått en særpreget form da det har fulgt det opprinnelige elveløpet til Evja. Det har bevart sitt flotte særpreg og mange opprinnelige detaljer.

3 Bevarings- og utviklingskonsept for området

3.1 FLOMFARE

Det bevaringsverdige bygningsmiljøet på Holmen ligger innenfor hensynssone for flomfare iht. kommunedelplanen for byområdet. Innenfor hensynssone tillates ikke etablering av ny bebyggelse lavere enn nivå for en 200-års flom satt til kotehøyde 2,5 meter, med mindre det utføres tiltak som sikrer ny bebyggelse i tråd med kravene i TEK. Dvs. at ny bebyggelse må ha en gulvhøyde på 2,5 meter eller at bebyggelse må kunne tåle flom.

Endringer og fortetting i området må foretas med hensyn til eksisterende bygningsstruktur og bebyggelse. Krav om tiltak som reduserer fare for skader på grunn av flom må balanseres med krav om tilpasning til det bevaringsverdige bygningsmiljøet.

Som tiltak mot flomfare er det foreslått å heve gulvnivå for boliger i 1. etasje med 0,5 meter over terreng. Synlig grunnmur er typisk for byggestilen og det å løfte første etasjen med 0,5 meter syns derfor akseptabelt i det eksisterende bygningsmiljøet. Samtidig vil det gi bedre bokvalitet å løfte boligetasjen noe over det offentlige gaterommet. Gulvnivå for nye boliger vil da ligge over nivået til 200-årsflom (uten klimatillegg).

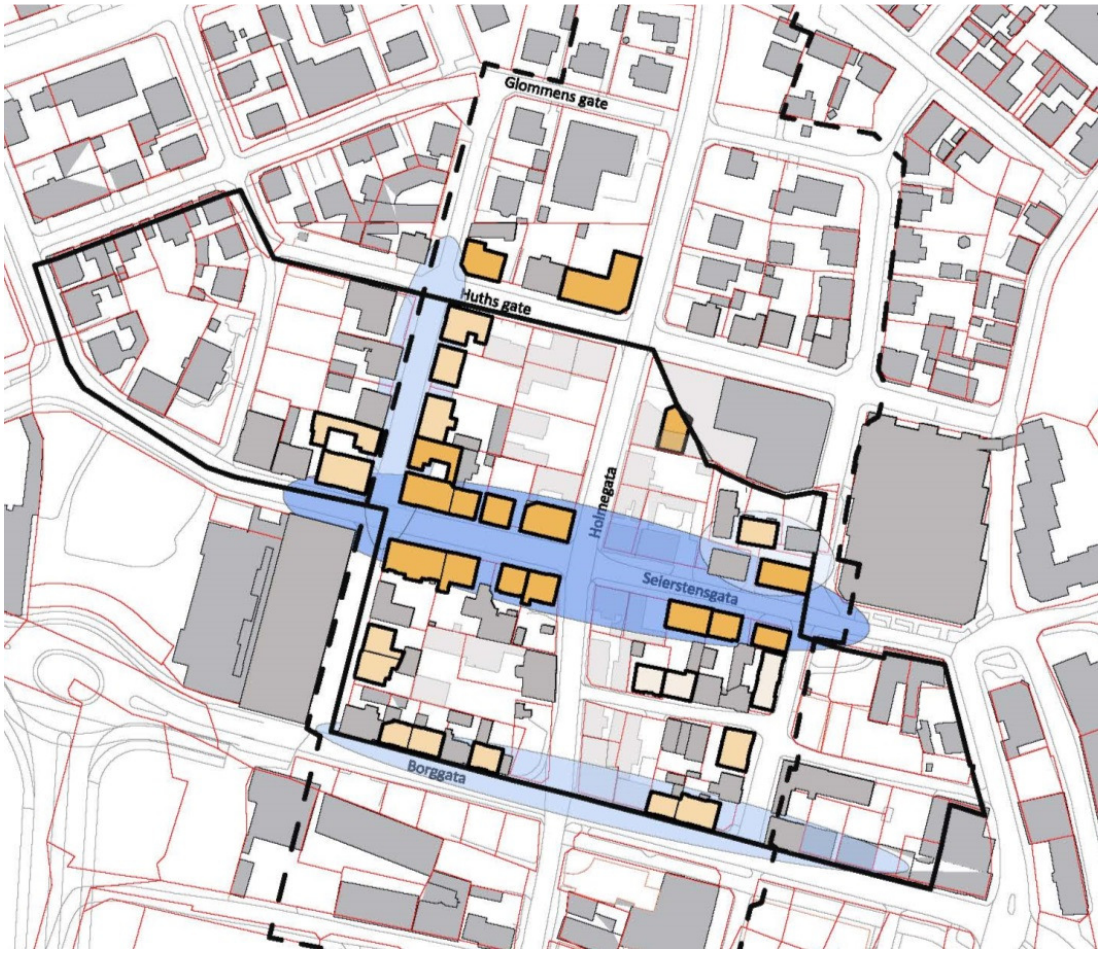
3.2 BEVARINGSKONSEPT

Verdifull bebyggelse for bygningsmiljø

Avgjørende i bevaringsstrategien er at mange av de opprinnelige bygninger beholdes. Nye bygninger skal oppleves som en komplementering og ikke som en erstatning av bebyggelse i området. Derfor omfatter reguleringsplanen for Veumbekken ikke bare parkdraget i Holmegata, men også de tilliggende småhuskvartalene som er del av det bevaringsverdige bygningsmiljøet på Holmen.

Videreføring av kvartalsstruktur er grunnleggende for bevaringskonseptet. I tillegg er det identifisert bebyggelse som er spesielt verdifullt for opplevelsen av bygningsmiljøet. Bebyggelse som utgjør det helhetlige bygningsmiljø i Seierstensgata, Werenskoilds gate og Borggata er særlig viktig. Werenskiolds gate 20 og Holmegata 19 er avgjørende for at Huths gate oppleves som del av dette miljøet. Derfor foreslås det å inkludere nordre siden av Huths gate i bevaringsområdet. I tillegg skal bebyggelsen bevares som markerer kvartalsstrukturen og er særlig miljøskapende.

Intensjonen er at bebyggelse bevares i sin hovedform og at hovedelementene i bebyggelsens utvendig utseende videreføres eller tilbakeføres til det opprinnelige. Det bør ikke settes krav til bevaring av bærekonstruksjonen eller interiør for å muliggjøre at bygningene kan moderniseres innvendig og at tekniske forbedringer kan utføres.



Figur 9: Bebyggelse som foreslås regulert til bevaring (mørk gul er mest viktig)

Holmegata 20

Holmegata 20 er bygningen med mest særpreg i husrekken som er foreslått revet. Bygningen ble ført opp i 1895 i sveitserstil og har mange fine detaljer. Fotavtrykket er påvirket av plasseringen, ved siden av det gamle elveløpet. Det bør derfor drøftes om det er mulig å flytte bebyggelsen bakover, slik at den fremdeles vil utgjøre hjørnebebyggelsen i kvartalet.

Seierstensgata 18 a og Borggata 16

Seierstensgata 18 a og Borggata 16 er bebyggelse som er i analysen markert som viktig for bygningsmiljøet. Ved utvidelse av gatetverrsnitt og riving av eksisterende bebyggelse vil disse bygninger framstå i en annen sammenheng enn før. Bebyggelsen inntar hjørnetomter i kvartalsstruktur som er ønskelig å reetablere mot parkdraget. De eksisterende bygninger er lite egnet til definering av kvartalets hjørner. Et suksesskriterium for tiltaket med etablering av parkdrag i Holmegata er imidlertid at det kan bygges opp gode fasader mot parkdraget som sikrer aktivitet og sosial kontroll i det offentlige rommet. Det er derfor foreslått at Seierstensgata 18 a og Borggata 16 kan erstattes av ny bebyggelse for å markerer kvartalsstrukturen i hjørnet. Det er da også satt krav om publikumsrettet funksjon i første etasje.

3.3 FØRINGER FOR NY BEBYGGELSE

Tilpasningsarkitektur kan grovt deles i tre kategorier: stilkopiering, tilpasning eller sterk kontrast. De to ytterpunktene gir dårlige løsninger. Stilkopien fokuserer kun på estetikk, den forvansker historieforståelsen og gir forvirrende arkitektur. Den sterke kontrasten er i mange sammenhenger estetisk uheldig og underordner seg ikke det miljøet den skal forholde seg til.

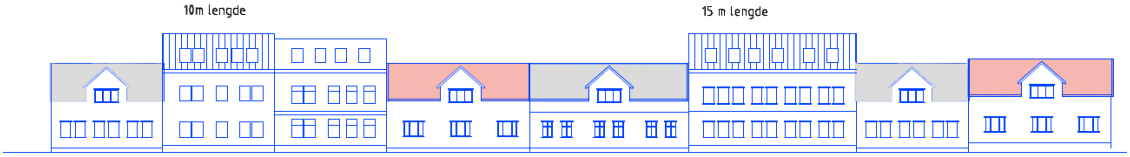
Et godt resultat må ivareta både estetikk og historisk lesbarhet. De beste løsningene ligger i de fleste tilfeller i ulik grad av tilpasning til det omliggende miljøet, fra nesten-kopien til et moderne arkitekturuttrykk. Tilpasningen kan gjelde overordnete trekk som tomtestruktur, skala og bygningstypologi, og detaljer som materialbruk, fasadekomposisjon og dekor. Hvor mange parametre som skal gjentas eller fortolkes i nybygget, vil avhenge av bygningsmiljøets sårbarhet.

På Holmen bør ny bebyggelse ha høy kvalitet i arkitektonisk utforming, detaljering og materialbruk som gir et godt samspill mellom gammel og ny bebyggelse. Følgende forhold bør være styrende for ny bebyggelse i Holmeområdet:

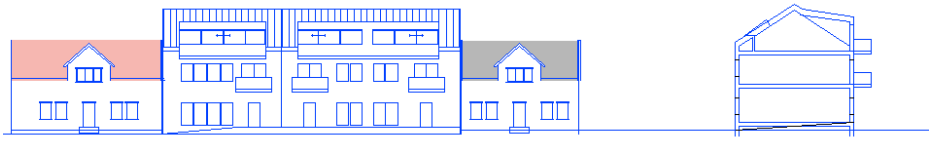
- Ny bebyggelsen skal plasseres og orienteres i forhold til kvartalsstrukturen.
- Bygningsvolumer eller fasader skal deles opp slik at de er tilpasset eksisterende bebyggelses skala.
- Ny bebyggelse skal ha skråtak mot gatesiden. Takvinkel og høyder på gesims og møne skal tilpasses slik at ny bebyggelse ikke dominerer eksisterende bebyggelse.
- Nye bygninger som definerer kvartalets hjørner skal ha en 45 graders knekk i hjørnet. Inngang til næringsvirksomhet skal være fra hjørnet.
- Nye bygninger skal framstå som trehusbebyggelse.

Reguleringsplanforslaget har søkt å finne en balanse mellom hensyn til det bevaringsverdige bygningsmiljøet, bokvalitet og tilrettelegging for en tidsriktig utvikling av områder. Prinsippet for utbygging er at ny bebyggelse skal ha en gesimshøyde på to etasjer og saltak mot det offentlige rom, dvs. gater og parkdrag. Fasadeuttrykket mot gaten og park skal i detaljeringen være tilbakeholdende for å ikke visuelt dominere over den bevaringsverdige trehusbebyggelsen. Balkonger tillates ikke mot gate. Takutstikk tillates kun for hjørnebebyggelsen, som et hjørnemotiv. Fasadeutrykket skal varieres slik at bebyggelse oppfattes som enkeltstående bygninger med maksimal fasadelengde på 15 meter.

I området hvor flere tomter kan utvikles samlet og potensialet for gode uterom er stort, er det foreslått å åpne for stor grad av takoppløft (3/4 deler takoppløft per maks. fasadelengde på 15m) mot bakgården. Det er stor frihet i utforming av fasaden i forhold til balkonger, takoppløft, vindusutforming mm, men materialvalg og maksimal fasadelengde skal videreføres. Forslag til rammer for ny bebyggelse gir en nesten fullverdig tredje etasje og mulighet for å legge inn mange kvaliteter for etablering av attraktive boliger.



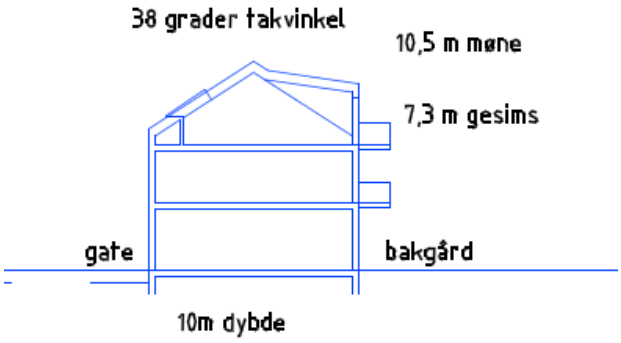
Figur 10: Prinsipp for utforming av ny bebyggelse mot det offentlige rom



Figur 11: Prinsipp for utforming av ny bebyggelse mot bakgård



Figur 12: Eksempler på bebyggelse med takutstikk på hjørner



Figur 13: Typisk snitt for transformasjonsområder med 2 etasjer og saltak mot gate og takutstikk med gesimshøyde opp til 3 etasjer mot bakgård.

Det er viktig med arkitektfaglig kompetanse ved alle nye byggesaker i området. Utbyggere bør vurdere å bruke arkitekter som kan dokumentere kompetanse på infill- og fortettingsprosjekter i bevaringsverdig bygningsmiljøer. Tett kontakt både med kommunens byggesaksavdeling og vernemyndigheter vil være viktig for å få til gode løsninger som bidra med å videreutvikle kvalitetene i området.

For å oppnå ønsket resultat, er det også viktig hvordan det offentlige rom utformes. Gatestrukturen bør reetableres. Belysningen bør vurderes helhetlig for hele Holmenområdet.



Figur 14: Utbyggingspotensial, utsnitt illustrasjonsplan for planforslag Veumbekken – Holmen, april 2015, (bebyggelse i rosa er foreslått regulert med krav om publikumsrettet funksjon i første etasje)

4 Forslag til bestemmelser

Bevaring av enkelt bygninger

Bebyggelse som er viktig for områdets særpreg er markert i plankartet og reguleres til bevaring. Målet er at bebyggelse bevares i sin hovedform og at hovedelementene i bebyggelsens utvendige utseende tilbakeføres til det opprinnelige. Det settes ikke krav til bevaring av bærekonstruksjon eller interiør.

Hensynssone – bevaring kulturmiljø

a) Bebyggelse avmerket på plankart skal bevares

Eksisterende bebyggelse avmerket på plankartet som bebyggelse som skal bevares tillates ikke revet/fjernet. Bevaringsverdige bygninger er regulert med eksisterende gesimshøyde, takform og etasjeantall. Det karakteristiske uttrykk med hensyn til utforming, materialbruk, farger og utførelse skal bevares eller tilbakeføres til det opprinnelige. Ved ombygging skal hovedelementene i bebyggelsens utvendig utseende tilbakeføres til det opprinnelige. Ved reparasjon av fasader gjelder at gamle elementer i størst mulig grad skal beholdes, og at nødvendige nye skal utføres i samme materialer og med samme uttrykk som de gamle. Et skadet bevaringsverdig bygg eller deler av det kan nektes fjernet / revet dersom det etter kommunens skjønn ikke anses som urimelig at eieren setter bygningen i stand. Dersom rivning /fjerning tillates må det dokumenteres at bygninger kan erstattes med nybygg / tilbygg som tilfører området kvaliteter på linje med bebyggelse som søkes fjernet.

b) Alle søknadspliktige tiltak på eksisterende bebyggelse skal forelegges vernemyndigheten.

Alle søknadspliktige tiltak på eksisterende bebyggelse skal forelegges vernemyndigheten til uttalelse før det fattes vedtak. Sammen med søknad skal det foreligge dokumentasjon av eksisterende og så langt mulig opprinnelig situasjon, begrunnelse for tiltaket og en beskrivelse av hvordan vernehensynene er ivaretatt.

c) Kommunen skal informeres om byggearbeider

Alle utvendige byggearbeider som påvirker bygningens utseende mot offentlig gate, gatetun og park skal forelegges bygningsmyndigheter i skriftlig form. Intensjonen er å sikre at kommunen er informert om byggearbeider før de utføres og kan dermed få mulighet til å veilede utbyggerne i tilpasning av tiltak til det bevaringsverdige bygningsmiljøet.

d) Ny bebyggelse i hensynssone bevaring

Det er tillatt å rive bygninger i området som ikke er vist som bevaringsverdige. Ny bebyggelse skal harmonere med den eksisterende bevaringsverdige bebyggelsen med hensyn til bygningsvolum, proporsjoner, utforming av fasader og materialbruk. Hvis flere eiendommer slås sammen må det redegjøres for hvordan nybygg tilpasser seg områdets skala og hvordan en oppnår variasjon i

fasadeuttrykk. Ingen bygninger skal framstå med en fasadelengde lengere enn 15 m. Volumene kan kreves delt opp enten visuelt gjennom å gi inntrykk av å være flere bygninger eller ved fysisk adskillelse. Husdybde skal ikke overstige 10 meter.

e) Materialbruk

Vinduer, dører og ytterkledning skal utføres i tre.

f) Alle søknadspliktige tiltak på eksisterende bebyggelse skal forelegges vernemyndigheten

Alle søknadspliktige tiltak for oppføring av ny bebyggelse skal forelegges vernemyndigheten til uttalelse før det fattes vedtak. Sammen med søknad skal foreligge en dokumentasjon og beskrivelse av hvordan vernehensynene er ivaretatt.

g) Byggehøyder

Byggehøyder foreslås regulert med maksimal gesims til 7,5 m og er maksimal byggehøyder til 10,5 m målt fra gjennomsnittlig planert terreng rundt bygningen. For områder med større sammenhengende utbyggingspotensialet tillates det omfattende takoppløft mot bakgården, slik at bebyggelsen kan få en tilnærmet fullverdig tredje etasje.

Felles bestemmelser for småhuskvartalene

Småhuskvartalet i planområdet oppfattes som del av et bygningsmiljø på Holmen. Bestemmelsen som styrer plassering av bebyggelsen, utforming og estetikk er derfor lik innenfor og utenfor hensynssone for bevaring.

Felles bestemmelser for småhuskvartalene (i hensynssone bevaring og utenfor hensynssone bevaring):

Plassering av bebyggelse
Kvartalsstrukturen skal videreføres. Der hvor byggegrensen er sammenfallende med formålsgrensen mot gate og park skal bygningenes fasade ligge i formålsgrensen. Mindre avvik fra byggegrensen tillates for å oppnå variasjon i fasadeuttrykk. Ny bebyggelse kan oppføres i tomtegrense under forutsetning av at brann- og byggeforskrifter er oppfylte.

Utforming
Bebyggelsen skal ta hensyn til områdets karakter og gi gode overganger til tilgrensende bebyggelse.

Høye, lukkede sokkeletasjer mot gater eller park tillates ikke. Parkeringsanlegg, boder eller lignende tillates ikke eksponert mot offentlige gater, byrom og parker. Inn- og utkjørsler inkludert ramper skal integreres i bebyggelsen og avskjermes fra gateløp med port.

Balkonger tillates ikke plassert mot gater og park. Balkonger tillates mot bakgård. Utkragingen for balkonger begrenses til 1,5 m dybde. Svalganger tillates ikke.

Gulvnivå for boliger i 1. etasje skal ligge på ca. 0,5 m over terreng, mot det offentlige gatenettet og grøntstruktur park. Inngang til boliger skal ligge mot bakgård. Gulvnivå for publikumsrettet virksomhet skal ligge i terreng for å ivareta universell utforming. Inngang til næringsvirksomhet skal ligge mot gaten eller park med minst en inngang per virksomhet. Etasjehøyde for næringsareal i første etasje skal være minst 3,5m.

Bygninger skal ha saltak med takvinkel mellom 33 og 38 grader mot offentlige rom som gater og park.

Kvartalets hjørner i småhuskvartalet skal ha en knekk på 45 grader.

Takoppløft tillates som ikke mot gaten. Unntak er takoppløft som markerer kvartalets hjørner, som hjørnemotiv.

Gjerder og murer kan tillates oppført etter at særskilt tillatelse er gitt. Disse skal gis en utforming som harmonerer med strøkets karakter.

FREDRIKSTAD kommune

Åpning av Veumbekken, og stenging av Holmegata i Fredrikstad

Trafikkanalyse

Rapport

September 2010



COWI

COWI AS
Grensev. 88
Postboks 6412 Etterstad
0605 Oslo

Telefon 02694
www.cowi.no

FREDRIKSTAD kommune

Åpning av Veumbekken, og stenging av Holmegata i Fredrikstad

Trafikkanalyse

Hovedrapport

September 2010

Oppdragsnummer:	131605
Dokument nr.	1
Versjonsnr.	1
Utgivelsesdato	29.09.2010
Utarbeidet	Rolf Marstein
Kontrollert	
Godkjent	

Innholdsfortegnelse

1	**Trafikkavviklingen i år 2013**	**3**
1.1	Trafikkbelastningen	3
1.2	Vegnettet i år 2013	3
1.3	Veumbekken, om prosjektet	5
2	**Trafikkavviklingen i år 2013**	**6**
2.1	Konsekvens av ny bro til Kråkerøy	6
2.2	Holmegata i år 2013	7
3	**Trafikkberegninger for åpning av Veumbekken**	**9**
3.1	Stenging av Holmegata uten andre tiltak	9
3.2	Holmegata og Gutzeits gate stengt	10
3.3	Etablering av ny gate	11
4	**Oppsummering/problemstilling**	**13**

Vedlegg:

Forord

COWI AS har fått i oppdrag fra Fredrikstad kommune å vurdere konsekvensene av å stenge "nedre del" av Holmegata mellom Borggata og Idrettsvegen.

Veumbekken går i dag i kulvert langs Holmegata til utløpet i Vesterelva (Glomma). Kulverten er i svært dårlig forfatning og må erstattes innen kort tid. Nå vurderer en å åpne bekken igjen, og gjøre bekken/Holmegata til et grøntdrag gjennom området. All biltrafikk vil i så fall bli fjernet fra den aktuelle strekningen av Holmegata.

Kommunen ønsker utredet konsekvensene av å stenge Holmegata uten andre tiltak. Videre ønskes en utredning av to forskjellige gatereguleringer: Konsekvensene av å stenge Gutzeits gate mellom Teglverksveien og Borggata i tillegg til Holmegata, og konsekvensene av å tilrettelegge for at Oslogata, Teglverksveien og en ny lenke ned til Borggata skal erstatte Holmegata.

Trafikkberegninger i Contrammodellen for Fredrikstad skal danne grunnlag for utredningen og de trafikale vurderingene. I trafikkberegningene skal en legge til grunn at ny bro til Kråkerøy med tilhørende vegnett er etablert, og at Rv 110 mellom Simo og Ørebekk har fått fire felt.

Fredrikstad kommunes representant har vært Hallvard Romundset og prosjektansvarlig og utførende hos COWI har vært Rolf Marstein som har utført beregningene i trafikkmodell og skrevet rapporten.

Oslo 29. september 2010

1 Trafikkavviklingen i år 2013

1.1 Trafikkbelastningen

Trafikkprognosen for år 2013, nå tre år frem i tid, er også i flere andre trafikkutredninger blitt lagt til grunn for beregningene. Årsaken er at en forventer at Rv 110 har fått fire felt mellom Simo og Ørebekk til år 2013, og at ny Kråkerøyforbindelse er blitt åpnet. Dermed vil en få tatt med de trafikale konsekvensene av disse prosjektene i trafikkberegningene.

Denne trafikkprognosen "har i seg" vegdirektoratets prognose, prognosen for utviklingen av Værste og en prognose for de trafikale konsekvensene av forventet utbygging i kommunen.

1.2 Vegnettet i år 2013

Vegnettet som legges til grunn i beregningene er dagens vegnett, Kråkerøyprosjektets 1. utbyggingstrinn og prosjektet fire felt på strekningen Simo - Ørebekk.

Kråkerøyprosjektet
Forventet åpning for Kråkerøyprosjektet er i mars-april neste år (2011).



Da åpnes ny bro til Kråkerøy (Seiersten-Værste), Bjølstadfjell tunnel og ny veg til Glombo.

På "bysiden" opprustes Mosseveien med to rundkjøringer og kollektivfelt fra Floaveien til Innfartsåra (figur 1.1).

Figur 1.1: Opprusting av Mosseveien



Simo - Ørebekk

Det vil trolig bli startet planleggings- og reguleringsarbeid for denne strekningen i inneværende år. Men åpning forventes ikke før i år 2013.
I forbindelse med reguleringsplanen for Seut ble det gjennomført en mulighetsstudie for utviding av Rv 110 til fire felt på strekningen Simo - Ørebekk. Dette er trolig det eneste som foreløpig foreligger omkring denne strekningen, og det er benyttet som grunnlag for å kode vegnettet i modellen.

Figur 1.2 viser strekningen fra Simo (nederst) til Ørebekk (øverst).

Langs industriområdet på Seut vil to nye kjørefelt måtte legges på vestsiden av eksisterende veg på grunn av jernbanen.

I Ørebekkområdet gjør eksisterende aktiviteter det naturlig å plassere nye kjørefelt øst for eksisterende veg.

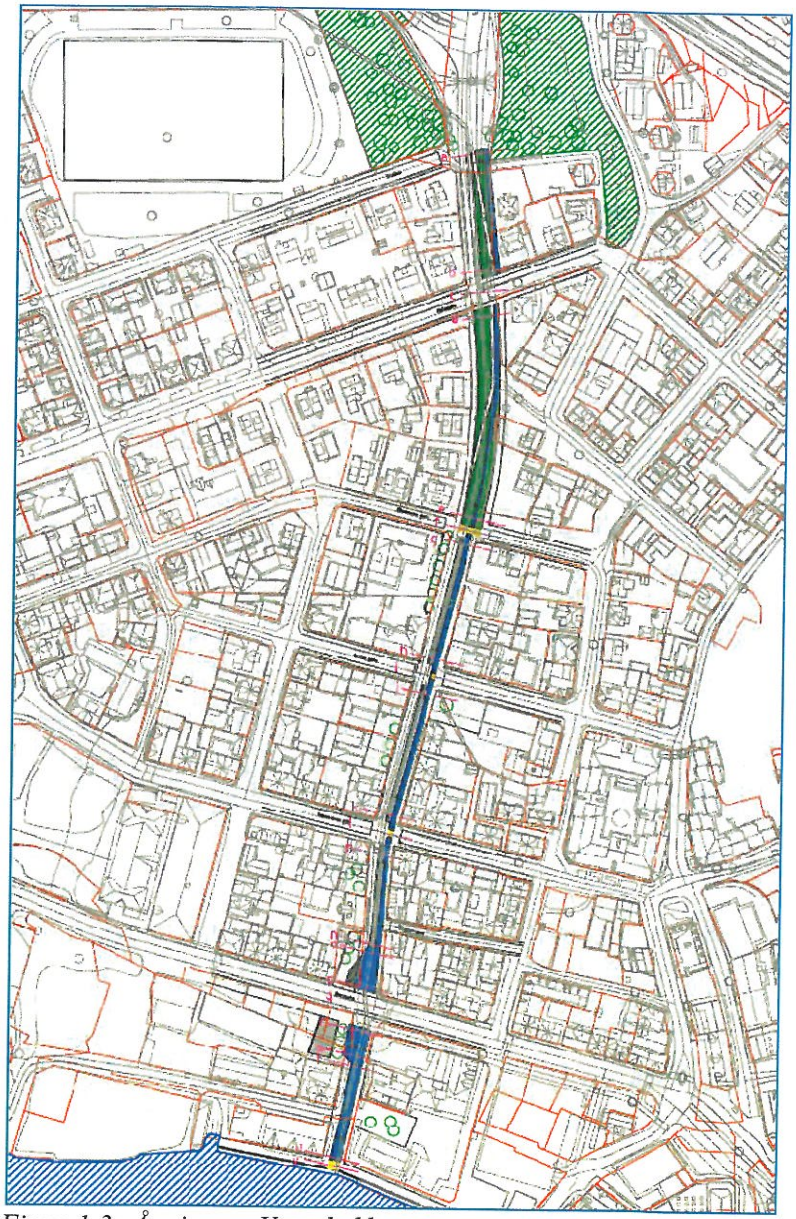
Figur 1.2: Rv 110 fire felt - en mulig utforming

Trafikkbelastningen i krysset Holmegata/Borggata er i dag relativt høy i rushet. Når den nye broen åpner blir trafikkbelastningen i dette krysset så høy at krysset ikke vil fungere tilfredsstillende. I beregningene for år 2013 har vi forutsatt at dette krysset vil bli signalregulert. Krysset har derfor i modellberegningene høyere kapasitet enn dagens kryss.

1.3 Veumbekken, om prosjektet

Veumbekken vurderes åpnet fra (gaten) Stadion til elva. På strekningen mellom Stadion og Oslogata flyttes eksisterende veg mot vest. På strekningen fra Oslogata til Borggata fjernes eksisterende gate helt til fordel for bekken, gang- og sykkelveg og grøntdrag.

En oversikt over prosjektet er vist i figur 1.3.



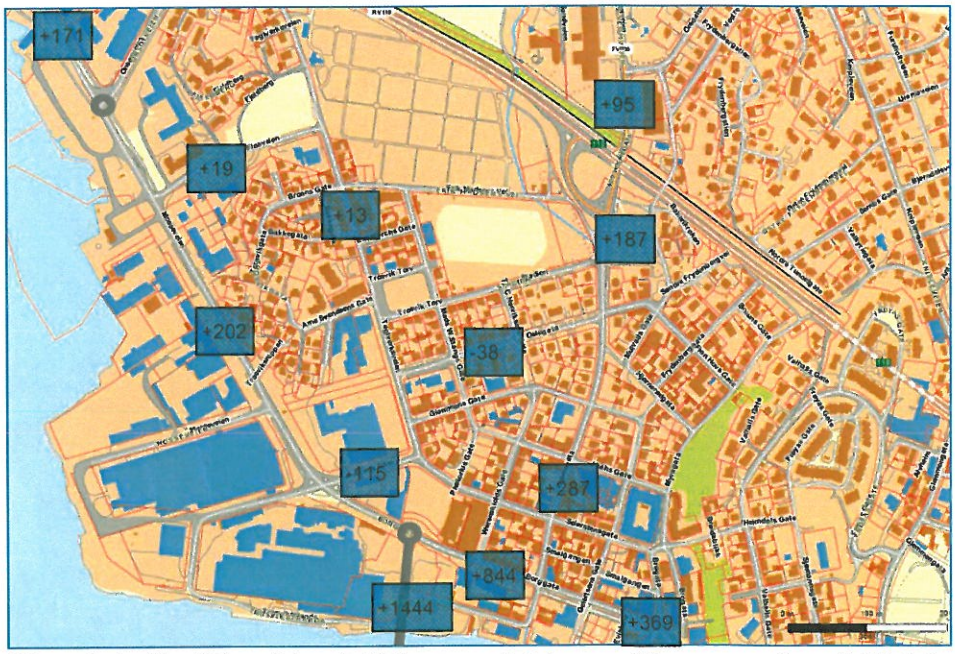
Figur 1.3: Åpning av Veumbekken

2 Trafikkavviklingen i år 2013

2.1 Konsekvens av ny bro til Kråkerøy

Figur 2.1 viser forventet trafikkendring i Holmegata og tilstøtende områder i år 2013 som følge av den nye broen til Kråkerøy (blå bokser).

I år 2013 forventer vi at den nye broen vil få en trafikkbelastning på 1444 kjt i dimensjonerende time (i ettermiddagsrushet).



Figur 2.1: Trafikkendring i Holmenområdet som følge av ny bro (kjt/t i år 2013)

Holmegata vil nærmest Borggata få en trafikkøkning på +287 kjt/t, i midtre del +187 kjt/t og nord for Rv 110 +95 kjt/t.

Borggata vil på strekningen mellom veg fra ny bro og Holmegata få en trafikkvekst på +844 kjt/t og mellom Holmegata og Storgata en trafikkvekst på +369 kjt/t. Mosseveien vil øst for veg fra ny bro og Onsøyveien få en trafikkvekst på +202 kjt/t, og inn mot rundkjøringen ved Simo +171 kjt/t.

Trafikkberegningen viser at en del av vegnettet vil bli hardt belastet, og en del av eksisterende trafikk vil måtte finne seg nye kjøreruter når broen åpner. Når

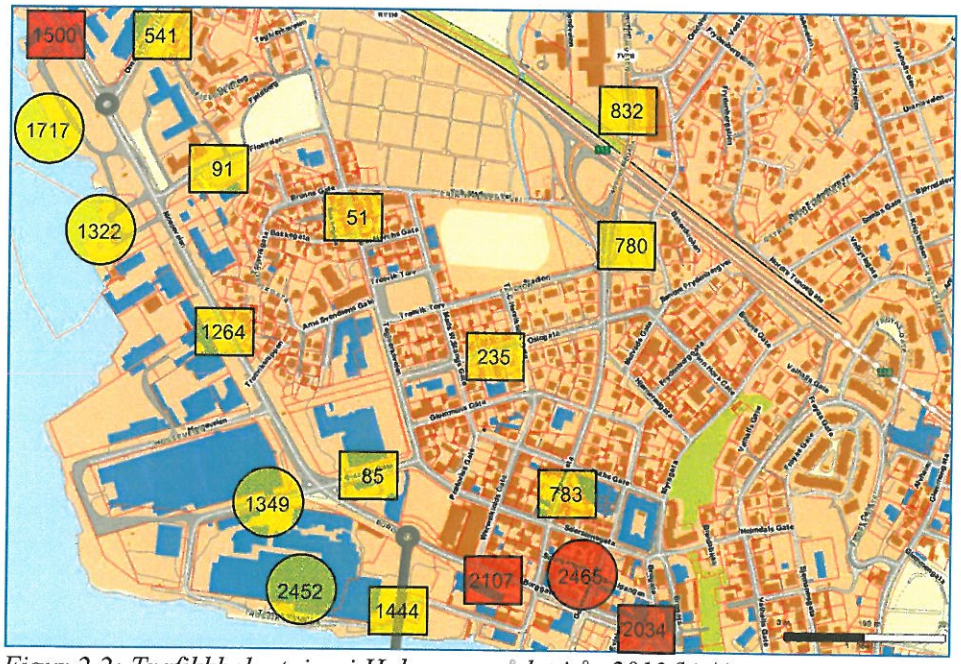
ny bro åpner vil en del av eksisterende trafikk bli fortrengt fra området, og det nære vegnettet vil ikke få så høy trafikkvekst som trafikkbelastningen på den nye broen i utgangspunktet skulle tilsi.

Det legges opp til å tilføre en eksisterende tofeltsveg (Borggata - Mosseveien), som er nær kapasitetsgrensen i rushet, en trafikkmengde som i seg selv overskrider (>1400 kjt/t) grensen for akseptabel trafikkbelastning på en tofeltsveg.

2.2 Holmegata i år 2013

Figur 2.2 viser trafikkbelastningen i Holmegata og i tilstøtende områder i år 2013 med det nye vegnettet. Det nye vegnettet består på "bysiden" av ny firefelts bro til Kråkerøy, ny stor rundkjøring i kryss mellom gate fra ny bro og Mosseveien/Borggata og en ny rundkjøring i krysset Mosseveien/Onsøyveien.

I forklaringen til denne og de etterfølgende figurene har vi brukt en notasjon der kryssbelastningene blir vist inne i en sirkel, mens strekningsbelastningene blir vist i rektangulære bokser. Når trafikkbelastningen ikke overstiger akseptable verdier er bakgrunnsfargen gul. Når trafikkbelastningen vurderes som for høy er bakgrunnsfargen rød.



Figur 2.2: Trafikkbelastning i Holmenområdet i år 2013(kjt/t)

Figur 2.2 viser at vi forventer at trafikkbelastningen vil bli for høy i Borggata på begge sider av kryss med Holmegata. Trafikkbelastningen her vil bli som på strekningen Simo - Ørebekk i dag. Vi venter også en uønsket høy trafikkbelastning i Mosseveien inn mot Simorundkjøringen (strekningen Onsøveien - Simo).

Krysset mellom Borggata og Holmegata, som vi i beregningen har forutsatt ombygd til signalanlegg, vil få for høy trafikkbelastning. Erfaringsmessig kan en få et trearmet signalanlegg med lite fotgjengertrafikk til å avvikle ca 2200 kjt/t tilfredsstillende. Dette er imidlertid under forutsetning av at det er plass til

nødvendige breddeutvidelser i alle tilfarter i kryssområdet. Og det har vi trolig ikke i dette krysset selv om vi har forutsatt dette i beregningen.

Det er grunn til å forvente utilfredsstillende trafikkforhold i krysset Borggata/Holmegata, og for høy trafikkbelasting i Borggata på strekningen fra ny bro til kryss med Storgata, etter at ny bro til Kråkerøy er blitt åpnet.

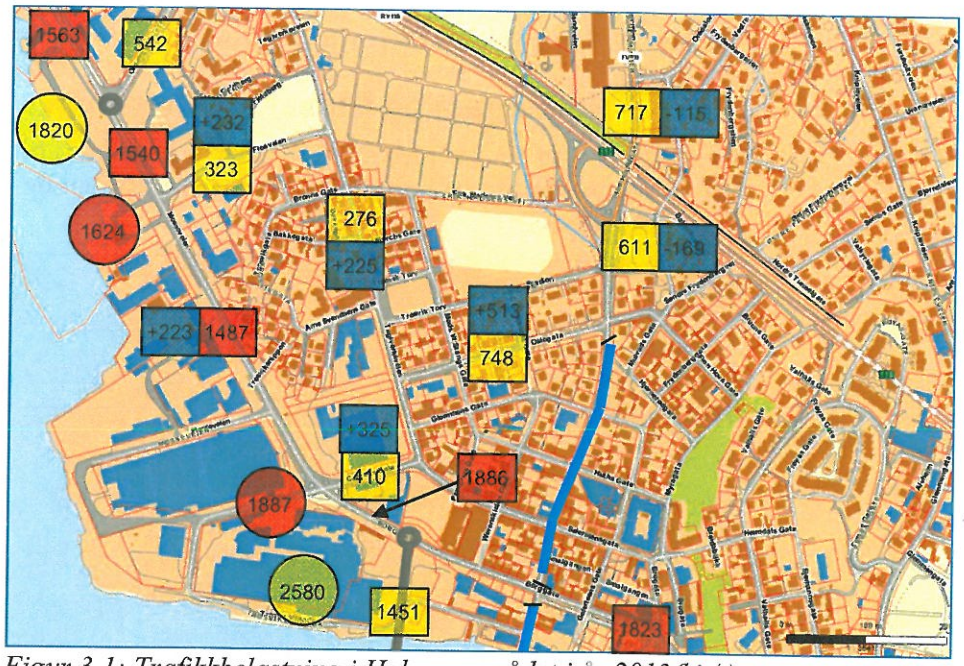
Det er behov for å utvide Borggata til fire felt for å utnytte ny bro og for å unngå å flytte trafikk til andre områder. Samtidig er det vanskelig å opprettholde krysset mellom Borggata og Holmegata uten å gjøre inngrep i bebyggelsen.

Det er nærliggende å tenke at Innfartsåra bør opprustes til å avlaste Mosseveien og Borggata.

3 Trafikkberegninger for åpning av Veumbekken

3.1 Stenging av Holmegata uten andre tiltak

Figur 3.1 viser hvordan trafikken vil fordele seg dersom en velger å stenge Holmegata mellom Stadion og Borggata uten øvrige tiltak. De blå boksene viser endringene i trafikkvolumet som en følge av å stenge nedre del av Holmegata.



Figur 3.1: Trafikkbelastning i Holmenområdet i år 2013(kjt/t)

Trafikken i Borggata på sentrumssiden av broa vil få redusert trafikkbelastningen fra ca 2100 kjt/t til 1823 kjt/t. 1823 kjt/t er fortsatt alt for mye trafikk for en tofeltsgate (Veg- og gatenormalen: < 1400 kjt/t).

Mosseveien vil som følge av stengningen få økt trafikkbelastning i de sentrumsnære delene, og hele Mosseveien/Borggata mellom Storgata og Simo vil få uønsket høy trafikkbelastning.

Mye av trafikken som før stenging benytter i Holmegata vil etter en stengning bli avvist fra området. Likevel vil trafikken øke med ca 500 kjt/t i Oslogata til

748 kjt/t, i Teglverksveien syd og Gutzeits gate vil trafikken øke med ca 300 kjt/t til 410 kjt/t og i Teglverksveien nord/Floaveien med ca 230 kjt/t til 323 kjt/t.

Kryssene mellom Gutzeits gate/Mosseveien og Floaveien/Mosseveien vil bli overbelastet. Med denne trafikkbelastningen er det vanskelig å tenke seg disse kryssene uten en full kanalisering. Særlig venstre utsving fra sideveg til Mosseveien vil det være liten kapasitet for i rushet. Dette vil avstedkomme omkjøring (høyresving ut) med en god del U-svinger i rundkjøringen Onsøyveien/Mosseveien.

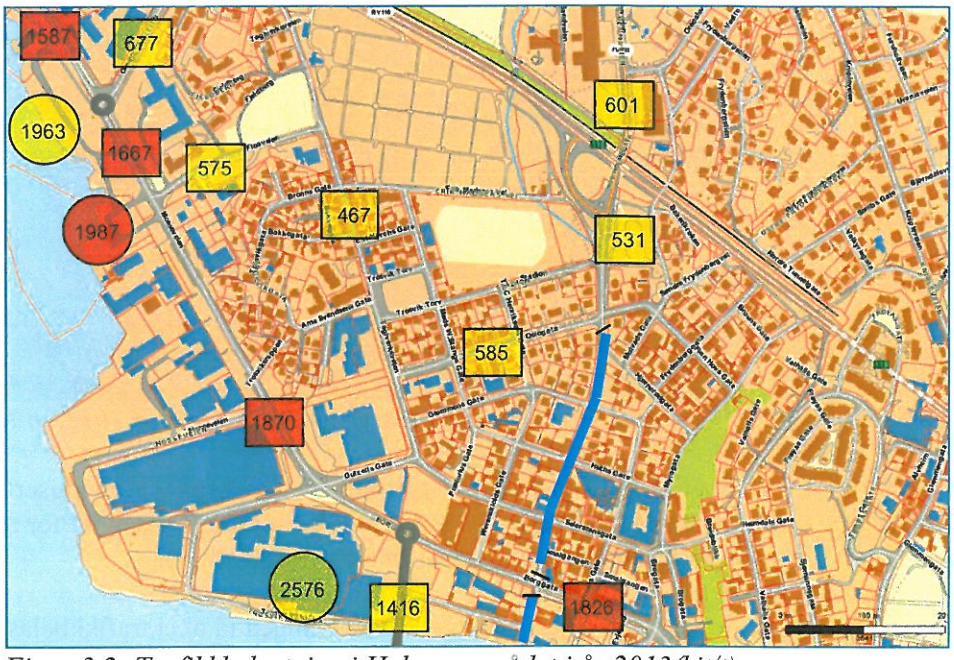
Trafikkmengden gjennom Holmenområdet vil minke. Men mye av trafikken som tidligere gikk i Holmegata vil overføres til Oslogata, Teglverksveien, Gutzeits gate og Floaveien. Kryssene Gutzeits gate/Borggata og Floaveien/Mosseveien vil bli overbelastet.

De to kryssene bør signalreguleres eller bygges om til rundkjøringer. Trafikkbelastningen vil bli for stor til at kanalisering alene vil gi tilstrekkelig kapasitet.

Innfartsåra bør opprustes til å avlaste Mosseveien og Borggata.

3.2 Holmegata og Gutzeits gate stengt

Et alternativ som også vurderes er å stenge Gutzeits gate i tillegg til Holmegata. Da vil det være Oslogata, nordre del av Teglverksveien og Floaveien som erstatter Holmegata.



Figur 3.2: Trafikkbelastning i Holmenområdet i år 2013(kjt/t)

I denne løsningen vil Borggata - Mosseveien få uønsket og svært høy trafikkbelastning mellom Floaveien og Storgata. Også videre ut mot Simo vil Mosseveien få for høy trafikkbelastning.

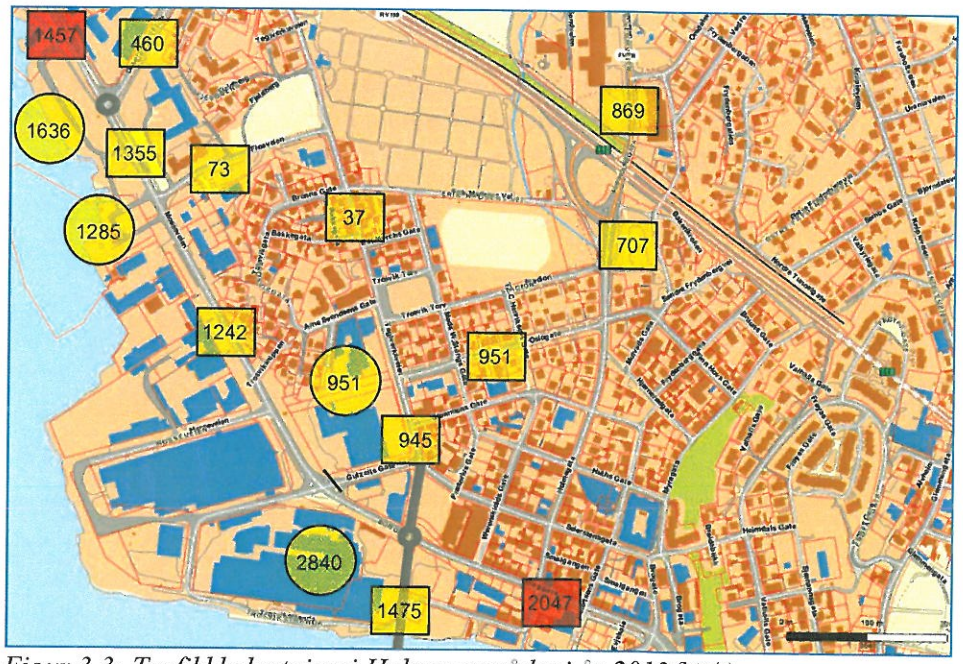
Kryssene vil fungere godt med unntak av krysset Floaveien/Mosseveien. Dette krysset bør bygges om til signalanlegg eller rundkjøring. Gatene som vil erstatte Holmegata vil få en trafikkbelastning tilsvarende det Holmegata har i dag (5-600 kjt/t i rushet).

Dette alternativet vil kreve at en oppruster krysset Floaveien/Mosseveien, og at en oppruster Innfartsåra til å avlaste Borggata - Mosseveien.

3.3 Etablering av ny gate

I denne løsningen stenges Gutzeits gate og erstattes av en ny gate mellom Borggata og Teglverksvegen. Den nye gata forutsettes knyttet til Borggata som en fjerde arm i rundkjøringen der gaten fra ny bro til Kråkerøy kommer inn.

Floaveien forutsettes å forbli åpen mot Mosseveien. Gutzeits gate forutsettes å bli stengt mot Mosseveien. Traseen for den nye gaten er vist i figur 3.3.



Figur 3.3: Trafikkbelastning i Holmenområdet i år 2013(kjt/t)

Det vil bli Oslogata, Floaveien syd og den nye gaten som skal erstatte Holmegata.

I denne løsningen vil Borggata mellom kryss med ny gate til Kråkerøy og kryss med Storgata få en for høy trafikkbelastning. Også siste del av Mosseveien inn mot Simorundkjøringen vil få for stor trafikkbelastning, som i de øvrige alternativene.

Den nye firearmede rundkjøringen vil få en trafikkbelastning på 2840 kjt/t. Dette er å oppfatte som en relativt lav trafikkbelastning i et kryss som bør kunne avvikle rundt 4500 kjt/t.

Kryss mellom Floaveien og Mosseveien vil få en trafikkbelastning på 1285 kjt/t. Her er en kommet opp i en trafikkbelastning der en ønsker kanalisering i krysset (dråpeøy i sideveg, venstresvingefelt i hovedveg) selv med lite trafikk i sidevegen.

Vegnettet som skal avlaste Holmegata i dette alternativet (ny gate, del av Teglverksvegen og Oslogata) vil få en trafikkbelastning på ca 950 kjt/t. Dette er mer enn Holmegata vil få i dagens trafikksituasjon med forutsetning av signalanlegg i krysset Holmegata/Borggata (ca 780 kjt/t).

Alternativet gir god kontakt mellom ny bro og Holmenkrysset på Innfartsåra. Dette viser trafikkbelastningen på vegnettet som erstatter Holmegata. Løsningen gir lavest trafikkbelastning i østre del av Mosseveien.

Alternativet krever kanalisering i krysset Floaveien/Mosseveien. Det krever også fire felt i Borggata mellom kryss med veg fra ny bro og kryss med Storgata.

Innfartsåra, fra Simo til St. Croix, bør opprustes til å avlaste Mosseveien og Borggata. En trafikkbelastning i deler av Borggata på over 2000 kjt/t vil bli en utfordring.

4 Oppsummering/problemstilling

Når ny bro til Kråkerøy åpnes vil mye ny trafikk føres inn på et gatenett som allerede er kraftig belastet i rushene (Borggata og Mosseveien). Trafikkbelastningen i Holmegata mellom Borggata og Innfartsåra vil også øke.

Borggata vil få omtrent like høy trafikkbelastning som Innfartsåra nå har mellom Simo og Ørebekk. Krysset mellom Holmegata og Borggata vil ikke kunne fungere uten en ombygging som trolig medfører sanering av bebyggelse i kryssområdet. Bare en rundkjøringsløsning vil trolig kunne fungere tilfredsstillende.

En stengning av Holmegata og fjerning av kryssproblematikken i krysset Holmegata/Borggata virker trafikkteknisk svært fornuftig. I Borggata vil en likevel sitte igjen med for mye trafikk i rushet, og det er nærliggende å tenke at Innfartsåra bør opprustes til å avvikle mer trafikk for å avlaste Borggata og Mosseveien.

Holmegatas funksjon med å gi direkte tilgang til Innfartsåra fra Mosseveien/Borggata, nå med tillegg av trafikk fra Værsteområdet og Kråkerøy, synes enda viktigere enn før. Dette for å redusere transportarbeidet, avlaste Simorundkjøringen og avlaste sentrum for gjennomkjørende trafikk.

I dette bildet virker det siste alternativet, med stenging av Holmegata og etablering av en ny gate, trafikkteknisk vesentlig bedre enn de øvrige forslagene. Dette fordi en firearmet rundkjøring vil gi god krysskapasitet, færre kryss i Borggata/Mosseveien og fordi det også vil gi den beste forbindelsen mellom den nye rundkjøringen og Innfartsåra.

Trafikkteknisk er det få betenkeligheter med å fjerne Holmegata så lenge det kan etableres en ny forbindelse mellom Borggata eller Mosseveien og Innfartsåra som erstatter Holmegatas funksjon i trafikkbildet uten å introdusere nye trafikkproblemer. Det siste alternativet, med etablering av ny gate mellom Mosseveien/Borggata og Teglverksveien, ligger nærmest opp til denne målsettingen.

VEDLEGG

Norconsult

Endringer av planforslag for Veumbekken – Holmen med bakgrunn i planforslag for Trosvikstranda

Innledning

Endringer i planforslag for Veumbekken – Holmen er gjennomført med bakgrunn i bystyrevedtak:

Bystyrets vedtak 11.02.2021:

1.	Foreliggende forslag til detaljregulering for Veumbekken-Holmen ivaretar i tilstrekkelig grad føringer gitt i strategi 2 i DIVE-analyse for Holmen, datert 23.05.17
2.	Vedlagte kartutsnitt (vedlegg 7) viser bygg som skal vurderes underlagt et sterkere vern, alternativt ved flytting. Berørte grunneiere involveres i prosessen
3.	Det forutsettes at reguleringsplanarbeidet for Veumbekken-Holmen samordnes og kan justeres/tilpasses pågående reguleringsplanarbeid for Trosvikstranda. Ved eventuelle justeringer skal fortsatt formål i plankart arealdel legges til grunn.
4.	I det videre arbeidet med reguleringsplanen må man knytte til seg naturfaglig kompetanse slik at man sikrer at løsningen reetablerer det biologiske mangfoldet i selve kanalen, og om mulig også sikrer leveforhold for fisk.

Siden endringer er vesentlige legges planen ut på ny høring. Reguleringsplan for Veumbekken – Holmen er justert, og planforslag for Trosvikstranda er nå innarbeidet i planforslag for Veumbekken – Holmen. Notatet belyser både endringer og konsekvenser av endringer.

Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent
1	2024-04-23	Til bruk	beb	anhøi	beb

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

1 Bakgrunn

Planlegging for åpning av Veumbekken og etablering av en grønn korridor i Holmegata har foregått siden 2006. Bakgrunn for prosjektet var behov for nødvendig rehabilitering av kulverten for Veumbekken og eksisterende infrastruktur for vann- og avløp i Holmen-området. Planen forutsetter at noen bygninger innenfor hensynssone bevaring rives for å gi det nødvendige tverrsnittet for etablering av en åpen kanal. Holmegata transformeres fra gate til park og tverrsnittet istandsettes for opphold og ferdsel av myke trafikanter. Planen er forankret i de overordnete planene til Fredrikstad kommune om å transformere Fredrikstad til en grønnere by, som møter lokale og globale miljø- og klimautfordringer med bærekraftige løsninger. Den nye blågrønne strukturen skal forbedre kapasiteten for avrenning av flom. Den vil også styrke et bynært friluftsliv og klimavennlig transport. Transformasjon fra gate til park er samtidig et viktig virkemiddel til å forbedre levekår i Holmen-området.

Oppstart av reguleringsarbeidet ble kunngjort i mars 2014 og planforslaget lå ut til offentlig ettersyn i 2015 og til begrenset høring i 2016. Like i forkant av sluttbehandling av planen ble saken satt på vent for å utarbeide en DIVE-analyse i tråd med innspill fra byantikvaren. Planforslaget for Veumbekken-Holmen er blitt behandlet i bystyret flere ganger. Bystyrevedtakene fra 2018 og 2021 gir føringer for at planforslaget fra 2016 skal legges til grunn for det videre arbeidet. Bakgrunn, mål og visjon for planarbeidet er dermed uendret og planforslaget videreføres i stor grad som tidligere foreslått. Endringene er relatert til styrket vern i bevaringsområdet Holmen og samordning av planforslaget for Veumbekken- Holmen med planarbeidet for Trosvikstranda. Rammebetingelsen for utforming av Borggata er endret fra firefeltsvei, til tofeltsvei med sykkelfelt.

Planområdet for Veumbekken-Holmen går gjennom utbyggingsområdet Trosvikstranda, sør for Borggata. Planforslaget for Veumbekken-Holmen som det forelå i 2016, definerer grensesnitt mellom parkdraget i Holmegata og byggeområdet på Trosvikstranda, noe som var omforent med tidligere grunneier. Hovedideen var at parken skulle åpne seg mot elverommet. Dette ble også videreformidlet under møter med befolkningen, myndigheter og politikerne. Etableringen av en grønn korridor i forbindelse med åpning av Veumbekken er det sentrale avbøtende tiltaket for å kunne rive i bevaringsområdet på Holmen og som skal sikre opplevelsen av sammenhengen mellom bevaringsområdet på Holmen og elverommet.

Den nye prosjekteieren på Trosvikstranda har nå utarbeidet et planforslag som foreslår en betydelig innsnevring av parkdraget der bevaringsområdet på Holmen møter Trosvikstranda. Reguleringsplanene for Trosvikstranda og Veumbekken – Holmen er noe justert slik at planforslagene nå ser like ut for arealet som går gjennom Trosvikstranda.

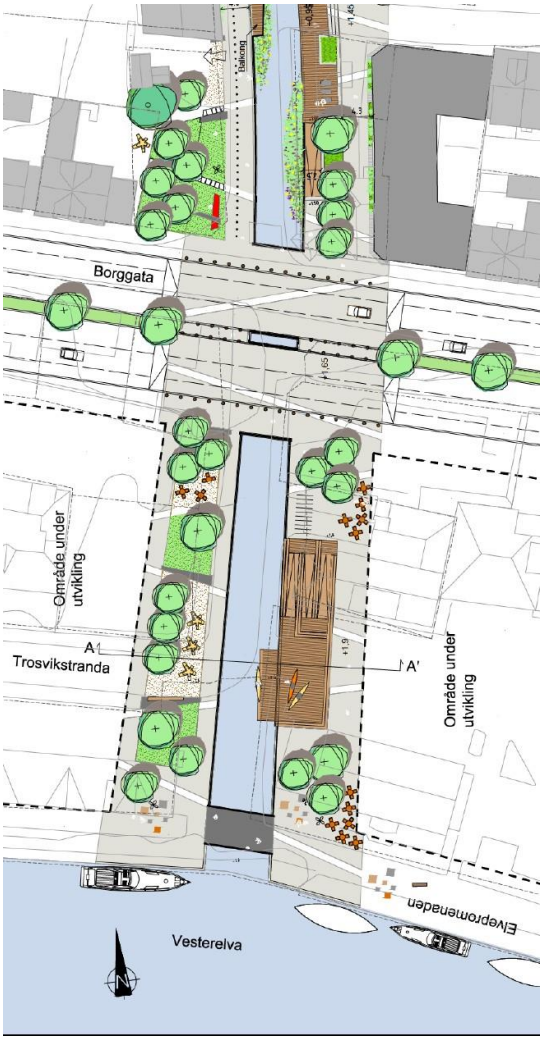


Figur 1: Planområdet for Veumbekken - Holmen og Trosvikstranda overlapper. Begge planer skal ivareta grøntdrag mellom marka og Vesterelva

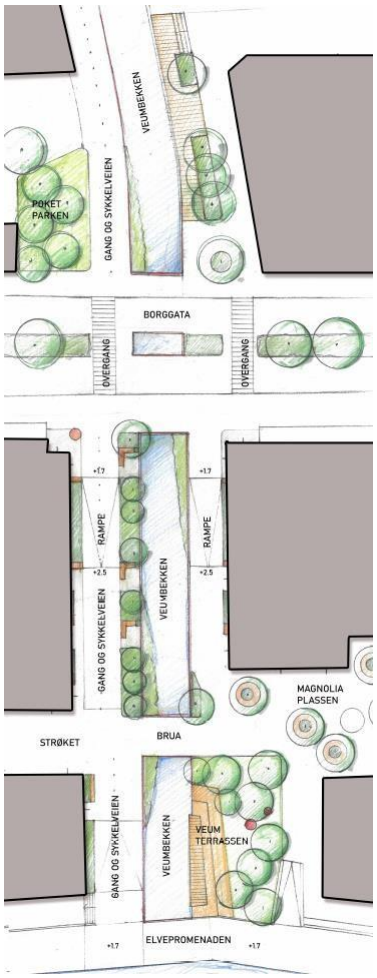
2 Endringer i planforslag for Veumbekken

Forslagsstiller for planforslaget for Veumbekken har endret formålsgrensen i tråd med planforslaget for Trosvikstranda. Følgende endringer er innarbeidet i planforslag for Veumbekken-Holmen:

- Innsnevring av grøntdraget gjennom Trosvikstranda i koblingspunkt mellom bevaringsområdet på Holmen og Trosvikstranda. Tverrsnittet reduseres fra 30 m til 21 m.
- Endret avgrensning av grøntdraget sør for Borggata
- Endret linjeføring av kanalen
- Mulighet for etablering av bro over kanalen mellom elvepromenaden og Borggata
- Holmen gate 2 og Trosvikstranda 9 må ikke rives for å sikre åpningen av kanalen
- Ny hensynssone infrastruktur
- Endret regulering Borggata
- Endret avgrensning av midlertidig anleggsområde



Figur 2: Illustrasjonsplan Veumbekken-Holmen ved offentlig ettersyn 2015/2016 (I illustrasjonen er Borggata fremdeles vist som 4-feltsvei.)



Figur 3: Illustrasjon Trosvikstranda, datert den 02.02.24 .



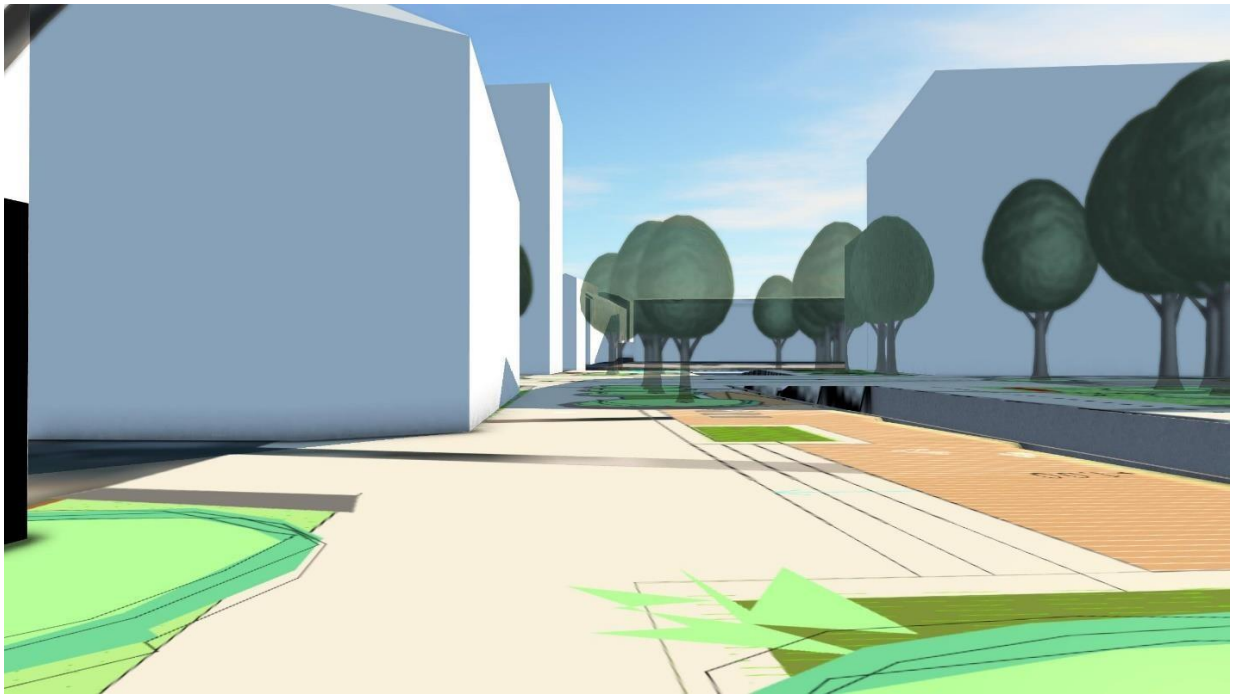
Figur 4: Revidert planforslag, endret avgrensing av grøntdraget, endret linjeføring av kanalen.



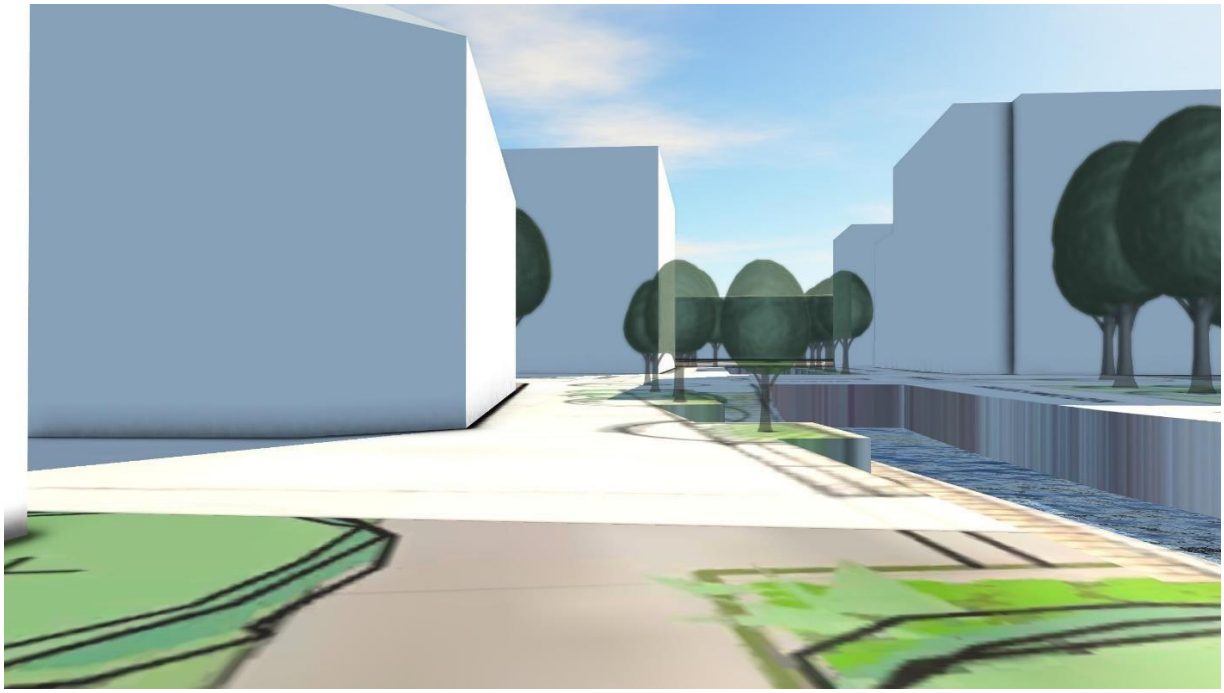
Figur 5: 3-d modell som visualiserer planforslag for Veumbekken-Holmen fra 2016 (bebyggelse på Trosvikstranda er ikke detaljert ennå)



Figur 6: 3-d modell som visualiserer planforslag for Veumbekken-Holmen med innarbeidet planforslag for Trosvikstranda fra 2024.



Figur 7: Siktakse øst for kanalen mot elverommet, planforslag for Veumbekken – Holmen fra 2016



Figur 8: Siktakse øst for kanalen mot elverommet og planforslag for Trosvikstranda fra 2024. Ny bebyggelse står i siktaksen mot elverommet.

2.1 Innsnevring av grøntdraget

2.1.1 Hensynet til utbyggingskonsept på Trosvikstranda

Innsnevring av grøntdraget sør for Borggata gjør at det foreslåtte utbyggingskonsept og utbyggingsvolum for transformasjonsområdet kan opprettholdes slik det blir foreslått i planforslaget for Trosvikstranda.

2.1.2 Hensynet til bevaringsområdet på Holmen

Bevaringsområdet på Holmen er et av byens viktigste trehusbyområder, og det er stilt strenge krav til bevaring av dagens skala i bevaringsområdet i planforslaget. Samtidig er det stor skalaforskjell mellom den småskala bebyggelsen på Holmen og den foreslåtte utbyggingen på Trosvikstranda, som vil kunne oppleves som en barriere mot elverommet. En viktig funksjon av grøntdraget mellom Holmenområdet og Vesterelva er derfor å sikre sammenhengen mellom bygningsmiljøet på Holmen og elverommet.

- Høy bebyggelse i transformasjonsområdet vil i kombinasjon med en redusert lysåpning forsterke opplevelsen av skalaforskjellen og dermed forsterke barrierevirkningen.
- Ny bebyggelse i planforslaget til Trosvikstranda er foreslått i samme korridor som bebyggelsen i bevaringsområdet som må rives nord for Borggata. På østsiden av kanalen vil ny bebyggelse stå i siktaksen mot elverommet, slik at parkdraget vil oppfattes som avsluttet i Borggata. (se også figur 8)
- Innsnevringen av grøntdraget i koblingspunktet mellom bevaringsområdet på Holmen og Trosvikstranda svekker sammenhengen mellom bevaringsområdet på Holmen og elvelandskapet.
- For vurdering av konsekvenser for bylandskapet med bakgrunn i skalaforskjellen mellom utbyggingsområdet på Trosvikstranda og bevaringsområdet Holmen henvises til planforslag for Trosvikstranda.

2.1.3 Hensynet til offentlig grønnstruktur

Etablering av grønnstrukturen er en viktig del av kommunens strategi med å bygge om Fredrikstad til en grønn og bærekraftig by. Det er derfor forankret i gjeldende kommuneplan.

Flere bilfrie forbindelser vil styrke miljøvennlig transport. Økt tilgjengelighet til rekreasjonsarealer og grønne forbindelser i sentrum vil øke livskvaliteten og styrke folkehelsen. Det er store, offentlige investeringer knyttet til åpningen av kulverten og etableringen av en ny grønnstruktur i Holmegata. Prosjektet har et høyt ambisjonsnivå for å nettopp bli mer enn et rent infrastrukturtiltak, og gi varige verdier tilbake til befolkningen i Fredrikstad. Parkdraget vil styrke sammenhengen mellom Trosvikstranda, Holmen og boligområdene langs parkdraget helt fram til marka. Dette utgjør et betydelig antall mennesker som vil få Trosvikstranda som potensielt målpunkt i byen. Trosvikstranda ligger i koblingspunktet mellom Holmen og elvepromenaden. Området får dermed et spesielt ansvar for å tilrettelegge for en sammenhengende grønnstruktur i byen.

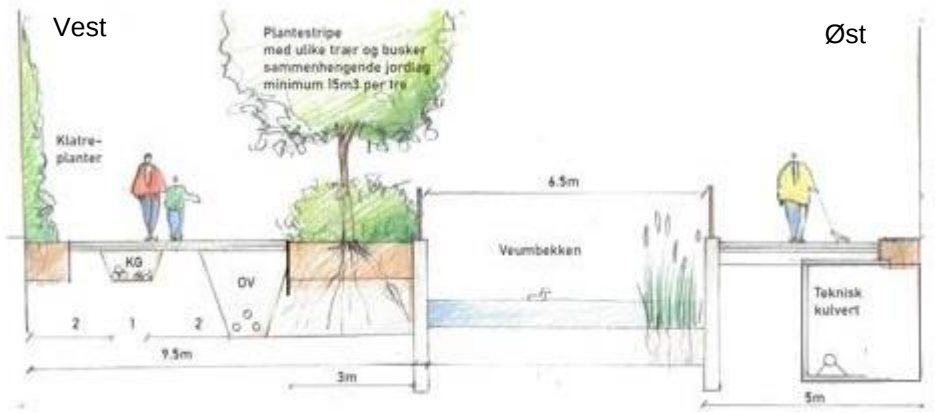
De grunnleggende kvalitetene som ligger i landskapsplanen, er vesentlig for at parken kan bidra positivt til omgivelsene. De viktigste kvalitetene er knyttet til:

- Helhet og sammenheng
- Kontakt til vann
- Rom for vegetasjon og opphold

Den foreslåtte endringen som forslagsstiller nå må forholde seg til, vil svekke kvaliteten på grøntdraget i koblingspunktet mellom Holmen og Trosvikstranda. Oppholdsfunksjonen langs fasadene utgår. Manglende

kantsoner gir lite handlingsrom for etablering av adkomstsoner til næringsvirksomhet i første etasjen. Nedtrapping og kontakt til vannspeilet utgår helt.

Kantsonen mot bebyggelsen og rekkverk er minimale, og tverrsnittet gir ikke den ønskelige robustheten for senere detaljering og tilpasningsbehov.



Figur 9: Illustrasjon snittTrosvikstranda, datert den 02.02.2024.

2.2 Endret linjeføring av kanalen

I planforslaget for Trosvikstranda er kanalen flyttet noe mot vest (figur 10). Endringer av linjeføringen gjennom Trosvikstranda kan få konsekvenser også på nordsiden av Borggata. Det kan imidlertid gjennomføres tilpasninger i den videre detaljering uten større konsekvenser for utforming av kanalen eller parkdraget.



Figur 10: Revidert planforslag, endret linjeføring av kanalen.

2.3 Bro mellom elvepromenaden og Borggata.

Planforslaget for Trosvikstranda foreslår to broer istedenfor en bro over kanalen sør for Borggata (figur 11). Bro mellom Borggata og elvepromenaden er ikke del av Veumbekken-planen. Hensikten med færre broer er å styrke opplevelsen av vann i byrom gjennom et større sammenhengende vannspeil. Samtidig er broen en sentral del av konseptet for utbygging av Trosvikstranda. Revidert planforslag for Veumbekken åpner derfor for etableringen av en ekstra bro sør for Borggata, som kan realiseres i forbindelse med utbyggingen av Trosvikstranda.

Dette vil få noe negativ påvirkning for opplevelse av vann i byrommet, og det vil derfor være særlig viktig å hensynta kontakt med vannspeilet, både visuelt og fysisk, i videre detaljering av byrommet.



Figur 11: Plassering av broer i planforslaget for Veumbekken (venstre) og for Trosvikstranda (høyre).

2.4 Bebyggelse regulert til riving sør for Borggata.

Endringer i avgrensningen av grønnstrukturen påvirker behovet for riving av eksisterende bebyggelse i forbindelse med etablering av åpningen av kanalen. Bebyggelse som ikke lengre berøres av etablering av kanalen, kan bli stående til transformasjonen av Trosvikstranda iverksettes og reguleres derfor ikke til riving.

2.5 Hensynssone infrastruktur og treplanting

Åpning av kulverten deler byrommet i to og krav til framføring av ledninger må derfor kunne oppfylles på begge sider av kanalen. Det foreslåtte tverrsnittet sør for Borggata oppfyller ikke de tekniske krav iht. kommunens VA-norm. Derfor er det satt krav om etablering av en infrastrukturkulvert på østsiden av kanalen. Infrastrukturkulverten skal etableres samtidig med ny bebyggelse på østsiden av kanalen. Veggene til kulvert og bebyggelse vil da kunne støpes samtidig. Konsekvensen for etablering av infrastrukturkulverten er at det ikke vil ikke være rom for vegetasjon på terreng over kulverten. Trerekken langs kanalen er flyttet til

vestsiden, selv om premisser for utforming av parkdraget tilsier at sonen for opphold og beplanting skal etableres på østsiden av kanalen (solsiden). Det er imidlertid vurdert som mest viktig at det etableres trær langs kanalen uavhengig av side, for å sikre et grønt preg i grøntdraget.

2.6 Midlertidig anleggsområde

Midlertidige anleggsområder videreføres, med noen tilpasninger til revidert planforslag. I tillegg sikres areal til midlertidig omlegging av Borggata i anleggsperioden.

2.7 Utforming av Borggata

Utforming av Borggata endres fra firefeltsvei til tofeltsvei med sykkelfelt. Avgrensning og utforming av Borggata er del av Trosvikstrandplanen. Det er imidlertid viktig at føringer for utforming av Borggata ivaretar helhet i utformingen av grøntdraget som krysser Borggata og at det er sammenheng og samsvar mellom gangforbindelser og kryssing i plan på begge sider av kanalen. Dette må hensyntas i den videre detaljeringen.

3 Viktige hensyn for utforming av byrom

3.1 Høyder på byrommet langs kanalen

Terrenghøyder fastsettes ikke i reguleringsplan, men ved ytterlige detaljering i utomhus- eller opparbeidelsesplan. Områdestabiliteten ivaretas ved å unngå fyllinger og oppbygginger (heving) av terreng som kan gi unødvendig økt belastning på grunnen (se notat om områdestabilitet)

Planforslaget for Veumbekken-Holmen er basert på at høyder på byrommet tilpasses eksisterende høyder:

- For å oppnå et logisk fallende lengdesnitt fra Oslogata til Vesterelva, for å sikre opplevelsen av sammenheng og håndtering av overvann, spesielt med hensyn til eksisterende bebyggelse i bevaringsområdet på Holmen
- For å sikre god kontakt mellom bygulv og vannspeil

Høydeforskjell fra bygulv til vannspeil er av vesentlig betydning for opplevelsen av vann i byrom og dermed kvalitet av byrommet, og bør derfor være minst mulig.

Bebyggelsen i planområdet til Trosvikstranda ligger i hensynssone for flom hvor det ikke tillates etablering av ny bebyggelse lavere enn nivå 2,5 meter over Glommas normalvannstand, med mindre det utføres tiltak som sikrer ny bebyggelse. Utfordringene må løses uten at det går utover kvaliteten i det offentlige rom. Det er derfor viktig at byggeprosjektene i Trosvikstranda forholder seg til eksisterende høyder langs kanalen og at der er tilfredsstillende vurdert at tverrsnittet til parkdraget gir nok handlingsrom for å få fram gode helhetlige løsninger.

RAPPORT

Trafikkanalyse Trosvikstranda

OPPDRAGSGIVER
Trosvikstranda Utvikling AS

EMNE
Trafikkanalyse

DATO / REVISJON: 25. august 2021/01
DOKUMENTKODE: 10222326-Trafikk-NOT-01



Multiconsult

Denne rapporten er utarbeidet av Multiconsult i egen regi eller på oppdrag fra kunde. Kundens rettigheter til rapporten er regulert i oppdragsavtalen. Hvis kunden i samsvar med oppdragsavtalen gir tredjepart tilgang til rapporten, har ikke tredjepart andre eller større rettigheter enn det han kan utlede fra kunden. Multiconsult har intet ansvar dersom rapporten eller deler av denne brukes til andre formål, på annen måte eller av andre enn det Multiconsult skriftlig har avtalt eller samtykket til. Deler av rapportens innhold er i tillegg beskyttet av opphavsrett. Kopiering, distribusjon, endring, bearbeidelse eller annen bruk av rapporten kan ikke skje uten avtale med Multiconsult eller eventuell annen opphavsrettshaver.

Multiconsult

RAPPORT

OPPDRAG	**Trafikkanalyse Trosvikstranda**	DOKUMENTKODE	10222326-Trafikk-NOT-01
EMNE	Trafikkanalyse	TILGJENGELIGHET	Åpen
OPPDRAGSGIVER	**Trosvikstranda Utvikling AS**	OPPDRAGSLEDER	Anders Arild
KONTAKTPERSON	Richard Zagar	UTARBEIDET AV	Anders Arild og Mari Sem
KOORDINATER		ANSVARLIG ENHET	Multiconsult ASA

01	25.08.2021	Trafikkanalyse Trosvikstranda	Anders Arild	Mari Sem	Anders Arild
REV.	DATO	BESKRIVELSE	UTARBEIDET AV	KONTROLLERT AV	GODKJENT AV

INNHOLDSFORTEGNELSE

1 Innledning 5
1.1 Bakgrunn og hensikt 5
1.2 Planområdet 5
1.3 Gjeldende reguleringsplan 6
1.4 Tilgrensende/overlappende reguleringsplan 6
2 Beskrivelsen av dagens situasjon 8
2.1 Arealbruk 8
2.2 Eksisterende veinett 9
2.3 Parkering 10
2.4 Kollektivtrafikk 11
2.5 Myke trafikanter 12
2.6 Trafikkulykker 12
3 Dagens trafikale situasjon 13
3.1 Trafikk på omkringliggende veinett 13
3.2 Fremkommelighet på veinett 13
3.3 Trafikkgenerering til planområdet i dag 14
3.3.1 Oppsummering trafikk til planområdet i dag 15
3.4 Behov for venstresvingefelt 15
4 Planforslaget 17
5 Trafikal vurdering ny situasjon 19
5.1 Metode 19
5.2 Parkering 19
5.3 Arealbruk 19
5.4 Grunnlag 19
5.4.1 Trafikkproduksjonstall 19
5.4.2 Turproduksjon bolig 20
5.4.3 Turproduksjon dagligvarebutikk 21
5.4.4 Turproduksjon annen næring og bevertning 21
5.4.5 Turproduksjon barnehage 21
5.4.6 Varelevering 21
5.4.7 Oppsummering trafikkgenerering ny situasjon 21
5.5 Belastningsgrad ny rundkjøring 22
5.6 Trafikksikkerhet 23
5.7 Fremkommelighet 24
5.8 Avbøtende tiltak 24
6 Konklusjon 25

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og hensikt

Trosvikstranda Utvikling AS ønsker å utvikle et område sentralt i Fredrikstad sentrum. Planområdet som ønskes utviklet er i dag hovedsakelig benyttet til parkering. Det er i tillegg etablert noen få næringsbygg med ulike næringsvirksomheter (BilXtra inkludert verksted, båtbutikk, kjøkkenbutikk og kontorfellesskap) samt 4 leiligheter og en enebolig innenfor planområdet.

Hensikten med planarbeidet er å videreutvikle Fredrikstad sentrum langs elvebredden og gjøre Trosvikstranda til en naturlig forlengelse av eksisterende sentrumsbebyggelse, med handel, bevertning, boliger og arbeidsplasser. Målet er at Trosvikstranda skal bli en bydel som innbyggerne kan være stolte av.

I forbindelse med reguleringsplanarbeidet er det behov for å utarbeide en trafikal vurdering som belyser planens trafikale konsekvenser, inkludert kapasitet og trafikksikkerhet for alle trafikantgrupper. Trafikkvurderingen skal gi en beskrivelse av dagens situasjon, samt ny trafikkgenerering til planområdet. Videre skal parkering, varelevering, renovasjon, kollektivtrafikk og myke trafikanter omtales. Multiconsult er engasjert av Trosvikstranda utvikling AS for å utarbeide trafikkanalysen.

Trafikkanalysen er basert på tilgjengelig materiale fra oppdragsgiver og informasjon i gjeldende databaser. Det er viktig å merke seg at trafikkprognoser er beheftet med varierende grad av usikkerhet.

1.2 Planområdet

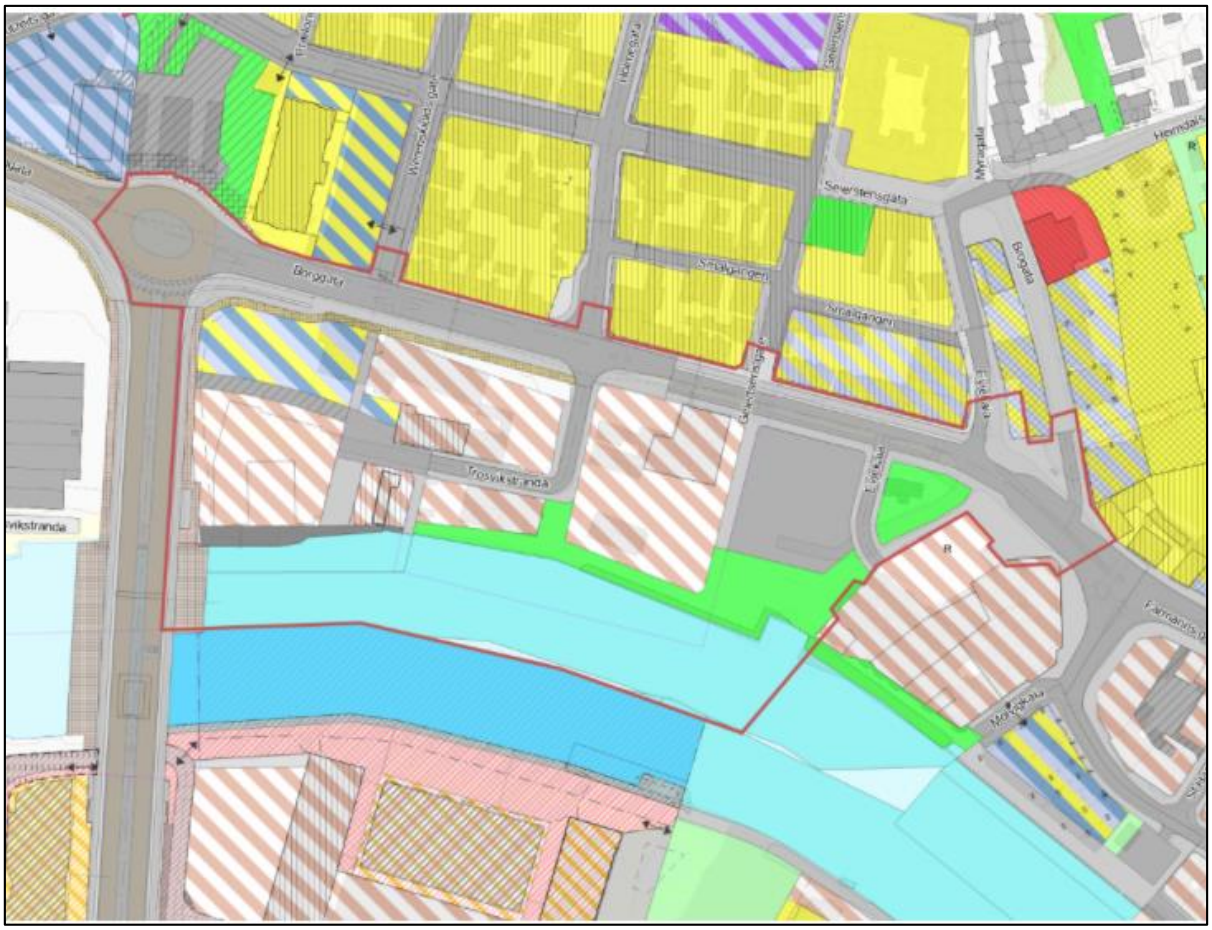
Planområdet er lokalisert på Trosvikstranda, avgrenset av Værstebroa i vest, Evjekaia i øst, Borggata i nord og Vesterelva i sør.



Figur 1: Bearbeidet kartgrunnlag fra Googlemaps.no. Planområdets plassering er illustrert med rød ring. Kilde: Googlemaps.no.

1.3 Gjeldende reguleringsplan

Planområdet består i dag av to gjeldende reguleringsplaner. Den vestre delen er regulert til kombinert formål bolig/forretning/kontor og kombinert formål sykehjem/bolig gjennom reguleringsplan for Trosvikstranda vest, vedtatt 30.05.2001. Resterende del av planområdet er regulert gjennom reguleringsplan for Trosvikstranda, vedtatt 16.12.1993, og er avsatt til næringsvirksomhet og parkering.



Figur 2: Gjeldende reguleringsplaner. Varslet planområdet er vist med rød strek.

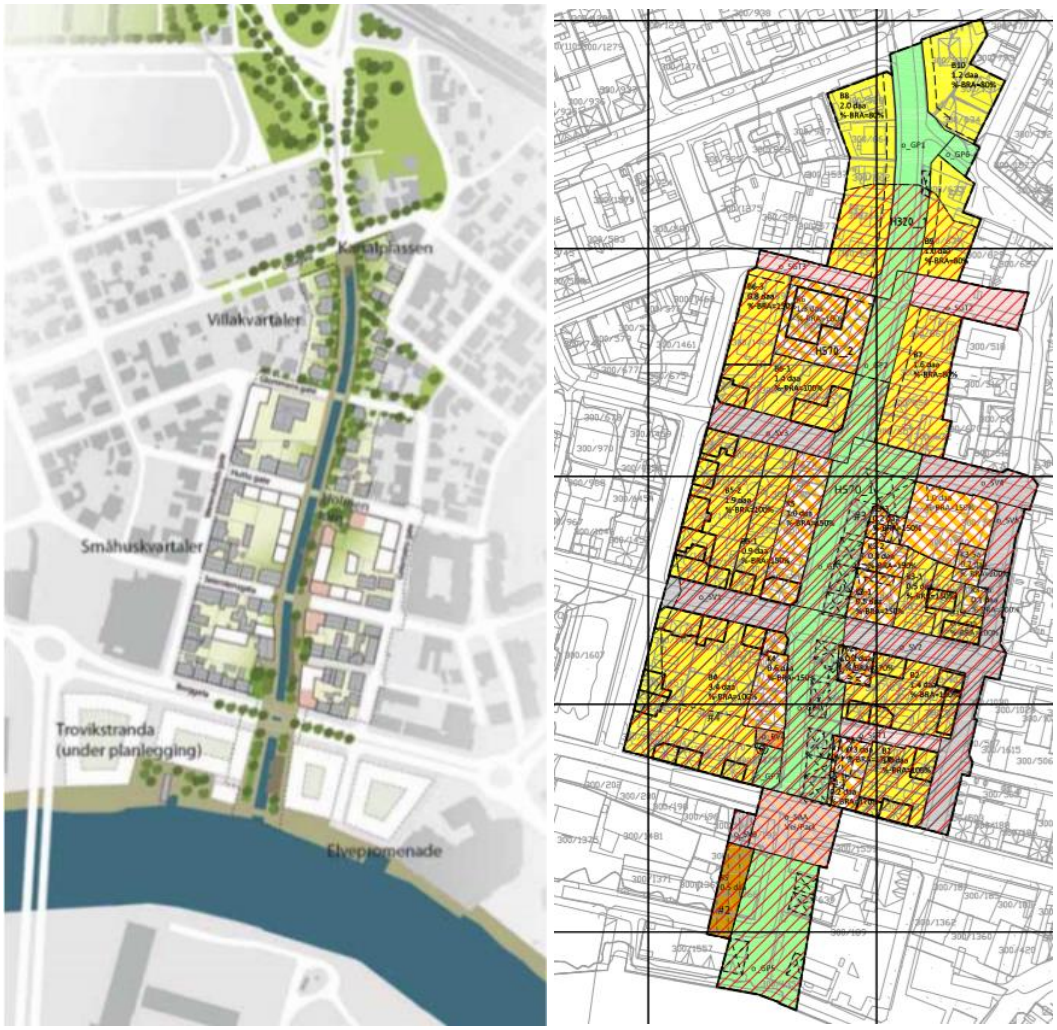
1.4 Tilgrensende/overlappende reguleringsplan

Det er under utarbeidelse en detaljreguleringsplan som legger til rette for åpning av Veumbekken og utvikling av et grøntdrag i Holmegata mellom Oslogata og Vesterelva. Tiltaket vil kunne forandre trafikkforholdene i området ved at det forutsettes at deler av Holmegata stenges for biltrafikk med unntak for adkomst til enkelte tomter. Dette vil medføre at eksisterende venstresvingefelt i Borggata kan fjernes.

Holmegata fremstår i dag som del av det overordnede veinettet fordi den sikrer en direkte forbindelse mellom Rv 110 og Borggata som er hovedinnfartsårer til sentrum fra nordvest.

Det påpekes i planen at Fredrikstad har en høy bilreiseandel, og dette blir en stadig større utfordring for byen. En overordnet strategi for å påvirke og styre bilbruken til hovedveinettet var etablering av en indre sentrumsring og etablere 4-felt i Borggata. Målet var å avlaste bygatene og boligområder og sikre den ønskede byutviklingen, samt muliggjøre økt tilrettelegging for sykkel, gange og kollektiv. Etablering av den indre sentrumsringen var forankret i forrige kommuneplan. I ny kommuneplan har

en gått bort fra tidligere planer om en sentrumsring og 4-felt i Borggata. Borggata skal i fremtiden ha 2 felt. Det er per nå usikkert når detaljreguleringsplanen for Veumbekken – Holmen blir vedtatt.



Figur 3: Illustrasjon av planforslaget til venstre og plankartet til høyre for Veumbekken – Holme. Kilde: Fredrikstad kommune.

2 Beskrivelsen av dagens situasjon

2.1 Arealbruk

Planområdet er ca. 25 000 m² og er i dag utflytende med store arealer til parkering, og en tilsynelatende «tilfeldig» plassering av bebyggelsen. Dette skyldes at deler av den eldre bebyggelsen på Trosvikstranda er revet de senere årene til fordel for kommende veiutvidelse av Borggata og bygging av Værstebroa (2011).



Figur 4: Flyfoto av planområdet. Planområdet vist med rød strek. Kilde: Trosvikstranda Utvikling AS.

Bebyggelsen på Trosvikstranda har et blandet funksjonsinnhold med kontorlokaler, verksteder, forretninger og noen få boliger.



Figur 5: Eksisterende bruk av arealene innenfor planområdet. Kilde: Trosvikstranda Utvikling AS.

Trosvikstranda 16 er den siste gjenværende kjøpmannsgården av 1700-tallstypen og er i bruk til forretningsformål. Elvepromenaden går gjennom hele planområdets utstrekning og ender i en trapp ved Værstebroa. På andre siden av elva finner vi nye Fredrikstad Stadion og de gamle administrasjonsbygningene ved FMV som i dag huser Høgskolen i Østfold.

2.2 Eksisterende veinett

Borggata i nord, Trosvikstranda midt i planområdet og Evjekaia (to løp hvor en kan kjøre rundt) i øst er kommunale veier. Borggata er en hovedinnfartsåre til sentrum fra vest og ligger parallelt med Vesterelva.

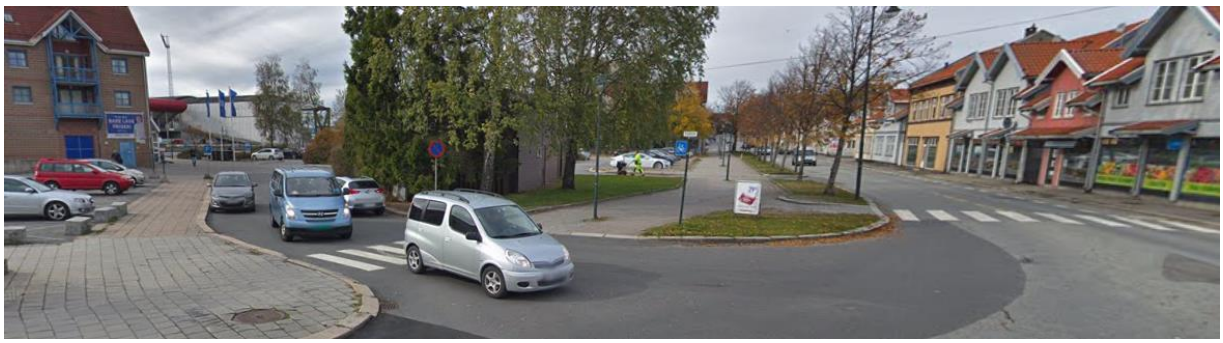
Trosvikstranda og Evjekaia har kryss (ene delen av Evjakaia har adkomst) mot Borggata. Begge disse gatene ender i parkeringsplasser innenfor planområdet. Alle gatene har fartsgrense 50 km/t.



Bilde 1: Trosvikstranda sett mot sør fra Borggata. Kilde: Googlemaps.no.



Bilde 2: Evjekaia sett mot sør fra Borggata. Kilde: Googlemaps.no.



Bilde 3: Evjekaia sett mot sørvest fra Farmanns gate. Kilde: Googlemaps.no.

Borggata nord i planområdet er en viktig tofelts hovedvei ut/inn av sentrum. Gata endrer karakter langs med planområdet. I øst er det etablert en trerekke med gang- og sykkelvei på sørside og fortau og sykkelfelt i veibanen på nordsiden. Ved krysset Trosvikstranda x Holmegata endrer tverrsnittet seg. Her er det tosidig fortau og tosidig sykkelfelt videre mot Værstebroa i vest.

Det er to felt inn mot Værstebroa, et felt rett frem mot Mosseveien og et venstresvingefelt mot broa. På strekningen mot øst er det et venstresvingefelt inn Holmegata. Totalt er det i dag 2 kryss og en adkomst på strekningen til planområdet. Tidligere adkomst helt i vest ved Værstebroa er stengt. Ved BilXtra er det parkeringsplasser på innsiden av fortauet mot Borggata.



Bilde 4: Borggata sett mot øst fra Værstebroa.



Bilde 5: Borggata sett mot øst fra krysset Trosvikstranda x Holmegata. Kilde : Googlemaps.no.

Vest for planområdet ligger Værstebroa med forbindelse til Kråkerøy og Mosseveien med forbindelse til E6.

2.3 Parkering

Store deler av planområdet benyttes i dag til parkering med innkjøring fra Borggata.

Helt vest mot Værstebroa er det i dag en stor gruset plass som benyttes til parkering og oppstilling/ tømming for bobiler. I dette området er det ca. 125 parkeringsplasser som ikke er oppmerket.

I området med adkomst fra Trosvikstranda inkludert BilXtra er det ca. 90 oppmerkede parkeringsplasser (unntatt gruset p-plass nevnt over).

I område med adkomst fra Evjekaia er det ca. 70 parkeringsplasser innenfor planområdet.

Totalt utgjøre dette ca. 285 parkeringsplasser, hvor ca. halvparten er oppmerkede plasser.



Figur 6. Oversikt over parkeringsplasser innenfor planområdet. Kilde: Bearbeidet finnkart.no.

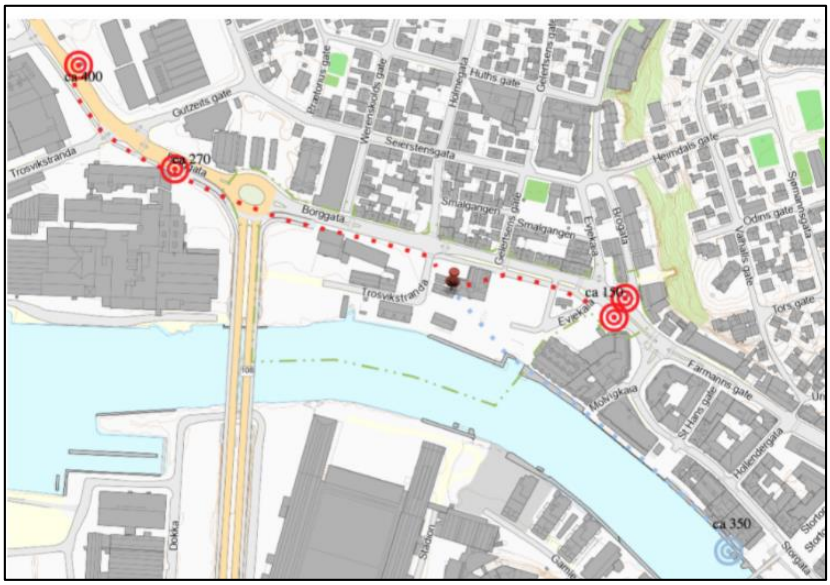
2.4 Kollektivtrafikk

Planområdet har en sentral plassering i Fredrikstad sentrum, og ligger innenfor gangavstand til flere kollektivtilbud.

Fredrikstad bussterminal ligger med ca. 500 meter gangavstand fra senter i planområdet. Herfra kan man ta en rekke forskjellige regionale og lokale bussruter. Det er tosidig busstopp i Borggata ved Evjekaia, ca. 150 meter øst for planområdet. Vest for planområdet er det også tosidig busstopp langs Borggata/Mosseveien, ca. 400 meter fra senter i planområdet. Disse holdeplassene trafikkeres av mange ulike bussruter. Videre er det holdeplass i Gelertsens gate og Holmegata rett nord for planområdet.

Sentrum fergeleie ligger ca. 350 meter fra planområdet. Herfra kan man ta gratis ferge til blant annet Gressvik, Kråkerøy og Gamlebyen. Fergetilbudet er stadig under utvikling, og passasjerveksten har vært betydelig de siste årene.

Gangavstanden til Fredrikstad stasjon er på ca. 1 500 meter. Herfra går det timesavganger med tog mot Oslo og Halden/Gøteborg. I rush er det halvtimesavganger i begge retninger. I forbindelse med utbyggingen av nytt dobbeltspor for jernbane planlegges en ny stasjon i Fredrikstad sentrum. Denne planlegges plassert på Grønli, noe som vil gi større nærhet til planområdet enn i dagens situasjon.



Figur 7: Oversikt over bussholdeplasser i Borggata ved planområdet. Kilde: Trosvikstranda Utvikling AS.

2.5 Myke trafikanter

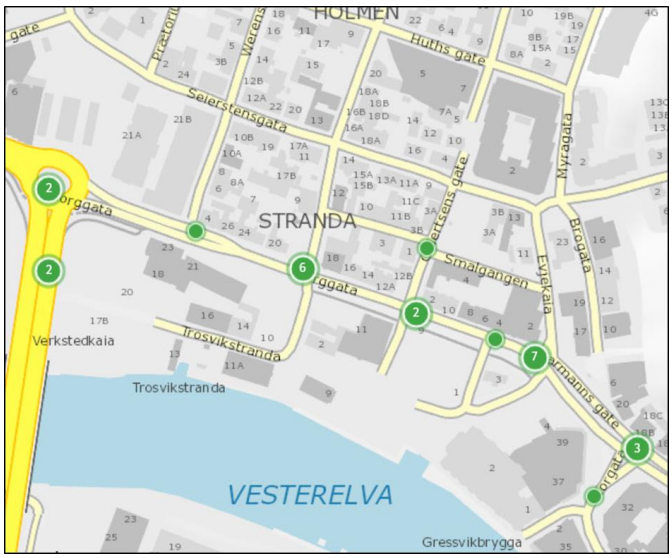
Det er etablert tosidig fortau vest i Borggata fra Værstebroa til krysset Trosvikstranda x Holmegata. Videre mot øst er det etablert ensidig fortau på nordside og gang- og sykkelvei på sørsiden.

Hovedsykkelrute 10.11 går i eget sykkelanlegg i Borggata. Det er etablert sykkelfelt på hele strekningen innenfor planområdet i retning mot vest og sykkelfelt og gang-sykkelvei i retning mot øst med blandet trafikk mellom gående og syklende.

I Trosvikstranda, og begge løpene til Evjekaia, er det etablert ensidige fortau med varierende standard.

2.6 Trafikkulykker

Ifølge Nasjonal vegdatabank (NVDB) har det totalt vært 17 politirapporterte trafikkulykker i Borggata i tiårsperioden fra 2010– 2020. Hovedvekten av ulykkene skjer i kryss. Av disse er åtte bilulykker hvorav seks ved sving inn sidevei, fire inkluderer fotgjengere, tre MC og to syklister.

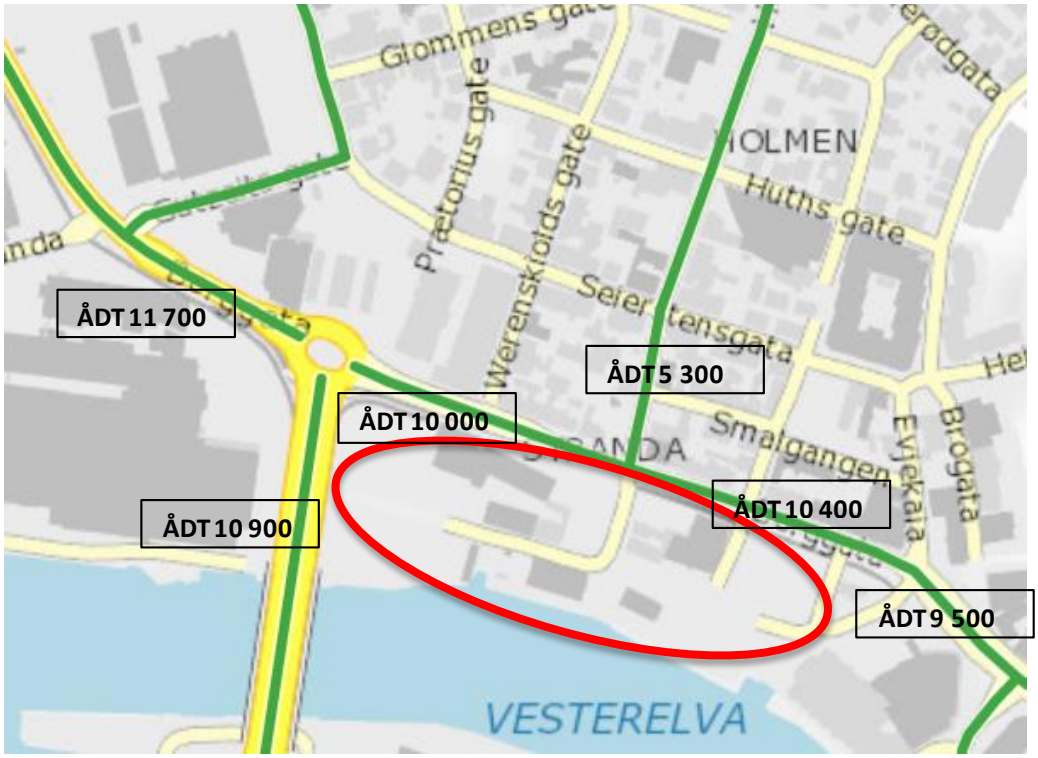


Figur 8: Politirapporterte trafikkulykker i perioden 2010-2020. Kilde: Nasjonal vegdatabank.

3 Dagens trafikale situasjon

3.1 Trafikk på omkringliggende veinett

Ifølge Nasjonal vegdatabank har veinett følgende trafikktall, jf. figuren under:



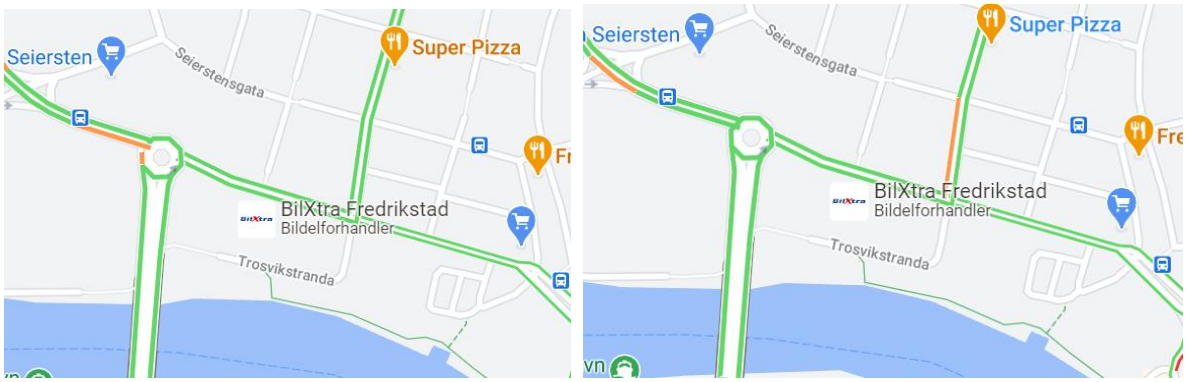
Figur 9: Trafikktall på omkringliggende veinett. Planområdet merket med rødt. Kilde: Nasjonal vegdatabank.

Trafikktallene for Værstebroa og Borggata vest for planområdet er fra 2019. Trafikktallene for Borggata innenfor planområdet og Holmegata er fra 2016. Det finnes ikke trafikktall for Trosvikstranda og Evjekaia i Nasjonal vegdatabank og en er ikke kjent med at det finnes trafikktall for disse veiene.

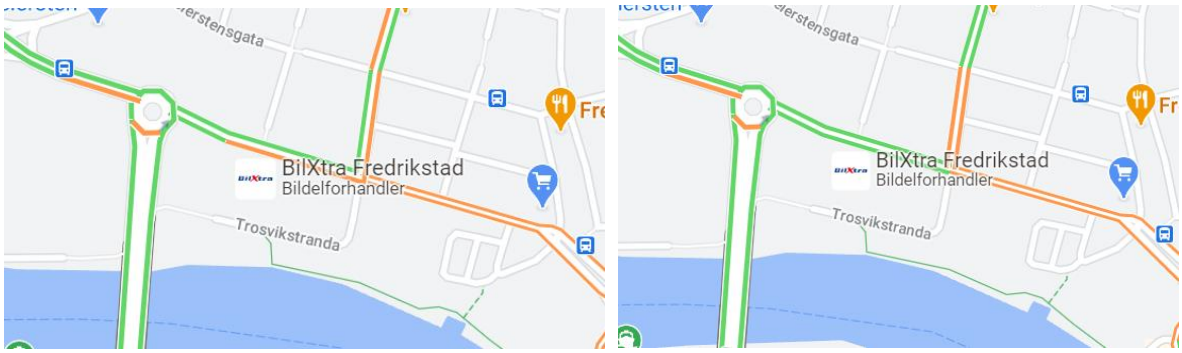
Borggata vest for rundkjøringen ved Værstebroa har en ÅDT på 11 700 kjt/d. Nord i planområdet varierer ÅDT-en mellom 9 500 i øst, 10 400 midt i og 10 000 i vest. I tillegg er det relativt høy trafikk som skal til og fra Holmegata rett nord for planområdet med en ÅDT på 5 300, da gaten fungerer som en gjennomkjøringstrasé mellom Borggata og Rv 110.

3.2 Fremkommelighet på veinett

Ifølge NVDB er det som vist på figuren over høy trafikk i Borggata nord i planområdet. Det er derfor tatt ut noen figurer fra Google maps traffic som viser «typisk trafikk» for mandag og torsdag i morgen- og ettermiddagsrushet. Dataen er samlet inn fra bilister/brukere på strekningen og gir en indikasjon på om, og eventuelt hvor, redusert hastighet/kø oppstår på veinettet. Fargekoden beskrives fra grønn til mørkerød i Google maps traffic, hvor grønn er normal flyt og mørkerød er stillstand i trafikken.



Figur 10: Registrert hastighet mandag (til venstre) og torsdag (til høyre) morgen kl. 0800. Kilde: Google maps traffic.



Figur 11: Registrert hastighet mandag (til venstre) og torsdag (til høyre) ettermiddag kl. 1600. Kilde: Google maps traffic.

Figur 10 og 11 viser typisk trafikk i morgen- og ettermiddagsrushet på omkringliggende veinett ved planområdet. Selv om det er høy trafikk i Borggata i planområdet viser ikke Google traffic tilløp til kø/saktegående trafikk i morgenrushet rundt kl. 08. På torsdager er det registrert saktegående trafikk i Holmegata inn mot Borggata. I ettermiddagsrushet kl. 16 er situasjonen annerledes, med mer saktegående trafikk på veinettet i sentrum generelt. I retning mot vest viser figur 11 at trafikken løser seg opp etter krysset med Holmegata. Øst for dette krysset er det saktegående trafikk i begge retninger både mandag og torsdag ettermiddag. Vest for planområdet i rundkjøringen ved Værstebroa og Borggata/Mosseveien er det ikke registrert kø i morgen- og ettermiddagsrushet med unntak på armen fra vest inn mot rundkjøringen.

Basert på trafikkregistreringene i Google maps traffic kan en anta at det er få problemer med fremkommeligheten i morgenrushet, men at det oppstår saktegående trafikk en periode i ettermiddagsrushet i Borggata, hovedsakelig øst for krysset Trosvikstranda x Holmegata.

3.3 Trafikkgenerering til planområdet i dag

Det finnes som nevnt ikke trafikktall på veinettet til planområdet i dag. Trafikken til planområdet genereres av de ca. 300 eksisterende parkeringsplassene som er etablert der. Denne trafikken vil variere over dag, uker og måneder.

Innenfor planområdet var det tidligere en dagligvarebutikk (Rema) som er flyttet, noe som trolig medfører noe mindre trafikk til planområdet i dag enn tidligere. Det er uklart om det vil komme noen ny dagligvarebutikk her før parkeringsplassen innenfor planområdet fjernes. I vurderingen legges det til grunn at det er en forretning her.

Dersom en trekker fra parkeringsplassene som ikke er direkte knyttet til næringsvirksomheten så er det ca. 125 plasser i vest som benyttes til «kun» parkering for besøkende til området/sentrum. Dersom en antar at alle disse plassene i snitt over året blir benyttet fullt ut 1,5 ganger per dag, medfører dette i gjennomsnitt **375 kjt/d** til/fra området. Dette kan være noe høyt i løpet av vinteren og noe for lavt på sommeren.

I tilknytning til BilXtra er det 70 parkeringsplasser med ulik bruk. Noen brukes av biler som står parkert over lengre tid, og noen er det større omløpshastighet på ved at de brukes til levering og henting av biler til verksted, samt besøkende til butikken. Dersom en antar at halvparten av plassene i liten grad er i bruk med 1 turer per døgn og de resterende plassene brukes 4 ganger per døgn så vil trafikken til BilXtra utgjøre ca. 1*2*35 + 4*2*35 = **350 kjt/d**.

De 70 parkeringsplassene helt øst har tidligere vært mye brukt av tidligere dagligvarebutikk samt til parkering for de som skal besøke området/sentrum. Selv om dagligvarebutikken er flyttet antar en noe høyere bruk av parkeringsplassene her enn i vest, med et gjennomsnittlig bruk på 4 ganger per dag. Dette vil da genere en trafikk på 2*4*70 **= 560 kjt/d**. Dette kan være noe høyt i løpet av vinteren og noe for lavt på sommeren.

Ifølge V713 er variasjonsområdet for handel mellom 15-105 per 100 m^2. Det antas at trafikk til kjøkkenbutikken og båtbutikk (totalt ca. 900 m^2) er i nedre del av variasjonsområdet. Følgende legges til grunn: 900/100 *15 =**135 kjt/d.**

Variasjonsområdet for trafikk til det midlertidige kontorfellesskapet (ca. 400 m^2 næring) er på 6-12 per 100 m^2. Det antas at trafikk er i nedre del av variasjonsområdet. Følgende legges til grunn: 400/100 *6 = **24 kjt/d.**

Variasjonsområdet for trafikk til de 4 leilighetene og eneboligen er på 2,5-5 per boenhet. Det antas at trafikk er i øvre del av variasjonsområdet på grunn av gode parkeringsmuligheter. Følgende legges til grunn: 4*4 = **16 kjt/d**.

3.3.1 Oppsummering trafikk til planområdet i dag

Det er beregnet at totaltrafikken til planområdet er som følger:

- Parkeringsplasser i vest: 375 kjt/d
- Parkeringsplasser i øst: 560 kjt/d
- BilXtra inkludert verksted og butikk: 350 kjt/d
- Næringslokaler (kjøkken- og båtbutikk): 135 kjt/d
- Kontorfellesskap: 24 kjt/d
- Boliger: 16 kjt/d

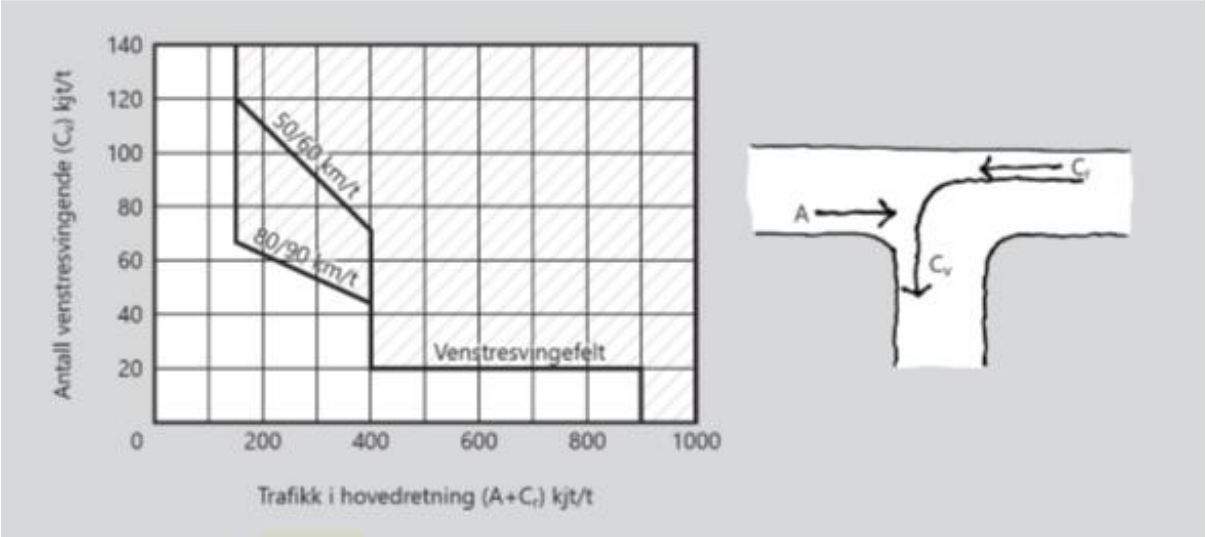
Totalt utgjør dette en trafikk på **ca. 1 460 kjt/d**. Den største andelen av trafikken er til de offentlige parkeringsplassene og BilXtra.

Dersom en antar at makstimen utgjør 12 % av totaltrafikken er maksimal timetrafikk 175 kjt/t til/fra planområdet. Dette kan være noe høyt i løpet av vinteren og noe for lavt på sommeren.

3.4 Behov for venstresvingefelt

Det er i dag to venstresvingefelt i Borggata. Ett i retning mot vest inn mot rundkjøringen ved Værstebroa og ett i retning mot øst inn Holmegata. Lengden på begge venstresvingefeltene er ca. 50 meter.

Ifølge håndbok N100 Veg- og gateutforming bør det etableres venstresvingefelt ved timetrafikk og hastighet som vist på figuren under.



Figur 12: Kriterier for venstresvingefelt basert på trafikk i dimensjonerende time. Kilde: Statens vegvesen, håndbok N100.

Borggata har en trafikk i begge retninger på henholdsvis 10 000 kjt/d i vest og 10 400 kjt/d midt i. Værstebroa har en trafikk på 10 900 kjt/d og Holmegata 5 300 kjt/d. Dersom en antar at retningsfordeling er lik i begge retninger, så vil trafikken være på henholdsvis 5 000 kjt/d i Borggata vest, 5 200 kjt/d midt i Borggata, 5 450 kjt/d på Værstebroa og 2 650 kjt/d i Holmegata i hver retning.

Dersom en legger til grunn en maksimal timetrafikk på 12 % av totaltrafikken, er trafikken som følger:

- Borggata vest: 600 kjt/t per retning
- Borggata midt: 624 kjt/t per retning
- Værstebroa: 654 kjt/t per retning
- Holmegata: 318 kjt/t per retning

På grunn av antall kjøretøy som skal rett frem og som tar venstresving er det behov for venstresvingefelt i Borggata. Dersom Veumbekken åpnes og Holmegata bygges om, vil det trolig ikke lenger være aktuelt med venstresving inn Borggata i fremtiden inn mot Holmegata.

4 Planforslaget

Planforslaget legger til rette for boligutvikling med tilhørende næringsvirksomhet i 1. etasje. Det foreslås å dele området i to deler med separerte parkeringskjellere, adskilt av ny kanal, med kjøreadkomster direkte til/fra Borggata. Den vestre adkomsten foreslås å etableres ca. 60 meter øst for rundkjøringen ved Værstebroa, mens den østre foreslås etablert ca. vis à vis Gelertsens gate.

Det legges opp til flere bygg på tomten med inntil 400 leiligheter og med ca. 7 000 m^2 næringslokaler bestående av småbutikker/restauranter/caféer, inkludert en dagligvarebutikk. Planforslaget åpner også for at det kan etableres en barnehage på ca. 700 m^2 i vestre del av planområdet.

All parkering etableres i to adskilte parkeringskjellere i 1. underetasje. Det legges opp til totalt 300 parkeringsplasser, hvorav 160 (115 bolig, 40 dagligvarebutikk og 5 barnehage) i vest og 140 kun til bolig i øst. Varelevering/renovasjon er foreslått løst fra Evjekaia for de to kvartalene i øst, og fra Borggata for de to kvartalene i vest.



Figur 13. Forslag til illustrasjonsplan. Kilde: Mad.



Figur 14. Forslag til volumstudie. Kilde: Mad.



Figur 15: Foreløpig landskapsplan. Kilde: Gullik Gulliksen landskapsarkitekter.

5 Trafikal vurdering ny situasjon

5.1 Metode

Det er tatt utgangspunkt i Håndbok V713 – Trafikkberegninger, Prosamrapport 121 – Turproduksjonstall for dagligvarebutikker og Prosamrapport 137 – Turproduksjonstall for boliger i Oslo og Akershus for trafikkanalysen. Trafikkanalysen er i tillegg gjennomført på grunnlag av erfaringsdata fra sammenhengen mellom arealbruk og trafikk.

5.2 Parkering

Parkering skal ligge i 1. underetasje og forutsettes avsatt i henhold til parkeringsnorm i gjeldende kommuneplan. Det foreslås å etablere inntil 300 parkeringsplasser i to adskilte parkeringskjellere med egen inn-/utkjøring, en i vest og en i øst.

I vestre parkeringskjeller legges det opp til 160 p-plasser, hvorav 115 p-plasser til bolig, 40 p-plasser til dagligvarebutikk og 5 p-plasser til barnehage.

I østre parkeringskjeller legges det opp til inntil 140 p-plasser til bolig. Det legges ikke opp til p-plasser for næring/forretning.

Begge parkeringsadkomstene til planområdet foreslås anlagt med adkomst til/fra Borggata.

HC-plasser skal etableres i henhold til parkeringsnormen angitt i gjeldende kommuneplan.

5.3 Arealbruk

Arealbruken innenfor planområdet foreslås endret fra dagens bruk (parkering på terreng samt noe næring, kontor og boliger) til boligbebyggelse med næring i 1. etasje med tilhørende garasjekjellere.

5.4 Grunnlag

Forutsetningen for trafikkberegningen er at det etableres 400 leiligheter innenfor planområdet med en parkeringsdekning på ca. 0,65 p-plasser per leilighet. I tillegg foreslås det en dagligvarebutikk på ca. 1 250 m^2 (salgsareal 1 000 m^2) samt annen næring/bevertning i 1. etasje på ca. 5 750 m^2 og en barnehage på 700 m^2.

5.4.1 Trafikkproduksjonstall

Bilhold og bilbruk er i vesentlig grad knyttet til lokalisering, kollektivtransporttilbud, sosioøkonomiske forhold og arealbruk. Andre faktorer kan også spille inn. Utformingen av området og hvorvidt ulike funksjoner naturlig nås til fots eller med sykkel vil ha vesentlig betydning for trafikken i et område og de bosattes valg av reisemønster.

Planområdet ligger i Fredrikstad sentrum, i gangavstand til et betydelig nærings-, service- og bevertningstilbud og et område med mange arbeidsplasser. Det går busser i Borggata og det er ca. 1 500 meter til jernbanestasjonen. I tillegg er det opparbeidet en lenke i hovedsykkelveinettet i Borggata.

Det antas at mange av beboerne, samt besøkende til næringsvirksomheten, vil gå, sykle eller bruke kollektivt til/fra området i morgen- og ettermiddagsrushet.

I forbindelse med trafikkprognoser for utbygging av bolig benyttes erfaringstall som sier noe om hvor mye trafikk man kan forvente at utbyggingen kan medføre per døgn. Både Statens vegvesens Håndbok V713 og Prosamrapport 137 gir erfaringstall knyttet til bolig/leiligheter og begge er lagt til grunn for beregningen av turproduksjon for boliger. I tillegg er det gjort en vurdering av dette opp mot foreslåtte antall parkeringsplasser i planforslaget.

5.4.2 Turproduksjon bolig

Håndbok V713 – Trafikkberegninger

Ifølge Håndbok V713 trafikkberegninger er turproduksjon for boliger som vist i tabellen under.

Tabell 1: Turproduksjon for bolig.

TURPRODUKSJON PR. ENHET PR. DØGN

AREALBRUK	ENHET	TURPRODUKSJON		
		Person-turer	Bil turer	Variasjons-område
BOLIG - eget eller andres hjem	pr. bolig pr. person		3.5 1.0	2.5 - 5.0 0.5 - 1.5
	pr. bolig pr. person	9.0 3.0		7 - 12 2 - 4

Da planområdet ligger i sentrum og har lav parkeringsdekning er det naturlig å legge til grunn en turproduksjon i nederste del av variasjonsområdet. Det antas en turproduksjon på 2,5 bilturer per bolig. Dette medfører en turproduksjon fra boliger på 2,5 * 400 = **1 000 kjt/døgn.**

Prosamrapport 137

Turproduksjon kan også beregnes basert på Prosamrapport 137 – Turproduksjon for boliger i Oslo og Akershus. Denne rapporten har ulike faktorer for turgenerering og er ikke direkte overførbar til Fredrikstad. De ulike turgenereringsfaktorene baserer seg på avstand fra Oslo sentrum, type bebyggelse og antall personer per husstand, og gjelder virkedøgntrafikk (mandag - fredag). Dersom en legger til grunn 2 personer per leilighet, høy tetthet/urbant og antar at Fredrikstad sentrum benytter samme turgenereringsfaktor som avstand 5-9,9 km fra Oslo sentrum tilsier, så er variasjonsområdet på 1,6-3 turer per bolig. På grunn av områdets sentrale beliggenhet er det vurdert å legge seg på nedre del av variasjonsområdet med 2 turer per leilighet. Omregningsfaktoren fra virkedøgntrafikk til årsdøgntrafikk settes til 0,88. Dette medfører en turproduksjon fra boligene på 2*400*0,88 = **704 kjt/d**. Dette gir er noe lavere trafikkgenerering enn laveste turgenereringsfaktor i håndbok V713.

Antall parkeringsplasser

Da planforslaget har en lav parkeringsdekning for boliger med ca. 0,65 per leilighet er det også vurdert som hensiktsmessig å vurdere trafikken basert på antall tilgjengelige parkeringsplasser i planområdet.

Planforslaget legger opp til 255 parkeringsplasser for 400 leiligheter, hvorav 115 i vestre parkeringskjeller og 140 i østre parkeringskjeller. Dersom en legger til grunn en gjennomsnittlig turproduksjon på 2,5 per parkeringsplass medfører det en trafikkgenerering fra boligene på 255*2,5 = **640 kjt/d.**

Oppsummering

Turproduksjon for boligene varierer altså basert på hvilke faktorer som legges til grunn. ÅDT-en varierer mellom 640 kjt/d og 1 000 kjt/d. Det er knyttet usikkerhet til trafikkgenereringen til/fra boligene på grunn av områdets sentrale beliggenhet og lave parkeringsdekning. For trafikkgenereringen legges det til grunn at planområdet generer gjennomsnittet mellom de tre ovennevnte vurderingene. Dette vil medføre en turproduksjon på ca. **780 kjt/d** og at hver plass generer ca. 3,1 turer per døgn. Fordelingen av trafikken mellom østre og vestre parkeringskjeller er omtrent lik.

5.4.3 Turproduksjon dagligvarebutikk

Planforslaget legger opp til en dagligvarebutikk vest i området på totalt ca. 1 250 m^2, hvor salgsarealet utgjøre ca. 1 000 m^2. I Prosamrapport 121 – Turproduksjonstall for dagligvarebutikker er det kartlagt turgenereringstall for dagligvarebutikker i Oslo og Akershus. Turgenerering baserer seg på undersøkelse av utvalget dagligvarebutikker. Det antas at turgenereringstallene er sammenlignbare med situasjonen i Fredrikstad.

Det angis i rapporten at butikker med en størrelse på over 1 000 m^2 salgsareal har et variasjonsområde på mellom 64-132 bilturer per virkedøgn (mandag-fredag) per 100 m^2. På grunn av områdets sentrale beliggenhet forventes en bilturgenerering i nedre del av variasjonsområdet og det legges til grunn 65 bilturer/100 m^2 pr. virkedøgn.

Dette medfører en turproduksjon for dagligvarebutikken på 1000/100*65 = **650 kjøretøy per virkedøgn**. All trafikk vil være knyttet til parkeringskjelleren i vest.

5.4.4 Turproduksjon annen næring og bevertning

Det legges ikke opp til parkeringsplasser for næring/beverting i planforslaget. Dette medfører at disse formålene ikke vil generer trafikk til/fra planområdet. Dersom besøkende kommer med bil må de parkere ved offentlige tilgjengelige parkeringsplasser i nærområdet. Dette kan medføre en liten økning av trafikken på Borggata, men størrelsen er vanskelig å angi da en ikke vet hvor de parker er eller hvilke veier de benytter.

5.4.5 Turproduksjon barnehage

Det finnes ikke turgenereringsfaktorer for barnehager i Håndbok V713. Det legges opp til en barnehage med ca. 40 barn. Totalt foreslås det 5 parkeringsplasser (1 HC-plass) i vestre parkeringskjeller til barnehagen. Det legges ikke opp til parkering for ansatte, kun levering/henting av barn med bil. Dersom det etableres en barnehage innenfor planområdet antas det at hovedvekten av de som har plass i barnehagen også bor i nærområdet. Det forventes derfor at en stor andel av de som skal til barnehagen ikke benytter seg av bil.

I forbindelse med trafikkprognoser for barnehagen er det vurdert at den sentrale beliggenheten og området rundt sier noe om hvor mye trafikk man kan forvente at utbyggingen kan medføre per døgn. På bakgrunn av barnehagens beliggenhet og lave parkeringsdekning forutsettes det at 50 % av de som skal levere og hente barn til/fra barnehagen vil gå til fots eller bruke sykkel og 20 % vil levere og hente barn ved å benytte kollektivtrafikk. Antall barn som leveres/hentes med bil vil da være ca. 30 %. Hvert barn som leveres/hentes med bil gir et daglig antall bilturer på 4.

Dette vil utgjøre en samlet turproduksjon 4 turer x 40 barnehagebarn x 0,30 (bilandel 30 %) = **48 kjt/d mandag til fredag.**

5.4.6 Varelevering

Planforslaget legger opp til at varelevering til næringsvirksomheten samt renovasjon skal skje fra Evjekaia i øst og Borggata i vest. Det er vanskelig å anslå andelen varelevering da det ikke er endelig bestemt hvilken type næring som kommer i fremtiden. Basert på erfaringer fra andre tilsvarende områder kan en anta at det vil komme mellom 10 og 20 varebiler per dag. Dette vil da medføre i størrelsesorden 20-40 kjt/d til/fra området.

5.4.7 Oppsummering trafikkgenerering ny situasjon

Det er beregnet at planforslaget, basert på gitte forutsetninger, vil generere en totaltrafikk på:

- Boliger: 780 kjt/d
- Dagligvarebutikk: 650 kjt/d (mandag-lørdag)
- Annen næring/bevertning: 0 kjt/d
- Barnehage 50 kjt/d (mandag til fredag)
- Varelevering: 40 kjt/d

Totalt utgjør dette en trafikk på **ca. 1 520 kjt/d**. Dersom en antar at makstimen utgjør 12 % av totaltrafikken er maks timetrafikk på ca. 183 til/fra planområdet.

Økningen fra dagens situasjon er minimal da den er anslått til 60 kjt/d og 8 kjt/t.

Trafikken til de to parkeringsgarasjene er fordelt med i overkant av 2/3 til vestre parkeringskjeller (350 bolig+650 dagligvarebutikk+50 barnehage+20 varelevering = 1 070 kjt/d) og i underkant av 1/3 til østre parkeringskjeller (430 bolig +20 varelevering = 450 kjt/d).

Det antas en retningsfordeling på 60 % mot vest og 40 % mot øst. Videre antas det at morgenrushet utgjøre 75 % av trafikken ut fra området og 70 % inn til området i ettermiddagsrushet.

5.5 Belastningsgrad ny rundkjøring

Eksisterende trafikkmengde i Borggata medfører behov for venstresvingefelt i Borggata inn til planområdet. Det er derfor foreslått å etablere en rundkjøring øst i planområdet, i krysset Borggata x Farmanns gate x Brogata x Evjekaia. En slik løsning vil medføre at all trafikk til planområdet må kjøre inn/ut fra planområdet i kjøreretningen (høyresving). Venstresving vil ikke tillates hverken ut fra eller inn til parkeringskjelleren direkte til/fra Borggata. Det vil heller ikke være mulig å kjøre inn til/ut fra parkeringskjelleren fra gatene på nordsiden av planområdet. For å unngå venstresving foreslås det å etablere en fysisk barriere mellom kjøreretningene i Borggata.

Basert på ovennevnte forutsetninger er det kjørt en beregning i SIDRA med etablering av ny rundkjøring hvor både belastingsgrad og kølengde fremgår for morgen- og ettermiddagsrushet. Belastningsgraden uttrykker forholdet mellom trafikkvolum og beregnet kapasitet. Når belastingsgraden overstiger 0,7, vil det kunne oppstå kortvarige kødannelse, og høyere belastning gir ustabil avvikling. Ved belastningsgrad 1,0 er all teoretisk kapasitet utnyttet og trafikken står stille. I SIDRA defineres belastningsgraden med tallverdier og farger som vist i tabellen under.

Tabell 2: Definisjon av belastning i SIDRA.

Belastningsgrader	Beskrivelse
0,0-0,6	Lav belastning, ingen fare for kapasitetsproblemer
0,6-0,7	Stabil belastning uten merkbare køer
0,7-0,8	Fare for kortvarige kødannelser som løser seg opp i rolige perioder
0,8-0,9	Noe ustabil avvikling med tidvis kødannelse
0,9-1	Ustabil avvikling med større kødannelser
1→	All teoretisk kapasitet er brukt opp

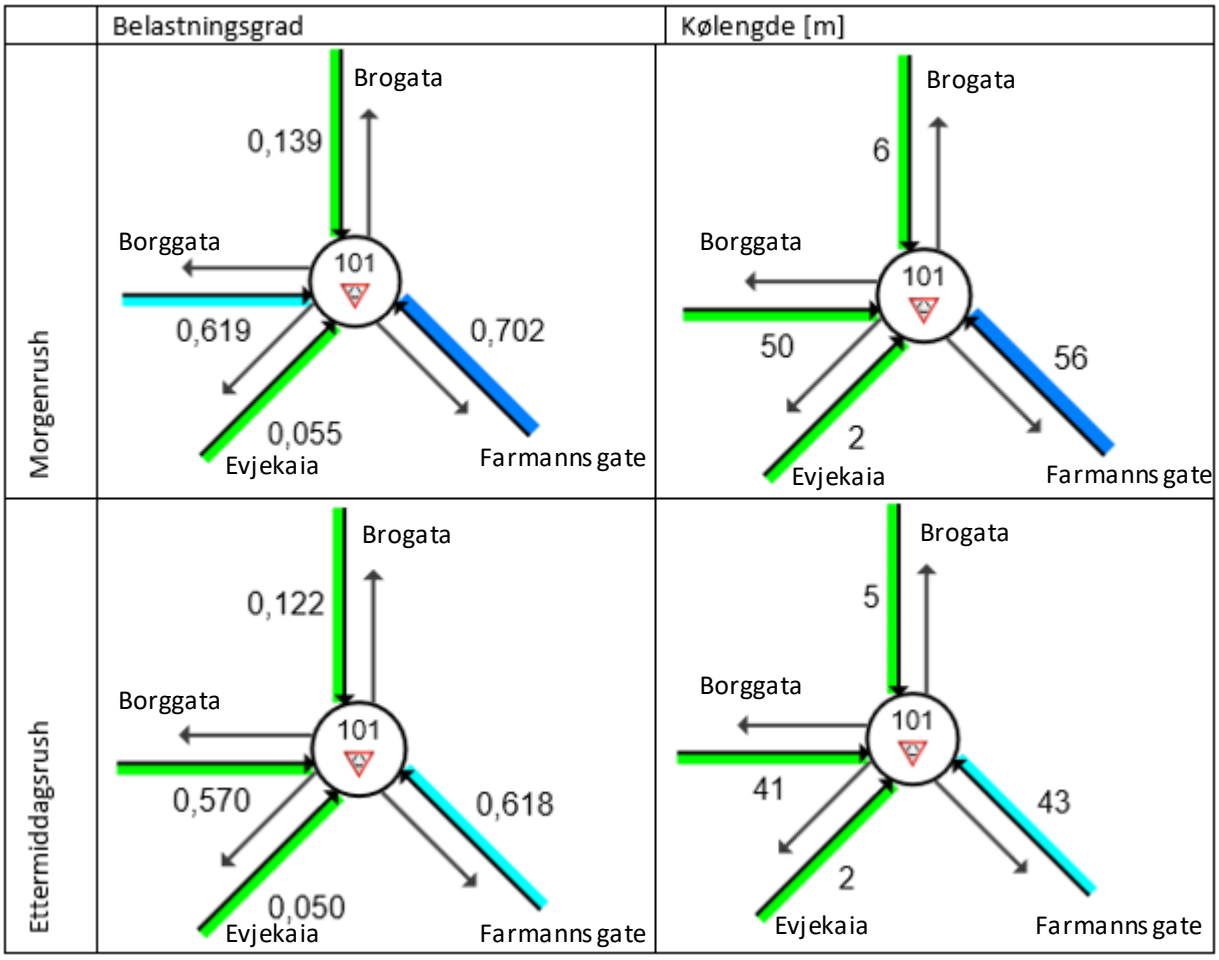
Kølengde er gjennomsnittlig teoretisk lengde (meter) med kjøretøy som i en bestemt periode er stillestående foran krysset. Beregningen i SIDRA gir informasjon om største teoretiske kølengde som oppstår i dimensjonerende time. Beregnet kølengde vil være kortere enn denne i 95 % av tiden og

lengre i 5 % av tiden. Verdien på 95 % er standard persentil for å definere «maksimal kølengde» i SIDRA. Fargebruken følger fargen på belastingsgraden.

Det er som nevnt sjekket kapasitet og kølengde ved etablering av en rundkjøring i krysset Borggata x Farmanns gate x Brogata x Evjekaia. Det er vist en skisse med firearmet rundkjøring med kobling til Evjekaia.

I SIDRA-beregningen er det tatt hensyn til endringen i trafikk som følge av den nye reguleringsplanforslaget. SIDRA-beregningen viser følgende resultater:

Morgen- og ettermiddagsrushet (belastningsgrad og kølengde):



Figur 16: SIDRA-beregninger ny rundkjøring. Belastningsgrad og kølengde morgen- og ettermiddagsrush.

Avviklingen er noe mer anstrengt i morgenrushet enn i ettermiddagsrushet. Når belastningsgraden overstiger 0,7 kan det være fare for kortvarige kødannelser som løser seg opp i rolige perioder, men det er ikke før belastningsgraden er over 0,8 at det vil være fare for ustabil avvikling. I ettermiddagsrushet viser beregningen at det ikke er kapasitetsproblemer i rundkjøringen på noen av armene.

5.6 Trafikksikkerhet

Det har som nevnt i kapittel 2.6 vært registret 17 politirapporterte trafikkulykker i Borggata i tiårsperioden fra 2010–2020. Hastigheten i Borggata er 50 km/t.

Kryssene Borggata x Holmegata og Borggata x Evjekaia skiller seg ut med henholdsvis seks og syv ulykker i perioden 2010–2020. Seks av ulykkene inkluderer myke trafikanter (fire fotgjengere og to syklister). Dersom Holmegata stenges for trafikk i fremtiden vil det kunne medføre en reduksjon av ulykker i dette krysset.

Planforslaget legger opp til fortau og sykkelfelt i tillegg til ett kjørefelt i hver retning i Borggata. På grunn av trafikkmengden må det etableres venstresvingefelt i Borggata og inn til planområdet. Dette er imidlertid utfordrende både på grunn av tilgjengelig areal og høydeforskjellen mellom feltene i Borggata i fremtidig løsning. Det foreslås derfor å etablere et fysisk skille mellom kjørefeltene i Borggata og en ny rundkjøring i krysset Borggata x Farmannsgate x Evjekaia x Brogata. En slik løsning vil medføre færre konfliktpunkt i avkjørsler/kryss og kan bidra til at antall ulykker reduseres. En ny rundkjøring medfører imidlertid noe mer biltrafikk, ved at alle som kommer fra gatene nord for planområdet og fra adkomstene i planområdet som skal til venstre må kjøre til høyre og snu i nærmeste rundkjøring.

Planforslaget legger opp til to adkomster til planområdet som i dag, men med en minimal trafikkøkning i forhold til dagens situasjon. Adkomsten til vestre del av planområdet foreslås etablert ca. 60 meter fra eksisterende rundkjøring ved Borggata x Værstebroa og ca. 25 meter fra gang- og sykkelveikulverten. Området vil endre karakter når planområdet er ferdigbygd og trolig vil gang- og sykkeltrafikken i Borggata øke i fremtiden. Det er derfor viktig at adkomstene til parkeringskjellerne utformes med gode siktforhold.

Totalt sett er det antatt minimale endringer i trafikksikkerheten på omkringliggende veinett basert på utbyggingsforslaget.

5.7 Fremkommelighet

I dag er det treghet i trafikksystemet ved kjøring gjennom sentrum i ettermiddagsrushet, spesielt fra eksisterende kryss Borggata x Holmegata i retning mot øst. En eventuell fjerning av krysset Borggata x Holmegata i fremtiden kan bidra til noe bedre fremkommelighet her. Det antas ikke at fremkommeligheten i Borggata vil bli nevneverdig påvirket når planforslaget er fullt utbygd. Dette fordi totaltrafikken er anslått å øke med ca. 60 kjt/d (ca. 0,6 % økning) i forhold til i dag i Borggata. Det er også kjørt en beregning for ny rundkjøring i SIDRA hvor ny trafikk er lagt inn og den viser totalt sett tilfredsstillende fremkommelighet, men fare for kortvarige kødannelser som løser seg opp i rolige perioder i morgenrushet.

Biler som står og venter for å kjøre ut i Borggata fra parkeringskjeller kan medføre redusert fremkommelighet for gående og syklende dersom de blir stående i fortau/sykkelfelt for å vente på ledig tid for å svinge til høyre. Det er derfor viktig at det settes av nok plass og at det er gode siktforhold ved avkjøringen.

Biler som skal inn til planområdet må vike for gående og syklende. Det kan medføre noe tilbakeblokkering i Borggata, men det antas at det ikke er av en størrelse som gir tilbakeblokkering til rundkjøringen i vest.

Det forventes ikke at planforslaget medfører vesentlige negative kapasitetsproblemer på de kommunale veiene i området.

5.8 Avbøtende tiltak

Følgende avbøtende tiltak bør vurderes i det videre arbeidet:

- Reduksjon av hastigheten i Borggata og/eller opphøyde gangfelt i krysningspunktene

- Gode siktforhold ved utkjøring av parkeringskjeller for å redusere konflikten med myke trafikanter

6 Konklusjon

Trafikkgenerering

Utbyggingen innenfor planområdet vil generere ca. 1 520 kjt/d mot ca. 1 460 kjt/d i dag. Dette er en minimal økning på 60 kjt/d og 8 kjt/t i morgen- og ettermiddagsrushet. Trafikkøkningen vil komme i Borggata som har høy trafikkbelastningen i dag.

Parkering

Det er i dag ca. 285 parkeringsplasser på terreng innenfor planområdet. Planforslaget legger opp til en økning med inntil 15 parkeringsplasser, til totalt 300 plasser. Det foreslås etablert to adskilte parkeringskjellere men adkomst fra Borggata.

Parkeringsplasser/HC-plasser skal etableres i henhold til parkeringsnormen angitt i gjeldende kommuneplan.

Trafikkavvikling

En full utbygging innenfor planområdet vil medføre en trafikkøkningen til/fra planområdet med ca. 4 %. Økningen på Borggata er vurdert som ubetydelig (0,6%) fra i dag.

Planforslaget legger opp til at det etableres et fysisk skille mellom kjørefeltene i Borggata samt at det etableres en rundkjøring øst i planområdet ved Borggata x Farmanns gate x Evjekaia x Brogata. Dette medfører at det blir forbudt å ta venstresving fra planområdet, samt gatene på nordsiden, og at de må kjøre til nærmeste rundkjøring for å snu. SIDRA-beregningene viser at trafikkøkningen som planforslaget generer totalt sett vil ha en tilfredsstillende fremkommelighet, men fare for kortvarige kødannelser som løser seg opp i rolige perioder i morgenrushet.

Trafikksikkerhet

Gjennomføringen av planforslaget forventes ikke å medføre negative endringer av trafikksikkerheten i og ved planområdet. Følgende avbøtende tiltak bør vurderes:

- Reduksjon av hastigheten i Borggata og/eller opphøyde gangfelt i krysningspunktene
- Gode siktforhold ved utkjøring av parkeringskjeller for å redusere konflikten med myke trafikanter

FREDRIKSTAD KOMMUNE
NOTAT

Saksref.: 2013/14798-223
Dato: 25.10.2024

Veumbekken - Holmen. Notat til Planutvalget

Forslag til detaljregulering for Veumbekken – Holmen var til behandling i Planutvalget 26.09.2024 saksnr PS73/24.

Kommunedirektøren ble bedt om å utarbeide et notat som belyser hvilke muligheter man har om man ikke åpner bekken, og hvilke konsekvenser dette vil ha. Det ble også bedt om å legge frem oppdaterte økonomiske analyser.

Bakgrunnen for tiltaket

Prosjekt for Veumbekken ble igangsatt på begynnelsen av 2000-tallet. Prosjektets mål var å oppgradere den tekniske infrastrukturen i området da tilstanden var svært dårlig.

Tilstanden til kulverten gjennom området og under Holmegata ble kontrollert og den viste seg å være i dårlig forfatning. I tillegg har den for dårlig kapasitet til å håndtere avrenning fra store nedbørstilfeller.

Kulverten får stor belastning fra kjøretøy da mange benytter gaten som gjennomfartsvei til og fra sentrum. Det er aksellast restriksjoner i Holmegata, men til tider er det tyngre biler som ikke tar hensyn til dette.

Det gjennomføres jevnlig tilstandsvurderinger av kulverten for å sjekke skadeutviklingen. Holmegata kan bli stengt på kort varsel dersom en tilstandsvurdering tilsier dette eller at skadene utvikler seg raskere. Siste tilstandsregistrering ble utført i april i år (se vedlegg).

Bildene under viser kulverttaket der armeringen er blottlagt. Det er pågående korrosjon og midlertidige tiltak må utføres hvis man utsetter prosjektet flere år. Midlertidige reparasjoner og tiltak på kulverten er kostnadskrevende og omfattende. I tillegg vil dette kun være midlertidige tiltak i påvente av en stor ombygging.



Taket i kulverten



Taket i kulverten

Vann- og avløpsnettet i området er i svært dårlig tilstand. Utskiftingen har blitt utsatt i påvente av endelig løsning for kulverten i Holmegata. I området er del planlagt å skifte ut totalt 4,4 km vann og avløpsledninger. Tilstanden tilfredsstiller ikke dagens krav til et vann- og avløpsanlegg. Et ledningsbrudd i dette området kan være meget utfordrende i forhold til utbedring og krav til hygiene.



En avløpskum på Holmen

Vurdering av tiltaket

I 2012 ble det utarbeidet et forprosjekt der 3 alternativer for kulvert ble vurdert.

Alternativ 1: Ny kulvert med dagens dimensjon. Har ikke tilstrekkelig kapasitet.

Alternativ 2: Åpning innenfor eksisterende tverrsnitt. Kanalen vil ikke ha god nok kapasitet.

Alternativ 3: Åpning med utvidet tverrsnitt. Er akseptabelt i forhold til både flomnivå og gjennomførbarhet.



I 2017 ble rapporten «Vurdering av flo- og flomforhold» utarbeidet Jf. vedlegg 1. Rapporten ble utarbeidet da det ble stilt spørsmål om behovet for den åpne kanalen som er lagt til grunn i reguleringsplanforslaget. Det ble utført beregninger med både en 3 m og 4 m bred kulvert samt løsningen som er vist i reguleringsplanforslaget.

I sammendraget står det følgende: «Av de ulike forskjellige løsningene vurdert i denne rapporten, er det bare den løsningen som foreslått i reguleringsplanen som har tilstrekkelig kapasitet til å føre en 200-års flom inkludert klimaendring med stormflo på kote 1 gjennom reguleringsområdet uten oversvømmelse av eksisterende terreng. Det er også det eneste alternativet som kan ta imot flomvann nord for Oslogata, og som tilrettelegger for fremtidig utbedring av flomsituasjonen ovenfor jernbanen uten behov for flomsikring ovenfor jernbanelinjen.»

Beregningene er gjort med grunnlag i Byggteknisk forskrift (TEK17) som sier hvilket beregningsgrunnlag man skal dimensjonere for mht. flom.



Undergangen ved Veumveien/Holmegata.

Vi må forvente at episoder med kraftig nedbør øker vesentlig både i intensitet og i hyppighet pga. den klimautviklingen vi nå har.

Konsekvensene for en underdimensjonert kulvert vil være gjentagende oversvømmelser i fremtiden.

NVE vil antagelig komme med innsigelser hvis kulverten evt. den åpne kanalen blir underdimensjonert.

Flomskader vil medføre skader på bygg og konstruksjoner i området. Kostnader for utbedring vil være store og kommunen vil risikere et erstatningsansvar.

Det er flere eksempler de siste årene at anlegg ikke er dimensjonert for klimaendringene. Eksempler på dette er oversvømmelser i mellom Europa og hendelser i Norge de siste år.

I Holmenområdet hadde vi en stor oversvømmelse 14.08.2008 og 01.09.2019. Det var da mye overvann i gatene og det ble skader.

Riksrevisjonen skriver i sin rapport Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetene arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring følgende: «I lys av de betydelige konsekvensene klimaendringene vil ha, vurderer Riksrevisjonen det som alvorlig at myndighetene ikke har sikret seg tilstrekkelig oversikt og iverksatt nødvendige tiltak for å sikre eksisterende bebyggelse og infrastruktur. Dette kan føre til unødvendige høye kostnader for samfunnet og kan også få konsekvenser for innbyggernes sikkerhet.»



For å bygge en åpen kanal som er dimensjonert etter kravene i Tek 17 vil det være behov for å rive noe av bebyggelsen langs dagens kulvert. Det må i tillegg avsettes plass til teknisk infrastruktur langs kanalen samt avsatt areal til gang- og sykkelvei.

En lukket kulvert må bli en større konstruksjon enn en løsning med åpen kanal. En lukket kulvert trenger en takkonstruksjon over selve kulverten og det må være en overdekning mellom kulverttaket og selve gatelegemet. Det antas at dette totalt vil utgjøre ca 80 cm. Man mister da et strømningsareal for vannet som da går bort til overdekningen over kulverten

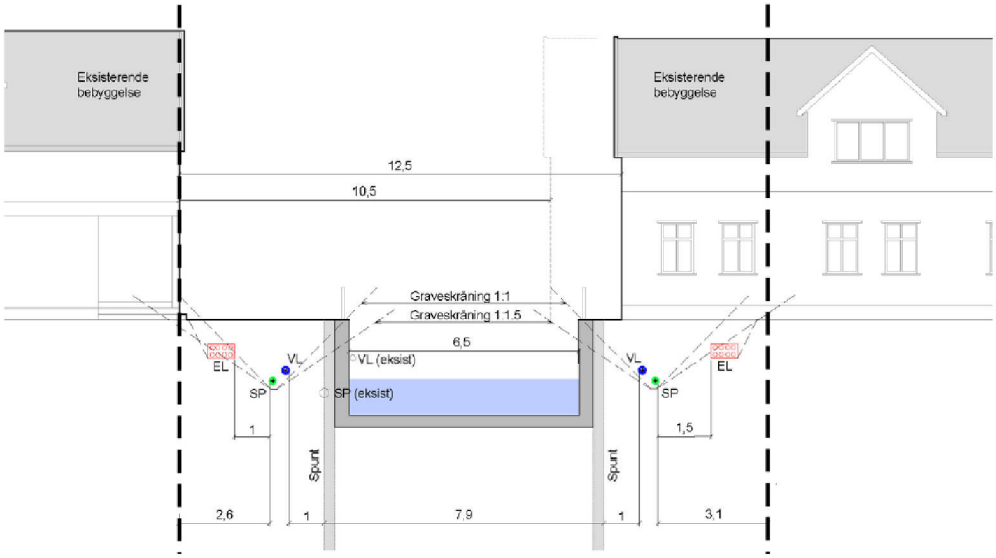
Tverrsnittsarealet på en lukket kulvert må i så fall økes tilsvarende da en del av strømningsarealet kontra en åpen kanal forsvinner. I tillegg må det settes av plass til teknisk infrastruktur som kabler og vann- og avløpsanlegg.

Tverrsnittarealet for en kulvert må være ca tilsvarende tverrsnittarealet for den åpne kanalen som er beskrevet i planforslaget. Det vil da medføre en bredere konstruksjon. Anslagsvis en konstruksjon på ca 8 m. Utenfor kulverten må det avsettes areal til kabler samt vann- og avløpsanlegg.

Det vil også være krevende å vedlikeholde denne konstruksjonen da man må fjerne sedimenter i selve kulverten med jevne mellomrom. Arbeidene må da gjøres inne i en kulvert der kulverttaket ligger lavt i forhold til vannstanden i elva.

Kostnader for en slik konstruksjon antas å være en dyrere løsning enn en åpen kanal da det vil kreve mer betong og armering.

Skissen under viser snittet av kanalen/kulverten som ligger i reguleringsplanforslaget. For å bygge en kanal vil det være behov for å rive noe av eksisterende bebyggelse slik det er vist i snittet.



Planforslaget forutsetter at noen bygninger innenfor hensynssone bevaring rives, både for å gi det nødvendige tverrsnittet til sidearealet og for å reetablere den typiske kvartalsstrukturen mot parkdraget.

Det har vært et omfattende planarbeid siden 2005. Åpning av kulverten for Veumbekken ble forankret i sentrumsplanen i 2011, og reguleringsplanen ble lagt ut på offentlig ettersyn i 2015.

Fylkesmannen i Østfold (nå Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus) uttalte blant annet at tiltaket er fremtidsrettet og spennende med gode intensjoner, og har en rekke positive effekter for en bærekraftig utvikling.

Planprosessen stoppet opp i 2016 like før den ble fremmet til sluttbehandling. Daværende byantikvar frarådet rivning av bebyggelse i Holmegata og videre behandling av planforslaget ble utsatt. Det ble utarbeidet en forenklet DIVE-analyse for Holmen området. DIVE er et analyse- og prosessverktøy for bruk i arealplanlegging, konsekvensutredninger, kulturminneforvaltning og utvikling av kulturminneplaner.

I bystyrevedtakene i 2018 (Trehusområdet Holmen – vern eller transformasjon som ramme for utvikling, bystyresak PS (82/18) og i 2021 (Prosessledende beslutning – Veumbekken Holmen – planforslag, bystyresak PS (2/21) bes det om vurderinger om flere bygg kan bli underlagt sterkere vern.

Samtidig introduseres det i vedtaket fra februar 2021, et nytt krav til reguleringsarbeidet. Bystyret forutsetter at planen for Veumbekken-Holmen tilpasses til pågående planarbeid for Trosvikstranda. Dette medfører endringer som har betydelige konsekvenser for det opprinnelige planforslaget, som også berører kulturmiljøet.

Planforslaget vil forandre trafikkforholdene i området. Tiltaket medfører at deler av Holmegata blir stengt for biltrafikk, med unntak for adkomst til enkelte tomter.

Holmegata fungerer i dag som en snarvei til sentrum fra nordvest. Fremmed biltrafikk belaster området med gjennomgangstrafikk. Området tåler belastningen dårlig da det er et smalt gatetverrsnitt og i tillegg at kjøretøyene belaster en kulvert som er i svært dårlig tilstand.

I Holmegata er det også trafikksikkerhetsutfordringer med gjennomgangstrafikken.

Dagens biltrafikk må etter dette tiltaket benytte det overordnede veisystem i området.

Fredrikstad kommune har, gjennom samarbeidsavtalen om areal- og transportutvikling i Nedre Glomma og belønningsavtaler med staten, forpliktet seg til å oppnå nullvekstmålet for personbiltrafikken. Målet er å gjøre det mer attraktivt å gå, sykle eller bruke kollektivtransport.

Kostnader

Det er utført grove kostnadsberegninger basert på løsningen som foreligger i planforslaget. I høringsplanperioden kan det komme frem nye forhold som kan medføre kostnadsendringer. Før en endelig investeringsbeslutning legges frem til politisk behandling vil kostnads-beregningene gjennomgås på nytt basert på den godkjente reguleringsplanen.

De foreløpige kostnadene (P50 tall) er ca 500 mill. kr ekskl. mva. som belastes selvkost, og ca 50 mill. kr ekskl. mva. for standardheving som må bevilges over andre budsjett hvis kommunen velger å prioritere dette. Tiltak for standardheving vil ikke være avgjørende for gjennomføring av tiltaket. Dette er kostnader forbundet med åpning av kulverten i Holmegata. Estimert tid for gjennomføring av selve åpning av Veumbekken er ca 3 år, men antageligvis vil man dele opp prosjektet i flere etapper. Endelig oppdeling i etapper og fremdrift vil bli avklart nærmere i forbindelse med en detaljprosjektering.

I Holmenområdet vil det være anleggsarbeider da man må rehabilitere ledningsanlegget i hele området. Disse arbeidene har blitt utsatt i påvente av endelig beslutning om endelig løsning på eksisterende kulvert.

Økte kostnader skyldes i hovedsak høy prisvekst i samfunnet der kostnadene har økt i alle ledd. I 2016 forelå det et usikkert anslag på 300 millioner kroner. Prisjustert etter SSB sin byggekostnadsindeks utgjør dette 420 millioner kroner i 2024 kr.

Tiltak i tilgrensende gater må også gjennomføres i forbindelse med åpning av Veumbekken. Dette er prosjekter som har stått på vent i påvente av endelig beslutning for løsningen i Holmegata.

Budsjettmidler til disse tiltakene må finansieres over selvkostinvesteringer avsatt til oppgradering av vann- og avløpsanlegg.

Alternativ til åpen kulvert:

Alternativer til åpen kulvert er å ikke gjøre noe eller å etablere en lukket kulvert. Alternativene er grovt beskrevet nedenfor. Det gjennomføres ikke utredninger om alternative løsninger annet enn åpen kanal (alternativ 3)

0-alternativet

Det gjennomføres ingen tiltak, men man følger opp skadeutviklingen på kulverten. Kulverten kan da bli stengt på kort varsel. Midlertidige tiltak kan gjøres, men det vil være kostnadskrevende. De utbedringer som gjøres vil være tapte kostnader når man en gang skal skifte ut kulverten.

I tillegg får man heller ikke ryddet opp i de vann- og avløpstekniske forholdene i området. Dagens kulvert har ikke god nok kapasitet og det vil da medføre flomskader/tilbakeslag ved større nedbørstilfeller.

Alternativ 1

Bygge en kulvert uten å rive hus. Området vil fortsatt være utsatt for flomskader. Kommunen vil risikere å få erstatningsansvar da den ikke er dimensjonert iht. TEK17.

Alternativ 2

Bygge en kulvert dimensjonert iht. TEK 17. Det vil bli en bredere konstruksjon og mest sannsynlig vil det bli en dyrere konstruksjon. Med denne løsningen er det sannsynlig at det må rives flere hus enn i alternativ 3. Det vil være behov for vann- og avløpsanlegg på to sider av kulverten. Det vil da være utfordrende å bygge nytt over konstruksjonen. Alternativt vil være å bygge en vanntett gangbar kulvert under bygningene som er meget kostbar.

Det kommer en del partikler i bekken i form av avrenning fra områdene oppstrøms. Dette vil kunne sedimentere i kulverten. Det vil være utfordrende å fjerne de sedimenterte massene i en lukket kulvert.

Alternativ 3

Dette er planforslagets løsning. Den åpne kanalen er dimensjonert iht. krav og man får ryddet opp i de vann- og avløpstekniske forholdene i området. Fjerning av sedimenter i den åpne kanalen kan utføres med maskiner som står på sidearealene langs den åpne kanalen.

Tiltaket vil også gi en merverdi til området ved å fremme gang- og sykkeltrafikk.

Vedlegg:

1 Vurdering av flo- og flomforhold. Tilleggsrapport 2017
2 Tilstandsvurdering overvannskulvert og vei i Holmegata

Fredrikstad kommune

Veumbekken

Vurdering av flo- og flomforhold

Tilleggsrapport



Oppdragsnr.: 5133585 **Dokumentnr.:** **Versjon:** D01
2017-02-14

Norconsult

Oppdragsgiver:	Fredrikstad kommune
Oppdragsgivers kontaktperson:	
Rådgiver:	Norconsult AS, Vestfjordgaten 4, NO-1338 Sandvika
Oppdragsleder:	
Fagansvarlig:	
Andre nøkkelpersoner:	

Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent
D01	2017-02-14		JWL	AJC	BB

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Sammendrag

Denne rapporten inneholder tilleggsutredninger til rapporten Flo- og flomforhold som ble utarbeidet i forbindelse med forslag til detaljregulering for Veumbekken – Holmen i 2015.

Foreliggende flomberegninger for planforslaget har blitt oppdatert for å ta hensyn til at nedbørfeltet til Veumbekken kan eventuelt bli økt i fremtiden som en følge av planlagt endringer til jernbanetraséen og Rv.110 i Fredrikstad. Det tas også hensyn til risikoen for at inntaksristen til flomavledningstunnelen kan bli delvis tilstoppet i en flomhendelse, basert på Fredrikstad kommunes erfaring av nylige flomhendelser.

Det har blitt utført hydrauliske beregninger for å vurdere kapasiteten til flere løsninger for erstatning av den eksisterende kulverten:

- Kanalen som foreslått i reguleringsplan har en bredde på 6,5 m. Denne kanalen har kapasitet til å føre en 200-års flom inkludert klimafaktor som inntreffer samtidig som 1-års stormflo uten oversvømmelse av Holmen-området. Om området skal sikres mot en 200-års flom inkludert klimafaktor som inntreffer samtidig som en fremtidig 1-års stormflo, må elvebreddene heves med opp til ca. 0,45 m (pluss sikkerhetsmargin) over eksisterende terrengnivå. Kanalen legger til rette for fremtidig utbedring av kapasiteten til kulverten mellom jernbanelinjen og Oslogata.
- En kanal med bredde på 3 m er for liten til å sikre området mot en 200-års flom inkludert klimafaktor, og vil forhindre fremtidig utbedring av kapasiteten til kulverten mellom jernbanelinjen og Oslogata.
- En kanal med bredde på 4 m har ikke tilstrekkelig kapasitet til å føre en 200-års flom inkludert klimafaktor med 1-års stormflo uten oversvømmelse av terreng. For å unngå oversvømmelse ved 200-års flom inkludert klimafaktor og 1-års stormflo, må elvebreddene heves til minst 0,5 m (pluss sikkerhetsmargin) over eksisterende terrengnivå. Om området skal sikres mot en 200-års flom inkludert klimafaktor som inntreffer samtidig som en fremtidig 1-års stormflo, må elvebreddene heves opp til ca. 1,1 m (pluss sikkerhetsmargin) over eksisterende terrengnivå. Ved denne løsningen vil det være behov for flomsikring ovenfor jernbanen, selv om kulverten mellom Oslogata og jernbanelinjen oppgraderes i fremtiden.
- En kulvert med bredde på 3 m er for liten til å sikre området mot en 200-års flom inkludert klimafaktor, og vil forhindre fremtidig utbedring av kapasiteten til kulverten mellom jernbanelinjen og Oslogata.
- En kulvert med bredde på 4 m er for liten til å sikre området mot en 200-års flom inkludert klimafaktor. Ved denne løsningen vil det være behov for flomsikring ovenfor jernbanen, selv om kulverten mellom Oslogata og jernbanelinjen oppgraderes i fremtiden.

Av de forskjellige løsningene vurdert i denne rapporten, er det bare den løsningen som foreslått i reguleringsplanen som har tilstrekkelig kapasitet til å føre en 200-års flom inkludert klimaendring med stormflo på kote 1 gjennom reguleringsområdet uten oversvømmelse av eksisterende terreng. Det er også det eneste alternativet som kan ta imot flomvann fra nord for Oslogata, og som tilrettelegger for fremtidig utbedring av flomsituasjonen ovenfor jernbanen uten behov for flomsikring ovenfor jernbanelinjen.

Innhold

1 Innledning 5

2 Oppdatert nedbørfelt og flomvannføring 7

2.1 Bane Nord 7

2.2 Flomavledningstunnel 8

3 Eksisterende kulvert og åpen kanal som foreslått i reguleringsplan 12

3.1 Eksisterende kulvert 12

3.2 Åpen kanal som foreslått i reguleringsplan 12

4 Ny kanal med mindre bredde 14

4.1 Kanal med bredde på 3 m 14

4.2 Kanal med bredde på 4 m 15

5 Ny kulvert 17

5.1 Kulvert med bredde på 3 m 17

5.2 Kulvert med bredde på 4 m 18

6 Oppsummering 20

7 Referanser 22

1 Innledning

Eksisterende kulvert under Holmegata er i dårlig tilstand og må erstattes. Dagens kulvert har ikke tilstrekkelig kapasitet, og det har blitt opplevd flomproblemer i Holme-området på grunn av dette. I et forprosjekt utført i 2012 (ref./1/) ble det konkludert med at kulverten skulle erstattes med en åpen kanal. En åpen kanal ble valgt for å utbedre situasjonen i forhold til håndtering av nåværende og fremtidig flo- og flomforhold, fremtidig utbedring av kulvertkapasitet ovenfor Oslogata og for å skape nye og attraktive oppholds- og rekreasjonsarealer sentralt i byen. En åpen kanal ble valgt fordi, blant annet:

- En åpen kanal har fordeler med hensyn til miljø.
- Vann har stor rekreativ verdi og kontakt til vann vil gi en unik kvalitet i transformasjon av Holmegata fra bilgate til park.
- Veumbekken-kulverten skal bare delvis åpnes. Nåværende kulvert ovenfor Oslogata har ikke tilstrekkelig kapasitet. Under flomhendelser vil vann flomme ut av Veumbekken ovenfor jernbanen og vil deretter renne ned Holmegata og inn i planområdet. Dette kan også skje ved eventuelt tilstopping ved kulvertinnløpet. Utbedring av kulverten ovenfor Oslogata ligger utenfor omfanget av dette prosjektet, men det er viktig at løsningene nedenfor Oslogata ikke vil danne en hindring for fremtidig utbedringer på denne strekningen. En åpen kanal kan bidra til å redusere hyppigheten av oversvømmelsen ved kulvertinnløpet ved å begrense flomvannstanden ved Oslogata, og kan utformes slik at flomvannet som renner langs Holmegata kan ledes tilbake til elveløpet ved Oslogata. Dette er ikke så lett å få til med en kulvertløsning.
- En bred kanal legger til rette for forbedring av kulvertkapasitet ovenfor Oslogata (man kan bygge en bredere kulvert).
- En bred åpen kanal kan gjør det lettere å sikre mot stormflo i fremtiden. Man kan bygge flomsikring langs elvebreddene ved behov. Hvis man alternativt velger en luke- og pumpestasjon løsning, er en bred kanal fordelaktig, da det gir et større lagringsvolum som krever mindre pumpekapasitet.
- Det er lettere å vedlikeholde en åpen kanal enn en kulvert (lettere tilgang for inspeksjon, mudring osv.)

En reguleringsplan har blitt utarbeidet for Holmen-området basert på denne bekkeåpningen, og flo- og flomforhold i området har blitt utredet i en tidligere rapport (ref./2/).

Siden ref./2/ ble utarbeidet har det kommet til lys to vesentlige forhold som påvirker forventede flomvannføringer i Veumbekken. Samtidig var det ønskelig å utrede potensielle løsninger basert på en smalere åpen kanal og en ny kulvert. I denne rapporten er tilleggsutredninger utført for å oppdatere flomberegningene og hydrauliske modellering av Veumbekken basert på følgende løsninger:

- Åpen kanal som foreslått i reguleringsplan
- Åpen kanal med bredde på 3 m
- Åpen kanal med bredde på 4 m
- Ny kulvert med bredde på 3 m
- Ny kulvert med bredde på 4 m

Grunnlag for beregning av flomvannføringer og vurdering av stormflo er angitt i ref./2/. Nye bygg i Fredrikstad må sikres mot, eller tåle oversvømmelse fra, stormflo med et nivå på kote 2,62. Vurdering

av tiltak for å sikre Holmen-området mot stormflo ville være svært omfattende og er ikke del av dette prosjektet. Det legges heller til grunn at alle nye bygg skal konstrueres slik at de vil ikke bli skadet ved stormflo. Beregningene i ref./2/ er basert på forutsetningen om at flommen inntreffer samtidig som 1-års stormflo (kote 1). I denne rapporten er beregningene også utført for 20-års og 50-års stormflo. Gitt forventede klimaendring, tilsvarer dagens 50-års stormflo 1-års stormflo i 2100.

2 Oppdatert nedbørfelt og flomvannføring

I ref./2/ er flomvannføringer i Veumbekken estimert basert på det naturlige nedbørfeltet til bekken, justert for å ta hensyn til flomavledningstunnelen som har blitt bygget lengre opp i Veumbekken i forbindelse med ny ringledning for Fredrikstad.

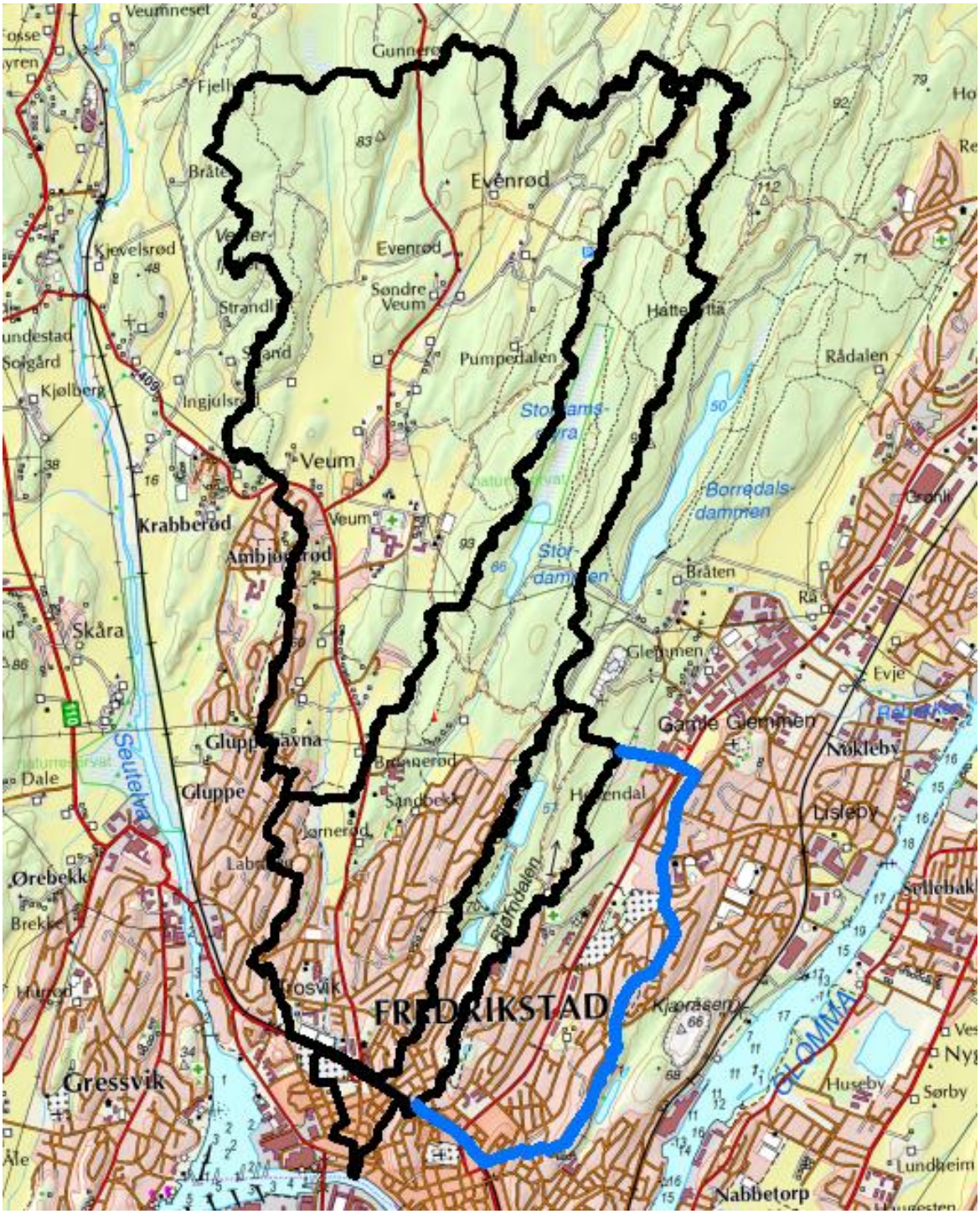
Flomvannføringer som estimert i ref./2/ er oppdatert nedenfor for å ta hensyn til eventuelle endringer i nedbørfeltet til Veumbekken og erfaring med flomavledningstunnelens effekt i en flomsituasjon.

2.1 Bane NOR

Bane NOR har planer om å gjøre store endringer til Fredrikstad stasjon og omkringliggende jernbanelinjer og Rv.110. Planene til Bane NOR vil føre til endringer i det eksisterende dreneringsmønstret i Fredrikstad sentrum. Vannet som i dag drenerer fra området rundt FV.109 nord for jernbanelinjen må trolig ledes enten i kulvert/tunnel gjennom St.Hansfjellet til Vesterelva eller til Veumbekken. Dette området har et areal på ca. 1,9 km^2 (Figur 1), og opprustning av Veumbekken-kulverten må ta høyde for at vannet fra dette området kan eventuelt i fremtiden dreneres til Veumbekken. Tabell 1 viser estimert vannføringer i Veumbekken før og etter at dette området føres til Veumbekken. Vannføringene i denne tabellen ser bort fra effekten av flomavledningstunnelen (kapittel 2.2).

Tabell 1 Flomvannføringer som estimert i ref./2/ for det naturlige nedbørfeltet til Veumbekken, samt flomvannføringer med tilleggsareal som kan eventuelt overføres til Veumbekken ved ombygging av jernbanelinjen/Rv.110

Gjentaksintervall	Dagens forhold (m^3/s)	Med tilleggsareal (m^3/s)
Middelflom	6,6	7,6
5 år	8,8	10,1
10 år	10,2	11,7
20 år	11,7	13,5
50 år	13,6	15,6
100 år	15,0	17,2
200 år	16,4	18,9
200 år inkludert klimafaktor (+20%)	19,7	22,7



Figur 1 Eksisterende nedbørfelt til Veumbekken (svart), inkludert delfeltene til flomavledningstunnelen og kulvert innløp, samt potensiale overføring ved omlegging av jernbanen/Rv.110 (blå)

2.2 Flomavledningstunnel

Flomavledningstunnelen er bygget slik at den kan overføre flomvann fra ca. 55% av nedbørfeltet til Veumbekken til Seutelva, opp til en dimensjonerende avledningsvannføring på ca. 8,5 m^3/s. Det ligger en rist foran inntaket til flomavledningstunnelen for å fange opp drivgods og minimere risikoen for

tilstopping i flomavledningstunnelen. Drivgods kan imidlertid samle seg opp på risten i en flomhendelse, og Fredrikstad kommune har erfaring av at det kan oppstå et betydelig falltap ved risten i flomhendelser (Figur 2). Opprustning av Veumbekken-kulverten bør derfor ta høyde for at kapasiteten til flomavledningstunnelen kan være mindre enn den teoretiske kapasiteten, på grunn av tilstopping ved inntaksristen. Det regnes derfor med at flomavledningstunnelen har bare 50% av den teoretiske kapasiteten ved beregning av flomvannføringer i Holmen-området (Tabell 2).

De utførte beregninger forutsetter at vollen ved flomavledningstunnelen bygges ferdig til topp vangemur (Figur 3) og utformes med erosjonssikring slik at fyllingen kan overtoppes ved en stor flom uten skader.

Flomvannføringer som angitt i Tabell 2 for situasjon med flomavledningstunnel er brukt i den videre analysen.

Tabell 2 Flomvannføringer med og uten flomavledningstunnelen

Gjentaksintervall	Uten flomavledningstunnel (m^3/s)	Med flomavledningstunnel (m^3/s)
Middelflom	7,6	4,0
5 år	10,1	5,9
10 år	11,7	7,6
20 år	13,5	9,3
50 år	15,6	11,5
100 år	17,2	13,1
200 år	18,9	14,7
200 år inkludert klimafaktor (+20%)	22,7	18,5



Figur 2 Inntaksrist ved flomavledningstunnel



Figur 3 Inntak til flomaveldningstunnel sett nedenfra. Det antas at fyllingen vil bygges opp til samme nivå som den betongvangemuren og erosjonssikres for å gi kontrollert avledning av flomvann når kapasiteten til flomavledningstunnelen nås

3 Eksisterende kulvert og åpen kanal som foreslått i reguleringsplan

De hydrauliske beregningene utført i ref./2/ er oppdatert med vannføringene beregnet i kapittel 2.

De planlagte endringer til jernbanetraséen og Rv.110 i Fredrikstad vil trolig ha betydning for Veumbekken-kulverten Oslogata (nord for den planlagte bekkeåpningen), da den eksisterende kulverten trolig vil bli erstattet med en ny kulvert ved jernbanelinjen/Rv.110. Denne rapporten ser ikke i detalj på flomrisikoen ved innløpet til kulverten.

3.1 Eksisterende kulvert

Den eksisterende kulverten har høyde på ca. 1,5 m og bredde på ca. 2,6 – 3,2 m nedenfor Oslogata. Rør og kabler krysser gjennom kulverten flere steder.

Kapasiteten til den eksisterende kulverten er ikke tilstrekkelig (ref./2/) og må utbedres. Med de flomvannføringene angitt i kapittel 2 vil vi få en trykkhøyde i kulverten som er høyere enn terrengnivået ved ca. en 10-års flom. Med klimaendring vil vi få en trykkhøyde i kulverten som er høyere enn terrengnivået ved ca. en 5-års flom.

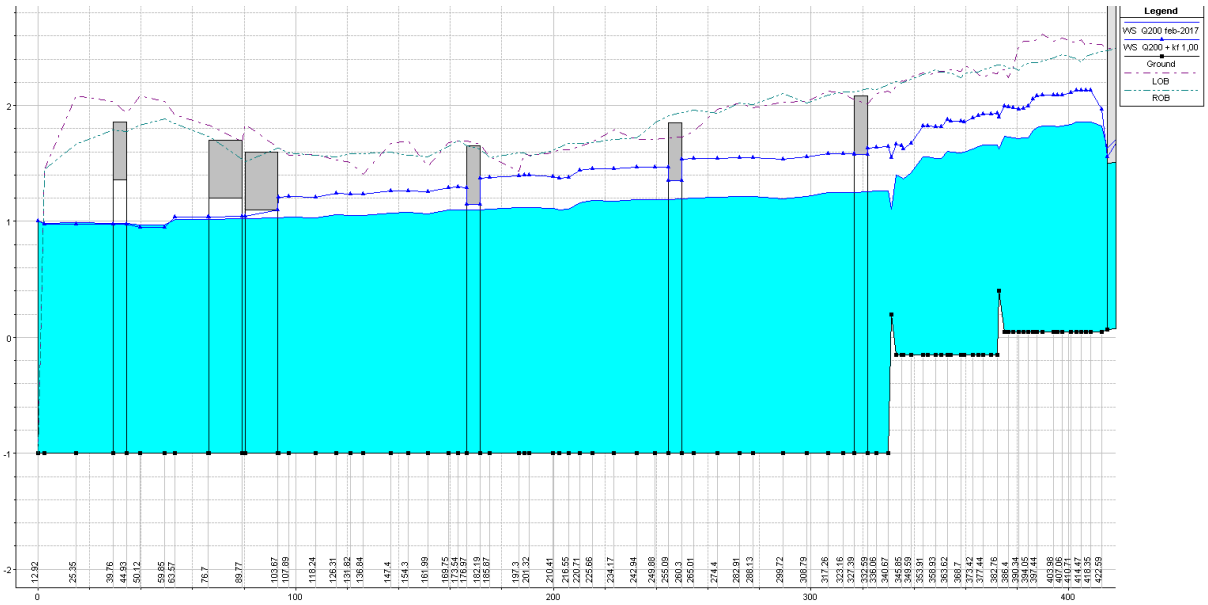
3.2 Åpen kanal som foreslått i reguleringsplan

Figur 4 viser en lengdeprofil langs den planlagte bekkeåpningen som foreslått i reguleringsplan ved 200-års flom, med og uten klimafaktor. Dette viser at den nye kanalen vil ha tilfredsstillende kapasitet til å føre en 200-års flom inkludert klimaendring uten oversvømmelse. Vannstanden ved en 200-års flom vil ligge minst 0,4 m under terrengnivå, og vil ligge minst 0,1 m under terrengnivå med klimaendring. Underkanten på bruene fra og med Borggate vil ligge under flomvannstanden ved en 200-års flom inkludert klimafaktor. Dette er en endring fra situasjonen i ref./2/, hvor bruene lå over flomvannstanden og skyldes de høyere flomvannføringene brukt i denne rapporten.

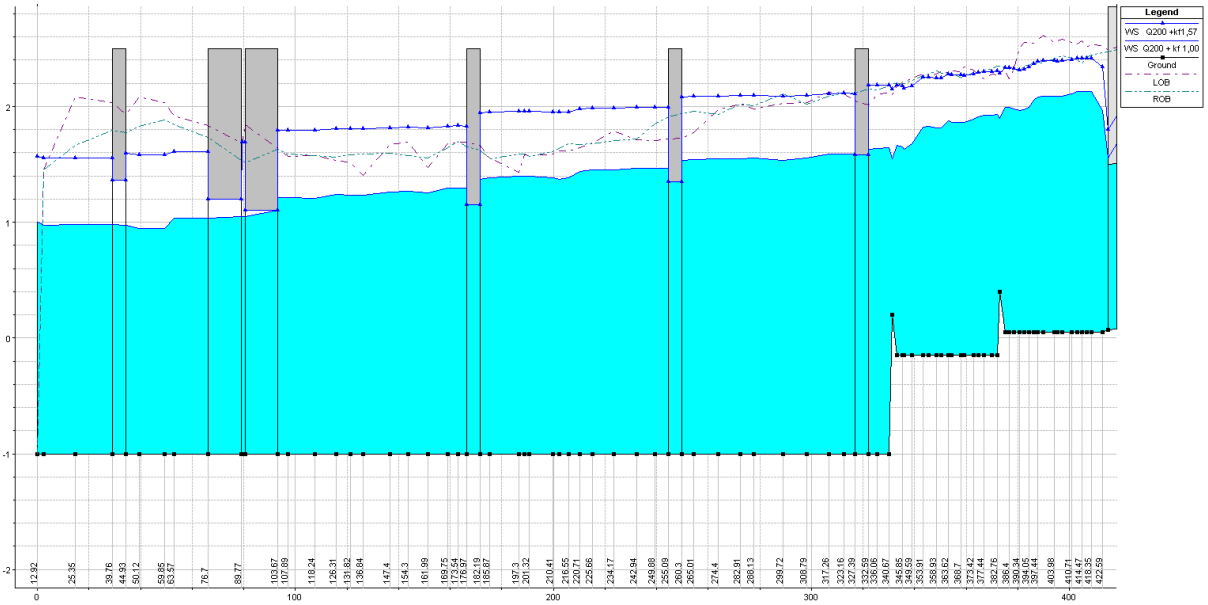
Det er også utført beregninger med forutsetningen om at 200-års flom inkludert klimafaktor sammentreffer med henholdsvis en 20-års stormflo (kote 1,39) og 50-års stormflo (kote 1,57). Sistenevnt er omtrent det samme høyde som forventede 1-års stormflo i 2100 (ref./2/). I denne modellen er brudekkene og kanalsider hevet over eksisterende terrengnivå for å behold vann innenfor kanalen, da eksisterende terreng ligger under kote 1,57. I tillegg kommer det noe oppstuvning ved bruene og tersklene. Simulerte vannstander med en stormflo på kote 1,57 er opp til ca.0,45 m (hovedsakelig mindre enn 0,3 m) ovenfor eksisterende terrengnivå (Figur 5). Vannstanden øverst i kanalen vil ligge ca. 1 m under det kritiske terrengnivået for flom ovenfor jernbanen og dermed legges til rette for fremtidig utbedring av kulvertkapasiteten ovenfor Oslogata.

Som diskutert i ref./2/ bør det søkes ved detaljprosjektering å heve terrenget rundt bekken så høyt som praktisk mulig (samtidig som andre behov er ivaretatt) og tilrettelegge kanalkonstruksjonen slik at

kantene kan senere heves ved behov for å ta hensyn til havnivåstigning. Design av bruene bør også optimaliseres (underkantene til brudekkene bør ligge så høye som mulig) for å minimere oppstuvning.



Figur 4 Lengdeprofil langs en 6,5 m bred kanal med 200-års flom uten og med klimatillegg og stormflo på kote 1



Figur 5 Lengdeprofil langs en 6,5 m bred kanal med 200-års flom med klimatillegg og stormflo på kote 1 og kote 1,57 – topp elvebredder hevet over flomvannstand

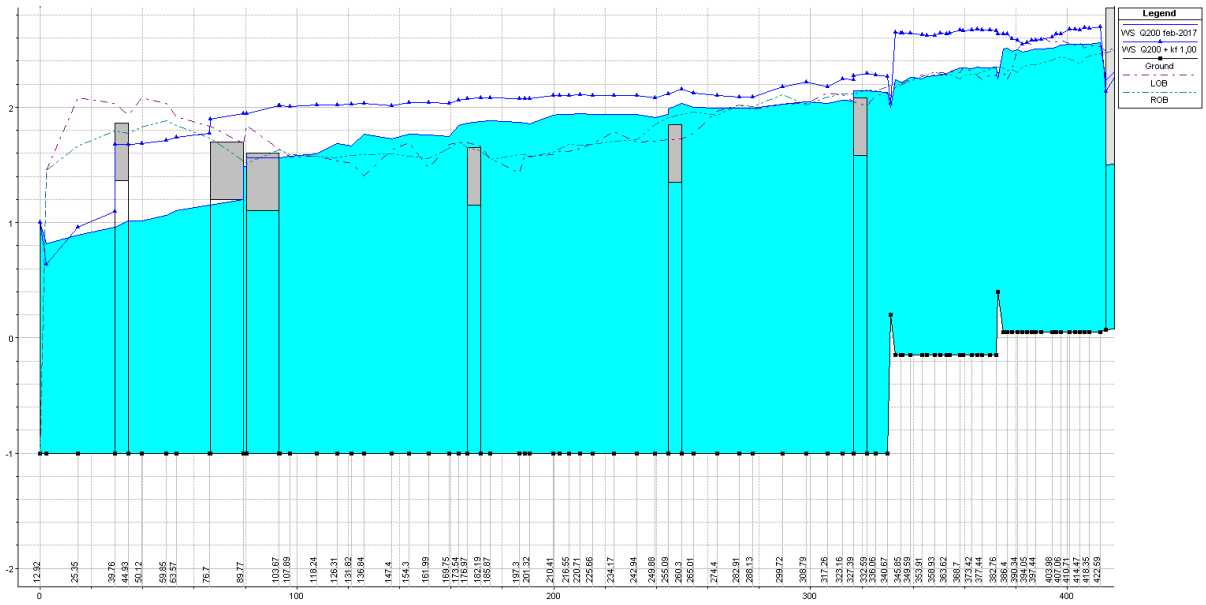
4 Ny kanal med mindre bredde

Beregninger er utført for en bekkeåpning som består av en kanal med bredde på hhv. 3 og 4m. Det antas at kanalen vil ha samme bunnivå som kanalen foreslått i reguleringsplanen. Ved denne løsningen er det ikke plass til brygge, vegetasjon osv. i kanalen, og det er derfor antatt at kanalen vil bestå av en rektangulær kanal med bunn i betong og steinmur på sidene.

4.1 Kanal med bredde på 3 m

Figur 6 viser en lengdeprofil langs en åpen bekk med bredde på 3 m ved 200-års flom med og uten klimafaktor. Dette viser at den nye kanalen ikke vil ha kapasiteten til å føre en 200-års flom. Overtopping av kanalbreddene vil inntreffe allerede ved en 50-års flom (20-års flom ved klimaendring).

Disse beregningene er basert på at topp elvebreddene ligger på samme nivå som dagens terreng. Kapasiteten til kanalen kan potensielt økes ved å heve kanalbreddene over eksisterende terrengnivå. Beregningene tilsier at om toppnivået til bruene og kanalbreddene heves, vil vannstanden i kanalen ligge opp til ca. 2,4 m over eksisterende terrengnivå ved 200-års flom inkludert klimaendring. En så høy terrengheving/flomsikring er ikke praktisk gjennomførbare. Vannstanden øverst i kanalen (ca. kote 4,6) er mye høyere enn kritisk terrengnivå for flom ved kulvertinnløpet ovenfor jernbanen (kote 3,45) og er derfor ikke akseptabelt. En kanal med bredde på 3 m er derfor ikke tilstrekkelig stor med hensyn til flomrisiko.



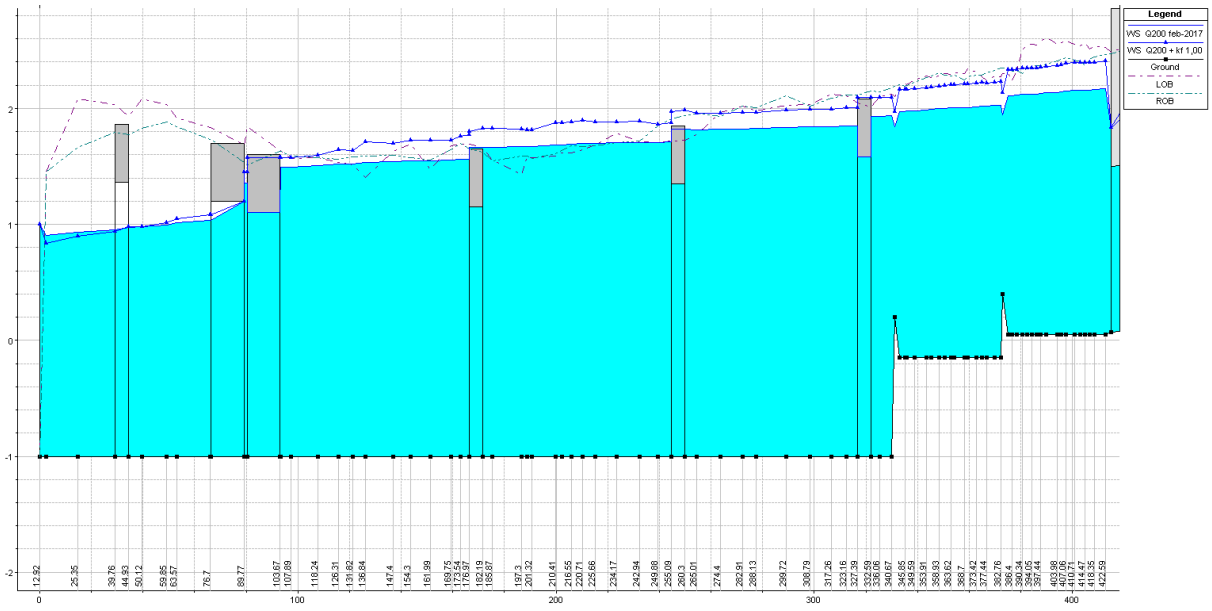
Figur 6 Lengdeprofil langs en 3 m bred kanal med 200-års flom uten og med klimatillegg og stormflo på kote 1

4.2 Kanal med bredde på 4 m

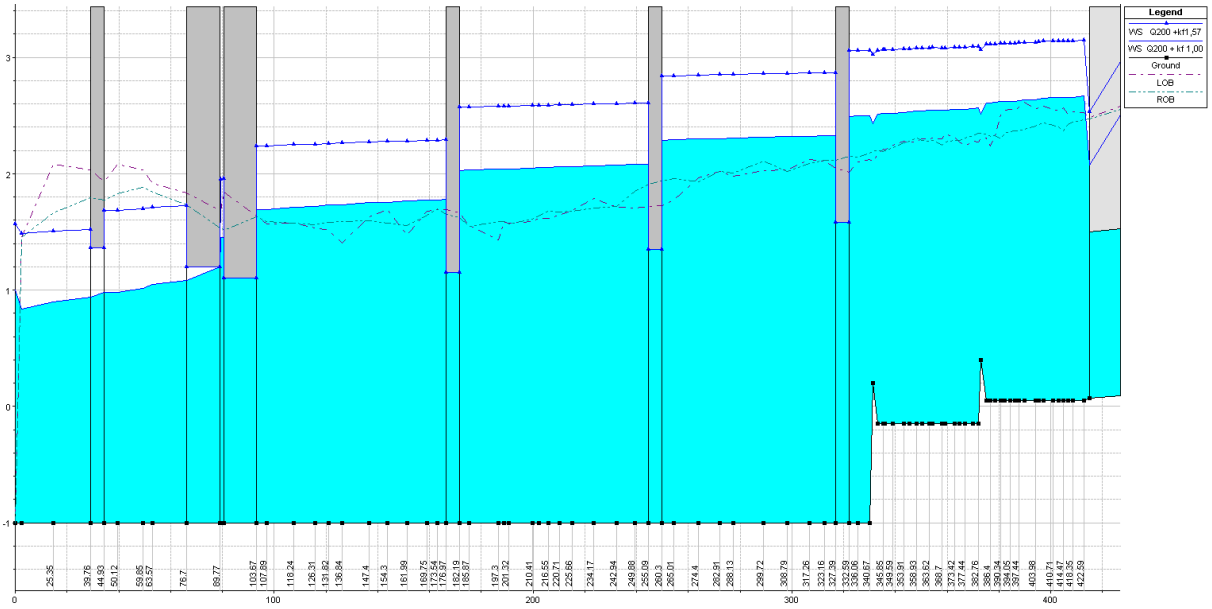
Figur 7 viser en lengdeprofil langs en åpen bekk med bredde på 4 m ved 200-års flom med og uten klimafaktor. Dette viser at den nye kanalen ikke vil ha kapasiteten til å føre en 200-års flom. Overtopping av kanalbreddene vil inntreffe først ved en 200-års flom (50-års flom ved klimaendring).

Beregningene tilsier at om toppnivået til bruene og kanalbreddene heves over flomvannstanden, vil vannstanden i kanalen ligge opp til ca. 0,5 m over eksisterende terrengnivå ved 200-års flom inkludert klimaendring. Ved en 200-års flom inkludert klimaendring sammen med 50-års stormflo (fremtidig 1-års stormflo), vil vannstanden i kanalen ligge opp til ca. 1,1 m over eksisterende terrengnivå (Figur 8).

Vannstanden øverst i kanalen vil ligge opp til ca. 0,6 m over terrengnivået ved Oslogata, som betyr at det vil ikke være mulig å føre flomvann som renner ned Holmegata tilbake til kanalen ved denne løsningen. Vannstanden øverst i kanalen vil ligge bare ca. 0,3 m under det kritiske terrengnivået for flom ovenfor jernbanen. Dette betyr at det vil trolig ikke være mulig å sikre mot flom ved innløpet til kulverten uten at det også bygges flomsikring her, selv om det i fremtiden bygges en større kulvert mellom jernbanelinjen og Oslogata.



Figur 7 Lengdeprofil langs en 4 m bred kanal med 200-års flom uten og med klimatillegg og stormflo på kote 1



Figur 8 Lengdeprofil langs en 4 m bred kanal med 200-års flom med klimatillegg og stormflo på kote 1 og kote 1,57 – topp elvebredder hevet over flomvannstand

5 Ny kulvert

Beregninger er utført for en ny kulvert i betong med bredde på hhv. 3 og 4 m. I henhold til tidligere arbeid er det antatt at kulvertbunn skal ikke ligge vesentlig lavere enn bunnivået ved utløpet til dagens kulvert (kote -1). Etter diskusjon med Fredrikstad kommune antas det at innvendig kulverttak bør ligge minst 0,7 m under eksisterende bakkenivå. Dette for å ta hensyn til behov for overdekning over kulverten, og at man må ha en viss tykkelse betong i kulverttaket. To forskjellige løsninger er vurdert for en kulvert med bredde på 3m:

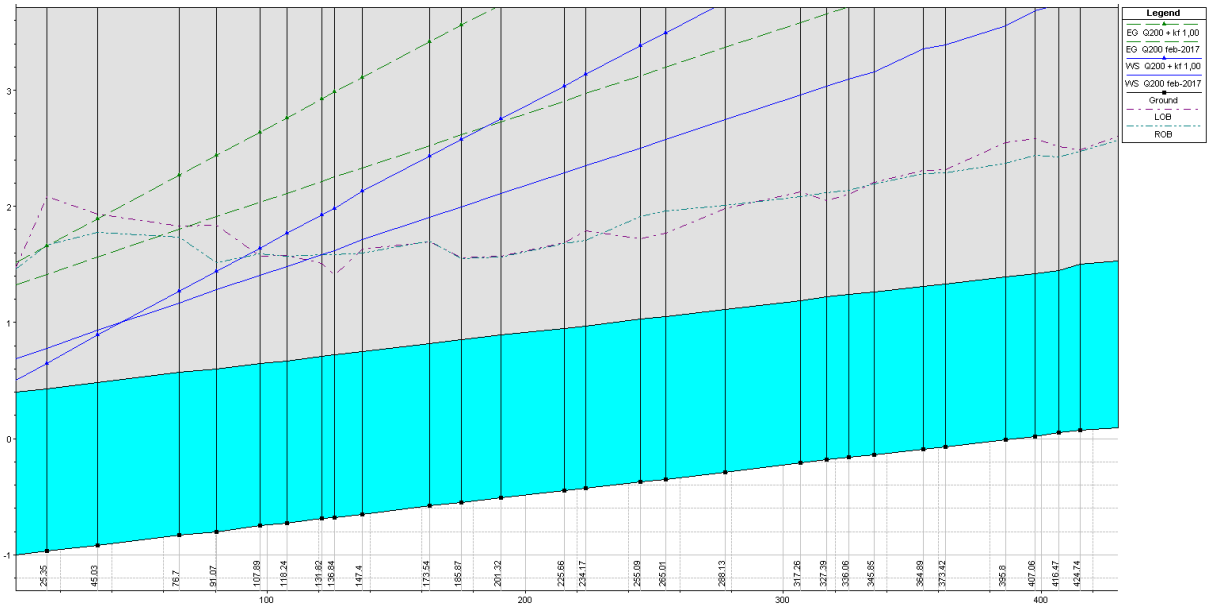
1. Det antas at den nye kulverten vil ha jevnt fall mellom Oslogata og utløpet i Vesterelva. Denne løsningen er mest gunstig med tanke på selvrensing av sediment i kulverten. Det er ikke forventet at sedimenteringsproblem vil oppstå ved denne løsningen, gitt erfaring fra dagens kulvert. Ved denne løsningen gir overdekningskrav en maksimal kulverthøyde på 1,4 m.
2. Det antas at kulverten bygges med to forskjellige fall, for å gi størst mulig kulverthøyde. Kulverten legges med en fall på 1 promille over en lengde på ca.190 m fra utløpet i Vesterelva. Herfra begynner terrenget å stige, og det kan legges kulvert med jevnt fall frem til Oslogata. Ved denne løsningen gir overdekningskrav en maksimal kulverthøyde på 1,7 m. Ulempen med denne løsningen er at det er større risiko for sedimenteringsproblemer i kulverten. Kulvertbunnen ligger langt under normalvannstanden i Vestreelva over en lengre strekning og vannhastigheter i kulverten vil bli lavere. Dette kan føre til at kommunen må utføre mer regelmessig fjerning av sediment i kulverten enn ved dagens situasjon.

5.1 Kulvert med bredde på 3 m

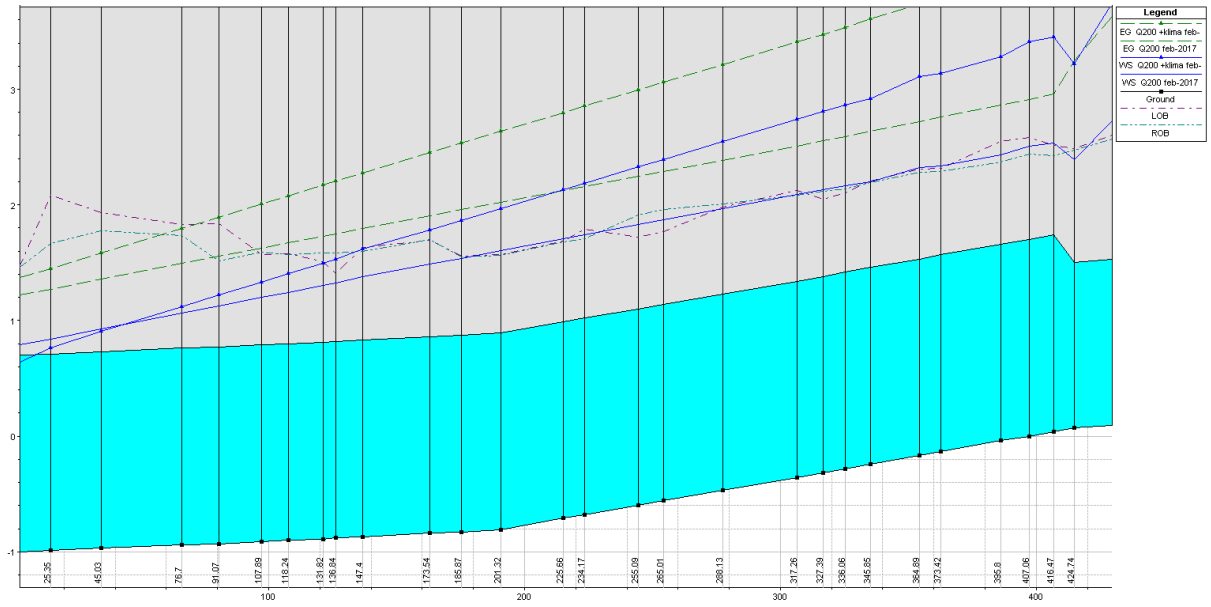
Figur 9 og Figur 10 viser en lengdeprofil langs en kulvert med bredde på 3 m ved 200-års flom med og uten klimafaktor. Dette viser at kulverten ikke vil ha kapasiteten til å føre en 200-års flom uten flomproblemer i Holme-området, da trykkhøyden i kulverten er langt over terrengnivå.

Vi vil få en trykkhøyde i kulverten som er høyere enn terrengnivå ved ca. en 20-års flom ved alternativ 1, og ved ca. 50-års flom ved alternativ 2. Med klimaendring vil vi få en trykkhøyde i kulverten som er høyere enn terrengnivå ved hhv. ca. 10-års og 20-års flom ved alternativ 1 og 2.

Trykkhøyden øverst i den nye kulverten ved Oslogata (ca. 420 m ovenfor kulvertutløp) er langt over det kritiske terrengnivået for flom ovenfor jernbanen (kote 3,45). Ved 200-års flom med klimaendring er trykkhøyde over kote 5. Ved en kulvert med bredde på 3 m vil det trolig ikke være mulig å bygge tiltak i fremtiden for å sikre mot flom ved kulvertinnløpet.



Figur 9 Lengdeprofil langs en 3 m bred kulvert med jevnt fall med 200-års flom uten og med klimatillegg og stormflo på kote 1



Figur 10 Lengdeprofil langs en 3 m bred kulvert med 2-delt fall med 200-års flom uten og med klimatillegg og stormflo på kote 1

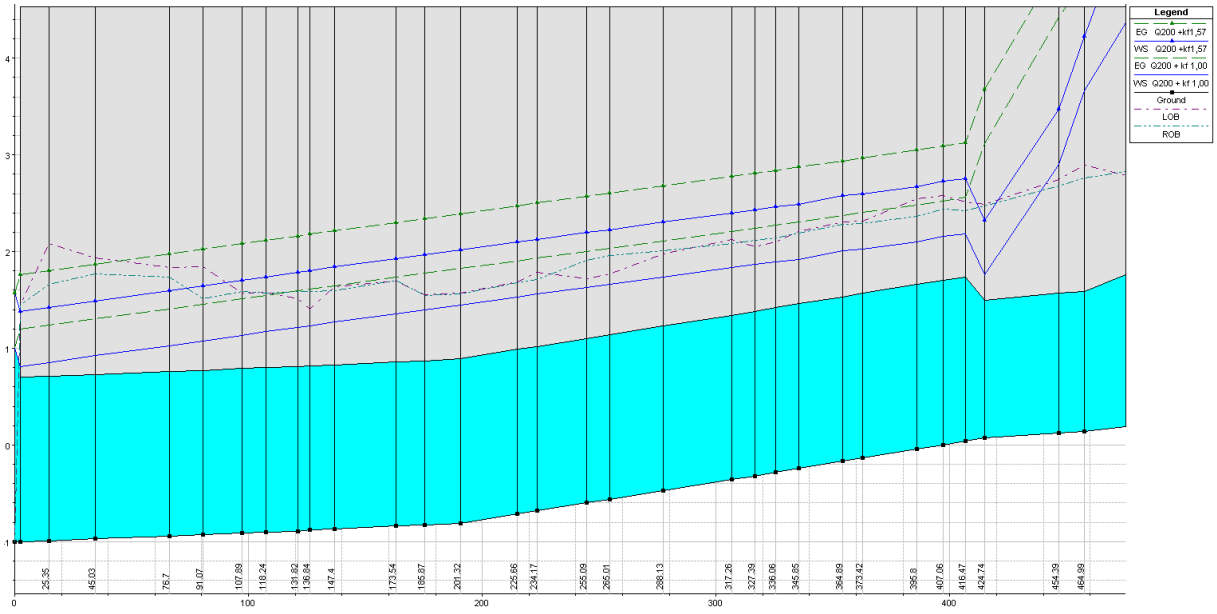
5.2 Kulvert med bredde på 4 m

Situasjonen med en kulvert med bredde på 4m og lengdeprofil med knekkpunkt som beskrevet ovenfor er også vurdert. Figur 11 viser en lengdeprofil langs en kulvert med bredde på 4 m ved 200-års flom med og uten klimafaktor. Dette viser at kulverten ikke vil ha kapasiteten til å føre en 200-års

flom inkludert klimatillegg uten flomproblemer i Holme-området, da trykkhøyden i kulverten er over terrengnivå.

Vi vil få en trykkhøyde i kulverten som er bare så vidt under terrengnivå ved en 200-års flom. Med klimaendring vil vi få en trykkhøyde i kulverten som er høyere enn terrengnivå ved ca. 100-års flom.

Trykkhøyden øverst i den nye kulverten ved Oslogata vil ligge bare ca. 0,3 m under det kritiske terrengnivået for flom ovenfor jernbanen ved 200-års flom med klimafaktor og fremtidig 1-års stormflo. Dette betyr at det vil trolig ikke være mulig å sikre mot flom ved innløpet til kulverten uten at det også bygges flomsikring her, selv om det i fremtiden bygges en større kulvert mellom jernbanelinjen og Oslogata.



Figur 11 Lengdeprofil langs en 4 m bred kulvert med 200-års flom uten og med klimatillegg og stormflo på kote 1

6 Oppsummering

Tilleggsberegninger er utført for å vurdere flomforhold i Veumbekken med potensielle tiltak.

Estimerte flomvannføringer er oppdatert for å ta hensyn til potensielle endringer i dreneringsmønstre i Fredrikstad sentrum i forbindelse med omlegging av jernbanetraséen/Rv.110 og for å ta hensyn til risikoen for tilstopping ved flomavledningstunnelen.

Beregningene viser at den planlagte kanalen har tilstrekkelig kapasitet til å føre en 200-års flom inkludert klimafaktor ved stormflo på kote 1 (1-års stormflo) uten overtopping av kanalbreddene. Når man i beregningen forutsetter at kanalvegene løftes over flomvannstanden, vil vannstanden ved 200-års flom inkludert klimafaktor og stormflo på kote 1,57 (ca. fremtidig 1-års stormflo) ligge 0,45 m over eksisterende terrengnivå. Med de oppdaterte flomforholdene omtalt i denne rapporten er det liten mulighet for reduksjon i dimensjonene til kanalen.

Beregningene viser at vi vil få oversvømmelse av eksisterende terreng ved ca. 50-års flom (20-års med klimaendring) om kulverten erstattes med et åpent bekkeløp med bredde på 3 m. Når man i beregningen forutsetter at kanalvegene løftes over flomvannstanden, vil vannstanden ligge opp til ca. 2,4 m over eksisterende terreng ved 200-års flom inkludert klimafaktor. En så høy terrengheving/flomsikring er ikke praktisk gjennomførbare. I tillegg, vil vannstanden i kanalen skaper problemer ved kulvertinnløpet ovenfor jernbanen, selv om en større kulvert bygges mellom jernbanen og Oslogata.

Vi vil få oversvømmelse av eksisterende terreng ved ca. 200-års flom (50-års med klimaendring) om kulverten erstattes med et åpent bekkeløp med bredde på 4 m. Når man i beregningen forutsetter at kanalvegene løftes over flomvannstanden, vil vannstanden ved 200-års flom inkludert klimafaktor ligge på opp til ca. 0,5 og 1,1 m over eksisterende terreng ved stormflo på henholdsvis kote 1 og 1,57. Vannstanden øverst i kanalen vil ligge opp til ca. 0,6 m over terrengnivået ved Oslogata, noe som betyr at det vil ikke være mulig å føre flomvann som renner ned Holmegata tilbake til kanalen ved denne løsningen. Vannstanden øverst i kanalen vil være opp til bare 0,3 m under det kritiske terrengnivået for flom ovenfor jernbanen. Dette betyr at det vil trolig ikke være mulig å sikre mot flom ved innløpet til kulverten uten at det også bygges flomsikring her, selv om det i fremtiden bygges en større kulvert mellom jernbanelinjen og Oslogata.

Beregningene viser at vi vil få problemer med høy trykkhøyde i kulvert om kulverten erstattes med en ny kulvert med bredde på 3 m. Trykkhøyden i kulverten vil stige over terrengnivå ved ca. 20-50 års flom (10-20 år med klimaendring). Trykkhøyden øverst i den nye kulverten (ved Oslogata) er langt over det kritiske terrengnivået for flom ovenfor jernbanen, og det vil det trolig ikke være mulig i fremtiden å bygge tiltak for å sikre mot flom ved kulvertinnløpet ved denne løsningen.

En kulvert med bredde på 4 m kan føre en 200-års flom uten at trykkhøyde overstiger terrengnivået, men har ikke tilstrekkelig kapasitet til å føre en 200-års flom med klimatillegg. Trykkhøyden øverst i den nye kulverten (ved Oslogata) vil være opp til bare 0,3 m under det kritiske terrengnivået for flom ovenfor jernbanen. Dette betyr at det vil trolig ikke være mulig å sikre mot flom ved innløpet til kulverten uten at det også bygges flomsikring her, selv om det i fremtiden bygges en større kulvert mellom jernbanelinjen og Oslogata

Av de forskjellige løsningene vurdert i denne rapporten, er det bare den løsningen som foreslått i reguleringsplanen som har tilstrekkelig kapasitet til å føre en 200-års flom inkludert klimaendring med stormflo på kote 1 gjennom reguleringsområdet uten oversvømmelse av eksisterende terreng. Det er også det eneste alternativet som kan ta imot flomvann fra nord for Oslogata, og som tilrettelegger for

fremtidig utbedring av flomsituasjonen ovenfor jernbanen uten behov for flomsikring ovenfor jernbanelinjen.

Tabellen nedenfor oppsummerer situasjonen ved hver løsning:

Løsning	Tilstrekkelig kapasitet for 200-års flom+ klima, stormflo på kt.1?	Maks. vanndybde over terreng ved 200-års flom+ klima, stormflo på kt.1,57 (m)	Kan ta imot flomvann fra ovenfor Oslogata?	Tilrettelegge for fremtidig utbedring av kulvertkapasitet nord for Oslogata?
Eksisterende	Nei	-[1]	Nei	Nei
Kanal 6,5 m	Ja	0,45	Ja	Ja
Kanal 3 m	Nei	2,4	Nei	Nei
Kanal 4 m	Nei	1,1	Nei	Eventuelt med flomsikring ovenfor jernbanelinjen
Kulvert 3 m	Nei	-[1]	Nei	Nei
Kulvert 4 m	Nei	0,8	Nei	Eventuelt med flomsikring ovenfor jernbanelinjen

1Aktuell vanndybde over terrengnivå ikke beregnet, men trykkhøyde ligger langt over terrengnivå

Om topp kanalbredder bygges på dagens terrengnivå, vil det imidlertid oppstå oversvømmelse i området ved høy stormflo (ref./2/), uansett hvilken løsning som velges. Som diskutert i ref./2/ bør det vurderes ved detaljprosjektering å bygge terrenget/kantene rundt bekken så høye som praktisk mulig (samtidig som andre behov er ivaretatt) og tilrettelegge kanalkonstruksjonen slik at kantene kan senere heves ved behov ved havnivåstigning. Kanaldesignet kan også optimaliseres i detaljprosjektering (ref./2/), med blant annet å heve underkantene på bruene så mye som mulig.

7 Referanser

1. Norconsult AS (2012) Forprosjekt Veumbekken. Bekkeåpning, byrom og teknisk infrastruktur
2. Norconsult AS (2015) Veumbekken, Vurdering av reguleringsplan for planlagt gjenåpning. Flo- og flomforhold.

Fredrikstad kommune

Overvannsbehandling Veumbekken i Holmegata

Tilstandsvurdering overvannskulvert og vei i Holmegata

Inspeksjon utført i april 2024

Oppdragsnr.: **52306052** Dokumentnr.: **f00_fel_kon_rapp_001** Versjon: **J02** Dato: **2024-05-14**



Norconsult

Oppdragsgiver:	Fredrikstad kommune
Oppdragsgivers kontaktperson:	Prosjektledelse: Joachim Sletvold, Tor Sverre Kolbjørnsvik VA og vei: Tom Arild Hodt og Anders Pettersen-Granli
Rådgiver:	Norconsult Norge AS, Vestfjordgaten 4, NO-1338 Sandvika
Oppdragsleder:	Stig Olsborg
Fagansvarlig:	Ledelse tilstandsvurdering og VA: Jarle André Johansen
Andre nøkkelpersoner:	SHA: Tobias Josefsson Konstruksjon: Eivind Jevne Vei: Tone Bueng Skaldebø Innmålinger: Hogne Opperud

Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent
J02	2024-05-14	For bruk	EivJev	JoLuk	SO
J01	2024-05-14	For bruk	EivJev	JoLuk	SO

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult Norge AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult Norge AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Sammendrag

Overvannskulverten i Holmegata i Fredrikstad ble inspisert 22.april 2024. Den har tidligere blitt inspisert i 2006, 2010, 2014, 2017 og 2020.

Kommunen planlegger separering av avløpet i området samt delvis å gjenåpne kulverten. For å kunne gjennomføre en åpning av kulverten må dagens overløp fra avløpsnettet håndteres og ikke ledes til Veumbekken i åpen kanal.

Tabell 1: Oppsummering av tiltak

Profil	Skade/tilstand	Tiltak	Bør gjøres
240	Ø200/250 spillvannsledning med oppsamling av kvist og røtter	Rengjøring fjerning.	Jevnlig sjekk.
~~530-625~~ *	~~Del av kulvert støpt igjen og bekk lagt i nytt rør~~	~~Undersøke om det vil være behov for å inspisere også denne delen av kulverten.~~	~~Før neste inspeksjon om 5 år.~~
~~618~~ *	~~Ble meldt om utrasing av granittblokker i 2017 – nå er denne delen av kulvertdelen ikke tilgjengelig.~~	~~Undersøke om anbefalt tiltak i 2017 har blitt utført: fjerning av løs stein, samt forskaling, forankring/armering og utstøping av hulrom.~~	~~Innen 1 år.~~
700-800	Fremmedelementer i bunnen av kulverten.	Fjerne slam og fremmedelementer.	1 år, samt jevnlig sjekk.
Generelt	Stein, sedimenter, kvist og røtter i løp	Rengjøring/fjerning	1 år, samt jevnlig sjekk.
Generelt	Profilnummer 0-450: Skader i tak og vegger	Ingen tiltak nødvendig, under forutsetning at denne delen av kulverten er tenkt åpnet.	Dersom denne delen av kulverten ikke er åpnet innen 5 år, anbefales rehabilitering av kulverten for å begrense videre skadeutvikling.
Generelt	Profilnummer 450-800: Skader i tak og vegger	Begrenset mekanisk reparasjon av avskallinger og armeringskorrosjon.	Innen 5 år.
763	Sprekker i vegg under bru	Forsterkning	Samtidig med begrenset mekanisk reparasjon

* Del av kulvert er støpt igjen og er ikke inspisert. Det forutsettes at dette er permanent, og at det ikke vil være behov for å følge opp tilstand i denne delen i framtiden.

Innhold

1 Innledning 5

2 Generell informasjon om kulverten 6

3 Tilstandsbeskrivelse 7

3.1 Vegger 7

3.2 Tak 9

3.3 VA 20

3.4 Veioverflate i kulverttrase 33

4 Anbefalte tiltak 45

4.1 Vurdering av tiltak på betongkonstruksjoner 46

5 Oversikt over skader 47

6 Plantegninger som viser Profilnummer 52

7 Vedlegg 56

1 Innledning

Overvannskulverten i Holmegata i Fredrikstad har blitt jevnlig inspisert (2006, 2010, 2014, 2017 og 2020) fra utløpet i Vesterelva og opp til bekkeinntaket for Veumbekken like oppstrøms for jernbanen.

I 2019-2020 ble deler av bekken lagt om rundt boligutbyggingen på gamle Fredrikstad stadion. Bekken har blitt lagt i nytt stålrør med maurprofil (se Bilde 32, Bilde 33 og Figur 4) Det forutsettes at den gamle delen av kulverten er permanent støpt igjen/tatt ut av drift, og at det ikke vil være behov for inspeksjon av denne i framtiden. Kulverten for øvrig ble inspisert i sin helhet.

Kulverten ble inspisert på nytt den 22.april 2024 for å kartlegge utvikling av skader og eventuelle nye skader som har oppstått siden forrige inspeksjon i 2020. Kummer, tilkoblinger og kryssende anlegg ble også registrert. Inspeksjon ble utført av Norconsult v/ Eivind Rø Jevne og Jarle André Johansen. Fredrikstad kommune hadde hjelpemannskap på overflaten som sørget for tilkomst, trafikksikring og nødvendig ekstra nødhjelpsutstyr.

Rapporten viser historikken for inspeksjonene som er utført i 2006, 2010, 2014, 2017, 2020 og nå i 2024.

Kommunen vurderer separering av avløp i området, samt delvis gjenåpne kulverten som er det gamle løpet for Veumbekken. For å kunne gjennomføre en åpning av kulverten så må dagens spillvannsutløp til kulverten fjernes og overløp forlenges ut til Vesterelva. I en lengre horisont skal alle avløpsfellesanlegg separeres.

2 Generell informasjon om kulverten

- **Profil 0-480:** Jevnt fall. Ca 1,5m takhøyde.
- **Profil 0-260:** Ca 3m bred. Betong i gulv, tak og vegg.
- **Profil 260-540:** Ca 2,5m bred. Stablestein langs vegger, betong i tak og tregulv.
- **Profil 480-800:** Ca 2m høyde.
- **Profil 540-625:** Tidligere kulvert lagt om i stålrør i 2019-2020 (Maurprofil).
- **Profil 625-800:** Betong i tak og vegger med unntak av stablestein under veg og jernbane mellom profil ca 750-780))
- **Profil 660-780:** Antatt ikke bunn i kulvert. Lite fall og mye stillestående vann (til over knærne).

3 Tilstandsbeskrivelse

3.1 Vegger

Fullstendig oversikt over skader registrert i 2006, 2014, 2017, 2020 og 2024 er vist i Tabell 3. Anbefalte tiltak er vist i Tabell 2.

Det er registrert noen få betongskader i vegger. De fleste skyldes armeringskorrosjon pga. liten overdekning.

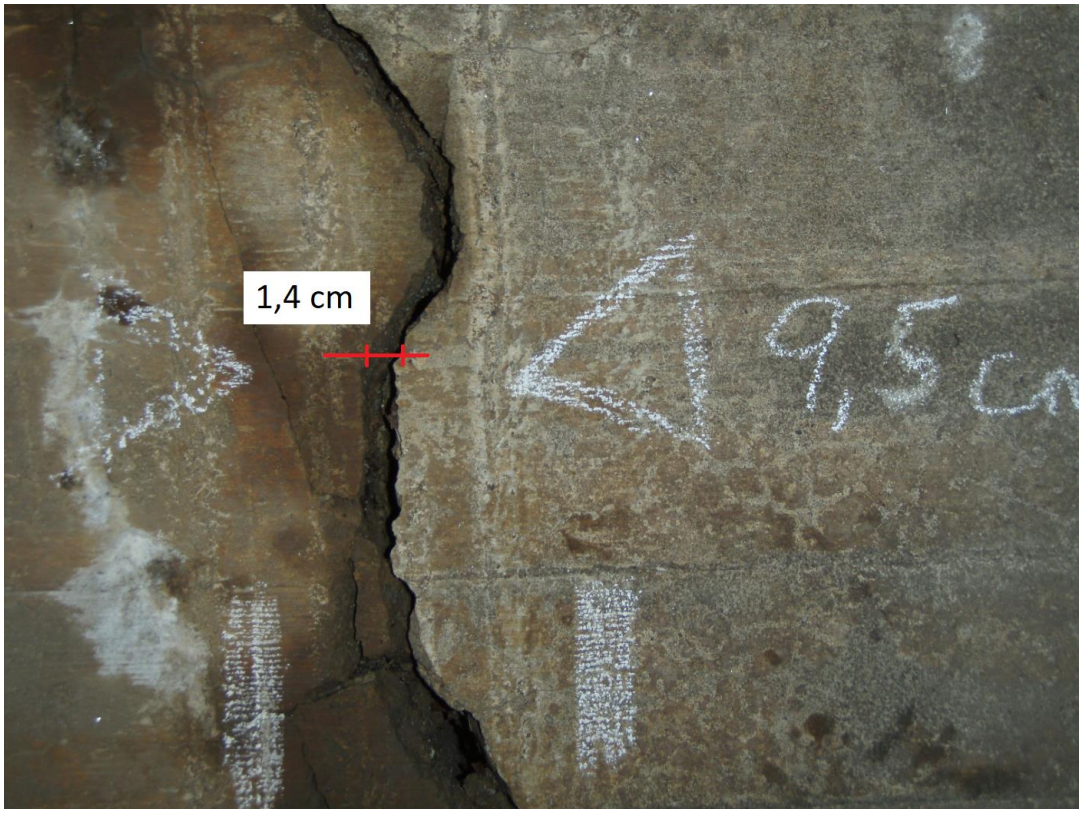
I 2017 ble det registrert utrasing ved profil 618, og det ble anbefalt utbedring. Denne delen av kulverten er nå ikke tilgjengelig, og det anbefales å undersøke om dette har blitt utbedret.

Ved profil 763 er det store vertikale sprekker i nærheten av bruene som går over kulverten. Sprekkene har sannsynligvis oppstått pga. setninger i grunnen som følge av laster fra bru og trafikk. Disse sprekkene ble registrert både i 2014 og i 2017. I 2017 ble det gjort innmålinger og tegnet med kritt på veggen slik at utviklingen kan følges, dette er vist på Bilde 1 og Bilde 2. I 2020 var krittet vasket bort. Det ble likevel gjort en innmåling, og studier av bilder fra 2017 og 2020 viser at sprekken ikke har blitt noe større. Mål tatt i 2020 er vist på Bilde 1 og Bilde 2. Hele sprekken er vist på Bilde 3 og Bilde 4.

Inspeksjonen utført i 2024 viser lite utvikling av skaden sammenlignet med det som er avdekket i 2020. Se Bilde 4 og Bilde 5.



Bilde 1: Sprekk nede – bilde fra 2017 – innmåling fra 2020



Bilde 2: Sprekk oppe – bilde fra 2017 – innmåling fra 2020



Bilde 3: Sprekk ved profil 763 i 2017 og 2020



Bilde 4 (til venstre): Skader ved profil 763 i 2024. Bilde 5 (til høyre) fra 2020.

3.2 Tak

Fullstendig oversikt over skader registrert i 2006, 2014, 2017, 2020 og 2024 er vist i Tabell 3. Anbefalte tiltak er vist i Tabell 2.

Taket i kulverten har en del skader i form av bom og avskalling med blottlagt korrodert armering med tverrsnittsreduksjon. Noen få enkeltjern er rustet tvers av. Enkelte områder har større omfang av skader, eksempelvis ved profil 392-408, 467-479, og 765-800.

Hovedandelen av skadene er lokalisert i nærheten av støpeskjøter og skyldes en kombinasjon av liten overdekning, steinreir, støpefeil og lekkasje i støpeskjøter. Korrosjon har sannsynligvis oppstått som følge av karbonatisering av betongen, stedvis kombinert med kloridholdig vann.

Noen skader har hatt tydelig utvikling tidligere, men lite siden forrige inspeksjon. Eksempelvis som vist på Bilde 9 - Bilde 10 - Bilde 11.

Enkelte skader som tidligere har hatt liten utvikling, har det vært videre skadeutvikling siden forrige inspeksjon, ref. Bilde 12 - Bilde 13, Bilde 14 - Bilde 15 og Bilde 17 - Bilde 18.

En del områder av taket har relativt langt utviklede skader, eksempelvis som vist i Bilde 19 og Bilde 20. Ref. Bilde 19 er det stor tverrsnittsreduksjon på jern flere steder pga. armeringskorrosjon.



Bilde 6: Skader ved profil 1 i 2014



Bilde 7: Skader ved profil 1 i 2020 – ny avskalling sammenlignet med i 2014



Bilde 8: Profil 175 – Økt omfang av avskallinger sammenlignet med forrige inspeksjon.



Bilde 9: Skader ved profil 326 i 2014



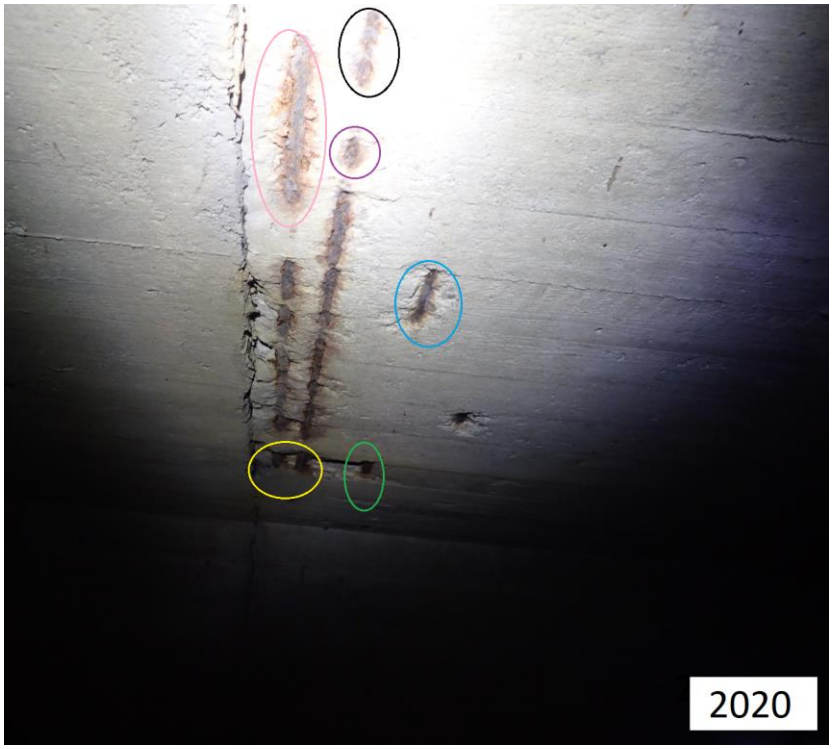
Bilde 10: Skader ved profil 326 i 2020 – økt skadeomfang sammenlignet med i 2014. Brudd i enkelte jern i motsetning til i 2014 og 2017.



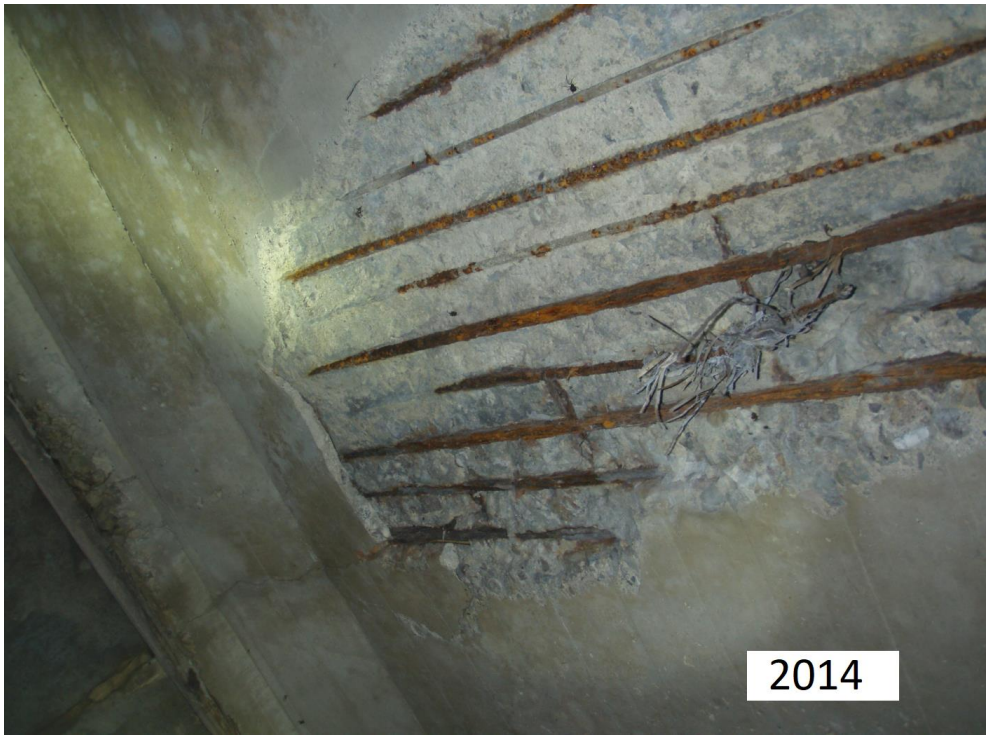
Bilde 11: Skader ved profil 326 i 2024 - Ikke vesentlig utvikling siden 2020.



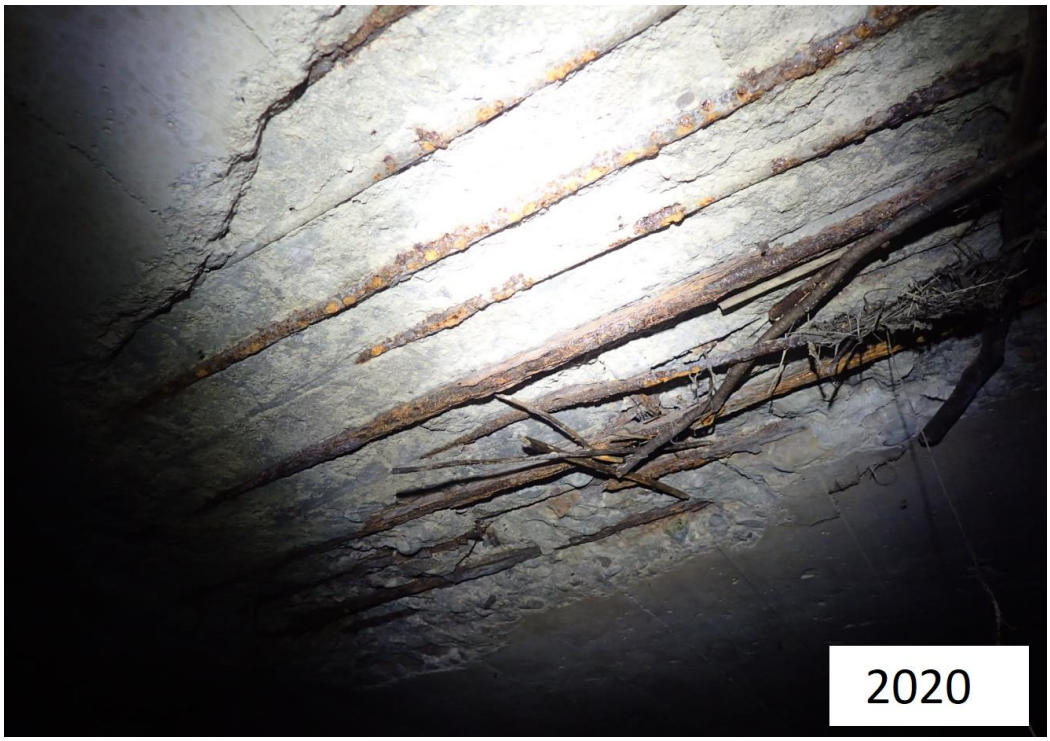
Bilde 12: Skader ved profil 237 i 2014



Bilde 13: Skader ved profil 237 i 2020 – ingen synlig skadeutvikling sammenlignet med i 2014



Bilde 14: Skader ved profil 392,5 i 2014



Bilde 15: Skader ved profil 392,5 i 2020 – fremdeles 9 synlige jern, liten skadeutvikling



Bilde 16: Skader ved profil 392,5. Noe økt omfang av blottlagte jern.



Bilde 17: Skader ved profil 447,3 i 2017



Bilde 18: Skader ved profil 447,3 i 2020 – ingen synlig skadeutvikling sammenlignet med i 2014



Bilde 19: Profilnummer 780 - Flere jern med stor tverrsnittsreduksjon.



Bilde 20: Skader i tak ved profil 740.

3.3 VA

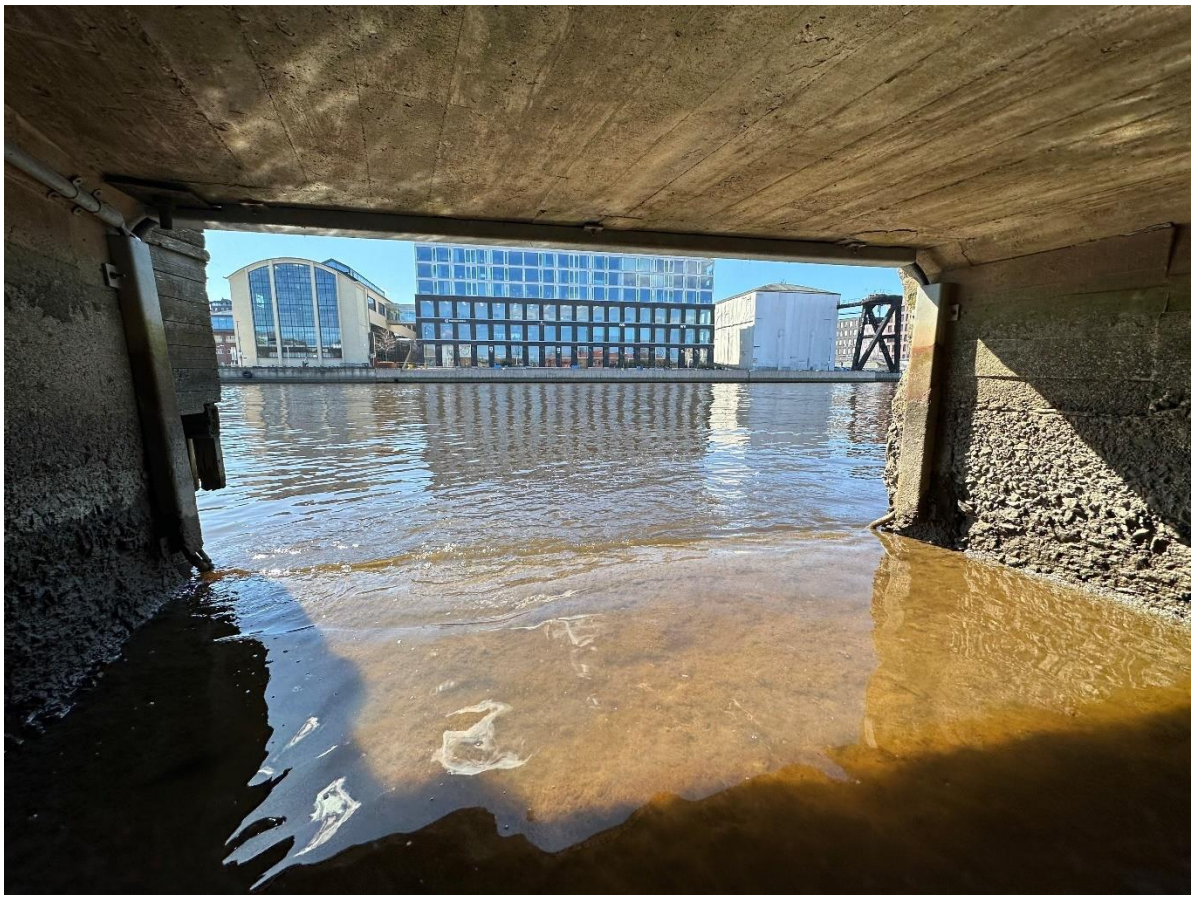
I forbindelse med VA anlegget er det følgende bemerkninger:

- Profil 0: Utløp til Vesterelva med tilsig av fremmedelementer
- Profil 90: Kryssende VA-anlegg og kabler ved Borgata (VL160/225).
- Profil 120: Antatt kryssende VA-anlegg (mulig pumpeledning fra Borgata PS)
- Profil 130: Antatt kryssende VA-anlegg og kabler (VA ledning ikke registrert)
- Profil 170: Antatt kryssende VA-anlegg og kabler (VA ledning ikke registret at den krysser kulvert)
- Profil 180: Kryssende VA-anlegg og kabler ved Seierstasgate (VL160)
- Profil 240: Kryssende VA-anlegg i bunn av kulvert med to kommunale overløp ved Huths gate).
- Profil 260: Spillvanninnstikk fra flermannsbolig (kommentert for å belyse separeringsbehov ved åpning av bekk).
- Profil 430: Kryssende VA-anlegg i Oslogata (VL300).
- Profil 440: Kommunalt overløp fra Oslogata og Bjørndalen.
- Profil 490: Kommunalt overløp (AFO550) fra Oredalen (overløp ved Kiwi).
- Profil 700-780: Mye slam og fremmedelementer i bunnen av kulverten. Høy vannstand og lite fall.
- Profil 800: Kommunale overløp (AFO 400 overløp og AFO800 nødoverløp)

Generell bemerkning: Det er mange mindre innstikk i kulvert. Avløpsledninger fra sluk og drensledninger, overløp og mulig noen direkte utslippsledning for avløp. Det er også flere kryssende VA-anlegg og kabelanlegg. De kryssende VA-anleggene er vist i etterfølgende bilder.

Profil 0:

Utløp til Vesterelva. Det ble observert tilsig av fremmedelementer fra kulverten og ut i elva.



Bilde 21: Utløp til Vesterelva

Profil 90:

VA-anlegg (VL160/225) i Borgata. Ved flom kan det akkumuleres kvister og røtter på oversiden.



Bilde 22: Kryssende VA-anlegg

Profil 120

Antatt VA anlegg i taket (PVC). Mulig pumpeledning fra Borgata PS, men ligger noe lenger sør enn hva som vises i Gemini.



Bilde 23: Kryssende VA-anlegg

Profil 130:

Antatt VA-anlegg midt i kulvert. Ved flom kan det akkumuleres kvister og røtter på oversiden. Ledning ikke registret i Gemini.



Bilde 24: Kryssende VA-anlegg

Profil 170

Antatt VA og kabler ved Seierstensgata. VA anlegg er i PVC. Kryssing vises ikke i Gemini, men antatt AF200 fra kum 59713 til 4863.



Bilde 25: Kryssende VA-anlegg

Profil 180:

VA (VL160) og kabler ved Seierstensgata. Ved flom kan det akkumuleres kvister og røtter på oversiden.



Bilde 26: Kryssende VA-anlegg

Profil 240:

VA-anlegg (AF200/250) i bunn av kulvert ved Huths gate. Oppsamling av kvister, røtter og avløpsrester, se Bilde 27. Bør fjernes for å ikke over tid akkumulere så mange fremmedelementer at det fører til skade på kryssende infrastruktur eller begrenset kapasitet i kulverten (struping).

Bilde viser også dagens to kommunale overløp til kulverten.



Bilde 27: Oppsamling av kvist, røtter og avløpsrester ved spillvannsledning (Øverste bilde 2020, nederste bilde 2024). Bildene viser også to kommunale overløp ved Huths gate

Profil 260:

Ved profil 260 kommer det fra vest inn et spillvannsstikk fra en flermannsbolig som ser ut til å ha høy aktivitet. Dette kommenteres kun for å belyse et av separeringstiltakene som må utføres dersom det vurderes å gjenåpne bekkeløpet.



Bilde 28: Utløp spillvann fra flermannsbolig ved profil 260 (bilde fra 2020).

Profil 430:

VA-anlegg (VL300) ved Oslogata.



Bilde 29: Kryssende VA-anlegg

Profil 440:

Kommunalt overløp (AFO600) fra Oslogata og Borredalen.



Bilde 30: Kommunalt overløp fra Oslogata og Borredalen

Profil 490:

Kommunalt overløp (AFO550) fra Oredalen (overløp ved Kiwi).



Bilde 31: Kommunalt overløp fra Oredalen (overløp ved Kiwi)

Profil 540-625:

Kulvert omlagt i 2020 i forbindelse med utbygging av den gamle stadiontomta.



Bilde 32: Innløp i omlegging av kulvert gjennom maulprofilrør i stål



Bilde 33: Utløp nytt stålrør

Profil 660 - 780

Ved profil 700-800 er det mye slam og fremmedelementer i bunnen av kulverten. Antageligvis er det ikke bunn på kulverten. Vann til over knærne, selv med liten vannføring i kulvert. Kulverten har ikke/begrenset fall.



Bilde 34: Oppsamling av fremmedelementer (bla en sykkel). Sykkelen også observert på bilder fra 2020

Profil 800

Kommunale overløp (AFO 400 overløp og AFO800 nødoverløp)



Bilde 35: Kommunalt overløp og nødoverløp

3.4 Veioverflate i kulverttrase

Tilstandsvurderingen av veioverflate ble utført 2023-12-20.

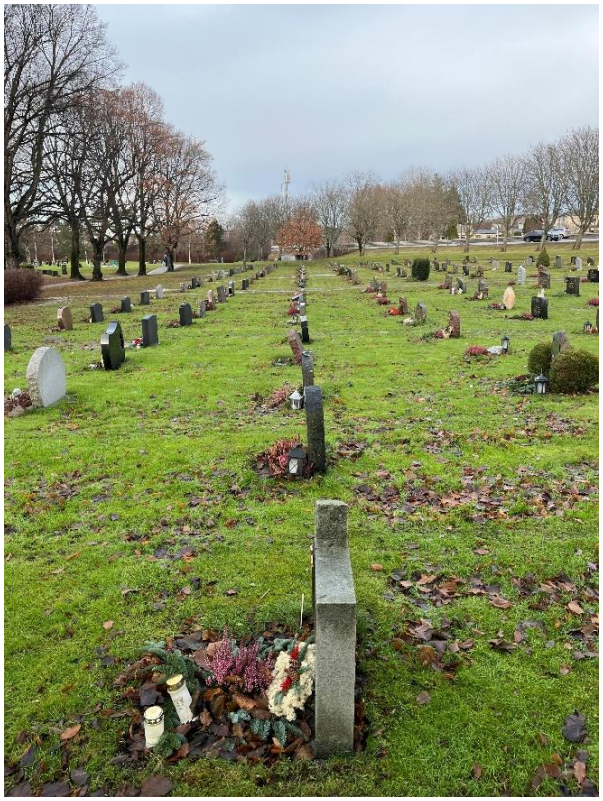
Fra start av kulvert og ved kryssing under jernbanen og Rv. 110 er ingen spesielle setninger å se. Gjennom kulverten under jernbanen ser det ut som betongdekke som er dekket av tilrent grus. Gjennom kulverten for kryssing av Rv. 110 er det betongdekke og ingen tegn til setninger.

På sørsiden av veikryssingen (innfartsåra) er det setning i asfalten og dårlig asfaltdekke.



Bilde 36: Setning i asfalten på sørsiden av innfartsåra.

Trasè over gravlund er noe ujevn, men antas å være normal tilstand. Kum plassering i enden av gravlund mot kulvert ligger i et lavpunkt. Usikkert om dette skyldes setninger eller normal terrengarrondering.



Bilde 37: Gravlund i retning mot Rv. 110



Bilde 38: Kumlokk i lavpunkt gravlund

Trasè fra Holmegata og mot Erik Madsens vei er det i fortauet dårlig asfalt og mulig tegn på setninger.



Bilde 39: Fortausareal mot Holmegata

Videre ned Holmegata ser det ut til å være ganske nylagt asfalt. Frem til forbi Glommens gate er det ingen tegn til setninger eller dårlig asfalt. Derfra og ned er det noen mindre krakeleringer og setninger som vist på bilder.



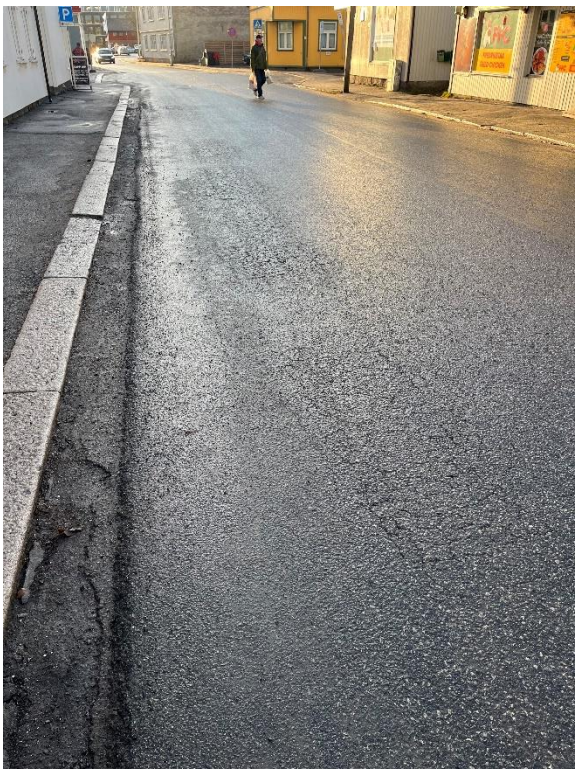


Bilde 40: Mindre setning oppstrøms kum før Huths gate





























Bilde 41: På hver side av kulvert ut i Vesterelva er det setninger.



Synkehull på elvepromenaden

Bilde 42: I mars 2024 ble det utført utbedringer av setningsskader ved bryggen foran Trosvikstranda 11A.

Haste befaring 2024-01-25

2024-01-25 ble det utført en tilstandsvurdering av vei og kulvert etter oppstått skade i Holmegata. Dekke hadde sprekt opp og det var tydelige skader i asfalten. Det vises til rapport:
f00_fel_kon_rapp_002_Tilstandsvurdering etter oppstått skade i Holmegata 2024-01-25

Det ser ut til at skadene har oppstått på samme sted mellom Seierstensgata og Huths gate som befaringen i 2023-12-20 viser.



Bilde 43: Bilder mellom Seierstensgata og Huths gate tatt 2023-12-20



Bilde 44: Bilder mellom Seierstensgata og Huths gate tatt 2024-01-25.

Kulverten ble frigravd når overbygningen til veien ble reparert. Det ble da avdekket at det er svært liten overdekning over kulverten. Dårlig drenering av asfalten og utførelse i overgangen fra kulverten og overbygningen før dekke legges kan gjøre at dekke sprekker opp.

Før reetablering bør det gjøres en vurdering av asfaltdekke på kulvert og overgang overbygning/kulvert for å sikre at dekke/overbygningen ikke sprekker opp i fremtiden.



Bilde 45: Avdekket kulverttak mellom Seierstensgata og Huths gate. Bilde tatt 2024-02-01.

Sammendrag / konklusjon veioverflate

Holmegata fra Borggata til Rv. 110 ser ut til å ha et forholdvis nytt asfaltdekke. På strekningen sørover mot Glommens gate ser veidekke helt og fint ut, mens det videre nedover er noen skader som kan skyldes både dårlig utførelse av nytt asfaltdekke eller at det skjer noe i grunnen under veibanen.

Se vedlegg:

- Skisse 1
- Skisse 2.

4 Anbefalte tiltak

Anbefalte tiltak er vist i Tabell 2.

Tabell 2: Anbefalte tiltak

Profil	Skade/tilstand	Tiltak	Bør gjøres
240	Ø200/250 spillvannsledning med oppsamling av kvist og røtter	Rengjøring fjerning.	Jevnlig sjekk.
~~530-625~~ *	~~Del av kulvert støpt igjen og bekk lagt i nytt rør~~	~~Undersøke om det vil være behov for å inspisere også denne delen av kulverten.~~	~~Før neste inspeksjon om 5 år.~~
~~618~~ *	~~Ble meldt om utrasing av granittblokker i 2017 – nå er denne delen av kulvertdelen ikke tilgjengelig.~~	~~Undersøke om anbefalt tiltak i 2017 har blitt utført: fjerning av løs stein, samt forskaling, forankring/armering og utstøping av hulrom.~~	~~Innen 1 år.~~
700-800	Fremmedelementer i bunnen av kulverten.	Fjerne slam og fremmedelementer.	1 år, samt jevnlig sjekk.
Generelt	Stein, sedimenter, kvist og røtter i løp	Rengjøring/fjerning	1 år, samt jevnlig sjekk.
Generelt	Profilnummer 0-450: Skader i tak og vegger	Ingen tiltak nødvendig, under forutsetning at denne delen av kulverten er tenkt åpnet.	Dersom denne delen av kulverten ikke er åpnet innen 5 år, anbefales rehabilitering av kulverten for å begrense videre skadeutvikling.
Generelt	Profilnummer 450-800: Skader i tak og vegger	Begrenset mekanisk reparasjon av avskallinger og armeringskorrosjon.	Innen 5 år.
763	Sprekker i vegg under bru	Forsterkning	Samtidig med begrenset mekanisk reparasjon

* Del av kulvert er støpt igjen og er ikke inspisert. Det forutsettes at dette er permanent, og at det ikke vil være behov for å følge opp tilstand i denne delen i framtiden.

4.1 Vurdering av tiltak på betongkonstruksjoner

Med tanke på framtidig bruk, bør skader i del av kulvert med profil 440-800 utbedres (i form av begrenset mekanisk reparasjon) innen 5 år. Dette er basert på en vurdering av kost/nytte ved å gjennomføre tiltak på konstruksjoner nå (og da forhindre videre skadeutvikling), sammenlignet med å utsette investering, men at skader får utvikle seg videre. Dette er også basert på at det er nødvendig å stanse skadeutvikling mens bæreevne er nær opprinnelig.

Begrenset mekanisk reparasjon innebærer meisling av betong slik at karbonatisert betong fjernes og at korrodert armering frilegges. Det må meisles minimum 20 mm bak armering. Skadet og korrodert armering fjernes. Fjernet betong erstattes så med reparasjonsmørtel. Utbedringstiltaket må i likhet med tiltak på sprekk/setningsskade detaljprosjekteres, og beste utbedringsmetode må vurderes mht. praktisk gjennomførbarhet.

Sprekk/setningsskader i profil 763 anbefales forsterket samtidig som øvrige skader i denne delen av kulverten utbedres. Forsterkningstiltaket kan eksempelvis innebære kappestøp over sprekkene, som forankres i eksisterende konstruksjon på hver side av sprekkene og forhindre/redusere videre utvikling av sprekker. Tiltaket må detaljprosjekteres.

For deler av kulvert med profilnummer 0-440, er det ikke lagt opp til tiltak nå, ettersom denne delen er tenkt åpnet. Dersom denne delen av kulverten ikke er åpnet innen 5 år (eller at det enda ikke er tatt beslutning om åpning), anbefales det at denne delen av kulverten utbedres på samme metode som beskrevet over for profil nr. 440-800.

5 Oversikt over skader

Tabellen nedenfor ble utarbeidet i 2006, og har blitt oppdatert på følgende måte:

- Observasjoner fra 2006 har svart skrift
- Observasjoner fra 2014 har rød skrift
- Observasjoner fra 2017 er markert gult
- Observasjoner fra 2020 er markert grønt. Del av kulvert som er støpt igjen er markert grått.
- Observasjoner fra 2024 er markert i rosa. Det er jevnt over utvikling av skader i noen grad de fleste steder. Det er i hovedsak snakk om samme type skader som observert fra tidligere, og utvikling av nye skader (i 2024) ved allerede registrerte skadeområder, er derfor ikke listet for alle steder i tabellen under.

Profil nr. angir antall meter fra utløp av kulvert i Vesterelva.

Tabell 3: Registrerte skader

Profil nr.	Sted	Beskrivelse
0		Utløp av kulvert i Vesterelva
0 →	Bunn	Støpt bunnplate/ gulv. Ujevn og ru overflate.
0 →	Vegger	Forvitring av betong 5 mm av yttersjikt, is-slitasje, stripe 30 cm opp fra bunn.
1	Tak	Rustsprengning. 4 stk. armeringsjern synlig i ca. 2 m lengde. Bom har falt ned og blottlagt mer armering. Videre utvikling i avskallinger og blottlegging av armering.
6	Tak	Stygg utstøping. Deler av armering synlig.
10	Tak	1 stk. arm. Synlig. L=30 cm.
12	Tak	6 arm. Synlig. Vestside. L = 10 – 30 cm
14	Tak	7 arm. Synlig. L = 0,5 -2 m
16	Tak	Flere småstykker av arm. Synlig
6-20	Tak	Videre utvikling av avskallinger og blottlegging av armering, ca. 10% økt omfang.
23	Tak	1 arm. Synlig
25	Tak	(Pigget hull i tak, nedsatt ca. 200 mm rørstump.) Frihogget arm. Glatt 20 mm c/c 23 cm. Lite rust, liten/ ingen tverrsnittreduksjon
28	Tak	Målt overdekning 25 – 30 mm, enkelte steder 20 mm. Arm. Tverrsnitt: 20 mm.
30	Tak	(Iflg. Kart kum 15635). Pigget hull på vestside av kum. D=5 cm. Synlig langsgående armering. D = 20 mm. Ikke rust.
33,3	Tak	Synlig arm. L = 30 cm rett nedstrøms fuge
40	Tak	Ett jern er blottlagt i to punkter
45	Tak	Tverrgående riss i tak. Antagelig svinn
46	Tak	1 synlig arm. L= 1 m
47	Tak	Hull boret/ pigget i tak Ø ca. 10 cm
47		Kum som ikke er vist på kart. (Det er ikke kum nr. 15635 som iflg. Kartet ligger på profil 30.)
50	Tak	Ett jern er blottlagt i to punkter
76	Tak	Ett jern er blottlagt i ca. 1 m
80	Tak	Skade i tak ved fuge. 30 x 30 cm. Armering synlig.
81,5	Tak	Arm. 2 stk. synlig. L = 10 + 30 cm.
92	Tak	Punkter med steinreir

Profil nr.	Sted	Beskrivelse
94		Kum 15861
94,5	Tak	1 armering blottlagt i tak. L = 1,0 m. Tverrsnittsreduksjon ca. 10%. Sprekker med fuktgjennomgang.
100	Tak	Avskallinger med blottlagt armering ved rør
104		Fuge med fuktgjennomgang. Bom og avskalling ved tre jern.
105	Tak	1 armering synlig L = 10 cm. L = 0,5 m
127		Fuge med fuktgjennomgang.
127	Tak	2 armering synlig. L = 40 + 15 cm sydside av fugen. L = 1,0 m + 0,5 m.
127	Tak	1 armering synlig L = 10 cm. Tverrsnittred. 20 – 50 % L = 0,5 m.
129	Tak	3 – 4 armering synlig. Kun småstykker synlig
132-135	Tak	Småstykker av armering synlig. Til sammen ca. 30 stk.
134,5		Kum 15860
150,6	Tak	Fuge med fuktgjennomgang. 1 armering synlig rett oppstrøms fuge. L = 30 cm. Tverrsnittsreduksjon = 10 %.
152	Tak	Ca. 7 stk. armering synlig. Småstykker. Tverrsnittsred. 10 – 20%
158,5	Tak	Ca. 5 stk. armering synlig. Småstykker. Tverrsnittred. 10 %
161,5	Tak	Ca. 4 stk armering synlig. Småstykker. Tverrsnittred. 10 %
162	Tak	Støpeskjøt/ riss. Kalkutfelling
167,2	Tak	Fuge med bitumen. 1 armering synlig ved østvegg. L = 20 cm
170,5	Tak	Forskalingen er bøyd opp i en langsgående spiss oppunder tak. Langs toppunktet av spissen er 5 armeringsjern synlig. Senteravstand på armering 12 cm.
174- 175	Tak	4 stk armering synlig i lengde 10 – 40 cm. 8 stk armering synlig i lengde 10 – 80 cm. Ca. 15 stk armering synlig i lengde 10-100 cm.
175,3	Tak	Kum 15859
175,5 -177	Tak	13 stk. armering synlig. L = 10 – 200 cm. Tverrsnittred. 10 – 20 %. Ø16 c 12 – 13 cm.
177	Tak og vegg	Synlig armeringsjern i hele takets bredde med sprekker ned på veggene.
190,5	Tak	Fuge. 2 stk. armering synlig. L = 30 – 40 cm
202	Tak	4 stk. armering synlig i steinreir midt på taket. C 11 – 12 cm. Antar 16 mm armering.
210,5	Tak	Rustsprengning. 5 stk. armering synlig i 10 – 40 cm lengde
213- 214	Tak	6 stk. armering synlig langs hele kulvertbredden. C 11 – 12 cm. Tverrsnittred. 10 – 30 cm.
214		(Fuge)
215,5	Tak	1 armering synlig to steder L = 100 + 15 cm. 3 arm. synlig. L = 10-100 cm
215,8		Kum 15858
216	Tak	2 stk. armering synlig. L = 20 cm. 2 stk. arm. synlig. L = 20 cm + 100 cm
219	Tak	5 stk. armering synlig i småstykker. Tverrsnittred. Ca. 10 %.
237	Tak	2 stk. armering synlig i nesten hele kulvertbredden. Tverrsnittred. 40 %.
238	Tak	3 stk armering delvis synlig ved vestsiden.
240	Bunn	Ansamling av kvister og røtter ved Ø200/250 spillvannsledning Ansamling av kvister og røtter ved Ø200/250 spillvannsledning
256,6		Kum 59263.

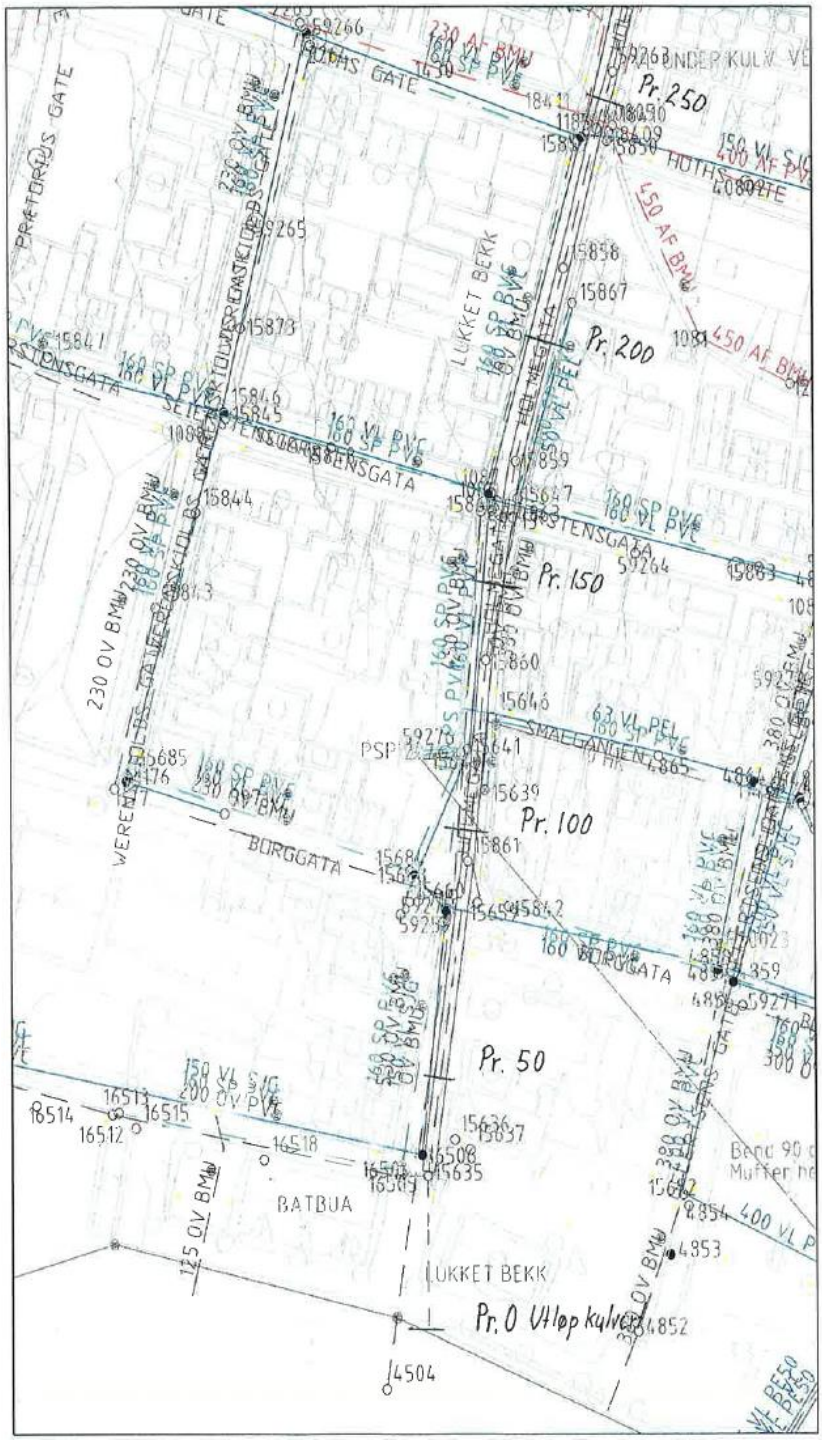
Profil nr.	Sted	Beskrivelse
		Overgang fra støpte vegger til granittmurvegger, videre fra betonggulv til tregulv. Bredde kulvert nedstrøms kum = 3,22.
258,5	Tak	Fuge. 2 stk. armering synlig i nesten hele bredden.
281	Tak	6 stk. armering synlig ved støpeskjøt i tak. Bredde 43 cm. Opprinnelig Ø = 16 mm. Sterk korrosjon. Ett av armeringsjernene har gjenværende Ø = 3 mm.
299	Tak	1 stk. armering synlig. L = 50 cm. Tverrsnittred. 20 -30 %.
301?		Kum nr. 2249. Profilnummer ikke notert. Iflg. kart profil 301.
310 -	Bunn	Svakt buet bunn opp på midten. dH = 10 cm.
316	Tak	7 stk. armering i bæreretning synlig. Sterkt korrodert. Ø min. 5 mm. 1 stk. langsgående fordelingsarmering rustet av. Fuktgjennomgang i taket. Bom har falt ned og blottlagt større andel av armering.
326	Tak	3 stk. armering synlig. Gjenstående Ø = 4 mm. Brudd i to armeringsjern pga. korrosjon.
336,5	Tak	3 stk. armering synlig. L = 60 cm. Opprinnelig Ø = 16 mm. Gjenværende Ø = 7 mm.
~~340,7~~ 337	Tak	3 stk. armering synlig i bæreretning. Mye rust.
350	Tak	4(tidligere registrert 1) stk. armering synlig ved sprekk/støpeskjøt. Avskalling 1 cm sprang i høyde. Sprekk over hele takbredden.
361	Tak	3 synlige armeringsjern
363	Tak	Flere små steinreir. 7 punkter på armeringen er synlig.
381	Tak	1 stk. armering synlig. Tverrsnittred. ca. 30 %
392,5	Tak	Rustsprengning. 60 cm langt flak. Stor bom har løsnet. Brudd i et armeringsjern. Samme tverrsnitt på armering som målt i 2006. 9 synlige jern i 2014, 2017 og 2020. Noe økt omfang på blottlagte jern i 2024.
394	Tak	Liten bom pga armeringskorrosjon. Lik i 2020 som i 2014.
401	Tak	5 stk. armering synlig i ca. 1,5 m bredde. Mye rust. Tverrsnittred. ca. 40 %. Skade ukarm også ved kumåpning. Antall synlige jern økt til ca. 15 i 2014. Ca. 15 også i 2020.
402		Kum antar 58879. Iflg. kartet ligger senter kulvert 3,5 m vest for denne. Bredde kulvert 2, 47m.
407,6	Tak	8 stk. armering synlig, sterkt korrodert. Gjenværende tverrsnitt svært lite, 2 stk. er rustet helt av. Armeringen ligger imidlertid svært tett, anslagsvis 6 cm. Tykkelse av takplate ved kum i pr. 402 ble målt til 27 cm. Terrengoverdekningen er 75 cm.
408	Tak	Fuge/ skjøt/ sprekk
415	Tak	Bom og avskalling med synlig armering
418	Tak	Avskalling rustsprengning
420,5	Tak	Sprekk, svinn, 1mm sprekkvidde målt på merket område.
426	Tak	Avskalling med 6 synlige armeringsjern og noe bom.
427,3 vest, 428,7 øst	Tak	400 mm vannledning er lagt på skrå gjennom takplaten. 13 stk. armeringsjern i uk. plate er kappet over en lengde langs kulverten på 1,1 m. Det ser ut til å være annenhver Ø 12 og Ø 16 mm.
432	Bunn	Gulvplank løftet ca. 10 cm opp på midten. Enkelt planke ligger 3 cm opp.
433	Tak	1 stk. armering synlig. L = 80 cm. I tillegg er 2 stk. armering synlig i punkter.
434	Tak	1 stk. armering synlig. L = 30 cm
442	Kum	Sprekk i betong i utsparing for kum

Profil nr.	Sted	Beskrivelse
445	Tak	1 stk. armering synlig i et punkt.
447,3	Tak	9 stk. armering synlig. Senteravst. ca. 9 cm
448,8	Tak	1 stk armering synlig. L = 20 cm.
454,3	Tak	Rustsprengning, bom l x b = 40 x 60 cm
457,8	Tak	Sprekk målt til 0,4mm sprekkvidde ved merket område.
464	Tak	Rustsprengning 40 x 40 cm
466	Tak	Sprekk, svinn. Rustsprengning, avflaking hele kulvertbredden l = 20 cm.
467-479	Tak	Flere avflakinger, armering blottlagt, iflg. foto anslagsvis 30 armeringsjern.
479,4		Sprang i takplate, 33 cm opp. Blottlagt armeringsjern i underkant av sprang.
486,8	Tak	1 stk armering synlig i punkt. 1 stk. armering frilagt foran hugget hull.
500	Tak	Sprekk, svinn Målt til 0,8mm sprekkvidde
501		Sving, bue mot venstre, vestover sett motstrøms. Profilering fortsetter på vestsiden.
500-502	Tak	Avskalling ved vestsiden. 8 stk. armering synlig. L = 20 cm.
509	Tak	Rustsprengning, avflaking 30 x 30 cm. Armering synlig i 10 cm lengde. 7 synlige jern.
510		Slutt sving, bue.
510	Tak	Armering synlig i 10 cm lengde
510,5	Tak	Rustsprengning, avflaking 40 x 40 cm og 80 x 80 cm.
511	Tak	Hull i senter kanal. Ø = 15 cm
511,5?	Tak	Rustsprengning, avflaking 50 x 50 cm
513		Kum. Beliggenhet? Utenfor Holmegata
515,5	Tak	15 cm hull hogget gjennom tak. (Rød peanøttpose i hullet)
Ca. 516	Tak	Sprekk i tak
516	Tak	Rustsprengning, avflaking l = 30 cm
519	Tak	Ca. 7 stk. armering synlig. Småstykker.
540	Tak	Enkelte blottlagte jern i sprang mellom betong og stålprofiler
540-625		Ikke inspisert i 2020. Kulvert støpt igjen og bekk lagt i nytt rør.
539,4	Tak	Sprekk med lekkasje målte 1,4mm sprekkvidde. Armering synlig langs sprekk.
557	Tak	Avskalling med 4 synlige armeringsjern
563	Tak	Rustsprengning, avflaking 70 x 70 cm
575	Bunn	Svakt buet bunn opp på midten. dH = 10 cm.
581	Kum	Kum. Beliggenhet? Støpeskjøt med lekkasje ved kumpunkt. Synlig armering som korroderer.
581 - 583	Tak	Rustsprengning, avflakinger. 7 stk. armering synlig. Nedre halvdel av ståltverrsnittet rustet bort.
586,5	Tak	Rustsprengning, avflaking 30 x 50 cm.
585,5	Tak	Rustsprengning, avflaking b = 80, l = 50cm
589	Tak	Rustsprengning, avflaking Ø = 30 cm.
590	Bunn	Busk + steiner ligger på bunn
592-600	Tak	Liten betongoverdekning. Rustsprengninger 45 stk. armering synlige.
600-615	Tak	Rustsprengning og tett med avflakinger
613		Kumlokk av stålplate med ribber krysser kulverten på skrå mot nordvest. Kabler fortsetter i rør. Lokal innsnevring av østveggen.
618	Vegger	Utrasing av granittblokker ved støpejernsrør
625	Vegger	Overgang fra murte vegger til vegger av betong. Bredden målt = 2,30m. Blottlagte jern i overgang betong og granitt (trolig ikke nytt i 2024).

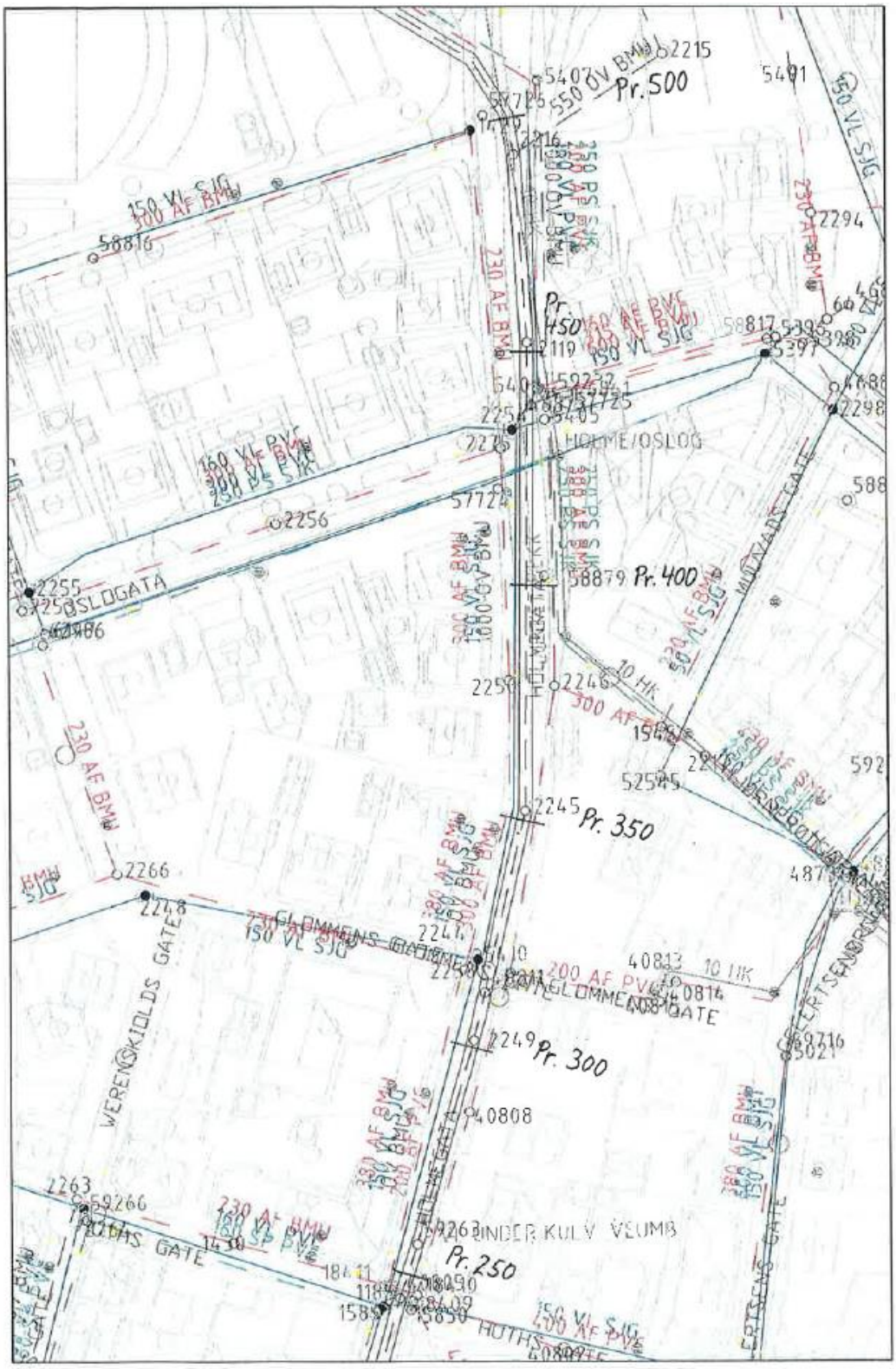
Profil nr.	Sted	Beskrivelse
625	Tak	Avskallinger og blottlegging av ca. tre jern. Steinreir i tak.
627?	Tak	Stålkasse 10 x 10 cm oppunder tak. Avskallinger og ca. fire synlige armeringsjern på østsiden av kasse.
628	Tak	Rustsprengning, avflaking 70 x 70 cm ved østsiden.
632ca.	Tak	3 stk. armering synlig i nesten hele kulvertbredden. Mye rust.
634	Tak	Kumåpning inntil vestvegg. To synlige armeringsjern i tak.
638		Knekkpunkt
638	Tak	Sprekk ved knekkpkt.
640	Tak	Rustsprengning, avflaking. 3 stk. armering synlig. Nå er 4. stk. synlig.
642	Tak	Armeringsnett (?) synlig oppunder tak
643	Vegg	Fem synlige armeringsjern.
644,7		Knekkpunkt
644,7	Tak	Sprekk ved knekkpkt.
647	Tak	Rustsprengning, avflakinger. 8 stk. armering synlig i tak.
650	Tak	To synlige jern
651	Tak	Fire synlige jern
651	Vegg	Fire synlige jern
653	Vegg	Synlig jern foran røråpning
653-665	Tak	Ca. 10 synlige jern
670	Tak	5 synlige jern
675	Tak og vegg	Støpeskjøt med rustutslag.
676	Vegg	4 synlige jern
676	Tak	1 synlig jern
680	Tak	5 synlige jern
714-800	Bunn	Mye avfall og sedimenter
685-690	Vegg	Synlig armering vertikalt og horisontalt på vegg. Liten/ingen overdekning.
695	Tak	Rustutslag og kalkutfelling i sprekker. Flere steinreir med synlig armering.
700	Tak	Støpeskjøt med lekkasje. Kalkutfelling og rustutslag. Avskallinger og bom.
715	Tak og vegg	Støpeskjøt med kalk og rustutslag.
720	Vegg	Utvasking i skvalpesone med synlig armering.
730	Tak og vegg	Støpeskjøt med lekkasje. Rust og kalk.
730-750	Tak og vegg	Mye synlig armering pga. liten overdekning.
763	Vegg	Stor sprekk i vegg ved kumlokk. Fra ca. 5 cm i bunn av vegg til 0,1cm i topp. Innmålingspunkter for overvåking angitt ved sprekk.
765	Vegg	Riss og sprekker ved kumlokk.
Ca. 765	Tak	Steinreir/dårlig utstøping i vegger ved port/innløp (fra byggeår).
765	Tak	Stor tverrsnittsreduksjon ved flere eksponerte jern ved kumlokk i tak.
765-800	Tak og vegg	Mye avskallinger med synlig armeringsjern
800	Vegger	Steinreir/dårlig utstøping i vegger ved port/innløp (fra byggeår).

6 Plantegninger som viser Profilnummer

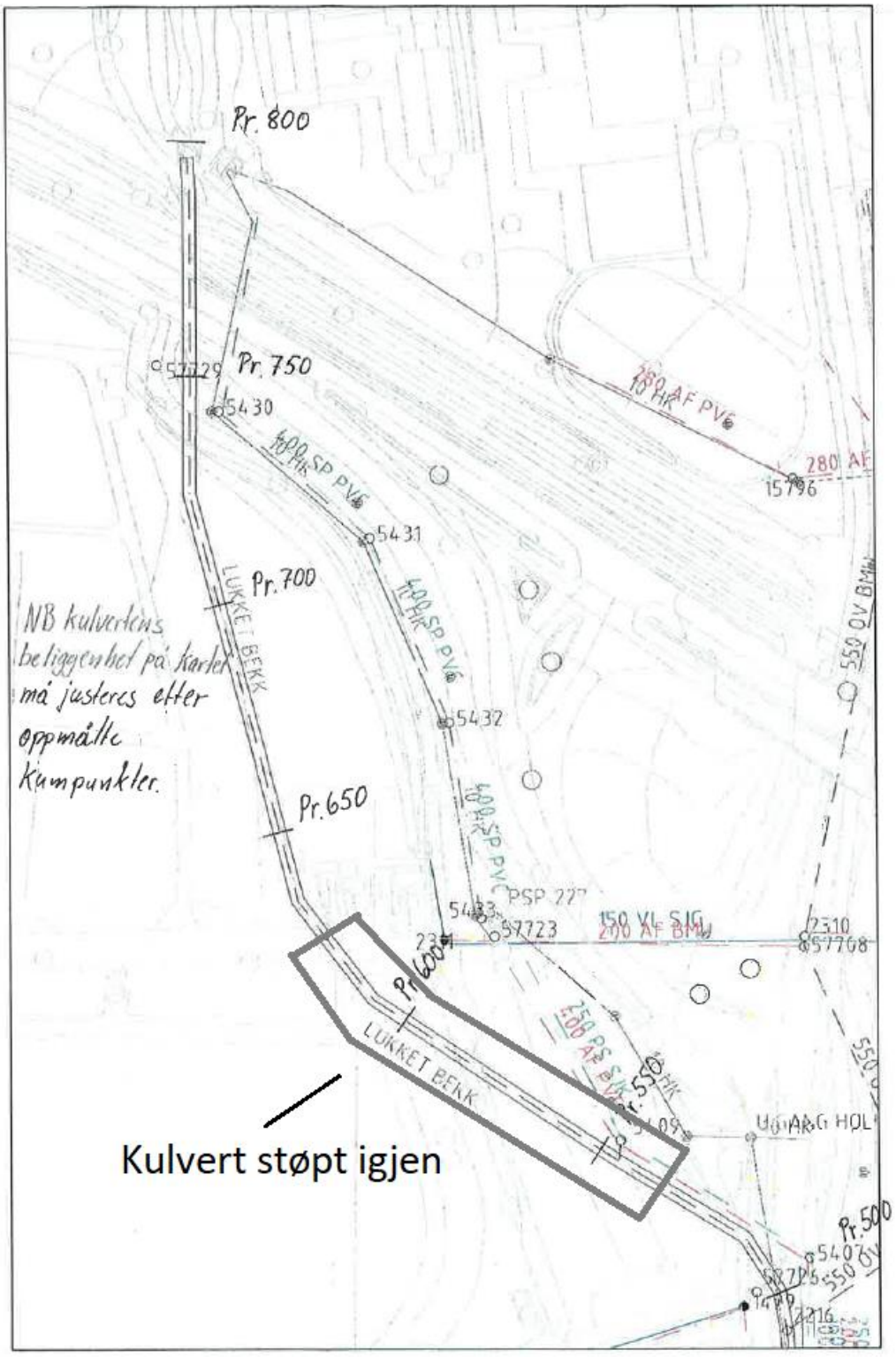
Plantegninger som viser Profilnummer er vist på Figur 1, Figur 2 og Figur 3.



Figur 1: Profil 0-250



Figur 2: Profil 250-500



Figur 3: Profil 500-800



Figur 4: Oversikt over hele profileringen

7 Vedlegg

- Skisse 1 med kommentarer til veioverflate
- Skisse 2 med kommentarer til veioverflate

Tilstandsvurering vei
1:250m
Nr 1.

Trosvikstranda

Setninger i heller og gatestein på hver side av kulvert.

Kumlokk

Parsell start. utløp i elva

Mindre setning

Mindre setning. Sprekk i asfalt

Setninger i heller og kantstein i fortausareal

Setninger i heller og gatestein på hver side av kulvert.

Borggata

Krakelering og sprekker i asfalt.

Krakerlering i asfalt og setninger.

Holmegata

Kumlokk

Kumlokk

Kumlokk

Liten dump i asfalt.

Smalgangen

Seierstensgata

Seierstensgata

Nr 2.

Huths gate

Glommens gate

Kumlokk

Kumlokk

Kumlokk

Kumlokk

Kumlokk

Holmegata

Krakelering av asfalt i hjulspor.

Krakelering av asfalt og setning.

Holmen

Mindre krakelering og setning.

Kan være noe setning.

Holmegata

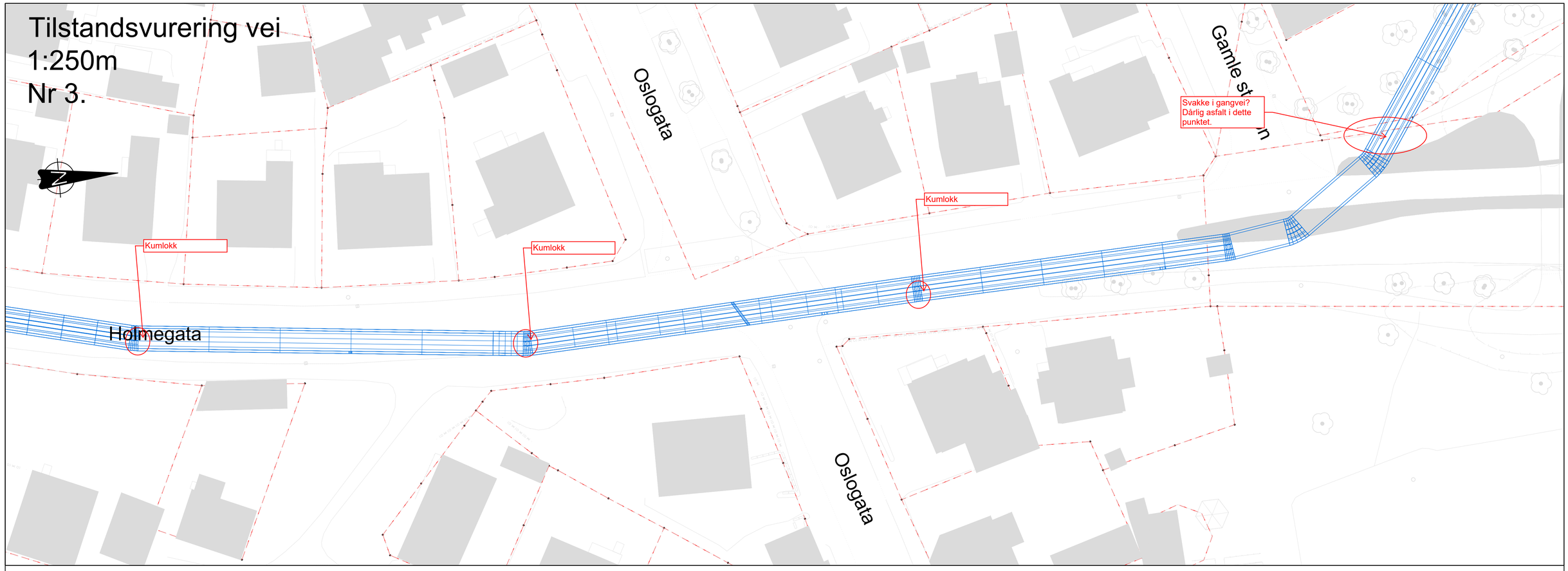
Holmegata

Huths gate

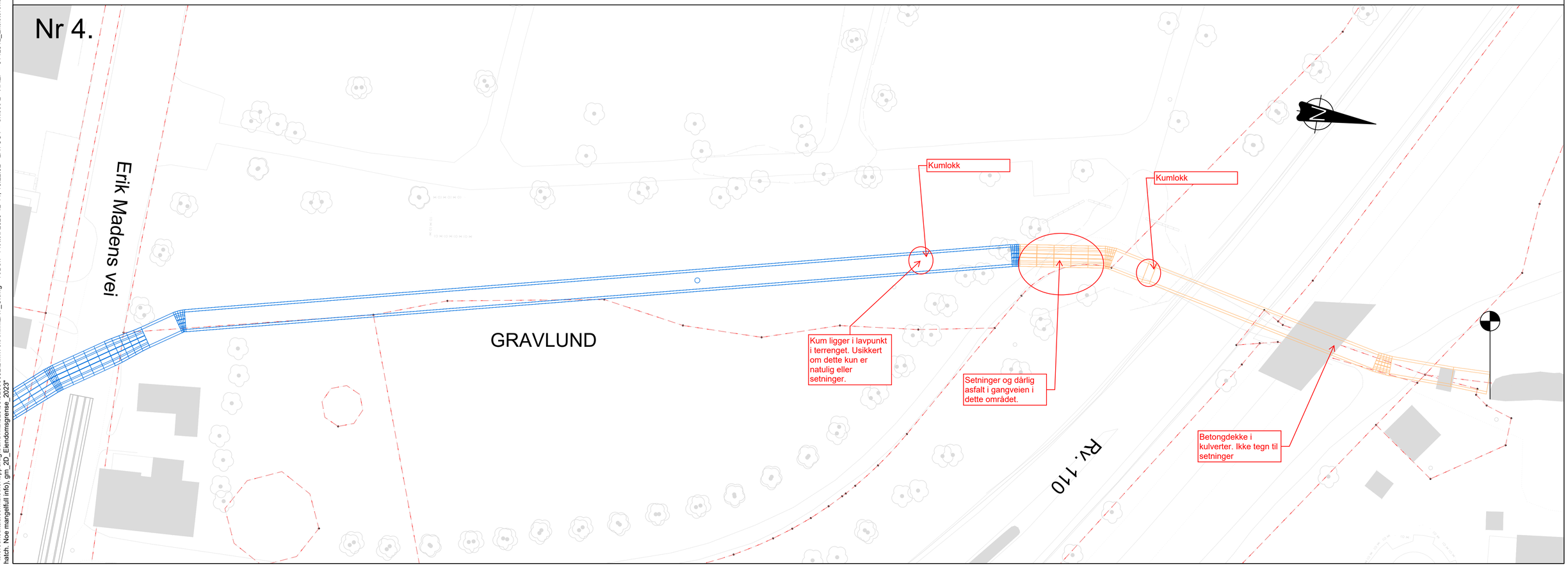
Glommens gate

"\\norconsultad.com\dfs\nor\oppdrag\Sandvika\523\06\523060952\BIM\Vei\Ark\III\LAY_C.dwg - ToBSk - Plottet: 2023-12-14, 10:20:02 - LAYOUT = Skisse1 - XREF = 5142312_Eksisterende kulvert 3D_NTM11_AntattNN2000, 523060952_T_GEOM_5152889_NTM11_NN2000, 51333585_L-plan_rev01_NTM11_NN2000, f-veg_T-geom, gm_2D_Kart_2023_(FraNP med all hatch. Noe mangler(ur info)), gm_2D_Eiendomsgrense_2023"

Tilstandsvurering vei
1:250m
Nr 3.



Nr 4.



"\\norconsultad.com\dfs\nor\oppdrag\Sandvika\523\06\523060521BIM\Vei\Arkfil\LAY_C.dwg - ToBSk - Plottet: 2023-12-14, 10:22:32 - LAYOUT = Skisse 2 - XREF = 5142312_Eksisterende kulvert 3D_NTM11_AntattNN2000, 523060521_T_GEOM_5152889_NTM11_NN2000, 51333585_L-plan_rev01_NTM11_NN2000, l-veg_T-geom, grn_2D_Kart_2023_(FraNP med all hatch. Noe mangelfull info), grn_2D_Eiendomsgrense_2023"

Reguleringsplanen for Veumbekken – Holmen

Forslagsstillers kommentarer til høringsuttalelser ved offentlig ettersyn.

Dato: 2025-10-31, beb

Planforslag for detaljregulering for Veumbekken – Holmen har ligget ute på høring og offentlig ettersyn i perioden 07.11.2024 til 19.12.2024. Det har kommet 19 uttalelser.

Statlige virksomheter

1. Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
2. Østfold fylkeskommune
3. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
4. Statens Vegvesen
5. Bane Nor
6. Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB)
7. Mattilsynet

Kommunale virksomheter / leverandører

8. Råd for personer med funksjonsnedsettelse – ingen bemerkninger utover å forutsette at universell utforming ivaretas i planarbeidet.
9. Eldrerådet - – ingen bemerkninger utover å forutsette at universell utforming ivaretas i planarbeidet.
10. Legat for sosiale formål – ingen bemerkninger
11. Fredrikstad fjernvarme

Foreninger

12. Norges jeger- og fiskerforbund Østfold

Grunneiere / beboere /næringsdrivende

13. Trosvikstranda utvikling og Isegran Eiendom
14. Huthsgata 5 AS
15. Gordon Ryan
16. Arne Nilsen Eiendom AS
17. Hjørnerødgata 17
18. Hjørnerødgata 15
19. Oven Eiendom AS

	Oppsummering kommentar	Forslagsstilleres kommentar
1	**Statsforvalteren i Østfold** Statsforvalteren fremmet innsigelse på grunn av fare for økning i ulovlig forurensning gjennom avløp og renseanlegg. Bakgrunnen var at Fredrikstad kommune har gjentakende avvik fra sekundærrensekravet ved Øra avløpsrenseanlegg, noe som begrenser muligheten for nye tilknytninger. Kommunen er imidlertid i gang med å bygge et nytt avløpsrenseanlegg som skal settes i drift 1. august 2026. Innsigelsen er siden trukket på bakgrunn av departementsavgjørelse i en tilsvarende sak.	Åpning av Veumbekken og sanering av ledningsanlegg i Holmen-området i forbindelse med bekkeåpningen er et viktig tiltak for å redusere fare for forurensning og vil øke kapasiteten ved Øra avløpsrenseanlegg ved å rehabilitere gammelt VA-anlegg som ikke oppfyller kravene, samt separere overvann og avløpsvann. Forslagstiller vil derfor anbefale å gjennomføre tiltaket, nettopp for å redusere fare for ulovlig forurensning gjennom avløp og renseanlegg. Muligheten for utbygging i planområdet er svært begrenset, samtidig som noe av den eksisterende bebyggelsen vil bli revet. De positive konsekvensene for avløpssituasjonen, gjennom fornyelse av VA-anlegg og overvannsbehandling i forbindelse med åpningen av Veumbekken, vil oppveie eventuell ny utbygging i området. Ettersom innsigelsen er trukket vil det ikke gjøres endringer i planforslaget.
	Statsforvalteren ser ellers svært positivt på forslaget om å gjenåpne deler av Veumbekken og henviser til FNs bærekraftsmål om restaurering av vannrelaterte økosystemer, Nasjonal strategi for restaurering av vassdrag, byvekstavtale inkludert mål om økt bruk av sykkel og gange, og en stedsutvikling som skaper områder som er attraktive å bo i.	Tas til orientering.
	Statsforvalteren påpeker at det i notatet om biologisk mangfold nevnes at planting av trær nærmere kanalkanten kan øke biologisk verdi, og ber om at det legges vekt på å etablere vegetasjon langs kanalen der det ligger til rette for dette, både som buffer mot uheldig avrenning og av hensyn til naturmangfold i og langs bekkeløpet.	Tas til etterretning.
	Statsforvalteren opplyser at saken skal behandles etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag, hjemlet i lov om laksefisk og innlandsfisk. Det må utarbeides en miljørisikovurdering for anleggsfasen før anleggsarbeidet starter opp. Statsforvalteren er myndighet.	Tas til etterretning.
2	**Østfold fylkeskommune** Fylkeskommunen er generelt positiv til planen og er opptatt av at intensjonen med revitalisering og byutvikling holder hele veien inn til mål.	

	Grensesnitt mellom planforslag for Trosvikstranda og planen for Veumbekken-Holmen Østfold fylkeskommune har lest begge planene og slik det ser ut nå mener fylkeskommunen at det er ingen av planene som tar ansvaret for grensesnittet, og begge planene skyver ansvar over på hverandre. Fylkeskommunen mener at grensesnittet mellom foreliggende planforslag for Veumbekken Holmen og planforslag for Trosvikstranda er ikke godt nok sikret i planbestemmelsene og ber kommunen å sikre at grensesnittet mellom de to planene er sikret gjennom planbestemmelser. Det er viktig å bygge på en måte som er tilpasset menneskelig skala, hvor bygninger og offentlige rom er designet for å være tilgjengelig og innbydende for folk.	I forbindelse med prosessen etter bystyrets vedtak (datert 11.02.2021) om samordning av reguleringsplanforslagene for Veumbekken-Holmen og Trosvikstranda, har Fredrikstad kommune bestemt grensesnittet mellom planene. Planen for Veumbekken-Holmen skal sikre framføring av åpen bekk helt fram til Vesterelva, samt framføring av teknisk infrastruktur under bakken. Dette er sikret gjennom §8-3 Krav vedrørende infrastruktur H410. Planen for Veumbekken-Holmen skal ikke gi føringer om bebyggelsen, bredden eller utformingen av parkdraget og har derfor ingen innflytelse på eller grunnlag til å vurdere disse tiltakene. Planen for Trosvikstranda skal sikre framføring av grøntdraget, vurdere grøntdragets bredde, utforming av byrommet og ny bebyggelse langs parkdraget. Utredning av konsekvenser i forhold til menneskelig skala, hensyn til bevaringsområdet på Holmen, hensyn til offentlig grønnstruktur og utforming av gode offentlige rom, skal derfor gjøres i forbindelse med Trosvikstrandplanen.
	Barn- og unges interesser Fylkeskommunen etterlyser en oppdatering av opplysninger om lekeplassene i umiddelbar nærhet av planområdet.	Friområdet øst for Holmegata, i tilknytning til Seierstensgata, er regulert som park, turvei og lekeområde. Det er i dag opparbeidet med gressplen, sitteplasser og treningsapparater, og er dermed mindre egnet til småbarnslek. Friområdet vest for Huths gate er opparbeidet til variert lek for barn i alle aldre, med blant annet en ballbane.
	Fylkeskommunen savner omtale av barn og unges interesser i planbestemmelsene og forutsetter at dette innarbeides.	Etterkommes. Nye bestemmelser er innarbeidet som skal sikrer at arealer til opphold, aktivitet og lek innarbeides i opparbeidelsesplanen for parken i Holmegata (§7.2.) og at tilgjengeligheten til vannspeilet ivaretas (§7-1f).
	Offentlig grønnstruktur gjennom Trosvikstranda Fylkeskommunen oppfatter 21 meter som minimumsbredde som utfordrende. Det oppfattes som uheldig at elveløpet må justere trase på grunn av utviklingen på Trosvikstranda. Det vil skapes en barriere med bebyggelsen, det vil gi store visuelle konsekvenser og fylkeskommunen mener at det er uheldig for sammenhengen som ønskes skapt fra elva mot marka og for sammenhengen mellom Holmen og elvelandskapet. Fylkeskommunen ber Fredrikstad kommune vurdere om parkdragets funksjon som grønn akse er	Etterkommes ikke i planen for Veumbekken-Holmen. Forslagsstilleren er enig med fylkeskommunen at en innsnevring av grøntdraget har uheldige konsekvenser blant annet for opplevelsen av den visuelle sammenhengen av Holmen og elvelandskapet. Siden det er overlappende planer har kommunen bestemt at planen for Veumbekken kun skal sikre åpningen av kulverten og framføring av infrastruktur under bakken. Vurderinger om parkdragets funksjon som grønn akse er svekket og om noen grep kan gjøres for å dempe barrierevirkningen må

	svekket og om det er noen grep som kan gjøres for å dempe barrierevirkningen. *Overvannsproblematikk* Fylkeskommune ber kommunen om å undersøke om bestemmelser for overvann oppdateres til nye regler om håndtering av overvann for nye byggetiltak. *FNs bærekraftsmål* Bekkeåpningen er et godt grep for en mer bærekraftig framtid. Fylkeskommunen mener allikevel at bærekraftsmålene kunne vært bedre ivaretatt i reguleringsplanens bestemmelser.	derfor gjennomføres i forbindelse med planbehandlingen av Trosvikstrandplanen. Forslagsstiller ser ikke behov for å endre bestemmelsene. Det vises til at det er kort vei til elven/kanalen og overvann vil derfor kunne håndteres gjennom åpne vannveier. For øvrig henvises det til kommuneplanens bestemmelser om overvann. Selve grepet med bekkeåpningen og etableringen av parkdraget er sentrale tiltak for en mer bærekraftig utvikling og bærekraftsmålene er dermed godt forankret i planen. Bekkeåpningen i seg selv gir økt sikkerhet for befolkningen og redusert risiko for skade og følger opp kommunens mål om etablering av ny grønnstruktur mellom marka og elven. Utover det fokusere planforslaget på de sentrale kvalitetene for utforming av parkdraget, som skal påvirke bymiljøet positivt og invitere til et mer aktivt liv og dermed en sunnere livstil. Nye møteplasser gir flere muligheter for sosialt samvær. Det er lagt stor vekt på å videreføre stedets identitet gjennom strenge krav for ny bebyggelse i området, som må være tilpasset områdets skala. Ny grønnstruktur styrker økosystemtjenester i byen og bidrar til økt biologisk mangfold og redusert transportbehov. Det er satt krav til uteoppholdsareal, og det er gitt lave maksimumskrav til parkering og høye minimums krav til sykkelparkering. Viser også til Statsforvalteren kommentar som henviser til FNs bærekraftsmål om restaurering av vannrelaterte økosystemer, Nasjonal strategi for restaurering av vassdrag, byvekstavtale inkludert mål om økt bruk av sykkel og gange, og en stedsutvikling som skaper områder som er attraktive å bo i. I arbeidet med den videre detaljeringen av bekkeåpningen (byggeplan) er det definert bærekraftsmål knyttet til klimatilpasning, miljøtilstanden i Oslofjorden, bevaring og forbedring av naturmiljø, reduksjon av klimagassutslipp og tilrettelegging for medvirkning av berørte parter og et sosialt ansvar. Det er også laget et miljøprogram. Forslagsstiller ser ikke behov for flere bestemmelser.

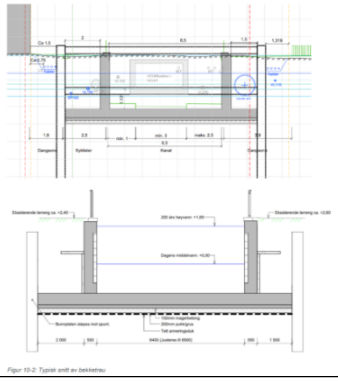
	Kriminalitetsforebygging Fylkeskommunen mener at kriminalitetsforebygging burde vært vurdert i planen.	I forbindelse med workshopen med ungdommer fra Frederik II videregående skole og representanter fra ungdomsrådet ble det pekt ut områder som føles utrygge. I planområdet er det særlig Holmegata som peker seg ut som utrygg og det har derfor vært styrende for planforslaget og tilrettelegge for at ny bebyggelse langs parkdraget som henvender seg byrom og styrker både byliv og sosial kontroll av det offentlige rom. Aktivisering av området vil sammen med belysning langs parkdraget iht. landskapsplanen være viktige faktorer for å forebygge kriminalitet.
	Universell utforming Fylkeskommunen mener at prinsippet om universell utforming bør komme frem bedre i dokumentene og hjemles i reguleringsbestemmelsene.	Etterkommes ikke. Prinsippet for universell tilgjengelighet har vært førende for utarbeidelse av landskapsplanen. Det er lagt særlig vekt på at oppholdssoner langs kanalen gjøres tilgjengelig for alle. Ramper til bryggene sør for Huths gate er integrert del av et felles formspråk og sikrer lett tilgang som inkluderer alle brukergrupper. Prinsipp om universell utforming er ivaretatt gjennom annen lovverk og vi ser ikke behov for hjemmel i reguleringsbestemmelser.
	Kulturmiljøet Østfold fylkeskommune mener at planen om å rive mange bygninger i kulturmiljøet bryter med bestemmelsene om å bevare antikvariske verdier og strøkets særpreg. DIVE-analysen for Holmen-området fraråder også riving. Vi oppfordrer derfor til å restaurere og gjenbruke bygninger i størst mulig grad. Det bevarer historiske verdier for fremtidige generasjoner, bidrar til god stedsutvikling og reduserer miljøpåvirkningen.	Det er gjennom en lang planprosess tatt en avveining mellom ulike interesser. Åpning av kulverten som forebygger flomskader på eksisterende bebyggelse og samtidig øker sikkerheten for beboerne i området, er ikke mulig uten å rive bebyggelse. Planen inneholder flere tiltak som skal styrke bygningsmiljøet som ikke er direkte berørt av bekkeåpningen • Bevaringsområdet utvides. • Biltrafikk i Holmegata, som i dag er svært belastende for småhusbebyggelsen, utgår. • Bevaring av eksisterende bebyggelsen konkretiseres, noe som er en viktig presisering i forhold til gjeldene bestemmelser. • For å sikre god kvalitet i det offentlige rom og samtidig forebygge kriminalitet er det viktig at det legges til rette for nybygging langs grønndraget med gode fasader som henvender seg til det offentlige rom. • Det er gitt strenge krav til ny bebyggelse i området på videreføring

		av utbyggingsstruktur, skala og utforming. • Holmegata 20, som er et bygg med spesielt særpreg, skal bevares og flyttes i området. Tiltaket vil bidra til revitalisering av området som er viktig for bevaring av kulturmiljøet over tid.
3	**Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)** NVE påpeker at endringer i kunnskapsgrunnlaget er ikke fanget opp i revidert områdestabilitetsrapport. Det ligger en kvikkleiresone oppstrøms tiltaket, sone 2438 - Frydenberg, som har utløpsområde som strekker seg inn i nordre del av planområdet. Kvikkleiresonen ble sist revidert i 2019. Det er uklart for NVE om det er behov for erosjonssikring ved utløpet mot Vesterelva og NVE råder til å avklare om det faktisk er erosjon som kan utgjøre en fare i dette området, og om det er behov for sikringstiltak. NVE foreslår at eventuelle nødvendige tiltak innreguleres med eventuell rekkefølgebestemmelse om sikring før gjennomføring av tiltak.	Notatet om områdestabilitet er revidert. Det er også innarbeidet data fra grunnundersøkelser utført i 2024. Konklusjonen er uendret. *Forhold ved sjøfronten* Sjøfronten ved Vesterelva består i dag av kai som antas å være bygget på 1960-tallet. Gjennom kommunen og Rambøll (som har jobbet med flere kailøsninger i området) har Norconsult fått oversendt notat med bilder tatt ved lavvann og en skisse av antatt tverrsnitt av kaikonstruksjon. Det ser ut til at bilder og tverrsnitt samsvarer og viser trepeler under kaifrontbjelken og antatt trespunt bakenfor. Horisontale laster er ivaretatt ved forankringsplate i bakkkanten. Tverrsnittet er ikke målsatt, så nøyaktige dimensjoner er ikke kjent. Som en del av detaljprosjektering er det planlagt videre utredning av dagens sjøfront samt løsning med spunt av stålnåler der sjøfronten justeres. Dette vil si at både eksisterende og fremtidig sjøfront er ikke utsatt for erosjon. Forslagstiller ser ikke behov for rekkefølgebestemmelser.
4	**Statens vegvesen** Statens vegvesen gjør oppmerksom på krav til bilparkeringsplasser for forflytningshemmede iht teknisk forskrift og forventer at disse oppfylles. SV mener det bør settes krav i bestemmelsene om: • at plassene skal være 4,5 m brede og 6 m lange • at parkeringsplasser for forflytningshemmede skal vises på utomhusplan. • at parkeringsplasser for sykler skal være under tak og at det skal være mulig å låse syklene fast. Statens vegvesen gjør oppmerksom på hvilke krav som må oppfylles hvis det skiltes med gatetun.	Tas til etterretning. Krav til teknisk forskrift skal alltid oppfylles. Forslagsstiller ser ikke behov for å detaljere bestemmelser for utforming av parkeringsplasser. Sykkelparkering er knyttet til småhusbebyggelse og innfill-prosjekter i bevaringsområdet og bør derfor tilpasses omgivelsen og prosjektets skala. Tas til etterretning
5	**Bane NOR** Bane NORs vurdering er at tiltaket ikke har negativ konsekvens for eksisterende eller eventuell fremtidig jernbane.	Tas til etterretning.
6	**DSB**	Tas til etterretning.

	Henviser til at Statsforvalteren følger opp hensyn til samfunnssikkerhet.	
7	**Mattilsynet** Mattilsynet er positiv til at ledningsnettet i området skal rehabiliteres og legger til grunn at det er foretatt en helhetlig kartlegging og vurdering av drikkevannsledninger. Mattilsynet mener at det må utarbeides en rammeplan for vannforsyningen, som innbefatter plan for sanering og fornying. De mener også at det bør fastsettes rekkefølgebestemmelser som sikrer at sanering av vann- og avløpsnettet er ferdig før bekkeåpningen gjennomføres.	Innspillene er ivaretatt i forprosjekt og faseplan som ligger til grunn for byggeprosjektet. Vi ser ikke behov for rekkefølgebestemmelser.
8	**Råd for personer med funksjonsnedsettelse** Ingen bemerkninger utover at de forutsetter at universell utforming ivaretas i planarbeidet.	Tas til etterretning.
9	**Eldrerådet** Ingen bemerkninger utover at de forutsetter at universell utforming ivaretas i planarbeidet.	Tas til etterretning.
10	**Legat for sosiale formål** Ingen bemerkninger.	
11	**Fredrikstad Fjernvarme AS** har konsesjon for å bygge og drifte fjernvarmenett i et område som også omfatter planområdet. Fjernvarmen krysser Holmegata på to steder, langs Oslogata og Seierstensgata. Kryssing av fjernvarmenett må koordineres med Fredrikstad Fjernvarme AS, og eventuelle nødvendige kostnader for omlegging av fjernvarmenett bekostes av tiltakshaver.	Tas til etterretning.
12	**Norges jeger- og fiskerforbund Østfold** Veumbekken var for lang tid tilbake en sjøørretførende bekk, og Norges jeger- og fiskerforbund mener at en åpning av bekkens nedre deler slik det er skissert i reguleringsforslaget er avgjørende for at bekken kan gjenetableres som sjøørretførende. Det er imidlertid viktig at tersklene lages med tanke på at fisk skal vandre opp, og at det er substrat der for gytefisk slik at de også kan velge å gyte der (selv om potensialet for gyteområder sannsynligvis er langt større lengre opp). De henviser til side 100-103 om Veumbekken i vedlagte rapport om sjøørretbekker i Østfold for mer konkrete vurderinger/innspill.	Forslag til utforming av bekkeåpningen med to terskler før bekken går inn i rør videre oppover ivaretar muligheten for etablering av gyte- og oppvekstområder for sjøørret og er i tråd med anbefalinger fra jeger- og fiskerforbundet. Prinsipper for utforming i landskapsplanen er sikret gjennom bestemmelsene. I tillegg er det lagt til en bestemmelse som skal sikre at terskler utformes med tanke på at fisk skal kunne vandre opp elven (§7-1f). Detaljert utforming vil avklares i forbindelse med byggeprosjektet og samråd med statsforvalter.
13	**Trosvikstrand utvikling/ Isegran Eiendom har nesten like uttalelse og oppsummeres og kommenteres samlet:**	

	Det påpekes at en transformasjon av Trosvikstranda vest ligger mange år frem i tid, og at det er viktig å opprettholde adkomst til enhver tid til alle eiendommer i området. I dag har området adkomst via Holmegata som vil opphøre når kanalen etableres. Løsningen i foreslått reguleringen er en midlertidig adkomst over eiendommen til Oven Eiendom AS til Trosvikstranda vest bygges ut med egen adkomst fra vest. Dette oppfatter Trosvikstrand utvikling og Isegran Eiendom ikke som en reell adkomst. Trosvikstranda Utvikling AS og Isegran Eiendom er uenig i at reguleringsbestemmelse § 8-3 skal være med i planforslaget og mener områder nord og sør for Borggata behandles forskjellige. De mener spørsmål om utforming hører hjemme i en utbyggingsavtale. Innsenderne stiller spørsmål ved hvordan flomsikring er tenkt løst i planforslaget. Trosvikstranda Utvikling AS og Isegran Eiendom er positive til åpningen av Veumbekken, og ønsker at kommunen sikre at de har økonomi til å gjennomføre sin egen plan.	Reguleringsplanen til Veumbekken skal både legge til rette for åpning av Veumbekken og ivareta den planlagte utviklingen på Trosvikstranda. Området vest for kanalen er i planforslaget til Trosvikstranda avsatt til byggeområde. Det er bakgrunnen for hvorfor området ikke kan reguleres til veiformål. Regulering som midlertidig adkomst vil sikre at adkomst til Trosvikstranda vest opprettholdes til ny adkomst er etablert. Det er Fredrikstad kommune som vil ha ansvaret for å sikre midlertidig adkomst og bruk av området. Nord for Borggata er prinsipper fra landskapsplanen (som følger reguleringsplan som vedlegg) førende for utformingen. Sør for Borggata foreligger det ingen landskapsplan fordi den skal utarbeides i forbindelse med reguleringsplanen for Trosvikstranda. Reguleringsplanen for Veumbekken - Holmen skal imidlertid sikre at alle tekniske kravene for framføring av infrastruktur i parkdraget ivaretas. Derfor er § 8-3 en viktig del av planen og kan ikke tas ut. Planforslag forholder seg til både den eksisterende, bevaringsverdige bebyggelsesstrukturen og flomsikring. Nye innfillprosjekter må tilpasses til omgivelsene. Der det ikke er mulig å heve bebyggelsen til 2,5 m må den utformes slik at den tåler oversvømmelse, og dermed ikke fører til fare for mennesker eller større materielle skader. Kommunen jobber med finanseringen av prosjektet.
14	**Jon Olsen, Huthsgate 5 A** Eieren av Huthsgate 5 opplyser om dagens bruk av bebyggelse og lurer på følgende: • Vil det være mulig å fortsette næringsvirksomheten som holder til i bebyggelsen i dag? • Kan areal på bakkeplan brukes til parkering i tilknytning til boliger? • Skal det etableres publikumsrettet virksomhet i tilknytning til planlagt uteservering på Holmen Torg og om det skal skje i deres lokaler? • Skal parken gli over i et felles uteoppholdsareal på baksiden av vårt eksisterende bygg ref tegning side 60 i planbeskrivelsen?	Forslagsstiller har gjennomført en felles befaring med grunneieren og kommunen. Planen forutsetter at den vestre delen av bebyggelsen rives. Det er bebyggelsen i 2 etasjer som kan videreføres i sin helhet. Ved innvendig befaring er dette ikke like entydig siden det er ingen vegger mellom det som framstår som forskjellige bygningskropper fra utsiden. Det vil si når bebyggelsen rives må det settes opp nye yttervegger. Det er et sterkt ønske fra kommunen at den første etasjen mot torget skal utformes på en måte at det bidra positivt til det offentlig rom. Ved bruksendringer eller nybygging settes det krav om etablering av publikumsrettet

		virksomhet i første etasje mot Holmen Torg. Intensjonen er at bebyggelsen langs parkdraget skal støtte opp under et levende byrom og dermed bidra til revitalisering av området. Eksisterende virksomhet i bebyggelsen som ikke er berørt av riving, kan opprettholdes. Kommunen ved reguleringsavdelingen vil undersøke nærmere når kravet til utadrettet virksomhet vil slå ut, med tanke på at det må etableres nye yttervegger for å opprettholde dagens virksomhet etter riving. Reguleringsplanen åpner for boliger. Boliger vil kreve uteoppholdsareal for boligene på bakkeplan. Småhuskvartalene er lite egnet for parkering, og det er derfor kun satt maksimumskrav for bilparkering, som vil si at det ikke er satt krav til etablering av et minste antall parkeringsplasser på eiendommen
15	**Gordon Ryan** Gordon Ryan synes dette er en utmerket plan, og at det allerede har tatt smertefullt lang tid å få den i gang. Han ser frem til at planen blir gjennomført uten ytterligere forsinkelser. Han mener at fordelene med planen, som sikker sykling, biologisk mangfold, vakre omgivelser, økt byopplevelse og beskyttelse mot flom, overveier eventuelle negative konsekvenser for noen**.**	Forslagstiller takker for kommentaren og jobber med gjennomføring av planen uten flere forsinkelser.
16	**Advokatfirmaet Bjøre-Skaaraas & CO på vegne av Arne Nilsen Eiendom AS:** *Adkomst til Gelertsnes gate 7* Det etterlyses noe særskilt om adkomst til Gelertsens gate 7. *Parkering ved Gelertsensgate* **7** Det påpekes at gateparkering er av stor betydning for næringsdriften, og at det fremstår usikkert for Arne Nilsen Eiendom AS hva reguleringsplanforslaget innebærer i forhold til gateparkering. *Holmegata 7 og 9* Lurer på om det vil være mulig å opprettholde gjeldende næringsdrift på stedet.	Gelertsens gate 7 har i dag adkomst via det offentlige gatenettet. Dette videreføres i planforslaget. Opparbeidelse av en gjennomgående kjørebane i Gelertsensgate er sikret gjennom rekkefølgebestemmelsene blant annet for å ivareta adkomsten til næringsvirksomheten i anleggsperioden. Reguleringsplanen sikrer veiareal som skal utformes til en bygate. Plassering av kantsteinsparkering er illustrert i planbeskrivelsen (både i Gelertsens gate og i Huths gate) og vil detaljeres videre i forbindelse med byggeplan for området. Kantsteinsparkering i offentlige rom vil ikke kunne øremerkes til en privat virksomhet eller bolig. Reguleringsplanen åpner for at bebyggelsen på felt K3-5b kan rives og at området kan brukes til parkering i forbindelse med næringsvirksomhet på nabotomten. Tanken var å imøtekomme ønsket til grunneieren om parkering i tilknyttet til eksisterende rørleggerbedriften. Men eiendommen er solgt

		og muligheten framstår nå som mindre realistisk. Næringseiendommen i Holmegata 7 og 9 vil miste kjøreadkomst under anleggsperioden. Når grøntdraget står ferdig tillates kjøreadkomst til eiendommene via gang- og sykkelveien. Men virksomhet som genererer mye trafikk eller tungtrafikk, skal ikke reetableres i området.
17	**Håvard Hoff-Hansen på vegne av Bjørn Arvid Larsen og Camilla Pedersen, Hjørnerødgata 17** Eiendommen vil miste arealet mot veien, samt uthus som er plassert på eiendommen må rives. Grunneieren ønsker en dialog med forslagsstiller for å vurdere framtidig avgrensning av boligformål, byggegrense og mulighet for plassering av nytt utehus.	Forslagsstiller har gjennomført en felles befaring med eierne til Hjørnerødgata 17 og kommunen hvor løsninger for plassering av et nytt utehus ble diskutert. For å ivareta grunneiernes interesser i større grad er formålsgrensen i nord, mellom boligformål og park, justert. Byggegrensen mot vest opprettholdes. Den gjelder hele planområdet for å sikre at de private hagene bidrar til et grønt preg av framtidig parkdrag i Holmegata.
18	**Hjørnerødgata 15 June Haugen Welo** Hjørnerødgata 15 har adkomst fra Hjørnerødgata, men grenser også til Holmengata og er berørt av eiendomsinngrep langs Holmengata. Welo er uenig i reguleringsplanforslaget både basert på generelle betraktninger og i forhold til egen eiendom. Hun mener bekkeåpningen kan gjennomføres uten etablering av grøntdraget. Hun ber om at det utredes alternativer med ulikt omfang og konsekvenser. Hun mener at vedlikeholdsansvaret for det nye anlegget bør sikres gjennom tydelige bestemmelser i reguleringsplanen, med konkrete krav til vedlikeholdsrutiner. Hun føler at hun ikke ble hørt i tidligere høringer og peker på negative konsekvenser for sin eiendom som hun mener er: • Unødvendig stort arealbeslag • Permanent tap av kulturhistoriske verdier • Permanent tap av etablert vegetasjon og hageareal • Begrensninger og tap av potensialet for fremtidig utvikling av eiendommen • Forringet bruks-, bo- og livskvalitet Hun foreslår å redusere gangarealet til 2 meter på østsiden av bekken for å unngå arealinngrep i eiendommen. Hun mener at det framlagte perspektivet ikke viser den planlagte situasjonen og etterlyser en oppdatert illustrasjon. Welo mener at friområdet på sørsiden av hennes tomt representerer betydelig bynær naturverdi med biologisk mangfold og rikt	Forslagsstiller har gjennomført et omfattende arbeid som belyser alternativer, konsekvenser og kostnader. Etablering av en åpen kanal vil få konsekvenser for omgivelsene. Det har vært en grundig vurdering, med påfølgende bystyrevedtak, blant annet om at nødvendige inngrep i bevaringsverdig bygningsmiljø må aksepteres for etablering av en åpen kanal som tilfredsstiller krav til 200-årsflom i planområdet. Etablering av parkdraget i forbindelse med åpning av Veumbekken er et viktig avbøtende tiltak for inngrep i nærmiljøet. Krav om 200-årsflom i henhold til dagens regelverk krever en minstebredde på kanalen som foreslått. I tillegg er det behov for infrastruktur under bakken både vest og øst for kanalen, noe som beslaglegger areal på begge sider av kanalen. Forslagsstiller foreslår ikke mer inngrep i annenmanns eiendom enn det gjennomføringen av prosjektet krever. Se også typisk snitt fra forprosjekt til byggeplan. 

	fugleliv, og at parkeringen som er foreslått etablert i området vil medføre betydelige ulemper for hennes eiendom.	Forslagsstiller har forståelse for at det oppleves uheldig at etablert vegetasjon blir berørt. Gjennomføring av prosjektet, særlig spunting og etablering av infrastrukturanlegg under bakken, vil kreve noe arealbeslag for å sikre anleggsgjennomføringen. Fredrikstad kommune vil følge opp grunneier i forbindelse med behov for erverv. Grunneier har krav på å få dekket sitt økonomiske tap som følger av inngrepet. Illustrasjoner ble oppdatert i forbindelse med forprosjektet:   Friområdet sør for Huths gate er en gressplen med to bjørketrær. Den østre hengebjørken har størst verdi av de to bjørketrær og skal bevares og sikres i anleggsperioden. Vi kan ikke se at etablering av offentlige parkeringsplasser i tilknytning til Glommensgate vil påvirke eiendommen negativt. Vi mener derimot at det vil påvirke eiendom positivt at bil- og tungtrafikk i Holmegata utgår og veien transformeres til en blågrønn forbindelse for myke trafikanter.
	Oven Eiendom Eiendommen til Oven Eiendom ligger på Trosvikstranda. Innspillene fra Oven Eiendom gjelder hovedsakelig planforslaget for Trosvikstranda, men høringsuttalelsen er også sendt til høring av planforslag for Veumbekken – Holmen siden planene overlapper hverandre. Oven Eiendom etterlyser en likeverdig behandling av grunneiere og aktører i planområdet for Trosvikstranda. Innspill som også berører planforslaget for Veumbekken – Holmen:	

	Bredde og lokalisering av grøntdraget: Forslagsstiller mener at parkdraget langs Veumbekken er både bredere og sideforskjøvet i forhold til kommuneplanen. De etterlyser en rimelig fordeling av det som reguleres som byggbar tomt og offentlig formål.	I kommuneplanens arealdel er grøntdraget omtalt som grønn korridor og illustrert som rød stiplet linje i påvente av videre detaljering i samspill med ny bebyggelse. Grøntstrukturen skal normalt være 30 meter bred. Dette var også utgangspunktet for planforslaget for Veumbekken, da det ble lagt ut på høring i 2015. Med bakgrunn i bystyrevedtak fra 2021 ble planen for Veumbekken tilpasset planforslaget for Trosvikstranda. Tilpasningene innebærer blant annet en reduksjon av tverrsnittet til 21 meter (som ivaretar framføring av teknisk infrastruktur) og en endret linjeføring av kanalen. Eksisterende bebyggelse blir ikke berørt.
	Midlertidig adkomst: Grunneieren foreslår at adkomst fra vest etableres i forbindelse med utbygging av Veumbekken, for å unngå midlertidig adkomst via egne tomter.	Adkomst fra Borggata i vest vil berøre eksisterende bebyggelse og bør derfor skje samtidig med utbygging av Trosvikstranda.

Begrenset høring 02.03.16-04.04.16

Til: Fredrikstad kommune

Fra: Hallvard Romundset / Berit Bjørnsen

Dato 2016-06-20

Reguleringsplan for Veumbekken – Holmen

Forslagsstillers kommentarer til høringsuttalelser ved begrenset høring

Planforslag for detaljregulering for Veumbekken – Holmen har ligget ute til begrenset høring fra den 02.03.16 med frist for eventuelle uttalelser innen den 04.04.16. Det har kommet 4 uttalelser.

Statlige virksomheter

1. Brev fra Fylkesmannen i Østfold, datert 23.03.16
2. Brev fra Østfold fylkeskommune, datert 18.03.16
3. Brev fra Statens vegvesen, datert 29.03.2016

Kommunale virksomheter

4. Notat fra Fredrikstad kommune Byantikvar, datert 05.04.2016

Statlige virksomheter

Østfold fylkeskommunen er tilfreds med de foreslåtte endringene og synes det er flott at Fredrikstad kommune går inn for bevaring (av misjonshuset).

Fylkesmannen i Østfold ser de angitte endringene som ytterligere forbedringer av planforslaget og har ellers ingen merknader til endringene.

Statens vegvesen støtter de foreslåtte endringene av plandokumentene.

Kommunale virksomheter

Byantikvaren

Byantikvaren mener at reguleringen fra 1979 for spesialområdet bevaring har vært vellykket og er uenig i planforslaget, som blant annet medfører riving av bebyggelse i bevaringsområdet.

Byantikvaren mener at vern må være en større premissgiver for planen både i de store grepene og i detaljene. Han mener følgende prinsipper bør gjelde for området: bevaring av all bebyggelse inklusive boliger, utehus, verksteder, gjerder, gårdsrom, hjønestolper, gatebelegning mm., det bør kreves at det bygges i transisjonsbaserte byggeteknikker og materialer samt at utvalgte interiørelementer bør vernes. Byantikvaren mener bevaringsområdet bør utvides ytterligere. Han synes at de foreslåtte bestemmelser for ny bebyggelse er komplisert og han tviler på at de er tilpasset eksisterende bebyggelse. Primært foreslår han et kanalprosjekt som skaleres ned for å unngå riving av bebyggelse. Hvis man allikevel holder fast i kanalens bredde mener han at man må legge vekt på avbøtende tiltak. Han foreslår konkret å flytte hele husrekken langs kanalen mot øst.

Videre mener byantikvaren at de eksisterende bestemmelsene for spesialområdet bør videreføres og stiller spørsmål ved om tiltaket ikke bør konsekvensutredes. Han mener også at det bør gjennomføres en Dive-analyse.

Forslagsstilleres kommentarer:

Teknisk Drift (TD) har tatt initiativ til planarbeidet med bakgrunn i at store investeringer i infrastruktur også bør komme bydelen og byen til gode. Målet for reguleringsarbeidet var derfor å utvikle et plangrep som både løser utfordringer knyttet til infrastruktur og flom og samtidig bidrar til en positiv utvikling av Holmenområdet og byen generelt. TD har lagt inn store ressurser i dette arbeidet og har i prosess med kommunen, regionale myndigheter, berørte og politikerne opplevd at plangrepet har fått bred støtte faglig, politisk og i befolkningen.

Det er jobbet fram en ambisiøs plan som ivaretar et helhetlig syn på byens utvikling og som er i tråd med de overordnede føringer. Det er lagt mye arbeid i å belyse og avveie ulike interesser noe som Fylkesmannen i Østfold også påpeker i sin uttalelse til planarbeidet: "… det er gjort grundige avveininger av ulike interesser".

TD er ikke enig i at reguleringen av Holmenområdet har vært vellykket, som byantikvaren mener i sin uttalelse. Området har betydelige utfordringer som levekårsundersøkelsen fra 2012 dokumenterer og noe som dialogen TD har hatt med beboerne og næringsdrivende i området bekrefter.

Når det gjelder kulturminneinteresser har TD hatt et tett samarbeid med Fylkeskonservator. Det er fylkeskonservatoren som forvalter kulturminneloven og er den formelle kulturminnemyndigheten. TD har stor tillit til den faglige kompetansen hos fylkeskonservatoren. De involverte konservatorene har i planprosessen vist stor interesse, faglig tyngde og svært god lokalkunnskap om områdets historie og utvikling. I høringsuttalelsen ved offentlig ettersyn fra fylkeskommunen bekrefter fylkeskonservatoren at de har vært deltagende i planprosessen helt fra oppstarten av reguleringsarbeidet og at plandokumentene i stor grad er i tråd med innspill som kulturminnemyndigheten har fremmet i planarbeidet. Det eneste som påpekes i uttalelsen er ønsket om bevaring av Seiersten misjonshus. Ønsket om bevaring av misjonshuset er tatt til følge.

Kommunen som er ansvarlig myndighet har funnet at planen omfattes av § 3 i forskrift om konsekvensutredning, men ikke faller inn under kriteriene i §4. Planen er dermed ikke KU-pliktig. Konsekvensene av tiltaket er utredet gjennom reguleringsprosessen, i beskrivelsen og vedlegg til beskrivelsen. Når det nå påpekes at det er mangler i kunnskapsgrunnlaget for reguleringsforslaget og det er valgt feil bevaringsstrategi stiller forslagsstiller seg noe undrende til dette. Fylkeskonservatoren som den formelle kulturvernmyndigheten har ikke funnet mangler i planarbeidet og har vært sterkt involvert i utvikling av bevaringsstrategi fra et tidlig tidspunkt.

*TD har også hatt tett kontakt med virksomhet regulering og byggesak i kommunen, både knyttet til den valgte bevaringsstrategi*en (*møte den 09.mai 2014) og utforming av reguleringsbestemmelser (møte den 11. mai 2015) og vår felles vurdering var at den foreslåtte planen styrker den delen av bevaringsområdet som ikke er berørt av riving. Gjeldende regulering innebærer i praksis at det i hver enkelt sak må gjøres vurderinger om hvilken bebyggelse som skal bevares og hvordan ny bebyggelse skal tilpasses det eksisterende bygningsmiljøet. Vurderingene er i stor grad overlatt til saksbehandlernes skjønnsutøvelse knyttet til enkeltsaker. Det gir lite forutsigbarhet og svak beskyttelse, som rammetillatelsen på bygging av 20 boenheter i Seierstensgata 16 (datert den 05052010) anskueliggjør. Bebyggelsen ble imidlertid ikke ført opp av økonomiske årsaker. Forslagsstiller anbefaler å holde fast i det omforente forslaget til reguleringsbestemmelser.*

Det er også viktig å få en forståelse for at prosjektet er et viktig klimatiltak, som skal legge til rette for en robust løsning for overvannshåndtering, nå og i fremtiden. For å imøtekomme

klimautfordringer må kanalen dimensjoneres for å dekke dagens behov og eventuelle framtidige behov for mottak av flomvann. Siden kanalen må føres gjennom et tett bebygd området og et bevaringsverdig bygningsmiljø er det lagt mye vekt på avbøtende tiltak gjennom utformingen av den åpen kanalen og de tilliggende arealene til å bli et attraktivt byrom og parkområdet med unike kvaliteter og høy rekreativ verdi.

TD vurderer at planforslaget er viktig og et riktig byplangrep for Fredrikstad, noe som de regionale myndigheter bekrefter og som tydelig kom fram både i høringsuttalelse og i møter med regional planmøte. Planarbeidet har involvert mange interessenter over lang tid og det er gjort grundige avveininger mellom ulike interesser. Planforslaget ble enstemmig vedtatt lagt ut til offentlig ettersyn.

TD mener at det er viktig å opprettholde planforslaget som det nå foreligger, med de justeringene som er innarbeidet som resultat av de innspillene som er kommet i høringsrunden etter offentlig ettersyn. Blant annet er misjonshuset nå regulert til bevaring.

Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent
1	2016-06-20	Sammendrag og kommentarer til høringsuttalelser ved begrenset høring	BEB	MAHAA	BEB

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Høring og offentlig ettersyn 31.07.15-21.09.15

Til: Fredrikstad kommune

Fra: Hallvard Romundset / Berit Bjørnsen

Dato 2016-02-06

Reguleringsplan for Veumbekken – Holmen

Forslagsstillers kommentarer til høringsuttalelser ved offentlig ettersyn

Planforslag for detaljregulering for Veumbekken – Holmen har ligget ute til høring og offentlig ettersyn i perioden 31.07.15 til 21.09.15. Det har kommet 25 uttalelser.

Statlige virksomheter

1. Brev fra Fylkesmannen i Østfold, datert 18.09.15
2. Brev fra Østfold fylkeskommune, datert 15.09.15
3. Brev fra Kystverket, datert 21.09.15
4. Epost fra Norsk Maritimt Museum, datert 07.10.15
5. Epost fra NVE, 16.10.2015
6. Brev fra Statens vegvesen, datert 15.09.15

Kommunale virksomheter

7. Notat fra Fredrikstad kommune Brann- og redningskorps, datert 17.09.15
8. Møtebok fra møte i Eldrerådet og Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne 25.08.15
9. Brev fra Fredrikstad EnergiNett AS, datert 18.09.15
10. Brev fra Hafslund Nett AS, datert 10.09.15
11. Notat fra Fredrikstad kommune Miljø og landbruk, datert 11.08.15
12. Epost fra Fredrikstad kommune Park, datert 30.07.15
13. Notat fra Fredrikstad kommune Team skole, datert 14.08.15

Velforeninger

14. Brev fra Holmen vel, datert 21.09.15
15. Brev fra Trara lokalsamfunn, mottatt 20.09.15

Grunneiere / beboere

16. Brev fra sameiet Werenskioldsgt. 10b, datert 15.09.15
17. Eier Werenskiolds gate 10b, 18.09.2015
18. Epost fra Cato Skjerden, datert 18.09.15
19. Advokatfirmaet Ytterbøl & Co as for Ingar Hans Heie og Siv Reppe Eli, datert 10.09.15, Ingar Hans Heie og Siv Reppe i mail datert den 09-11-2015
20. Brev fra Thomas Nordengen, Solveig Bente Andersen og Kristine Grøstad Tangen, datert 14.09.15
21. Brev fra June Haugen Welo, datert 28.09.15

Grunneiere / næringsdrivende

22. Brev fra Veidekke Eiendom AS, datert 16.09.15
23. Brev fra Advokat Grindstad pva. Ralph Gordon Wikstrøm, datert 01.09.15
24. Brev fra Estar AS, datert 17.09.15
25. Brev fra West-Land AS, datert 21.09.15, med egne uttalelser fra Stenseth Grimsrud arkitekter AS for West-Land AS og Advokatfirmaet Bjørge-Skaaraas & Co AS for West-Land AS

Statlige virksomheter

1. Fylkesmannen i Østfold, 18.09.2015

Fylkesmannen vurderer planforslaget til å være i samsvar med nasjonale forventninger til kommunal planlegging, som blant annet omfatter å ta vare på naturverdier, legge til rette for fysisk aktivitet og trivsel for hele befolkningen ved å sikre sammenhengende grønne strukturer, åpne vannveier og nær tilgang til områder for lek og nærfriluftsliv. Landskapsverdier, vann og grønne elementer skal tas aktivt i bruk som ressurser i sentrumsutvikling.

Fylkesmannen vurderer det slik at planforslaget innehar en rekke positive effekter som drar i riktig retning for en mer bærekraftig byutvikling. Dette innebærer blant annet vannforvaltning, klimatilpasning, grønnstruktur, bokvalitet og tilrettelegging for miljøvennlig transport. Fylkesmannen erkjenner at planforslaget innebærer konsekvenser for grunneiere og andre samfunnsinteresser, men mener at planforslaget er godt gjennomarbeidet og at det er gjort grundige avveininger av ulike interesser.

Fylkesmannen ser det som viktig at de føringene som ligger i reguleringsplanen følges opp i gjennomføringsfasen.

Forslagsstillers kommentar:

Fylkesmannen bekrefter at planforslaget er i samsvar med nasjonale føringer, at det støtter opp om en bærekraftig utvikling og at det er gjort grundige avveininger av ulike interesser. Forslagsstiller merker seg at fylkesmannen vurderer planforslaget å inneha en rekke positive effekter som drar i riktig retning for en mer bærekraftig byutvikling. Det har vært intensjonen med planen.

2. Østfold fylkeskommune, 15.09.2015 (ØFK)

Østfold fylkeskommune vurderer planbeskrivelsen som grundig og med gode intensjoner. Selv om man må rive bygg for å få plass til parkdraget, støtter ØFK i all hovedsak planforslaget. ØFK anser tiltaket som et tiltak av svært stor samfunnsnytte. Holmenområdet fortjener at bydelen får et løft, fordi bydelen blir oppfattet og presentert på en negativ måte utad, som kanskje ikke stemmer med hvordan beboerne selv opplever det. Planbeskrivelsen viser positive tiltak for barn og unge, og andre brukere av Holmen-området.

ØFK vurderer tiltaket i tråd med overordnete planer. Det legges til rette for fortetting, for grønne områder og lek og fungerer som generator for vitalisering av Holmen-området. ØFK er svært positiv til redusert krav om parkering og at trafikken styres mot det overordnede veisystemet.

ØFK har følgende kommentarer til planforslaget:

- Uttalelse til varsel om oppstart må tas inn i sammendrag av forhåndsuttalelsene.
- Det bør vurderes en oppgradering av gater i området, når det skjer endringer i trafikken.
- Plangrepet med indre sentrumsring, med mål om å avlaste bygatenettet og tilrettelegging for bedre gange, sykkel- og kollektivtrafikk i disse gatene, bør koordineres og kommuniseres best mulig.
- ØFK mener at detaljreguleringen bør vise lekeplasser på plankart som lek og lek med vann (i Veumbekken) og at det bør innarbeides i plankartet.
- Det bør utarbeides konsepter for lyssetting for broer, gangveier og lekeplasser.

- Fylkeskonservatoren har vært deltagende i planprosessen helt fra oppstarten av reguleringsarbeidene for Veumbekken – Holmen. Plandokumentene er derfor i stor grad i tråd med innspill som kulturminnemyndighetene har fremmet i planarbeidet. Fylkeskonservatoren har følgende merknader:
    - Det bes om at betegnelsen "vernemyndighet" i bestemmelsene §§ 8-2b og f byttes ut med "regional kulturmyndighet"
    - Seiersten misjonshus fra 1928 har en vakker arkitektonisk utforming og et volum som er sterkt medvirkende til å gi området en identitet. Det er få objekter igjen av denne typen bedehus, så bygningen med hage/park er derfor vurdert til å ha høy kulturhistorisk verneverdi. Fylkeskonservatoren mener at misjonshuset må bevares der det ligger i dag, med muligheter til en mer tidsriktig intern bruk. Uansett mener fylkeskonservatoren at grøntområde / park mot Holmegata må bevares for å skape brudd og et gløtt av grønt i den lange fasaderekken.

- ØFK mener at Misjonshuset bør vurderes som bydelshus og anbefaler at lag, foreninger, unge og gamle kan komme med innspill til bruken av lokalene til Misjonshuset.

- ØFK menter at planbestemmelser bør sikre kvaliteten på sykkelparkeringen og ber om at sykkelparkering spesifiseres ytterligere i planen.

- ØFK anbefaler at reguleringsplanen legger til rette for strømuttak for lading av ladbare biler.

Forslagsstillers kommentar:

Forslagsstiller beklager at uttalelse til varsel ikke kom med i beskrivelsen. Det er tatt inn nå.

Det er nødvendig med omfattende gravearbeider i forbindelse med oppgradering av ledningsanlegg i og utenfor planområdet. I den forbindelsen er det igangsatt et forprosjekt for reetablering av gatene med fortau og kjørebane. Gatene vil bli rehabilitert i takt med utbygging av ledningsnettet.

Forslagsstiller er enig at det er viktig å kommunisere plangrepet og planprosessen knyttet til indre sentrumsring, og mener at det er tilfredsstillende redegjort for dette i planbeskrivelsen. Forslagsstiller tar med seg videre i prosessen at det er viktig å kommunisere plangrepet med indre sentrumsring godt.

Intensjonen med parkanlegget i Holmegata er at den kan både brukes til lek og til opphold uten at det nødvendigvis legges til rette med lekeapparater eller området utelukkende settes av til lek. Også lekeplassen i vann har mer karakter av et opplevelsessted enn en lekeplass i tradisjonell forstand. Forslagsstiller mener foreslått regulering som grønnstruktur park og planbestemmelse som sier at den skal opparbeides iht. landskapsplanen er tilfredsstillende. Ønsket fra ØFK om at detaljreguleringen bør vise lekeplasser på plankart som lek etterkommes ikke.

Forslagsstiller ønsker å utvikle en belysningsstrategi som omfatter en større del av Holmen, inklusive planområdet. Belysningskonsept vil i midlertidig ikke være del av reguleringsplanen.

Fylkeskonservatorens ønske om endret ordlyd i reguleringsbestemmelsene tas til følge.

Fylkeskonservatorens ønske om bevaring av Seierstens misjonshuset tas til følge. Tomten med misjonshuset foreslås regulert til bevaring. Framtidig bruk av bygningen er per i dag uavklart og planforslaget åpner for en rekke bruksformål som offentlig og privat tjenesteyting, bolig, forretning, bevertning mm.

Planområdet krever individuelle løsninger for sykkelparkering, noe som gjør det vanskelig å formulere konkrete krav for hvordan trygg sykkelparkering skal utformes. Detaljeringen bør avgjøres i byggesaken, tilpasset den enkelte situasjonen. ØFKs ønsket om ytterlig spesifisering av sykkelparkering etterkommes ikke.

Planforslaget legger til rette for lading av biler og sykler. 20 % av bil- og sykkelparkering tilknyttet boliger skal legges til rette for lading. I tillegg kan det legges til rette for strømuttak for lading av ladbare biler i det offentlige rom.

3. Kystverket 21.09.2015

Kystverket gjør oppmerksom på at etablering av broer krever tillatelse fra Kystverket og at alle tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i kommunens sjøområder krever tillatelse av kommunal havnemyndighet.

Forslagsstillers kommentar:

Uttalelsen er tatt til orientering.

4. Norsk Maritimt Museum 07.10. 2015

Har ikke merknader til planen.

5. NVE 16.10.2015

NVE er positivt til at bekken blir åpnet igjen og anser at planforslaget er tilfredsstillende i forhold til NVEs ansvarsområder.

6. Statens vegvesen 15.09.2015

Statens vegvesen har som vegadministrasjon for staten og fylkeskommunen ingen kommentarer til planforslaget.

Som fagorgan med sektoransvar som omfatter oppfølging av statlig bytransportpolitikk ber Statens vegvesen at følgende bør vurderes:

- rekkefølgekrav om stenging av gjennomkjøringsmulighetene i området
- rekkefølgekrav om opparbeidelse av ny busstrasé og bussholdeplasser
- endrede krav til parkering fra minimumskrav til maksimumskrav eller absolutte krav
- regulering av frisikt i avkjørslene for eiendommer med adkomst til gang- og sykkelvei, sikring og opparbeidelse av frisikt gjennom rekkefølge bestemmelser, vektlegging på tilstrekkelig manøvreringsareal på egen tomt, slik at rygging ut på gang- sykkelvei unngås.

Forslagsstillers kommentar:

Forslagsstiller har vurdert rekkefølgekrav i forbindelse med omlegging av busstrasé og stenging for gjennomkjøring for bil. Rekkefølgekrav bør knyttes til konkrete tiltak. Samtidig bør planforslaget være så robust at det tåler endringer. Konkrete tiltak kan låse muligheter som for eksempel utforming og lokalisering av bussluse, ny bussholdeplass eller utforming av krysssløsninger. Det kan også være ønskelig med endringer av trafikkstyring i Holmen-området over tid. Derfor har forslagsstiller i samråd med kommunens virksomhet for regulering og byggesak konkludert med at plassering og utforming av bussholdeplass(er), bussluse og endring av krysssløsninger bør vurderes mer detaljert på et senere tidspunkt og med grunnlag i vedtatt reguleringsplan for Veumbekken – Holmen.

Vegvesenets forslag om å endre krav til parkering fra minimumskrav til maksimumskrav etterkommes (med unntak for eneboliger). Dette vil i praksis medfører at frikjøpsordningen ikke kan anvendes. Men forhold for etablering av parkering er spesielt vanskelig i planområdet. De få tilgjengelige arealer på bakkeplan bør prioriteres til gode og grønne uteoppholdsarealer. Samtidig er det i tråd med strategi

om 0-vekst i biltrafikken og bygger opp under det overordnete målet om redusert trafikk, iht. belønningsordningen.

Forslagsstiller er enig at kjøring over gang-/sykkelveien langs Veumbekken bør begrenses til det absolutt nødvendige. Nye byggeprosjekter utløser derfor krav til adkomst fra sidegatene. Adkomst fra de enkelte eiendommer går via fortau til kjørebanen, noe som er en vanlig situasjon for mange eiendommer i byområdet. Planforslaget vil ikke endre denne situasjonen vesentlig. Forholdene i villakvartalene forbedres noe fordi adkomstene til eiendommen må utvides i bredde. I småhuskvartalene er plassering av adkomst avhengig av eksisterende bebyggelse. Forbedring av siktforhold kan kreve at eksisterende bygg rives. Det mener forslagsstiller ikke er forsvarlig. Det er viktig at hver eiendom ivaretar frisikt så godt som mulig, men det bør gjøres en individuell vurdering av eiendommens situasjon og handlingsrom. Forslagsstiller vurderer bruk av hensynssone og rekkefølgebestemmelser vil være uhensiktsmessig, fordi det er vanskelig å gi felles føringer for alle eiendommer.

Kommunale virksomheter

7. Fredrikstad kommune, Brann- og redningskorps, 17.09.2015

Brannsjefen har ingen merknader.

8. Fredrikstad kommune, eldrerådet, Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, 25.08.2015

Eldrerådet og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne har ingen bemerkninger til planforslaget.

9. Fredrikstad EnergiNett AS (FEN) 18.09.15

Fredrikstad Energi Nett AS gjør oppmerksom på at FEN har nettstasjon, samt høy- og lavspent kabelanlegg i området som kan komme i konflikt med gravearbeidet. FEN informerer om hvordan nye strømforsyningsanlegg skal bygges, om anleggsbidrag og kostnader ved omlegging av nett.

De gjør oppmerksom på at det for eventuell ny bebyggelse i området må etableres nytt strømforsyningsnett.

De ber om at arealer, forutsetninger for bygging av strømforsyningsanlegg og anleggsbidrag, samt nødvendig rettigheter for fremføring av strømforsyningsanlegg, stadfestes sammen med reguleringsplanen.

Forslagstillers kommentarer:

Ønsket fra Fredrikstad Energi om regulering av rettigheter etterkommes ikke. Dette oppfattes ikke som nødvendig og forslagsstiller anbefaler i samråd med virksomheten for regulering og byggesak at dette styres gjennom avtaler, som er vanlig praksis i dag.

10. Hafslund Nett AS, 10.09.2015

Hafslund Nett AS gjør oppmerksom på at nettselskapet har høyspennings kabler i veggrunn i Gelertsens gate. De gjør oppmerksom på at nettselskapet straks skal kontaktes av utbygger hvis anlegget av en eller annen grunn blir berørt av utbygging.

Forslagstillers kommentarer:

Uttalelsen tas til orientering.

11. Fredrikstad kommune, virksomhet miljø og landbruk, 11.08.2015

Virksomheten miljø og landbruk mener at de trafikale konsekvenser av tiltaket er for dårlig utredet. De mener at stenging av Holmegata kan føre til uheldige konsekvenser med tanke på støy og luftforurensning for andre områder. I denne sammenheng nevnes Knipleveien som allerede er belastet med både luftforurensing og støy. Fredrikstad kommune, ved avdeling Miljø og landbruk, kommuneoverlegen og folkehelsekoordinator mener at det må gjennomføres en grundig trafikkanalyse og støyfaglig- og luftfaglig utredning i forbindelse med utarbeidelse av detaljreguleringsplanen. Utredningene må dokumentere hvorvidt stengingen av Holmegata vil gi endringer i støy- og luftforurensning nivåer for eksisterende bebyggelse i nærliggende områder. En støy- og luftfaglig utredning må også vise hvorvidt ny boligbebyggelse blir berørt av støy- og luftforurensning.

De etterlyser dokumentasjon i forbindelse med midlertidig stenging av Holmegata for trafikk.

De mener at planbestemmelser bør gi mer konkrete føringer for luftforurensning og støy i bygge- og anleggsfasen.

Forslagsstillers kommentar:

Transportplanlegging i kommunen er under endring blant annet gjennom bypakke Nedre Glomma og belønningsordningen. For at målene som er formulert i søknaden om belønningsmidler skal bli nådd, må bypakkens prosjekter og tiltak gjennomføres parallelt med virkemidler som kan redusere transportbehov, legge til rette for miljøvennlig transport og begrense bilbruken.

Et viktig tiltak er etablering av sentrumsringen, med mål om å avlaste bygatenettet. Planforslaget bygger videre opp under målet om å avlaste bygatenettet, samtidig som den legger til rette for miljøvennlig transport. Det vil si at planforslaget følger opp transportpolitikken i Fredrikstad med mål om 0-vekst i biltrafikken og styrking av gåing og sykling.

Holmegata brukes i dag som del av det overordnede veinettet og som en snarvei mellom hovedinnfartsårene. Stenging av Holmegata vil derfor påvirke endringer i hele Fredrikstadsområdet, dvs. en trafikkanalyse eller trafikkmodellering bør da også omfatte store deler av Fredrikstad for å kunne gi meningsfull informasjon. Samtidig vil omfordelingen ikke være av vesentlig karakter, noe som tilsier at det ikke utløser en omfattende utredning. Statens Vegvesen har i sin uttalelse til planforslaget ingen merknader i forhold til riks- og fylkesveinettet. Derfor tar forslagsstiller utgangspunkt i at uttalelsen fra Miljø- og landbruk er knyttet til uheldige konsekvenser for det lokale veinettet. Omfordelingen av trafikken vil mest sannsynlig berøre både hovedveinettet og lokalveinettet, uten at det medfører vesentlig endringer av dagens situasjon. Mindre endringer vil ikke slå ut i forhold til konsekvenser for støy og luftforurensning.

Gjennomgangstrafikk som belaster det lokale veinettet er en generell utfordring og må sees i en større sammenheng. Stenging av Holmegata for gjennomgangstrafikk er begynnelsen på å snu trenden fra ensidig tilrettelegging for bil mot utvikling av gode forhold for gående og syklende. Dette for å langsiktig kunne påvirke transportmiddelfordelingen. Transformasjon av Holmegata fra bilgate til park er ett tiltak. I en langsiktig planlegging for en attraktiv byvekst bør det vurderes tiltak også på andre deler av det lokale veinettet, spesielt der hvor biltrafikken belaster tilliggende boligområder. Dette kan imidlertid ikke være del av planforslaget.

Forslagsstiller mener trafikale konsekvenser er tilfredsstillende belyst i planbeskrivelsen og planforslaget er et viktig tiltak i den overordnete transportpolitikken i Fredrikstad. Forslagsstiller

etterkommer ikke Miljø- og landbruksavdelings ønske om gjennomføring av en grundig trafikkanalyse og støyfaglig- og luftfaglig utredning fordi det vil være et omfattende arbeid som ikke står i forhold til tiltaket.

Planbestemmelser sikrer tiltak mot støy- og luftforurensing gjennom å gjøre retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging T-1442 og veileder M-128, samt retningslinje T-1520 Luftkvalitet i arealplanlegging fra Klima- og miljødepartementet gjeldende. For øvrig gjelder Folkehelseloven og byggeteknisk forskrift. Retningslinjene, veilederne og forskriftene gir dekkende krav om vurderinger og avklaringer for behov av tiltak i anleggsperioden. Mer konkrete føringer for anleggsarbeid og evt. avbøtende tiltak bør gjøres i en senere planfase når prosjektet er tilfredsstillende detaljert. Det er entreprenørens ansvar å planlegge arbeidet på en måte som ikke gir støyulemper for beboerne i nabolaget utover det som tillates i henhold til T-1442.

Ønsket om mer konkrete planbestemmelser i denne planfasen etterkommes ikke.

12. Fredrikstad kommune virksomhet park, 30.07.2015

Virksomheten park kommenterer landskapsplanen. De påpeker at det fremtidige grøntområdet i Holmegata bør sees som en helhet fra riksvei 110 i nord til Seutelva i sør. De ønsker også at deler av eiendommen 210/2 tas med både i landskapsplanen og i reguleringsplanen. Området ønskes regulert til grøntområdet.

Forslagstillers kommentarer:

Forslagsstiller er enig at de grønne områdene bør sees i sammenheng, men reguleringsplanen for åpningen av Veumbekken er så kompleks og omfattende at forslagsstiller ikke anbefaler å utvide planområdet. En omregulering av området må da evt. skje på et senere tidspunkt.

13. Fredrikstad kommune, team skole, 14.08.2015

Fagsjef skole presiserer at utbyggingspotensialet vil medføre behov for flere barnehage- og skoleplasser, som bygger opp under behov for utbyggingstiltak som sikrer kapasitet ved skolene.

Forslagstillers kommentarer:

Planforslag i tråd med kommunens mål om at 50 % av all ny boligbygging skal skje innenfor byområdet. Behov og tidspunkt for utbygging av flere skole- og barnehageplasser bør vurderes kontinuerlig gjennom kommunens boligbyggeprogram.

I revidert planforslag er Seierstens misjonshuset foreslått til bevaring og utbyggingspotensialet for boliger vil derfor være noe lavere enn tidligere vurdert.

Velforeninger

14. Holmen vel, 21.09.2015

Holmen vel uttaler at prosjektet har velvilje i nærmiljøet, spesielt fordi planen løser problemer knyttet til gjennomgangstrafikk og flomproblematikk. Velforening har noen generelle synspunkter som ble kommentert allerede i forslagsstillers kommentarer til forhåndsuttalelser:

- Ønsket om raskere fremdrift og ferdigstillelse snarest mulig
- Trafikkavvikling til minst mulig sjenanse før og etter ferdigstillelse
- Aktsomhet i anleggsperioden for å beskytte bygninger og eiendommer
- Robust utforming av prosjektet for å gjøre kommunen i stand til å utføre vedlikehold

Velforeningen mener videre at planforslaget forringer bokvalitet i området på grunn av dimensjonene og utforming av ny bebyggelse som tillates oppført. Derfor bør planen i større grad ta hensyn til eksisterende boliger både i småhuskvartalene og i villakvartalene.

Velforeningen ber konkret om:

- Dimensjoner av ny bebyggelse i småhuskvartalene skal utformes slikt at de ikke får uheldige konsekvenser for eksisterende naboeiendommer ved at lysforhold og utearealer forringes.
- Vegetasjon og store trær i området bevares
- Grønne områder utenfor grøntdraget ikke konverteres til trafikk- og parkeringsarealer
- Misjonshuset bevares evt. med annen funksjon

Forslagsstillers kommentarer:

Forslagsstiller har tidligere besvart velforeningens generelle synspunkter. (se også kommentarer til forhåndsuttalelsene)

Bokvalitet og utearealer
Bebyggelse i området varierer mellom 1 etasje, mange med takutstikk, og 2 etasjer. Den typiske utnyttelsen er foreslått videreført i villakvartalet og i store deler av småhuskvartalene.

Unntaket fra den typiske utnyttelsen er transformasjonsområdene (flere sammenhengende tomter langs parkdraget), der tillatt utnyttelse økes noe. Her er det spesielt viktig med investeringer slik at ny bebyggelse sikres en forside mot parkdraget. Utbygging av større sammenhengende arealer gir en bedre forutsetning for å sikre større sammenhengende uteoppholdarealer, noe som er spesielt viktig for bokvalitet. Målet er å hensynta det bevaringsverdige bygningsmiljøet og samtidig gjøre det attraktivt nok at det investeres i området. Det vil si planforslaget søker en balanse mellom bevaringsverdig bebyggelse og utbyggingsmuligheter i transformasjonsområdene.

Forslagsstiller mener at planforslaget er med å forbedre bokvalitet i området, spesielt i småhuskvartalene. Det stilles krav til uteoppholdsarealer ved nybygging. Uteoppholdsarealer er ikke hensyntatt tidligere, men er svært viktig for bokvaliteten i området. I tillegg stilles det krav om leilighetsstørrelse og sammensetning for å sikre variasjon av type leiligheter i et område som i dag er preget av mange små leiligheter.

Lysforhold

Forslagsstiller har vurdert konsekvensene for solforhold i planområdet i en sol- skyggeanalyse, som vedlegges planforslaget, Den viser endrede forhold og konsekvenser knyttet til dette. Det oppstår ingen forhold som er utypisk for området eller som medfører vesentlige negative konsekvenser for

boforholdene i området. Kommunen har et mål om fortetting i byområdet. Holmen er et sentrumsnært boligområde hvor en må regne med at fortetting vil endre de lokale solforholdene noe.

Vegetasjon, grønne områder og store trær
Forslagsstiller er enig i at vegetasjon og spesielt store trær bør søkes bevart, men i forbindelse med oppgradering av ledningsanlegg vil det være behov for omfattende arbeider også på sidearealer til kanalen. Derfor vil det ikke være mulig å beholde vegetasjonen som i dag ligger i gangareal ved siden av ny foreslått kanal.

Planområdet omfatter også noen sidearealer som ikke direkte berøres av byggearbeider. Det er særlig tre større trær som skiller seg ut i bybildet. Lindetreet lengst sør i småhuskvartalet er foreslått bevart og sikret i utbyggingsfasen. I tillegg er det to store bjørketrær i Glommens gate. Med bakgrunn i ønsket om å bevare større trær i området har parkavdelingen vurdert tilstand og levetid.

Tre nr. 1: Hengebjørk (Betula pendula) med stor, vid krone, anslått alder 60-70 år. Noen tørre greiner i kronen, men ingen synlige stammeskader. Treet virker friskt og vitalt, men har nådd klimaksfasen og antas å ha en videre levetid på 15-30 år dersom det ikke utsettes for påkjenninger. Treet står tett opp mot tre 2, men har også greiner på den siden.

Tre nr. 2: Mindre hengebjørk (Betula pendula) som har vokst i skyggen av tre nr. 1. Skjev stamme og ensidig utviklet krone. Treet har et stort stammesår etter kapping av en grein, og dette utgjør et svakhetspunkt ca 2 meter opp på stammen. Treet har også en stammesprekk nederst. Dette treet kan vurderes fjernet for å gi bedre plass til tre nr. 1. Antatt levetid 5 år.

Med bakgrunn i disse vurderinger foreslås at tre nr. 1 skal beholdes ved etablering av gatetun o_SGT_2. I tillegg er det foreslått at oppføring av parkeringsplasser ved Glommens gate skal kombineres med nyplanting av trær.



Fig. Eksisterende Bjørketrær i planområdet

Grøntrabatten langs Glommens gate er foreslått regulert fra friområdet til gatetun med parkering. Området framstår i dag som et gressplen med to store bjørketrær. Området er ikke i bruk til rekreasjon eller lek. Samtidig er det med innføring av parkdraget i Holmegata foreslått å omregulere store deler av veiformål til park. Mulighet for å etablere parkering i Glommens gate skal kunne kompensere for omfattende tap av parkeringsmuligheter i det offentlige gaterommet. Parkering i Holmegata utgår og gatene i området skal reetableres med fortau. Det foreligger per i dag ingen konkrete forslag for utforming av gatetunet, men det er intensjon at området til tross for parkering bør få et grønt preg. For å sikre dette bedre i planforslaget foreslår forslagsstiller å supplere reguleringsbestemmelsene med krav både om bevaring av det mest verdifulle av de eksisterende trær og nyplanting av trær.

Bevaring av misjonshuset
Ønsket om bevaring av misjonshuset etterkommes og Misjonshuset er i revidert planforslag foreslått regulert til bevaring.

15. Trara lokalsamfunn, 20.09.2015

Lokalsamfunn Trara lurer på hvor trafikken som i dag skal gå i Holmegata skal gå i framtiden. De gjør oppmerksom på at Glemmens gata forbi Trara Skole, Knipleveien og Onsøyveien forbi Trosvik Skole i dag har meget høy trafikktetthet.

Forslagstillers kommentarer:

Holmegata brukes i dag som del av det overordnete veinettet, en snarvei mellom hovedinnfartsårene. Stenging av Holmegata vil derfor påvirke endringer på veinettet i hele Fredrikstadsområdet. Omfordelingen av trafikken vil berøre både hovedveinettet og lokalveinettet, uten at det medfører vesentlig endringer av dagens situasjon.

Gjennomgangstrafikk som belaster det lokale veinettet er problematisk og en generell utfordring som bør vurderes i en større sammenheng. Stenging av Holmegata for gjennomgangstrafikk er begynnelsen på å snu trenden fra ensidig tilrettelegging for bil mot utvikling av gode forhold for gående og syklende. Dette for å langsiktig kunne påvirke transportmiddelfordelingen. I planlegging for en attraktiv byvekst bør det vurderes flere tiltak spesielt der hvor biltrafikken belaster det lokale gatenettet og tilliggende boligområder. Dette kan imidlertid ikke være del av planforslaget. For utdypende svar se også kommentar til virksomhet miljø og landbruk.

Grunneiere

16. Sameiet Werenskiolds gate 10b (hjørne Seierstensgata / Werenskoilds gate)

Sameiet er bekymret for solforhold på egen eiendom i forbindelse med at planen legger til rette for en utbygging med en maks. gesimshøyde på 7,5 m og maks. mønehøyde på 10,5 med et bygg plassert i tomtegrensen. De påpeker at det er betydelig høyere enn eksisterende bebyggelse, og at redusert lys og sol vil også redusere eiendommens markedsverdi, noe de ikke kan akseptere. De ber om at planlagt bygningsmasse reduseres.

17. Eier Werenskiolds gate 10b, 18.09.2015

Eieren mener utbygging på tilgrensende eiendom med en maks. mønehøyde på 10,5 m vil gi en forringelse av bokvalitet, og betydelig redusere eiendommens verdi.

18. Epost fra Cato Skjerden, datert 18.09.15

Eieren mener utbygging på tilgrensende eiendom med en maks. mønehøyde på 10,5 m vil gi en forringelse av bokvalitet og betydelig redusere eiendommens verdi.

19. Advokatfirmaet Ytterbøl & Co as for Ingar Hans Heie og Siv Reppe Eli som eier og bor i Seierstensgata 19, Ingar Hans Heie og Siv Reppe i mail datert den 09-11-2015

Klager på nybebyggelse i eiendomsgrensen mot egen boligeiendom med bakgrunn i solforhold og innsyn.

Han påpeker også at kvartalet Holmegata, Seierstensgata, Werenskiold gate har mange bevaringsverdige hus og utgjør en viktig del av den bevaringsverdige bebyggelsen i bydel Holmen. En fortetting med høye bygg midt i dette kvartalet vil ødelegge nettopp det miljøet man ønsker å bevare. Grunneierne ønsker at den sentrale tomten i kvartalet som i dag benyttes som lager reguleres til friareal / park / lekeplass. Hvis det skal bygges mener advokaten at gesimshøyde bør være 3,5 meter og mønehøyde 6,5 meter.

Grunneierne mener at det i "Forslag til Reguleringsbestemmelser" § 8-2 stilles det meget strenge krav til endringer, utseende, vilkår for riving, etc., med krav til søknader og dokumentasjon for bygningene som skal bevares. Bygninger som ikke er regulert til bevaring kan rives, men også her er det strenge krav til oppførelse av nye bygninger. De synes det er helt feil at det midt i vårt kvartal med etablerte bomiljøer og mange bevaringsverdige bygninger, skal tillates slike store og moderne bygninger som de som er vist i planbeskrivelsens kapitel 6.5.3 (7,3 m gesimshøyde, 10,5m mønehøyde og 38 % takvinkel).

Forslagsstillers kommentar til Werenskiolds gate 10 b, Werenskiolds gate 8 og Seierstensgata 19:

Kommunen har et mål om å fortette innenfor byområdet. Holmen er et sentrumsnært område og derfor svært attraktivt for fortetting. Endringer i området må påregnes. Planforslaget legger opp til en fortetting som er i tråd med den typiske utnyttelsen med % BRA = 100 %. Også plasseringen av ny bebyggelse tilsvarer eksisterende bebyggelse. Lagervirksomhet og verksted i kvartalet er imidlertid foreslått erstattet med boliger. Bakgrunnen til dette er at det er vanskelig å kombinere lagervirksomhet med de endrede adkomstforholdene til eiendommen etter åpningen av kanalen. M*en det er også et generelt ønsket at sentrumsnære boligområdet videreutvikles og skjermes for tungtrafikk i forbindelse med lagervirksomhet.*

Den typiske bebyggelsen i området varierer mellom 1 etasje, med saltak og ofte også takutstikk og 2 etasjer med saltak. Snittet grunneierne i Werenskiolds gate 10 b henviser gjelder for transformasjonsområdet. I dette kvartalet tillates ikke takoppløft mot bakgården. Det som tillates er to etasjer med skråtak med en maksimal gesimshøyde av 7,5 m og en maksimal mønehøyde på 10,5 meter. For nybygging i hensynssone bevaring av kulturmiljøet gjelder strenge krav som begrenser utbyggingsvolum og stiller krav til utforming, nettopp med intensjonen at ny bebyggelse skal harmonere med den eksisterende bevaringsverdige bebyggelsen.

For å kunne besvare uttalelsene på en grundig måte, er det er utført en sol- og skyggeanalyse i etterkant av uttalelsesperioden. Analysen viser sol- og skyggeforhold klokken 9, 12, 15 og 19 den 1. mars, 21. mars, 1. mai og 21. juni – i tillegg til klokken 16, 17 og 18 den 1. mai. Sol- og skyggeforholdene den 1. mai er spesielt interessante, da det er omtrent på den tiden av året, og frem til høsten, temperatur og klima gjør det attraktivt å benytte uteoppholdsarealer.

Solforhold Seierstensgata 19:

Som den vedlagte analysen viser, vil det med maksimalt tillatt utbygging være gode solforhold på uteoppholdsarealene fra klokken 9 til 17 den 1. mai. Det er den eksisterende bebyggelsen i Seierstensgata 17 b og Werenskiolds gate 10 a som begrenser antall timer med gode solforhold på uteoppholdsarealene, mens den nye bebyggelsen kun begrenser omfanget av arealet med gode solforhold midt på dagen. Mellom midten av oktober og slutten av mars endres solforholdene på dagtid mellom klokken 11 til 16, mens det i øvrige soltimer er den eksisterende bebyggelsen som kaster skygge. I sommermånedene er forskjellen mellom eksisterende og fremtidig situasjon liten.

Solforhold Werenskiolds gate 10 b:

Som den vedlagte analysen viser, vil det med maksimalt tillatt utbygging være endring i solforholdene fra klokken 8 til 13 den 1. mai, og selv da i begrenset omfang. Resten av soltimene er det enten gode solforhold eller den eksisterende bebyggelsen på tomten som selv kaster skygge på uteoppholdsarealene. Mellom midten av oktober og slutten av mars endres solforholdene negativt på dagtid mellom klokken 9 til 13, mens det i øvrige soltimer er den eksisterende bebyggelsen som kaster skygge. I sommermånedene er forskjellen mellom eksisterende og fremtidig situasjon liten.

Solforhold Werenskiolds gate 8:

Som den vedlagte analysen viser, endres solforhold ikke etter klokken 10 eller 11 om morgenen, avhengig av om det er henholdsvis sommertid eller normaltid. Dette gjelder hele året. Resten av soltimene er det enten gode solforhold eller den eksisterende bebyggelsen på tomten som selv kaster skygge på uteoppholdsarealene.

Forslagsstiller vurderer derfor at endringer som nybygging vil kunne medføre er ikke utypisk for området eller medfører vesentlig negative konsekvenser. Også situasjonen med innsyn er ikke uvanlig for dette området. Samtidig mener forslagsstiller at innsyn til naboeiendommer bør begrenses der det er mulig. Forholdene ligger godt til rette at oppholdsrom til et nytt bygg kan orienteres mot sør. Det foreslås å supplere krav i reguleringsbestemmelser om redegjørelse for hvordan forhold rundt innsyn til naboeiendommer er ivaretatt.

20. Thomas Nordengen, Solveig Bente Andersen, Kristine Grøstad Tangen, 14.09.2015

Eierne av leilighetene klager mot den planlagte rivningen av Seierstensgata 15 a, b, c. De opplever det som uforståelig at huset er forslått revet på grunn av det vil henvende seg grøntdraget med brannmur. De kommer med innspill at fasaden bør kunne endres, dekkes med et kunstverk eller beplantes.

Forslagsstillers kommentar:

Forslagstiller erkjenner at det er vanskelig å forstå at bebyggelsen er foreslått revet, men bebyggelse inntil parkdraget er en vesentlig del av prosjektet. Det er avgjørende at forsiden av bebyggelsen henvender seg byrommet, for å oppnå et attraktivt og trygt byrom. Eksisterende bygning er sentralt plassert i småhuskvartalet og påvirker opplevelsen av området vesentlig. Forslaget om riving ble diskutert lenge gjennom planprosessen. Tiltaket på bygget som eierne foreslår vil etter forslagstillers vurdering ikke kompensere for manglende forside mot parkdraget.

21. June Haugen Welo, 28.09.2015

Grunneieren mener at hennes tidligere innspill til reguleringsarbeidet er ikke tilfredsstillende besvart eller ivaretatt i planforslaget. Spørsmålet er knyttet til prosjektets bredde, skala, realisme i gjennomføring og respekt for områdets eksisterende eiendommer.

Hun mener at prosjektet bør holde seg innenfor eksisterende eiendomsgrensen (dvs. innenfor dagens veiareal) og opplever at inngrep i egen eiendom gir en forringelse av eiendommen, frarøver mulighet for å fortette på tomten, samt reduserer bo- og livskvalitet. Grunneieren påpeker at Holmegata er 12,5 meter bred ved hennes eiendom og hun mener innenfor dette spennet bør det være mulig å løse prosjektet med både bekkeåpning, kombinert fortau for adkomst til eiendommer, syklende og gående på vestsiden og fortau på østsiden. Hun konkluderer derfor med at det virker verken nødvendig eller rimelig med inngrep i eiendommen og foreslår følgende alternativer:

Alt 1.: gangvei østsiden 2 m + bekkeløp 6.5 meter+ kombifortau vestside 4 m
Alt 2: gangvei østsiden 2 m + bekkeløp 6.2 meter+ kombifortau vestside 4, 3m (tilsv. forprosjekt)
Alt 3: gangvei østsiden 2,5 m + bekkeløp 5.5 meter+ kombifortau vestside 4,5m.
Videre kommenterer hun at gang-/sykkelvei kan også løses ved å legge denne på en utkragning over bekkeløpet eller sløyfe gangvei på østsiden i dette kvartalet, noe som etter hennes oppfatning vil gi disse eiendommene et mer historisk riktig forhold til bekkeløpet.

Grunneieren mener at planforslaget mangler redegjørelse og analyse for kvartalene øst for Holmegata i det området som omtales som villakvartalet, og gjør oppmerksom på at bebyggelsen på østsiden av gaten stammer fra 1850-80 og er stil- og strukturmessig forskjellig fra vestsiden. Grunneieren påpeker at eiendom Hjørnerødgata 15 ligger i en enklave med de eldste husene i området. og at disse ikke forholder seg til kvartalsstrukturen, men til Evja og hovedinnfartsåren til byen. Ved å avkorte tomter på den måten planen legger opp til, mener grunneieren at den historiske konteksten vil gå tapt. Samtidig synes forslagsstilleren at det er urimelig med å innføre en byggegrense mot parkdraget fordi det vil frarøve eiendommen potensial for fortetting.

Grunneieren påpeker også at det er den spesielle situasjonen med det gamle huset i den relativ store hagen som gjør at eiendommen er attraktiv og at etablering av et friområde så tett inntil husgruppen representerer potensielt uønskede konsekvenser i form av støy og sjenanse, samt uønsket opphold på kvelds- og nattetid.

Grunneieren ønsker at eksisterende grøntareal og bjørketrær i Glommens gate beholdes. Under samtalen med forslagsstiller har det blitt drøftet om dette området kan være mulig erstatningsareal som kompensasjon for grunnen som må avstås i Holmegata.

Grunneieren mener også at de visuelle konsekvensene for eiendommen er ikke godt nok belyst. Hun mener at prosjektet er så kompleks at det bør være grunnlag for grundigere avveininger bla. a med konsekvensutredninger og kulturhistorisk kartlegging.

Forslagsstillers kommentar:

Forslagsstiller ønsker å henvise til fylkesmannens kommentar som påpeker at planforslaget er godt gjennomarbeidet og at det er gjort grundige avveininger av ulike interesser med bakgrunn i at planforslag innebærer konsekvenser for grunneiere og andre samfunnsinteresser. Også fylkeskommunen ved fylkeskonservatoren tilslutter seg i all hovedsak planforslaget.

Forslagsstiller har forståelse for at inngrepet i eiendommen oppfattes som negativt, men planforslaget er ikke gjennomførbart innenfor dagens tverrsnitt. Dette har forslagstiller gjort rede for både i møte med grunneieren og i plandokumentene. Arealinngrep vil berøre tomten, men ikke bebyggelsen på

tomten. Bebyggelsen henvender seg ikke til Holmegata, men til Hjørnerødgata. Når det tidligere var Evja som begrenset tomten mot vest er det i dag bilveien. Innføring av parkdraget med åpen kanal vil etter forslagsstillers vurdering ikke forringe den historiske konteksten i forhold til dagens situasjon, men tilføre området nye kvaliteter samtidig som Evja igjen blir lesbar i bystrukturen. Byggegrensen mot parkdraget skal sikre den historiske bebyggelsesstruktur i området med hager som grenser mot bekken og parkdraget. Foreslått tillatt utnyttelse i planforslag åpner for økt utnyttelse på tomten.

Forslagsstiller er overrasket over at etablering av et friområde istedenfor veiformål oppleves som negativt. Plangrepet med transformasjon av Holmegata fra vei til park er etter forslagsstillers oppfatning et positivt tiltak, som vil forbedre bokvaliteten i området.

I planprosessen ble det vurdert å videreføre grøntrabatten i Glommens gate, evt. avstå grunn til tilliggende eiendommer eller sikre muligheten for parkering i det offentlige gaterommet. Forslagsstiller har i samråd med virksomhet regulering og byggesak konkludert med at det er viktig å sikre muligheten for etablering av parkeringsplasser i det offentlige gaterommet. Både parkering i Holmegata vil utgå og parkering i tilliggende gatenettet vil reduseres vesentlig på grunn av reetablering av fortau. Det foreligger per i dag ingen konkret forslag for utforming av gatetunet i Glommens gate, men intensjonen er at området til tross for parkering skal få et grønt preg. For å forankre dette bedre i planforslag foreslår forslagsstiller å supplere reguleringsbestemmelsene med krav om bevaring av det mest verdifulle av de eksisterende trærne, og nyplanting av trær.

Etter forslagsstillers vurdering er planforslaget og konsekvenser grundig vurdert, noe som både fylkesmannen og fylkeskommune har bekreftet i sine uttalelser.

Grunneiere og næringsdrivende

22. Veidekke Eiendom AS, 16.09.2015
Veidekke mener at det er satt av en unødvendig bred sone til åpning av Veumbekken.
Som grunneier av gnr/bnr 300/189 og gnr/bnr 300/639 registreres det at forslag til detaljregulering krever at vesentlige deler av eiendommen benyttes, og at eksisterende bygningsmasse må fjernes før arbeider med åpning av Veumbekken kan iverksettes. I den forbindelsen ønsker Veidekke en dialog for å avklare erstatning for inngrepet i deres eiendommer.

Forslagsstillers kommentar:
Plassering av kanalen og nødvendig bredde for etablering av parkdraget ble grundig utredet i forprosjekt og planarbeidet tilknyttet reguleringsarbeidet. Krav om 4-feltsvei i Borggata har ytterlig påvirket utforming av parkdraget. Forslagsstiller har oppfattet at det har vært en god dialog med grunneieren gjennom planprosessen. Godkjent reguleringsplan vil gi grunnlag for å ta opp dialogen som blant annet vil avklare erstatning for inngrepet.

23. Advokatfirmaet Grindstad & co for Ralph Gordon Wikstrøm, 01.09.2015
Advokaten opplyser at forslaget til detaljregulering er slik Wikstrøm hadde regnet med på bakgrunn av hva han har blitt presentert for tidligere. Han mener at planen innebærer at hans eiendom må erverves av kommunen.

Forslagsstillers kommentar:
Forslagsstiller har hatt løpende dialog med grunneieren. Godkjent reguleringsplan vil gi grunnlag for å ta opp dialogen som blant annet vil avklare erstatning for inngrepet.

24. Estar AS, 17.09.15
Estar er positiv til at det fremlegges en reguleringsplan for området som også omfatter egen eiendom. De påpeker at reguleringsplanen må sikre rammebetingelser, som inviterer til en realistisk satsning og utbygging i området.

Grunneier mener at reguleringsforslaget er detaljfokusert og begrenser muligheter for utbygging. Grunneier har vedlagt utkast til boligbebyggelse som belyser hvordan eiendommen kan utvikles. Seierstens gate 20 og Holmegata 13 og Huths gate 9 bevares, som er i tråd med planforslag. Ny biladkomst er foreslått fra Seierstens gate. Plassering av ny bebyggelse i formålsgrensen mot gate og park, følger prinsippet om videreføring av kvartalsstruktur og er i tråd med planforslaget.

Ny bebyggelse foreslås oppført i 3 etasjer + loftsetasje, noe som er ikke i tråd med planforslag. Utover det ber Estar om :

- En klargjøring i forbindelse med regulering iht.flom. Estar ønsker at gulv og gulvkonstruksjon i første etasje i bebyggelsen skal ligge høyre enn det kritiske nivået på kote 2,62.
- Tillatte plassering av balkonger med en dybde på 1,2 meter på fasaden mot Holmegata. Grunneieren oppfatter forbudt mot balkonger som urimelig og dårlig begrunnet. De viser til at balkonger er en viktig del av gatemiljøet og bybildet i Fredrikstad og at det har mange positive sider.

Forslagsstillers kommentar:
Forslagsstiller oppfatter det som veldig positivt at Estar AS viderefører kvartalsstrukturen og foreslår å bevare Huths gate 9 utover Seierstens gate 20 og Holmegata 13 som er foreslått regulert til bevaring. Forslagsstiller har forståelse for at reguleringsbestemmelsene oppfattes som detaljfokusert. Bakgrunnen for dette er ønsket om å balansere mellom bevaring og det å integrere større volumer i det bevaringsverdige bygningsmiljøet, uten at det går på bekostning av verneverdiene

Det er korrekt at området fremdeles vil ligge i faresone for flom etter gjennomført åpning av kanalen. Nybygg som vil ligge under kote 2,62 (NN2000) må derfor konstrueres slik at de tåler vann til dette nivået.

Det er også flere andre hensyn som må tas ved nybygging. Ny bebyggelse skal tilpasses den eksisterende trehusbebyggelsen, samtidig som universell utforming skal ivaretas. Derfor er det i planforslaget anbefalt å kreve at gulvnivå for boliger i 1. etasje skal ligge på ca. 0,5 meter over ferdig planert terreng mot det offentlige gatenettet og grønnstruktur park. For Estar sin eiendom vil det bety et gulvnivå for boliger på rundt 2 meter, dvs. fremdeles under kote 2,62. Gulvnivået vil da ligger over tidevannstand 200 års gjentaksintervall (1,87m m.o.h). Samtidig vil den ikke tilfredsstille krav fra kommunedelplan om faresone, fordi tidevannstand som ligger til grunn for faresonen har inkludert et tillegg, som skal ivareta klimaendringer. Det medfører at bebyggelsens første etasje må bygges slik at den tåler oversvømmelser. Når boligetasjen ligger en halv meter over terreng mot det offentlige rom så er intensjonen at terrenget på baksiden av boligen kan heves noe slik at man oppnå trinnfri adgang til boliginngang fra baksiden. Derfor er det ikke satt krav til å heve boligetasjen mot bakgården. Universell adkomst kan også løses på annen måte.

Balkonger tillates ikke mot det offentlige rom fordi det vil bryte med den stedstypiske utbyggingen og er vanskelig å forene med en utbygging som er tilpasset det bevaringsverdige bygningsmiljøet. Utbyggeren vil ha mulighet å etablere balkonger mot bakgård. Orientering mot vest tilsier at fasaden er godt egnet for etablering av balkonger

Illustrasjonen som er vedlagt høringsuttalelsen viser en rekke flere avvik til planforslaget utover byggehøyde og balkonger. Blant annet, bygningsdybden, takutstikk mot gate og park. Forslaget oppfyller sannsynligvis heller ikke krav om minste felles uteoppholdsareal.

Etter høringsperioden har forslagsstilleren hatt et oppfølgende møte med grunneieren og blant annet redegjort for rammer i reguleringsplanene. Det har resultert i flere konkrete innspill fra grunneieren:

1. Et viktig mål for utbyggeren er å skape god kontakt mellom boligene og parkdraget / bekken. Derfor er det ønskelig med balkonger mot Holmegata.
Forslagstiller kan ikke anbefale at balkonger tillates med hensyn til det bevaringsverdige bygningsmiljøet, men mener at franske balkonger vil kunne gi den ønskede effekten og bør kunne vurderes.

2. Estar mener at det er mulig å bygge ut boliger uten tilknyttet parkeringsplasser i Holmen-området. Samtidig skal hensyn til gode uteoppholdsareal ivaretas. Tomtene i småhuskvartalene bør derfor ikke pålegges parkeringskrav for bil.
Forslagsstiller er enig og foreslår, i tråd med uttalelsen fra Statens vegvesen, at parkeringskrav endres fra minimumskrav til maksimumskrav, noe som i praksis ikke legger parkeringskrav på eiendommene i planområdet.

3. Grunneierne rehabiliterer Huths gate 9 og utbyggingstomten deles opp i tre delområder. Derfor ber Estar om at utnyttelsen for Huths gate 11 vurderes på nytt, slik at det vil være mulig å oppføre en tomannsbolig på tomten, som i dag benyttes som lager.
Forslagsstiller syns det er veldig positiv at Huths gate 9 bevares og rehabiliteres og mener også at det vil være positiv med en transformasjon fra lager til bolig. Forslagsstiller har vurdert situasjonen på nytt og foreslår å tillate en BRA på 150 % for Huths gate 11, noe som vil muliggjøre et innfillprosjekt i to etasjer på tomten.

4. Grunneierne har i det vedlagte skisseprosjekt utforsket mulighet for å lage gode boliger i området. De påpeker at bebyggelsens skala skal være relativ beskjedent, derfor kan heller ikke krav til leilighetsstørrelsene vær for høye. De har som mål å lage flere større leiligheter og synes krav om 40 % er akseptabelt, men mener at krav om 80 m^2 per leilighet er for høy. De anbefaler, med erfaring fra egen prosjektskisse, en leilighetsstørrelse på minst 70 m^2 for store leiligheter. Forslagsstiller er enig og forslår å endre minste leilighetsstørrelse for store leiligheter til 70 m^2.

***25. Westland AS,* 21.09.2015**

Grunneieren har ingen motforestillinger om at Veumbekken åpnes og at område reguleres for å stimulere til utvikling i området. Men grunneieren forteller også at han lenge har vært usikkert om grepet som ligger til grunn for planforslag sikrer en god utvikling av planområdet. Flere bygninger med mange boenheter som er foreslått revet eies av Westland.

Grunneieren uttaler at han er uenig i planforslaget. Han støtter sine vurderinger på advokaten Bjørge-Skaaraas og SG arkitekter som har skrevet egne uttalelser som følger grunneiernes uttalelse.

Grunneieren fører opp følgende hovedpunkter:

1. Han mener det er unødvendig å rive husrekken på østre siden av Holmegata.

Grunneieren siterer SG arkitekter som mener det er uakseptabelt å rive bygningsrekken langs Holmegata ut fra et bygningsmiljø- historisk perspektiv. SG anfører videre at planforslaget inneholder så mange restriksjoner på nybygging (høyde, fasadelengde etc.) at det vil bli problematisk å bygge på tomtene. De foreslår en løsning med åpen kanal i eksisterende tverrsnitt. Grunneieren etterspør også hydrologiske vurderinger som grunnlag for å fastsette bredder på bekken.

Grunneieren konkluderer med at husrekken bør bevares og meddeler at han ikke har ønske om å avstå husene til kommunen.

2. Han syns planforslaget er for ambisiøst og er usikkerhet om planen er realiserbar.

Gjennomføringen av tiltaket krever finansiering. Hvis planen vedtas men ikke gjennomføres virker den mot sin hensikt som er revitaliseringen av området. Han etterlyser avklaring i finansieringen.

3. Han mener planen ikke gir de nødvendige rammer for å investere i området

Grunneieren påpeker at det er ikke rentabelt å investere i ny bebyggelse med alle de begrensninger som ligger i planen knyttet til byggehøyder, tomteutnyttelse, parkering, krav om forretninger (publikumsrettet virksomhet) i 1. etasje.

4. Om kommunen skal gjennomføre planen har han følgende ønsker:

- Muligheten å rive Seierstensgata 18 i sin helhet. Det åpner for retablering av kvartalsstrukturen og etablering av parkeringsareal i underetasjen.
- Han har forelagt en illustrasjon som viser bebyggelse i tre etasjer. Han påpeker også at han i 2010 hadde fått rammetillatelse til bebyggelse i tre etasjer i området og oppfatter det som en verdiforringelse hvis ny reguleringsplan ikke tillater det. Han påpeker at man med tanke på byutvikling burde vurdere å bygge inntil 4 etasjer i Holmenområdet.
- Han påpeker også at Seierstensgata 12 er foreslått fredet, til tross for at man tidligere hadde fått rivetillatelse tidligere. Grunneieren lurer på hvorfor denne bygningen skal bevares når bebyggelse langs Holmegata tillates revet.

Grunneieren konkluderer med at bebyggelse i Holmegata bør bevares og Veumbekken åpnes uten at eksisterende bebyggelse skal rives.

Forslagsstillers kommentarer

Forslagsstiller har hatt flere dialogmøter med grunneieren hvor grunneieren har blitt grundig informert om planarbeidet. Tiltaket ble belyst i forprosjekt i tre alternativer. For oppnåelse av målet med prosjektet er tiltakets bredde en nødvendig forutsetning for etablering av alle tre hovedelementer: en åpen kanal med tilfredsstillende kapasitet for flom fra Veumbekken, gang- og sykkelforbindelse, samt gode og inkluderende rekreasjonsarealer. For hydrologiske beregninger henvises til notatet: Vurdering av reguleringsplan for planlagt gjenåpning, Flo- og flomforhold, som følger planforslaget som vedlegg.

Forslagsstiller mener videre at det er svært viktig at tiltaket har et høyt ambisjonsnivå for å kunne nå målet med tiltaket. I tillegg til å være et teknisk prosjekt skal det også skal være et byutviklingsprosjekt.

Revitalisering av Holmen-området er et viktig aspekt med planforslaget og forslagsstiller ønsker utvikling i området, spesielt ny bebyggelse langs Holmegata som skaper nye gode fasader mot parkdraget. Derfor var det viktig å få til et balansert forhold mellom bevaring og utvikling. Forslagsstiller vurderer at det er gode muligheter for utbygging i området med de foreslåtte rammer. Som saksopplysning er ikke området regulert til 3 etasjer. Det er en eldre reguleringsplan som ikke angir gesims- eller mønehøyder. Den sier i midlertidig at alle bygninger som oppføres skal i form, dimensjon og utseende tilpasses tilstøtende bebyggelse og nærmeste omgivelser. Bebyggelse i området er 1 og 2 etasjer. Tilstøtende bebyggelse er i 1 etasje med skråtak og takoppløft. Utbyggingspotensial foreslått i planforslaget er dermed økt sammenlignet med dagens regulering.

For det totale utbyginspotensialet er det ikke bare krav om høyde som er avgjørende, krav om utnyttelsen og krav om uteoppholdsareal er også viktige faktorer. Krav om uteoppholdsareal til boliger er ofte en begrensende faktor for det samlede utbyggingspotensialet for boliger på en tomt. Ny kommunedelplan stiller krav om uteoppholdsareal som også gjelder for planområdet. Planforslaget foreslår lavere krav til uteomhusarealer for ny bebyggelse enn kommunedelplanen tilsier. Innenfor planområdet er det derfor høyere utbyggingspotensial i forhold til tomtestørrelse enn mange andre områder innenfor byområdet.

Forslagsstiller har oppfattet at man har hatt en god dialog som grunnlag for videre prosess blant annet vedrørende grunnerverv. Vi har også tatt innover oss at West-Land AS ønsker å utvikle området selv. Etter siste dialogmøte mellom forslagsstiller og Westand er det vurdert at Seierstens gate 18 bør kunne rives med bakgrunn i at etablering av en ny åpen og attraktiv fasade i hjørne mot Holmegata og Seiserstensgata veier tungere enn krav om bevaring. Seierstensgata18 er derfor ikke regulert til bebyggelse som skal bevares. Det gir den ønskede muligheten til å rive bygningen under forutsetning at det oppføres ny bebyggelse som henvender seg til park i Holmegata og til Seiserstens gata. Planforslaget åpner samtidig for muligheten å beholde bygningen, slik at bebyggelsen kan integreres i ny utbygging i området eller evt. vurderes i en senere planfase. Forslagstiller oppfatter at dette var i tråd med det Westland ønsket.

Som saksopplysning er ikke Seierstensgata 12 foreslått fredet. Den er foreslått regulert til bevaring på lik linje med mange av de andre bygninger som hører til den opprinnelige trehusbebyggelse.

Stenseth Grimsrud arkitekter AS for West-Land AS
SG arkitekter ser på utvikling i Holmen-området som spennende, men anser at forslagstiller har tatt for lite hensyn til den eksisterende bygningsmassen og at plangrepet er uakseptabelt ut fra et bygningsmiljøhistorisk perspektiv. Arkitekten har heller ikke tro på at planens rammebetingelser vil stimulere til den byfornyelsen planforslaget legger opp til. Arkitekten påpeker konsekvenser for beboere, bedrifter og grunneiere og mener at konsekvensene ikke er utredet godt nok. Arkitekten mener at bekkeåpningen lar seg realisere i dagens tverrsnitt og at man dermed kan ta hensyn til eksisterende bygningsmasse langs Holmegata. SG arkitekter påpeker at planen legger til grunn at bebyggelsen mot parkdraget må reetableres for å skape et attraktivt offentlig rom. For å få realismen i gjennomføringen mener arkitekten at det er vesentlig å gi videre rammer for det som kan bygges nytt. De mener at reguleringsbestemmelser inneholder for mange restriksjoner på nybygging (om høyde, fasadelengde, takform, hjørneform, ark plassering, inngangsforhold og uteoppholdsarealer) slik at det blir problematisk å bygge på tomten.

Forslagsstillers kommentarer:

Forslagstiller henviser til forprosjektet om vurderinger og valg av alternativet som ligger til grunn for planforslaget. Forslagsstiller ønsker også å henvise til fylkesmannens kommentar som påpeker at planforslaget er godt gjennomarbeidet og at det er gjort grundige avveininger av ulike interesser med bakgrunn i at planforslag innebærer konsekvenser for grunneiere og andre samfunnsinteresser. Forslagsstiller har forståelse for at reguleringsbestemmelsene oppfattes som strenge. Bakgrunnen for dette er ønsket om å balansere mellom bevaring og det å integrere større volumer i det bevaringsverdige bygningsmiljøet, uten at det går på bekostning av verneverdiene. For utdypende svar se også kommentar til West-land AS.

Advokatfirmaet Bjørge-Skaaraas&Co AS for West-Land AS
Advokaten påpeker at dersom det tar lang tid mellom regulering og gjennomføring kan en konsekvens være at bebyggelsen som er foreslått revet langs Holmegata gradvis forfaller.
Han anfører juridiske betraktninger rundt finansering av tiltaket og konsekvenser av reguleringen hvis planforslaget ikke blir gjennomført. Han etterlyser hydrologiske beregninger. Han mener det ikke henger sammen at man på den ene siden ønsker å bevare bystrukturen og på den andre siden legger opp til rivning husrekken på østre siden av Holmegata. Han stiller seg tvilende til at ny bebyggelse oppføres på gjenværende arealer etter riving med de restriksjoner planen legger på nybyggene i forhold til tomteutnyttelse og høyde. Han mener det fremgår av planforslaget at hovedhuset i Seierstensgata skal bestå. Han syns også bebyggelsen som skal rives er ikke tilfredsstillende dokumentert. Med bakgrunn i dette er hans oppsummering at planforslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Han ønsker seg detaljerte opplysninger om finansieringsmodellen i planbeskrivelsen.

Forslagsstillers kommentarer:

Det er gjennomført en omfattende prosess og flere møter med alle grunneiere som er berørt av rivningen. Dette gjelder også West-Land AS. Forslagsstiller har oppfattet at man har hatt en god dialog som grunnlag for videre prosess blant annet rundt grunnerverv. Forslagsstiller har også tatt innover seg at West-Land AS ønsker å utvikle området selv som er berørt av tiltaket, men ikke inngår i framtidig grøntdrag. Det legges det til rette for i planforslaget. Detaljerte opplysninger om finansieringsmodellen er ikke del av reguleringsplanen. Hvordan prosjektet vil bli finansiert behandles i kommunen og tydeliggjøres gjennom kommunens budsjettarbeid.

Seierstensgata 18 A ikke regulert til bevaring, nettopp for å vurdere om man kan og ønsker å beholde bygningen. Tilgrensende byggeområder som skal erverves er redegjort for i kapitel 6.16 Eiendomsinngrep i planbeskrivelsen (se også fig. 77) . For utdypende opplysninger om hydrologi henviser vi til notatet: Vurdering av reguleringsplan for planlagt gjenåpning, Flo- og flomforhold, som følger planforslaget som vedlegg.

For utdypende svar se også kommentar til West-land AS.

I et oppfølgende møte har forslagsstilleren hatt en god oppfølgende dialog med grunneieren, hans advokat og arkitekt. Det har blitt blant annet redegjort for rammer i reguleringsplanene og uttalelse til planforslaget ble diskutert og besvart. Det har resultert i et konkret ønsket fra grunneieren:

Seierstensgata 12 er foreslått regulert til bevaring. Det innskrenker etter Westlands oppfatning handlingsrommet for å lage et godt prosjekt i kvartalet. Westland påpeker at han tidligere i forbindelse med rammesøknad hadde en rivningstillatelse for bygningen. Han ber om at regulering til bevaring tas bort slik at bygningen kan rives om det skulle vise seg ønskelig. Han eier ikke området selv, men ser for seg en sammenhengende utvikling av kvartalet.

I etterkant av møtet har forslagsstiller vurdert spørsmålet i samråd med virksomhet for regulering og byggesak. Det er mange bygninger i kvartalet som allerede må rives av ulike hensyn. Det har vært viktig i vurderingen at ny bebyggelse vil oppleves som et supplement til eksisterende bebyggelse ikke en erstatning. Derfor har man blant annet foreslått å bevare Holmegata 20 ved å flytte bygningen bakover (mot øst). Selv om Seierstensgata 12 ikke henvender seg direkte til det offentlige rom, er bygningen viktig for opplevelsen av bygningsmiljøet og områdets historie. Seierstensgata 12 grenset opprinnelig til Evjas åpne kanal og er del av den eldste bebyggelsen i bevaringsområdet. At bygningen er meldepliktig etter kulturminnelovens § 25 understreker verdien. Forslagsstiller vil derfor ikke anbefale at Seierstensgata 12 rives. Grunneieren til Seierstensgata 12 har ikke kommet med noe uttalelse til planforslaget.

Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent
1	2016-02-06	Sammendrag og kommentarer til høringsuttalelser	BEB	MAHAA	BEB

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører

Norconsult. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Varsel om oppstart 05.03.14

Reguleringsplanen for Veumbekken -Holmen

Forhåndsuttalelser
Innkomne forhåndsuttalelser følger som eget vedlegg.

Liste over forhåndsuttalelser

1	Fylkesmannen i Østfold	11.04.2014
2	Østfold fylkeskommune	22.04.2014
3	Kystverket Sørøst	08.04.2014
4	Statens Vegvesen	15.04.2014
5	NVE	24.04.2014
6	Fredrikstad kommune avdeling miljø og landbruk	28.03.2014
7	Barnetalsperson v/Kjell Bergan	07.04.2014
8	Fredrikstad fjernvarme v/Per Bolstad	20.03.2014
9	Hafslund Nett	08.04.2014
10	Borg Bispedømmeråd v/Grethe Christoffersen	25.03.2014
11	Holmen vel	25.052014
12	Halden arkitektkontor v/Erlend Kristiansen	13.03.2014
13	Elden Advokatfirmaet	22.04.2014
14	Heie, Ingar Hans	23.04.2014
15	Gerd Holm	15.04.2014
16	June Haugen	22.04.2014
17	Advokatfirmaet Bjørge - Skaaraas & Co AS for Arne Nilsen AS, West-land AS og Bergli Eiendom	05.05.2014

Sammendrag av forhåndsuttalelsene

Fylkesmannen i Østfold
Fylkesmannen synes at prosjektet er spennende og fremtidsrettet, og at det vil bidra positivt til både naturmiljø, som klimatilpasningstiltak og for bymiljøet.
Det anbefales sterkt at Veumbekken åpnes på hele den varslede strekningen og at det legges til rette for g/s-forbindelser og beplantning av sidearealene (nært alternativ 3 fra forprosjektet).
Det bør være sammenhengende gangmulighet langs bryggepromenaden.
Størrelsen på arealbruksformålene bør fremgå i planbeskrivelsen for registrering i KOSTRA.
Planarbeidet må belyse fare for flom fra Vesterelva ved havnivåstigning og stormflo, og hvordan risiko for skader kan avbøtes.
Det må legges opp til god massehåndtering, risiko for forurenset grunn må vurderes og det bør legges føringer for støy i anleggsarbeidet.
Det vises til lovens § 3-1 om oppgaver og hensyn som skal ivaretas i planleggingen, i tillegg til overordna planer, rikspolitiske retningslinjer, veiledere og forskrifter.

Østfold fylkeskommune
Fylkeskommunen (ØFK) vurderer åpning av Veumbekken som et spennende prosjekt, som de ser frem til å følge i tiden fremover. ØFK påpeker at det planlagte tiltaket er omfattende og berører svært mange mennesker. De forutsetter at konsekvensene tiltaket kan få for miljø og samfunn vurderes i planbeskrivelsen.
ØFK viser til rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging og kravene som stilles i forbindelse med planprosessen. Tiltaket bør også fange opp uorganisert idrett og innslag av kunst.

Prinsippene for universell utforming må legges til grunn for utforming av bygninger og uteområder langs Veumbekken.
Detaljregulering må ivareta framkommelighet for buss. ØFK foreslår konkret trafikklys i krysset Gutzeits Gate / Borggata. Trafikksikkerhet skal vektlegges og det er viktig og se på trafikkbildet helhetlig.
Det bør legges tilrette for en sammenhengende grøntstruktur som knytter tiltaket opp mot overordnet grøntstruktur. ØFK mener at det bør etableres en bro ytterst på bryggen, slik at bryggepromenaden blir helhetlig.
Tiltaket berører hensynssone bevaring av kulturmiljø. Innenfor planområdet bør det gjøres en analyse av eksisterende bygingsmasse, der vernegraden på de enkelte bygg fastsettes. Bygg med høy verneverdi, som ønskes bevart slik de framstår i dag, bør merkes på plankartet og gis egne reguleringsbestemmelser. Samtidig anbefales også at det gis klare bestemmelser om bygningsmessige tilpasninger for all annen bebyggelse, samt fremtidige nye bygg. Av hensyn til det lokale boligmiljøet anbefales at manglende fortau tilbakeføres og gatene belegges med brostein.
Videre henvises det til ladeinfrastruktur, energibruk i bygg, estetikk og byggeskikk og Miljøverndepartementets veiledningsmateriell.

Kystverket sørøst
Kystverket har ingen merknader i forbindelse med varsel om oppstart av planarbeidet.

Statens vegvesen (SVV)
Trafikale konsekvenser av tiltaket utredes gjennom arbeidet med Indre sentrumsring.
Gjennom arbeidet med detaljregulering må det avklares hvorvidt det er behov for ytterlige utredninger av trafikale konsekvenser. Trafikale konsekvenser for riks- og fylkesvegnettet og eventuelle avbøtende tiltak må framgå av planbeskrivelsen.
Tilrettelegging for gående og syklende må tillegges stor vekt i planarbeidet.
Sykkelparkering er et viktig lokalpolitisk virkemiddel for å øke sykkelandelen i Fredrikstad.
SVV anbefaler at det settes av arealer til sykkelparkering i området, og at det vurderes å sikre arealer til en evt. framtidig
bysykkelordning. Kravene om sykkelparkering i kommuneplanen bør betraktes som et minimumskrav. Det bør sikres høy kvalitet på sykkelparkering gjennom bestemmelser i planen.
Kollektivbetjening må beskrives.
SVV henviser til Statens håndbok 017 for vei- og gateutforming, til Miljøverndepartementets retningslinjer T-1442/2012 om støy i arealplanlegging og T-1520 om luftkvalitet.

NVE
NVE er positiv til at kommunen ønsker å åpne Veumbekken.
De henviser til aktsomhetsplikten iht. vannressurslovens § 5 og krav til sikkerhet i forhold til flom iht. byggeteknisk forskrift § 7-2 og gjør oppmerksom på at deler av planområdet inngår i en kartlagt sone for en 200- års flom. Den skal avmerkes som hensynssone på plankartet og tilknyttes bestemmelser om at utbygging bare er tillatt på bestemte vilkår som avbøter flomfaren.
NVE gjør oppmerksom på at det i planområdet er delvis tykke marine avsetninger og fyllmasser. Det kan være marine avsetninger også under fyllmasser. Før det kan planlegges byggetiltak eller terrenginngrep i områder med marine avsetninger utenfor kartlagte faresoner, må det dokumenteres at grunnen er stabil eller lar seg stabilisere.

Fredrikstad kommune, avdeling miljø og landbruk

Retningslinjene T-1520 om luftkvalitet og T-1442 om støy i arealplanleggingen skal gi føringer for arbeidet med reguleringsbestemmelser for å begrense støy og luftforurensning fra bygg- og anleggsvirksomhet. Retningslinjene må ligge til grunn ved utarbeidelse av planen.

Barnetalsperson i Fredrikstad kommune, Kjell Bergan
Det anses som svært positivt for miljøet at Holmenområdet blir utviklet, ikke bare for barn og unge. Lokalmiljøet ønsker å vise initiativ i forbindelse med reguleringen.
Barnetalspersonen imøteser detaljplan for evt. ytterligere innspill.
Borg bispedømmeråd
Vestre Gravlund ligger i kort avstand fra planområdet, oppstrøms Veumbekken. Her er det tidvis problemer på grunn av flom i Veumbekken, spesielt ved høy vannstand i Vesterelva. Det bes om at eventuelle konsekvenser for kirkegården vurderes i oppstartsfasen.

Fredrikstad fjernvarme
Planlagt trase for fjernvarme krysser planområdet i Oslogata, Huths gate, Borggata og Werenskiolds gate. Fredrikstad fjernvarme ønsker å bli involvert på et tidligst mulig tidspunkt.
Infrastrukturen er plasskrevende og til dels lite fleksibel til retningsendringer.
Det vises til tidligere oversendt informasjon om planer for fjernvarme i e-post 9.8.2011.

Hafslund Nett
Hafslund informerer om hvilke hensyn som må tas i forhold til det elektriske anlegget, prosesser rundt endring av kabelanlegget og ansvarsfordeling med hensyn på vurderinger, utforming og kostnader ved tiltak. Det informeres også om hvordan kabler skal ivaretas i planen og plankartet.
Planforslaget må ta høyde for de anlegg som det er nødvendig for Hafslund å etablere og drifte.
Planområdet krysses av høyspennings jordkabler bygget i medhold av særskilt anleggskonsesjon gitt av NVE. Det kan ikke vedtas planregler som del av reguleringsplan for andre tema.

Holmen vel ved styret
Holmen vel har inntrykk av at prosjektet har bred generell oppslutning i nærmiljøet. Det er knyttet store forventinger til planarbeidet og lettelse for at både gjennomgangstrafikk og oversvømmelsesproblematikk i området vil bli eliminert.
Områdets beboere ønsker en raskere fremdrift og ferdigstillelse så raskt som mulig.
Trafikkavvikling i byggeperioden bør planlegges med trafikkavvikling av minst mulig sjenanse for beboerne i området.
Kombinasjonen av omfattende grunnarbeider, tung anleggstransport og de til dels veldig dårlige grunnforholdene i området bekymrer mange beboere. Holmen vel ber om at det benyttes skånsomme metoder og kjøretøy i arbeidet med anlegget for å unngå skader på eiendom og bygninger.
Beboerne ønsker at det åpne bekkeløpet blir og forblir et attraktivt tilskudd i bydelen. Det er derfor viktig at det velges fysiske løsninger som kommunen vil være i ressursmessig stand til å vedlikeholde i fremtiden.
Holmen Vel ber om å bli orientert om prosjektets utvikling.

Halden arkitektkontor, på vegne av Estar AS
Forslag for utbygging av hybelhus på eiendommene 300/1043, 300/648, 300/650, 300/652, 300/647 og 300/676. Situasjonsplan fra forprosjektet er vedlagt merknaden. Samlet tomteareal

er på ca. 2108 m2. Det er vist 3 lamellbygg på 3 etasjer med til sammen 100 hybelenheter. Utnyttelsesgrad er forslått med ca. BYA = 70 %.
Viser til to avholdte møter med Fredrikstad kommune. Etter avtale med kommunen avventes videre arbeider med boligprosjektet for at forprosjektet skal kunne spilles inn som en del av planarbeidet. Estar AS ber om å bli kontaktet for et videre samarbeid i planprosessen.

Advokat Lars Christian Sunde
Advokaten representerer Båtbua AS.
Virksomheten ble etablert som detaljist på båtutstyr, og importør/grossist på batterier for bil og båt og har i ettertid utvidet til import/engrossalg av en rekke båtprodukter og batteri. Virksomheten er avhengig av tilfredsstillende adkomstmuligheter for både varemottak og leveranse. Det uttrykkes bekymring for at tiltaket vanskeliggjør adkomstforholdene, noe som kan true bedriftens videre eksistens.
Advokaten mener at en forverring av adkomstforhold til bygningen kan anses som vesentlig, jf forskriften § 4 bokstav j. ettersom det antas at atkomsten også vil berøre flere. Det bes om at kommunen igjen vurderer om konsekvensutredning er nødvendig i dette tilfelle.

Ingar Hans Heie
Synes prosjektet er spennende og tror det kan være et løft for hele området.
Vannføringen i bekken bør kartlegges, bekymring for tidvis lite vann i bekken.
Heie mener kommunen må binde seg til å sette av penger til vedlikehold, for å sikre tilfredsstillende vedlikehold etter prosjektet er ferdigstilt.
Gravingen i Holmegata kan føre til rystelser som kan føre til skader på hus og eiendom. Derfor bør status for sprekker og skjevheter etc. kartlegges på forhånd og følges opp etter arbeidene.
Også grunnvannsnivået bør kartlegges og overvåkes.
Parkering i gatenettet bør styres, slik at det ikke går utover oppholdskvaliteten. Heie anbefaler reetablering av gatetun istedenfor boligsone.

Gerd Holm
Er ikke for alternativ 3 og vil ikke akseptere inngrep i eiendommen (Holmegata 24).
Er bekymret for inn- og utkjøring og parkering på eiendommen og adkomst for drosje.
Er bekymret for adkomst i anleggstiden.
Er bekymret for evt. skader som kan oppstår på eiendommen i anleggsperioden.

June Haugen
Mener at det planlagte tiltaket er for bredt, og at det bør vurderes alternative løsninger for bekketverrsnittets utforming eller mindre arealkrevende løsninger for bekkekantene. Mener man bør satse på færre, men gode arealer til opphold.
Mener at prosjektet har et uklart program med unntak av den vanntekniske delen, og påpeker at konsekvenser for blant annet trafikk er uavklart. Synes prosjektet er feilskalert med lite grad av stedstilpasning og stedtilhørighet og det savnes at prosjektet settes i en helhetlig utvikling og opprustning av bydelen
Mener at prosjektet mangler realisme i gjennomføringen og ambisjonsnivået er for høyt.
Mener at prosjektet bør ta større hensyn til en enkel måte å vedlikeholde, fordi det ellers vil forfalle.
Mener at ved å fjerne deler av hagen til enkelte eiendommer, vil det eksisterende miljø og bruksverdi forringes.
Mener at grunnerverv bør fordeles likt på begge sider av veien.

Advokatfirmaet Bjørge-Skaaraas & Co AS for Arne Nilsen AS, West-land AS og Bergli Eiendom
Advokatfirmaet Bjørge-Skaaraas & Co AS har på vegne av sine klienter noen generelle kommentarer til planoppstart:

Lurer på bakgrunn for planarbeidet og beliggenhet av den historiske bekketraseen.

Mener kostnadsoverslaget bør kvalitetssikres og at finanseringen må avklares før man går vider med reguleringsarbeidet for å sikre realisme i gjennomføring og lurer på i hvor stor grad vann- og avløpsmidler kan finansiere tiltaket.

Lurer på politisk forankring av reguleringsprosessen.

Stiller spørsmål ved vurderingen og konklusjonen om at tiltaket ikke er konsekvensutredningspliktig. I denne sammenheng påpekes det at tiltaket vil få trafikale konsekvenser og konsekvenser i forhold til den verneverdige trehusbebyggelsen. De er bekymret for trafikale konsekvenser i Holmenområdet, spesielt tilgjengelighet for Arne Nilsen AS. Gjør oppmerksom at nødetater må få tilgjengelighet.

Bjørge-Skaaraas & Co AS påpeker at nye planer gir både muligheter for næringsdrivende i området, men også usikkerhet for fremtidig drift. De konkrete løsninger er derfor viktig for hvordan de berørte i området vil oppfatte endringene. Advokatfirmaet redegjør videre for eiendommene, klientene de representerer og utfordringene de ser vedrørende videre drift av virksomhet. Det bes om en rask avklaring av rammebetingelsene for fremtiden og påpeker at det er viktig at de enkelte grunneierne blir tatt med i en dialog tidligst mulig i planprosessen.

Forslagsstillers kommentarer til forhåndsuttalelsene

Fylkesmannen i Østfold
Alternativ 3 fra forprosjektet er lagt til grunn for planforslaget. En sammenhengende strandpromenade er viktig del av konseptet for landskapsplanen og foreslått sikret gjennom reguleringsbestemmelsene. Vurdering av flomfare inngår i planarbeidet, se også vedlagt notat: Vurdering av reguleringsplan for planlagt gjenåpning, flo- og flomforhold. Risiko for forurenset grunn er belyst i planarbeidet.(se også kap.7.14). I anleggsperioden er det foreslått å gjøre retningslinje T-1442 og T-1520 gjeldende.

Østfold fylkeskommune
Prinsipper for universell utforming legges til grunn for utforming av prosjektet. Det er et viktig mål med tiltaket å legge tilrette for en sammenhengende grøntstruktur og forslagsstiller merker seg at ØFK ønsker en bru lokalisert ytterst på bryggen. I samarbeid med fylkeskonservatoren vil forslagsstiller utvikle en bevaringsstrategi med mål om å merke de viktigste bygninger på plankartet og gi føringer både for den bevaringsverdige bebyggelsen og evt. nybebyggelsen i tråd med ØFKs anbefalinger.Konsekvenser av tiltaket vil bli vurdert i planbeskrivelsen.

Kystverket sørøst
Ingen kommentar.

Statens vegvesen
Arbeidet med indre sentrumsring er lagt til grunn for planarbeidet. Konsekvenser for planområdet er belyst og det er foreslått endringer i sonedeling av Holmeområdet.

Prinsipp for utforming, og forhold for gående og syklende, samt kollektivtransport og parkeringsforhold er belyst i beskrivelsens kap. 6 og vedlagt notat: "Hovedsykkelforbindelse i Holmegata". Krav om sykkelparkering på privat grunn er styrket i forhold til bilparkering.

NVE
Grunnforhold og konsekvenser for flom er vurdert i planarbeidet, se også vedlagt notat: Områdestabilitet iht. NVEs veileder 7/2014 og notat: Vurdering av reguleringsplan for planlagt gjenåpning. Flo- og flomforhold. Faresone for flom er foreslått videreført med grunnlag i gjeldende kommunedelplan for byområde.

Fredrikstad kommune, avdeling miljø og landbruk
Det er foreslått å gjøre grenseverdier fra tabell 3 i retningslinje T-1442/2012 gjeldende ved detaljering av boligprosjekter i planområdet.

Barnetalsperson i Fredrikstad kommune, Kjell Bergan
Det er gjennomført en omfattende prosess med berørte og ulike aktører og interesser i planområdet, blant annet har det vært avhold møter med Trosvik Lokalsamfunn og Holmen vel. Det har blitt gjennomført egen workshop med ungdom fra Frederik II videregående skole og en representant fra ungdomsrådet. Oppsummering følger saken som vedlegg.

Borg bispedømme
Totalt i prosjektet forbedres flomsituasjonen vesentlig i forhold til i dag. For detaljert informasjon se også vedlegg: Notat: Vurdering av reguleringsplan for planlagt gjenåpning. Flo- og flomforhold.

Fredrikstad fjernvarme
Merknaden er tatt til orientering.

Hafslund Nett
Merknaden er tatt til orientering.

Holmen Vel
Holmen Vel ble orientert nærmere om planarbeidet i møte med styreleder i november 2014. Forslagsstiller er opptatt av god kontakt med beboerne i området, spesielt under byggefasen. En rask fremdrift er også i forslagsstillerens interesse og vil fokuseres videre på i videre planlegging og gjennomføring av prosjektet.

Planlegging av trafikkavvikling i byggeperioden og kartlegging av rystelser med avbøtende tiltak vil være en del av detaljprosjekteringen. Skader som evt. ble påført av anleggsarbeider istandsettes av tiltakshaver. Forslagsstiller vil senere komme tilbake med nærmere informasjon og dialog angående byggefase og gjennomføring.

Halden arkitektkontor, på vegne av Estar AS
Estar AS ble orientert om planarbeidet i et møte i november 2014 og mai 2015. Det konkrete innspill om utvikling av eiendommen bryter med de overordnete føringer for utvikling av planområdet og ble derfor ikke innarbeidet i planforslaget.

Advokat Lars Christian Sunde
Kommunen som er ansvarlig myndighet har funnet at planen omfattes av § 3 i forskrift om konsekvensutredninger (KU), men ikke faller inn under kriteriene i § 4. Planen er dermed

ikke KU-pliktig. Konsekvenser av tiltaket skal likevel alltid belyses i beskrivelsen av reguleringsplanen også når det ikke er krav om konsekvensutredning.

Under planprosessen har forslagstiller hatt dialogmøter med grunneieren og hans advokat for å finne ut hvordan det kan tilrettelegges best mulig for næringsvirksomhet i området under de nye forutsetninger. Prosessen er ikke avsluttet og vil foregå framover for å finne en akseptabel løsning for alle parter.

Ingar Hans Heie
Innspillene ble vurdert i planarbeidet. Det er planlagt en pumpeledning fra Vesterelva til kanalåpningen for å kunne pumpe vann på dager med lite vannføring fra Veumbekken eller stillestående vann. Vurdering av rystelser med avbøtende tiltak vil være en del av detaljprosjekteringen. Det er foreslått å reetablere gater med kjørebane og fortau. Forøvrig henvises til beskrivelsen av planforslag i kap.6.

Gerd Holm
Det er foreslått å opprettholde biladkomst til eiendom via gangveien. I anleggsperioden vil gangadkomst til eiendommen opprettholdes, men det må regnes med at biladkomsten ikke kan opprettholdes under hele byggeperioden. Forslagsstiller ønsker å gjøre oppmerksom på at tiltaket også vil ha positive konsekvenser for eiendommen i forhold til støy- og støvbelastning fra den i dag sterk trafikkerte Holmegata. Også oppholdskvaliteten i Holmegata vil bli vesentlig forbedret, samt at fare for flom fra Veumbekken vil bli redusert.

Kartlegging av rystelser med avbøtende tiltak vil være en del av detaljprosjekteringen. Skader som evt. ble påført av anleggsarbeider istandsettes av tiltakshaver.

June Haugen
Tiltaket ble belyst grundig i forprosjektet i tre alternativer. I forhold til målet med prosjektet er tiltakets bredde en nødvendig forutsetning for etablering av alle tre hovedelementene: en åpen kanal med tilfredsstillende kapasitet for flom fra Veumbekken, gang- og sykkelforbindelse samt gode og inkluderende oppholdsrom og møteplasser som sikrer kontakt til vann og plass til beplantning.

Tiltaket er både et viktig byutviklingsprosjekt for bydelen og Fredrikstad by, samtidig som det er et nødvendig teknisk prosjekt. Ideen for gjenåpning av bekken har riktignok bakgrunn i behov for oppgradering av eksisterende infrastruktur i Holmenområdet. Da kommunen innså at det var nødvendig å gjøre omfattende arbeider i området, noe som krevde store ressurser i tillegg til å påvirke omgivelsen og beboerne sterkt i utbyggingsperioden, var det viktig for forslagsstiller at tiltaket også kunne bidra positivt til byutviklingen. Holmegata er i dag en trafikkert gate som belaster bomiljøet og preger den tilliggende småskala trehusbebyggelsen. Samtidig følger Fredrikstad kommune en overordnet strategi med fokus på utvikling av gode levekår, blant annet gjennom gode grøntarealer, god tilrettelegging for myke trafikanter, gode sosiale møteplasser mm. Utvikling fra bilgate til park og grønnforbindelse er dermed i tråd med de overordnete strategier for byutvikling.
Forslagsstiller mener at det er svært viktig at tiltaket har et høyt ambisjonsnivå for å kunne nå målet om at tiltaket, i tillegg til å være et teknisk prosjekt, også skal være et byutviklingstiltak. Tett samarbeid med driftsavdeling i kommunen skal sikre robuste løsninger.

Forslagsstiller har i dialog med fylkeskommunen vurdert inngrep i eksisterende eiendomsstruktur og bebyggelse. Målet var å unngå å rive mer bebyggelse enn nødvendig.

Derfor er den eksisterende bebyggelsen styrende for plassering av kanalen og konsekvenser for eksisterende hager kan ikke fordeles likt på tilliggende eiendommer. Generelt vil bruksverdien til tilliggende hagene økes fordi belastning i forhold til støy og støv fra Holmegata utgår. For de minste tomtene vil imidlertid endringene kunne påvirke bruksmuligheter til forhagene.

Advokatfirmaet Bjørge-Skaaraas & Co AS for Arne Nilsen AS, West-land AS og Bergli Eiendom
Merknaden er tatt til vurdering i planarbeidet.
Bakgrunn for planarbeidet er omfattende behov for oppgradering av eksisterende infrastruktur i området, ønsket om revitalisering av området, økt tilrettelegging for gang og sykkel og økt hensyn til flom fra Veumbekken. Veumbekken ligger i dag i kulvert under Holmegata. Den ble lagt om allerede på 1920- tallet og det historiske elveløpet er delvis gjenbygget. Det er foreslått å gjenåpne bekken der kulverten ligger i dag.

Kostnadsvurderinger følger de ulike prosjektfaser. Vann- og avløpsmidler skal finansiere delen som er knyttet til tiltak som er nødvendig for rehabilitering av overvannskulvert og ledningsnettet med tilhørende anlegg. Byutviklingstiltakene som følger av tiltakene med oppgradering av VA-nett, vil bli finansiert med andre midler.

Oppstart av reguleringsprosesser krever ikke et formelt vedtak. Arbeidet med åpning av Veumbekken er allikevel forankret politisk gjennom kommunedelplan for Fredrikstad byområde 2011-2023, vedtatt den 16. juni 2011.
Kommunen som er ansvarlig myndighet har funnet at planen omfattes av § 3 i forskrift om konsekvensutredninger (KU), men ikke faller inn under kriteriene i § 4. Planen er dermed ikke KU-pliktig. Men konsekvenser av tiltaket, blant annet trafikale konsekvenser og konsekvenser i forhold til det bevaringsverdige bygningsmiljø vil bli belyst gjennom reguleringsprosessen og i beskrivelsen av reguleringsplanen.

Dialog med grunneiere og næringsdrivende er en viktig del av planprosessen og det ble gjennomført en eller flere dialogmøter med hver grunneier.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 25.08.2025:

Rådets uttalelse:
Rådet ser ikke hensikten med tre forskjellige forskrifter, vi trenger bare en forskrift. Vi er usikre på lovligheten av å kreve to års botid.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 25.08.2025:

Marit Haabeth fremmet følgende fellesforslag:
Rådet ser ikke hensikten med tre forskjellige forskrifter, vi trenger bare en forskrift. Vi er usikre på lovligheten av å kreve to års botid.

Votering:
Forslag fremmet av Marit Haabeth ble enstemmig vedtatt, kommunedirektørens innstilling fikk ingen stemmer og ble ikke vedtatt.

Eldrerådets vedtak 26.08.2025:

Eldrerådets uttalelse:

1. Vedlagt forslag til forskrift om tildeling av kommunal bolig vedtas
2. Vedlagt forskrift om tildeling av trygghetsbolig vedtas
3. Vedlagt forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester vedtas

Eldrerådets behandling 26.08.2025:

Votering:

Kommundirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Samfunnsutvalgets vedtak 27.08.2025:

Samfunnsutvalgets innstilling.

1. Vedlagt forslag til forskrift om tildeling av kommunal bolig vedtas
2. Vedlagt forskrift om tildeling av trygghetsbolig vedtas
3. Vedlagt forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester vedtas

Samfunnsutvalgets behandling 27.08.2025:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling i tre punkter ble vedtatt med 8 stemmer (2 H, 1 V, 1 KrF, 2 Ap, 1 SV, 1 BYM), mot 1 stemme (1 FrP)

Formannskapets vedtak 04.09.2025:

Formannskapets innstilling:

1. Vedlagt forslag til forskrift om tildeling av kommunal bolig vedtas
2. Vedlagt forskrift om tildeling av trygghetsbolig vedtas
3. Vedlagt forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester vedtas

Formannskapets behandling 04.09.2025:

Atle Ottesen (Ap) stilte spørsmål ved sin habilitet fordi han er ansatt som rådgiver i virksomhet bolig. Et enstemmig formannskap erklærte han inhabil til å behandle saken jfr. kommuneloven paragraf 11-10. Vara: Maria Imrik (Ap).

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble vedtatt mot 1 stemme (1 Pp)

Bystyrets vedtak 11.09.2025:

Saken utsettes. Vi ber kommunedirektøren lage et notat på kostnader og konsekvenser som følger av forslaget til Rødt m.fl. Notatet sendes bystyrets medlemmer, før saken behandles neste gang.

Bystyrets behandling 11.09.2025:

Atle Ottesen (Ap) stilte spørsmål ved sin habilitet, han er ansatt som rådgiver i virksomhet bolig. Ordfører redegjorde for habilitetsvurderingen.
Et enstemmig bystyre erklærte Atle Ottesen inhabil i saken jfr.kommunelovens paragraf 11-10. Vara Dana Ghazi (Ap)

På vegne av H, V, KrF fremmet Emil Røgeberg (H) følgende utsettelsesforslag:
Saken utsettes. vi ber kommunedirektøren lage et notat på kostnader og konsekvenser som følger av forslaget til Rødt m.fl. Notatet sendes bystyrets medlemmer, før saken behandles neste gang.

Votering:
Forslag fremmet av Emil Røgeberg (H) ble vedtatt med 27 stemmer (H 13, SV 3, R 2, INP 4 (2+2), V 2, KrF 2, Uavh.1) mot 20 stemmer (Ap 12, Pp 1, MDG 2, R 2, Bym 2, Sp 1).

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 23.02.2026:

1. Vedlagt forslag til forskrift om tildeling av kommunal bolig vedtas.
2. Vedlagt forskrift om tildeling av trygghetsbolig vedtas.
3. Vedlagt forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester vedtas.
4. Leiekontrakter på 5 år bør være minimumstid for kommunale boliger.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling:

Forslag til nytt punkt 4:
Leiekontrakter på 5 år bør være minimumstid for kommunale boliger.

Votering:
Kommunedirektørens innstilling enstemmig vedtatt med tillegg av nytt punkt:
Leiekontrakter på 5 år bør være minimumstid for kommunale boliger.

Eldrerådets vedtak 24.02.2026:

Med bakgrunn i kommunedirektørens opplysning om at saken ikke skulle vært satt opp til behandling i råd og utvalg, avvises saken og tas av sakskartet.

Eldrerådets behandling:

Kommunedirektøren har i epost 23.2. opplyst at saken ikke skulle vært satt opp til behandling i råd og utvalg. Saken skulle vært lagt frem direkte til bystyret da råd og utvalg behandlet saken i august 2025. Bystyret utsatte sin behandling den 11.9.2025 og skal ha saken tilbake til behandling uten en ny runde i råd og utvalg.
Da kommunedirektøren ikke kan trekke en sak som er satt på sakskartet bes eldrerådet vedta å avvise saken med bakgrunn i ovennevnte.

Samfunnsutvalgets vedtak 25.02.2026:

Saken ble trukket fra sakskartet.

Samfunnsutvalgets behandling:

Denne saken ble utsatt av bystyret i påvente av et notat til fornyet behandling. Som følge av en feil ble saken oppført til behandling i råd og utvalg. Utvalget vedtok enstemmig å trekke saken fra sakskartet.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2022/24908
Dokumentnr.: 14
Løpenr.: 195159/2025
Klassering: 031

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	25.08.2025	21/25
Eldrerådet	26.08.2025	15/25
Samfunnsutvalget	27.08.2025	37/25
Formannskapet	04.09.2025	127/25
Bystyret	11.09.2025	145/25
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	23.02.2026	7/26
Eldrerådet	24.02.2026	8/26
Samfunnsutvalget	25.02.2026	11/26
Bystyret	19.03.2026	22/26

Forskrifter om tildeling av kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler samfunnsutvalget å gi følgende uttalelse til formannskapet:
1. Vedlagt forslag til forskrift om tildeling av kommunal bolig vedtas.
2. Vedlagt forskrift om tildeling av trygghetsbolig vedtas.
3. Vedlagt forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester vedtas.

Sammendrag
Forskriftene har vært på høring og offentlig ettersyn i 6 uker. Det har ikke kommet inn noen innspill i høringsperioden. Kommunedirektøren har foretatt enkelte språklige endringer som ikke påvirker selve forskriftene.

Nåværende retningslinje for tildeling av kommunale utleieboliger har ikke vært revidert siden den ble vedtatt av bystyret i 1989.

Den gjeldende retningslinjen omhandler kriterier for «leie av kommunal bolig til vanskeligstilte» generelt og omfatter ikke egne kriterier for tildeling av omsorgsbolig. Dette har over tid medført at det er ulike rutiner og kriterier for henholdsvis eldre, personer med funksjonsvariasjon, personer med psykiske lidelser og personer med rusutfordringer.

Kommunedirektøren ønsker derfor å få på plass bedre rutiner for tildeling av kommunale boliger og foreslår i denne saken at tildelingen fremover reguleres gjennom tre kommunale forskrifter:

- Forskrift om tildeling av kommunal bolig (vedlegg 1)
- Forskrift om tildeling av trygghetsbolig (vedlegg 2)
- Forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester (vedlegg 3)

I forskriftene er grunnvilkårene tydeliggjort, og språket er endret i henhold til klart språk.

Endring av begrepet «omsorgsbolig» til «kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester» endrer fokus fra organiseringen av bemanning i boligen, til helsetjenestene som innbyggerne

mottar. Forskriftene tydeliggjør at det kun er innbyggere med behov for heldøgns tjenester som innvilges kommunale boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester.

Forskriftene inkluderer de nye boligtiltakene i kommunen; tilsvarende boliger som sykehjem og trygghetsboliger til eldre, som deler av en helhetlig innsats- og boligtrapp.
Forskriftene har vært på høring i seks uker og det har ikke kommet inn noen innspill i høringsperioden. Det har vært foretatt mindre redaksjonelle endringer i etterkant.

Etter høringsperioden er forskriftene lagt fram for uttalelsene til eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse som gir de folkevalgte organene sine råd før sluttbehandling i samfunnsutvalget, formannskapet og bystyret.

Vedlegg

Vedlegg:
1 Forskrift om tildeling av kommunal bolig
1 Forskrift om tildeling av kommunal bolig
2 Forskrift om tildeling av trygghetsbolig
3 Retningslinje leie av kommunal bolig til vanskeligstilte, fra 1989
4 Saksprotokoll - SFU PS 11/25 - Forskrifter om tildeling av kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester – forslag til høring
5 Forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester
6 Tilleggsnotat: Oppfølging av bystyrets bestilling

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet [boligsosialloven] - Lovdata
2. Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040
3. Vedtatt tiltaksplan 2024–2029 for oppfølgning av plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040. Vedtatt i bystyret 13.6.24
4. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m - Lovdata
5. Lov om pasient- og brukerrettigheter - Lovdata
6. Forskrift om tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester m.m., Fredrikstad kommune, Østfold - Lovdata
7. Lov om husleieavtaler – Lovdata
8. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker - Lovdata
9. Oppfølgingsavtale
10. Avtale om frivillig trekk

Saksopplysninger
Fredrikstad har lagt ut kommunes forslag til nye forskrifter ut på høring og offentlig ettersyn i 6 uker. Det har ikke kommet noen innspill i høringsperioden.

Fredrikstad kommune har i dag 1102 kommunale utleieboliger hvorav 88 boliger med tildelingsavtale og 293 boliger i borettslag med tildelingsrett med innskudd.

De kommunale boligene fordeler seg på følgende kategorier:

- 206 kommunale boliger i borettslag
- 293 kommunale boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester
- 603 ordinære kommunale boliger, hvorav 143 familieboliger

Bakgrunn og behov for forskriftene
Kommunal bolig er ikke en lovpålagt tjeneste eller en lovregulert form. Det er i utgangspunktet et privat ansvar å skaffe bolig. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosial lov) trådte i krav 1. juli 2023 og innebærer en tydeligere rettslig forankring av kommunenes boligsosiale ansvar.

Loven viderefører i hovedsak plikter kommunen tidligere hadde gjennom medvirkningsansvaret i sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7, men presiserer og til dels skjerper ansvaret. De skjerpede kravene gjelder plikten til å ha oversikt over boligbehovet for vanskeligstilte, ta boligsosiale hensyn i planleggingen, og noe strengere krav til saksbehandlingen. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak etter loven. Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe og beholde en egnet bolig. For å kunne vurderes for tildeling av bolig, må man være vanskeligstilt på boligmarkedet, jamfør boligsosial lov § 4. Er man vanskeligstilt har man rett på individuelt tilpasset bistand. Boligsosial lov gir imidlertid ikke rett til bolig. Boligsosial lov griper ikke inn i kommunens mulighet til å ha kommunale ordninger (med egne regler for saksbehandling og klage). Det er derfor opp til kommunene som har dette tilbudet, å fastsette grunnvilkår for tildeling av bolig.

Nåværende retningslinje for «leie av kommunal bolig til vanskeligstilte» ble vedtatt av bystyret i 1989, og har ikke blitt revidert siden den gang (se vedlegg 1). Retningslinjen omhandler kriterier for leie av kommunal bolig til vanskeligstilte generelt og omfatter ikke kriterier for tildeling av omsorgsboliger.

Mangelen på retningslinjer for tildeling av omsorgsboliger har bidratt til tildelingspraksis med ulike rutiner og kriterier. Det er ulike rutiner for henholdsvis omsorgsbolig uten stedlig bemanning, omsorgsbolig med delvis stedlig bemanning og omsorgsbolig med stedlig døgnbemanning. Kommunedirektøren har derfor ønsket å få på plass en ryddigere praksis rundt dette, og har utarbeidet forslag til tre forskrifter for tildeling av kommunale boliger:

- Forskrift om tildeling av kommunal bolig (vedlegg 1)
- Forskrift om tildeling av trygghetsbolig (vedlegg 2)
- Forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester (vedlegg 3)

I forslagene er oppsettet endret, språket forenklet, grunnvilkår er tydeliggjort og nye vilkår som oppfølgingsavtale og krav om signering av trekkavtale er satt.

En oppfølgingsavtale er et supplement til husleiekontrakten og blir inngått i samarbeid mellom leietaker, kommunen ved virksomhet Bolig og kommunen ved utøvende tjeneste. Hovedformålet med en oppfølgingsavtale er at leietakere med nedsatt bo-kompetanse skal kunne bevare leieforholdet og forhindre å bli fraveket på grunn av mislighold av leiekontrakten.

Inngåelse av frivillig trekkavtale for å betale husleien settes som et vilkår der det vurderes å være sannsynlig at det kan bli utfordringer med betalingen av husleie/strøm. Bestemmelser når det gjelder inntekt og formue har i forslag til forskrifter blitt tydeliggjort og gjelder målgruppene for kommunal bolig og trygghetsbolig.

Kommunal bolig er i utgangspunktet ment å være en *gjennomgangsbolig*, og de fleste leietakere får derfor tidsbestemt leiekontrakt på tre år, jamfør bestemmelsene om leietid i husleieloven §§ 9-2 og 9-3. I løpet av leieperioden jobbes det mot andre tilbud, som for eksempel søke Startlån for kjøp av bolig eller opprette kontakt mot det private leiemarkedet for å leie bolig. Kommunal bolig er et knapphetsgode og det er flere som står på venteliste. Tidsbegrensede kontrakter er et virkemiddel for å skape sirkulasjon i den kommunale boligmassen, blant annet gjennom målrettet arbeid med bo- og egenmestring.

Tildelingskriterier for ordinære kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgnsomsorg som foreslås i denne saken har nær sammenheng med flere av innsatsområdene i kommunedirektørens forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune*. Tildelingskriteriene vil både kunne bidra til en mer kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk i kommunen og sikre at den enkelte får en type bolig som er egnet i forhold til de individuelle behovene.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Fredrikstad kommune har 1102 kommunale utleieboliger og har utfordring med at den kommunale boligmassen ikke er godt nok differensiert med tanke på boligtyper.

Implementeringsarbeidet av de reviderte forskriftene gir grunnlag for mer bærekraftig boligstrategisk arbeid, og rett botilbud ut fra behov.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Forskriften vil endre tildelingspraksis og –rutiner og vil over tid bidra til mer fleksibel bruk av den kommunale boligmassen.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant for denne saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant i denne saken.

Vurdering
Kommunedirektøren foreslår tre forskrifter for å sikre en mer enhetlig og rettferdig tildeling av kommunale boliger.

Kun innbyggere med behov for heldøgns tjenester vil få tildelt kommunale boliger, noe som vil gi mer effektiv bruk av boligene. Kommunale boliger skal prioriteres for dem som ikke kan skaffe bolig selv og kommunen ønsker å tydeliggjøre innbyggernes ansvar for egen bosituasjon.

Forskriftene vil være viktige verktøy i det videre arbeidet med helse- og omsorgsbygg.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler samfunnsutvalget å gi sin uttalelse til formannskapet om at forslag til forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester, forskrift om tildeling av kommunal bolig og forskrift om tildeling av trygghetsbolig, vedtas.

Forskrift om tildeling av kommunal bolig

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1 Formål
Forskriften skal legge til rette for at vanskeligstilte på boligmarkedet som ikke selv eller ved hjelp av andre boligsosiale virkemidler klarer å skaffe seg en egnet bolig, kan leie en bolig gjennom kommunen.

Forskriften angir grunnvilkår for å sikre likebehandling av søknader.

§ 2 Lovgrunnlag
Kommunen skal i henhold til boligsosiallov medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Ved inngåelse av husleiekontrakt gjelder husleielovens ordinære bestemmelser og unntaksbestemmelser for boliger til vanskeligstilte, jf. husleielovens § 11-1.

§ 3 Definisjon av kommunal bolig
Med kommunale boliger menes i denne forskriften alle boliger som kommunen disponerer for utleie til privatpersoner. Dette innebærer boliger som eies av kommunen selv, eller som eies av stiftelser, organisasjoner og privatpersoner hvor det foreligger avtale om kommunal tildelingsrett.

Forskriften gjelder ikke

a. Trygghetsboliger
b. Kommunale boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester
c. Institusjonsopphold
d. Døgnovernattingsplasser

Kapittel 2. Bestemmelser om grunnvilkår og prioriteringer

§ 4 Målgruppe
Målgruppen for kommunal bolig er personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet og som ikke selv eller ved hjelp av andre former for offentlig bistand er i stand til å skaffe seg egnet bolig. Med vanskeligstilte menes i denne forskriften personer som av økonomiske, helsemessige og/eller sosiale årsaker ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

§ 5 Alder, opphold og botid
Søker må som hovedregel ha fylt 18 år på vedtakstidspunktet. Det kan i særlige tilfeller gjøres unntak fra aldersvilkåret.

Søker må på vedtakstidspunktet som hovedregel ha lovlig opphold og ha bodd sammenhengende i Fredrikstad de siste to årene. Botidsvilkåret anses oppfylt

dersom søker like før opphold i institusjon, fengsel, skole, militæret og lignende, fylte botidsvilkåret i annet ledd første punktum. Det kan gjøres unntak fra vilkåret om botid i særlige tilfeller.

Det er ikke vilkår om botid for flyktninger som skal bosettes i Fredrikstad etter avtale mellom staten og Fredrikstad kommune.

§ 6 Bosituasjon
Søker må være uten bolig, være i ferd med å bli uten bolig eller bo i uegnet bolig. Grunnvilkåret er oppfylt dersom søker på vedtakstidspunktet:

a. er uten egen bolig
b. har mindre enn tre måneder igjen av leieavtale for nåværende bolig og kan sannsynliggjøre at utleier ikke vil fornye leiekontrakten
c. har mindre enn tre måneder før utskrivningsdato fra institusjon eller løslatelse fra fengsel, og ikke har tilbud om egnet bolig, eller
d. bor i uegnet bolig, jf. § 6-1

§ 6-1 Uegnet bolig
Kommunen gjør en individuell og helhetlig vurdering av om søker har uegnet bolig. I vurderingen skal det vektlegges om:

a. boligen eller adkomsten til boligen ikke er tilstrekkelig fysisk tilrettelagt søkers funksjonsevne
b. søkers funksjonsevne eller annen helsemessig situasjon tilsier at søker har behov for et botilbud med annen oppfølging enn det som kan gis ved søkers nåværende bolig
c. boligen ikke er tilpasset til antall husstandsmedlemmer
d. boligen av andre særlige årsaker vurderes som uegnet

§ 7 Inntekt og formue
Søker må som hovedregel ikke ha skattbar inntekt eller formue som gjør at søker er i stand til å fremskaffe egnet bolig.

§ 8 Leie til eie

Kommunen skal gi leietakere av ordinær kommunal bolig mulighet for å kjøpe boligen av kommunen.

§ 9 Vilkår
Det kan stilles vilkår ved tildeling av kommunal bolig. Vilkårene skal bidra til å fremme bomestring, bostabilitet og botrygghet.

a. Søkere som vurderes å ha behov for helse- og omsorgstjenester i hjemmet for å mestre bosituasjonen, kan få vilkår om å inngå et forpliktende samarbeid med hjelpeapparatet som nedfelles i en skriftlig samarbeidsavtale. Formålet

med samarbeidsavtalen er at leietaker skal bevare boforholdet og forhindre fravikelser på grunn av nedsatt bokompetanse.

b. Søkere som har uttalte eller kjente utfordringer med å håndtere personlig økonomi, kan få krav om å undertegne trekkavtale ved kontraktsinngåelse.
c. For søkere som har gjeld fra tidligere leieforhold i Fredrikstad kommune, kan denne gjelden kreves helt eller delvis oppgjort før søker kan få tildelt annen bolig. Fredrikstad kommune kan, der direkte oppgjør eller nedbetalingsavtale ikke er mulig, kreve signering av gjeldsbrev og direkte trekk av husleie.
d. For søkere som ikke ønsker å inngå forpliktende samarbeid som anses å være nødvendig for å mestre bosituasjonen, kan søknaden avslås.

§ 10 Prioritering

Dersom det er flere søkere som fyller grunnvilkårene enn det er tilgjengelige egnede boliger, skal kommunen foreta en prioritering ut fra en totalvurdering av søkernes fysiske og psykiske funksjonsevne, helsesituasjon for øvrig, barn i husstanden og nåværende bosituasjon. For boliger forbeholdt konkrete målgrupper skal prioriteringen skje blant søkerne tilhørende målgruppen boligene er ment for, og personer som er uten bolig, eller er i ferd med å bli det, prioriteres.

§ 11 Venteliste

Når søker fyller grunnvilkårene og etterspørselen på leie av bolig er større enn tilgangen, fattes det vedtak om avslag på søknad om kommunal bolig. Søker skal orienteres om at vedkommende settes på behovsprøvd venteliste, jf. § 9.

Som hovedregel settes søker på venteliste i seks måneder. Ved behov for å forlenge ventelisteperioden må søker dokumentere at vedkommende fremdeles fyller grunnvilkårene i §§ 4 til 7.

§ 12 Tildeling av kommunal bolig

Ved tildeling av kommunale boliger vurderes både privateide og kommunalt disponerte boliger, jfr. § 3. Bestemmelsene i § 9 skal benyttes.

Leieperioden skal som hovedregel begrenses i henhold til husleieloven §§ 9-2 og 9-3.

Det kan i særlige tilfeller der søkers livssituasjon tilsier det gis tidsubestemt leiekontrakt i henhold til husleieloven § 9-1.

Det kan også i særlige tilfeller der søkers livssituasjon tilsier det gis prøvetid i henhold til husleieloven § 11-1, 6. ledd.

Husleielovens øvrige særregler om visse begrensninger av leietakers rettigheter kan gjøres gjeldende ved tildeling av kommunal bolig jf. husleieloven § 11-1.

Kapittel 3. Bestemmelser om fornyelse og bytte av kommunal bolig m.m.

§ 13 Fornyelse av leiekontrakt i kommunal bolig

Dersom leietaker ikke har klart å fremskaffe annen bolig før endt leieperiode, eller der hvor leieperioden nærmer seg utløp, kan det søkes om fornyelse av leiekontrakt.

Fornyelse av leiekontrakten vurderes etter samme grunnvilkår som en førstegangssøknad, jf. §§ 4 til 7. Det skal innhentes opplysninger om søker har misligholdt leiekontrakt og/eller misligholdt samarbeidsavtale.

Søker plikter å la Fredrikstad kommune foreta tilsyn i boligen før søknaden behandles, jf. husleieloven § 5-6.

Dersom grunnvilkårene er oppfylt, kan søker få vedtak om ny leieperiode og kontrakten fornyes i henhold til husleielovens bestemmelser om minstetid i leiekontrakter, jf. husleieloven § 9-3.

Der søker fremdeles fyller grunnvilkårene for kommunal bolig, men husstanden har blitt mindre eller boligbehovet har endret seg, kan kommunen bestemme at søkeren gis tilbud om annen bolig enn den som vedkommende hittil har leid. Det kan da innvilges annen bolig som etter en helhetlig og individuell vurdering samsvarer med boligbehovet.

Dersom søker har misligholdt leiekontrakten og/eller husordensregler kan søknaden avslås. Søknaden kan også avslås i de tilfeller der søker ikke lenger fyller grunnvilkårene for tildeling av kommunal bolig.

Det kan stilles vilkår iht. § 8 ved fornyelse av leiekontrakten.

§ 14 Bytte av kommunal bolig

Det kan søkes om bytte av kommunal bolig. Søknad må begrunnes og behovet må dokumenteres.

Søknaden vurderes etter samme grunnvilkår som en førstegangssøknad, jf. §§ 4 til 7.

Dersom det er hærverk eller skader på bolig påført av leietaker, må dette være erstattet av leietaker før bytte kan gjennomføres. I tillegg må eventuell husleierestanse på nåværende adresse nedbetales eller det må skrives en nedbetalingsavtale og/eller gjeldsbrev og trekkavtale.

Det kan stilles vilkår iht. § 8 ved bytte av bolig.

§ 15 Opphør av vedtak om kommunal bolig

Vedtaket skal opphøre når:

1) Leieforholdet opphører i leieperioden.

2) Søkers situasjon er endret fra søknadstidspunktet til tildelingstidspunktet, slik at søker ikke lenger fyller vilkårene for tildeling av kommunal bolig.
3) Søker avslår boligtilbud uten saklig grunn.

§ 16 Brukermedvirkning
Kommunen skal i søknadsbehandlingen legge til rette for at søker og andre i husstanden skal få uttale seg om sine behov for eksempel knyttet til boligstørrelse, beliggenhet og andre forhold som vil påvirke trivsel i bolig. Videre skal søker gis bistand til å fremskaffe dokumentasjon på forhold som kan være relevant for saksbehandlingen.

§ 17 Vedtak
Vedtak etter denne forskrift fattes av Fredrikstad kommune.

Vedtak skal være skriftlig og begrunnet og inneholde individuell vurdering av søkers behov for bolig.

§ 18 Oppfyllelse av vedtak som innvilger kommunal bolig
Vedtaket er oppfylt ved inngåelse av leiekontrakt. Leieforholdet reguleres av husleieloven og inngått leiekontrakt.

§ 19 Klageadgang
Vedtak etter denne forskrift er enkeltvedtak som kan påklages, jf. forvaltningslovens § 18 første ledd. Alle sider ved et vedtak kan påklages. Fristen for å klage er tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet fram til søker. Klagen sendes til Fredrikstad kommune. Klageinstansen er Fredrikstad kommunes klageutvalg.

§ 20 Ikrafttredelse
Forskriften trer i kraft fra den tid bystyret bestemmer.

Forskrift om tildeling av trygghetsbolig

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1 Formål
Forskriften skal legge til rette for at vanskeligstilte på boligmarkedet som er i behov av et tilrettelagt botilbud og en trygg bosituasjon for å unngå funksjonsfall, kan leie en trygghetsbolig gjennom kommunen.

Forskriften angir grunnvilkår for å sikre likebehandling av søknader.

§ 2 Lovgrunnlag
Kommunen skal i henhold til boligsosiallov medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Ved inngåelse av husleiekontrakt gjelder husleielovens ordinære bestemmelser og unntaksbestemmelser for boliger til vanskeligstilte, jf. husleielovens § 11-1.

§ 3 Definisjon av trygghetsboliger
Med trygghetsbolig menes boliger som Fredrikstad kommune disponerer for utleie. Trygghetsbolig er av nøktern standard og er et virkemiddel for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet som ikke klarer å skaffe eller beholde bolig. Trygghetsbolig er en boform rettet mot personer som har vanskeligheter med å bo i sin nåværende bolig, men som ikke har behov for heldøgnsomsorg. Boligene skal være samlokaliserte og ha tilleggsfasiliteter som fellesareal og ordning med trygghetsvert.

Forskriften gjelder ikke

a. Kommunale boliger
b. Kommunale boliger som er tilrettelagt for heldøgns tjenester
c. Institusjonsopphold
d. Døgnovernattingsplasser

Kapittel 2. Bestemmelser om grunnvilkår og prioriteringer

§ 4 Målgruppe
Målgruppen for kommunal trygghetsbolig er personer hovedsakelig over 60 år som er vanskeligstilte på boligmarkedet og som har en bosituasjon som gir risiko for funksjonsfall. Med vanskeligstilte menes i denne forskriften personer som av økonomiske, helsemessige og/eller sosiale årsaker ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

§ 5 Alder, opphold og botid
Søker må som hovedregel ha fylt 60 år.

Søker må på vedtakstidspunktet som hovedregel ha lovlig opphold og ha bodd sammenhengende i Fredrikstad de siste to årene. Det kan gjøres unntak fra vilkåret om botid i særlige tilfeller.

§ 6 Boligbehov og bosituasjon
Søker må være i behov av et tilrettelagt botilbud, men kan ikke være i behov av heldøgns tjenester.

Søker må oppleve utrygghet og/eller ensomhet i sitt nåværende boforhold og denne bosituasjonen vurderes å utgjøre en reell fare for ytterligere funksjonsfall.

§ 7 Inntekt og formue
Søker må som hovedregel ikke ha skattbar inntekt eller formue som gjør at søker er i stand til å fremskaffe egnet bolig.

§ 8 Vilkår
Det kan stilles vilkår ved tildeling av trygghetsbolig. Vilkårene skal bidra til å fremme bomestring, bostabilitet og botrygghet.

a. Søkere som vurderes å ha behov for helse- og omsorgstjenester i hjemmet for å mestre bosituasjonen, kan få vilkår om å inngå et forpliktende samarbeid med hjelpeapparatet, som nedfelles i en skriftlig samarbeidsavtale. Formålet med samarbeidsavtalen er at leietaker skal bevare boforholdet og forhindre fravikelser på grunn av nedsatt bokompetanse..
b. Søkere som har uttalte eller kjente utfordringer med å håndtere personlig økonomi, kan få krav om å undertegne trekkavtale ved kontraktsinngåelse.
c. Dersom søker har gjeld fra tidligere leieforhold i Fredrikstad kommune, kan denne gjelden kreves helt eller delvis oppgjort før søker kan få tildelt annen bolig. Fredrikstad kommune kan, der direkte oppgjør eller nedbetalingsavtale ikke er mulig, kreve signering av gjeldsbrev og direkte trekk av husleie.
d. Dersom søker ikke ønsker å inngå forpliktende samarbeid som anses å være nødvendig for å mestre bosituasjonen, kan søknaden vurderes avslått.

§ 9 Prioritering
Dersom det er flere søkere som fyller grunnvilkårene enn det er tilgjengelige egnede boliger, skal kommunen foreta en prioritering ut fra en totalvurdering av søkernes fysiske og psykiske funksjonsevne, helsesituasjon for øvrig og nåværende bosituasjon. Søkere som vurderes å ha størst risiko for funksjonsfall skal prioriteres.

§ 10 Venteliste
Når søker fyller grunnvilkårene og etterspørselen på leie av bolig er større enn tilgangen, fattes det vedtak om avslag på søknad om trygghetsbolig. Søker skal orienteres om at vedkommende settes på behovsprøvd venteliste, jf. § 9.

Som hovedregel settes søker på venteliste i seks måneder. Ved behov for å forlenge ventelisteperioden må søker dokumentere at vedkommende fremdeles fyller

grunnvilkårene i §§ 4 til 7.

§ 11 Tildeling av trygghetsbolig

Ved tildeling av trygghetsbolig skal bestemmelsene i § 9 benyttes.

Leieperioden skal som hovedregel begrenses i henhold til husleieloven §§ 9-2 og 9-3.

Det kan i særlige tilfeller der søkers livssituasjon tilsier det gis tidsubestemt leiekontrakt i henhold til husleieloven § 9-1.

Det kan også i særlige tilfeller der søkers livssituasjon tilsier det gis prøvetid i henhold til husleieloven § 11-1, 6. ledd.

Husleielovens øvrige særregler om visse begrensninger av leietakers rettigheter kan gjøres gjeldende ved tildeling av trygghetsbolig jf. husleieloven § 11-1.

Kapittel 3. Bestemmelser om fornyelse og bytte av trygghetsbolig m.m.

§ 12 Fornyelse av leiekontrakt i trygghetsbolig

Dersom leietaker ikke har klart å fremskaffe annen bolig før endt leieperiode eller leieperioden nærmer seg utløp, kan det søkes om fornyelse av leiekontrakt.

Fornyelse av leiekontrakten vurderes etter samme grunnvilkår som en førstegangssøknad, jf. §§ 4 til 7. Det skal innhentes opplysninger om søker har misligholdt leiekontrakt og/eller misligholdt samarbeidsavtale.

Søker plikter å la Fredrikstad kommune foreta tilsyn i boligen før søknaden behandles, jf. husleieloven § 5-6.

Dersom grunnvilkårene er oppfylt, kan søker få vedtak om ny leieperiode og kontrakten fornyes i henhold til husleielovens bestemmelser om minstetid i leiekontrakter, jf. husleieloven § 9-3.

Der søker fremdeles fyller grunnvilkårene for trygghetsbolig, men husstanden har blitt mindre eller boligbehovet har endret seg, kan kommunen bestemme at søkeren gis tilbud om annen bolig enn den som vedkommende hittil har leid. Det kan da innvilges annen bolig som etter en helhetlig og individuell vurdering samsvarer med boligbehovet.

Dersom søker har misligholdt leiekontrakten og/eller husordensregler kan søknaden avslås. Søknaden kan også avslås i de tilfeller der søker ikke lenger fyller grunnvilkårene for tildeling av trygghetsbolig.

Det kan stilles vilkår iht. § 8 ved fornyelse av leiekontrakten.

§ 13 Søknad om bytte av trygghetsbolig
Det kan søkes om bytte av trygghetsbolig. Søknad må begrunnes og behovet dokumenteres.

Søknaden vurderes etter samme grunnvilkår som en førstegangssøknad.

Dersom det er hærverk eller skader på bolig påført av leietaker, må dette være erstattet før bytte kan gjennomføres. I tillegg må eventuell husleierestanse på nåværende adresse nedbetales eller det må skrives en nedbetalingsavtale/gjeldsbrev og fremtidig trekkavtale.

Det kan stilles vilkår iht. § 8 ved bytte av bolig.

§ 14 Opphør av vedtak om trygghetsbolig
Vedtaket skal opphøre når:

a. Leieforholdet opphører i leieperioden.
b. Søkers situasjon er endret fra søknadstidspunktet til tildelingstidspunktet, slik at søker ikke lenger fyller vilkårene for tildeling av trygghetsbolig.
c. Søker avslår boligtilbud uten saklig grunn.

§ 15 Brukermedvirkning
Kommunen skal i søknadsbehandlingen legge til rette for at søker og andre i husstanden skal få uttale seg om sine behov for eksempel knyttet til boligstørrelse, beliggenhet og andre forhold som vil påvirke trivsel i bolig. Videre skal søker gis bistand til å fremskaffe dokumentasjon på forhold som kan være relevant for saksbehandlingen.

§ 16 Vedtak
Vedtak etter denne forskrift fattes av Fredrikstad kommune.

Vedtak skal være skriftlig og begrunnet og inneholde individuell vurdering av søkers behov for bolig.

§ 17 Oppfyllelse av vedtak som innvilger kommunal trygghetsbolig
Vedtaket er oppfylt ved inngåelse av leiekontrakt. Leieforholdet reguleres av husleieloven og inngått leiekontrakt.

§ 18 Klageadgang
Vedtak etter denne forskrift er enkeltvedtak som kan påklages, jf. forvaltningslovens § 18 første ledd. Alle sider ved et vedtak kan påklages. Fristen for å klage er tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet fram til søker. Klagen sendes til Fredrikstad kommune. Klageinstansen er Fredrikstad kommunes klageutvalg.

§ 19 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft fra den tid bystyret bestemmer.

Retningslinje leie av kommunal bolig til vanskeligstilte uten kommentarer

Retningslinje
Leie av kommunal bolig til vanskeligstilte

§ 1 Formål
Retningslinjen skal legge til rette for at vanskeligstilte på boligmarkedet kan få vedtak om rett til å leie egnet og nøktern kommunal bolig.

§ 2 Kommunal bolig
Med kommunal bolig menes alle boliger som kommunen v/ boligkontoret disponerer. Retningslinjen gjelder ikke boliger som disponeres av omsorgsetaten, boliger som bebos av bestemte personer for at de skal få utført nødvendig arbeid, eller andre boliger hvor kommunen har tildelingsrett.
Forskriften gjelder boforhold som har sin forankring i avtale om bruksrett til bolig mot vederlag, jfr. Husleielovens § 1-1. Forskriften gjelder ikke opphold i institusjon , døgnovernattingssted eller der behandling er det vesentligste i avtaleforholdet.

§ 3 Målgruppe
Målgruppen for retningslinjen er personer som ikke selv eller ved hjelp av andre former for offentlig bistand er i stand til å skaffe seg egnet bolig.

Vilkår for vedtak om rett til å leie kommunal bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet

§ 4 Nåværende boforhold
Søker må på søknadstidspunktet være, eller være i ferd med å bli, uten egnet bolig.

§ 5 Alder
Søker av kommunal bolig må på søknadstidspunktet være fylt 18 år. Det kan gjøres unntak fra kravet til alder dersom søker har daglig omsorg for barn eller det foreligger andre særlige grunner.

§ 6 Søkere med individuelle behov
Søker må kunne antas å mestre bosituasjonen og forpliktelser knyttet til denne, evt. ved hjelp av tilgjengelige botrening -, booppfølgning - eller lignende hjelpetiltak.

Hjelpetiltak som anses nødvendig for at søker skal kunne mestre bosituasjonen, skal spesifiseres og forelegges søker til uttalelse, før de tas inn som vilkår om vedtak om rett til å leie kommunal bolig.
Aksepterte hjelpetiltak skal danne grunnlag for en samarbeidsavtale mellom søker og kommunen.
Dersom søker ikke ønsker å benytte seg av tilbudte hjelpetiltak som anses å være nødvendige for å mestre bosituasjonen, skal søknaden avslås.

§ 7 Botid
Søker må ihht til Fredrikstad folkeregister på søknadstidspunktet ha bodd sammenhengende i Fredrikstad kommune de siste 2 år. Botiden må dokumenteres ved utskrift fra Fredrikstad Folkeregister. Det kan gjøres unntak fra kravet til registrering i Folkeregisteret dersom søker på annen måte kan dokumentere faktisk botid. I særlige tilfeller kan det gjøres unntak fra både kravet til dokumentasjon av botid og til kravet om faktisk botid.
Det stilles ingen krav om botid for flyktninger som skal bosettes i Fredrikstad etter avtale mellom utlendingsdirektoratet og Fredrikstad kommune.

§ 8 Inntekts- og formuesforhold
Søker må ikke ha inntekt eller formue som gjør søker selv i stand til å fremskaffe egnet bolig.

§ 9 Gjeld til Fredrikstad kommune
Dersom søker har gjeld til Fredrikstad kommune som følge av tidligere boforhold, kan kommunen kreve gjelden helt eller delvis oppgjort før vedtak om kommunal bolig treffes.

§ 10 Prioritering
Er etterspørsel etter kommunale boliger større enn tilgangen, skal det foretas en prioritering blant de som fyller vilkårene i §§ 4-9. Søkere som etter en samlet vurdering synes å ha det mest trengende boligbehovet, skal prioriteres. Ved prioriteringen skal det legges vekt på de ulike kvalifiserte søkeres behov og hvilke typer boliger som er tilgjengelige.

§ 11 Fornyelse
Nytt vedtak om rett til å leie kommunal bolig skal fattes etter søknad dersom søker ved utløpet av leiekontrakten til nåværende bolig oppfyller vilkårene i forskriften.
Søknaden kan avslås dersom det foreligger mislighold av leiekontrakt eller samarbeidsavtale.
Kontrakten kan dersom vilkårene for tildeling av kommunal bolig foreligger, fornyes for en periode på 3 år.

Kapittel 3. Regler om saksbehandling og vilkår i leiekontrakten

§ 12 Søknad
Søknad på eget skjema ”Søknad om kommunal bolig”
Søknaden sendes Fredrikstad kommune, Boligkontoret, Postboks 1405, 1602 Fredrikstad

§ 13 Vedtak
Boligkontoret fatter vedtak om rett til å leie kommunal bolig. Vedtaket skal angi type bolig, hvor lang leiekontrakten vedtaket gir rett til, antall rom, spesielle forhold av nødvendig betydning for fysisk tilgjengelighet til boligen, samt eventuelle tilbudte og aksepterte / avslåtte hjelpetiltak som boligkontoret har ansett nødvendige for at søker skal kunne mestre bosituasjonen.
Leieperioden skal begrenses, og skal som hovedregel settes til 3 år. Leietiden skal ikke begrenses til kortere tid enn tre år med mindre leieforholdet faller inn under en av unntaksbestemmelsene i husleieloven.

§ 14 Bortfall av vedtak om rett til å leie kommunal bolig
Vedtaket skal bortfalle når:
1) leieforholdet opphører i leieperioden
2) søkers situasjon er endret fra søknadstidspunktet til tildelingstidspunktet, slik at søker ikke lenger fyller vilkårene for tildeling av kommunal bolig.
3) Søker uten saklig grunn avslår boligtilbud, og har avslått en gang tidligere.

§ 15 Klageadgang
Vedtak i henhold til nærværende retningslinje kan påklages til Fredrikstad kommunes klageutvalg. Klagen sendes den instans som har fattet vedtaket. Klagefristen er ihht. forvaltningslovens bestemmelser 3 - tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til søker.

§ 16 Utfyllende bestemmelser
Kommunestyret kan gi instruks til nærværende retningslinje.

§ 17 Ikrafttredelse
Retningslinjen trer i kraft på det tidspunkt kommunestyret bestemmer.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2022/24908
Dokumentnr.: 12
Løpenr.: 254280/2024
Klassering: 031
Saksbehandler: June Andersen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Samfunnsutvalget	26.02.2025	11/25

Forskrifter om tildeling av kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester – forslag til høring.

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler samfunnsutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Forslag til forskrift om tildeling av kommunal bolig, forskrift om tildeling av trygghetsbolig og forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester, legges ut på høring i seks uker, jamfør vedlegg 2, 3 og 4.

Fredrikstad, 10.02.2025

Samfunnsutvalgets vedtak 26.02.2025:
1. Forslag til forskrift om tildeling av kommunal bolig, forskrift om tildeling av trygghetsbolig og forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester, legges ut på høring i seks uker, jamfør vedlegg 2, 3 og 4.
2. Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene uten kommentarer eller vurdering.

Fredrikstad, 27.02.2025
Rett utskrift

Torill E. Kristiansen
Møtesekretær

Utskrift til: saksbehandler June Andersen
Kopi til: direktør Ole-Henrik Holøs Pettersen

Samfunnsutvalgets behandling 26.02.2025:
Marianne Antonsen (UAVH) fremmet på vegne av UAVH, Ap, H, FrP, SV, BYM, V, og KrF følgende forslag:
Nytt punkt 2.
Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene uten kommentarer eller vurdering.

Votering:

Kommunedirektørens innstilling og forslaget fremmet av Marianne Antonsen (UAVH) ble enstemmig vedtatt.

Sammendrag
Nåværende retningslinje for tildeling av kommunale utleieboliger har ikke vært revidert siden den ble vedtatt av bystyret i 1989.

Den gjeldende retningslinjen omhandler kriterier for «leie av kommunal bolig til vanskeligstilte» generelt, og omfatter ikke egne kriterier for tildeling av omsorgsbolig. Dette har over tid medført at det praktiseres ulike rutiner og kriterier for henholdsvis eldre, personer med funksjonsvariasjon, psykisk syke og personer med rusutfordringer.

Kommunedirektøren ønsker derfor å få på plass bedre rutiner for tildeling av kommunale boliger, og foreslår i denne saken at tildelingen reguleres gjennom tre kommunale forskrifter:

- Forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester (vedlegg 2)
- Forskrift om tildeling av kommunal bolig (vedlegg 3)
- Forskrift om tildeling av trygghetsbolig (vedlegg 4)

I forskriftene er grunnvilkårene tydeliggjort, og språket er endret til klart språk. Endring av begrepet «omsorgsbolig» til «kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester» endrer fokus fra organiseringen av bemanning i boligen, til helsetjenestene som innbyggerne mottar.

Forskriftene tydeliggjør at det kun er innbyggere med behov for heldøgnstjenester som innvilges kommunale boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester.

Forskriftene inkluderer de nye boligtiltakene i kommunen; tilsvarende boliger som sykehjem og trygghetsboliger til eldre, som deler av en helhetlig innsats- og boligtrapp.

Det anbefales at forskriften legges ut på høring i seks uker. Etter høringsperioden vil forskriftene legges fram for uttalelse til eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse, som gir de folkevalgte organene sine råd før sluttbehandling i samfunnsutvalget, formannskapet og bystyret.

Vedlegg
1 Retningslinje leie av kommunal bolig til vanskeligstilte, fra 1989
2 Forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester
3 Forskrift om tildeling av kommunal bolig
4 Forskrift om tildeling av trygghetsbolig

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet [boligsosialloven] - Lovdata
2. Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040
3. Vedtatt tiltaksplan 2024–2029 for oppfølgning av plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040. Vedtatt i bystyret 13.6.24
4. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m - Lovdata
5. Lov om pasient- og brukerrettigheter - Lovdata
6. Forskrift om tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester m.m., Fredrikstad kommune, Østfold - Lovdata
7. Lov om husleieavtaler – Lovdata
8. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker - Lovdata
9. Oppfølgingsavtale
10. Avtale om frivillig trekk

Saksopplysninger

Kommunal boligportefølje
Fredrikstad kommune har i dag 1102 kommunale utleieboliger, 88 boliger med tildelingsavtale og 293 boliger i borettslag med tildelingsrett med innskudd.

De kommunale boligene fordeler seg på følgende kategorier:

- 206 kommunale boliger i borettslag
- 293 kommunale boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester
- 603 ordinære kommunale boliger, hvorav 143 familieboliger

Tilsvarende boliger som sykehjem
I *Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2024*, og vedtatt *Tiltaksplan 2024–2029 for oppfølgning av plan for Helse- og omsorgsbygg mot 2040*, er det anbefalt å samlokalisere tjenester i fire hovedsentre; i nord, syd, øst og vest. Tjenester som samlokaliseres er:

- institusjonsplasser i sykehjem
- boliger tilsvarende som sykehjem og
- base for hjemmesykepleien

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 a, har kommunen plikt til å tilby opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, i de tilfeller der det vurderes at dette er nødvendig for å sikre forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Med tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester menes bolig:

a. Der beboers tjenestebehov vanligvis er så stort at det kan sammenliknes med det tjenestebehovet som beboer i sykehjem har.
b. Der det er mulighet til å gi døgnkontinuerlige tjenester.
c. Der det er mulig å føre tilsyn med beboer som i sykehjem.
d. Der det er mulig å motta tjenester fra helse- og omsorgspersonell med kompetanse tilsvarende det personellet vanligvis har i sykehjem.
e. Der mulighet for å tilkalle hjelp, og responstiden er, som i sykehjem, og
f. som kommunen tildeler disposisjonsrett til.

Tilsvarende boliger som sykehjem og institusjonsplasser anses som likestilt, jamfør forskrift for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende boliger særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.

Det innebærer en inndeling av langtidsopphold i to trinn:

- langtidsopphold i tilsvarende kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester
- langtidsopphold i institusjon

Kommunale boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester og andre tilpassede boliger som bofellesskap eller lignende, er ikke institusjoner. Dette gjelder også boligene som i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 e første ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 a første ledd er benevnt som «tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester».

Beboere i slike boliger betaler husleie, og har krav på å få dekket sine hjelpebehov ved individuelle vedtak om helsetjenester i hjemmet, personlig assistanse med videre, på linje med andre hjemmeboende. Tildeling av disse boligene vurderes ut fra kriterier i kommunal forskrift for tildeling av langtidsopphold i sykehjem, og tilsvarende boliger særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.

På landsbasis framstår heldøgnstilbudet som et samlebegrep for ulike tilbud når det gjelder type plass, hvem plassene blir tilbudt, og omfanget av bemanningen. «Heldøgns omsorg» har fra tidligere, i juridisk sammenheng, hovedsakelig hatt en forankring i boligbegrepet. Først i 2016 kom begrepet «heldøgns tjenester» inn i helserettlovgivningen.

I Husbankens retningslinjer for investeringstilskudd for sykehjemsplasser og omsorgsboliger er det en forutsetning at boliger organiseres med heldøgns tjenester og base i nærheten for å sikre kort responstid. Den samme forståelsen gjenspeiles i *Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040*, vedtatt i bystyret 15.9.22. Det er denne forståelsen som legges til grunn i ny benevning av forskriftene.

Trygghetsboliger
Det er en nasjonal anbefaling om å etablere trygghetsboliger i den helhetlige innsatstrappen til eldre innbyggere. Departementet definerer trygghetsbolig som en boform rettet mot personer som har vanskeligheter med å bo i sin nåværende bolig, men som ikke har behov for heldøgnsomsorg. I konseptet ligger det at boligene skal være samlokaliserte og ha tilleggsfasiliteter som fellesareal og ordning med trygghetsvert. Fellesareal med mulighet for sosiale tilbud er viktige tiltak for å redusere funksjonsnedsettelser som en følge av utrygghet, ensomhet og isolasjon som en følge av uegnet bolig.

Fredrikstad kommune må etablere kommunale trygghetsboliger for eldre for å kunne realisere tiltakene i planen for helse- og omsorgsbygg. Kommunale trygghetsboliger kan være et alternativ for innbyggere som ikke har økonomisk handlingsrom til å kjøpe seg inn i private ordninger av trygghetsboliger. Fredrikstad kommune har ingen definerte trygghetsboliger i dag, men vi har et mulighetsrom til å definere flere boliger som trygghetsboliger i omsorgsboligporteføljen til eldre.

Bakgrunn og behov for forskriftene
Kommunal bolig er ikke en lovpålagt tjeneste eller en lovregulert form. Det er i utgangspunktet et privat ansvar å skaffe bolig. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosial lov) trådte i krav 1. juli 2023 og innebærer en tydeligere rettslig forankring av kommunenes boligsosiale ansvar.

Loven viderefører i hovedsak plikter kommunen tidligere hadde gjennom medvirkningsansvaret i sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7, men presiserer og til dels skjerper ansvaret. De skjerpede kravene gjelder plikten til å ha oversikt over boligbehovet for vanskeligstilte, ta boligsosiale hensyn i planleggingen, og noe strengere krav til saksbehandlingen. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak etter loven.

Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe og beholde en egnet bolig. For å kunne vurderes for tildeling av bolig, må man være vanskeligstilt på boligmarkedet, jamfør boligsosial lov § 4. Er man vanskeligstilt har man rett på individuelt tilpasset bistand. Boligsosial lov gir imidlertid ikke rett til bolig. Boligsosial lov griper ikke inn i kommunens mulighet til å ha kommunale ordninger (med egne regler for saksbehandling og klage). Det er derfor opp til kommunene som har dette tilbudet, å fastsette grunnvilkår for tildeling av bolig.

Nåværende retningslinje for «leie av kommunal bolig til vanskeligstilte» ble vedtatt av bystyret i 1989, og har ikke blitt revidert siden den gang (se vedlegg 1). Retningslinjen omhandler kriterier for leie av kommunal bolig til vanskeligstilte generelt, og omfatter ikke kriterier for tildeling av omsorgsboliger.

Mangelen på retningslinjer for tildeling av omsorgsboliger har bidratt til tildelingspraksis med ulike rutiner og kriterier. Det er ulike rutiner for henholdsvis omsorgsbolig uten stedlig bemanning, omsorgsbolig med delvis stedlig bemanning og omsorgsbolig med stedlig

døgnbemanning. Kommunedirektøren har derfor ønsket å få på plass en ryddigere praksis rundt dette, og har utarbeidet forslag til tre forskrifter for tildeling av kommunale boliger:

- Forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester (vedlegg 2)
- Forskrift om tildeling av kommunal bolig (vedlegg 3)
- Forskrift om tildeling av trygghetsbolig (vedlegg 4)

I forslagene er oppsettet endret, språket forenklet, grunnvilkår er tydeliggjort og nye vilkår som oppfølgingsavtale og krav om signering av trekkavtale er satt.

En oppfølgingsavtale er et supplement til husleiekontrakten, og blir inngått i samarbeid mellom leietaker, kommunen ved virksomhet bolig og kommunen ved utøvende tjeneste. Hovedformålet med en oppfølgingsavtale er at leietakere med nedsatt bokompetanse skal kunne bevare leieforholdet og forhindre å bli fraveket på grunn av mislighold av leiekontrakten.

Inngåelse av frivillig trekkavtale for å betale husleien settes som et vilkår der det vurderes å være sannsynlig at det kan bli utfordringer med betalingen av husleie/strøm.
Bestemmelser når det gjelder inntekt og formue har i forslag til forskrifter blitt tydeliggjort og gjelder målgruppene for kommunal bolig og trygghetsbolig.

Kommunal bolig er i utgangspunktet ment å være en gjennomgangsbolig, og de fleste leietakere får derfor tidsbestemt leiekontrakt på tre år, jamfør bestemmelsene om leietid i husleieloven §§ 9-2 og 9-3. I løpet av leieperioden jobbes det mot andre tilbud, som for eksempel søke startlån for kjøp av bolig eller opprette kontakt mot det private leiemarkedet for å leie bolig. Kommunal bolig er et knapphetsgode og det er flere som står på venteliste. Tidsbegrensede kontrakter er et virkemiddel for å skape sirkulasjon i den kommunale boligmassen, blant annet gjennom målrettet arbeid med bo- og egenmestring.

Tildelingskriterier for ordinære kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgnsomsorg som foreslås i denne saken har nær sammenheng med flere av innsatsområdene i kommunedirektørens forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune*. Tildelingskriteriene vil både kunne bidra til en mer kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk i kommunen og sikre at den enkelte får en type bolig som er egnet i forhold til de individuelle behovene.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Fredrikstad kommune har 1102 kommunale utleieboliger og har utfordring med at den kommunale boligmassen ikke er godt nok differensiert med tanke på boligtyper.

Implementeringsarbeidet av de reviderte forskriftene gir grunnlag for mer bærekraftig boligstrategisk arbeid, og rett botilbud ut fra behov.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Forskriften vil endre tildelingspraksis og -rutiner og vil over tid bidra til mer fleksibel bruk av den kommunale boligmassen.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant for denne saken

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant i denne saken

Vurdering

Kommunedirektøren mener det er behov for å sikre en mer likeverdig og enhetlig saksbehandling og tildelingspraksis av boliger til innbyggerne i Fredrikstad kommune. Dette foreslås sikret gjennom tre kommunale forskrifter, som skal utgjøre rammeverket for kommunedirektørens forvaltning av området.

Forskriftene, og konsekvent bruk av benevnelsen «tilrettelagt for heldøgns tjenester», bidrar til å rydde opp i ulike benevnelser som i dag blir brukt, og gir en mer entydig forståelse av kommunale boliger.

I tillegg endres fokus fra organisering i boligene med stedlig bemanning, til tjenestene som innbyggerne får. Etter foreslåtte forskrifter, er det kun innbyggere med behov for tjenester hele døgnet, som tildeles kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester. Dette bidrar til en mer effektiv bruk av den kommunale boligmassen, og gir et mulighetsrom til endret bruk av enkelte boliger med tanke på målgrupper.

Kommunale boliger er et knapphetsgode og i henhold til boligsosial lov bør disse boligene øremerkes innbyggere som ikke kan skaffe seg egnet bolig selv. En slik prioritering er med på å tydeliggjøre innbyggeres eget ansvar til å skaffe seg egnet bolig tilpasset ulike faser i livet. Fredrikstad kommune har satt seg som mål nettopp å kommunisere viktigheten av at innbyggerne selv planlegger for å bo godt hele livet, og at de også selv må legge til rette for en best mulig alderdom.

I arbeidet med å utrede og innføre forslagene i plan for helse og omsorgsbygg vil forskriftene være et nyttig verktøy for kommunen for å sikre at boligene organiseres i henhold til overordnede nasjonale føringer. Det er nødvendig å gjennomføre en kartlegging/evaluering av omsorgsboligene, som skal bidra til en helhetlig oversikt over hvilken forskrift boligene hører inn under. Dette arbeidet er påbegynt i arbeidet med tiltaksplan for helse og omsorgsbygg.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at forslag til forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester, forskrift om tildeling av kommunal bolig og forskrift om tildeling av trygghetsbolig, legges ut på høring i seks uker, jamfør vedlegg 2, 3 og 4.

Lokale forskrifter må endelig fastsettes av bystyret. Etter høringsperioden vil forskriftene legges fram for uttalelse til eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse, som gir de folkevalgte organene sine råd før sluttbehandling i samfunnsutvalget, formannskapet og bystyret.

Forskrift om tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester

Kapittel 1. Formål, definisjoner og virkeområder

§ 1 Formål

Forskriften skal legge til rette for at personer med omfattende bistandsbehov av helse- og omsorgsfaglig karakter som ikke klarer å skaffe seg en egnet bolig selv eller ved hjelp av andre boligsosiale virkemidler, kan leie en bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester gjennom kommunen.

Forskriften angir grunnvilkår for å sikre likebehandling av søknader.

§ 2 Lovgrunnlag

Kommunen skal i henhold til boligsosiallov medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

Kommunen skal i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 a første ledd tilby opphold tilsvarende bolig som sykehjem tilrettelagt for heldøgns tjenester dersom dette etter en helse- og omsorgsfaglig vurdering er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten eller brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Ved inngåelse av husleiekontrakt gjelder husleielovens ordinære bestemmelser og unntaksbestemmelser for boliger til vanskeligstilte, jf. husleielovens § 11-1.

§ 3 Definisjon av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester

Med kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester menes i denne forskriften boliger som kommunen disponerer og som er tilrettelagt for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester.

Boligene har et heldøgns tjenestetilbud, er selvstendige leiligheter og leietakeren har sin egen husholdning. Juridisk sett er leiligheten å betrakte som leietakers private hjem med de samme rettighetene som hjemmeboende har i egen bolig.

Formålet med kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester er at personen i størst mulig grad mestrer dagliglivets gjøremål og opprettholder sitt funksjonsnivå lengst mulig.

Forskriften gjelder ikke

a. Kommunale boliger
b. Trygghetsboliger
c. Institusjonsopphold
d. Døgnovernattingsplasser

Kapittel 2. Bestemmelser om grunnvilkår og prioriteringer

§ 4 Målgruppe
Målgruppen for kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester er personer som anses som vanskeligstilte på boligmarkedet grunnet betydelig nedsatt funksjonsevne av helse- og omsorgsfaglig karakter og som er i behov av heldøgns tjenester.

§ 5 Alder, opphold og botid
Søker må som hovedregel ha fylt 18 år på vedtakstidspunktet. Det kan i særlige tilfeller gjøres unntak fra aldersvilkåret.

Søker må på vedtakstidspunktet som hovedregel ha lovlig opphold og ha bodd sammenhengende i Fredrikstad de siste to årene. Botidsvilkåret anses oppfylt dersom søker like før opphold i institusjon, fengsel, skole og lignende, fylte botidsvilkåret i annet ledd første punktum. Det kan gjøres unntak fra vilkåret om botid i særlige tilfeller.

Det er ikke vilkår om botid for flyktninger som skal førstegangsbosettes i Fredrikstad etter avtale mellom staten og Fredrikstad kommune.

§ 6 Boligbehov og bosituasjon
Søker må bo uegnet med hensyn til helse og funksjonsnivå, og ordinært tjenestetilbud er ikke tilstrekkelig for å ivareta brukers helse.

Søker må være i behov av og nyttiggjøre seg helse- og omsorgstjenestene.

§ 7 Vilkår
Det kan stilles vilkår ved tildeling av kommunal bolig til søkere med individuelle behov. Vilkårene skal bidra til å fremme bomestring, bostabilitet og botrygghet.

a. Søkere som vurderes å ha behov for helse- og omsorgstjenester i hjemmet for å mestre bosituasjonen, kan få vilkår om å inngå et forpliktende samarbeid med hjelpeapparatet som nedfelles i en skriftlig samarbeidsavtale. Formålet med samarbeidsavtalen er at leietaker skal bevare boforholdet og forhindre fravikelser på grunn av nedsatt bokompetanse.
b. Søkere som har uttalte eller kjente utfordringer med å håndtere personlig økonomi, kan få krav om å undertegne trekkavtale ved kontraktsinngåelse.
c. For søkere som har gjeld fra tidligere leieforhold i Fredrikstad kommune, kan denne gjelden kreves helt eller delvis oppgjort før søker kan få tildelt annen bolig. Fredrikstad kommune kan, der direkte oppgjør eller nedbetalingsavtale ikke er mulig, kreve signering av gjeldsbrev og direkte trekk av husleie.
d. For søkere som ikke ønsker å inngå forpliktende samarbeid som anses å være nødvendig for å mestre bosituasjonen, kan søknaden avslås.

§ 8 Prioritering
Dersom det er flere søkere som fyller grunnvilkårene enn det er tilgjengelige egnede boliger, skal kommunen foreta en prioritering ut fra en helhetlig vurdering av søkernes fysiske og psykiske funksjonsevne, helsesituasjonen forøvrig og nåværende bosituasjon. Det er søkere som etter en samlet vurdering har størst behov, som til enhver tid prioriteres og der kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester kan forhindre/utsette innleggelse i institusjon. Det skal legges vekt på søkerens behov for helse- og omsorgstjenester, og hvilken type bolig som er ledig.

§ 9 Venteliste
Når søker fyller kriteriene og etterspørselen på leie av bolig er større enn tilgangen, fattes det vedtak om avslag på søknad om kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester. Søker skal orienteres om at vedkommende settes på behovsprøvd venteliste, jf. § 8.

Som hovedregel settes søker på venteliste i seks måneder. Ved behov for å forlenge ventelisteperioden må søker dokumentere at vedkommende fremdeles fyller grunnvilkårene i §§ 4 - 6.

§ 11 Tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester
Ved tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester skal bestemmelsene i § 8 benyttes.

Leieperioden skal som hovedregel begrenses i henhold til husleieloven §§ 9-2 og 9-3.

Det kan i særlige tilfeller der søkers livssituasjon tilsier det gis tidsubestemt leiekontrakt i henhold til husleieloven § 9-1.

Det kan også i særlige tilfeller der søkers livssituasjon tilsier det gis prøvetid i henhold til husleieloven § 11-1, 6. ledd.

Husleielovens øvrige særregler om visse begrensninger av leietakers rettigheter kan gjøres gjeldende ved tildeling av kommunal bolig jf. husleieloven § 11-1.

Kapittel 3. Bestemmelser om fornyelse og bytte av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester

§ 12 Fornyelse av leiekontrakt i kommunalbolig tilrettelagt for heldøgns tjenester

Fornyelse av leiekontrakten vurderes etter samme grunnvilkår som en førstegangssøknad. Det skal innhentes opplysninger om søker har misligholdt leiekontrakt og/eller misligholdt samarbeidsavtale.

Søker plikter å la Fredrikstad kommune foreta tilsyn i boligen før søknaden behandles, jf. husleieloven § 5-6.

Dersom grunnvilkårene er oppfylt, kan søker få vedtak om ny leieperiode og kontrakten fornyes i henhold til husleielovens bestemmelser om minstetid i leiekontrakter, jf. husleieloven § 9-3.

Der søker fremdeles fyller grunnvilkårene for kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester, men husstanden har blitt mindre eller boligbehovet har endret seg, kan kommunen bestemme at søkeren gis tilbud om annen bolig enn den som vedkommende hittil har leid. Det kan da innvilges annen bolig som etter en helhetlig og individuell vurdering samsvarer med boligbehovet.

Dersom søker har misligholdt leiekontrakten og/eller husordensregler kan søknaden avslås. Søknaden kan også avslås i de tilfeller der søker ikke lenger fyller grunnvilkårene for tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester.

Det kan stilles vilkår iht. § 7 ved fornyelse av leiekontrakten.

§ 14 Søknad om bytte av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester
Det kan søkes om bytte av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester. Søknad må begrunnes og behovet dokumenteres.

Søknaden vurderes etter samme grunnvilkår som en førstegangssøknad, jf. §§ 4 til 6.

Før bytte kan gjennomføres må eventuelle hærverk/skader påført nåværende bolig av leietaker være erstattet. I tillegg må eventuell husleierestanse på nåværende adresse nedbetales eller det må skrives en nedbetalingsavtale/gjeldsbrev og fremtidig trekkavtale.

Det kan stilles vilkår iht. § 7 ved bytte av bolig.

§ 15 Opphør av vedtak om kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester
Vedtaket skal opphøre når:

1) Leieforholdet opphører i leieperioden.
2) Søkers situasjon er endret fra søknadstidspunktet til tildelingstidspunktet, slik at søker ikke lenger fyller vilkårene for tildeling av kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester.
3) Søker avslår boligtilbud uten saklig grunn.

§ 16 Brukermedvirkning

Kommunen skal i søknadsbehandlingen legge til rette for at søker og andre i husstanden skal få uttale seg om sine behov for eksempel knyttet til boligstørrelse, beliggenhet og andre forhold som vil påvirke trivsel i bolig. Videre skal søker gis bistand til å fremskaffe dokumentasjon på forhold som kan være relevant for saksbehandlingen. Dette kan for eksempel være uttalelse fra lege, skole eller andre relevante instanser husstanden er i kontakt med.

§ 17 Vedtak

Vedtak etter denne forskrift fattes av Fredrikstad kommune.

Vedtak som innvilger kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester og avslag skal være skriftlig og begrunnet.

Et vedtak, skal inneholde individuell vurdering av søkers behov for bolig.

§ 18 Oppfyllelse av vedtak som innvilger kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester

Vedtaket er oppfylt ved inngåelse av leiekontrakt. Leieforholdet reguleres av husleieloven og inngått leiekontrakt.

§ 19 Klageadgang

Vedtak etter denne forskrift er enkeltvedtak som kan påklages, jf. forvaltningslovens § 18 første ledd. Alle sider ved et vedtak kan påklages. Fristen for å klage er tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet fram til søker. Klagen sendes til Fredrikstad kommune. Klageinstansen er Fredrikstad kommunes klageutvalg.

§ 20 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft fra den tid bystyret bestemmer.

Notat: Oppfølging av bystyrets bestilling – sak om forskrifter for tildeling av kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester

Saken om forskrifter for tildeling av kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester ble behandlet i bystyrets møte 11.09.25.

Bystyret besluttet å utsette saken og bestilte ytterligere utredning av to punkter:

1. Om prinsippet leie til eie bør inkluderes som vurderingspunkt i forskriftene.

2. Vurdering av å øke minstetiden for leiekontrakter fra 3 til 5 år.

Bystyret ba om at utredningen skulle belyse økonomiske konsekvenser og kostnader knyttet til forslagene.

Dette notatet er utarbeidet som svar på bestillingen og gir en faglig vurdering og anbefaling knyttet til innføring av disse forslagene i forskriftene.

Konsekvenser

Leie til eie er et sentralt satsingsområde i Fredrikstad kommunes boligstrategi. Modellen gir leietakere mulighet til å kjøpe boligen de leier i løpet av leieperioden, særlig rettet mot innbyggere med stabil inntekt og betalingsevne, men uten tilstrekkelig egenkapital til å etablere seg i det ordinære boligmarkedet. Hensikten er å styrke muligheten for trygg etablering og bidra til at flere kan ta steget inn i eid bolig.

Innføring av leie til eie, kombinert med en eventuell utvidelse av leiekontrakter fra tre til fem år, kan gi økt bo stabilitet for barnefamilier, unge voksne og andre i etableringsfasen. Økt forutsigbarhet kan redusere hyppige flyttinger, skolebytte og sosial uro, og dermed støtte prinsippet om barnets beste. Tiltaket antas å gi bedre oppvekstsvilkår og et tryggere nærmiljø.

Leie til eie kan også fremme sosial inkludering ved å gi vanskeligstilte husholdninger mulighet til å bli boligeiere gjennom startlån og tilskudd. På lengre sikt kan dette bidra til formues oppbygging, redusert sosial ulikhet og styrket mulighet til å bryte fattigdomsspiraler. Overgang fra kommunal leie til privat eie kan samtidig gi mer effektiv utnyttelse av den kommunale boligporteføljen.

Å innarbeide bestemmelser om leie til eie i forskriftene kan styrke kommunens boligpolitikk og gi økt forutsigbarhet for leietakere. Dette vil særlig være aktuelt for leietakere i kommunale boliger i borettslag, der kommunen kan tilby rådgivning og økonomisk veiledning knyttet til muligheten for kjøp av egen bolig.

Når det gjelder forslag om utvidet leiekontraktlengde, praktiserer kommunen allerede fleksible leieperioder der dette vurderes som hensiktsmessig, særlig for barnefamilier.

En generell økning til fem år kan gi økt trygghet, bedre livskvalitet og mer stabile oppvekstsvilkår. Samtidig kan lengre leieperioder redusere gjennomstrømningen i kommunale boliger, skape lengre ventelister og svekke likebehandlingen i tildelingen. Økt press på akuttboliger kan gi høyere kostnader og redusert fleksibilitet i boligforvaltningen. Lavere sirkulasjon gjør det også vanskeligere å tilpasse boliger når leietakeres behov endrer seg og kan også bidra til større ulikhet i tilgang til egnede boliger.

Der det vurderes som formålstjenlig – særlig for familier med behov for langsiktig stabilitet, men uten økonomisk mulighet til å etablere seg i eid bolig – kan det tilbys kontrakter med en varighet på seks år.

Kostnader

Utbetaling av startlån i Fredrikstad kommune har økt betydelig de siste ti årene. Dette viser at eierlinjen står sterkt i kommunens boligsosiale arbeid. Fra 2016 til i dag har startlånsutbetalingene økt fra 60 millioner kroner til over 200 millioner i 2025.

Den samfunnsmessige effekten av en styrket eierlinje blant økonomisk vanskeligstilte er vanskelig å tallfeste, da dette i stor grad gjelder forebyggende tiltak, men det antas å ha betydelig positiv virkning.

Vurdering

Fredrikstad kommune har allerede leie til eie som prioritert satsingsområde, og vurderer muligheten for overgang til eid bolig både ved nye søknader og ved fornyelse av leiekontrakter. Denne praksisen sikrer helhetlige vurderinger i tråd med mål om sosial bærekraft og stabil bosituasjon.

Det kan likevel være hensiktsmessig å innarbeide leie til eie som et eksplisitt vurderingskriterium i forskriftene for å tydeliggjøre handlingsrommet for både saksbehandlere og leietakere, og sikre kontinuitet og forutsigbarhet i forvaltningspraksisen.

Nytt punkt i forskriften:

Leie før eie

Ved søknad om kommunal bolig skal alle søkere vurderes opp mot mulighetene til å kjøpe egen eid bolig ved bruk av Startlån.

Leietakere som bor i kommunal bolig i sameie eller borettslag kan få mulighet til å kjøpe boligen de leier, gitt at det er formålstjenlig for kommunen å selge boligen.

Når det gjelder forslaget om å utvide leiekontraktenes varighet fra tre til fem år, viser erfaringene at dagens praksis med fleksible leieperioder fungerer godt. Denne tilnærmingen gir nødvendig forutsigbarhet for utsatte grupper, samtidig som kommunen opprettholder et handlingsrom som sikrer en effektiv og rettferdig forvaltning av den kommunale boligporteføljen.

I tilfeller der en lengre leieperiode vurderes som særlig formålstjenlig – spesielt for familier som har behov for varig stabilitet, men som ikke har økonomiske muligheter til å etablere seg i eid bolig – kan det tilbys kontrakter med en varighet på seks år. Dette gir kommunen mulighet til å ivareta både individuelle behov og helheten i den boligsosiale strategien

Anbefaling

Kommunedirektøren anbefaler at prinsippet om leie til eie tas inn i forskriftene. Forslaget om å utvide leiekontraktenes varighet fra tre til fem år tas ikke inn i forskriften, med begrunnelse i at dagens forvaltningspraksis allerede sikrer at det gjøres vurderinger knyttet til behov for lengre avtaler enn lovens minstetid.

Formannskapets vedtak 12.03.2026:
Formannskapets innstilling:

1. Følgende medarbeidere i Fredrikstad kommunes administrasjon gis vigselsmyndighet:

• Line Elisabeth Aune, byarkivet

• Nina Kalmoe Langvik, finans og regnskap

2. Følgende medlemmer av formannskapet i Fredrikstad kommune gis vigselsmyndighet:

• Filsan Warsame

• Vidar Schei

Formannskapets behandling:
Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2016/9650
Dokumentnr.: 40
Løpenr.: 57984/2026
Klassering: 029

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	22/26
Bystyret	19.03.2026	23/26

Endringer i vigselsfullmakt

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Følgende medarbeidere i Fredrikstad kommunes administrasjon gis vigselsmyndighet:
    - Line Elisabeth Aune, byarkivet
    - Nina Kalmoe Langvik, finans og regnskap

2. Følgende medlemmer av formannskapet i Fredrikstad kommune gis vigselsmyndighet:
    - Filsan Warsame
    - Vidar Schei

Sammendrag
Fredrikstad kommune har tilbudt borgerlige vielser i åtte år, etter at Stortinget den 01.09.17 vedtok endringer i ekteskapsloven, som trådte i kraft fra 01.01.18.

Fredrikstad kommune har per i dag åtte administrative medarbeidere med vigselsfullmakt i tillegg til ordfører og varaordfører. I mai 2024 fikk folkevalgte som var faste medlemmer av formannskapet utvidet vigselsmyndighet for å kunne dekke behovet i og utenfor arbeidstid.

Denne saken handler om å tildele vigselsmyndighet til to nye personer i administrasjon og to nye personer i formannskapet.

Vedlegg
Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Bystyresak 135/17 – Kommunale vigsler, fra 16. november 2017.

Saksopplysninger
Stortinget vedtok 01.09.17 lovendringer i ekteskapsloven. Lovendringene innebar at vigselsmyndigheten ble overført til ordfører, varaordførere og kommunalt ansatte eller folkevalgte som kommunestyret selv gir slik myndighet. Lovendringen trådte i kraft 01.01.18.

I henhold til ekteskapsloven § 12 har ordfører og varaordfører vigselsmyndighet direkte igjennom loven.

I tillegg kan bystyret gi vigselsmyndighet til ansatte og folkevalgte i kommunen, og på den måten sørge for at et tilstrekkelig antall personer i kommunen får vigselsmyndighet. Bystyret kan ikke delegere denne tildelingsmyndigheten til andre.

De som gis vigselsmyndighet må ha en klar tilknytning til kommunen, i form av å være ansatt, på åremål, eller folkevalgt. Dersom ansatte i kommunen oppnevnes som vigslere, er det ikke noe krav om at dette er personer i kommunens ledelse. Det framgår at kommunen må vurdere hvilke personer som anses å være egnet til å inneha vigselsoppgaven.

Når en ansatt slutter i kommunen mister den ansatte automatisk sin vigselsmyndighet. Dette gjelder også for de som ikke er faste medlemmer av formannskapet.

Fredrikstad kommune har pr. i dag åtte vigslere fra administrasjonen og tolv faste medlemmer av formannskapet. Medlemmene i formannskapet er fortrinnsvis tenkt benyttet ved vielser utenfor ordinær arbeidstid. De som allerede har vigselsmyndighet er:

Administrasjonen:
Heidi Kaspersen, byggesak
Ulf Roppestad, byggesak
Ingar Løkkeberg Jansen, HR
Jan-Erik Martinsen, HR
Lena Myhrberg, HR (slutter i kommunen i mars 2026)
Torild Marie Nilsen, HR
Hanne Solberg Gullichsen, kommunesekretariatet
Charlotte Høyum, kommunesekretariatet

Formannskapet:
Siri Martinsen (permisjon fra februar t.o.m. september 2026)
Atle Ottesen
Anne Lisbeth Undahl
Rita Holberg
Anne Marte Frestad Andersen
Bianca Elise Skoglie
Leif Willy Eriksen
Marianne Kristiansen
Silje Waters
Trond Egil Svandal

Følgende skal ikke lenger inneha vigselsmyndighet:
Helene Saloua Apenes Matri (ikke lenger medlem av formannskapet)
Hashim Mohodin Abdi (ikke lenger medlem av formannskapet)
Erik Skauen (ønsker ikke å inneha vigselsmyndighet)
Bjørg Eiker (har sluttet i kommunen)
Lena Myhrberg (slutter i kommunen i mars 2026)

I 2025 ble det gjennomført 176 vielser, og hittil i år er det gjennomført 16 vielser.

Relevante bestemmelser
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Ansatte med vigselsmyndighet får p.t følgende godtgjøring for vielser i Fredrikstad kommune:

- Vielser etter kl. 16.00 på hverdager godtgjøres med 984 kroner pr. vielse
- Vielser på lørdager godtgjøres med 1309 kroner pr. vielse
- Vielser på nyttårsaften godtgjøres med 1574 kroner pr. vielse

Satsene oppjusteres i samsvar med KPI årlig.

Folkevalgte som gjennomfører vielser, bortsett fra ordfører og varaordfører, vil få honorar etter samme satser som ansatte.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ingen konsekvenser.

Ansattes medbestemmelse
De ansatte som foreslås er forespurt og har takket ja til oppdraget.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant i saken.

Vurdering
Det gjennomføres mange vielser i året i Fredrikstad kommune, og det er derfor viktig med et tilstrekkelig antall vigslere, for å kunne dekke behovet i og utenfor arbeidstid.

Når noen ikke lenger skal ha vigselsmyndighet vurderes derfor viktigheten av å få tildelt slik myndighet til nye personer, slik at kapasiteten opprettholdes.

Det er et alternativ å ikke gi vigselsmyndighet til flere eller andre personer enn de som er foreslått i administrasjon. Dersom dette er ønskelig må dette sjekkes ut med de som foreslås om de ønsker en slik rolle, samt at egnethet må vurderes. Dersom det gis til færre personer enn foreslått, vil dette gå ut over kapasiteten.

Alternative løsninger
1. Det gis ikke vigselsmyndighet til personer som foreslått.
2. Det gis vigselsmyndighet til en eller flere av foreslåtte personer.
3. Det gis vigselsmyndighet til andre personer enn de som er foreslått.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at de som er oppnevnt til nye vigslere får vigselsmyndighet i Fredrikstad kommune.

Teknisk utvalgs vedtak 25.02.2026:
1. Saken tas til orientering.

Teknisk utvalgs behandling:
Kommunedirektørens innstilling:
1. Saken tas til orientering.

Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak 12.03.2026:
Formannskapets innstilling:

1. Saken tas til orientering

Formannskapets behandling:
Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/35161
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 308951/2025
Klassering: 230

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Teknisk utvalg	25.02.2026	4/26
Formannskapet	12.03.2026	20/26
Bystyret	19.03.2026	24/26

Svar på verbalvedtak - internhusleie

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret.
1. Saken tas til orientering

Sammendrag
Bystyret vedtok i budsjett 2024 og handlingsprogram 2024-2027 at kommunedirektøren skulle forberede et pilotprosjekt for internhusleie i en egnet virksomhet. Formålet var å vurdere om internhusleie kunne bidra til mer effektiv arealbruk og kostnadsbevissthet.

Kommunedirektøren vurderer at det ikke er hensiktsmessig å innføre internhusleie nå, verken som pilot eller som generell ordning. Erfaringer fra andre kommuner og interne analyser viser at gevinsten er begrenset og forutsetningene ikke nødvendigvis til stede, og at kostnadene og kompleksiteten vil øke.

Kommunens generelle økonomiske situasjon tilsier heller ikke at besparelser ved arealeffektivisering uten videre kan tilbakeføres til den enkelte virksomhet, slik noe av intensjonen vil være i et pilotprosjekt.

Det pågår allerede et omfattende arealoptimaliseringsprosjekt i kommunens administrasjonsbygg der gevinsten hentes ut av kommunen som helhet for å forbedre kommunens generelle økonomiske situasjon.

Kommunaldirektøren anbefaler at saken tas til orientering.

Vedlegg
1. Husleiemodeller i offentlig sektor – erfaringer og forutsetninger for innføring.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Bystyresak PS 192/23 Budsjett 2024 og handlingsprogram 2024-2027 for Fredrikstad kommune.
2. Bystyresak 12/26 – Verbalvedtak – Selskapsorganisering av bolig og formålsbygg
3. BDO- artikkel: internhusleie- effektivt virkemiddel eller papirtiger? Organisering av eiendomstjenesten har betydning for effekt av internhusleie, 15. oktober, 2021
4. Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger, rapport utarbeidet for Forum for offentlige bygninger (FOBE) på vegne av Statens bygningstekniske etat (KoBE), 11. juli 2007

5. Veileder for innføring av internhusleie i Helse Sør-Øst
6. Veileder om husleieordninger, Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Forum for offentlige bygg og eiendommer – FOBE for Kommunal- og regionaldepartementet - 2. Juli 2008

Saksopplysninger
I forbindelse med behandlingen av budsjett 2024 og handlingsprogram 2024–2027 vedtok bystyret verbalforslag:

«Kommunedirektøren forbereder et pilotprosjekt på internhusleie i en egnet virksomhet. Basert på erfaringer fra dette vil det besluttes hvordan ordningen eventuelt kan utvides.»

Formålet med vedtaket må forstås som et ønske om å prøve ut internhusleie som virkemiddel for å synliggjøre arealkostnader i den enkelte virksomhets budsjett. En slik synliggjøring kan bidra til mer bevisst og effektiv bruk av kommunens bygningsarealer.

Internhusleie i Fredrikstad kommune
Fredrikstad kommune har frem til i dag praktisert flere ulike modeller for dekning av kostnader til FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) av kommunale bygg. Ved tilgang på nye arealer har praksisen vært å rammeoverføre et engangsbeløp for FDV-kostnader fra det kommuneområdet som bruker bygget til kommuneområde teknisk, som har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold. Beløpet har vært beregnet med utgangspunkt i Holte-nøkkeltall, et anerkjent kalkulasjonsverktøy for FDV-estimater.

I enkelte tilfeller der bygg har vært leid inn til tjenesteproduksjon, har virksomheter blitt fakturert internt for husleiekostnader fra kommuneområde teknisk ved årets slutt. Denne ordningen er ikke videreført i budsjett 2026 og økonomiplan 2026–2029. Flere leieavtaler er avsluttet, og ved nye avtaler – som for eksempel Gressvik bibliotek – rammeoverføres leiepris og estimerte fellesutgifter fra kommuneområde samfunn og byutvikling til kommuneområde teknisk.

For idrettsbygg har det vært praktisert en ordning med årlig internhusleie, der kostnader knyttet til definerte idrettsbygg er overført ved årets slutt. Denne ordningen er gradvis reversert de siste to årene, med delvis rammeoverføring i 2025. For 2026 ble det foreslått at hele den budsjetterte internhusleien rammeoverføres til kommuneområde teknisk. Dette er gjennomført. Kinoen har hatt kostnadsdekkende leie basert på regnskap, og etter vedtak om omgjøring til kommunalt AS skal det utarbeides en formell leieavtale.

Kommunen har også enkelte husleieavtaler med eksterne aktører, som overgrepsmottaket som faktureres fra kommuneområde teknisk til kommuneområde helse og videre til staten,

NAV som har a-konto betalinger med avregning neste regnskapsår, og Hvaler kommune som faktureres for sin andel av Helsehuset. Alle disse faktureres i henhold til faktiske regnskapsutgifter inneværende år.

Kommunen har dermed hatt en kombinasjon av internhusleie for enkelte bygg og rammeoverføring ved nye bygg basert på Holte-nøkkeltall. Til tross for dette har stadige innsparinger medført at budsjettet for drift og vedlikehold ikke har vært på nivå med Holte-standard, og praksisen har derfor ikke latt seg gjennomføre fullt ut.

Overføring av «husleie» mot slutten av året har gjort det utfordrende for begge parter å ha god budsjettkontroll. Det har også jevnlig oppstått diskusjoner om hvorvidt husleien har vært korrekt fastsatt. Foreslåtte innsparinger i forbindelse med budsjettarbeidet har ikke blitt kommunisert godt nok mellom partene, noe som har ført til feilbudsjettering og manglende samsvar mellom «leietakers» budsjetterte utgifter og eiers budsjetterte inntekter. På

bakgrunn av disse erfaringene avsluttes ordningen, og husleien rammeoverføres i budsjettet for 2026.

Om husleiemodeller og erfaringer fra andre:
Beskrivelse av husleiemodeller er også omtalt i bystyresak PS 12/26 *Verbalvedtak - selskapsorganisering av bolig og formålsbygg*. I saken vedtok bystyret å ikke selskaps organisere formålsbygg eller boligområdet.

Vedlegg 1 *Husleiemodeller i offentlig sektor – erfaringer og forutsetninger for innføring* er en rapport for å tydeliggjøre hva en husleiemodell er, hvilke formål den tjener, hva den bør innbefatte og hvilke forutsetninger som må være til stede for at en husleiemodell skal fungere som et effektivt styringsverktøy. Dette som et grunnlag for å forstå, evaluere og videreutvikle husleiemodeller.

Rapporten beskriver prinsipper med erfaringer fra statlige aktører, kommunal praksis og helsesektoren. Den er skrevet for å kunne brukes som beslutningsunderlag og som intern faglig referanse ved utvikling eller revidering av husleie- og internhusleieordninger.

Oppsummering fra rapporten:

Husleiemodeller, når de er riktig utformet og forankret, er et sentralt virkemiddel for profesjonell eiendomsforvaltning, bedre kostnadskontroll og mer effektiv arealbruk. Både statlige virksomheter, forsvarssektoren, helsesektoren og kommuner har erfart at husleieordninger kan gi:

- Tydeliggjøring av kostnader og ansvarsforhold.
- Styrket planlegging og prioritering av vedlikehold.
- Mer helhetlig styringsinformasjon.
- Økt areal- og ressursbevissthet.

Samtidig er funnene entydige. Effekten svekkes betydelig dersom modellen uthules politisk, utformes uklart eller ikke følges opp med gode prosesser, korrekte kostnadsgrunnlag og sterke insentiver.

Statsbyggs modell viser at kostnadsdekkende leie, tydelige roller og standardiserte rammer gir god styring. Riksrevisjonens funn understreker behovet for kvalitet i avtaleverk og regelverksforståelse. I forsvarssektoren gir livsløpsmodellen gir god synliggjøring av kostnader, men manglende innbaking av fornyelser og komponentutskiftninger svekker finansieringen over tid. Sykehusbygg HF og internhusleie i Helse Sør-Øst har bidratt til profesjonalisering, men evalueringer viser at insentivene for arealeffektivitet og vedlikehold foreløpig er for svake.

I kommunal sektor har modeller for internhusleie gitt større kostnadsbevissthet, bedre rolleforståelse og mer strukturert vedlikeholdsarbeid. Samtidig viser erfaringene at kortsiktige budsjettkutt, manglende forankring og uklare avtaler kan redusere effekten betydelig.

På tvers av sektorer peker rapporten på fem grunnleggende forutsetninger som må være på plass for at internhusleie skal fungere etter hensikten:

1. Klar rolle- og ansvarsdeling mellom eier, forvalter og bruker.
2. Kostnadsdekkende leie, basert på reelle FDVU-kostnader.
3. Langsiktige og stabile økonomiske rammer, slik at vedlikehold og fornyelse ikke uthules av kortsiktige prioriteringer.
4. Standardiserte prosesser, tydelige avtaler og transparente beregningsmodeller som minimerer konflikter og uklarheter.

5. Strategisk og politisk forankring, der husleiemodellen sees som et styringsverktøy – ikke en regnskapsøvelse.

Rapporten identifiserer flere vanlige fallgruver som kan svekke internhusleieordningens effekt:

- Mangelfull politisk eller administrativ forankring,
- Uklare kontrakter og manglende datagrunnlag (areal, tilstand, FDVU),
- Utilstrekkelig finansiering av vedlikehold og svak kostnadsdekning,
- Fravær av insentiver for arealeffektivitet,
- Manglende systemer og svak kulturforståelse på både forvalter- og brukersiden.

Når slike svakheter oppstår, reduseres internhusleie ofte til en administrativ øvelse uten styringsmuligheter.

En velfungerende internhusleiemodell kan være et av de mest effektive verktøyene for å sikre bærekraftig eiendomsforvaltning, god økonomistyring og bedre utnyttelse av kommunens ressurser. Modellen gir størst gevinst når:

- Leien fullt ut dekker reelle kostnader,
- Vedlikeholdsplaner er tilstandsbaserte og fulgt opp,
- Rollene er tydelige og etterlevd,
- Avtaler er klare, oppdaterte og uten gråsoner,
- Ordningen følges opp gjennom systematisk dialog og årlig evaluering.

Ved innføring av internhusleie anbefales det at kommunen sikrer robust og tydelig rollefordeling mellom eier, forvalter og leietaker. Videre at det etableres transparente og dokumenterte beregningsmodeller og bygger inn langsiktighet i finansiering, inkludert behov for fornyelser og komponentutskiftninger. Videre vektlegges det at kommunen unngår kompromisser som uthuler insentiver eller kostnadsdekning. Det bør gjennomføres et strukturert innføringsløp med prosjektorganisering og god forankring som sikrer kontinuerlig oppfølging gjennom brukermøter, kontrakts revisjoner og vedlikeholds rapportering samt investerer i opplæring og kulturarbeid for å skape felles forståelse i hele organisasjonen.

Internhusleie er ikke bare en økonomisk modell – det er et strategisk grep for å sikre profesjonell, bærekraftig og fremtidsrettet eiendomsforvaltning. Når modellen bygges på gode data, tydelige roller og stabile rammer, og når den følges opp over tid, gir den bedre styring, bedre bygg og bedre tjenester.

Relevante bestemmelser
Kommuner og fylkeskommuner har stor frihet til å organisere internhusleie, men må følge krav til økonomiforvaltning, budsjett og regnskap. Prinsippene om forsvarlig økonomistyring gjelder.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ingen direkte konsekvenser for folkehelse eller levekår. Et pilotprosjekt påvirker ikke i seg selv innbyggernes tilgang til tjenester, men kan indirekte skape ulikhet mellom virksomheter avhengig av hvordan husleiesatsen i piloten innrettes.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Insentiver for effektiv arealbruk kan oppnås ved å innføre internhusleie i linjeorganisasjonen. Beregninger viser at en kostnadsdekkende husleiemodell vil ligge betydelig over dagens nivå, noe som medfører behov for budsjettøkning eller prioriteringsendringer.

Innføring av internhusleie vil kreve omfattende systemtilpasninger, faktureringsrutiner og oppfølging, noe som gir økte administrative kostnader. Potensialet for reelle besparelser er begrenset. Erfaringer viser at virksomhetene sjelden har mulighet til å redusere areal uten større organisatoriske endringer.

Ordningen kan svekke helhetlig vedlikeholdsplanlegging, da kostnadsansvar fragmenteres.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
For å sikre samfunnsmessig bærekraft må kommunen ha klare politiske føringer, gode samhandlingsmekanismer og en organisasjonsmodell som ivaretar helhetlige tjenester og stabile rammer.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
For miljømessige bærekraften er det viktig at også forvaltningen av bygg og eiendom har dette som en prioritet. Særlig har effektiv arealbruk positive gevinster for miljøet. Potensiell reduksjon i arealbruk er usikker relatert til en husleiemodell og krever organisatoriske grep som ikke følger av internhusleie alene.

Ansattes medbestemmelse
Ikke aktuelt.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken vurderes ikke å ha direkte konsekvenser som krever uttalelse fra rådene.

Vurdering
For at en pilot for internhusleie skal gi nyttige erfaringer må virksomhetene som deltar må ha en reell mulighet til å påvirke leiekostnadene. Dette kan skje ved å optimalisere arealbruken eller redusere energiforbruket. I en internhusleiemodell kan besparelser komme tjenesten til gode som økt handlingsrom for tjenesteproduksjon. Husleien bør gjenspeile kommunens faktiske kostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av bygget, og virksomheten må i tillegg dekke reelle energiutgifter som følger av egen bruk.

Før en pilot eventuelt gjennomføres, må det vurderes hvilket nivå husleiesatsen skal ligge på i forhold til byggets faktiske kostnader. I dag er drifts- og vedlikeholdsbudsjettene betydelig lavere enn anbefalte nøkkeltall.

Dersom en virksomhet betaler internhusleie vil de forvente høyere standard på vedlikehold fra byggeier. Å innfri disse forventningene i en pilot kan føre til uheldig forskjellsbehandling og prioriteringer som ikke tar utgangspunkt i de største behovene.

For å gjennomføre en pilot, så vil det kreve en ikke ubetydelig administrativ innsats parallelt med annen drift. Det vurderes også som en forutsetning for at en pilot skal gi relevant erfaring, så vil det kreve en like omfattende prosess som å innføre en husleiemodell, noe det ikke er kapasitet til i dag.

I dagens økonomiske situasjon anses det ikke at forholdene ligger til rette for å hente ut arealgevinster for den enkelte virksomhet utover at kommunen har satt i gang et omfattende prosjekt for arealoptimalisering. I dette ligger det implisitt at reduserte kostnader til arealer skal hentes ut av kommunen som helhet for å bedre på kommunens økonomiske situasjon.

Alternative løsninger
Et alternativt vedtak er å gjennomføre et pilotprosjekt. Det vil i så fall være hensiktsmessig å gjøre det for en virksomhet som har tydelige avgrensede lokaler. Virksomheten bør ha variert arealbruk som kontor, møterom og eventuelt spesialrom. Og en relativt stabil organisasjon,

slik at en sikrer stabilitet under piloten. Det er også viktig at virksomheten har ledelse og ansatte som er positive til å teste nye styringsmodeller.

Forslag til vedtaksformulering:
1. Det gjennomføres et pilotprosjekt for internhusleie i 2026. Kommunedirektøren bes utpeke relevant pilotvirksomhet.
2. Beregne husleiekostnader for pilotprosjekt og justere budsjetterte rammer. Piloten gjennomføres i 2026.

Konklusjon
Kommunedirektøren vurderer det ikke som hensiktsmessig å innføre et pilotprosjekt da det ikke anses å gi tilstrekkelig nytte til å forsvare ressursbruken. Det anbefales derfor ikke å gjennomføre dette nå.

En eventuelt økonomisk gevinst vurderes ikke å stå i forhold til kostnadene ved innføring og drift av ordningen. Kommunen bør prioritere å innhente økonomiske gevinster gjennom igangsatt arealoptimalisering som har gitt gode resultater i 2025.

Kommunedirektøren anbefaler at saken tas til orientering.

FREDRIKSTAD KOMMUNE



Husleiemodeller i offentlig sektor – erfaringer og forutsetninger for innføring

Dato
16.02.2026

Innhold

1 Forord 4

2 Sammendrag 4

2.1 Formål og anvendelse. 4
2.2 Statlig sektor. 4
2.3 Forsvarssektoren. 4
2.4 Helsesektoren. 4
2.5 Kommunal sektor. 4
2.6 Forutsetninger for suksess. 5

3 Husleiemodeller i offentlig sektor 6

3.1 Hvorfor husleiemodeller i offentlig sektor 6
3.2 Rammeverk og styringslinjer 6
3.3 Formål med husleiemodeller 6
3.4 Typer husleieordninger 6
3.5 Husleiemodellen i statlig sektor 6
3.6 Husleiemodell i Forsvarssektoren 7
3.7 Husleiemodeller i helsesektoren 7
3.8 Husleiemodeller i kommunal sektor (internhusleie) 8

4 Erfaringer i offentlig sektor 9

4.1 Innledning 9
4.2 Erfaring fra statlige virksomheter 9
4.3 Erfaringer fra norske kommuner 10
4.4 Oppsummering 11

5 Hvordan innføre internhusleie 12

5.1 Innledning 12
5.2 Forutsetninger for en velfungerende husleiemodell 12
5.3 Utredning og forberedende arbeid 13
5.4 Viktige avklaringer 13
5.5 Organisering av innføringsprosessen 13
5.6 Klargjøring av roller 13
5.7 Kartlegging og evaluering 14
5.8 Innføringsfase – fra plan til operativ drift 14
5.9 Vurdere kontraktstruktur 14
5.10 Avklare og inngå nødvendige avtaler 14
5.11 Nødvendige systemer 15
5.12 Økonomiske prinsipper - beregning av leie 15
5.13 Planlegging og rapportering 15
5.14 Kommunikasjon og opplæring 15
5.15 Operativ iverksetting 16
5.16 Oppfølgingsfase – kontinuerlig forbedring 16
5.17 Kontinuerlig kvalitetsforbedring 16
5.18 Håndtere motstand og kultur 16
5.19 Incentivsystemer 16

6 Oppsummering 17

6.1 Helhetlig oppsummering 17
6.2 Sektorvise hovedfunn 17
6.3 Kritiske suksessfaktorer 17
6.4 Utfordringer og risiko 18
6.5 Samlet vurdering 18
6.6 Anbefalinger for videre arbeid ved innføring av internhusleie 18

7 Kildeliste 20

1 Forord

Denne rapporten er utarbeidet for å tydeliggjøre hva en husleiemodell er, hvilke formål den tjener, hva den bør innbefatte og hvilke forutsetninger som må være til stede for at en husleiemodell skal fungere som et effektivt styringsverktøy. Dette som et grunnlag for å forstå, evaluere og videreutvikle husleiemodeller.

Rapporten beskriver prinsipper med erfaringer fra statlige aktører, kommunal praksis og helsesektoren. Den er skrevet for å kunne brukes som beslutningsunderlag og som intern faglig referanse ved utvikling eller revidering av husleie- og internhusleieordninger.

2 Sammendrag

2.1 Formål og anvendelse.

En husleiemodell synliggjør kostnader ved eiendom, skaper insentiver for arealeffektivitet og muliggjør verdibevarende vedlikehold, gjennom en strukturert leiebetaling fra bruker til forvalter/eier. I norsk offentlig sektor har dette bidratt til profesjonalisering av eiendomsforvaltningen og mer rasjonell planlegging og styring.

2.2 Statlig sektor.

I staten er Statsbygg en sentral forvalter og rådgiver for bygge- og leiesaker. Statsbyggs ordninger og veiledere bidrar til standardisering, bedre anskaffelser og tydeligere rollefordeling. Samtidig har Riksrevisjonen avdekket svakheter i enkelte leieavtaler i markedet, herunder lånelignende vilkår, noe som understreker behovet for klarere rammer og styring.

2.3 Forsvarssektoren.

Forsvarsbygg benytter en livsløpsbasert forvaltnings- og husleiemodell. Evalueringer viser at modellen synliggjør kostnader og klargjør roller, men at fornyelser og komponentutskiftninger ikke alltid er innebygd i husleien og i større grad håndteres via investeringsrammer.

2.4 Helsesektoren.

Finansiering av sykehusbygg skjer via statlige bevilgninger, investeringslån og interne lån, med avskrivninger som fordeler kapitalkostnader over tid. Sykehusbygg HF fungerer som et nasjonalt kompetansemiljø som standardiserer prosesser og styrker kvalitet i planlegging og gjennomføring. Dette er mekanismer som i funksjon speiler sentrale prinsipper i husleiemodeller.

2.5 Kommunal sektor.

Kommunal internhusleie skal gi økt arealeffektivitet, tydeligere rollefordeling og forutsigbar finansiering av Forvaltning, drift, vedlikehold og utviklingskostnader (FDVU). Effekten

svekkes hvis ordningen undergraves av kortsiktige budsjettkutt, manglende organisatoriske skiller og utydelige avtaler. Internhusleie blir da en regnskapsøvelse uten styringskraft.

2.6 Forutsetninger for suksess.

På tvers av sektorene peker funnene på fem nøkkelforutsetninger:

1) klar rolle- og ansvarsdeling,
2) kostnadsdekkende leie og riktige insentiver,
3) langsiktighet i økonomiske rammer,
4) standardiserte prosesser og avtaler, og
5) sterk forankring i virksomhetens strategi.

3 Husleiemodeller i offentlig sektor

3.1 Hvorfor husleiemodeller i offentlig sektor

Innføring av husleiemodeller har vært drevet av behovet for å synliggjøre areal- og kapitalkostnader, profesjonalisere eiendomsforvaltningen og sikre bedre ressursbruk i eiendomsporteføljer som er kritiske for kjernevirksomheten i stat, kommune og helse.

Erfaringer viser positive effekter på planlegging, vedlikehold og styring når husleieordninger innføres med tydelige mål og rammer.

3.2 Rammeverk og styringslinjer

På statlig nivå har departementene overordnede føringer for bygge- og leiesaker, som operasjonaliseres gjennom Statsbyggs roller og veiledere. Dette omfatter både eiendomsforvaltning innenfor husleieordningen og rådgivning ved innleie i det private markedet for statlige virksomheter.

I helsesektoren utgjør helseforetakenes finansieringsregime (bevilgninger, investeringslån, interne lån og avskrivninger) rammen for investeringer i sykehusbygg, der Sykehusbygg HF bidrar til standardisering og kvalitet i prosjektgjennomføring snarere enn å fungere som utleier.

I kommunal sektor har staten og fagmiljøer, som Norsk kommunalteknisk forening (NKF) og Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE), utviklet veiledere for innføring og praktisering av internhusleie som styringsverktøy for FDVU, arealbruk og verdibevaring.

3.3 Formål med husleiemodeller

Husleiemodeller skal synliggjøre areal- og eiendomskostnader, skape insentiver for effektiv arealbruk, sikre forutsigbar finansiering av forvaltning, drift og vedlikehold samt utvikling (FDVU) og bidra til profesjonell og strategisk eiendomsforvaltning. Erfaringer viser positive effekter på planlegging, vedlikehold og ressursutnyttelse når slike modeller er riktig innrettet.

3.4 Typer husleieordninger

Modellene kan grovt deles i ekstern husleie (bruker leier av statlig/kommunal forvalter) og internhusleie (interne leieforhold i virksomheter, kommuner eller helseforetak).

3.5 Husleiemodellen i statlig sektor

Statsbyggs rolle og husleieordning:

Statsbygg forvalter statens eiendommer innenfor den statlige husleieordningen. Ordningen bygger på kostnadsdekkende leie, klare roller mellom bruker, eier og forvalter, samt

langsiktig planlegging og vedlikehold. Statsbygg rådgir også statlige virksomheter ved innleie i det private markedet.

Universitets- og kunnskapssektoren:

Universiteter som NTNU og UiO anvender internhusleie for å synliggjøre arealkostnader og skape økonomiske insentiver for effektiv arealbruk.

Kvadratmeterpriser baseres typisk på budsjetterte FDV-kostnader og innleie. Evalueringer viser at modellen er enkel å administrere, men må utformes riktig for å være et tjenlig styringsverktøy.

Erfaringer og utfordringer:

Husleieordningen i staten har bidratt til bedre styring og ressursutnyttelse. Riksrevisjonen har imidlertid avdekket leieavtaler i markedet med lånelignende vilkår og uklarheter i regelverksforståelsen, noe som tilsier behov for tydeligere rammer og oppfølging.

3.6 Husleiemodell i Forsvarssektoren

Forsvarsbyggs livsløpsmodell:

Forsvarsbygg forvalter en omfattende portefølje av bygg og anlegg for forsvarssektoren gjennom en livsløpsbasert modell (planlegging, forvaltning, drift, vedlikehold og avhending). Bruker betaler husleie som synliggjør kostnader gjennom byggets levetid.

Internhusleie i Forsvarssektoren:

Den interne husleiemodellen skal understøtte operative behov, tydeliggjøre roller og bidra til profesjonalisert eiendomsforvaltning. Forskning viser at modellen virker best når rolleforståelse og samhandling er tydelig.

3.7 Husleiemodeller i helsesektoren

Finansiering av sykehusbygg:

Finansieringen i spesialisthelsetjenesten består av statlige bevilgninger, investeringslån og interne lån. Avskrivninger fordeler kapitalkostnader over tid og gir handlingsrom for reinvesteringer. Strukturen speiler prinsippene bak husleiemodeller ved at kostnader knyttes til kapitalbruk over tid.

Sykehusbygg HF som sektoraktør:

Sykehusbygg HF fungerer som nasjonalt kompetansemiljø for planlegging og gjennomføring av sykehusprosjekter. Prosjektmodellen bidrar til standardisering, kvalitet og erfaringsdeling på tvers av prosjekter og foretak.

3.8 Husleiemodeller i kommunal sektor (internhusleie)

Innføring og formål:

Kommuner og fylkeskommuner benytter internhusleie for å profesjonalisere eiendomsforvaltningen, sikre forutsigbar finansiering av FDV og gi insentiver til effektiv arealbruk. Veilederen fra NKF/FOBE beskriver innføring, organisering og beregningsmodeller.

4 Erfaringer i offentlig sektor

4.1 Innledning

Formålet med å innføre en husleieordning er å profesjonalisere, effektivisere og sikre bærekraftig forvaltning av bygningsmassen. Husleieordningen skal synliggjøre alle kostnader knyttet til bygg og arealbruk, skape insentiver for effektiv arealutnyttelse og bedre vedlikehold, samt gi bedre styringsinformasjon til både administrasjon og politiske beslutningstakere. Videre skal ordningen legge til rette for en tydeligere rollefordeling mellom eier, forvalter og bruker, og gi et bedre grunnlag for vurdering av investeringer i nye bygg.

Ved innføring av husleieordning organiseres ofte eiendomsforvaltningen slik at virksomhetene betaler husleie som dekker både kapitalkostnader og kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU). Dette gir eiendomsforvalteren inntekter tilsvarende de faktiske kostnadene, og virksomhetene får et tydelig økonomisk insentiv til å vurdere arealbruk og standard opp mot andre kostnader. Samtidig blir det lettere å synliggjøre konsekvensene av manglende vedlikehold og å planlegge nødvendige tiltak.

4.2 Erfaring fra statlige virksomheter

I statlige virksomheter, som Statsbygg, har innføring av internhusleie bidratt til økt bevissthet om eiendomskostnader, bedre styringsinformasjon og insentiver til arealeffektivitet. Også her er det avgjørende at ordningen er forankret i klare avtaler og at leien er kostnadsdekkende. Erfaringene viser at dersom politiske eller administrative grep uthuler modellen, for eksempel ved å trekke ut konsernbidrag eller ikke sikre tilstrekkelige midler til vedlikehold, mister internhusleien sin funksjon.

Husleieordningen i staten har bidratt til bedre styring og ressursutnyttelse. Riksrevisjonen har imidlertid avdekket leieavtaler i markedet med lånelignende vilkår og uklarheter i regelverksforståelsen, noe som tilsier behov for tydeligere rammer og oppfølging.

Evalueringer for forsvarssektoren peker på at fornyelser og komponentutskiftninger i stor grad håndteres via investeringsrammer og ikke alltid er innbakt i husleien. Det er foreslått å inkludere slike elementer i husleien for å sikre mer robust finansiering over tid.

Veilederen for innføring av internhusleie i Helse Sør-Øst gir helseforetakene et felles rammeverk for internhusleie fra 2023, med mål om mer effektiv arealbruk og bedre, tilstandsbasert vedlikehold av sykehusbygg. Leien skal dekke faktiske kostnader til kapitalkostnader og FDVU (forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling), men ikke etterslep.

Det brukes fire arealkategorier for å differensiere leien, og veiledende satser for FDVU kostnader er ca. 1 250 kroner per kvadratmeter (2022-nivå). Veilederen legger til rette for profesjonell eiendomsforvaltning, bedre økonomistyring og en mer bærekraftig forvaltning av sykehusbyggene i regionen. Husleiemodellen ble evaluert i 2024. Evalueringen viser at internhusleieordningen i Helse Sør-Øst foreløpig ikke har gitt ønsket effekt på vedlikehold og arealutnyttelse. Insentivene er for svake, og det er utfordringer med forståelse og administrasjon.

4.3 Erfaringer fra norske kommuner

Husleiemodeller kan etableres som en ordning for internhusleie i en kommunal organisering, Tradisjonelt har eiendomsforvaltningen i kommunesektoren vært organisert slik at virksomhetene ikke har betalt reell husleie for bruk av byggene, noe som ofte har ført til manglende synliggjøring av kostnader, uklare roller og utfordringer med å sikre tilstrekkelig vedlikehold. For å møte disse utfordringene har flere offentlige virksomheter vurdert og innført husleieordninger, hvor virksomhetene betaler leie til en eiendomsforvalter for bruk av lokalene uten at dette er selkapsorganisert.

Erfaringer fra norske kommuner viser at innføring av internhusleie gir betydelig bedre oversikt over kostnader knyttet til eiendomsforvaltning, og øker bevisstheten både blant politikere og virksomhetsledere om hvor store verdier og utgifter som er knyttet til kommunale bygg. Klare roller mellom eier, forvalter og bruker er avgjørende for å lykkes, og kommuner som har lykkes best har etablert tydelige ansvarsforhold og gode avtaler. Dette gir mindre konflikt, bedre samarbeid og gjør det mulig for virksomhetene å fokusere på sin kjernevirksomhet.

Internhusleie gir bedre forutsigbarhet for vedlikeholdsmidler, men er ikke alene nok til å sikre godt vedlikehold. Kommuner som har lykkes, har i tillegg etablert rutiner for langsiktige vedlikeholdsplaner, skjerming av vedlikeholdsmidler og god kommunikasjon mellom forvalter og leietaker. Manglende politisk forankring og utilstrekkelige midler har vært hovedårsaker til at enkelte kommuner ikke har lykkes. Effekten på arealeffektivitet kommer senere enn effekten på kostnadssynliggjøring og rolleforståelse, og for å oppnå reell arealeffektivisering må det etableres insentiver for virksomhetene, og dette krever at internhusleieordningen er godt innarbeidet og forstått i organisasjonen.

Oslo kommune har hatt internhusleie i flere år, med mål om å profesjonalisere eiendomsforvaltningen og tydeliggjøre kostnadsansvar. Erfaringene viser at ordningen gir bedre oversikt over kostnader, men krever omfattende administrasjon og klare avtaler for å ha effekt.

Trondheim kommune har også benyttet internhusleie som del av sin eiendomsstrategi. Evalueringer viser at effekten på arealreduksjon er begrenset uten organisatoriske grep, og at ordningen kan bli en «papirtiger» dersom den ikke følges opp med insentiver og langsiktig planlegging.

Drammen og Asker har hatt ordninger med internhusleie, men erfaringene er blandede. Kommuner med egne eiendomsforetak og tydelige skiller mellom eier, forvalter og bruker oppnår best effekt. Der ordningen ligger i interne avdelinger, blir den ofte kun en regnskapsmessig øvelse uten reell endring i arealbruk

Erfaringer fra andre kommuner viser at internhusleieordningen ofte gir liten effekt på arealbruk, men øker administrasjonskostnader.

Selv om husleiemodeller har gitt gevinster, viser evalueringer at effekten svekkes der modellene utformes eller praktiseres svakt.

Effekten av internhusleie svekkes når ordningen påvirkes av kortsiktige budsjettprioriteringer, manglende organisatoriske skiller og utydelige avtaler/beregningsmodeller. Da reduseres ordningen til en regnskapsmessig øvelse uten reell styringseffekt.

4.4 Oppsummering

Felles for alle nivåer er at internhusleie gir best effekt når det er reell overføring av midler fra bruker til forvalter, klare avtaler om ansvar og kvalitetskrav, og når ordningen følges opp med åpenhet og bevissthet om resultater og prioriteringer. En velfungerende internhusleieordning kan bidra til å sikre tilstrekkelige midler til verdibevarende vedlikehold og redusere risikoen for verditap og følgeskader på eiendomsmassen. Samtidig understrekes det at beslutningen om internhusleie ligger på politisk nivå, og at det bør være åpenhet om modellens konsekvenser og resultater.

Dersom internhusleieordningen innføres med kompromisser eller uthules over tid, blir den ofte bare en regnskapsmessig øvelse uten reell betydning for arealeffektivitet eller kostnadsbevissthet. Dette skjer særlig hvis det ikke er tydelige avtaler om ansvarsfordeling, eller hvis viktige kostnadselementer (som kapitalkostnader, avskrivninger eller vedlikehold) ikke inngår i husleien. Manglende insentiver, kortsiktige budsjettkrav og manglende åpenhet og forankring kan også svekke ordningens effekt. Dersom modellen ikke tilpasses lokale forhold eller ikke revideres jevnlig, kan den bli utdatert og miste relevans.

Erfaringene viser at internhusleie er et effektivt verktøy for å profesjonalisere eiendomsforvaltningen, men at suksess avhenger av god forankring, tydelige roller, tilstrekkelige midler og en gradvis innføring med realistiske mål.

Riktig innført og forvaltet gir ordningen bedre økonomistyring, mer planmessig vedlikehold og økt arealeffektivitet, men krever grundig forarbeid, god forankring og kontinuerlig oppfølging for å unngå negative konsekvenser og sikre at målene nås.

En forutsetning vil derfor være at husleien er fullt ut kostnadsdekkende og at dette inkluderer vedlikeholdsmidler som dekker det reelle behovet.

Selv om husleiemodeller har gitt gevinster, viser evalueringer at effekten svekkes der modellene utformes eller praktiseres svakt.

Riksrevisjonen har på statlig side pekt på uklarheter og feil i leieavtaler i markedet, mens kommunal praksis noen steder er svekket av kortsiktige budsjetthensyn og utydelige skiller mellom eier, forvalter og bruker. I forsvarssektoren er det identifisert behov for å innarbeide fornyelse/komponentutskiftninger tydeligere i husleien.

5 Hvordan innføre internhusleie

5.1 Innledning

Før en innføring av intern husleiemodell, er det er rekke prinsipielle avklaringer som må gjøres. En avklaring vil være om kapitalkostnadene skal synliggjøres gjennom en slik modell. Dette blir da en kostnad for leietakere. Et annen prinsipiell avklaring er om et vedlikeholdsetterslep skal beregnes inn i modellen eller om det skal beregnes løpende kostnadsdekkende verdibevarende vedlikehold. Et stort kostnadsområde er energikostnader og det må avklares om dette også skal fordeles ut til hver virksomhet i kommunen.

En innføring av en intern husleieordning vil kreve en ikke ubetydelig administrasjon for å forvalte ordningen og gjennomføre kostnadsfordelinger.

Det er sammenstilt en anbefalt prosessbeskrivelse for prinsippavklaringer og innføring av husleiemodell. Sammenstillingen er basert på rapport utarbeidet av FOBE: Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger 2008 samt Veileder for innføring av internhusleie i Helse Sør-Øst.

5.2 Forutsetninger for en velfungerende husleiemodell

Klar rolle- og ansvarsdeling:

Klar oppdeling mellom eier, forvalter og bruker er avgjørende for riktig plassering av kostnader og ansvar. Dette fremheves i statlig, kommunal og forsvarssektor.

Kostnadsdekning og insentiver:

Leien må dekke reelle FDV-kostnader og bidra til verdibevarende vedlikehold og fornyelse. Mangelfull kostnadsdekning svekker modellens bærekraft.

Langsiktige og stabile rammer:

Forutsigbare budsjettrammer er nødvendig for å unngå at langsiktige hensyn (vedlikehold/fornyelse) taper mot kortsiktige innsparinger.

Standardiserte prosesser og avtaler:

Transparente beregningsmodeller og tydelige avtaler om tjenestenivå og ansvarsdeling er essensielt, slik statlige og kommunale veiledere fremhever.

Strategisk forankring:

Husleiemodellen må være integrert i virksomhetens overordnede planer og styringssystemer, både i statlige virksomheter, kommuner og helseforetak.

Oppsummering og anbefalinger:

Husleiemodeller er et viktig virkemiddel for kvalitet, effektivitet og økonomisk bærekraft i offentlig eiendomsforvaltning. De fungerer best når de er godt forankret i strategi, dekker reelle kostnader og understøttes av tydelige roller og standardiserte prosesser.

Anbefalinger:

- Sikre klar og robust rollefordeling.
- Etablere transparente beregningsmodeller.
- Bygge inn langsiktighet og stabil finansiering (inkl. komponentutskiftninger der relevant).
- Unngå kompromisser som svekker insentivene.
- Etablere systematisk oppfølging og evaluering.

5.3 Utredning og forberedende arbeid

Det bør gjennomføres en utredningsfase som klargjør hva man ønsker å oppnå med husleie, og om ordningen faktisk bør innføres. Dette er den mest kritiske fasen.

Politisk og administrativ forankring er avgjørende for å lykkes. Det bør avklares at husleie ikke er et mål, men et verktøy for bedre eiendomsforvaltning, kostnads-bevissthet og tydeligere roller. Målsettingene må være realistiske, først synliggjøring av kostnader og rolleforståelse, deretter ambisjoner om vedlikehold og arealeffektivisering.

5.4 Viktige avklaringer

En rekke prinsipielle avklaringer må gjøres i en husleiemodell som;

- om forsyningskostnader også skal fordeles (energi)
- hvilke arealkostnader som gjelder året før innføring
- hvordan håndtere omstillingskostnader
- hvem skal være kontraktspart (skoler, tjenesteområder, sektornivå)
- avklare om vedlikeholdsetterslep skal inngå i husleie
- regler for inn-/framleie
- håndtering av overskudd/underskudd og incentiver for sparte midler.

5.5 Organisering av innføringsprosessen

Det anbefales at det etableres et implementeringsprosjekt med styringsgruppe, prosjektleder og tydelig milepælsplan. Innføringen må synkroniseres med kommunens årshjul (økonomiplan, budsjett).

5.6 Klargjøring av roller

Det er en forutsetning at det er en tydelig rollefordeling og uavhengighet mellom partene. Dette er en av de viktigste forutsetningene for å lykkes — uklare roller gir støy og konflikt.

Etabler tydelig rolledeling mellom:

- Eier: bystyret

- Forvalter og utleier: eiendomsenhet med delegert ansvar for husleieordningen
- Leietaker: primærvirksomhetene - virksomheter

5.7 Kartlegging og evaluering

Det gjennomføres en statusgjennomgang av dagens eiendomsforvaltning, herunder:

- bygningsoversikt, areal, teknisk tilstand og egnethet, oversikt over brukere/leietakere
- dagens økonomiske rammer og vedlikeholdsetterslep
- svakheter ved dagens modell (f.eks. manglende oversikt, lav prioritet, svakt vedlikehold).

5.8 Innføringsfase – fra plan til operativ drift

Når utredningen er gjort, går prosessen over i praktisk implementering.

Sjekkliste:
- Skaff oversikt over eksklusive og felles arealer, samt klassifiserte arealer
- Kartlegg samlede bokførte verdi for eiendommer
- Utarbeid tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner for alle bygg
- Etabler rutiner og ansvar for kontraktsforvaltning og økonomioppfølging.

5.9 Vurdere kontraktstruktur

Det bør legges opp til bruk av standardiserte leiekontrakter, med mulighet for lokale tilpasninger. Kontraktspartene vil være utleier og leietaker. Dette forutsetter også arealoversikter for eksklusive arealer for den enkelte leietaker samt fellesarealer. Dette må etableres og dokumenteres.

5.10 Avklare og inngå nødvendige avtaler

Inngå leiekontrakter basert på mal, med nødvendige lokale tilpasninger. Sørg for at alle relevante arealdata er oppdatert i FDVU-systemet. Sett opp system for månedlig fakturering og årlig avregning. Avtal eventuelle tilleggstjenester (renhold, vakthold, etc.) i egne serviceavtaler.

Tre avtaletyper etableres:
- Leieavtale – kapital, FDV, eierstyrt utvikling
- Driftsavtale – renhold, energi, avfall, vakt/sikring
- Tilleggsavtaler – støttetjenester (portør, kantine, osv.)

Avtalene må være tydelige og uten gråsoner – uklare avtaler er en av de vanligste feilkildene ved husleieordninger.

5.11 Nødvendige systemer

Før innføring må kommunen ha på plass:

- FDVU-system og oppdaterte eiendomsregistre
- oversikt over årskostnader etter NS3454 (norsk standard for livsykluskostnader)
- systemer for kostnadsregistrering og dokumentasjon.

5.12 Økonomiske prinsipper - beregning av leie

Leie bør være kostnadsdekkende og basert på årskostnadsmetoden (NS3454). Leien skal dekke faktiske kostnader for bygget. Ordinært tilstandsbasert vedlikehold vil hindre ytterligere vedlikeholdsetterslep men vil ikke kunne ta inn vedlikeholdsetterslep. Som oftest velges det at modellen ikke finansierer vedlikeholdsetterslep. Kostnadsdekning for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) inngår dermed i leien.

- Alle kostnader dokumenteres per bygg
- FDVU-elementer beregnes og fordeles
- Leiepriser fastsettes ett år før innføring for å unngå budsjetturo hos brukerne.

Øvrige avklaringer:

- Fastsettelse av kapitalkostnad (annuitet anbefales). Kapitalleie baseres på bokført verdi og avskrivning, med kalkulasjonsrente fastsatt årlig
- Verdivurdering av eksisterende bygg. Leien justeres etter teknisk standard på arealene f.eks etter en kategoriinndeling.
- Kalkylerente
- Håndtering av tilskudd og tomtekostnader
- Prisregulering (deflator anbefales).

5.13 Planlegging og rapportering

Tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner må utarbeides for alle bygg. Eiendomsrelaterte kostnader bør konteres etter Norsk Standard for livsløpskostnader (NS3454).
Månedlig fakturering og årlig avregning av faktiske kostnader mellom leietaker og forvalter.

5.14 Kommunikasjon og opplæring

- Brukermøter og dialog mellom forvalter og leietaker
- Opplæring i roller, avtaler og systembruk
- Kommunikasjon rundt vedlikeholdsplaner

5.15 Operativ iverksetting

- Registrering av bygninger, arealer og brukere
- Implementering av faktureringsrutinene
- Første leiefakturering markerer formell oppstart av ordningen.

5.16 Oppfølgingsfase – kontinuerlig forbedring

Etter innføring er oppfølging helt nødvendig for at ordningen skal fungere. Det bør gjennomføres årlige gjennomganger mellom leietaker og forvalter. Reforhandle kontrakter ved nybygg, rehabilitering eller endret arealbruk. Oppdater arealbruksplaner og sørg for at endringer registreres i FDVU. Vurdere å differensiere leienivåer etter byggets tilstandsgrad etter noen års erfaring.

Sørg for at det er anledning til å si opp leiekontrakter, og at arealer som ikke lenger trengs kan frigjøres og fordeles på nytt, eventuelt avhendes. Gjør årlige vurderinger av arealbehov og juster kontrakter og leieforhold deretter.

5.17 Kontinuerlig kvalitetsforbedring

- Etabler faste brukermøter og økonomirapporter
- Evaluere effekter og korrigere systemet jevnlig
- Måleindikatorer:
  - vedlikeholdsetterslep
  - arealeffektivitet
  - tilfredshet
  - FDVU-kostnader.

5.18 Håndtere motstand og kultur

- Løpende opplæring av nye ansatte
- Arbeid med kulturendring og rolleforståelse – en hovedfaktor i kommuner som lykkes.

5.19 Incentivsystemer

- Innsparte arealkostnader eller reduserte driftskostnader bør kunne beholdes av virksomhetene som motivasjon og driver for effektiv arealbruk.

6 Oppsummering

6.1 Helhetlig oppsummering

Husleiemodeller – når de er riktig utformet og forankret – er et sentralt virkemiddel for profesjonell eiendomsforvaltning, bedre kostnadskontroll og mer effektiv arealbruk. Både statlige virksomheter, forsvarssektoren, helsesektoren og kommuner har erfart at husleieordninger gir:

- Tydeliggjøring av kostnader og ansvarsforhold
- Styrket planlegging og prioritering av vedlikehold,
- Mer helhetlig styringsinformasjon,
- Økt areal- og ressursbevissthet.

Samtidig er funnene entydige: effekten svekkes betydelig dersom modellen uthules politisk, utformes uklart eller ikke følges opp med gode prosesser, korrekte kostnadsgrunnlag og sterke insentiver.

6.2 Sektorvise hovedfunn

Statlig sektor: Statsbyggs modell viser at kostnadsdekkende leie, tydelige roller og standardiserte rammer gir god styring. Riksrevisjonens funn understreker behovet for kvalitet i avtaleverk og regelverksforståelse.

Forsvarssektoren: Livsløpsmodellen gir god synliggjøring av kostnader, men manglende innbaking av fornyelser og komponentutskiftninger svekker finansieringen over tid.

Helsesektoren: Sykehusbygg HF og internhusleie i Helse Sør-Øst har bidratt til profesjonalisering, men evalueringer viser at insentivene for arealeffektivitet og vedlikehold foreløpig er for svake.

Kommunal sektor: Internhusleie har gitt større kostnadsbevissthet, bedre rolleforståelse og mer strukturert vedlikeholdsarbeid. Samtidig viser erfaringene at kortsiktige budsjettkutt, manglende forankring og uklare avtaler kan redusere effekten betydelig.

6.3 Kritiske suksessfaktorer

På tvers av sektorer peker rapporten på fem grunnleggende forutsetninger som *må* være på plass for at internhusleie skal fungere etter hensikten:

1. Klar rolle- og ansvarsdeling mellom eier, forvalter og bruker.
2. Kostnadsdekkende leie, basert på reelle FDVU-kostnader og prinsipper fra NS3454.
3. Langsiktige og stabile økonomiske rammer, slik at vedlikehold og fornyelse ikke uthules av kortsiktige prioriteringer.
4. Standardiserte prosesser, tydelige avtaler og transparente beregningsmodeller som minimerer konflikter og uklarheter.

5. Strategisk og politisk forankring, der husleiemodellen sees som et styringsverktøy – ikke en regnskapsøvelse.

6.4 Utfordringer og risiko

Rapporten identifiserer flere vanlige fallgruver som kan svekke internhusleieordningens effekt:

- mangelfull politisk eller administrativ forankring,
- uklare kontrakter og manglende datagrunnlag (areal, tilstand, FDVU),
- utilstrekkelig finansiering av vedlikehold og svak kostnadsdekning,
- fravær av insentiver for arealeffektivitet,
- manglende systemer og svak kulturforståelse på både forvalter- og brukersiden.

Når slike svakheter oppstår, reduseres internhusleie ofte til en administrativ øvelse uten styringskraft.

6.5 Samlet vurdering

Rapporten konkluderer med at en velfungerende internhusleiemodell kan være et av de mest effektive verktøyene for å sikre bærekraftig eiendomsforvaltning, god økonomistyring og bedre utnyttelse av kommunens ressurser.

Modellen gir størst gevinst når:

- leien fullt ut dekker reelle kostnader
- vedlikeholdsplaner er tilstandsbaserte og fulgt opp
- rollene er tydelige og etterlevd
- avtaler er klare, oppdaterte og uten gråsoner
- ordningen følges opp gjennom systematisk dialog og årlig evaluering

6.6 Anbefalinger for videre arbeid ved innføring av internhusleie

Ved innføring av internhusleie anbefales det at kommunen:

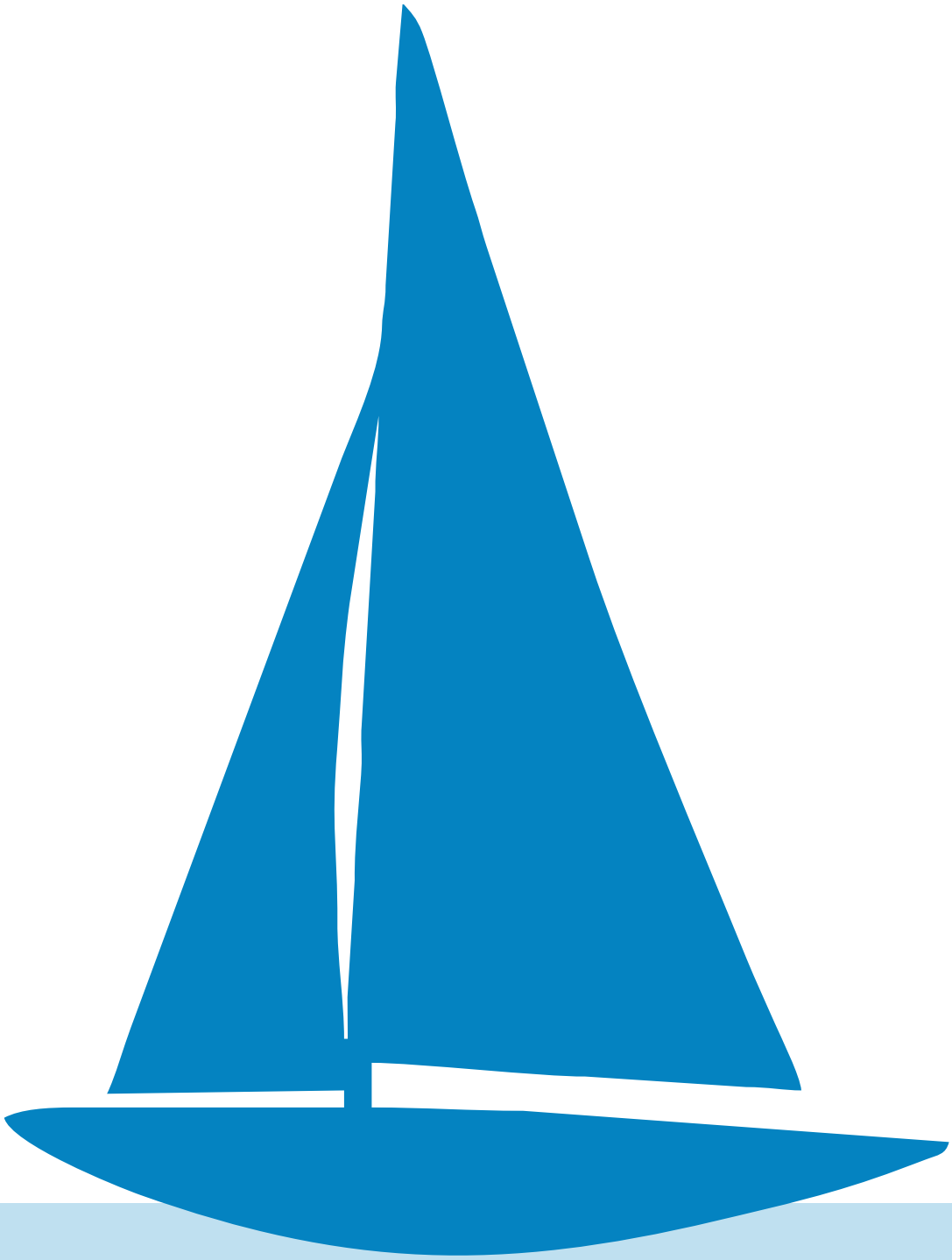
- Sikrer robust og tydelig rollefordeling mellom eier, forvalter og leietaker,
- Etablerer transparente og dokumenterte beregningsmodeller,
- Bygger inn langsiktighet i finansiering, inkludert behov for fornyelser og komponentutskiftninger,
- Unngår kompromisser som uthuler insentiver eller kostnadsdekning,
- Gjennomfører et strukturert innføringsløp med prosjektorganisering og god forankring,

- Sikrer kontinuerlig oppfølging gjennom brukermøter, kontraktsrevisjoner og vedlikeholds rapportering,
- Investerer i opplæring og kulturarbeid for å skape felles forståelse i hele organisasjonen.

Internhusleie er ikke bare en økonomisk modell, det er et strategisk grep for å sikre profesjonell, bærekraftig og fremtidsrettet eiendomsforvaltning. Når modellen bygges på gode data, tydelige roller og stabile rammer, og når den følges opp over tid, gir den bedre styring, bedre bygg og bedre tjenester.

7 Kildeliste

1. Eikeland, P.T. m.fl. (Multiconsult): *Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning – teoretisk grunnlag og erfaringer*. Direktoratet for byggkvalitet (DIBK).
2. Statsbygg: *Leie i markedet – rådgivningstjeneste for statlige virksomheter*. [dibk.no]
3. Regjeringen.no (DFD/KDD): *Statlig eiendomsforvaltning*. [statsbygg.no]
4. Riksrevisjonen (2024–2025): *Statens husleieavtaler – Mange gjør feil og regelverket er uklart*. [regjeringen.no]
5. Statsbygg (via Anskaffelser.no, 2022): *Veiledning om statlige retningslinjer for leie av lokaler i det private marked*. [riksrevisjonen.no]
6. Forsvarsbygg: *Eiendomsforvaltning – livsløpsansvar for EBA*. [dibk.no]
7. Hansen, J. (2018): *Internhusleie i Forsvarssektoren – med kjernevirksomheten i sentrum?* NTNU (masteroppgave). [forsvarsbygg.no]
8. Forsvarets forum (2018): *Vil endre husleiemodellen*. [ntnuopen.ntnu.no]
9. NKF/FOBE via Anskaffelser.no (2022): *Veileder om husleieordninger* (kommunal/fylkeskommunal internhusleie). [dok.statsbygg.no]
10. BDO (blogg): *Internhusleie – effektivt virkemiddel eller papirtiger?* [uio.no]
11. NTNU: *Kunnskapsbasen – Internhusleie (modell og beregning)*. [bdo.no]
12. Deloitte/UiO (2023): *Evaluering av internhusleie-modellen ved Universitetet i Oslo*. [anskaffelser.no]
13. NKF/FOBE (2007) via DIBK: *Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger*. [akademika.no]
14. Sykehusbygg HF (2025): *Sykehusbyggs prosjektmodell – Hvordan planlegge og bygge sykehus*. [forsvarsbygg.no]
15. NOU 2023:8: *Fellesskapets sykehus* – kapittel 7 om finansiering av sykehusbygg. [kunnskapsb...husbygg.no]
16. Sykehusbygg HF (2024): *Årlig melding 2023*. [verdistyrt...vikling.no]



Formannskapets vedtak 12.03.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Lisleby samfunnshus beholdes i kommunalt eie.

2. Dersom det kommunale behovet opphører, skal spørsmålet om avhending vurderes på nytt.

Formannskapets behandling:

Kommunedirektørens innstilling punkt 1 ble enstemmig vedtatt. Kommunedirektørens innstilling punkt 2 ble vedtatt med 10 stemmer (4 H, 3 FrP, 1 Pp, 1 MDG, 1 V), mot 5 stemmer (4 Ap, 1 Sv).

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2024/30257
Dokumentnr.:	4
Løpenr.:	312009/2025
Klassering:	205/90

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	16/26
Bystyret	19.03.2026	25/26

Lisleby samfunnshus - kommunalt eierskap

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Lisleby samfunnshus beholdes i kommunalt eie.
2. Dersom det kommunale behovet opphører, skal spørsmålet om avhending vurderes på nytt.

Sammendrag

Saken omhandler Lisleby samfunnshus som tidligere er foreslått som et aktuelt bygg for avhending. Bygget brukes i dag til kommunale formål og er en møteplass for lokalsamfunnet på Lisleby.

I 1.etasje er det opprettet base for de kommunale vekterne og parkeringsbetjentene. I underetasjen er det fritidsklubb for barn og unge, og i tillegg leier Al Huda muslimsk senter arealer som moské. Forsamlingssalen med tilhørende kjøkken og sanitærfasiliteter, benyttes til kommunale møter og leies ut til ideelle organisasjoner og private arrangementer. Frivilligsentralen Nord er fast leietaker, mens NAV, Fontenehuset og Funksjonshemmede fellesorganisasjon ikke lenger er faste brukere, men er sporadisk innom etter behov og som en del av områdesatsningen.

Kommunen er selv en stor bruker av bygget og kommunedirektøren foreslår at bygget beholdes i kommunalt eie så lenge det er et kommunalt behov for bygget.

Vedlegg

1 Frivilligsentralen tilbakemelding mulig avhending
2 Lisleby samfunnsutvalg tilbakemelding mulig avhending
3 Brobyggeren Lisleby Samfunnshus tilbakemelding mulig avhending
4 Lisleby Musikkorps tilbakemelding mulig avhending
5 Innspill fra Fritid i Fredrikstad - Lisleby samfunnshus
6 Årsrapport 2024 Områdesatsing Fredrikstad

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Bystyresak 133/23-Kommunale eiendommer-mulig avhending
2. Bystyresak 122/2024-Avhending av kommunale eiendommer-status

Saksopplysninger

Saken følger opp tidligere politiske vedtak om salg av kommunale eiendommer, behandlet i bystyret i 2023 og 2024.

I sak PS 133/23 om Kommunale eiendommer – mulig avhending vedtok bystyret 7.9.2023:

1. *Kommunedirektøren går i dialog med aktuelle lokalsamfunnsutvalg og leietakerne av de eiendommene som er beskrevet i saken, som gis mulighet til å uttale seg om sine framtidsutsikter og ønsket leieforhold. Dette som grunnlag for en oppdatert sak om mulig avhending, hvor arealeffektivisering, bruk av kommunale arealer i lokalsamfunn og vedtatt reglement for utleie av kommunale arealer ses i sammenheng*

Som oppfølging av bystyrets vedtak i sak PS 133/23, ble det sendt ut et orienteringsskriv til leietakere som helt eller delvis omfattes av kommunens utleiereglement. Skrivet omhandlet både utleie og mulig salg av kommunale eiendommer, og ble også distribuert til de aktuelle lokalsamfunnsutvalgene.

I sak PS 122/24 om avhending av kommunale eiendommer-status vedtok bystyret 13.06.2024:

1. *Saken tas til orientering*
2. *Kommunedirektøren legger fram en sak der salg av flere kommunale eiendommer/boliger vurderes solgt før budsjett 2025 skal behandles.*
3. *Eiendommer som er vedtatt solgt, realiseres umiddelbart.*

Denne saken gjelder en konkret vurdering av Lisleby samfunnshus (Ole Hansens vei 9).

<u>Generelt om eiendommen - Lisleby samfunnshus</u>
Ole Hansens vei 9, gnr. 205 bnr. 90, er registrert som samfunnshus/grendehus og har et bruksareal på 1 850 m² og et bruttoareal på 2 280 m². Bygget ble oppført i 1986 og har usikre eiendomsgrenser, da det ikke er oppmålt. En tilstandsanalyse fra 2018 vurderte bygget til en vektet tilstandsgrad på 1,1, noe som tilsier at det er i god teknisk stand.

Eiendommen er i kommuneplanen 2020–2032 avsatt til bebyggelse og anlegg, men er per i dag uregulert.

Bygget benyttes både til kommunale formål og utleie til private aktører. I underetasjen disponerer Fritid i Fredrikstad 473 m² til fritidsklubb for barn og unge. I tillegg leier Al Huda muslimsk senter 106 m² til bruk som moské. Forsamlingssalen med tilhørende kjøkken og sanitærfasiliteter benyttes til kommunale møter. Faste brukere/leietakere av huset kan leie i helger til arrangementer som ikke innebærer selskap/fest, mens utleie i helger til private personer til eksempelvis bryllup og fest, er stoppet fra 1.1.2026.



Figur 1: Lisleby samfunnshus med kommuneplan transparent over (fra kommunekartet)

Faste, ikke kommunale leietakere/brukere pr dags dato;
- Fredrikstad Nord Frivilligsentralen
- Lisleby musikkorps
- Al-Huda islamsksenter
- Fredrikstad Sjakkselskap
- Brobyggeren (lagerrom/bod i underetasje)

Kommunale brukere pr dags dato:
- Fritidsklubben avd. Lisleby
- Virksomhet vakt og sikring
- Områdesatsinga

Alle kommunale virksomheter og politiske partier kan booke salen gratis til kommunale og politiske møter på hverdager.
Drift ved renholdsavdelingen bruker salen mye i forbindelse med samlinger og kurs.
Den er også brukt en del av virksomheter innenfor Helse. Salen kan samle 150 personer og det er pr. i dag det eneste møterommet i kommunen som har kapasitet til så mange og hvor kommunale virksomheter slipper å betale for bruk av lokalet.

Framtidsutsikter og leieforhold:
I tråd med vedtaket i sak PS 133/23 er det bedt om tilbakemeldinger fra brukere og aktører ved Lisleby samfunnshus.
I forbindelse med høringen om et eventuelt salg av Lisleby samfunnshus har kommunen mottatt tilbakemeldinger fra Fredrikstad Frivilligsentral, Lisleby lokalsamfunnsutvalg, Lisleby Musikkorps, Brobygger'n og Fritid i Fredrikstad (fritidsklubben). Det påpekes at tilbakemeldingene er fra 2024.

Fredrikstad Frivilligsentral
Frivilligsentralen Nord er under etablering og har base på Lisleby samfunnshus. Sentralen benytter storstua til arrangementer og hadde per april 2024 registrert 53 frivillige som til sammen yter 137 timer frivillig innsats per uke fra Lisleby samfunnshus.

Lisleby lokalsamfunnsutvalg
Lokalsamfunnsutvalget uttrykker et tydelig ønske om at kommunen beholder Lisleby samfunnshus i kommunalt eie. De fremhever bygget som en viktig møteplass og en sentral del av områdesatsingen. Bygget omtales som et flerbrukshus som er viktig for lokalt arbeid og benyttes av mange lag og foreninger. Utvalget viser også til at området har blitt mer fredelig, og at samfunnshuset bidrar til samhandling på tvers av etniske grupper. De foreslår at bygget bør omfattes av ordningen for kostnadsdekkende leie, eller alternativt vurderes solgt til ideelle eller frivillige organisasjoner for å sikre fortsatt bruk til ungdomsarbeid, eldreomsorg og møteplasser for sårbare grupper.

Lisleby Musikkorps
Musikkorpset har hatt tilhold på Lisleby samfunnshus siden bygget sto ferdig i 1984, og har vært en del av lokalsamfunnet i over 120 år. I sin tilbakemelding uttrykker de bekymring over at bygget gjentatte ganger vurderes for salg, og understreker at områdesatsingen har gitt positive resultater. De gleder seg over økt aktivitet og engasjement i bygget.

Brobygger'n Fritid
Brobygger'n er en frivillig organisasjon med base på Lisleby samfunnshus. De driver en rekke aktiviteter som seniorkafé, mattehjelp, matutdeling, temakvelder og ferieaktiviteter for barn og unge. Organisasjonen låner et rom vederlagsfritt og rapporterer at 122 barn deltok i kunstaktiviteter sommeren 2024. De samarbeider også med Kiwanis og Lions.

Per januar 2026 har Brobyggeren ikke lenger kunstaktiviteter på huset og disponerer nå kun et lagerrom/bod i underetasjen. Leieavtalen er per januar 2026 ikke inngått.

Fritid i Fredrikstad
Fritidsklubben har holdt til i underetasjen på Lisleby samfunnshus siden bygget ble oppført. De tilbyr et lavterskel fritidstilbud for barn og unge, og fremhever den forebyggende effekten av dette. Det pekes på et særlig behov i området, som er definert som rød sone og inngår i områdesatsingen. Det uttrykkes bekymring for at en eventuell flytting eller nedleggelse som følge av salg vil svekke tilbudets identitet og tilknytning til nærmiljøet.

Strategi for områdestastningen i Fredrikstad kommune 2023-2033
Bystyret vedtok 15.06.2023 *Strategi for områdesatsning i Fredrikstad kommune 2023-2033*. Strategien beskriver målet med områdesatsningen slik: «*Målet med en områdesatsning er å bedre levekårene for innbyggere i spesifikke byområder med levekårsutfordringer, ved å styrke offentlige tjenester, lokalsamfunn, sosiale nettverk, tillit og kultur.»* Det er pekt på aktuelle geografiske områder og her inngår blant annet Lisleby Samfunnshus som en viktig møteplass.

Årsrapport 2024 Områdesatsning Fredrikstad beskriver investeringer og tiltak i regi av områdesatsningen. Det er utført ulike tiltak både på Lisleby Samfunnshus:

- Ombygging av resepsjon for Nord Frivilligsentral på Lisleby Samfunnshus
- Utbedring av kjøkken på Lisleby Samfunnshus (Arbeidsinkludering og Kafedrift)
- Musikkanlegg til Lisleby Samfunnshus

Relevante bestemmelser
EØS-avtalens regler om offentlig støtte:
Salg av offentlig eiendom må skje til markedspris for å unngå ulovlig statsstøtte. Dette kan sikres gjennom en åpen budrunde eller ved å innhente en ekstern vurdering av markedsverdien fra en kvalifisert, uavhengig ekspert.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Levekårskartlegginger i Fredrikstad viser at sosial ulikhet i helse og levekårsutfordringer er blant kommunens største samfunnsutfordringer. Områdesatsing er et virkemiddel for å øke velferden og utjevne levekårsforskjeller i bestemte områder. Programmet for områdesatsing i Fredrikstad skal bidra til å skape levende lokalsamfunn med gode nærmiljøer, boforhold og levekår i tre utsatte områder. Innsatsen setter søkelys på de grunnleggende årsakene til vanskelige levekår og konsentreres om oppvekst og utdanning, sysselsetting og bo- og nærmiljø. Barn, unge og deres foreldre er hovedmålgruppen for arbeidet.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Gjennomsnittlige driftskostnader per år i perioden 2021-2024 er 1,4 millioner kroner, som tilsvarer 613 kroner per kvadratmeter. Leieinntekter med dagens leietakere (januar 2026) er rundt 150 000 kroner per år.

De siste fire årene har det i snitt blitt brukt 420 000 kroner per år på vedlikeholdstiltak.
Det må planlegges med investeringsmidler for utskiftning av ventilasjonsanlegg og forbedring av akustikk i store sal.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Gjennom områdesatsingen i Fredrikstad skal offentlige tjenester, lokalsamfunn, sosiale nettverk, tillit og kultur styrkes i utvalgte bydeler. Dette skal oppnås gjennom målrettet stedsutvikling, mobilisering av lokale ressurser og utvikling av tjenester i samarbeid med innbyggerne. Sivilsamfunnet skal spille en sentral rolle i dette arbeidet, og en møteplass som Lisleby samfunnshus er en viktig arena for lokal deltakelse og fellesskap.

I Strategi for områdesatsing i Fredrikstad kommune 2023–2033 er Lisleby definert som prioriterte geografiske områder for gjennomføring av tiltak og prosjekter. Lisleby samfunnshus benyttes aktivt av frivillige organisasjoner, lag og foreninger, og fungerer som viktige knutepunkter for lokal aktivitet og inkludering.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke vurdert i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke aktuelt i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken omhandler om Lisleby samfunnshus skal avhendes eller fortsatt beholdes i kommunalt eie, og ansees derfor ikke aktuell for vurdering i rådene.

Vurdering
Fredrikstad kommune har et betydelig vedlikeholdsetterslep på sine eiendommer. Det er derfor nødvendig å foreta en strategisk vurdering av hvilke bygg kommunen skal beholde i sin eiendomsportefølje. Samtidig må kommunens egne behov og den vedtatte strategien for områdesatsing i Fredrikstad legges til grunn. De prioriterte områdene er valgt på bakgrunn av levekårskartleggingen som kommunen har gjennomført siden 2012.

Lisleby samfunnshus har i dag en viktig funksjon som kommunalt flerbruksbygg og som møteplass i lokalsamfunnet. Fritidsklubben disponerer 452 m² eksklusivt til et lavterskel fritidstilbud for barn og unge, etablert siden bygget sto ferdig i 1984. Et eventuelt salg av bygget vil innebære at kommunen enten må legge ned tilbudet eller leie alternative lokaler i det private markedet, noe som kan svekke kontinuitet og forankring i nærmiljøet.

Salen i samfunnshuset benyttes jevnlig av kommunale virksomheter til møter og kurs. Den er per i dag kommunens eneste tilgjengelige sal med kapasitet til over 150 personer, og benyttes blant annet av renholdsavdelingen som ikke har andre egnede lokaler. Selv om salen på Onsøy rådhus har tilsvarende kapasitet, er den mindre egnet grunnet begrenset parkeringsdekning i området.

Lisleby samfunnshus er strategisk plassert i nærhet til skole og idrettsanlegg, og fungerer som et knutepunkt for både kommunale tjenester, frivillige organisasjoner og eksterne leietakere. Tilbudet til barn og unge er godt forankret i lokalbefolkningen, og har over tid utviklet en sterk identitet – fortsatt omtalt som "Bullit" og "Shadow" av både tidligere og nåværende brukere. Lokalene er tilrettelagt for kultur- og fritidsaktiviteter som kafédrift, gaming og diskotek.

Lisleby er definert som en rød sone og inngår i kommunens områdesatsing. Det er derfor særlig viktig å opprettholde og videreutvikle lavterskeltilbud med forebyggende effekt for barn og unge i området. Et salg av bygget vil kunne svekke dette arbeidet og redusere kommunens tilstedeværelse i et område med dokumenterte levekårsutfordringer.

Alternative løsninger
Lisleby samfunnshus avhendes og det vurderes alternative løsninger for fritidsklubben, områdesatsinga, og virksomhet vakt og sikring.

Konklusjon
Med utgangspunkt i kommunale behov og områdesatsingen anbefaler kommunedirektøren at Lisleby samfunnshus videreføres som en del av kommunens eiendomsportefølje. Bygget benyttes aktivt til kommunale formål og fungerer som en viktig møteplass for lokalsamfunnet.

I tillegg huser bygget en fritidsklubb, som vil måtte få en alternativ lokalisering dersom bygget selges.

Hvis kommunalt behov opphører, skal behovet for kommunalt eie revurderes. Erfaringer og evalueringer fra prøveprosjektet Nabolagshus bør inngå i vurderingen.

Fredrikstad kommune

Att: Geir Aalgaard

Postboks 1405

1602 Fredrikstad

Frivilligsentralene i Fredrikstad gir med dette tilbakemelding på deres brev av 9.4.2024 saksnummer 2022/20588. Frivilligsentralene er berørt i to av de nevnte bygningene. «Det Hvite Hus» på Sellebakk og samfunnshuset på Lisleby.

Frivilligsentralene har generelt sett en svært anstrengt økonomi og på disse to lokasjonene har vi pr dato lav leie. Ved en vesentlig økning av utgiftene vil vi være helt avhengig av større offentlig tilskudd for å kunne fortsette driften.

Frivilligsentralen Øst i «Det Hvite Hus» samarbeider med en rekke organisasjoner lokalt om tiltak og dele av lokalene. Somalisk-, Kurdisk- Polsk forening, Angstringen forening , Sellebakksvenner, Lokal Samfunn Sellebakk og Kiwani sin-mathjelp. En økning i utgiftene våre vil også påvirke disse samarbeids mulighetene. Vi yter selv ved denne sentralen knappe 7 ukesverk med frivillig arbeid pr uke for å gjøre samfunnet på Sellebakk et bedre sted å bo for alle.

Frivilligsentralen Nord på Lisleby er plassert i Samfunnshuset og skaper aktivitet på Lisleby. Vi leier i tillegg storstua for arrangementer. Denne sentralen er under oppbygging etter ønske fra Fredrikstad kommune. Vi har nå oppnådd å få 53 frivillige som yter 137 timer pr uke med frivillig arbeid. Dette bidrar sterkt til at Lisleby blir et bedre sted å bo.

Frivilligsentralene har beskjedne midler for å kunne fortsette sin drift, og vesentlige økninger i husleie vil medføre behov for offentlig tilskudd på et høyere nivå enn vi har mottatt til nå. Vi håper Fredrikstad kommune fortsetter med leiebetingelser slik vi kjenner dem, og at dette er et bidrag til at vi kan fortsette vårt viktige samfunnsoppdrag.

Med vennlig hilsen

Stein Eriksen

Styreleder Fredrikstad Frivilligsentraler

Fredrikstad kommune
Forvaltningsstab
Postboks 1405,
1602 FREDRIKSTAD
postmottak@fredrikstad.kommune.no

LISLEBY
LOKALSAMFUNNSUTVALG
- trivsel for alle

Deres referanse:	Deres dato:	Vår referanse:	Vår Dato
2022/20588-10 (GEIAAL)	09/04/2024	2024/noSlah/01	15/05/2024

Vedrørende vedlegg 2
«Vedlegg 2 - Oversikt over mulige eiendommer som kan vurderes avhendet.»

Vi i Lisleby lokalsamfunnsutvalg, ønsker at kommunen beholder Lisleby samfunnshus.

Lisleby samfunnshus er en meget sentral møteplass og inngår i kommunens områdesatsing, der mobilisering av nærmiljøets ressurser er vesentlig. Det vil derfor være meget uheldig dersom man ønsker å avhende huset eller kreve markedsleie av frivillige organisasjoner for bruk av samfunnshuset.

Lisleby samfunnshus er svært viktig både for lokalt rettet arbeid og de mange lokale lagene og foreningene som nyter godt av et sentralt flerbrukshus.

Vi ser at forholdene i området har blitt mer fredelige, og folk fra ulike etniske grupper samhandler gjennom samfunnshuset. Kulturen blomstrer og deles mellom de ulike lagene.

Det vil være svært uheldig hvis huset selges til private aktører som kan ønske å endre bruken. Det lokale, frivillige og mangfoldige kulturlivet vil være i fare for å bli ødelagt.

De negative trendene som tidligere var tydelige, er nå bedre under kontroll, og vi ønsker at denne positive utviklingen fortsetter.

Ved salg til private aktører:
Overgangen fra «subsidiert leie» eller «kostnadsdekkende leie» til markedsleie kan bety betydelige leie økninger, noe som kan gjøre det vanskelig for mange leietagere å fortsette å være i samfunnshuset. Dette kan spesielt påvirke lavinntektsfamilier, pensjonister og sårbare grupper.

Generelt om salg av aktivitetshus som eies av kommunen:
Lisleby samfunnshus bør naturlig være i kategorien «kostnadsdekkende leie»
Alternativt kan kommunen vurdere om salg til ideelle og eller frivillige organisasjoner, dette kan sikre økt sosial verdi ved at eiendommen vil fortsatt være gunstig for lokalsamfunnet, og fortsatt bli brukt til ungdomsarbeid, eldreomsorg, møteplasser for lavinntektsfamilier og andre sårbare grupper.

Lisleby lokalsamfunnsutvalg
Svein-E. Langli Hoel

Gamle kirkevei 90a
1617 Fredrikstad
Svein.hoel@gmail.com

Fra: Nils Malcolm[m_nils@hotmail.com]
Sendt: 22.08.2024 21:47:13
Til: Postmottak Fredrikstad Kommune[postmottak@fredrikstad.kommune.no]
Tittel:

Hei
Viser til dokument med saksnummer 2022/20588 mottatt av Edel Pavlic i dag 22.08.2024, der Fredrikstad kommune ber om en tilbakemelding om framtidsutsikter og videre ønsket leieforhold og hvordan et salg av eiendommen vil påvirke oss.

Brobygger'n Fritid er en 100% frivillig organisasjon med base på Lisleby Samfunnshus. Vi er involvert i en rekke aktiviteter som seniorcafe, mattehjelp, matutdeling, temacafe i tillegg til en rekke ferieaktiviteter for barn og ungdom. Sommeren 2024 hadde vi mer enn 2500 deltakere på våre ferieaktiviteter for barn og ungdom. All vår aktivitet er basert på tilskudd fra kommune, fylke og stiftelser. Vi har pr. i dag ikke midler til driftsutgifter, da de aller fleste av de fleste av våre tilskuddsgivere ikke gir tilskudd til ordinær drift.

Vi disponerer i dag et rom (vaktrommet) i Lisleby Samfunnshus. Dette rommet benyttes til lager, kontor og kunststudio. Rommet blir også benyttet i forbindelse med matutdelinger de vi samarbeider med organisasjoner som Kiwanis og Lions. Jeg antar at lokalet er ca 7-8 m2 og det har i sommer blitt benyttet av totalt 122 deltakere i forbindelse med kunstaktiviteter. For oss er det en 100% nødvendighet å ha tilgang lokalet for å kunne drive Brobygger'n Fritid. Vi ønsker derfor å disponere rommet videre. Pr. i dag får vi låne rommet vedrlagsfritt. Vi benytter ikke oppvarming og vi står selv for renhold. Dersom vi i framtiden skal måtte betale leie, vil vi være avhengige av kommunens tilskudd for dette. Jeg regner med at salg av Lisleby Samfunnshus er uaktuelt for Fredrikstad kommune.

Med vennlig hilsen

Nils Malcolm
Frivillig leder
Brobygger'n Fritid
Mob: 957 79 006

Fredrikstad, 14.5.2024

Fredrikstad kommune
Postboks 1405
1602 Fredrikstad

Deres ref. 2022/20588.

Tilbakemelding vedr. bruk av Lisleby samfunnshus.

Vi mottok via kontakter en epost sendt ut en orientering til kommunens leietakere.
Selv om vi ikke står på denne epostlisten velger vi å gi en uttalelse på denne høringen.
Lisleby musikkorps har leid Lisleby Samfunnshus hver mandag siden huset ble bygget, og det er noe vi ønsker å gjøre også i all overskuelig framtid.

Vi i Lisleby musikkorps synes det er synd at Samfunnshuset til stadighet settes på liste over bygg som står i fare for å bli solgt, da dette er et hus som kommer hele Lislebys befolkning til gode. Det er gledelig å se at det er liv på huset og at lokallivet blomstrer. Levekårssatsningen på Lisleby har båret frukter.

For oss betyr det å leie Lisleby samfunnshus å ha et fast sted å øve, et sted vi kan oppbevare våre eiendeler (der mye er i ukentlig bruk) og et sted å spille for lokalbefolkningen. Det er viktig for oss å være en del av Lislebysamfunnet, slik vi har vært i over 120 år. Et salg av eiendommen vil medføre at vi blir «kastet på gata», da det ikke finnes noe alternativ på Lisleby.

Vi ønsker videre framover en langtidskontrakt på leie, hver mandag, slik det har vært dialog om med utleieansvarlig allerede.

For Lisleby musikkorps

Ann Kristin Adolfsen
styreleder

Fritid i Fredrikstad, avdeling Lisleby har hatt lokaler på Lisleby samfunnshus siden samfunnshuset ble bygget i 1984. Tilbudet til barn og unge er derfor godt etablert i kjelleren på Lisleby samfunnshus, og forankret i lokalbefolkningen. Foreldre snakker fortsatt om minnene sine fra Bullit og Shadow (som avdelingen het tidligere) som de selv gikk på når de var barn/ungdom. Dagens unge, omtaler også tilbudet fortsatt som Bullit/Shadow, som viser til hvor godt forankret dette tilbudet er over generasjoner. Det at avdeling Lisleby har eksistert over flere år, har også gjort at lokalene er tilpasset en drift for kultur- og fritidsaktivitet (eks cafèdrift, gamingrom og discotek).

Kultur- og fritidstilbud til barn og unge bør prioriteres, når man ser utfordringene som er i barne- og ungdomsmiljø. Viktigheten av lavterskeltilbud til barn og unge som gir forebyggende effekt, må ha fokus i en slik vurdering. Det er et særskilt behov på Lisleby, som ligger i en rød sone og er en del av områdesatsningen. Det er viktig at barn og unge får beholde et trygt og godt etablert lavterskeltilbud i lokalsamfunnet sitt. Lisleby samfunnshus er et knutepunkt på Lisleby, og har en god plassering, både med tanke på idrettsanlegg og skole. Med andre ord, der barn og unge naturlig oppholder seg, eller går forbi.

Hvis dette tilbudet skulle legges ned, eller flyttes pga. salg av Lisleby samfunnshus, ville tilbudet miste en stor del av identiteten det har bygget opp over flere år. Og det er alltid vanskelig å finne andre egnede lokaler eller starte opp på nytt ved en annen lokasjon. Et godt eksempel på dette er Fritids sentrumsavdeling Chill som ble lagt ned, for å starte opp avdeling LittFri. LittFri slet med å etablere seg, og fikk aldri samme tiltrekning og besøkstall som Chill tidligere hadde hatt. Det er nå vedtatt at LittFri skal legges ned.

Fritid i Fredrikstad syns jo også det er viktig å inkludere ungdommens stemme i slike beslutninger, og har derfor lagt ved en video fra festivalen «Med hjertet for Lisleby», laget av en ungdom i filmgruppa på avdeling Lisleby. Videoen kan ses her:
Prek med Framtia.mov

Vennlig hilsen
Charlotte Kjær Sandberg
Virksomhetsleder
Kulturetaten - Fritid i Fredrikstad
Fredrikstad kommune
E-post: chasan@fredrikstad.kommune.no
Mob: +4747784016
Tel: +4769306034

Områdesatsing Fredrikstad



Program for områdesatsing i Fredrikstad 2023-2027

Årsrapport 2024

Innhold

Introduksjon 3
Rapportens inndeling 3
Rammer og føringer 5
Målgruppe 5
Helhet og systematikk 8
Aktiviteter 13
Prioriteringer og resultater i 2024 13
Prioriterte tiltak i 2024 14
Bo- og nærmiljø 14
Oppvekst 16
Arbeid 17
Oversikt over aktiviteter - med begrunnelser for tildeling 21

Introduksjon

Fredrikstad kommune mottok 5 000 000 kroner fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) til områdesatsing i 2024. Denne årsrapporten gir en oversikt over hvordan midlene ble brukt og begrunnelse for bruken. Rapporten sendes KDD for godkjenning sammen med regnskapet for 2024 og handlingsplan for 2025. Godkjent dokumentasjon utløser nye årlige midler til satsingen.

I Strategi for områdesatsing i Fredrikstad 2023-2033 er program vedtatt som styrings- og organiseringsform. Programmet består av en klynge av prosjekter og ad-hoc aktiviteter som skal bidra til en samlet gevinst under en felles organisatorisk ramme.

I 2024 er et bredt utvalg prosjekter, tiltak og oppgaver integrert i programmet. Aktivitetene skal flytte organisasjonen fra nåværende til fremtidige modeller for håndtering av komplekse velferdsutfordringer. Dette krever et strukturert rammeverk, felles forståelse av mål og arbeidsmetoder, og tilstrekkelig bemanning for å gjennomføre aktiviteter og tiltak. I året som gikk har programmet brukt tid på å få dette på plass, samtidig som vi også har stimulert til aktivitet og tiltak i lokalsamfunnene og i kommuneorganisasjonen.

Rapportens inndeling

Rapporten er delt inn i tre deler:

1. **Rammer og føringer**: Beskriver programmets fremdrift og gir en oversikt over statlig og kommunalt rammeverk.
2. **Systemet anvendt i praksis**: Gir en innføring i helhet og systematikk i arbeidet, slik det er organisert og iverksatt i løpet av året.
3. **Aktiviteter**: Presenterer årets aktiviteter og tiltak, organisert under budsjettpostene i programmet.

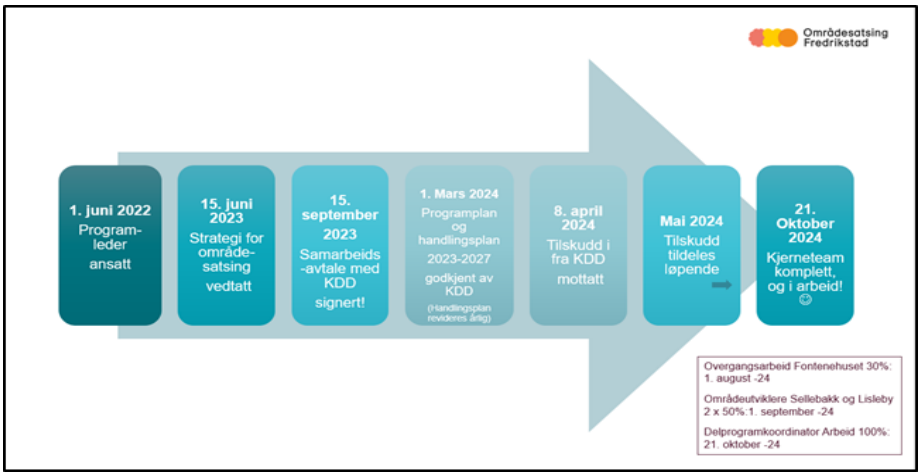


Elever ved Kjølberg skole under «Kompani Kjølberg-uka»

Rammer og føringer

Fremdrift

Strategi for områdesatsing i Fredrikstad 2023-2033 er vedtatt av bystyret 15. juni 2023. Strategien gir retning for kommunens områdesatsing og for samarbeidet med staten. Programbeskrivelsen utdyper innsatsområder og mål, organisering og roller.
programplan-2023-2033-fredrikstad-kommune.pdf



Statlige rammer og føringer

KDD har bevilget totalt 25 000 000 kroner til områdesatsing i Fredrikstad for årene 2023-2027. Godkjente årlige handlingsplaner utløser 5 000 000 kroner årlig. Midlene skal brukes på tiltak som bidrar til gode og trygge nærmiljøer, attraktive møteplasser, omdømmebygging, inkludering, bedre offentlige tjenester, frivillighet og entreprenørskap og forebygging av utenforskap og kriminalitet. Ubrukte midler kan overføres i inntil tre år.

Kommunens rammer og føringer

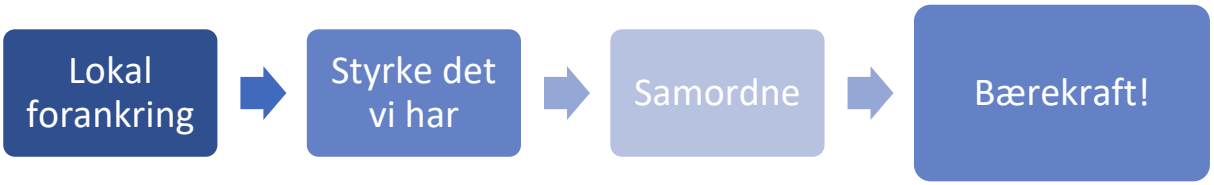
Målgruppe

Målgruppen i Fredrikstad er barn, unge og deres foreldre i områdene Sellebakk, Lisleby/Nøkleby og sentrum nord, øst og vest. Mange familier i de utvalgte områdene har sammensatte behov og forholder seg til flere av kommunens tjenester. Områdene preges av både privat eide utleieboliger og kommunale utleieboliger.

De omtalte områdene er valgt på grunn av levekårsutfordringer dokumentert i levekårskartlegginger over tid, bekreftet også i levekarskartleggingen fra 2024.
levekarskartlegging-2024.pdf

Nøkkelfaktorer i arbeidet

Ressursmobilisering, stedsutvikling og tjenesteutvikling er sentrale faktorer i arbeidet. Ved å styrke det lokale og finne nye måter å bruke eksisterende ressurser gjennom samordning og samarbeid på tvers, ønsker vi å oppnå varighet og sosial bærekraft.





Områdesatsingen og Bokstart Fredrikstad deler ut bokpakker til barnehager.

Helhet og systematikk

Organisering

Strategi for områdesatsing angir ønsket politisk retning for innsatsen i Fredrikstad. Videre utdypes innsatsområder og mål i Programplanen, som også gir en detaljert innsikt i programmets styringsstruktur, roller og ansvar. I 2024 har vi startet omsetningen av føringene i strategi og programplan i praksis. Programstyret, delprogrammenes arbeidsgrupper, kjerneteamet og prosjekter i virksomhetene, er etablert og bemannet.

Programmet er avledet av Kommunedelplan for folkehelse og levekår 2023-2030, og inndelingen i delprogram følger kommunedelplanens tematiske innsatsområder:

- Bo- og nærmiljø, Oppvekst, og Arbeid
- Helse og bolig er gjennomgående tema i alle delprogrammene.

Målene for programarbeidet skal nås gjennom en kombinasjon av forskjønnende og sosiale tiltak og tiltak som retter seg mot strukturelle utfordringer**.** Vi erfarer at inndelingen i tematiske delprogram bidrar til dette i det faktiske arbeidet.

Helse og bolig er gjennomgående temaer i alle delprogrammene, og ivaretas også gjennom samarbeidet med Program Aktive Fredrikstad. Dette programmet komplementerer områdesatsingen ved å tilby aktiviteter med helsefokus i de aktuelle områdene. Flere av aktivitetene i regi av Aktive Fredrikstad er finansiert av områdesatsingen. Mer informasjon om Aktive Fredrikstad finner du på fredrikstad.kommune.no/aktivefredrikstad

Virksomhet Bolig ivaretar boligperspektivet og har fått tildelt midler for blant annet å utnytte Husbankens boligvirkemidler på en hensiktsmessig måte i områdene. Målet er å motvirke hyppige flyttinger som påvirker barnas læringsmuligheter og familienes stabilitet, og formidle kunnskap om bolig og det å bo til innbyggere som trenger det. Prosjektleder startet opp høsten 2024 og har utredet hva som gjøres i dag og hvilke tiltak som bør settes inn de kommende årene. Dette er gjort i dialog med ulike virksomheter og i tråd med kommunens arbeid med ny boligplan. Samarbeidet med Husbanken er etablert og videreutvikles i 2025.

Mål, og kriterier for prioritering

Målene og delmålene i programmet er avledet fra innsatsområdene i kommunedelplanen for Folkehelse og levekår. Hovedmålet og de overordnede målene for hvert delprogram er beskrevet i programplanen. I 2024 ble også delmålene for hvert delprogram formulert. De utgjør også kriteriene for utvelgelse når det skal prioriteres mellom ulike forslag til aktiviteter og tiltak. Tiltak som oppfyller flere delmål vil bli prioritert for tildeling fremfor tiltak som oppfyller færre delmål. Dette er imidlertid ikke helt entydig, da enkelte aktiviteter kan oppfylle delmål indirekte ved å støtte og styrke andre utvalgte tiltak.

Rapportering

En felles rapporteringsstruktur for tiltak med tildeling er innført fra 2024. Her vurderes eget arbeid etter delmålene (kriteriene) i programmet. Oppfølging av egenvurderingene gjøres i dialog med programkontoret, og gir mulighet for å justere tiltakenes retning på arbeidet. Vurderingene vil også inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget når programmets endelige gevinst skal vurderes.

Evaluering og forskning

Fredrikstad samarbeider med Østfold fylkeskommune og kommunene Sarpsborg, Indre Østfold og Halden om å anskaffe en felles regional evaluering av de fire områdesatsingene. Hver kommune bidrar med kr 200 000 til anskaffelsen. Fylkeskommunen bidrar med det samme beløpet pr. kommune. Anskaffelsen ferdigstilles første kvartal 2025.

I 2024 innledet vi en dialog om samarbeid med Høgskolen i Østfold (HiØ) om forskningsprosjektet «Sammen om områdesatsing» (SAMOM). Formålet med prosjektet er å få innsikt i hvordan kommunale, ideelle og private aktører samskaper utviklingen av lokalbaserte tjenester. Prosjektet undersøker hvilke muligheter og utfordringer som oppstår ved implementeringen av områdesatsingen, og hvordan ideen om samskaping forstås. Prosjektet ledes av Høgskolen i Østfold (Institutt for velferd, ledelse og organisasjon) og har en varighet på to år, frem til 1. november 2026.

Høgskolen i Østfold (HiØ) har flere innganger til områdesatsingen i Fredrikstad. Masterstudent Elise Lilletorp Lien skriver en masteroppgave om samordning på tvers av fag og kommuneområder i områdesatsingen, og utforsker programstyrets funksjon i denne sammenhengen. Masteroppgaven leveres i mai 2025.

Bemanning

Koordinering av et komplekst og tverrgående arbeid som det i Fredrikstad krever bemanning. I 2024 er alle nødvendige koordineringsfunksjoner besatt i kjerneteamet, som nå består av 5,5 stillinger. Ansvar og roller i teamet og programorganisasjonen for øvrig er detaljert beskrevet i programplanen.

En avtale om tilførsel av en 30% overgangsstilling (OA) er signert som en del av samarbeidet med Fontenehuset, med oppstart i august 2024.
Overgangsarbeid — Fontenehuset Fredrikstad

Styring og forankring

Det er viktig at alle aktørene i programorganisasjonen, både kommunale og andre, forstår hvordan planer og oppgaver i deres egen virksomhet påvirker og bidrar til det samlede programarbeidet. Uten denne forståelsen kan meningen med å være en del av et større arbeid gå tapt.

Programstyret i Fredrikstad, som representerer alle relevante kommunale områder på ledernivå, har som oppgave å formidle denne forståelsen til sine virksomheter. I 2024 har styret gjennomført jevnlige strategiske dialogmøter internt i gruppen, og samarbeidet om å

utarbeide felles retningslinjer som formidles videre til virksomhetene. Styret har også vedtatt de viktigste økonomiske prioriteringene for arbeidet.

Gjennom året har det blitt etablert strategiske tverretatlige arbeidsgrupper for hvert delprogram. Formålet med disse gruppene er å skape felles eierskap til utviklingsarbeidet, motvirke «siloarbeid» og sikre fremtidig forankring i kommuneorganisasjonen. Arbeidsgruppene oppdateres på aktiviteter og prosjekter på tvers av delprogrammene og sørger for at programarbeidet utføres i tråd med kommunens øvrige retningslinjer og løpende oppgaver.

Som en start på dette arbeidet gjennomførte programstyret en omfattende forankringssamling for alle relevante virksomheter våren 2024. For å «bygge laget» og skape en felles organisasjonskultur med en felles forståelse for hvordan oppnå endelige gevinster, gjennomførte kjerneteamet en intern oppstartsamling i oktober, med prosessbistand fra SoCentral. Dette var et nødvendig og samlende tiltak, men det viktigste virkemidlet for en stø og felles kurs ligger likevel i den daglige dialogen «på tvers» av oppgaver og ansvar, og i den forutsigbare møtestrukturen som ble innarbeidet i 2024.

Kommunikasjon

Kommunikasjonsplan for områdesatsingen er utarbeidet i samarbeid med kommunens kommunikasjonsavdeling. Daglige kommunikasjonsoppgaver og markedsføring av satsingen ivaretas i regelmessige samarbeidsmøter.

Sosiale medier håndteres av kjerneteamet. Fra august 2024 er et medlem av Fontenehuset ansatt i kjerneteamet som kommunikasjonsmedarbeider, med spesielt ansvar for å følge opp sosiale medier. Stillingen har betegnelsen «overgangsarbeid» (30%) og den ansatte følges opp både av Fontenehuset og områdesatsingen. Avtalen med Fontenehuset oppfyller bystyrets forventninger om at kommunen skal bidra til Fontenehusets arbeid for et mer inkluderende arbeidsliv. Ordningen evalueres halvårlig. For mer informasjon om overgangsarbeid, besøk: https://www.fontenehus.no/overgangsarbeid

Samarbeid og erfaringsdeling (eksternt)

Østfoldkommunene har etablert et godt samarbeid i løpet av 2024, med felles interesser innen evaluering og forskning. Dialogmøter på programledernivå og lavterskelkontakt i operativt utviklingsarbeid er viktige treffpunkter. Deltakelse i KDDs nasjonale samlinger for områdesatsinger, samt studieturer til Drammen og Oslo, har tilført verdifull informasjon og erfaring. Spesielt kontakten med Stavanger og Larvik har vært svært verdifull for oppstarten av delprogrammet Arbeid.

Tematiske samarbeid (internt)

I det praktiske arbeidet i kommunen er samarbeid med aktører som lokalsamfunnsutvalgene, Fredrikstad idrettsråd (FRID), Frivilligsentralene, Fontenehuset, Kirkens Bymisjon og Blå Kors sentrale. Disse samarbeidene vurderes styrket i 2025, blant annet gjennom mer formelle avtaler.

Innbyggermedvirkning

Innbyggeraktiviteter bidrar til deltakelse, medvirkning og integrering. Tilstedeværelse av områdeutviklere på de lokale møteplassene Rebellhuset, Lisleby samfunnshus og Sellebakk samfunnshus (Det hvite hus), har bidratt til bedre koordinering av brukerne av lokalene. Områdeutviklerne legger til rette for lokale initiativ som klesbyttedager, kafevirksomhet, Nav sitt samarbeidsprosjekt Snuplassen, lokale festivaler og arrangementer og gratis kor i SFO-tiden på en nærliggende skole. Områdeutviklerne startet opp i september 2024 og har i tillegg til å tilrettelegge for lokale initiativ og aktiviteter på de tre nabolagshusene, også opprettet og koordinert samarbeidet med områdenes nærmiljøskoler, bibliotek og idrettsforeninger.

Nabolagshus

Høsten 2024 arrangerte vi et innbyggerverksted på Lisleby om modellen Nabolagshus, som er utviklet av SoCentral i samarbeid med flere aktører. Kommunens rolle er å styrke nabolaget til å «stå på egne bein» før kommunen trekker seg ut helt eller delvis. Den økonomiske byrden skal ifølge modellen fordeles på mange aktører, blant annet for å sikre seg mot budsjettnedskjæringer. Prosessen for utvikling av bærekraftige nabolagshus fortsetter i 2025, fortsatt i regi av områdesatsingen og i samarbeid med SoCentral.

Husrådene avholdes regelmessig i samfunnshusene og ledes av områdeutviklerne. Det er også innbyggermedvirkning. Her møtes lokale aktører, frivillige og ideelle organisasjoner og kommunen til regelmessige samarbeid om drift og utvikling av «nabolagshusene». Områdeutviklerne fungerer som pådrivere og sekretariat, og koordinerer møtene. Fremtidens nabolagshus SoCentral

Sosiale Innovatører

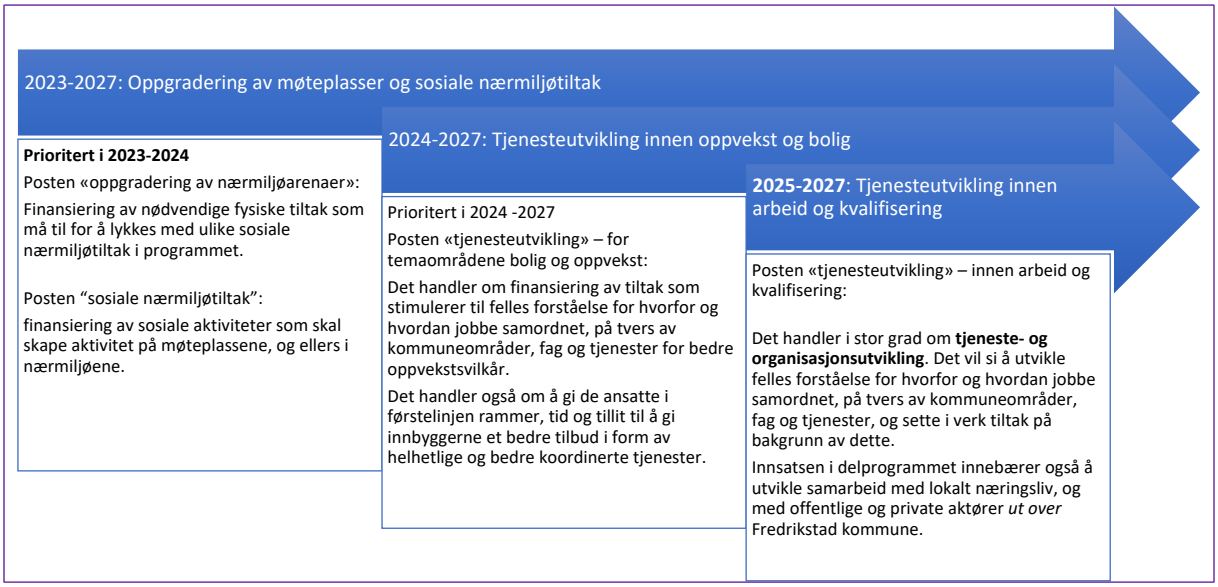
Sosiale innovatører tilfører nye ideer og inspirasjon. Høsten 2024 inviterte vi fem sosiale innovatører til å presentere hva de kan tilby områdesatsingen i Fredrikstad. Lokale sosiale aktører prioriteres, såfremt de dekker samme behov som eksterne tilbydere. Samarbeidet med SoCentral er likevel et eksempel på innhenting av ekstern bistand når dette er hensiktsmessig.



Kafé utenfor Rebellhuset i sentrum.

Aktiviteter

Prioriteringer og resultater i 2024



I 2024 har kartlegging, rigging og oppstart av tiltak og aktiviteter vært prioritert. Ressursmobilisering, i befolkningen, frivilligheten, organisasjonslivet og kommunens virksomheter begynner å bli godt etablert, og legger grunnlag for enda bedre arbeid i 2025.

Resultat 2023 - 2024

*tall i hele tusen	Regnskap 2023	Regnskap 2024	Overført
Tilskudd	5 000	5 012	
Avsetning til fond	4 853	7 050	
Inntektsføring av fond			7 050
Øvrig finansiering			
Sum disponible inntekter	**5 000**	**9 865**	**7 050**
Prosjekter og tiltak			
Vilje Lisleby *		1 127	
Fontenehuset		68	
Lønnskostnader - områdeutvikler		122	
Oppgradering av møteplasser		1 017	
Ulike Prosjekter støttet i kommunen	90	1 379	
Øvrige programkostnader	42	300	
Brobyggeren på Lisleby		15	
Kommunal egenfinansiering (lønn)		3 954	
Sum utgifter	**132**	**6 769**	
Sum bruk av KDD-midler	**132**	**2 816**	

Prioriterte tiltak i 2024

Blant tiltakene som ble prioritert pr. delprogram i 2024 var:

Bo- og nærmiljø

Programstyret besluttet i 2023 å prioritere fysiske oppgraderinger av møteplassene i 2024. Dette ble sett på som en forutsetning for å kunne gjennomføre sosiale nærmiljøaktiviteter. Oppgraderingene er i hovedsak gjennomført, og et betydelig antall aktiviteter er igangsatt.

Oppgradering og forskjønning av møteplasser

- Ombygging av Østsiden bibliotek, Sellebakk
- Ombygging av resepsjonen for Nord frivillighetssentral på Lisleby samfunnshus (tilgjengelighet)
- Utbedring av kjøkkenet på Lisleby samfunnshus
- Digitale infoskjermer på Lisleby samfunnshus og på den lokale matvarebutikken Kiwi
- Musikkanlegg på Lisleby samfunnshus
- Speil til dansing i Korstua i Det hvite hus på Sellebakk
- Installering av industrioppvaskmaskin på kjøkkenet i Det hvite hus (gjenbruk)
- Installering av utegrill på Trosvik torg, Holmen området
- Utendørs barneteater for markering av ferdigstillelsen av lekeplass på Holmen

- Oppgradering av Trara nærmiljøskole sin innendørs møteplass
- Oppgradering av Kjølberg nærmiljøskoles uteområde for aktiv skolehverdag
- Mindre beløp til oppgraderinger i og utenfor Rebellhuset (møteplass sentrum).
- RebellKafe`og RebellHage, i samarbeid med Kirkens bymisjon

Sosiale Nærmiljøaktiviteter

- Pilotprosjektet Torsdagsklubben for barn på Sellebakk
- Sosiale tiltak på Sellebakk, Lisleby og sentrum (Rebellhuset)
- Hovedbibliotekets satsning på leselyst/sommerlyst, sentrum
- Skatekurs i lokalsamfunnene
- Aktive Fredrikstads fysiske aktivitetstiltak i samfunnshusene
- Kor på Nøkleby skole
- Barnas verdensdag, innbyggermobilisering og omdømmebygging
- Brobyggeren på Lisleby, julemarked i regi av lokal ildsjel
- Kulturskolens «Barnas verdensdag», for lokale kulturarrangementer
- Lislebyfestivalen og Barnas festdag på Sellebakk
- St. Croix Kulturhus – Skjulet og Skatt av Skrot (midler overføres til 2025)

Møteplasser

Kommunene har lovfestede forpliktelser til å fremme helse og trivsel gjennom tilrettelegging av sosiale møteplasser. Dette er tydelig i den nyeste versjonen av "Nasjonale forventninger til lokal og regional planlegging 2023-2027", hvor det påpekes at "Det er viktig å sikre møteplasser og fellesarenaer". I Fredrikstad er to områdeutviklere ansatt i halve stillinger høsten 2024, med fast tilhold i nabolagshusene på Sellebakk og Lisleby. Dette kommer i tillegg til den allerede etablerte områdeutvikleren i sentrumsområdet (Rebellhuset). Stillingene skal styrke de sosiale møteplassene i områdene ved å tilrettelegge for lokale initiativ og koordinere aktiviteter på "husene". På Sellebakk og Lisleby er også Frivilligsentralene, lokalisert i nabolagshusene, uunnværlige samarbeidspartnere for områdeutviklerne, både for aktivitet og for koordinering.

Fra 2025 vil lokale aktører kunne søke støtte fra områdesatsingen til nærmiljøaktiviteter og lokale initiativ til sosialt entreprenørskap. Dette organiseres gjennom en enkel søknadsordning som forvaltes av områdeutviklerne. Utviklerne vil også tilby veiledning i søknadsprosessen samt rådgivning om mulige andre finansieringskilder.

Midler til initiativ i regi av lokale aktører som Brobygger'ns julemarked og José Leguinas skatekurs, er eksempler på sosiale nærmiljøaktiviteter finansiert av områdesatsingen i 2024. Likeså innbyggerdrevne festivaler som Lislebyfestivalen og Barnas festdag på Sellebakk, samt arrangementer i regi av Bokstart Fredrikstad og Barnas Verdensdag. Aktive Fredrikstad har med midler fra områdesatsingen tilrettelagt for populære fysiske aktiviteter i områdene.

Aktiviteter på Møteplassene

Aktiviteter på Sellebakk samfunnshus, Lisleby samfunnshus og Rebellhuset: Se oversikt til sist i dokumentet s. 37-38.

Oppvekst

Tjenesteutvikling

- Trara nærmiljøskole
- Cicignon nærmiljøskole (overføres 2025)
- Kjølberg nærmiljøskole
- HSF akademiet på Haugeåsen skole (integrering og inkludering)
- Bolig og bo-stabilitet, Virksomhet Bolig, Fredrikstad kommune
- Bokstart
- Vilje Lisleby * (finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet)

Nærmiljøskoler

Utviklingen av nærmiljøskoler utløser betydelige midler til tjenesteutvikling i delprogram Oppvekst. Hensikten med nærmiljøskolene er å åpne opp skolebygg og uteområder for bruk av elever og lokalbefolkning også etter skoletid. To skoler ble tildelt midler til prosjektkoordinering i 2024, og fra 2025 vil tre skoler være inkludert. For å sikre ro og stabilitet i tjenestene som gjennomfører prosjektene, er tildelingene flerårige.

Bolig og Bostabilitet

Seksjon for bolig mottar tilskudd til koordinering og utvikling i form av en stilling som blant annet skal bidra til utnyttelse av Husbankens ordninger i områdene. Formålet er å legge til rette for bedre bostabilitet for familier som trenger det, blant annet for å gi barna stabile læringsmiljø ved å forhindre hyppige skolebytter som følge av flytting.

Språkløft i utsatte områder

Bokstart Fredrikstad mottok prosjektstøtte til "Språkløft i utsatte områder" i 2024. Bokstart er et samarbeid mellom flere aktører som jobber med litteraturformidling og barn, med mål om å styrke høytlesningen for de minste barna. Prosjektleder er ansatt ved Litteraturhuset Fredrikstad, og målet med prosjektet er å motivere flere voksne til å lese for barna sine fra fødselen av. Forskning viser at høytlesning fra barna er helt små (0-3 år) har avgjørende betydning for barnas språkutvikling og ordforråd. Å styrke barns språk i utsatte områder er derfor et vesentlig virkemiddel for at de skal lykkes på skolen.

I 2024 ble det holdt 100 fortellerstunder med besøk av ca. 4000 barn, i regi av Bokstart som en del av områdesatsingen. Det er i alt 16 barnehager i de levekårsutsatte områdene. Bokstart har formidlet ukentlig i barnehagene, men også på Lisleby samfunnshus og Østsiden bibliotek på Sellebakk. Ved å tilby fortellerstunder også på nabolagshusene, har flere barn deltatt, særlig er det en økning for de aller yngste (1-2 år). Bokstart Fredrikstad - Bokstart Fredrikstad

Forebygging av utenforskap og sosial ekskludering

«Vilje Lisleby» er et prosjekt som har som mål om å utvikle samarbeid med frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører for å forebygge utenforskap og sosial ekskludering. Prosjektet er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Nav Fredrikstad samarbeider her med Fontenehuset Fredrikstad og Home-Start. Prosjektet samarbeider også etter behov med for eksempel Frivillighetssentralen, Lisleby fotballklubb og Fredrikstad idrettsforening (FRID), i tillegg til andre frivillige organisasjoner og offentlige samarbeidspartnere. Prosjektet er integrert som en del av kommunens områdesatsing.

Prosjektet er todelt:

1. **Familieveileder**: Jobber med utvalgte familier i Lisleby-området, med hovedmål om å få foreldrene og unge voksne i arbeid, ofte gjennom utdanningstiltak eller kompetansehevende tiltak. Fontenehuset og Home-Start er viktige samarbeidspartnere.
2. **Utvikling av Lisleby Samfunnshus**: Samarbeider med program for områdesatsing og frivilligheten for å skape et levende bydelshus med relevante aktiviteter for befolkningen på Lisleby, med særlig fokus på de som lever i utenforskap. Fontenehuset har etablert en kafé og en kursrekke med aktiviteter ønsket av innbyggerne selv.

Fra oppstarten av prosjektet i august 2024 har familieveilederen startet opp med 5 familier (18 barn under 18 år og 9 voksne), hvorav 3 av de voksne har kommet i arbeid. Fontenehuset solgte 410 lunsjer og hadde 61 unike oppmøter på kurs. Mye tid ble brukt til å skaffe oversikt over behov, innsikt i målgruppen og etablere kontakt med relevante samarbeidsaktører.

I 2025 skal familieveilederen starte opp ytterligere 5 familier, og Fontenehuset skal utvikle kafeen og kursrekken ytterligere for å øke deltakelsen blant innbyggerne som lever i utenforskap. Målet er å ha mellom 20-30 deltakere på kurs til enhver tid.

Lisleby, Nav | Fredrikstad: Sahra (43) lærer norsk for å nå jobb - Vilje Lisleby prosjekt

Fontenehuset & Sosialt Entrepenørskap — Fontenehuset Fredrikstad

Arbeid

Tjenesteutvikling

Delprogram Arbeid startet opp sent i oktober 2024 med en nyansatt koordinator i 100% stilling. Koordinatoren leder delprogrammets arbeidsgruppe, som siden oppstart har kartlagt kommunens behov innen arbeid og kvalifisering. Gruppen har samlet informasjon om eksisterende tiltak og innhentet innspill om nye tilnærminger. Arbeidsgruppen har identifisert tre **innsatsområder for 2025:**

Fredrikstad Ung Satsing (FUS)

Målgruppen for FUS er ungdomsskoleelever og elever i videregående skole som står i fare for å falle ut av skolen. FUS har en forebyggende tilnærming med mål om å sikre skoletilknytning og hjelpe unge i risiko gjennom videregående opplæring. FUS består av tre delprosjekter:

1. Praktiske Opplæringsløp i Ungdomsskolen: Inspirert av Våre Unge Larvik, dette delprosjektet sikrer skoletilknytning gjennom praktiske opplæringsløp. Samarbeidspartnere inkluderer Oppvekst i kommunen, Østfold Fylkeskommune og arbeidsgivere.
2. Deltids- og Sommerjobber for Ungdom: Dette delprosjektet fokuserer på å få ungdom i deltids- og sommerjobber før fylte 18 år, i kombinasjon med skole. Tidlig praktisk arbeidserfaring bidrar til økt tilstedeværelse i skolen og er et effektivt virkemiddel for å lykkes i arbeidslivet. Krever betydelig mobilisering av næringslivet i Fredrikstad og samarbeid med Fritid i kommunen samt ideelle aktører.

3. Sikring av Overgangen til Fagutdanning: Dette delprosjektet sikrer overgangen fra ungdomsskolen til videre utdanning og fagutdanning for ungdom i risiko. Samarbeidspartnere inkluderer Oppvekst og Lærlingordningen i kommunen, Østfold Fylkeskommune og arbeidsgivere.

FUS foreslås gjennomført som en innovativ rigg der ressurspersonene i delprosjektene samarbeider tett. Dette gir unik innsikt i målgruppen fra 8. trinn i ungdomsskolen til fullført fagbrev, samt utprøving av ulike samarbeidsformer. KDD-midlene avsatt til delprogram Arbeid i perioden 2025-2026 prioriteres inn i FUS.

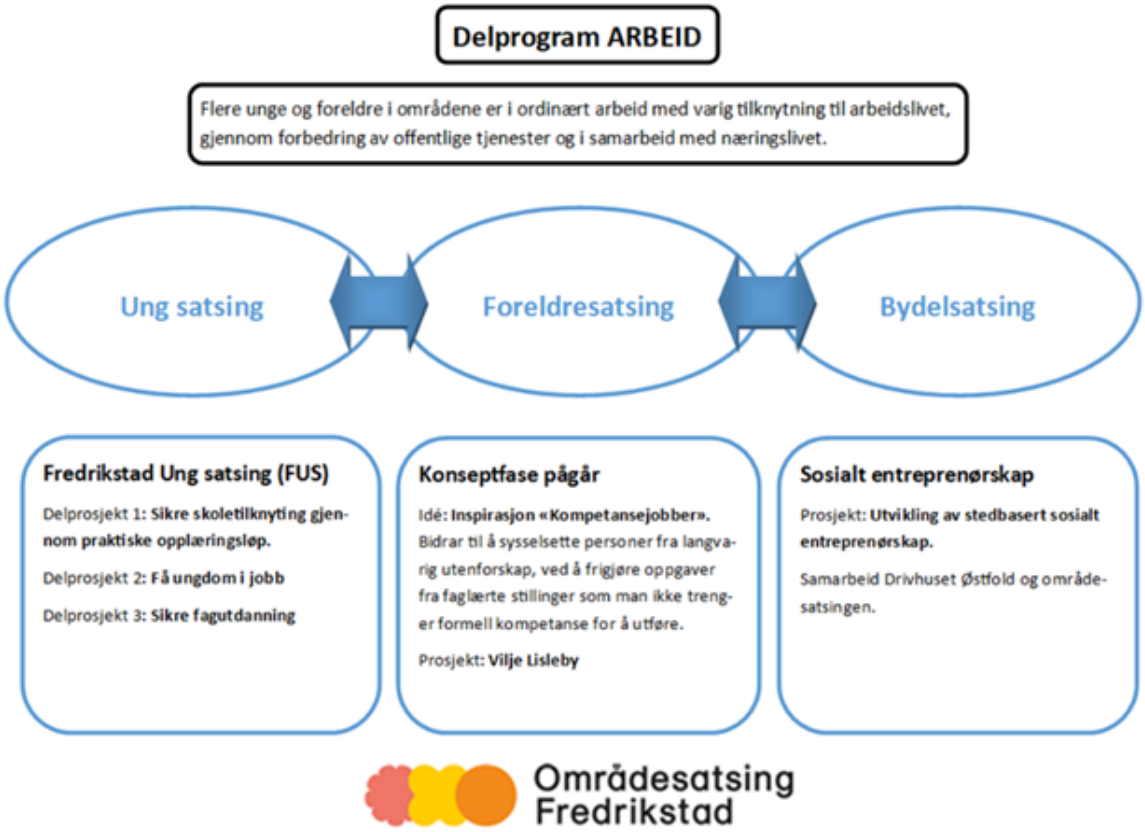
Foreldresatsing

Foreldresatsing er både i gjennomførings- og konseptfase. Vilje Lisleby er et pågående prosjekt initiert av Nav Fredrikstad, som tilbyr helhetlig familieveiledning til utvalgte familier i et levekårsutsatt område. Prosjektet finansieres av AVD-midler og involverer samarbeid med Nav Fredrikstad, Fontenehuset Fredrikstad, Home-Start Familiekontakten og områdesatsingen. Arbeidsgruppen i delprogram Arbeid er også i en ide- og konseptfase for å utvikle ytterligere tiltak innen foreldresatsing. Dette inkluderer ideer om å frigjøre oppgaver fra faglærte stillinger som ikke krever formell kompetanse. Midler til gjennomføring må finnes via omdisponering av egne ressurser eller alternative finansieringsmuligheter.

Bydelsatsing

Bydelsatsing handler om utvikling av stedsbasert sosialt entreprenørskap, inspirert av Norge Unlimited. Sosialt entreprenørskap kan bidra til å bygge gode nabolag, bedre løsninger på samfunnsutfordringer og nye arbeidsplasser for entreprenørene selv og andre. Fredrikstad kommune vil samarbeide med den lokale aktøren Drivhuset Østfold, med tro på at lokal forankring kan gi varige og bærekraftige løsninger.

Gjennomføring av punktene under innsatsområdene vil få oppstart i delprogrammet i 2025.


Delprogram ARBEID
Flere unge og foreldre i områdene er i ordinært arbeid med varig tilknytning til arbeidslivet, gjennom forbedring av offentlige tjenester og i samarbeid med næringslivet.
Ung satsing
Foreldresatsing
Bydelsatsing
Fredrikstad Ung satsing (FUS)
Delprosjekt 1: Sikre skoletilknyting gjennom praktiske opplæringsløp.
Delprosjekt 2: Få ungdom i jobb
Delprosjekt 3: Sikre fagutdanning
Konseptfase pågår
Idé: Inspirasjon «Kompetansejobber». Bidrar til å sysselsette personer fra langvarig utenforskap, ved å frigjøre oppgaver fra faglærte stillinger som man ikke trenger formell kompetanse for å utføre.
Prosjekt: Vilje Lisleby
Sosialt entreprenørskap
Prosjekt: Utvikling av stedbasert sosialt entreprenørskap.
Samarbeid Drivhuset Østfold og områdesatsingen.
Områdesatsing Fredrikstad



Oppstilling i skolegården under skolegården under «Kompani Kjølberg-uka»

Oversikt over aktiviteter - med begrunnelser for tildeling

Tildelt via tildelingsbrev etter søknad, eller som interne overføringer.

Trara skole – Trara nærmiljøskole

Tjenesteutvikling: Midler til 60 % stilling, innvilget med 2 050 000 kroner for perioden 2024-2027. Oppstart 2025. Ubrukte midler fra 2024 overføres til 2025.

Oppgradering av møteplasser: Midler til fysisk oppgradering av skolens lokaler, innvilget med 370 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingene:

Tildelingene støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.
- Barn i området skal ha mulighet til å delta i organisert fritidsaktivitet.

Elever, tidligere elever, foresatte og tidligere foresatte bruker i dag skolegården og nærmiljøanleggene på en positiv måte, men det er også behov for å kvalitetssikre og ytterligere utnytte det handlingsrommet bruken har. Ved å engasjere voksne rollemodeller (fordelt på 60% stilling) som følger opp miljøarbeidet, vil skolen tilby sunne og inkluderende aktiviteter på skolens område, også etter skoletid. Skolen vil også åpne opp bygningsmassen for aktiviteter og kulturbygging på en annerledes og utvidet måte, sammenlignet med hva skolen klarer i dag.

Realiseringen av nærmiljøskolen avhenger av å utbedre skolebygningen noe. Skolen har søkt Sparebankstiftelsen og fått avslag. Fysisk oppgradering av møteplassen «Spirit» er derfor innvilget med 350 000 kroner. Støtten tildeles som et engangsbeløp. FAU er i tillegg innvilget 20 000 til maling for oppussing som FAU gjennomfører på dugnad.

Tiltakene skal gi skolen mulighet til å inkludere nærmiljøet, foreldre og organisasjonsliv i «driften» av nærmiljøskolen. Skolen samarbeider med Fredrikstad idrettsråd (FRID).

Det er også ønskelig på sikt å kople tiltaket til prosjekt Bolig og bostabilitet.

Cicignon Skole – Cicignon nærmiljøskole

Tjenesteutvikling: Midler til koordinator/utviklingsstilling for gjennomføring av tiltaket er innvilget i 2024 med 1 500 000 kroner. Konseptfase 2024, og gjennomføring med koordinator i perioden 2025-2027 (evt. ubrukte midler overføres).

Begrunnelse for tildelingen

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.
- Barn i området skal ha mulighet til å delta i organisert fritidsaktivitet.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.

Et betydelig antall elever på Cicignon skole bor innenfor områdesatsingens områder. Skolemiljøet har over lengre tid vært preget av konflikter og uro som går ut over læringsmiljøet. Skolen ønsker å ta tak i dette ved å nærme seg foreldregruppen og har engasjert en bred flerfaglig gruppe under ledelse av Utdanning og oppvekst (UO). Tilstedeværelse fra støtte- og oppfølgingstjenestene skal tilgjengeliggjøre hjelpen til flere.

Vilje Lisleby, Lokalsamfunnsmødrene, Mir Fredrikstad og Fredrikstad sentrum Frivilligsentral er nylig informert om skolens satsing og koples til prosjektet. Som for Trara skole er også bostabilitet et tema i prosjektet på Cicignon.

Gruppen har utpekt ulike innfallsvinkler med tilhørende aktiviteter.

  - Kompetanseutvikling for ansatte på skolen
  - Aktivitetsskole etter skoletid (nærmiljøskole)
  - Verdiarbeid

Gjennomføringen må koordineres og Områdesatsingen går inn med midler til en koordinator/utviklingsstilling, samt midler som tilrettelegger for aktiviteter. Arbeidsgruppen på Cicignon barne- og ungdomsskole avgjør hvordan midlene fordeles/brukes. Arbeidet med endring av skolemiljøet blir langsiktig, og for å gi nødvendig arbeidsro og kontinuitet tildeles midlene over flere år.

Kjølberg skole – Kjølberg nærmiljøskole

Tjenesteutvikling i Oppvekst: Tildeling 1 400 000 kroner til stilling 60%, koordinator- og utviklingsstilling for etablering og fremdrift av Kjølberg skole som nærmiljøskole. Støtten tildeles for perioden 2024-2027.

Oppgraderinger av møteplasser: Tildeling 150 000 kroner til «Skolen som nærmiljøområde» går til nødvendig opprustning av skolegården etter omfattende medvirkningsprosess i nærmiljøet og blant elever, foreldre og ansatte på skolen. Støtten er tildelt som et engangsbeløp.

Oppgradering av møteplasser: Tildeling 28 000 kroner til skolen som Aktiv skole-pilot går til tilrettelegging for aktivitet i skolegården. Støtten er tildelt som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingene

Tildelingene støtter følgende mål i programmet:

- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.
- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.

- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.
- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.

Kjølberg skole har opplevd en del hærverk. Det har blitt gjort tiltak for å bedre holdninger bla. med natteravner, og i skoletiden jobbes det aktivt med skolemiljø. Skolen har ønsket å gjøre mer for å snu holdningene. De ønsker en skole med liv på ettermiddagene, og at skolen blir forbundet med positiv aktivitet. Skolen har tro på at hvis man ser at det begynner å skje ting på Kjølberg skole, vil det være positive ringvirkninger for nærmiljøet på Sellebakk.

Målet er å gjøre om hele skolegården, men i første omgang tildeles det støtte til små utbedringer som kan starte en prosess både for barna på skolen og for nærmiljøet, siden Kjølberg skole er et naturlig møtepunkt for barn og familier på Sellebakk. Opprustning av skolen til nærmiljøskole er derfor en mulighet til å nå ut til alle barn og familier.

Medvirkningsprosess

Det har vært organisert møter med SU/SMU, elevrådet har deltatt aktivt, alle elevene ved skolen har fått komme med sine ønsker, områdeutvikler med representant fra idrettsrådet og et tett samarbeid med lag og foreninger i nærområdet. Det har vært viktig for skolen at alle som kan benytte seg av skolen, skal bli hørt. Skolen har i 2024 ansatt prosjektleder, opprettet prosjektgruppe og igangsatt arbeidet. Arbeidet videreføres og videreutvikles i 2025.

Haugeåsen Ungdomsskole – HSF-Akademiet

Budsjettpost tjenesteutvikling: Støtten innvilges med 25 200 kroner som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingen

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.
- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.

Målgruppen er ikke-norskfødte mødre og fedre på Haugeåsen ungdomsskole og deres ungdommer. I pilotprosjektet er det bare gutter. Utgangspunkt for pilotprosjektet er utfordringer med å få innvandrerforeldre til å komme på skolearrangement/foreldremøter og involvere seg i idrettsklubbene, samt en del problem med utfordrende oppførsel fra deler av elevgruppen både på skolen og i idrettsklubbene.

Målet er å opprette god kontakt mellom skole, idrettsklubb og hjem. Skape en arena for dialog og samarbeid for å skape større forståelse, trygghet og inkludering. Det skal bli lettere for innvandrerforeldre å involvere seg, og ungdommen blir presentert ulike aktiviteter som kan medføre til at de engasjerer seg i de ulike idrettene også på fritiden. Foreldre og elever skal oppleve seg som viktige ressurser i lokalsamfunnet. Et mål for prosjektet er også å

redusere de sosiale utfordringene som oppleves både på skole og idrettsklubber. Prosjektet vil bidra til å koble sammen ulike ressurser og mennesker for å skape et sterkere og mer inkluderende fellesskap.

Prosjektet startet opp i 2024.

Drivkrefter og samarbeidspartnere i prosjektet:

- Fredrikstad idrettsråd (FRID) ved sosialfaglig konsulent
- Skolehageveileder og natur- og skogterapiguide
- Lektor ved Haugeåsen ungdomsskole og medlem av HLSU
- Lokalsamfunnsmødrene
- Rolvsøy Streetbasket, Rolvsøy IF og Lisleby FK

Skatekurs ved lokal ildsjel i Fredrikstad Rullebrettklubb

Budsjettpost Sosiale Nærmiljøtiltak: Innvilges med 45 000 kroner for perioden 2. termin 2024 - 1. termin 2025.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Alle barn i områdene har tilgang til deltakelse i organisert fritidsaktivitet.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.

Prosjektet arrangerer skateboardkurs for barn og unge i samarbeid med Fredrikstad Rullebrettklubb. Formålet er å samle barn og unge fra Fredrikstads levekårsutsatte områder for nye vennskap, lek, mestring og aktivitet. Kurset avholdes i skatehallen på Lisleby/Nøkleby, men flyttes utendørs til bo-områdene så fort været tillater det. Dagene kurset er i hallen er det kun åpent for kursdeltagere. Selve kurset er gratis, men alle deltagere meldes inn i Fredrikstad rullebrettklubb, og da automatisk Brettforbundet, noe som gir ungene gratis forsikring. Forsikringen koster 300 kroner og barna vil da kunne skate gratis i ett år etter endt kurs.

Bolig og Bostabilitet

Budsjettpost tjenesteutvikling: Tiltaket innvilges med 2 400 000 kroner for perioden 2024-2027.

Begrunnelse for tildelingen

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Et økt antall personer i målgruppen bor i gode boliger i godt bomiljø.
- Virkemidler på bolig og arbeidsområdet er samordnet.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.
- Familier med ustabile boforhold har oppnådd bostabilitet, og flyttetakten er redusert.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.

Stillingen er en utviklings- og koordineringsstilling og skal ikke erstatte ordinær drift i virksomhet Bolig. Utstrakt samarbeid med interne og eksterne samarbeidspartnere og informasjon, råd og veiledning om bruk av Husbankens virkemidler er sentralt. Tildelingen

skal styrke kommunens arbeid med bolig og bostabilitet knyttet til innbyggere som omfattes av områdesatsingen. I dette inngår å arbeide tett med aktuelle familier, og koordinere tverrgående samarbeid med andre virksomheter rundt familien. Stillingen kan fungere som prosjektleder, om hensiktsmessig.

Stillingen ble besatt i september 2024. Videreføres 2025-2027.

St. Croix Kulturhus – «Skjulet» og «Skatt av Skrot»

Budsjettpost Oppgraderinger av møteplasser: Tiltaket innvilges med 55 000 kroner som et engangsbeløp. Prosjektet er forsinket og midlene overføres til 2025.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.

St. Croix huset er en viktig nærmiljøarena for barn, unge og deres familier i sentrumsområdet, som omfattes av områdesatsingen. Støtten tildeles som et engangstilskudd for å gjøre i stand «skjulet» slik at det kan tas i bruk til gjenbruksverksteder og aktiviteter for barn og unge.



Zumba på Lisleby samfunnshus i regi av Aktive Fredrikstad

Aktive Fredrikstad – Fysisk aktivitet i områdene

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Innvilges med 75 000 kroner som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingen:

- Tildelingen støtter følgende mål i programmet:
- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.

Programmene Aktive Fredrikstad og Områdesatsing i Fredrikstad er begge forankret i kommuneplanens samfunnsdel og har flere krysningspunkter. Aktive Fredrikstad ivaretar i stor grad områdesatsingens mål om å bedre folkehelsen i områdene. Et tett samarbeid mellom programmene er derfor naturlig, og bidrar til bedre måloppnåelse ved at programmene utfyller hverandre. Aktive Fredrikstad tester ut ulike prosjekter, tiltak og satsinger for å få flere folk i aktivitet. Hovedformålet er en varig endring i befolkningens vaner. Aktivitetene som leveres treffer i stor grad barn, unge og deres foreldre i kommunens levekårsutsatte områder, og utviklingen av Nabolagshusene i områdesatsingen.

Norsk Musikksenter – Kor på Nøkleby skole

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Tiltaket er tildelt 50 000 kroner som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Alle barn i områdene har tilgang til deltakelse i organisert fritidsaktivitet.
- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.

Barna på Nøkleby skole får tilbud om å delta i gratis korundervisning i SFO-tiden. Nøkleby skole er nærskole for barna i Lisleby-området og skolen tilbyr gjennom tiltaket musikkrelatert aktivitet også for de barna som ikke har anledning til å delta i annen musikkundervisning. Et godt fritidstilbud i regi av og på skolen kan også ha en positiv effekt på læringsmiljøet og gi en følelse av mestring og samhold.

Bokstart Fredrikstad – Språkløft i utsatte områder

Budsjettpost Sosiale Nærmiljøtiltak: Tiltaket innvilges med 1 000 000 kroner for perioden 2024-2025.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.
- Alle barn i områdene har tilgang til deltakelse i organisert fritidsaktivitet.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Det er lagt til rette for barnehagetilbud som virker utjevnende.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.

Bokstart Fredrikstad er et samarbeid mellom Litteraturhuset Fredrikstad, Høgskolen i Østfold, Fredrikstad bibliotek, helsestasjonene, Fredrikstad kommune og Foreningen Les. Målet er å fremme høytlesing for de minste barna i alle de levekårsutsatte områdene, på ulike arenaer. Dette skaper leselyst og styrker ordforrådet når barna er helt små. Studier av barns språkutvikling viser at de første årene i et barns liv legger grunnlaget for lese- og skriveferdigheter, læringsevner, sosiale kompetanse og livsmuligheter. Bokstart er dermed med på å utjevne sosiale forskjeller.

Bokstart har i 2024 samarbeidet med barnehagene i områdene, og med brukere av samfunnshusene. Bokstart har også i løpet av året samarbeidet tett med Barnas Verdensdager (Kulturskolen) og vært sentrale i gjennomføringen av arrangementer i regi av områdesatsingen.

Kulturskolen i Fredrikstad – Barnas Verdensdager, Utvidet (BVD)

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Støtten er innvilget med 990 000 kroner for perioden 2024-2027.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Alle barn i områdene har tilgang til deltakelse i organisert fritidsaktivitet.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.

Barnas Verdensdag (utvidet) er en brobygger i arbeidet for økt mangfold og inkludering, ved å initiere kulturarrangementer for barn i de levekårsutsatte områdene. Tiltaket er utviklet i tverrfaglige samarbeid mellom permanente kulturvirksomheter, frivilligheten, private organisasjoner og offentlige instanser. Målsetningen med arrangementene er å skape sosiale møteplasser, både ved planlegging og gjennomføring, som fører til økt tilhørighet til nærmiljøet og åpner for deltakelse i ordinær aktivitet og kulturtilbud for barna.

Faste samarbeidspartnere er Frivilligsentralene og Home-start Familiekontakten. BVD-utvidet har i 2024 samarbeid med St.Croix-huset, Fritid i Fredrikstad, Bokstart og mange flere.

Ombygging av resepsjon for Nord Frivilligsentral på Lisleby Samfunnshus

Budsjettpost Oppgradering av møteplasser: Tiltaket er innvilget 37 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.

Tiltaket er nødvendig for å gjennomføre daglig drift av Frivillighetssentralen. Sentralen er ved dette grepet plassert i foajeen slik at innbyggerne lett kan komme i kontakt med sentralens driftsleder. Tiltaket er sentralt i utviklingen av et sosialt og økonomisk bærekraftig nabolagshus.

Utbedring av kjøkken på Lisleby Samfunnshus (Arbeidsinkludering og Kafedrift)

Budsjettpost Oppgraderinger av møteplasser: Tiltaket er innvilget 350 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.
- Arbeidsplassutvikling og sysselsetting har prioritet i kommunen.

Ombygging av kjøkkenet på Lisleby samfunnshus var nødvendig for å kunne få til mer utleie av store sal samt kafelignende drift i foajeen. Driftes i dag av Fontenehuset og Vilje Lisleby, og flere aktører skal inn på sikt og tilby innbyggere et sted å møtes daglig året rundt.

Brobygger'n – Juletrefest på Lisleby

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Tiltaket er innvilget 15 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, næmiljøparker og anlegg.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Barn i områdene har tilgang til deltakelse i organisert fritidsaktivitet.

Områdesatsingen anerkjenner Brobygger'n som en unik ressurs i lokalmiljøet på Lisleby. Arrangementet treffer målgruppen barn, unge og deres familier og mobiliserer lokale ressurser ved at lokale ungdommer hjelper til. I tillegg til å samarbeide med Nøkleby skole og Haugeåsen ungdomsskole, samarbeider tiltaket med Lions og med områdesatsingen.

Brobygger'n informerer også om andre tilbud på samfunnshuset, og gjør huset mer kjent for en yngre aldersgruppe. Arrangementet styrker lokalsamfunnet og bidrar til økt trivsel i området. Det gjør lokalsamfunnet mer inkluderende ved at flere innbyggere blir aktivt deltagende i nærmiljøet.

Digitale Infoskjerm på Lisleby Samfunnshus og produksjon og trykking av Lokalsamfunnsavisen «Lislebyposten»

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Tiltakene er tilsammen tildelt 45 200 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.

Aktørene på samfunnshuset har ønsket et system for informasjon om de ulike aktivitetene på huset, og om offentlige tjenester og tilbud. Infoskjermen inneholder relevant info om tiltak og aktiviteter og oppdateres gjennom et samarbeid med Fontenehuset. En tilsvarende infoskjerm er også montert på den lokale KIWI-butikken, for å informere enda flere innbyggere i lokalsamfunnet om aktivitetene på samfunnshuset.

«Lislebyposten» er et informasjonsskriv (avis) til innbyggerne om aktiviteter i området. Informasjonen utgis to ganger i året.

Musikkanlegg til Lisleby Samfunnshus

Budsjettpost Oppgraderinger av møteplasser: Tiltaket er innvilget med 57 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.

I samarbeid med Nord Frivilligsentral er det investert i et musikkanlegg til samfunnshuset. Anlegget legger til rette for festivaler og arrangementer for barn, unge og familier på samfunnshuset og ble første gang tatt i bruk under kulturfestivalen «Med hjerte for Lisleby».

Kulturfestivalen «Med hjerte for Lisleby»

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Tiltaket er innvilget med 180 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

- Tildelingen støtter følgende mål i programmet:
- Kulturarenaenes rolle som møteplass er styrket.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.

Kartlegging av nærmiljøkvaliteter og dialog med aktører og innbyggere på Lisleby har avdekket et behov for å skape et felles arrangement for, med og av nabolaget. Sammen med over 50 lokale organisasjoner og lag i området har områdesatsingen finansiert produksjonen av innhold og markedsføring og deltatt i koordineringen av gjennomføringen.



Barnas festdag på Sellebakk

Kulturfestivalen Barnas Festdag på Sellebakk

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Tiltaket medførte ingen økonomiske kostnader utover personalressurser.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.

Barnas Festdag på Sellebakk er et innbyggerdrevet årlig familiearrangement på torget utenfor samfunnshuset Det Hvite hus. Barnas Verdensdag og Bokstart, som begge er finansiert av områdesatsingen, har deltatt med koordinering av innhold og program og i gjennomføringen. Områdesatsingens ansatte har bidratt med gjennomføring og markedsføring.

Ombygging av Østsiden Bibliotek

Budsjettpost Oppgradering av møteplasser: Tiltaket er innvilget med 250 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.

Østsiden bibliotek på Sellebakk samarbeider med skoler, barnehager og Frivilligsentralen på Østsiden. Biblioteket bidrar til god oppvekst, et godt nærmiljø og tilgang til gode tjenester for innbyggerne. Filialen er en særlig viktig møteplass for barn og unge i området Sellebakk/Sorgenfri.

En del av barna i området kommer til biblioteket hver dag etter skoletid for å «henge» med venner, prate med en trygg voksen og kanskje få et enkelt måltid. Filialen har også ulike kreative aktiviteter som barna kan være med på. Bibliotekets lokaler var ikke tilpasset den store aktiviteten som nå er der, og andre brukergrupper ble til dels fortrengt deler av dagen på grunn av høyt støynivå.

For å legge bedre til rette er biblioteket tildelt midler til utbedring og ombygging, slik at barna nå tilbys et rom til ulike kreative aktiviteter (maker space). Rommet skjermes fra de åpne sonene hvor det er mer fri lek og «gaming». Det er også bygget en kjøkkenbenk, som gir mulighet til å servere enkel mat noen dager i uken.

Speil til dansing i Korstua i Det Hvite Hus på Sellebakk

Budsjettpost Oppgraderinger av møteplasser: Tiltaket er innvilget 17 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kulturarenaenes rolle som møteplass er styrket.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.

I samarbeid med Aktive Fredrikstad har områdesatsingen tilrettelagt for mer aktivitet for innbyggerne ved å bekoste installering av speil. Korstua brukes nå blant annet til gratis Zumba og danseundervisning i regi av Aktive Fredrikstad. Installering av speil i store sal på Lisleby samfunnshus har samme funksjon, og ble finansiert av områdesatsingen i 2023.

Installasjon av Industrioppvaskmaskin på kjøkken i Det Hvite Hus/Samfunnshuset på Sellebakk (gjenbruk)

Budsjettpost Oppgraderinger av møteplasser: Tiltaket innvilges med 19 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kulturarenaenes rolle som møteplass er styrket.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.

- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.

I samarbeid med foreningen Sellebakks venner er det avdekket behov for en bedre løsning for renhold ved arrangementer i Det Hvite Hus. En industrioppvaskmaskin er derfor gjenbrukt etter nedleggelse av kantiner i kommunen. Virksomhet Teknisk drift har sørget for å fremskaffe maskinen og områdesatsingen har dekket kostnaden med å få den installert. Dette bidrar til at større arrangementer og salg av mat kan foregå fra Korstua i Det Hvite Hus.

Piloten «Torsdagsklubben» for barn på Sellebakk

Sosialt nærmiljøtiltak: Uten andre kostnader enn personalressurs for koordinering (områdeutvikler).

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltaket støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.

Etter kartlegging av nærmiljøet på Sellebakk og på oppfordring fra lokale aktører, er det arrangert sosiale treff for barn og unge på ettermiddagen, en torsdag i måneden (januar – juni). Frivillige fra FAU Kjølberg skole, elever fra faget «Innsats for andre» ved Borge ungdomsskole, Kjølberg speidergruppe og Øst Frivilligsentral, gjennomførte tiltaket. Eventuell fortsettelse i 2025 er til vurdering.

Fysiske utbedringer og tilrettelegginger av Rebellhuset, Nabolagshus i Holmen Området

Budsjettpost Oppgraderinger av Nærmiljø: Tiltaket er innvilget med 10 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltaket støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Tiltaket tilgjengeliggjør sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og uteanlegg.
- Tiltaket etablerer nye og bevarer eksisterende grøntområder og friarealer.

Rebellhuset er områdesatsingens nabolagshus i Holmen-området. Huset brukes i økende grad av både innbyggere og kommunale virksomheter, og har bidratt til et positivt omdømmeløft for Trosvikstranda. Den økte aktiviteten og antallet aktører har skapt behov for en mindre ombygging for å øke kapasiteten med større møterom. Utgiftene dekkes hovedsakelig av den private eieren av huset, mens områdesatsingen dekker mindre utgifter som skjermer til møterommene.

Aktører på Rebellhuset

Blant aktørene som bruker huset finner vi:

- Fontenehuset
- Fredrikstadhjelpa
- Nav Fredrikstads tiltak Snuplassen
- Friskliv og Mestring ved musikkterapeuter og selvhjelpsgrupper
- Innbyggerinitiativ som Kafe` Bra Nok og @SignaturFamilien

Etablering, drift og utsmykning av Rebellhagen Kafé

Budsjettposter Sosiale nærmiljøtiltak og Oppgradering av møteplasser: Tiltaket er innvilget 6 800 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltakene støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, næmiljøparker og anlegg.
- Arbeidsplassutvikling og sysselsetting har prioritet i kommunen.

Rebellhuset er synlig og sentralt plassert i sentrum av Fredrikstad. Eiere er Stor Oslo Eiendom og Isegran Eiendom, som låner bort huset til kommunen uten vederlag. Områdeutvikler koordinerer bruken av huset og sørger for innovasjon og utvikling i samarbeid med beboere i området, frivillige og ideelle organisasjoner, privat næringsliv og kommunale virksomheter.

Behovet for en utendørs møteplass ble påvist gjennom kartlegging av nærmiljøkvaliteter og medvirkningsprosesser i lokalsamfunnet. Etableringen av hagen med utekjøkken i form av en container er finansiert av midler fra Sparebankstiftelsen. Kirkens Bymisjon står for matservering ved arrangementer og aktiviteter (f.eks. Rebellmarked og Barnas Verdensdag Rebell). En lokal innbygger har skapt veggkunst på Rebellhusets fasade, finansiert av områdesatsingen. Kunsten fungerer som en identitetsmarkør og har til hensikt å tiltrekke ungdom og unge voksne ved å gjøre nabolagshuset og Rebellhagen kafé mer attraktivt.

Kafeen driftes av ungdom i sommerjobb i regi av Kirkens Bymisjon og NAV Ung Fredrikstad. Hagen og kafeen har sommeren 2024 vært en arena for ungdom etter skoletid. Tiltaket videreføres og videreutvikles i samarbeid med delprogram Arbeid i 2025.



Juleverksted på Rebellhuset

Etablering og drift av sosiale aktiviteter, i og rundt Rebellhuset

Budsjettpost Sosiale nærmiljøaktiviteter: Tiltaket innvilges med 3 200 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltaket støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.

Rebellhuset fungerer som et samfunnshus for innbyggerne i sentrum, med vekt på området Holmen og Trosvik. Innbyggerne har samarbeidet med områdeutvikler om gjennomføring av flere arrangementer. Områdesatsingen har dekket mindre kostnader i forbindelse med aktivitetene, som inkluderer:

- Rebellmarked
- Yoga for barn
- Barnas Verdensdag utvidet (vår og jul)
- Arrangement på Kulturnatt 2024

Hovedbibliotekets satsing Leselyst/Sommerles, sentrum

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Innvilges med 50 000 kroner som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingen:

- Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Tiltaket bidrar til lesestimulering og sommeraktivitet for barn og unge i sentrumsområdet.

Installasjon av utegrill på Trosvik Torg (Lekeplass)

Budsjettpost Oppgraderinger av nærmiljø: Tiltaket innvilges med 30 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltaket støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Tiltaket tilgjengeliggjør sosiale møteplasser, lekeplasser, næmiljøparker og uteanlegg.
- Tiltaket etablerer nye og bevarer eksisterende grøntområder og friarealer.

Trosvik torg lekeplass er en viktig møteplass for barn og familier på Holmen. Utegrillen er samlende og en del av den fysiske oppgraderingen av nærmiljøet som legger til rette for sosial aktivitet. Tilskuddet ble tildelt senhøst 2024. Gjennomføringen er planlagt våren 2025.

Barneteater ved åpningen av Prætoriusgate Lekeplass på Holmen

Budsjettpost Sosiale Nærmiljøtiltak: Aktiviteten er tildelt 7 500 kroner som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltaket støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Tiltaket tilgjengeliggjør sosiale møteplasser, lekeplasser, næmiljøparker og uteanlegg.
- Tiltaket etablerer nye og bevarer eksisterende grøntområder og friarealer.

Lekeplassen er en viktig møteplass for barn og familier på Holmen, og en lenge etterspurt oppgradering i området. Markeringen av åpningen signaliserer at innbyggernes innspill verdsettes og gir området et løft med hensyn til omdømme. Barneteatret var for noen av barna deres første møte med denne typen kulturaktivitet.

*Styrket bemanning i barnehager

Tilskudd til økt pedagogtetthet i barnehagen i levekårsutsatte områder 2024-25.

Dette organiseres fra Barnehageetaten i kommunen og bruken av midler rapporteres til Utdanningsdirektoratet. Kommunen ved programstyret velger likevel å se tildelingen i

sammenheng med områdesatsingen, da midlene skal fordeles i barnehager i de levekårsutsatte områdene.

Regjeringen ved Utdanningsdirektoratet (Udir) vil styrke bemanningen i barnehager i levekårsutsatte områder i 14 kommuner. Målet er å utjevne sosiale forskjeller. Fredrikstad kommune fikk tildelt 14 498 082 kroner, som fordeles på barnehager i områdene:

- Område Holmen/Seut/sentrum (øst og vest)
- Nøkleby/Lisleby
- Selbak/Sorgenfri/Østsiden

Aktiviteter på Møteplassene

Sellebakk samfunnshus (Det Hvite Hus), Lisleby samfunnshus og Rebellhuset: Det er stor og variert aktivitet på samfunnshusene. To områdeutviklere ansatt høsten 2024, er sosiale «drivere» i lokalsamfunnene og samfunnshusene. De koordinerer også arbeidet frem mot mulig opprettelse av bærekraftige Nabolagshus.

Lisleby samfunnshus

Områdesatsing Fredrikstad

- ✓ Lokalsamfunnsmødre - "drop in"-opplæring i blant annet IT/digitale tjenester
- ✓ Foreldrekafe for tenåringsforesatte (Gamle Glemmen menighet, NAV og Home Start)
- ✓ Leksehjelp i samarbeid med Fredrikstad Nord Frivilligsentral og elever på Haugeåsen ungdomsskole på samfunnshuset
- ✓ Bokstart (Litteraturhuset og Fredrikstad bibliotek)
- ✓ Frivilligsentralen med språkgrupper, besøksvenn, aktivitetstilbud til personer med funksjonsnedsettelser
- ✓ Husråd med aktørene
- ✓ Aktivitetstirsdag på samfunnshuset
- ✓ Signalarrangementer (Barnas verdensdager og Med hjerte for Lisleby)
- ✓ Kjøkkenet på Lisleby samfunnshus er oppgradert til cafedrift
- ✓ Kafedrift hver tirsdag
- ✓ Minibibliotek er etablert
- ✓ NAV er tilstede med rådgivning
- ✓ Kursrekke hver torsdag (115 unike oppmøter hittil i prosjektet)
- ✓ Påkobling og koordinering av og mot diverse frivillige organisasjoner
- ✓ Matutleveringen på Lisleby



Sentrum - Rebellhuset

Områdesatsing Fredrikstad

- ✓ Snuplassen – NAV og Fontenehuset
- ✓ Rebellmarked og klesbyttemarked
- ✓ Testet mulighet for bursdager og lokale arrangementer
- ✓ Barnas verdensdager på Rebellhuset
- ✓ Omdømmebygging
- ✓ Faste brukere av Rebellhuset: Pride, NAV, Musikkterapi ung, Friskliv og mestring, Fredrikstadhjelpa, naboer, innbyggerinitiativ
- ✓ Samarbeid med Kirkens bymisjon om uteplassen og om aktiviteter som kafe` og Byhage
- ✓ Møter: lokale lag og velforeninger, LSU, off. aktører
- ✓ Bursdager for innbyggere, i samarbeid med Blå Kors



Sellebakk samfunnhus

Områdesatsing Fredrikstad

- ✓ Husråd for aktører og utvikling av samfunnshuset og korstua
- ✓ Aktiviteter i samarbeid med Aktive Fredrikstad og Frivilligsentral ØST
- ✓ Signalarrangement sammen med frivillige aktører
- ✓ Utvikle samarbeidet med Fritid ØST og en satsing mot ungdom.
- ✓ Innbyggerinitiativ, Bokstart og «Barnas festdag» (årlig)
- ✓ Aktiviteter i korstua, test av fritidsklubb.
- ✓ Tett samarbeid med Sellebakks venner
- ✓ Somalisk velferdsforening for Østfold
- ✓ «Nexus HUB» for unge – Kulturskolen
- ✓ Danseaktiviteter for ungdom



Skolene og nærmiljøet

Områdesatsing Fredrikstad

Todelt
- ✓ Aktiviteter
- ✓ Oppgradering av lokaler og uteområder

Tre utvalgte skoler
Tre barneskoler har fått midler til områdesatsing:
- ✓ Cicignon barne- og ungdomsskole – tverrfaglig pilot startet høsten 2024
- ✓ Kjølberg skole - lokale ressurser ved skolen planlegger aktiviteter som eksempelvis "Kompani Kjølberg" som skal bygge samhold
- ✓ Trara skole – startet januar 2025 etter ombygging av aktivitetsområde på skolen. Tilrettelegging for aktiviteter på skolen etter skoletid og midler til stilling som aktivitetsskaper
- ✓ Samarbeid med aktiv skole

Bokstart
- ✓ Lesestunder med barnehager på samfunnshusene
- ✓ Bokstart ved signalarrangementer
- ✓ Utdeling av bøker ved skoler, barnehager og helsestasjon
- ✓ Samarbeid med Glemmen VGS og elever som selv holder Bokstart og får erfaring



Områdesatsing Fredrikstad

Utgitt av Områdesatsing Fredrikstad

Fredrikstad kommune

Foto: Fredrikstad kommune

Formannskapets vedtak 12.03.2026:
Formannskapets innstilling:

1. Kommunedirektøren etablerer en refusjonsordning for 2026 for leietakere (ideelle og frivillige organisasjoner) i kommunale bygg.
2. Kompensasjonsordningen administreres av kommuneområde Teknisk for 2026 som en midlertidig løsning. Tidligere ramme på 1 million kroner som ble overført fra kommuneområde Teknisk til kommuneområde Samfunn og byutvikling tilbakeføres.
3. Kommunedirektøren legger frem en helhetlig gjennomgang av kommunens tilskuddsforvaltning, inkludert varig refusjonsordning for husleie/utleieordninger, i forbindelse med budsjettbehandlingen i 2026, med virkning fra 2027.

Formannskapets behandling:
Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/3501
Dokumentnr.: 5
Løpenr.: 284653/2025
Klassering: 223

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	18/26
Bystyret	19.03.2026	26/26

Husleiestøtte til ideelle og frivillige organisasjoner

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Kommunedirektøren etablerer en refusjonsordning for 2026 for leietakere (ideelle og frivillige organisasjoner) i kommunale bygg.
2. Kompensasjonsordningen administreres av kommuneområde Teknisk for 2026 som en midlertidig løsning. Tidligere ramme på 1 million kroner som ble overført fra kommuneområde Teknisk til kommuneområde Samfunn og byutvikling tilbakeføres.
3. Kommunedirektøren legger frem en helhetlig gjennomgang av kommunens tilskuddsforvaltning, inkludert varig refusjonsordning for husleie/utleieordninger, i forbindelse med budsjettbehandlingen i 2026, med virkning fra 2027.

Sammendrag

Kommunen har i budsjettet for 2026 avsatt 2,5 millioner kroner til kompensasjon for ideelle og frivillige leietakere i kommunale bygg for økt husleie som følge av innføring av kostnadsdekkende leiesatser. 1,5 millioner kroner ble disse midlene ble avsatt til Fontenehuset, mens det resterende er tiltenkt kompensasjon for leietakere innen frivillige lag og foreningsliv.

På bakgrunn av beregninger for støtteberettigede leietakere i kommunale bygg, foreslår kommunedirektøren en modell som sikrer likebehandling gjennom en felles kompensasjons-grad. Beregningene viser at 90 prosent kompensasjon av husleieøkningen gir kostnad på 733 258 kroner, mens 100 prosent kompensasjon gir 814 732 kroner. For å utnytte den avsatte rammen best mulig og samtidig beholde likebehandling foreslås kompensasjonsgrad på 100 prosent.

Det samlede forbruket påvirkes av når kommunen inngår leieavtaler med de ulike leietakerne.

Vedlegg

1 Prinsipper og retningslinjer for langtidsutleie og bruk av kommunale bygg og lokaler til eksterne aktører
2 Husleie støtteberettiget 100 prosent
3 Husleie støtteberettiget 90 prosent

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Bystyresak 208/25 - Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 for Fredrikstad kommune
Bystyresak 198/24 - Strategi for frivillighet

Bystyresak 62/24 - Oppfølging av nytt regelverk for utleie av kommunale bygg og lokaler

Saksopplysninger
Det er vedtatt å innføre kostnadsdekkende leiesatser for utleie av kommunale bygg og lokaler, noe som medfører økt husleie for enkelte ideelle og frivillige leietakere. I budsjett 2026 er det avsatt 2,5 millioner kroner hvorav 1 million er til formålet til formålet.

Kommunedirektøren legger til grunn at ordningen skal innrettes slik at likebehandling ivaretas, og at utmålingen er etterprøvbar og basert på samme beregningsgrunnlag for alle støtteberettigede leietakere.

Kommunedirektøren legger opp til at refusjonsordning og en total gjennomgang av hele tilskuddsforvaltningen skal være på plass med virkning fra 2027.

Relevante bestemmelser
Prinsipper og retningslinjer for langtidsutleie og bruk av kommunale bygg og lokaler til eksterne aktører.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ordningen bidrar til å opprettholde aktivitetstilbud og møteplasser i regi av lag, foreninger og ideelle aktører ved å dempe effekten av økte leiekostnader. Dette kan støtte deltakelse, inkludering og lokalsamfunnsutvikling.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Beregningene viser at 90 prosent kompensasjon gir en kostnad på om lag 733 258 kroner. Ved 100 prosent kompensasjon er beregnet kostnad om lag 814 000 kroner, det vil si så nær utnyttelse av den avsatte rammen på 1 million kroner det er mulig å komme. Det er samtidig usikkerhet knyttet til helårsvirkning i 2026.

   Dersom kommuneområde Teknisk inngår avtale for alle leietakerne med virkning fra og med 1. januar 2026, legger kommunedirektøren til grunn at 814 000 kroner av den avsatte millionen vil komme til anvendelse.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
   Stabile og forutsigbare rammevilkår for frivilligheten kan bidra til fortsatt aktivitet og tilbud i hele kommunen. Likebehandling gjennom en felles modell reduserer risikoen for uforutsigbarhet og ulik praksis mellom leietakere.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Saken har ikke direkte miljømessige konsekvenser. Eventuelle tiltak knyttet til energimåling og energieffektivisering kan vurderes i videre arbeid med utleieordninger og forvaltning av kommunale bygg.

Ansattes medbestemmelse
Ordningen vurderes ikke å ha direkte konsekvenser for ansatte eller ansettelsesforhold i kommunen.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken vurderes ikke å ha direkte konsekvenser for brukere, ansatte eller andre grupper som normalt skal høres i slike prosesser.

Vurdering
Kommunedirektøren vurderer at det er behov for en tydelig, etterprøvbar og lik modell for kompensasjon i 2026. Beregningene viser at kompensasjonsgrad på 100 prosent ikke vil

utnytte den avsatte rammen, og at faktisk forbruk i 2026 kan bli ytterligere lavere dersom virkningen ikke er helårlig.

Kommunedirektøren foreslår en kompensasjonsgrad på 100 prosent for 2026 som et budsjettmessig grep for å utnytte rammen best mulig, samtidig som likebehandling av leietakerne ivaretas gjennom en felles prosentvis utmåling.

Ordningen i 2026 ses som en overgangsløsning frem til en varig, helhetlig modell eventuelt behandles i budsjettbehandlingen i 2026, med virkning fra 2027.

Alternative løsninger
Kompensasjon settes til 90 prosent av økningen i husleie. Dette gir beregnet kostnad på om lag 733 260 kroner, og innebærer at deler av den avsatte rammen ikke benyttes fullt ut til kompensasjon til frivilligheten.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at det vedtas en refusjonsordning for 2026 med kompensasjonsgrad 100 prosent av beregnet økning i husleie for støtteberettigede ideelle og frivillige leietakere som leier lokaler av kommunen.

Forslaget gir så god utnyttelse av avsatt ramme som mulig, samtidig som det ivaretar likebehandling og legger til rette for at en varig og helhetlig ordning kan innføres fra 2027.

FREDRIKSTAD
KOMMUNE

PRINSIPPER OG RETNINGSLINJER FOR LANGTIDSUTLEIE OG BRUK AV KOMMUNALE BYGG OG LOKALER TIL EKSTERNE AKTØRER

Vedtatt av bystyret 09.02.2023

Innhold

Innhold 2
1. Innledning 3
1.1 Formål 3
1.2 Virkeområde 3
1.3 Definisjoner 3
1.4 Revidering 4
2. Generelle regler for utleie og bruk av kommunale bygg 4
2.1 Avtaler og frister 4
2.2 Prioritering og tildeling 5
2.3 Leietakers ansvar og plikter 5
2.4 Framleie 5
2.5 Leiepriser 5

1. Innledning

1.1 Formål

Disse prinsipper og retningslinjer har som formål å regulere, sette rammer for, og legge til rette for bruk og langtidsutleie av kommunale bygg og lokaler i Fredrikstad kommune til eksterne leietakere, der hvor kommunen ikke benytter arealene til egen virksomhet, ved å:

- Sikre tilgjengelighet til kommunale bygg og lokaler for kommunens innbyggere, ved å legge til rette for at eksterne aktører kan søke om leie der kommunen ikke benytter arealene til egen virksomhet.
- Sikre at bruken av kommunale bygg støtter opp under bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel; det skal være godt å leve, skape og møte framtiden i Fredrikstad.
- Sikre at utleie og bruk skjer etter gode forvaltningsmessige prinsipper, som likebehandling, forutsigbarhet og åpenhet.

Alle leietakere skal forholde seg til gjeldende retningslinjer og prinsipper beskrevet i dette dokumentet, i tillegg til de enkelte leieavtalene.

1.2 Virkeområde

Prinsipper og reglement gjelder langtidsutleie av kommunale bygg og lokaler til eksterne aktører. Utleieforholdene reguleres gjennom skriftlige leieavtaler. Retningslinjene gjelder for alle utleieobjektene som til enhver tid forvaltes av Fredrikstad kommune ved Seksjon for teknisk drift.

Fredrikstad kommune tilbyr sesongleie og sporadisk leie i kulturhus, administrasjonsbygg, idrettshaller, svømmehaller og klasserom/kulturarenaer/aktivitetssaler/svømmebasseng på skoler, via bookingsystemet BookUp. Leiekostnader og -vilkår for utleie via BookUp reguleres i det årlige egenbetalingsheftet vedtatt av bystyret, og omfattes ikke av dette regelverket.

Det er egne retningslinjer for utleie av kommunale utearealer, se xx (p.t. under arbeid).

Det er egne retningslinjer for kommunens egen bruk av kommunale bygg og arealer. Dette reguleres av interne retningslinjer eller avtaler, og er ikke en del av dette regelverket.

1.3 Definisjoner

Sporadisk utleie: Enkeltstående, kortvarige leieforhold av ett utleieobjekt.

Sesongleie: Fast, gjentakende leie av et fast lokale innenfor et definert tidsrom (eks. skoleåret 2023/2024).

Langtidsleie: Faste leieforhold av et spesifikt lokale over et definert tidsrom, regulert av en leieavtale.

Markedspris: Markedspris beregnes på bakgrunn av uavhengig takst, eller ved sammenligning med tilsvarende utleieobjekter.

Kostnadsdekkende leie: Leiekostnadene skal dekke kommunens kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold i de aktuelle byggene (FDV-kostnader). Beregningen gjøres på bakgrunn av kostnader til tilstandsbasert vedlikehold, renhold, vaktmestertjenester, energibruk etc.

Kommersiell aktør: En aktør som opererer i et marked for å skape fortjeneste. Kan være en offentlig eid bedrift som opererer i det private markedet, eller en privateid bedrift som tilbyr tjenester til det offentlige.

Ideell aktør: Kan være organisert som en stiftelse eller en forening som ikke har økonomisk formål. Et eventuelt overskudd skal utelukkende benyttes til å avhjelpe sosiale behov i samfunnet eller bestemte utsatte grupper. Også aksjeselskaper kan være en ideell organisasjon dersom formålet er å dekke sosiale behov og selskapet drives uten økonomisk motiv.

Frivillig organisasjon: En sammenslutning av personer eller virksomheter som driver virksomhet på ikke-fortjenestebasert og ikke-offentlig basis. En vesentlig del av driften baseres på medlemskontingenter, gaver, innsamlede midler og/eller frivillig arbeidsinnsats. Kan være for eksempel en forening (lag, forbund, nettverk eller en paraplyorganisasjon) med medlemmer og demokratisk oppbygging, eller en stiftelse eller ideelt aksjeselskap som ikke deler ut midler, eller som bare foretar utdelinger til frivillig virksomhet, jf. definisjonen i frivillighetsregisterloven §§ 3 og 4.

1.4 Revidering

Prinsipielle endringer behandles politisk.

Kommunedirektøren gis fullmakt til å foreta mindre revideringer av retningslinjene.

2. Generelle regler for utleie og bruk av kommunale bygg

2.1 Avtaler og frister

Leie og bruk av kommunale bygg skal kun skje gjennom skriftlig avtale. Enkeltpersoner, selskaper, foreninger, lag og liknende kan søke om å leie kommunale bygg.

Leietaker har selv ansvar for å hente inn og overholde frister knyttet til nødvendige tillatelser, bevillinger og godkjenninger for leieforholdet.

Følgende regler gjelder for behandling av søknader om leie av kommunale bygg og lokaler:

- Alle nye og reforhandlede avtaler skal ta utgangspunkt i dette regelverket, og faste avtalemaler skal benyttes.
- Alle leieavtaler skal være skriftlige, med beskrivelse av parter, leiesum, varighet, omfang, fordeling av kostnader og andre vilkår/betingelser. Leieavtalen skal inneholde informasjon om tjenester som vaktmestertjenester, service, renhold, vedlikehold etc.
- Alle leieavtaler skal ha gjensidig oppsigelsestid. Avtalene kan heves med umiddelbar virkning, ved vesentlige brudd på retningslinjer/vilkår.
- Avtalene kan endres og sies opp på bakgrunn av politiske eller administrative beslutninger knyttet til det enkelte avtaleforholdet eller utleieobjektet.

2.2 Prioritering og tildeling

Kommunale bygg og lokaler kan leies ut dersom kommunen selv ikke har behov for arealene. Der det er ledig kapasitet i kommunale bygg/lokaler, og det er noen/flere som ønsker å benytte disse, tas det utgangspunkt i følgende prioriterte rekkefølge ved tildeling:

1. Kommunal virksomhet.
2. Organisasjoner/lag/foreninger hjemmehørende i Fredrikstad kommune, som støtter oppunder definerte mål/strategier/planer i kommuneplanens samfunnsdel eller innenfor de fire kommuneområdene.
3. Tilsvarende organisasjoner/lag/foreninger lokalisert utenfor Fredrikstad kommunes geografiske grenser, når tilbudet er rettet mot Fredrikstad kommunes innbyggere.
4. Kommersielle og private aktører.

Bygget/arealene som ønskes leid må være egnet for den ønskede bruken, og det må være samsvar mellom ønsket bruk og eksisterende godkjenninger/tillatelser for bygget.

Ved behov for bruksendring eller lignende, er søknader og kostnader tilknyttet dette leietakers ansvar.

Det er Seksjon for teknisk drift som vurderer byggets egnethet opp mot ønsket bruk.

2.3 Leietakers ansvar og plikter

Bygget/arealene skal kun benyttes til det formålet det er søkt om, og leietaker kan kun benytte arealene det er søkt om.

Betingelser og vilkår, samt reglement for det enkelte utleieobjektet, er tilgjengelig på kommunens nettsider. Dokumentene deles også i forbindelse med inngåelse av leieavtale.

Leietaker har selv ansvar for å hente inn nødvendige tillatelser og bevillinger/godkjenninger knyttet til leieforholdet. Alle brukere er forpliktet til å overholde gjeldende sikkerhets- og ordensregler for leieobjektet. Leietaker skal sørge for at informasjonen er kjent for alle som er involvert i leieforholdet.

Utleier er ikke økonomisk ansvarlig for ulykker eller skader på personer, med mindre skadeårsaken utvilsomt skyldes feil eller mangler ved lokaler, anlegg eller tilgjengelig utstyr. Utleier er ikke økonomisk ansvarlig for tyveri eller skader på utstyr, personlige eiendeler og verdisaker som leietaker har med seg.

Leietaker er erstatningspliktig dersom utleiers eiendom eller utstyr blir skadet på grunn av mislighold eller brudd på leieavtalen. Ved vesentlige brudd kan leietaker utestenges og nektes videre leie.

2.4 Framleie

Framleie (at leietaker gir andre tilgang til arealet de leier) eller videre utleie er ikke tillatt, uten skriftlig samtykke fra utleier.

2.5 Leiepriser

1. Leiekostnadene ved utleie av kommunale bygg og lokaler skal *minimum* være kostnadsdekkende.
2. Utleie til kommersielle aktører skal reguleres av markedspris.

3. Ved utleie til ideelle organisasjoner (etter definisjonen i dette dokumentet) skal kommunen minimum benytte kostnadsdekkende leie.
4. Ved utleie til andre organisasjoner/lag/foreninger i regi av frivillighet eller arbeid for barn/unge og/eller andre prioriterte områder i kommunens planer og strategier, skal kommunen minimum benytte kostnadsdekkende leie.
5. Subsidiert, redusert eller gratis leie utover markedsleie eller kostnadsdekkende husleie skal ikke tilbys. Eventuelle unntak skal skje på bakgrunn av politiske vedtak eller administrative beslutninger.
6. I særskilte tilfeller hvor det handler om bygg som skal avhendes, eller ikke kan benyttes av kommunen selv, *kan* det gjøres andre avtaler. Dette skal kun skje unntaksvis og etter særskilt avtale (eks. politisk vedtak i teknisk utvalg/formannskapet//bystyret).

Organisasjoner/lag/foreninger og ideelle aktører kan søke støtte og driftstilskudd til for eksempel husleie fra ulike tilskuddsordninger. Søk etter “tilskuddsordninger” på kommunens nettsider.

Husleie støtteberettigede kommunale leietakere 2026- lag og foreninger

Bygg/Adresse	Leieobjekt	Areal	Leietaker	Leie 2025	Kostnads-dekkende leie 2026	100% kompen-sasjon/tilskudd for økt leie	Leie for 2026 ved 100% kompen-sasjon
Borgarveien 1 Aktivitetshuset	Kontor	445	Aktivitetsklubben	-	104 575	104 575	-
Borgarveien 6 B Ekkohuset	Kontor	473	Ekko koret	-	60 161	60 161	-
Borgarveien 6A Nalladbygget	Særskilt	533	Bryteklubben Atlas	14 117	115 673	101 556	14 117
Kinogata 7 - Korstua	Samfunnshus	193	Sellebaksvenner	-	50 180	50 180	-
Kjøkøy Fort	Særskilt	33+207	Kråkerøy Jeger og fiskeforening	-	9 500	9 500	-
Ferjestedsveien 5 a	Samfunnshus	284	Fredrikstad kunstforening	23 627	66 740	43 113	23 627
Ferjestedsveien 5 b	Samfunnshus	958	Østfold Kunstsenter	79 381	249 080	169 699	79 381
Lisleby Samfunnshus-	Samfunnshus	280	Lisleby Musikkorps	7 000	16 423	9 423	7 000
Lisleby Samfunnshus-	Lager	3	Brobyggern fritid	-	900	900	-
Ringverven, Vaterlandvei 1	Lager	400	Motorgruppa Tøffe	-	20 000	20 000	-
Solheim, Rolvsøyveien 356	Samfunnshus	260	Hauge musikkorps	-	67 600	67 600	-
Ambjørnrød skole, lager	Kontor	70	Fredrikstad Janitsjarskole	-	16 450	16 450	-
Borgehallen	Idrettshall	117	Fredrikstad bokseklubb	20 760	33 930	13 170	20 760
Borgehallen	Idrettshall	25	St. Croix Innebandyklubb	-	9 090	9 090	-
Rolvsøyhallen	Idrettshall	85,5+770	Fredrikstad Miniatyrskytterlag	25 740	126 435	100 695	25 740
Gressvik tilfluktsrom	Lager	242,5	Fredrikstad Pistolklubb	25 400	32 010	6 610	25 400
Gressvik tilfluktsrom	Lager	242,5	Lenja Atletklubb	-	32 010	32 010	-
Sum				196 025	1 010 757	814 732	196 025

Kostnadsdekkende leiesatser 2026	
Bygningskategori	Kostnad i Kr pr kvm
Idrettshall	290
Kontor	235
Lager	132
Samfunnshus	260

Husleie støtteberettigede kommunale leietakere 2026- lag og foreninger

Bygg/Adresse	Leieobjekt	Areal	Leietaker	Leie 2025	Kostnads-dekkende leie 2026	90% kompen-sasjon/til-skudd for økt leie	Leie for 2026 ved 90% kompen-sasjon
Borgarveien 1 Aktivitetshuset	Kontor	445	Aktivitetsklubben	-	104 575	94 118	10 458
Borgarveien 6 B Ekkohuset	Kontor	473	Ekko koret	-	60 161	54 145	6 016
Borgarveien 6A Nalladbygget	Særskilt	533	Bryteklubben Atlas	14 117	115 673	91 400	24 273
Kinogata 7 - Korstua	Samfunnshus	193	Sellebaksvenner	-	50 180	45 162	5 018
Kjøkøy Fort	Særskilt	33+207	Kråkerøy Jeger og fiskeforening	-	9 500	8 550	950
Ferjestedsveien 5 a	Samfunnshus	284	Fredrikstad kunstforening	23 627	66 740	38 802	27 938
Ferjestedsveien 5 b	Samfunnshus	958	Østfold Kunstsenter	79 381	249 080	152 729	96 351
Lisleby Samfunnshus-	Samfunnshus	280	Lisleby Musikkorps	7 000	16 423	8 481	7 942
Lisleby Samfunnshus-	Lager	3	Brobyggern fritid	-	900	810	90
Ringverven, Vaterlandvei 1	Lager	400	Motorgruppa Tøffe	-	20 000	18 000	2 000
Solheim, Rolvsøyveien 356	Samfunnshus	260	Hauge musikkorps	-	67 600	60 840	6 760
Ambjørnrød skole, lager	Kontor	70	Fredrikstad Janitsjarskole	-	16 450	14 805	1 645
Borgehallen	Idrettshall	117	Fredrikstad bokseklubb	20 760	33 930	11 853	22 077
Borgehallen	Idrettshall	25	St. Croix Innebandyklubb	-	9 090	8 181	909
Rolvsøyhallen	Idrettshall	85,5+770	Fredrikstad Miniatyrskytterlag	25 740	126 435	90 626	35 810
Gressvik tilfluktsrom	Lager	242,5	Fredrikstad Pistolklubb	25 400	32 010	5 949	26 061
Gressvik tilfluktsrom	Lager	242,5	Lenja Atletklubb	-	32 010	28 809	3 201
Sum				196 025	1 010 757	733 259	277 498

Kostnadsdekkende leiesatser 2026	
Bygningskategori	Kostnad i Kr pr kvm
Idrettshall	290
Kontor	235
Lager	132
Samfunnshus	260

Formannskapets vedtak 12.03.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Kommunedirektøren anbefaler å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid med Hvaler kommune.

Formannskapets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2019/22512
Dokumentnr.: 188
Løpenr.: 318196/2025
Klassering: K40

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	21/26
Bystyret	19.03.2026	27/26

Samarbeidsavtale om administrativt vertskommunesamarbeid om utøvelse av fallvilt og ettersøk for Hvaler kommune

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Kommunedirektøren anbefaler å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid med Hvaler kommune.

Sammendrag
Hvaler kommune har siden juli 2024 benyttet Fredrikstad kommunes fallvilt- og ettersøksgruppe gjennom en midlertidig avtale da de ikke lenger klarte å drifte en døgnkontinuerlig og faglig forsvarlig viltvakt selv.

Den midlertidige ordningen har fungert godt, og erfaringene viser stabile tjenester og profesjonell håndtering fra Fredrikstad sitt etablerte fagmiljø. Hvaler kommune har derfor vedtatt at samarbeidet bør gjøres permanent.

Fallvilt- og ettersøksarbeid er en lovpålagt kommunal oppgave som krever godkjent kompetanse, ettersøkshund og kontinuerlig beredskap. Hvaler har vurdert å gjenoppbygge lokal ordning, men funnet dette lite realistisk på grunn av kostnader, rekrutteringsutfordringer og behovet for forutsigbar beredskap. Fredrikstad kommune har allerede tilstrekkelig kapasitet, også for oppdrag i Hvaler kommune.

I forslag til avtale vil Hvaler kommune dekke faste kostnader på 129 840 kroner, i tillegg til variable kostnader som timesgodtgjørelse, kjøring og parkering for oppdrag på Hvaler. Den foreslåtte avtalen etter kommuneloven § 20-2 innebærer at Hvaler kommune beholder forvaltningsansvaret, mens Fredrikstad kommune utfører operative oppgaver som blant annet ettersøk, avliving, vurdering på skadested og rapportering. Kostnader følger dagens modell med faste og variable satser, og avtalen har seks måneders gjensidig oppsigelsesfrist.

Eksisterende midlertidig avtale opphører når en ny avtale er vedtatt.

Vedlegg
1 Forslag til avtale mellom Fredrikstad kommune og Hvaler kommune om håndtering av fallvilt og ettersøk
2 Instruks for ettersøksordningen rullering 2022_oppdatert desember 2023

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen.

Saksopplysninger
Hvaler kommune har siden 01.07.2024 benyttet fallvilt- og ettersøksgruppa (viltvakta) i Fredrikstad kommune gjennom en midlertidig avtale som gjelder frem til 01.07.2026. Avtalen kom i stand etter at Hvaler kommune erfarte betydelige utfordringer med å opprettholde en døgnkontinuerlig og faglig forsvarlig viltvaktordning i egen regi. Både kapasitet, kompetanse og organisering viste seg vanskelig å sikre gjennom lokale ressurser. Erfaringene fra samarbeidet så langt viser at Fredrikstad kommunes etablerte fagmiljø har levert stabile tjenester med god responstid og profesjonell gjennomføring. På bakgrunn av dette har Hvaler kommune anmodet om at det etableres et permanent administrativt vertskommunesamarbeid. Dette ble vedtatt i kommunestyret i Hvaler kommune 13.11.2025.

Fallvilt- og ettersøksarbeidet er en lovpålagt kommunal oppgave forankret i viltloven og i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 27 og 29. Enhver som kommer over skadet hjortevilt, for eksempel i forbindelse med påkjørsel, uavhengig om det er en selv eller andre som har kjørt på dyret, har en plikt etter dyrevelferdsloven § 4 til å melde fra til politiet, eventuelt til viltvakta som vil varsle politiet. Oppgavene innebærer håndtering av skadet eller påkjørt vilt, gjennomføring av ettersøk, avliving der dette er nødvendig, samt registrering og rapportering av fallvilt. Arbeidet krever godkjent kompetanse, tilgang på ettersøkshund, nødvendig utstyr og en vaktordning med døgnkontinuerlig tilgjengelighet.

Hvaler kommune behandlet spørsmålet om en permanent løsning politisk i februar 2025 og uttrykte da et tydelig ønske om å videreføre ordningen på varig basis. For at en slik avtale skal tre i kraft, kreves tilsvarende vedtak i Fredrikstad kommune som vertskommune.

Fredrikstad kommune har et velfungerende fagmiljø på området, med åtte personer i vaktordning, inkludert mannskap som kjenner Hvaler godt. Gruppen disponerer båt for oppdrag i øyområder uten fastlandsforbindelse. Erfaringene fra de midlertidige avtalene viser at Fredrikstad har levert tjenester med god kvalitet og høy grad av profesjonalitet, og at ordningen bidrar til forbedret dyrevelferd og tryggere håndtering av fallvilt i begge kommuner. Innlemmelsen av Hvaler har ikke medført behov for å øke bemanningen i Fredrikstad.

Det foreslåtte vertskommunesamarbeidet bygger på kommuneloven § 20-2, som åpner for at én kommune kan utføre administrative oppgaver på vegne av en annen innenfor klart avgrensede rammer. Et samarbeid etter denne modellen innebærer at Fredrikstad kommune utfører de operative oppgavene, mens Hvaler beholder det overordnede forvaltningsansvaret.

Den økonomiske rammen for avtalen følger i hovedsak prinsippene i dagens ordning. I forslag til avtale kompenserer Hvaler kommune Fredrikstad kommune med 129 840 kroner i faste utgifter, som blant annet dekker vaktgodtgjørelse, arbeidsgiveravgift, klær, utstyr og administrasjon. I tillegg dekker Hvaler kommune variable kostnader som timesgodtgjørelse samt utgifter til kjøring og parkering i forbindelse med oppdrag utført på Hvaler.

Hvaler kommune stiller sin frysecontainer på Sandbakken til rådighet for ordningen, eventuelt betaler 20 % av Fredrikstad kommunes utgifter til frysecontainer i Gatedalen. Avtalen legger opp til at personer bosatt i Hvaler kan vurderes på lik linje med andre kvalifiserte søkere når det oppstår behov for rekruttering til viltvaktordningen i Fredrikstad kommune. Avtalen vil ha en gjensidig oppsigelsesfrist på seks måneder, noe som gir fleksibilitet for begge parter dersom behov eller rammebetingelser endrer seg. Den midlertidige avtalen mellom kommunene vil opphøre fra det tidspunkt bystyret fatter vedtak om å inngå ny permanent avtale.

Relevante bestemmelser
Kommuneloven §§ 20-1 og 20-2
Forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 27 og 29

Lov om dyrevelferd § 4

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke relevant

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Samlet kompensasjon til Fredrikstad kommune for å utføre oppgavene i avtalen er satt til kr 129 840 ved avtaleinngåelsen. I tillegg dekker Hvaler kommune variable utgifter ved utrykninger og eventuelt utgifter til frysecontainer i Gatedalen. Den økonomiske kompensasjonen økes med konsumprisindeksen hvert år, fra og med 2027. Ved å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid med Hvaler kommune vil Fredrikstad kommune redusere sine totale kostnader ettersom enkelte faste utgifter knyttet til viltvakttjenesten kan fordeles mellom kommunene.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Et samarbeid vil kunne sikre god dyrevelferd i Hvaler kommune gjennom en faglig sterk viltvakt.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke vurdert

Vurdering
Etablering av et permanent samarbeid med Hvaler kommune forventes å gi økt stabilitet og faglig robusthet i ettersøksgruppa, ved at de vil få flere oppdrag. Hvaler kommune sikres en beredskap som det ellers ville vært krevende å opprettholde. Ved å dele faste kostnader med Hvaler kommune vil samarbeidet også være økonomisk gunstig for Fredrikstad kommune.

Alternative løsninger
Det administrative vertskapskommunesamarbeidet med Hvaler inngås ikke.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid med Hvaler kommune.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2019/22512
Dokumentnr.:	168
Løpenr.:	268357/2024
Klassering:	K40
Gradering:	

Forslag til avtale mellom Fredrikstad kommune og Hvaler kommune om håndtering av fallvilt og ettersøk

Fredrikstad kommune vil etter delegert myndighet fra Hvaler kommune, etter kommuneloven §§ 20-1 og 20-2, påta seg arbeidsoppgaver innenfor offentlig ettersøk av skadet vilt og håndtering av fallvilt. Den praktiske håndteringen av fallvilt og ettersøk gjennomføres av Fredrikstad kommunes viltvakt. Avtalen består av en hovedavtale med vedlegg. Hovedavtalen består av delegering av myndighet, ansvarsfordeling og de økonomiske bestemmelsene. I vedleggene gjengis instruksene for gjennomføring mer konkret.

1. **Lover og forskrifter**
   Primært skal viltvakta ivareta kommunens oppgaver etter naturmangfoldloven, viltloven, viltforskriften, hjorteviltforskriften og forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 27 og 29, men også vurderinger etter dyrevelferdsloven §§ 3 og 4 vil være aktuelle.

2. **Fredrikstad kommunes ansvar og bidrag**
   Fredrikstad kommunes viltvakt tar oppdrag i Hvaler kommune. Virksomhet Miljø og landbruk i Fredrikstad kommune har det administrative ansvaret og overordnet ansvar for oppdragene til viltvakta i Fredrikstad og på Hvaler kommuner.

   Ettersøksjegerne i viltvakta har tilkallingsvakt en periode om gangen. De kan bytte vakter og deler av vaktene seg imellom. Vaktbytte utføres etter avtale med den som går av vakt. I vaktuken skal de ha døgnkontinuerlig telefonvakt og være tilgjengelig for oppdrag fra politi, oppdragsgiver og publikum. Viltvakta kontaktes på vakttelefonnummer 69 01 25 45. Det kan kun engasjeres og benyttes personer som har inngått oppdragsavtale med Fredrikstad kommune. Det er ikke anledning til å ha med andre personer på oppdrag. Det er Fredrikstad kommunes instrukser, prosedyrer, arbeidsavtaler og arbeidsreglement som er gjeldende ved planlegging og utførelse av oppdrag. Se vedleggene om instrukser for flere detaljer.

   Administrasjon av ordningen inkluderer rekruttering av nye ettersøksjegere, fakturering, møtevirksomhet, bestilling av kurs, klær og utstyr, organisering, søknad og gjennomføring av arbeidsvarsling, revidering av instrukser og håndtering av media o.l.

   Ved behov for rekruttering av ettersøksjegere for oppdrag på Hvaler, skal innbyggere bosatt på Hvaler gis mulighet til å kunne inngå i ordningen etter ordinær søknad og vurdering av kvalifikasjoner.

3. **Hvaler kommunes ansvar og bidrag**
   Hvaler kommune har til enhver tid ansvar for å veilede og gi informasjon om generelle viltfaglige spørsmål, herunder veiledning rundt håndtering av friske dyr. Hvaler kommune plikter å videreformidle informasjon gjennom sine kanaler om hva som er viltvaktas rolle og ansvar ved behov.

4. **Økonomisk kompensasjon til Fredrikstad kommune**
   Som oppgjør for de oppgaver Hvaler kommune overfører til Fredrikstad kommune i denne avtalen, betaler Hvaler kommune følgende utgifter:

Kostnad	**Satser**
Variable kostnader for oppdrag på Hvaler	
Timesgodtgjørelse Kl. 06.00-17.00: Kl. 17.00-20.00 hverdager, 0600-2200 i helg: Kl. 22.00-06.00 alle dager:	 254,06 kr 381,09 kr 508,12 kr
Kilometergodtgjørelse Parkeringsutgifter Bompasseringer	5,30 kr Variabelt – kvittering fremvises Variabelt
Bruk av tilhenger, båt, ATV, e.l.:	500,00 kr
Ammunisjon og annet engangsutstyr brukt på oppdraget	Variabelt – kvittering fremvises
Faste kostnader	
Vaktgodtgjørelse	52 uker *1545,00 kr = 80 340,00 kr
Arbeidsgiveravgift	17 000,00 kr
Kurs	2 500,00 kr
Telefonløsning	2 500,00 kr
Klær og utstyr	2 500,00 kr
Forsikringer	2 000,00 kr
Administrasjon (fakturering, møter, rekruttering, organisering)	22 000,00 kr
Sum faste kostnader	**129 840,00 kr**

   Den økonomiske kompensasjonen justeres etter konsumprisindeksen 1. januar hvert år. Kjøregodtgjørelse justeres i henhold til statens satser. Ved endringer i oppgaver eller organisering vil pris fastsettes, eventuelt forhandles, på nytt.

   Det forutsettes at Hvaler kommune stiller frysecontainer på Sandbakken til disposisjon for levering av dødt vilt døgnkontinuerlig. Ved manglende disposisjon, bekoster Hvaler kommune 20 % av Fredrikstad kommunes kostnader til frysecontainer i Gatedalen miljøanlegg. 20 % tilsvarer per 01.02.2026 10 100 kroner.

   Viltvakta fører egne timelister for oppdrag i Hvaler kommune. Timelistene legges ved som dokumentasjon for oppdrag ved fakturering. Fakturering skjer to ganger årlig, med forfallsdato 20. mai og 20. november.

5. **Oppsigelse**
   Avtalen har en gjensidig oppsigelsesfrist på 6 måneder. Dersom avtalen avvikles midt i året betales det for medgått tid.

6. **Ikrafttreden**
   Avtalen trer i kraft dd.mm.åååå. Denne avtalen erstatter den midlertidige avtalen av 01.07.2024.

Dato: 31.10.2024åå

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

…… ……

Hvaler kommune Fredrikstad kommune

FREDRIKSTAD KOMMUNE



INSTRUKS FOR ETTERSØKSORDNINGEN FOR FALLVILT I FREDRIKSTAD KOMMUNE

INNHOLD

1. FORMÅL 3

2. ORGANISERING 4

3. OPPDRAG 6

4. OFFENTLIG ETTERSØK 11

5. OFFENTLIG OVERTAKELSE AV JAKTETTERSØK 14

6. HÅNDTERING AV DØDT HJORTEVILT 15

7. OVERVÅKING OG PROSJEKTER 18

8. KONTAKTINFO 19

1. FORMÅL

Formålet med denne instruksen er å kunne tilby en profesjonell og effektiv ivaretakelse av kommunenes oppgaver knyttet til fallvilt og dyrevelferd.

Primært skal ettersøkspersonellet ivareta kommunens oppgaver etter viltloven, viltforskriften, hjorteviltforskriften og forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § § 27 og 29, men også vurderinger etter dyrevelferdsloven § § 3 og 4 vil være aktuelle.

Bekjempelse av fremmede arter(vilt) og skadefelling etter kommunalt vedtak kan også inngå i ettersøkspersonellets oppgaver. Særlig er dette aktuelt for vedtak fattet etter naturmangfoldloven § 18 3. ledd.

2. ORGANISERING

Ettersøkspersonellet tar oppdrag fra kommunen. De har tilkallingsvakt en periode om gangen som fordeles på de oppdragstakerne som er ansatt som ettersøkspersonell. Ettersøkspersonellet kan bytte vakter og deler av vaktene seg imellom. Vaktbytte utføres etter avtale med den som går av vakt. Den som har vakt skal ta kontakt i god tid før og avtale bytte med pågående vakt. I vaktuken skal oppdragstaker ha døgnkontinuerlig telefonvakt og være tilgjengelig for oppdrag fra politi, oppdragsgiver og publikum. Det kan kun engasjeres og benyttes personer med oppdragskontrakt med kommunen. Det er ikke anledning til å ha med andre personer på oppdrag.

Arbeidsbeskrivelse	**Rutine**
Arbeidsoppgaver	Ettersøkspersonellet skal være tilgjengelig for utrykning på sykt eller skadet vilt, primært hjortevilt, og på hjortevilt som utgjør en sikkerhetsrisiko på offentlig sted. Arbeidsoppgaven er å finne, og avlive, eller friskmelde dyret på best mulig måte for å ivareta egen og andres sikkerhet samt dyrevelferden. Nærmere situasjonsbeskrivelser se *kapittel 3-5.*
Krav	Ettersøkspersonellet skal være offentlig godkjent ettersøksekvipasjer, jf. forskrift om jakt, felling og fangst. Det stilles krav om jegerprøve og årlig storviltprøve (på storviltarter) for alle som på oppdrag for kommunen skal felle sykt eller skadet vilt. All ettersøkspersonell skal ha arbeidsvarlingskurs. På oppdrag fra kommunene er også ettersøkspersonellet underlagt taushetsplikt jf. forvaltningsloven § 13.
Utrykningstid	Ordningen skal ha som mål å ha utrykningstid på under 30 minutter, for de tilfeller der det er hast. Det er derfor viktig at ettersøkspersonellet har god lokalkunnskap og fortrinnsvis er bosatt i kommunen.
Oppdragsområde	Utrykning skal kun skje innenfor Fredrikstad kommune. Dersom oppdraget er i en annen kommune skal ettersøkspersonell i denne kommunen tilkalles. Ved ettersøk som beveger seg fra en kommune over i en annen gjelder vanlig viltlovgivning. Ved slike søk skal ettersøkspersonell i vedkommende kommune varsles straks, deretter bli enig om ansvarsfordeling.
Fullmakter	Ettersøkspersonellet gis fullmakt til å benytte kunstig lys og andre nødvendige hjelpemidler i offentlig ettersøk (jf. forskrift om jakt,

	felling og fangst § 29), hvor dette er nødvendig for å sikre rask og effektiv avlivning av dyrevelferdshensyn (jf. dyrevelferdsloven § § 3 og 4). Videre gis de fullmakt til å bruke løs hund også i båndtvangstid (jf. hundeloven § 9, bokstav d).
Rapportering	Ettersøkspersonellet skal levere timelister til viltansvarlig i Miljø og landbruk innen den 18. hver måned
Utstyr	Ettersøkspersonellet vil benytte noe utstyr i kommunal eie. Det er viktig at det blir gitt beskjed til kommunens viltansvarlige dersom det er noen mangler eller defekter på kommunens utstyr, slik at dette kan forbedres. Ettersøkspersonellet blir utstyrt med synlighetstøy (kl.3), teltskilt merket med viltsøk/viltulykke, gulblink til bil, lommelykt + batterier og utstyr til prøvetaking av CWD. Dersom kommunen betaler for annet utstyr som viltvakta trenger eller ønsker, er dette å regne som kommunens eiendom. Utstyret tilfaller kommunen når arbeidsforholdet avsluttes.
Lønn og godtgjøring	Godtgjøring gis i henhold til timelister. I tillegg utbetales en godtgjørelse for telefonvakt hver uke til den som har vært på vakt. Godtgjørelse for utlegg, kurs osv. utbetales etter dokumentert regning.
Rapportering	Oppdrag som gjelder hjortevilt, grevling, rev, bever, oter, havørn, kongeørn, hønsehauk, mårhund og villsvin skal ved første mulighet rapporteres på fallviltskjema på www.hjorteviltregisteret.no eller via fallviltapp. Ettersøkspersonell vil gis tilgang til fallviltregisteret og har rapporteringsansvar for alle oppdrag man har deltatt i. Rapportering ved bruk av skiltplan skal gjøres på fastsatt skjema.
Informasjon til publikum/pressekontakt	Alle henvendelser fra media/presse henvises til kommunens viltforvalter. Ettersøkspersonell skal ikke uttale seg til media/presse uten at kommunens viltforvalter er orientert og kontaktet i forkant. Facebook eller andre sosiale medier skal ikke benyttes til kommunikasjon utad. Bilder av ettersøksarbeid av alle slag skal ikke deles på Facebook eller andre sosiale medier uten avtale. I forbindelse med avliving av skadd vilt skal det tas hensyn til mulig tilskuere. Om nødvendig kan man oppfordre til at tilskuere forlater stedet før avliving gjennomføres.

3. OPPDRAG

Meldinger kommer normalt fra politi, publikum eller veitrafikksentralen.

Døde dyr

Døde dyr (unntatt storvilt – se kapittel 4) skal ikke håndteres av ettersøkspersonellet, men ved melding fra publikum eller politi skal de være behjelpelige med videreformidling av informasjon.

Døde dyr i utmark, som ikke er resultat av ulovlig jakt, er til sjenanse for publikum eller er til fare for vannforurensning, skal ligge. Dette er den aktuelle grunneiers ansvar.

Døde dyr på vei eller bane er veieiers ansvar. Ettersøkspersonellet videreformidler rett kontaktnummer:
Riks- og fylkesveier – Statens vegvesen/veitrafikksentralen: 175
Kommunal veg – Kommunalt servicekontor: 69 30 60 00
Jernbane (2,5 m hver side av linja) – BaneNOR: 05280

Er det mindre dyr på mindre trafikkert strekning oppfordres bilfører å flytte dyret ut av veibanen.

Påkjørt, aggressivt, sykt eller skadet vilt langs vei, utmark eller offentlig sted

Artsgruppe	Rutine
Storvilt	Storvilt og kongeørn er etter forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst, § 29, kommunens ansvar. Elg, hjort, dåhjort, rådyr, villsvin, muflon, moskusfe, bjørn, ulv, jerv og gaupe er i gruppen storvilt. Den som kommer over sykt eller skadet storvilt skal umiddelbart melde dette til kommunen v/ ettersøkspersonell. Ettersøkspersonellet skal deretter: • Hjortevilt. Gjelder meldingen sykt, aggressivt eller skadet hjortevilt skal ettersøkspersonell rykke ut. Om dyret er løpt fra skadestedet skal det startes ettersøk. Se kapittel 4 og 5 . • Villsvin. Gjelder meldingen sykt eller skadet villsvin, skal ettersøkspersonell rykke ut. • Store rovdyr. Ved melding om syk eller skadd gaupe, jerv, ulv, bjørn eller kongeørn skal statsforvalteren, politiet og

	kommunens viltansvarlig varsles. Spor, observasjoner og funn av døde dyr meldes til Statens naturoppsyn (SNO). Ettersøk etter skadet rovvilt skal ikke skje med mindre det er avklart med SNO/politi/statsforvalteren. • Hjortevilt på E6: Viltvakta skal ikke arbeide på E6 før veieier og evt. politi har ankommet. Viltvakta har ikke arbeidsvarslingsplan for motorvei, og arbeid langs vei uten arbeidsvarslingsplan skal ikke forekomme.
Rovfugler	Den som kommer over syk eller skadd rovfugl skal umiddelbart melde dette til kommunen v/ettersøkspersonellet. Ettersøkspersonellet skal i første rekke ta hånd om skadd eller syk rovfugl, og ved behov ta dyret med til veterinær eller ta kontakt med fuglevakta v/Birdlife Norge, tlf. 901 22 901. Om det er åpenbart at fuglen ikke kan leve eller bli frisk skal den humant avlives. Avliving eller pleie av trua arter skal meldes til viltansvarlig ved miljø og landbruk ved første mulighet, eventuelt på mail eller tekstmelding.
Høstbare arter	For andre arter enn storvilt er det dyrevelferdsloven § 4 Hjelpeplikt som er styrende for håndtering av syke og skadde dyr. Ved henvendelser om åpenbart syke eller skadde større småvilt, grevling, rev, svane, gjess, kan ettersøkspersonellet bistå innbyggerne med veiledning eller, etter en vurdering, bistå med avliving eller friskmelding av dyret. Veiledning kan bestå av info om atferd ved mulig skade/sykdom og informasjon om at levering til veterinær er vederlagsfritt ol. Dersom det blir påkjørt andre viltarter enn storvilt, som er vesentlig skadet, skal det rykkes ut for avliving. Omfattende ettersøk etter disse artene skal normalt ikke finne sted.
Trua viltarter (rødlista)	Eksempelvis steinkobbe, oter, sandsvale, flaggermus, åkerrikse, alke, makrellterne osv. Hjelpeplikten gjelder og for trua arter, men innsats for å holde liv i dyret må vurderes opp mot skadeomfang, rødlistestatus og verdi iht. naturmangfold. Avliving eller pleie av trua arter skal meldes til viltansvarlig ved miljø og landbruk ved første mulighet, eventuelt på mail eller tekstmelding.

Husdyr	Husdyr, både produksjon- og smådyr, er eiers ansvar. Ved behov for hjelp til å finne eier eller håndtere dyret kan det meldes fra til Miljø og landbruk, veterinærvakta eller politiet. Ettersøkspersonell skal ikke avlive husdyr uten kontakt med eier eller politiet og i samråd med kommunens viltansvarlig på forhånd.
Sjøpattedyr	Sjøpattedyr forvaltes av Fiskeridirektoratet. Hjelpeplikten gjelder og for sjøpattedyr men innsats for å holde liv i dyret må vurderes opp mot skadeomfang, rødlistestatus og verdi iht. naturmangfold. Avliving eller pleie av sjøpattedyr skal meldes til viltansvarlig ved miljø og landbruk ved første mulighet, eventuelt på mail eller tekstmelding. Skjærgårdstjenesten henter døde sjøpattedyr.

Ville dyr på privat grunn

Ville dyr som grevling, rødrev, hoggorm ol. som vandrer inn i private hager og borettslag er primært ikke en kommunal oppgave. Dette er en økende problemstilling med urban befolkning boende i skognære områder og kulturlandskap. Henvendelser om slikt skal primært gå til miljø og landbruks viltforvalter som vil drive veiledning. Ved slike telefoner til ettersøkspersonell skal man så godt det lar seg gjøre veilede eller be dem kontakte Servicetorget på tlf. 69 30 60 00.

Art	**Rutine**
Elg og rådyr	Se kapittel 4.
Grevling	Kommunen yter ikke et tilbud til innbyggerne med å fange grevling i private hager. Det er i utgangspunktet grunneier sitt ansvar. Skadefelling av grevling kan gjøres uten særskilt tillatelse av offentlige myndigheter hele året av eier/bruker/rettighetshaver eller den han/hun bemyndiger når vilkårene i viltforskriften er oppfylt. Vi saksbehandler ikke over telefon. Eventuelle henvendelser skal sendes skriftlig til postmottak@fredrikstad.kommune.no .
Hoggorm	Hoggorm kan oppleves problematisk i hager og boligområder. Hoggorm er fredet i Norge og skal ikke avlives. Særlig på våren når de kommer frem fra dvale og om høsten når de har unger kan hoggorm oppleves som et problem. Det finnes flere gode tips mot hoggorm ved hytter og hus. Fjerning av gjemmesteder som steinrøyser, tetting av sprekker og hull i grunnmur, rydde kratt og busker så ormen og dens byttedyr får mindre skjulesteder. Omlokalisering (2 km) er svært effektivt på enkelt individer av hoggorm. Om man ikke ønsker å plukke ormen opp finnes det hoggormfeller å få kjøpt for eksempel på www.hoggorm.no. Ettersøkspersonell skal kun drive med informasjon og kan henvise til Miljø og landbruk.
Rødrev	Rev med skabb eller som er i svært dårlig forfatning kan avlives med hjemmel i dyrevelferdsloven § 4. Rødrev som er åpenbart syk eller skadet bør vurderes avlivet av dyrevelferdsmessige årsaker. Åpenbare skader viser seg ved knekte bein, åpne sår eller andre symptomer som ikke kan forenes med en normal utførelse av næringsopptak eller andre forhold som en vill rødrev har behov for. Åpenbar sykdom viser seg i unormal atferd, apatisk atferd, stort avvik i vekt eller andre symptomer. Dersom vurderingen er at rødreven er åpenbart syk eller skadet, vil rødreven bli avlivet med hjemmel i dyrevelferdslovens § 4

Om hjelpeplikten

I viltlovens § 7 er det et forbud mot vilt i fangenskap, mens i dyrevelferdslovens § 4 er det et påbud om hjelpeplikt for åpenbare syke, skadde eller hjelpesløse dyr.

Hjelpeplikten må forstås som å gjelde akutt hjelp, og ikke som rehabilitering. Den skal være tidsmessig begrenset hvor hovedhensikten er å avhjelpe en akutt situasjon, og dette skal forstås som å hjelpe dyret på stedet. Sykt eller skadd vilt kan ivaretas for rehabilitering, dersom viltet i løpet av kort tid kan tilbakeføres til sitt naturlige miljø. Ivaretakelsen skal skje samråd med veterinær. Den som tar hånd om dyr for rehabilitering skal straks varsle Mattilsynet, som kan bestemme hvordan ivaretakelsen skal skje. og eventuelt beslutte at viltet skal avlives.

For voksne ville dyr kan et opphold i fangenskap og nær kontakt med mennesker være en stor stressbelastning, og avliving kan ofte være et riktig alternativ. Det skal i vurderingen av om et vilt dyr skal behandles eller avlives, legges vekt på om dyrearten er utrydningstruet. Avliving vil avslutte lidelse, selv om en annen behandling kunne gjort dyret friskt igjen. Avliving må derfor regnes som nødvendig og/eller god nok hjelp i mange tilfeller, særlig for ville dyr og dyr med ukjent eier.

Den enkeltes plikt til å yte hjelp strekker seg så langt som den enkelte har forutsetninger og praktiske muligheter til. Dette må vurderes konkret. Kravet til innsats har sammenheng med faren for påkjenninger og belastninger for dyret. Varige og intense påkjenninger og belastninger vil kunne tilsi stor innsats. Plikten vil i mange tilfeller også kunne oppfylles ved å varsle eieren, politiet eller kommunen.

4. OFFENTLIG ETTERSØK

Hjortevilt og trafikk

Det skal normalt gjøres ettersøk etter påkjørt hjortevilt som ikke finnes dødt eller avlives på stedet. Det kan også gjøres ettersøk etter annet vilt om ettersøkspersonellet finner dette nødvendig for å ivareta dyrevelferden, ved for eksempel åpenbart sykt og skadd hjortevilt. Ettersøkspersonellet kan etterspørres for bistand til politi eller andre offentlige instanser ved ettersøk etter vilt.

Situasjon	Rutine
Ettersøk langs vei	Ettersøkspersonell skal bære arbeidstøy med riktig synlighetsklasse med påskrift og identifisere seg verbalt og/ eller med ID-kort på skadestedet. Skadested langs vei skal sikres forsvarlig og personell skal forholde seg til veitrafikklovens § 12. Alle beredskapsvakter skal ha arbeidsvarlingskurs og kommunene har i samarbeid med beredskapsvaktene utarbeidet godkjente skiltplaner til kommunal-, fylkes- og riksvei til sikring av ettersøk på vei.
Ettersøk langs bane	Skal meldes til og gjennomføres i samarbeid med Bane Nor.
Slipp av ettersøkshund	Ved ettersøk av skadet dyr som støtes foran ekvipasjen, og som man derfor ikke oppnår kontakt med, skal ettersøket fortrinnsvis foregå med hund som har egenskapene til å stoppe/stille dyret. Før slipp av hund skal disse kravene være oppfylt: • hunden sporer riktig dyr • dyret er skadd • slipp av hund er vurdert som den mest effektive ettersøksmetoden • hunden skal ha egenskapene til å stille det skadde dyret • hunden skal være merket med refleksvest/halsbånd og eiers/førers navn og nummer. Det skal, før slipp av hund, gjøres en vurdering av risiko for hunden, hensyn til annet viltets unger, hensyn til beitedyr, bebyggelse og ferdsel.

Skadd mordyr med frisk kalv	Om et mordyr i dieperioden på våren/sommeren er så skadd at det må avlives må det vurderes ut ifra dyrevelferdshensyn om kalven(e) også skal avlives.
Ettersøk i mørket	Vurderer ettersøkspersonellet det slik at et ettersøk er nødvendig for å avlive eller friskmelde dyret, startes ettersøk ved første mulighet. Kommunens ettersøkspersonell har lov til å bruke kunstig lys under ettersøk.
Merking av sporslutt ved avbrutte/avsluttede ettersøk	Ved ettersøk der det kan være aktuelt å gjenoppta søket, skal stedet hvor ettersøket avsluttes merkes med markeringsbånd og koordinater fra GPS registreres slik at det skal være enkelt for en eventuell ny ettersøksekvipasje å gjenoppta søket.

Hjortevilt med skader, aggressiv oppførsel eller annet på offentlige steder

Kommunen får jevnlig henvendelser om elg som har en atferd som skaper farlige situasjoner og elg som har en utseende preget av alvorlig sykdom. Retningslinjene skal sørge for at det er gjort gode vurderinger i forkant.

Ved melding om skadd eller farlig (aggressivt, pressa ol.) dyr på offentlig sted skal politiet umiddelbart kontaktes.

Det er i politivedtektene nedlagt forbud mot bruk av våpen på, ut over eller i umiddelbar nærhet av offentlig sted. Slike situasjoner må handteres av politiet eller i nært samarbeid med politiet. Det skal alltid være minst to personer fra viltvakta som samarbeider i disse situasjonene. Dette skal bidra til å sikre omgivelsene tilstrekkelig, samt ivareta viltvakta ved beskrivelse av hendelsesforløp, vurderinger og annet i etterkant.

Situasjon	**Rutine**
Sykt eller skadet hjortevilt	Elg som er åpenbart syk eller skadet bør vurderes avlivet av dyrevelferdsmessige årsaker. • Åpenbare skader viser seg ved knekte bein, åpne sår eller andre symptomer som ikke kan forenes med en normal utførelse av næringsopptak og andre forhold som en vill elg har behov for. • Åpenbar sykdom viser seg i unormal atferd, apatisk atferd, stort avvik i vekt eller andre symptomer.

	• Dersom vurderingen er at elgen er åpenbart syk eller skadet, vil elgen bli avlivet med hjemmel i dyrevelferdslovens § 4 og naturmangfoldlovens § 18c og 3. ledd.
Aggressiv elg	Elg som oppfører seg truende og aggressivt i møte med befolkningen må vurderes avlivet. • Elg som har vist truende atferd mot mennesker kan ha høyere sannsynlighet for å gjenta atferden. Ved henvendelser om truende elg i boligområder eller annet må det tas en vurdering av elgens atferd. • Vurderingen gjøres av viltvakta i samråd med viltansvarlig i kommunen. Viltvakta må gjøre observasjoner av elgen i felt før en avlivning gjennomføres. Dersom vurderingen er at elgen har en unormal atferd og viser aggressiv atferd mot mennesker, vil elgen bli avlivet med hjemmel i viltforskriftens § 3-5 3.ledd og naturmangfoldlovens § 18c og 3. ledd.
Hjortevilt på privat grunn	Rådyr og elg kan om høsten trekke inn i hager med nedfallsfrukt. Dette kan skape problemer når dyra blir beruset og får aggressiv adferd. Slike tilfeller skal håndteres av ettersøkspersonell i nært samarbeid med politiet. Viltansvarlig i kommunen holdes orientert. Rådyr kan også trekke inn i hager og borettslag ved spesielt snørike og kalde vintre. Om de her utgjør fare for seg selv eller andre må ettersøkspersonellet i samarbeid med politiet avgjøre utfallet. Viltansvarlig i kommunen holdes orientert.

5. OFFENTLIG OVERTAKELSE AV JAKTETTERSØK

Om kommunen overtar et jaktettersøk kan det aktuelle jaktlaget nyttes som postmannskap eller kjentmann om beredskapsvakt finner dette nødvendig. Jaktlaget bistår da viltmyndighetene som beskrevet i § 27 i forskrift om jakt, felling og fangst.
Hvis viltet oppholder seg innenfor eget vald, så plikter jeger eller et jaktlag å drive ettersøk den samme dagen som skadeskytingen fant sted, og ut den neste dagen. Hvis dyret ikke er funnet andre dag, så overtar kommunen ansvaret for ettersøket. Jeger eller jaktlag som gjennomfører ettersøk har rett til å forfølge dyret og tilegne seg det på nabovald ut den dagen dyret gikk inn på valdet. Retten til ettersøk gjelder imidlertid så lenge det er nødvendig hvis dyret går over til nabojaktfelt på samme vald. Kommunen overtar ansvaret for ettersøket etter dette tidspunktet. Kommunen knytter seg til den jegeren eller det jaktlaget som skadeskjøt. Kommunen vurderer behovet for å forsterke innsatsen med flere ettersøksjegere.

6. HÅNDTERING AV DØDT HJORTEVILT

Fallvilt av hjortevilt og bever, eller verdien av slikt vilt, tilfaller kommunenes viltfond. Alt annet dødt vilt tilfaller det statlige viltfondet. Ved oppdrag på annet vilt oppbevares dyret på best mulig måte og beskjed sendes snarest til miljø og landbruk for videre melding og vurdering. Bestilling av henting av dyr gjennom Biosirk gjøres av viltansvarlig i kommunen. Kontakt med Ringstadhavna Gårdsslakteri gjøres av viltvakt, og viltansvarlig i kommunen kontaktes i etterkant.

Håndtering av slakt og kadavre

Situasjon	Innenfor ordinær jakttid	Utenfor ordinær jakttid
Elg som avlives av sikkerhetsårsaker	Elg som avlives grunnet sikkerhetsårsaker i ordinær jakttid skal forsøkes å tillegges på kvota til et vald. Hvis atferden til dyret i utgangspunktet er normalt, og det ikke er andre avvik, så er det ikke behov for at dyret sjekkes av Mattilsynet. Hvis atferden er unormal, skal dyret leveres til Ringstadhavna Gårdsslakteri AS, og ikke gå på kvota til et jaktlag.	Elg som avlives grunnet sikkerhetsårsaker utenfor ordinær jakttid skal leveres til Ringstadhavna Gårdsslakteri AS. Dersom dyret avlives nært opp til jakttid, etter 1.9., så kan det tas på kvota til et jaktlag.
Elg som avlives på grunn av sykdom/skade	Elg som målrettet avlives på grunn av sykdom/skade i ordinær jakttid av viltvakta eller jaktlag, skal vurderes om kan tillegges kvota til et vald. Om det blir vurdert at elgkjøttet ikke benyttes som mat, skal det vurderes om kjøttet kan brukes som åte eller fraktes til en lokalitet for henting av Biosirk.	Elg som avlives på grunn av sykdom/skade utenfor ordinær jakttid av viltvakta, skal leveres til Ringstadhavna Gårdsslakteri AS, brukes som åte eller fraktes til en lokalitet for henting av Biosirk.
Elg som skades i trafikk	Om elg blir skadet i trafikk, både i og utenfor ordinær jakttid, og som viltvakta må avlive, skal Ringstadhavna Gårdsslakteri AS kontaktes	

	for vurdering av om de har anledning til å motta dyret. Dersom de ikke har anledning, kan dyret bli brukt som åte eller fraktes til en lokalitet for henting av Biosirk.
Elg som dør i trafikk	Elg som blir drept i trafikk både i og utenfor ordinær jakttid kan ikke brukes som mat. Dyret må testes for skrantesyke. Slike dyr kan enten gis vederlagsfritt til personer som kan bruke kjøttet til åte, eller fraktes til en lokalitet for henting av Biosirk.
Annet hjortevilt	Annet hjortevilt som blir avlivet av viltvakta eller dør i trafikk skal ikke benyttes som menneskemat. Dyret må testes for skrantesyke. Dyret kan gis vederlagsfritt til personer som kan bruke kjøttet til reveåte. Dyret kan også leveres til Gatedalen miljøanlegg eller fraktes til en lokalitet for henting av Biosirk.
Selvdødt hjortevilt	Hjortevilt som er selvdødt skal i utgangspunktet følge naturens syklus og råtne på stedet. Det er grunneiers ansvars, og viltvakta skal ikke benyttes til å gjøre noe med kadaveret. Dersom dyret er på et mye brukt offentlig sted, kan viltvakta grave ned dyret, eller frakte det til en lokalitet for henting av Biosirk.

Generelt om kadavre

Selvdødt eller trafikkdrept vilt kan ikke benyttes til menneskemat. Kadaveret kan leveres til et hentepunkt for henting av Biosirk AS, eller graves forsvarlig ned på stedet eller nærliggende egnet sted. Viltansvarlig i kommunen har ansvar for å bestille henting av Biosirk. Det skal ikke legges flere dyr på et sted. Nedgravde kadavre må ikke være kilde til forurensning av brønner eller vassdrag. Ved behov for videre vurdering av sted kontaktes miljø og landbruk. Kadavre kan også leveres til frysecontainer i Gatedalen miljøanlegg. Kadaver kan benyttes som reveåte, men disse skal testes for skrantesjuke først.

Levering til Ringstadhavna Gårdsslakteri

Hjortevilt leveres uflådd og skal vommes ut om ikke annet er avtalt med slakteriet. Hodet (unntatt gevirer) og alle indre organer, unntatt mage og tarmer skal følge skrotten til viltbehandlingsanlegget. Mage og tarmer tas ut av kommunen på stedet dersom det kan gå mer enn to timer mellom avliving og ankomst på slakteriet. Ved kontroll skal storviltet maksimalt være oppdelt i fire deler og hode, nyrer, hjerte, lunger, lever og milt skal følge slaktet. Rutinen oppdateres etter avtale med slakteri.

Transport

I noen tilfeller kan det være behov for bruk av traktor/båt til transport av elg/rådyr/dåhjort. Bruk av egen båt kan godtgjøres med km.sats 7,50 kr. Ved behov for transport av dyr fra øyene kan skjærgårdstjenesten kontaktes. Ved leie av traktor kan eier kompenseres med 500 kr per gang for traktor. Utgiften må dokumenteres med innsendt faktura som sendes til kommunen. Bruk av egen ATV godtgjøres med kr. 500 pr. gang.

7. OVERVÅKING OG PROSJEKTER

Ved prosjekter, sykdomsutbrudd (CWD), eller andre spesielle hendelser vil rutinene for fallvilthåndteringen måtte endres for å møte krav fra mattilsynet eller andre instanser. Viltansvarlig ved miljø og landbruk og ettersøkspersonell vil da i fellesskap utarbeide en ny rutine.

- Overvåkningsprogrammet for CWD på hjortevilt vil fortsette på ubestemt tid. Det vil arrangeres ny opplæring med mattilsynet. Ettersøkspersonellet har ansvar for at prøve tas og sendes inn ved første mulighet og at denne samsvarer med fallvilt ID levert i Hjorteviltregisteret.
- Ved bekymring om vilt med sykdomssymptomer skal ettersøkspersonellet kontakte viltansvarlig i kommunen, som kan ha videre dialog med Mattilsynet om håndtering av situasjonen.

8. KONTAKTINFO

Hovednummer: 69 01 25 45

Område	Kontaktpersoner	
Kråkerøy	Tarjei Riiser Sleipnerveien 19 1654 Sellebakk tarjei.riiser@gmail.com tlf: 474 76 588	Mads Ole Larsen Barkedalen 5 1675 Kråkerøy Mads.larsen@lynelektro.no tlf: 976 74 067
Onsøy	Hans Robert Skaarud Myrvollveien 20 1622 Gressvik hans.skaarud@rikstoto.no tlf: 900 45 503	Christian Gjerløv Skåraåsen 22 1623 Gressvik chrisgj@online.no tlf: 480 40 361
Veum/Rolvsøy	René Ileby Gundrosen Høydalsveien 9 1667 Rolvsøy rene.ileby@hotmail.com tlf: 995 94 000	Ketil Martinsen Pettersandveien 47 1614 Fredrikstad ketilmar@online.no tlf: 416 76 950
Borge/Torsnes	Rene Eriksen, Toresvei 20, 1634 Gamle Fredrikstad, reneerikseen@icloud.com tlf: 916 19 291	Rolf Svendsen, Thorsøveien 174, 1634 Gamle Fredrikstad, rhe-sven@online.no, tlf: 452 83 306

Kontaktinfo til viltforvaltning i nabokommuner	
Kommune	**Kontaktinfo**
Råde	**Administrasjon:** 69 29 50 00 / 69 26 43 53 /90119735/ **Viltvakttelefon:** 400 37 200
Sarpsborg	**Administrasjon:** 4747 80 188/ 415 30 253 **Viltvakttelefon:** 90 18 37 55
Hvaler	**Administrasjon:** 69 37 51 07 **Viltnemnda:** 932 81 577

Annen kontaktinfo

Riks- og fylkesveier Statens vegvesen/veitrafikksentralen:	175
BaneNor:	05280
Kommunal veg:	69 30 60 00
Statsforvalterens beredskapstelefon:	971 35 265
Politiet:	02800
Politiet - operasjonssentralen:	64 99 91 81
Fredrikstad dyrehospital:	69 30 48 30
Fuglevakta:	901 22 901
Statens naturoppsyn:	904 73 107
Mattilsynet vakttelefon:	22 40 00 00
Ringstadhavna Gårdsslakteri AS	907 23 393

Veiledning for ettersøk på villsvin:

Nils Johan Klund:	909 63 606
Lars Henrik De Flon:	906 67 086
Martin Brenne:	976 58 240

Utgitt av: Miljø og landbruk v/ Fredrikstad kommune
Sist revidert: 29.11.2022

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Formannskapets vedtak 12.03.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Arbeidsprosess og tidsplan for det politiske arbeidet med budsjett 2027 og økonomiplan

2027-2030 fastsettes som beskrevet i saken.

2. Punkt 1 i verbalvedtaket Endret budsjett- og økonomiplanprosess strykes.

3. Kommunedirektørens forslag tilgjengeliggjøres i politikermodulen i Framsikt umiddelbart etter presentasjonen for formannskapet 28.oktober

Formannskapets behandling:

Atle Ottesen (Ap) fremmet på vegne av Ap og SV følgende forslag:

Nytt punkt 3:

Kommunedirektørens forslag tilgjengeliggjøres i politikermodulen i Framsikt umiddelbart etter presentasjonen for formannskapet 28.oktober

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble vedtatt mot 1 stemme (1 Pp). Forslaget fremmet av Atle Ottesen (Ap) ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/19615
Dokumentnr.: 34
Løpenr.: 55532/2026
Klassering: 100

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	17/26
Bystyret	19.03.2026	28/26

Budsjett 2027 og økonomiplan 2027–2030 – prosess og tidsplan

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Arbeidsprosess og tidsplan for det politiske arbeidet med budsjett 2027 og økonomiplan 2027-2030 fastsettes som beskrevet i saken.
2. Punkt 1 i verbalvedtaket *Endret budsjett- og økonomiplanprosess* strykes.

Sammendrag
Kommuneloven (§ 14-3) krever at bystyret hvert år vedtar en økonomiplan for de neste fire årene, samt et budsjett for det kommende året. Loven stiller krav om en grundig og ryddig prosess fram mot vedtaket.

I denne saken foreslås både arbeidsprosess og tidsplan for det politiske arbeidet med budsjett for 2027 og økonomiplan 2027–2030.

For å sikre god forståelse og forankring av planens grunnlag, foreslår kommunedirektøren at det politiske arbeidet starter allerede i mai 2026. Det anbefales å gjennomføre en innledende strategisamling for formannskapet, gruppeledere, utvalgsledere og hovedtillitsvalgte.

Det foreslås også at større, strukturelle og prinsipielle saker behandles utenom selve budsjettprosessen i egne saker. Dette vil gjøre budsjettarbeidet mer oversiktlig og forutsigbart.

Vedlegg
Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen

Saksopplysninger
Kommuneloven § 14-3, 1. ledd, jf. § 14-2, 1. ledd, stiller krav om at bystyret skal vedta en økonomiplan for de neste fire årene og et budsjett for det påfølgende året, innen årsskiftet.

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp av kommunen, jf. kommuneloven § 14-4.

I sak *208/25 Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 for Fredrikstad kommune* vedtok bystyret følgende verbalvedtak:

Endret budsjett- og økonomiplanprosess

For å kunne gi tydelige styringssignaler, for å unngå usikkerhet blant innbyggerne og for å gi en mer forutsigbar langtidsplanlegging legger vi opp til denne arbeidsformen;

1. bystyrets møte i juni: vedtak økonomiplan
2. bystyrets møte i desember: vedtak budsjett, og revidering av økonomiplan

Kommunedirektøren deler ønsket om å ha en mer forutsigbar budsjettbehandling og langtidsplanlegging. Politisk ledelse har påpekt at det oppleves utfordrende at større prinsipielle og strukturelle saker, som endring av skolestruktur og organisering av helsetjenester, legges frem i budsjettet.

Kommunedirektøren vurderer derimot at et økonomiplanvedtak i juni ikke gir ønsket effekt. Det vil skape dobbelt arbeid for administrasjonen å legge frem en økonomiplan både i juni og desember, og som sannsynlig ville må gjennomgås og oppdateres fra juni til desember. Ved å heller løfte struktursaker ut av budsjettet, vil selve budsjettbehandlingen bli mer oversiktlig og forutsigbar. Eksempel på slik sak er skolestruktur.

Dette vil kunne sikre at større og mer omfattende politiske veivalg behandles på en måte som:

- gir større rom for utredning, analyse og medvirkning
- gir bedre faglig beslutningsgrunnlag.
- skaper tydeligere politiske signaler for administrasjonen
- reduserer uforutsigbarhet i budsjettprosessen
- styrker langsiktigheten i kommunens økonomistyring

For budsjett- og økonomiplanarbeidet for øvrig krever kommuneloven at det gjennomføres en tydelig og grundig prosess fram til bystyret fatter endelig vedtak før årsskiftet. For å sikre en god og felles forståelse av de viktigste forutsetningene, anbefaler kommunedirektøren å starte arbeidet tidlig.

Det foreslås derfor å gjennomføre en strategisamling i mai, der formannskapet, gruppeledere, utvalgsledere og hovedtillitsvalgte deltar. Hensikten med samlingen er å kunne gi faglig grunnlag, samt drøfte hvilke retninger og valg kommunen må gjøre for å møte utfordringene framover.

Tabellen nedenfor viser forslag til arbeidsprosess og tidsplan for det politiske arbeidet med budsjett 2027 og økonomiplan 2027-2030.

Måned	Dato	Aktivitet
Mai	15. mai	Kommuneproposisjon og revidert nasjonalbudsjett offentliggjøres.
	Uke 21-22	1. Tertialrapport ferdigstilles og forslag til budsjettjusteringer basert på 1. tertial og revidert nasjonalbudsjett 15. mai fremlegges til politisk behandling. 2. Oppdatert årsprognose brukes som basis for første anslag for årsbudsjettet i 2027 og vil tydeliggjøre rammer og handlingsrom.
Juni	11. juni	Formannskapsmøte: 1. tertial rapport for 2026, årsregnskap og årsrapport 2025.

	8. juni	Strategisamling – løypemelding
	18. juni	Bystyremøte: 1. tertial rapport for 2026, årsregnskap og årsrapport 2025.
	Uke 26-27	Kommunedirektørens budsjettrundskriv sendes ut til direktørene i kommuneområdene.
August – september	August – september	Administrasjonen, i samarbeid med kommuneområdene, utarbeider detaljerte budsjettforslag og tiltak til kommunedirektørens forslag til budsjett - og økonomiplan 2027-2030.
Oktober	Uke 41	Statsbudsjettet legges frem med gjennomgang av de viktigste punkter med gruppelederne
	Onsdag 28. oktober	Kommunedirektøren legger frem forslag til budsjett og økonomiplan 2027-30 for formannskapet, bystyret og HTV/HVO
	29. oktober	Kommunedirektørens forslag tilgjengeliggjøres i politikermodulen i Framsikt.
	29. – 30. oktober	Oppfølgingsmøter med politiske grupperinger.
November	Uke 45	Oppfølgingsmøter med politiske grupperinger
	16., 17., 18. november	Råd og utvalg gir uttalelse til formannskapet i sak om budsjett 2027 og og økonomiplan 2027-2030.
	26. november	Formannskapet innstiller til bystyret i sak om budsjett 2027 og budsjett- og økonomiplan 2027-2030.
Desember	10. desember	Bystyret vedtar endelig budsjett for 2027 og økonomiplan 2027-2030.

Mindre justeringer i forslag til tidsplan kan gjøres administrativt i samråd med ordfører.

Fredrikstad kommune står, som resten av kommune-Norge, i en situasjon med økende strukturelle utfordringer som vil kreve tydelige politiske veivalg de neste årene. Dette innebærer at mange av de mest krevende veivalgene ikke først og fremst er budsjettmessige, men strukturelle og bør behandles på en måte som gir både folkevalgte og innbyggere godt grunnlag for å forstå konsekvenser og alternativer.

Kommunedirektøren vurderer at et økonomiplanvedtak i juni ikke gir ønsket effekt og vil skape dobbelt arbeid både ved fremleggelse i juni og at saken må gjennomgås og oppdateres for fremleggelse av budsjett- og økonomiplan på senhøsten. I realiteten vil det kunne medføre to økonomiplanprosesser da forutsetningene fra juni til desember kan være vesentlig endret. Ved å heller løfte struktursaker ut av budsjettet, vil selve budsjett-behandlingen bli mer oversiktlig og forutsigbar.

Relevante bestemmelser
Kommunelovens bestemmelser i kapittel 14 om formannskapets og bystyrets ansvar for budsjettbalanse og god økonomistyring, samt økonomireglement for Fredrikstad kommune

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke vurdert.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Tidlig oppstart på planarbeidet sikrer en bedre prosess og bedre faglig forankring, som igjen vil gi et velfundert budsjett for kommunens drift og forvaltning av offentlige midler.
b) Samfunnsmessige konsekvenser
En ryddig budsjett- og økonomiplanprosess sikrer at kommunen bruker ressursene sine på en måte som gir langsiktig økonomisk balanse og handlekraft. Gode prioriteringer bidrar til at

viktige tjenester, som skole, arbeid og omsorg, kan opprettholdes og videreutvikles over tid. Prosessen gjør det mulig å møte utfordringer som befolkningsvekst, klimaendringer og økte kostnader på en planlagt og bærekraftig måte. Et forutsigbart økonomisk grunnlag gir kommunen mulighet til å investere i forebygging, vedlikehold og tiltak som styrker livskvalitet og samfunnsutvikling. Slik påvirker budsjett- og økonomiplanarbeidet både kommunens økonomiske robusthet og innbyggernes langsiktige velferd.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for politisk prosess, men viktig for utarbeidelse av kommunedirektørens forslag. Medbestemmelse vil følge kommunens rutiner.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant i denne saken.

Vurdering
Opplegg og tidsplan for det politiske arbeidet med budsjett- og økonomiplan for 2027–2030 bør besluttes tidlig for å avklare forventninger, sikre et godt samspill mellom folkevalgte og kommunedirektøren og legge til rette for en god demokratisk prosess.

For å styrke det politiske budsjettarbeidet og legge til rette for å kunne gå mer i dybden i utfordringsbildet som kommunen står ovenfor anbefaler kommunedirektøren å gjennomføre en strategisamling i juni.

Kommunedirektøren anbefaler også at bystyret stryker punkt 1 i verbalvedtaket *Endret budsjett- og økonomiplanprosess* som omhandler økonomiplanvedtak i juni og beholder desember som tidspunkt for samlet behandling av budsjett og revidert økonomiplan.

Kommunedirektøren vurderer at et økonomiplanvedtak i juni ikke gir ønsket effekt og vil kunne skape dobbelt arbeid med økonomiplan hvor både juni- og desembervedtak må gjennomgås og oppdateres.

Samtidig etableres en praksis der større strukturelle utviklingssaker behandles separat og i forkant av budsjettprosessen, for å skape mer forutsigbarhet og gi bedre grunnlag for strategiske politiske beslutninger.

Alternative løsninger
Det gjennomføres ikke strategisamling i juni.

Bystyret kan velge å la verbalvedtaket stå uendret.

Bystyret står fritt til andre endringer i planen under forutsetning av at kommuneloven overholdes.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at foreslått arbeidsprosess og tidsplan legges til grunn for det administrative og politiske arbeidet med budsjett - og økonomiplan for 2027–2030. Samtidig at mindre endringer kan gjøres administrativt i samråd med ordfører.

Formannskapets vedtak 12.03.2026:
Formannskapets innstilling:

1. De økonomiske rammene for prosjektet Fredrikstad brannstasjon – strakstiltak, justeres til en styringsramme (P50) på 110 millioner kroner inklusive merverdiavgift, og en kostnadsramme (P85) på 120 millioner kroner inklusive merverdiavgift.

Formannskapets behandling:
Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2020/38890
Dokumentnr.:	335
Løpenr.:	23971/2026
Klassering:	614

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	14/26
Bystyret	19.03.2026	29/26

Endring av investeringsbeslutning - Fredrikstad brannstasjon strakstiltak

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. De økonomiske rammene for prosjektet Fredrikstad brannstasjon – strakstiltak, justeres til en styringsramme (P50) på 110 millioner kroner inklusive merverdiavgift, og en kostnadsramme (P85) på 120 millioner kroner inklusive merverdiavgift.

Sammendrag
Prosjektet Fredrikstad brannstasjon strakstiltak har som formål å utbedre forskriftsmessig rent og urent område på dagens brannstasjon.

I forbindelse med oppstart bygningsmessige arbeider er det blitt avdekket omfattende mangler ved bygningsmassen og behov for rehabilitering som må gjennomføres for å få bygget opp på et forsvarlig nivå.

Forholdene som er avdekket er ikke knyttet til etablering av rent og urent område, men skyldes et betydelig vedlikeholdsetterslep på et 65 år gammelt bygg.

Vedlegg
Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Bystyresak 105/25 den 12.06.2025, Investeringsbeslutning Fredrikstad brannstasjon - strakstiltak
2. Bystyresak 46/24 den 21.03.2024, Fredrikstad Brannstasjon – utredning av videre bruk
3. Bystyresak 124/23 den 15.06 2023, Dokumentasjon av brannvesenet i Fredrikstad
4. Bystyresak 85/21 den 17.06.2021, Revidert budsjett / 1. tertial 2021 for Fredrikstad kommune
5. Bystyresak 77/20 den 18.06.2020, Fredrikstad brannstasjon - behovsutredning og alternativvurdering

Saksopplysninger
Investeringsbeslutning for Fredrikstad brannstasjon – strakstiltak ble vedtatt i juni 2025 med følgende rammer (indeksjustert per januar 2026):

- Styringsramme P50 (forventet sluttkostnad) på 110,9 millioner kroner inklusive merverdiavgift
- Kostnadsramme (P85) på 123,3 millioner kroner inklusive merverdiavgift

Denne saken var avgrenset til å løse behovet for rent og urent område inkludert etablering av en ny vaskehall for kjøretøy. I tillegg inngikk det å etablere tre nye forlegningsrom med tilhørende fasiliteter for å imøtekomme krav fremlagt i vedtatt beredskapsanalyse.

I saken ble også følgende beskrevet i forhold til brannstasjonens bygningsmessige tilstand:

Det er i henhold til kommunens tilstandskartlegging behov for bygningsmessige oppgraderinger på brannstasjonen som ikke er en del av dette prosjektet.

Dette gjelder:
- *Rehabilitering av fasader*
- *Rehabilitering av tårnet*
- *Vinduer*
- *Deler av el-anlegg, LED-armaturer, ventilasjon og varme med mer.*

Disse forholdene vil være nødvendig å utbedre på et senere tidspunkt som del av verdibevarende vedlikehold av kommunens bygningsmasse.

Entreprisetilbud for Fredrikstad brannstasjon strakstiltak ble innhentet og kontrakt ble signert med Mesterbygg Sarpsborg AS den 15. oktober 2025. Tilbudet lå under forventet kostnad i kalkylen og tilsa at P50 og P85 for prosjektet kunne justeres ned vesentlig. Nedjustering ble vedtatt i 2. tertial 2025 med følgende indeksjusterte rammer:

- Styringsramme P50 (forventet sluttkostnad) på 78,2 millioner kroner inklusive merverdiavgift
- Kostnadsramme (P85) på 88,5 millioner kroner inklusive merverdiavgift

<u>Kostnadsøkende tiltak som må gjennomføres i forbindelse med pågående prosjekt</u>
Etter prosjektoppstart har det vist seg at oppgraderingstiltak utenfor prosjektets tiltaksgrense som var planlagt utført på et senere tidspunkt, slik som oppgraderinger av el-anlegg, ventilasjon og varmesystem, ikke kan utsettes.

Anleggene viser seg å være i dårligere forfatning enn forutsatt og ikke mulige å bygge videre på. Det har også blitt indentifisert behov for flere andre omfattende oppgraderinger av bygningsmassen som skyldes et betydelig vedlikeholdsetterslep og som nå avdekkes i forbindelse med etablering av rent og urent område.

Det har vist seg at betongdekket i kjelleretasjen hvor rent og urent område skal etableres savner bæreevne slik at ny bærekonstruksjon må etableres. Videre er det utenfor prosjektets tiltaksgrense konstatert at bærekonstruksjonen i brannstasjonens vognhall må oppgraderes og karbonforsterkes da dagens lastekapasitet er mer enn maksimalt utnyttet.

Portene i vognhallen bør i den forbindelsen også utvides for å sikre forsvarlig inn- og utkjøring da dagens porter er svært smale sett i forhold til størrelsen på brannbilene. Endrede forutsetninger i rammetillatelsen for vaskehallen medfører også økte kostnader.

<u>Tiltak som bør gjennomføres i forbindelse med pågående prosjekt</u>
Da tiltakene på brannstasjonen må utvides vesentlig for videre forsvarlig drift av stasjonen er det også innhentet priser på ytterligere tiltak som kan gjøres for å få økt tilstandsgraden på flere bygningsdeler i prosjektet. Det gjelder tiltak som taktekking, murpuss, utskifting av stenplater på fasade, opprydding av kabler, bytte av resterende vinduer, oppgradering av dekke garasjedel i kjeller og opprydding i VA-nett. Disse tiltakene er vurdert som bør-tiltak.

De kan gjennomføres ved et senere tidspunkt, men det vurderes som hensiktsmessig og kostnadsbesparende at nevnte tiltak gjennomføres som del av pågående prosjekt.

Det presiseres at dersom også bør-tiltak gjennomføres vil det ikke kunne defineres som en totalrehabilitering, da det fortsatt vil gjenstå behov for vedlikeholdstiltak på et senere tidspunkt, men tiltakene vil gi et betydelig løft på tilstandsgrad på brannstasjonen.

Nødstrøm
Det er behov for å installere et nødstrømsaggregat på brannstasjonen for å sikre at stasjonen kan være operativ ved lengre strømbortfall. Det er ikke installert nødstrøm på brannstasjonen i dag. Det er gjennom prosjektet identifisert en mulig plassering i bygget for nødstrømsaggregat og tilhørende dieseltank.

Ny usikkerhetsvurdering
Det er foretatt en ny usikkerhetsvurdering basert på det som nå er avdekket og vurdering av resterende usikkerheter.

Vurderingen er at de nye økonomiske rammene for prosjektet Fredrikstad brannstasjon – strakstiltak må justeres til følgende nivå for å ferdigstille prosjektet med de tiltak som må gjennomføres:

- Styringsramme (P50) på 110 millioner kroner inklusive merverdiavgift
- Kostnadsramme (P85) på 120 millioner kroner inklusive merverdiavgift

Relevante bestemmelser
Krav til fysisk arbeidsmiljø i brannstasjoner (Arbeidstilsynet)
Brann- og redningsvesenforskriften
Veiledning til brann- og redningsvesenforskriften

Konsekvenser for sosial bærekraft
Fredrikstad brannvesen har et viktig samfunnsoppdrag, som innebærer at ingen skal omkomme i brann eller ulykke. En brannstasjon som understøtter at kommunen har en effektiv brann- og redningsberedskap er nødvendig for kommunens innbyggere.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
De økonomiske rammene for prosjektene samlet sett økes fra en styringsramme (P50) på 78,2 millioner inklusive merverdiavgift og en kostnadsramme (P85) på 88,5 millioner i inklusive merverdiavgift til styringsramme (P50) på 110 millioner kroner inklusive merverdiavgift, og en kostnadsramme (P85) på 120 millioner kroner inklusive merverdiavgift.

Forvaltning, drift, vedlikehold og utviklingskostnader (FDVU-kostnader) er vurdert tilnærmet likt som i dag grunnet rehabilitering av eksisterende arealer med unntak av vaskehall som vil være et nybygg.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
En brannstasjon som ivaretar god brann- og redningsberedskap, bidrar til å redusere konsekvensen dersom brann og andre uønskede hendelser skulle inntreffe. En hendelse kan føre til store samfunnsmessige konsekvenser. Derfor er det viktig med en brannstasjon og et brannvesen som ivaretar lovpålagte og nødvendige krav til beredskap slik at samfunnsoppdraget ivaretas.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Rehabilitering av eksisterende bygningsmasse har på et generelt grunnlag et lavere klimagassutslipp enn nybygg.

Ansattes medbestemmelse
Det har vært gjennomført brukermedvirkning med Fredrikstad brannvesen gjennom hele prosessen.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke vurdert for denne saken.

Vurdering
En endring av rammer gitt i tidligere investeringsbeslutning vil være nødvendig for å imøtekomme lov- og forskriftskrav knyttet til rent og urent område samt for å gjennomføre nødvendige oppgraderingstiltak innenfor og utenfor prosjektets opprinnelige tiltaksgrense.

Alternative løsninger
Alternativet til kommunedirektørens innstilling er også å innarbeide nødstrøm, alternativt innarbeide både nødstrøm og definerte bør-krav.

Nedenfor er opplistet to alternative vedtak:

2. For å sikre drift i krisesituasjoner installeres nødstrømsaggregat i tillegg til definerte må-krav. Som følge av dette settes styringsrammen (P50) til 116 millioner kroner inklusive merverdiavgift, og kostnadsrammen (P85) til 126 millioner kroner inklusive merverdiavgift.

3. For å sikre drift i krisesituasjoner installeres nødstrømsaggregat i tillegg til definerte må- og bør-krav. Som følge av dette settes styringsrammen (P50) til 124 millioner kroner inklusive merverdiavgift, og kostnadsrammen (P85) til 136 millioner kroner inklusive merverdiavgift.

Det vil både kostnadsmessig og for kontinuerlig drift av brannstasjonen være fordelaktig om dette utføres som del av pågående byggeprosjekt, heller enn å utføre dette på et senere tidspunkt.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at kommunen øker prosjektets rammer for å gjennomføre prosjektets definerte må-krav.

Formannskapets vedtak 12.03.2026:

Formannskapet innstilling:

1. Kommunen selger eiendommen Torslund, gnr/bnr 303/1266, sammen med øvrige jordbruksarealer som inngår i driftsenheten gnr/bnr 303/1240, til nåværende leietaker.

2. Eiendommen avhendes til takst og kjøper dekker alle kommunens kostnader knyttet til transaksjonen, herunder kostnader til takstmann og eventuell oppmåling/deling.

3. Salgsinntektene inntektsføres på AN 8860.

Formannskapets behandling:

Atle Ottesen (Ap) stilte spørsmål ved sin habilitet fordi han har deltatt i saksbehandlingen i sin jobb som rådgiver i virksomhet bolig. Et enstemmig formannskap erklærte han inhabil etter kommuneloven § 11-10. Ingen vara.

Erik Skauen (MDG) har stilt spørsmål ved sin habilitet fordi mulig kjøper er en person han kjenner godt. Sønnen hans arbeider som helge- og ferieavløser på gården og har også deltatt i arbeid på jordene. Erik Skauen opplyste at et eventuelt salg ikke vil gi han eller sønnen noen fordel, men at det foreligger en nær relasjon til familien. Et enstemmig formannskap erklærte han inhabil etter forvaltningsloven § 6 andre ledd . Vara Jonas Qvale (BYM)

Knut Thomas Hareide Larsen (H) stilte spørsmål ved sin habilitet fordi han er medlem av samme Rotary-klubb som mulig kjøper. Han har også deltatt i et middagsselskap der mulig kjøper også var til stede. Han anser mulig kjøper som en bekjent, ikke venn.

Et enstemmig formannskap erklærte han habil til å behandle saken.

Anne Marte Frestad Andersen (H) stilte spørsmål ved sin habilitet fordi hun har deltatt i det samme nevnte middagsselskap sammen med mulig kjøper. Et enstemmig formannskap erklærte henne habil til å behandle saken.

Det var 14 av 15 representanter til stede under behandlingen av denne saken.

Direktør Atle Holten orienterte i saken.

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble vedtatt med 8 stemmer (4 H, 3 FrP, 1 V), mot 6 stemmer (3 Ap, 1 SV, 1 BYM 1 Pp)

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/23927
Dokumentnr.: 5
Løpenr.: 30871/2026
Klassering: 610

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	15/26
Bystyret	19.03.2026	30/26

Salg av eiendommen Torslund gnr/bnr 303/1266

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret.

1. Kommunen selger eiendommen Torslund, gnr/bnr 303/1266, sammen med øvrige jordbruksarealer som inngår i driftsenheten gnr/bnr 303/1240, til nåværende leietaker.
2. Eiendommen avhendes til takst og kjøper dekker alle kommunens kostnader knyttet til transaksjonen, herunder kostnader til takstmann og eventuell oppmåling/deling.
3. Salgsinntektene inntektsføres på AN 8860.

Sammendrag
Eiendommen 303/1266 er en mindre landbrukseiendom på en åkerholme med svært godt dyrkingsareal, som inngår i en større driftsenhet sammen med flere teiger. Våningshuset og annekset er gamle og i svært dårlig stand, og kostnadene ved å sette dem i stand og etablere avløpsløsning vil være betydelige. Området har kulturhistorisk verdi, med både bygninger og adkomstvei som vurderes som bevaringsverdige. Eiendommen ligger i et LNF-område innenfor et kulturmiljø av regional og nasjonal interesse.

Jorda leies ut langsiktig til en aktiv gårdbruker som har uttrykt ønske om å kjøpe hele driftsenheten dersom kommunen selger. Et salg av bare bnr. 1266 vil kreve deling etter jordloven. Miljø og landbruk anbefaler salg av hele driftsenheten samlet, mens byantikvaren fraråder riving og peker på kulturminneverdiene på stedet. Kommunen har mottatt flere henvendelser etter omtale i media, og et salg må skje til markedspris for å unngå offentlig støtte.

Kommunen vil ved et salg få en engangsinntekt og slippe store vedlikeholdsutgifter, men miste årlige jordleieinntekter. Salg til dagens leietaker vurderes å gi best grunnlag for langsiktig og bærekraftig drift, samtidig som kommunen fortsatt kan styre arealbruken gjennom plan- og jordlovsverk.

Alternativer til salg er å beholde eiendommen og bevilge midler til sikring, riving eller rehabilitering, eller å avvente en større prinsippsak om kommunens landbrukseiendommer.

Kommunedirektøren anbefaler å selge hele driftsenheten 303/1240 samlet til nåværende leietaker, til takst og med kostnader ved deling og overdragelse lagt på kjøper.

Vedlegg
1 Uttalelse fra Byantikvaren - Thorslund gård
2 Uttalelse fra miljø og landbruk - salg av Torslund gård
3 Forespørsel om kjøp av Thorslund.pdf

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen

Saksopplysninger
Landbrukseiendommen 303/1266 er på ca. 65 dekar og består av et våningshus og et mindre anneks. Jordbruksarealet er av NIBIO klassifisert som svært god jordkvalitet (AR5, 2024), egnet til fulldyrking.

Eiendommen ligger på sørenden av en åkerholme omgitt av dyrket mark. Lokalhistoriske kilder beskriver slike holmer som karakteristiske for det eldre jordbrukslandskapet på Byens Marker – små, opphøyde jordpartier brukt til gårdsdrift omgitt av flate leirsletter. Jordveien på landbrukseiendommen leies ut sammen med nærliggende jordbruksområder og dette arealet utgjør samlet en driftsenhet etter definisjonen i jordloven.

Fra Klokkerstuveien fører en eldre, gjengrodd vei bygd opp av oppsamlet åkerstein fram til gårdstunet. Veien er ifølge lokalhistoriske kilder et sjeldent bevart eksempel på eldre ferdselsårer i området, brukt til transport av redskap og avling mellom teiger.
Det vanskelig å tidfeste nøyaktig når våningshuset ble oppført, men vi vet at det var bebodd rundt år 1900, men alt tyder på at det er eldre enn det. For å tidfeste mer nøyaktig må det foretas nærmere undersøkelser. Våningshuset er bygget i laftekonstruksjon og bygningen har gjennomgått flere endringer, men de historiske strukturene er fortsatt synlige.

Området der eiendommen ligger, er kommuneplanens arealdel avsatt til LNF-formål (landbruk, natur og friluftsliv) med hensynssoner landskap og landbruk. Eiendommen ligger innenfor et kulturmiljø og landskap av regional og nasjonal interesse, sammen med Fredrikstad festning og Gamlebyen.

Eiendommen har ifølge matrikkelen vært i Fredrikstad kommunes eie siden 1962. I 2007 søkte kommunen dispensasjon for å oppføre boliger for vanskeligstilte på eiendommen, men fylkesmannen avslo søknad om omdisponering etter jordlova, søknaden ble senere trukket og byggingen ble ikke gjennomført.

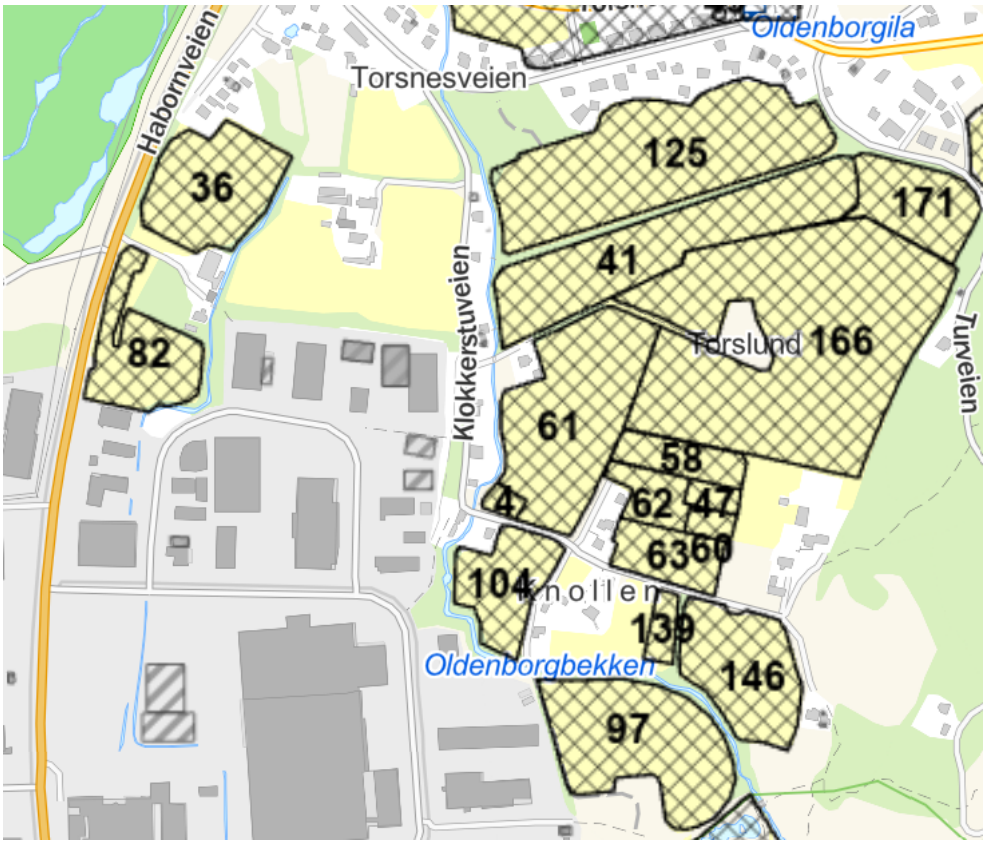
I 2016 søkte Fredrikstad kommune om å rive bygget, men rivingen ble ikke gjennomført av økonomiske grunner. Bygget er i dag i svært dårlig forfatning og det vil kreve betydelige midler å sette i stand bygget og tilknytte det til nødvendig infrastruktur. Det er avklart at kommunen ikke har behov for eiendommen til boligformål.

I dag leies jordbruksarealet på eiendommen ut til en aktiv gårdbruker. Leieavtalen gjelder i 10 år fra 1.1.2021. Leier kan si opp avtalen med ett års varsel, men eier (Fredrikstad kommune) kan kun si opp avtalen ved mislighold av avtalevilkårene. Dersom eiendommen skal legges ut i markedet og selges til andre enn jordleier, vil jordleieavtalen også være bindende for framtidig eier.

I gårdskartet (gardskart.nibio.no) er eiendommen Torslund i dag oppgitt å være en del av en større driftsenhet med betegnelsen 303/1240, som består av 14 bnr. under gnr. 303.

Jordbruksarealet utgjør 259,6 dekar som leies ut til samme gårdbruker. Leieprisen utgjør 103 840 kroner per år.

Figuren viser de aktuelle teigene:



Salg av eiendommen er underlagt konsesjonsloven og et salg av kun eiendommen 303/1266 (som utgjør mesteparten av teig 166) vil medføre at eiendommen må omsøkes delt etter jordlovens § 12.

Etter omtale i Fredrikstad blad om at bygningene står til nedfalls har kommunen mottatt noen henvendelser om kjøp av eiendommen, både av tomta rundt huset alene og av hele eiendommen. Av de som har henvendt seg, er også de som leier landbruksjorda av Fredrikstad kommune i dag. De har bekreftet overfor kommunen at de ønsker å kjøpe hele driftsenheten samlet dersom det er ønskelig.

Boligen har ikke godkjent avløpsløsning, dersom bygningen skal restaureres og få innlagt vann, må avløpet kobles til offentlig avløpsnett. Dette vil også medføre en betydelig kostnad.

Saken har vært lagt fram for byantikvaren og Miljø og landbruk for uttalelse.

Miljø og Landbruk har i sin uttalelse vurdert salg av kun 303/1266 opp mot hele driftsenheten i forhold delingsbestemmelsene i jordlovens §12.

Byantikvaren fraråder riving av bygget og vurderer at dersom bygget likevel skal rives bør åkerholmen der bygget står få stå i fred og ikke søkes oppdyrket. Byantikvaren påpeker også at veien inn til tunet i seg selv er et kulturminne som ikke må fjernes. I h.h.til kommuneplanens § 13.2 skal verneverdi vurderes ved søknad om tiltak. Det må også innhentes uttalelse fra regional kulturminneforvaltning. I stedet for å rive bygningen, foreslår Byantikvarens å overdra bygningen til forening, institusjon eller entitet som ønsker og evner å påta seg ansvaret for restaurering og videre bruk av huset. Eksempler på dette kan være historielag, hagelag, turistforeninger/-lag, fortidsminneforeningen eller

undervisningsinstitusjoner. En privat aktør eller forening vil kunne utløse midler fra Kulturminnefondet en offentlig eier ikke har anledning til.

Kulturminnefondet er en statlig tilskuddsordning som skal bidra til å bevare verneverdige og fredete kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Det ble opprettet av Stortinget i 2002 og er underlagt Klima- og miljødepartementet.

Uttalelsene er vedlagt saken i sin helhet.

Ved salg av kommunal eiendom må kommunen ta stilling til om transaksjonen kan innebære offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61. Salg under markedspris kan anses som økonomisk fordel til kjøperen, og dermed utgjøre ulovlig statsstøtte dersom de øvrige vilkårene er oppfylt. Det er derfor nødvendig å dokumentere at salget skjer på markedsmessige vilkår.

For å sikre at salg av offentlig eiendom skjer på markedsmessige vilkår, viser ESA til to aksepterte hovedmetoder:

- Åpen, reell budrunde,

  eller

- En uavhengig ekstern verdivurdering (takst) gjennom kvalifisert ekspert.

Dersom kommunen følger én av disse prosedyrene, kan kommunen legge til grunn at salget ikke innebærer offentlig støtte.

Relevante bestemmelser
Jordlovens §§ 1 og 12
Konsesjonsloven: boplikt og priskontroll.
Kommuneplanens arealdel.
Plan- og bygningsloven.
Kulturminneloven.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Å selge en del av et sammenhengende landbruksareal vil kunne påvirke framtidig arrondering, samdrift og fellestiltak, og kan redusere fleksibiliteten for lokale gårdbrukere framover.

Et salg av driftsenheten samlet til den som leier jorda i dag vil skape større trygghet og langsiktighet for driften av eiendommen til kjøper.

Overgang fra offentlig til privat eierskap kan i noen grad svekke kommunens mulighet til å styre jorda i tråd med politiske mål og prioritere nye leietakere ved generasjonsskifter, men arealbruken i området styres også av offentlig myndighet som forvalter av plan og bygningsloven og jordloven uavhengig av eierskap.

Jordlova legger vekt på at kommunen skal ivareta gode og tjenlige bruksstrukturer ut fra samfunnsutvikling og bosettingshensyn uansett eierskap.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Ved salg av eiendommen vil kommunen få en engangsinntekt av salget. Eiendommen er underlagt prisregulering noe som vil gi begrensninger på salgsinntekten.

Ved et salg vil kommunen videre ikke ha ansvar for bygningsmassen på tunet, som er svært falleferdig. Det vil være en betydelig utgift å sette bygningsmassen i stand og tilknytte nødvendig infrastruktur som vann og avløp.

Kommunen har i dag leieinntekter på jorda. Årlig jordleie på hele driftsenheten utgjør rundt 104 000 kroner i året. Leieinntekten vil bortfalle ved salg av eiendommen.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
En bonde som eier jorda har insentiver til langsiktig drift og utvikling, noe som kan styrke lokal matproduksjon over tid.

På den annen side kan et salg svekke kommunens strategiske rolle som forvalter av jordressursen. Jordvern og matsikkerhet er nasjonale hensyn, og lokalt eierskap i fellesskapets regi kan gi en sterkere mulighet for langsiktig styring.

Kommunen kan likevel ivareta disse hensynene gjennom forvaltning av jordloven og konsesjonsloven samt gjennom kommunens forvaltning av arealer gjennom arealplanlegging og oppfølging av plan- og bygningsloven.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
En bonde som eier jorda selv kan ha større motivasjon til å drive langsiktig og bærekraftig og investere i tiltak som karbonbinding i jord, bedre jordstruktur, redusert erosjon og et bedre driftsopplegg.

Kommunen har latt bygningsmassen på eiendommen stå å forfalle gjennom flere år, og heller ikke prioritert å rive bygningsmassen. Ved et salg vil det være ny eier som har ansvaret for bygningen og vurdere om det er ønskelig å sette i stand bygget eller om det skal søkes om riving.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant

Vurdert for uttalelser i rådene
Det anses ikke at saken omhandler problemstillinger som det er naturlig å sende til uttalelse til rådene.

Vurdering
Slik bygningsmassen står i dag utgjør den en fare for sine omgivelser og dersom eiendommen ikke skal selges er det nødvendig å finne løsninger for å sikre bygningsmassen eller å bevilge nødvendige midler til riving eller rehabilitering.

Kommunen har stort vedlikeholdsetterslep på hele sin eiendomsportefølje, og er i ferd med å avhende bygningsmasse det ikke er bruk for i kommunal tjenesteyting. Det er fastslått at kommunen selv ikke har behov for denne bygningsmassen. Budsjetterte vedlikeholdsmidler er svært begrenset og må prioriteres grundig.

Fredrikstad kommune er en stor jordeier som leier ut landbruksjord til private bønder gjennom langsiktige jordleieavtaler. I denne saken er det nødvendig å se hele driftsenheten under ett, da et salg av kun bnr. 1266 vil kreve delingstillatelse etter jordloven. Det er statsforvalteren som eventuelt gir tillatelse til slik deling.

Ved å selge eiendommen som én enhet til aktøren som allerede drifter arealene, sørger kommunen for:

- at ressursene brukes effektivt og langsiktig,
- at jordsmonnet ivaretas,
- at risiko for fragmentering reduseres.

Fragmentering av landbrukseiendom er et kjent problem som ofte svekker driftsgrunnlaget over tid og kan lede til mer omdisponering og mindre bærekraftige driftsformer.

Kommunedirektøren legger til grunn at eiendommen skal selges til takst satt av en uavhengig, kvalifisert takstmann. Dette er én av de to prosedyrene ESA anerkjenner som tilstrekkelig dokumentasjon for at transaksjonen skjer til markedspris.

Det legges til grunn at alle utgifter i forbindelse med deling og øvrige transaksjonskostnader må dekkes av kjøper.

Kommunedirektøren mener ut fra dette at jordbruksarealet til driftsenheten bør selges samlet til nåværende leietaker som har bekreftet overfor kommunen at vedkommende ønsker å kjøpe på disse vilkår.

Alternative løsninger
Bystyret kan velge å ikke selge eiendommen. Det vil da være nødvendig å bevilge nødvendige midler eller finne andre løsninger for å ivareta kommunens ansvar for bygningsmassen enten til riving eller bevaring, eller en minimumssikring.

En kan også avvente beslutning om salg og samtidig be om at det legges fram en prinsippsak om framtidig eierskap til kommunens landbrukseiendommer.

Alternative vedtaksformuleringer kan være:

- Eiendommen Torslund, gnr/bnr 303/1266, selges ikke. I forbindelse med behandlingen av 1. tertialrapport 2026 bevilges det nødvendige midler for å rive eller ivareta bygningsmassen.

- Bystyret avventer vurdering av salg av eiendommen Torslund, gnr/bnr 303/1266, og ber kommunedirektøren utarbeide en helhetlig prinsippsak om framtidig eierskap til kommunens landbrukseiendommer.

- Eiendommen Torslund, gnr/bnr 303/1266, beholdes i kommunalt eie. Eierskapet til bygningsmassen søkes overført til en privat aktør eller forening som kan utløse midler fra Kulturminnefondet.

Konklusjon
Etter en samlet vurdering anbefaler kommunedirektøren at det settes i gang en prosess med salg av jordbruksarealene til driftsenheten 303/1240 til nåværende leietaker av arealene.

Eiendommen selges til takst med påstående bygningsmasse. Alle kostnader i forbindelse med overdragelsen belastes kjøper.

Fra: "Førre Tormod Hundsnes" <tomfor@fredrikstad.kommune.no>/span>
Sendt: torsdag 23. oktober 2025 20:03:34
Til: "Ottesen Atle" <atot@fredrikstad.kommune.no>
Kopi: "Auganes Anna" <aaug@fredrikstad.kommune.no>; "Vik Guri" <gurvik@fredrikstad.kommune.no>; "Andersen June Holt" <juan@fredrikstad.kommune.no>
Emne: Uttalelse fra Byantikvaren - Thorslund gård

Thorslund gård ligger på «Byens marker», et område med status *Kulturmiljø og landskap av regional* og *nasjonal interesse*. «Byens marker», i sammenheng med Fredrikstad festning og Gamlebyen, har status *verneverdig*.

Våningshuset på Thorslund gård er bygget på sørenden av en større åkerholme omkranset av dyrket mark i alle retninger. Tidligere lå det også en større låve og bryggerhus på stedet. Fra Klokkerstuveien går det en gjengrodd vei til tunet som antageligvis er bygget av oppsamlet åkerstein. Bygningen var etter all sannsynlighet allerede oppført i 1900, selv om bygningen ikke er SEFRAK-registrert. Byggemetode tyder på at bygningen kan være eldre, da den er laftet i stedet for bygget med knubb eller reisverk. Det er likevel vanskelig å angi byggeår mer presist da bygningen har gjennomgått flere endringer gjennom levetiden. Endringene er synlige som spor i fasader, tidligere og nåværende vindusinnsettinger og i interiør. At bygningen er fra før 1940, der kommuneplanens § 13.2 krever vurderinger av verneverdi, er hevet over tvil.

Thorslund er kanskje den eneste av gårdene på «Byens marker» der fortetting, modernisering og omprogrammering ikke har svekket den historiske lesbarheten. Selv om låven og bryggerhuset er borte, står våningshuset tydelig fram som en bolig knyttet til den historiske driften av jorda rundt. Andre steder er denne sammenhengen til en viss grad hvisket ut. F.eks. er noen av gårdene fornyet for dekke moderne behov, andre steder har jordbruksarealene fått ny funksjon og nytt program knyttet til fritid, og mellom de opprinnelige gårdene har nye funksjoner og bygninger blitt lagt til. Riksantikvaren beskriver situasjonen slik:

> Landskapskarakter
> Området er et befestet bylandskap med omkringliggende bymarker som var viktige for bydannelsen. De flate leirslettene ved utløpet av Glomma skaper det overordnede landskapet, mens nyere tids bebyggelse, kommunikasjonsårer og landemerker deler det inn og strukturer det. Åpenheten og de nære forbindelsene mellom tettbebyggelse, særlig festningsbyen, og landbruksområder gir landskapet karakter.
>
> Sårbarhet
> De åpne markene omkring Fredrikstad festning er svært sårbare for utbygging. Det er viktig å ta hensyn til de mange kulturhistoriske forbindelsene i dette landskapet, f.eks. mellom Gamlebyen, Kongsten fort, Gansrødbukta, Krigskirkegården og Vaterland. Landskapet er i dag svært nær smertegrensen for hva forterrenget til festningen og bymarken tåler av bebyggelse. Det bør stilles strenge krav til plassering, tilpasning og god arkitektur. Den visuelle forbindelsen mellom Kongsten fort og fjorden/«Svenskelandet» bør opprettholdes. Gamlebyen, Kongsten fort og Vaterland inngår alle i Riksantikvarens NB!-register. Av kulturhistoriske hensyn er det viktig å forvalte disse bymiljøene i en større landskapssammenheng.
> Kart - Kulturminnesøk
> Kart - Kulturminnesøk
> Askeladden

Byantikvarens vurdering er at «Byens marker» ikke bare er sårbar for utbygging, men at alle tiltak, også riving av historisk bebyggelse og endring av kulturlandskap er med på å svekke kulturminnet. Våningshuset på Thorslund har både verdi i seg selv og som del av det historiske kulturlandskapet. Det samme gjelder veien ut til åkerholmen og det tidligere gårdstunet; Veien er en del av Byens marker og har historisk egenverdi.

Bygningen er preget av forfall, men ikke i den grad at den må sees som tapt. Gitt Byens markers status som verneverdig, påligger det kommunen å strekke seg langt for å unngå riving. I stedet for å rive bygningen er det Byantikvarens forslag å overdra bygningen til forening, institusjon eller entitet som ønsker og evner å påta seg ansvaret for restaurering og videre bruk av huset. Dette kan være historielag, hagelag, turistforening/-lag, Fortidsminneforeningen eller en undervisningsinstitusjon. En privat aktør eller forening vil kunne utløse midler fra Kulturminnefondet en offentlig eier ikke har anledning til. Det finnes også gode eksempler på at tilsvarende steder og bygninger har blitt brukt til kurs og undervisning:
kultur og underholdning, kulturvern | Lærer tradisjons-håndverk på Garlaus
Gardlaus (gård i Bærum) – lokalhistoriewiki.no
(4) Facebook

Byantikvaren vil sterkt fraråde riving med begrunnelse i det ovenstående. Skulle man mot formodning likevel ønske å rive bygget, er det Byantikvarens vurdering at åkerholmen må få stå i fred og ikke søkes oppdyrket. Det samme gjelder veien ut til Thorslund. Veien er i seg selv et kulturminne og må ikke fjernes. I henhold til kommuneplanens § 13.2, skal verneverdi vurderes ved søknad om tiltak. Det må også innhentes uttalelse fra regional kulturminneforvaltning.

Vennlig hilsen
Tormod H Førre

Konstituert byantikvar
Areal og samferdsel
Fredrikstad kommune
E-post: tomfor@fredrikstad.kommune.no
Tel: +4748896576

Vi gjør oppmerksom på at dette ikke er en privat e-postadresse. Både inngående og utgående e-post blir vurdert for ev. offentlig journalføring i kommunens sak-arkivsystem.
Denne e-posten (inkludert vedlegg) er kun beregnet for mottakerne. Hvis du har mottatt denne e-posten ved en feil, vennligst gi oss beskjed omgående via e-post eller telefon og slett denne meldingen fra systemet

FREDRIKSTAD KOMMUNE
NOTAT

Saksref.: 2025/23927-6
Dato: 23.02.2026

Til:
Eiendom v/Guri Vik

Fra:
Miljø og Landbruk v/ Reidun Ottosen

Uttalelse fra miljø og landbruk - salg av Torslund gård

Det vises til henvendelse fra avdeling Eiendom, hvor virksomhet Miljø og landbruk er bedt om en uttalelse i forbindelse med salg av kommunens eiendom 303/1266. Kommunen ønsker å selge Torslund 303/1266 sammen med de øvrige jordbruksarealene som inngår i driftsenheten 303/1240.

Fradeling etter jordloven
I jordlovens §12 «Deling» heter det at «deling av eiendom som er nytta til eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk må godkjennast av departementet». I rundskriv M2-2021 står det i 5.3.3. at bestemmelsene om deling gjelder uavhengig av om eiendommen består av flere eller færre gårds- og bruksnummer (§ 12, sjette ledd), så lenge eiendommen har felles eier og kan regnes som en driftsenhet.

For å bestemme om deling etter jordlova er nødvendig i dette tilfellet, må det først bestemmes hva som kan regnes som en eiendom og/eller en driftsenhet. Det er i dette tilfellet et skjønnsspørsmål, fordi Fredrikstad kommune er grunneier i større deler av området. Kommunen eier både regulert areal som benyttes til industri, og jordbruksarealer. Opprinnelige eiendomsgrenser går i noen tilfeller på kryss av disse, og i NIBIOs gårdskart er grunneiendommer i begge kategorier listet som en del av samme landbrukseiendom.

Virksomhet Miljø- og landbruk mener at det i dette tilfellet ikke er nødvendig å søke om fradeling etter jordloven § 12. Ved salg av eiendommen er det likevel viktig med en praktisk tilnærming basert på hva som i dag er jordbruksarealer i drift, hva som leies ut som en enhet og drives av samme landbruksforetak, og hva som er definert som jordbruksarealer og dermed faller inn under jordlovens bestemmelser. Med dette som utgangspunkt mener vi at eiendom 303/1240 er å anse som en enhet, som kan selges som en samlet enhet til en kjøper.

Konsesjon
Omsetning av landbrukseiendommer er regulert gjennom konsesjonsloven. Konsesjonsloven har regler for hva som skal legges vekt på ved avgjørelsen av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål. Det er viktig å merke seg at det blant annet skal foretas en konkret vurdering av hva som vil bli en driftsmessig god løsning. Landbruks- og matdepartementet har i rundskriv M-1/2001 presisert at driftsmessig gode løsninger forutsetter rasjonelle driftsenheter, og at det ved kjøp av tilleggsarealer er viktig at ikke avstanden mellom eiendommene blir for stor. Samtidig presiseres at det i noen saker

kan være aktuelt å åpne for lengre avstander enn hvor det ikke har eksistert et tidligere leieforhold. Hvor den konkrete leieavtalen har vart over svært lang tid og leiejorda utgjør en sentral del av driftsopplegget, kan leiejorda ha blitt en integrert del av erververens driftsgrunnlag. I slike tilfeller sier departementet at det kan være i tråd med formålsbestemmelsen i loven å gi konsesjon selv om avstanden er stor.

Det er også viktig å merke seg at det ved avgjørelse av en søknad om konsesjon på erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål, vil bli foretatt en priskontroll. Det skal etter konsesjonsloven legges særlig vekt på om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling.

Drift av jordbruksarealene
Fredrikstad kommunes landbrukseiendommer omfattes av jordlovens bestemmelser om driveplikt. Hovedregelen er at jordbruksareal skal drives (driveplikt), dette følger av jordloven § 8. Det er eieren som har driveplikt. Eieren kan oppfylle driveplikten ved å drive jordbruksarealet selv, eller leie det bort. Fredrikstad kommune dyrker ikke sine jordbruksarealer i egen regi, men oppfyller driveplikten gjennom leieavtaler. Det er krav om at leieavtaler skal inngås med en minstetid på 10 år.

Jordbruksarealet på eiendom 303/1240 leies i dag ut til aktiv gårdbruker. Avtalens varighet er 10 år regnet fra 01.01.2021. Leier kan si opp avtalen med ett års varsel. Eier kan kun si opp avtalen ved mislighold av avtalevilkårene.

Det har i det siste vært oppslag i Fredrikstad Blad om at det vurderes et salg av Thorslund.

Jeg, Ottar Weel, fremmer med dette ønske om å kjøpe Thorslund av Fredrikstad Kommune.

Min kone, Solfrid Våset, og jeg har i dag leiekontrakt med Fredrikstad Kommune på nevnte areal. Det har vi hatt siden 2020. De omkringliggende arealene har vi leid og drevet de siste ca 30 årene. Det samme gjelder arealene på Gangsrød og Ulfeng, som eies av Fredrikstad Kommune. Dette er nærliggende arealer til Thorslund.

På bakgrunn av dette ønsker vi et snarlig møte med kommunedirektøren for å diskutere et eventuelt kjøp.

Med vennlig hilsen

Solfrid Våset og Ottar Weel

Formannskapets vedtak 12.03.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse oversendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet som Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til forslag om endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i reglene om medvirknings-, aktivitets- og tilretteleggingsplikten mv. ved sykefravær.

Formannskapets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/37643
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 64985/2026
Klassering: 461

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	24/26
Bystyret	19.03.2026	31/26

Høringssvar – forslag til endringer i reglene for sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse oversendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet som Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til forslag om endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i reglene om medvirknings-, aktivitets- og tilretteleggingsplikten mv. ved sykefravær.

Sammendrag
Regjeringen har foreslått flere endringer i sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter folketrygdloven §§ 8-8, og 25-2 og arbeidsmiljøloven §§ 2-3 og 4-6. Endringene er ment å tydeliggjøre pliktene til arbeidstakere og arbeidsgivere ved sykefravær.

De foreslåtte endringene er sendt på høring og Fredrikstad kommune er invitert til å avgi høringssvar.

Regjeringens forslag gjelder blant annet:
- Presiseringer av arbeidstakeres og arbeidsgiveres medvirkningsplikt.
- Skjerpinger i aktivitetsplikten ved sykefravær.
- Utvidede eller tydeligere krav om tilrettelegging.
- Nye eller endrede ansvarsplasseringer mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og NAV

Fredrikstad kommune stiller seg positiv til intensjonen om å tydeliggjøre medvirkningsplikten og styrke samhandlingen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Samtidig har kommunen innvendinger mot enkelte av de foreslåtte lovendringene

Vedlegg
1 Fagnotat KS
2 Høringsnotat om endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven
3 Forslag til høringsuttalelse

Saksopplysninger
Fredrikstad kommune har gjennom lengre tid hatt en bred og målrettet satsning for å redusere sykefraværet. Arbeidet har omfattet både utvikling av eksisterende oppfølgingsrutiner, styrking av lederopplæring og forbedret samhandling med fastleger.

Denne langsiktige innsatsen har gitt resultater, og kommunen har erfart at tydelige roller, forutsigbar oppfølging og tidlig involvering er avgjørende faktorer for å lykkes. Med bakgrunn i vår erfaring har vi identifisert styrker og utfordringer i dagens regelverk. Dette ønsker Fredrikstad kommune å belyse i et høringssvar som sendes Arbeid– og inkluderingsdepartementet angående foreslåtte endringer i reglene for sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt.

Fredrikstad kommune støtter regjeringens forslag om en presisering av sykmeldtes medvirkningsplikt. Vår erfaring er at denne plikten i dag er lite kjent både blant sykmeldte og leger. En tydeliggjøring kan styrke samarbeidet og bidra til mer effektiv tilrettelegging og raskere retur til arbeid. Dersom forslaget vedtas vil det være viktig at informasjon og opplæring rettes mot sykmeldte og leger, slik at arbeidsgiver ikke blir hoved formidler av plikten, noe som kan øke konfliktnivået.

Fredrikstad kommune vurderer at det allerede tilrettelegges i stor grad, også med varige løsninger når det er mulig, slik at en presisering i arbeidsmiljøloven § 4-6 ikke anses nødvendig. En lovfesting av «varige tiltak» vil trolig ha liten praktisk effekt, samtidig som dette kan skape urealistiske forventninger og mer uklarhet rundt arbeidsgivers faktiske muligheter og plikter. Tilretteleggingsplikten er allerede et område med potensial for konflikt, og kommunen vurderer at forslaget kan skape mer usikkerhet enn nytte.

Kommunen støtter behovet for tydeligere og mer arbeidsrettet informasjon. Sykmeldinger mangler ofte sentrale opplysninger om varighet, funksjonsbegrensninger og tilretteleggingsbehov, noe som svekker arbeidsgivers mulighet til å følge opp på en god måte. En tydeliggjøring i lovverket av legens opplysningsplikt vurderes som nødvendig

Fredrikstad kommune støtter også at oppfølgingsplanen sendes NAV innen fire uker, og ser ingen praktiske utfordringer ved dette.

NAVs første tydelige involvering kommer i dag ofte ved dialogmøte 2 i uke 26, noe som etter kommunens erfaring er for sent i mange saker. Kommunen anbefaler derfor at det vurderes et obligatorisk tidligere kontaktpunkt, unntatt ved kortvarige fravær. Tidlig involvering kan bidra til bedre felles forståelse av medvirkningsplikten, redusere misforståelser og forebygge langvarige sykefravær. Forskning viser at tidlig fase i sykefraværet er avgjørende for muligheten til å komme tilbake i jobb, og det anbefales derfor at NAV også styrker innsatsen i denne perioden.

Når det gjelder en lovfestet plikt til å utføre midlertidig annet arbeid, vurderer kommunen at dette vil være vanskelig å praktisere, blant annet på grunn av usikkerhet om hvilke oppgaver den sykmeldte faktisk kan utføre og begrenset tilgang på alternative arbeidsoppgaver. En slik plikt kan også øke risikoen for konflikt. Kommunen anbefaler derfor at plikten ikke lovfestes, og at innsatsen heller rettes mot tydeliggjøring av medvirkningsplikten og bedre oppfølging av eksisterende krav i folketrygdloven.

Relevante bestemmelser
Foreslåtte endringer i sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter folketrygdloven §§ 8-8 og 25-2 og arbeidsmiljøloven §§ 2-3 og 4-6.

Konsekvenser for sosial bærekraft
En tydeliggjøring av arbeidstakers medvirkningsplikt kan bidra til mer treffsikre tiltak som igjen kan medføre raskere tilbakeføring ved sykdom. Reduksjon av sykefravær og økning av nærvær vil bedre arbeidssituasjonen til de ansatte, sikre bedre tjenestekvalitet og dermed også forbedre den sosiale bærekraften.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Lønns- og personalkostnader utgjør den klart største utgiften av Fredrikstad kommunes samlede budsjetter. Tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet har derfor stor betydning både for kvaliteten og kontinuiteten i tjenestene og for kommunens langsiktige økonomiske bærekraft. En tydeliggjøring av pliktene til arbeidsgiver og arbeidstaker ved sykefravær vil kunne styrke oppfølgingsarbeidet og gjøre tiltakene mer målrettede. Dette kan i neste omgang bidra til kortere fraværsperioder og lavere sykefravær.

Et høyt sykefravær koster Fredrikstad kommune flere hundre millioner kroner årlig, og selv moderate reduksjoner vil gi betydelige økonomiske gevinster. Endringsforslagene som nå er på høring kan dermed få direkte og positiv effekt for kommunens økonomiske handlingsrom.

Samtidig kan forslaget om å presisere at arbeidsmiljøloven § 4-6 også omfatter varig tilrettelegging, få økonomiske og praktiske konsekvenser for kommunens virksomheter.

Dersom arbeidsgiver pålegges økt plikt til varig tilrettelegging, kan dette innebære behov for flere ansatte for å kompensere for redusert arbeidskapasitet hos den ansatte det tilrettelegges for.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke vurdert i saken.

Ansattes medbestemmelse
Regjeringen har sendt ut et høringsnotat hvor også fagorganisasjonene er høringsparter og de kan dermed gi sine tilbakemeldinger direkte til departementet.

Vurdering
Fredrikstad kommune støtter intensjonen om å tydeliggjøre medvirkningsplikten og styrke samarbeidet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Med bakgrunn i kommunens omfattende arbeid med å redusere sykefravær, vil vi særlig fremheve følgende behov:

1. NAV og sykmelder bør få et større informasjonsansvar, herunder tydelig formidling av sykmeldtes *plikter* og praktisk veiledning om tiltak som kan bidra til raskere tilbakeføring.
2. Legens opplysningsplikt må følges opp og tydeliggjøres, slik at sykmelder faktisk bidrar til oppfølgingen med nødvendige arbeidsrettede opplysninger, og ikke kun bekrefter fravær.
3. Begrepet «varig» bør ikke innføres i § 4-6, da dette kan skape urealistiske forventninger og økt konfliktnivå.
4. NAV bør involveres tidligere i sykefraværsforløpet for å sikre felles forståelse og bedre grunnlag for treffsikre tiltak.
5. Plikt til å ta midlertidig annet arbeid bør ikke lovfestes. Dette vurderes som vanskelig å gjennomføre i praksis, samtidig som det potensielt kan være konfliktskapende.

Alternative løsninger
Alle punktene som nevnt over kan endres, eller at det ikke legges inn konkrete forslag til alternativer.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å avgi følgende innstilling til bystyret:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse oversendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet som Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til forslag om endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i reglene om medvirknings-, aktivitets- og tilretteleggingsplikten mv. ved sykefravær.

NOTAT

Fagnotat om høring av forslag til endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven om medvirknings-, aktivitet- og tilretteleggingsplikten

Dette fagnotatet er ment som innspill fra KS til medlemmenes eget arbeid med høringssvar på følgende høring med høringsfrist 15. mars:

Høring - forslag til endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven om medvirknings-, aktivitets- og tilretteleggingsplikten mv. ved sykefravær - regjeringen.no.

Nedenfor følger korte vurderinger av departementets forslag. KS anser forslaget om arbeidsgivers plikt til varig tilrettelegging og vurderingen av administrative og økonomiske konsekvenser som viktigst å kommentere.

Departementets forslag om arbeidsgivers plikt til varig tilrettelegging i aml § 4-6.

Slik lyder forslaget til lovtekst:

§ 4-6 første ledd, andre punktum skal lyde: Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt *midlertidig eller varig tilrettelegging* av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.

KS vil gå imot forslaget, av flere grunner:

- Dommen i Widerøe-saken (HR-2022-390-A);
  Dommen innebærer ikke noen generell innskrenkning av plikten til varig tilrettelegging, men en presisering av hva som gjelder for plikten til varig endring av stillingsstrukturen.

  Hva som er "mulig tilrettelegging" vil bero på en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering der varigheten av den reduserte arbeidsevnen er et moment, ref. forarbeidene Ot.prp. nr. 18 (2002-2003). Tilretteleggingsplikten er allerede svært vidtrekkende, noe Arbeids- og inkluderingsdepartementet også selv slår fast i høringsnotatet. En slik endring som foreslått vil lett medføre en uriktig forståelse av at plikten til varig tilrettelegging er noe arbeidstaker kan forvente på samme måte som midlertidig tilrettelegging. Det var ikke rettstilstanden før den omtalte dommen, og det er det heller ikke etter. Varig tilrettelegging vil svært ofte ikke være mulig, blant annet fordi det vil gå utover andre ansatte i for stor grad.

- Varig tilrettelegging vil ha administrative og økonomiske konsekvenser for virksomhetene. Departementet har etter KS mening ikke utredet tilstrekkelig

behovet for en lovendring. KS mener det er kritikkverdig, og ikke i tråd med utredningsinstruksen, at en slik utredning ikke er gjort av departementet i forkant av forslaget.

KS oppfordrer kommuner som vil avgi egne høringssvar å gi konkrete eksempler på hva forslaget vil innebære av administrative og økonomiske konsekvenser.

Kort vurdering av øvrige forslag i høringen:

- KS støtter en tydeliggjøring av aktivitets- og medvirkningsplikten. Det er behov for å presisere denne i både folketrygdloven og i arbeidsmiljøloven, for å lykkes bedre med sykefraværsoppfølging og tilrettelegging. Dette er i tråd med hva avtalepartene ble enige om i IA-avtalen.

- KS støtter en presisering av opplysningsplikten, herunder at plikten gjelder gjennom hele sykefraværsperioden og omfatter opplysninger om endringer i helsetilstanden, samt hvilke opplysninger som skal gis.

- KS støtter at aktivitetsplikten skilles ut i en egen bestemmelse i folketrygdloven § 8-8 a, slik at det ikke oppstår misforståelser om at medvirkningsplikten bortfaller dersom arbeidstaker ikke kan være i aktivitet. Formuleringen «i så stor grad som mulig» når det gjelder plikt til å være i aktivitet, støttes.

- KS støtter forslaget om å samle og tydeliggjøre reglene om medvirkningsplikt ved sykefravær i en egen bestemmelse i arbeidsmiljøloven.

- KS støtter forslaget om plikt til å ta annet passende arbeid. I en situasjon hvor arbeidstaker ikke er i stand til å gjøre sine arbeidsoppgaver i henhold til arbeidsavtalen, og arbeidsgiver har annet arbeid som kan tilbys, bør den sykemeldte ha plikt til å ta imot disse for rett til sykepenger. NAV bør ha plikt til å kontakte arbeidsgiver når de skal vurdere om det foreligger rimelig grunn for unntak fra plikten (om tiltaket ikke er hensiktsmessig/egnet for tilbakeføring)

NOTAT

- KS støtter forslaget om å fremskynde oppfølgingsplan til NAV. Dette kan bidra til tidligere oppfølging av sykefravær fra NAV. KS understreker at for at en slik fremskyndelse skal ha ønsket effekt, må det sikres reell oppfølging i henhold til planen fra NAV og tidlig samhandling mellom aktørene – arbeidsgiver, den sykemeldte, NAV og sykemelder.

- KS støtter forslaget om at manglende medvirkning kan føre til midlertidig stans i sykepenger. I slike tilfeller er det nødvending at NAV så raskt som mulig varsler arbeidsgiver om stans i sykepengene i de tilfeller der arbeidsgiver krever refusjon.

Ved spørsmål, ta gjerne kontakt med KS:

Gry Brandshaug Dale, advokat: 90029945

Siri Klevstrand, spesialrådgiver: 41615833

Cornelia Nordgaard, spesialrådgiver: 40249721

DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven om medvirknings-, aktivitets- og tilretteleggingsplikten mv. ved sykefravær

Høringsfrist 15. mars 2025

Innhold

1. Innledning 3

2. Bakgrunn 4

3. Gjeldende rett 6

3.1 Folketrygdlovens regler om den sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt 6

3.2 Arbeidsmiljølovens regler 7

3.2.1. Arbeidstakers medvirkningsplikt 7

3.2.2 Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt 8

3.3 Regler i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven som omhandler deling av oppfølgingsplanen med sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten 11

4. Erfaringer fra praktisering av dagens regelverk 12

4.1 Medvirkningsplikten 12

4.2 Plikten til å være i arbeidsrelatert aktivitet 14

4.3 Tilretteleggingsplikten 16

5. Departementets vurderinger og forslag 17

5.1 Forslag til endringer i reglene om den sykmeldtes medvirkningsplikt – folketrygdloven § 8-8 19

5.1.1 Et tydeligere regelverk 19

5.1.2 Tydeliggjøring av den sykmeldtes opplysningsplikt – § 8-8 første ledd 19

5.1.3 Tydeliggjøring av den sykmeldtes plikt til å medvirke - § 8-8 andre ledd 21

5.1.4 Reaksjonen ved brudd på medvirkningsplikten – § 8-8 tredje ledd 23

5.2 Forslag til endringer i reglene om den sykmeldtes plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet – ny § 8-8 a i folketrygdloven 26

5.3 Arbeidstakers medvirkningsplikt etter arbeidsmiljøloven 27

5.4 Forslag om å framskynde arbeidsgivers frist til å formidle oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten. 29

5.5 Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt 30

6. EØS-rettslige vurderinger knyttet til forslagene 31

7. Økonomiske og administrative konsekvenser 32

8. Departementets forslag til lovendringer 33

1. Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet enkelte endringer i reglene for sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter henholdsvis lov om folketrygd 28. februar 1997 nr. 19 (folketrygdloven) § 8-8 og § 25-2 og lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62 (arbeidsmiljøloven) § 2-3 og § 4-6.

Et velfungerende arbeidsliv og et bærekraftig velferdssystem forutsetter at flest mulig deltar i arbeid, også de som har helseutfordringer. Langvarig sykefravær øker risikoen for varig utstøting fra arbeidslivet, og har store konsekvenser både for den enkelte, arbeidsgivere og samfunnet. For å motvirke dette er det avgjørende at alle aktører – arbeidsgiver, arbeidstaker, sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten – samarbeider tett og målrettet for å legge til rette for at den sykmeldte kommer tilbake i arbeid.

Den sykmeldte har i dag både en medvirkningsplikt forankret i arbeidsmiljøloven § 2-3 og folketrygdloven § 8-8, og en plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet forankret i folketrygdloven § 8-8. Dette innebærer blant annet at den sykmeldte skal bidra i utarbeidelsen og gjennomføringen av oppfølgingsplaner og delta på dialogmøter med arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten, gi relevante opplysninger om funksjonsevne, og delta i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig i sykefraværet. Videre har arbeidsgiver en plikt til å legge til rette for at arbeidstakere med redusert arbeidsevne skal kunne beholde eller få passende arbeid, se arbeidsmiljøloven § 4-6. Likevel viser erfaringer at det i praksis ofte er utfordrende å avklare rekkevidden av disse pliktene, at sykmeldte og arbeidsgiver ikke er klar over pliktene, og at etterlevelsen varierer.

I «Avtale om redusert sykefravær og frafall fra arbeidslivet (IA-avtalen) 2025–2028»[1] understreker myndighetene og partene i arbeidslivet behovet for bedre etterlevelse av pliktene i regelverket fra alle aktørene i sykefraværsoppfølgingen, og peker på at forsterket innsats på den enkelte arbeidsplass er nødvendig for å redusere sykefravær og frafall. Et sentralt tiltak i avtalen er å starte et lovarbeid for å presisere, og vurdere å forsterke, medvirknings- og aktivitetsplikten til den sykmeldte.

Formålet med dette høringsnotatet er å forsterke rammene om arbeidsgivers og arbeidstakers oppfølging gjennom sykefraværsløpet. Forslagene som fremmes legger derfor til rette for en mer presis og forpliktende regulering av den sykmeldtes rolle i sykefraværsoppfølgingen, og dermed også bedre etterlevelse av regelverket. En tydeligere plikt til aktiv deltakelse fra den sykmeldte selv i oppfølgingsarbeidet kan videre bidra til bedre tilrettelegging, og dermed at den sykmeldte kommer raskere tilbake i arbeid. Det kan også bidra til å gjøre arbeidsgivers oppfølgingsarbeid på arbeidsplassen enklere.

Konkret foreslår departementet i høringsnotatet enkelte justeringer i folketrygdloven § 8-8 for å tydeliggjøre og forsterke den sykmeldtes opplysningsplikt og medvirkningsplikt overfor arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten. Videre foreslår departementet å tydeliggjøre sykmeldtes plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet, blant annet ved å skille reglene ut i en egen bestemmelse, i ny § 8-8a. I dag står disse reglene i bestemmelsen om medvirkning i § 8-8. Det foreslås også å tydeliggjøre hva som skal være reaksjonen dersom den sykmeldte ikke fyller medvirknings- eller aktivitetsplikten i §§ 8-8 og 8-8a.

[1] «Avtale om redusert sykefravær og frafall fra arbeidslivet (IA-avtalen) 2025-2028» er et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, dvs. arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden.

Departementet foreslår også å gjøre arbeidsmiljølovens bestemmelser om medvirkning ved sykefravær tydeligere og mer synlige ved å regulere arbeidstakers medvirkningsplikt i en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 2-4. Vedrørende arbeidsgivers plikt til tilrettelegging mv. når en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne foreslås det at det i arbeidsmiljøloven § 4-6 om tilrettelegging mv. presiseres at bestemmelsen også omfatter varig tilrettelegging.

Videre foreslår departementet enkelte endringer i bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd og folketrygdloven § 25-2 tredje ledd som regulerer arbeidsgivers plikt til innsending av oppfølgingsplan til Arbeids- og velferdsetaten. Det foreslås at denne plikten framskyndes til senest etter fire ukers sykefravær, altså samtidig som den formidles til sykmelder, se arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd. Dette vil blant annet gi etaten et bedre grunnlag for å kunne vurdere aktivitetskravet innen åtte ukers sykefravær, og spare tid og ressurser etaten i dag bruker på å måtte innhente planen.

2. Bakgrunn

Arbeidsgiver og arbeidstaker er de viktigste aktørene i arbeidet med å redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Virksomhetenes arbeid med å skape et forsvarlig og godt arbeidsmiljø er en viktig del av dette arbeidet. Et systematisk arbeidsmiljøarbeid som fjerner eller reduserer negative faktorer i arbeidsmiljøet og fremmer de positive, forebygger arbeidsrelatert sykdom og skade, men kan også gjøre det lettere å stå i jobb til tross for helseutfordringer.

Psykiske plager står sammen med muskel- og skjelettlidelser for en stor del av sykefraværet. Ved årsskiftet trer nye bestemmelser som presiserer arbeidsmiljølovens krav til et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø i kraft. Lovendringene tydeliggjør at lovens generelle krav om full forsvarlighet også gjelder for psykososiale arbeidsmiljøfaktorer, og peker uttrykkelig på noen «nye» relevante faktorer, som emosjonelle belastninger, motstridende krav, arbeidsmengde/tidspress og støtte/hjelp. Sammen med nye forskriftsbestemmelser som regulerer hvordan virksomhetene skal arbeide og veiledninger som Arbeidstilsynet skal utarbeide i samarbeid med partene, vil dette kunne bidra til at virksomhetenes arbeid på området styrkes, slik at sykefravær unngås.

Bestemmelser i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven pålegger både arbeidsgiver og arbeidstaker forpliktelser når sykefravær likevel oppstår, og skal bidra til at den sykmeldte skal kunne komme tilbake i arbeid så raskt som mulig. Det stilles krav til arbeidsgiver om tilrettelegging og oppfølging på fastsatte tidspunkt i sykefraværet, og arbeidstaker er forpliktet til å medvirke i dette arbeidet. Det å være noe i arbeid og aktivitet vil ofte være positivt og helsefremmende for den sykmeldte[2]. Det er derfor hovedregelen i folketrygdloven er at den sykmeldte skal være i arbeidsrelatert aktivitet, dersom det er mulig. Dersom den sykmeldte kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver eller nye oppgaver etter tilrettelegging, skal det gis graderte sykepenger. En god sykefraværsoppfølging på arbeidsplassen er avhengig av at arbeidsgiver og arbeidstaker samarbeider. Det at arbeidstaker medvirker gjennom å gi opplysninger om funksjonsevne og muligheter for å være noe i arbeid er avgjørende for at arbeidsgiver skal kunne oppfylle sine forpliktelser med å følge opp og tilrettelegge arbeidet for den ansatte. Arbeidstaker er også forpliktet til å bidra til utredning og utprøving av funksjonsevnen, og til å prøve ut hensiktsmessige tilretteleggingstiltak. Dersom arbeidstaker ikke medvirker i arbeidsgivers oppfølgingsarbeid, vil det kunne redusere omfanget av arbeidsgivers

[2] Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert utvikling av sykefraværsoppfølgingen pkt. 3.5.3

tilretteleggingsplikt. Dersom arbeidsgiver har lave forventninger til medvirkningen, vil det i seg selv kunne svekke muligheten og innsatsen for å tilrettelegge.

Sysselsettingsutvalget gjorde i NOU 2021:2[3] en gjennomgang av systemet for oppfølging av sykmeldte, og de ulike aktørenes roller i arbeidet med å få den sykmeldte raskest mulig tilbake i arbeid. Utvalget viser blant annet til at det er usikkert i hvor stor grad arbeidsgiver og arbeidstaker er kjent med hva medvirkningsplikten innebærer, og hva som kan bli konsekvensene ved brudd på medvirkningsplikten. Utvalget foreslår at sykmeldtes medvirkningsplikt synliggjøres og forsterkes slik at det kan bli lettere for arbeidsgiver å drive aktiv oppfølging med sikte på at sykmeldte skal komme tilbake i arbeid.

I «Avtale om redusert sykefravær og frafall fra arbeidslivet (IA-avtalen)», som gjelder for perioden 2025 til 2028, er myndighetene og partene i arbeidslivet enige om at det er behov for å bedre sykefraværsoppfølgingen, blant annet gjennom at alle aktørene øker etterlevelsen av pliktene i regelverket. Avtalepartene framhever innsatsen for å få ned sykefraværet på den enkelte arbeidsplass, og viser til at forebyggende arbeidsmiljøarbeid, god ledelse og tilrettelegging, dialog om arbeidsmuligheter og aktiv medvirkning kan bidra til færre og kortere sykefravær. I avtalen vises det til at partene er enige om at arbeidsgivers forebyggingsansvar og tilretteleggingsplikt og arbeidstakers medvirknings- og aktivitetsplikt må tydeliggjøres. Det framkommer videre at myndighetene i dialog med partene i arbeidslivet skal:

> «igangsette et lovarbeid våren 2025 for å presisere, og vurdere å forsterke, medvirknings- og aktivitetsplikten til den sykmeldte som omfatter at:
>
> - *medvirkningsplikten* gjelder fra første dag, at den innebærer en plikt til å opplyse tidlig i sykefraværet om forventet varighet på fraværet, restarbeidsevne og bistandsbehov for å komme tilbake i jobb, og at den kan innebære plikt til midlertidig å utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen.
> - *aktivitetsplikten* innebærer å prøve ut tilretteleggingstiltak som arbeidsgiver eller Nav foreslår og selv å foreslå konkrete tilretteleggingstiltak, og at den sykmeldte skal være i aktivitet ved f.eks. å delta fysisk eller digitalt i møter og svare på enkle spørsmål fra kollegaer og ledere, med mindre helsetilstanden klart er til hinder for det.»

Det framgår også i avtalen at partene er enige om at det skal igangsettes et arbeid for å tydeliggjøre tilretteleggingsplikten og vurdere hvordan den eventuelt kan forsterkes, herunder vurdere behovet for å utarbeide en veileder.

Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven om arbeidstakers medvirkningsplikt er ikke detaljert utformet når det gjelder hva slags opplysninger den sykmeldte har plikt til å dele eller på hvilket tidspunkt opplysningene skal deles. Plikten er også formulert ut fra at arbeidsgiver har hovedansvaret for å ta initiativ til, og gjennomføre oppfølgingsarbeidet. Etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurdering er det behov for å konkretisere innholdet i forpliktelsene nærmere i regelverket. Dette vil kunne bidra til et mer brukervennlig og informativt regelverk, hvor det tydelig framgår hvilke plikter og hvilket ansvar arbeidstaker har. Ved å formulere medvirkningsplikten mer aktivt i regelverket, vil det også kunne bidra til å styrke og forenkle arbeidsgivers oppfølgingsarbeid.

[3] NOU 2021:2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting.

Det er etter departementets vurdering også behov for å tydeliggjøre og presisere innholdet i aktivitetsplikten nærmere i regelverket, av hensyn til brukervennlighet og forståelse av regelverket.

Departementet mener det også er behov for å tydeliggjøre reaksjonene ved å ikke medvirke og ikke være i aktivitet i regelverket.

Arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd pålegger arbeidsgiver en plikt til å tilrettelegge for arbeidstakere som i løpet av arbeidsforholdet får redusert arbeidsevne som følge av sykdom, slitasje e.l. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver så langt det er mulig har plikt til å iverksette de individuelle tiltak som er nødvendige for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid. Med bakgrunn i diskusjoner om arbeidsgivers plikt til tilrettelegging mv. på varig basis foreslås det å presisere at § 4-6 også omfatter varige tiltak.

Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid med mindre dette er åpenbart unødvendig. Planen skal formidles til sykmelder så snart den er utarbeidet og senest innen fire uker. Arbeidsgiver skal sende oppdatert oppfølgingsplan til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før det avholdes dialogmøter etter folketrygdloven. Arbeids- og velferdsetaten har ofte lite opplysninger til å kunne ta stilling til om den sykmeldte fyller kravet til å være i aktivitet senest etter åtte uker, og for å kunne vurdere om det er behov for innsats fra Arbeids- og velferdsetaten tidlig i oppfølgingsløpet. Departementet vurderer derfor at det er behov for å framskynde tidspunktet for når oppfølgingsplanen skal sendes til etaten i regelverket.

3. Gjeldende rett

3.1 Folketrygdlovens regler om den sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt

Etter folketrygdloven § 8-8 første ledd har arbeidstaker en *medvirkningsplikt* i forbindelse med eget sykefravær. Denne plikten består i å *gi opplysninger om egen funksjonsevne og bidra til at hensiktsmessige tiltak for tilrettelegging av arbeidet og utprøving av funksjonsevnen kan utredes og iverksettes.* Medvirkningsplikten gjelder både overfor arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten. Bestemmelsen viser også til folketrygdloven § 21-3, der det blant annet framgår at den sykmeldte har plikt til å gi de opplysninger og levere de dokumentene som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen.

Det er presisert i § 8-8 første ledd at medvirkningsplikten også innebærer en plikt til å *bidra i forbindelse med utarbeidelse og gjennomføring av oppfølgingsplan* og til å *delta på dialogmøter* i regi av arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten.

Etter § 8-8 andre ledd har den sykmeldte *plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet* så tidlig som mulig og senest innen åtte uker, for å ha rett til sykepenger. Dersom den sykmeldte delvis kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver eller nye arbeidsoppgaver etter tilrettelegging, skal det ytes graderte sykepenger, se folketrygdloven § 8-6. Aktivitetskravet ble innført i 2004 som en oppfølging av daværende IA-avtale. Bakgrunnen for innføring av aktivitetskravet var blant annet en lav andel gradert sykmeldte. Det ble derfor gjort flere grep for å forsterke arbeidsplassen som den viktigste arenaen for å forebygge sykefravær, hindre utstøting og få flere med redusert funksjonsevne i arbeid (Ot.prp. nr. 48 (2003-2004)). Med arbeidsrelatert aktivitet menes i praksis gradert sykmelding, arbeidsrettede tiltak eller reisetilskudd (tilskudd til transport som gjør at sykmeldte kan jobbe helt eller delvis). Reglene om den sykmeldtes aktivitetsplikt ble flyttet fra § 8-4 *Arbeidsuførhet* til § 8-8 *Medlemmets medvirkning* fra 1. juni 2021.

Etter § 8-8 andre ledd andre punktum kan det gis unntak fra aktivitetskravet dersom medisinske grunner klart er til hinder for det. Det kan også gis unntak fra aktivitetskravet dersom arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen. I Ot.prp.nr. 48 (2003-2004) punkt 5.1 uttalte departementet følgende:

«Det foreslås at aktivitetskravet i unntakstilfeller kan fravikes når det dokumenteres at arbeidsrelatert aktivitet på den sykmeldtes arbeidsplass ikke kan gjennomføres. Dette vil spesielt være aktuelt når den sykmeldte etter en kortere tid med rehabilitering og rekreasjon vil kunne gjenoppta sitt tidligere arbeid. For selvstendig næringsdrivende vil det for eksempel ikke alltid være mulig med arbeidsrelaterte aktiviteter. Likeledes vil det på arbeidsplasser med få ansatte kunne være vanskelig å iverksette arbeidsrelaterte tiltak. Som eksempel kan nevnes en ansatt i en frisørsalong som brekker en arm og som arbeidsgiveren ikke har mulighet til å sette i annen aktivitet. Tilsvarende gjelder en selvstendig næringsdrivende som er lastebileier. I begge tilfeller vil det ikke være aktuelt å iverksette yrkesrettet attføring fordi begge vil kunne gjenoppta sitt tidligere arbeid. Det forutsettes at denne unntaksbestemmelsen praktiseres strengt når legen ikke dokumenterer at medisinske grunner er til hinder for aktivitet på arbeidsplassen.»

Brudd på plikten til å medvirke kan få konsekvenser for den sykmeldte. Det framgår av folketrygdloven § 8-8 tredje ledd at retten til sykepenger faller bort dersom den sykmeldte uten rimelig grunn nekter å gi opplysninger eller medvirke til utredning, eller uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid og arbeidsutprøving eller arbeidsrettede tiltak. Retten faller også bort dersom den sykmeldte uten rimelig grunn unnlater å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner, eller unnlater å delta i dialogmøter. Bestemmelsen viser også til folketrygdloven § 21-8, der det blant annet framgår at en ytelse kan avslås eller holdes tilbake dersom man uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak.

Hva som er en rimelig grunn for å ikke medvirke må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Av forarbeidene til § 8-8 framgår blant annet følgende i Prop. 89 L (2010-2011):

«Hvorvidt den sykmeldte etter loven kan anses å ha rimelig grunn for ikke å ha medvirket, beror på en konkret vurdering. I vurderingen av arbeidstakers medvirkning må det tas hensyn til vedkommendes reduserte arbeidsevne, herunder diagnose mv.»

Retten til sykepenger kan også falle bort dersom medlemmet unnlater å være i arbeidsrelatert aktivitet som nevnt i § 8-8 andre ledd. Unntak fra aktivitetskravet gjelder bare dersom medisinske grunner klart er til hinder for det, eller arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen.

3.2 Arbeidsmiljølovens regler

3.2.1. Arbeidstakers medvirkningsplikt

Etter arbeidsmiljøloven § 2-3 første ledd har arbeidstakerne en generell plikt til å medvirke i virksomhetenes arbeidsmiljøarbeid. Av paragrafens andre ledd framgår mer spesifikke medvirkningsplikter, og to av disse gjelder medvirkning i sykefraværsarbeidet.

Etter § 2-3 andre ledd bokstav f har således arbeidstaker, ved helt eller delvis fravær fra arbeidet på grunn av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, en uttrykkelig plikt til å medvirke ved *utarbeiding og gjennomføring* av *oppfølgingsplaner for tilbakeføring til arbeid*.

Denne plikten ble lovfestet i 2003, samtidig med at arbeidsgiver fikk en motsvarende plikt til å utarbeide slike planer. De materielle reglene om oppfølgingsplaner følger i dag av arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd. Planen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne samt aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging, se også punkt 3.3

For at oppfølgingsplan som nevnt i § 4-6 tredje ledd skal fungere etter sin hensikt, er det nødvendig at arbeidstaker bidrar med relevante opplysninger. Det framgår av lovforarbeidene, Ot.prp. nr. 18 (2002-2003) punkt 2.5.3 og senere uttalelser i Prop. 89 L (2010 – 2011), at arbeidstakers plikt til å medvirke ved *utarbeiding* av oppfølgingsplaner innebærer en plikt for arbeidstaker til å gi opplysninger om egen funksjonsevne og om hvilke typer arbeidsoppgaver arbeidstakeren mener at vedkommende kan utføre. Det er videre lagt til grunn at plikten til å medvirke ved *gjennomføring* av oppfølgingsplaner må forstås slik at arbeidstaker plikter å bidra til/delta i gjennomføringen av hensiktsmessige tilretteleggingstiltak som framgår av oppfølgingsplanen. Videre framgår det av Prop. 89 L (2010-2011) at dersom det er aktuelt med omplassering etter arbeidsmiljøloven § 4-6 første og andre ledd, må arbeidstaker anses forpliktet til å ta imot annet «passende arbeid» i virksomheten. Av samme lovproposisjon framgår det dessuten at arbeidstaker i denne sammenheng må anses å ha en plikt til å gjennomgå en viss opplæring eller omskolering for å tilegne seg den kunnskapen og de kvalifikasjoner som er nødvendige for å utføre nye oppgaver i forbindelse med slikt arbeid. Arbeidsgiver vil også kunne ha plikt til å *tilby* arbeidstaker arbeid som ikke er «passende» i den forstand at arbeidet er vesentlig annerledes med hensyn til lønn, ansvar osv., men som arbeidstaker er kvalifisert til. Arbeidstaker vil imidlertid ikke ha plikt til å *ta imot* slikt arbeid, jf. Prop. 89 L (2010-2011) punkt 4.2

Etter § 2-3 andre ledd bokstav g har arbeidstaker også en uttrykkelig plikt til å delta i *dialogmøte* etter innkalling fra arbeidsgiver. Et dialogmøte er en samtale mellom den sykmeldte og arbeidsgiver om innholdet i oppfølgingsplanen. Bestemmelsen kom inn i loven i 2007, samtidig som det ble fastsatt en motsvarende plikt for arbeidsgiver til å innkalle arbeidstaker til et slikt møte. De materielle reglene om dialogmøte følger av arbeidsmiljøloven § 4-6 fjerde ledd. Her er det blant annet fastsatt frist for å kalle inn til dialogmøtet. Av bestemmelsen framgår det også hvilke andre aktører som kan eller skal delta i møtet. I Ot.prp. nr. 6 (2006-2007) vises det til at dersom dialogmøtet skal lede til konkrete beslutninger om mulige tilretteleggingstiltak og videre oppfølging for å sikre tilbakeføring til arbeid, er det en forutsetning at arbeidstaker opplyser om sin arbeidsevne og medvirker aktivt i møtet. Videre understrekes betydningen av at arbeidstaker slutter opp om en dialog med arbeidsgiver om mulig tilrettelegging av arbeidet og bidrar aktivt til bruk av de virkemidler som står til rådighet for arbeidsgiver og arbeidstaker.

3.2.2 Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt

Arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd pålegger arbeidsgiver en plikt til å tilrettelegge for arbeidstakere som i løpet av arbeidsforholdet får redusert arbeidsevne som følge av sykdom, slitasje e.l. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver *så langt det er mulig* har plikt til å iverksette de individuelle tiltak som er nødvendige for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.

Arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd viderefører arbeidsmiljøloven 1977 § 13 nr. 2. Om rekkevidden av tilretteleggingskravet heter det i forarbeidene til dagens lov, Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), at kravet er *«vidtrekkende, men ikke absolutt; det skal legges til rette «så langt det er mulig»*. Videre uttales:

«Det skal foretas en konkret helhetsvurdering, der virksomhetens art, størrelse, økonomi og arbeidstakers forhold må veies opp mot hverandre.

Dersom det ikke viser seg mulig å tilrettelegge slik at arbeidstaker kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere omplassering/overføring til annet arbeid, jf. andre ledd. Arbeidsgivers plikt går ikke så langt som til å opprette en ny stilling for den aktuelle arbeidstaker, men dersom det er eller blir ledig en passende stilling i virksomheten, skal den tilbys arbeidstakeren hvis vedkommende ellers er skikket for stillingen.»

Arbeidsmiljøloven 1977 § 13 nr. 2 ble endret i 2003 da tilrettelegging av arbeidstid ble tatt inn blant eksemplene på tilretteleggingstiltak i andre punktum. Bakgrunnen var ifølge forarbeidene, Ot.prp. nr. 18 (2002-2003) pkt. 2.5.2.2, at departementet ønsket å sende et tydelig signal om at dette vil kunne være et svært hensiktsmessig virkemiddel ved oppfølging av arbeidstakere med redusert arbeidsevne.

Om rekkevidden av arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge arbeidstakers arbeidstid heter det i proposisjonen som følger:

«Departementet ønsker ikke å gå så langt som til å pålegge arbeidsgiver en absolutt plikt på dette punkt. Det vil være tilfeller der det oppstår betydelige problemer med å skaffe andre som kan overta arbeidet på den resttid som blir ledig. Departementet understreker imidlertid at begrepet «så langt det er mulig» vil pålegge arbeidsgiver et vidtrekkende ansvar. Spørsmålet om forpliktelsen er oppfylt vil måtte bero på en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering i det enkelte tilfellet. Relevante momenter i denne sammenheng vil bl.a. være den aktuelle virksomhets art, størrelse og økonomi.»

Proposisjonen omtaler videre muligheten for å kombinere redusert arbeidstid med graderte ytelser etter folketrygdloven, herunder gradert uføretrygd.

En beskrivelse av tilretteleggingsplikten framgår også i Prop. 89 L (2010-2011).

Om hvilke tiltak som er relevante etter lovbestemmelsen, sies det i proposisjonen at dette beror på hva den reduserte arbeidsevnen består i (fysiske eller psykiske faktorer) og hvilket arbeid det er tale om. «Tiltaksbegrepet» er ifølge proposisjonen meget vidt, og det vises til at loven selv angir at både tilrettelegging av arbeid, arbeidstid og arbeidsutstyr, samt gjennomføring av arbeidsrettede tiltak, omfattes av bestemmelsen. Oppregningen i loven er ikke uttømmende. Mer konkret kan det for eksempel dreie seg om:

- anskaffelse eller endringer av teknisk utstyr som arbeidstakeren bruker i sitt daglige arbeid, for eksempel verktøy, maskiner osv.
- endringer av fysiske innretninger på arbeidsplassen, for eksempel døråpninger, terskler, installering av heis, anskaffelse av rullestolrampe, flytting av dørhåndtak, lysbrytere, tilpasset arbeidsbord, stol osv.
- endringer i rutiner eller aktiv medvirkning fra andre arbeidstakere, for eksempel bruk av diktafon osv.
- regulering av arbeidsmengde, arbeidstempo, arbeidstid og tilrettelegging for bedre mestring av arbeidsoppgaver.
- tiltak i forbindelse med trening, opplæring og omskolering til arbeidet.

Om tilretteleggingspliktens rekkevidde uttales det i punkt 3.2.2.1 at:

«Det klare utgangspunktet er at arbeidsgiver har plikt til å tilrettelegge for at en sykmeldt arbeidstaker skal kunne komme tilbake i jobb. Dette gjelder selv om de relevante tiltakene er økonomisk belastende eller på annen måte ressurskrevende og til ulempe for arbeidsgiver.

I vurderingen av hva som er mulig å gjennomføre av tiltak, må det ses hen til blant annet virksomhetens art, økonomi og størrelse, hensynet til andre ansatte i virksomheten, varigheten av den reduserte arbeidsevnen, samt forhold på arbeidstakers side. Alle disse momentene må vektes mot hverandre i en helhetsvurdering.»

Forskjellige momenter i vurderingen gjennomgås i punktene 3.2.2.2 til 3.2.2.6. Vedrørende arbeidstakers forhold går det fram i proposisjonens punkt 3.2.2.4 at arbeidstakers alder og ansiennitet er eksempler på relevante faktorer. Det legges til grunn at arbeidsgivers ansvar for å tilrettelegge for arbeidstaker vil være mer omfattende jo lenger arbeidstaker har vært i arbeidsgivers tjeneste, og at tilretteleggingsplikten kan måtte strekkes langt dersom arbeidstaker nærmer seg pensjonsalder.

Arbeidsgiver skal, om tilrettelegging ikke er mulig eller fører fram, vurdere overføring til annet passende arbeid. I kravet om «passende arbeid» ligger det ifølge proposisjonen at arbeidet ikke må være vesentlig annerledes med hensyn til ansvar, lønn osv., enn arbeidstakers tidligere arbeid i virksomheten. Videre er det en forutsetning at arbeidstaker er kvalifisert og egnet til arbeidet. I mangel av passende arbeid vil arbeidsgiver også være forpliktet til å tilby annet arbeid i virksomheten.

Spørsmålet om omplasseringspliktens rekkevidde er behandlet av Høyesterett i HR-1995-11-A (Rt-1995-227) der Høyesterett la til grunn at arbeidsgivers plikt til å skaffe annet arbeid ikke kunne innebære at andre arbeidstakeres rettigheter ble innskrenket, for eksempel ved at de ble pålagt å bytte arbeid.

Spørsmålet om tilretteleggingspliktens rekkevidde ved behov for varig redusert arbeidstid er behandlet av Høyesterett i den såkalte Widerøe-dommen (HR-2022-390-A). Saken gjaldt en arbeidstaker som ble sagt opp etter at det var klarlagt at hans arbeidsevne var varig redusert med 50 prosent. Det var forgjeves gjennomført tilretteleggingstiltak med sikte på å få ham tilbake i full stilling. Høyesterett la til grunn at § 4-6 prinsipielt sett også kommer til anvendelse ved varig redusert arbeidsevne, men konkluderte med at arbeidsgiveren i det konkrete tilfellet ikke var forpliktet til å la den ansatte fortsette på permanent basis i halv stilling. Høyesterett viste i avgjørelsen blant annet til Ot.prp.nr.49 (2004–2005) der det uttales at arbeidsgivers plikt ikke går så langt som til å opprette en ny stilling for den aktuelle arbeidstakeren, «men dersom det er eller blir ledig en passende stilling i virksomheten, skal den tilbys arbeidstakeren hvis vedkommende ellers er skikket for stillingen». Denne uttalelsen peker ifølge domsgrunnene på at det må gjøres en avgrensning i arbeidsgivers tilretteleggingsplikt av hensyn til arbeidsgivers behov for å styre virksomheten. Også det å opprette nye stillinger for andre arbeidstakere dersom det er nødvendig av hensyn til den aktuelle arbeidstakeren, kan derfor ligge utenfor det som er «mulig».

I forlengelsen av denne betraktningen viser Høyesterett til at det «*samtidig er ... grunn til å understreke at hva som er mulig, vil bero på en «konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering» i det enkelte tilfellet, slik det heter i Ot.prp.nr.18 (2002–2003) på side 8. Det er ikke grunnlag for å oppstille absolutte grenser, og som nevnt åpner loven klart for redusert arbeidstid som et aktuelt tiltak. Her kan det blant annet ha betydning om det dreier seg om kortvarige eller langvarige tilretteleggingstiltak, om stillingsstrukturen allerede innebærer bruk av deltidsstillinger, og om bedriften uansett har behov for en ny stilling som kan passe. Er det tale om permanente endringer i*

organisasjons- eller stillingsstrukturen i bedriften, må det imidlertid etter mitt syn foreligge vektige grunner før § 4-6 medfører en plikt for arbeidsgiver til det.»

3.3 Regler i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven som omhandler deling av oppfølgingsplanen med sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten

Av arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd framgår det at arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker, skal utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Det framgår videre av bestemmelsen at oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidsgiver skal sørge for at planen formidles til sykmelder så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker.

Videre framgår det av arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd at arbeidsgiver skal sørge for at oppdatert plan sendes til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før dialogmøter som Arbeids- og velferdsetaten innkaller til.

Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til et dialogmøte (omtalt som dialogmøte 1) om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet, med mindre dette er åpenbart unødvendig, se arbeidsmiljøloven § 4-6 fjerde ledd.

Av folketrygdloven § 25-2 andre ledd framgår det også at arbeidsgiver plikter å utarbeide oppfølgingsplan og gjennomføre dialogmøte etter arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje og fjerde ledd og delta i dialogmøte etter folketrygdloven § 8-7 a andre ledd (omtalt som dialogmøte 2) og tredje ledd (omtalt som dialogmøte 3). Arbeidsgiver skal sende oppdatert oppfølgingsplan til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før det avholdes dialogmøter etter folketrygdloven, se folketrygdloven § 25-2 tredje ledd og arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd. Etter krav fra Arbeids- og velferdsetaten skal arbeidsgiver utlevere oppfølgingsplan som eventuelt er revidert etter lovbestemte dialogmøter, se folketrygdloven § 25-2 fjerde ledd.

Av folketrygdloven § 25-12 framgår det at den som med hjemmel i folketrygdloven er pålagt å gi opplysninger og meldinger, men som forsettlig eller uaktsomt forsømmer å gjøre dette, kan straffes med bøter.

Dersom arbeidsgiver ikke oppfyller denne plikten til å sende inn oppfølgingsplanen etter arbeidsmiljøloven § 4-6, kan Arbeidstilsynet gi pålegg for å sikre at virksomheten oppfyller lovens krav.

4. Erfaringer fra praktisering av dagens regelverk

4.1 Medvirkningsplikten

En arbeidsgruppe med medlemmer fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte i 2024 et utviklingsarbeid knyttet til sykefraværsoppfølgingen.[4] Arbeidsgruppen mottok også innspill fra partene i arbeidslivet til rapporten i forbindelse med forberedelsene til forhandlingene om gjeldende IA-avtale.

Av arbeidsgruppens rapport framgår det at det er en utfordring at Arbeids- og velferdsetaten i mange tilfeller mangler informasjon om arbeidsplassen og den sykmeldtes situasjon. Der den sykmeldte ikke medvirker etter reglene i folketrygdloven § 8-8, kan Arbeids- og velferdsetaten stanse utbetalingen av ytelsen. Arbeids- og velferdsetaten erfarer at når det sendes forhåndsvarsel om stans av sykepengene på grunn av manglende medvirkning, fører det ofte til at den sykmeldte medvirker.

Etaten informerer om medvirkningsplikten i dialog med den sykmeldte, via nav.no og innloggede tjenester der, og via innkalling til dialogmøte mv. Dersom etaten ser at den sykmeldte ikke oppfyller medvirkningsplikten, skal etaten gjøre en konkret vurdering av om den sykmeldte har rimelig grunn til å unnlate å medvirke eller om sykepengene skal stanses. De vanligste eksemplene på når etaten vurderer om det er rimelig grunn til å unnlate å medvirke, er saker der etaten har invitert til gjentatte dialogmøter som den sykmeldte ikke deltar på. Etaten kan også motta informasjon fra arbeidsgiver eller lege, som tilsier at det er behov for å vurdere om den sykmeldte har brutt medvirkningsplikten og i så fall om det er rimelig grunn til dette.

Erfaring fra praksis er at etaten i liten grad sender forhåndsvarsel og stanser sykepengene på grunn av brudd på medvirkningsplikten. En mulig forklaring er at arbeidsgivere sjelden informerer Arbeids- og velferdsetaten når den sykmeldte ikke medvirker. Dette kan skyldes at arbeidsgiver ikke er godt kjent med hva medvirkningsplikten innebærer. Videre erfarer etaten at det i en del tilfeller mangler dokumentasjon fra arbeidsgivers side, slik at det kan bli «ord mot ord» mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I saker som preges av konflikt eller dårlige relasjoner kan det være krevende for etaten å vurdere om det er brudd på medvirkningsplikten, når det ikke foreligger skriftlig dokumentasjon.

Arbeids- og velferdsetaten har begrenset med opplysninger om hvordan medvirkningsplikten praktiseres på arbeidsplassen. Nav Kontaktsenter erfarer at arbeidsgivere de snakker med er usikre på hva de kan kreve av den sykmeldte. Inntrykket er at mange sykmeldte ikke vet at de har plikt til å opplyse arbeidsgiver om sin funksjonsevne. Det er også en del henvendelser fra arbeidsgivere som følge av at den sykmeldte ikke møter opp til samtaler hos arbeidsgiver, for eksempel med den begrunnelse at tidspunktet ikke passer.

Veiledere på Nav-kontor opplever i en del tilfeller at den sykmeldte har store forventninger til arbeidsgivers tilrettelegging av arbeidsoppgaver. Det kan for eksempel være at den sykmeldte forventer å kunne gjøre én spesifikk oppgave som arbeidsgiver på sin side ikke kan tilby. Dette kan skape konflikter og medføre behov for involvering av Arbeids- og velferdsetaten. I slike tilfeller kommer det gjerne fram at den sykmeldte ikke er kjent med medvirknings- og aktivitetsplikten.

Oslo Economics har i en rapport for Storebrand[5] kartlagt bedrifters erfaringer med tilretteleggingsplikten. I rapporten vises det blant annet til at den generelle oppfatningen blant

[4] Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert utvikling av sykefraværsoppfølgingen

[5] Sykefravær og uførhet – hva kan bedriftene gjøre for å hindre frafall fra arbeid? 2024-rapport-oslo-economics-uforhet.pdf

bedrifter er at de strekker seg langt for å tilrettelegge, særlig når arbeidstaker er motivert og har kompetanse.

Oslo Economics viser også til at den sykemeldtes medvirkning og motivasjon er avgjørende for hvor langt arbeidsgivere strekker seg for å tilrettelegge arbeidsoppgavene for sykmeldte. Det vises i rapporten til at arbeidsgivere erfarer at det er stor variasjon i hvor mye den sykmeldte i praksis medvirker i arbeidet. Arbeidsgivers erfaringer med dette er utdypet i rapportens punkt 4.1.3:

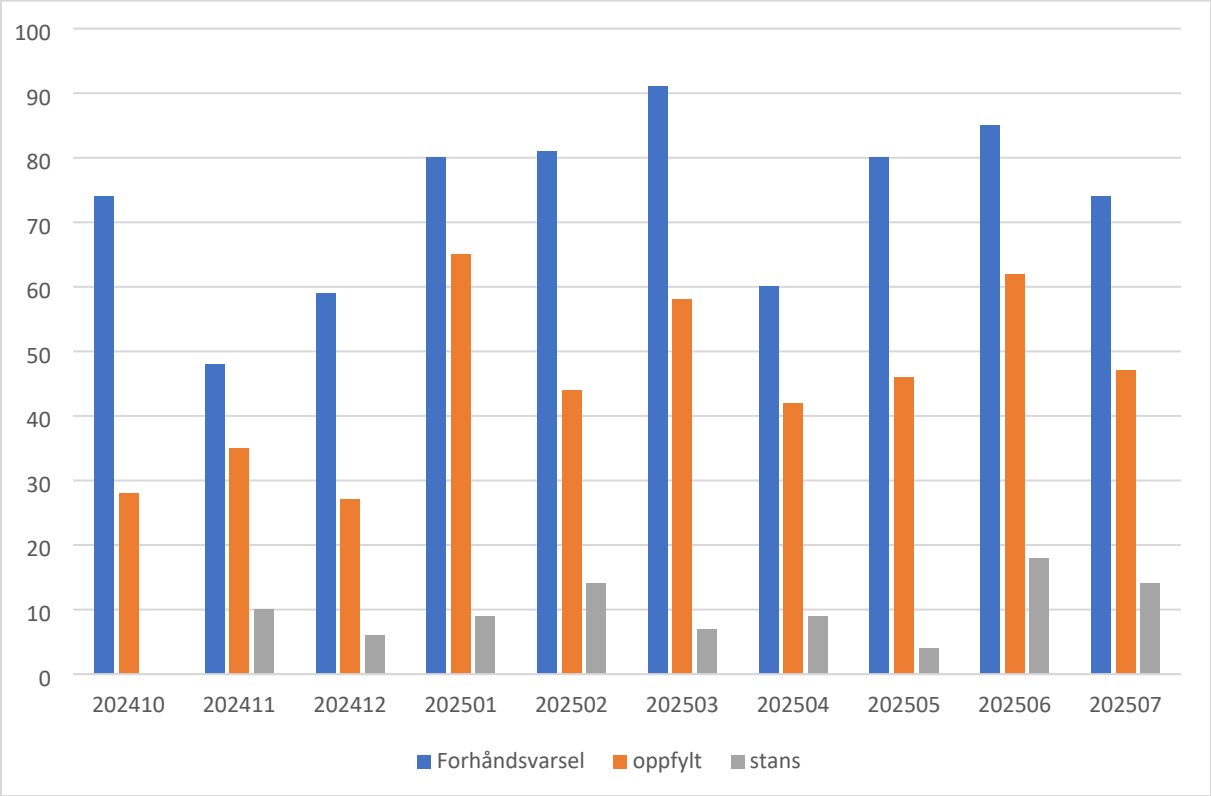
«I Oslo Economics' studie av arbeidsgivers tilrettelegging for sykmeldte, fremkommer det også at arbeidsgivere erfarer stor variasjon i hvor mye den sykmeldte i praksis medvirker i arbeidet. Arbeidsgivere er opptatt av at arbeidsgivers tilretteleggingsplikt også henger tett sammen med den sykmeldtes medvirkningsplikt. De opplever at det er lite bevissthet om at den sykmeldte har denne plikten til å medvirke til å finne gode løsninger for retur til arbeid. Når den sykmeldte selv medvirker og viser interesse og motivasjon for å finne tiltak som kan bidra til en raskere retur til arbeid, vil også arbeidsgiver strekke seg lenger for å finne gode løsninger. I tilfeller hvor den sykmeldte ikke viser interesse eller motivasjon for å returnere til arbeid, er det vanskelig for arbeidsgiver å finne gode tiltak. Arbeidsgivere opplever at de i slike tilfeller blir stående alene om å finne gode tiltak, og etterlyser at sykmeldende lege eller NAV i større grad informerer sykmeldte om deres medvirkningsplikt.»

Det framgår også av undersøkelsen at om lag én av tre bedrifter oppgir at den ansatte ikke forstår at de har en medvirkningsplikt. Arbeidsgivere viser til at dette kan gjøre arbeidet med tilbakeføring og eventuelt gradert sykmelding krevende. Det framgår også at arbeidsgivere erfarer at medvirkningsplikten oppleves som en utfordring når den sykmeldte mangler motivasjon og ikke har et ønske om å stå i arbeid.

Statistikk fra Arbeids- og velferdsetaten

Det er svært få sykmeldte som får forhåndsvarsel eller stans av sykepenger som følge av manglende oppfyllelse av medvirkningsplikten. I gjennomsnitt sender etaten ut omtrent 75 forhåndsvarsler per måned. Godt over halvparten av disse får senere vedtak om at medvirkningsplikten er oppfylt, og omtrent 10 til 15 prosent av de som får forhåndsvarsel får stans av sykepengene, se figur 1.

Figur 1: Antall forhåndsvarsel, stans og oppfylt medvirkningsplikt per måned. Oktober 2024 – juli 2025.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

4.2 Plikten til å være i arbeidsrelatert aktivitet

Etter loven har den sykmeldte en plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig og senest når sykefraværet har vart i åtte uker, se folketrygdloven § 8-8 andre ledd. Arbeids- og velferdsetaten vurderer i dag hvorvidt aktivitetskravet er oppfylt i alle saker der det foreligger sykmelding utover åtte uker, så framt den sykmeldte ikke er i gradert arbeid på dette tidspunkt. Dersom det skal gis unntak fra kravet om å være i aktivitet må det dokumenteres at medisinske grunner klart er til hinder for aktivitet eller at tilrettelegging på arbeidsplassen ikke er mulig. Dersom det etter Arbeids- og velferdsetatens vurdering ikke foreligger grunnlag for å gjøre unntak fra aktivitetskravet, skal det ved manglende aktivitet sendes forhåndsvarsel til den sykmeldte om at etaten vurderer å stanse sykepengene, før det ev. fattes vedtak om stans.

I 2013 lanserte Nav Hedmark «Hedmarksmodellen» for systematisk vurdering av aktivitetskravet hos sykmeldte. Dette inkluderte saksdrøftingsverksteder med rådgivende lege og endringer i kommunikasjonen fra etaten til sykmeldte og arbeidsgivere med mer vekt på krav til å være i aktivitet. Modellen førte til at flere sykmeldte var i arbeid (Brage og Nossen 2015). Et forsøk i tre nye fylker bekreftet effekten, men framhevet utfordringer med automatisk stans i sykepengene ved manglende aktivitet og at en streng praksis kunne slå uheldig ut for mange sykmeldte som kunne være i en vanskelig situasjon. Forskerne viser til at stans i sykepengene i en del tilfeller kunne vært unngått dersom etaten hadde bedre informasjon fra lege eller arbeidsgiver (Proba 2016).

På bakgrunn av erfaringene i forsøkene ble det fra 2016 gjort endringer i praksis når det gjelder stans av sykepenger. Endringene innebar at den automatiske stansen i sykepenger ved manglende aktivitet opphørte. Etaten innførte et forhåndsvarsel om stans av sykepenger, med en mer konkret og individuell veiledning for den sykmeldte som skulle sikre at den sykmeldte kunne ivareta sin sak. Det ble også innført et digitalt varsel til den sykmeldte og arbeidsgiveren ved seks ukers sykefravær, for å gi generell informasjon om aktivitetskravet. Saksdrøftingsverksteder ble i stor grad videreført som en del av Nav-kontorenes praksis med vurdering av aktivitetskravet.

Det er i 2025 fortsatt vanlig å gjennomføre saksdrøftingsverksteder med rådgivende lege og ev. andre spesialenheter som Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Når Nav-kontorene vurderer aktivitetskravet tar de utgangspunkt i den medisinske informasjonen som framgår av sykmeldingen, hvor lege skal gi utfyllende dokumentasjon som forklarer hvorfor den sykmeldte må være 100 prosent sykmeldt. De ser også på annen informasjon i saken, som tidligere sykefravær, og om det har kommet oppfølgingsplan eller annen informasjon fra arbeidsgiver. Det er en utfordring for etaten at de ofte mangler informasjon om hva som er vurdert og/eller forsøkt av tilrettelegging på arbeidsplassen.

Dersom veileder vurderer at etaten ikke har nok informasjon til å vurdere aktivitetskravet skal det innhentes mer informasjon før det sendes et forhåndsvarsel. Hvis etaten mener aktivitet bør være mulig, må den sende et forhåndsvarsel om stans av sykepenger. Dette forhåndsvarselet skal være konkret og begrunnet slik at den sykmeldte kan innrette seg. Det kan enten være ved å gå i dialog med arbeidsgiver for å forsøke seg i aktivitet, eller ved å bidra til å opplyse saken ytterligere slik at etaten kan foreta en ny vurdering.

Den største utfordringen for etaten ved vurdering av aktivitetskravet, er den manglende informasjonen om hva som er forsøkt eller vurdert på arbeidsplassen. Dette bidrar til merarbeid for å innhente slik informasjon og økt tidsbruk til å vurdere aktivitetskrav i en del saker. Det kan også gjøre at medisinske argumenter mot aktivitet tillegges større vekt, og at muligheter for aktivitet ikke blir vurdert i saker hvor veileder ikke får eller innhenter opplysninger fra arbeidsgiver.

Andre utfordringer som etaten opplever med vurdering av aktivitetskravet er at arbeidstakere har forventninger til hva slags oppgaver de ønsker å utføre, som ikke samsvarer med arbeidsgivers muligheter for tilrettelegging (som nevnt i punkt 4.1). I slike saker er det ofte nødvendig med dialog og veiledning for å forklare hvilke plikter man har som sykmeldt og hva som ligger i tilretteleggingsplikten. Etaten opplever også at sykmeldte og arbeidsgivere kan tolke et unntak fra aktivitetskrav som et generelt unntak fra all medvirkning og oppfølging i et sykefravær, noe som er uheldig.

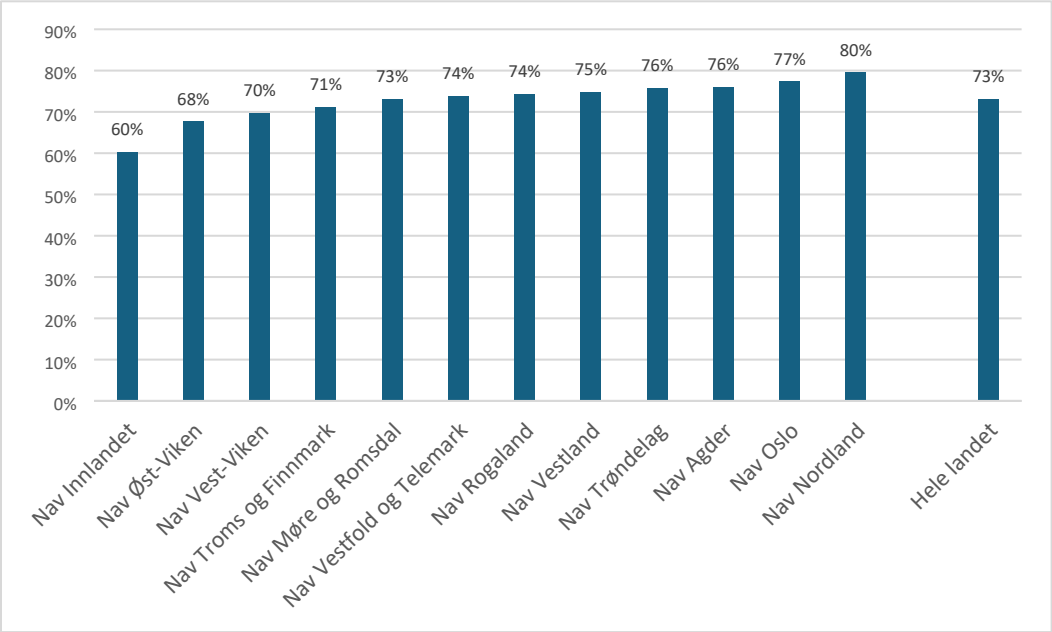
Statistikk fra Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten gjorde en vurdering av aktivitetskravet i 226 000 saker i 2024, og det ble gitt unntak fra aktivitetskravet i 73 prosent av disse sakene. De fleste unntakene ble gitt på grunn av medisinske forhold.

De fleste fylker har en tilnærmet lik andel som får unntak fra aktivitetskravet, men enkelte fylker skiller seg ut med særlig høy eller lav andel unntak. Etaten har ikke kunnskap om årsakene til dette. En mulig forklaring kan være at det foreligger variasjon i praksis mellom fylkene med hensyn til hvor mye dialog etaten har med arbeidsgiver, sykmelder og den sykmeldte i forkant av vurderingen av aktivitetskravet, men det kan også være variasjoner i den sykmeldte befolkningen mellom fylkene, eller andre grunner.

Departementet vil påpeke at god praktisering og oppfølging av regelverket for sykefraværsoppfølging, herunder aktivitetskravet, er sentralt i arbeidet med å få ned sykefraværet. Departementet vil se nærmere på Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av regelverket og behov for ev. tiltak, blant annet i forbindelse med videre oppfølging av forslagene i høringsnotatet og et pågående lovarbeid om mer behovsrettet sykefraværsoppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten, jf. tiltak i IA-avtalen.

Figur 2: Andel unntak fra aktivitetskravet fordelt per Nav region/fylke i 2024



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

4.3 Tilretteleggingsplikten

I Oslo Economics rapport for Storebrand (se punkt 4.1) framgår det at virksomheter typisk tilrettelegger med fysiske hjelpemidler, tettere oppfølging fra leder, arbeidstid (f.eks. tilpasset turnus) og arbeidsoppgaver. Den generelle oppfatningen blant virksomhetene selv er at de strekker seg langt for å tilrettelegge, særlig når arbeidstaker er motivert og har kompetanse. Utfordringer det pekes på er økt slitasje på de øvrige ansatte og dermed risiko for mer sykefravær i bedriften.

Tilsvarende framgår i intervjuer som Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort med 10 virksomheter i offentlig og privat sektor våren 2024. I virksomheter med høye kompetansekrav, inkludert kommunale tjenester, oppgis mangel på kompetanse til å utføre andre oppgaver å være en betydelig begrensning for tilretteleggingsmuligheten. I virksomheter med fysisk belastende oppgaver (industri, lager) oppgis det å være utfordrende å tilrettelegge med andre arbeidsoppgaver over tid dersom årsaken til sykefraværet har sammenheng med fysiske begrensninger slik som muskel- og skjelettdiagnoser. For disse virksomhetene er det viktig at ansatte har helse til å stå i et fysisk tungt yrke, og avklaring av dette blir dermed viktig tidlig i sykefraværet.

Arbeidstilsynets erfaring fra tilsyn er at arbeidsgivere i stor grad jobber systematisk med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Etaten har videre inntrykk av at arbeidsgivere i stor grad forsøker å

etterleve tilretteleggingsplikten, men at de kan oppleve det som utfordrende å vite hvor langt plikten går. Arbeidsgivere og arbeidstakere kan også ha ulike meninger om hvor langt arbeidsgivers tilretteleggingsplikt strekker seg og hva medvirkningsplikten til arbeidstakerne innebærer.

Arbeids- og velferdsetaten understreker at de har lite systematisk kunnskap om hvorvidt tilretteleggingsplikten overholdes. De uttaler samtidig at deres inntrykk er at tilretteleggingsplikten overholdes i de fleste sakene, og at mange arbeidsgivere strekker seg svært langt i tilretteleggingsarbeidet. Etaten opplyser videre at redusert arbeidstid med gradert sykmelding er den vanligste formen for tilrettelegging.

Nav kontaktsenter peker på at arbeidsgivere som tar kontakt med Nav ofte er usikre på hva som faktisk forventes av dem i oppfølgingsarbeidet med hensyn til initiativ og fleksibilitet når det gjelder kontakt, oppfølging og møter. Mange er usikre på hva som ligger i begrepet «så langt det er mulig» i arbeidsmiljøloven § 4-6 om tilretteleggingsplikten, og hvordan dette skal sees i sammenheng med arbeidstakers medvirkningsplikt. Flere arbeidsgivere gir uttrykk for at det er krevende å vurdere tilretteleggingsarbeidet sett opp imot arbeidsgivers plikt og hva som reelt er praktisk mulig å få til på arbeidsplassen. Det etterlatte inntrykket er at arbeidsgivere har behov for mer kunnskap om sykefraværsoppfølgingsarbeid på arbeidsplassen i et forebyggende perspektiv, i tillegg til veiledning og støtte til hva tilrettelegging kan være. Inntrykket er også at mange arbeidstakere og arbeidsgivere er lite kjent med medvirkningsplikten.

5. Departementets vurderinger og forslag

Formålet med dette høringsnotatet, er å forsterke rammene om arbeidsgivers og arbeidstakers oppfølging gjennom sykefraværsløpet. Forslagene som fremmes legger derfor til rette for en mer presis og forpliktende regulering av den sykmeldtes rolle i sykefraværsoppfølgingen, og dermed også bedre etterlevelse av regelverket. En tydeligere plikt til aktiv deltakelse fra den sykmeldte selv i oppfølgingsarbeidet kan videre bidra til bedre tilrettelegging, og dermed at den sykmeldte kommer raskere tilbake i arbeid. Det kan også bidra til å gjøre arbeidsgivers oppfølgingsarbeid på arbeidsplassen enklere.

Dagens regelverk stiller krav til at sykmeldte både skal medvirke og være i arbeidsrelatert aktivitet under sykefraværet. Likevel viser erfaringer fra praksis, som nevnt i punkt 4, og tilbakemeldinger fra partene i arbeidslivet at disse pliktene ofte ikke følges godt nok opp. Mange sykmeldte er lite bevisste på hvilke forpliktelser de har, og mangler kunnskap om hvordan de selv kan bidra til å komme tilbake i arbeid. Dette kan forsinke oppfølgingsarbeidet og føre til at muligheter for tilrettelegging og gradvis tilbakevending ikke blir vurdert eller prøvd ut. Når den sykmeldte ikke medvirker, blir det også vanskeligere for arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten å oppfylle sine forpliktelser.

Aktivitets- og medvirkningsplikten skal sikre at den sykmeldte selv bidrar for å komme tilbake helt eller delvis i arbeid, samt gjøre det mulig for øvrige aktører å ivareta sine forpliktelser i oppfølgingsarbeidet. Tidlig innsats og aktiv medvirkning fra den sykmeldte reduserer risikoen for langvarig sykefravær. Etter folketrygdloven er hovedregelen at den sykmeldte skal være i arbeidsrelatert aktivitet, hvis det er mulig. Dersom den sykmeldte kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver eller nye oppgaver etter tilrettelegging, skal det gis graderte sykepenger. Departementet mener det er behov for å gjøre innholdet i pliktene i regelverket klarere og enklere å forstå, og også forsterke pliktene. Det er behov for å tydeliggjøre at arbeidstaker har et selvstendig

ansvar for selv å ta initiativ og være aktiv i oppfølgingsarbeidet, både overfor arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten.

Departementet mener det er behov for å lovfeste at den sykmeldte så tidlig som mulig og under hele sykefraværet har plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiver og til Arbeids- og velferdsetaten om forhold som har betydning for å komme tilbake i arbeid. Departementet mener også det er behov for å tydeliggjøre og forsterke medvirkningsplikten. Departementet vil videre foreslå at medvirkningsplikten etter folketrygdloven også innebærer plikt til å midlertidig utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen, og ber særlig om høringsinstansenes tilbakemelding på dette forslaget. Se omtale av dette forslaget under punkt 5.1.3 nedenfor.

Når det gjelder aktivitetsplikten, er det behov for å tydeliggjøre hva plikten til å være i arbeidsrelatert aktivitet innebærer, blant annet ved å få fram at aktivitetsplikten ikke bare gjelder så tidlig som mulig i sykefraværet, men at den sykmeldte også skal være i aktivitet *i så stor grad* som mulig, med mindre unntaksgrunner gjør seg gjeldende. Videre er det nødvendig å klargjøre hvilke konsekvenser som kan inntreffe dersom pliktene ikke overholdes.

I tillegg til forslagene som fremmes i dette høringsnotatet, vil departementet informere om at Arbeids- og velferdsdirektoratet, bl.a. som oppfølging av IA-avtalen, har igangsatt et arbeid med å utvikle konkret informasjon og veiledning fra Arbeids- og velferdsetaten til arbeidsgiver og arbeidstaker om rettigheter og plikter, virksomhets- og diagnosespesifikke tilretteleggingstiltak og håndtering av vanskelige sykefraværssaker. Dette inkluderer også å utforske «dulting» som verktøy for å øke etterlevelsen av regelverk.

Ved vurdering av om kravet til å være i arbeidsrelatert aktivitet er overholdt, har Arbeids- og velferdsetaten ofte manglende informasjon om hva som er forsøkt eller vurdert av tilretteleggingstiltak på arbeidsplassen. Etaten mangler også informasjon om at arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen. Departementet mener det er behov for å gjøre endringer i regelverket som regulerer arbeidsgivers plikt til innsending av oppfølgingsplan til Arbeids- og velferdsetaten. Dette er viktig blant annet for å gi etaten et bedre beslutningsgrunnlag når etaten tar stilling til aktivitetskravet innen åtte ukers sykefravær.

Arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd pålegger arbeidsgiver en plikt til å tilrettelegge for arbeidstakere som i løpet av arbeidsforholdet får redusert arbeidsevne som følge av sykdom, slitasje e.l. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver så langt det er mulig har plikt til å iverksette de individuelle tiltak som er nødvendige for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid. Med bakgrunn i diskusjoner om arbeidsgivers plikt til tilrettelegging mv på varig basis foreslås det å presisere at § 4-6 også omfatter varige tiltak.

Departementet vil komme tilbake til punktet i IA-avtalen som handler om å vurdere behovet for en veileder for å tydeliggjøre tilretteleggingsplikten. Dette punktet må ses i sammenheng med punktet om å utvikle konkret informasjon fra Nav om blant annet virksomhets- og diagnosespesifikke tilretteleggingstiltak.

Nedenfor omtales de enkelte endringene som foreslås i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. Forslag til endringer i selve lovteksten framgår av punkt 8 nedenfor.

5.1 Forslag til endringer i reglene om den sykmeldtes medvirkningsplikt – folketrygdloven § 8-8

For nærmere omtale av gjeldende regelverk se punkt 3.1.

5.1.1 Et tydeligere regelverk

Gjeldende § 8-8 første ledd inneholder ulike medvirkningsplikter for den sykmeldte. Blant annet plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiveren og Arbeids- og velferdsetaten om egen funksjonsevne, og plikt til å bidra til at hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet og utprøving av funksjonsevnen blir utredet og iverksatt. Det framgår også en plikt til å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og delta i dialogmøter.

Av § 8-8 andre ledd framgår kravet om at den sykmeldte skal være i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig og senest innen åtte uker. I tredje ledd er konsekvensene av å ikke overholde medvirknings- eller aktivitetsplikten regulert.

Måten bestemmelsen er innrettet på gjør den vanskelig å lese og forstå, både for den sykmeldte, arbeidsgivere og for Arbeids- og velferdsetaten. Et mer oversiktlig og tydelig regelverk vil gjøre det enklere å formidle til sykmeldte hva som forventes av dem under sykefraværet. Det kan også gjøre det lettere for arbeidsgivere og Arbeids- og velferdsetaten å følge opp den sykmeldte. Når forventningene er tydelige, vil reglene i større grad kunne påvirke atferd og bidra til at flere deltar aktivt i oppfølgingen.

Departementet foreslår å regulere punktvis hvilke plikter til medvirkning den sykmeldte har i § 8-8 første og andre ledd og at det i tredje ledd framgår hvilke reaksjoner som er knyttet til å unnlate å overholde medvirkningsplikten. Departementet foreslår også å endre overskriften til bestemmelsen fra «Medlemmets medvirkning» til «Medlemmets medvirknings*plikt*».

Som et pedagogisk grep foreslår departementet å regulere plikten til å være i arbeidsrelatert aktivitet i en egen ny bestemmelse, § 8-8 a «Plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet». Her foreslås det at medlemmets plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet reguleres i første ledd, og at det i andre ledd framgår hvilke reaksjoner som er knyttet til å unnlate å overholde aktivitetsplikten.

5.1.2 Tydeliggjøring av den sykmeldtes opplysningsplikt – § 8-8 første ledd

Den sykmeldte har etter dagens bestemmelse plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiveren og Arbeids- og velferdsetaten om egen funksjonsevne og bidra til at hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet og utprøving av funksjonsevnen blir utredet og iverksatt.

For å bedre oppfølgingen av sykmeldte, slik at sykmeldte raskere kommer tilbake i arbeid foreslår departementet å tydeliggjøre i folketrygdloven § 8-8 at den sykmeldte *så tidlig som mulig og under hele sykefraværet* har plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten om forhold som har betydning for å komme tilbake i arbeid. Det betyr at den sykmeldte også har plikt til å informere om endringer i helsesituasjonen som har betydning for muligheten til å utføre arbeidsoppgaver.

Departementet vil bemerke at omfanget av opplysningsplikten må ses i sammenheng med, og tilpasses det aktuelle sykefraværet. Mange sykefravær er kortvarige og ukompliserte, og det vil ikke være nødvendig å gi omfattende opplysninger på et tidlig tidspunkt. Dette kan for eksempel være sykefravær på grunn av influensa eller annen kortvarig sykdom, der den sykmeldte etter normalt forløp vil komme raskt tilbake til arbeidet uten behov for noen tiltak.

Arbeidsgiver har hovedansvaret for oppfølgingen av den sykmeldte, og vil tidlig ha behov for opplysninger fra den sykmeldte. Arbeidsgiver skal utarbeide en oppfølgingsplan i samråd med den sykmeldte så tidlig som mulig og senest innen fire uker, med mindre det er åpenbart unødvendig. Arbeidsgiver vil tidlig ha behov for informasjon fra den sykmeldte for å kunne vurdere tilrettelegging av arbeidsoppgaver eller arbeidstid mv., eller eventuelt omplassering.

Arbeids- og velferdsetaten vil normalt ikke ha behov for opplysninger fra den sykmeldte like tidlig i sykefraværet som arbeidsgiveren, med mindre etaten skal følge opp saken tidlig. Departementet mener det er behov for en justering av arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd og folketrygdloven § 25-2 tredje ledd hvor det skal framgå at oppfølgingsplan skal sendes til Arbeids- og velferdsetaten innen fire uker. I dag er kravet at oppfølgingsplanen skal sendes til etaten senest en uke før det skal avholdes dialogmøter, se nærmere om dette forslaget i punkt 5.4 under. Dette vil bidra til at etaten har bedre informasjon tilgjengelig når de skal vurdere aktivitetskravet innen åtte ukers sykefravær, og til å avlaste etatens arbeid med å innhente slik informasjon.

Departementet foreslår at det i § 8-8 første ledd framgår konkrete eksempler på hvilke typer opplysninger den sykmeldte må kunne forvente å gi. Opplistingen er ikke uttømmende. Det kan også være relevant for den sykmeldte å gi annen type informasjon om forhold som har betydning for sykefraværet og delta i andre arbeidsrettede aktiviteter som støtter opp under intensjonen med medvirkningsplikten. Departementet foreslår også å beholde henvisningen til den generelle bestemmelsen om opplysningsplikt i folketrygdloven § 21-3.

Det foreslås at den sykmeldte blant annet skal gi opplysninger om:

a. forventet varighet på fraværet,
b. hva den sykmeldte klarer å utføre av arbeidsoppgaver selv om vedkommende er syk eller skadet (funksjonsevne),
c. hvilken bistand og hvilke tilpasninger eller tiltak sykmeldte har behov for, for å kunne arbeide helt eller delvis.

I bestemmelsen *bokstav a* foreslås det at den sykmeldte skal opplyse om forventet varighet på fraværet. Arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten vil kunne prioritere innsatsen for å få den sykmeldte tilbake i arbeid mer effektivt dersom det foreligger informasjon om forventet fraværsvarighet. Dette kan bidra til mer målrettet bruk av virkemidler og redusere unødvendig ressursbruk. Det er også en fordel for arbeidsgiver å vite om forventet varighet på fraværet for å kunne planlegge for driften, vurdere behovet for å sette inn vikar mv. Det understrekes at opplysninger om forventet varighet ikke vil være bindende for den sykmeldte, men en foreløpig vurdering som kan endres underveis. Formålet er å styrke informasjonsgrunnlaget for oppfølgingen, ikke å legge press på den sykmeldte.

I bestemmelsen *bokstav b* foreslår departementet at den sykmeldte skal opplyse om hva vedkommende klarer å utføre av arbeidsoppgaver selv om hen er syk. I dagens bestemmelse står det at den sykmeldte skal gi opplysninger om «egen funksjonsevne». Dette er et begrep som kan være vanskelig å forstå. Det foreslås derfor å skrive mer tydelig i bestemmelsen hva som menes, samtidig som begrepet funksjonsevne foreslås satt i parentes, slik at begrepet blir enklere å referere til. Opplysninger om hva den sykmeldte klarer å gjøre på tross av sykdom eller skade gir et bedre grunnlag for dialog med arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten, og for å kunne sette inn tiltak for å hjelpe den sykmeldte tilbake i arbeid. Det tydeliggjør også den sykmeldtes rolle og ansvar i oppfølgingsprosessen. Dersom man får synliggjort eventuell restarbeidsevne tidlig i sykefraværet, kan dette føre til økt bevissthet rundt bruk av gradert sykmelding. Departementet vil understreke at

medlemmet ikke plikter å gi medisinske eller sensitive opplysninger til arbeidsgiver, men skal opplyse om hva hen vil kunne klare å utføre av arbeidsoppgaver selv om hen er syk.

I bestemmelsen *bokstav c* foreslås det at den sykmeldte skal gi opplysninger om hvilken bistand og hvilke tilpasninger eller tiltak den sykmeldte har behov for, for å kunne arbeide helt eller delvis. Dette innebærer at den sykmeldte vil få et tydeligere ansvar for selv å komme med forslag om hva som skal til for å kunne arbeide helt eller delvis, og eventuelt behov for tilrettelegging. Når arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten får informasjon om hvilke behov den sykmeldte har for tilrettelegging eller annen bistand, kan det iverksettes tiltak som gjør det mulig å opprettholde arbeidsdeltakelse helt eller delvis. Dette kan inkludere justering av arbeidsoppgaver, arbeidstid eller tempo, eller gjelde fysiske forhold på arbeidsplassen. Det kan også dreie seg om bistand fra Arbeids- og velferdsetaten, som tilgang til hjelpemidler eller arbeidsmarkedstiltak.

5.1.3 Tydeliggjøring av den sykmeldtes plikt til å medvirke - § 8-8 andre ledd

Departementet viser til at da folketrygdloven ble innført, ble følgende regulert i § 8-8:

> **«§ 8-8.Medlemmets medvirkning**
>
> Retten til sykepenger faller bort dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller yrkesrettet attføring, se også § 21-8.»

Bestemmelsen har siden blitt utvidet flere ganger. Det framgår nå av første ledd at den sykmeldte har plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiveren og Arbeids- og velferdsetaten om egen funksjonsevne og «bidra til at hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet og utprøving av funksjonsevnen blir utredet og iverksatt». Videre framgår det at den sykmeldte har plikt til å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og dialogmøter. I tredje ledd første punktum står det at retten til sykepenger faller bort dersom den sykmeldte uten rimelig grunn nekter å gi opplysninger eller medvirke til utredning, eller uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om «behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid og arbeidsutprøving eller arbeidsrettede tiltak». Tredje ledd viser til folketrygdloven § 21-8, hvor det også framgår at en ytelse «kan avslås, og en innvilget ytelse kan holdes tilbake eller stanses dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak.»

Plikten til å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering og arbeidsrettede tiltak går imidlertid ikke klart fram av bestemmelsen første eller andre ledd, der de øvrige pliktene knyttet til medvirkning framgår.

Departementet ser at reguleringen av arbeidstakers medvirkningsplikt er noe uoversiktlig. For å gjøre det lettere å lese og forstå regelverket foreslår departementet å samle, konkretisere og tydeliggjøre medvirkningsplikten til den sykmeldte i § 8-8 andre ledd. Det foreslås at det skal framgå av bestemmelsen at den sykmeldte har plikt til å medvirke med sikte på å komme tilbake i arbeid, blant annet ved:

a. utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og å delta i dialogmøter som nevnt i arbeidsmiljøloven § 4-6 og folketrygdloven § 8-7 a,
b. utprøving av funksjonsevnen, og ved utredning og gjennomføring av tilretteleggingstiltak, herunder en plikt til midlertidig å utføre annet arbeid enn det som følger av arbeidsavtalen,
c. utredning og gjennomføring av arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten,
d. å ta imot tilbud om behandling og rehabilitering.

Listen er ikke uttømmende. I tillegg til det som framgår av listen, kan det være andre aktiviteter på arbeidsplassen som vil kunne bidra til å tilbakeføre den sykmeldte til arbeid, der den sykmeldte vil ha plikt til å medvirke. Dette vil eksempelvis kunne innebære at den sykmeldte deltar på møter eller andre arbeidsrelaterte aktiviteter.

I bestemmelsen *bokstav a* foreslås det at plikten til å delta i forbindelse med utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og å delta i dialogmøter som nevnt i arbeidsmiljøloven § 4-6 og folketrygdloven § 8-7 a videreføres. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje og fjerde ledd fastsetter spesifikke krav til oppfølgingsarbeidet i tidlig fase av sykefraværet, og bør etter departementets vurdering fortsatt framkomme av lovteksten som eksempler på hvilken medvirkning som kreves av arbeidstaker.

I bestemmelsen *bokstav b* foreslås det at den sykmeldte skal ha plikt til å medvirke ved utprøving av funksjonsevnen, og ved utredning og gjennomføring av tilretteleggingstiltak. Dette er en videreføring av gjeldende rett, men noe omformulert slik at det kommer tydeligere fram på hvilken måte den sykmeldte har plikt til å medvirke til å komme i arbeid.

I IA-avtalen for 2025-2028 er partene enige om at lovarbeidet skal omfatte å vurdere hvorvidt medvirkningsplikten også skal innebære en «plikt til midlertidig å utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen».

Departementet understreker at dagens regelverk ikke er til hinder for at arbeidsgiver og arbeidstaker kan avtale at arbeidstakeren kan utføre andre typer arbeidsoppgaver enn tidligere, når vedkommende er sykmeldt.

Departementet viser til at det er et vilkår for å få rett til sykepenger at personen er arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade, se folketrygdloven § 8-4 første ledd. I Ot. prop. nr. 29 (1995-1996) side 78, framgår blant annet følgende:

> *«Retten til sykepenger er som hovedregel betinget av at den trygdede på grunn av sykdom er arbeidsufør i forhold til ethvert arbeid. Dersom den sykmeldte bare er arbeidsufør i forhold til det aktuelle arbeidet på sykmeldingstidspunktet er det generelle vilkåret om arbeidsuførhet for rett til sykepenger i utgangspunktet ikke oppfylt. Se lovutkastet § 8-4 med merknader. Ved kortvarig arbeidsuførhet vurderes likevel arbeidsuførheten i forhold til det arbeid vedkommende har.»*

For å fylle vilkåret om arbeidsuførhet i folketrygdloven § 8-4, forventes det altså at man ikke bare vurderes i forhold til yrket man hadde da man ble syk, men, etter en periode, i forhold til ethvert arbeid. Slik sett er det allerede i dagens regelverk en forventning om å kunne måtte gjøre annet arbeid enn det man hadde før man ble syk.

Det å lovfeste at medvirkningsplikten i folketrygdloven § 8-8 også innebærer en plikt til å midlertidig utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen, vil være en konkretisering og slik sett anses som en utvidelse av *medvirkningsplikten etter folketrygdloven.*

Det å være i aktivitet og kunne gjøre noen arbeidsoppgaver anses å være positivt for den som er sykmeldt. Dokumentasjon[6] fra forskning og praksis viser at kontakt med arbeidsplassen, og det å klare å jobbe noe under sykdom, er viktig for mange sykmeldte og for tilbakeføring til arbeidet. Dette er viktige hensyn.

---

[6] Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert utvikling av sykefraværsoppfølgingen pkt. 3.5.3

Departementet ser imidlertid også at en slik utvidelse av medvirkningsplikten vil kunne medføre økt press fra arbeidsgiver om å være i arbeid på tross av den nedsatte funksjonsevnen. Dette kan på den ene siden være bra, hvis det hjelper den sykmeldte tilbake i jobb. På den andre siden kan press på den sykmeldte om å være i jobb i noen tilfeller kunne forverre helsetilstanden, og kanskje heller forlenge sykefraværet. Det kan også være en risiko for at forslaget medfører at konfliktnivået øker på arbeidsplasser der det allerede er arbeidsmiljøutfordringer.

Departementet ber særlig om tilbakemelding fra høringsinstansene på om medvirkningsplikten også bør innebære en plikt til å midlertidig utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen, se § 8-8 andre ledd bokstav b.

Departementet legger til grunn at plikten til å medvirke ved utprøving av funksjonsevne og ulike tilretteleggingstiltak gjelder for tiltak som anses som relevante og hensiktsmessige for å komme tilbake i arbeid. Dersom det anses som hensiktsmessig å midlertidig utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen, forutsetter departementet at tiltaket er kommet i stand etter dialog mellom arbeidsgiver, arbeidstaker, og ved behov, med lege eller Arbeids- og velferdsetaten. Risikoen for konflikt vil øke dersom prosessen oppleves som ensidig fra arbeidsgivers side, og det må derfor forutsettes en forutgående dialog der det søkes å oppnå enighet. Samtidig kan det ikke forutsettes at det skal være oppnådd enighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I § 8-8 tredje ledd framgår det imidlertid at medvirkningsplikten ikke gjelder dersom medlemmet har rimelig grunn til å unnlate å medvirke. Det vises til nærmere omtale av dette nedenfor i punkt 5.1.4.

Departementet forstår begrepet «midlertidig» slik at plikten til å midlertidig ta annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen bare gjelder så lenge personen er sykmeldt.

Arbeidsgiver har i dag en vidtrekkende tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljøloven § 4-6, som også kan innebære en plikt til å tilby arbeid som vesentlig avviker fra arbeidsavtalen. Imidlertid vil ikke den sykmeldte være forpliktet til å takke ja til et slik tilbud etter arbeidsmiljølovens bestemmelser, se Prop. 89 L (2010-2011) punkt 3.2.3. Departementet vil gjøre oppmerksom på at forslaget om at medvirkningsplikten etter folketrygdloven også innebærer en plikt til å midlertidig utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen, vil gjøre at folketrygdloven stiller krav til medvirkning for den sykmeldte som går utover det som følger av arbeidsmiljøloven og arbeidsavtalen. En arbeidstaker kan dermed miste retten til sykepenger selv om vedkommende formelt sett ikke har brutt sine arbeidsrettslige plikter. Departementet har vurdert muligheten for symmetri mot bestemmelsen i arbeidsmiljøloven. Dette vil samtidig kunne innebære en svekkelse av stillingsvernet til den sykmeldte, og vi har derfor ikke foreslått en slik endring.

I bestemmelsen *bokstav c* videreføres plikten til å medvirke ved utredning og gjennomføring av arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, og i bestemmelsen *bokstav d* videreføres plikten den sykmeldte har til å ta imot tilbud om behandling og rehabilitering. Disse pliktene framgår også indirekte av folketrygdloven § 21-8.

5.1.4 Reaksjonen ved brudd på medvirkningsplikten – § 8-8 tredje ledd

Det at den sykmeldte medvirker for å kunne komme tilbake i arbeid er viktig for at alle parter skal kunne bidra til å redusere sykefraværet. Hvis den sykmeldte ikke medvirker, reduserer det arbeidsgivers og Arbeids- og velferdsetatens muligheter for å tilby relevant oppfølging. Dersom den sykmeldte ikke oppfyller sine plikter til å medvirke overfor arbeidsgiver eller Arbeids- og velferdsetaten, skal sykepengene stanses. En tydelig regulering av adgangen til å stanse ytelsen ved manglende medvirkning, gir regelverket større gjennomslagskraft og signaliserer at medvirkning ikke er valgfritt. Det bidrar til å gjøre pliktene reelle og ikke bare symbolske.

Stans av ytelsen er en inngripende reaksjon, og sanksjonen skal ikke benyttes dersom den sykmeldte har en rimelig grunn til ikke å medvirke. Av forarbeidene til bestemmelsen framheves følgende, som fortsatt vil gjelde, fra Prop. 89 L (2010-2011) punkt. 7.3.4.3:

«*Departementet understreker at stans i sykepengeutbetaling er et alvorlig skritt. Derfor må det forut for en eventuell stans, være en grundig prosess blant annet for å få klarhet i om arbeidstaker har hatt en rimelig grunn til ikke å medvirke. Ved manglende medvirkning vil Arbeids- og velferdsetaten sende ut et varsel om stans i sykepengeutbetalingen, hvor den sykemeldte gis mulighet til å komme med innsigelser. Varselet skal angi konkret hva den manglende medvirkningen består i, og avhengig av saksforholdet, hva den sykmeldte må gjøre for å unngå at Arbeids- og velferdsetaten stanser sykepengene. Hvorvidt den sykmeldte etter loven kan anses å ha rimelig grunn for ikke å ha medvirket, beror på en konkret vurdering. I vurderingen av arbeidstakers medvirkning må det tas hensyn til vedkommendes reduserte arbeidsevne, herunder diagnose mv*.»

Hva som kan utgjøre en rimelig grunn for å ikke medvirke må vurderes konkret. Samtidig legges det til grunn at arbeidstaker skal ha en vid plikt til å medvirke, herunder en midlertidig plikt til å ta annet arbeid som ligger utenfor arbeidsavtalen. Det kan dermed ikke være tilstrekkelig for «rimelig grunn» at arbeidstaker opplever ulempe eller ubehag, eller at arbeidstaker selv mener at det er andre oppgaver som hen kan utføre som er mer ønskelige. Motsatt vil det kunne være tilstrekkelig dersom det kan påvises at arbeidsgiver tilbyr arbeid som er lite relevant samtidig som det er ledige oppgaver som er vesentlig mer relevante. Det vil også kunne være tilstrekkelig dersom arbeidsgiver tilbyr oppgaver som ikke i rimelig grad bidrar produktivt, men som heller kan forstås som sanksjonerende.

Praktisering av bestemmelsen i Arbeids- og velferdsetaten viser at det kan være vanskelig å vurdere hva som anses som en rimelig grunn for å ikke medvirke. Nedenfor vil departementet derfor vise noen eksempler.

Departementet vil først slå fast at det forventes at de aller fleste sykmeldte skal kunne medvirke noe, til tross for helseutfordringer.

Svært mange sykefravær skyldes lettere psykiske lidelser og muskel- og skjelettplager. Ved slike diagnoser vil det ofte være mulig og gunstig å være i aktivitet. For å finne løsninger kan det likevel være behov for tilrettelegging og dialog. Det er derfor spesielt viktig at den sykmeldte medvirker. Dette gjelder selv om det kan være forbundet med ubehag eller være ulemper ved dialog med arbeidsgiver eller deltakelse i møter. Ubehag eller ulempe ved å skulle medvirke anses altså ikke som tilstrekkelig grunn for den sykmeldte til å la være å medvirke i slike tilfeller.

Departementet mener videre at forhold som arbeidskonflikter eller andre arbeidsmiljøutfordringer ikke er grunner som i seg selv kan gi unntak fra plikten til å medvirke. Ved arbeidskonflikter er det spesielt viktig at den sykmeldte medvirker, blant annet ved å delta i møter og å svare på henvendelser. Dette er nødvendig for å avklare om den sykmeldte skal returnere til arbeidsplassen, skal søke nytt arbeid eller trenger oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Medisinske grunner kan likevel gjøre det uforholdsmessig belastende å måtte medvirke, og det vil også kunne forverre helsetilstanden. I slike tilfeller vil den sykmeldte ha rimelig grunn for ikke å medvirke.

Gjennomføring av tilretteleggingstiltak og aktivitet på arbeidsplassen må vurderes konkret. Det må dreie seg om hensiktsmessige tilretteleggingstiltak som er egnet til å bidra til at den sykmeldte kan komme tilbake i arbeidet, eller som kan bidra til å avklare om tilbakeføring til arbeid er mulig. Det kan altså foreligge rimelig grunn til å ikke medvirke dersom arbeidsgiver foreslår tiltak som klart ikke

er et relevant tiltak for tilbakeføring til arbeid. Den sykmeldte må imidlertid akseptere å gjøre annet arbeid enn før vedkommende ble sykmeldt i tråd med regelverket, dersom dette kan være hensiktsmessig og hjelpe den sykmeldte tilbake i arbeid.

Praktiske hindringer kan bare godtas som rimelig grunn for å ikke medvirke hvis det ikke er mulig å komme seg forbi dem. Det kan legges vekt på om hindringen oppstår brått og i kort tid før plikten skal gjennomføres. Dette kan for eksempel være stans i tog- eller flytrafikk, uforutsette situasjoner som storm eller flom, eller akutte situasjoner i nærmeste familie, som plutselig dødsfall eller alvorlig skade. Slike hindringer kan likevel kun gi grunn for manglende medvirkning i en viss periode. For eksempel vil det være mulig å finne et nytt tidspunkt for dialogmøte eller den sykmeldte kan svare på en henvendelse på et senere tidspunkt. Planlagte private aktiviteter, som for eksempel flyttbare timeavtaler eller reiser som ikke er avtalt med arbeidsgiver, utgjør ikke en rimelig grunn for å ikke kunne medvirke. Det forventes at den sykmeldte legger slike avtaler til andre tidspunkter enn når personen har forpliktelser overfor arbeidsgiver eller Arbeids- og velferdsetaten. Familiære forpliktelser vil heller ikke utgjøre en rimelig grunn, da det er forventet at den sykmeldte er tilgjengelig for aktiviteter som kan føre vedkommende tilbake i arbeid.

Når det gjelder deltakelse i arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, er dette allerede vurdert som hensiktsmessig og nødvendig i det konkrete sykefraværet, se forskrift 11. desember 2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) § 1-3. Det er dermed forutsatt at tiltaket vil kunne gi et positivt utbytte, og det skal mye til for at den sykmeldte har en rimelig grunn for ikke å delta i planlagte tiltak.

På bakgrunn av ovenstående mener departementet at følgende momenter er relevante i vurderingen av hva som kan være en rimelig grunn for å ikke medvirke:

- Om medisinske grunner gjør det uforholdsmessig belastende å oppfylle plikten
- Om det arbeidsgiver foreslår av tilretteleggingstiltak ligger utenfor det som anses som et hensiktsmessig tiltak for å komme tilbake i arbeid
- Om det er praktiske hindringer som det ikke er mulig å komme seg forbi

Departementet understreker at listen ikke er uttømmende.

I gjeldende § 8-8 står det at sykepengene faller bort dersom den sykmeldte uten rimelig grunn nekter å medvirke. Departementet foreslår en endring av ordlyden for å presisere konsekvensen av manglende medvirkning. Det foreslås at plikten til å medvirke ikke skal gjelde dersom medlemmet har rimelig grunn til å unnlate å medvirke. Dersom det ikke foreligger rimelig grunn til å ikke medvirke, skal sykepengene stanses, se lovforslaget i § 8-8 tredje ledd første og andre punktum. Ordlyden i bestemmelsen endres derfor fra at «retten til sykepengene faller bort» til at utbetaling av «sykepengene stanses». Dette er i tråd med dagens praktisering av bestemmelsen.

Om sykepengene skal stanses eller ikke vil bero på en konkret vurdering av Arbeids- og velferdsetaten. Etaten må sende forhåndsvarsel til den sykmeldte etter lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 16,[7] dersom sykepengene vurderes å skulle stanses. Dette for at den sykmeldte skal få mulighet til å ivareta sine interesser på en forsvarlig måte.

[7] Reglene om forhåndsvarsling er i hovedsak videreført i ny lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) § 42. Loven ble vedtatt av Stortinget 20. juni 2025, men loven er ennå ikke trådt i kraft.

Departementet foreslår videre at det tas inn i § 8-8 tredje ledd tredje punktum at dersom den sykmeldte igjen medvirker etter først å ha unnlatt å medvirke, skal sykepenger utbetales fra dette tidspunktet. Med «dette tidspunktet» menes det tidspunktet den sykmeldte igjen starter å medvirke. Dette er også i tråd med dagens praktisering av bestemmelsen. Det at sykepengene utbetales igjen dersom medlemmet igjen medvirker gjør reaksjonen proporsjonal og rettferdig, og gir insentiv for den sykmeldte til å medvirke.

Henvisningen til den generelle reaksjonsregelen som står i folketrygdloven § 21-8 «Bortfall av rett til ytelser når mottakeren er skjødesløs med sin helse m.m.», videreføres i bestemmelsen.

5.2 Forslag til endringer i reglene om den sykmeldtes plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet – ny § 8-8 a i folketrygdloven

For nærmere omtale av gjeldende regelverk se punkt. 3.1.

Tidlig og tilpasset aktivitet under sykefraværet øker sannsynligheten for at den sykmeldte kommer tilbake i arbeid. Det er godt dokumentert at det å være i arbeid i seg selv har helsefremmende effekter, både fysisk og psykisk, og kan motvirke de negative konsekvensene av langtidsfravær. Departementet mener det er nødvendig å tydeliggjøre aktivitetsplikten for sykmeldte i regelverket, for å bidra til at flere arbeidstakere opprettholder tilknytningen til arbeidslivet i sykdomsperioden.

I dag er reglene om den sykmeldtes aktivitetsplikt tatt inn i § 8-8 som har overskriften «Medlemmets medvirkning». For å tydeliggjøre hva plikten til å være i arbeidsrelatert aktivitet innebærer, foreslår departementet å skille disse reglene ut i en ny bestemmelse § 8-8 a med overskriften «Medlemmets plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet». Dette vil bidra til at den sykmeldte enklere kan orientere seg om sine rettigheter og plikter.

Slik aktivitetsplikten er forstått og praktisert i dag, er det kun det å være helt eller delvis i arbeid, å være i arbeidsrettede tiltak eller å motta sykepenger etter folketrygdloven § 8-5 (friskmelding til arbeidsformidling), som oppfyller aktivitetsplikten. Departementet ønsker å videreføre denne forståelsen av hva som skal til for å oppfylle aktivitetskravet. Det er ikke ønskelig å senke terskelen for hva som skal til for å oppfylle aktivitetskravet. I IA-avtalen for 2025-2028 foreslås det at aktivitetsplikten skal omfatte «f.eks. å delta fysisk eller digitalt i møter og svare på enkle spørsmål fra kollegaer og ledere, med mindre helsetilstanden klart er til hinder for det». Departementet mener at deltakelse på enkelte møter eller å svare på spørsmål fra kolleger ikke skal kvalifisere til å oppfylle aktivitetsplikten. Departementet anser imidlertid at det å utføre disse oppgavene følger av medvirkningsplikten og lojalitetsplikten arbeidstaker har overfor arbeidsgiver.

Departementet vil i bestemmelsen videreføre henvisningen til arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd, som handler om arbeidsgivers tilretteleggingsplikt for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Av denne bestemmelsen framgår det blant annet at arbeidsgiver, så langt det er mulig, skal iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Henvisningen til folketrygdloven § 8-7 a første ledd, videreføres også. Der framgår det at Arbeids- og velferdsetaten så tidlig som mulig skal vurdere om arbeidsrettede tiltak skal prøves ut dersom dokumenterte bedriftsinterne tiltak ikke fører fram eller den sykmeldte ikke har et arbeidsforhold.

Etter gjeldende § 8-8 andre ledd har den sykmeldte plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig og senest innen åtte uker. Denne plikten videreføres i ny § 8-8 a første ledd. Det er imidlertid ikke sagt eksplisitt i dagens regelverk at den sykmeldte må være i aktivitet i *så stor grad som mulig*. Kravet om å være i aktivitet kan være oppfylt om man er 90 prosent sykmeldt og bare

arbeider 10 prosent, selv om den reelle arbeidsevnen er langt høyere. Departementet foreslår derfor å ta inn i § 8-8 a første ledd at den sykmeldte også har plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet *i så stor grad som mulig.* Med en slik endring vil det ikke være nok å jobbe 10 prosent for å oppfylle aktivitetsplikten dersom helsetilstanden og forholdene på arbeidsplassen tilsier at den sykmeldte kan jobbe i større grad.

I § 8-8 a andre ledd foreslår departementet å videreføre at aktivitetskravet ikke gjelder når medisinske grunner klart er til hinder for slik aktivitet, eller arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen.

I dag er medisinske grunner den vanligste årsaken til unntak fra aktivitetskravet. Det er samtidig etablert kunnskap at arbeid i mange tilfeller er positivt for helsen. Dette gjelder særlig for lettere psykiske lidelser som har bidratt mest til økningen i sykefraværet de siste årene. I noen tilfeller er den sykmeldte så syk at det åpenbart ikke er mulig å være i aktivitet. I de fleste tilfeller er det imidlertid ikke like entydig. Terskelen for når medisinske grunner klart vil være til hinder for aktivitet bør være høy. Det stilles også i loven et krav om at de medisinske grunnene «klart» må være til hinder, altså et skjerpet beviskrav. Unntak fra aktivitetsplikten bør i hovedsak bare være aktuelt når helsetilstanden er slik at den sykmeldte ikke klarer å være i aktivitet, eller aktivitet vil forverre helsetilstanden eller behandlingsforløpet.

Det kan være vanskelig for Arbeids- og velferdsetaten å vurdere om det ikke er mulig å gjennomføre arbeidsrelaterte aktiviteter på arbeidsplassen. For å lette dette arbeidet foreslår departementet at arbeidsgiver skal dele oppfølgingsplanen med Arbeids- og velferdsetaten samtidig som arbeidsgiver sender denne til sykmelder. Se forslag til endringer i folketrygdloven § 25-2 tredje ledd og arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd i punkt 5.4 nedenfor.

Departementet foreslår at det framgår av § 8-8 a andre ledd at utbetaling av sykepenger stanses dersom medlemmet unnlater å være i arbeid eller delta i arbeidsrettet tiltak som nevnt i første ledd. Det foreslås videre at det tas inn i bestemmelsen at dersom medlemmet kommer i aktivitet som nevnt i første ledd, skal sykepenger utbetales fra dette tidspunktet. Det foreslås derfor at ordlyden endres fra at sykepengene «faller bort», til at de «stanses». Dette innebærer at utbetaling av sykepengene kan gjenopptas fra det tidspunktet den sykmeldte fyller aktivitetsplikten. Dette gjør reaksjonen proporsjonal og rettferdig, og gir insentiv for den sykmeldte til å komme i aktivitet. Dette er også i tråd med gjeldende praktisering av bestemmelsen. Det vil også være samme reaksjon ved å unnlate å være i aktivitet, som ved unnlatelse av å medvirke, se forslag til § 8-8 tredje ledd, andre og tredje punktum i punkt 8.

5.3 Arbeidstakers medvirkningsplikt etter arbeidsmiljøloven

Det er et grunnleggende prinsipp i arbeidsmiljøloven at arbeidsgiver har hovedansvaret for etterlevelse av lovens krav, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1. Arbeidstakerne har på sin side en generell plikt til å medvirke i virksomhetens arbeidsmiljøarbeid, jf. § 2-3 første ledd, og er dessuten pålagt flere konkrete medvirkningsplikter etter § 2-3 andre ledd. To av disse pliktene støtter opp under arbeidsgivers tilretteleggingsplikt ved sykefravær mv.: Arbeidstakerne skal medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av *oppfølgingsplaner* (§ 2-3 andre ledd bokstav f) og de plikter å delta i *dialogmøte* (§ 2-3 andre ledd bokstav g). Som det også framgår av redegjørelsen for gjeldende rett under punkt 3.2.1 ovenfor, utledes det av disse bestemmelsene at arbeidstaker både har plikt til å opplyse om egen funksjonsevne og om hvilke arbeidsoppgaver arbeidstakeren kan utføre, og til faktisk å prøve ut hensiktsmessige tiltak for tilrettelegging av arbeidet.

Slik departementet ser det, kan dette være avgjørende forutsetninger for et vellykket sykefraværsarbeid, men som i dag altså ikke går direkte fram av lovteksten. Etter departementets syn bør arbeidsmiljøloven regulere medvirkningsplikten i forbindelse med sykefraværsarbeidet på en mer direkte og tydeligere måte enn i dag. En slik tydeliggjøring skal bidra til et godt samarbeid mellom partene på arbeidsplassen og gi arbeidsgiver et best mulig grunnlag for å oppfylle sine omfattende tilretteleggingsplikter etter lovens § 4-6. For ytterligere å synliggjøre disse aspektene i loven, vil departementet dessuten foreslå at reglene om arbeidstakers medvirkningsplikt ved sykefravær plasseres i en egen paragraf. Departementet foreslår følgende ordlyd:

§ 2-4 Arbeidstakers medvirkningsplikt ved sykefravær

Arbeidstaker som er helt eller delvis borte fra arbeidet på grunn av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, skal medvirke ved gjennomføring av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter § 4-6. Arbeidstaker skal:

a. gi arbeidsgiver opplysninger om blant annet forventet lengde på fraværet, sin funksjonsevne og behov for tiltak for å kunne arbeide helt eller delvis, jf. også folketrygdloven § 8-8
b. medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og delta i dialogmøte etter innkalling fra arbeidsgiver
c. bidra til gjennomføring av nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid.

Som det framgår ovenfor, legger departementet til grunn at arbeidstaker allerede i kraft av gjeldende rett har plikt til å gi arbeidsgiver opplysninger om forventet lengde på sykefraværet, om egen funksjonsevne og om hvilke behov for bistand arbeidstaker anser å ha. Begrepet funksjonsevne er ment å ha samme betydning som i forslaget til endret § 8-8 første ledd bokstav b i folketrygdloven, dvs. at det betegner hva den sykmeldte kan utføre av arbeidsoppgaver selv om vedkommende er syk eller skadet. Etter forslaget, og i tråd med motsvarende bestemmelse i folketrygdloven § 8-8, vil arbeidstaker også kunne ha plikt til å gi andre opplysninger som arbeidsgiver trenger for å kunne treffe en beslutning om tilrettelegging eller lage en plan for oppfølgingen. Departementet understreker at arbeidstaker fremdeles ikke skal være forpliktet til å dele informasjon om sin medisinske diagnose, hva man er under utredning for e.l. Generelt vil det imidlertid ofte være behov for at arbeidstaker deler for eksempel informasjon om prosess, for eksempel opplyser *at* man er under utredning eller behandling samt tidsperspektiv for dette.

Med forslaget til bokstav b videreføres plikten til å medvirke ved utarbeiding av oppfølgingsplan og til å delta i dialogmøte som i dag følger av § 2-3 andre ledd bokstavene f og g.

I forslaget til bokstav c foreslås det å presisere at arbeidstaker har plikt til å bidra til gjennomføring av nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Som det framgår ovenfor under punkt 3.2.1 legger departementet til grunn at en slik plikt allerede kan utledes av § 2-3 andre ledd bokstav f, hvoretter arbeidstaker skal medvirke ved gjennomføring av oppfølgingsplaner. Regelen innebærer en plikt til faktisk å utføre ordinært arbeid med tilrettelegging av arbeidstid, oppgaver mv. eller om nødvendig prøve ut et annet passende arbeid. Arbeidstaker kan videre ha plikt til å gjennomføre tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidsrettede tiltak kan inngå som et nødvendig tiltak i en prosess for tilbakeføring til arbeid hos arbeidsgiver og muligheten for å benytte slike tiltak må hensyntas ved vurderingen av om arbeidsgiver har oppfylt sin tilretteleggingsplikt, se Prop. 89 L (2010-2011) punkt 3.2.1 og 3.2.2.2

Arbeidstakers plikt til å medvirke etter § 2-4 bokstav c avgrenses til tiltak som er «nødvendige» for å gjennomføre arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljøloven § 4-6. Dette innebærer at tiltaket må være tilpasset og forenlig med arbeidstakers funksjonsevne og helse og egnet til å bidra til tilbakeføring til arbeid. Arbeidstaker har således ikke plikt til å medvirke gjennom å utføre arbeid eller andre tiltak som ikke er det.

Etter arbeidsmiljøloven § 4-6 skal arbeidsgiver i tilfeller der det ikke er mulig å tilrettelegge arbeidet, så langt det er mulig, tilby arbeidstaker annet "passende arbeid" i virksomheten. Det følger av lovforarbeidene at arbeidsgiver også vil kunne ha plikt til å tilby arbeidstaker arbeid som ikke er «passende», i den forstand at arbeidet er vesentlig annerledes med hensyn til lønn, ansvar osv., dersom arbeidstaker er kvalifisert for det. Arbeidstaker vil imidlertid ikke ha noen arbeidsrettslig plikt til å *ta imot* slikt arbeid, se Prop. 89 L (2010-2011) punkt 3.2.3. Som det framgår ovenfor under punkt 5.1.3 ønsker departementet å høre et forslag om hvorvidt medvirkningsplikten etter folketrygdloven, og derved retten til sykepenger, bør kunne omfatte en plikt for arbeidstaker til midlertidig å utføre annet arbeid enn det som kan utledes av arbeidsavtalen. Departementet anser det uansett ikke aktuelt å ta inn en tilsvarende regel i arbeidsmiljøloven. Slik departementet ser det, er det ikke ønskelig å gjøre endringer som kan svekke arbeidstakers stillingsvern.

5.4 Forslag om å framskynde arbeidsgivers frist til å formidle oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten.

For nærmere omtale av gjeldende regelverk se punkt 3.3.

Som det vises til i punkt 5.2 over, foreslår departementet å videreføre at kravet til å være i arbeidsrelatert aktivitet skal gjelde så tidlig som mulig og senest innen åtte uker. Det foreslås også å presisere at kravet innebærer at den sykmeldte skal være i aktivitet i så stor grad som mulig. For Arbeids- og velferdsetaten vil oppfølgingsplanen være et viktig grunnlag for vurderingen av hvorvidt og i hvor stor grad den sykmeldte kan være i arbeidsrelatert aktivitet på arbeidsplassen, ev. med tilrettelegging.

Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Etaten mangler i mange tilfeller informasjon om arbeidsplassen og den sykmeldtes situasjon, og vil derfor i mange saker måtte innhente oppfølgingsplanen fra arbeidsgiver tidligere i sykefraværet enn etter dagens innsendingsplikt. Dette er ressurskrevende for Arbeids- og velferdsetaten, og vil kunne forsinke behandlingen av sakene. Etter gjeldende regelverk skal arbeidsgiver sende Arbeids- og velferdsetaten oppdatert oppfølgingsplan senest en uke før avholdelse av dialogmøter som etaten innkaller til, se arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd og folketrygdloven § 25-2 tredje ledd. Dialogmøte 2, som etaten skal innkalle til, skal etter gjeldende regelverk avholdes senest når arbeidsuførheten har vart i 26 uker, unntatt når et slikt møte antas å være åpenbart unødvendig, se folketrygdloven § 8-7 a andre ledd. Arbeidstaker, arbeidsgiver, sykmelder eller Arbeids- og velferdsetaten kan imidlertid kreve at det avholdes et slikt møte på et tidligere tidspunkt. Det kan også avholdes et dialogmøte 3 senere i sykmeldingsperioden, dersom sykmelder, den sykmeldte eller arbeidsgiver ønsker det.

Departementet foreslår at arbeidsgivers frist til å formidle oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten framskyndes til samme tidspunkt som arbeidsgiver har plikt til å formidle planen til sykmelder, altså senest etter fire ukers sykefravær. Det foreslås derfor endringer i arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd og folketrygdloven § 25-2 tredje ledd. Det å motta oppfølgingsplanen tidligere vil gi etaten et bedre grunnlag for å kunne vurdere aktivitetskravet innen åtte ukers sykefravær. Det vil

også spare tid og ressurser som etaten i dag bruker på å innhente oppfølgingsplaner. I tillegg vil det gi etaten et bedre grunnlag for å vurdere om eventuelle tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten bør settes i gang på et tidligere tidspunkt i sykefraværet. Oppfølgingsplanen vil også være en kanal for arbeidsgiver for å gi beskjed til Arbeids- og velferdsetaten om manglende medvirkning fra den sykmeldte.

Oppfølgingsplanen skal oppdateres underveis i sykefraværet, ut fra utviklingen i den sykmeldtes helsetilstand, arbeidsevne og utprøvde tiltak mv. Departementet foreslår å videreføre plikten til å sende inn oppdatert plan senest en uke før dialogmøter som Arbeids- og velferdsetaten innkaller til, se arbeidsmiljøloven § 4-6 sjette ledd, og folketrygdloven § 25-2 tredje ledd. Det foreslås også at plikten i folketrygdloven § 25-2 fjerde ledd til å sende Arbeids- og velferdsetaten oppdatert oppfølgingsplan etter krav fra etaten videreføres.

Departementet understreker at det at arbeidsgiver pålegges å sende oppfølgingsplanen tidligere til Arbeids- og velferdsetaten, ikke fratar arbeidsgiver ansvar for pliktene til å følge opp den sykmeldte etter regelverket. Arbeidsgiver har hovedansvaret for å følge opp sine sykmeldte arbeidstakere.

5.5 Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt

Som det er redegjort for under punkt 3.2.2, plikter arbeidsgiver «så langt det er mulig» å iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker som har fått sin arbeidsevne redusert, skal kunne beholde eller få et passende arbeid, jf. arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l. Dersom det ikke viser seg mulig å tilrettelegge slik at arbeidstaker kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere overføring til annet arbeid.

Kravet om gjennomføring av nødvendige tiltak gjelder «så langt det er mulig» og det skal ifølge Ot.prp. nr. 18 (2002-2003) foretas en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering i det enkelte tilfelle, se nærmere om dette foran under punkt 3.2.2.

Vurderingstemaet vil være hvilke muligheter for tilrettelegging, eventuelt overføring til annet arbeid, som finnes i den enkelte virksomhet. Ifølge Prop. 89 L (2010-2011) skal det i den sammenheng blant annet ses hen til virksomhetens størrelse, ressurser, andre ansatte og varigheten av den reduserte arbeidsevnen. Forhold på arbeidstakers side må også hensyntas, jf. at det i proposisjonen punkt 3.2.2.4 legges til grunn at arbeidsgivers ansvar for å tilrettelegge for arbeidstaker vil være mer omfattende jo lenger arbeidstaker har vært i arbeidsgivers tjeneste og at tilretteleggingsplikten vil kunne være særlig omfattende dersom arbeidstaker nærmer seg pensjonsalder. Det er likevel ikke tale om en avveining mellom arbeidsgivers og arbeidstakers interesser som etter lovens § 15-7; vurderingstemaet er hva som er mulig i den enkelte virksomhet.

Om rekkevidden av tilretteleggingskravet heter det i forarbeidene til dagens lov, Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), at det er det er tale om et *«vidtrekkende, men ikke absolutt, krav».* Som det framgår av Prop. 89 L (2010-2011) skal forbeholdet tolkes strengt, og det klare utgangspunktet er at arbeidsgiver har plikt til å tilrettelegge for at en sykmeldt arbeidstaker skal kunne komme tilbake i jobb. Dette gjelder selv om de relevante tiltakene er økonomisk belastende eller på annen måte ressurskrevende og til ulempe for arbeidsgiver.

Når det gjelder redusert arbeidstid som tilretteleggingstiltak vil departementet vil vise til at Ot.prp.nr. 18 (2002-2003) framhever tilrettelegging av arbeidstid som et svært hensiktsmessig virkemiddel ved

oppfølging av arbeidstakere med redusert arbeidsevne og omtaler muligheten for å kombinere redusert arbeidstid med uføretrygd. Det heter her at:

«Departementet ønsker ikke å gå så langt som til å pålegge arbeidsgiver en absolutt plikt på dette punkt. Det vil være tilfeller der det oppstår betydelige problemer med å skaffe andre som kan overta arbeidet på den resttid som blir ledig. Departementet understreker imidlertid at begrepet «så langt det er mulig» vil pålegge arbeidsgiver et vidtrekkende ansvar.»

Departementet vil vise til at reguleringen av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt, slik den i dag er formulert i arbeidsmiljøloven § 4-6, har vist seg meget robust og anvendelig i praksis. Bestemmelsen har materielt sett stått uendret siden 2003. Den rettslige standarden «så langt det er mulig» får både fram poenget om at tilretteleggingsplikten er reell og omfattende, samtidig som den tar høyde for å kunne hensynta individuelle forhold, både på virksomhets- og individnivå. Det er videre departementets oppfatning at partene på begge sider i stor grad har støttet opp om denne reguleringen. Departementets utgangspunkt er derfor at det ikke er fremtredende behov for å klargjøre tilretteleggingsplikten etter arbeidsmiljøloven § 4-6 gjennom endringer i loven.

Departementet registrerer samtidig at det er diskusjon knyttet til om hvorvidt Høyesteretts avgjørelse i den såkalte Widerøe-saken (HR-2022-390-A) innebærer at arbeidsgivers plikt til å legge til rette på *varig* basis er mindre vidtgående enn tidligere antatt. Dommen er nærmere omtalt under punkt 3.2.2.

Høyesterett holder i dommen fast ved at vurderingen av hvilken tilrettelegging som er mulig skal bero på en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering i det enkelte tilfelle. Samtidig framholder Høyesterett at *det må vektige grunner til før § 4-6 medfører en plikt til å foreta permanente endringer i organisasjons- eller stillingsstrukturen* i bedriften.

Det er i juridisk teori uenighet om hvorvidt denne uttalelsen innebærer en innsnevring av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt i tilfeller der det på varig basis er behov for tilrettelegging som krever endringer i virksomhetens organisasjons- eller stillingsstruktur. Slik departementet ser det, er det uklart om dommen har medført en slik endring av rettstilstanden eller ikke.

Departementet ser det uansett som viktig å holde fast ved at vurderingen av tilretteleggingspliktens rekkevidde, også ved behov for varig tilrettelegging, skal bero på en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering av de mulighetene for tilrettelegging, subsidiært omplassering, som foreligger i den aktuelle virksomheten, og at rekkevidden av tilretteleggingsplikten i det enkelte tilfellet blant annet vil avhenge av hvilke *konkrete ulemper* tilretteleggingen eller omplasseringen medfører for arbeidsgiver.

For å markere at utgangspunktene for vurderingen prinsipielt sett bør være de samme ved varig som ved midlertidig tilrettelegging, foreslår departementet å presisere at § 4-6 også omfatter varig tilrettelegging. Dette vil gi rom for klargjørende lovforarbeider på dette punktet. Presiseringen foreslås inntatt i første ledd andre punktum slik at det her vil hete at «Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt *midlertidig eller varig* tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.»

6. EØS-rettslige vurderinger knyttet til forslagene

Forordning (EF) nr. 883/2004 (trygdeforordningen) og forordning (EF) nr. 987/2009 (gjennomføringsforordningen), som er innlemmet i Avtalen om Det europeiske økonomiske

samarbeidsområde av 2. mai 1992 (EØS-avtalen) vedlegg VI nr. 1 og 2, regulerer trygdekoordineringen mellom EØS-statene. Sykepenger er en kontantytelse ved sykdom etter trygdeforordningen, og er omfattet av bestemmelsene i disse to forordningene. Forordningene er koordineringsinstrumenter og stiller som hovedregel ikke krav til utformingen av de nasjonale trygdeordningene i EØS-statene. Trygdeforordningen har likevel bestemmelser som påvirker EØS-statenes mulighet til å begrense adgangen til å ta med seg trygdeytelser til en annen EØS-stat.

Forordningene må ses i sammenheng med EØS-rettens regler om fri bevegelighet for personer, og etableringsretten for selvstendig næringsdrivende og tjenesteytere/-mottakere i EØS-avtalens hoveddel, samt sekundærretten i direktiv 2004/38/EF om fri personbevegelse. Disse forbyr i utgangspunktet nasjonale regler som kan gjøre det mindre attraktivt å benytte seg av retten til fri bevegelighet som EØS-retten gir, men tillater likevel slike regler dersom de tilfredsstiller EØS-rettslige krav til begrunnelse og utforming.

Forslagene som fremmes i dette høringsnotatet innebærer justeringer i eksisterende ordninger, men påvirker ikke målgruppen for ordningene. Det er ikke foreslått endringer som innebærer begrensninger eller endringer i muligheten til å ta med seg en ytelse ut av landet, eller som vanskeliggjør retten til fri bevegelighet etter EØS-avtalen. I praksis vil imidlertid medvirkningsplikten og aktivitetsplikten kunne gjøre det nødvendig å oppholde seg i nærheten av arbeidsplassen. Dette vil på samme måte som når man ikke er sykmeldt, avhenge av hva slags arbeid man utfører, og om det er mulig å gjennomføre oppfølgingsaktiviteter og/eller arbeid digitalt eller fra annet sted enn på arbeidsplassen.

Lovforslagene vil gjelde uavhengig av om mottakeren av sykepenger befinner seg i Norge eller i et annet EØS-land. Dette er i tråd med de generelle prinsippene i EØS-avtalens hoveddel og i gjennomføringsforordningen artikkel 27.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom aktørene tilpasser seg i tråd med intensjonen bak endringsforslagene, forventer departementet at det vil føre til redusert sykefravær og reduserte utgifter til sykepenger. Det er imidlertid usikkert hvor stor effekten på sykefraværet vil være, og ev. innsparinger på stønadsbudsjettet er derfor vanskelige å anslå.

Når medvirkningsplikten blir mer tydelig og mer kjent blant arbeidsgivere, kan det bli flere saker hvor arbeidsgiver ønsker at Arbeids- og velferdsetaten skal vurdere om den sykmeldte har brutt med medvirkningsplikten. Etaten kan også ta opp vurderingen på eget initiativ som en del av oppfølgingen av den sykmeldte. Samlet kan det forventes en viss økning i ressursbruk på dette området.

Arbeids- og velferdsetaten sender i dag ca. 70-80 forhåndsvarsel om manglende medvirkning per måned. Tallet indikerer lav ressursbruk på området. Det er vanskelig å anslå hvor stor økningen vil bli.

Det vil være behov for tilpasning av informasjon på nav.no og Arbeids- og velferdsetatens systemløsninger, oppdatering av rundskriv og informasjon til ansatte i etaten.

For arbeidsgiver vil det innebære noe merarbeid å måtte formidle oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten senest etter fire ukers sykefravær. Siden arbeidsgiver allerede er pålagt å formidle oppfølgingsplanen *til sykmelder* senest etter fire ukers sykefravær (se § 4-6 tredje ledd) anser departementet at merarbeidet ved å formidle planen også til Arbeids- og velferdsetaten vil være svært begrenset. Departementet legger videre til grunn at den foreslåtte presiseringen om

arbeidsgivers plikt til varig tilrettelegging ikke vil innebære vesentlige merkostnader for arbeidsgiverne.

8. Departementets forslag til lovendringer

I

I lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 8-8 skal lyde:

§ 8-8 Medlemmets medvirkningsplikt

Medlemmet skal så tidlig som mulig og under hele sykefraværet gi opplysninger til arbeidsgiveren og Arbeids- og velferdsetaten om forhold som har betydning for å komme tilbake i arbeid, se også § 21-3. Det gjelder blant annet opplysninger om:

a. forventet varighet på fraværet,
b. hva medlemmet kan utføre av arbeidsoppgaver selv om vedkommende er syk eller skadet (funksjonsevne),
c. hvilken bistand og hvilke tilpasninger eller tiltak medlemmet har behov for, for å kunne arbeide helt eller delvis.

Medlemmet har også plikt til å medvirke med sikte på å komme tilbake i arbeid. Det gjelder blant annet å medvirke ved:

a. utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og å delta i dialogmøter som nevnt i arbeidsmiljøloven § 4-6 og folketrygdloven § 8-7 a,
b. utprøving av funksjonsevnen, og ved utredning og gjennomføring av tilretteleggingstiltak, herunder en plikt til midlertidig å utføre annet arbeid enn det som følger av arbeidsavtalen,
c. utredning og gjennomføring av arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten,
d. å ta imot tilbud om behandling og rehabilitering.

Pliktene i første og andre ledd gjelder ikke dersom medlemmet har rimelig grunn til å unnlate å medvirke. Utbetaling av sykepenger stanses dersom medlemmet ikke oppfyller medvirkningsplikten, se også § 21-8. Dersom medlemmet igjen oppfyller medvirkningsplikten, skal sykepengene utbetales fra dette tidspunktet.

§ 8-8 a skal lyde:

§ 8-8 a Medlemmets plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet

Medlemmet har plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet, se arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd og folketrygdloven § 8-7 a, i så stor grad som mulig, så tidlig som mulig, og senest innen åtte uker.

Plikten gjelder ikke når medisinske grunner klart er til hinder for slik aktivitet, eller arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen. Utbetaling av sykepenger stanses dersom medlemmet ikke oppfyller aktivitetsplikten. Dersom medlemmet igjen oppfyller aktivitetsplikten, skal sykepengene utbetales fra dette tidspunktet.

§ 25-2 tredje ledd skal lyde:

Arbeidsgiver skal formidle oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker.

II

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer

Ny § 2-4 skal lyde:

§ 2-4 Arbeidstakers medvirkningsplikt ved sykefravær

Arbeidstaker som er helt eller delvis borte fra arbeidet på grunn av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, skal medvirke ved gjennomføring av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter § 4-6. Arbeidstaker skal:

- *a. gi arbeidsgiver opplysninger om blant annet forventet lengde på fraværet, sin funksjonsevne og behov for tiltak for å kunne arbeide helt eller delvis, jf. også folketrygdloven § 8-8*
- *b. medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og delta i dialogmøte etter innkalling fra arbeidsgiver*
- *c. bidra til gjennomføring av nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid.*

§ 4-6 første ledd, andre punktum skal lyde:

Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt *midlertidig eller varig* tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.

§ 4-6 tredje ledd, femte punktum skal lyde:

Arbeidsgiver skal sørge for at planen formidles til sykmelder *og Arbeids- og velferdsetaten* så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker.

Forslag til høringsuttalelse – forslag til endringer i reglene for sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter folketrygdloven §§ 8-8 og 25-2 og arbeidsmiljøloven §§ 2-3 og 4-6

Det vises til høringsnotat fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 16.12.2025 med mulighet til å gi uttalelser innen 15.3.2026. Fredrikstad kommune har bedt om utvidet frist for høringen, noe som ble avslått i brev fra departementet av 4.3.2026. Departementet skriver imidlertid at de vil forsøke å hensyn ta høringsuttalelser som kommer etter fristen. I en så viktig sak håper Fredrikstad kommune at departementet kan se hen til vår høringsuttalelse selv om den kommer noe etter frist.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet høringsnotat er en oppfølging av enighet i «Avtale om redusert sykefravær og frafall fra arbeidslivet (IA-avtalen) 2025–2028».

Fredrikstad kommune har gjennom lengre tid hatt en bred og målrettet satsning på å redusere sykefraværet. Arbeidet har omfattet både utvikling av oppfølgingsrutiner, styrking av lederopplæring og innsats for å øke samhandlingen med kommunens fastleger. Denne langsiktige innsatsen har gitt resultater, og kommunen har erfart at tydelige roller, forutsigbar oppfølging og tidlig involvering er avgjørende faktorer for å lykkes. Med bakgrunn i dette har vi identifisert styrker og utfordringer i dagens regelverk som vi ønsker å belyse i vår høringsuttalelse.

1. Tydeliggjøring av medvirkningsplikten

Fredrikstad kommune støtter den foreslåtte presiseringen av sykmeldtes medvirkningsplikt, og med det en forsterkning av rammene om oppfølgingen. Etter vår erfaring er plikten til å medvirke lite kjent blant både sykmeldte og leger. En tydeliggjøring vil derfor kunne styrke samarbeidet, bidra til mer effektiv tilrettelegging og raskere retur til arbeid. For å sikre ønsket effekt er det nødvendig at informasjon og opplæring om medvirkningsplikten rettes mot både sykmeldte og leger dersom den vedtas slik departementet foreslår i sitt høringsnotat. Det vil være svært uheldig dersom arbeidsgiver blir den primære formidleren av plikten, da dette kan skape unødvendig konfliktnivå mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

2. Tilretteleggingsplikt – presisering om varige tiltak § 4-6

Fredrikstad kommune tilrettelegger allerede i betydelig grad, også med varige lettelser dersom det er mulig. En presisering av at tilretteleggingsplikten skal omfatte «varige» tiltak vurderes derfor å ha begrenset praktisk effekt. Samtidig kan en slik presisering skape urealistiske forventninger hos arbeidstakere om mulighetsrommet for varig tilrettelegging. Dette kan føre til økt frustrasjon og et større behov for ytterligere avklaringer om rammene for arbeidsgivers plikt. Tilretteleggingsplikten er allerede i dag et område som kan skape konflikt, og har vært gjenstand for en rekke rettslige tvister mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Fredrikstad kommune mener derfor at en innføring av «varige tiltak» i lovteksten kan skape mer uklarhet enn nytte.

3. Opplysninger etter § 8-8 – varighet og funksjonsevne

Fredrikstad kommune støtter behovet for bedre informasjon om forventet fraværsvarighet, da dette gir grunnlag for mer treffsikker prioritering både for arbeidsgiver og NAV. Kommunens erfaring fra et stort antall oppfølgingssamtaler er at sykmeldte i liten grad opplever at de kan gi realistiske vurderinger av fraværets varighet.

I dagens situasjon mangler sykmeldingsblanketten ofte sentral informasjon om:

- forventet varighet på fraværet
- aktuelle funksjonsbegrensninger
- relevant tilrettelegging

Fravær av slik informasjon svekker arbeidsgivers mulighet til å oppfylle sine tilretteleggings- og oppfølgingsplikter. Fredrikstad kommune mener derfor at legens opplysningsplikt må tydeliggjøres, innenfor rammen av nødvendige og arbeidsrettede opplysninger.

4. **Oppfølgingsplanen – nytt punkt med sykmeldtes forslag**
Fredrikstad kommune har ingen motforestillinger mot at oppfølgingsplanen fremover også sendes NAV innen fire uker, og ser ingen praktiske utfordringer ved forslaget. Vi har i våre retningslinjer for sykefraværsoppfølging allerede i dag at vi skal oversende planen til sykmelder og NAV på dette tidspunktet.

5. NAVs involvering – vurdering av tidligere kontaktpunkt

NAV's første tydelige involvering overfor arbeidsgiver kommer ofte ved dialogmøte 2 i uke 26. Etter Fredrikstad kommunes erfaring er dette *alt for sent* i mange saker. Kommunen anbefaler derfor at departementet vurderer et obligatorisk kontaktpunkt tidligere i sykefraværsforløpet, unntatt ved helt kortvarige fravær.

Tidlig involvering kan redusere misforståelser og sikre at arbeidsgiver ikke alene får ansvar for å informere om medvirkningsplikten. Det er slik i dag at arbeidsgivere ofte er usikre på hvilke krav de faktisk kan stille, samtidig som mange arbeidstakere ikke kjenner sin egen medvirkningsplikt. En tidligere og mer aktiv rolle fra NAV vil kunne gi begge parter bedre forutsetninger for å etablere en felles forståelse tidlig i forløpet, og dermed forebygge unødvendig langvarige sykefravær ved at arbeidsgiver får et bedre grunnlag for å igangsette riktige tiltak.

Det foreligger forskning som viser at den første tiden i en sykemeldingsperiode er kritisk for om den ansatte kommer tilbake til jobb. Det anbefales derfor at det også fra NAV side brukes mer ressurser i tidlig fase.

6. Plikt til å utføre midlertidig annet arbeid etter folketrygdloven

Kommunen vurderer at en lovfestet plikt til å ta midlertidig annet arbeid vil være vanskelig å praktisere, blant annet på grunn av:

- at det ofte er uklart hva den sykmeldte faktisk kan utføre
- det er begrenset tilgang på alternative arbeidsoppgaver
- at plikten kan gi risiko for økt friksjon mellom partene

Fredrikstad kommune anbefaler derfor at plikten *ikke* lovfestes, og at innsatsen i stedet rettes mot:

- En tydeliggjøring av medvirkningsplikten.
- Forbedret oppfølging av kravene om generell arbeidsuførhet som allerede ligger i folketrygdloven.

Oppsummering

Fredrikstad kommune støtter intensjonen om å tydeliggjøre medvirkningsplikten og styrke samarbeidet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Med bakgrunn i kommunens omfattende arbeid med å redusere sykefravær, vil vi særlig fremheve følgende behov:

1. NAV og sykmelder bør få et større informasjonsansvar, herunder tydelig formidling av sykmeldtes *plikter* og praktisk veiledning om tiltak som kan bidra til raskere tilbakeføring.
2. Legens opplysningsplikt må følges opp og tydeliggjøres, slik at sykmelder faktisk bidrar til oppfølgingen med nødvendige arbeidsrettede opplysninger, og ikke kun bekrefter fravær.
3. Begrepet «varig» bør ikke innføres i § 4-6, da dette kan skape urealistiske forventninger og økt konfliktnivå.
4. NAV bør involveres tidligere i sykefraværsforløpet for å sikre felles forståelse og bedre grunnlag for treffsikre tiltak.
5. Plikt til å ta midlertidig annet arbeid bør ikke lovfestes. Dette vurderes som vanskelig å gjennomføre i praksis, samtidig som det potensielt kan være konfliktskapende.

Formannskapets vedtak 12.03.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet.

Formannskapets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble vedtatt med 12 stemmer (4 H, 4 Ap, 3 FrP, 1MDG), mot 3 stemmer (1 Sv, 1 Pp, 1 V),

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/1915
Dokumentnr.: 2
Løpenr.: 60402/2026
Klassering: 029

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	25/26
Bystyret	19.03.2026	32/26

Svar på høring av NOU 2026: 1 - En bærekraftig kommunesektor

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å innstille til bystyret på følgende vedtak:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet.

Sammendrag

Regjeringen har oppnevnt en kommisjon som skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen leverte første delutredning til Kommunal- og distriktsdepartementet 9. januar 2026.

I NOU 2026:1 beskriver kommisjonen det norske kommunesystemet, statens styring og utfordringer kommunesektoren står overfor. Kommisjonen foreslår konkrete endringer i den statlige styringen, knyttet til både juridiske og økonomiske virkemidler.

Regjeringen har sendt utredningen på høring og ønsker høringsinstansenes vurdering av kommisjonens anbefalinger.

Vedlegg

Vedlegg:
1 NOU 2026:1. Kap 1. Sammendrag.
2 Forslag til svar på høring av NOU 2026: 1 - En bærekraftig kommunesektor

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

NOU 2026: 1 – En bærekraftig kommunesektor - Kommunekommisjonens første delutredning (lenke)

Saksopplysninger

Kommunekommisjonen ble satt ned av regjeringen Støre med mandat om å gjennomgå kommunesektorens oppgaver, med sikte på at kommunene kan løse sine oppgaver mer effektivt, tiltrekke seg nødvendig kompetanse og øke det lokale handlingsrommet, slik at kommuner og fylkeskommuner får økt frihet til å prioritere og sikre innbyggernes rettigheter og tjenester av høy kvalitet.

Kommisjonen leverte sin første utredning 9. januar 2026 og vil levere en ny rapport i løpet av 2026. I sin første delutredning beskriver kommisjonen det norske kommunesystemet, statens styring og utfordringer kommunesektoren står overfor. Endringer i befolknings-sammensetningen og konsekvenser for behov for og tilgang til arbeidskraft trekkes særlig fram. Videre kom kommunekommisjonen med følgende anbefalinger til tiltak i sin første

delutredning:

- Innlemme, slå sammen og forenkle øremerkede tilskudd
- Avvikle lærernormen
- Fjerne kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten
- Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet
- Forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem

Se sammendraget (vedlagt) eller selve utredningen for nærmere omtale av tiltakene. Det er disse tiltakene regjeringen har bedt høringsinstansene om å vurdere.

Relevante bestemmelser
Kommuneloven

Konsekvenser for sosial bærekraft
Kommunesektorens rammebetingelser, gjennom den statlige styringen har stor betydning for den sosiale bærekraften i samfunnet.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Kommisjonen tar for seg flere sider av kommunens økonomiske rammebetingelser og kommer med flere anbefalinger som vil ha mye å si for kommunenes økonomiske handlingsrom.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Kommisjonens forslag vil kunne gi økt økonomisk handlingsrom for kommunen.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant.

Ansattes medbestemmelse
Utredningen er sendt på en åpen høring, og fagforeningene er høringsinstanser på lik linje med kommunen.

Vurdert for uttalelser i rådene
Det har ikke vært mulig å legge opp til politisk behandling av saken i rådene som følge av høringsfristen og kommunens politiske møtekalender.

Vurdering
Kommunedirektørens vurderinger fremkommer av forslaget til høringsuttalelse.

Alternative løsninger
Kommunen sender ikke ett eget høringssvar.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at Fredrikstad kommune avgir vedlagte høringsuttalelse til Kommunal- og distriktsdepartementet.

Kapittel 1
Sammendrag

Denne delutredningen er den første av to delutredninger som Kommunekommisjonen skal levere. Den andre delutredningen vil leveres i løpet 2026.

I de første kapitlene av denne første delutredningen beskrives det norske kommunesystemet, kommunenes oppgaveløsning og statens styring av kommunesektoren. Det redegjøres for rammer for den statlige styringen, ulike styringsvirkemidler og utviklingstrekk i den statlige styringen.

Videre beskrives utviklingstrekk som påvirker kommunesektorens rammebetingelser, både i dag og i årene framover. Demografiske endringer i befolkningen, og det påfølgende økte behovet for arbeidskraft, trekkes fram som en særlig sentral del av utfordringsbildet. Kommisjonen presenterer også sin samlede forståelse av sentrale problemer kommunesektoren står overfor.

Med dette som bakteppe foreslår kommisjonen konkrete tiltak i kapittel 7. Avslutningsvis skisserer kommisjonen veien videre og gir noen foreløpige vurderinger av temaer som vil bli nærmere belyst i andre delutredning.

1.1 Kommunekommisjonen

Kommuner og fylkeskommuner er ansvarlige for viktige samfunnsområder og tjenester som er en sentral del av velferdsstaten. For at kommunesektoren skal kunne fortsette å levere gode tjenester i en situasjon med økende knapphet på arbeidskraft og redusert økonomisk handlingsrom, må det vurderes hvordan både staten og kommunene selv kan legge til rette for at arbeidskraft og øvrige ressurser kan brukes best mulig.

Kommisjonen skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen skal også vurdere og foreslå tiltak om andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner. Kommisjonen skal redegjøre for konsekvensene av de tiltakene som foreslås, herunder for kvalitet og likeverd i tjenestene.

Kommunekommisjonen ble satt ned av regjeringen Støre gjennom oppnevnelse av Kongen i statsråd den 9. mai 2025. Kommisjonen opplever at det er stor grad av tverrpolitisk enighet om behovet for omstilling i kommunesektoren og viktigheten av kommisjonens arbeid. Et flertall på Stortinget bestående av Høyre, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Miljøpartiet De Grønne, Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet ba i vedtak 525, 25. mars 2025 regjeringen om å igangsette et arbeid med å gjennomgå kommunesektorens oppgaver, med sikte på at kommunene kan løse sine oppgaver mer effektivt, tiltrekke seg nødvendig kompetanse og øke det lokale handlingsrommet, slik at kommuner og fylkeskommuner får økt frihet til å prioritere og sikre innbyggernes rettigheter og tjenester av høy kvalitet.

1.2 Dagens kommunesystem

Hvorfor har vi kommuner?

Et grunnleggende prinsipp i et demokrati er at innbyggerne skal ha mulighet til å påvirke hvordan samfunnet styres og utvikles. Lokaldemokratiet er en selvsagt del av dette.

Kommunene er bærebjelken i det norske velferdssamfunnet. De leverer tjenester til innbyggerne fra vugge til grav, og gjennom lokaldemokratiet får innbyggerne mulighet til å påvirke sitt eget lokalsamfunn. Det at oppgavene løses lokalt, gir også rom for å tilpasse tjenestene til lokale behov og forhold, noe som bidrar til effektiv oppgaveløsning. Med sitt brede ansvar forvalter kommunesektoren store ressurser og står for en betydelig del av den økonomiske aktiviteten i landet. Dette, i kombinasjon med prinsippet om økonomisk rammestyring, bidrar til at sektoren også spiller en viktig rolle i nasjonaløkonomisk styring. Stortinget fastsetter en total økonomisk ramme for kommunesektoren, og innenfor denne må

kommunene drive i balanse – altså tilpasse utgiftene til inntektene. Samtidig må staten tilpasse kommunenes oppgaver til de økonomiske rammene.

For at dette systemet skal fungere etter hensikten, er det viktig at kommunene har en bred oppgaveportefølje som gjør det mulig å prioritere mellom ulike tjenester ut fra lokale behov. Videre må kommunene ha tilstrekkelig frihet til å bestemme hvordan oppgavene skal løses innenfor overordnede nasjonale rammer og mål. Blir statens styring av kommunene for detaljert, kan ikke kommunene gjøre lokale prioriteringer og finne gode løsninger for hvordan tjenestene organiseres. Sterk statlig styring kan derfor undergrave lokaldemokratiet og redusere gevinstene rammestyring gir i form av effektiv oppgaveløsning og god nasjonaløkonomisk styring.

Slik kommisjonen vurderer det er tydelige nasjonale rammer, med en tydelig begrensning av statlig detaljstyring, en forutsetning for at dagens system med lokaldemokrati og desentralisert oppgaveløsning skal fungere etter intensjonen. De begrensninger som blant annet økonomi og demografi legger på framtidig ressursbruk, understreker behovet for at kommunesektorens fortrinn – lokal kunnskap om behov, ressurstilgang og kloke løsninger – får størst mulig spillerom. Kommisjonen legger derfor til grunn at kommunal oppgaveløsning er et sentralt virkemiddel for å bevare både velferdssamfunnet og tilliten til demokratiet som beslutningssystem.

Rettslig status og forutsetninger

Kommunene leverer viktige tjenester til innbyggerne, bidrar til utvikling av lokalsamfunn og utøver myndighet overfor både enkeltpersoner og andre aktører. Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner har samme juridiske status og ansvar for de samme lovpålagte oppgavene.

Forutsetningene for å løse oppgavene varierer imidlertid betydelig på tvers av kommuner. Norge har i dag 357 kommuner, med ulik geografisk størrelse og ulikt innbyggertall. De 20 prosent største kommunene i folketall har i overkant av 70 prosent av befolkningen. Rundt halvparten av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere. Også andre faktorer, som demografi, kompetanse, topografi og bosettingsmønster, har betydning for kommunenes forutsetninger for å løse sine oppgaver.

Kommuner og fylkeskommuner er egne forvaltningsnivåer. De er offentlige organer som er selvstendige rettssubjekter og med demokratisk valgt politisk ledelse. Det kommunale selvstyret er grunnlovfestet. Samtidig har kommunene en sentral rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk, og staten har derfor et legitimt behov for å styre kommunene. Stortinget fastsetter rammer for sektoren gjennom blant annet lover og budsjetter, og selvstyret må utøves innenfor disse nasjonale rammene.

Oppgaver og roller

Kommunenes ansvar omfatter sentrale velferdstjenester som barnehager, grunnskole, sosiale tjenester, barnevern og helse- og omsorgstjenester. I tillegg har kommunene ansvar for tjenester som bibliotek, kulturtiltak, kommunale veier, brannvern, vann og avløp og renovasjon. De har også viktige oppgaver knyttet til samfunnsutvikling og arealplanlegging, herunder for å ivareta klima- og miljøhensyn. Kommunene har også oppgaver knyttet til næringsutvikling og boligbygging og forvaltningsoppgaver innenfor blant annet landbruk. Kommunene har videre en viktig rolle i landets totalberedskap og i arbeidet med samfunnssikkerhet.

Fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring, regional kompetansepolitikk, lokal kollektivtransport og fylkesveier. I tillegg har fylkeskommunene oppgaver innen tannhelse, fagskoleutdanning, folkehelse, regional planlegging, kultur og miljøvern og ulike forvaltningsoppgaver.

Kommuner og fylkeskommuner er ikke kun bosteder eller tjenestetilbydere, men også arbeidsgivere. De er også store innkjøpere av varer og tjenester, og har gjennom det påvirkningskraft på markedet og samfunnsutviklingen.

Lokalsamfunnet er et fellesskap hvor både kommunene, innbyggerne, ansatte og en rekke andre aktører spiller viktige roller. Tjenestetilbudet og lokalsamfunnet utvikles i dette fellesskapet. Blant annet har innsats fra frivillige og pårørende stor betydning både for enkeltpersoner og for lokalsamfunnet som helhet. Et godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet er også sentralt, blant annet for å lykkes i arbeidet med utvikling og omstilling.

Finansiering

Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Til sammen utgjør dette i overkant av 70 prosent av sektorens inntekter. Nivået på inntektsrammen følger i all hovedsak av Stortingets årlige budsjett-

vedtak, og kommunene har liten mulighet til å påvirke sine inntekter direkte.

Inntektsrammen fordeles gjennom inntektssystemet. Dette gjøres på en måte som tar hensyn til at skatteinntekter er ulikt fordelt mellom kommunene, og at både behovet for tjenester og kostnadene ved å levere dem varierer. Slik skal kommunene settes i stand til å tilby likeverdige tjenester, uavhengig av kjennetegn som størrelse, bosettingsmønster eller levekår.

De fleste kommuner har også inntekter som ikke omfattes av inntektssystemet, blant annet eiendomsskatt, inntekter fra vann- og vindkraft og havbruksinntekter. I tillegg mottar sektoren øremerkede midler som må brukes til bestemte formål, samt inntekter fra brukerbetalinger og gebyrer.

Kommunenes oppgaveløsning

Kommunene løser de fleste av oppgavene i egen regi. På flere områder løses imidlertid oppgavene i et samspill med andre, enten i samarbeid med andre kommuner eller med private aktører. Innsats fra blant annet frivillige og pårørende utgjør også viktige bidrag.

På oppdrag fra Generalistkommuneutvalget utarbeidet Menon Economics i 2022 en rapport om lovoppfyllelsen i norske kommuner. Graden av lovoppfyllelse varierer mellom 50 og 99 prosent, med en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på i overkant av 80 prosent. Lavest gjennomsnittlig lovoppfyllelse er det innen rollen som *samfunnsutvikler*, med 64 prosent. Undersøkelsen viste klart at jo færre innbyggere en kommune har, og jo mindre sentral den er, desto lavere grad av lovoppfyllelse.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) presenterer hvert år beregninger for effektivitet i kommunale tjenester (barnehage, grunnskole og pleie og omsorg). Resultatene indikerer at dersom alle kommuner var like effektive som de mest effektive kommunene i 2024, kunne ressursbruken vært redusert med om lag 19 prosent uten at målt produksjon reduseres. Kommuner med lavt inntektsnivå er gjennomgående mer effektive enn kommuner med høyt inntektsnivå, og det er mindre variasjon blant kommunene med lavest inntekter. Selv om slike analyser har sine svakheter, blant annet fordi det kan være krevende å finne gode kvalitetsindikatorer, gir de indikasjoner på at det i mange kommuner er et potensial for bedre og mer effektiv drift og tjenesteproduksjon uavhengig av den statlige styringen.

1.3 Statlig styring av kommunene

Begrunnelser for statlig styring

Norge er en enhetsstat med en nasjonal politikk. Det lokale selvstyret må derfor operere innenfor rammene av nasjonale mål. Spørsmålet er altså ikke *om* staten skal styre, men *hvordan*. Om styringen er forholdsmessig, det vil si egnet og nødvendig, og balanserer godt mellom hensynet til lokalt handlingsrom og nasjonale mål, vil være det sentrale i denne vurderingen.

Gjennom oppbyggingen av velferdsstaten har *likeverdige tjenester* mellom innbyggere og geografiske områder vært et sentralt nasjonalt mål. Et annet nasjonalt mål som kan begrunne statlig styring, er *rettssikkerhet*. Det samme gjelder *liv og helse*. *Nasjonaløkonomiske mål* knyttet til blant annet stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger vil også kunne begrunne statlig styring av kommunene. Både for *samfunnssikkerhet og beredskap* og for *miljø og bærekraftig utvikling* spiller kommunesektoren en sentral rolle for å nå nasjonale mål. Siden dette er områder der konsekvensene av kommunale beslutninger strekker seg ut over den enkelte kommune og også påvirker kommende generasjoner, kan det argumenteres for at hensynet til det lokale selvstyret her bør tillegges mindre vekt enn på velferdsområdene.

Statlige styringsvirkemidler

Rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring, både juridisk og økonomisk. Stor grad av rammestyring er en forutsetning for at det lokale selvstyret og lokaldemokratiet skal være reelt. Det kan også være effektivt å bruke kommunene som velferdsprodusenter. Dette forutsetter at kommunene kan innrette virksomheten ut fra lokale forhold og gjøre prioriteringer tilpasset lokale behov. Det ligger også i rammestyring at kommunene beholder gevinsten ved effektivisering. Dette gir lokale folkevalgte klare insentiver til effektiv ressursbruk.

Staten benytter tre hovedtyper virkemidler for styring: økonomiske, juridiske og pedagogiske. I tillegg utøver staten kontroll med kommunene gjennom flere ulike ordninger.

Økonomisk rammestyring innebærer at kommunesektoren i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter. Detaljert økonomisk styring vil vanligvis være i form av øremerkede tilskudd som kommuner skal bruke til et bestemt formål. Øremerking kan være hensiktsmessig for å

bygge opp en tjeneste som står svakt nasjonalt, eller for å finansiere tjenester eller tiltak som ikke er aktuelle i alle kommuner. Øremerking tar imidlertid i liten grad høyde for at det er ulike behov i ulike kommuner. Man risikerer også at ulike ordninger kan motvirke eller nøytralisere hverandre. Krav til egenandeler for mange tilskudd gjør at det kan være vanskelig å benytte seg av et tilskudd i kommuner med lave inntekter, der behovet kanskje er størst. Et system med mange tilskuddsordninger, særlig søknadsbaserte, er også administrativt krevende for både staten og kommunene.

Juridisk rammestyring innebærer å gi kommunene en oppgave uten å gi for mange detaljerte regler knyttet til gjennomføring, slik at kommunen fortsatt har handlingsrom når det gjelder hvordan oppgaven skal utføres. Dersom staten ønsker å pålegge kommuner og fylkeskommuner en oppgave, eller bestemte måter å utføre oppgaven på, må dette gjøres gjennom lov og/eller forskrift. Reguleringsformen kan enten være å bare pålegge kommunene en plikt, eller i tillegg gi enkeltpersoner individuelle rettigheter. Begrunnelsen for detaljert juridisk styring er gjerne å sikre at plikter og rettigheter blir mest mulig likt ivaretatt uavhengig av hvilken kommune man bor i. For sterk regulering, særlig av hvordan en oppgave skal løses, gir imidlertid mindre fleksibilitet til å gjøre lokale prioriteringer og tilpasninger til lokale forhold, og kan dermed gi mindre effektivitet i oppgaveløsningen.

Pedagogiske virkemidler har som mål å øke kompetansen i kommunene, bidra til innovasjon eller gi utfyllende informasjon om regelverk. Slike virkemidler er ikke rettslig bindende. Skriftlige veiledere er det mest brukte av de pedagogiske virkemidlene. Veiledere brukt som informasjon og råd, vil normalt være til god hjelp for kommunene. I tillegg til skriftlig veiledning gir også ulike statlige instanser, som for eksempel statsforvalteren, muntlig veiledning og oppfølging til kommuner og fylkeskommuner.

Skillet mellom juridiske og pedagogiske virkemidler er ikke alltid like klart i praksis. Enkelte dokumenter er omtalt i lov som veiledere, retningslinjer, planer og lignende, uten at det alltid er helt klart om disse dokumentene skal vedtas som forskrifter og dermed være juridisk bindende, eller om de fortsatt er pedagogiske virkemidler. I tillegg kan innholdet i enkelte tilfeller legge føringer, eller oppfattes å legge føringer, som går lenger enn det som følger av lov og forskrift.

Staten har et legitimt behov for å *kontrollere* at kommunene utfører de lovpålagte oppgavene, og at innbyggerne får oppfylt sine rettigheter. Tilsyn, lovlighetskontroll, innsigelser (plan- og bygningsloven) og klageordninger er noen eksempler på ordninger som i praksis innebærer en statlig kontroll med kommunene. Staten kan gjennom behandling av klager på kommunale vedtak der rettighetslovgivningen bruker skjønnsmessige begreper og rettslige standarder, gi bruker av en tjeneste medhold i at den kommunale innsatsen må økes. Dette vil i praksis og i enkelte tilfeller kunne påføre kommuner store kostnader som det ikke er tatt høyde for i kommunebudsjettet. Samtidig er det viktig å understreke at kommunene har et krav til egenkontroll gjennom internkontroll, kontrollutvalg og revisjon.

Utviklingstrekk i den statlige styringen

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har i ulike rapporter kartlagt og vurdert utviklingen i statlige styringsvirkemidler fra årtusenskiftet til i dag. Fram mot år 2000 fikk vi en stor økning i bruken av rettighetslovgivning innenfor særlig helse og omsorg. Veksten i nye rettigheter avtok fram mot 2015. I samme periode økte kravene til prosedyrer og kompetanse på flere områder. Nye virkemidler de senere årene er bruken av bemanningsnormer i både barnehagen og skolen. DFØ mener samlet at den juridiske styringen i for liten grad tar hensyn til at kommunene er forskjellige. Når det gjelder økonomisk styring, er detaljstyringen redusert de siste tiårene. Dette skyldes særlig at barnehagesektoren gikk fra å ha vært finansiert gjennom øremerkede tilskudd til å bli rammefinansiert i 2011. DFØs vurdering er at det samlede statlige styringstrykket er stort og økende.

Hvert enkelt inngrep i det lokale selvstyret er trolig godt begrunnet og skal ivareta helt legitime hensyn. Utvikling av reguleringer på ett område blir da av andre aktører brukt som argument for reguleringer på «sine» områder. Det argumenteres blant annet med at de andre samfunnsområdene blir lidende fordi reguleringer på det første området binder opp ressurser. Denne dynamikken har ført til at summen av begrensningene i det lokale selvstyret er stor, og utfordringene med dette vil trolig bli større i årene framover, særlig gitt den økende mangelen på arbeidskraft.

Et hovedprinsipp i den norske staten er ministerstyret, der hver statsråd er ansvarlig for sin egen sektor. Denne sektordelingen finner vi også igjen i Stortingets fagkomiteer. Dette sektoransvarsprinsippet innebærer klare ansvarslinjer og legger til rette for effektiv ressursbruk og måloppn-

nåelse innenfor en sektor, men vil kunne vanskeliggjøre god samordning på tvers av sektorer. Også interessefellesskap mellom organisasjoner, profesjoner og politikere både på lokalt og nasjonalt nivå vil kunne bidra til at sektortenkningen dominerer.

1.4 Perspektiver på økonomi og demografi

Økonomi

I årene 2015–2022 var økonomien i kommunene god, noe som blant annet hadde sammenheng med betydelig merskattevekst. Driftsresultatene lå over TBUs anbefalte nivå og bidro til oppbygging av store disposisjonsfond. Etter 2022 har mange kommuner opplevd en mer krevende situasjon. Netto driftsresultat for sektoren endte under det anbefalte nivået fra TBU både i 2023 og 2024. På bakgrunn av den økonomiske situasjonen vedtok Stortinget betydelig økte bevilgninger til kommunesektoren i 2024 og 2025. Dette har isolert sett bidratt til å styrke resultatene og til å bedre situasjonen i sektoren, men for mange kommuner er økonomien fortsatt krevende. Svake driftsresultater de siste par årene har bidratt til reduserte disposisjonsfond, men disposisjonsfondene (målt som andel av inntektene) er fortsatt høyere enn i 2015.

Beregninger i nasjonalbudsjettet for 2026 viser at statens inntekter, som andel av BNP for fastlands-Norge, om få år ventes å avta. Samtidig ventes statens utgifter å tilta i årene framover, særlig som følge av en eldre befolkning. I løpet av neste stortingsperiode ventes veksten i offentlige utgifter å bli høyere enn inntektsveksten. Handlingsrommet i budsjettene vil derfor avta. Dette vil påvirke kommuneøkonomien, også fordi kommunene må konkurrere med blant annet forsvar og sykehus om knappe rammer. Utsiktene til en strammere kommuneøkonomi, sammen med den demografiske utviklingen, vil dermed kunne forsterke behovet for omstillinger i de kommunale tjenestene.

Demografi

Ifølge befolkningsframskrivinger fra SSB ventes det å være 340 000 flere personer i aldersgruppene over 66 år om 15 år. Over halvparten av denne oppgangen vil komme blant personer eldre enn 80 år. I 2040 ventes det å være om lag 40 000 færre personer i aldersgruppen 6–15 år enn i 2025, mens det vil være om lag tilsvarende flere barn under seks år. Disse utviklingstrekkene vil isolert sett øke behovet for arbeidskraft i barnehagesektoren, mens lavere folketall i skolealder vil trekke arbeidskraftbehovet ned i barne- og ungdomsskolesektoren.

Ifølge befolkningsframskrivingene vil befolkningen i aldersgruppen 20–66 år i gjennomsnitt øke med om lag 10 000 personer årlig de neste ti årene. Det er en halvering i forhold til den foregående tiårsperioden. Fra midten av det neste tiåret tilsier befolkningsframskrivingene at befolkningen i denne aldersgruppen etter hvert avtar. De demografiske utviklingstrekkene kan tilsi at det er de mest sentrale kommunene som vil oppleve vekst i arbeidsstyrken de nærmeste ti årene, men også i disse kommunene vil veksten i arbeidsstyrken bli klart lavere etter hvert. I de mindre sentrale kommunene ventes derimot arbeidsstyrken å bli redusert i hele perioden fram til 2040. Samtidig ventes behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren å øke betydelig framover som følge av sterk vekst blant eldre.

Det er allerede i dag knapphet på flere typer arbeidskraft. Navs bedriftsundersøkelse for 2025 viser at virksomhetene har særlige utfordringer med å rekruttere arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren. I fylkene i Nord-Norge var andelen virksomheter som rapporterte om mangel på arbeidskraft, langt høyere enn landsgjennomsnittet. Med utsikter til lavere tilgang på arbeidskraft og økende behov for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren, vil knappheten på arbeidskraft kunne øke betydelig i flere distriktskommuner. I lys av disse utfordringene vil det være behov for betydelige omstillinger, og arbeidskraft må også mobiliseres slik at flere kan delta i arbeidsmarkedet.

1.5 Kommisjonens problemforståelse

I dag er det om lag 3,7 personer i aldersgruppen 20–66 år per person i aldersgruppen over 66 år. I 2040 vil dette forholdstallet være 2,8. I de minst sentrale kommunene vil det være 1,9. Samtidig vil aldringen av befolkningen øke behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren. Det er derfor behov for tiltak som kan øke effektiviteten i kommunenes bruk av arbeidskraft.

Det er godt dokumentert at summen av den statlige styringen av kommunene er stor og økende. Detaljerte bestemmelser knyttet til for eksempel bemanning legger gjennomgående stramme føringer for ressursbruk. Isolert sett kan hver enkelt innskrenkning i den kommunale handlefriheten ha en god begrunnelse. Effekten har også vært håndterbar for kommunesektoren i

perioden vi har bak oss med god tilgang på arbeidskraft og vekst i kommunesektorens inntekter. Nå er situasjonen en annen, og summen av den statlige styringen er blitt for krevende for kommunesektoren. Dette vil forsterkes over tid. Det er derfor nødvendig med en betydelig reduksjon i den statlige styringen, slik at kommunesektoren får større handlingsrom til å gjennomføre nødvendige omstillinger.

Det vil alltid være spenninger knyttet til å ha lokalt selvstyre innenfor rammene av en nasjonal enhetsstat. Staten har et legitimt behov for – og når det dreier seg om menneskerettigheter også en plikt til – å styre kommunene slik at grunnleggende rettigheter ivaretas. Dette må imidlertid gjøres på en måte som gjør det mulig for kommunene å gi et likeverdig tilbud til alle grupper.

En utfordring er at staten er sektorisert, der hver statsråd primært er ansvarlig for sitt eget lovverk. Tilsvarende sektorisering finner vi på Stortinget gjennom fagkomiteene. Kommunestyret har på den andre siden ansvar for helheten i tjenestetilbudet, og må gjøre prioriteringer på tvers av sektorer. Det må det statlige styringssystemet legge til rette for. Den sektoriserte staten har i dag svake samordningsfunksjoner, og det er langt på vei kommunene som må samordne den statlige politikken og håndtere målkonflikter i den statlige styringen.

Når det gjelder økonomisk styring er det lagt til rette for en mer helhetlig tilnærming til finansieringen av kommunesektoren, der frie inntekter og øremerkede tilskudd på ulike områder kan ses i sammenheng gjennom budsjettbehandlingen. Dette gjelder både i regjeringens budsjettbehandling og i Stortingets finanskomite. Likevel kan det stilles spørsmål ved om budsjettbehandlingen i praksis fungerer som en arena for samordning.

Når det gjelder den juridiske styringen finnes ingen tilsvarende koordinerende mekanisme. Den enkelte regel fastsettes løpende og enkeltvis innenfor hver sektor, uten en samlet vurdering av om summen kan dekkes innenfor en helhetlig og ansvarlig økonomisk ramme. I årene framover, med økende knapphet på arbeidskraft, vil en slik fragmentert rettsliggjøring kunne gi økte kostnader fordi den samlede etterspørselen etter arbeidskraft blir for høy. Stram styring av den samlede økonomiske rammen for kommunesektoren vil kunne dempe etterspørselen og dermed begrense kostnadspresset. Dersom ett tjenesteområde innenfor en slik strammere ramme likevel er underlagt omfattende rettsliggjøring, vil dette kunne svekke lovoppfyllelsen på andre områder.

Kommisjonen mener at utredninger av tiltak som treffer kommunene, i mange tilfeller er for lite opptatt av hvordan tiltakene skal gjennomføres i kommuner med svært ulike forutsetninger. Dette gjelder ikke minst med tanke på tilgangen på arbeidskraft. Det er også for lite oppmerksomhet om konsekvenser på tvers av tjenesteområder. Drøftingen av hvorvidt en regulering er et forholdsmessig inngrep i den lokale handlefriheten, er i en del tilfeller mangelfull. At det politiske systemet ofte har løsningen klar på forhånd, slik at hensikten med en utredning i praksis blir å begrunne et valg som allerede er truffet, bidrar også til disse problemene. Effekten av tiltak evalueres også i for liten grad. Når det skjer, gjøres det ofte ut fra en snever målforståelse innenfor det enkelte tjenesteområdet, og uten å se på hva et tiltak fortrenger av annen aktivitet.

Det er i all hovedsak staten gjennom rammer fastsatt av Stortinget som bestemmer hvor mye penger den enkelte kommune kan bruke. Gjennom relativt stram styring av kommuneøkonomien, kan utgiftsveksten i offentlig sektor holdes nede. For at dette systemet skal fungere etter hensikten, med kommunesektoren som et viktig element i den makroøkonomiske styringen, er det nødvendig at kommunene har en bred oppgaveportefølje, og at summen av krav og oppgaver lar seg løse innenfor den fastsatte økonomiske rammen.

Kommisjonen viser til at mange kommuner nå står i en utfordrende økonomisk situasjon. Kommisjonen mener det må tas høyde for at det økonomiske handlingsrommet vil bli ytterligere redusert i årene som kommer. Flere eldre i forhold til sysselsatte og avtakende inntekter fra petroleumsvirksomheten utfordrer bærekraften i offentlige finanser framover. Om få år ventes veksten i offentlige utgifter å bli høyere enn inntektsveksten.

Om kommunesektoren vil lykkes med de store omstillingene den står overfor, vil i tillegg til redusert statlig styring avhenge av hva kommunene selv gjør. For kommunene handler dette dels om å omprioritere ressurser mellom sektorer – først og fremst for å tilpasse tjenestetilbudet til endringer i demografien – og dels om å utnytte ressursene innenfor hver sektor mest mulig kostnadseffektivt.

Analysene av forskjeller i effektivitet mellom kommuner viser at det er et relativt stort potensial for effektivisering også innenfor dagens statlige styringsregime. Dette handler blant annet om kommunestruktur, særlig fordi det er de små og mindre sentrale kommunene som jevnt over står

foran de største utfordringene. Mens geografien ligger fast, kan størrelse påvirkes både gjennom ulike typer samarbeid og kommunesammenslåing. Større organisasjoner vil jevnt over ha bedre forutsetninger for å drive både godt omstillingsarbeid og ivareta en effektiv drift. Digitalisering vil også kunne bidra til mer effektiv ressursbruk. God utnyttelse av den tilgjengelige arbeidskraften vil være helt sentralt, særlig innenfor helse- og omsorgstjenestene.

Dersom staten ikke tar grep som gir kommunene større frihet til å drive effektivt innenfor stadig strammere økonomiske rammer og benytte knappe personellressurser på en måte som gir mer velferd per krone og per ansatt, og kommunene ikke selv driver et godt omstillingsarbeid, vil tjenestetilbudet gradvis bli svekket. Vi vil da ikke kunne forvente det samme gode barnehagetilbudet og den samme gode skolen som vi kjenner i dag. Konsekvensene av å ikke gjøre noe vil antagelig bli aller størst innenfor helse og omsorg, der behovet vil øke mest. Det vil alle tape på, ikke minst sårbare grupper med stort behov for tjenester. Det hjelper lite å ha en rettighet om det ikke er folk til å oppfylle den.

1.6 Kommisjonens forslag

Den enkelte regulering av kommunesektoren vil i de fleste tilfeller være godt begrunnet, isolert sett. Men summen er allerede i dag problematisk, og vil bli enda mer krevende framover. Innenfor tidsrammene for levering av NOU 2026: 1 legger kommisjonen fram enkeltstående forslag til endringer i statens styring som flertallet mener ikke krever større nye utredninger.

Forslagene dreier seg i hovedsak om norm for lærertetthet, kompetansekrav og ulike øremerkede tilskuddsordninger.

Avvikle lærernormen

Kommisjonens flertall (Borge, Dale, Dunsæd, Eide, Jørgensen, Mæland og Vabo) foreslår at lærernormen i grunnskolen avvikles. Subsidiært mener det samme flertallet at lærernormen bør endres til å gjelde på kommunenivå og ikke per hovedtrinn på skolenivå som i dag. Å legge normen på kommunenivå foreslås også av medlemmene Nord, Ottervik, Prestbakmo og Rudi. Medlemmet Røsvoll deler ikke flertallets forslag om å fjerne minstenorm for lærertetthet helt. Røsvoll deler heller ikke forslaget til mindretallet om å flytte normen opp på kommunenivå.

Da normen ble innført på skolenivå, var det skolene som i utgangspunktet hadde størst gruppestørrelse som fikk tilført ekstra lærerressurser. Dette var imidlertid skoler med relativt gode skoleresultater, som lå i boligstrøk med lav minoritetsandel og generelt høyt utdanningsnivå. Skoler med motsatte kjennetegn, som ofte ble tildelt mest ressurser ut fra den enkelte kommunes egen modell for ressursfordeling, fikk derimot en lavere andel av midlene til lærernorm. Normen, slik den er utformet, har altså gitt en jevnere fordeling av lærerressurser mellom skoler, men den bidrar ikke nødvendigvis der behovene er størst. Ved å avvikle eller endre lærernormen, vil kommunene få større frihet til å fordele ressurser mellom ulike sektorer og fordele lærerressursene på en måte som i større grad tar høyde for ulike behov mellom skoler.

Fjerne kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten

Helse- og omsorgstjenesteloven inneholder krav om hvilke profesjoner kommunene som et minimum må ha knyttet til seg for å oppfylle det overordnede ansvaret for helse- og omsorgstjenester (jf. § 3-2 annet ledd). Loven stiller krav til at kommunene skal ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog. Kommisjonens flertall (Borge, Dale, Dunsæd, Eide, Jørgensen, Mæland, Nord, Ottervik, Prestbakmo og Vabo) foreslår at disse kravene oppheves, slik at loven i større grad blir profesjonsnøytral. Medlemmet Røsvoll støtter ikke forslaget om å fjerne de lovfestede kompetansekravene. Medlemmet Rudi mener at en eventuell fjerning av kravene må avvente en bredere drøfting av andre virkemidler i kommisjonens andre delutredning.

Kompetansekrav kan ha gode begrunnelser isolert sett, og er i mange tilfeller nødvendige for å sikre likeverdige tjenester av god kvalitet. Samtidig svekker lovfesting av kompetansekrav det lokale handlingsrommet, og gjør det vanskeligere for kommunene å utnytte den tilgjengelige kompetansen og arbeidskraften på en mest mulig effektiv måte. Det er behov for et bredt spekter av kompetanse innen helse- og omsorgssektoren, også ut over de profesjonene som det er stilt krav om i loven. Kommisjonens flertall mener at en fjerning av kompetansekravene vil gi kommunene økt fleksibilitet til å utnytte de ressursene som er tilgjengelig lokalt, til det beste for innbyggerne som er avhengige av gode helse- og omsorgstjenester.

Kommunene må uansett oppfylle kravet om forsvarlige tjenester, og vurdere hvilken kompe-

tanse de behøver ut fra lokale behov og forutsetninger. Kommisjonens flertall vil også påpeke at kompetansekrav ikke hjelper dersom problemet er en generell knapphet på den aktuelle arbeidskraften. En lovfesting av et krav som mange kommuner i praksis ikke har mulighet til å oppfylle, har liten verdi. Kompetansekrav vil på generelt grunnlag øke etterspørselen etter den aktuelle kompetansen, og kan dermed bidra til å forsterke rekrutteringsutfordringene og øke kostnadene for kommunene.

Innlemme, slå sammen og forenkle øremerkede tilskudd

Rammefinansiering er hovedregelen for finansiering av kommunesektoren. Det finnes likevel et betydelig antall øremerkede tilskudd. Øremerkede tilskudd innebærer en statlig styring av kommunal ressursbruk, som innskrenker lokalt handlingsrom, svekker lokaldemokratiet, reduserer prioriteringseffektiviteten, har uheldige fordelingsvirkninger og påfører både staten og kommunene administrative kostnader.

Samlet foreslår kommisjonens flertall (Dale, Eide, Mæland, Dunsæd, Jørgensen, Vabo og Borge) at 22 øremerkede tilskudd avvikles og at midlene legges inn i kommunesektorens rammetilskudd (innlemming). Bevilgningene til ordningene utgjorde om lag 4,3 mrd. kroner i regjeringens budsjettforslag for 2026. Tilskuddene oppfyller etter flertallets vurdering ingen av kriteriene for unntak fra rammestyring; nasjonalt ønske om å bygge opp en tjeneste med lav dekningsgrad, tjenester som kun gjelder visse kommuner, visse innbyggere eller er avgrenset i tid, eller finansiering av tidsavgrensede forsøk og prosjekter. Medlemmet Prestbakmo støtter flertallets vurdering og forslag, med unntak for tilskuddet til veterinærdekning og tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning. Medlemmene Nord og Rudi støtter flertallets vurdering og forslag, med unntak for tilskuddet til barnevernsfaglig videreutdanning. Medlemmet Ottervik støtter flertallets vurdering og forslag, med unntak for tilskuddet til veterinærdekning. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets vurdering eller omfattende innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Flertallets anbefaling er basert på regjeringens budsjettforslag for 2026. Flere av tilskuddene flertallet foreslår å innlemme, er nå innlemmet som resultat av budsjettbehandlingen på Stortinget.

Tilskuddene som foreslås innlemmet er i hovedsak landsdekkende tilskudd som finansierer ordinære kommunale oppgaver, der tilskuddet kommer i tillegg til hovedfinansieringen fra frie inntekter. Slike tilskudd baserer seg i prinsippet på at staten har informasjon om hva som er den beste bruken av den siste krona i kommunene, og at dette behovet er likt i alle kommuner. Dette vil ikke være tilfelle, og øremerking svekker dermed prioriteringseffektiviteten sammenlignet med om kommunene kan fordele midlene tilpasset lokale behov. Flere av ordningene har bestått over relativt lang tid. Mange av tilskuddene er små og søknadsbaserte, og medfører dermed høye administrasjonskostnader i forhold til tilskuddets størrelse.

Forslaget vil i gjennomsnitt gi en omfordeling av inntekter fra kommuner med relativt høye inntekter til kommuner med lavere inntekter. Selv om virkningen er relativt liten, legger dette isolert sett til rette for et mer likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunene, da forskjeller i inntekt er en av flere faktorer som forklarer forskjeller i tjenestetilbudet.

På natur- og klimaområdet vil kommunale beslutninger kunne ha betydelige eksterne og langsiktige virkninger. Samtidig er området i mindre grad underlagt styring gjennom juridiske virkemidler enn det eksempelvis de store velferdsområdene er. Dette kan begrunne at staten fortsatt bør øremerke tilskudd til denne typen formål. Dette tilskuddsområdet kan imidlertid forenkles, ved at flere tilskudd slås sammen til et større programtilskudd. En slik sammenslåing understøttes ved at det er en nær sammenheng mellom natur- og klimatiltak.

Kommisjonen foreslår også å forenkle forvaltningen av øremerkede tilskudd og redusere administrasjonskostnadene både for staten og kommunene, ved å heve beløpsgrensen for krav til rapportering på øremerkede tilskudd fra 100 000 til 500 000 kroner.

Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet

En viktig egenskap ved inntektssystemet er at det ikke skal gi insentiver til kommunene om å innrette seg på en bestemt måte. Kommunene skal derfor få midler uavhengig av hvordan de velger å organisere tjenestetilbudet.

I 2022 ble det innført et eget grunnskoletilskudd innenfor inntektssystemet, der kommunene får tilskudd etter antall grunnskoler i kommunen. Denne typen tilskudd kan svekke kommunenes insentiver til effektiv drift og organisering av tjenestetilbudet. Å fordele midler etter antall skoler i kommunen, legger uheldige føringer for hvordan kommunene bør organisere skolestrukturen. Kommisjonen foreslår å avvikle

tilskuddet, og at midlene fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

Forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem

Investeringstilskuddet er et søknadsbasert tilskudd, som ble opprettet i 2008. Formålet med tilskuddet er å stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer som har behov for helse- og omsorgstjenester hele døgnet.

Tilskuddet delfinansierer ordinære kommunale oppgaver. Etter kommisjonens vurdering er dette et klart brudd på prinsippet om rammestyring av kommunesektoren. Det kan også gi uheldige fordelingsvirkninger. Kommuner med høy institusjonsdekning og kommuner med høye frie inntekter før tilskuddsordningen ble innført, har i størst grad benyttet seg av ordningen. Heldøgns omsorgsplasser er også mer kostnadskrevende enn tiltak som legger til rette for at brukerne kan bo hjemme. Det betyr at staten, gjennom investeringstilskuddet, subsidierer den boformen som er dyrest for det offentlige.

Kravet til innhold i søknaden er omfattende, herunder med omfattende plankrav. Kommisjonens vurdering er at de administrative kostnadene til søknad og forvaltning av tilskuddet, ikke står i rimelig forhold til størrelsen på tilskuddet den enkelte kommunen mottar. Retningslinjene for tilskuddet stiller også krav til utforming av tilbudet, blant annet at omsorgsboliger ikke skal ha institusjonsliknende preg, bør plasseres i ordinære og gode bomiljø, ikke bør være for mange, og at brukergrupper ikke må bli samlokalisert på en uheldig måte. Slike krav bidrar til å øke bemanningsbehovet, og begrenser dermed kommunenes mulighet for fleksibel og effektiv bruk av knappe personellressurser.

Flere hensyn tilsier at tilskuddet til heldøgns helse- og omsorgsplasser bør innlemmes i rammetilskuddet. Tilskuddet finansierer ordinære kommunale oppgaver som bør finansieres gjennom rammetilskuddet på vanlig måte. Kommisjonen vil vurdere spørsmålet om innlemming nærmere i den andre delutredningen, som del av en prinsipiell vurdering av øremerkede investeringstilskudd.

Kommisjonen vil likevel allerede nå anbefale forenklinger i krav knyttet til tilskuddet. Krav til utforming av tilbudet av heldøgns omsorgsplasser, som ikke følger direkte av annet lovverk, bør fjernes, slik at kommunene får større handlingsrom til effektiv bruk av midlene. Plan-, dokumentasjons- og rapporteringskrav bør også reduseres, slik at de i mindre grad binder administrative ressurser i kommunene.

1.7 Rammer for andre delutredning

Kommunesektoren er i en kontinuerlig omstilling for å kunne tilby gode tjenester. Sektoren står likevel overfor økte omstillingsbehov i møte med blant annet knapphet på arbeidskraft og økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester. Utsiktene til mindre økonomisk handlingsrom forsterker omstillingsbehovet.

Sektoren møter samtidig statlig styring som legger begrensninger for effektiv ressursbruk og fleksibel bruk av personell. Det er likevel relativt store forskjeller i effektivitet mellom kommunene allerede i dag. Dette indikerer at det i mange kommuner er et potensial for mer effektiv drift også uavhengig av den statlige styringen.

Med utgangspunkt i dette utfordringsbildet er kommisjonen blant annet bedt om å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren. I det videre arbeidet vil kommisjonen vurdere flere endringer i dagens styring av kommunesektoren enn det som er foreslått i foreliggende utredning. Kommisjonen vil også vurdere og foreslå tiltak om andre forhold som bidrar til lite effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Dette kan gjelde både statlige og kommunale tiltak.

Utgangspunktet for kommisjonens vurderinger vil være at vi fortsatt skal ha dagens forvaltningsnivåer (kommuner, fylkeskommuner og stat), at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene ligger fast, og at alle kommuner skal ha det samme ansvaret (generalistkommuneprinsippet). Kommisjonen vil i liten grad drøfte fastsettelsen av de totale økonomiske rammene for kommunesektoren, eller hvordan disse fordeles gjennom inntektssystemet. Oppmerksomheten vil være rettet mot tiltak for mest mulig effektiv bruk av den økonomiske rammen som den enkelte kommune til enhver tid disponerer.

Statlig styring

Kommisjonen vil i det videre arbeidet vurdere flere endringer i den juridiske styringen av kommunesektoren, herunder bemanningsnormene i barnehagesektoren og kompetansekrav i helse- og omsorgssektoren. Det kan også være aktuelt å vurdere enkelte sider ved rettighetslovgivningen, som for eksempel krav til saksbehandling og enkeltvedtak samt krav til rapportering og doku-

mentasjon, andre krav i sektorlovgivningen og forenklinger i plan- og bygningsloven. I tillegg vil kommisjonen se på bruk av pedagogiske virkemidler, og hvordan disse samspiller med den juridiske styringen.

For de økonomiske virkemidlene er det blant annet aktuelt å vurdere ytterligere tilskudd for innlemming, herunder ulike investeringstilskudd. Kommisjonen vil også vurdere det øremerkede tilskuddet til ressurskrevende tjenester nærmere. Det er også aktuelt å vurdere andre forhold knyttet til forvaltning av øremerkede tilskudd, for eksempel tilskudd som utbetales etterskuddsvis.

En sentral del av utfordringsbildet og bakgrunnen for at kommisjonen ble satt ned, er de ventede utfordringene som følger av knapphet på arbeidskraft. Kommisjonen vil derfor legge hovedvekt på kommunenes rolle som tjenesteyter, der arbeidskraftbehovet er størst. Detaljert statlig styring får konsekvenser for det berørte tjenesteområdet, men også for andre områder som ikke er underlagt tilsvarende stram styring. Dette hensynet tilsier at det bør være en balanse mellom de store velferdstjenestene når det gjøres lettelser i den statlige styringen. Selv om også fylkeskommunene opplever utfordringer innenfor blant annet videregående opplæring, berøres fylkeskommunenes øvrige tjenestetilbud i mindre grad av befolkningsendringene. Styringen av kommunene vil derfor være hovedfokus for kommisjonens videre arbeid.

Kommunenes rolle innenfor samfunnsutvikling, som blant annet omfatter arealforvaltning og samfunnssikkerhet, er mindre arbeidsintensiv enn tjenesteproduksjonen. Disse oppgavene kjennetegnes også av at konsekvensene av beslutningene kommunen tar, strekker seg utover den enkelte kommune og også påvirker kommende generasjoner. Slike eksterne virkninger vektlegges ikke alltid tilstrekkelig av den enkelte kommune. Samtidig er dette et område som i mindre grad enn de store velferdstjenestene er regulert og styrt gjennom lovgivning i dag. Det vil likevel være behov for å se på hvordan kommunenes evne til å utøve sitt ansvar som samfunnsutvikler kan styrkes ved at statens styring innrettes på en annen måte. Også på dette området er det utfordringer med mangel på kapasitet i kommunesektoren, som vil kunne øke i årene framover. I arbeidet med andre delutredning vil derfor kommisjonen kunne vurdere forenklinger i regelverk som kan resultere i mer effektiv ressursbruk også her.

Staten har mange ordninger for kontroll av kommunesektoren. Behovet for slik kontroll er legitim. Det er imidlertid viktig at kontrollvirksomheten utformes og gjennomføres på en hensiktsmessig måte, som både tar hensyn til behovene for den enkelte bruker og samtidig ivaretar det lokale selvstyret. Den må også ses i sammenheng med kommunenes egne kontrollordninger samt innbyggernes kontroll gjennom valg – og gjennom den løpende mediedekningen som de fleste kommuner er omfattet av.

Bedre og mer målrettet oppfølging av kommuner med utfordringer kan legge til rette for økt rammestyring for sektoren samlet sett. Generalistkommuneutvalget anbefalte i sin rapport utredning av en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer. Regjeringen har i Kommuneproposisjonen 2026 varslet at det skal utredes en slik særskilt oppfølgingsordning.

Kommisjonen vil konsentrere arbeidet om såkalte *kommuneplikter*, altså der regelverket primært gjelder kommunene. Mye annet regelverk berører både kommunesektoren og private samt statlige virksomheter. Eksempler på dette er blant annet arbeidsmiljøloven, offentlighetsloven, innkjøpsbestemmelser og lovverk knyttet til personvern. Det ligger utenfor denne kommisjonens mandat og kompetanse å vurdere slike generelle *aktørplikter*. Dersom det er enkelte bestemmelser i slikt regelverk som rammer kommunesektoren særskilt hardt, kan det imidlertid være aktuelt å drøfte dette.

Enkeltendringer i dagens virkemiddelbruk vil kunne gi noe økt handlingsrom på kort sikt. Men det vil i liten grad bøte på systemutfordringene på nasjonalt nivå som har bidratt og vil bidra til å øke den statlige styringen igjen. Styringen av kommunesektoren preges av sektoransvarsprinsippet, og er fragmentert og lite samordnet. Dette fører til manglende oversikt over og oppmerksomhet om den samlede styringen. Dette gjelder særlig juridisk styring, men også på det økonomiske området tyder dagens store omfang av øremerkede tilskudd på et behov for mer helhetlig styring. Kommisjonen mener det er behov for et institusjonelt rammeverk som bidrar til at statens styring framover i større grad er samordnet og utøves i tråd med rammestyringsprinsippet, både i regjering og Storting, og der summen av styringstiltak ses i sammenheng med de fastsatte økonomiske rammene.

Den statlige styringen er etter kommisjonens vurdering preget av at sektorinteresser ønsker best mulig kvalitet og mest mulig ressurser til sitt tjenesteområde. Med økende knapphet på ressurser og arbeidskraft kan det bli aktuelt både å gi

tjenester på en annen måte og å redusere nivået, og det kan være tjenester kommunene ikke lengre skal gi. I lys av dette er det behov for å vri fokus bort fra å kun styre med mål om best mulig kvalitet på det enkelte tjenesteområdet, og over til hvordan det kan legges til rette for et likeverdig og helhetlig tjenestetilbud hvor tjenesteområdene ses mer i sammenheng. Det er et grunnleggende premiss at kommunene kan prioritere behovene til de gruppene i samfunnet som trenger det mest, slik at de mest sårbare gruppene i samfunnet ivaretas.

Andre forhold

Første delutredning er avgrenset til å se på statens styring av kommunesektoren. I andre delutredning vil kommisjonen også se nærmere på andre forhold som har betydning for effektiviteten i sektorens oppgaveløsning. Kommisjonen vil både se på forhold som staten kan påvirke, og på hva kommunesektoren selv kan gjøre for å utnytte sine ressurser på en god måte. Mange slike forhold vil også avhenge av et samspill mellom forvaltningsnivåene.

Ett slikt forhold er kommunestruktur og bruk av interkommunale samarbeid. Dagens politiske flertall på Stortinget legger til grunn at kommunesammenslutninger skal være frivillige. Staten har likevel en rolle i å sette rammer og legge til rette for strukturendringer og samarbeid. Innenfor disse rammene har kommunene et ansvar for selv å vurdere hvordan de skal møte utfordringer knyttet til kommunestruktur.

Kommunesektoren har også selv et viktig ansvar for å drive innovasjon og utnytte potensialet som ligger i teknologi og digitale løsninger. Staten har imidlertid en rolle som samordner og tilrettelegger. Et aktuelt spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt og i hvilken grad arbeidet med digitalisering bør baseres på fellesløsninger for sektoren som helhet – eventuelt utviklet i et samspill mellom staten og kommunesektoren – eller løses lokalt i hver enkelt kommune eller i et samarbeid mellom grupper av kommuner.

Kommuner benytter seg i ulik grad av og samarbeider i ulik grad med private aktører, herunder så vel bedrifter som frivillig sektor. Kommisjonen legger til grunn at beslutninger om bruk av og samarbeid med private fortsatt skal være den enkelte kommunes ansvar. Det kan likevel være aktuelt for kommisjonen å se nærmere på forhold som kommunene må ivareta dersom de ønsker å benytte seg av eller samarbeide med slike eksterne aktører.

Det er en rekke faktorer som vil påvirke tilgangen på arbeidskraft i årene framover. Tiltak for å øke den samlede nasjonale tilgangen på arbeidskraft ligger utenfor denne kommisjonens mandat og kompetanse. Å vurdere forhold som kan være til hinder for fleksibel bruk av arbeidskraften kommunesektoren allerede forvalter, er imidlertid en sentral del av kommisjonens arbeid. I tillegg kan kommunene selv også i noen grad påvirke etterspørsel etter og tilbud av arbeidskraft.

Etterspørselen etter kommunale helse- og omsorgstjenester avhenger blant annet av forebyggende arbeid. Hvor godt kommunene tilrettelegger for innsats fra frivillige og pårørende, kan også ha stor betydning. Tilbudet av arbeidskraft påvirkes av blant annet integrering og inkludering, sykefravær, seniorpolitikk, hensiktsmessige ordninger for arbeidstid/turnus, arbeidsfordeling mellom ulike profesjoner, kompetanseutvikling og ledelse. Hvorvidt kommunene klarer å legge til rette for blant annet gode arbeids- og fagmiljøer, har også betydning for kommunenes evne til å rekruttere og beholde arbeidskraft.

Og for alt kommunalt omstillingsarbeid handler det om godt samarbeid mellom staten og kommunene, mellom kommunens politiske og administrative ledelse og mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Vedlegg til saksnr. 2026/1915–2
Saksbehandler: Hans Jacob Sandberg, Kommunesekretariatet

Dato 26.02.2026

Forslag til svar på høring av NOU 2026: 1 - En bærekraftig kommunesektor

Avvikle lærernorm

Lærernormen har gitt et tydelig og forutsigbart minstenivå for lærertetthet i grunnskolen. For Fredrikstad kommune har normen gitt noen tydelige avklaringer og prioriteringer i en økonomisk situasjon som er krevende, og knappheten på kommunale midler er betydelig. Uavhengig av normens utfordringer, har den fungert som en garanti for at bemanningen i skolen ikke blir gjenstand for kortsiktige innsparinger når kommuneøkonomien er presset.

Dersom lærernormen flyttet fra skolenivå til kommunenivå, slik flertallet i kommisjonen subsidiært anbefaler vil det være større muligheter for å prioritere ressursene strategisk mellom skoler, for eksempel med målsetning om å utjevne forskjeller i levekår eller for å snu en negativ utvikling innen læring eller trivsel ved en enkelt skole.

Med et større handlingsrom følger det også et større ansvar. Det vil være viktig med åpenhet om begrunnelsene for denne typen prioriteringer, både om de skal gjøres av kommunens administrasjon eller politikere.

Kommunen støtter forslaget om en lærernorm på kommunenivå, og mener at dette tiltaket bør gjennomføres raskt. En kommunal norm vil gi kommunen nødvendig fleksibilitet til å fordele ressurser etter reelle behov, samtidig som et nasjonalt minimumsnivå av lærertetthet sikrer at økonomiske innstramninger ikke fører til en gradvis uthuling av bemanningen i skolen. I den økonomiske situasjonen kommunen befinner seg i må knappe ressurser brukes der det er mest behov for dem, og å flytte lærernormen fra skolenivå til kommunenivå vil kunne bidra til det.

Kommunen mener det prinsipielt sett vil være riktig å fjerne lærernormen fra den statlige styringen av kommunene. Beslutninger om lærertetthet i klasserommet er ikke tilstrekkelig annerledes fra andre vurderinger og prioriteringer som det lokale selvstyret håndterer for de fleste andre kommunale tjenester, til at en så detaljert og sentralisert kan legitimeres. Imidlertid vil en fjerning av lærernormen vil stille større krav til kommunens styringssystemer og budsjettprosesser enn i dag, da lærernormen i praksis både virker som et gulv og et tak for bemanningstetthet. Av den grunn mener kommunen at full avvikling av lærernormen bør være en ambisjon, og at å flytte den til kommunenivå er et riktig steg på veien.

Fjerning av kompetansekrav

Fredrikstad kommune støtter en utvikling som styrker kommunens selvråderett og gir kommunene økt fleksibilitet til å organisere tjenestene basert på lokale behov og tilgjengelig kompetanse. Kommunens egen strategi for kompetanse og rekruttering, og overordnet

strategisk kompetanseplan på helseområdet bygger allerede på kompetansebehov og ikke profesjonstilhørighet. Vi skal ha funksjonell kompetanse, oppgaveglidning og en risikobasert tilnærming. Dette sammenfaller med kommisjonens tankegang.

Kommunene vet at rekrutteringsutfordringene vil i framtiden skyldes knapphet på kvalifisert arbeidskraft. Profesjonskrav skaper i ikke flere fagpersoner, og kan i et stramt arbeidsmarked gi økt konkurranse om samme personell og rekrutteringsutfordringer, særskilt for mindre kommuner.

Enkelte profesjoner representerer kritisk kjernekompetanse som er avgjørende for å ivareta komplekse pasientforløp, pasientsikkerhet og faglig utvikling av tjenestene. Økt fleksibilitet må ikke føre til utilsiktet reduksjon i samlet kompetansenivå eller økte kvalitetsforskjeller mellom kommuner. Fredrikstad kommune vil anbefale at foreslåtte endring sees i sammenheng med nasjonale tiltak som; (fag)veiledere og finansieringsordninger som støtter kommunenes arbeid med kompetanseutvikling, rekruttering og oppgavedeling.

Dersom kompetanseskravene i Helse- og omsorgstjenesteloven fjernes, vil kommunen fortsatt være bundet av forsvarlighetskravet, pasientsikkerhetskravet, og systemkravene etter forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Forskriften krever at kommunene:

- planlegger kompetansebehov
- sikrer tilstrekkelig fagkompetanse
- identifiserer risiko ved svikt
- arbeider systematisk med forbedring

Fjerning av lovfestede kompetansekrav vil i praksis flytte ansvaret for kompetanse-vurderinger ytterligere over på den enkelte kommune, uten at kravene til kvalitet reduseres.

Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet
Forskning viser at elevenes læring og trivsel er bedre ved skoler som er av en viss størrelse (minst 150 elever). Det såkalte grendeskoletilskuddet svekker stordriftsfordelene ved å slå sammen skoler.

Grunnskoletilskuddet er til hinder for at kommunen innretter en mer effektiv skolestruktur, og bør avvikles.

Forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem
Kommunen mener at kommisjonen peker på gode forenklinger og endringer av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem. Vi imøteser kommisjonens vurdering av spørsmålet om innlemming nærmere i den andre delutredningen.

Fredrikstad kommune har en satsing på heldøgns omsorgsplasser, og kommisjonens forslag om forenkling vil være muliggjørende for oss. Kommisjonens forslag støttes.

Innlemming av øremerkede tilskudd.
Fredrikstad kommune støtter kommisjonens forslag om å innlemme en rekke øremerkede tilskudd i kommunerammen.
De seneste årene har vi sett en økning i øremerkede tilskudd og ikke-søkbare ordninger. Kommunene må bruke mye tid og ressurser på å navigere blant alle disse ordningene. Staten har et finansieringssystem for kommunene som sikrer inntektsutjevning mellom

kommuner, og at ressurser står i stil med behovet. Vi mener at det store omfanget av tilskuddsordninger i noen tilfeller utfordrer prinsippet om likeverdige tjenester.

Vi er enige i kommisjonens hovedargument om at «øremerkede tilskudd innebærer en statlig styring med kommunal ressursbruk, innskrenker lokalt handlingsrom, svekker lokaldemokratiet, reduserer prioriteringseffektiviteten, har uheldige fordelingsvirkninger og påfører både staten og kommunene administrative kostnader» og støtter også kommisjonens videre analyse av mekanismer og konsekvenser.

Innspill til kommende utredninger
Fredrikstad støtter generalistkommuneprinsippet som hovedmodell, men mener det må moderniseres. Her mener vi at kommunekommisjonen kan gi viktige bidrag med sin neste utredning. Likeverdige tjenester forutsetter ikke lik organisering overalt. Det må lønne seg å ta i bruk interkommunalt samarbeid, differensiert oppgaveløsning og lokale tilpasninger, fremfor en ensrettet modell styrt fra staten. Statens styring bør i større grad enn i dag muliggjøre stordriftsfordeler i de store kommunene.

Fredrikstad kommune vil særlig peke på videregående opplæring som et område der vi enkelt kunne tatt større ansvar og skapt bedre resultater til mindre kostnad for samfunnet enn i dag.

Samfunnsutvalgets vedtak 25.02.2026:
Samfunnsutvalgets uttalelse:

1. Boligplanen av 10.02.26 for Fredrikstad kommune vedtas.

Samfunnsutvalgets behandling:
Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak 12.03.2026:

Formannskapets innstilling:

Boligplanen av 10.02.26 for Fredrikstad kommune vedtas med følgende endringer:

1. **Side 3: Innledning og planavgrensning**

Nytt siste avsnitt:

Etablering av nye boligprosjekter skal primært gjennomføres ved bruk av OPS. Dette innebærer at kommunen samarbeider med private aktører om planlegging, finansiering, bygging av boligprosjekter.

2. **Side 4...: Rammebetingelser og utfordringsbilde – Sosial bærekraft**

Ny innledning. Etter dette følger den foreslåtte teksten:

Å eie egen bolig er den viktigste måten å skape økonomisk trygghet og sosial mobilitet i Norge. Kommunens boligpolitikk skal derfor legge til rette for at flere kan gå fra leie til eie.

3. **Spre kommunale boliger geografisk**

Målet med det boligpolitiske arbeidet er blandede bomiljøer i stedet for levekårs-enklaver. I dag har vi bomiljøer, som preges av høy andel lavinntektshusholdninger, flere på trygd eller sosialhjelp, svakere skolemiljø, høyere levekårsutfordringer. Dette vil kommunen sette innsats for å motvirke, gjennom å spre kommunale boliger i hele byen.

2. Variere boligtyper i nye reguleringsplaner

For å skape sosial blanding av innbyggere, skal kommunen gjennom planlegging etter Plan- og bygningsloven påvirke sammensetningen av boliger i nye utbygginger. Målet er å motvirke at enkelte områder utvikles til rene investeringsområder eller rene lavinntektsområder. I nye utbygninger skal kommunen gjennom reguleringsplaner etter Plan- og bygningsloven legge til rette for en variert boligsammensetning. Slik kan det planlegges for, både små og store boliger, familieboliger, rekkehus og leiligheter i samme område, og begrensning i ensidige småleiligheter.

3. Gjøre det lettere å gå fra leie til eie

Langvarig leie er en av de sterkeste driverne for segregering. Kommunens boligsosiale arbeid skal i større grad ha som mål at mennesker går fra leie til eie. Dette øker stabiliteten i nabolag, sikrer at flere investerer i boligen sin og at den sosiale mobiliteten øker. Derfor skal Fredrikstad kommune legge til rette for å hjelpe folk fra leiemarkedet til eiemarkedet. Fredrikstad skal aktivt legge til rette forblant annet økt bruk av startlån fra Husbanken, ulike leie-til-eie-, deleie- og bostartordninger og bruk av kommunal tildelingsrett. Kommunen skal gjennom aktiv bruk av startlån tilgodese «mellomgruppene» i større grad enn tidligere.

3. **Side 5...: Statlige føringer og internasjonale konvensjoner**

Ny avslutning, som skal følge etter den foreslåtte teksten:

Kommunen skal aktivt bruke de juridiske virkemidlene som er tilgjengelige for å sikre at huseiere holder bygninger og eiendommer vedlike. Målet er å sikre at boligområder ikke gradvis forfaller.

Pålegg om vedlikehold etter Plan- og bygningsloven

Kommunen skal aktivt bruke de juridiske virkemidlene i lovverket for å hindre forfall og sikre gode bomiljøer.

Kommunen skal gi pålegg om utbedring eller vedlikehold, med en tydelig tidsfrist, dersom en bygning er i stekt forfall, har alvorlig manglende vedlikehold eller kan være farlig. Kommunen skal videre ilegge tvangsmulkt om pålegget ikke imøtekommes, eventuelt må kommunen utføre arbeidet selv, og fakturere eier. Kommunen kan også benytte sin rett til å stenge boligen.

Særlig vern i kulturmiljøer

Hvis bygningen er vernet etter Kulturminneloven eller ligger i et regulert kulturmiljø, skal kommunen stille strengere krav til vedlikehold og kreve at bygningen holdes i forsvarlig stand

Krav gjennom tilsyn med utleieboliger

Kommunen skal, med hjemmel i Folkehelseloven og Helse- og omsorgstjenesteloven, føre tilsyn med boforhold i utleieboliger. Kommunen skal aktivt gripe inn og erklære boliger for uegnet, hvis boligener helsefarlige, har fukt, skadedyr, mugg eller dårlig ventilasjon eller mangler grunnleggende standard. Kommunen skal ikke bidra til finansiering av utleieboliger som ikke oppfyller krav til forsvarlig standard.

Kommunen skal også aktivt gi tidlig pålegge om retting av boforhold, gjennom inspeksjon etter klager, aktivt samarbeid med NAV og brannvesen, og kartlegging av utleieeiendommer.

4. **Side 21...: Midlertidige boliger og økonomisk sosialhjelp**

Nytt siste avsnitt:

Kommunen søker å avsette tilstrekkelig areal/ tomter til hardbruksformål. Det skal også vurderes bruk av mikrohus til formålet.

5. **Side 22: Boligmiljøarbeid i levekårsutsatte områder**

Etter siste setning: Gjennom områdesatsningen skal det sikres at nærmiljøkvalitene sikres gjennom å fokusere på vedlikehold også av leide hus og hager, håndtering og kildesortering av avfall, generell respekt for andres eiendom og godt naboskap.

6. **Side 28: Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk**

Etter setningen «En slik plan bidrar til å redusere utgifter til tomgangseie ved å sikre at boligene holdes i god stand og er attraktive for leietakere.» Kommunen gjennomgår sin boligportefølje og selger boliger de ikke behøver. Det vurderes i denne prosessen om det er aktuelt at leietaker kan kjøpe boligen.

Formannskapets behandling:

Atle Ottesen (Ap) stilte spørsmål ved sin habilitet fordi han har deltatt i saksbehandlingen i sin jobb som rådgiver i virksomhet bolig. Et enstemmig formannskap erklærte han inhabil etter kommuneloven § 11-10. Ingen vara

Det var 14 av 15 representanter til stede under behandlingen av denne saken.

Kommunedirektørens innstilling:

1. Boligplanen av 10.02.26 for Fredrikstad kommune vedtas.

Anne Undahl (H) fremmet på vegne av H, FrP og V følgende endringsforslag:

1. **Side 3: Innledning og planavgrensning**

Nytt siste avsnitt:

Etablering av nye boligprosjekter skal primært gjennomføres ved bruk av OPS. Dette innebærer at kommunen samarbeider med private aktører om planlegging, finansiering, bygging av boligprosjekter.

2. **Side 4...: Rammebetingelser og utfordringsbilde – Sosial bærekraft**

Ny innledning. Etter dette følger den foreslåtte teksten:

Å eie egen bolig er den viktigste måten å skape økonomisk trygghet og sosial mobilitet i Norge. Kommunens boligpolitikk skal derfor legge til rette for at flere kan gå fra leie til eie.

3. **Spre kommunale boliger geografisk**

Målet med det boligpolitiske arbeidet er blandede bomiljøer i stedet for levekårs-enklaver. I dag har vi bomiljøer, som preges av høy andel lavinntektshusholdninger, flere på trygd eller sosialhjelp, svakere skolemiljø, høyere levekårsutfordringer. Dette vil kommunen sette innsats for å motvirke, gjennom å spre kommunale boliger i hele byen.

2. Variere boligtyper i nye reguleringsplaner

For å skape sosial blanding av innbyggere, skal kommunen gjennom planlegging etter Plan- og bygningsloven påvirke sammensetningen av boliger i nye utbygginger. Målet er å motvirke at enkelte områder utvikles til rene investeringsområder eller rene lavinntektsområder. I nye utbygninger skal kommunen gjennom reguleringsplaner etter Plan- og bygningsloven legge til rette for en variert boligsammensetning. Slik kan det planlegges for, både små og store boliger, familieboliger, rekkehus og leiligheter i samme område, og begrensning i ensidige småleiligheter.

3. Gjøre det lettere å gå fra leie til eie

Langvarig leie er en av de sterkeste driverne for segregering. Kommunens boligsosiale arbeid skal i større grad ha som mål at mennesker går fra leie til eie. Dette øker stabiliteten i nabolag, sikrer at flere investerer i boligen sin og at den sosiale mobiliteten øker. Derfor skal Fredrikstad kommune legge til rette for å hjelpe folk fra leiemarkedet til eiemarkedet. Fredrikstad skal aktivt legge til rette forblant annet økt bruk av startlån fra Husbanken, ulike leie-til-eie-, deleie- og bostartordninger og bruk av kommunal tildelingsrett. Kommunen skal gjennom aktiv bruk av startlån tilgodese «mellomgruppene» i større grad enn tidligere.

3. **Side 5...: Statlige føringer og internasjonale konvensjoner**

Ny avslutning, som skal følge etter den foreslåtte teksten:

Kommunen skal aktivt bruke de juridiske virkemidlene som er tilgjengelige for å sikre at huseiere holder bygninger og eiendommer vedlike. Målet er å sikre at boligområder ikke gradvis forfaller.

Pålegg om vedlikehold etter Plan- og bygningsloven

Kommunen skal aktivt bruke de juridiske virkemidlene i lovverket for å hindre forfall og sikre gode bomiljøer.

Kommunen skal gi pålegg om utbedring eller vedlikehold, med en tydelig tidsfrist, dersom en bygning er i stekt forfall, har alvorlig manglende vedlikehold eller kan være farlig. Kommunen skal videre ilegge tvangsmulkt om pålegget ikke imøtekommes, eventuelt må kommunen utføre arbeidet selv, og fakturere eier. Kommunen kan også benytte sin rett til å stenge boligen.

Særlig vern i kulturmiljøer

Hvis bygningen er vernet etter Kulturminneloven eller ligger i et regulert kulturmiljø, skal kommunen stille strengere krav til vedlikehold og kreve at bygningen holdes i forsvarlig stand

Krav gjennom tilsyn med utleieboliger

Kommunen skal, med hjemmel i Folkehelseloven og Helse- og omsorgstjenesteloven, føre tilsyn med boforhold i utleieboliger. Kommunen skal aktivt gripe inn og erklære boliger for uegnet, hvis boligener helsefarlige, har fukt, skadedyr, mugg eller dårlig ventilasjon eller mangler grunnleggende standard. Kommunen skal ikke bidra til finansiering av utleieboliger som ikke oppfyller krav til forsvarlig standard.

Kommunen skal også aktivt gi tidlig pålegge om retting av boforhold, gjennom inspeksjon etter klager, aktivt samarbeid med NAV og brannvesen, og kartlegging av utleieeiendommer.

4. **Side 21...: Midlertidige boliger og økonomisk sosialhjelp**

Nytt siste avsnitt:

Kommunen søker å avsette tilstrekkelig areal/ tomter til hardbruksformål. Det skal også vurderes bruk av mikrohus til formålet.

5. **Side 22: Boligmiljøarbeid i levekårsutsatte områder**

Etter siste setning: Gjennom områdesatsningen skal det sikres at nærmiljøkvalitene sikres gjennom å fokusere på vedlikehold også av leide hus og hager, håndtering og kildesortering av avfall, generell respekt for andres eiendom og godt naboskap.

6. **Side 28: Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk**

Etter setningen «En slik plan bidrar til å redusere utgifter til tomgangseie ved å sikre at boligene holdes i god stand og er attraktive for leietakere.» Kommunen gjennomgår sin boligportefølje og selger boliger de ikke behøver. Det vurderes i denne prosessen om det er aktuelt at leietaker kan kjøpe boligen.

Votering:

Endringsforslaget fremmet av Anne Undahl (H) ble vedtatt med 9 stemmer (4 H, 3 FrP, 1 MDG, 1 V), mot 5 stemmer (3 Ap, 1 SV, 1 Pp) som ble avgitt for kommunedirektørens innstilling.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2021/18051
Dokumentnr.:	86
Løpenr.:	34752/2026
Klassering:	145

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Samfunnsutvalget	25.02.2026	10/26
Formannskapet	12.03.2026	13/26
Bystyret	19.03.2026	33/26

Boligplan for Fredrikstad kommune - oppdatert sak

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Boligplanen av 10.02.26 for Fredrikstad kommune vedtas.

Sammendrag
Samfunnsutvalget uttaler seg i denne saken.

I planstrategien for Fredrikstad kommune er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig, målrettet boligpolitikk som skal erstatte tidligere planer.

Kommunedirektøren legger i denne saken frem forslag til en boligplan for Fredrikstad kommune.

Boligplanen er kommunens overordnede boligpolitiske plandokument. Planen samler den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen som også angir mål, prioriteringer og innsatsområder for kommunens boligpolitikk. Planen gir strategisk retning for arbeidet på boligfeltet.

Planen består av en kunnskapsdel og en plandel med fem innsatsområder:

1. Variert bolig- og befolkningssammensetning
2. Botrygghet
3. Kunnskapsbasert ressursbruk
4. Bistand til vanskeligstilte
5. Innovasjon i bolig- og byutviklingen

Planen legges frem digitalt i Fredrikstad kommunes styringsverktøy Framsikt og er strukturert i henhold til målhierarkiet i kommunens overordnede planverk. Nærmere konkretisering, prioritering og oppfølging av tiltak skjer gjennom virksomhetenes planer, blant annet boligbehovsplan og boligstrategi, samt gjennom løpende arbeid i organisasjonen.

I denne saken redegjøres det for oppfølging av vedtakspunktene i bystyresak 143/25 - Boligplan for Fredrikstad kommune.

Vedlegg
Boligplanen

Vedlegg:
- Saksprotokoll bystyresak 143/25 - Boligplan for Fredrikstad kommune - sluttbehandling av planen
- Boligplan for Fredrikstad kommune - pdf-versjon av Framsikt per 10.02.2025
- Sammenstilling - dokument 60, 64, 67, 69, 74, 76, 77, 78, 79 og 80
- Sammenstilling av innspill
- Lenke til saken i Framsikt

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen

Saksopplysninger
I behandling av sak 143/2025 ble det besluttet at saken skulle sendes tilbake for:

- innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer,
- innarbeiding av eventuelle endringer som følge av bystyrets behandling av eventuell selskapsdannelse for boligforvaltningen i kommunen høsten 2025.
- å kommentere på høringsnotat lagt ved av bystyret ved behandling av saken i mars 2025.

1. Innarbeidelse av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige endringer

Bystyret vedtok i mars 2025 å legge boligplanen for Fredrikstad kommune ut på høring i seks uker. I høringsperioden kom det inn høringsinnspill fra ni aktører, inkludert kommunens råd.

Kommunen har mottatt innspill fra Østfold fylkeskommune, Statsforvalteren, Isegran Eiendom AS, LO i Fredrikstad, Fredrikstad Sosialdemokratiske Forum, Norsk forbund for utviklingshemmede Nedre Glomma, Ungdomsrådet, Eldrerådet og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Innspillene er oppsummert i tabell under.

Tabell 1 Oppsett av høringsinnspillene i saken

Aktør	Tema	Innspill	Kommunedirektørens anbefaling
Eldrerådet	Tilgjengelighet, trygghet, sosiale møteplasser	Tilgjengelige og trygge boliger. Nærhet til helsetjenester og møteplasser. Fokus på livskvalitet og verdig alderdom	Planen har eget avsnitt om aldring og bolig; omtaler livsløpsstandard, velferdsteknologi, nærhet til tjenester og sosiale møteplasser.
Østfold fylkeskommune	Sosial miks, evaluering, sektorintegrering	Sosial miks i boligområder Tverrfaglig samarbeid (skole, barnehage og helse) Evaluering og målstyring i boligpolitikken	Planen løfter sosial bærekraft og variert sammensetning, men tiltak for måling, tverrsektoriell oppfølging og kobling til skole/ barnehage er lite

			konkretisert.
Ungdomsrådet	Unge i boligmarkedet	Bedre botrygghet for unge og barnefamilier Økt kunnskap om boligrettigheter Ønske om beboerråd og medvirkning	Boligplanen omtaler unges etableringsutfordringer og startlån, men nevner ikke boligopplæring i skolen eller beboerråd.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	Tilgjengelighet og rettigheter	Universell utforming som standard Selvstendig liv og CRPD-forankring Tilgjengelige boliger også i ordinære prosjekter	Universell utforming nevnes og legges til grunn, men konkrete krav, CRPD-forankring og målbare tiltak mangler.
NFU Nedre Glomma	Utviklings-hemmedes rettigheter	Boliger for utviklingshemmede må være tilpasset og ikke-institusjonelle Borettslag og eiermodeller Rettighetsbasert tilnærming (CRPD)	Utviklingshemmedes behov, borettslags-/ eiermodeller og antiinstitusjonalisering omtales ikke eksplisitt; ingen egne tiltak.
Isegran Eiendom AS	Kommunalt eierskap og rolle	Kommunen må tydeliggjøre deres rolle som boligsosial aktør Etterlyser samarbeid og mandat Ønsker konkretisering av boligsosial innsats	Selskapet nevnes kun kort; planen gir ingen konkret rolle, mandat eller tidsfestede oppdrag.
Fredrikstad Sosialdemokratiske Forum	Sosial boligpolitikk	Kommunalt eierskap til utleieboliger Kjøp av forsvarseiendommer til boligformål Etablere sosial boligsektor med rimelige boliger	Planen åpner for subsidiert tredje boligsektor og flere utleieboliger, men kommunal eiendomssatsing og prisregulerte modeller er ikke konkretisert.
LO i Fredrikstad	Boligmarked og kommersialisering	Ikke-kommersielle boligmodeller (tredje boligsektor) Sosial boligpolitikk med lavere inngangsbarrierer Bolig som velferdsgode – ikke markedsvare	Planen refererer til «tredje boligsektor» og startlån, men mangler tydelige mål for ikke-kommersielle boliger og regulerte leiepriser.
Statsforvalteren	Gjennomføring og evaluering	Etterlyser målbare tiltak og indikatorer	Planen viser til kunnskapsbasert

		Vekt på brukermedvirkning og samarbeid Sikre at planen følges opp over tid	ressursbruk og behov for måling, men konkret indikator-/ evalueringssystem samt sterkere medvirkningskrav savnes.

Kommunedirektøren opprettholder sin vurdering at høringsrunden har gitt gode og konstruktive innspill og at flere av innspillene anses som ivaretatt eller delvis ivaretatt i boligplanen.

Flere av høringsinnspillene etterlyser økt konkretisering av virkemidler, tydeligere prioriteringer og bedre operasjonalisering av boligpolitiske mål.

Kommunedirektøren viser til at boligplanen er kommunens overordnede boligpolitiske plandokument som fastsetter mål, prioriteringer og innsatsområder for kommunens boligpolitikk.

Innspill knyttet til mennesker med nedsatt funksjonsevne og universell utforming vurderes som særlig viktig, og kommunedirektøren anbefaler derfor at følgende presisering innarbeides i planen:

«…boligpolitikken skal forankres i nasjonale og internasjonale føringer for rettigheter og inkludering av personer med utviklingshemming. Det må sikres et variert og tilrettelagt boligtilbud, med reell mulighet for eierskap og trygge leieforhold, i tråd med prinsippene i CRPD og bærekraftsmålene».

2. Selskapsdannelse

Spørsmålet om selskapsdannelse ble avklart i bystyrets møte 12.02 2025, sak 12/26. Vedtaket utløser ikke behov for endringer i boligplanen.

3. Kommentarer til høringsnotat

a) Etableringsboliger med gjenkjøpsmulighet
Kommunedirektøren er bedt om å undersøke om kommunen selv har tomter som kan tildeles formålet, for eksempel etter modell fra Stavanger. Fredrikstad kommune besitter i dag svært få tomter, da tomtene tidligere har blitt overført til Isegran Eiendom. I vedtektene til selskapet heter det at «Selskapet skal bidra til bærekraftig by- og samfunnsutvikling, og drives på forretningsmessig basis”. Kommunedirektøren foreslår at det i planen tydeliggjøres at det å bidra til utvikling av boliger til en bred målgruppe er en del av bidraget til bærekraftig by- og samfunnsutvikling.

Kommunedirektøren påpeker at leie-til-eie er et strategisk hovedgrep i planen for å få flere fra langvarig leie til varig eierskap – særlig mellomgrupper, varig vanskeligstilte barnefamilier og personer med nedsatt funksjonsevne.

b) Leieboersamvirke (ikke-kommersiell modell)
Leieboersamvirke har som mål å tilby ikke-kommersielle og stabile leieforhold, men modellen fremstår som krevende å gjennomføre i praksis. Erfaringer fra lignende ordninger viser at finansiering ofte er vanskelig fordi banker og investorer er tilbakeholdne med å støtte modeller uten avkastningsmotiv, noe som kan gjøre ordningen avhengig av offentlig subsidiering. Samtidig er samvirkemodeller krevende å etablere i stor skala og vil derfor ha

begrenset effekt på den samlede boligtilgangen. Beboerdemokratiet kan også medføre styringsutfordringer, langvarige beslutningsprosesser og risiko for konflikter, samt økt behov for administrativ og juridisk kompetanse blant beboerne. Videre kan modellen flytte økonomisk risiko fra profesjonelle eiendomsaktører til leietakerne, blant annet gjennom ansvar for vedlikehold og uforutsette kostnader. Samlet sett skaper dette usikkerhet knyttet til både gjennomførbarhet, økonomisk bærekraft og forvaltning, og det kan stilles spørsmål ved om leieboersamvirke er et egnet virkemiddel for å møte boligpolitiske utfordringer i større omfang.

Kommunedirektøren tilrår derfor at det ikke innarbeides føringer i boligplanen om at det skal jobbes videre med dette konseptet.

c) Bruk av tilvisningsavtaler i større utbygginger
Kommunedirektøren tolker vedtaket slik at det er ønskelig med mer konkret og forpliktende bruk av tilvisningsavtaler i større prosjekter.

Kommuedirektøren anbefaler at det legges inn en føring i planen om at tilvisningsavtaler skal drøftes i alle oppstartsmøter og vurderes inn i utbyggingsavtaler der det er hensiktsmessig.

d) «Barn først» i tildeling og oppfølging
Kommunedirektøren tolker vedtaket slik at det er ønskelig at prinsippet om å 'sette barna først' operasjonaliseres ved tildeling av bolig og i oppfølgingen gjennom hele leieforholdet.

For å imøtekomme dette tilrår kommunedirektøren at det implementeres i planen at det innføres krav om skriftlig vurdering av barnets beste i alle vedtak om tildeling/kontrakt for barnefamilier, samt at det gis lengre kontrakter for varig vanskeligstilte barnefamilier der det er hensiktsmessig, og hvor overgang til eie ikke er realistisk.

e) Samskaping med næringsliv og kompetansemiljøer
Kommunedirektøren tolker vedtaket slik at det er ønskelig at det identifiseres konkrete mekanismer for mer samskiping og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

For å imøtekomme dette tilrår kommunedirektøren at det implementeres i planen at kommunen skal benytte boligutviklere i arbeidet med å løse boligsosiale utfordringer, delta på relevante samhandlingsarenaer og legge til rette for samhandling mellom kommune, boligutviklere, akademia og relevante FOU miljøer med sikte på å utvikle og ta i bruk nye modeller og metoder for å løse boligrelaterte utfordringer i Fredrikstad.

f) Kvalitetssikring gjennom brukermedvirkning (individ og system)
Kommunedirektøren tolker vedtaket slik at det er et ønske om å styrke brukermedvirkning både på individnivå og systemnivå.

Det er flere tiltak som kan styrke brukermedvirkningen. Det kan eksempelvis innføres beboerråd eller gjennomføre boligtilfredsundersøkelser blant beboere i kommunalt disponerte utleieboliger.

Kommunedirektøren tilrår at det utarbeides en egen politisk sak om dette temaet.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Fredrikstad står overfor betydelige utfordringer knyttet til sosial ulikhet i helse og levekår. I enkelte områder lever en høy andel barn i lavinntektshusholdninger, ofte i områder med stor andel leieboliger og høy beboerutskiftning. Dette kan bidra til ustabile bomiljøer og svekket sosial tilhørighet. Boligplanen legger til rette for en mer variert boligsammensetning, økt

botrygghet og bedre bomiljøer, og skal bidra til å redusere levekårsforskjeller og styrke sosial bærekraft over tid.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Boligplanen kan bidra til å styrke kommunens økonomiske bærekraft gjennom økt boligbygging, tilflytting og et mer variert boligtilbud. En balansert boligmiks kan gi en mer sammensatt befolkning og stabile skatteinntekter over tid. Samtidig forutsetter gjennomføring av tiltak prioriteringer innenfor gjeldende økonomiske rammer og må vurderes i sammenheng med årlige budsjett- og økonomiplanprosesser.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Klimaendringer stiller økte krav til planlegging, bygging og forvaltning av boliger og infrastruktur i Fredrikstad. Boligplanen legger til rette for mer bærekraftig arealbruk, bygg og økt vekt på gjenbruk og bevaring av eksisterende bygningsmasse. Samlet kan dette bidra til redusert klima- og miljøbelastning, samtidig som det stiller krav til langsiktig planlegging og tilpasning i bolig- og byutviklingen.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for saken.

Vurdering
Kommunedirektøren vurderer boligplanen som et godt og helhetlig overordnet plandokument for kommunens boligpolitikk, med mål om at alle skal ha et godt og trygt sted å bo.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at boligplanen av 10.02.26 for Fredrikstad kommune vedtas.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2021/18051
Dokumentnr.: 83
Løpenr.: 195858/2025
Klassering: 145

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Samfunnsutvalget	27.08.2025	36/25
Bystyret	11.09.2025	143/25
Formannskapet	04.09.2025	126/25

Boligplan for Fredrikstad kommune - sluttbehandling av planen

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Boligplan for Fredrikstad kommune vedtas
2. Kommunedirektøren gis fullmakt til å innarbeide de av høringsinnspillene som anbefales i saken, samt gjøre redaksjonelle/språklige justeringer i planen der det anses nødvendig

Samfunnsutvalgets vedtak 27.08.2025:

Samfunnsutvalgets uttalelse.

Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer samt resultat av bystyrets behandling av selskapsdannelse høsten 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Samfunnsutvalgets behandling 27.08.2025:

Silje Louise Waters (SV) fremmet følgende forslag:

Utvalget anbefaler at saken utsettes i påvente av utredning om bystyrebestilling knyttet til organisering av boligforvaltningen.

Kolbjørn Westberg (KrF) fremmet på vegne av H, FrP, V, og KrF følgende forslag:

Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer samt resultat av bystyrets behandling av selskapsdannelse høsten 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Votering:

Forslaget fremmet av Kolbjørn Westberg (KrF) ble vedtatt med 5 stemmer (2 H, 1 FrP, 1 V, 1 KrF), mot 4 stemmer (2 Ap, 1 SV, 1 BYM) som ble avgitt for forslaget fremmet av Silje Louise Waters (SV). Kommunedirektørens innstilling fikk ingen stemmer og ble ikke vedtatt.

Bystyrets vedtak 11.09.2025:

1. Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer, samt eventuelle endringer som følge av bystyrets behandling av eventuell selskapsdannelse for boligforvaltningen i kommunen høsten 2025.
Administrasjonen bes også om å kommentere på høringsnotat lagt ved av bystyret ved behandling av saken i mars 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Bystyrets behandling 11.09.2025:

Atle Ottesen (Ap) stilte spørsmål ved sin habilitet, han er ansatt som rådgiver i virksomhet bolig. Ordfører redegjorde for habilitetsvurderingen.
Et enstemmig bystyre erklærte Atle Ottesen inhabil i saken jfr.kommunelovens paragraf 11-10. Vara Dana Ghazi (Ap)

På vegne av R, Ap, SV, R, Bym, Sp fremmet Hannah Berg R) følgende forslag:
1. Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer, samt eventuelle endringer som følge av bystyrets behandling av eventuell selskapsdannelse for boligforvaltningen i kommunen høsten 2025.
Administrasjonen bes også om å kommentere på høringsnotat lagt ved av bystyret ved behandling av saken i mars 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Votering:
Forslag fremmet av Hannah Berg (R) ble enstemmig vedtatt, formannskapets innstilling fikk ingen stemmer og ble ikke vedtatt

Fredrikstad, 24.09.2025
Rett utskrift.

Yvonne Meidell
møtesekretær

Utskrift til: saksbehandler Atle Ottesen, Teknisk
Kopi til: direktør Atle Holten, Teknisk

Formannskapets vedtak 04.09.2025:

Formannskapets innstilling:

1. Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer samt eventuelle endringer som følge av bystyrets behandling av eventuell selskapsdannelse for boligforvaltningen i kommunen høsten 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Formannskapets behandling 04.09.2025:

Atle Ottesen (Ap) stilte spørsmål ved sin habilitet fordi han er ansatt som rådgiver i virksomhet bolig. Et enstemmig formannskap erklærte han inhabil til å behandle saken jfr. kommuneloven paragraf 11-10. Vara: Maria Imrik (Ap).

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Boligplan for Fredrikstad kommune vedtas

2. Kommunedirektøren gis fullmakt til å innarbeide de av høringsinnspillene som

anbefales i saken, samt gjøre redaksjonelle/språklige justeringer i planen der det

anses nødvendig.

Henriette Celine Støa Gaustad (H) fremmet følgende utsettelsesforslag:

1. Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer samt eventuelle endringer som følge av bystyrets behandling av eventuell selskapsdannelse for boligforvaltningen i kommunen høsten 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Votering:

Utsettelsesforslaget fremmet av Henriette Celine Støa Gaustad (H) ble enstemmig vedtatt.

Sammendrag
Samfunnsutvalget uttaler seg i denne saken.

I Planstrategien for Fredrikstad kommune er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk, og som skal erstatte tidligere planer.

Kommunedirektøren legger i denne saken frem forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune. Boligplanen samler den boligpolitiske og -sosiale innsatsen, og har til hensikt å erstatte tidligere mål, innsatsområder, tiltak og strategier i eldre planverk.

Planen består av en kunnskaps- og en plandel som har fem innsatsområder: variert bolig- og befolkningssammensetning, botrygghet, kunnskapsbasert ressursbruk, bistand til vanskeligstilte, og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

Planen legges frem digitalt i Fredrikstad kommunes nye styringsverktøy Framsikt, og er strukturert i henhold til målhierarkiet i kommunens overordnede planverk.

Fredrikstad kommune har nylig omorganisert forvaltningen av boligområdet i en virksomhet i ett nytt kommuneområde. Planen er fundert på dette, og berører ikke bystyrets nylige oppdrag om å utrede en ny reorganisering av boligområdet gjennom selskapsdannelse. Dette vil bli håndtert i egen utredning fremlagt for bystyret.

Fredrikstad bystyre vedtok i mars 2025 å legge forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune ut på høring. Det ble i tillegg vedtatt at høringsinnspillene skulle sendes til Samfunnsutvalgets medlemmer og Bystyrets gruppeledere så fort som mulig etter høring, noe som ble gjennomført. I denne saken gir kommunedirektøren en faglig vurdering av de

innspillene som har kommet i høringsperioden og gir en anbefaling om hvilke av innspillene som bør innarbeides i planen.

Kommunedirektøren har i sin vurdering lagt planprogrammet til grunn siden det har vært førende for utarbeidelse av planen. Det har kommet innspill fra 9 ulike aktører.

Vedlegg
Boligplanen
Sammenstilling av innspill

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen

Lenke til saken i Framsikt
Boligplan for Fredrikstad kommune

Saksopplysninger
Bystyret vedtok i mars 2025 å legge Boligplan for Fredrikstad kommune ut på høring i 6 uker. Det har i høringsperioden kommet inn høringsinnspill fra 9 aktører, inkludert rådene i kommunen.

Kommunen har mottatt høringsinnspill fra Østfold fylkeskommune, Statsforvalter, Isegran Eiendom, LO, Fredrikstad Sosialdemokratiske Forum, Norsk forbund for utviklingshemmede Nedre Glomma, Ungdomsrådet, Eldrerådet og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Innspillene er kort oppsummert i skjema under.

Aktør	Tema	Innspill	Kommunedirektørens anbefaling
Eldrerådet	Tilgjengelighet, trygghet, sosiale møteplasser	Tilgjengelige og trygge boliger. Nærhet til helsetjenester og møteplasser. Fokus på livskvalitet og verdig alderdom	Planen har eget avsnitt om aldring og bolig; omtaler livsløpsstandard, velferdsteknologi, nærhet til tjenester og sosiale møteplasser.
Østfold fylkeskommune	Sosial miks, evaluering, sektorintegrering	Sosial miks i boligområder Tverrfaglig samarbeid (skole, barnehage og helse) Evaluering og målstyring i boligpolitikken	Planen løfter sosial bærekraft og variert sammensetning, men tiltak for måling, tverrsektoriell oppfølging og kobling til skole/ barnehage er lite konkretisert.
Ungdomsrådet	Unge i boligmarkedet	Bedre botrygghet for unge og barnefamilier Økt kunnskap om boligrettigheter Ønske om beboerråd og medvirkning	Boligplanen omtaler unges etableringsutfordringer og startlån, men nevner ikke boligopplæring i skolen eller beboerråd.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	Tilgjengelighet og rettigheter	Universell utforming som standard Selvstendig liv og CRPD-forankring	Universell utforming nevnes og legges til grunn, men konkrete krav,

		Tilgjengelige boliger også i ordinære prosjekter	CRPD-forankring og målbare tiltak mangler.
NFU Nedre Glomma	Utviklings-hemmedes rettigheter	Boliger for utviklingshemmede må være tilpasset og ikke-institusjonelle Borettslag og eiermodeller Rettighetsbasert tilnærming (CRPD)	Utviklingshemmedes behov, borettslags-/ eiermodeller og antiinstitusjonalisering omtales ikke eksplisitt; ingen egne tiltak.
Isegran Eiendom AS	Kommunalt eierskap og rolle	Kommunen må tydeliggjøre deres rolle som boligsosial aktør Etterlyser samarbeid og mandat Ønsker konkretisering av boligsosial innsats	Selskapet nevnes kun kort; planen gir ingen konkret rolle, mandat eller tidsfestede oppdrag.
Fredrikstad Sosialdemokratiske Forum	Sosial boligpolitikk	Kommunalt eierskap til utleieboliger Kjøp av forsvarseiendommer til boligformål Etablere sosial boligsektor med rimelige boliger	Planen åpner for subsidiert tredje boligsektor og flere utleieboliger, men kommunal eiendomssatsing og prisregulerte modeller er ikke konkretisert.
LO i Fredrikstad	Boligmarked og kommersialisering	Ikke-kommersielle boligmodeller (tredje boligsektor) Sosial boligpolitikk med lavere inngangsbarrierer Bolig som velferdsgode – ikke markedsvare	Planen refererer til «tredje boligsektor» og startlån, men mangler tydelige mål for ikke-kommersielle boliger og regulerte leiepriser.
Statsforvalteren	Gjennomføring og evaluering	Etterlyser målbare tiltak og indikatorer Vekt på brukermedvirkning og samarbeid Sikre at planen følges opp over tid	Planen viser til kunnskapsbasert ressursbruk og behov for måling, men konkret indikator-/ evalueringssystem samt sterkere medvirkningskrav savnes.

Tabell 1 Oppsett av høringsinnspillene i saken

Kommunedirektøren er av den oppfatning at høringsrunden har ført til gode og konstruktive innspill og forslag. Flere av innspillene anses ivaretatt eller delvis ivaretatt i planen.

En del av innspillene omhandler mennesker med nedsatt funksjonsevne og universell utforming og kommunedirektøren er enig i at dette bør tydeliggjøres og anbefaler at følgende avsnitt innarbeides i planen: *«…boligpolitikken skal forankres i nasjonale og internasjonale føringer for rettigheter og inkludering av personer med utviklingshemming. Det må sikres et*

variert og tilrettelagt boligtilbud, med reell mulighet for eierskap og trygge leieforhold, i tråd med prinsippene i CRPD og bærekraftsmålene».

Bystyrets øvrige bestillingspunkter vil bli fulgt opp i Boligstrategi for Fredrikstad og Boligbehovsplan. Punktene står omtalt på side 139 vedlagt sammenstilling av dokumentene.

Bakgrunn for saken
I Planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2024 ble det vedtatt at Fredrikstad kommune skulle utarbeide en boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk. Planen skulle erstatte tidligere Boligsosial plan 2014–2017 og Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan for Fredrikstad kommune. Planprogrammet ble fastsatt av bystyret 24.03.2022.

Endringer av rammebetingelser og i markedet
Det har skjedd mye nytt på boligfeltet de siste tre årene, både innen sentral lovgivning og i det generelle boligmarkedet. Boligsosialloven (Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet), som kom i juni 2023, tydeliggjør kommunens ansvar på det boligsosiale feltet, og forventninger knyttet til helhetlig boligsosial planlegging. Det har også vært flere endringer i de statlige låne- og tilskuddsordningene på boligfeltet, noe som får stor betydning for kommunens handlingsrom på feltet. Det har blitt mer utfordrende å framskaffe boliger til vanskeligstilte siden tilskudd til utleieboliger har bortfalt. Tidligere statlige øremerkede tilskudd er også endret til å bli overført kommunene gjennom den generelle ramme-overføringen. Den statlige bostøtteordningen slår også dårlig ut for kommuner som Fredrikstad, noe som gjør at utgiftene til økonomisk sosialhjelp øker.

Etter en periode med høy boligprisvekst under pandemien, flatet boligprisene ut i 2022. I 2023 ble prisveksten i første halvår avløst av prisnedgang i andre halvår, og ved inngangen til 2025 har prisene økt igjen. Rentenedgang kombinert med høy nominell lønnsvekst, befolkningsvekst og lav boligbygging, gir utsikter til boligprisvekst også fremover. Dette har ført til at presset i leiemarkedet har økt, boligbyggingen har gått noe ned. Videre har det blitt mer utfordrende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Demografiske endringer, som flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina, bidrar også til økt press i boligmarkedet.

Reorganisering av boligområdet i kommunen
Etter at arbeidet med boligplanen ble påbegynt har kommunen besluttet en reorganisering av hele boligområdet. Det tidligere boligbygg i kommuneområde Teknisk, samt boligformidlingen i det tidligere tildelingskontoret i kommuneområde Helse, er samordnet og reorganisert som nytt virksomhetsområde i det nye kommuneområdet Samfunn, sammen med blant annet Nav og Fredrikstad internasjonale skole. Dette innebærer at enkelte anbefalinger om en mer helhetlig organisering av de boligsosiale virkemidlene, som lå til grunn allerede ved oppstart av planarbeidet, er gjennomført.

I bystyresak 251/24 - *Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028 for Fredrikstad kommune*, er det besluttet at «kommunale formålsbygg og boliger samles i eget KF eller andre egnede organisasjonsformer», og at kommunedirektøren er bedt om å «utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg. Saken skal legges frem for politisk behandling høsten 2025.

Kommunedirektøren har ikke inntatt dette forslaget i boligplanen, og vil komme tilbake til dette temaet i en egen sak. Kommunedirektøren vil også vurdere om noen av de foreslått tiltakene i boligplanen bør settes på vent, i påvente av en eventuell ny omorganisering av boligområdet.

Medvirkning fra innbyggere

Planprosessen har tatt lang tid grunnet organisasjonsendringer i kommunen Planarbeidet har derfor vært intensivert siste halvdel av 2024 og inn i 2025. Den samlede medvirkningen fra innbyggerne har vært noe begrenset i tidligere faser av arbeidet. Det har derfor vært viktig for kommunedirektøren å sørge for en god høringsprosess med mulighet til å gi innspill til planen. I den forbindelse ble det også lagt opp til orienteringer om planen i løpet av høringsperioden. Medvirkningsprosesser har vært gjennomført i forumsamling for lokalsamfunnsutvalgene og det er gjennomført intervjuer med personer med funksjonsvariasjoner og personer med utfordringer knyttet til RUS og ROP.
Kommunens råd har blitt orientert om planen, og gitt mulighet for å uttale seg til planen både ved utlegg av høringsforslaget og ved endelig sluttbehandling av planen.

Planens innretning
Boligplanen er en temaplan som jamfør vedtatt planprogram skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Ved motstrid eller manglende samsvar mellom boligplanen og tidligere planer og vedtak, har boligplanen forrang ovenfor alle boligpolitiske og boligsosiale mål, eller innsatsområder, tiltak og strategier som er beskrevet i øvrige gjeldende planer på samme eller lavere nivå i kommunen. Dette understøtter også omleggingen til det nye styringssystemet Framsikt, hvis hensikt også er å bidra til et enklere og ryddigere plansystem. Boligplanen er derfor strukturert i henhold til målhierarkiet i Framsikt.

I planen er det valgt fem innsatsområder:
1. Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
2. Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
3. Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk.
4. Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
5. Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

Det er utarbeidet forslag til oppdrag knyttet til hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel og delmål fra kommunedelplan for Folkehelse og levekår, og kommunedelplan for Helse og velferd og disse fem innsatsområdene. «Oppdrag» er det begrepet som Framsikt benytter for overordnede tiltak som planen legger opp til at kommunen skal gjennomføre (se forenklet oversikt vedlagt saken).

Konsekvenser for sosial bærekraft
Fredrikstad står overfor store utfordringer knyttet til sosial ulikhet i helse og levekår. I enkelte områder lever over 40 % av barna i lavinntektshusholdninger, ofte knyttet til høy andel leieboliger og stor beboerutskiftning. Dette skaper ustabile bomiljøer og svekket sosial tilhørighet. Fortetting i byen må planlegges nøye for å sikre bokvalitet og folkehelse. Kommunen har som mål å gjøre det mulig for flest mulig å eie egen bolig, og vil bruke boligpolitiske virkemidler for å motvirke ulikhet og styrke sosial bærekraft

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Boligplanen kan styrke Fredrikstads økonomi ved å øke skatteinntektene, skape arbeidsplasser og tiltrekke nye innbyggere og bedrifter. Økt boligbygging gir rom for vekst, men tiltak må vurderes i årlige budsjetter. En variert boligmiks bidrar til en balansert befolkningssammensetning og langsiktig økonomisk bærekraft.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Klimaendringer stiller strengere krav til bygg og infrastruktur i Fredrikstad. Nybygg må være mer robuste, og vedlikehold av eksisterende bygg blir viktigere. Dette kan gi høyere kostnader og lengre planprosesser. Det blir også nødvendig å endre bo- og reisemønstre for å redusere utslipp. Gjenbruk og bevaring av eksisterende bygningsmasse er viktig for å møte miljøutfordringene og sikre bærekraftig utvikling.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant for saken.

En eventuell utredning om ny organisasjonsform vil påvirke flere av kommunens ansatte, men vil bli håndtert i en egen utredning og sak.

Vurdering
Arbeidet med boligplanen har tatt lang tid av flere årsaker, men kommunedirektøren mener planen, slik den nå foreligger er et godt verktøy for Fredrikstad kommune sin boligpolitikk i årene framover med mål om at alle skal ha et godt og trygt sted å bo.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler samfunnsutvalget å innstille til formannskapet om å vedta planen med de foreslåtte endringene.

Versjon 10.02.2025

Boligplan for Fredrikstad kommune

Innledning og planavgrensning

I Fredrikstad skal alle kunne bo godt og trygt i alle faser av livet. Byen skal bestå av trygge og rause lokalsamfunn med en variert sammensetning av boliger og befolkningsgrupper. Boligplanen i Fredrikstad omfatter både «den ordinære boligpolitikken», «den sosiale boligpolitikken», og sammenhenger mellom disse. Boligplanen beskriver muligheter og utfordringer som utviklingen på boligmarkedet gir for alle innbyggergrupper i Fredrikstadsamfunnet. Vi vektlegger innsats som bidrar til at flest mulig av kommunens innbyggere kan skaffe seg en god bolig på egenhånd, tiltak som forebygger at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet og tiltak som sikrer god og effektiv boligbistand fra kommunen til dem som trenger det. Boligplanen har en helhetlig tilnærming med vekt på boligkvalitet, nybygging, sosial integrering og bærekraftig byutvikling.

Etter en periode med høy boligprisvekst under pandemien, flatet boligprisene ut i 2022. I 2023 ble prisvekst i første halvår avløst av prisnedgang i andre halvår, og i 2024 har prisene økt. Rentenedgang kombinert med høy nominell lønnsvekst, befolkningsvekst og lav boligbygging gir utsikter til klar boligprisvekst videre fremover. Dette har ført til at presset i leiemarkedet har økt, boligbyggingen har gått noe ned, og det har blitt mer utfordrende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Demografiske endringer, som flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina, bidrar også til økt press i boligmarkedet.

Byer på størrelse med Fredrikstad trenger både et boligmarked som gir innbyggerne valgmuligheter på eiermarkedet, og et velfungerende leiemarked. Mange har behov for å leie bolig i en livsfase eller i en overgang mellom livsfaser. Blant dem som leier over mange år er det mange som ønsker å kjøpe egen bolig, men som ikke har økonomi til det. Det er også noen som ønsker å leie bolig hele livet fordi de har tatt et livsvalg som handler om lavere forbruk, at de ønsker å ha mulighet til å kunne flytte raskt, eller av andre grunner. For at alle skal kunne bo godt og trygt i byen vår er det derfor avgjørende at det finnes gode og varierte boliger både i eie- og leiemarkedet.

Bolig er et velferdsgode som i Norge i all hovedsak fordeles i markedet. Muligheten til å skaffe seg en god bolig er dermed avhengig av den enkeltes ressurser til å delta og handle i dette markedet. Kommunens roller som samfunnsutvikler og tjenesteyter er derfor tett sammenvevd i boligarbeidet.

Kommuneplanen vektlegger å styrke og utvikle bysentrum i samarbeid med næringslivet. For å lykkes med dette er økt samarbeid med boligutviklere avgjørende. Boligbygging gjennom fortetting, slik kommuneplanen legger opp til, er sterkt ønskelig ut fra de ulike bærekraftperspektivene. Samtidig er fortetting ofte vanskeligere å få til enn nybygging i byens ytterkant, fordi prisene på tomter er høyere i sentrumsnære områder, flere blir berørt av byggeprosjektene og eierskapet til grunnen oftere er spredt på flere grunneiere.

Som et forarbeid til denne boligplanen ble det utarbeidet en "Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035" på oppdrag for kommunen (Eika, 2022). De anbefalte at Fredrikstad kommune skulle ta i bruk en kombinasjon av tre modeller:

- En kommunal subsidiert tredje boligsektor (utleieboliger) på tomter kommunen helt eller delvis eier.
- Oppfordre utbyggerne til å inkludere nye etableringsmodeller for boligeie i sine prosjekter.
- Mer liberal bruk av startlånsordningen.

Det er mange positive trekk med boligmarkedet i Fredrikstad. Det er høyere aktivitet innen planlegging og gjennomføring av ny bolig- og næringsbebyggelse enn sammenliknbare kommuner (kostragruppe

12). Det er til enhver tid også god variasjon i størrelse og pris på boligene som ligger ute til salgs, noe som i seg selv kan tyde på at det er balanse mellom tilbud og etterspørsel. Til tross for dette vet vi at et økende antall husholdninger har vanskeligheter med å etablere seg i egen eid bolig. I Fredrikstad er barnefamilier med lav inntekt særlig utsatt.

Planavgrensning og forhold til andre kommunale planer

Temaplan for bolig og boligsosialt arbeid er en bred og tverrsektoriell plan med nær tilknytting til store deler av kommunens øvrige planverk. Boligplanen samler den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Ved motstrid har denne boligplanen forrang over alle boligpolitiske og boligsosiale mål, innsatsområder, tiltak og strategier som er beskrevet i øvrige gjeldende planer på samme eller lavere nivå i kommunen. Dette understøtter også omleggingen til det nye styringssystemet Framsikt.

Boligplanen har fem innsatsområder:

- Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
- Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
- Kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk.
- Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
- Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

For å sikre at alle innbyggerne bor godt og trygt må vi ville, vite og gjøre. I denne planen innebærer det:

Ville betyr at vi forplikter oss på arbeidet. I planen redegjør vi for hvordan vi følger opp bærekraftsmålene samt lovpålagte oppgaver i boligpolitikken og i den boligsosiale innsatsen overfor vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Å ville skal også komme til uttrykk på tvers av kommuneområdene. Derfor er forpliktelsen tydeliggjort gjennom koblinger til kommunens øvrige planverk.

Vite betyr at vi bygger kunnskap om boligrelaterte utfordringer og løsninger, og at vi er gode på å lære av det vi gjør. Vi må bygge kompetanse og innovasjonskraft for å møte framtidas utfordringer med forbedrede og nye løsninger. Dette gjør vi i tett samarbeid, på tvers av virksomheter i kommunen og i samarbeid med andre aktører.

Gjøre betyr at vi må handle for å få til endring. Planen inneholder både kommunens langsiktige innsatsområder og noen mer konkrete oppdrag. De langsiktige innsatsområdene i planen må også konkretiseres nærmere med tilhørende budsjettkonsekvenser.

Rammebetingelser og utfordringsbilde

Bærekraftsmålene i boligarbeidet

Klima og miljø

Økende temperaturer, mer nedbør og hyppigere ekstremvær stiller større krav til bygningskonstruksjoner. Dette kan også føre til at områder som tidligere ble ansett som trygge, nå kan bli utsatt for nye risikoer. I henhold til arealplanen må vi derfor ta hensyn til disse endringene. Bypakke Nedre Glomma bidrar til å finansiere nødvendige tiltak for å tilpasse infrastrukturen til de nye klimaforholdene. Den understøtter initiativer som fremmer bærekraftig mobilitet og reduserer utslipp.

Klimaendringer krever mer robuste nybygg og endrer også behovene for vedlikehold av eksisterende bygg. Disse nødvendige hensynene kan føre til lengre planprosesser og økte byggekostnader. I tillegg vil klimautfordringene kreve endringer i bo- og mobilitetsvaner, da reisevei og reisemåter har stor betydning for utslippene.

De fleste boligene er allerede bygget, og derfor må vi ta vare på den eksisterende bygningsmassen og nærmiljøkvalitetene vi har. Vi må vedlikeholde, fornye og gjenbruke bygningsstrukturer for å møte fremtidens klimautfordringer.

Sosial bærekraft

Hovedutfordringen innen sosial bærekraft i Fredrikstad er den systematiske sosiale ulikheten i helse. I enkelte boområder lever over 40 prosent av barna i lavinntektshusholdninger. Levekårskartleggingen viser også en klar sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Høy andel leide boliger følges vanligvis også av høyt nivå av inn- og utflytting, noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet.

Områder med mye ustabilitet kan oppleves som mindre attraktive noe som igjen påvirker boligprisene. Denne markedsmekanismen bidrar til at de med svakest økonomi fortsetter å flytte til de allerede mest levekårsutsatte områdene.

Folkehelseoversikten viser likevel at innbyggerne i Fredrikstad kommune i stor grad er fornøyd med lokalmiljøene sine og dette gjelder også i levekårsutsatte områder. Dette er et godt grunnlag som vi bygger videre på i boligarbeidet.

For å fortette i en by uten at det går på bekostning av bokvalitet og helse, kreves det god planlegging. Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, vil kommunen bruke egne og statlige boligøkonomiske virkemidler. Slik bidrar vi til at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

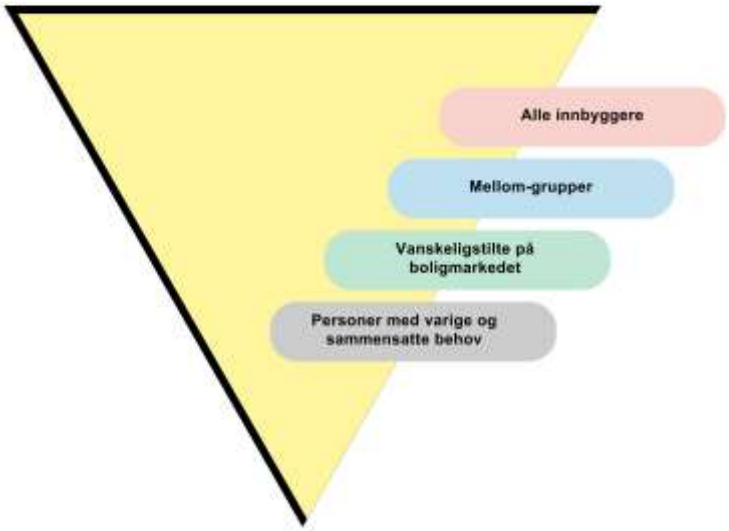
Økonomisk bærekraft

Kommunens økonomiske bærekraft vil utfordres på grunn av demografiutviklingen - særlig den kraftige veksten i eldre. Om vi kan tiltrekke oss nye familier og innbyggere som er i jobb vil dette kunne virke positivt inn. Derfor vil kommunen også vurdere hvordan tiltak i boligmarkedet kan gjøre det mer attraktivt å bosette seg i Fredrikstad for disse gruppene.

Perspektiver på boligarbeidet

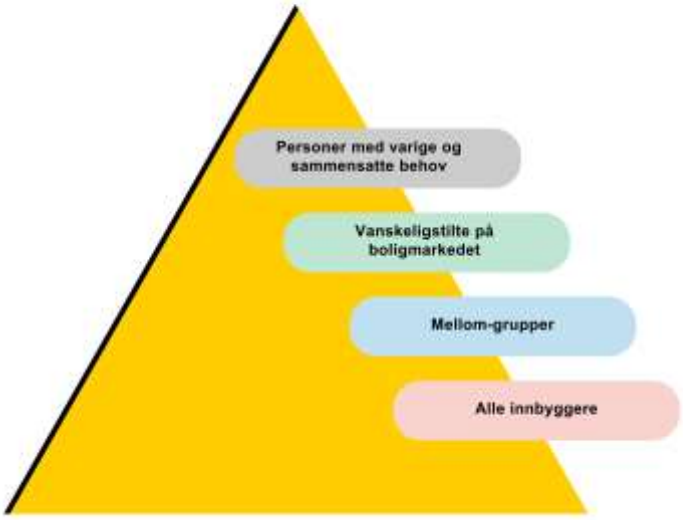
Boligplanen i Fredrikstad omfatter både «den ordinære boligpolitikken» og den «den sosiale boligpolitikken». Det innebærer at vi forsøker å forene to ulike perspektiver. I arbeidet med byutvikling har vi primært fokus på alle innbyggere og på utviklingsarbeid som kommer hele befolkningen til gode. Innenfor dette perspektivet har vi samtidig fokus på at de generelle tiltakene også skal være universelt utformet og tilrettelagt for flest mulig. I regulering og planlegging av ny boligbygging vektlegger vi at den skal bidra til gode bomiljøer for alle.

Den ordinære boligpolitikken, Byutviklingsperspektivet



I byutviklingsperspektivet ligger hovedfokus på innsats som er innrettet mot "alle innbyggere". Modellen viser at byutviklingsperspektivet også inkluderer innbyggere med behov for mer tilrettelegging, men perspektivets hovedtyngde ligger på å utforme tiltak for alle innbyggerne. Når universell utforming og tilgjengelighet vektlegges i den generelle byutviklingen reduseres behovet for selektive tiltak til grupper av befolkningen.

Den sosiale boligpolitikken, Boligsosialt perspektiv



Med det boligsosiale perspektivet starter vi med å fokusere på hvem som har de største behovene. På samme måte som innenfor byutviklingsperspektivet må det boligsosiale perspektivet også omfatte alle grupper av innbyggere. Det handler blant annet om at individuell oppfølging og integrering av vanskeligstilte grupper i ulike deler av byen også kan berøre alle innbyggeres naboskap og botrygghet.

Statlige føringer og internasjonale konvensjoner

Boligpolitikken blir viktigere framover

I Boligmeldinga (Meld. St. 13 (2023-2024)) ligger regjeringens rammer for en helhetlig og aktiv boligpolitikk lokalt, regionalt og nasjonalt. Det overordna målet med boligpolitikken er at folk skal bo i egnede boliger over hele landet. Det er flere årsaker til at regjeringen mener at boligpolitikken blir viktigere framover. Presset i leiemarkedet har blitt høyere, boligbyggingen har gått noe ned og det har blitt krevende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Derfor har de boligsosiale utfordringene i kommunene økt. Demografiske endringer med blant annet flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina gjør også at presset i boligmarkedet øker. Det er de med lavest inntekter som blir hardest ramma. Regjeringens fire innsatsområder for boligpolitikken er:

1. Flere skal få mulighet til å eie egen bolig.
2. Leiemarkedet skal være trygt og forutsigbart.
3. Ta vare på boligene vi har og bygge det vi trenger.
4. Forsterket innsats overfor dem som ikke klarer å skaffe seg og beholde en egnet bolig.

Planforventninger fra regjeringen 2023-27

Hvert fjerde år legger regjeringen fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Dette er lovfestet i plan- og bygningsloven §3-5 og §6-1. Om trygge og inkluderende lokalsamfunn heter det blant annet at;

- Det legges til rette for tilstrekkelig boligbygging i kommunene i tråd med lokale og regionale behov. Boligbyggingen bør bidra til gode og varierte boligtilbud og bomiljøer for alle.
- Det legges til rette for boligtilbud for vanskeligstilte i ulike deler av kommunen. Eieretablering for vanskeligstilte vektlegges.
- Det legges til rette for at eldre som ønsker det kan bli boende lenger i egen bolig. Kommunene ser utviklingen i helse- og omsorgstjenester i sammenheng med boligplanlegging og kommunens langsiktige økonomi.
- Samfunns- og arealplanleggingen brukes som virkemidler for å utjevne forskjeller, forebygge levekårsutfordringer og sikre en sosial balansert utvikling gjennom boligbygging, lokalisering av teknisk og sosial infrastruktur og offentlige tjenester

Nedenfor presenteres hovedtrekk fra de to mest sentrale lovene. (For en mer fullstendig gjennomgang se forarbeidene til Boligsosialloven, Prop. 132 L (2021-2022)).

Plan- og bygningsloven

Som samfunnsutvikler skal kommunen, gjennom planlegging og tilrettelegging, bidra til helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Gjennom plan- og bygningsloven er kommunen gitt et stort ansvar for hvordan arealene innenfor kommunens grenser skal disponeres.

Plan- og bygningsloven (pbl) definerer også mye av kommunens handlingsrom når det gjelder boligutvikling. Hovedsakelig gir loven kommunen mulighet til å påvirke bolig-sammensetningen gjennom kommunalt oppkjøp, videresalg av eiendom og nybygging.

Det pågår endringer av plan og bygningsloven med stor betydning for kommunens handlingsrom framover. Det er blant annet foreslått at kommunene i arealplan kan «gi planbestemmelser i utbyggingsområder om bruk av borettslag som organisasjonsform, om at en andel av boligene skal være utleieboliger, herunder utleieboliger spesifisert som kommunalt disponerte eller eide boliger, eller

boligkjøpsmodeller». Opprettelse av borettslag i bydeler med en høy andel leietakere forventes å kunne ha en stabiliserende og levekårsutjevnende effekt.

Boligsosialloven

Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) trådte i kraft 1. juli 2023. Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg, og beholde, en egnet bolig. Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes «personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig». Det skal gis individuelt tilpasset bistand, og det er opp til kommunen å vurdere hvilken bistand som gis.Bistanden kan (jfr.§6) blant annet gå ut på å gi råd og veiledning om økonomi, bomestring, statlige og kommunale tjenestetilbud eller andre forhold av betydning for bosituasjonen. Kommunen kan også gi praktisk bistand, slik som hjelp til å søke støtte-, låne- og tilskuddsordninger eller kommunalt disponert bolig, bistand i en konkret kjøps- eller leieprosess eller bistand til å forebygge utkastelse.

Loven innebærer at det stilles strengere krav til saksbehandling tilknyttet boligsosiale tjenester. I tillegg skjerper loven kommunens plikt til å ta boligsosiale hensyn i planlegging, og ha oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunen skal ha en oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi etter plan- og bygningsloven § 10-1. Kommunen skal i sitt arbeid med kommuneplanen, etter plan- og bygningsloven kapittel 11, fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet. Målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i første punktum.

Som det framgår av § 10 skal disse kravene til planstrategi og kommuneplan være oppfylt senest fire år etter at lover trer i kraft. Kravene må dermed implementeres i arbeidet med samfunnsplanen.

Internasjonale konvensjoner

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØKS, 1966) artikkel 11 nr. 1 slår fast at alle har rett til en «tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie», herunder en adekvat «bolig. Kravet til adekvans er koblet til rådende samfunnsforhold noe som innebærer at boligen skal stå i forhold til hvordan befolkningen i samme område bor. Boligen skal ha en adekvat størrelse, standard og pris og sikre privatliv. Barnekonvensjonens artikkel 27 nr. 1 understreker barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske åndelige, moralske og sosiale utvikling. Konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 19a fastsetter «at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de vil bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform».

Hvordan bor vi – og hvem bor i Fredrikstad?

Befolkningsvekst og boligbygging

Per 1.1.24 bodde det 85 230 personer i Fredrikstad. Befolkningsveksten for 2023 var omtrent lik som for de siste ti årene og lå på litt under en prosent. Uten veksten i innvandrerbefolkningen ville Fredrikstad hatt befolkningsnedgang de siste to årene, og befolkningsveksten i denne gruppen lå på 5,5 prosent. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre utgjør 21,9 prosent av befolkningen i Fredrikstad, mens den på landsbasis ligger på 20,8 prosent.

Befolkningsprognosen for 2024-2036 viser en gjennomsnittsvekst på 0,7 prosent framover og anslår at det ved utgangen av 2036 er 93 412 innbyggere i kommunen. Usikkerheten i prognosen er hovedsakelig knyttet til om fruktbarheten fortsetter å synke, om prisvekst og renteøkninger fører til nedgang i boligbyggingen, flyttemønstre og flyktningsituasjonen i verden.

Det er stor variasjon i størrelsen på hvert hushold, med andre ord hvor mange som bor sammen. I 2023 var det ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) 39 070 husholdninger i Fredrikstad. Av disse var det 30 184 husholdninger som eide boligen (selveier og borettslag til sammen) og 8886 husholdninger som bodde til leie.

Samlet sett flytter flere til, enn ut, av kommunen. Det kan forventes at denne utviklingen fortsetter, om enn med en noe lavere veksttakt enn tidligere.

Dersom prognosen slår til, vil det gi et behov for ca 5500 nye boliger fram mot 2036. Dette estimerte behovet er betydelig lavere enn mulighetene som ligger i gjeldende planverk (kommuneplanens arealdel, vedtatte reguleringsplaner med mer). Det er et mål at en stor del av boligbyggingen skal foregå innenfor byområdet. I arealplanen er det vedtatt en målsetting om at 60 prosent av årlig boligbygging skal skje i byområdet, 30 prosent i tettstedet og 10 prosent i lokalsentrene. Det kan forventes at kommunen gradvis vil nærme seg den målsatte fordelingen utover i planperioden:

utvikling i årlig boligbygging	2019	2020	2021	2022	2023
byområdet	31,9%	53,8%	44,9%	0,7%	2,5%
tettstedet	60,5%	30,1%	47,0%	83,5%	88,2%
lokalsentrene	7,6%	16,1%	8,0%	15,8%	9,3%
antall nye boenheter totalt	511	690	485	279	321

Potensialet for boligbygging er høyt

Kommunens arealplan 2023-2035 peker på at potensialet for boligbygging er høyere enn befolkningsveksten tilsier. Per juni 2024 viste en gjennomgang av kommunens planer for boligbygging at potensialet for nyboligproduksjon lå på om lag 6 300 enheter i perioden (til 2036) og at om lag 3 300 av disse var ferdig regulert per juni 2024. Tallet er langt høyere dersom man også tar med det som vil komme etter planperioden. Selv om potensialet for å bygge er høyere enn boligbehovet estimert ved framskrevet befolkningsvekst, vil den faktiske boligbyggingen være avhengig av hva som er mulig å realisere i markedet, og reguleringsplaner for de ulike prosjektene.

Befolkningen blir eldre

Befolkningen eldes i Norge på grunn av høyere levealder og store barnekull som nå bli gamle. Dette gjelder også i Fredrikstad. I 2026 forventes det å være flere som er 65 år og eldre, enn de som er under 19 år. Dette er et historisk skifte, som skjer over hele landet. I tillegg har det de siste årene vært en

tendens til at flere eldre også er blant tilflytterne til Fredrikstad, noe som kan føre til en enda kraftigere aldring av befolkningen.

Den eldre befolkningen bor vanligvis i mindre hushold enn yngre generasjoner. Den totale etterspørselen etter nye boliger øker dermed noe mer enn befolkningsveksten alene skulle tilsi.

Boligmarkedsanalysen (Eika et al, 2022) anslo at antallet som bor i bolig med heldøgns bemanning eller i institusjon i Fredrikstad forventes å øke fra drøye 1000 personer i 2020 til over 2500 personer i 2050. I høyalternativet ligger antallet på drøye 3000 i 2050. I 2035 kan kommunen forvente å trenge omtrent 1550 boliger med heldøgns omsorg.

Samtidig er det et mål at flere eldre skal bo hjemme lengre. Fredrikstad har valgt boliggjøring som virkemiddel i eldreomsorgen. Det innebærer at heldøgnstjenester i større grad blir gitt i innbyggers private hjem (egen eid/leid bolig eller omsorgsbolig) framfor i institusjon. Boliggjøringsstrategien understøtter mulighetene for selvstendighet i bosituasjonen og representerer et brudd med en mer institusjonsbasert omsorgsmodell. Dette er forankret i Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040 med tilhørende tiltaksplaner, og omtales derfor ikke mer detaljert i denne boligplanen.

Stor variasjon i bolig- og befolkningssammensetningen i ulike deler av byen

Andelen leide boliger i Fredrikstad som helhet ligger på 22,7 prosent, men andelen varierer mellom områdene; fra 11,4 prosent til 41,4 prosent. Sentrumssonene har de største andelene av husholdninger som leier, men også Holmen/Seut, Sellebakk sør, Vallefjellet/ Rådalen, Kniple, Kråkerøy nord, Lisleby og Trara ligger høyere enn snittet for byen som helhet.

I løpet av de neste årene forventes det generasjonsskifter på Slevik, Torsnes, Nylende og Rød. Dette er områder hvor det er en høyere andel eldre, samtidig som hoveddelen av boligene er store og dermed bedre egnet for familier og større husstander.

En «mer variert bolig- og befolkningssammensetning i alle deler av byen» er valgt som ett av de fem innsatsområdene for denne planen. Det er en ambisjon som kun kan oppnås gjennom et bredt sett av innsatser.

Terskelen for å kjøpe bolig har økt

Boligmarkedsanalysen Fredrikstad mot 2035 (Eika et. al, 2022) viste at etableringsterskelen på boligmarkedet i Fredrikstad har økt. Det har blitt vanskeligere, selv for de som har en ordinær inntekt, å kjøpe seg en egnet bolig. For de som allerede er inne på boligmarkedet kan det være mye penger å tjene, mens de som står utenfor har vanskeligere og vanskeligere for å komme inn. I lys av dette kan man si at boligmarkedet utgjør en kilde til ulikhet i befolkningen i Fredrikstad. Samtidig fant de at leieraten er moderat sammenliknet med andre kommuner, men lang tid på leiemarkedet gjør at husholdet ikke får dra nytte av skattefordeler knyttet til selveie. Boligmarkedsanalysen viste at mer enn halvparten av leietakerne i Fredrikstad hadde bodd til leie i over tre år, og det var også blant denne gruppa det var flest som mottok statlig bostøtte (14 prosent) og økonomisk sosialhjelp (12 prosent).

Blant dem som har bodd til leie over tid befinner det seg både personer som har store og sammensatte utfordringer, og personer i mellomgrupper som vil trenge langt mindre støtte for å få kjøpt en bolig. I Boligmarkedsanalysen beskrives mellomgruppa som «den befolkningen som ligger mellom to inntekter: inntektsnivået som er nødvendig for å kjøpe en egnet bolig i det lokale boligmarkedet, og inntektsnivået hvor en husstand ikke lengre er så vanskeligstilt at de kvalifiserer til boligsosiale virkemidler for økt eieretablering. Benevnelsen “Mellomgruppene” omfatter med andre ord personer som ikke kvalifiserer

for hjelp fra kommunen selv om de har store utfordringer med å kjøpe seg en bolig på egenhånd. For å møte denne delen av befolkningens behov er det behov for å utarbeide flere tilbud i markedet. Kommunen kan spille en nøkkelrolle som tilrettelegger, men løsningene må utvikles i samarbeid med bransjeaktører i markedet.

Prisstrukturen i Fredrikstad viser høyeste priser i de mest sentrale områdene og laveste priser i områdene lengst vekk fra sentrum. Fredrikstad har likevel et godt utgangspunkt for å blande boligtyper, og dermed befolkningsgrupper både i sentrum og øvrige kommunedeler, ettersom det er et godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum.

Det er bred politisk enighet i Norge om at folk skal ha muligheten til å eie egen bolig. Å eie egen bolig gir økonomisk trygghet, og bidrar til å fordele formue i befolkningen. De månedlige utgiftene til å eie en bolig, inkludert boliglånsrenter er ofte lavere enn kostnaden til å leie en tilsvarende bolig. Høye leieutgifter kan føre til at personer ikke klarer å spare seg opp egenkapitalen som skal til for å kjøpe egen bolig. Etableringsmodeller som leie-til- eie og del-eie er utformet nettopp for å sikre at hushold med lav egenkapital kan få en stabil boligsituasjon med utsikter til å bli boligeiere.

Statlige virkemidler; anvendelse og treffsikkerhet

For å lykkes i det boligsosiale arbeidet må kommunen kombinere sine egne og de statlige virkemidlene. Nedenfor redegjør vi kort for noen av de viktigste statlige virkemidlene samt noen muligheter og utfordringer disse virkemidlene innebærer for kommunen vår.

Modellen nedenfor viser hvilke virkemidler som er mest relevante for å:

- Framskaffe egnede boliger til vanskeligstilte.
- Bidra til at flere kan eie egen bolig.
- Tilpasning av boliger.
- Bygging og utbedring av omsorgsbygg.

Modellen viser for eksempel hvordan kommunen kan framskaffe flere utleieboliger til vanskeligstilte ved selv å ta opp lån til utleieboliger eller ved at private utbyggere tar opp lån og inngår en avtale med kommunen om tilsvining av boliger. En tilvisningsavtale gir kommunen eksklusiv rett til å henvise 40 prosent av boligene i prosjektet i minst 20 år. I forbindelse med statsbudsjettet for 2024 ble tilskuddet til utleieboliger avviklet, til tross for at dette tilskuddet er svært viktig for kommunenes muligheter for å framskaffe et tilstrekkelig antall boliger i perioder med høy tilstrømming av flyktninger og økning i vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Mange aktører har tatt til orde for at tilskuddet må gjeninnføres. Når de statlige virkemidlene svekkes gjør det kommunens handlingsrom mer begrenset. I flere av oppdragene i denne planen legges det derfor vekt på at kommunen må jobbe strategisk for å forbedre de statlige ordningene.

Husbanken ønsker at kommuner melder inn sine virkemiddelbehov årlig. Behovsmeldingen skal være forankret i kommunens økonomiplan og årsbudsjett. I behovmeldingen inngår en bindende søknad om startlån, mens søknad om lån til utleieboliger og investeringstilskudd til omsorgsboliger, sykehjem og institusjonsplasser også forutsetter separate søknader. Behovmeldingen skal gi et godt grunnlag for helhetlig planlegging i kommunen og for Husbankens veiledning til kommunen.



Husbankens modell for helhetlig virkemiddelbruk viser hvilke av de kommunale og de statlige virkemidlene som er mest relevant å kombinere for å innfri ulike innsatsområder.

Bostøtte

Statlig bostøtte forvaltes av Husbanken og kan utbetales til personer som har lav inntekt og høye boutgifter. I 2023 var det i følge SSB 3246 husstander i Fredrikstad som mottok statlig bostøtte. Det er kun Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Stavanger som har flere mottagere av statlig bostøtte.

Treffsikkerheten i den statlige bostøtten er stadig til diskusjon. Når den ikke står i forhold til behovene betyr det høyere utgifter for kommunen. For noen år tilbake var Fredrikstad omfattet av storbytillegget i ordningen, noe som ga langt bedre uttelling. Dette er nå fjernet til tross for at boligprisene her er høye. Flere kommuner har etablert egne kommunale bostøtteordninger fordi den statlige ordningen ikke er god nok. Det er stor variasjon i hvordan disse ordningene er innrettet.

Fredrikstad har flere ganger (blant annet i høringssvar til ny boligsosial lov) tatt til orde for at de nasjonale støtteordningene som bostøtte må innrettes slik at behovet for kommunale ordninger faller bort. Det vil også bidra til mer likeverdig tjenesteyting mellom kommuner enn når hver kommune utvikler egne løsninger.

Forskerne Astrup og Pedersen har hevdet at boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier. De hevder at bostøtteordningen er særlig utilstrekkelig i de store byene der opphopingen av dårlige levekår også er størst. Ifølge dem er det to hovedutfordringer med ordningen. Det ene er at boutgiftstaket er for lavt, med andre ord at de reelle utgiftene for familiene er mye høyere enn ordningen legger til grunn. Forskerne anbefaler at bostøttetaket økes med 38 prosent i byer som Fredrikstad. De peker også på at ordningen slår spesielt dårlig ut for store barnefamilier fordi den tar altfor lite hensyn til kostnadene for store husstander. Inntektsprøvingen av bostøtten er dermed spesielt streng for store barnefamilier, og det gjelder også for familier som ligger langt under EUs fattigdomsgrense konkluderer de (Dagens Næringsliv 9.10.24).

Startlån

Kommunen søker hvert år Husbanken om startlånsmidler som viderefordeles til husstander i kommunen som skal etablere seg i eid bolig. Husstandene som mottar startlån skal både være økonomisk og sosialt vanskeligstilte, og ikke kunne oppnå fullt lån i ordinære banker. I saksbehandlingen gjør kommunen avveininger mellom den enkelte husstands behov og at mottagerne også skal være i stand til å betjene startlånet og øvrige boutgifter de pådrar seg. I 2023 innvilget kommunen 139 startlån på til sammen 243 969 518 kroner. Halvparten av husstandene var barnefamilier. Omfanget og fordelingen var omtrent lik de foregående årene.

Høyere forbruksutgifter/levekostnader og høyere renter har gjort det vanskeligere for mange i befolkningen å få ordinære boliglån, og det gjelder særlig barnefamilier. Dette har ført til en markant økning av søkere til startlån der begrunnelsen kun er at man ikke får lån i vanlig bank. I tillegg er samfinansiering med andre banker blitt vanskeligere å få til, selv med banker som tradisjonelt har vært positive til samfinansiering.

Den endrede økonomiske situasjonen og dyrtiden har også bidratt til at det nå er mer utfordrende å hjelpe de mest vanskeligstilte med startlån til kjøp av bolig. For å bistå de mest vanskeligstilte kan kommunen tilby tilskudd til kjøp av bolig der innvilget startlån alene ikke strekker til. I mange tilfeller vil innvilget tilskudd være avgjørende for at en familie får mulighet til å kjøpe en tilfredsstillende og varig bolig. Avsettes det tilskuddsmidler hvert år til dette formålet, vil kommunen kunne bistå langt flere vanskeligstilte familier med overgang til egen eid bolig.

KOBO -digitalt system for kommunale boliger

Husbanken har i nært samarbeid med KS og kommuner utviklet en digital tjeneste for saksbehandling i det boligsosiale arbeidet. KOBO inneholder moduler for å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger samt følge opp beboere og skaffe datagrunnlag. Det er allerede over 100 kommuner som har tatt systemet i bruk. Med KOBO vil det bli enklere for kommunen å fatte vedtak, finne og tildele egnet bolig, sikre rett oppfølging og administrere leieforhold. Med god oversikt og data over søkere, boliger og leietakere, får kommunen også få et enda bedre grunnlag for å planlegge ut fra behov og utnytte boligmassen bedre. KOBO har også utviklet funksjonalitet for å hjelpe kommunene å møte lovkravene om individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet (§6) og klagebehandling (§7) i boligsosialloven. Fredrikstad ønsker å ta i bruk KOBO, og har søkt Husbanken om opptak i pulje 3 med innføring fra september 2025.

Tilskudd til bosetting av flyktninger

Når flyktninger bosettes etter anmodning fra IMDI får kommunen tilskudd fra staten de første fem årene. Kommunen har da plikt til å sørge for at de nyankomne får tilbud om et introduksjonsprogram som skal styrke deres muligheter for deltagelse i samfunnet og for å komme ut i jobb (jfr. Introduksjonsloven).

Retten til å delta i introduksjonsprogrammet gjelder bare i den første bosettingskommunen og etter 5 års botid i Norge opphører det statlige integreringstilskuddet. Da kan den enkelte fritt bosette seg hvor man vil i landet. Nær halvparten av flyktningene i Fredrikstad med botid over fem år, er sekundærtilflyttede. Det er positivt at folk ønsker å flytte til Fredrikstad, men det er utfordrende når mange av tilflytterne ikke er økonomisk selvhjulpne og/eller har behov for tjenester. Kommunen har ikke mulighet til å stille krav til at innflyttere som selv finner bolig på det private leiemarkedet kan betjene sine utgifter når de bosetter seg. Flere familier som flytter hit, har Nav-garanti for husleien fra fraflyttingskommunene sine de første tre månedene. Andre får midlertidig økonomisk bistand fra venner og familie eller har litt oppsparte midler. Det innebærer at de kan ha vært bosatt i flere måneder før de oppsøker Nav i Fredrikstad første gang. Når husholdninger som ikke er økonomisk selvhjulpne

flytter hit utfordrer det kommuneøkonomien på flere områder. Utgiftene til løpende sosialhjelp til boligformål og livsopphold øker, samt kostnader til helsetjenester og flere i arbeidsrettede tiltak og opplæring. Merkostnadene som følge av at familier som ikke er økonomisk selvhjulpne velger å bosette seg her er en problemstilling som Fredrikstad deler med flere kommuner i Østfold. Derfor er det behov for å utforske og finne løsninger i samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen. Det er også behov for å utvikle nye løsninger for å kunne tilby innbyggerne våre god opplæring i boligforhold og bomiljø.

Tilskudd til områdesatsinger

Fram til 2027 mottar Fredrikstad 5 millioner årlig til områdesatsing. Satsingen skal bidra til ressursmobilisering, stedsutvikling og tjenesteutvikling. Satsingen er innrettet for å støtte opp om pågående arbeid og prosesser i kommunen med sikte på å bidra til samarbeid og samordning. Områdesatsingen består av tre delprogram, arbeid, oppvekst og nærmiljø. Innenfor områdesatsingen finnes det allerede en rekke tiltak som også vil understøtte innsatsområdene i denne boligplanen som for eksempel «prosjektet bostabilitet for sårbare barnefamilier».

Kommunens handlingsrom på boligfeltet

Oppsummert handler utfordringsbildet om at:

- Forskjellene øker både mellom folk og mellom områder.
- Andelen eldre stiger.
- Etablering i eid bolig er utfordrende for mange mellomgrupper.
- Mange barn vokser opp i fattigdom.
- Økt behov for egnede boliger til mennesker med sammensatte utfordringer.
- Flere trenger bistand for å dekke løpende boutgifter, og bistanden til hver enkelt øker (dyrtid).
- Mange boliger ligger i områder med dårlig offentlig kommunikasjon.
- Kommunens samlede økonomi og handlingsrom er krevende.
- «Svikt» i statlige overføringer og tilskuddsordninger.

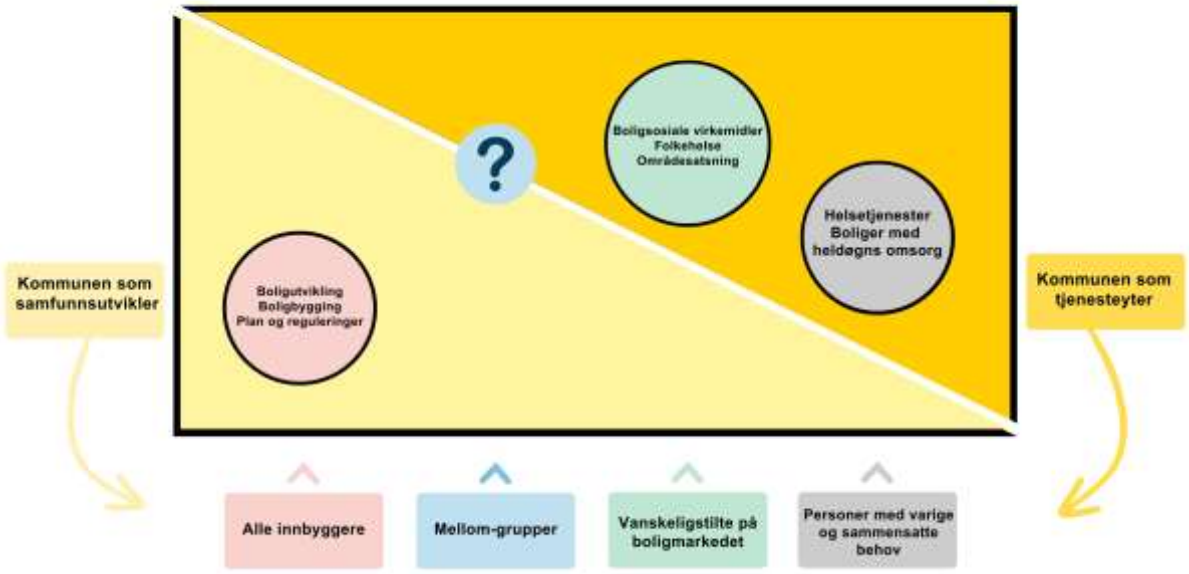
Kommunens handlingsrom for å påvirke i boligmarkedet i bestemte retninger er begrenset. Det er mange faktorer som påvirker både tilbud og etterspørsel som ligger utenfor kommunens kontroll. På tilbudssiden handler det om interessen for utbygging blant grunneierne og eiendomsutviklere, prisene de kan oppnå for boligene, og de geografiske forutsetningene for å bygge boliger i de ulike kommunedelene som spiller inn. På etterspørselssiden er de viktigste faktorene naturlig befolkningsvekst og aldring, flytting til og fra kommunen og husholdningenes størrelser, sysselsetting og de store økonomiske trendene i landet og verden.

Kommunen har et særlig ansvar for å hjelpe de gruppene som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Når mange grupper konkurrerer på vil de med størst behov ofte tape i konkurransen om de gode boligene.

De faktorene kommunen primært har kontroll over er hvordan kommunal plan- og detaljregulering benyttes, de boligsosiale virkemidlene og hvordan målene settes for politikkområdet i stort. For å kunne nå målene som settes, er man også helt avhengig av å etablere samarbeid med et bredt utvalg av aktører, slik det framkommer av flere av innsatsområdene i denne planen.

I modellen nedenfor er de to perspektivene vi presenterte ovenfor, byutviklingsperspektivet og det boligsosiale perspektivet kombinert (de to gule trekantene). Dette er satt i sammenheng med de aktuelle virkemidlene kommunen rår over på boligfeltet. Nederst i modellen gjenfinnes de fire innbyggergruppene. Nederst til venstre framkommer innsatsen som er innrettet mot "alle innbyggere", som i hovedsak handler om samfunnsutvikling med et lite innslag av tjenesteyting. Fra venstre mot høyre i modellen, ser man at vektleggingen av rollen som samfunnsutvikler avtar og at rollen som tjenesteyter øker samtidig som innbyggere får større og større utfordringer på boligmarkedet. Det er plassert fire sirkler inne i modellen. Ytterst til venstre, og som del av rollen som samfunnsutvikler, er kommunens innsats som tilrettelegger for boligbygging samt plan og reguleringsarbeid. I den høyre ytterkanten ligger de tjenestene som er innrettet mot innbyggerne med de største behovene. I modellen er de boligsosiale virkemidlene og områdesatsing plassert sammen og inn mot midten. Dette er innsats som primært retter seg mot innbyggergrupper som har noen utfordringer eller er vanskeligstilte på boligmarkedet, og innsats som i noen grad også omfatter innbyggergruppene til høyre og til venstre i modellen. Ovenfor mellomgruppene er det plassert en sirkel med et spørsmålstegn. Dette er fordi det overfor denne befolkningsgruppa er behov for å utvikle nye løsninger i samarbeid med andre aktører på boligmarkedet.

Kommunens roller, aktuelle virkemidler og målgrupper på boligfeltet.



Det sosiale boligarbeidet i Fredrikstad

Organisering av det boligsosiale arbeidet



Hva er boligsosialt arbeid?

Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes «personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig» (jfr. Boligsosialloven § 4). Personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- Er uten egen bolig.
- Står i fare for å miste boligen.
- Bor i uegnet bolig eller bomiljø.

Noen av disse personene befinner seg kortvarig i en vanskelig situasjon og vil kunne bedre bosituasjonen sin gjennom råd og veiledning eller kortvarig økonomisk bistand. Andre vil ha behov for mer omfattende oppfølging og tjenester over tid.

En god bolig gir verdighet, trivsel, god livskvalitet, og er en forutsetning for studier, arbeid, helse og samfunnsdeltakelse. Å ha en adresse er også som oftest en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg helse- og velferdstjenester.

Det finnes ingen omforent definisjon og avgrensning av hvilke oppgaver som inngår i boligsosialt arbeid. I lovforarbeidene til Boligsosialloven (Prop. 132 L (2021-2022) vektlegger Regjeringen at boligsosialt arbeid omfatter alt kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon. Det utdypes at arbeidet er krevende fordi det forutsetter koordinering på tvers av sektorer i kommunen, for eksempel mellom sosial-, helse eller planenhet. En tydelig definisjon av boligsosialt arbeid med tilhørende ansvarsområder kan gi et godt utgangspunkt for å jobbe systematisk med feltet. I denne planen er det valgt å legge følgende definisjon til grunn for arbeidet. Definisjonen er hentet fra VID vitenskapelige høgskole, og er også brukt i Oslo kommunes boligsosiale arbeid (Johannessen og Borgersen 2022). Med denne definisjonen settes den boligsosiale innsatsen overfor vanskeligstilte personer og grupper i nær sammenheng med både bo og-nærmiljøtiltak (lokalsamfunnsplanlegging, områdesatsingene) og kommunens behov for omstilling og nytenkning (tverrfaglig og sektorovergripende, innovasjon og tjenesteutvikling). Definisjonen lyder som følger:

«Boligsosialt arbeid kan deles inn i operative og strategiske oppgaver. De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning og framskaffe egnede boliger og tjenester til den enkelte og om å iverksette bo- og nærmiljøtiltak. De strategiske oppgavene handler mer om å løse boligsosiale utfordringer på samfunnsnivå gjennom systematisk, tverrfaglig og sektorovergripende arbeid, innovasjon og tjenesteutvikling».

Organisering

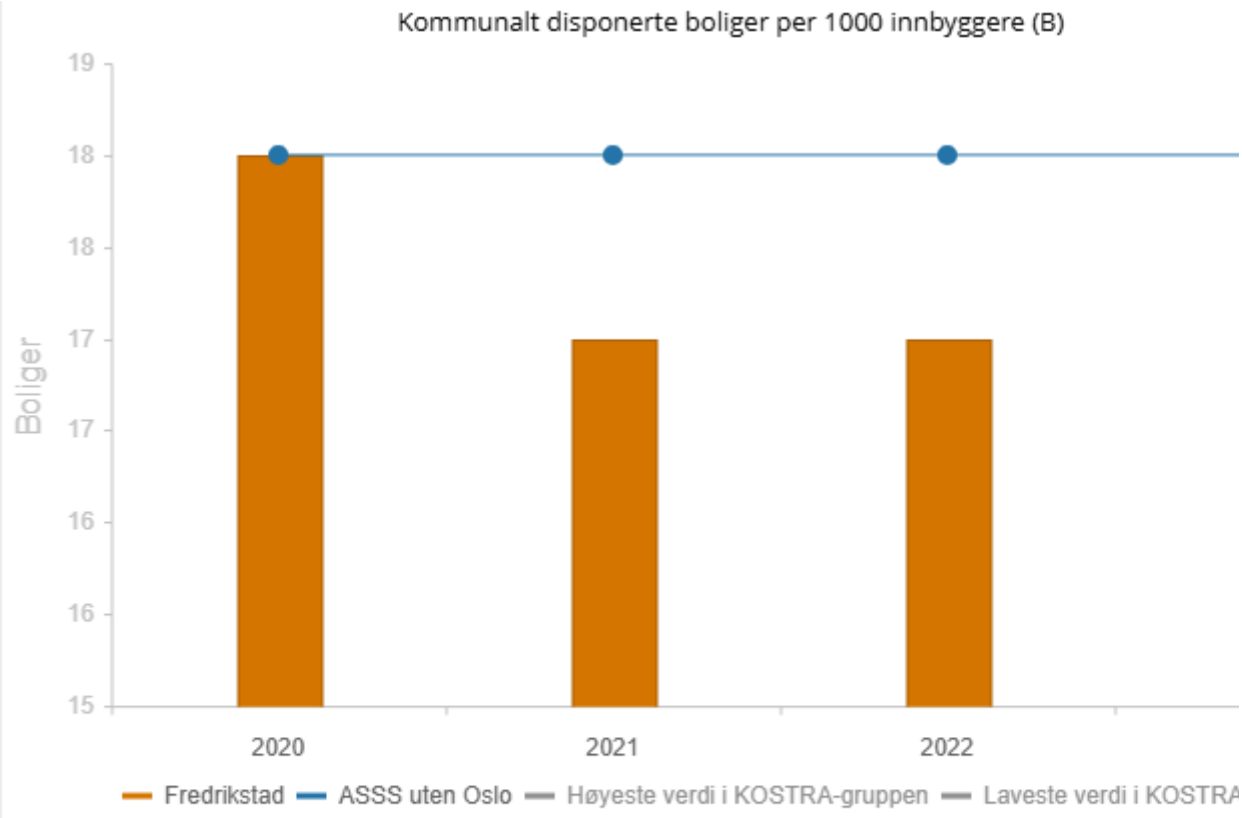
Den omfattende omorganiseringen i kommunen som ble gjennomført i slutten av 2024 var et viktig grep for å samle boligarbeidet i kommunen. Dette er nå sameorganisert som ett virksomhetsområde. I henhold til forventninger om et mer utviklingsrettet og styrket boligarbeid, er det lagt til grunn for organiseringen at fagområdet på sikt også skal styrkes med mer kompetanse og ressurser.

Til den nye enheten for bolig er det lagt både operative og strategiske oppgaver, som skal styrke kommunens arbeid med å sikre tilstrekkelig og egnede boliger til innbyggere som trenger det. Virksomhetens oppgaver inkluderer ansvar for tildeling av kommunale boliger, råd og veiledning til boligsøkere, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger, samt anskaffelse av nye boliger, tildelings- og tilvisningsavtaler med private tilbydere og bosetting av flyktninger. En oppgave som har hovedprioritet blir å gjennomføre en helhetlig evaluering av den kommunale boligmassen, og

utarbeide en plan for vedlikehold. En strategisk oppgave i forlengelsen av dette blir å videreutvikle et enda mer differensiert boligtilbud i kommunen. Dette arbeidet er også forankret i kommunedelplan for helse og velferd. Det vil fortsatt være behov for god koordinering og samarbeid på tvers i hele kommunen for å lykkes med å gi den enkelte rett bistand og et tilpasset botilbud til rett tid.

Framskaffelse og forvaltning av boliger

Fredrikstad kommune eier ca. 1100 ordinære kommunale utleieboliger. Kommunale utleieboliger er et tilbud kommunen har, men dette er i seg selv ikke lovpålagt. Alle de store kommunene i landet har likevel kommunale utleieboliger i sin portefølje for å kunne følge sine lovpålagte forpliktelser til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet (jfr. Boligsosialloven §6). Fredrikstad kommune disponerer 16 kommunale boliger pr. 1000 innbyggere. Dette er en nedgang fra 17 boliger i 2022 og 18 boliger pr. 1000 innbyggere i 2020. Snittet for kommuner av tilsvarende størrelse (ASSS uten Oslo) ligger på 18 boliger pr. 1000 innbyggere.



	2020	2021	2022
Fredrikstad	18	17	17
ASSS uten Oslo	18	18	18

Kommunale boliger tildeles de husstandene som til enhver tid har det største behovet. I vurderingene vektlegges det at husstanden må ha:

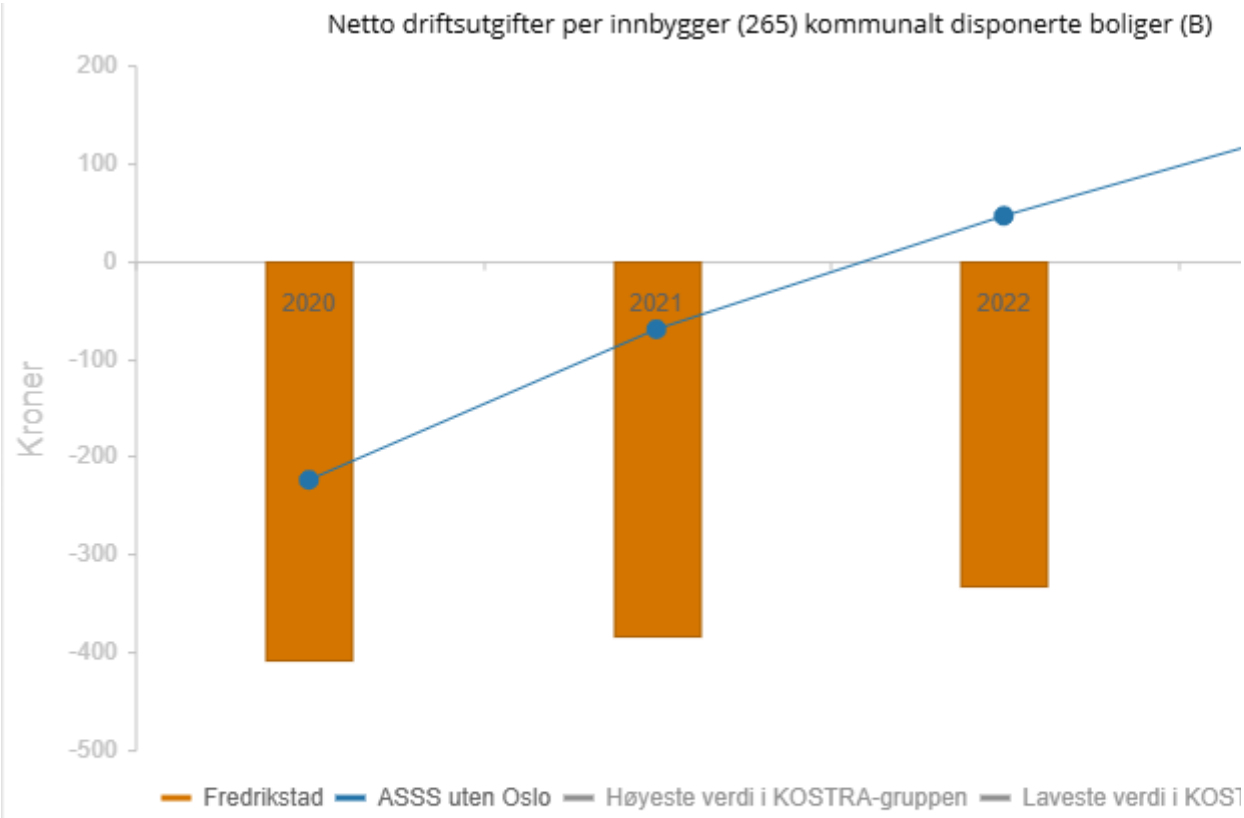
- lav inntekt og et hjelpe- eller oppfølgingsbehov.
- Botid og folkeregistrert adresse i Fredrikstad de siste to årene.
- Være uten bolig, ha et boforhold som er i ferd med å opphøre eller bo i en uegnet bolig.

I tillegg til å eie kommunale boliger framskaffer kommunen boliger til målgruppene på flere måter. Fredrikstad kommune har inngått tilvisningsavtaler med private utbyggere og gjennom disse avtalene disponerer kommunen for tida 88 boliger samt 293 OBOS-leiligheter med innskudd og 30 leiligheter gjennom Blå Kors. Videre har kommunen lang tradisjon for å framskaffe utleieboliger til vanskeligstilte grupper i det private markedet. Alle som søker om kommunal bolig, og fyller kriteriene, vurderes derfor for bosetting i kommunal og privat utleiebolig samtidig. Med denne modellen har kommunen etablert et godt samarbeid med mange private utleiere og kan opptre som en forutsigbar samarbeidspartner for utleierne. Kommunen gjennomfører befaringer av boligene i forkant av godkjenning. I 2023 framskaffet vi 111 boliger i det private leiemarkedet til ulike grupper av vanskeligstilte.

Lokale forskrifter for «tildeling av ordinær kommunal utleiebolig» og «tildeling av kommunal utleiebolig tilrettelagt for heldøgns tjenester» skal utarbeides, og vil både kunne bidra til en mer kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk, og sikre at den enkelte får en type bolig som er egnet i forhold til de individuelle behovene.

Boligforvaltning og vedlikehold

Fredrikstad avsetter mindre ressurser til drift av de kommunale boligene enn sammenliknbare kommuner, og den kommunale boligmassen har et vedlikeholdsetterslep. Over tid vil manglende vedlikehold gå utover standarden på boligene og kan også påvirke kommunens omdømme som utleier. For tiden har kommunen et avkastningskrav tilknyttet de kommunale boligene. Dette innebærer at forvaltningsområdet bidrar til å finansiere kommunens øvrige drift. Avkastningskravet har store konsekvenser for vedlikeholdet på boligområdet, fordi det medfører at det ikke ble gjennomført tilstrekkelig tilstandsbasert vedlikehold i 2024. På den bakgrunn skal det utarbeides målsettinger for forvaltning, drift og vedlikehold, inkludert tilstandsrapporter og eiendomsstrategier for kommunale boliger. Disse er i tråd med anbefalingene som ble gitt i kommunerevisjonens gjennomgang av forvaltningsområdet (ØVKR, 2023).



	2020	2021	2(
Fredrikstad	-408	-383	-3
ASSS uten Oslo	-224	-70	

Når en bolig står ledig over en viss periode taper kommunen leieinntekter. Det er flere årsaker til tomgangsleie og flere måter å beregne tomgangsleie på. I Fredrikstad beregnes tomgang fra virksomhet bolig overtar boligen til neste leietaker får nøkler. Utvikling av eksisterende botilbud (eksempelvis omfattende rehabilitering av bokomplekser med flere enheter) tas ut av beregningen da det skaper kunstig høy tomgang. De siste årene har tomgangsnivået variert mellom 4 og 7prosent. Det har vært en positiv utvikling på dette området den siste tida. Likevel vil det framover også være nødvendig å identifisere muligheter for å kunne bestille en større andel oppdrag fra eksterne og/eller øke kapasiteten hos interne håndverkere og renholdere.

Tidlig innsats og differensierte botilbud

Tidlig innsats og differensierte botilbud

Kommunens helse- og velferdstjenester bidrar til å redusere helseforskjeller og har en spesiell oppmerksomhet på utsatte grupper og på geografiske områder med lav levekårsprofil. Det er mindre fysiske og psykiske helseproblemer i miljøer som preges av gjensidig tillit, sosial støtte og samhold. Universelle forebyggende tiltak suppleres derfor med forebyggende tiltak rettet mot noen målgrupper. Tidlig intervensjon og behandling tilbys for å begrense skade eller utvikling av sykdom.

For å kunne tilby et egnet botilbud til alle kommunens målgrupper trenger vi å ha en fleksibel og differensiert utnyttelse av boligmassen. Som utdypet i kommunedelplan for helse og velferd prioriterer

vi å utvikle boligprosjekter som bidrar til å dekke kommunens samlede boligsosiale forpliktelser og behov framfor å øremerke boliger til innbyggere med konkrete sykdomsdiagnoser, syndromer eller kategorier av sosiale utfordringer. I utviklingen av et differensiert botilbud vektlegger vi å skille mellom botilbud og tjenestetildeling slik at ressursinnsatsen knyttes til den enkeltes varierende behov. Dette bidrar både til valgfrihet for den enkelte og kostnadseffektivitet. For personer med mindre omsorgsbehov satser kommunen på hverdagsrehabilitering, lærings- og mestringstiltak, tilrettelagte dagtilbud og boliger med livsløpsstandard. Behovet for helse- og omsorgstjenester øker med alder, men mange av morgendagens eldre har også mer ressurser enn tidligere, med et høyere utdanningsnivå, og bedre økonomi og boforhold. De er også mer teknologivante, og bruk av velferdsteknologi kan i mange tilfeller være redskap for høyere grad av egenmestring.

I Fredrikstad har vi et bredt boligtilbud som omfatter ulike kombinasjoner av tjenester i både kommunale og private boliger og institusjonsbehandling. Likevel er det å framskaffe egnede boliger for personer som har samtidige alvorlige psykiske lidelser, rusproblematikk og somatiske sykdommer tidvis svært utfordrende. Det gjelder både botilbud som er egnet for midlertidige perioder og botilbud som er egnet på varig basis. Kartlagte brukerbehov, basert på 259 personer innenfor gruppa som har samtykket til kartleggingen, viste at gruppa har svært sammensatte utfordringer og forhøyet risiko for bostedsløshet (BrukerPlan, 2024). Av de 259 kartlagte brukere har 132 kommunal boligtjeneste, det vil si 66 i bolig med stedlige tjenester og 66 i bolig med oppsøkende tjenester. Blant de øvrige har 10 personer bodd i midlertidig bolig sammenhengende i 3 eller flere måneder og 11 brukere har vært sammenhengende bostedsløse i 3 eller flere måneder. Behovene øker både blant yngre og eldre med samtidige rusutfordringer og psykisk uhelse. Dette medfører også økte behov for sikkerhetsvurderinger og risikotiltak i bomiljøer, behov for etablering av baser i bomiljøer og tiltak i individuelle tjenesteforløp. Framover vil det derfor være stort behov for å innrette flere midlertidige og varig tilpassede botilbud som er egnet for personer i denne målgruppa.

"Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040", er en langtidsplan for botilbudet innen heldøgns omsorg for eldre og syke i Fredrikstad kommune. Planen bygger på en systematisk tilstands- og egnethetsvurdering av alle sykehjem og omsorgsboliger og inneholder prognoser for boligbehov og institusjonsplasser framover. Planen er grundig for målgruppene den omfatter, men boligbehov for personer med utviklingshemming, psykiske utfordringer eller boliger som er egnet for personer med større rusutfordringer er ikke omfattet.

En mer omfattende plan for kommunens samlede boligbehov vil derfor vurderes. Planen kan bygge videre på strukturen i plan for helse og omsorgsbygg og kartlegginger av boligbehov for avgrensede målgrupper som allerede gjøres. Dersom alle boligbehovene samles i en plan vil det gjøre det enklere å jobbe samordnet helhetlig og kostnadseffektivt. En helhetlig boligbehovsplan kan i tillegg til å omfatte boligbehovene som i dag er dekket av plan for helse- og omsorgsbygg omfatte kommunens behov for boliger av lengre varighet for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet og har behov for tilpasset bistand slik dette er definert i Boligsosiallovens § 2 og § 6 og gjerne også kommunens behov for å framskaffe midlertidige/akuttboliger. En slik samlet plan bør også utformes med sikte på å imøtese de nye kravene til å definere overordnede mål og samordning på tvers i det boligsosiale arbeidet slik dette framkommer i plan- og bygningslovens kapittel 11, pbl § 10-1 og boligsosialloven § 5.

Midlertidige boliger og økonomisk sosialhjelp

Økte boutgifter er en av grunnene til at de økonomiske vanskene i befolkningen øker, og det er mange som har høyere boutgifter enn de kan betjene med egen inntekt/trygd. I 2024 var det over 2100 hushold i Fredrikstad som mottok økonomisk sosialhjelp til dekning av husleie og strømutgifter. De siste årene har kommunens utbetalinger til å dekke boutgifter for vanskeligstilte på boligmarkedet ligget på

over 100 millioner kroner årlig. Dette utgjør omtrent halvparten av kommunens totale utgifter til økonomisk sosialhjelp.

Økonomisk sosialhjelp til boligformål	2022	2023	2024
husleie	77 568 000	89 635 000	97 184 000
strøm	19 400 000	17 622 000	16 580 000
økonomisk sosialhjelp totalt	188 800 000	224 900 000	237 100 000

Den boligsosiale innsatsen har derfor nær sammenheng med tiltak som bidrar til at flere kommer i jobb og får en inntekt de kan leve av. Kommunens høye kostnader på dette området har som omtalt også nær sammenheng med innretningen av den statlige bostøtteordningen.

Midlertidige botilbud skal være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakerens behov. Tilbudene bør også begrenses i omfang og lengde og opphold i mer enn tre måneder unngås så langt det lar seg gjøre. Siden 2022 har Nav hatt en boveileder ansatt for å finne gode og mer varige løsninger for personer i denne målgruppa.

Kostnad, midlertidig botilbud pr. år	2020	2021	2022	2023	2024
	1 621 000	2 627 000	3 993 000	5 020 000	3 013 000

Kommunen inngår rammeavtale med leverandører som tilbyr leiligheter med korttidsutleie. Det har tidligere vært tilfeller av hærverk i tilknytting til disse botilbudene og leverandør har mottatt naboklager. Det er også vanskelig å finne midlertidige boliger som er trygge og egnet for alle de ulike gruppene som i perioder kan ha behov for en midlertidig bolig. Kommunen vil derfor vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger i tillegg til å kjøpe disse tjenestene i markedet.

Bolig og barnevern

Fredrikstad har nå ca. 50 ungdommer som har fått bistand til framskaffelse av bolig som en del av ettervernstilbudet. Boligene befinner seg på det private utleiemarkedet. Ungdommen inngår selv husleiekontrakt etter husleieloven og er ansvarlig for å følge opp økonomien og husordensreglene. I disse sakene er det hensiktsmessig og nødvendig med et godt internt samarbeid i kommunen. Barneverntjenesten har kunnskap om ungdommene og virksomhet bolig besitter nøkkelkompetanse knyttet til kontraktsforhold og kunnskap om det private utleiemarkedet. Samarbeidet med Nav er også helt avgjørende i de tilfellene behovene vedvarer etter at ettervernet opphører.

Flere av ungdommene med bolig som del av ettervernet vil også kunne profittere på å delta i ulike former for opplæring/boligskole som driftes av andre virksomheter i kommunen knyttet til innbyggere med utfordringer på boligmarkedet.

I Regjeringens strategi «Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud» (Departementene, 2024) har botilbud en stor plass. Det første målet i strategien er at «Flere barn som ikke kan bo hjemme skal kunne få hjelp i kommunal regi».

Kommunale botiltak kan utgjøre et supplement til den eksisterende tiltaksporteføljen til ungdommer i barnevernet. Kommunale botiltak kan i tillegg til å være et tilbud til ungdom i ettervern også utgjøre et alternativ til fosterhjem, frivillige plasseringer i institusjon eller andre hjelpetiltak for ungdom over 15år. Etablering av kommunale botiltak kan være et godt alternativ for noen unge som ikke kan bo hjemme og der fosterhjem er prøvd eller ikke er et alternativ. Dette gjelder særlig ungdom på terskelen til selvstendighet, som ikke ønsker ny familie og som heller ikke trenger et spesialisert institusjonstilbud. Kommunale botiltak kan også fungere som et viktig ettervernstilbud for unge etter institusjonsopphold. For noen kommuner vil det være hensiktsmessig å inngå interkommunalt samarbeid med nabokommuner om botiltak for unge. En viktig del av arbeidet vil være å vurdere hvilke barn og unge som kan få et godt tilpasset tilbud i et kommunalt botiltak. Kommunale botiltak er et hjelpetiltak etter barnevernsloven.

Barneverntjenesten har i dag store utgifter knyttet til kjøp av tjenester fra private. Ved en eventuell etablering av kommunale botiltak vil det derfor også være aktuelt å se på muligheter for at flere tjenester kan samlokaliseres. Det kan for eksempel dreie seg om egnede lokaler for gjennomføring av kontrollerte samvær, andre hjelpetiltak til familier eller mulighet for å kunne tilby midlertidig husvære i akuttsaker. I tillegg ville man kunne forhindre svært kostbare flyttinger ut av kommunen i akutte saker ved å ha muligheten til å overnatte barn og familier i trygge omgivelser gjennom de første dagene av en akutt fase.

Bomiljøarbeid i levekårsutsatte områder

Bomiljøarbeid i levekårsutsatte områder

Når det oppstår store forskjeller i levekår mellom ulike geografiske områder, har det nær sammenheng med tilbud og etterspørsel i boligmarkedet. Både kommunens generelle boligpolitikk og de boligsosiale innsatsene har dermed tette koblinger til innsatsen for å utjevne levekår. Som eksempel viser levekårskartleggingen en tydelig sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Med høy andel leide boliger følger vanligvis også høyt nivå av inn- og utflytting noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet. Dette påvirker også boligprisene.

Det er som vist tidligere mange faktorer i boligmarkedet som kommunen alene ikke kan ha kontroll på, men kommunen har full kontroll på hvordan den selv skal opptre som aktør på leieboligmarkedet. For å øke bostabiliteten og botryggheten i de levekårsutsatte områdene kan kommunen unngå å kjøpe, bygge eller på andre måter framskaffe utleieboliger til vanskeligstilte grupper innenfor disse områdene. Dette er også i tråd med regjeringens planforventninger til kommunene. Kommunen kan også forlenge kontraktstiden på sine egne boliger for å redusere flyttehyppighetene og/ eller benytte leie-til-eie modeller. Sist men ikke minst kan kommunen bidra til å styrke nærmiljøkvaliteten i områdene. “Målet med en områdesatsing er å bedre levekårene for innbyggere i spesifikke byområder med levekårsutfordringer, ved å styrke offentlige tjenester, lokalsamfunn, sosiale nettverk, tillit og kultur. Dette handler om å endre noen av strukturene og systemene som former menneskers liv, og dermed kompensere for konsekvensene av dårlige levekår.

Innsatsområder, mål, strategier og oppdrag

Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler



For å sikre en bærekraftig og inkluderende byutvikling, er det viktig å utnytte utbyggingstakten til å skape en mer variert boligsammensetning. Dette innebærer å planlegge for bomiljøer som inkluderer møteplasser, infrastruktur og universell utforming. Ved å innlemme disse elementene i nye utbygginger, kan vi skape levende og inkluderende nabolag som imøtekommer behovene til alle innbyggere, uavhengig av alder eller funksjonsevne.

I alle større utbygginger legger vi vekt på å inkludere boliger med tilvisningsavtaler. Dette kan bidra til at en andel av boligene blir tilgjengelige for vanskeligstilte grupper, noe som bidrar til sosial integrasjon og mangfold i nabolagene. Samtidig utreder vi boligsosiale tilleggsgevinster som kan oppnås i forbindelse med den generelle byutviklingen. Dette kan inkludere tiltak som fremmer sosial inkludering, økonomisk bærekraft og miljøvennlig utvikling.

Det bør også vurderes om endringer i eierstyringen av Isegran eiendom kan gi større boligsosial effekt. Ved å optimalisere eierstyringen kan man potensielt øke tilgjengeligheten av boliger for vanskeligstilte grupper og forbedre de sosiale forholdene i området.

For å øke attraktiviteten i boligområder utenfor sentrum, satser vi på kollektivtransport, reduserer overløpstrafikk og planlegger for at innbyggerne kan sykle eller gå til det de trenger. Dette bidrar til å skape mer bærekraftige og tilgjengelige nabolag, samtidig som det reduserer miljøbelastningen og forbedrer livskvaliteten for innbyggerne.

Styrking av nærmiljøkvaliteter i levekårsutsatte områder innebærer å forbedre fysiske omgivelser, øke tilgjengeligheten til tjenester og aktiviteter, og fremme sosialt samhold. Ved å sette søkelys på disse områdene kan vi bidra til å redusere sosiale ulikheter og forbedre levekårene for de mest sårbare gruppene i samfunnet.

Vi vil bidra til å integrere boligtilbud til vanskeligstilte grupper i hele byen. Dette kan oppnås ved å spre boligsosiale tiltak over hele kommunen og sikre at alle nabolag har en balansert befolkningssammensetning. På denne måten kan vi skape mer stabile og inkluderende lokalsamfunn.

Slik gjør vi det

- Utnytter utbyggingstakten for å få opp mer variert boligsammensetning og planlegger for bomiljø med møteplasser, infrastruktur og universell utforming.
- Vektlegger boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbygginger.
- Utreder boligsosiale tilleggsgevinster som kan oppnås i forbindelse med den generelle byutviklingen (*se eksempel nedenfor*).
- Vurderer om det kan være hensiktsmessig med endringer i eierstyringen av Isegran eiendom kan gi større boligsosial effekt.
- Øker attraktiviteten i boligområder utenfor sentrum ved å satse på kollektivtransport, redusere overløpstrafikk og planlegge for at innbyggerne kan sykle eller gå til det de trenger.
- Styrker nærmiljøkvaliteter i levekårsutsatte områder.
- Integrerer boligtilbud til vanskeligstilte grupper i hele byen.

Eksempel: Hvordan kan åpningen av Veumbekken gi boligsosiale tilleggsgevinster?

Kommunen har begrenset med tomteareal i sentrum. Når Veumbekken skal åpnes opp for å sikre god overvannshåndtering må kommunen erverve en del tomteareal. Store deler av dette tomtearealet vil inngå i friarealet som skapes rundt bekkeleiet, men noe av tomtearealet kan også fristilles til andre formål når anleggsarbeidene er ferdige. Dette gir oss muligheter til utvikling i sentrum som vi sjelden har. Derfor inneholder denne planen et oppdrag om å utrede nærmere hvordan dette tomtearealet også kan benyttes til å oppnå en boligsosial merverdi. En utredning kan se på muligheter for å integrere boliger til personer som ellers ikke ville hatt råd til å bosette seg, eller fortsette å bo, i denne delen av byen. Det kan for eksempel være i form av leie-til-eie prosjekter eller universelt utformede utleieboliger for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet i dag.

Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn



For å fremme deltakelse er det viktig å skape arenaer hvor innbyggerne kan bidra aktivt i lokalsamfunnet der de bor. Dette kan inkludere alt fra kulturtiltak, frivillige aktiviteter og prosjekter som styrker fellesskapet til tiltak som bidrar til å skape flere lokale arbeidsmuligheter.

En god dialog med innbyggerne og andre aktører i nabolagene er avgjørende for å øke kommunens omdømme som eiendomsforvalter. Gjennom regelmessige møter og samarbeidsprosjekter i bomiljøene

vil vi sikre at innbyggernes stemmer blir hørt og at deres behov og ønsker blir tatt hensyn til. Dette bidrar til å bygge tillit og skape et positivt omdømme for kommunen.

Gjennom tiltak som felles dugnader kan vi skape en større følelse av eierskap og ansvar blant innbyggerne. Dette forbedrer ikke bare de fysiske omgivelsene, men styrker også det sosiale samholdet i nabolaget. I tillegg vil vi utforske muligheter for å skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med vedlikehold av kommunal eiendom og uteområder.

Å sette barna først er en grunnleggende prioritet. Dette innebærer å sikre trygge og gode oppvekstvilkår for barn og unge, inkludert tilgang til grønne områder, trygge lekeplasser og fritidsaktiviteter. Ved å fokusere på barnas beste i alle beslutninger, kan vi legge grunnlaget for en sunn og trygg oppvekst.

For husstander med ustabile boforhold er det viktig å prioritere tiltak som øker bostabiliteten og reduserer flyttetakten. Dette kan inkludere økonomisk støtte, rådgivning og andre former for bistand som hjelper familier med å opprettholde stabile boforhold. Stabile boforhold gir trygghet og forutsigbarhet, noe som er spesielt viktig for barn og unge.

Å styrke innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer er også sentralt. Dette kan innebære å teste ut innovative løsninger og samarbeide med ulike aktører, både offentlige og private, for å finne de beste måtene å støtte innbyggerne på. Ved å være åpne for nye tilnærminger kan vi kontinuerlig forbedre tjenestene og tilbudene vi gir.

Risikovurdering ved bosetting av vanskeligstilte med særlige utfordringer knyttet til rus og psykisk uhelse er en kompleks og viktig oppgave som krever nøye planlegging og samarbeid mellom ulike aktører. Målet er å sikre at både de vanskeligstilte og deres naboer opplever trygghet og stabilitet i bomiljøet.

Videre kan det være hensiktsmessig å implementere tiltak som øker trygghet i området, for eksempel bedre belysning, tilstedeværelse av miljøvaktmestere, muligheter for konflikthåndtering eller gode rutiner for å tilkalle hjelp. Dette kan bidra til å skape trygghet og redusere risikoen for uønskede hendelser.

Slik gjør vi det

- Fremmer deltakelse og vektlegger innbyggernes egne ressurser og erfaringer.
- Øker kommunens omdømme som eiendomsforvalter gjennom god dialog med innbyggere og andre aktører i nabolag der kommunale boliger og institusjoner er plassert.
- Involvere innbyggerne i vedlikehold av kommunal eiendom og uteområder gjennom tiltak og etablering av lokale arbeidsplasser (*se eksempel nedenfor).*
- Setter barna først.
- Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.
- Styrke innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
- Vurderer samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting etter behov.

Eksempel: Nyttig arbeid og økt trivsel i levekårsutsatte områder

Gjennom områdesatsingen har vi etablert en metodikk og en rekke aktiviteter i de tre bydelshusene på Lisleby, Holmen/sentrum og Sellebakk. Aktivitetene er utviklet i samarbeid med innbyggerne. Vi

har også erfaringer med miljøvaktmesterordninger i Boligbygg og på Grønlien. Vi ønsker nå å sette disse erfaringene sammen og bygge videre på dette. Kan vi skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med:

(i) vedlikehold av kommunale boliger, bygninger og uteområder i levkårsutsatte områder og

(ii) restaurering og gjenbruk av hensatte møbler og utstyr samt overskuddsmaterialer fra oppussing på kommunale eiendommer

Innsatsen kan bidra til å aktivisere personer som trenger arbeidstrening, ungdom som ønsker praktiske opplæringsløp eller eldre som ønsker å gjøre noe praktisk der de bor. Kanskje kan vi samtidig oppnå å redusere noe av utgiftene til tomgangsleie i kommunale boliger og bedre kommunens omdømme som eiendomsforvalter. I tillegg kan innsatsen bidra til økt bevissthet på bærekraft og gjenbruk.

Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk



For å sikre en bærekraftig og effektiv forvaltning av kommunale boliger, er det avgjørende å gjennomføre tilstandsvurderinger av alle kommunale boliger. Dette gir et klart bilde av vedlikeholdsbehovene og gjør det mulig å utarbeide en langsiktig plan for vedlikehold. En slik plan bidrar til å redusere utgifter til tomgangseie ved å sikre at boligene holdes i god stand og er attraktive for leietakere.

Kommunen besitter mye kunnskap om boligbehov for ulike målgrupper, men så langt har denne kunnskapen ikke vært sammenstilt ett sted. For å få en enda mer helhetlig oversikt over behov, og mulighet for å sette opp langsiktige prognoser utformes en samlet boligbehovsplan for kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester. Denne planen skal kartlegge behovene i kommunen og sikre at det finnes et tilstrekkelig og variert tilbud av boliger som dekker ulike

behov på tvers av tjenesteområdene. Ved å ha en helhetlig kunnskapsbase kan kommunen bedre planlegge og tilpasse boligtilbudet til befolkningens behov.

Videre er det viktig å utvikle en strategi for framskaffelse og salg av kommunale boliger som er behovsdrevet og basert på boligbehovsplanen. Dette innebærer å identifisere hvilke boliger som skal beholdes, oppgraderes eller selges, og hvordan nye boliger skal anskaffes. En slik strategi sikrer at boligtilbudet er tilpasset de faktiske behovene i kommunen og at ressursene brukes effektivt.

I saksbehandling av boligtildeling er det avgjørende å vektlegge barnets beste. Dette betyr at barnas behov og rettigheter alltid skal være i fokus, og at beslutninger tas med tanke på å sikre trygge og gode oppvekstsvilkår.

Kvalitetssikring av tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og systemnivå er også en nøkkelprioritet. Dette bidrar til økt brukertilfredshet og bedre tjenester.

Et tett samarbeid med fylkeskommunen, andre kommuner, KS og statlige aktører er nødvendig for å øke kommunens økonomiske handlingsrom i det boligsosiale arbeidet. Gjennom samarbeid kan kommunen dra nytte av eksterne ressurser og kompetanse, og sikre en helhetlig tilnærming til boligsosiale utfordringer.

En utredning av muligheter for å innføre kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten, kan øke variasjonen i kommunens tilbud til sårbare barn og unge.

Slik gjør vi det:

- Tilstandsvurderer alle kommunale boliger og utarbeide en langsiktig plan for vedlikehold og reduksjon av utgifter til tomgangsleie.
- Utformer en samlet boligbehovsplan for kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester.
- Utvikler en strategi for framskaffelse og salg av kommunale boliger som er behovsdrevet og basert på boligbehovsplanen.
- Vektlegger barnets beste ved alle vurderinger av boforhold og boligtildeling.
- Kvalitetssikrer tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og systemnivå.
- Er en pådriver for tett samarbeid med fylkeskommunen, andre kommuner, KS og statlige aktører for å øke kommunens økonomiske handlingsrom i det boligsosiale arbeidet.
- Utreder innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.

Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid



For å sikre at innbyggerne kan bo i eget hjem så lenge som mulig, legger vi stor vekt på tidlig innsats på tvers av tjenestene. Ved å samarbeide på tvers av ulike sektorer og tjenester identifiserer vi behov tidlig og setter inn tiltak som fremmer mestring og selvstendighet. Dette gjør at innbyggerne kan opprettholde god livskvalitet og bo hjemme lengst mulig.

Vi utvikler et helhetlig og differensiert botilbud som inkluderer ordinære kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns omsorg. Dette sikrer at vi kan tilby boliger som dekker ulike behov og livssituasjoner. Samtidig etablerer vi klare rutiner for tildeling av disse boligene.

Lærings- og mestringstiltak er viktige for å gjøre innbyggerne mest mulig selvstendige på boligmarkedet. Gjennom tiltak som boligskole, kan vi gi innbyggerne nødvendig kunnskap og ferdigheter for å mestre boforholdene sine. Dette inkluderer opplæring i økonomistyring, vedlikehold av boligen og andre praktiske ferdigheter.

For innbyggere med funksjonsnedsettelser planlegger vi boligtilbud fra 15 års alder, med fokus på likeverdige og varige løsninger. Vi benytter modeller som eie-først og leie-til-eie for å gi disse innbyggerne mulighet til å eie sin egen bolig. Dette bidrar til økt selvstendighet og trygghet.

Aktiv bruk av velferdsteknologi og tilrettelegging i boligen er også sentralt for å støtte innbyggerne i å bo hjemme. Ved å tilrettelegge boligen etter den enkeltes behov, kan vi skape et trygt og funksjonelt hjemmemiljø. Vi ser behovet for å etablere en arena eller treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi. Dette kan gi innbyggerne mulighet til å prøve ut ulike løsninger i trygge omgivelser før de iverksettes i deres egne hjem.

For personer med utfordringer knyttet til rus samt psykisk og fysisk helse, gir vi tett og langsiktig oppfølging. Dette inkluderer både praktisk støtte og rådgivning, slik at de kan opprettholde stabile boforhold og unngå utkastelser og perioder med bostedsløshet.

Slik gjør vi det

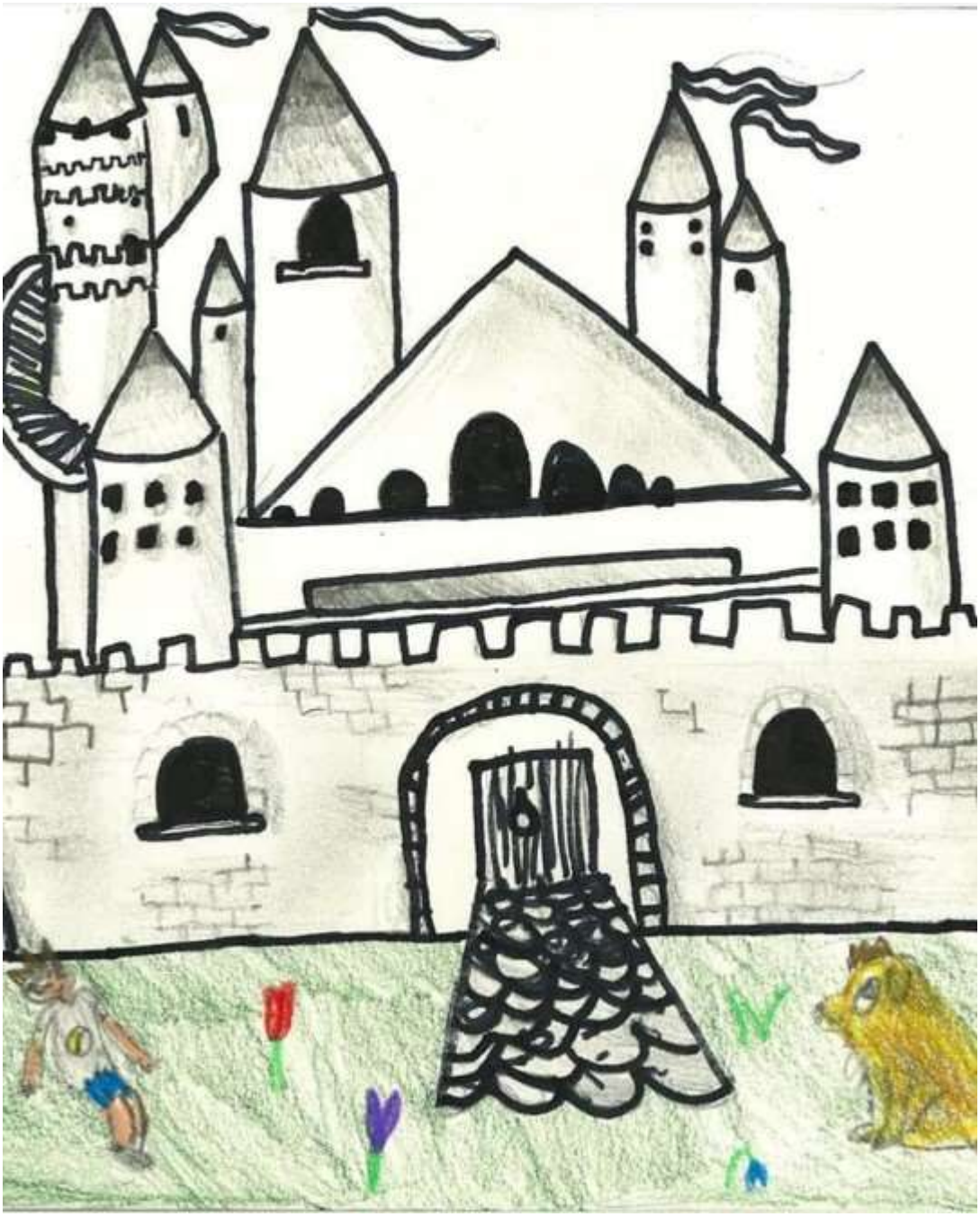
- Gir innbyggerne mulighet til å bo i eget hjem så lenge som mulig gjennom tidlig innsats på tvers av tjenestene og vektlegging av mestring og selvstendighet.
- Utvikler et helhetlig og differensiert botilbud med tilhørende rutiner for tildeling av hhv. ordinære kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns omsorg.
- Etablerer lærings- og mestringstiltak som gjør innbyggerne mest mulig selvstendige på boligmarkedet *(se eksempel nedenfor).*
- Planlegger boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser fra 15 års alder og vektlegger likeverdige og varige løsninger. Vi benytter eie-først og leie-til-eie modeller når det er ønskelig.
- Gir innbyggerne mulighet for å bo i eget hjem så lenge som mulig gjennom aktiv bruk av velferdsteknologi og tilrettelegging i boligen.
- Etablerer en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.
- Forebygger bostedsløshet for personer med utfordringer knyttet til rus samt psykisk og fysisk helse og gir tett og langsiktig oppfølging.

Eksempel: Boligskolen Bo-i-Fred

Informasjon og kunnskap er en viktig forutsetning for å kunne mestre hverdagen på alle livets arenaer. Det gjelder også når vi skal etablere oss og skape oss et nytt hjem eller få oversikt over eget nærmiljø. Tilgang til informasjon er ofte ikke tilstrekkelig. Mennesker trenger i tillegg muligheter for å lære sammen med andre eller få råd og veiledning for å kunne ta den nye kunnskapen i bruk. Derfor ønsker vi å utvikle Boligskolen i Fredrikstad (Bo-i- Fred). Vi vil bygge ny kunnskap på de erfaringene og ressursene som innbyggerne allerede besitter. Med en boligskole kan vi eksempelvis bidra til å øke forståelsen for mekanismer i boligmarkedet, kontraktsforhold, lån og sparing, naboforhold, praktiske ferdigheter i vedlikehold av bolig samt integrering i lokalsamfunnet og i kultur- og fritidsaktiviteter. Bo-i-Fred kan bestå av flere moduler og tilbys til flyktninger som er deltagere på introduksjonsprogrammet, nye innbyggere i kommunen, vanskeligstilte på boligmarkedet og alle andre interessert.

Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen

For å kunne løse de store



samfunnsutfordringene knyttet til bærekraft, boligbehov og klima må kommunen både ha kunnskap og kraft til å kunne fornye seg. Det innebærer at vi må involvere alle gode krefter og samarbeide på nye måter. For å lykkes er det viktig å investere i opplæring og kompetansebygging blant ansatte i kommunen, innbyggerne og samarbeidspartnerne.

For å fremme en helhetlig og innovativ tilnærming til bolig- og byutvikling, er det viktig å øke mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet. Ved å bringe sammen ulike aktører kan vi bidra til mer bærekraftige og effektive løsninger. Samskaping gir rom for å utvikle nye ideer og tilnærminger som kan møte innbyggernes ønsker og behov på en bedre måte.

Etableringen av en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen gir en plattform for regelmessig dialog og samarbeid. Dette bidrar til å bygge tillit og styrke samarbeidet mellom offentlig og privat sektor, noe som er avgjørende for å realisere ambisiøse bolig- og byutviklingsprosjekter.

I samarbeid med bransjen utvikler og tilbyr vi flere boligkjøpsmodeller for mellomgruppene. Dette inkluderer modeller som del-eie og leie-til-eie, som gjør det mulig for flere å komme inn på boligmarkedet. Ved å tilpasse boligkjøpsmodeller til ulike behov og økonomiske situasjoner, kan vi sikre at flere har mulighet til å eie sin egen bolig og oppnå større økonomisk trygghet.

På sikt kan dette samarbeidet stimulere til eksperimentelle prosjekter med fokus på bærekraft, alternative boformer, prosjekter som utforsker nye byggematerialer og energiløsninger mv. For å fremme slike innovasjoner må kommunen vurdere å åpne opp for forenklede godkjenningsprosesser. Dette gjør det lettere å teste ut nye ideer og løsninger, og bidrar til å akselerere utviklingen av bærekraftige og fremtidsrettede boligtilbud.

Slik gjør vi det

- Øker mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet i bolig- og byutviklingen.
- Etablerer en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.
- Utvikle og tilbyr flere boligkjøpsmodeller for mellomgruppene i samarbeid med bransjen.
- Stimulerer til eksperimentelle prosjekter med fokus på bærekraft og alternative boformer og åpner opp for forenklede godkjenningsprosesser i disse prosjektene.

Mål

FN bærekraftsmål	Hovedmål	Delmål
17 - Styrke virkemidlene som trengs for å gjennomføre arbeidet, og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling	En kommune, et forsknings- og utviklingsmiljø og et næringsliv som sammen stimulerer til nyskaping, innovasjon og entreprenørskap	
03 - Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder 05 - Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet 08 - Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.
03 - Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder 05 - Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet 08 - Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle		Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.
16 - Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.
16 - Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer		Alle bor trygt, i egnet bolig.

Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.

Slik gjør vi det:

- Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.
- Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.
- Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
- Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
- Styrker arbeidsinkludering gjennom samarbeidet mellom NAV, arbeidsgivere og helsetjenesten.
- Bidrar til økt samhandling mellom lokalt næringsliv og skole på alle nivåer (ungdomsskole, videregående opplæring, høgskole og fagskole).
- Tilrettelegger for etter- og videreutdanning, gjennom dialog og samhandling mellom utdanningsinstitusjonene.
- Prioriterer arbeidsplassutvikling og økt sysselsetting, og er en næringsvennlig kommune.

Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.

Slik gjør vi det:

- Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
- Styrker befolkningens forutsetninger for å ta vare på egen helse (helsekompetanse), og gir innbyggerne mulighet til å ta eierskap over eget liv.
- Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.
- Legger universell utforming til grunn for kommunens fysiske omgivelser, tjenester og tilbud.

Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.

Slik gjør vi det:

- Styrker hensynet til sosial bærekraft i arealplanleggingen.
- Fremmer og legger til rette for fysisk aktivitet, hverdagsaktivitet og gode naturopplevelser.
- Etablerer, vedlikeholder og tilgjengeliggjør sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og -anlegg, for alle.
- Etablerer nye og bevarer eksisterende grøntområder og friarealer.
- Sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Sikrer at utearealene i skoler og barnehager fremmer helse og trivsel.
- Tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Styrker kulturarenaenes rolle som møteplasser.
- Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.

Alle bor trygt, i egnet bolig.

1. Forebygge og redusere bostedsløshet
2. De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet
3. Utvikle differensierte botilbud
4. Redusere levekårsforskjeller mellom geografiske områder, utvikle levende lokalsamfunn og gode møteplasser

Strategier

Navn på strategien	Delmål	Hovedmål
Forebygge og redusere bostedsløshet.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Utvikle differensierte botilbud.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.		En kommune, et forsknings- og utviklingsmiljø og et næringsliv som sammen stimulerer til nyskaping, innovasjon og entreprenørskap
Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse

Oppdrag

Navn	Delmål	Strategi
Botrygghet for barnefamilier i kommunale bolig.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	
Etablere en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger.	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.	Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.
Gjennomføre vurderinger av samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting, etter behov.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	
Indentifisere muligheter for flere boliger med tilvisningsavtaler.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Kvalitetssikre boligsosiale tjenester gjennom brukermedvirkning.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.
Overgang til eid bolig for personer med nedsatt funksjonsevne.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	

Navn	Delmål	Strategi
Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Redusere utgifter til tomgangsleie i kommunale boliger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Samordnet innsats for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Forebygge og redusere bostedsløshet.
Styrke den statlige bostøtteordningen.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	
Styrke nye innbyggeres kunnskap om å bo og leve i Fredrikstad.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.		
Tilstandsvurdere alle kommunale boliger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Utarbeide en helhetlig plan for kommunens boligbehov til alle vanskeligstilte grupper.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Utvikle differensierte botilbud.
Utrede boligsosiale gevinster som kan oppnås ved åpningen av Veumbekken.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Utrede innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.
Vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger vs. kjøp av tjenester.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Være en pådriver for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	
Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Øke trivsel og sysselsetting i levekårsutsatte områder gjennom tjenesteutvikling og reduserte utgifter til tomgangseie.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.

Botrygghet for barnefamilier i kommunale bolig.

Benytte leiekontrakter med inntil sju års varighet for varig vanskeligstilte barnefamilier med barn under 14. Vurderingen skal bygge på at overgang til eie ikke er et alternativ og at bostabilitet vurderes som det beste for barna og for foreldrenes mulighet til å gi barna en trygg og god oppvekt.

Etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.

Utrede muligheter for å etabler en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.

Etablere en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.

Etablere en arena for samhandling med bolig- og byggebransjen (innovasjonssenter for bolig- og byutvikling).

Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger.

Etablere et bindeledd mellom beboerne i kommunale boliger og kommunen. Rådet kan utgjøre en dialogpartner for kommunen og bestå av både beboere og representanter for relevante brukerorganisasjoner.

Gjennomføre vurderinger av samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting, etter behov.

Ved planlegging av nye boliger for personer med samtidige alvorlige psykiske lidelser, rusproblematikk og somatiske sykdommer og ved bosetting av personer i denne gruppa skal det rutinemessig gjennomføres risikovurderinger og vurderinger av samfunnssikkerhet.

Indentifisere muligheter for flere boliger med tilvisningsavtaler.

Drøfte muligheter for etablering av boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbyggingssaker.

Kvalitetssikre boligsosiale tjenester gjennom brukermedvirkning.

Innføre årlig brukerundersøkelse blant beboere i kommunale boliger og mottagere av andre boligsosiale tjenester.

Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.

Planlegge boligform for alle personer med funksjonsnedsettelser fra 15 års alder, og dokumentere den enkeltes medvirkning i prosessen og i valg av bosted.

Langsiktig planlegging skal bidra til at flere personer med nedsatt funksjonsevne får mulighet til å eie egen bolig og bidra til størst mulig grad av selvstendighet.

Bygger på erfaringene gjort i oppfølgingen av levemittliv, plan for livslange tjenester)

Overgang til eid bolig for personer med nedsatt funksjonsevne.

Modeller for leie til eie og eie først skal tas varig og systematisk i bruk for personer med nedsatt funksjonsevne. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall.

Kriteriene skal bygge videre på mål og erfaringer gjort i oppfølgingen av strategien #LeveMittLiv vedtatt av bystyret 21.10.21

Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier

Modeller for leie til eie og eie først skal tas systematisk i bruk for varig vanskeligstilte barnefamilier. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall.

Utviklingen av kriterier skal være kunnskapsbasert. Erfaringer fra prosjektet «bolig og bostabilitet» finanisiert gjennom områdesatsingen samt erfaringer fra andre kommuners leie-til eie modeller skal inngå i kunnskapsgrunnlaget. Eksempelvis har andre kommuner etablert øremerkede tilskuddsordninger til formålet og benytter økonomisk sosialhjelp i vurderingen av familiens betjeningsevne.

Oppgave tilhørende oppdrag ovenfor: Fremme en sak til budsjett 2026 om avsetning av tilskuddsmidler som kan anvendes i kombinasjon med startlån og økonomisk sosialhjelp for å fremme overgang fra leie til eie for varig vanskeligstilte barnefamilier.

Redusere utgifter til tomgangsleie i kommunale boliger.

Synliggjøre og utnytte muligheter for å redusere tomgangsleie i kommunale boliger gjennom deltagelse i prosjektet «Nyttig arbeid- bærekraftig bomiljø».

Samordnet innsats for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.

Tidlig og samordnet innsats for å forebygge bostedsløshet for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.

Utvikle et differensiert botilbud for målgruppa der både midlertidige og varige tilpassede botilbud inngår samt tilbud om lavterskel og oppsøkende helsetjenester.

Styrke den statlige bostøtteordningen.

Dokumentere kommunens samlede utgifter til bokostnader for økonomisk vanskeligstilte og sammenhenger mellom disse utgiftene og for lav treffsikkerhet i den statlige bostøtteordningen. Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å styrke den statlige bostøtten.

Styrke nye innbyggeres kunnskap om å bo og leve i Fredrikstad.

Etablere en boligskole for å gi råd og veiledning om boligmarkedet og det å bo og leve i Fredrikstad. Vektlegge innbyggernes egne ressurser og erfaringer og bidra til mestring. Øke forståelsen for boligmarkedet, kontraktsforhold, lån og sparing, naboforhold, integrering i lokalsamfunnet samt praktiske ferdigheter i vedlikehold av bolig.

Skolen kan tilbys til flykninger på introprogrammet, nye innbyggere i kommunen, vanskeligstilte på boligmarkedet og andre interesserte.

Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.

Utvikle Fredrikstad-modeller for del-eie og boligetablering for barnefamilier i mellomgruppene.

Tilstandsvurdere alle kommunale boliger.

Gjennomføre tilstandsvurderinger av samtlige boliger kommunen eier så raskt som mulig og senest innen 31.12.25.

Utarbeide en vedlikeholdsplan og en plan for avhending av kommunale boliger som er uegnet for målgruppene.

Utarbeide en helhetlig plan for kommunens boligbehov til alle vanskeligstilte grupper.

Det innføres en praksis med en samlet «plan for helse og omsorgsbygg og boligbehov for vanskeligstilte grupper». Planen bygger videre på dagens arbeid med plan for helse og omsorgsbygg og kartlegginger av boligbehov som allerede gjøres. Når alle boligbehovene samles i en plan vil det gjøre det enklere å jobbe samordnet helhetlig og kostnadseffektivt. En helhetlig boligbehovsplan plan vil omfatte boligbehovene som i dag er dekket av plan for helse- og omsorgsbygg, kommunens behov for boliger av lengre varighet for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet og har behov for tilpasset bistand slik dette er definert i Boligsosiallovens § 2 og § 6 og gjerne også kommunens behov for å framskaffe midlertidige/akuttboliger.

En slik samlet plan bør også utformes med sikte på å imøtese de nye kravene til å definere overordnede mål og samordning på tvers i det boligsosiale arbeidet slik dette framkommer i plan- og bygningslovens kapittel 11, pbl § 10-1 og boligsosialloven § 5.

Utrede boligsosiale gevinster som kan oppnås ved åpningen av Veumbekken.

I utredningen skal det tas utgangspunkt i om tomteareal som likevel må erverves for å sikre god overvannshåndtering også kan benyttes for å oppnå boligsosiale gevinster, eksempelvis utvikle leie-til-eie prosjekter, del-eie modeller eller universelt utformede utleieboliger.

Det nedsettes en tverrfaglig arbeidsgruppe og en konkret framdriftsplan innen 1.6.25

Utrede innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.

Utrede muligheter for å innføre kommunale botiltak som del av barneverntjenestens virkemidler ihht anbefalingene gitt i NOU 2023:24. Som del av utredningen kan det kartlegges behov, økonomiske konsekvenser og foretas avgrensninger ift tiltak i institusjon, i fosterhjem og i egen bolig som del av ettervernet. På denne bakgrunn kan det også fastsettes krav til kvalitet. Utredningen kan også omfatte muligheter for sambruk og kartlegge om kommunen besitter eiendom som kan være egnet for formålet.

Vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger vs. kjøp av tjenester.

Utrede økonomiske og kvalitetsmessige konsekvenser av å etablere kommunale akuttboliger vs kjøp i markedet.

Være en pådriver for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.

Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.

Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger.

Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger; med sikte på at kommuner med stor sekundærtilflytting av flyktninger som ikke er økonomisk selvhjulpne bør kompenseres bedre.

Dokumentere de reelle merutgiftene til bolig og andre helse- og sosiale tiltak i forbindelse med sekundærtilflytting og etablere samarbeid med andre kommuner, fylkeskommunen m.fl.

Øke trivsel og sysselsetting i levekårsutsatte områder gjennom tjenesteutvikling og reduserte utgifter til tomgangseie.

Identifisere muligheter for å skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med

a) vedlikehold av kommunale bygninger, boliger og uteområder i levkårsutsatte områder

b) restaurering og gjenbruk av hensatte møbler og utstyr samt overskuddsmaterialer fra oppussing på kommunale eiendommer

Bygge videre på erfaringer med tjenesteutvikling og etablerte aktiviteter i de tre bydelshusene på Lisleby, Holmen og Sellebakk (program for områdesatsing) samt miljøvaktmesterordningene i Boligbygg og på Grønlien.

Jobbe kunnskapsbasert og innhente andres erfaringer for eksempel «Nyttig arbeid» og «Nyttig butikk» i regi av Oslo kommune.

Kilder og fotokreditering

Astrup, K & Pedersen, A.W. (2024, 7. oktober). Boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier. *Dagens Næringsliv*. Boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier | DN

Boligsosialloven. (2023). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet*. (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet [boligsosialloven] - Lovdata

Departementene. (2024). Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud. Vårt felles ansvar - ny retning for barnevernets insittusjonstilbud

Eika, A.,Tønnessen, M.,Astrup, K. & Nordahl, B. (2022). *Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035* (NIBR- Rapport 2022:10). By- og Regionforskningsinstituttet/ OsloMet. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3045754

FN. (1989). *Konvensjon om barnets rettigheter*. Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) - Vedlegg 8. FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller (norsk oversettelse) - Lovdata

FN. (1966). *Konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* (ØKS). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) - Vedlegg 4. Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (nors... - Lovdata

FN. (2006). *Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. FN-konvensjonen om rettar til menneske med nedsett funksjonsevne (CRPD) - regjeringen.no

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id298

Meld. St. 13 (2023-2024) *Bustadmeldinga - ein heilskapeleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*. Kommunal- og distriktsdepartementet https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/

NOU 2023: 24. (2024). *Med barnet hele vegen – Barneverninstitusjoner som har barnas tillit.* Barne- og familiedepartementet

Plan- og bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. (LOV-2008-06-27-71). Lovdata.Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) - Lovdata

Prop. 132 L (2021-2022). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale området* (Boligsosialloven). Prop. 132 L (2021–2022) - regjeringen.no

Østre Viken kommunerevisjon, ØVKR. (2023). *Forvaltningsrevisjon. Boligforvaltning - kommunale utleieboliger.* Rapport 28.08.2023

Fotokreditering:

Kapittel 1, Innledning og planavgrensing: Bilde av gatekunst fra Holmen. Kreditering: Fredrikstad kommune.

Kapittel 2, Rammebetingelser og utfordringsbilde: Bilde av kraner. Kreditering: Fotograf Svein Hansen.

Kapittel 3, Det sosiale boligarbeidet i Fredrikstad. Bilde av mennesker under Glommafestivalen. Kreditering: Henrik Jensen Finskud.

Kapittel 4, Innsatsområder, mål, strategier og oppdrag. Bilde av Fredrikstadbrua.
Kreditering: Fredrikstad kommune.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2021/18051
Dokumentnr.: 60
Løpenr.: 301315/2024
Klassering: 145
Saksbehandler: Gabriella Grossmann

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	24.02.2025	
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	24.02.2025	
Eldrerådet	25.02.2025	
Samfunnsutvalget	26.02.2025	
Formannskapet	06.03.2025	
Bystyret	13.03.2025	

Boligplan for Fredrikstad kommune - planforslag til høring

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler samfunnsutvalget å gi følgende innstilling til formannskapet:

1. Forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune,* slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Fredrikstad, 10.02.2025

Sammendrag

Eldrerådet, råd for personer med funksjonsnedsettelse og Fredrikstad ungdomsråd uttaler seg i saken.

I *Planstrategi for Fredrikstad kommune* er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk, som skal erstatte tidligere planer.

Kommunedirektøren legger i denne saken frem forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune*. Boligplanen samler den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen, og har til hensikt å erstatte tidligere mål, innsatsområder, tiltak og strategier i eldre planverk.

Planen består av en kunnskapsdel og en plandel som har fem innsatsområder: variert bolig- og befolkningssammensetning, botrygghet, kunnskapsbasert ressursbruk, bistand til vanskeligstilte, og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

Planen legges frem digitalt i Fredrikstad kommunes nye styringsverktøy Framsikt, og er strukturert i henhold til målhierarkiet i kommunens overordnede planverk.

Fredrikstad kommune har nylig omorganisert forvaltningen av boligområdet i en sammenslått virksomhet i ett nytt kommuneområde. Planen er fundert på dette, og berører ikke bystyrets nylige oppdrag om å utrede en ny reorganisering av boligområdet gjennom selskaps-dannelse. Dette vil bli håndtert i egen utredning fremlagt for bystyret.

Det anbefales at planen legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Vedlegg:

1 Boligplan for Fredrikstad kommune - pdf-versjon av Framsikt per 10.02.2025
2 Planprogram for boligplan - fastsatt i bystyresak 30/22
3 Boligmarkedsanalyse Fredrikstad mot 2035
4 Oppdrag (Framsikts begrep for handlingspunktene i planen)

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Boligplan for Fredrikstad kommune - Framsikt
2. Bystyresak 30/22 - Boligplan 2023–2030 – fastsetting av planprogram
3. Kontrollutvalgssak 25/8 - Oppfølgingsrapport forvaltningsrevisjon "Boligforvaltning - kommunale utleieboliger"
4. Bystyresak 251/25 - Budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028 for Fredrikstad kommune
5. Lovdata – «Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven)».
6. Plan for Helse og omsorgsbygg
7. Boligsosial plan 2014–2017
8. Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan for Fredrikstad kommune.

Saksopplysninger

Bakgrunn for saken
I *Planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2024* ble det vedtatt at Fredrikstad kommune skulle utarbeide en boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk. Planen skulle erstatte tidligere *Boligsosial plan 2014–2017* og *Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan for Fredrikstad kommune*. Planprogrammet ble fastsatt av bystyret 24.03.2022.

Endringer av rammebetingelser og i markedet
Det har skjedd mye nytt på boligfeltet de siste tre årene, både hva angår sentral lovgivning samt det generelle boligmarkedet som kommunen må forholde seg til i planen. Boligsosialloven (Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet), som kom i juni 2023, tydeliggjør kommunens ansvar på det boligsosiale feltet, og forventninger knyttet til helhetlig boligsosial planlegging. Det har også vært flere endringer i de statlige lån og tilskuddsordningene på boligfeltet, som får stor betydning for kommunens handlingsrom på feltet. Det har blitt mer utfordrende å framskaffe boliger til vanskeligstilte fordi tilskudd til utleieboliger har bortfalt. Tidligere statlige øremerkede tilskudd er også endret til å bli overført kommunene gjennom den generelle rammeoverføringen. Den statlige bostøtteordningen slår også dårlig ut for kommuner som Fredrikstad, noe som gjør at utgiftene til økonomisk sosialhjelp øker.

Etter en periode med høy boligprisvekst under pandemien, flatet boligprisene ut i 2022. I 2023 ble prisvekst i første halvår avløst av prisnedgang i andre halvår, og ved inngangen til 2025 har prisene økt. Rentenedgang kombinert med høy nominell lønnsvekst, befolkningsvekst og lav boligbygging, gir utsikter til boligprisvekst også fremover. Dette har ført til at presset i leiemarkedet har økt, boligbyggingen har gått noe ned, og det har blitt mer utfordrende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Demografiske endringer, som flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina, bidrar også til økt press i boligmarkedet.

Reorganisering av boligområdet i kommunen
Etter at arbeidet med boligplanen ble påbegynt har kommunen besluttet en reorganisering av hele boligområdet. Det tidligere boligbygg i kommuneområde Teknisk, samt boligformidlingen i det tidligere tildelingskontoret i kommuneområde Helse, er samordnet og reorganisert som nytt virksomhetsområde i det nye kommuneområdet Samfunn, sammen med blant annet Nav og Fredrikstad internasjonale skole. Dette innebærer at enkelte anbefalinger om en mer helhetlig organisering av de boligsosiale virkemidlene, som lå til grunn allerede ved oppstart av planarbeidet, er gjennomført.

I bystyresak 251/24 - *Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028 for Fredrikstad kommune*, er det besluttet at «kommunale formålsbygg og boliger samles i eget KF eller andre egnede organisasjonsformer», og at kommunedirektøren er bedt om å «utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg. Saken skal legges frem for politisk behandling høsten

2025. Kommunedirektøren har ikke inntatt dette perspektivet i forslaget til boligplan, og vil komme tilbake til dette temaet i egne politiske utredninger og saker. Kommunedirektøren vil også vurdere om noen av de foreslått tiltakene i boligplanen bør settes noe på vent, i påvente av en eventuell ny omorganisering av boligområdet.

Medvirkning fra innbyggere
Planprosessen har vært lang og med tidvis tilnærmet stans i planarbeidet, grunnet høy turnover i sentrale rådgiverstillinger, ansettelsesstopp og omorganiseringer der ansvar har blitt flyttet mellom enheter. Planarbeidet har derfor vært intensivert siste halvdel av 2024 og inn i 2025. Den samlede medvirkningen fra innbyggerne har vært noe begrenset. Det er derfor viktig for kommunedirektøren å sørge for en god høringsprosess med mulighet til å gi innspill til planen. Det vil også bli lagt opp til orienteringer om planen i løpet av høringsperioden. Medvirkningsprosesser har også vært gjennomført i forumsamling for lokalsamfunnsutvalgene og det er gjennomført intervjuer med personer med funksjonsvariasjoner og personer med utfordringer knyttet til RUS og ROP.

Kommunens råd vil bli orientert om planen, og gis mulighet for å uttale seg til planen både ved utlegg av høringsforslaget og ved endelig sluttbehandling av planen.

Planens innretning
Boligplanen er en temaplan som jamfør vedtatt planprogram skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Ved motstrid eller manglende samsvar mellom boligplanen og tidligere planer og vedtak, har boligplanen forrang ovenfor alle boligpolitiske og boligsosiale mål, eller innsatsområder, tiltak og strategier som er beskrevet i øvrige gjeldende planer på samme eller lavere nivå i kommunen. Dette understøtter også omleggingen til det nye styringssystemet Framsikt, hvis hensikt også er å bidra til et enklere og ryddigere plansystem. Boligplanen er derfor strukturert i henhold til målhierarkiet i Framsikt.

I planen er det valgt fem innsatsområder:
1. Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
2. Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
3. Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk.
4. Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
5. Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

Det er utarbeidet forslag til oppdrag knyttet til hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel og delmål fra kommunedelplan for Folkehelse og levekår, og kommunedelplan for Helse og velferd og disse fem innsatsområdene. «Oppdrag» er det begrepet som Framsikt benytter for overordnede tiltak som planen legger opp til at kommunen skal gjennomføre (se forenklet oversikt vedlagt saken).

Konsekvenser for sosial bærekraft
Sosial bærekraft handler om å sikre at alle innbyggere har like muligheter til et godt liv. En hovedutfordring i Fredrikstad er den systematiske sosiale ulikheten i helse. I enkelte boområder lever over 40 prosent av barna i lavinntektshusholdninger. Levekårskartleggingen viser også en klar sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Høy andel leide boliger følges vanligvis også av høyt nivå av inn- og utflytting, noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet. Det er derfor et overordnet mål for kommunen å tilrettelegge for at flest mulig gis anledning til å eie egen bolig.

Områder med ustabilitet kan oppleves som mindre attraktive, noe som igjen påvirker boligprisene. Denne markedsmekanismen bidrar til at de med svakest økonomi fortsetter å flytte til de allerede mest levekårsutsatte områdene. Folkehelseoversikten viser likevel at innbyggerne i Fredrikstad kommune i stor grad er fornøyd med lokalmiljøene sine og dette

gjelder også i levekårsutsatte områder. Dette er et godt grunnlag som vi bygger videre på i boligarbeidet.

For å fortette i en by uten at det går på bekostning av bokvalitet og helse, så kreves det god planlegging. Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, vil kommunen måtte bruke egne og statlige boligøkonomiske virkemidler. Slik kan kommunen bidra til at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Saken omhandler boligplanens innretning og bystyret skal ta stilling til om planen skal legges ut på høring. De handlinger som måtte avstedkomme av et endelig vedtak av boligplanen må vurderes i de årlige budsjett- og økonomiplanprosessene.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Kommunens økonomiske bærekraft vil utfordres på grunn av Fredrikstads demografiutvikling, særlig den kraftige veksten i eldre. Om kommunen kan tiltrekke seg nye familier og innbyggere som er i jobb, vil dette kunne virke positivt.

Økt boligbygging og tilflytting kan føre til høyere skatteinntekter for kommunen. Flere innbyggere betyr flere som betaler skatt, noe som kan styrke kommunens økonomi og gi rom for investeringer i offentlige tjenester og infrastruktur.

Boligplanen kan påvirke befolkningsveksten og sammensetningen i kommunen. Ved å tilby et variert boligtilbud kan kommunen tiltrekke seg ulike befolkningsgrupper, inkludert unge familier, eldre og personer med spesielle behov. Dette kan bidra til en balansert og mangfoldig befolkningssammensetning.

Bygging og vedlikehold av boliger skaper arbeidsplasser både direkte i byggebransjen og indirekte i tilknyttede sektorer som handel og tjenester. Dette kan bidra til å øke sysselsettingsgraden i kommunen og redusere arbeidsledigheten.

Et godt boligtilbud kan tiltrekke seg bedrifter og investorer, noe som kan styrke det lokale næringslivet. Bedrifter ser ofte etter steder med god infrastruktur og boligtilbud for sine ansatte. Dette kan også føre til økt økonomisk aktivitet og vekst i kommunen.

Boligplanen vil påvirke byutviklingen ved å definere hvor og hvordan nye boliger skal bygges. Dette inkluderer fortetting i sentrumsområder, utvikling av nye boligområder og forbedring av eksisterende boligområder. God byutvikling kan bidra til å skape attraktive og funksjonelle bomiljøer.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Miljømessig bærekraft setter søkelys på å bevare naturressurser og redusere miljøpåvirkningen.

Økende temperaturer, mer nedbør og hyppigere ekstremvær stiller større krav til bygningskonstruksjoner. Dette kan også føre til at områder som tidligere ble ansett som trygge, nå kan bli utsatt for nye risikoer. I henhold til arealplanen må det derfor tas hensyn til disse endringene. Bypakke Nedre Glomma bidrar til å finansiere nødvendige tiltak for å tilpasse infrastrukturen til de nye klimaforholdene. Den understøtter initiativer som fremmer bærekraftig mobilitet og reduserer utslipp.

Klimaendringer krever mer robuste nybygg og endrer også behovene for vedlikehold av eksisterende bygg. Disse nødvendige hensynene kan føre til lengre planprosesser og økte byggekostnader. I tillegg vil klimautfordringene kreve endringer i bo- og mobilitetsvaner, da reisevei og reisemåter har stor betydning for utslippene.

De fleste boligene er allerede bygget, og derfor må man ta vare på den eksisterende bygningsmassen og nærmiljøkvalitetene Fredrikstad har. Dette handler om å vedlikeholde, fornye og gjenbruke bygningsstrukturer for å møte fremtidens klimautfordringer.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for saken. En eventuell utredning om selskapsdannelse vil imidlertid påvirke mange av kommunens ansatte, men vil bli håndtert i egne utredninger og politiske saker.

Vurdering
Kommunedirektøren viser til kunnskapsdel og plandel i vedlagte forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune*.

Kommunedirektøren anbefaler at planen legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Versjon 10.02.2025

Boligplan for Fredrikstad kommune

Innledning og planavgrensning

I Fredrikstad skal alle kunne bo godt og trygt i alle faser av livet. Byen skal bestå av trygge og rause lokalsamfunn med en variert sammensetning av boliger og befolkningsgrupper. Boligplanen i Fredrikstad omfatter både «den ordinære boligpolitikken», «den sosiale boligpolitikken», og sammenhenger mellom disse. Boligplanen beskriver muligheter og utfordringer som utviklingen på boligmarkedet gir for alle innbyggergrupper i Fredrikstadsamfunnet. Vi vektlegger innsats som bidrar til at flest mulig av kommunens innbyggere kan skaffe seg en god bolig på egenhånd, tiltak som forebygger at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet og tiltak som sikrer god og effektiv boligbistand fra kommunen til dem som trenger det. Boligplanen har en helhetlig tilnærming med vekt på boligkvalitet, nybygging, sosial integrering og bærekraftig byutvikling.

Etter en periode med høy boligprisvekst under pandemien, flatet boligprisene ut i 2022. I 2023 ble prisvekst i første halvår avløst av prisnedgang i andre halvår, og i 2024 har prisene økt. Rentenedgang kombinert med høy nominell lønnsvekst, befolkningsvekst og lav boligbygging gir utsikter til klar boligprisvekst videre fremover. Dette har ført til at presset i leiemarkedet har økt, boligbyggingen har gått noe ned, og det har blitt mer utfordrende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Demografiske endringer, som flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina, bidrar også til økt press i boligmarkedet.

Byer på størrelse med Fredrikstad trenger både et boligmarked som gir innbyggerne valgmuligheter på eiermarkedet, og et velfungerende leiemarked. Mange har behov for å leie bolig i en livsfase eller i en overgang mellom livsfaser. Blant dem som leier over mange år er det mange som ønsker å kjøpe egen bolig, men som ikke har økonomi til det. Det er også noen som ønsker å leie bolig hele livet fordi de har tatt et livsvalg som handler om lavere forbruk, at de ønsker å ha mulighet til å kunne flytte raskt, eller av andre grunner. For at alle skal kunne bo godt og trygt i byen vår er det derfor avgjørende at det finnes gode og varierte boliger både i eie- og leiemarkedet.

Bolig er et velferdsgode som i Norge i all hovedsak fordeles i markedet. Muligheten til å skaffe seg en god bolig er dermed avhengig av den enkeltes ressurser til å delta og handle i dette markedet. Kommunens roller som samfunnsutvikler og tjenesteyter er derfor tett sammenvevd i boligarbeidet.

Kommuneplanen vektlegger å styrke og utvikle bysentrum i samarbeid med næringslivet. For å lykkes med dette er økt samarbeid med boligutviklere avgjørende. Boligbygging gjennom fortetting, slik kommuneplanen legger opp til, er sterkt ønskelig ut fra de ulike bærekraftperspektivene. Samtidig er fortetting ofte vanskeligere å få til enn nybygging i byens ytterkant, fordi prisene på tomter er høyere i sentrumsnære områder, flere blir berørt av byggeprosjektene og eierskapet til grunnen oftere er spredt på flere grunneiere.

Som et forarbeid til denne boligplanen ble det utarbeidet en "Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035" på oppdrag for kommunen (Eika, 2022). De anbefalte at Fredrikstad kommune skulle ta i bruk en kombinasjon av tre modeller:

- En kommunal subsidiert tredje boligsektor (utleieboliger) på tomter kommunen helt eller delvis eier.
- Oppfordre utbyggerne til å inkludere nye etableringsmodeller for boligeie i sine prosjekter.
- Mer liberal bruk av startlånsordningen.

Det er mange positive trekk med boligmarkedet i Fredrikstad. Det er høyere aktivitet innen planlegging og gjennomføring av ny bolig- og næringsbebyggelse enn sammenliknbare kommuner (kostragruppe

12). Det er til enhver tid også god variasjon i størrelse og pris på boligene som ligger ute til salgs, noe som i seg selv kan tyde på at det er balanse mellom tilbud og etterspørsel. Til tross for dette vet vi at et økende antall husholdninger har vanskeligheter med å etablere seg i egen eid bolig. I Fredrikstad er barnefamilier med lav inntekt særlig utsatt.

Planavgrensning og forhold til andre kommunale planer

Temaplan for bolig og boligsosialt arbeid er en bred og tverrsektoriell plan med nær tilknytting til store deler av kommunens øvrige planverk. Boligplanen samler den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Ved motstrid har denne boligplanen forrang over alle boligpolitiske og boligsosiale mål, innsatsområder, tiltak og strategier som er beskrevet i øvrige gjeldende planer på samme eller lavere nivå i kommunen. Dette understøtter også omleggingen til det nye styringssystemet Framsikt.

Boligplanen har fem innsatsområder:

- Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
- Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
- Kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk.
- Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
- Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

For å sikre at alle innbyggerne bor godt og trygt må vi ville, vite og gjøre. I denne planen innebærer det:

Ville betyr at vi forplikter oss på arbeidet. I planen redegjør vi for hvordan vi følger opp bærekraftsmålene samt lovpålagte oppgaver i boligpolitikken og i den boligsosiale innsatsen overfor vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Å ville skal også komme til uttrykk på tvers av kommuneområdene. Derfor er forpliktelsen tydeliggjort gjennom koblinger til kommunens øvrige planverk.

Vite betyr at vi bygger kunnskap om boligrelaterte utfordringer og løsninger, og at vi er gode på å lære av det vi gjør. Vi må bygge kompetanse og innovasjonskraft for å møte framtidas utfordringer med forbedrede og nye løsninger. Dette gjør vi i tett samarbeid, på tvers av virksomheter i kommunen og i samarbeid med andre aktører.

Gjøre betyr at vi må handle for å få til endring. Planen inneholder både kommunens langsiktige innsatsområder og noen mer konkrete oppdrag. De langsiktige innsatsområdene i planen må også konkretiseres nærmere med tilhørende budsjettkonsekvenser.

Rammebetingelser og utfordringsbilde

Bærekraftsmålene i boligarbeidet

Klima og miljø

Økende temperaturer, mer nedbør og hyppigere ekstremvær stiller større krav til bygningskonstruksjoner. Dette kan også føre til at områder som tidligere ble ansett som trygge, nå kan bli utsatt for nye risikoer. I henhold til arealplanen må vi derfor ta hensyn til disse endringene. Bypakke Nedre Glomma bidrar til å finansiere nødvendige tiltak for å tilpasse infrastrukturen til de nye klimaforholdene. Den understøtter initiativer som fremmer bærekraftig mobilitet og reduserer utslipp.

Klimaendringer krever mer robuste nybygg og endrer også behovene for vedlikehold av eksisterende bygg. Disse nødvendige hensynene kan føre til lengre planprosesser og økte byggekostnader. I tillegg vil klimautfordringene kreve endringer i bo- og mobilitetsvaner, da reisevei og reisemåter har stor betydning for utslippene.

De fleste boligene er allerede bygget, og derfor må vi ta vare på den eksisterende bygningsmassen og nærmiljøkvalitetene vi har. Vi må vedlikeholde, fornye og gjenbruke bygningsstrukturer for å møte fremtidens klimautfordringer.

Sosial bærekraft

Hovedutfordringen innen sosial bærekraft i Fredrikstad er den systematiske sosiale ulikheten i helse. I enkelte boområder lever over 40 prosent av barna i lavinntektshusholdninger. Levekårskartleggingen viser også en klar sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Høy andel leide boliger følges vanligvis også av høyt nivå av inn- og utflytting, noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet.

Områder med mye ustabilitet kan oppleves som mindre attraktive noe som igjen påvirker boligprisene. Denne markedsmekanismen bidrar til at de med svakest økonomi fortsetter å flytte til de allerede mest levekårsutsatte områdene.

Folkehelseoversikten viser likevel at innbyggerne i Fredrikstad kommune i stor grad er fornøyd med lokalmiljøene sine og dette gjelder også i levekårsutsatte områder. Dette er et godt grunnlag som vi bygger videre på i boligarbeidet.

For å fortette i en by uten at det går på bekostning av bokvalitet og helse, kreves det god planlegging. Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, vil kommunen bruke egne og statlige boligøkonomiske virkemidler. Slik bidrar vi til at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

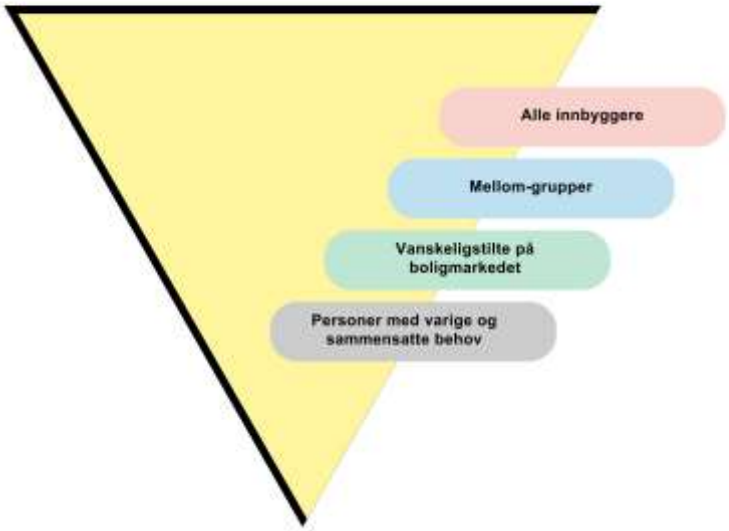
Økonomisk bærekraft

Kommunens økonomiske bærekraft vil utfordres på grunn av demografiutviklingen - særlig den kraftige veksten i eldre. Om vi kan tiltrekke oss nye familier og innbyggere som er i jobb vil dette kunne virke positivt inn. Derfor vil kommunen også vurdere hvordan tiltak i boligmarkedet kan gjøre det mer attraktivt å bosette seg i Fredrikstad for disse gruppene.

Perspektiver på boligarbeidet

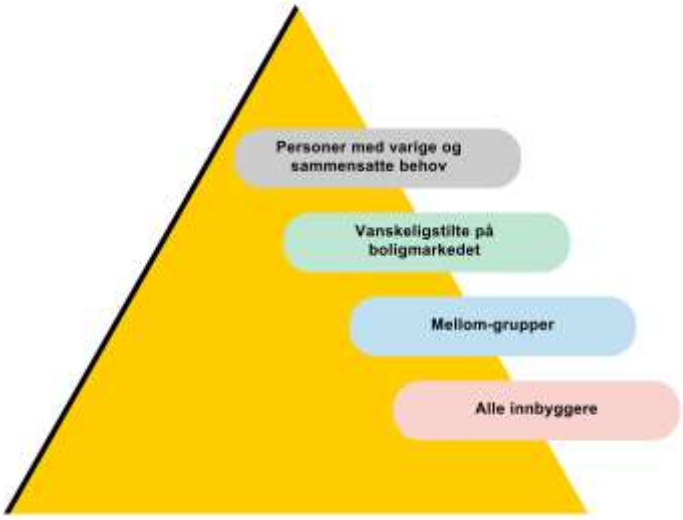
Boligplanen i Fredrikstad omfatter både «den ordinære boligpolitikken» og den «den sosiale boligpolitikken». Det innebærer at vi forsøker å forene to ulike perspektiver. I arbeidet med byutvikling har vi primært fokus på alle innbyggere og på utviklingsarbeid som kommer hele befolkningen til gode. Innenfor dette perspektivet har vi samtidig fokus på at de generelle tiltakene også skal være universelt utformet og tilrettelagt for flest mulig. I regulering og planlegging av ny boligbygging vektlegger vi at den skal bidra til gode bomiljøer for alle.

Den ordinære boligpolitikken, Byutviklingsperspektivet



I byutviklingsperspektivet ligger hovedfokus på innsats som er innrettet mot "alle innbyggere". Modellen viser at byutviklingsperspektivet også inkluderer innbyggere med behov for mer tilrettelegging, men perspektivets hovedtyngde ligger på å utforme tiltak for alle innbyggerne. Når universell utforming og tilgjengelighet vektlegges i den generelle byutviklingen reduseres behovet for selektive tiltak til grupper av befolkningen.

Den sosiale boligpolitikken, Boligsosialt perspektiv



Med det boligsosiale perspektivet starter vi med å fokusere på hvem som har de største behovene. På samme måte som innenfor byutviklingsperspektivet må det boligsosiale perspektivet også omfatte alle grupper av innbyggere. Det handler blant annet om at individuell oppfølging og integrering av vanskeligstilte grupper i ulike deler av byen også kan berøre alle innbyggeres naboskap og botrygghet.

Statlige føringer og internasjonale konvensjoner

Boligpolitikken blir viktigere framover

I Boligmeldinga (Meld. St. 13 (2023-2024)) ligger regjeringens rammer for en helhetlig og aktiv boligpolitikk lokalt, regionalt og nasjonalt. Det overordna målet med boligpolitikken er at folk skal bo i egnede boliger over hele landet. Det er flere årsaker til at regjeringen mener at boligpolitikken blir viktigere framover. Presset i leiemarkedet har blitt høyere, boligbyggingen har gått noe ned og det har blitt krevende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Derfor har de boligsosiale utfordringene i kommunene økt. Demografiske endringer med blant annet flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina gjør også at presset i boligmarkedet øker. Det er de med lavest inntekter som blir hardest ramma. Regjeringens fire innsatsområder for boligpolitikken er:

1. Flere skal få mulighet til å eie egen bolig.
2. Leiemarkedet skal være trygt og forutsigbart.
3. Ta vare på boligene vi har og bygge det vi trenger.
4. Forsterket innsats overfor dem som ikke klarer å skaffe seg og beholde en egnet bolig.

Planforventninger fra regjeringen 2023-27

Hvert fjerde år legger regjeringen fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Dette er lovfestet i plan- og bygningsloven §3-5 og §6-1. Om trygge og inkluderende lokalsamfunn heter det blant annet at;

- Det legges til rette for tilstrekkelig boligbygging i kommunene i tråd med lokale og regionale behov. Boligbyggingen bør bidra til gode og varierte boligtilbud og bomiljøer for alle.
- Det legges til rette for boligtilbud for vanskeligstilte i ulike deler av kommunen. Eieretablering for vanskeligstilte vektlegges.
- Det legges til rette for at eldre som ønsker det kan bli boende lenger i egen bolig. Kommunene ser utviklingen i helse- og omsorgstjenester i sammenheng med boligplanlegging og kommunens langsiktige økonomi.
- Samfunns- og arealplanleggingen brukes som virkemidler for å utjevne forskjeller, forebygge levekårsutfordringer og sikre en sosial balansert utvikling gjennom boligbygging, lokalisering av teknisk og sosial infrastruktur og offentlige tjenester

Nedenfor presenteres hovedtrekk fra de to mest sentrale lovene. (For en mer fullstendig gjennomgang se forarbeidene til Boligsosialloven, Prop. 132 L (2021-2022)).

Plan- og bygningsloven

Som samfunnsutvikler skal kommunen, gjennom planlegging og tilrettelegging, bidra til helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Gjennom plan- og bygningsloven er kommunen gitt et stort ansvar for hvordan arealene innenfor kommunens grenser skal disponeres.

Plan- og bygningsloven (pbl) definerer også mye av kommunens handlingsrom når det gjelder boligutvikling. Hovedsakelig gir loven kommunen mulighet til å påvirke bolig-sammensetningen gjennom kommunalt oppkjøp, videresalg av eiendom og nybygging.

Det pågår endringer av plan og bygningsloven med stor betydning for kommunens handlingsrom framover. Det er blant annet foreslått at kommunene i arealplan kan «gi planbestemmelser i utbyggingsområder om bruk av borettslag som organisasjonsform, om at en andel av boligene skal være utleieboliger, herunder utleieboliger spesifisert som kommunalt disponerte eller eide boliger, eller

boligkjøpsmodeller». Opprettelse av borettslag i bydeler med en høy andel leietakere forventes å kunne ha en stabiliserende og levekårsutjevnende effekt.

Boligsosialloven

Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) trådte i kraft 1. juli 2023. Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg, og beholde, en egnet bolig. Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes «personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig». Det skal gis individuelt tilpasset bistand, og det er opp til kommunen å vurdere hvilken bistand som gis.Bistanden kan (jfr.§6) blant annet gå ut på å gi råd og veiledning om økonomi, bomestring, statlige og kommunale tjenestetilbud eller andre forhold av betydning for bosituasjonen. Kommunen kan også gi praktisk bistand, slik som hjelp til å søke støtte-, låne- og tilskuddsordninger eller kommunalt disponert bolig, bistand i en konkret kjøps- eller leieprosess eller bistand til å forebygge utkastelse.

Loven innebærer at det stilles strengere krav til saksbehandling tilknyttet boligsosiale tjenester. I tillegg skjerper loven kommunens plikt til å ta boligsosiale hensyn i planlegging, og ha oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunen skal ha en oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi etter plan- og bygningsloven § 10-1. Kommunen skal i sitt arbeid med kommuneplanen, etter plan- og bygningsloven kapittel 11, fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet. Målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i første punktum.

Som det framgår av § 10 skal disse kravene til planstrategi og kommuneplan være oppfylt senest fire år etter at lover trer i kraft. Kravene må dermed implementeres i arbeidet med samfunnsplanen.

Internasjonale konvensjoner

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØKS, 1966) artikkel 11 nr. 1 slår fast at alle har rett til en «tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie», herunder en adekvat «bolig. Kravet til adekvans er koblet til rådende samfunnsforhold noe som innebærer at boligen skal stå i forhold til hvordan befolkningen i samme område bor. Boligen skal ha en adekvat størrelse, standard og pris og sikre privatliv. Barnekonvensjonens artikkel 27 nr. 1 understreker barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske åndelige, moralske og sosiale utvikling. Konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 19a fastsetter «at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de vil bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform».

Hvordan bor vi – og hvem bor i Fredrikstad?

Befolkningsvekst og boligbygging

Per 1.1.24 bodde det 85 230 personer i Fredrikstad. Befolkningsveksten for 2023 var omtrent lik som for de siste ti årene og lå på litt under en prosent. Uten veksten i innvandrerbefolkningen ville Fredrikstad hatt befolkningsnedgang de siste to årene, og befolkningsveksten i denne gruppen lå på 5,5 prosent. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre utgjør 21,9 prosent av befolkningen i Fredrikstad, mens den på landsbasis ligger på 20,8 prosent.

Befolkningsprognosen for 2024-2036 viser en gjennomsnittsvekst på 0,7 prosent framover og anslår at det ved utgangen av 2036 er 93 412 innbyggere i kommunen. Usikkerheten i prognosen er hovedsakelig knyttet til om fruktbarheten fortsetter å synke, om prisvekst og renteøkninger fører til nedgang i boligbyggingen, flyttemønstre og flyktningsituasjonen i verden.

Det er stor variasjon i størrelsen på hvert hushold, med andre ord hvor mange som bor sammen. I 2023 var det ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) 39 070 husholdninger i Fredrikstad. Av disse var det 30 184 husholdninger som eide boligen (selveier og borettslag til sammen) og 8886 husholdninger som bodde til leie.

Samlet sett flytter flere til, enn ut, av kommunen. Det kan forventes at denne utviklingen fortsetter, om enn med en noe lavere veksttakt enn tidligere.

Dersom prognosen slår til, vil det gi et behov for ca 5500 nye boliger fram mot 2036. Dette estimerte behovet er betydelig lavere enn mulighetene som ligger i gjeldende planverk (kommuneplanens arealdel, vedtatte reguleringsplaner med mer). Det er et mål at en stor del av boligbyggingen skal foregå innenfor byområdet. I arealplanen er det vedtatt en målsetting om at 60 prosent av årlig boligbygging skal skje i byområdet, 30 prosent i tettstedet og 10 prosent i lokalsentrene. Det kan forventes at kommunen gradvis vil nærme seg den målsatte fordelingen utover i planperioden:

utvikling i årlig boligbygging	2019	2020	2021	2022	2023
byområdet	31,9%	53,8%	44,9%	0,7%	2,5%
tettstedet	60,5%	30,1%	47,0%	83,5%	88,2%
lokalsentrene	7,6%	16,1%	8,0%	15,8%	9,3%
antall nye boenheter totalt	511	690	485	279	321

Potensialet for boligbygging er høyt

Kommunens arealplan 2023-2035 peker på at potensialet for boligbygging er høyere enn befolkningsveksten tilsier. Per juni 2024 viste en gjennomgang av kommunens planer for boligbygging at potensialet for nyboligproduksjon lå på om lag 6 300 enheter i perioden (til 2036) og at om lag 3 300 av disse var ferdig regulert per juni 2024. Tallet er langt høyere dersom man også tar med det som vil komme etter planperioden. Selv om potensialet for å bygge er høyere enn boligbehovet estimert ved framskrevet befolkningsvekst, vil den faktiske boligbyggingen være avhengig av hva som er mulig å realisere i markedet, og reguleringsplaner for de ulike prosjektene.

Befolkningen blir eldre

Befolkningen eldes i Norge på grunn av høyere levealder og store barnekull som nå bli gamle. Dette gjelder også i Fredrikstad. I 2026 forventes det å være flere som er 65 år og eldre, enn de som er under 19 år. Dette er et historisk skifte, som skjer over hele landet. I tillegg har det de siste årene vært en

tendens til at flere eldre også er blant tilflytterne til Fredrikstad, noe som kan føre til en enda kraftigere aldring av befolkningen.

Den eldre befolkningen bor vanligvis i mindre hushold enn yngre generasjoner. Den totale etterspørselen etter nye boliger øker dermed noe mer enn befolkningsveksten alene skulle tilsi.

Boligmarkedsanalysen (Eika et al, 2022) anslo at antallet som bor i bolig med heldøgns bemanning eller i institusjon i Fredrikstad forventes å øke fra drøye 1000 personer i 2020 til over 2500 personer i 2050. I høyalternativet ligger antallet på drøye 3000 i 2050. I 2035 kan kommunen forvente å trenge omtrent 1550 boliger med heldøgns omsorg.

Samtidig er det et mål at flere eldre skal bo hjemme lengre. Fredrikstad har valgt boliggjøring som virkemiddel i eldreomsorgen. Det innebærer at heldøgnstjenester i større grad blir gitt i innbyggers private hjem (egen eid/leid bolig eller omsorgsbolig) framfor i institusjon. Boliggjøringsstrategien understøtter mulighetene for selvstendighet i bosituasjonen og representerer et brudd med en mer institusjonsbasert omsorgsmodell. Dette er forankret i Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040 med tilhørende tiltaksplaner, og omtales derfor ikke mer detaljert i denne boligplanen.

Stor variasjon i bolig- og befolkningssammensetningen i ulike deler av byen

Andelen leide boliger i Fredrikstad som helhet ligger på 22,7 prosent, men andelen varierer mellom områdene; fra 11,4 prosent til 41,4 prosent. Sentrumssonene har de største andelene av husholdninger som leier, men også Holmen/Seut, Sellebakk sør, Vallefjellet/ Rådalen, Kniple, Kråkerøy nord, Lisleby og Trara ligger høyere enn snittet for byen som helhet.

I løpet av de neste årene forventes det generasjonsskifter på Slevik, Torsnes, Nylende og Rød. Dette er områder hvor det er en høyere andel eldre, samtidig som hoveddelen av boligene er store og dermed bedre egnet for familier og større husstander.

En «mer variert bolig- og befolkningssammensetning i alle deler av byen» er valgt som ett av de fem innsatsområdene for denne planen. Det er en ambisjon som kun kan oppnås gjennom et bredt sett av innsatser.

Terskelen for å kjøpe bolig har økt

Boligmarkedsanalysen Fredrikstad mot 2035 (Eika et. al, 2022) viste at etableringsterskelen på boligmarkedet i Fredrikstad har økt. Det har blitt vanskeligere, selv for de som har en ordinær inntekt, å kjøpe seg en egnet bolig. For de som allerede er inne på boligmarkedet kan det være mye penger å tjene, mens de som står utenfor har vanskeligere og vanskeligere for å komme inn. I lys av dette kan man si at boligmarkedet utgjør en kilde til ulikhet i befolkningen i Fredrikstad. Samtidig fant de at leieraten er moderat sammenliknet med andre kommuner, men lang tid på leiemarkedet gjør at husholdet ikke får dra nytte av skattefordeler knyttet til selveie. Boligmarkedsanalysen viste at mer enn halvparten av leietakerne i Fredrikstad hadde bodd til leie i over tre år, og det var også blant denne gruppa det var flest som mottok statlig bostøtte (14 prosent) og økonomisk sosialhjelp (12 prosent).

Blant dem som har bodd til leie over tid befinner det seg både personer som har store og sammensatte utfordringer, og personer i mellomgrupper som vil trenge langt mindre støtte for å få kjøpt en bolig. I Boligmarkedsanalysen beskrives mellomgruppa som «den befolkningen som ligger mellom to inntekter: inntektsnivået som er nødvendig for å kjøpe en egnet bolig i det lokale boligmarkedet, og inntektsnivået hvor en husstand ikke lengre er så vanskeligstilt at de kvalifiserer til boligsosiale virkemidler for økt eieretablering. Benevnelsen “Mellomgruppene” omfatter med andre ord personer som ikke kvalifiserer

for hjelp fra kommunen selv om de har store utfordringer med å kjøpe seg en bolig på egenhånd. For å møte denne delen av befolkningens behov er det behov for å utarbeide flere tilbud i markedet. Kommunen kan spille en nøkkelrolle som tilrettelegger, men løsningene må utvikles i samarbeid med bransjeaktører i markedet.

Prisstrukturen i Fredrikstad viser høyeste priser i de mest sentrale områdene og laveste priser i områdene lengst vekk fra sentrum. Fredrikstad har likevel et godt utgangspunkt for å blande boligtyper, og dermed befolkningsgrupper både i sentrum og øvrige kommunedeler, ettersom det er et godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum.

Det er bred politisk enighet i Norge om at folk skal ha muligheten til å eie egen bolig. Å eie egen bolig gir økonomisk trygghet, og bidrar til å fordele formue i befolkningen. De månedlige utgiftene til å eie en bolig, inkludert boliglånsrenter er ofte lavere enn kostnaden til å leie en tilsvarende bolig. Høye leieutgifter kan føre til at personer ikke klarer å spare seg opp egenkapitalen som skal til for å kjøpe egen bolig. Etableringsmodeller som leie-til- eie og del-eie er utformet nettopp for å sikre at hushold med lav egenkapital kan få en stabil boligsituasjon med utsikter til å bli boligeiere.

Statlige virkemidler; anvendelse og treffsikkerhet

For å lykkes i det boligsosiale arbeidet må kommunen kombinere sine egne og de statlige virkemidlene. Nedenfor redegjør vi kort for noen av de viktigste statlige virkemidlene samt noen muligheter og utfordringer disse virkemidlene innebærer for kommunen vår.

Modellen nedenfor viser hvilke virkemidler som er mest relevante for å:

- Framskaffe egnede boliger til vanskeligstilte.
- Bidra til at flere kan eie egen bolig.
- Tilpasning av boliger.
- Bygging og utbedring av omsorgsbygg.

Modellen viser for eksempel hvordan kommunen kan framskaffe flere utleieboliger til vanskeligstilte ved selv å ta opp lån til utleieboliger eller ved at private utbyggere tar opp lån og inngår en avtale med kommunen om tilsvining av boliger. En tilvisningsavtale gir kommunen eksklusiv rett til å henvise 40 prosent av boligene i prosjektet i minst 20 år. I forbindelse med statsbudsjettet for 2024 ble tilskuddet til utleieboliger avviklet, til tross for at dette tilskuddet er svært viktig for kommunenes muligheter for å framskaffe et tilstrekkelig antall boliger i perioder med høy tilstrømming av flyktninger og økning i vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Mange aktører har tatt til orde for at tilskuddet må gjeninnføres. Når de statlige virkemidlene svekkes gjør det kommunens handlingsrom mer begrenset. I flere av oppdragene i denne planen legges det derfor vekt på at kommunen må jobbe strategisk for å forbedre de statlige ordningene.

Husbanken ønsker at kommuner melder inn sine virkemiddelbehov årlig. Behovsmeldingen skal være forankret i kommunens økonomiplan og årsbudsjett. I behovmeldingen inngår en bindende søknad om startlån, mens søknad om lån til utleieboliger og investeringstilskudd til omsorgsboliger, sykehjem og institusjonsplasser også forutsetter separate søknader. Behovmeldingen skal gi et godt grunnlag for helhetlig planlegging i kommunen og for Husbankens veiledning til kommunen.



Husbankens modell for helhetlig virkemiddelbruk viser hvilke av de kommunale og de statlige virkemidlene som er mest relevant å kombinere for å innfri ulike innsatsområder.

Bostøtte

Statlig bostøtte forvaltes av Husbanken og kan utbetales til personer som har lav inntekt og høye boutgifter. I 2023 var det i følge SSB 3246 husstander i Fredrikstad som mottok statlig bostøtte. Det er kun Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Stavanger som har flere mottagere av statlig bostøtte.

Treffsikkerheten i den statlige bostøtten er stadig til diskusjon. Når den ikke står i forhold til behovene betyr det høyere utgifter for kommunen. For noen år tilbake var Fredrikstad omfattet av storbytillegget i ordningen, noe som ga langt bedre uttelling. Dette er nå fjernet til tross for at boligprisene her er høye. Flere kommuner har etablert egne kommunale bostøtteordninger fordi den statlige ordningen ikke er god nok. Det er stor variasjon i hvordan disse ordningene er innrettet.

Fredrikstad har flere ganger (blant annet i høringssvar til ny boligsosial lov) tatt til orde for at de nasjonale støtteordningene som bostøtte må innrettes slik at behovet for kommunale ordninger faller bort. Det vil også bidra til mer likeverdig tjenesteyting mellom kommuner enn når hver kommune utvikler egne løsninger.

Forskerne Astrup og Pedersen har hevdet at boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier. De hevder at bostøtteordningen er særlig utilstrekkelig i de store byene der opphopingen av dårlige levekår også er størst. Ifølge dem er det to hovedutfordringer med ordningen. Det ene er at boutgiftstaket er for lavt, med andre ord at de reelle utgiftene for familiene er mye høyere enn ordningen legger til grunn. Forskerne anbefaler at bostøttetaket økes med 38 prosent i byer som Fredrikstad. De peker også på at ordningen slår spesielt dårlig ut for store barnefamilier fordi den tar altfor lite hensyn til kostnadene for store husstander. Inntektsprøvingen av bostøtten er dermed spesielt streng for store barnefamilier, og det gjelder også for familier som ligger langt under EUs fattigdomsgrense konkluderer de (Dagens Næringsliv 9.10.24).

Startlån

Kommunen søker hvert år Husbanken om startlånsmidler som viderefordeles til husstander i kommunen som skal etablere seg i eid bolig. Husstandene som mottar startlån skal både være økonomisk og sosialt vanskeligstilte, og ikke kunne oppnå fullt lån i ordinære banker. I saksbehandlingen gjør kommunen avveininger mellom den enkelte husstands behov og at mottagerne også skal være i stand til å betjene startlånet og øvrige boutgifter de pådrar seg. I 2023 innvilget kommunen 139 startlån på til sammen 243 969 518 kroner. Halvparten av husstandene var barnefamilier. Omfanget og fordelingen var omtrent lik de foregående årene.

Høyere forbruksutgifter/levekostnader og høyere renter har gjort det vanskeligere for mange i befolkningen å få ordinære boliglån, og det gjelder særlig barnefamilier. Dette har ført til en markant økning av søkere til startlån der begrunnelsen kun er at man ikke får lån i vanlig bank. I tillegg er samfinansiering med andre banker blitt vanskeligere å få til, selv med banker som tradisjonelt har vært positive til samfinansiering.

Den endrede økonomiske situasjonen og dyrtiden har også bidratt til at det nå er mer utfordrende å hjelpe de mest vanskeligstilte med startlån til kjøp av bolig. For å bistå de mest vanskeligstilte kan kommunen tilby tilskudd til kjøp av bolig der innvilget startlån alene ikke strekker til. I mange tilfeller vil innvilget tilskudd være avgjørende for at en familie får mulighet til å kjøpe en tilfredsstillende og varig bolig. Avsettes det tilskuddsmidler hvert år til dette formålet, vil kommunen kunne bistå langt flere vanskeligstilte familier med overgang til egen eid bolig.

KOBO -digitalt system for kommunale boliger

Husbanken har i nært samarbeid med KS og kommuner utviklet en digital tjeneste for saksbehandling i det boligsosiale arbeidet. KOBO inneholder moduler for å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger samt følge opp beboere og skaffe datagrunnlag. Det er allerede over 100 kommuner som har tatt systemet i bruk. Med KOBO vil det bli enklere for kommunen å fatte vedtak, finne og tildele egnet bolig, sikre rett oppfølging og administrere leieforhold. Med god oversikt og data over søkere, boliger og leietakere, får kommunen også få et enda bedre grunnlag for å planlegge ut fra behov og utnytte boligmassen bedre. KOBO har også utviklet funksjonalitet for å hjelpe kommunene å møte lovkravene om individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet (§6) og klagebehandling (§7) i boligsosialloven. Fredrikstad ønsker å ta i bruk KOBO, og har søkt Husbanken om opptak i pulje 3 med innføring fra september 2025.

Tilskudd til bosetting av flyktninger

Når flyktninger bosettes etter anmodning fra IMDI får kommunen tilskudd fra staten de første fem årene. Kommunen har da plikt til å sørge for at de nyankomne får tilbud om et introduksjonsprogram som skal styrke deres muligheter for deltagelse i samfunnet og for å komme ut i jobb (jfr. Introduksjonsloven).

Retten til å delta i introduksjonsprogrammet gjelder bare i den første bosettingskommunen og etter 5 års botid i Norge opphører det statlige integreringstilskuddet. Da kan den enkelte fritt bosette seg hvor man vil i landet. Nær halvparten av flyktningene i Fredrikstad med botid over fem år, er sekundærtilflyttede. Det er positivt at folk ønsker å flytte til Fredrikstad, men det er utfordrende når mange av tilflytterne ikke er økonomisk selvhjulpne og/eller har behov for tjenester. Kommunen har ikke mulighet til å stille krav til at innflyttere som selv finner bolig på det private leiemarkedet kan betjene sine utgifter når de bosetter seg. Flere familier som flytter hit, har Nav-garanti for husleien fra fraflyttingskommunene sine de første tre månedene. Andre får midlertidig økonomisk bistand fra venner og familie eller har litt oppsparte midler. Det innebærer at de kan ha vært bosatt i flere måneder før de oppsøker Nav i Fredrikstad første gang. Når husholdninger som ikke er økonomisk selvhjulpne

flytter hit utfordrer det kommuneøkonomien på flere områder. Utgiftene til løpende sosialhjelp til boligformål og livsopphold øker, samt kostnader til helsetjenester og flere i arbeidsrettede tiltak og opplæring. Merkostnadene som følge av at familier som ikke er økonomisk selvhjulpne velger å bosette seg her er en problemstilling som Fredrikstad deler med flere kommuner i Østfold. Derfor er det behov for å utforske og finne løsninger i samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen. Det er også behov for å utvikle nye løsninger for å kunne tilby innbyggerne våre god opplæring i boligforhold og bomiljø.

Tilskudd til områdesatsinger

Fram til 2027 mottar Fredrikstad 5 millioner årlig til områdesatsing. Satsingen skal bidra til ressursmobilisering, stedsutvikling og tjenesteutvikling. Satsingen er innrettet for å støtte opp om pågående arbeid og prosesser i kommunen med sikte på å bidra til samarbeid og samordning. Områdesatsingen består av tre delprogram, arbeid, oppvekst og nærmiljø. Innenfor områdesatsingen finnes det allerede en rekke tiltak som også vil understøtte innsatsområdene i denne boligplanen som for eksempel «prosjektet bostabilitet for sårbare barnefamilier».

Kommunens handlingsrom på boligfeltet

Oppsummert handler utfordringsbildet om at:

- Forskjellene øker både mellom folk og mellom områder.
- Andelen eldre stiger.
- Etablering i eid bolig er utfordrende for mange mellomgrupper.
- Mange barn vokser opp i fattigdom.
- Økt behov for egnede boliger til mennesker med sammensatte utfordringer.
- Flere trenger bistand for å dekke løpende boutgifter, og bistanden til hver enkelt øker (dyrtid).
- Mange boliger ligger i områder med dårlig offentlig kommunikasjon.
- Kommunens samlede økonomi og handlingsrom er krevende.
- «Svikt» i statlige overføringer og tilskuddsordninger.

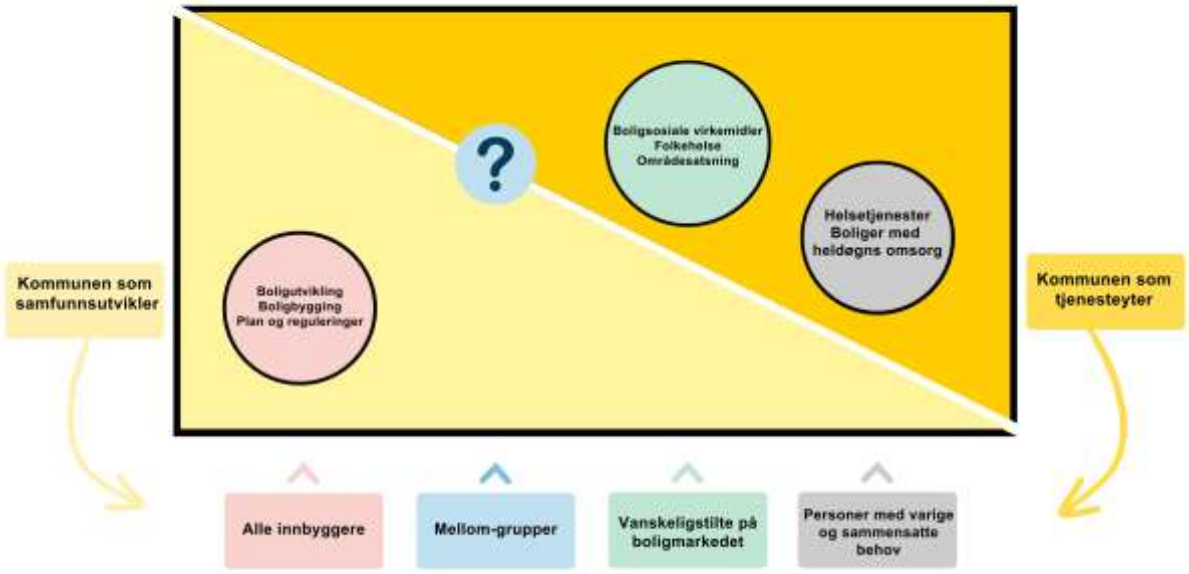
Kommunens handlingsrom for å påvirke i boligmarkedet i bestemte retninger er begrenset. Det er mange faktorer som påvirker både tilbud og etterspørsel som ligger utenfor kommunens kontroll. På tilbudssiden handler det om interessen for utbygging blant grunneierne og eiendomsutviklere, prisene de kan oppnå for boligene, og de geografiske forutsetningene for å bygge boliger i de ulike kommunedelene som spiller inn. På etterspørselssiden er de viktigste faktorene naturlig befolkningsvekst og aldring, flytting til og fra kommunen og husholdningenes størrelser, sysselsetting og de store økonomiske trendene i landet og verden.

Kommunen har et særlig ansvar for å hjelpe de gruppene som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Når mange grupper konkurrerer på vil de med størst behov ofte tape i konkurransen om de gode boligene.

De faktorene kommunen primært har kontroll over er hvordan kommunal plan- og detaljregulering benyttes, de boligsosiale virkemidlene og hvordan målene settes for politikkområdet i stort. For å kunne nå målene som settes, er man også helt avhengig av å etablere samarbeid med et bredt utvalg av aktører, slik det framkommer av flere av innsatsområdene i denne planen.

I modellen nedenfor er de to perspektivene vi presenterte ovenfor, byutviklingsperspektivet og det boligsosiale perspektivet kombinert (de to gule trekantene). Dette er satt i sammenheng med de aktuelle virkemidlene kommunen rår over på boligfeltet. Nederst i modellen gjenfinnes de fire innbyggergruppene. Nederst til venstre framkommer innsatsen som er innrettet mot "alle innbyggere", som i hovedsak handler om samfunnsutvikling med et lite innslag av tjenesteyting. Fra venstre mot høyre i modellen, ser man at vektleggingen av rollen som samfunnsutvikler avtar og at rollen som tjenesteyter øker samtidig som innbyggere får større og større utfordringer på boligmarkedet. Det er plassert fire sirkler inne i modellen. Ytterst til venstre, og som del av rollen som samfunnsutvikler, er kommunens innsats som tilrettelegger for boligbygging samt plan og reguleringsarbeid. I den høyre ytterkanten ligger de tjenestene som er innrettet mot innbyggerne med de største behovene. I modellen er de boligsosiale virkemidlene og områdesatsing plassert sammen og inn mot midten. Dette er innsats som primært retter seg mot innbyggergrupper som har noen utfordringer eller er vanskeligstilte på boligmarkedet, og innsats som i noen grad også omfatter innbyggergruppene til høyre og til venstre i modellen. Ovenfor mellomgruppene er det plassert en sirkel med et spørsmålstegn. Dette er fordi det overfor denne befolkningsgruppa er behov for å utvikle nye løsninger i samarbeid med andre aktører på boligmarkedet.

Kommunens roller, aktuelle virkemidler og målgrupper på boligfeltet.



Det sosiale boligarbeidet i Fredrikstad

Organisering av det boligsosiale arbeidet



Hva er boligsosialt arbeid?

Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes «personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig» (jfr. Boligsosialloven § 4). Personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- Er uten egen bolig.
- Står i fare for å miste boligen.
- Bor i uegnet bolig eller bomiljø.

Noen av disse personene befinner seg kortvarig i en vanskelig situasjon og vil kunne bedre bosituasjonen sin gjennom råd og veiledning eller kortvarig økonomisk bistand. Andre vil ha behov for mer omfattende oppfølging og tjenester over tid.

En god bolig gir verdighet, trivsel, god livskvalitet, og er en forutsetning for studier, arbeid, helse og samfunnsdeltakelse. Å ha en adresse er også som oftest en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg helse- og velferdstjenester.

Det finnes ingen omforent definisjon og avgrensning av hvilke oppgaver som inngår i boligsosialt arbeid. I lovforarbeidene til Boligsosialloven (Prop. 132 L (2021-2022) vektlegger Regjeringen at boligsosialt arbeid omfatter alt kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon. Det utdypes at arbeidet er krevende fordi det forutsetter koordinering på tvers av sektorer i kommunen, for eksempel mellom sosial-, helse eller planenhet. En tydelig definisjon av boligsosialt arbeid med tilhørende ansvarsområder kan gi et godt utgangspunkt for å jobbe systematisk med feltet. I denne planen er det valgt å legge følgende definisjon til grunn for arbeidet. Definisjonen er hentet fra VID vitenskapelige høgskole, og er også brukt i Oslo kommunes boligsosiale arbeid (Johannessen og Borgersen 2022). Med denne definisjonen settes den boligsosiale innsatsen overfor vanskeligstilte personer og grupper i nær sammenheng med både bo og-nærmiljøtiltak (lokalsamfunnsplanlegging, områdesatsingene) og kommunens behov for omstilling og nytenkning (tverrfaglig og sektorovergripende, innovasjon og tjenesteutvikling). Definisjonen lyder som følger:

«Boligsosialt arbeid kan deles inn i operative og strategiske oppgaver. De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning og framskaffe egnede boliger og tjenester til den enkelte og om å iverksette bo- og nærmiljøtiltak. De strategiske oppgavene handler mer om å løse boligsosiale utfordringer på samfunnsnivå gjennom systematisk, tverrfaglig og sektorovergripende arbeid, innovasjon og tjenesteutvikling».

Organisering

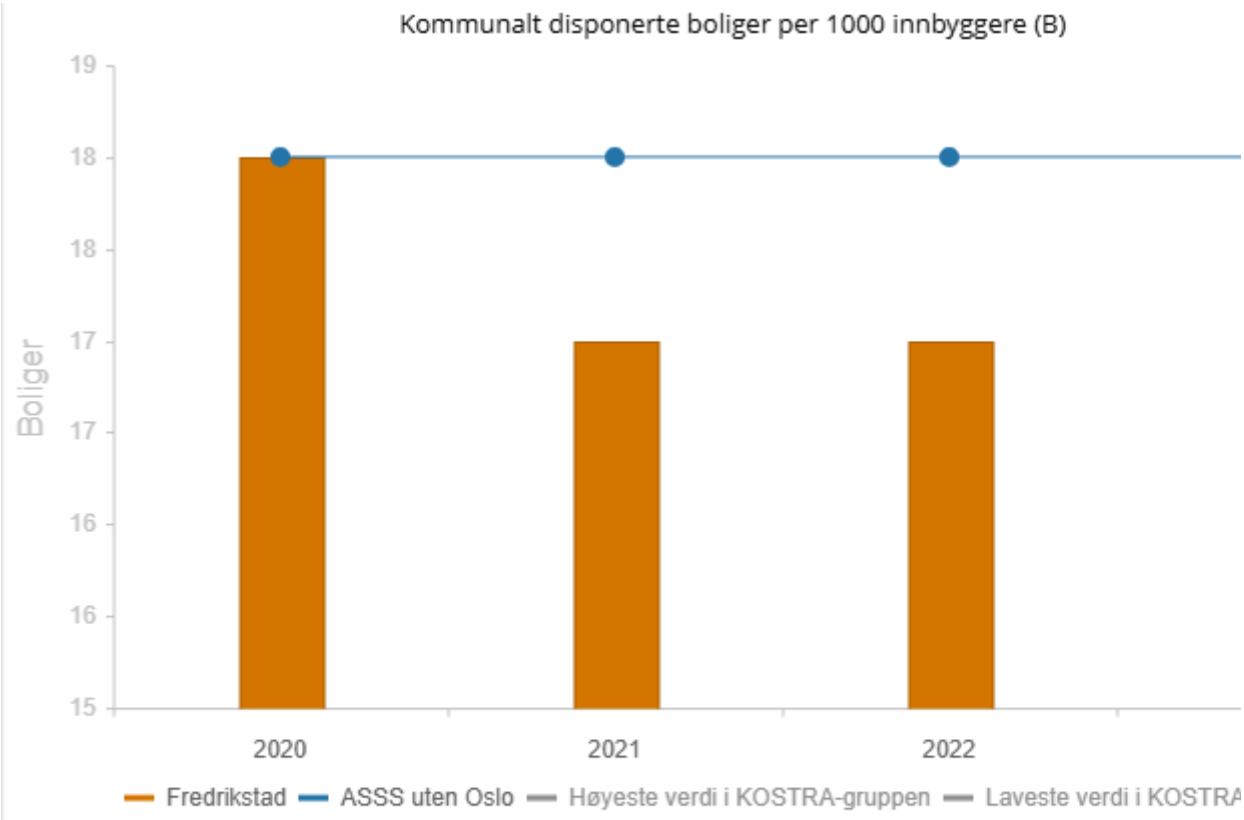
Den omfattende omorganiseringen i kommunen som ble gjennomført i slutten av 2024 var et viktig grep for å samle boligarbeidet i kommunen. Dette er nå sameorganisert som ett virksomhetsområde. I henhold til forventninger om et mer utviklingsrettet og styrket boligarbeid, er det lagt til grunn for organiseringen at fagområdet på sikt også skal styrkes med mer kompetanse og ressurser.

Til den nye enheten for bolig er det lagt både operative og strategiske oppgaver, som skal styrke kommunens arbeid med å sikre tilstrekkelig og egnede boliger til innbyggere som trenger det. Virksomhetens oppgaver inkluderer ansvar for tildeling av kommunale boliger, råd og veiledning til boligsøkere, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger, samt anskaffelse av nye boliger, tildelings- og tilvisningsavtaler med private tilbydere og bosetting av flyktninger. En oppgave som har hovedprioritet blir å gjennomføre en helhetlig evaluering av den kommunale boligmassen, og

utarbeide en plan for vedlikehold. En strategisk oppgave i forlengelsen av dette blir å videreutvikle et enda mer differensiert boligtilbud i kommunen. Dette arbeidet er også forankret i kommunedelplan for helse og velferd. Det vil fortsatt være behov for god koordinering og samarbeid på tvers i hele kommunen for å lykkes med å gi den enkelte rett bistand og et tilpasset botilbud til rett tid.

Framskaffelse og forvaltning av boliger

Fredrikstad kommune eier ca. 1100 ordinære kommunale utleieboliger. Kommunale utleieboliger er et tilbud kommunen har, men dette er i seg selv ikke lovpålagt. Alle de store kommunene i landet har likevel kommunale utleieboliger i sin portefølje for å kunne følge sine lovpålagte forpliktelser til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet (jfr. Boligsosialloven §6). Fredrikstad kommune disponerer 16 kommunale boliger pr. 1000 innbyggere. Dette er en nedgang fra 17 boliger i 2022 og 18 boliger pr. 1000 innbyggere i 2020. Snittet for kommuner av tilsvarende størrelse (ASSS uten Oslo) ligger på 18 boliger pr. 1000 innbyggere.



	2020	2021	2022
Fredrikstad	18	17	17
ASSS uten Oslo	18	18	18

Kommunale boliger tildeles de husstandene som til enhver tid har det største behovet. I vurderingene vektlegges det at husstanden må ha:

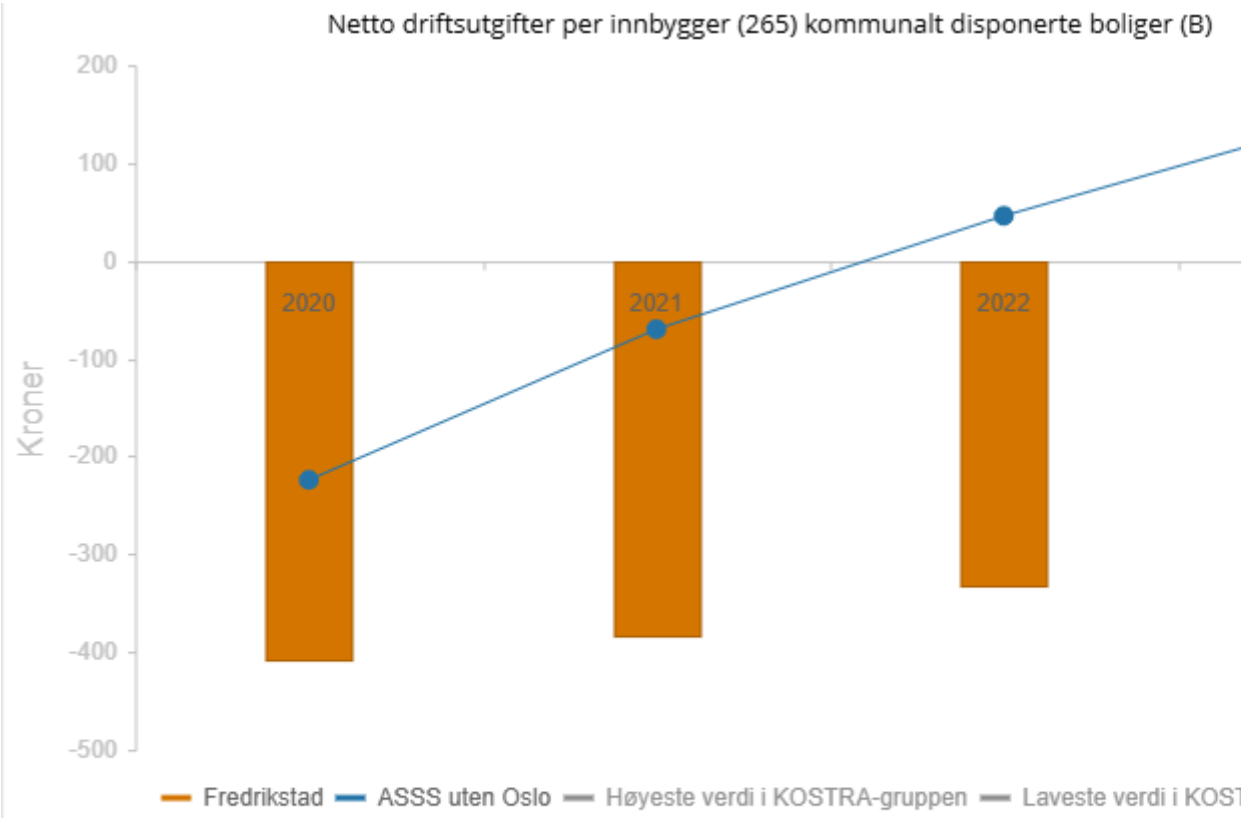
- lav inntekt og et hjelpe- eller oppfølgingsbehov.
- Botid og folkeregistrert adresse i Fredrikstad de siste to årene.
- Være uten bolig, ha et boforhold som er i ferd med å opphøre eller bo i en uegnet bolig.

I tillegg til å eie kommunale boliger framskaffer kommunen boliger til målgruppene på flere måter. Fredrikstad kommune har inngått tilvisningsavtaler med private utbyggere og gjennom disse avtalene disponerer kommunen for tida 88 boliger samt 293 OBOS-leiligheter med innskudd og 30 leiligheter gjennom Blå Kors. Videre har kommunen lang tradisjon for å framskaffe utleieboliger til vanskeligstilte grupper i det private markedet. Alle som søker om kommunal bolig, og fyller kriteriene, vurderes derfor for bosetting i kommunal og privat utleiebolig samtidig. Med denne modellen har kommunen etablert et godt samarbeid med mange private utleiere og kan opptre som en forutsigbar samarbeidspartner for utleierne. Kommunen gjennomfører befaringer av boligene i forkant av godkjenning. I 2023 framskaffet vi 111 boliger i det private leiemarkedet til ulike grupper av vanskeligstilte.

Lokale forskrifter for «tildeling av ordinær kommunal utleiebolig» og «tildeling av kommunal utleiebolig tilrettelagt for heldøgns tjenester» skal utarbeides, og vil både kunne bidra til en mer kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk, og sikre at den enkelte får en type bolig som er egnet i forhold til de individuelle behovene.

Boligforvaltning og vedlikehold

Fredrikstad avsetter mindre ressurser til drift av de kommunale boligene enn sammenliknbare kommuner, og den kommunale boligmassen har et vedlikeholdsetterslep. Over tid vil manglende vedlikehold gå utover standarden på boligene og kan også påvirke kommunens omdømme som utleier. For tiden har kommunen et avkastningskrav tilknyttet de kommunale boligene. Dette innebærer at forvaltningsområdet bidrar til å finansiere kommunens øvrige drift. Avkastningskravet har store konsekvenser for vedlikeholdet på boligområdet, fordi det medfører at det ikke ble gjennomført tilstrekkelig tilstandsbasert vedlikehold i 2024. På den bakgrunn skal det utarbeides målsettinger for forvaltning, drift og vedlikehold, inkludert tilstandsrapporter og eiendomsstrategier for kommunale boliger. Disse er i tråd med anbefalingene som ble gitt i kommunerevisjonens gjennomgang av forvaltningsområdet (ØVKR, 2023).



	2020	2021	2(
Fredrikstad	-408	-383	-3
ASSS uten Oslo	-224	-70	

Når en bolig står ledig over en viss periode taper kommunen leieinntekter. Det er flere årsaker til tomgangsleie og flere måter å beregne tomgangsleie på. I Fredrikstad beregnes tomgang fra virksomhet bolig overtar boligen til neste leietaker får nøkler. Utvikling av eksisterende botilbud (eksempelvis omfattende rehabilitering av bokomplekser med flere enheter) tas ut av beregningen da det skaper kunstig høy tomgang. De siste årene har tomgangsnivået variert mellom 4 og 7prosent. Det har vært en positiv utvikling på dette området den siste tida. Likevel vil det framover også være nødvendig å identifisere muligheter for å kunne bestille en større andel oppdrag fra eksterne og/eller øke kapasiteten hos interne håndverkere og renholdere.

Tidlig innsats og differensierte botilbud

Tidlig innsats og differensierte botilbud

Kommunens helse- og velferdstjenester bidrar til å redusere helseforskjeller og har en spesiell oppmerksomhet på utsatte grupper og på geografiske områder med lav levekårsprofil. Det er mindre fysiske og psykiske helseproblemer i miljøer som preges av gjensidig tillit, sosial støtte og samhold. Universelle forebyggende tiltak suppleres derfor med forebyggende tiltak rettet mot noen målgrupper. Tidlig intervensjon og behandling tilbys for å begrense skade eller utvikling av sykdom.

For å kunne tilby et egnet botilbud til alle kommunens målgrupper trenger vi å ha en fleksibel og differensiert utnyttelse av boligmassen. Som utdypet i kommunedelplan for helse og velferd prioriterer

vi å utvikle boligprosjekter som bidrar til å dekke kommunens samlede boligsosiale forpliktelser og behov framfor å øremerke boliger til innbyggere med konkrete sykdomsdiagnoser, syndromer eller kategorier av sosiale utfordringer. I utviklingen av et differensiert botilbud vektlegger vi å skille mellom botilbud og tjenestetildeling slik at ressursinnsatsen knyttes til den enkeltes varierende behov. Dette bidrar både til valgfrihet for den enkelte og kostnadseffektivitet. For personer med mindre omsorgsbehov satser kommunen på hverdagsrehabilitering, lærings- og mestringstiltak, tilrettelagte dagtilbud og boliger med livsløpsstandard. Behovet for helse- og omsorgstjenester øker med alder, men mange av morgendagens eldre har også mer ressurser enn tidligere, med et høyere utdanningsnivå, og bedre økonomi og boforhold. De er også mer teknologivante, og bruk av velferdsteknologi kan i mange tilfeller være redskap for høyere grad av egenmestring.

I Fredrikstad har vi et bredt boligtilbud som omfatter ulike kombinasjoner av tjenester i både kommunale og private boliger og institusjonsbehandling. Likevel er det å framskaffe egnede boliger for personer som har samtidige alvorlige psykiske lidelser, rusproblematikk og somatiske sykdommer tidvis svært utfordrende. Det gjelder både botilbud som er egnet for midlertidige perioder og botilbud som er egnet på varig basis. Kartlagte brukerbehov, basert på 259 personer innenfor gruppa som har samtykket til kartleggingen, viste at gruppa har svært sammensatte utfordringer og forhøyet risiko for bostedsløshet (BrukerPlan, 2024). Av de 259 kartlagte brukere har 132 kommunal boligtjeneste, det vil si 66 i bolig med stedlige tjenester og 66 i bolig med oppsøkende tjenester. Blant de øvrige har 10 personer bodd i midlertidig bolig sammenhengende i 3 eller flere måneder og 11 brukere har vært sammenhengende bostedsløse i 3 eller flere måneder. Behovene øker både blant yngre og eldre med samtidige rusutfordringer og psykisk uhelse. Dette medfører også økte behov for sikkerhetsvurderinger og risikotiltak i bomiljøer, behov for etablering av baser i bomiljøer og tiltak i individuelle tjenesteforløp. Framover vil det derfor være stort behov for å innrette flere midlertidige og varig tilpassede botilbud som er egnet for personer i denne målgruppa.

“Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040”, er en langtidsplan for botilbudet innen heldøgns omsorg for eldre og syke i Fredrikstad kommune. Planen bygger på en systematisk tilstands- og egnethetsvurdering av alle sykehjem og omsorgsboliger og inneholder prognoser for boligbehov og institusjonsplasser framover. Planen er grundig for målgruppene den omfatter, men boligbehov for personer med utviklingshemming, psykiske utfordringer eller boliger som er egnet for personer med større rusutfordringer er ikke omfattet.

En mer omfattende plan for kommunens samlede boligbehov vil derfor vurderes. Planen kan bygge videre på strukturen i plan for helse og omsorgsbygg og kartlegginger av boligbehov for avgrensede målgrupper som allerede gjøres. Dersom alle boligbehovene samles i en plan vil det gjøre det enklere å jobbe samordnet helhetlig og kostnadseffektivt. En helhetlig boligbehovsplan kan i tillegg til å omfatte boligbehovene som i dag er dekket av plan for helse- og omsorgsbygg omfatte kommunens behov for boliger av lengre varighet for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet og har behov for tilpasset bistand slik dette er definert i Boligsosiallovens § 2 og § 6 og gjerne også kommunens behov for å framskaffe midlertidige/akuttboliger. En slik samlet plan bør også utformes med sikte på å imøtese de nye kravene til å definere overordnede mål og samordning på tvers i det boligsosiale arbeidet slik dette framkommer i plan- og bygningslovens kapittel 11, pbl § 10-1 og boligsosialloven § 5.

Midlertidige boliger og økonomisk sosialhjelp

Økte boutgifter er en av grunnene til at de økonomiske vanskene i befolkningen øker, og det er mange som har høyere boutgifter enn de kan betjene med egen inntekt/trygd. I 2024 var det over 2100 hushold i Fredrikstad som mottok økonomisk sosialhjelp til dekning av husleie og strømutgifter. De siste årene har kommunens utbetalinger til å dekke boutgifter for vanskeligstilte på boligmarkedet ligget på

over 100 millioner kroner årlig. Dette utgjør omtrent halvparten av kommunens totale utgifter til økonomisk sosialhjelp.

Økonomisk sosialhjelp til boligformål	2022	2023	2024
husleie	77 568 000	89 635 000	97 184 000
strøm	19 400 000	17 622 000	16 580 000
økonomisk sosialhjelp totalt	188 800 000	224 900 000	237 100 000

Den boligsosiale innsatsen har derfor nær sammenheng med tiltak som bidrar til at flere kommer i jobb og får en inntekt de kan leve av. Kommunens høye kostnader på dette området har som omtalt også nær sammenheng med innretningen av den statlige bostøtteordningen.

Midlertidige botilbud skal være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakerens behov. Tilbudene bør også begrenses i omfang og lengde og opphold i mer enn tre måneder unngås så langt det lar seg gjøre. Siden 2022 har Nav hatt en boveileder ansatt for å finne gode og mer varige løsninger for personer i denne målgruppa.

Kostnad, midlertidig botilbud pr. år	2020	2021	2022	2023	2024
	1 621 000	2 627 000	3 993 000	5 020 000	3 013 000

Kommunen inngår rammeavtale med leverandører som tilbyr leiligheter med korttidsutleie. Det har tidligere vært tilfeller av hærverk i tilknytting til disse botilbudene og leverandør har mottatt naboklager. Det er også vanskelig å finne midlertidige boliger som er trygge og egnet for alle de ulike gruppene som i perioder kan ha behov for en midlertidig bolig. Kommunen vil derfor vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger i tillegg til å kjøpe disse tjenestene i markedet.

Bolig og barnevern

Fredrikstad har nå ca. 50 ungdommer som har fått bistand til framskaffelse av bolig som en del av ettervernstilbudet. Boligene befinner seg på det private utleiemarkedet. Ungdommen inngår selv husleiekontrakt etter husleieloven og er ansvarlig for å følge opp økonomien og husordensreglene. I disse sakene er det hensiktsmessig og nødvendig med et godt internt samarbeid i kommunen. Barneverntjenesten har kunnskap om ungdommene og virksomhet bolig besitter nøkkelkompetanse knyttet til kontraktsforhold og kunnskap om det private utleiemarkedet. Samarbeidet med Nav er også helt avgjørende i de tilfellene behovene vedvarer etter at ettervernet opphører.

Flere av ungdommene med bolig som del av ettervernet vil også kunne profittere på å delta i ulike former for opplæring/boligskole som driftes av andre virksomheter i kommunen knyttet til innbyggere med utfordringer på boligmarkedet.

I Regjeringens strategi «Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud» (Departementene, 2024) har botilbud en stor plass. Det første målet i strategien er at «Flere barn som ikke kan bo hjemme skal kunne få hjelp i kommunal regi».

Kommunale botiltak kan utgjøre et supplement til den eksisterende tiltaksporteføljen til ungdommer i barnevernet. Kommunale botiltak kan i tillegg til å være et tilbud til ungdom i ettervern også utgjøre et alternativ til fosterhjem, frivillige plasseringer i institusjon eller andre hjelpetiltak for ungdom over 15år. Etablering av kommunale botiltak kan være et godt alternativ for noen unge som ikke kan bo hjemme og der fosterhjem er prøvd eller ikke er et alternativ. Dette gjelder særlig ungdom på terskelen til selvstendighet, som ikke ønsker ny familie og som heller ikke trenger et spesialisert institusjonstilbud. Kommunale botiltak kan også fungere som et viktig ettervernstilbud for unge etter institusjonsopphold. For noen kommuner vil det være hensiktsmessig å inngå interkommunalt samarbeid med nabokommuner om botiltak for unge. En viktig del av arbeidet vil være å vurdere hvilke barn og unge som kan få et godt tilpasset tilbud i et kommunalt botiltak. Kommunale botiltak er et hjelpetiltak etter barnevernsloven.

Barneverntjenesten har i dag store utgifter knyttet til kjøp av tjenester fra private. Ved en eventuell etablering av kommunale botiltak vil det derfor også være aktuelt å se på muligheter for at flere tjenester kan samlokaliseres. Det kan for eksempel dreie seg om egnede lokaler for gjennomføring av kontrollerte samvær, andre hjelpetiltak til familier eller mulighet for å kunne tilby midlertidig husvære i akuttsaker. I tillegg ville man kunne forhindre svært kostbare flyttinger ut av kommunen i akutte saker ved å ha muligheten til å overnatte barn og familier i trygge omgivelser gjennom de første dagene av en akutt fase.

Bomiljøarbeid i levekårsutsatte områder

Bomiljøarbeid i levekårsutsatte områder

Når det oppstår store forskjeller i levekår mellom ulike geografiske områder, har det nær sammenheng med tilbud og etterspørsel i boligmarkedet. Både kommunens generelle boligpolitikk og de boligsosiale innsatsene har dermed tette koblinger til innsatsen for å utjevne levekår. Som eksempel viser levekårskartleggingen en tydelig sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Med høy andel leide boliger følger vanligvis også høyt nivå av inn- og utflytting noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet. Dette påvirker også boligprisene.

Det er som vist tidligere mange faktorer i boligmarkedet som kommunen alene ikke kan ha kontroll på, men kommunen har full kontroll på hvordan den selv skal opptre som aktør på leieboligmarkedet. For å øke bostabiliteten og botryggheten i de levekårsutsatte områdene kan kommunen unngå å kjøpe, bygge eller på andre måter framskaffe utleieboliger til vanskeligstilte grupper innenfor disse områdene. Dette er også i tråd med regjeringens planforventninger til kommunene. Kommunen kan også forlenge kontraktstiden på sine egne boliger for å redusere flyttehyppighetene og/ eller benytte leie-til-eie modeller. Sist men ikke minst kan kommunen bidra til å styrke nærmiljøkvaliteten i områdene. “Målet med en områdesatsing er å bedre levekårene for innbyggere i spesifikke byområder med levekårsutfordringer, ved å styrke offentlige tjenester, lokalsamfunn, sosiale nettverk, tillit og kultur. Dette handler om å endre noen av strukturene og systemene som former menneskers liv, og dermed kompensere for konsekvensene av dårlige levekår.

Innsatsområder, mål, strategier og oppdrag

Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler



For å sikre en bærekraftig og inkluderende byutvikling, er det viktig å utnytte utbyggingstakten til å skape en mer variert boligsammensetning. Dette innebærer å planlegge for bomiljøer som inkluderer møteplasser, infrastruktur og universell utforming. Ved å innlemme disse elementene i nye utbygginger, kan vi skape levende og inkluderende nabolag som imøtekommer behovene til alle innbyggere, uavhengig av alder eller funksjonsevne.

I alle større utbygginger legger vi vekt på å inkludere boliger med tilvisningsavtaler. Dette kan bidra til at en andel av boligene blir tilgjengelige for vanskeligstilte grupper, noe som bidrar til sosial integrasjon og mangfold i nabolagene. Samtidig utreder vi boligsosiale tilleggsgevinster som kan oppnås i forbindelse med den generelle byutviklingen. Dette kan inkludere tiltak som fremmer sosial inkludering, økonomisk bærekraft og miljøvennlig utvikling.

Det bør også vurderes om endringer i eierstyringen av Isegran eiendom kan gi større boligsosial effekt. Ved å optimalisere eierstyringen kan man potensielt øke tilgjengeligheten av boliger for vanskeligstilte grupper og forbedre de sosiale forholdene i området.

For å øke attraktiviteten i boligområder utenfor sentrum, satser vi på kollektivtransport, reduserer overløpstrafikk og planlegger for at innbyggerne kan sykle eller gå til det de trenger. Dette bidrar til å skape mer bærekraftige og tilgjengelige nabolag, samtidig som det reduserer miljøbelastningen og forbedrer livskvaliteten for innbyggerne.

Styrking av nærmiljøkvaliteter i levekårsutsatte områder innebærer å forbedre fysiske omgivelser, øke tilgjengeligheten til tjenester og aktiviteter, og fremme sosialt samhold. Ved å sette søkelys på disse områdene kan vi bidra til å redusere sosiale ulikheter og forbedre levekårene for de mest sårbare gruppene i samfunnet.

Vi vil bidra til å integrere boligtilbud til vanskeligstilte grupper i hele byen. Dette kan oppnås ved å spre boligsosiale tiltak over hele kommunen og sikre at alle nabolag har en balansert befolkningssammensetning. På denne måten kan vi skape mer stabile og inkluderende lokalsamfunn.

Slik gjør vi det

- Utnytter utbyggingstakten for å få opp mer variert boligsammensetning og planlegger for bomiljø med møteplasser, infrastruktur og universell utforming.
- Vektlegger boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbygginger.
- Utreder boligsosiale tilleggsgevinster som kan oppnås i forbindelse med den generelle byutviklingen (*se eksempel nedenfor*).
- Vurderer om det kan være hensiktsmessig med endringer i eierstyringen av Isegran eiendom kan gi større boligsosial effekt.
- Øker attraktiviteten i boligområder utenfor sentrum ved å satse på kollektivtransport, redusere overløpstrafikk og planlegge for at innbyggerne kan sykle eller gå til det de trenger.
- Styrker nærmiljøkvaliteter i levekårsutsatte områder.
- Integrerer boligtilbud til vanskeligstilte grupper i hele byen.

Eksempel: Hvordan kan åpningen av Veumbekken gi boligsosiale tilleggsgevinster?

Kommunen har begrenset med tomteareal i sentrum. Når Veumbekken skal åpnes opp for å sikre god overvannshåndtering må kommunen erverve en del tomteareal. Store deler av dette tomtearealet vil inngå i friarealet som skapes rundt bekkeleiet, men noe av tomtearealet kan også fristilles til andre formål når anleggsarbeidene er ferdige. Dette gir oss muligheter til utvikling i sentrum som vi sjelden har. Derfor inneholder denne planen et oppdrag om å utrede nærmere hvordan dette tomtearealet også kan benyttes til å oppnå en boligsosial merverdi. En utredning kan se på muligheter for å integrere boliger til personer som ellers ikke ville hatt råd til å bosette seg, eller fortsette å bo, i denne delen av byen. Det kan for eksempel være i form av leie-til-eie prosjekter eller universelt utformede utleieboliger for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet i dag.

Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn



For å fremme deltakelse er det viktig å skape arenaer hvor innbyggerne kan bidra aktivt i lokalsamfunnet der de bor. Dette kan inkludere alt fra kulturtiltak, frivillige aktiviteter og prosjekter som styrker fellesskapet til tiltak som bidrar til å skape flere lokale arbeidsmuligheter.

En god dialog med innbyggerne og andre aktører i nabolagene er avgjørende for å øke kommunens omdømme som eiendomsforvalter. Gjennom regelmessige møter og samarbeidsprosjekter i bomiljøene

vil vi sikre at innbyggernes stemmer blir hørt og at deres behov og ønsker blir tatt hensyn til. Dette bidrar til å bygge tillit og skape et positivt omdømme for kommunen.

Gjennom tiltak som felles dugnader kan vi skape en større følelse av eierskap og ansvar blant innbyggerne. Dette forbedrer ikke bare de fysiske omgivelsene, men styrker også det sosiale samholdet i nabolaget. I tillegg vil vi utforske muligheter for å skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med vedlikehold av kommunal eiendom og uteområder.

Å sette barna først er en grunnleggende prioritet. Dette innebærer å sikre trygge og gode oppvekstvilkår for barn og unge, inkludert tilgang til grønne områder, trygge lekeplasser og fritidsaktiviteter. Ved å fokusere på barnas beste i alle beslutninger, kan vi legge grunnlaget for en sunn og trygg oppvekst.

For husstander med ustabile boforhold er det viktig å prioritere tiltak som øker bostabiliteten og reduserer flyttetakten. Dette kan inkludere økonomisk støtte, rådgivning og andre former for bistand som hjelper familier med å opprettholde stabile boforhold. Stabile boforhold gir trygghet og forutsigbarhet, noe som er spesielt viktig for barn og unge.

Å styrke innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer er også sentralt. Dette kan innebære å teste ut innovative løsninger og samarbeide med ulike aktører, både offentlige og private, for å finne de beste måtene å støtte innbyggerne på. Ved å være åpne for nye tilnærminger kan vi kontinuerlig forbedre tjenestene og tilbudene vi gir.

Risikovurdering ved bosetting av vanskeligstilte med særlige utfordringer knyttet til rus og psykisk uhelse er en kompleks og viktig oppgave som krever nøye planlegging og samarbeid mellom ulike aktører. Målet er å sikre at både de vanskeligstilte og deres naboer opplever trygghet og stabilitet i bomiljøet.

Videre kan det være hensiktsmessig å implementere tiltak som øker trygghet i området, for eksempel bedre belysning, tilstedeværelse av miljøvaktmestere, muligheter for konflikthåndtering eller gode rutiner for å tilkalle hjelp. Dette kan bidra til å skape trygghet og redusere risikoen for uønskede hendelser.

Slik gjør vi det

- Fremmer deltakelse og vektlegger innbyggernes egne ressurser og erfaringer.
- Øker kommunens omdømme som eiendomsforvalter gjennom god dialog med innbyggere og andre aktører i nabolag der kommunale boliger og institusjoner er plassert.
- Involvere innbyggerne i vedlikehold av kommunal eiendom og uteområder gjennom tiltak og etablering av lokale arbeidsplasser (*se eksempel nedenfor).*
- Setter barna først.
- Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.
- Styrke innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
- Vurderer samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting etter behov.

Eksempel: Nyttig arbeid og økt trivsel i levekårsutsatte områder

Gjennom områdesatsingen har vi etablert en metodikk og en rekke aktiviteter i de tre bydelshusene på Lisleby, Holmen/sentrum og Sellebakk. Aktivitetene er utviklet i samarbeid med innbyggerne. Vi

har også erfaringer med miljøvaktmesterordninger i Boligbygg og på Grønlien. Vi ønsker nå å sette disse erfaringene sammen og bygge videre på dette. Kan vi skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med:

(i) vedlikehold av kommunale boliger, bygninger og uteområder i levkårsutsatte områder og

(ii) restaurering og gjenbruk av hensatte møbler og utstyr samt overskuddsmaterialer fra oppussing på kommunale eiendommer

Innsatsen kan bidra til å aktivisere personer som trenger arbeidstrening, ungdom som ønsker praktiske opplæringsløp eller eldre som ønsker å gjøre noe praktisk der de bor. Kanskje kan vi samtidig oppnå å redusere noe av utgiftene til tomgangsleie i kommunale boliger og bedre kommunens omdømme som eiendomsforvalter. I tillegg kan innsatsen bidra til økt bevissthet på bærekraft og gjenbruk.

Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk



For å sikre en bærekraftig og effektiv forvaltning av kommunale boliger, er det avgjørende å gjennomføre tilstandsvurderinger av alle kommunale boliger. Dette gir et klart bilde av vedlikeholdsbehovene og gjør det mulig å utarbeide en langsiktig plan for vedlikehold. En slik plan bidrar til å redusere utgifter til tomgangseie ved å sikre at boligene holdes i god stand og er attraktive for leietakere.

Kommunen besitter mye kunnskap om boligbehov for ulike målgrupper, men så langt har denne kunnskapen ikke vært sammenstilt ett sted. For å få en enda mer helhetlig oversikt over behov, og mulighet for å sette opp langsiktige prognoser utformes en samlet boligbehovsplan for kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester. Denne planen skal kartlegge behovene i kommunen og sikre at det finnes et tilstrekkelig og variert tilbud av boliger som dekker ulike

behov på tvers av tjenesteområdene. Ved å ha en helhetlig kunnskapsbase kan kommunen bedre planlegge og tilpasse boligtilbudet til befolkningens behov.

Videre er det viktig å utvikle en strategi for framskaffelse og salg av kommunale boliger som er behovsdrevet og basert på boligbehovsplanen. Dette innebærer å identifisere hvilke boliger som skal beholdes, oppgraderes eller selges, og hvordan nye boliger skal anskaffes. En slik strategi sikrer at boligtilbudet er tilpasset de faktiske behovene i kommunen og at ressursene brukes effektivt.

I saksbehandling av boligtildeling er det avgjørende å vektlegge barnets beste. Dette betyr at barnas behov og rettigheter alltid skal være i fokus, og at beslutninger tas med tanke på å sikre trygge og gode oppvekstsvilkår.

Kvalitetssikring av tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og systemnivå er også en nøkkelprioritet. Dette bidrar til økt brukertilfredshet og bedre tjenester.

Et tett samarbeid med fylkeskommunen, andre kommuner, KS og statlige aktører er nødvendig for å øke kommunens økonomiske handlingsrom i det boligsosiale arbeidet. Gjennom samarbeid kan kommunen dra nytte av eksterne ressurser og kompetanse, og sikre en helhetlig tilnærming til boligsosiale utfordringer.

En utredning av muligheter for å innføre kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten, kan øke variasjonen i kommunens tilbud til sårbare barn og unge.

Slik gjør vi det:

- Tilstandsvurderer alle kommunale boliger og utarbeide en langsiktig plan for vedlikehold og reduksjon av utgifter til tomgangsleie.
- Utformer en samlet boligbehovsplan for kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester.
- Utvikler en strategi for framskaffelse og salg av kommunale boliger som er behovsdrevet og basert på boligbehovsplanen.
- Vektlegger barnets beste ved alle vurderinger av boforhold og boligtildeling.
- Kvalitetssikrer tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og systemnivå.
- Er en pådriver for tett samarbeid med fylkeskommunen, andre kommuner, KS og statlige aktører for å øke kommunens økonomiske handlingsrom i det boligsosiale arbeidet.
- Utreder innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.

Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid



For å sikre at innbyggerne kan bo i eget hjem så lenge som mulig, legger vi stor vekt på tidlig innsats på tvers av tjenestene. Ved å samarbeide på tvers av ulike sektorer og tjenester identifiserer vi behov tidlig og setter inn tiltak som fremmer mestring og selvstendighet. Dette gjør at innbyggerne kan opprettholde god livskvalitet og bo hjemme lengst mulig.

Vi utvikler et helhetlig og differensiert botilbud som inkluderer ordinære kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns omsorg. Dette sikrer at vi kan tilby boliger som dekker ulike behov og livssituasjoner. Samtidig etablerer vi klare rutiner for tildeling av disse boligene.

Lærings- og mestringstiltak er viktige for å gjøre innbyggerne mest mulig selvstendige på boligmarkedet. Gjennom tiltak som boligskole, kan vi gi innbyggerne nødvendig kunnskap og ferdigheter for å mestre boforholdene sine. Dette inkluderer opplæring i økonomistyring, vedlikehold av boligen og andre praktiske ferdigheter.

For innbyggere med funksjonsnedsettelser planlegger vi boligtilbud fra 15 års alder, med fokus på likeverdige og varige løsninger. Vi benytter modeller som eie-først og leie-til-eie for å gi disse innbyggerne mulighet til å eie sin egen bolig. Dette bidrar til økt selvstendighet og trygghet.

Aktiv bruk av velferdsteknologi og tilrettelegging i boligen er også sentralt for å støtte innbyggerne i å bo hjemme. Ved å tilrettelegge boligen etter den enkeltes behov, kan vi skape et trygt og funksjonelt hjemmemiljø. Vi ser behovet for å etablere en arena eller treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi. Dette kan gi innbyggerne mulighet til å prøve ut ulike løsninger i trygge omgivelser før de iverksettes i deres egne hjem.

For personer med utfordringer knyttet til rus samt psykisk og fysisk helse, gir vi tett og langsiktig oppfølging. Dette inkluderer både praktisk støtte og rådgivning, slik at de kan opprettholde stabile boforhold og unngå utkastelser og perioder med bostedsløshet.

Slik gjør vi det

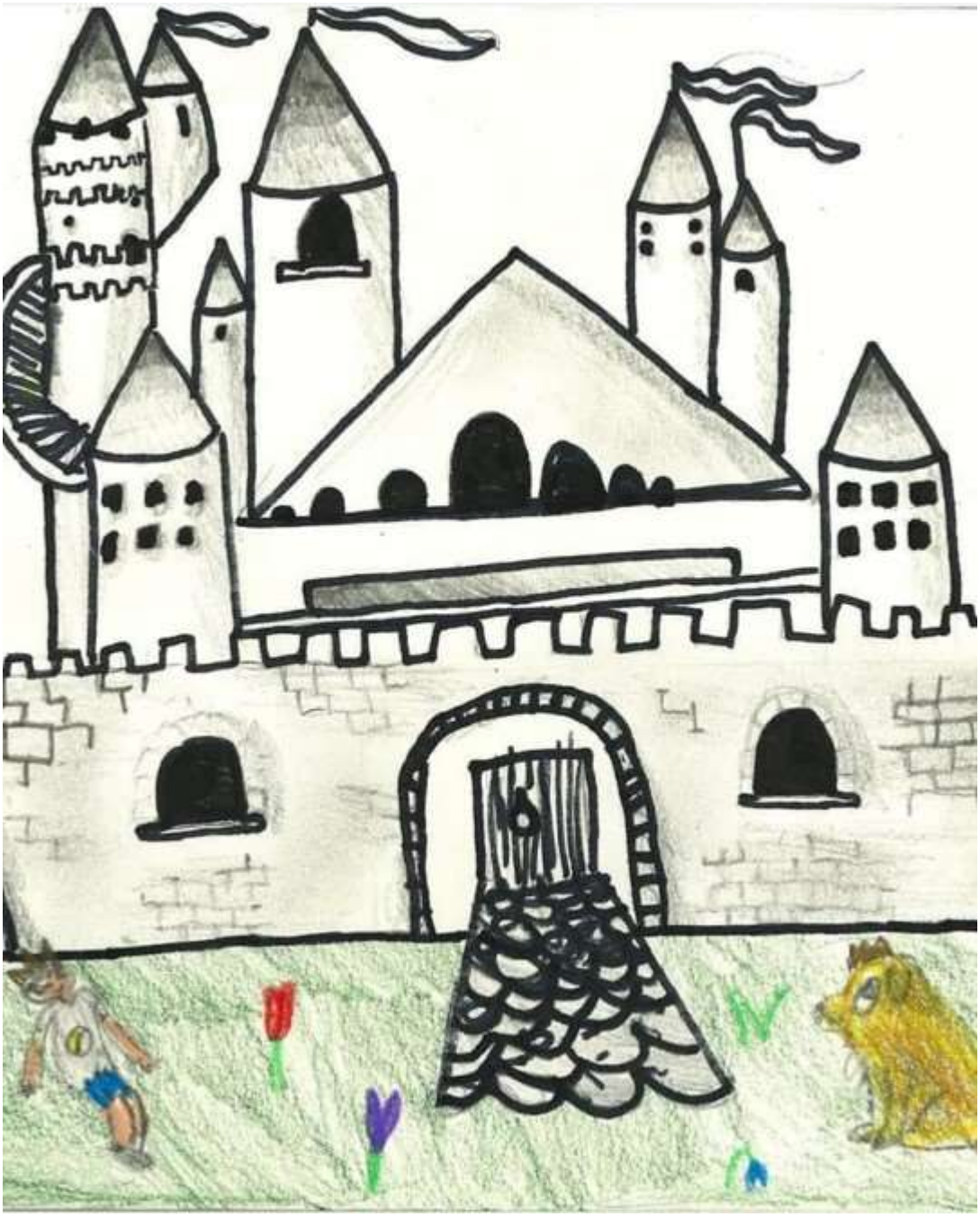
- Gir innbyggerne mulighet til å bo i eget hjem så lenge som mulig gjennom tidlig innsats på tvers av tjenestene og vektlegging av mestring og selvstendighet.
- Utvikler et helhetlig og differensiert botilbud med tilhørende rutiner for tildeling av hhv. ordinære kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns omsorg.
- Etablerer lærings- og mestringstiltak som gjør innbyggerne mest mulig selvstendige på boligmarkedet *(se eksempel nedenfor).*
- Planlegger boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser fra 15 års alder og vektlegger likeverdige og varige løsninger. Vi benytter eie-først og leie-til-eie modeller når det er ønskelig.
- Gir innbyggerne mulighet for å bo i eget hjem så lenge som mulig gjennom aktiv bruk av velferdsteknologi og tilrettelegging i boligen.
- Etablerer en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.
- Forebygger bostedsløshet for personer med utfordringer knyttet til rus samt psykisk og fysisk helse og gir tett og langsiktig oppfølging.

Eksempel: Boligskolen Bo-i-Fred

Informasjon og kunnskap er en viktig forutsetning for å kunne mestre hverdagen på alle livets arenaer. Det gjelder også når vi skal etablere oss og skape oss et nytt hjem eller få oversikt over eget nærmiljø. Tilgang til informasjon er ofte ikke tilstrekkelig. Mennesker trenger i tillegg muligheter for å lære sammen med andre eller få råd og veiledning for å kunne ta den nye kunnskapen i bruk. Derfor ønsker vi å utvikle Boligskolen i Fredrikstad (Bo-i- Fred). Vi vil bygge ny kunnskap på de erfaringene og ressursene som innbyggerne allerede besitter. Med en boligskole kan vi eksempelvis bidra til å øke forståelsen for mekanismer i boligmarkedet, kontraktsforhold, lån og sparing, naboforhold, praktiske ferdigheter i vedlikehold av bolig samt integrering i lokalsamfunnet og i kultur- og fritidsaktiviteter. Bo-i-Fred kan bestå av flere moduler og tilbys til flyktninger som er deltagere på introduksjonsprogrammet, nye innbyggere i kommunen, vanskeligstilte på boligmarkedet og alle andre interessert.

Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen

For å kunne løse de store



samfunnsutfordringene knyttet til bærekraft, boligbehov og klima må kommunen både ha kunnskap og kraft til å kunne fornye seg. Det innebærer at vi må involvere alle gode krefter og samarbeide på nye måter. For å lykkes er det viktig å investere i opplæring og kompetansebygging blant ansatte i kommunen, innbyggerne og samarbeidspartnerne.

For å fremme en helhetlig og innovativ tilnærming til bolig- og byutvikling, er det viktig å øke mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet. Ved å bringe sammen ulike aktører kan vi bidra til mer bærekraftige og effektive løsninger. Samskaping gir rom for å utvikle nye ideer og tilnærminger som kan møte innbyggernes ønsker og behov på en bedre måte.

Etableringen av en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen gir en plattform for regelmessig dialog og samarbeid. Dette bidrar til å bygge tillit og styrke samarbeidet mellom offentlig og privat sektor, noe som er avgjørende for å realisere ambisiøse bolig- og byutviklingsprosjekter.

I samarbeid med bransjen utvikler og tilbyr vi flere boligkjøpsmodeller for mellomgruppene. Dette inkluderer modeller som del-eie og leie-til-eie, som gjør det mulig for flere å komme inn på boligmarkedet. Ved å tilpasse boligkjøpsmodeller til ulike behov og økonomiske situasjoner, kan vi sikre at flere har mulighet til å eie sin egen bolig og oppnå større økonomisk trygghet.

På sikt kan dette samarbeidet stimulere til eksperimentelle prosjekter med fokus på bærekraft, alternative boformer, prosjekter som utforsker nye byggematerialer og energiløsninger mv. For å fremme slike innovasjoner må kommunen vurdere å åpne opp for forenklede godkjenningsprosesser. Dette gjør det lettere å teste ut nye ideer og løsninger, og bidrar til å akselerere utviklingen av bærekraftige og fremtidsrettede boligtilbud.

Slik gjør vi det

- Øker mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet i bolig- og byutviklingen.
- Etablerer en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.
- Utvikle og tilbyr flere boligkjøpsmodeller for mellomgruppene i samarbeid med bransjen.
- Stimulerer til eksperimentelle prosjekter med fokus på bærekraft og alternative boformer og åpner opp for forenklede godkjenningsprosesser i disse prosjektene.

Mål

FN bærekraftsmål	Hovedmål	Delmål
17 - Styrke virkemidlene som trengs for å gjennomføre arbeidet, og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling	En kommune, et forsknings- og utviklingsmiljø og et næringsliv som sammen stimulerer til nyskaping, innovasjon og entreprenørskap	
03 - Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder 05 - Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet 08 - Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.
03 - Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder 05 - Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet 08 - Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle		Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.
16 - Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.
16 - Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer		Alle bor trygt, i egnet bolig.

Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.

Slik gjør vi det:

- Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.
- Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.
- Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
- Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
- Styrker arbeidsinkludering gjennom samarbeidet mellom NAV, arbeidsgivere og helsetjenesten.
- Bidrar til økt samhandling mellom lokalt næringsliv og skole på alle nivåer (ungdomsskole, videregående opplæring, høgskole og fagskole).
- Tilrettelegger for etter- og videreutdanning, gjennom dialog og samhandling mellom utdanningsinstitusjonene.
- Prioriterer arbeidsplassutvikling og økt sysselsetting, og er en næringsvennlig kommune.

Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.

Slik gjør vi det:

- Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
- Styrker befolkningens forutsetninger for å ta vare på egen helse (helsekompetanse), og gir innbyggerne mulighet til å ta eierskap over eget liv.
- Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.
- Legger universell utforming til grunn for kommunens fysiske omgivelser, tjenester og tilbud.

Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.

Slik gjør vi det:

- Styrker hensynet til sosial bærekraft i arealplanleggingen.
- Fremmer og legger til rette for fysisk aktivitet, hverdagsaktivitet og gode naturopplevelser.
- Etablerer, vedlikeholder og tilgjengeliggjør sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og -anlegg, for alle.
- Etablerer nye og bevarer eksisterende grøntområder og friarealer.
- Sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Sikrer at utearealene i skoler og barnehager fremmer helse og trivsel.
- Tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Styrker kulturarenaenes rolle som møteplasser.
- Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.

Alle bor trygt, i egnet bolig.

1. Forebygge og redusere bostedsløshet
2. De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet
3. Utvikle differensierte botilbud
4. Redusere levekårsforskjeller mellom geografiske områder, utvikle levende lokalsamfunn og gode møteplasser

Strategier

Navn på strategien	Delmål	Hovedmål
Forebygge og redusere bostedsløshet.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Utvikle differensierte botilbud.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.		En kommune, et forsknings- og utviklingsmiljø og et næringsliv som sammen stimulerer til nyskaping, innovasjon og entreprenørskap
Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse

Oppdrag

Navn	Delmål	Strategi
Botrygghet for barnefamilier i kommunale bolig.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	
Etablere en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger.	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.	Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.
Gjennomføre vurderinger av samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting, etter behov.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	
Indentifisere muligheter for flere boliger med tilvisningsavtaler.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Kvalitetssikre boligsosiale tjenester gjennom brukermedvirkning.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.
Overgang til eid bolig for personer med nedsatt funksjonsevne.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	

Navn	Delmål	Strategi
Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Redusere utgifter til tomgangsleie i kommunale boliger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Samordnet innsats for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Forebygge og redusere bostedsløshet.
Styrke den statlige bostøtteordningen.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	
Styrke nye innbyggeres kunnskap om å bo og leve i Fredrikstad.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.		
Tilstandsvurdere alle kommunale boliger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Utarbeide en helhetlig plan for kommunens boligbehov til alle vanskeligstilte grupper.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Utvikle differensierte botilbud.
Utrede boligsosiale gevinster som kan oppnås ved åpningen av Veumbekken.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Utrede innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.
Vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger vs. kjøp av tjenester.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Være en pådriver for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	
Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Øke trivsel og sysselsetting i levekårsutsatte områder gjennom tjenesteutvikling og reduserte utgifter til tomgangseie.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.

Botrygghet for barnefamilier i kommunale bolig.

Benytte leiekontrakter med inntil sju års varighet for varig vanskeligstilte barnefamilier med barn under 14. Vurderingen skal bygge på at overgang til eie ikke er et alternativ og at bostabilitet vurderes som det beste for barna og for foreldrenes mulighet til å gi barna en trygg og god oppvekt.

Etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.

Utrede muligheter for å etabler en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.

Etablere en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.

Etablere en arena for samhandling med bolig- og byggebransjen (innovasjonssenter for bolig- og byutvikling).

Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger.

Etablere et bindeledd mellom beboerne i kommunale boliger og kommunen. Rådet kan utgjøre en dialogpartner for kommunen og bestå av både beboere og representanter for relevante brukerorganisasjoner.

Gjennomføre vurderinger av samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting, etter behov.

Ved planlegging av nye boliger for personer med samtidige alvorlige psykiske lidelser, rusproblematikk og somatiske sykdommer og ved bosetting av personer i denne gruppa skal det rutinemessig gjennomføres risikovurderinger og vurderinger av samfunnssikkerhet.

Indentifisere muligheter for flere boliger med tilvisningsavtaler.

Drøfte muligheter for etablering av boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbyggingssaker.

Kvalitetssikre boligsosiale tjenester gjennom brukermedvirkning.

Innføre årlig brukerundersøkelse blant beboere i kommunale boliger og mottagere av andre boligsosiale tjenester.

Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.

Planlegge boligform for alle personer med funksjonsnedsettelser fra 15 års alder, og dokumentere den enkeltes medvirkning i prosessen og i valg av bosted.

Langsiktig planlegging skal bidra til at flere personer med nedsatt funksjonsevne får mulighet til å eie egen bolig og bidra til størst mulig grad av selvstendighet.

Bygger på erfaringene gjort i oppfølgingen av levemittliv, plan for livslange tjenester)

Overgang til eid bolig for personer med nedsatt funksjonsevne.

Modeller for leie til eie og eie først skal tas varig og systematisk i bruk for personer med nedsatt funksjonsevne. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall.

Kriteriene skal bygge videre på mål og erfaringer gjort i oppfølgingen av strategien #LeveMittLiv vedtatt av bystyret 21.10.21

Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier

Modeller for leie til eie og eie først skal tas systematisk i bruk for varig vanskeligstilte barnefamilier. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall.

Utviklingen av kriterier skal være kunnskapsbasert. Erfaringer fra prosjektet «bolig og bostabilitet» finanisiert gjennom områdesatsingen samt erfaringer fra andre kommuners leie-til eie modeller skal inngå i kunnskapsgrunnlaget. Eksempelvis har andre kommuner etablert øremerkede tilskuddsordninger til formålet og benytter økonomisk sosialhjelp i vurderingen av familiens betjeningsevne.

Oppgave tilhørende oppdrag ovenfor: Fremme en sak til budsjett 2026 om avsetning av tilskuddsmidler som kan anvendes i kombinasjon med startlån og økonomisk sosialhjelp for å fremme overgang fra leie til eie for varig vanskeligstilte barnefamilier.

Redusere utgifter til tomgangsleie i kommunale boliger.

Synliggjøre og utnytte muligheter for å redusere tomgangsleie i kommunale boliger gjennom deltagelse i prosjektet «Nyttig arbeid- bærekraftig bomiljø».

Samordnet innsats for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.

Tidlig og samordnet innsats for å forebygge bostedsløshet for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.

Utvikle et differensiert botilbud for målgruppa der både midlertidige og varige tilpassede botilbud inngår samt tilbud om lavterskel og oppsøkende helsetjenester.

Styrke den statlige bostøtteordningen.

Dokumentere kommunens samlede utgifter til bokostnader for økonomisk vanskeligstilte og sammenhenger mellom disse utgiftene og for lav treffsikkerhet i den statlige bostøtteordningen. Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å styrke den statlige bostøtten.

Styrke nye innbyggeres kunnskap om å bo og leve i Fredrikstad.

Etablere en boligskole for å gi råd og veiledning om boligmarkedet og det å bo og leve i Fredrikstad. Vektlegge innbyggernes egne ressurser og erfaringer og bidra til mestring. Øke forståelsen for boligmarkedet, kontraktsforhold, lån og sparing, naboforhold, integrering i lokalsamfunnet samt praktiske ferdigheter i vedlikehold av bolig.

Skolen kan tilbys til flykninger på introprogrammet, nye innbyggere i kommunen, vanskeligstilte på boligmarkedet og andre interesserte.

Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.

Utvikle Fredrikstad-modeller for del-eie og boligetablering for barnefamilier i mellomgruppene.

Tilstandsvurdere alle kommunale boliger.

Gjennomføre tilstandsvurderinger av samtlige boliger kommunen eier så raskt som mulig og senest innen 31.12.25.

Utarbeide en vedlikeholdsplan og en plan for avhending av kommunale boliger som er uegnet for målgruppene.

Utarbeide en helhetlig plan for kommunens boligbehov til alle vanskeligstilte grupper.

Det innføres en praksis med en samlet «plan for helse og omsorgsbygg og boligbehov for vanskeligstilte grupper». Planen bygger videre på dagens arbeid med plan for helse og omsorgsbygg og kartlegginger av boligbehov som allerede gjøres. Når alle boligbehovene samles i en plan vil det gjøre det enklere å jobbe samordnet helhetlig og kostnadseffektivt. En helhetlig boligbehovsplan plan vil omfatte boligbehovene som i dag er dekket av plan for helse- og omsorgsbygg, kommunens behov for boliger av lengre varighet for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet og har behov for tilpasset bistand slik dette er definert i Boligsosiallovens § 2 og § 6 og gjerne også kommunens behov for å framskaffe midlertidige/akuttboliger.

En slik samlet plan bør også utformes med sikte på å imøtese de nye kravene til å definere overordnede mål og samordning på tvers i det boligsosiale arbeidet slik dette framkommer i plan- og bygningslovens kapittel 11, pbl § 10-1 og boligsosialloven § 5.

Utrede boligsosiale gevinster som kan oppnås ved åpningen av Veumbekken.

I utredningen skal det tas utgangspunkt i om tomteareal som likevel må erverves for å sikre god overvannshåndtering også kan benyttes for å oppnå boligsosiale gevinster, eksempelvis utvikle leie-til-eie prosjekter, del-eie modeller eller universelt utformede utleieboliger.

Det nedsettes en tverrfaglig arbeidsgruppe og en konkret framdriftsplan innen 1.6.25

Utrede innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.

Utrede muligheter for å innføre kommunale botiltak som del av barneverntjenestens virkemidler ihht anbefalingene gitt i NOU 2023:24. Som del av utredningen kan det kartlegges behov, økonomiske konsekvenser og foretas avgrensninger ift tiltak i institusjon, i fosterhjem og i egen bolig som del av ettervernet. På denne bakgrunn kan det også fastsettes krav til kvalitet. Utredningen kan også omfatte muligheter for sambruk og kartlegge om kommunen besitter eiendom som kan være egnet for formålet.

Vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger vs. kjøp av tjenester.

Utrede økonomiske og kvalitetsmessige konsekvenser av å etablere kommunale akuttboliger vs kjøp i markedet.

Være en pådriver for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.

Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.

Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger.

Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger; med sikte på at kommuner med stor sekundærtilflytting av flyktninger som ikke er økonomisk selvhjulpne bør kompenseres bedre.

Dokumentere de reelle merutgiftene til bolig og andre helse- og sosiale tiltak i forbindelse med sekundærtilflytting og etablere samarbeid med andre kommuner, fylkeskommunen m.fl.

Øke trivsel og sysselsetting i levekårsutsatte områder gjennom tjenesteutvikling og reduserte utgifter til tomgangseie.

Identifisere muligheter for å skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med

a) vedlikehold av kommunale bygninger, boliger og uteområder i levkårsutsatte områder

b) restaurering og gjenbruk av hensatte møbler og utstyr samt overskuddsmaterialer fra oppussing på kommunale eiendommer

Bygge videre på erfaringer med tjenesteutvikling og etablerte aktiviteter i de tre bydelshusene på Lisleby, Holmen og Sellebakk (program for områdesatsing) samt miljøvaktmesterordningene i Boligbygg og på Grønlien.

Jobbe kunnskapsbasert og innhente andres erfaringer for eksempel «Nyttig arbeid» og «Nyttig butikk» i regi av Oslo kommune.

Kilder og fotokreditering

Astrup, K & Pedersen, A.W. (2024, 7. oktober). Boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier. *Dagens Næringsliv*. Boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier | DN

Boligsosialloven. (2023). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet*. (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet [boligsosialloven] - Lovdata

Departementene. (2024). Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud. Vårt felles ansvar - ny retning for barnevernets insittusjonstilbud

Eika, A.,Tønnessen, M.,Astrup, K. & Nordahl, B. (2022). *Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035* (NIBR- Rapport 2022:10). By- og Regionforskningsinstituttet/ OsloMet. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3045754

FN. (1989). *Konvensjon om barnets rettigheter*. Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) - Vedlegg 8. FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller (norsk oversettelse) - Lovdata

FN. (1966). *Konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* (ØKS). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) - Vedlegg 4. Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (nors... - Lovdata

FN. (2006). *Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. FN-konvensjonen om rettar til menneske med nedsett funksjonsevne (CRPD) - regjeringen.no

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id298

Meld. St. 13 (2023-2024) *Bustadmeldinga - ein heilskapeleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*. Kommunal- og distriktsdepartementet https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/

NOU 2023: 24. (2024). *Med barnet hele vegen – Barneverninstitusjoner som har barnas tillit.* Barne- og familiedepartementet

Plan- og bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. (LOV-2008-06-27-71). Lovdata.Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) - Lovdata

Prop. 132 L (2021-2022). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale området* (Boligsosialloven). Prop. 132 L (2021–2022) - regjeringen.no

Østre Viken kommunerevisjon, ØVKR. (2023). *Forvaltningsrevisjon. Boligforvaltning - kommunale utleieboliger.* Rapport 28.08.2023

Fotokreditering:

Kapittel 1, Innledning og planavgrensing: Bilde av gatekunst fra Holmen. Kreditering: Fredrikstad kommune.

Kapittel 2, Rammebetingelser og utfordringsbilde: Bilde av kraner. Kreditering: Fotograf Svein Hansen.

Kapittel 3, Det sosiale boligarbeidet i Fredrikstad. Bilde av mennesker under Glommafestivalen. Kreditering: Henrik Jensen Finskud.

Kapittel 4, Innsatsområder, mål, strategier og oppdrag. Bilde av Fredrikstadbrua.
Kreditering: Fredrikstad kommune.

FREDRIKSTAD
KOMMUNE

Planprogram for

Boligplan 2023–2030

Vedtatt av Bystyret 24.03.2022

Innhold

Innledning....3
Bakgrunn og formål....3
Planprogram....3
Føringer for planarbeidet....4
Planprosessen med frister og deltakere....4
Status....5
Tidligere planer....5
Utviklingen i boligmarkedet....7
Hovedtema i planen....7
Planens hovedformål....7
Organisering og forankring....7
Boligproduksjonens størrelse og lokalisering....8
Alternative boformer....8
Boligmarkedene....8
Bistå vanskeligstilte på boligmarkedet....8
Geografisk fordeling av levekår og integrering....9
Medvirkning....10
Behov for utredning....10

Innledning

Bakgrunn og formål

Boligplanen er forankret i planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2024, vedtatt i bystyret den 17.06.2021 der det står:
«Plan for framtidig målrettet boligpolitikk og tiltak som skal tilrettelegge for godt boligsosialt arbeid og god utnyttelse av virkemidler og ressurser. Tre fokusområder: Bolig, tjenester og boligsosial politikk. Knyttet til mål og tiltak i nasjonal strategi 2021–2044, og til overordnet planverk: Sosial- økonomisk- og miljømessig bærekraft og tilhørende innsatsområder. Erstatter tidligere boligsosial plan og kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan.»

Den nye planen skal være en temaplan og gjelde for perioden 2023–2030, med rullering etter fire år.

Regjeringen la 2. desember 2020 fram strategien *Alle trenger et trygt hjem – Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024).*
https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/oppdatert-versjon-alle-trenger-en-nytt-hjem.pdf

I strategien er det definert fire mål som skal forsterke den boligsosiale innsatsen i årene som kommer. Det legges fram flere tiltak for hvert mål. Et av tiltakene er en ny lov, som klargjør kommunenes ansvar på det boligsosiale området.

Boligsituasjonen er sterkt knyttet til befolkningsutviklingen i en kommune, og forholdet mellom tilbud og etterspørsel av boliger er en av de viktigste faktorene som påvirker boligprisene og dermed muligheten til å skaffe seg egen bolig. Boligplan 2023–2030 skal legge til rette for et tilstrekkelig variert boligtilbud innen rammen av et boutgiftsnivå som de boligsøkende kan makte. Den skal legge til rette for en boligpolitikk som er kunnskapsbasert, tverrfaglig, systematisk og basert på medvirkning. Formålet med planen er, gjennom målrettet boligpolitikk og målrettede tiltak, å legge til rette for godt boligsosialt arbeid og god utnyttelse av virkemidler og ressurser.

Planprogram

I henhold til plan- og bygningsloven skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet for alle regionale planer, kommuneplaner og kommunedelplaner. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og hvordan det skal legges til rette for medvirkning. En kommunedelplan er en betegnelse på en plan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder (sektorer).

Boligplan 2023–2030 skal være en temaplan. Temaplaner kan og bør innebære medvirkning fra berørte aktører, for å sikre en god og forankret plan. De må imidlertid ikke (men kan) følge plan- og bygningslovens bestemmelser om blant annet medvirkning og høringstid. I denne temaplanen forventes det stor interesse fra berørte aktører og interessenter, og det er derfor utarbeidet et planprogram, for å sikre at vi får inkludert vesentlige temaer og problemstillinger helt fra starten av arbeidet med planen.

Føringer for planarbeidet

Planen er forankret i *Planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2024*. Kommuneplanens samfunnsdel, *Fredrikstad mot 2030*, legger strategiene for å bygge framtidens Fredrikstad, også på dette feltet; «*Alle skal ha et trygt sted å bo, i egnet bolig. Det skal skapes og opprettholdes trygge og gode lokalsamfunn, med en variert sammensetting av boliger».*

Kommuneplanens samfunnsdel, «Fredrikstad mot 2030», slår videre fast følgende: «*I 2030 vil vi nærme oss 94 000 innbyggere og for å vokse på riktig måte må vi ha mål og strategier som sikrer sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. For oss handler denne modellen om hvordan det skal være å leve, å skape, og å møte framtiden i Fredrikstad.*»

I Fredrikstad kommunes siste befolkningsprognose er forventet befolkningsvekst korrigert noe ned. Antatt befolkningsvekst gir et boligbehov på ca. 5500 boliger for perioden fram til 2035.

Planen skal beskrive kommunens boligpolitiske strategier og tiltak i planperioden for hele boligmarkedet i kommunen, samt framtidige boligtilbud til alle innbyggerne. Boliger og tjenester i bolig for de grupper av befolkningen som har vansker med å skaffe seg, eller beholde, en tilfredsstillende bolig på egenhånd, har et spesielt fokus.

Videre skal planen omhandle kompetanseutvikling på det boligsosiale området og foreslå tiltak og handling for å få opparbeidet best mulig kompetanse, bruk av denne og riktig kompetanse til rett person på rett nivå til rett tid.

Kommuneplanens samfunnsdel og plan- og bygningsloven gir de viktigste formelle rammene for boligplanen. Andre sentrale dokumenter i arbeidet med boligplanen er stortingsmeldinger, NOUer og kunnskapsoppsummeringer på boligfeltet, og kommunal- og moderniseringsdepartementets nasjonale strategi for den sosiale boligpolitikken «Alle trenger et trygt hjem». Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 legges til grunn for arbeidet.

Planarbeidet vil også hensynta og bidra til å følge opp andre relevante planer og politiske vedtak i Fredrikstad kommune, som rullering av arealplanen, Kommunedelplan folkehelse og levekår 2023–2030 og Strategi for Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre i Fredrikstad.

Planprosessen med frister og deltakere

Boligplanen skal være tverrfaglig og tverrsektoriell. Politiske utvalg og råd vil bli involvert i planarbeidet. Prosessen med planen skal skape bevissthet og kunnskap om boligutvikling, boligpolitikk og boligsosialt arbeid, og invitere til tverrfaglig og tverrsektorielt arbeid i kommunen.

Planarbeidet ledes av Seksjon for kultur, miljø og byutvikling i tett samarbeid med Seksjon for helse og velferd. Kommunedirektørens ledergruppe er styringsgruppe for arbeidet.

Planarbeidet organiseres som et prosjekt, med deltakelse fra alle seksjoner i kommuneorganisasjonen i en *plangruppe*. Gruppen igangsetter nødvendige arbeidsgrupper, utreder, innstiller og rapporterer jevnlig til styringsgruppen. Plangruppen utarbeider og framlegger forslag til temaplan, basert på den utgåtte kommunedelplanen for bolig og den

utløpte boligsosiale planen. Planen vil, når den er vedtatt, gjelde for perioden 2023–2030, med rullering etter fire år.

Framdriftsplan for planarbeidet:

Planutvalget	14.10.2021
Rådgivende mangfolds- og inkluderingsutvalg	18.10.2021
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	18.10.2021
Eldrerådet	19.10.2021
Fredrikstad ungdomsråd	19.10.2021
Helse- og velferdsutvalget	20.10.2021
Oppvekstutvalget	20.10.2021
Kultur- og miljøutvalget	26.10.2021
Teknisk utvalg	27.10.2021
Formannskapet	04.11.2021
Bystyret	11.11.2021
Planprogrammet sendes på høring	22.11.2021
Høringsfrist	13.01.2022
Behandling av planprogram i formannskapet	17.03.2022
Behandling av planprogram i bystyret	24.03.2022
Utarbeidelse av planforslag	mars–oktober 2022
Politisk behandling av planforslag	fra november 2022
Endelig planvedtak i bystyret	februar 2023

Status

Tidligere planer

Evaluering Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan

Gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven (PBL), og etablerte rutiner i arbeidet med arealplanen, har forhold knyttet til arealdelen i den boligpolitiske planen i hovedsak blitt fulgt opp. Det er likevel avdekket en svakhet i oppfølgingen av foreslåtte tiltak, hvor det kan synes som det ikke er et system for å følge opp disse i kommunens styringssystemer, og at det har manglet en plassering av ansvar for oppfølging.

Planen beskriver følgende tre eksempler knyttet til overnevnte problemstillinger. Evalueringen er merket med bokstavinnrykk:

1. Retningslinje lagt inn i kommunedelplan for bolig: *«I boområder på mer enn 10 boliger kan kommunen ved oppstart regulering benytte utpekingsretten jf. pbl. §17-3 for å sikre at 5-10 prosent av boenhetene er tilpasset variert boligbygging ift standard og behov for spesielle beboere/brukergrupper. Antallet fastsettes i reguleringsbestemmelsene».*

    a. Et generelt behov meldes inn til den interne høringsgruppen ved oppstart av nytt planarbeid, men følges ikke opp i videre dialog med forslagsstiller og er dermed ikke prøvd ut i praksis. Retningslinjen er ikke implementert som bestemmelse til arealdelen.

2. Retningslinje lagt inn i kommunedelplan for bolig: *«Innholdet i utbyggingsavtaler (pbl §11-9 pkt 2 og § 17-2). I samsvar med planen skal utbyggingsavtalen fastsette endelig boligandel for boligsosialt formål, herunder boligantall, boligenes minste/største størrelse og bruk av utpekingsrett.*
   - *Det må i det videre gjøres en vurdering av om gjeldende forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtaler bør revideres for å være oppdatert i forhold til de forhold kommunen nå ønsker å forhandle fram.»*

   b. Dette har foreløpig ikke vært gjort i praksis. Det er behov for rutiner for gjennomføring.

3. Variert boligbygging
   I planen står det beskrevet: «Det viktigste virkemiddelet for kommunen er å påse at det skjer en variert boligbygging som også inkluderer billigere boalternativ. Mindre enheter med rimelig standard. Dette kan skje i sammenheng med regulering av områder og i form av utbyggingsavtaler mellom utbygger og kommunen».

   c. Denne muligheten kan benyttes bedre – her må vi sjekke opp mot lovverk og om spekteret av muligheter er brukt.

Evaluering Boligsosial handlingsplan 2014–2017

Mange av tiltakene i planen er gjennomført, eller videreført i daglig drift. Alle de planlagte boligprosjektene er gjennomført eller påbegynt. Det er anskaffet nye boliger, både ved nybygging og kjøp av boliger. Mange nye tildelingsavtaler er inngått og antall kommunalt eide boliger har økt. Det er foretatt omorganiseringer både i Seksjon for teknisk drift og Seksjon for helse og velferd, med mål om å kunne tilby mer likeverdige og tilpassede tjenester.

Bruken av de økonomiske virkemidlene har blitt mer målrettet og bruken av dem har økt, spesielt startlån. Mål og tiltak knyttet til det boligsosiale arbeidet er tatt med i overordnede planer, men i liten grad fulgt opp. Strategien om at plan- og gjennomføringsprosessen/utbygging av kommunale boliger må effektiviseres, har kommunen ikke lykkes med.

Til tross for at mye er gjennomført, gjenstår det mange utfordringer:

- fortsatt mangel på differensiert botilbud til de mest vanskeligstilte/syke
- endring i brukergruppene
- nok, men «feil», kommunale boliger, som gir ledighet i «vanlige boliger»
- behov for nytenking rundt bruk av boligene
- for mange private kjøp av tjenester i bolig
- mangel på langtidsoversikter og planer
- mangel på evaluering av boliger og områder – levekårsutfordringer
- mangel på tomter til nye prosjekter
- manglende overordnet samarbeid med private (utbyggingsavtaler)
- lange beslutningsprosesser
- fortsatt fragmentert organisering, med gråsoner og skyving av oppgaver
- uklar ansvars- og beslutningspraksis
- lite samsvar i prioriteringer mellom kommunens seksjoner
- mangel på økonomiske ressurser.

Utviklingen i boligmarkedet

Det er i dag for svak kobling mellom kommunens utfordringsbilde, satsingsområder, og det organisasjonen måles på (styringssystemet). Tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om konkrete tiltak for å møte de prioriterte utfordringene må forsterkes.

Hovedtema i planen

I 2020 lanserte regjeringen en ny strategi for den sosiale boligpolitikken. Denne strategien tar utgangspunkt i at det i Norge først og fremst er den enkeltes ansvar å skaffe seg et sted å bo. Boligpolitikk handler derfor i stor grad om å stimulere til velfungerende boligmarkeder, gjennom effektive plan- og byggeprosesser.

Enkelte samfunnsutfordringer løses imidlertid ikke av markedet alene, men krever offentlig tilrettelegging. Den største utfordringen i boligpolitikken er at en del husholdninger ikke selv klarer å skaffe og beholde en egnet bolig. Det er alvorlig for den enkelte, for samfunnet, og for framtidige generasjoner.

I strategien framkommer det tydelig at boligen dekker et av våre mest grunnleggende behov, og at bolig derfor må regnes som den fjerde velferdspilaren, ved siden av helse, utdanning og arbeid. Boligen bidrar til tilhørighet, den gir fysisk trygghet, den skaper identitet, og den er en viktig sosial arena. Og omvendt – det å bo dårlig eller være bostedsløs, påvirker livskvaliteten negativt. Det blir vanskeligere å ta imot og nyttiggjøre seg velferdstjenester, gjennomføre utdanning og delta i arbeidslivet. En utrygg bosituasjon vil også vanskeliggjøre integrering, og veien til kriminalitet, rusproblemer og psykiske vansker kan bli kortere.

Planens hovedformål

Boligplanen vil bygge på dette utgangspunktet. I planen skal «den ordinære boligpolitikken» og den «sosiale boligpolitikken» sees i nær sammenheng. Planen skal beskrive de muligheter og utfordringer som utviklingen på boligmarkedet gir for samfunn og innbyggere. Planen skal adressere tiltak som bidrar til at flest mulig av kommunens innbyggere på egenhånd kan skaffe seg en god bolig, identifisere tiltak som forebygger at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet, og tiltak som sikrer god og effektiv hjelp fra kommunen til de som ikke selv klarer å skaffe eller beholde bolig på egen hånd.

Planen skal drøfte og formulerer mål og tiltak innenfor temaene under.

Organisering og forankring

Det er mange deler av kommunen som er ansvarlige innenfor boligfeltet, særlig i de tre seksjonene kultur, miljø og byutvikling, helse og velferd, og teknisk drift. Parallelt med planarbeidet bør det gjøres en vurdering av om kommuneadministrasjonen er hensiktsmessig organisert på boligområdet, og om det jobbes godt nok tverrfaglig for å nå de målene kommunen setter seg på boligfeltet.

I dag foregår det meste av kommunikasjonen med boligutviklere og utbygger innenfor rammen av plan- og bygningsloven. For å skape en mer bærekraftig boligutvikling, har

kommunen behov for å mobilere og samarbeide bredt med aktuelle aktører. Vi vil i planprosessen vurdere hvordan kommunen kan styrke samarbeidet med utbyggere og boligutviklere.

Boligproduksjonens størrelse og lokalisering

Viktige momenter i arbeidet blir:

- Befolkningsutvikling og prognoser for planperioden.
- Hvilket boligbyggebehov ser vi i perioden (under gitte forutsetninger)?
- Har vi arealer nok til å møte framtidens boligbehov?
- Hvordan sikrer vi universell utforming?
- Hvordan skal det jobbes med å øke andel livsløpsboliger?
- Er boligene vi planlegger for lokalisert på riktig sted, gitt mål om en klimavennlig by?
- Fredrikstad som del av en felles bo- og arbeidsmarkedsregion i Nedre Glomma.

Alternative boformer

For å imøtekomme innbyggernes boligbehov, må kommunen legge til rette for et balansert tilbud av forskjellige boligkonsepter, som gjør at flere kan klare seg selv på boligmarkedet. Vi vil i planen identifisere ulike konsepter, og vurdere om dette kan være aktuelt i Fredrikstad kommune.

Boligmarkedene

Alle trenger et sted å bo. De fleste i Norge eier boligen de bor i, men det er noen som ikke kan eller vil eie. Boligmarkedet består i hovedsak av eiemarkedet, det private leiemarkedet, boliger for studenter og det profesjonelle leiemarkedet. Hvordan påvirker utviklingen i boligmarkedet den enkeltes evne til å få seg bolig, og hva er kommunens handlingsrom når det gjelder boligmarkedet?

Bistå vanskeligstilte på boligmarkedet

Det er kommunene som har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Staten skal sikre gode rammebetingelser, og bidrar gjennom Husbanken med ulike låne- og tilskuddsordninger.

Planen skal legge grunnlaget for at Fredrikstad kommune på en effektiv måte kan gi god bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Følgende innsatsområder med tilhørende underpunkter vil berøres:

1. Hvordan kan kommunen best framskaffe egnede utleieboliger for vanskeligstilte og forvalte de kommunalt disponerte utleieboligene?

Planen vil

- beskrive ulike strategier for framskaffelse av utleieboliger til vanskeligstilte og foreslå hvordan de ulike strategiene skal brukes. Det vil være et særlig fokus på hvordan kommunen kan sikre botrygghet for barnefamilier i de kommunale utleieboligene. Det vil

også være et særlig fokus på hvordan tilbudet til personer med rusproblemer og psykiske lidelser (ROP) kan styrkes.
- redegjøre for den kommunale boligmassen (egnethet, standard og beliggenhet) og foreslå eventuelle tiltak for å sikre at kommunens utleieboliger er av god kvalitet og møter behovet til innbyggere som trenger bistand.
- drøfte fastsettelsen av husleie i kommunale utleieboliger. En eventuell kommunal bostøtteordning vil vurderes i lys av dette.

2. Hvordan kan kommune bidra til at flere vanskeligstilte blir boligeiere?

Planen vil
- beskrive ulike strategier for hvordan kommunen kan bidra til at flere vanskeligstilte blir boligeiere. Det vil være et særlig fokus på vanskeligstilte barnefamilier og personer med funksjonsnedsettelser.
- foreslå tiltak som vil bidra til at flere vanskeligstilte kan bli boligeiere.

3. Hvordan kan kommunen bidra til at flere kan beholde boligen sin?

Planen vil
- beskrive ulike strategier for hvordan kommunen kan bidra til at flere vanskeligstilte kan beholde boligen sin.
- foreslå tiltak som vil bidra til at flere vanskeligstilte beholder boligen.

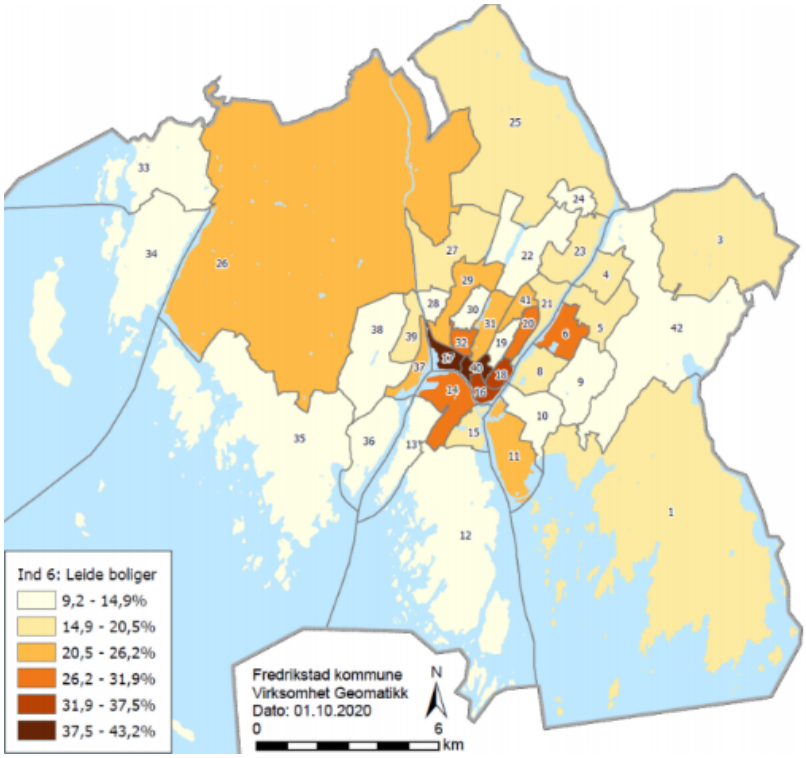
4. Hvordan bør kommunen organisere seg for å best gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet?

Innbyggere med utfordringer knyttet til bolig har svært ofte også utfordringer på andre områder. Mange har behov for behov for ulike tverrfaglige og langsiktige tjenester. Innbyggere med en vanskelig livssituasjon bør derfor gis et samordnet og helhetlig tjenestetilbud, basert på deres behov. Planen vil beskrive ulike tjenestemodeller og foreslå tiltak knyttet til temaet.

Geografisk fordeling av levekår og integrering

Fredrikstad kommune gjenomfører jevnlig levekårskartlegging. Levekårkartleggingen er et viktig verktøy i folkehelse- og levekårsarbeidet. Kommunens boligpolitikk er et viktig verktøy i levekårsarbeidet. Det er behov for å styrke koblingen mellom funnene i levekårskartleggingen og det strategiske, boligpolitiske arbeidet.

Under følger et eksempel på en indikator i levekårskartleggingen.



Figur 1: Utklipp fra Levekårskartleggingen 2020. Utklippet viser andelen leide boliger innenfor de ulike levekårssonene.

Medvirkning

I Kommuneplanens samfunnsdel står det: *«Fredrikstad skal være en utadvendt kommune, hvor vi inviterer innbyggere, næringsliv, høgskole og forskningsinstitusjoner til samhandling».*

Vi vil underveis i prosessen bruke flere metoder for å inkludere ulike deler av samfunnet og kommuneorganisasjonen i utarbeidelse av planen. Kommunens håndbok for innbyggerdialog legges til grunn for medvirkningsarbeidet.

Medvirkning skal foregå gjennom:

- Orienteringer, og invitasjon til møter og arbeidsverksteder for aktuelle råd og utvalg.
- Møter og workshops med invitasjon til sentrale aktører i samfunnsutviklingen.

Behov for utredning

- Boligmarkedsanalyse; Det er behov for en ekstern, faglig vurdering av boligmarkedet i Fredrikstad, gjerne sett i sammenheng med det øvrige boligmarkedet i Nedre Glomma og den nærmeste regionen for øvrig.
- Vi trenger ytterligere kunnskap om mulighetsrom og virkemidler i formelle og uformelle prosesser innenfor boligfeltet.
- Vi har behov for en oppdatert oversikt over boligbehov, både det generelle, store bildet samt ned på enkelte tjenesteområder.

- Det skal utarbeides en kartlegging av den kommunale boligmassen, herunder egnethet, standard og beliggenhet.

NIBR-RAPPORT 2022:10

OSLOMET

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035

Anders Eika, Marianne Tønnessen, Kim Astrup, Berit Nordahl

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



944

Anders Eika
Marianne Tønnessen
Kim Astrup
Berit Irene Nordahl

Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035

NIBR-rapport 2022:10

Publikasjonene finner du på
https://www.oslomet.no/om/nibr/publikasjoner

Tittel:	Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035
Forfatter:	Anders Eika, Marianne Tønnessen, Kim Astrup, Berit Irene Nordahl
NIBR-rapport:	2022:10
ISSN: ISBN:	1502-9794 978-82-8309-372-8 (Elektronisk)
Prosjektnummer:	202750
Prosjektnavn:	NIBR Boligmarkedsanalyse Fredrikstad kommune
Oppdragsgiver:	Fredrikstad kommune
Prosjektleder:	Anders Eika
Referat:	Bakgrunnen for prosjektet er at Fredrikstad kommune trenger innspill til deres arbeid med ny arealdel til kommuneplan og en boligplan. Første del av rapporten kartlegger en rekke faktorer som er viktige for utviklingen av boligmarkedet i kommunen framover: Befolkningsutvikling, ferdige reguleringsplaner og reguleringer under arbeid, infrastruktur, grøntarealer, eiendomsretter, og husholdningenes økonomi med et særlig fokus på personer som har tilstrekkelig økonomi til å leie bolig, men som mangler inntekt for å kjøpe. Den andre delen av rapporten oppsummerer denne kartleggingen og fremmer ambefalinger for hvordan kommunen kan nå sine boligpolitiske ambisjoner mot 2035.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	August 2022
Antall sider:	62
Utgiver:	By- og regionforskningsinstituttet NIBR OsloMet – storbyuniversitetet Postboks 4 St. Olavs plass 0130 OSLO Telefon: (+47) 67 23 50 00 E-post: post-nibr@oslomet.no
Vår hjemmeside:	http://www.oslomet.no/nibr

© NIBR 2022

Forord

Fredrikstad har betydelig tilflytting, og opplever betydelig vekst i boligprisene. Kommunen er i 2022 i gang med å utarbeide en temaplan for bolig, og holder på med å rullere kommuneplanens arealdel. Derfor ønsket de en analyse av boligmarkedet fram mot 2035 som kan gi innspill i dette arbeidet og i planene for utviklingen av Fredrikstad i de neste 25 årene.

Rapporten viser utviklingen på en rekke forhold som påvirker det lokale boligmarkedet i Fredrikstad. Materialet er satt sammen av data fra en rekke kilder: SSBs statistikkbank og deres nettløsning Microdata.no, Ambita.no som gir informasjon om bygningsmasse og eiendomsforhold fra matrikkelen, statistikk fra Statens vegvesen, Miljødirektoratet, og boligdatafirmaet Virdi. I tillegg til ulike framskrivinger av hele befolkningen i kommunene, finnes det verktøy for å framskrive brukere av kommunenes pleie- og omsorgstjenester. Verktøyet *Omsorg2050* er utviklet av Helseøkonomisk analyse AS for KS, og kan lastes ned gratis fra KS' hjemmesider. Vi har også fått kartlegginger av kommunen, først og fremst deres befolkningsestimater og en oversikt over planlagte boligprosjekter som viser hva slags boliger som planlegges, hvor mange, og hvor prosjektene ligger.

Det var viktig for kommunen å få innspill til hvordan boligmarkedet vil utvikle seg. Dette har vi forsøkt å belyse gjennom å se på befolkningsutvikling og beregninger for fremtidig utvikling, boligbygging, strukturen i kommunens eksisterende bygningsmasse, eiendomsforhold, og naturverdier.

Befolkningsutviklingen viser potensiell etterspørsel etter boliger de kommende årene, boligbyggingen viser hva som kan forventes av respons fra boligutviklere, informasjon om eksisterende bygningsmasse må ses i sammenheng med den demografiske utviklingen og viser da hvilke type boliger det er mangel på. I rapporten bryter vi denne informasjonen ned på områdenivå og ser den i sammen med eiendomsforhold og naturverdier. Dette gjør vi fordi alle innsatser i et boligmarked har en stedlig komponent.

Fredrikstad kommune er opptatt av hvordan folk i Fredrikstad klarer seg på byens boligmarked, og særlig hvordan situasjonen er for de som har vanskelig med å komme seg inn på markedet på grunn av at inntekten og formuen ikke står til kommunens prisnivå. Dette er belyst i seksjon 4.3.

Rapporten setter sammen mange ulike typer informasjon for å belyse hva slags utfordringer boligmarkedet vil by på framover, og hva slags innsatser kommunen kan sette inn i ulike delområder og for ulike grupper. Rammen for det hele er kommunens bolig- og arealpolitiske målsetninger. De handler om å utvikle byen slik at flere får muligheten til å eie egen bolig, samtidig som kommunens kvaliteter som naturmangfold og kulturmiljø ivaretas, og kommunen når sine ambisjoner om nullvekst i personbiltrafikken.

Rapporten er utarbeidet av en forskergruppe på NIBR bestående av Anders Eika, Marianne Tønnessen, Kim Christian Astrup, og forskningssjef Berit Nordahl. Vi har jobbet tett med administrasjonen i Fredrikstad kommune, som har kommet med innspill og informasjon. Vi håper og tror at den vil være til nytte for kommunen.

August, 2022

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord **1**
Sammendrag **5**
Summary **7**
1 Innledning **9**
1.1 Rapportens oppbygging 12
2 Demografisk utvikling i Fredrikstad og omegn **13**
2.1 Befolkningen i Fredrikstad etter alder 17
2.1.1 En voksen befolkning 17
2.1.2 Behov for boliger med heldøgns omsorg 19
2.1.3 Oppsummering – flere eldre hushold i framtidens Fredrikstad. 21
3 Boforhold **22**
3.1 Leide boliger 25
3.2 Oppsummering 28
4 Befolkningens økonomi og boligpriser **30**
4.1 Inntektsfordelingen i Fredrikstad sammenliknet med nabokommuner og landet 30
4.2 Boligpriser i Fredrikstad 34
4.2.1 Oppsummering 36
4.3 Er det blitt vanskeligere å komme seg inn i boligmarkedet i Fredrikstad? 37
4.3.1 Foreliggende forskning av etableringsutfordringer på individnivå 39
4.3.2 Hvor vanskelig er det å komme inn på inn boligmarkedet i Fredrikstad? Beregning av mellomgruppen 39
4.3.3 Mellomgruppen i Fredrikstad 42
5 Boligbygging i Fredrikstad **45**
5.1 Planlagte boliger 46
5.1.1 Mobilitet og boligbygging 47
5.1.2 Fremtidig byspredning? 49
5.1.3 Naturmiljø 50
5.1.4 Grunneierforhold 50
6 Boligmarkedsutsikter og anbefalinger **53**
6.1 Boligbyggingen 54
6.2 Å komme inn på boligmarkedet 55
6.3 Plangjennomføring 57
Referanser **61**

Figurliste

Figur 1: Hvordan forskjellige faktorer påvirker boligmarkedet. 11
Figur 2: Folketallsutvikling i Fredrikstad og noen andre kommuner. 14
Figur 3: Prosentvis vekst i folketallet framover i Fredrikstad og noen andre kommuner....15
Figur 4: Folketall, registrert til 2022 og framskrevet i ulike prognoser....16
Figur 5: Befolkningen etter alder, sammenlignet. 17
Figur 6: Prognoser for aldersfordelingen i Fredrikstad i 2030. 18
Figur 7: Sammenligning av befolkningen over 66 år. 19
Figur 8 Framskrevet antall mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad 20
Figur 9: Mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad. 21
Figur 10: Innbyggere etter boligtype. 22
Figur 11: Boligsituasjonen for innbyggerne Fredrikstad, etter alder. 23
Figur 12: Endring i boligtype fra 2015 til 2020 24
Figur 13: Antallet og fordelingen av boliger innenfor hvert 500 meters kvadrat. 25
Figur 14: Andel av befolkningen som bor i leid bolig 26
Figur 15: Andel av befolkningen som bor i leid bolig etter aldersgruppe....27
Figur 16: Antall personer etter aldersgruppe og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig 27
Figur 17: Prosentandel av befolkningen (18+) i ulike inntektsgrupper 30
Figur 18: Medianinntekt for innbyggere 18 år eller mer....31
Figur 19: Median husholdningsinntekt 31
Figur 20: Medianformue for innbyggere 18 år eller mer 32
Figur 21: Andel av befolkningen som bor i leid bolig etter husholdningens inntekt....32
Figur 22: Antall personer i etter husholdningens inntektsnivåog hvorvidt de bor i leid bolig..33
Figur 23 Andel av befolkningen i alderen 18+ som bor i leid bolig 33
Figur 24: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser. 34
Figur 25: Kvadratmeterpriser i Fredrikstad og sammenligningskommuner. 35
Figur 26: Mediankvadratmeterprisen på boliger innenfor hvert 100-meters kvadrat....36
Figur 27: Antall individer i mellomgruppen i Fredrikstad kommune....43
Figur 28: Antall boliger i Fredrikstad pr år.. 45
Figur 29: Boligbeholdningen i grunnkretser etter alder. 46
Figur 30: Antall boliger i vedtatte og påbegynte reguleringsplaner 47
Figur 31: Hvor nye boligprosjekter planlegges....47
Figur 32: Planlagte boligprosjekter og mobilitet....48
Figur 33: Planlagte boligprosjekter og mobilitet i Fredrikstad sentrumsområde 48
Figur 34: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse....49
Figur 35: Tetthet av antall kvadratmeter byfunksjoner. 49
Figur 36: Friluftsområder i Fredrikstad.. 50
Figur 37: Typer av grunneiere. 51
Figur 38: Kommunale tomter....52

Tabelliste

Tabell 1: Leietagere i Fredrikstad etter hvor lenge de har leid og om de mottar støtte.....28
Tabell 2: Nominelt og reelt inntektskrav for å få kjøpt bolig. 40
Tabell 3: Nedre og øvre inntektsgrense for å være i mellomgruppen og differansen 41
Tabell 4: Hvor lenge en person i mellomgruppen må spare for å kjøpe bolig 42
Tabell 5: Øvre og nedre inntektsgrense for mellomgruppen etter husholdningstype.....44
Tabell 6: Innvandringsstatus og alder i mellomgruppen. 44
Tabell 7: Utbyggers og kommunens ulike posisjoner i et byggeprosjekt.....58

Sammendrag

Bakgrunnen for denne rapporten er at Fredrikstad kommune forventer en stor befolkningsvekst fremover, og derfor ønsker et bredt kunnskapsgrunnlag for å utarbeide sin boligstrategi. Samtidig som NIBR utarbeider denne rapporten arbeider kommunen både med en ny arealdel til kommuneplanen, og en temaplan for bolig. Kartleggingene, analysene og vurderingene som inngår i denne rapporten skal gå inn i dette arbeidet. De skal kunne være verktøy for å hjelpe kommunen med å vurdere hvor det burde bygges, hva som burde bygges, og hvordan arbeidet med å bygge burde organiseres fra kommunens side. Formålet er at Fredrikstad fremover skal kunne nå sine ambisjoner om å ha nok boliger til befolkningen, at personer med moderat inntekt og formue skal ha mulighet til å eie egen bolig, og at utviklingen ikke skal gå på bekostning av naturmiljøet og det gode bylivet i kommunen.

I tillegg til at befolkningen i Fredrikstad vokser raskt, er det en stadig økende andel eldre i kommunen. Eldre, både i Fredrikstad og generelt, etterspør i større grad enn resten av befolkningen sentrumsnære leiligheter med god tilgang til forskjellige tjenester. Dette medfører også at vi forventer at behovet for boliger med heldøgns omsorg stiger fra omtrent 1000 i 2020 til 1550 i 2035.

Boligmarkedet i Fredrikstad har i dag en overvekt av eneboliger, men de fleste boligene som har blitt bygget i de siste årene og som planlegges fremover er leiligheter i sentrale strøk. Dette er både i tråd med den forventede utviklingen i befolkningssammensetning, og kommunens ambisjoner om å beskytte dyrket mark og grøntarealer utenfor tettstedsgrensen og begrense behovet for personbiltransport. Samtidig er det viktig at Fredrikstad kan tilby et bredt utvalg av boliger, med eneboliger og rekkehus, i alle deler av kommunen. Dette forhindrer at noen deler av byen blir helt homogene med bare rike, eldre beboere, og gjør det mulig å leve gjennom alle livets faser i samme nabolag. Å bygge leiligheter tilpasset eldre i forskjellige sentrale strøk vil frigi eksisterende boliger i villa- og rekkehusområder, uten at byen trenger å ekspandere for å få dekket dette behovet.

Fredrikstad kommune henger sammen med et stort bolig- og arbeidsmarked, og er en attraktiv by. Dess flere boliger man bygger i kommunen, dess flere vil ønske å flytte til byen fra andre deler av regionen. Det er imidlertid fremdeles viktig at kommunen holder en god takt på boligbyggingen fremover: Å tillate bygging av mange boliger vil imidlertid neppe være nok til å føre til *lave* boligpriser, men å bygge få boliger kan føre til at prisene galopperer oppover og gjør Fredrikstad til en kommune for bare de mest bemidlete. Det beste man kan håpe på er formodentlig moderatboligprisvekst.

I tillegg til den generelle befolkningsutviklingen i Fredrikstad ser rapporten særlig på den delen av befolkningen som har tilstrekkelig inntekt til å leie en tilfredsstillende bolig, men som mangler låneevne og/eller egenkapital til å få et boliglån. Denne gruppen faller med andre ord mellom den øvre grensen for å kunne kalles vanskeligstilt og få hjelp av kommunens boligsosiale virkemidler, og den nedre grensen for å komme inn på boligmarkedet. I 2019, det siste året vi har data for, gjaldt dette omtrent 2000 enslige og 550 eneforsørgere med ett barn. Antall individer i andre husholdningstyper må beregnes for seg. Denne gruppen kan hjelpes både ved å sørge for at det bygges billige boliger slik at man trenger lavere inntekt for å komme inn på markedet, og ved at kommunen er mer liberal med startlånsordningen sin og tilbyr gunstige lån for personer med noe bedre økonomi enn de som ikke klarer seg på leiemarkedet.

For å skape et boligmarked for husholdninger i denne mellomgruppa har kommunen flere virkemidler. I tillegg til hjelp med boliglån kan kommunen alene eller sammen med eiendomsutviklere introdusere nye boligmodeller, som har blitt stadig vanligere i Norge. Delt

eierskap og eie-til-leie reduserer inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet ved at husholdninger kan kjøpe en halv leilighet og bo i hele, mot at de betaler leie til utbyggeren eller kommunen som eier den andre delen av leiligheten. Husholdningen kan så kjøpe resten av boligen når de får bedre råd.

Rapporten peker også på noen virkemidler kommunen kan bruke for å få en boligbygging som både er effektiv, og kan være med på å skape gode bo- og bymiljøer. Klare, overordene planer som gir grunneiere og utviklere en idé om hva man kan bygge hvor, og som legger de økonomiske premissene for utvikling som vil bidra til effektive planprosesser og skape nødvendig markedsinteresse. Samtidig vil en viss fleksibilitet fra kommunens side med tanke på hvordan prosjektene utformes, og at særlig gode prosjekter som bidrar til bymiljøet får større tomteutnyttelse, kan bidra til at kommunens boligbehov dekkes samtidig som man unngår at byen eser ut over sine grenser. Fredrikstad kommune eier også en del tomter som kan brukes som et virkemiddel både for sosial boligutvikling og for å få en god takt i utbyggingen. Kommunen kan gå sammen med utbyggere som partnere, eller selge tomter til utbyggere, og sette som krav at prosjektet skal inneholde forskjellige boligsosiale virkemidler som eie-til-leie-ordninger.

Summary

The background for this report is that Fredrikstad expects substantial population growth going forward, and therefore wants a broad foundation of knowledge for its housing strategy. While NIBR develops this report, Fredrikstad municipality works on both a new spatial plan for the municipality and a thematic plan for housing. The mappings, analyses and recommendations in this report feeds into this work: They are tools to help the municipality consider where to build, what to build, and how the development should be organised from the municipality's side. The aim is for Fredrikstad to be able to reach their goals of having sufficient housing for the population, that people with moderate income and wealth should have the possibility of owning their own housing, and that development should go on accord with the natural environment and good urban qualities in the municipality.

In addition to the rapid population growth, Fredrikstad is also experiencing an increasing portion of elderly people. This cohort to a larger degree than the rest of the population desire centrally located apartments with good access to services, both in Fredrikstad and elsewhere. For this reason, we also expect the demand for housing with 24/7 services raising from about 1000 in 2020 to 1550 in 2035.

The housing market in Fredrikstad is today dominated by single-household homes, while most of the homes that have been constructed the past years and that are being planned are centrally-located apartments. This is in line with the expected changes in demand by an ageing population, and with the municipality's aims of protecting arable land and green spaces from development while limiting the growth in private car usage. However, it is important that the various parts of the municipality offer a variety of housing types, with detached homes and row houses in addition to apartments. This keeps the urban areas from being entirely dominated by well-to-do, elderly residents, and makes it possible to live through all of life's phases in the same neighbourhood. Building apartments adapted for the elderly in central locations will free up detached homes and row houses for younger households, without expanding the city limits.

Fredrikstad municipality is attached to a large housing- and labour market, and it is an attractive city. Constructing more housing will lead to more immigration from other parts of the region. However, it is still important that the municipality maintains a decent tempo of housing development going forward: zoning many houses is unlikely to lead to *low* housing prices, but allowing few houses is prone to cause galloping prices and making Fredrikstad a municipality for only the wealthiest. The best one can hope for is a moderate housing price growth.

In addition to changes in the general population of Fredrikstad, the report takes a closer look at the segment of the population that have enough income to rent decent housing, but lacks the loaning capacity and/or wealth to get a housing loan. In other words, this group galls between the upper limits for public housing assistance and the lower threshold for entering the housing market. In 2019, the last year we have data for, this applied to about 2000 single-person households and 550 single providers with one child in Fredrikstad: other household types would have to be calculated independently. This group can be assisted both by making cheaper houses so it is easier to enter the housing market, and by liberalising the municipality's start loan system and offer cheaper housing loans for people who just barely get by in the private rental market.

To create a housing market for households in this "between-group", the municipality have several possible tools. In addition to helping with housing loans the municipality can by it self or in collaboration with housing developers introduce new house ownership models. These are becoming increasingly popular in Norway. Shared ownership and own-to-rent schemes lower the

requirements for entering the housing market by letting households buy half and living in the entire apartment, by paying rent to the municipality or housing firm. The household can then purchase the apartment when they have more funds available.

The report also points to some tools the municipality can utilise to encourage housing development that is efficient while creating good natural and urban environments. Clearly defined, wide plans that gives land owners and developers an idea about what they can build where, and establishes the economic premisses for development contributes to efficient regulation processes and creates the necessary market interest. Meanwhile, a certain flexibility from the municipality when it comes to the shapes and sizes of the projects, and particularly allowing higher land uses for projects that contribute to the urban environment in the city centre, can help the municipality cover its housing needs while limiting urban sprawl. The municipality also owns a number of plots in the urban area that can be a resource in ensuring socially sustainable housing development at a good speed. The municipality can use their plots to enter partnerships with other developers and landowners or sell them, and demand that the project contains various social housing schemes such as rent-to-own.

1 Innledning

Fredrikstad kommune forventer å trenge omtrent 5500 nye boliger fram mot 2035. I den anledning skal kommunen lage en temaplan for bolig. Temaplanen skal foreslå tiltak for å hjelpe kommunens innbyggere i å skaffe egen bolig, og særlig de som har problemer med å komme inn på boligmarkedet av økonomiske eller sosiale årsaker. Dette skal gjennomføres samtidig som en stor del av veksten i kommunen skal foregå innenfor byområdet, med bare ti prosent av boligbyggingen utenfor det eksisterende tettstedsområdet.

At veksten skal skje gjennom fortetning medfører en utfordring i å sørge for et variert boligmarked der andre enn den mest bemidlete delen av befolkningen kan få plass. Parallelt med utviklingen av temaplanen rullerer også Fredrikstad kommuneplanens arealdel. De ønsker å gjøre den til et mer egna styringsverktøy for å gjennomføre målene i kommuneplanens samfunnsdel om sosial, miljømessig og økonomisk bærekraftig utvikling.

Den gjeldende kommuneplanens samfunnsdel, Fredrikstad mot 2030 (vedtatt 2018) legger fram kommunens arealstrategi fremover. Strategien inneholder en rekke mål. De viktigste for kommunens boligplanlegging mot 2035 er gjengitt nedenfor:

- Nullvekst i personbiltrafikken gjennom bolig-, areal- og transportplanlegging.
- Byområdet skal gi rom for kunst, attraksjoner og kulturelt særpreg. Langsiktige samfunnsinteresser knyttet til byens historiske verdier skal sikres.
- Utvikle og sikre områder med god kvalitet for fysisk aktivitet og rekreasjon i nærmiljøene.
- Sikre fortetting med kvalitet og en utvikling der arkitektonisk kvalitet blir ivaretatt.
- Utvikle sosiale og kulturelle møteplasser med kvalitet i sentrum og i lokalsamfunnene.
- Inngå helhetlige utbyggingsavtaler for nye utviklingsområder.
- Sikre klimatilpasning i planleggingen.
- Utnytte vårt konkurransefortrinn med sentrumsnære arealreserver.
- Forsterke byområdet som tyngdepunkt for befolknings- og arbeidsplassvekst.
- Bruke kulturminner og kulturmiljøer og Gamlebyens unike rolle som en ressurs i byutviklingen.
- Sikre god forvaltning av arealpott gitt i fylkesplan «Østfold mot 2050».

Dette siste punktet kommer av at fylkesplanen åpner for nedbygging av mark i bynære områder i Fredrikstad som følge av kommunens store forventede befolkningsvekst, men at dette burde gjøres varsomt for å påse de andre hensynene i arealstrategien.

Denne rapporten skal inngå i kommunens arbeid både med temaplanen for bolig og kommuneplanens nye arealdel. Analysen av boligmarkedet frem mot 2035 skal gi et godt kunnskapsgrunnlag for de boligstrategiske vurderingene kommunen må gjøre fremover.

Boligbygging gjennom fortetting, slik kommuneplanen legger opp til, er sterkt ønskelig ut fra miljømessige, kommunaløkonomiske og sosiale hensyn. Det er imidlertid ofte vanskeligere enn nybygging i byens ytterkant. Alternativ-verdien på tomter i den eksisterende bystrukturen er høy, det er mange naboer og bybrukere som påvirkes av byggeprosjekter, og eierskapet til grunnen er spredt på mange. Dersom enkelte grunneiere ikke ønsker å utvikle sin eiendom kan kommunen i praksis ikke pålegge utbygging til boligformål. En grunneiers beslutning om utvikling vil påvirkes av hvorvidt den framtidige verdien overskrider verdien av den eksisterende bruken.

I tillegg er bygging i sentrumsområder komplisert, både bygg og byggeprosessen må ta hensyn til nabobyggene og aktiviteter i området. Behovet for foredling av grå og grønn infrastruktur er også

ofte høyt: Ved bygging i den eksisterende byen må gjerne både veier gjøres om til gater, og plasser, parker og andre fellesarealer vil ofte trenge en oppgradering. Til sammen bidrar dette til at det blir dyrt å bygge boliger, noe som kan være en utfordring for både utbyggere og kommunen. Dersom tempo i nybyggingen ikke holder tritt med befolkningsveksten, vil det bidra til ytterligere prisstigning. Å legge til rette for å holde et høyt tempo i nybyggingen er derfor en viktig oppgave for kommunen.

En stadig økende andel av Fredrikstad kommunes innbyggere er godt voksne. Kommunen må derfor legge til rette for at eldre i større grad flytter til boliger som er hensiktsmessig plassert og egnet slik at de kan bo i egne hjem lenger inn i alderdommen. For å sikre at den forventede veksten også omfatter yngre innbyggere må kommunen legge til rette for at yngre hushold også flytter til – og blir boende i – kommunen. Det trenger ikke være i boliger bygget nå med tanke på dette segmentet, men kan også være i boliger som eldre har flyttet fra.

God aldersfordeling i befolkningen i alle deler av kommunen, også fortettings- og transformasjonsområdene, er en uttalt målsetting for kommunen, slik at en miks av husholdstyper er viktig. Unge og barnefamilier har gjerne lavere disponibel inntekt og formue enn eldre. Dette begrenser deres muligheter på boligmarkedet og særlig i sentrumsnære strøk. Å ivareta begge disse hensynene gjennom fortetting vil være krevende for kommunen, men mulig: Det krever både stram styring og aktiv tilrettelegging.

Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, er det derfor viktig at boligbyggingen eksplisitt ivaretar sosial bærekraft. Dette innebærer at kommunen bruker egne og statlige boligøkonomiske virkemidler slik at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

Det er bred politisk enighet i Norge om at folk skal ha muligheten til å eie egen bolig (KMD, 2020; Hurdalsplattformen 2021). Å eie egen bolig gir økonomisk trygghet, og bidrar til å fordele formue i befolkningen. Å eie egen bolig gjør det lettere å skape stabile og trygge boforhold. Som regel er de månedlige utgiftene til å eie en bolig, inkludert boliglånsrenter, lavere enn kostnaden til å leie en tilsvarende bolig. Høye leieutgifter kan føre til at personer ikke klarer å spare seg opp egenkapitalen som skal til for å kjøpe egen bolig, som fører til en ond sirkel. Nye etableringsmodeller som leie-til-eie og del-eie er utformet nettopp for å sikre at hushold med lav egenkapital kan få en stabil boligsituasjon med utsikter til å bli boligeiere. Også dette er hensyn som må inn i fortettingspolitikken til kommunen.

Boligmarkedet styres av skjæringspunktet mellom tilbud og etterspørsel. De viktigste faktorene på begge sider av denne ligningen er utenfor kommunens kontroll. På tilbudssiden er det interessen for utbygging blant grunneierne og eiendomsutviklere, prisene de kan oppnå for boligene, og de geografiske forutsetningene for å bygge boliger i de ulike kommunedelene. På etterspørselssiden er naturlig befolkningsvekst og aldring, flytting til og fra kommunen og husholdningenes størrelser, sysselsetting og de store økonomiske trendene i landet og verden avgjørende.

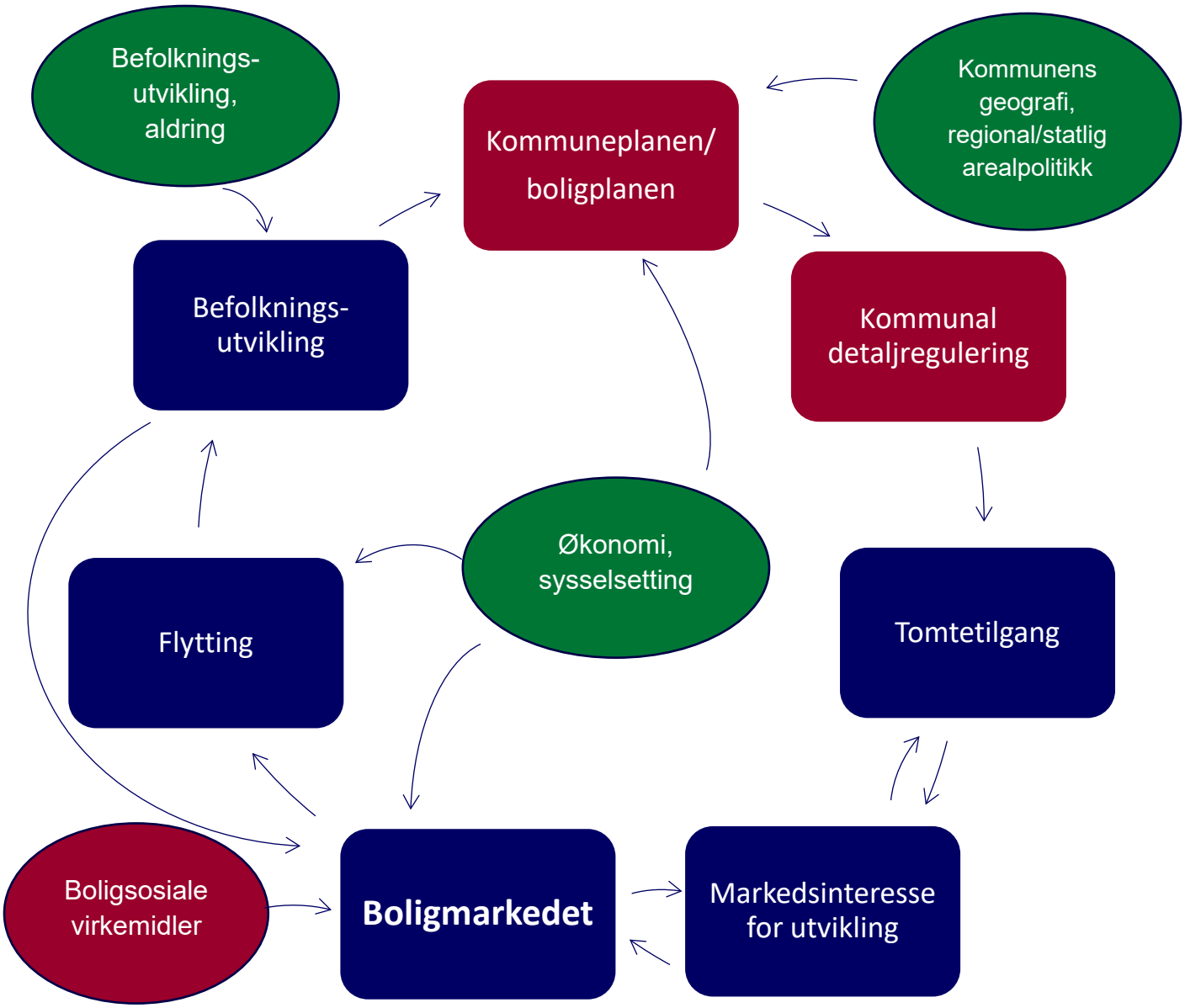
Det *kommunen* kan påvirke med henhold til tilbudssiden er først og fremst tilgangen på boligtomter og rask og forutsigbar regulering. Dette starter med at de signaliser i kommuneplanens arealdel og boligplanen *hvor* de vil åpne opp for å bygge flere boliger fremover, og hva slags premisser de vil legge for boligbyggingen i forskjellige deler av kommunen. Dette gjør at tomteeiere i områder som burde bygges ut blir oppmerksomme på muligheten og tiltrekker seg eiendomsutviklere.

Videre kan kommunen legge opp til effektiv reguleringsplanlegging, der kommunen, utviklere, grunneiere og andre interessenter raskt kan bli enige om hvordan man skal bygge tomter som både gir kommunen boligene den trenger fremover, og samtidig bidrar til å nå de øvrige målsetningene i kommunens arealstrategi. Kommunens øvrige boligsosiale innsatser kan korrigere

markedsaktiviteten noe – slik innsats er har en mindre effekt på boligmarkedet som helhet, men er ikke desto mindre svært viktig.

Alle disse ulike faktorene henger sammen med hverandre, som vist i

Figur 1 nedfor. Figuren viser også hvordan det kan være vanskelig for kommunen å direkte påvirke boligmarkedet. Derfor har figuren også med boligsosiale virkemidler som en måte for kommunen å mer direkte påvirke boligmarkedet for bestemte grupper.



Figur 1: Hvordan forskjellige faktorer påvirker boligmarkedet. Faktorene kommunen har direkte kontroll over i rødt. Faktorer som kommer utenfra som i liten grad påvirkes av interne forhold i Fredrikstad er markert i grønt (basert på Bramley, 2013).

1.1 Rapportens oppbygging

Denne rapporten er todelt. De påfølgende fire kapitlene utgjør del én, og gir bakgrunnsinformasjon og kartlegginger over faktorene som virker inn på boligmarkedet i Fredrikstad fram mot 2035. Etter innledningen følger et kapittel om den demografiske utviklingen i Fredrikstad og forventninger videre. Dette gir de viktigste premissene for boligbygging mot 2035. Etter dette følger en kartlegging av boforhold for kommunens nåværende befolkning, økonomiske forhold og boligbyggingen i Fredrikstad. Fjerde kapittel tar for seg befolkningens økonomi, og boligpriser. Dette kapitlet ser også nærmere på *mellomgruppen,* husholdninger som ikke har økonomi til å kjøpe egen bolig men som har råd til å leie bolig og ikke normalt kan få offentlig boligstøtte. Kapittel fem ser på boligbyggingen i Fredrikstad og hvor det planlegges nye boliger framover, og peker på hvordan dette relaterer seg til mobilitet i kommunen, den eksisterende bystrukturen, og naturmiljøet. Kapitlet har også en oversikt over grunneierforhold i kommunen, og tar opp hvordan dette påvirker boligbygging fremover.

Kapittel seks utgjør rapportens andre del. Denne konkluderer kartleggingen og kommer med anbefalinger for kommunens boligarbeid framover. Kapitlet drøfter i hvilken grad markedet slik det er nå vil møte boligbehovet. Her ser vi også på tiltak som kommunen kan vurdere å ta i bruk for å bedre dekke fremtidens boligbehov. Virkemidlene er mange, men utfordringen er ofte å ta dem i bruk i nybyggingsprosjekter (Barlindhaug et al. 2014 a, Barlindhaug et al. 2014 b). Slike virkemidler vil typisk være både mer effektive og mindre forstyrrende på boligmarkedsmekanismen, om man kan innarbeide dem tidlig i overordnede planer som gir forutsigbarhet for alle aktørene i utviklingen av Fredrikstad. Et eksempel på dette er hvordan kommunen kan oppnå en sosialt bærekraftig profil på nybyggingen gjennom bruken av startlån, leie-til-eie, og del-eie.

Rapporten inneholder mange figurer og tabeller. Den er gjennomgående redigert slik at figurene og tabellene kommer etter teksten som forklarer innholdet. Kartmaterialet er tilgjengelige i større format i rapportens vedlegg.

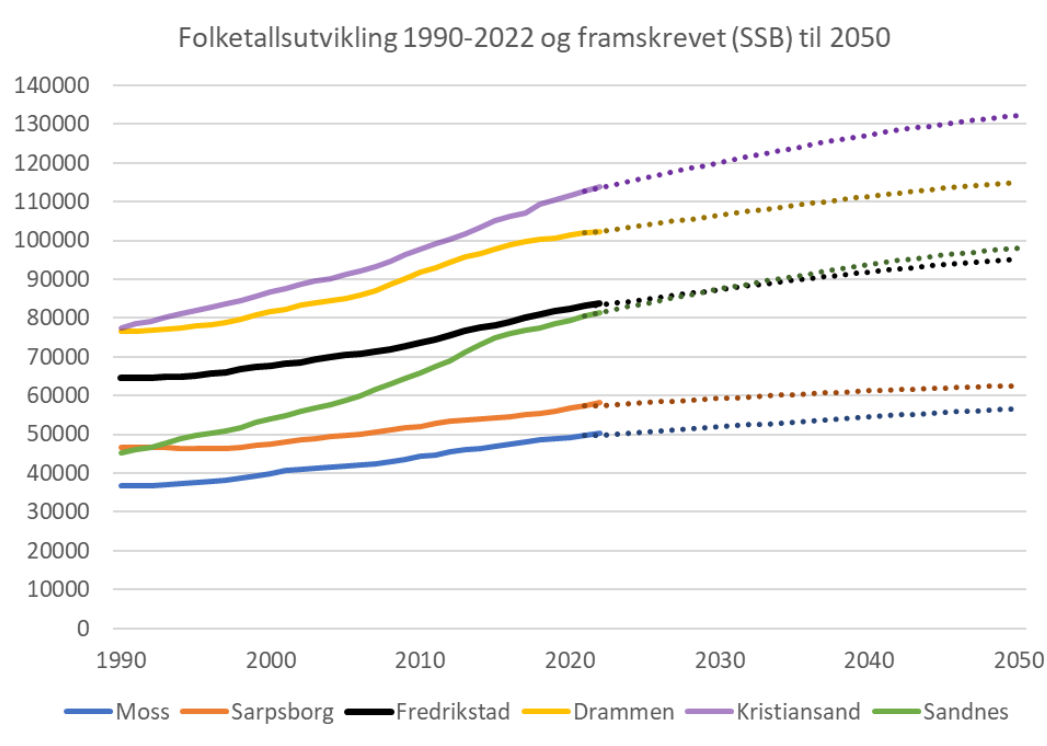
2 Demografisk utvikling i Fredrikstad og omegn

Hovedgrunnen til at Fredrikstad må vurdere sin boligstrategi framover er befolkningsveksten kommunen har hatt de siste årene og forventer fram mot 2035. Dette kapitlet tar for seg endringene i Fredrikstads befolkning de siste årene, og framskrivninger framover mot 2035 og videre til 2050. Særlig forventningene om befolkningsvekst fremover er en grunnleggende premissgiver for kommunens boligplanlegging. Vi sammenligner også utviklingen i Fredrikstad med andre kommuner i regionen og i landet ellers: Fredrikstad er tett knyttet opp særlig til Sarpsborg, men også de andre kommunene i Østfold.

I dette kapitlet er det to viktige kilder: SSB, og kommunens egne befolkningsframskrivinger, som de utarbeider ved hjelp av KOMPAS (kommunenes plan- og analysesystem). Begge framskrivningene lages på bakgrunn av flytting, fødsels- og dødsrater, aldring, og lignende. KOMPAS sine framskrivninger tar også høyde for informasjon fra kommunen som utviklinger i arbeidsmarkedet, planlagt boligbygging, og detaljert informasjon på grunnkretsnivå. De vil derfor gjerne være mer presise enn SSBs beregninger. I denne rapporten omtaler vi begge disse framskrivingene. Siden SSB-tallene er utarbeidet på samme måte for alle kommuner, bruker vi disse til sammenligninger mellom Fredrikstad og andre kommuner. Tallene fra SSB ligger også til grunn for beregningene i seksjon 2.1.2 om fremtidig behov for omsorgsboliger.

Folketallet i Fredrikstad har økt betydelig de siste tiårene, som vist i Figur 2. Siden 1990 har det vært en økning på nærmere 20 000 innbyggere, og nå (januar 2022) bor det 83.892 personer i Fredrikstad. Riktignok har veksten vært enda høyere i noen andre sammenlignbare kommuner, som Kristiansand og Sandnes, men Fredrikstad har fortsatt en klart større befolkning enn Sarpsborg og Moss. Befolkningsveksten henger sammen med tilbudet av nye boliger. Kraftig befolkningsvekst utfordrer kommunens plankapasitet og tilgangen på byggegrunn.

Figur 2 viser også befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå (hovedalternativet, MMMM), der veksten er ventet å fortsette for både Fredrikstad og bykommunene vi sammenligner med her.

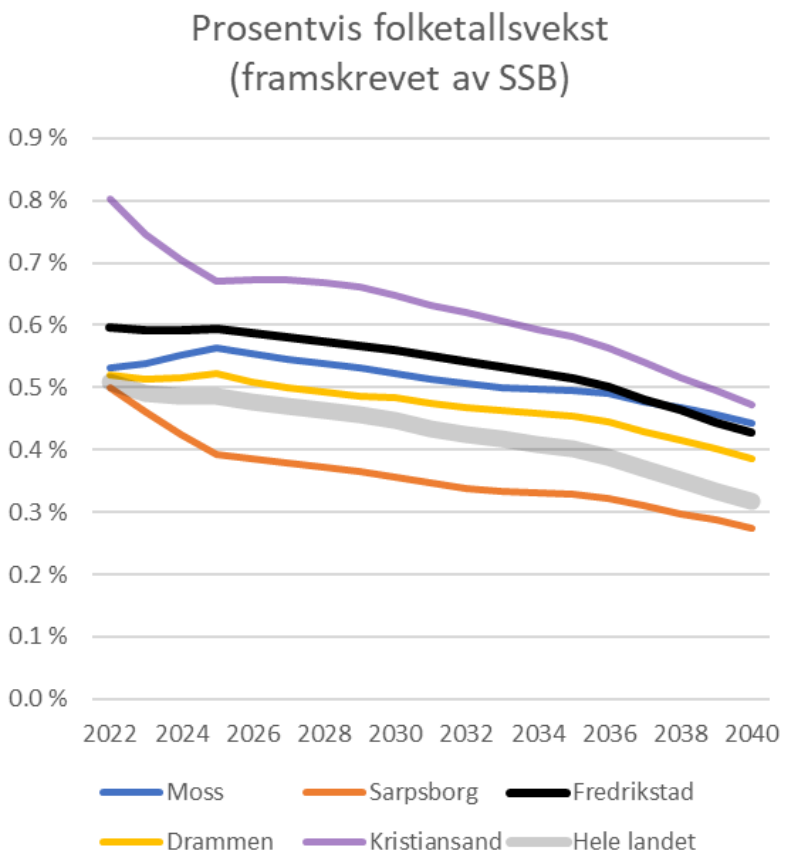


Figur 2: Folketallsutvikling i Fredrikstad og noen andre kommuner, registrert 1990-2022 og framskrevet av Statistisk sentralbyrå til 2050. Kilde: SSBs statistikkbank. Prognosen er fra 2020.

Den prosentvise veksten i folketallet i Fredrikstad er forventet å bli relativt høy, sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen, og også sammenlignet med Norge sett under ett, se Figur 3. SSB forventer likevel at befolkningsveksten i Fredrikstad avtar mot 2040 – i takt med at den generelle befolkningsveksten i Norge blir lavere, slik Figur 3 på neste side viser. Denne prognosen kommer fra 2020, og oppdateres i 2022.

I 2035 tilsier SSBs mellomalternativ at befolkningen i Fredrikstad vil øke med 6 378 personer, til omtrent 90.000 innbyggere.

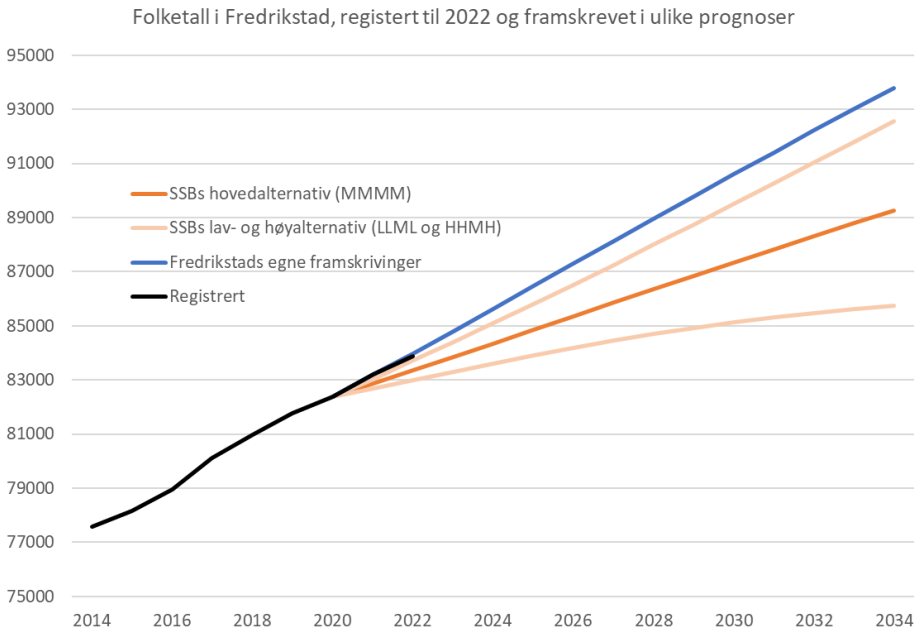
Fredrikstad kommune har imidlertid sett at SSBs framskrivinger ikke treffer tilstrekkelig godt. Kommunen lager derfor egne befolkningsprognoser, med prognosen fra 2021 er vist i Figur 4 nedenfor.



Figur 3: Prosentvis vekst i folketallet framover i Fredrikstad og noen andre kommuner, samt hele Norge, ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger (hovedalternativet, MMMM). Kilde: SSBs statistikkbank

Alle befolkningsframskrivinger er usikre, og ulike prognosemodeller gir ulike resultater. Dette er vist i Figur 4, der SSBs hovedalternativ er i tydelig oransje, mens høy- og lavalternativene til SSB (HHMH og LLHL) er vist i svakere oransje. Prognosene fra Fredrikstad kommune (i blått) ligger høyere enn alle de tre alternativene fra SSB. Denne prognosen tar i større grad høyde for kommunens egne planer for utvikling framover, som hvor mange boliger de vil bygge.

Figuren viser også utviklingen i registrert folketall (svart linje). Per 1. januar 2022 var det registrerte folketallet i Fredrikstad 83.892. Som figuren viser, var dette litt lavere enn i Fredrikstads egne prognoser, men klart høyere enn alle de tre alternativene til SSB. Kommunens prognoser går foreløpig ikke lenger enn til 2033, der de forventer en befolkning på 93.801 personer, altså nesten 10.000 mer enn i inngangen av 2022.



Figur 4: Folketall i Fredrikstad, registrert til 2022 og framskrevet i ulike prognoser. Kilde: SSBs statistikkbank og Fredrikstad kommune.

Det er mange usikkerhetsmomenter i befolkningsframskrivinger. Like fullt gir de viktige indikasjoner på boligbehovet fremover. Vi forventer at Fredrikstad kommunes framskrivninger vil være nærmest virkeligheten. Dette er fordi kommunen lager sine prognoser på grunnlag av faktisk utvikling på grunnkretsnivå og KOMPAS. Dermed er prognosene tettere koblet mot faktisk utvikling i kommunen. Kommunens egne beregninger oppdateres årlig, mens SSBs framskrivinger lages hvert annet år.

Prognosene viser høy vekst. Fredrikstad har hatt betydelig prisstigning i samme periode slik at kommunen framover må vektlegge økt boligbygging. Dermed tilsier prognosene betydelige utfordringer for tilbudssiden i Fredrikstad – for planlegging, tomteklargjøring og utbyggeres engasjement. Høyt tempo i nybyggingen skal imidlertid balanseres opp mot overordnede arealhensyn: veksten skal primært skje i sentrumsområdet og enkelte knutepunkt med god kollektivdekning.

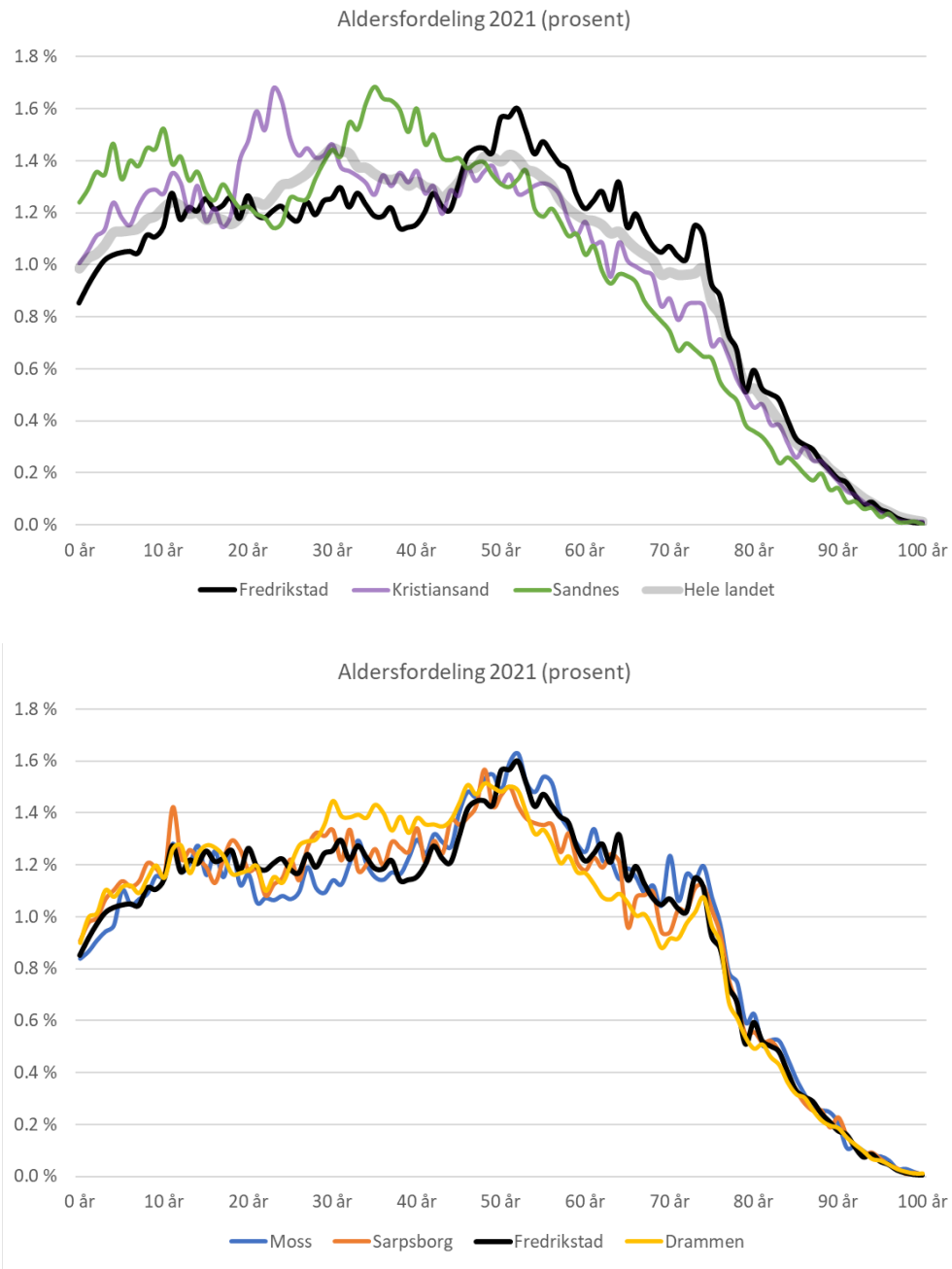
Dette utfordrer kommunens planlegging og tilrettelegging for nybygging i de sentrumsnære områdene. Det utfordrer også prisbildet i kommunen: nybyggingen i de mest sentrale delene av kommunen i sentrumsområder med nærhet til kollektivtransport, service og tjenester – tilsier bygging i områder der prisene også er høye. Dermed må nybyggingspolitikken gå hånd-i-hånd med tilrettelegging for hushold med lavere inntekter. Temaplanen for bolig skal si mer om hvilke tiltak kommunen skal gjøre for både å sikre høy nybyggingsaktivitet i tråd med nasjonale rammer for arealbruk og vekst, og hvilke tiltak som kommunen skal gjøre bruk av for å sikre boliger også for hushold med lave inntekter.

Den resterende delen av kapittel 2 ser nærmere på hvordan veksten som forventes henger sammen med aldersprofilen i kommunen. Husholdsammensetning har betydning for husholdenes inntektsutvikling og for flyttehyppigheten. Boligmarkedet i kommunen påvirkes både av flyttingen til de som allerede bor der og tilflytternes alder og boligpreferanser. Hva kan Fredrikstad forvente av flytteaktivitet internt i kommunen blant sine innbyggere? Hva slags boliger og hvilken lokalisering etterspør de som flytter til Fredrikstad? De neste sidene gir ingen svar med to streker under, men beskriver forhold som har vist seg å påvirke flytteaktivitetene innenfor et lokalt marked.

2.1 Befolkningen i Fredrikstad etter alder

2.1.1 En voksen befolkning

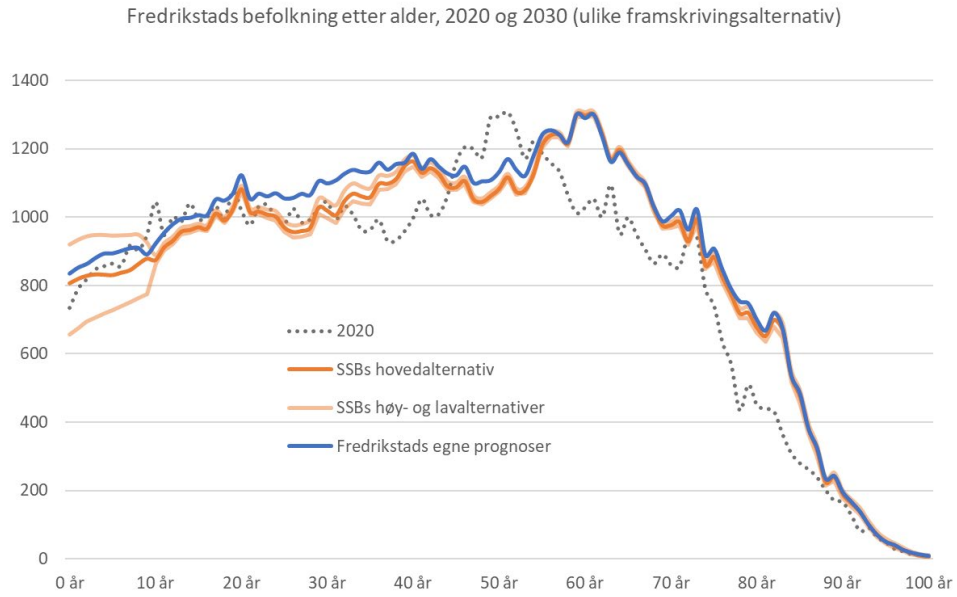
Fredrikstad har en relativt voksen befolkning. De største aldersgruppene er i begynnelsen av 50-årene. Figur 5 viser aldersfordelingen i Fredrikstad sammenlignet med en del andre kommuner og med landet som helhet. For lesbarhet er figuren delt i to – den øverste viser Fredrikstad sammenlignet med Kristiansand, Sandnes og hele Norge, i den nederste er Fredrikstad sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen.



Figur 5: Befolkningen i Fredrikstad etter alder, sammenlignet med andre kommuner og landet som helhet. Kilde: SSBs statistikkbank.

Sammenlignet med hele Norge, og med Kristiansand og Sandnes, har Fredrikstad en noe eldre befolkning, med en høyere andel av innbyggerne i aldersgruppene over 50 år. Sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen er aldersfordelingen i Fredrikstad relativt lik.

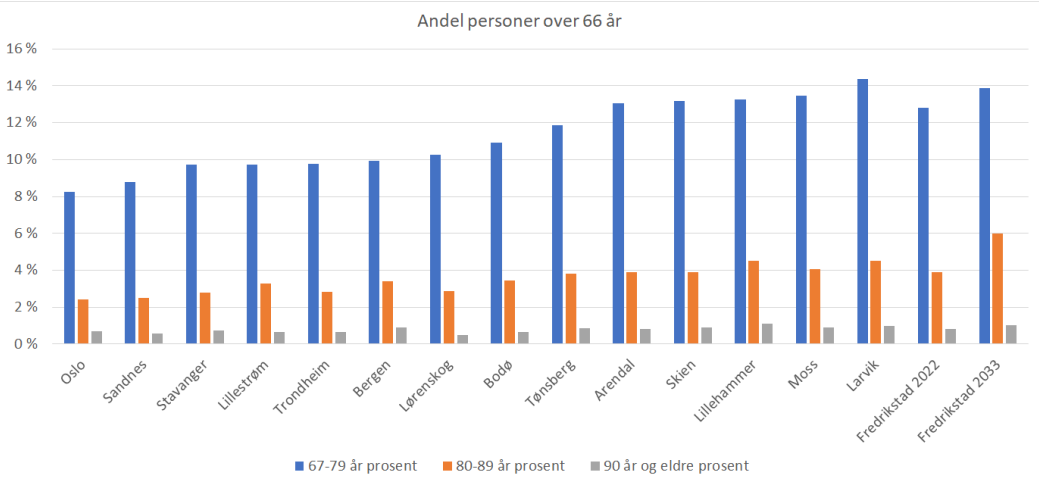
Både i Fredrikstad og i Norge som helhet forventes en tydelig økning i antall og andel eldre framover. Dette vises også i framskrivingene for befolkningen i Fredrikstad, se Figur 6. Der vises aldersfordelingen i 2020 med en prikket linje, mens prognosene for 2030 fra Fredrikstad kommune og SSB er vist i henholdsvis blå og oransje linjer. Alle prognosene viser en klar økning i antall personer over 60 år.



Figur 6: Prognoser for aldersfordelingen i Fredrikstad i 2030, framskrevet av SSB og Fredrikstad kommune, og sammenlignet med aldersfordelingen i 2020. Kilde: SSBs statistikkbank og Fredrikstad kommune.

Figur 7 nedenfor viser for det første at Fredrikstad har og vil fortsette å ha en betydelig andel hushold i 60-årene. Dette er en viktig premissgiver for boligmarkedet. Disse tenderer til å flytte mindre enn yngre hushold, men flyttehyppigheten i denne gruppen er økende. Det er et samfunnsønske at husholdene skal ta hensyn til framtidige boligbehov og allerede ved 60-årsalderen vurdere tilpasning til en bolig som de kan bli boende i langt inn i alderdommen. Siden denne andelen er høy i Fredrikstad og siden andelen personer over 80 år forventes å være betydelig i 2033, vil det være viktig for kommunen at en stor andel av disse husholdene tilpasser egen boligsituasjon slik at de kan bli boende hjemme lenger.

Det er sannsynlig at aldringen av Fredrikstad befolkning vil påvirke hvor mange personer som bor i hver bolig, da eldre befolkninger gjerne har mindre husholdninger med flere enslige og par som bor uten barn. Dette gjør at etterspørselen etter boliger vil bli større enn man kan forvente av befolkningsveksten alene. Det er vanskelig å forutse hvor mange personer det vil være i fremtiden, men vi kan sammenligne med kommuner på Fredrikstads størrelse som har en befolkningssammensetning nå som minner om den Fredrikstad forventes å ha i 2033. De mest nærliggende er Lillehammer eller Moss, som har befolkninger over 66 år nesten på nivå med det som forventes i Fredrikstad i 2033. Lillehammer har 2 og Moss 2,09 personer per privathusholdning, altså når man bare ser på privatboliger, mot 2,14 i Fredrikstad.



Figur 7: Sammenligning av befolkningen over 66 år i utvalgte store kommuner i 2022 og Fredrikstad kommunes egne framskrivninger for befolkning i 2033.

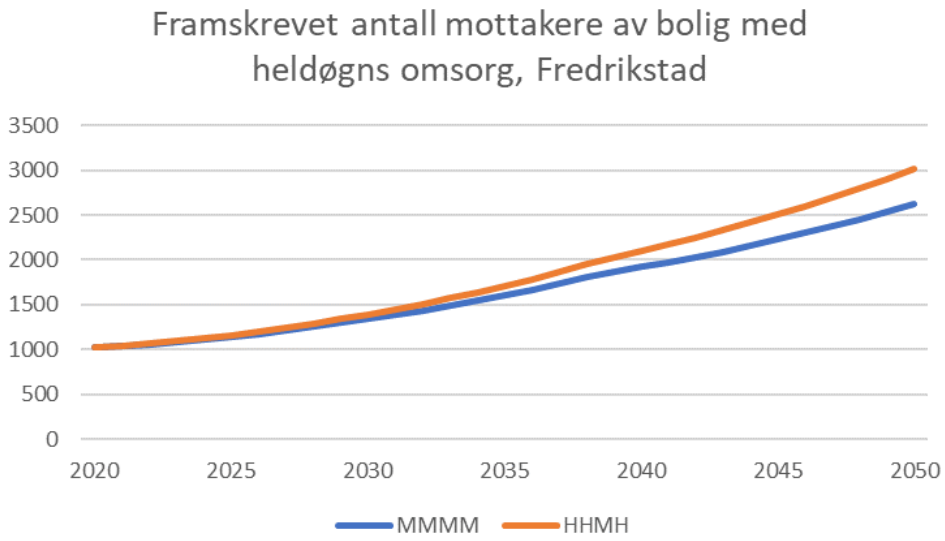
2.1.2 Behov for boliger med heldøgns omsorg

Som vist forventes Fredrikstad å ha en betydelig andel hushold i høy alder fram mot slutten av planperioden. Dette utgjør en viktig gruppe for kommunen, dels fordi deler av denne gruppen vil være kjøpesterke og kunne aktivere eksisterende boligformue dersom de ønsker å flytte. Gruppens størrelse er også viktig fordi den antyder behovet for omsorgstjenester.

Verktøyet Omsorg2050 beregner behov for kommunale pleie- og omsorgstjenester fram mot 2050, inkludert forventet antall beboere i bolig for heldøgns omsorg. Framskrivningsverkøyet kombinerer resultater fra statistiske analyser av historiske data fra KOSTRA-databasen med SSBs befolknings-framskriving. Omsorg2050s framskrivinger bruker også statistiske beregninger for å kunne ta hensyn til uobserverbare faktorer i hver kommune som erfaringsmessig påvirker andelen mottakere av ulike tjenester. Selve verktøyet er et excel-program, der brukeren kan endre på noen av forutsetningene, blant annet hvilket av SSBs framskrivingsalternativer som skal legges til grunn.

Ved hjelp av dette verktøyet har vi hentet ut baner for framtidig antall beboere i bolig med heldøgn omsorg, i to ulike alternativer: Det første har lagt til grunn SSBs hovedalternativ, det andre har lagt til grunn høyalternativet (HHMH), da dette ligger relativt nær Fredrikstad kommunes egne framskrivinger, se Figur 4. Utover dette har vi brukt programmets standardinnstillinger (ingen saktere aldring i befolkningen, og en gradvis produktivitetsendring i kommunen som akkumulert medfører en reduksjon i behovet for heldøgns omsorg på to prosent i 2040 i forhold til 2020). Variabelen som framskrives her – mottakere av bolig med heldøgns omsorg – tilsvarer summen av de to variablene *Beboere i bolig m/heldøgns bemanning* og *Beboere i institusjon i alt* i tabell 07790 i Kostra.

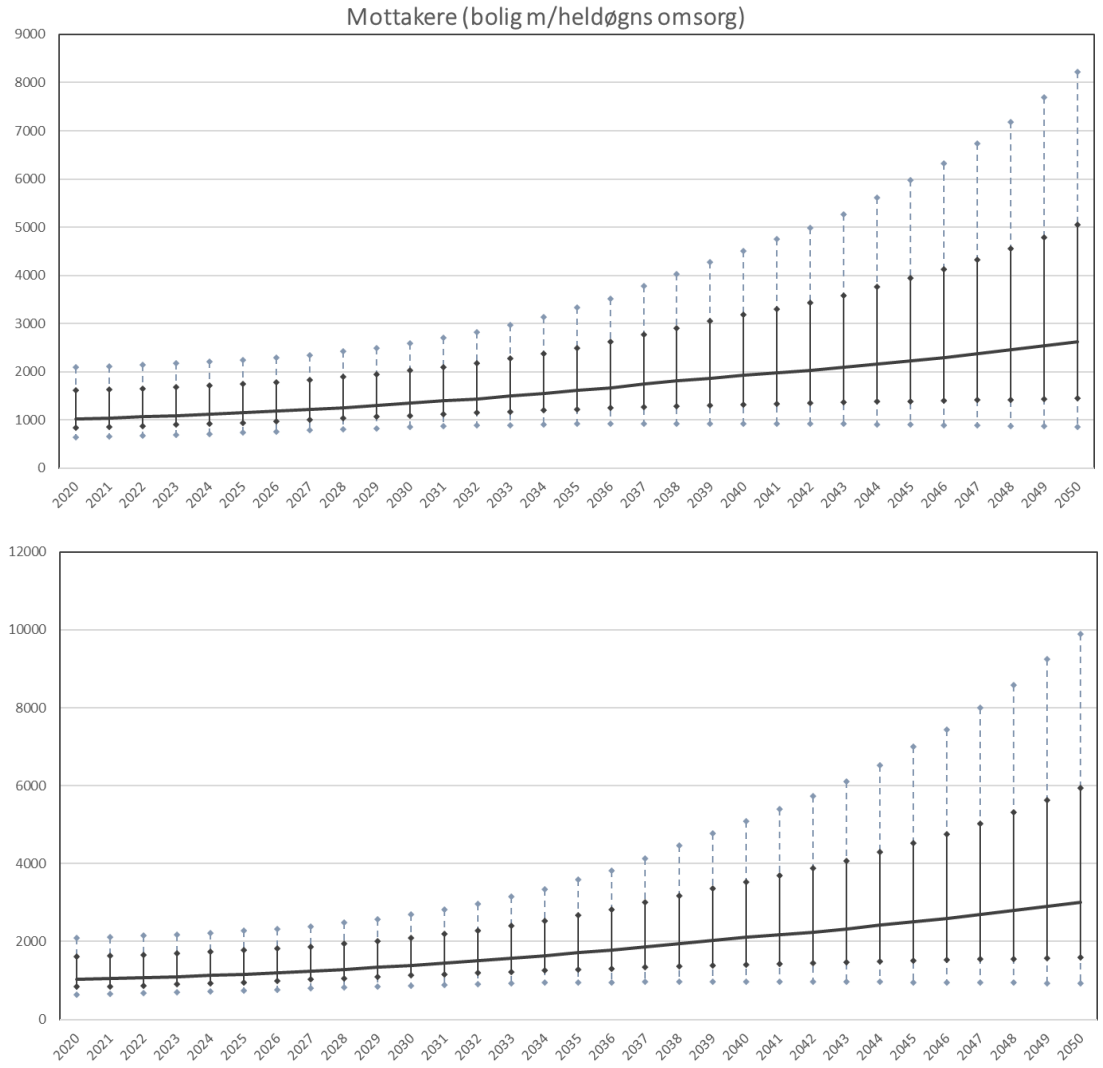
Resultatene er vist i Figur 8. Antallet som bor i bolig med heldøgns bemanning eller i institusjon i Fredrikstad er altså forventet å øke fra drøye 1000 i 2020 til over 2500 i 2050. I høyalternativet ligger antallet på drøye 3000 i 2050. I 2035 kan kommunen forvente å trenge omtrent 1550 boliger med heldøgns omsorg.



Figur 8: Framskrevet antall mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad, 2020-2050. Kilde: Omsorg2050

Figur 9 nedenfor viser beregninger fra Omsorg2050 om utviklingen i behovet for boliger med heldøgns omsorg i Fredrikstad framover sammenliknet med landet som helhet. Den heltrukne linjen gjennom figuren viser forventet antall mottakere av bolig med heldøgns tjenester i hvert år. De korte vertikale linjene viser beregninger for Fredrikstads sammenliknet med andre kommuner: Disse linjene gir en indikasjon på hvor Fredrikstad plasserer seg sammenlignet med andre kommuner i landet. Den heltrukne delen av de vertikale linjene viser spredningen for 80 prosent og stiplede linjene viser intervallet 99 prosent. Med andre ord, hvis Fredrikstad hadde brukt like mange boliger med heldøgns omsorg per eldre innbygger som den halve prosenten av kommunen som bruker dette mest, ville Fredrikstad trengt like mange boliger som toppen av den stiplede vertikale linjen i hvert årstall viser. Dersom Fredrikstad brukte like mange omsorgsboliger som ti-persentilen ville behovet ligget på toppen av den heltrukne linjen. Dersom Fredrikstad lå på 80-persentilen ville behovet vært på bunn av den heltrukne linjen, og dersom Fredrikstad var i den halve prosenten av kommuner som brukte færrest boliger per eldre innbygger ville behovet vært nederst på den stiplede linjen.

Figur 9 har to deler: Øverst vises resultatet når SSBs mellomalternativ legges til grunn, og nederst viser beregninger der høyalternativet er lagt til grunn. I begge tilfellene befinner Fredrikstad seg i nederste halvdel når det gjelder mottakere av bolig med heldøgns omsorg, sammenlignet med andre kommuner. Figuren viser at Fredrikstad forventes å se en økning i slike boliger fram mot 2035: Den store økningen vil imidlertid komme senere. Grafene i figuren viser også at Fredrikstad skårer relativt godt mht. behovet for boliger med heldøgns omsorg. Dette henger trolig sammen med topografi og en relativt konsentrert bosettingsstruktur sammenliknet med landet som helhet. Figuren forsterker imidlertid poenget diskutert ovenfor: Andelen personer over 80 år forventes å være betydelig i 2033, slik at det vil være viktig for kommunen at en stor andel av disse husholdene får en boligsituasjon som gjør at de kan bli boende hjemme lenger. Dette vil stagge utviklingen figur 9 forespeiler.



Figur 9: Mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad, 2020-2050, med intervaller for sammenligning med andre kommuner. Den heltrukne linjen er mulighetsrommet for behovet til Fredrikstad dersom kommunen hadde brukt like mange omsorgsboliger per eldre beboer som 80 prosent av alle kommunene. Den stiplede linjen viser mulighetsrommet dersom Fredrikstad lå på nivå med 99 prosent av alle kommunene. Øverste figur er basert på MMMM-alternativet til SSB, nederste på HHMH. Kilde: Omsorg2050.

2.1.3 Oppsummering – flere eldre hushold i framtidens Fredrikstad.

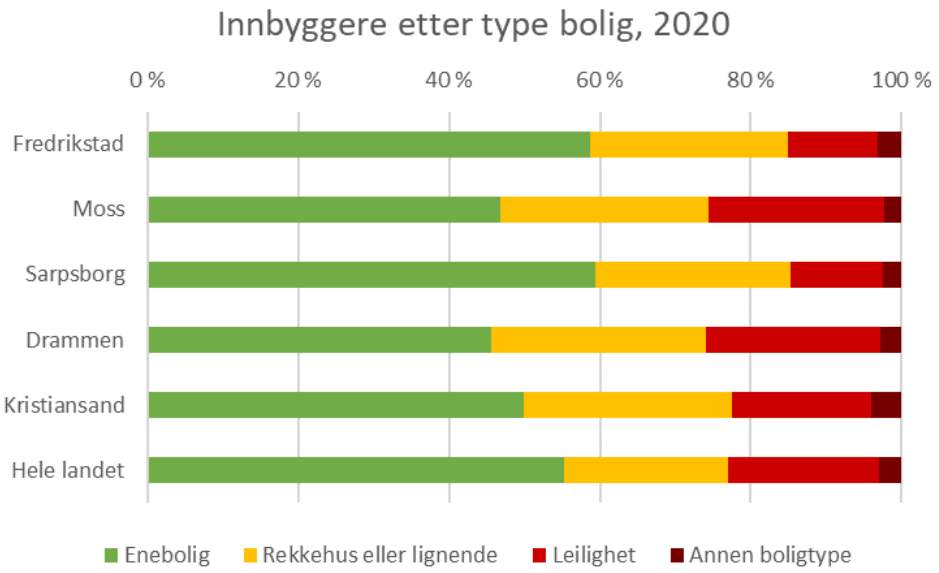
Gjennomgangen viser at Fredrikstad i perioden fram til 2035 kan forvente en økning i eldre hushold, både hushold mellom 67 og 80 år og i hushold mellom 80 og 90 år. Dette gjør det viktig for kommunen å sørge for at både eksisterende og framtidig boligmasse tilpasses en aldrende befolkning. Når det gjelder tilpasning av eksisterende bolig har kommunen et ansvar for å informere og veilede om muligheter og sørge for at hjelpemidler er tilgjengelig. Den demografiske utviklingen bør imidlertid også ha konsekvenser for innretningen i nybyggingen. Utviklingen tilsier aktiv tilrettelegging for at nye boliger er utformet og lokalisert slik at flere kan bli boene hjemme lenger inn i alderdommen. Dette betyr i praksis leiligheter med god tilgjengelighet til tjenester og service.

Fredrikstad forventer imidlertid en betydelig tilflytting. Hvordan dette vil påvirke demografien og dermed boligetterspørselen diskuteres i de neste kapitlene. Før det vises trekk ved den eksisterende boligmassen – hvordan den er tilpasset den demografiske utviklingen og hvilke type hushold en kan forvente at boligmassen tiltrekker seg.

3 Boforhold

Dette kapitlet kartlegger boliger og boforhold i Fredrikstad. Det ser også på antallet boliger som bygges fremover og hva slags boliger det vil være behov for. Kapittel fem utdyper analysene om hva slags boligtyper kommunen burde legge opp til at det bygges.

Det var omtrent 38.000 boliger i Fredrikstad i 2021. Nesten 60 prosent av innbyggerne i Fredrikstad bor i enebolig, som vist i Figur 10 under. Dette er omtrent som i Sarpsborg, men en høyere andel enn i både Moss, Drammen, Kristiansand og Norge totalt. Andelen som bor i rekkehus/tomannsbolig etc. er omtrent som i de andre kommunene i denne sammenligningen, men andelen som bor i blokk er betydelig lavere både i Fredrikstad og i Sarpsborg. Det er mye som inngår i beregninger av hva slags boliger som burde bygges fremover, men dette antyder at markedet særlig for eneboliger er godt dekket i Fredrikstad, mens markedet for leiligheter trolig er under-dekket.

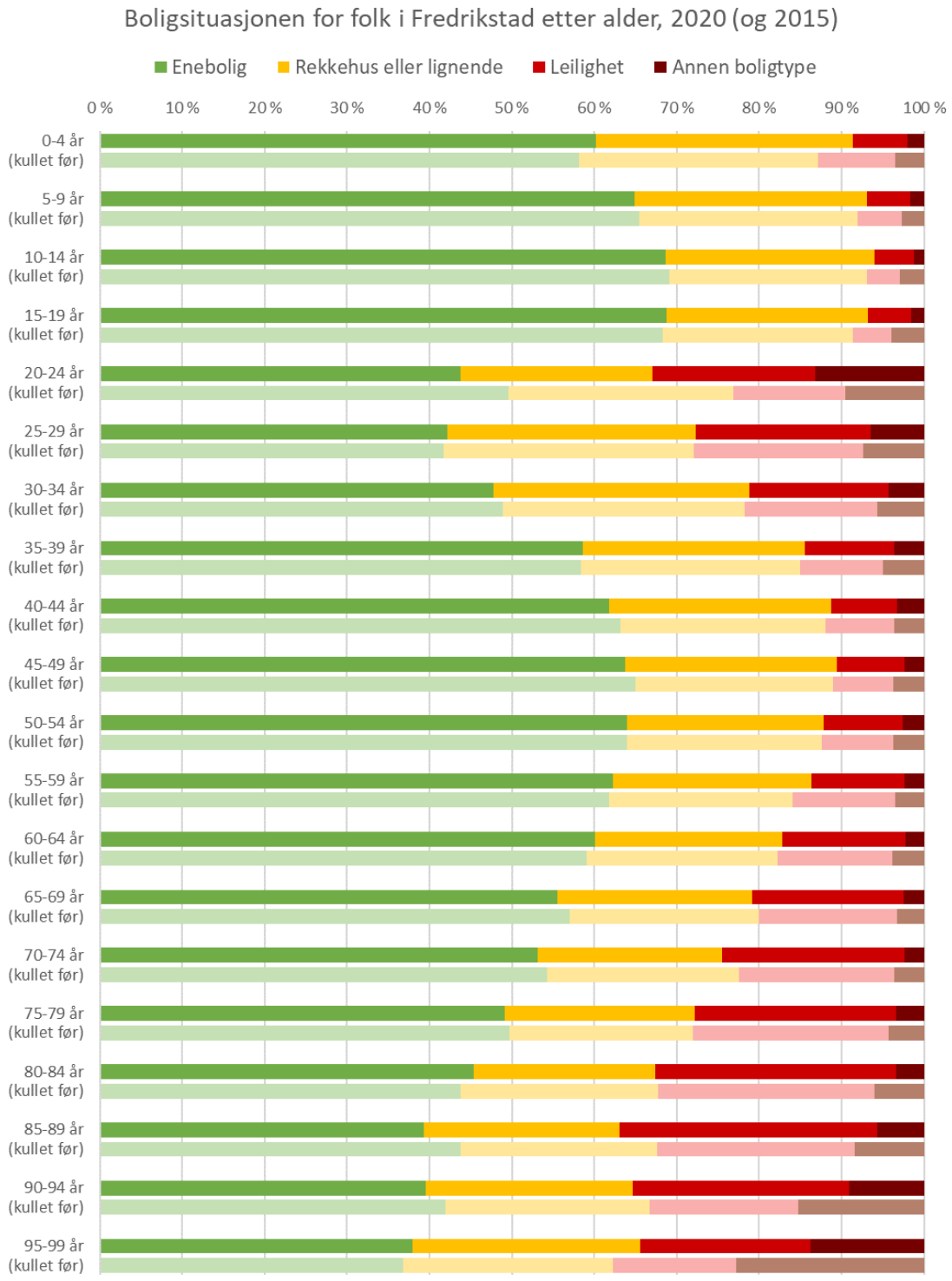


Figur 10: Innbyggere etter boligtype, Fredrikstad, hele Norge og andre kommuner, 2020. Fredrikstad utpeker seg med særlig mange eneboliger i forhold til kommuner av lignende størrelse. Kilde: SSB/microdata.no.

Hvordan man bor, henger også tett sammen med hvilken livsfase og alder man er i. Figur 11 viser boligsituasjonen for folk i Fredrikstad etter alder. De fargesterke søylene viser situasjonen i 2020. Andelen som bor i enebolig er høyest blant barn og særlig unge, og den er også ganske høy blant personer i 40- og 50-årsalderen. Deretter øker andelen som bor i blokk/bygård, og blant de aller eldste er det en relativ høy andel i kategorien 'annet', som omfatter syke-/aldershjem og bo-/service- og behandlingsinstitusjoner.

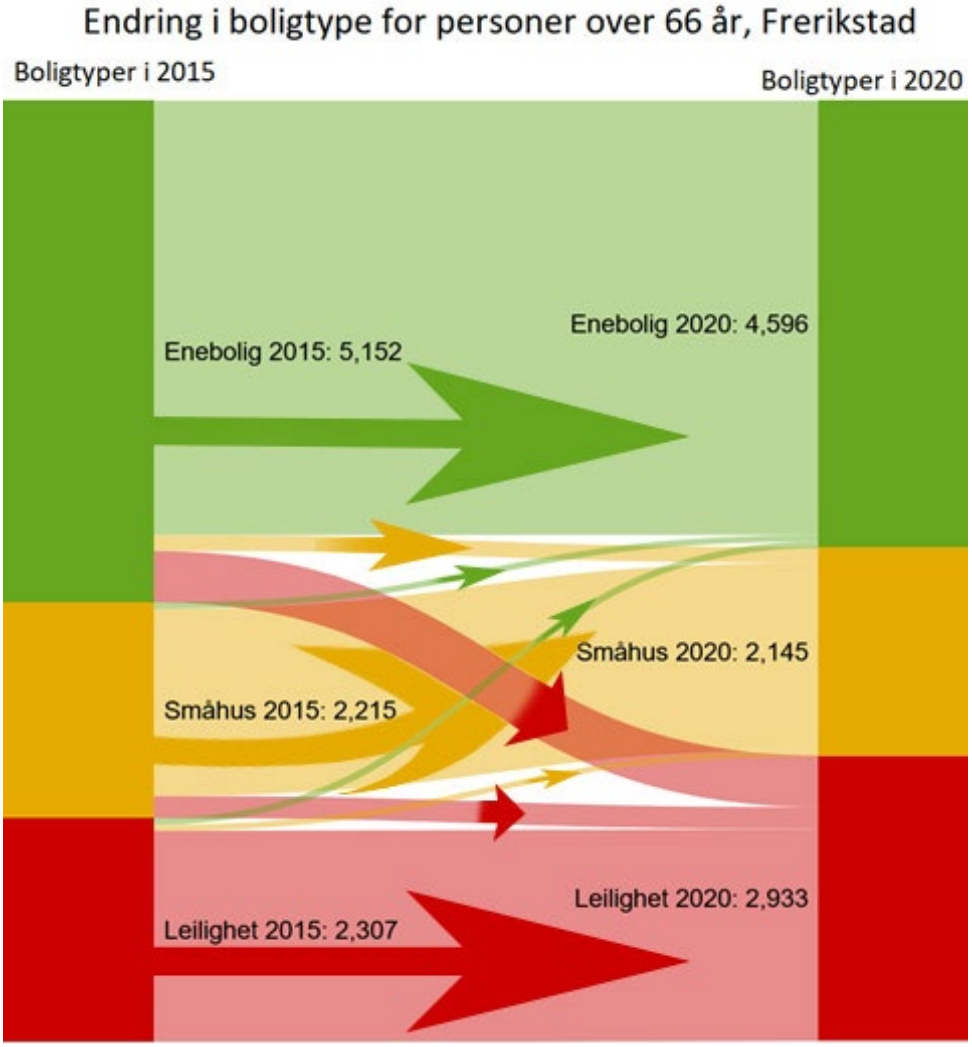
De fargesvake søylene i Figur 11 viser hvordan de forskjellige kullene bodde for fem år siden, altså eksempelvis hvordan de som nå er fem til ni bodde for fem år siden, da de var null til fire. Dersom vi sammenligner de fargesterke søylene med de fargesvake, ser vi blant annet en tendens til at flere av de yngste barna (0-4 år) nå bor i rekkehus eller enebolig og at det er blitt mindre vanlig for 20-24-åringer å bo i enebolig. Noen av de tydeligste endringene gjelder aldersgruppene over 60 år: I dag er det nå klart flere av Fredrikstads eldre som bor i blokk/bygård sammenlignet med disse

kullene for fem år siden. Dette gjelder særlig kullene som nå (2020) er i 80- og 90-årene. Dette antyder et mulig skifte i retning av at eldre i noe større grad flytter ut av eneboliger og småhus og over til leiligheter. For de aller eldste viser figuren at færre bor i kategorien «annen» - en kategori som blant annet favner institusjoner.



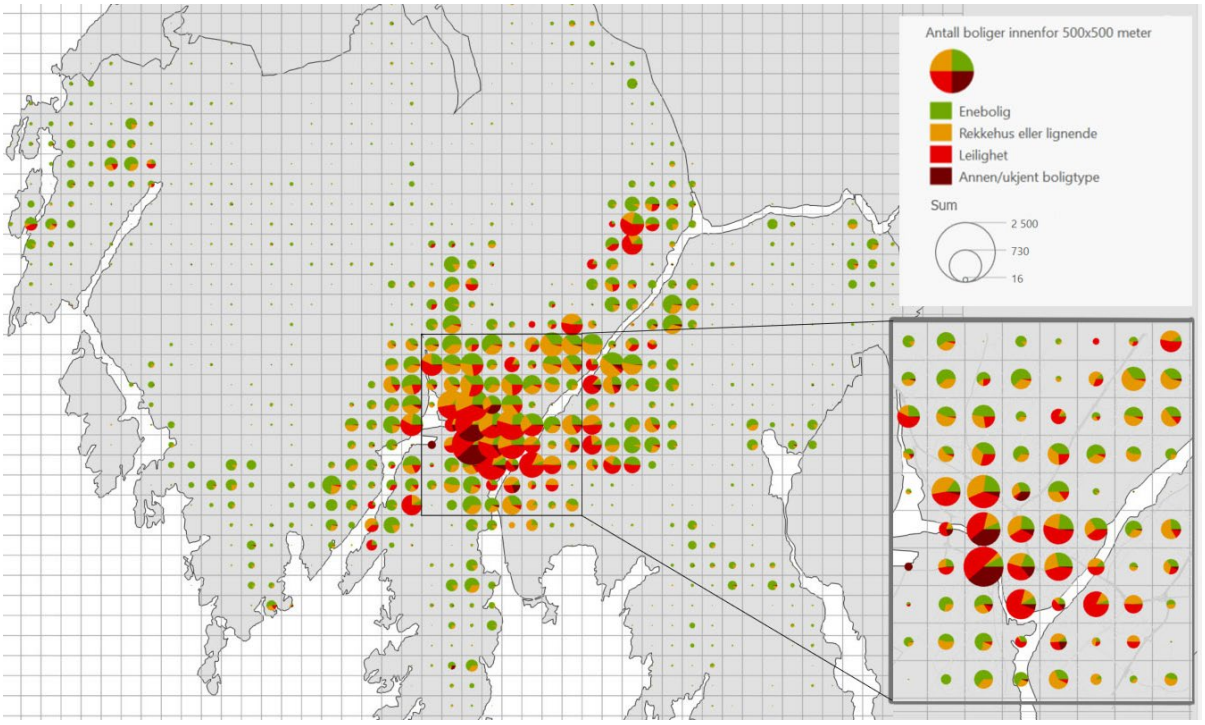
Figur 11: Boligsituasjonen for innbyggerne Fredrikstad, etter alder. Fargesterke søyler er for 2020, fargesvake søyler for 2015. Kilde: SSB/microdata.no.

Antydningen om økt hjemmeboende blant de eldste og tendensene til økt flytting fra hus til leilighet for de over 65 år utdypes i Figur 12 nedenfor. Figuren viser boligtypene til personer over 66 år i 2015, og hva slags boligtype de bodde i fem år senere. I løpet av de fem årene flyttet omtrent én av ti som bodde i enebolig eller småhus over til leilighet, totalt 757 innbyggere. Til sammenligning flyttet 61 mennesker over 66 *fra* leilighet til småhus eller enebolig. Etter hvert som Fredrikstads befolkning blir eldre, blir denne trenden viktig.



Figur 12: Endring i boligtype fra 2015 til 2020. Tallene gjelder personer som var over 66 år i 2015, og bodde i Fredrikstad både i 2015 og i 2020. Tykkelsen til venstre angir hvor mange som bodde i de forskjellige boligtypene i 2015, tykkelsen til høyre angir tilsvarende tall for 2020. Tykkelsen på strekene mellom de forskjellige kategoriene angir hvor mange som flytter fra én boligtype i 2015 til en annen boligtype i 2020. Av de 5152 personene i kohorten som bodde i enebolig i 2015 flyttet 530 til leilighet over de neste fem årene, mens 161 flyttet til småhus. Av de 2215 som bodde i småhus, flyttet 227 til leilighet.

Figur 13 viser den geografiske fordelingen av ulike boligformer i kommunen. Størrelsene på kakediagrammene i figuren angir hvor mange boenheter det er innenfor hvert kvadrat, mens fargene angir fordeling på boligtyper. I prinsippet er det gunstig at hver del av byen har en god miks av bygningstyper, først og fremst av leiligheter og småhus eller eneboliger, på grunn av preferanseforskjellene illustrert ovenfor. Å blande boligtypene motvirker at befolkningen i et område blir ensartet, med områder med sterk overvekt av eldre i leiligheter og andre områder med tilsvarende overvekt av barnefamilier. Det gjør det også mulig for et individ å bo i samme nabolag i livets forskjellige faser.



Figur 13: Antallet og fordelingen av boliger innenfor hvert 500 meters kvadrat. Dataen er hentet fra matrikkelens bygningsregister, og inneholder dermed de samme unøyaktighetene, først og fremst at boliger som ikke er registrert ikke er med. 'Rekkehus eller lignende' gjelder for eksempel tomannsboliger. 'Annen/ukjent boligtype' gjelder en del omsorgsboliger, og boliger der bygget er registrert som noe annet enn bolig. Dette er ofte bygninger registrert som kontorbygg eller handel som har noen leiligheter. Dermed er de fleste av disse som like å regne med leiligheter, men det kan også være snakk for eksempel om gårdsbygninger som er mer som eneboliger eller 'rekkehus eller lignende'.

Som typisk for de aller fleste byer og tettsteder finner man i Fredrikstad mange leiligheter i sentrum og eneboliger spredt rundt. Figuren viser at det også er klynger av leiligheter også i andre deler av kommunen, selv om eneboliger og småhus dominerer. Det er et forholdsvis godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum.

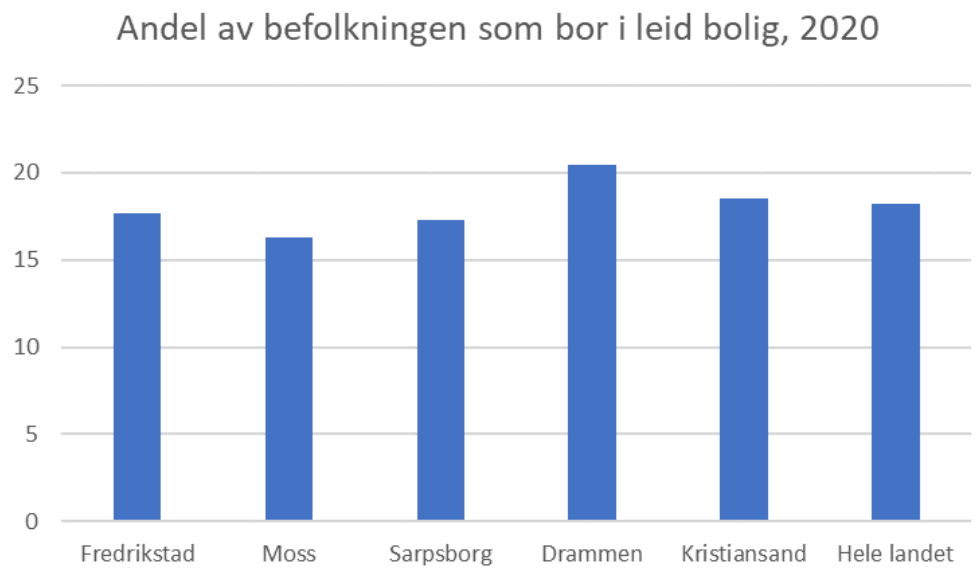
3.1 Leide boliger

For Fredrikstads boligsosiale situasjon mot 2035 er det viktig å også se på leiemarkedet. Det er både en nasjonal og lokal målsetning at så mange som mulig skal bo i en bolig de eier fremfor å leie, som nevnt i rapportens innledning. Særlig langvarig tid på leiemarkedet er både et symptom på økonomiske problemer for husholdet og det gjør at husholdet ikke får dra nytte av skattefordeler knyttet til selveie.

Samtidig er det en målsetning for kommunen at leiemarkedet skal være lett tilgjengelig for personer som av praktiske eller økonomiske årsaker ikke *vil* eller *kan* eie egen bolig, som studenter, personer som bor midlertidig i Fredrikstad, og de som leier rimelig for å spare opp egenkapital til boligkjøp. Et velfungerende leiemarked er viktig for at folk enkelt skal kunne flytte til Fredrikstad når det åpner opp jobber eller studiemuligheter, uten at man forplikter seg til å bli værende i kommunen på samme måte som når man kjøper bolig. Et visst leiemarked er dermed viktig i en voksende by.

Omkring 18 prosent av innbyggerne i Fredrikstad bodde i en leid bolig i 2020, som vist i Figur 14. Dette er omtrent som i Sarpsborg, høyere enn i Moss, men lavere enn i Drammen, Kristiansand og i Norge som helhet. Tallet må ses i sammenheng med de knapt 8000 studenter som er knyttet til Høgskolen.

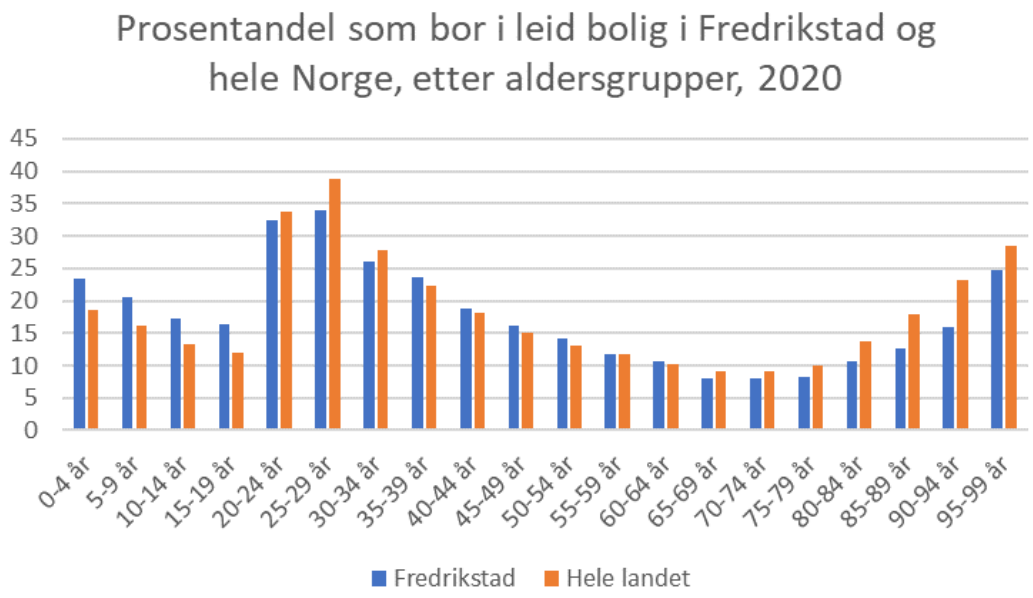
Med leid bolig menes alle boliger som ikke eies av en av husholdningsmedlemmene. Dette betyr at også omsorgsboliger vil regnes som leide boliger. Leieraten i Fredrikstad er moderat sammenliknet med andre kommuner.



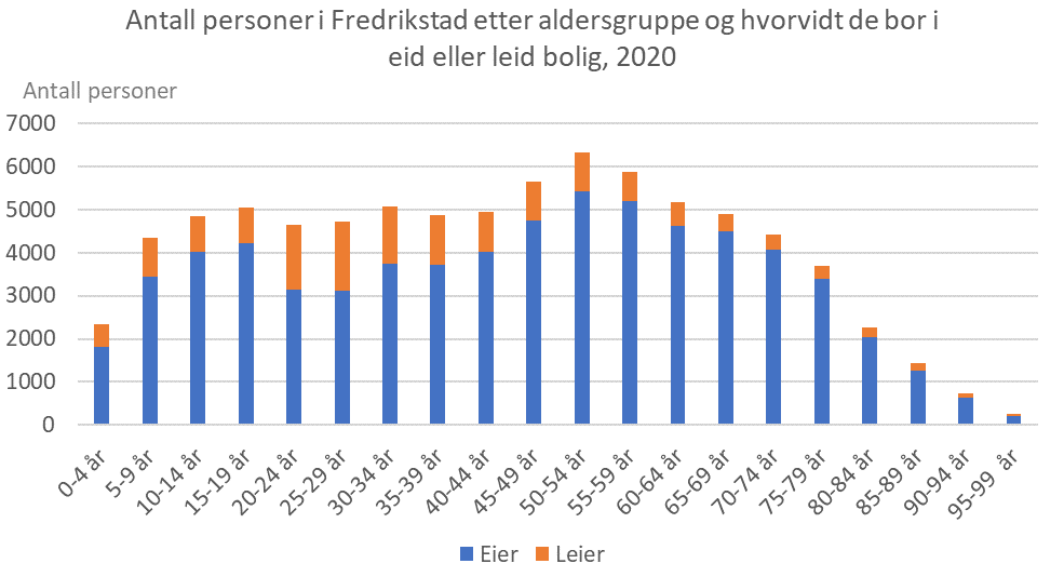
Figur 14: Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 2020. Kilde: SSB/microdata.no.

Til sammen var det rundt 14.000 av Fredrikstads innbyggere i 2020 som bodde i leid bolig. Andelen som leier varierer i stor grad etter alder: Personer i 20-årene er de som i størst grad leier boligen de bor i, som vist i Figur 15 på neste side. Blant folk i Fredrikstad i aldersgruppen 25-29 år bor omtrent hver tredje person i leid bolig. Resten bor i selveier- eller aksje-/andels-leiligheter. Andelen i leid bolig er også relativ høy for de aller yngste og de aller eldste. Levekårskartleggingen 2020 (Fredrikstad kommune, 2020) viser at leie er vanligst i sentrum av byen, i områder Figur 13 viser er dominert av leiligheter.

Figur 15 viser også tilsvarende fordeling for Norge som helhet. Sammenlignet med landsgjennomsnittet har Fredrikstad en litt høyere andel barn og unge som bor i leid bolig, og en lavere andel blant unge voksne og personer over 65 år. Dette antyder at det er flere barnefamilier som har problemer med å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad enn i landet som helhet. De høye leieratene for personer over 90 år kommer formodentlig av at mange bor i omsorgsboliger.



Figur 15: Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad og hele landet, etter aldersgrupper, 2020. Eid bolig vil si at ett av husholdningsmedlemmene eier boligen, så for eksempel voksne barn som bor hos sine foreldre er registrert som «eier» her, selv om de ikke er boligeiere. Kilde: SSB/microdata.no



Figur 16: Antall personer i Fredrikstad etter aldersgruppe og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig, 2020. Eid bolig vil si at ett av husholdningsmedlemmene eier boligen, så for eksempel barn som bor hos sine foreldre er registrert som «eier» her, selv om de ikke er boligeiere. Kilde: SSB/microdata.no

Mens Figur 15 viste *andeler* i eid eller leid bolig i ulike aldersgrupper, viser Figur 16 *antall*. Mange av Fredrikstads leieboere er unge voksne, og av de rundt 14.000 som bodde i leid bolig i Fredrikstad i 2020, var snaue 2300 i alderen 0-14 år. Figur 15 viser at andelen barn som bor til leie er noe høyere enn landsgjennomsnittet, mens andelen som er i typisk foreldre-alder ikke er det. Dette kan tyde på at flere barnerike familier bor til leie.

Tabell 1 nedenfor viser hvor mange som bor lenge til leie og hvor mange av leietakerne som bor i kommunale boliger eller mottar bostøtte.

Tabell 1: Leietagere i Fredrikstad etter hvor lenge de har leid og om de mottar støtte.

Opphold i leiemarkedet(år)	Antall	Kommunale utleiere		Leietakere som mottar bostøtte		Leietakere som mottar sosial hjelp	
		Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
0-1	2 730	147	5	177	6	181	7
2	2 788	158	6	315	11	315	11
3 år eller mer	8 794	842	10	1275	14	1025	12
Sum	14 312	1147	8	1776	12	1518	11

Tabellen viser for det første at de fleste leietakere bor til leie i det private markedet. Tabellen viser også at mer enn annenhver leietaker har bodd til leie i tre år eller mer. En relativt liten andel av leietakerne mottar offentlig støtte i betydning av bostøtte eller sosialhjelp. Andelen er høyere for de som bor lenger til leie og høyest for de som har bodd mer enn tre år til leie.

3.2 Oppsummering

Den dominerende boligbebyggelsen i Fredrikstad er enebolig. Andelen eneboliger og småhus er høyere enn i nabokommunene og markert høyere enn landsgjennomsnittet. Dette står i kontrast til resultatene i kapittel 2 som viser at kommunen har stor og økende andel hushold i alderskategorier over 50 år, hushold som gjerne flytter til leiligheter.

Selv om det å bo i småhus er svært utbredt i Fredrikstad er andelen som bor slik, som forventet, høyest for hushold med barn. Figurene viser imidlertid en svak endring i bildet for hushold i alderen over 60 år. Andelen av disse som bor i enebolig og småhus er fortsatt høy, men noe lavere nå enn det var for fem år siden.

Oversiktene viser også at blant de aller eldste i kommunen, de over 90 år, er det færre som bor på institusjon nå enn for fem år siden - og flere som bor i leilighet. Figurene sier i utgangspunktet ikke noe om hva slags omsorg disse får i boligen. I kapittel 2 viser vi imidlertid at kommunen har en lavere bruk av boliger med heldøgns omsorg enn landsgjennomsnittet slik at det er grunn til å tro at kommunens satsing på at omsorg i større grad skal ytes i hjemmene avspeiles i statistikken.

Kommunen har på den ene siden en utfordring i forhold til at mer av veksten skal komme gjennom fortetting og transformasjon, slik kommunens målsettinger tilsier, fordi småhus og eneboliger er så dominerende. Dette er imidlertid boligtyper som er lite egnet for den økende andelen eldre innbyggere. Kommunen ser, på den andre siden, en «riktig» trend for de eldre husholdene. Flyttehyppigheten fra bolig til leilighet er fortsatt lav for disse aldergruppene, men økende.

Som typisk for de aller fleste byer og tettsteder finnes den største andelen av leiligheter i sentrum. Det er imidlertid et forholdsvis godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum, og det er innslag av blokker i flere av kommunedelene, slik Figur 13 viser. Fredrikstad har derfor et godt utgangspunkt for å blande boligtyper og dermed befolkningsgrupper både i sentrum og i øvrige kommunedeler.

Kapittel 5 skifter fokus og ser på boligbyggingen i Fredrikstad kommune, på hvor det bygges nå og hvor det kan bygges i framtiden og på hva som må til for at boligbyggingen skal skje i det tempo som trengs og for de grupper som det bør bygges for. Før dette følger imidlertid et kapitel som ser

på befolkningens økonomi og boligpriser i Fredrikstad. Dette er en avgjørende parameter å ta med seg inn i både nybyggingspolitikken og den sosiale politikken.

Gjennomgangen ovenfor viser at andelen som bor i leide boliger i Fredrikstad er omtrent som forventet, gitt at Fredrikstad er en studentby. Tabellen antyder imidlertid at andelen *barn* som bor i leide boliger er noe høyere enn for landsgjennomsnittet, mens andelen av aldersgruppene som er typiske foreldre ikke er høyere enn gjennomsnittet. En mulig tolkning er at en andel av leietakerne er barnerike familier. Dersom dette stemmer og kommunen ønsker økt bostabilitet for disse, er dette et forhold som må tas med i den kommende boligplanen. Dette og andre aspekter knyttet til økonomi og bolig belyses i neste avsnitt.

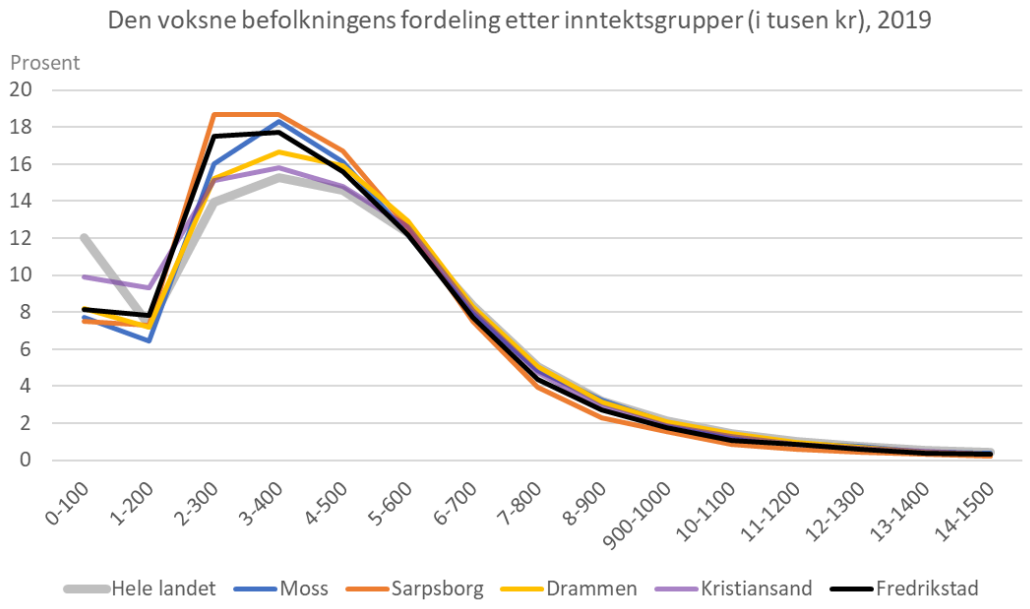
4 Befolkningens økonomi og boligpriser

Denne seksjonen gir en oversikt over økonomien til folk i Fredrikstad og strukturen i boligprisene i kommunen. For å belyse befolkningens økonomi bruker vi tre ulike variabler fra microdata.no: Samlet inntekt, som inkluderer yrkesinntekter, kapitalinntekter, samt skattepliktige og skattefrie overføringer for *enkeltpersoner*; samlet inntekt for husholdninger; og beregnet bruttoformue for enkeltpersoner, som også inkluderer beregnede markedsverdier av bolig. SSB måler disse variablene 31. desember hvert år.

4.1 Inntektsfordelingen i Fredrikstad sammenliknet med nabokommuner og landet

Figur 17 viser fordelingen for samlet inntekt for enkeltpersoner i hele befolkningen i utgangen av 2019, i Fredrikstad, hele Norge, og i sammenligningskommuner med lignende størrelse og/eller posisjon. For Fredrikstad er det en relativt høy andel som hadde samlede inntekter på rundt 300.000 kroner i 2019: Dette gjaldt 35 prosent av Fredrikstads befolkning, mot 29 prosent i landet som helhet.

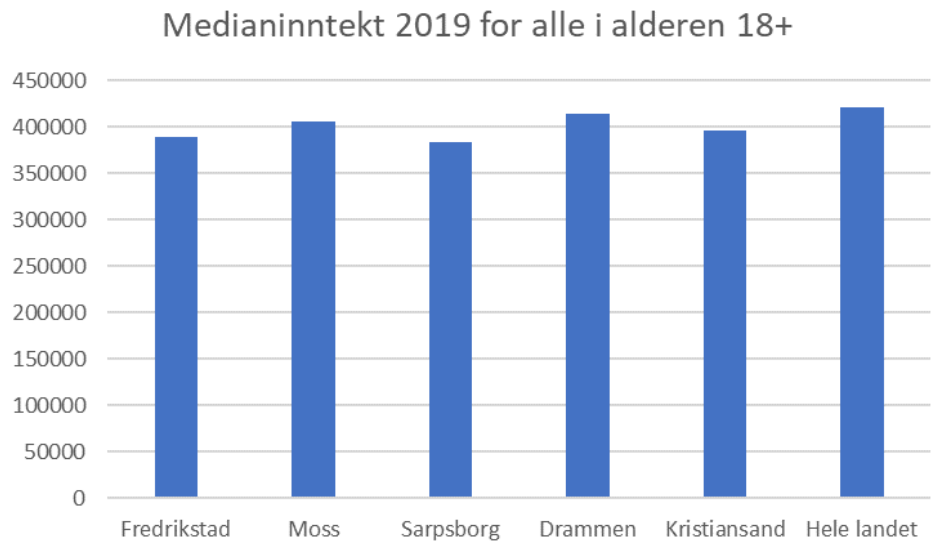
Figuren viser en noe mer sammenpresset inntektsfordeling i Fredrikstad (samt Moss og Sarpsborg) sammenlignet med Norge som helhet (og Kristiansand og Drammen). Dette tyder på at de økonomiske forskjellene i Fredrikstad (og Moss og Sarpsborg) er mindre enn i Norge som helhet og i sammenlignbare byer utenfor Østfoldområdet, selv om det i dette tilfellet også betyr at det er mange som har relativt lav inntekt.



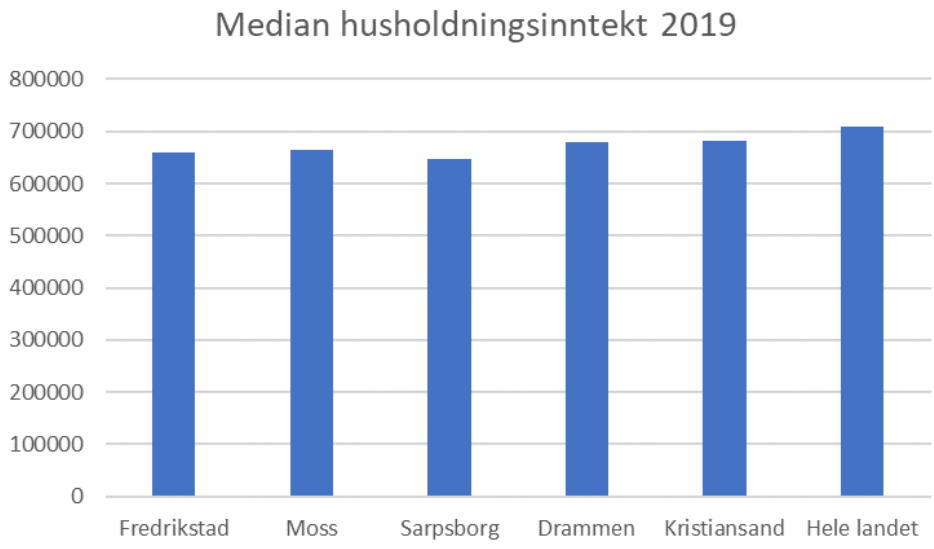
Figur 17: Prosentandel av befolkningen (18+) i ulike inntektsgrupper i Fredrikstad, andre kommuner og hele Norge, 31. desember 2019. Inntektsgruppene vises i 1000 kr. Kilde: SSB/microdata.no

En annen måte å sammenligne inntekter på er å se på medianinntekten – altså inntekten til den personen som befinner seg midt i inntektsfordelingen, med like mange som har høyere som lavere inntekt. Dette er vist i Figur 18 (her er barn under 18 år utelatt). Medianinntekten i Fredrikstad lå i 2019 på oppunder 400.000 kroner. Dette er noe lavere enn i Moss, og noe høyere enn i Sarpsborg.

Det er også noe lavere enn for Norge som helhet. Det samme mønsteret finnes også når vi ser på husholdningenes inntekt (Figur 19).

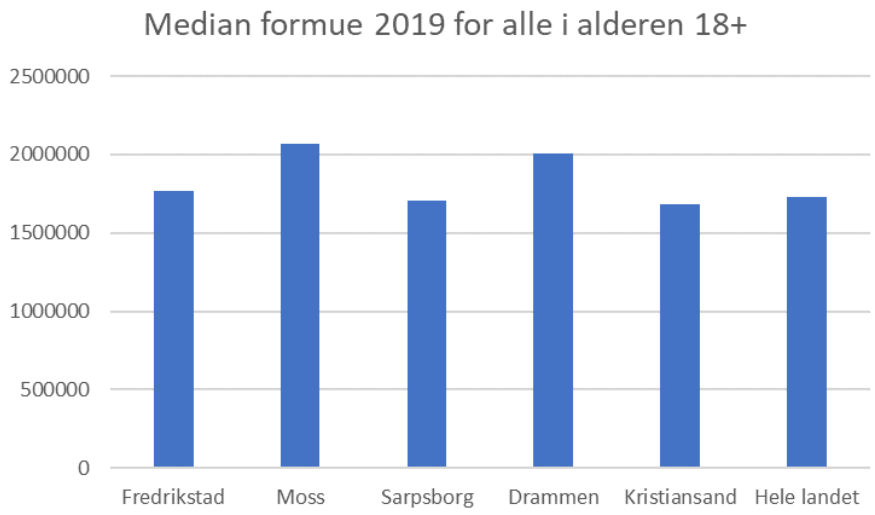


Figur 18: Medianinntekt for innbyggere 18 år eller mer i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 31.12.2019. Kilde: SSB/microdata.no



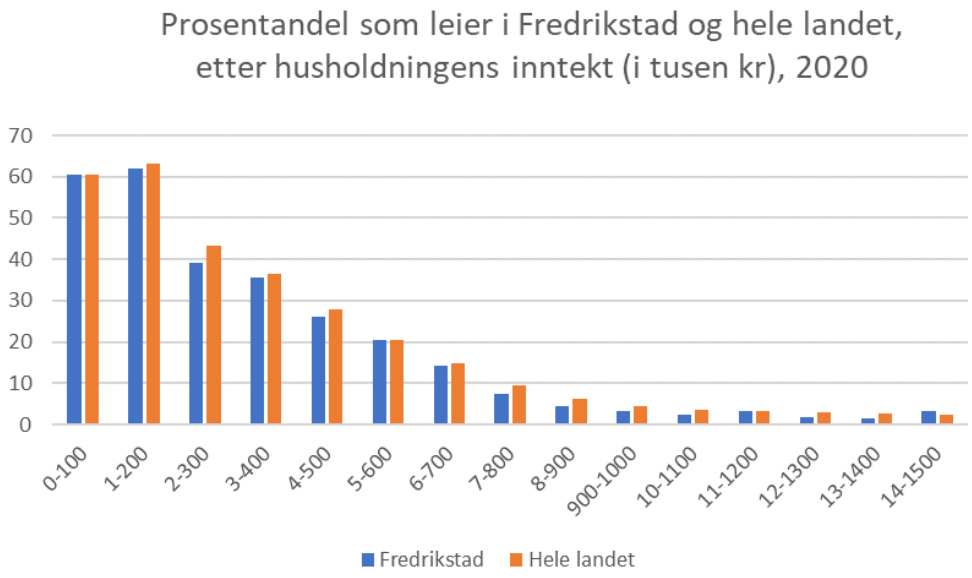
Figur 19: Median husholdningsinntekt (for alle innbyggere) i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 31.12.2019. Kilde: SSB/microdata.no

Også når det gjelder median for formue (Figur 20) ligger Fredrikstad noe høyere enn Sarpsborg og noe lavere enn Moss, men også noe litt høyere enn i Kristiansand og Norge som helhet. Dette kan henge sammen med at denne variabelen også omfatter beregnet markedsverdi på boliger, og at boligmarkedet i Fredrikstad er relativt dyrt sammenlignet med mange andre deler av Norge.



Figur 20: Medianformue for innbyggere 18 år eller mer i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 2019. Kilde: SSB/microdata.no

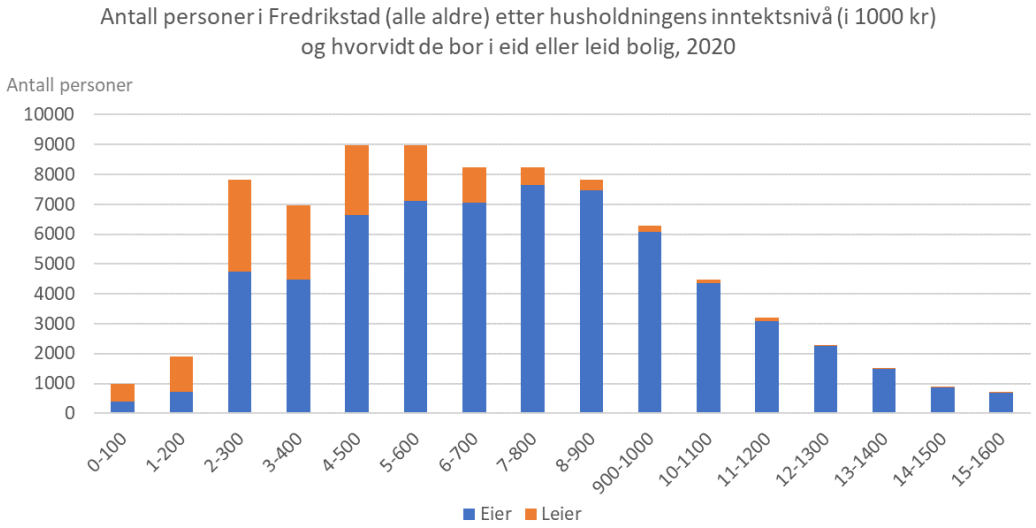
Leie-andelen er også tett knyttet til husholdningens økonomi. Blant personer som tilhørte husholdninger med lav inntekt (under 200.000 kroner i husholdningsinntekt i 2019) bodde over halvparten i leid bolig, som vist i Figur 21. Blant alle med husholdningsinntekter på over 800.000 er det under 5 prosent som bor i leid bolig. Sammenlignet med resten av landet er leie-andelene i Fredrikstad lavere i de aller fleste inntektsgrupper, i tråd med at den generelle leieandelen er noe lavere, som vist i Figur 14 i seksjon 3.1.1 om leide boliger.



Figur 21 Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad, etter husholdningens inntekt (i 1000 kr), 2020. Kilde: SSB/microdata.no

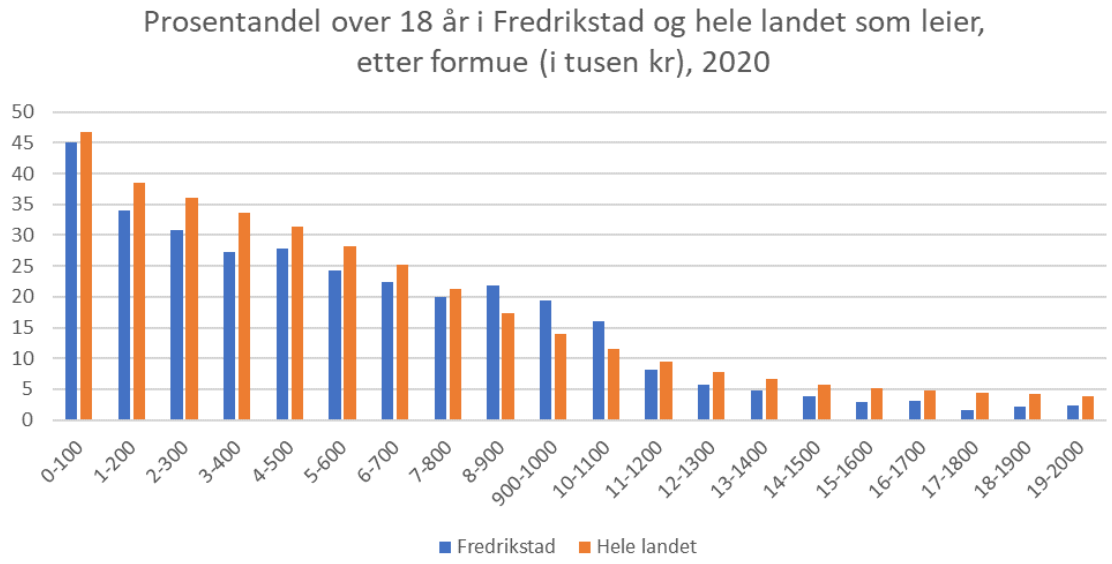
Som vist i Figur 17, er det relativt få husholdninger med samlet husholdningsinntekt under 200.000 kroner. Med andre ord, til tross for at 60 prosent i denne gruppen bor i leid bolig, utgjør de ikke så mange i antall. Figur 22 under viser *antall* personer som bor i leid eller eid bolig, etter inntektsnivået i husholdningen de bor i. Som figuren antyder, hadde de fleste leieboere i Fredrikstad i 2020 en

husholdningsinntekt på mellom 200.000 og 600.000 kroner – 9700 av Fredrikstads omkring 14.000 leieboere var i disse kategoriene. Omkring 12.700 – altså 9 av 10 leieboere – hadde en husholdningsinntekt på under 700.000 kroner.



Figur 22: Antall personer i Fredrikstad (alle aldre) etter husholdningens inntektsnivå (i 1000 kr) og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig, 2020. Kilde: Statistisk sentralbyrå/microdata.no

Hvorvidt man eier eller leier er også tett knyttet til egen formue (Figur 23). Figuren viser at leie-andelen synker tydelig med økt formue, både i Fredrikstad og for landet som helhet. For høyere formuer enn 1,3 millioner er leie-andelen på godt under fem prosent i Fredrikstad. Legg merke til at denne variabelen også omfatter beregnet markedsverdi av bolig, slik at penger man har investert i boligen også bidrar til formuen slik den er målt her.



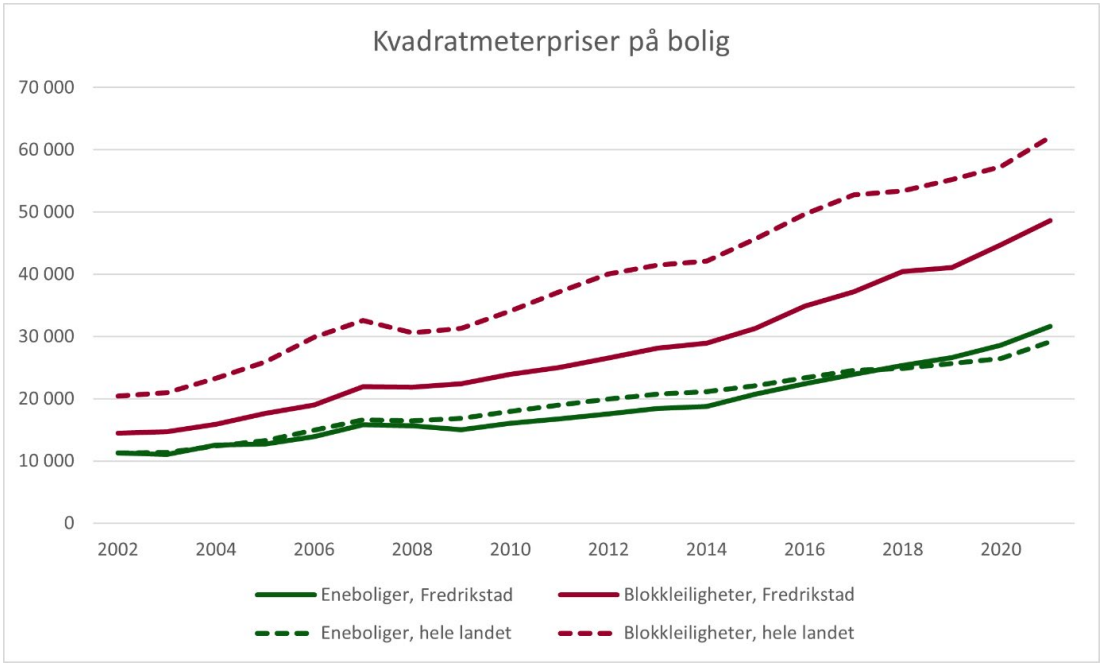
Figur 23: Andel av befolkningen i alderen 18+ som bor i leid bolig i Fredrikstad og Norge etter egen formue (i 1000 kr), 2020. Kilde: SSB/microdata.no

4.2 Boligpriser i Fredrikstad

Ved siden av befolkningens inntekt og kapital er boligprisene det viktigste som definerer boligmarkedet. En viktig ambisjon for Fredrikstad kommunes arbeid med boligmarkedet frem mot 2035 er at det skal finnes et tilbud for så store som mulig inntektssegmenter av befolkningen. Som vist i Figur 24 under har boligprisene i Fredrikstad, som i resten av landet, økt raskt. Fra og med 2019 har prisene i Fredrikstad økt *raskere* enn i resten av landet. Dette trenger ikke være noe problem, så lenge det finnes et utvalg av rimelige boliger også i områder som har prisvekst, men det antyder at husholdning med lavere inntekter og formuer vil kunne presses ut av markedet.

Økende boligpriser åpner imidlertid også for at boligbyggere vil bli mer interessert i kommunen. Dette kan redusere veksten i boligprisen, hvis kommunen klarer å regulere nok boligtomter, og eierne av disse tomtene er villige til å selge dem til boligutviklere eller utvikle dem selv.

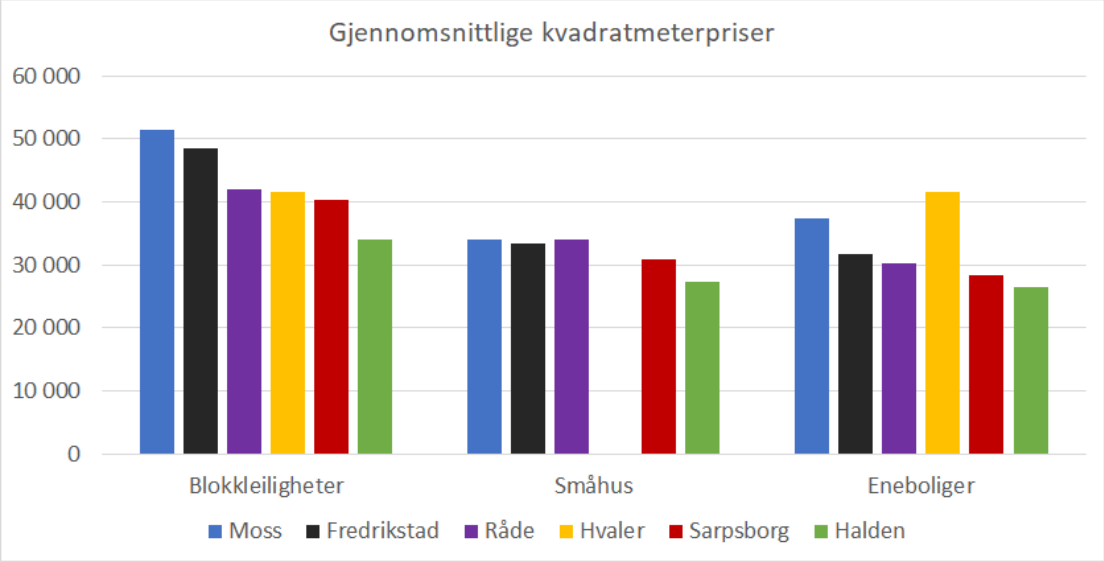
Figur 24 viser forskjeller i prisutviklingen på ulike boligtyper i Fredrikstad og landet for øvrig. Interessant nok følger blokkleiligheter og eneboliger samme vekstrate i Fredrikstad, mens det i landet ellers er stor forskjell på de to boformene. Noe av den nasjonale forskjellen kan skyldes at andelen med leiligheter er høyest i sentrale områder hvor prisene også er høyest. Det at prisutviklingen er relativt lik for leiligheter og eneboliger kan tyde på at det å konvertere en enebolig til en mer sentral leilighet faktisk er mulig i Fredrikstad. Det er kjent fra mange omegnskommuner at prisene på eneboliger litt utenfor sentrum er for lav til at husholdet kan klare å kjøpe en egnet leilighet for den summen de kan selge eneboligen sin for. Figuren antyder at dette ikke er like problematisk i Fredrikstad.



Figur 24: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser, Fredrikstad og landet ellers, 2002-2021. Blokkleiligheter er gjerne billige i Fredrikstad i forhold til snittet for resten av landet fordi de fleste blokkleilighetene ligger i de store byene. Kilde: SSB.no.

Figur 25 sammenligner de gjennomsnittlige boligprisene i Fredrikstad med kommunene i nærheten. Moss, som er i moderat pendleavstand fra Oslo har jevnt over de høyeste prisene, bortsett fra at Hvaler har høyere eneboligpriser. Det høye gjennomsnittstallet for Hvaler må sees i lys av at det er få boliger i kommunen, så noen få veldig dyre eneboliger kan trekke opp tallet voldsomt. Utover

dette har Fredrikstad høyere priser enn andre kommuner i nærheten. Dette antyder at det er en stor interesse for å bo i Fredrikstad, og støtter opp om at det er viktig å bygge mange boliger fremover. Slike gjennomsnittstall må imidlertid tolkes forsiktig, da det kan være store lokale forskjeller innad i kommuner: Kommuner dominert av en større by vil gjerne ha høye gjennomsnittspriser i forhold til kommuner med både en større by og omkringliggende tettsteder, da de mindre sentrale delene vil trekke ned gjennomsnittsprisen.



Figur 25: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser i Fredrikstad og utvalgte sammenligningskommuner, faktiske omsettinger. Kilde: SSB.

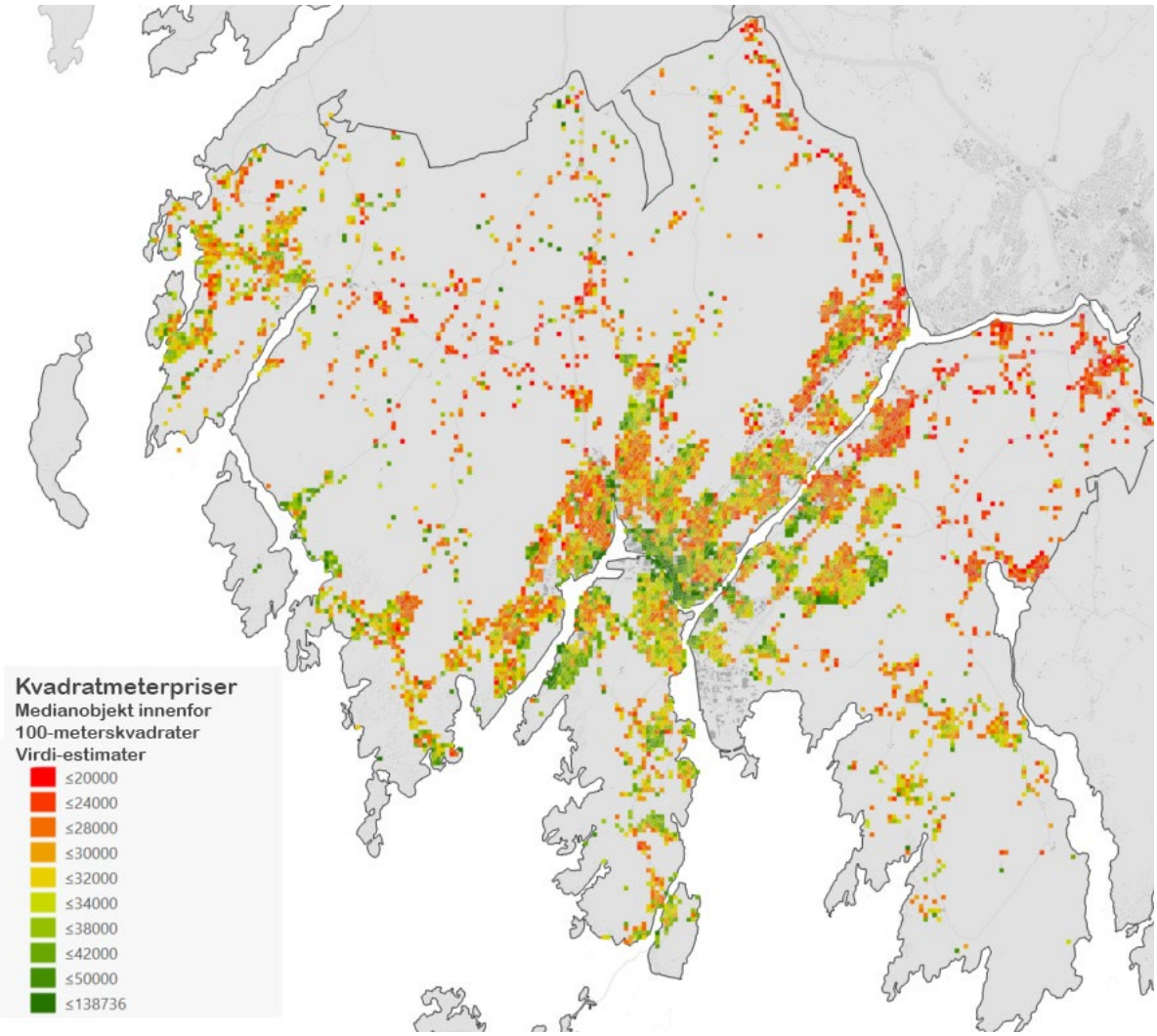
Til tross for de økende prisene er det fremdeles mange boliger i Fredrikstad til moderate priser, da det er stor variasjon mellom forskjellige deler av kommunen og innad i hvert nabolag. Figur 26 på neste side viser spredningen av boligpriser i Fredrikstad, oppgitt som kvadratmeterprisen på medianboligen i hver hundremetersrute. Som i de fleste byer er de høyeste kvadratmeterprisene i sentrum av byen, mens de er lavere lenger unna og særlig oppover Glommavassdraget og grensen mot Sarpsborg.

Kartet viser også at det finnes en viss spredning i boligprisene, og at man i de fleste delene av kommunen kan finne både dyre og billigere boliger. Dette er viktig for å unngå sosial segregering. Store områder med veldig lave boligpriser, slik vi i liten grad ser i Fredrikstad, henger ofte sammen med forslumming: Sosiale problemer i området gjør at alle med økonomiske midler flytter ut, som fører til enda større sosiale problemer.

I en by som Fredrikstad kan man også fort få det motsatte problemet, med områder med særlig *høye* boligpriser sammenliknet med andre områder i kommunen, hvor det blir umulig for de aller fleste barnefamilier og unge å bosette seg. Dersom dette gjelder et stort område vil det føre til mye pendling når arbeidstakere må bo i en annen bydel, eller utenfor kommunen. Det vil også redusere grad av interaksjon mellom ulike sosiale lag, noe som er uheldig for det sosiale limet i kommunesamfunnet.

Kartet indikerer også hvor det vil være mest økonomisk lønnsomt å gjennomføre bytransformasjon: I områder med høyere kvadratmeterpriser vil det i større grad være økonomisk mulig å gjøre om områder med lav utnyttelse og lite hensiktsmessige arealbruk til mer intensiv bruk, og flere boliger. Det er imidlertid mange faktorer som kan vanskeliggjøre slik transformasjon. Dette drøftes nærmere i kapittel seks om boligmarkedsutsikter og anbefalinger.

Ved utarbeidelsen av denne rapporten var det stor usikkerhet knyttet til når jernbanesporet til Oslo vil oppgraderes. Når dette kommer på plass vil det knytte arbeids- og boligmarkedet i Fredrikstad tettere til Oslo, Moss, og resten av Østfold og Akershus. Dette vil igjen endre boligprisstrukturen både når det skjer, og før prosjektet er ferdig - etter hvert som markedsaktørene får en klarere forventning om når nytt dobbeltspor kommer til kommunen. Det er sannsynlig at bedre togforbindelse først og fremst løfter prisene på boligene som ligger innenfor gangavstand til Fredrikstad stasjon. Det er imidlertid grunn til å forvente at boligprisene vil øke også i omkringliggende områder. Med bedre forbindelse vil flere kunne akseptere dagpendling mellom de store arbeidsmarkedene nærmere hovedstaden og Fredrikstad.



Figur 26: Den estimerte mediankvadratmeterprisen på boliger innenfor hvert 100-meters kvadrat i Fredrikstad. er laget av analyseselskapet VIRDI, som bruker kunstig intelligens, registerdata, og observerte salgspriser for å vurdere verdien av hver enkelt bolig. For Fredrikstad har estimatene foreløpig en nøyaktighet på omtrent 10-20 prosent, altså at den faktiske salgsprisen i de aller fleste tilfeller vil ligge innenfor omtrent 20 prosent over eller under estimatet, og de fleste langt nærmere.

4.2.1 Oppsummering

Befolkningsinntekten i Fredrikstad er noe mer sammenpresset enn i landet som helhet. Dette har kommunen til felles med nabobyene Moss og Sarpsborg. Kristiansand og Drammen har til sammenlikning større spredning i inntektsfordelingen. Sammenstillingen viser også at inntekten er noe lavere, målt både for husholdet og enkeltindivider. Også formuen er noe lavere i Fredrikstad enn for landet som helhet.

Mange med lav inntekt bor til leie. Dette gjelder også i Fredrikstad. Når vi sammenlikner Fredrikstad med landet som helhet ser vi imidlertid at andelen leietakere er svakt lavere for lavinntektsgruppene i Fredrikstad. Dette betyr at det i Fredrikstad er noe lettere å eie egen bolig til tross for lav inntekt. Det er klar sammenheng mellom det å bo til leie og størrelsen på personens formue. Blant de med ingen eller svært liten formue bor 45 % i leide boliger. Andelen synker med økende formue. Når det sammenliknes med landet som helhet ser vi at andelen leietakere blant hushold med lave inntekter er lavere i Fredrikstad. Dette er konsistent med funnene i Figur 21 som viser at andelen boligeiere blant hushold med lave inntekter er større i Fredrikstad enn i landet ellers.

Dette betyr at også hushold med lave inntekter og liten formue er blant boligeierne i Fredrikstad. Dette er viktig for husholdet, blant annet fordi det innebærer at også lavinntektshusholdninger har tatt del i boligprisveksten i kommunen, både den som har vært og den som trolig vil komme. Hvor stor prisveksten har vært vil variere først og fremst med beliggenhet. Dette diskuteres i kapittel 6.

At prisutviklingen er relativt lik for leiligheter og eneboliger kan tyde på at det å selge en enebolig for å kjøpe en mindre, mer sentral leilighet er mulig i Fredrikstad. Det er kjent fra mange omegnskommuner at prisene på eneboliger litt utenfor sentrum er for lav til at husholdet kan klare å kjøpe en egnet leilighet for den summen de kan selge eneboligen sin for. Figuren antyder at dette ikke er like problematisk i Fredrikstad.

Sammenlikning av boligprisene i Fredrikstad med de omkringliggende kommunene viser at eneboligene fortsatt ligger lavere i pris enn i Moss, men noe høyere enn i nabokommunene. Prisstrukturen i Fredrikstad viser, som forventet, høyeste priser i de mest sentrale områdene og laveste priser i områdene lengst vekk fra sentrum. Kartet antyder imidlertid en viss variasjon i prisbildet i mange av kommunedelene, spesielt kommunedeler som ligger nær sjøen - uavhengig av avstand til sentrum.

Nytt dobbeltspor forventes å øke prisene, både i sentrum og i kommunen som helhet. For mulige transformasjonsområder i sentrum er dette godt nytt, da det øker muligheten for å få til store transformasjonsprosjekter her. Det er en innebygget fare i sentrale transformasjonsprosjekter at boligene blir så dyre at hushold med lavere inntekter ikke har anledning til å skaffe seg bolig der. Dette er det viktig for Fredrikstad å ta med seg når planene for de sentrale transformasjonsområdene legges. Dette diskuteres mer inngående i kapittel 6. Neste avsnitt viser hvordan etableringsutfordringene har utviklet seg i Fredrikstad kommune.

4.3 Er det blitt vanskeligere å komme seg inn i boligmarkedet i Fredrikstad?

De fleste studier som har sett på etableringsutfordringene i boligmarkedet ser på store regioner eller landet som helhet (Lund, 2018; Mamre, 2021). I disse studiene analyseres forholdet mellom inntektsutvikling, rentenivå og boligprisveksten for kunne fastslå om terskelen inn på boligmarkedet har gått opp eller ned for prospektive førstegangskjøpere. Dette er viktig fordi det er umulig å avgjøre om sterk boligprisvekst skaper økte etableringsutfordringer, uten å også se hvordan inntekts- og rentenivået har utviklet seg: Det blir ikke vanskeligere for nyetablerere å komme seg inn på boligmarkedet når prisene går opp, sett at lønningene også stiger og renta går ned. I dette kapitlet kobler vi boligprisutviklingen i Fredrikstad med utviklingen av inntekt i kommunen og renta, og vi ser nærmere på hvordan utfordringer på markedsnivå manifesterer seg i utfordringene på individnivået.

Siden analyser av etableringsutfordringer på boligmarkedet sjeldent trekker inn utfordringer på individnivået, har vi lite kunnskap om omfanget av individer og husstander som sliter med å komme

inn på boligmarkedet og varigheten til utfordringene deres. Utover dette har tidligere studier på etableringsutfordringer i boligmarked to viktige begrensninger. Den ene er at tilgangen til 'foreldrebanken' sjeldent trekkes inn (Johannesen, 2019): For å kjøpe bolig må man ikke bare ha høy nok inntekt til å betjene et boliglån med en buffer i tilfelle renta stiger fem prosentpoeng, man må i tillegg ha 15 prosent egenkapital av kjøpesummen. Med dagens høye priser både på eie- og leiemarkedet kan det være en utfordring å spare opp nok egenkapital, selv for husstander med alminnelige inntekter. Mange førstegangskjøpere løser dette problemet gjennom at foreldrene kausjonerer. Tidligere studier og statistikk fra Ambita tyder på at foreldrenes posisjon på boligmarkedet har fått en tiltagende betydning for barnas etableringsmuligheter (Johannessen et al., 2013).

Den andre begrensningen er at nedslagsfeltet til boligsosiale virkemidler som retter seg mot førstegangskjøpere ikke trekkes inn. Desto bredere inntektsgruppe som dekkes av boligsosiale virkemidler, desto mindre vil generelt etableringsutfordringer være. Imidlertid er grensen mellom vanskeligstilte husstander som trenger boligsosiale tiltak og alminnelig husstander med svak økonomi ikke alltid klar (Monkerud et al., 2018; Thorsen, 2017). Det betyr at den nedre grensen for «alminnelig» inntektsnivå heller ikke er klar. Avhengig av hvordan det «boligsosiale» og «vanskeligstilte» defineres vil boligsosiale virkemidler kunne benyttes av husstander i det nedre sjikt av alminnelig inntekter og vil dermed kunne løse etableringsutfordringer utenfor det kommunen regner å være den typiske målgruppen for boligsosiale tiltak. Denne problemstillingen tas opp i større detalj i seksjon 6.2 om å komme inn på boligmarkedet.

I analyse av etableringsutfordringene i Fredrikstad kommune ser vi på etableringsutfordringene på markedsnivå: Rentenivå og boligpriser, og hvordan dette har endret seg. Vi ser på hvordan etableringsutfordringene målt på markedsnivå slår ut på individnivå, når vi i trekker inn tilgangen til foreldrebanken og nedslagsfeltet til de boligsosiale virkemidlene.

Fokuset for analysen av etableringsutfordringene er det vi kaller «mellomgruppen». Dette er husstander som bor i leid bolig og har for lav inntekt til å kjøpe egen bolig, men som har for å høy inntekt til å regnes som «vanskeligstilt» og kvalifisere til boligsosiale virkemidler som startlån. Vi holder studenter utenfor beregningene. Avsnittene nedenfor ser nærmere på flere faktorer ved denne mellomgruppen ved å:

1. Estimere inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad.
2. Estimere øvre inntektsgrense der man ikke lengre kan regnes som vanskeligstilt i Fredrikstad og derfor ikke kvalifiserer for boligsosiale virkemidler som f.eks. startlån.
3. Estimere antallet husstander som ligger mellom disse inntektsgrensene.
4. Se på denne mellomgruppens sosioøkonomiske kjennetegn.

Trinn 2 er det mest komplisert å operasjonalisere. Begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet» har ikke en allment akseptert definisjon (Monkerud et al., 2018; Nordvik, 2010; Nordvik et al., 2021; Thorsen, 2017). Begrepet lavinntekt brukes ofte i forbindelse med boligsosiale virkemidler. Det innebærer i praksis at det boligsosiale er begrenset til de ti prosentene med lavest inntekt. Avhengig av prispresset i de ulike lokale boligmarkedene er det god grunn til å tro at også husstander med høyere inntekt enn dette kan oppleve betydelig utfordringer med å finne tilfredsstillende boforhold, og med å gå fra leie til eie (Nordvik & Astrup, 2020).

Et utvidet begrepsapparat bestående av både «vanskeligstilt» og «mellomgruppen» gjør at vi lettere kan forstå nedslagsfeltet til boligsosiale ordninger som startlån. Startlånet ble lagt om i 2014: Før 2014 var målgruppen både vanskeligstilte og husholdninger med noe bedre inntekt og formue, men hvor begge deler var utilstrekkelig for å komme inn på boligmarkedet. Omlegging ble i hovedsak tolket som at ordningens boligsosiale profil skulle rendyrkes og mellomgruppen ikke lengre var en målgruppe for ordningen – med noen få unntak. En bedre forståelse av begrepene

vanskeligstilte og mellomgruppen viser at en slik forståelse av omleggingen er unyansert. Selv om omleggingen skjerpet kravet til behovsprøving, er mellomgruppen fortsatt en viktig del av ordningen.

4.3.1 Foreliggende forskning av etableringsutfordringer på individnivå

Lindquist & Vatne (2019) har tidligere sett på hvordan kjøpekraften i boligmarkedet fordeler seg i ulike deler av inntektsfordelingen. De finner at kjøpekraften til unge husholdninger på boligmarkedet i Oslo har hatt den relativt svakeste utviklingen over tid. De finner også at kjøpekraften i det norske boligmarkedet svært ulikt fordelt: Husholdningene i den nedre ti-persentilen av inntektsfordelingen har ikke positiv kjøpekraft i det hele tatt. Kjøpekraften er gjennomgående lav også generelt for husholdninger med inntekt i nedre 25-persentil av inntektsfordelingen. Denne gruppen har kun kapasitet til å lånefinansiere et kjøp blant de ti prosent billigste boligene som selges de fleste år.

En viktig begrensning med studien av Lindquist og Vatne er at kjøpekraften til husstander i nedre del av inntektsfordelingen gjøres uten hensyn til boligsosiale virkemidler. To nylige studier konkluderer med at hvis man tar hensyn til lavinntektsgruppers potensiale for startlånsordningen vil en del husstander kunne få mulighet til å kjøpe egen bolig (Astrup & Monkerud, 2021; Monkerud & Astrup, 2020). I en analyse av 80.000 leietagere som mottok bostøtte fant forskerne at omtrent 60 prosent ville hatt muligheten til å kjøpe sin egen bolig i sitt lokale boligmarked ved hjelp av startlån. Dette fordrer imidlertid at kommunene bruker startlånsordningen aktivt, og med gunstige vilkår: opp mot 50 års nedbetalingstid og fastrente. Gjennomgangen viser at en riktig forståelse av ulike inntektsgruppers muligheter for å gå fra leie til eie ikke kan gjøres presist uten å forstå rekkevidden av startlånsordningen og andre boligsosiale virkemidler som kan brukes til å fasilitere denne overgangen. Samtidig er det uklart hva rekkevidden til startlånsordningen faktisk er. I studien *Fra bostøtte til programarbeid* fant forskerne at 86 prosent av mottakerne av startlån hadde inntekter over det inntektsnivået som tilsa at de var vanskeligstilte, til tross for omleggingen i startlånsforskriften i 2014 (Ekhaugen et al., 2017).

4.3.2 Hvor vanskelig er det å komme inn på inn boligmarkedet i Fredrikstad?

Beregning av mellomgruppen

Mellomgruppen er den befolkningen som ligger mellom to inntekter: Inntektsnivået som er nødvendig for å kunne å kjøpe en egnet bolig i det lokale boligmarkedet, og inntektsnivået hvor en husstand ikke lengre er så vanskeligstilt at de ikke kvalifiserer til boligsosiale virkemidler for økt eieretablering. Vi regner også bare med folk som ikke alt bor i en bolig noen i husholdningen eier, eller studenter. Denne seksjonen beregner hvor disse inntektsgrensene ligger. For begge inntektsnivåene er husholdningssammensetning viktig: Husholdninger med flere medlemmer trenger større og dermed dyrere boliger, og de har et større daglig forbruk som gjør det vanskeligere å bygge opp egenkapital og betjene boliglån. I første rekke ser vi på forholdene for personer som bor alene. Dette utgjør omtrent 4500 leietakere i Fredrikstad, rundt en tredjedel av kommunens leietakere. Deretter utvider vi til husholdninger med én voksen og ett barn under 18 år. For å få et komplett bilde av mellomgruppens størrelse og sammensetning må man se på alle de eksisterende husholdningstypene, men dette blir for omfattende for denne rapporten.

Mellomgruppens øvre inntektsgrense

Den øvre inntektsgrensen for mellomgruppen er *det som er nødvendig for å kunne å kjøpe en «egnet bolig» i det lokale boligmarkedet.* En barnefamilie som kun har råd til å kjøpe en liten toroms, vil fortsatt ha etableringsutfordringer. For å si hvor denne inntektsgrensen ligger har vi utarbeidet en boligindeks for inntektskravet for å komme seg på boligmarkedet i Fredrikstad, og hvordan dette

endrer seg over tid. Indeksen gir inntektskravet til det inntektsnivået som er nødvendig for å kjøpe en bolig som er av akseptabel kvalitet og størrelse i forhold til husholdningsstørrelsen.

Boligindeksen tar i første rekke utgangspunkt i en-persons husholdning. Vi legger til grunn standard SIFO-satser (SIFO, 2022) for annet forbruk enn bolig, og en arealnorm på 30 kvadratmeter. SIFO-satsene antar et akseptabelt forbruk og deltagelse i vanlige sosiale aktiviteter, men ingen utgifter til alkohol, tobakk, ferier med mer. Finanstilsynets krav til betjeningsevne er lagt til grunn, samt en nedbetalingsperioden på 20 år. Til grunn for boligpris-estimat legges SSBs statistikk og gjennomsnittlig kvadratmeterpriser for blokkleiligheter. Den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen vil generelt være større for mindre boenheter slik at målet er justert for boligstørrelse. Til grunn for inntektskravet for 400 000 ligger et prisanslag på 1,6 millioner.

Nedenfor i tabell 2 ser vi inntektskravet for en person som vil kjøpe sin første bolig i Fredrikstad i perioden 2010- 2021 på basert på vår boligindeks.

Tabell 2: Nominelt og reelt inntektskrav for å få kjøpt en billig bolig i Fredrikstad i perioden 2010-2021, målt i hundre tusen 2021-kroner.

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inntektskrav	324’	329’	329’	336’	338’	345’	352’	361’	370’	375’	389’	400’

Tabellen viser både inntektskravet i perioden 2010-2021 i reel inntekt, altså justert for inflasjon. Å ta høyde for inflasjon er viktig for å vise hvor mye inntektskravet endrer seg reelt sett. Mens kravet til inntekt for å komme inn på boligmarkedet i nominelle termer har økt 55 prosent i perioden, har inntektskravet økt med 23 prosent når vi korrigerer for inflasjon. Med andre ord har inntektskravet blitt betydelig strengere, også når man ser i forhold til den generelle prisstigningen. Disse tallene gjelder altså for å kjøpe en av kommunens billigste boliger på 30 kvadratmeter, noe vi regner som tilstrekkelig for en enslig person.

Mellomgruppens nedre inntektsgrense og kjøpeevne

Hva er mellomgruppens nedre inntektsgrense? Dette spørsmålet krever et estimat for inntektsnivået som skiller det boligsosiale segment fra mellomgruppen. En måte å avgrense det boligsosiale segment på er gjennom begrepet «vanskeligstilt» (Nordvik, 2010). Dette begrepet er komplisert både å definere og å operasjonalisere (Monkerud et al., 2018; Thorsen, 2017). En enkel tilnærming til problemet er å definere leietager som har inntekt under 60 prosent av medianinntekten i Norge som vanskeligstilt. Dette er EUs definisjon av lavinntekt, så denne grenseverdien kalles EU60. Dette tallet er justert for husholdningsstørrelse, slik at for eksempel en enslig trenger lavere inntekt for å være utenfor lavinntektsgruppa enn forsørgere med barn. Dersom vi bruker denne grensen vil mellomgruppens nedre inntektsgrense være 330 000 NOK /år og mellomgruppen for 2021 vil da være alle individer som ligger mellom 400 116 og 330 000 NOK/år.

Bruken av definisjoner som EU60 som et avgrensningskriterium har imidlertid vært kritisert i flere studier fordi det ikke tar hensyn til at boligprisene varierer betydelig geografisk, og at mulighetene et individ har for å kjøpe en tilfredsstillende bolig er avhengig av hvor i landet man bor (Monkerud et al., 2018; Nordvik & Astrup, 2020). Et alternativ er å se på inntektsnivået som gjør det mulig å leie en bolig av rimelig størrelse i forhold til husholdningens behov og fremdeles ha råd til vanlig forbruk.

Forskjellen mellom vanskeligstilte slik vi definerer dem og mellomgruppen er at mellomgruppen har tilstrekkelig inntekt til å kunne leie en tilfredsstillende bolig. Deres hovedproblem er at inntekten er for lav til å komme inn på eiemarkedet. Vanskeligstilte har derimot både for lav inntekt til å skaffe egen adekvat leiebolig og heller ingen utsikter til å komme inn på eiemarkedet.

Tabell 3 viser en leieindeks med de samme forutsetningene som for boligindeksen: En persons husholdning, arealbehov på 30 kvadratmeter, og forbruk til annet enn bolig som tilsvarer vanlige SIFO-satser. Dette gir et første estimat på mellomgruppens nedre inntektsgrense. Vi sammenholder dette med den estimerte øvre grensen for mellomgruppen for å se hvordan bredden i intervallet har endret seg over tid.

Tabell 3: Nedre og øvre inntektsgrense for å være i mellomgruppen i 2021-kroner, og differansen mellom disse. Den nedre inntektsgrensen er inntekten en person må ha for å kunne leie en 30 kvadratmeters bolig av moderat kvalitet og fremdeles ha råd til livsopphold. Den øvre grensen er inntekten en person må ha for å kjøpe en tilsvarende bolig.

År	Nedre inntektsgrense	Øvre inntektsgrense	Differanse
2010	254 364	324 576	70 212
2011	256 805	329 166	72 361
2012	261 326	329 076	67 749
2013	264 686	336 165	71 479
2014	265 135	338 083	72 947
2015	270 677	345 734	75 058
2016	277 848	352 255	74 407
2017	282 747	361 987	79 240
2018	289 107	370 258	81 151
2019	288 196	375 559	87 363
2020	296 807	389 310	92 502
2021	302 957	400 116	97 159

Vi kan se at differansen mellom øvre og nedre inntektsgrense har økt over tid slik at omfang av mellomgruppen også har blitt større over tid. Merk at inntektsgrensen for vanskeligstilte vi bruker, altså personer som ikke har råd til å leie en tilstrekkelig bolig, ligger noe under EU60s lavinntektsgrense.

Definert på denne måten kan vi se på nedslagsfeltet til startlånsordningen og i hvilken grad den primært treffer mellomgruppen eller vanskeligstilte. Dette avhenger av hvordan kommunen bruker ordningen. Kommunen kan for eksempel ha en veldig liberal startlånspraksis med fast rente for å kalkulere mottakerens låneevne og en svært lang nedbetalingstid på 50 år. I den andre ytterligheten kan kommunen eksempelvis bruke en «streng» praksis med flytende rente med en kalkulasjonsrente for låneevne på to prosentpoeng over gjeldende rente, samt nedbetalingstid på 25 år. De fleste kommuners praksis vil ligge et sted mellom disse ytterpunktene. Dersom kommunen bruker startlånsordningen på den mest liberale måten kan inntektskravet for kjøp senkes til 280 000 NOK pr år, mens å tilby mellomgruppen den mer strenge startlånsbruken reduserer kravet til inntekt for å kunne kjøpe en bolig til 340 000 NOK/år.

Kommunen kan øke dette spennet ytterligere hvis det foretas skjønnsmessige nedjusteringer av SIFO-satsene for hvor stor inntekt en person må bruke på annet enn bolig. Dette tilsier at startlån ikke bare er et boligsosialt virkemidler for de vanskeligstilte, men at det også kan brukes til å løse etableringsutfordringer i mellomgruppen.

Innad i mellomgruppen er mulighetene å komme inn på boligmarkedet svært forskjellig. De som har inntekt nær øvre inntektsgrense har et betydelig *sparepotensiale* mens de leier mens de som er nær nedre inntektsgrense nesten ikke har sparepotensiale i det hele tatt. Tabell 4 under viser hvor lang tid det vil ta de ulike inntektsnivåene i mellomgruppen å spare opp tilstrekkelig egenkapital, sett at de starter uten formue og ikke har tilgang til foreldrebanken. I tillegg antar vi at alle variabler holdes konstante over tid, og at personen har et akseptabelt, moderat forbruk slik det beregnes av SIFO: Reelt sett vil en person med lønn nærmere 400 000 som regel ha et større forbruk i de fleste kategorier enn en person nærmere 310 000, men beregningen under viser verdier for personer som prioriterer sparing til egen bolig over andre ikke strengt nødvendige goder. Som tidligere nevnt tar vi utgangspunkt i boligpris på 1,6 millioner og et egenkapitalkrav på 240 000 NOK. Figuren viser at sparepotensialet er svært ulikt fordelt i mellomgruppen.

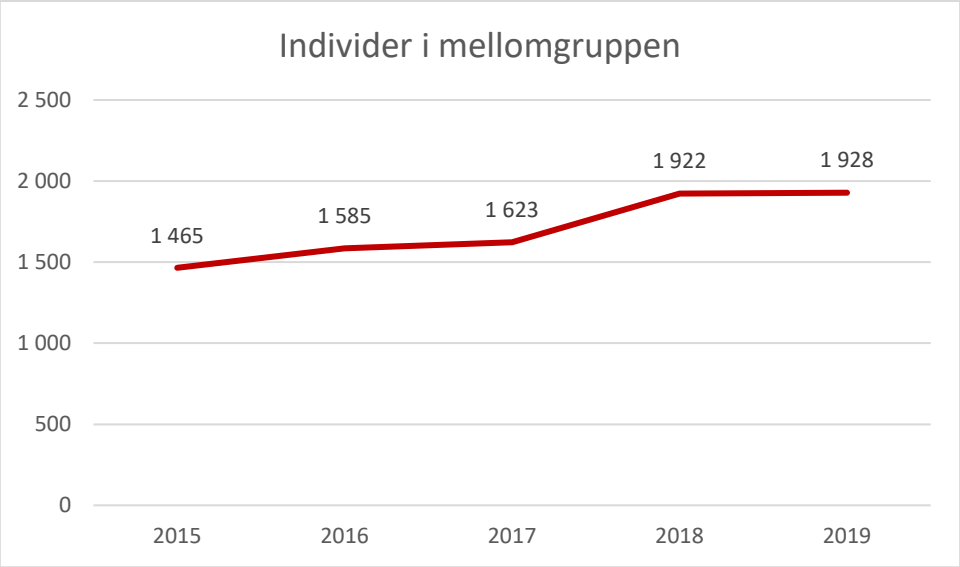
Tabell 4: Hvor lenge en person i mellomgruppen må spare for å ha tilstrekkelig egenkapital til å kjøpe en billig bolig på 30 kvadrameter i Fredrikstad, avhengig av personens inntekt. For alle inntektene regner vi med at personen har de samme utgifter til husleie og livsopphold: For de lave inntektene vil nesten alt spises opp av disse utgiftene, mens de med høyere inntekt vil kunne spare langt mer til bolig. Dette forutsetter da at de som tjener mer ikke bruker tilsvarende mer på vanlige livskostnader eller dyrere leieboliger.

Inntekt	310 000	320 000	330 000	340 000	350 000	360 000	370 000	380 000	390 000	400 000
Sparetid (år)	24	12	8	6	4,8	4	3,4	3	2,7	2,4

Dette viser en viktig problemgruppe for sosial boligpolitikk og ideen om at så mange som mulig skal ha muligheten til å eie egen bolig: De som har høye nok inntekt til å skaffe seg en tilfredsstillende leiebolig, mens som både har for lave inntekter til å kjøpe egen bolig, ikke har tilgang til foreldrebanken, og har begrensete muligheter til å spare opp tilstrekkelig egenkapital. Startlånsforskriften bruker tildelingskriteriet «*forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig*». Hva som skal regnes som langvarig er ikke klart, men hvis vi eksempel legger 5 år til grunn, ser vi at startlånsordningen treffer både vanskeligstilte og dem i mellomgruppen som har langvarige etableringsutfordringer.

4.3.3 Mellomgruppen i Fredrikstad

Med den ovenforstående måten å definere mellomgruppen på kan vi se hvor mange av Fredrikstads aleneboende innbyggere som kommer i denne gruppen. Dette er gjengitt i tabellen nedenfor. Tall senere enn 2019 er enda ikke tilgjengelige.



Figur 27: Antall aleneboende i mellomgruppen i Fredrikstad kommune, som hverken kan regnes som vanskeligstilte da de har inntekt til å leie en adekvat bolig, men ikke tilstrekkelig inntekt til å kunne kjøpe en adekvat bolig. Vi holder studenter utenfor. Figuren viser utviklingen i denne gruppen fra 2015 til 2019.

Vi har så langt gjort analysene av omfanget av mellomgruppen i Fredrikstad når vi bare ser på én-personshusholdninger. I praksis er det stor i variasjon i husstandskategorier, og vi kan ikke uten videre generalisere etableringsutfordringer fra en én-personshusstand til andre husstandstyper. Innenfor rammen av dette prosjektet vil det føre for langt å se på alle mulige husstandskategorier. I stedet skal vi nøye oss med å se på en husstand med én voksen og ett barn under 18 år. Det gir et bilde av hvordan forskjellige husholdningssammensetninger påvirker analysen.

Øvre inntektsgrense er som vi beskriver ovenfor bestemt av inntekten som kreves for å betjene et lån på en arealnormert bolig, mens nedre inntektsgrense er bestemt av inntekten som kreves for å leie en tilsvarende arealnormert bolig og samtidig ha nok til annet nødvendig livsopphold slik SIFO anslår det. En utvidelse fra én til to husstandsmedlemmer vil øke arealnormen og SIFO-satsene, slik at både øvre og nedre inntektsgrense må oppjusteres.

Vi legger til grunn en arealnorm for to personer på 45 kvm, basert på tidligere forskning (Munkerud og Astrup, 2020). Økningen i SIFO-satsene vil avhenge av husholdningens ekstra medlem er barn eller voksen: For én voksen alene antar SIFO årsutgifter på 131 000, én voksen med ett barn 194 000, og to voksne 221 000 i 2019. Selv om antallet husstandsmedlemmer dobles (øker med 100 prosent) øker arealbehovet kun med 50 prosent og nødvendig livsopphold med 70 prosent for to voksne og 50 prosent for én voksen og ett barn. Grunnen til det er at det er betydelig stordriftsfordeler: Man trenger fortsatt kun én tv, én gressklipper, ett bad, og ett kjøkken, selv om husstanden går fra én til to medlemmer. Med andre ord er det betydelige fordeler å være to arbeidstakere sammen på boligmarkedet, mens det er vanskelig for en husholdning med én voksen og ett barn. De ekstra utgiftene vil sjeldent dekkes fult av trygd eller barnebidrag.

Med utgangspunkt i utgiftsparameterne over kan vi regne ut øvre og nedre inntektsgrensen i mellomgruppen for én voksen og ett barn, og sammenligne dem med inntektsgrensene for én-personshusstander.

Tabell 5: Øvre og nedre inntektsgrense for mellomgruppen for én-personshusholdninger og husholdninger med én voksen og ett barn under 18 år. Tredje rad angir hvor mange husholdninger det er i husholdningstypene som bor i leide boliger, da bare leietakere er i mellomgruppen. Prosentandelen angir andel av alle husholdningene i utleieboliger som har den oppgitte husholdningstypen. Den siste raden angir hvor mange individer det var som hadde denne husholdningstypen og som var i mellomgruppen i 2019. Prosenttallet her angir hvor stor andel av alle leietakere i husholdningstypen som er i mellomgruppen. Kilde: Microdata.no.

Husholdningstype	Én voksen	Én voksen + ett barn
Øvre inntektsgrense	433 938	647 874
Nedre inntektsgrense	322 205	480 275
Husholdninger	4448 (32 %)	1770 (13 %)
Husholdninger i mellomgruppen	1928 (43 %)	557 (31 %)

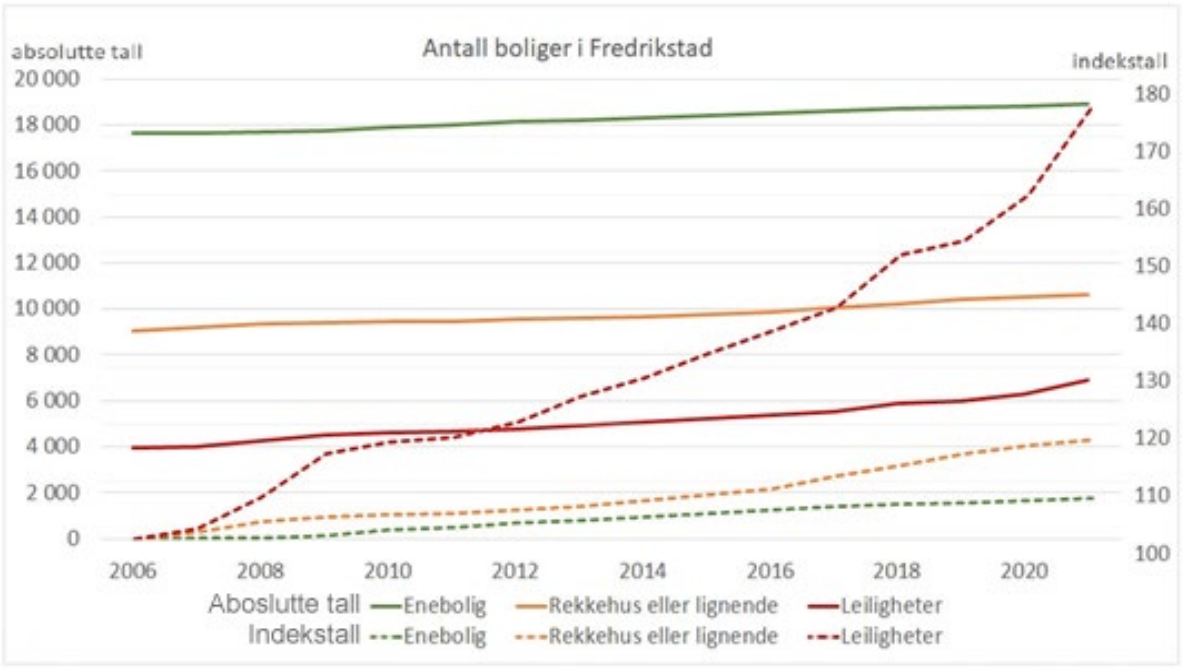
Tabellen over viser at husholdningssammensetning er viktige når man vurderer bostedsmuligheter. En single med inntekt på 450 000 er over den øvre inntektsgrense, men hvis vedkommende blir aleneforsørger vil vedkommende havne under den nedre inntektsgrense for mellomgruppen for én voksen med ett barn: Plutselig risikerer vedkommende problemer med å finne en adekvat leiebolig, langt mindre kjøpe en bolig av rimelig størrelse for sin husholdning. Tabellen viser også betydning av stordriftsfordeler for etablering i boligmarkedet. To single i mellomgruppen med en inntekt på eksempelvis 350 000 vil ha betydelig utfordringer med å komme inn hver for seg, men vil klare det sammen. Tabell 6 under angir noen demografiske kjennetegn ved personer i disse to husholdningstypene som er i mellomgruppen.

Tabell 6: Innvandringsstatus og alder i mellomgruppen. For husholdninger i mellomgruppen med én voksen og ett barn oppgir tabellen tallene for den voksne. Kilde: Microdata.no.

Husholdningstype	Enslige	Eneforsørgere
Født i Norge med to norskfødte foreldre	1359 (70 %)	251 (44 %)
Innvandrere	399 (21 %)	150 (26%)
Norskfødte med innvandrerforeldre	67 (3 %)	107 (19 %)
Andel under 26 år	16 %	5 %
Alder 26 til 35	21 %	34 %
Alder 36 til 67	58 %	61 %
Andel over 67 år	5 %	0 %

5 Boligbygging i Fredrikstad

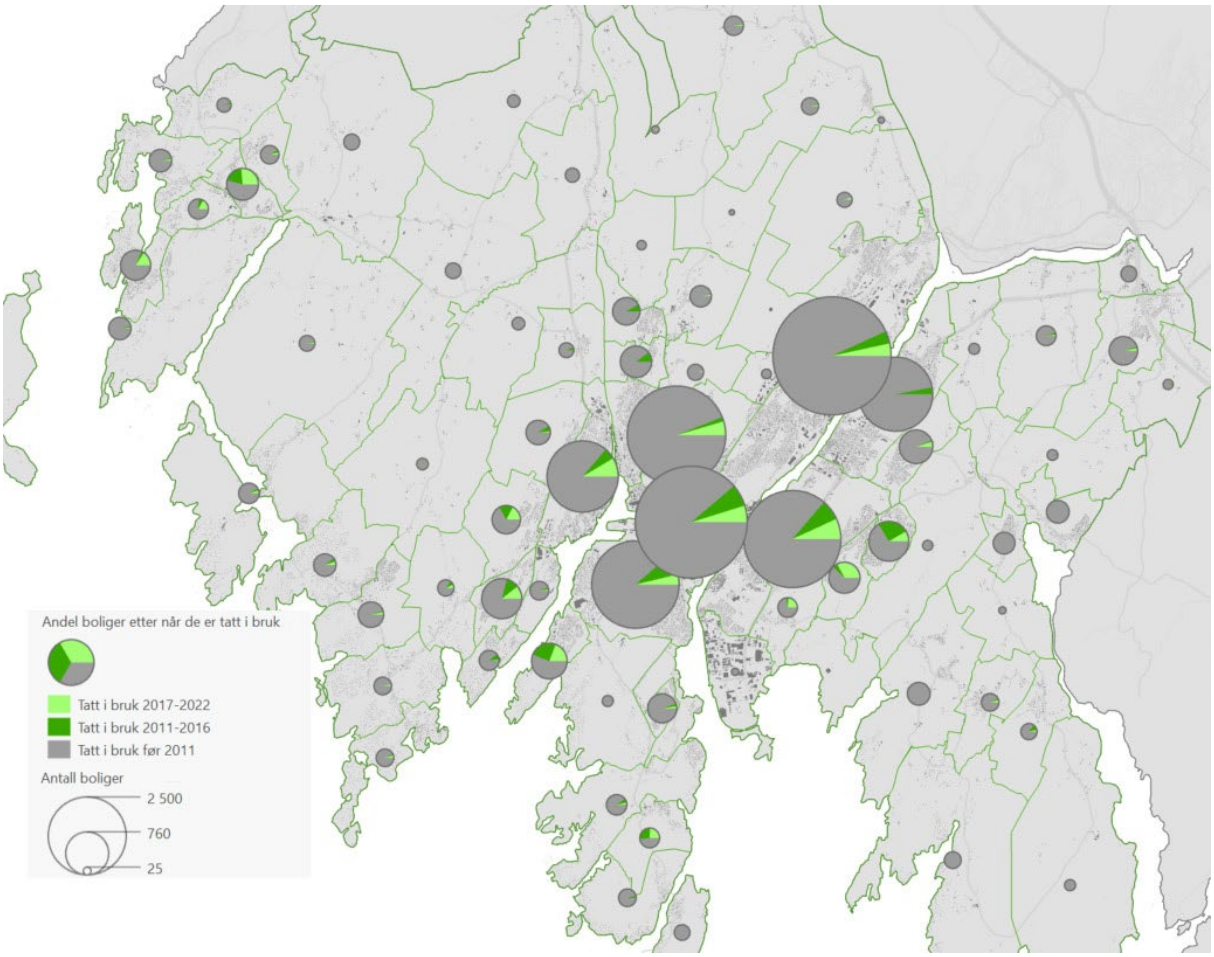
Fredrikstads stadig voksende befolkning møtes med stadig flere boliger. Særlig i de siste årene har det vært en særlig rask vekst i antall leiligheter, mens de andre boligtypene vokser mer moderat, som vist i Figur 28.



Figur 28: Antall boliger i Fredrikstad pr år. De heltrukne linjene viser absolutte tall, altså hvor mange boliger det finnes av hver type per år. De stiplede linjene viser indekstall, der verdien i 2006 er satt til 100 og verdien i de påfølgende årene viser prosentvis vekst siden 2006. Kilde: SSB.no.

Til tross for den store veksten i antall leiligheter er det fremdeles en klar overvekt av eneboliger, med også mange rekkehus og lignende som vist på Figur 13, kartet over boligtypefordelingen i kommunen.

Figur 29 på neste side viser hvor de nye boligene bygges. Kartet antyder at det er en viss byspredning, der de tilstøtende områdene øst og vest for Fredrikstad sentrum og rundt Langøyveien ned mot Glufsa har fått mange nye boliger. I resten av kommunen er boligbyggingen stort sett på nivå med det som skal til for å erstatte boligene som må skiftes ut med tiden. Av 2045 nye boliger registrert tatt i bruk i perioden 2017 til februar 2022 var 945 (46 prosent) innenfor fire kilometer fra Fredrikstad togstasjon. Figur 32 viser hvilket område dette gjelder, og gir mer informasjon om hvilke deler av kommunen som er godt knyttet opp til transportnettet.

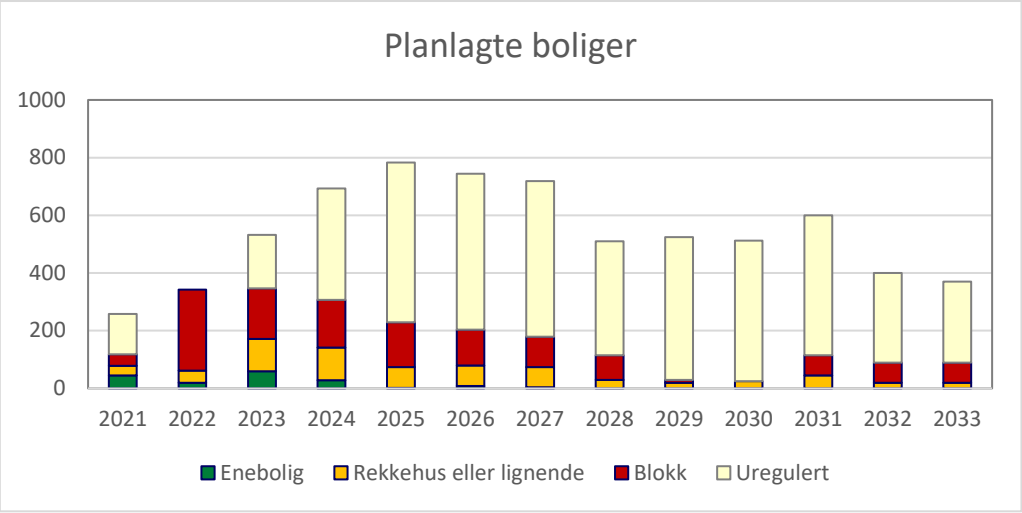


Figur 29: Boligbeholdningen i grunnkretser etter hvor lenge det er siden de er tatt i bruk, slik dette er registrert i matrikkelen. Grunnkretsene i Fredrikstad tettsted er slått sammen til syv regioner: Sentrum, sentrum nord, nordsiden og sørsiden av glommavassdraget, gamlebyen og området rundt, nordre Kråkerøy, og Gressvik. Kilde: Ambita.no.

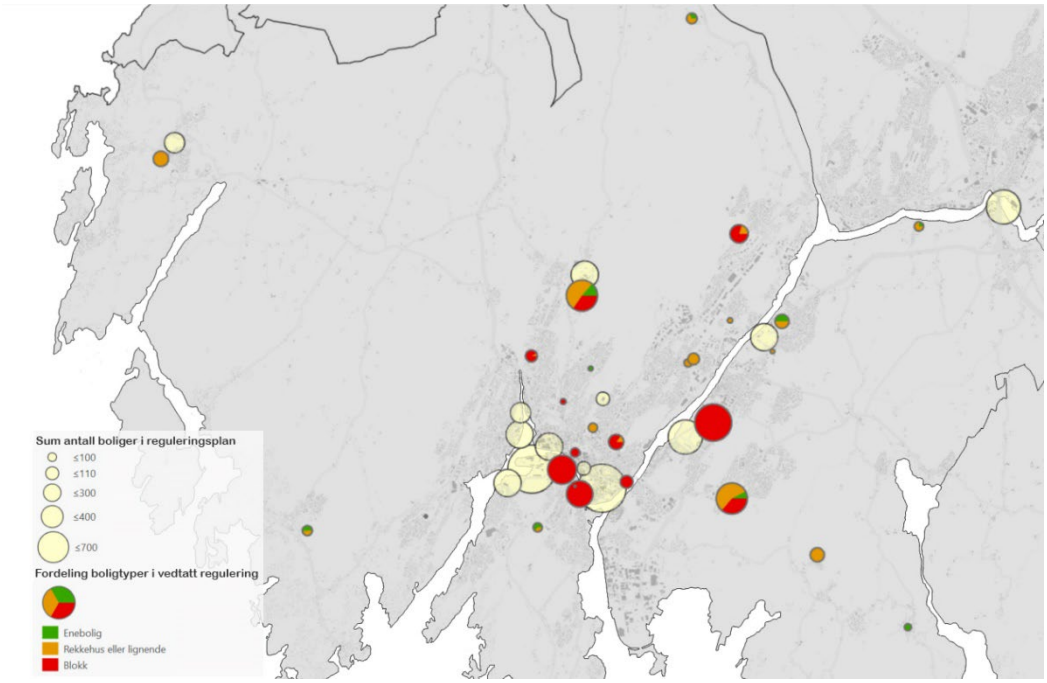
5.1 Planlagte boliger

Det ligger mange nye boliger regulert inn i Fredrikstad kommunes reguleringsplaner. I begynnelsen av 2022 var det omtrent 2200 boliger i vedtatte reguleringsplaner som skulle bygges framover, og nesten 5000 boliger i ikke ferdigstilte planer. Figur 30 viser hvor mange og hva slags typer boliger disse reguleringsplanene legger opp til, mens Figur 31 viser hvor de planlagte prosjektene ligger. Figurene viser kun vedtatte reguleringsplaner. De ikke-vedtatte planene er vist som lysegule topper på søylene, for å indikere antall nye boliger som vil komme, men altså uten å spesifisere boligtypen.

Prosjektene er i hovedsak lokalisert i sentrum og langs de store trafikkårene. Når vi sammenlikner med prisbildet som er diskutert i kapittel 4.2 og spesielt i Figur 26 ser vi at majoriteten av nye boliger kommer i de høyest prisede områdene i sentrum. Prosjektene vil utvide boligdelen av sentrum og i praksis vil de også oppgradere uteområdene der de ligger: Som tidligere antydet er fortetting og transformasjon i sentrumsområder kostbart, blant annet fordi de offentlige rommene må ha urbane kvaliteter som fortau, belysning, sykkelfelt og møteplasser som torg, parker og grøntdrag. Ikke alle prosjektene ligger i sentrum. Dersom tilgjengeligheten til kollektivtransport er vanskelig, kan en kommunal godkjennelse av prosjektet møte motstand fra statsforvalteren.



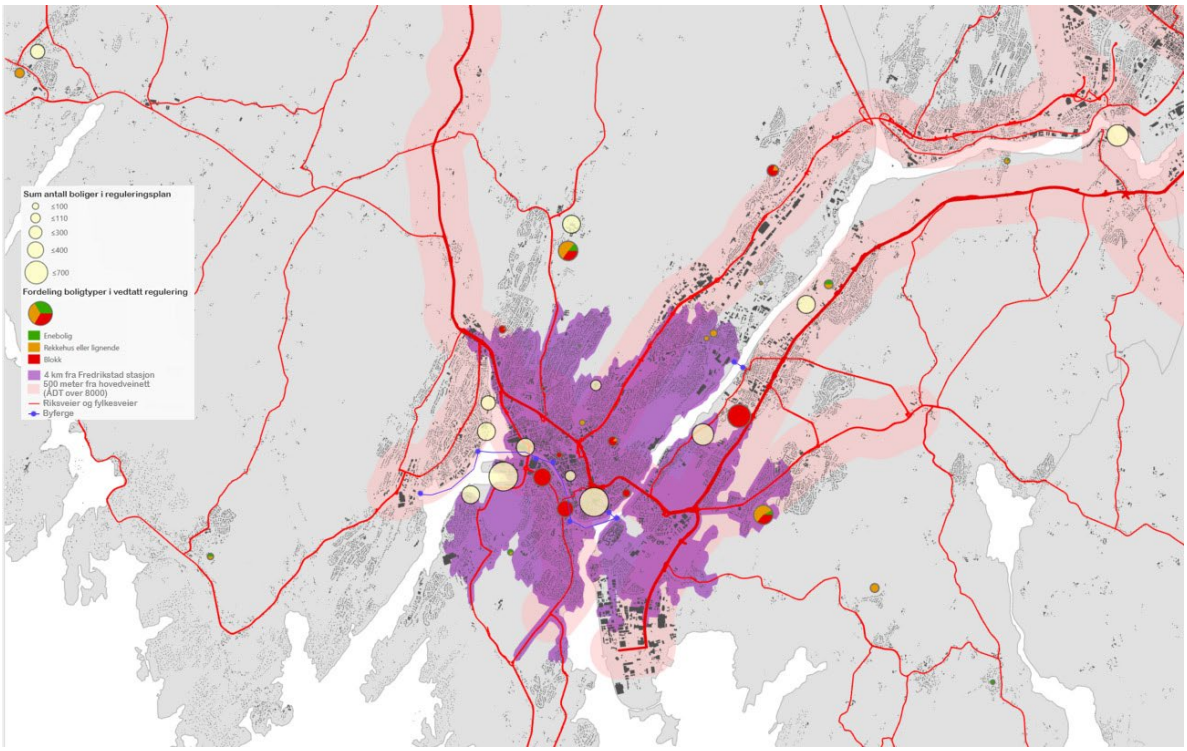
Figur 30: Antall boliger i vedtatte og påbegynte reguleringsplaner etter når boligene skal være ferdigstilt.



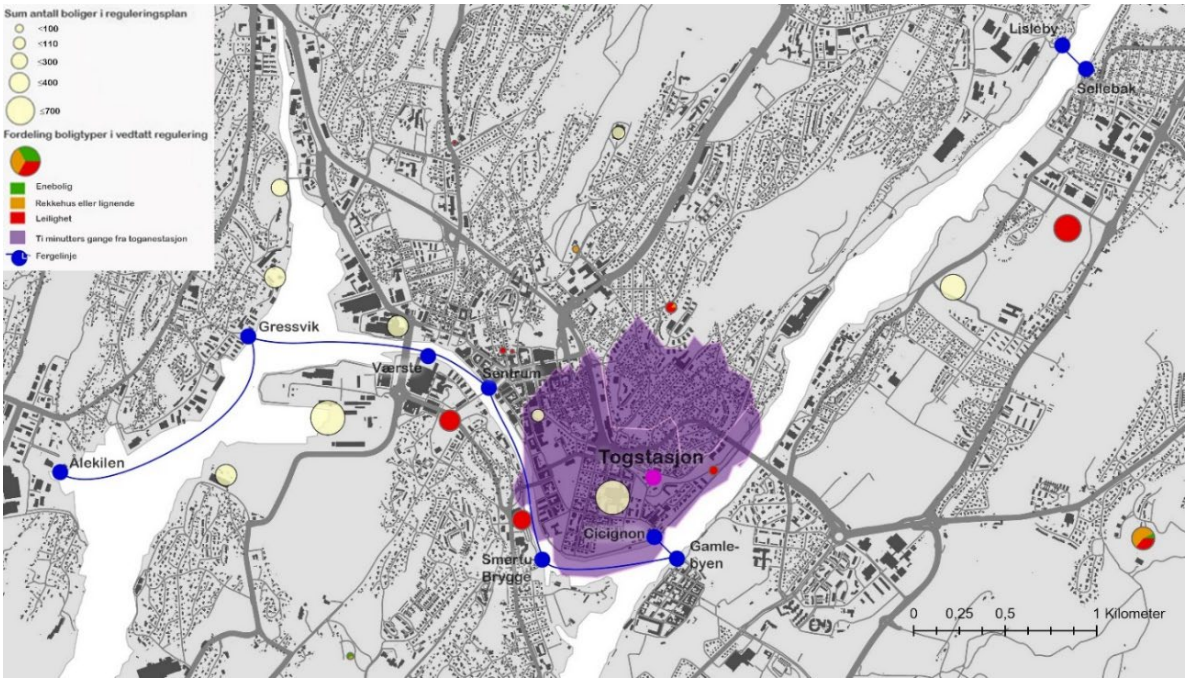
Figur 31: Hvor nye boligprosjekter planlegges.

5.1.1 Mobilitet og boligbygging

For at Fredrikstad skal nå målene i kommuneplanen om å hindre byspredning, nullvekst i personbiltrafikk, og ta vare på naturresurser og jordbruksland er det viktig at hovedtyngden av nye boliger kommer innenfor den eksisterende bystrukturen og i nærheten av eksisterende infrastruktur. Figur 32 og 33 viser i hvilken grad de planlagte boligprosjektene ligger tilgjengelig for den eksisterende mobilitetsinfrastrukturen. Områdene med kort gangavstand til Fredrikstad stasjon og rundt fergeleiene kan særlig vurderes for mer intensiv arealbruk. 2500 av de ikke-vedtatte og omtrent 1400 av de vedtatte boligene ligger i reguleringsplaner der i hvert fall en del av planen er innenfor 4 kilometers gange til jernbanestasjonen. Figurene burde også sees i sammenheng med Figur 29 over hvor det har blitt bygget boliger de foregående fem og ti årene: Mye av denne boligbyggingen har funnet sted langt unna det eksisterende mobilitetsnettverket.



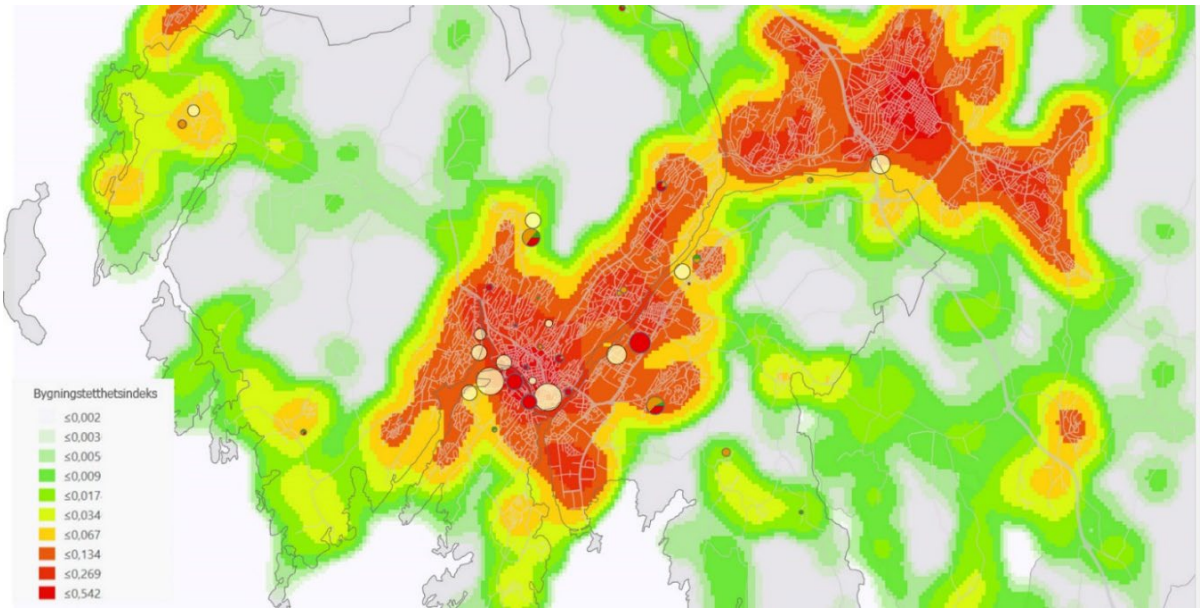
Figur 32: Planlagte boligprosjekter og mobilitet. Det lilla området er fire kilometer langs gangbare veier fra Fredrikstad togstasjon, altså omtrent tre kvarters gange eller et kvarters sykling. De røde veiene er riks- og fylkesveier. De viktigste av disse har markert en lyserød sone langs seg på 500 meter eller omtrent seks minutters gange. De «viktigste» er her definert som veier med over 8000 daglige bilpasseringer i gjennomsnitt over et år, og er også de veiene som per nå har noen av de viktigste bussrutene. Fergerutene er markert i blått. Kilder: Statens vegvesen for trafikkdata, Fredrikstad.kommune.no for ferger.



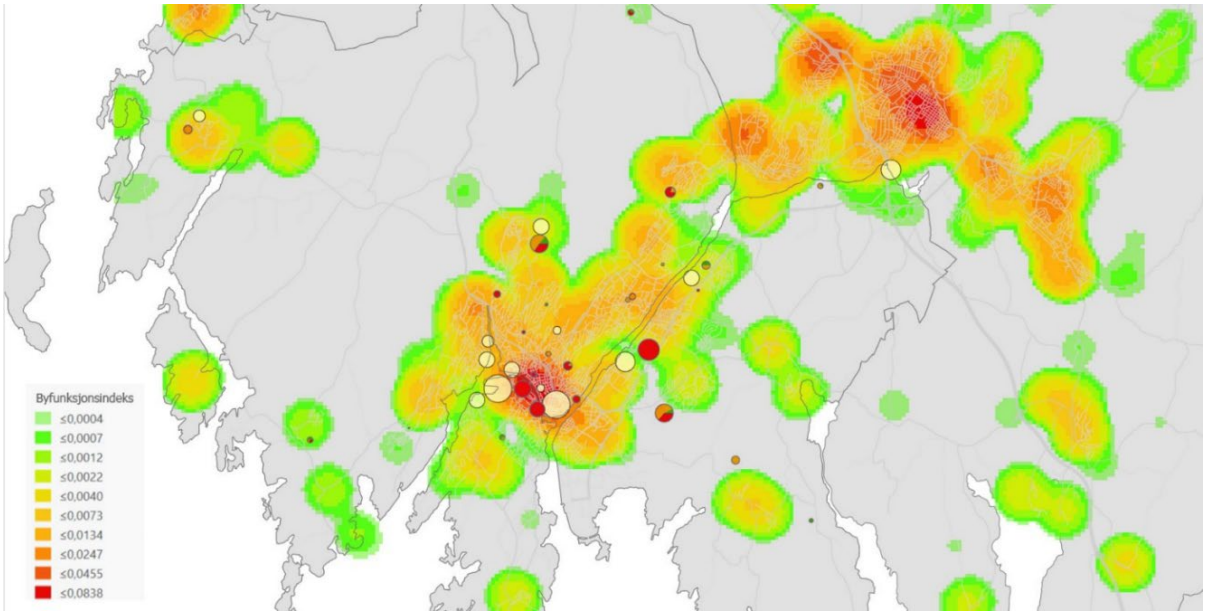
Figur 33: Planlagte boligprosjekter og mobilitet i Fredrikstad sentrumsområde. Det lilla området avgrenser omtrent hvor langt man kan gå på ti minutter langs veier fra jernbanestasjonen.

5.1.2 Fremtidig byspredning?

Fredrikstad kommune har ambisjoner om at store deler av boligveksten fremover skal skje innenfor den eksisterende bystrukturen. Dette bidrar både til å bevare dyrkbar mark og naturressurser utenfor byen, og sentraliserer kunder og arbeidstakere rundt der det er arbeidsplasser, service og andre tilbud. Figur 34 og 35 under angir hvor de planlagte boligprosjektene fremover ligger i forhold til den eksisterende bygningsmassen og byfunksjoner som handel, kultur, utdanning, helsetjenester utenom omsorgsboliger, og restauranter. For å hindre byspredning og redusere transportbehovet er det særlig viktig at nye prosjekter er i nærheten av de eksisterende sentrene. Dette sammenfaller i stor grad med mobilitetshensynene i forrige seksjon.



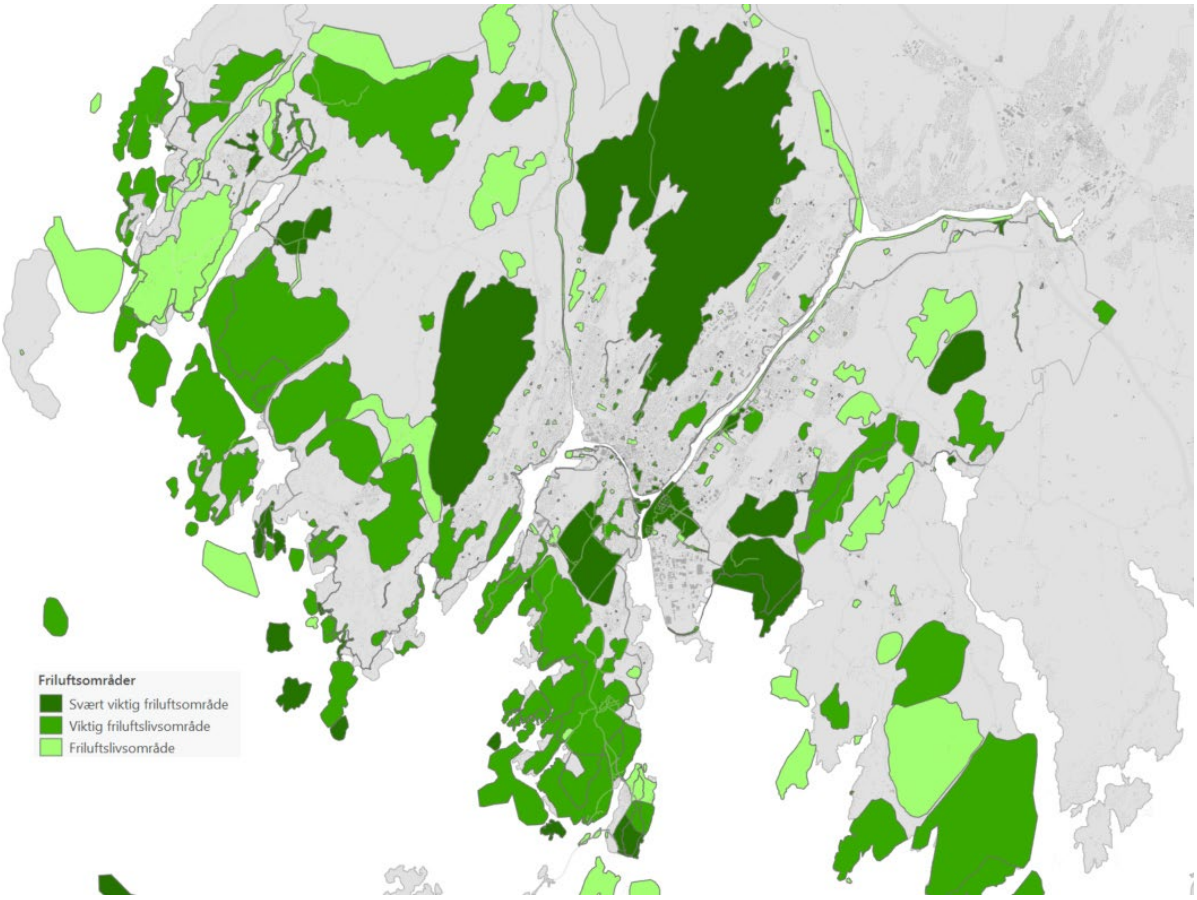
Figur 34: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse innenfor hundre meter av hvert punkt. Tetthetstallene er regnet ut med kvadratisk kjernefunksjon som beskrevet i Silverman 1986, side. 76, ligning 4.5. Kartet viser også reguleringsplaner som er vedtatt eller under utarbeidelse. Kilde for bygningsmasse: Ambita.no.



Figur 35: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse med *registrerte byfunksjoner* innenfor hundre meter av hvert punkt med planlagte prosjekter tegnet inn. Tetthetstallene er regnet ut som for Figur 34. Kilde for bygningsmasse med byfunksjoner: Ambita.no.

5.1.3 Naturmiljø

I en vurdering av hvor man skal bygge boliger i fremtiden utover de allerede vedtatte planene er det viktig å se på kommunens grøntstruktur. Det er negativt for byen dersom fremtidige byggeprosjekter medfører at disse verdiene bygges ned eller forringes. Områdene er verdifulle for boligprosjekter i sine nærområder, både i å styrke boligmarkedet og i å bidra til folkehelsen. Disse hensynene kan i noen prosjekter være motstridende og må veies opp mot hverandre når man vurderer mulige prosjekter tett innpå friluftsområdene. Kommuneplanens i Fredrikstad legger særlig vekt på å ivareta arealene langs elver og kyst for mennesker og naturen, og beskytte skog og dyrket mark.

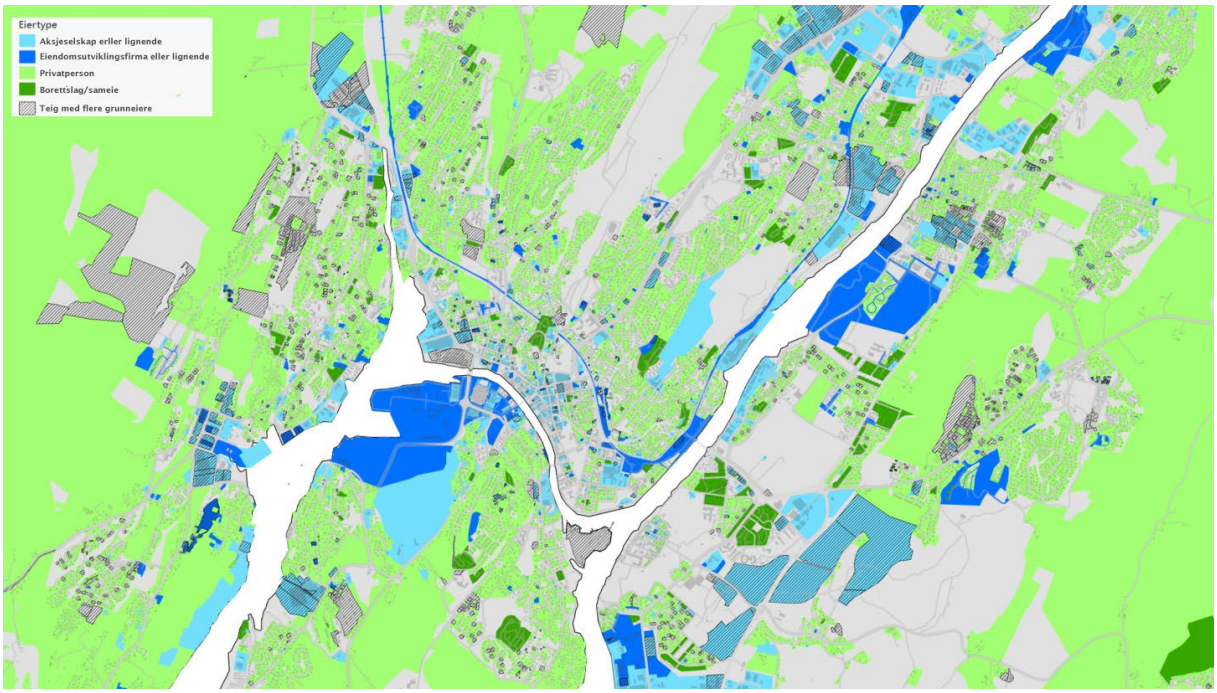


Figur 36: Friluftsområder i Fredrikstad. Kartet viser områder som er kartlagt og verdsatt etter metodikken i Miljødirektoratets veileder M98-2013. Viktige friluftsområder har typisk mange brukere, opplevelseskvaliteter, symbolverdi, kunnskapsverdier, spesielle funksjoner som adkomstsoner eller korridorer, og/eller egnethet for aktiviteter det ikke finnes alternativer for i området. Data er hentet inn og vurdert av Miljødirektoratet i 2016.

5.1.4 Grunneierforhold

Grunneierskap legger viktige premisser for utvikling av kommunen. Selv om det teknisk sett er mulig å ekspropriere mark for å bygge boliger i Norge er det tilnærmet aldri gjort, da den private eiendomsretten står sterkt. Unntaket er mindre grunnrettigheter som bruksrettigheter og servitutter som kan være lettere å ekspropriere eller ekstingvere. Dette medfører ofte problemer for utbyggere, da det kan være vanskelig å bygge ut et spredt utvalg eiendommer i et gitt område.

Spesielt i transformasjonsområder nær byer, der det er mest aktuelt å bygge dersom kommunen skal følge sin arealplan, er det gjerne mange grunneiere på små områder. Boligprosjektene her er også gjerne ganske store, ettersom det må et stort volum til før det er økonomisk mulig å omdanne et eksisterende byområde til en mer effektiv utnyttelse. Det er derfor relevant å se på hvilke eiendommer som alt eies av utbyggere, som vist på Figur 37.

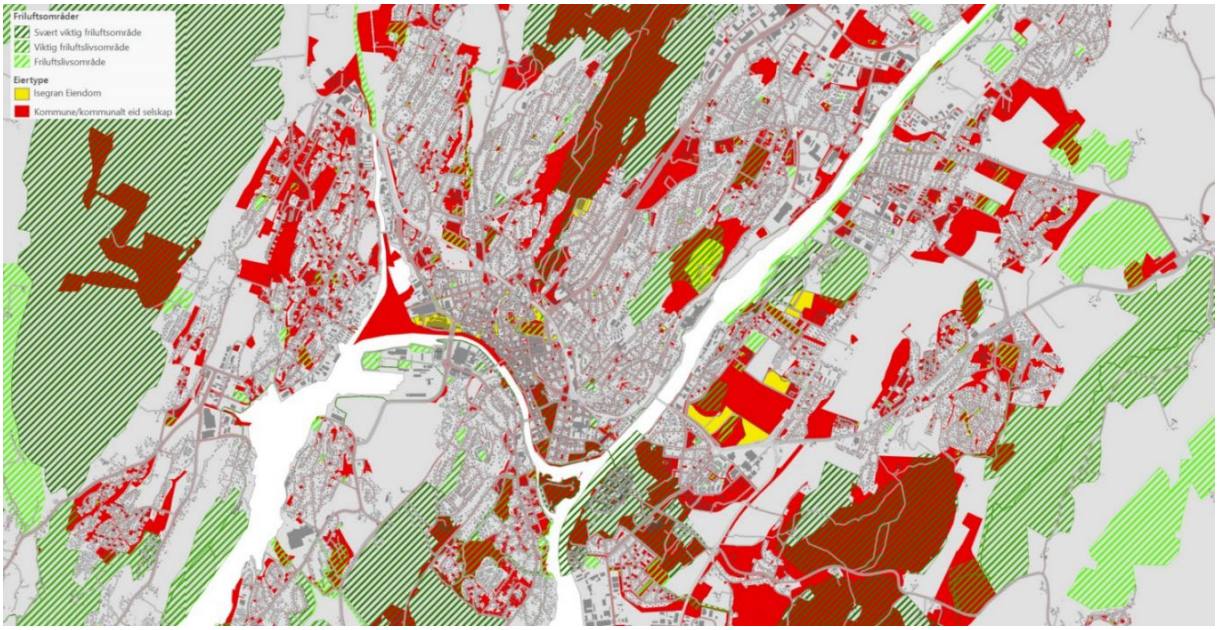


Figur 37: Typer av grunneiere. De mørkeblå områdene, teiger eid av eiendomsutviklere, anleggsfirmaer eller lignende, er basert på grunneierens næringstype, pluss selskaper som har «utvikling» i navnet. Det kan med andre ord være unøyaktigheter i kartet. Noen tomter eies reelt sett av eiendomsutviklere, men holdes i selskaper med andre registrerte formål som «utleie av egen eiendom». Det er heller ikke obligatorisk å rapportere salgsavtaler eller opsjonsavtaler av eiendom, og eiendomsutviklere kan ønske å utsette tinglysing av tomtekjøp til de har akkumulert alle tomtene i et område – blant annet for å unngå å drive opp prisen. Der utviklere kjøper tomter for å bygge boliger kort tid etter oppkjøp ønsker de ofte å ikke tinglyse kjøpet overhodet, men overføre direkte til slutteier for å unngå tinglysningsgebyr. Kartet viser også teiger registrert med borettslag og sameier. Disse eier typisk noe mer areal enn matrikkelen viser, da deler av gangveier og grøntdrag rundt borettslag ofte er umatrikulerte. Kilde: Ambita.no, og brønnøysundregisteret for næringstyper.

Dette kartet viser også tomter eid av selskaper som ikke er registrert som utbyggere, da disse gjerne kan være enklere å kjøpe for boligbygging enn tomter eid av privatpersoner, statlige organer, og stiftelser. Til tross for unøyaktighetene som hefter ved grunneierkartet viser det både store områder med en eier, og områder med sammensatt eierstruktur. I sentrumsområdene der det er store utbyggingsprosjekter planlagt ligger i områder med sammensatt eierstruktur. Erfaringsmessig er slike områder vanskeligere å utvikle nettopp fordi hver eier vil ha sin oppfatning om hvordan de vil bruke egen eiendom.

Fredrikstad kommune er ingen stor grunneier i områdene som er mest aktuelle for utvikling. Fredrikstad kommuner har imidlertid et selskap som er aktive innenfor eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning. Isegran Eiendom er eier, kjøper, selger, eier, leier ut, utvikler, og forvalter kommunale tomter. Tomtene kommunen eier direkte eller indirekte kan være nyttige virkemidler for å nå kommunens målsetninger. Kommunen kan la sine tomter inngå i utbyggingsprosjekter for at de skal få direkte innflytelse over hva som bygges: mens kommunens innflytelse over byggeprosjekter vanligvis begrenses av plan- og bygningsloven, kan kommunen inngå privatrettslige avtaler som gir et vidt spekter av påvirkningsmuligheter i bytte mot grunnareal. Mye av kommunens eiendom er imidlertid bundet opp av de viktige friluftsområdene vist i Figur 36, eller veiarealer. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring. Figur 37 på neste side viser kommunalt eide tomter, med arealer eid av datterselskapene til kommunens eiendomsutviklingsselskap Isegran Eiendom markert i gult. Noen få ligger i sentrum, mens hoveddelen av eiendommene ligger i landbruksområder sør for Glomma. Områdene i sentrum er eksempler på områder som kan fortettes og hvor fortettingen bør gå «hånd-i-hånd» med

oppgradering av gateløp, etablering av plasser og generell tilrettelegging for fotgjengere og uteopphold. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring.



Figur 38: Kommunale tomter i sentrale Fredrikstad. Eierskap er hentet fra matrikkelen. De gule tomtene er eid av datterselskapene til Isegran eiendom, Fredrikstad kommunes heleide eiendomsselskap. Kartet kan inneholde unøyaktigheter fra matrikkelen. Kilde: Ambita.no.

6 Boligmarkedsutsikter og anbefalinger

Dette kapitlet drøfter utviklingstrekkene som er vist i de foregående kapitlene. Hensikten med gjennomgangen og kartleggingen er å vise trekk ved dagens boligmarked og forhold som vil påvirke utviklingen av markedet framover. Som det framgår av Figur 1 i innledningen vil både eksterne faktorer og kommunens politikk fremover ha stor påvirkning på hvordan markedet vil utvikle seg. De tre viktigste faktorene for å anslå etterspørselen av boliger fremover er 1) befolkningsutviklingen og fordelingen av husholdningstyper, 2) tilbudet i den eksisterende boligmassen og 3) nybyggingen. Boligmassen kjenner vi, og nybyggingen har kommunen en viss innflytelse over. Etterspørselen og spesielt veksten i etterspørselen er imidlertid beheftet med stor grad av usikkerhet.

For befolkningsframskrivinger har rapporten sett på framskrivningene til SSB og Fredrikstad kommunes egne, hentet fra analyseverktøyet KOMPAS. Den faktiske befolkningsutviklingen fremover vil påvirkes i stor grad både av store nasjonale og internasjonale trender, og av Fredrikstad kommunes egen boligpolitikk. Den økonomiske utviklingen i Norge i forhold til andre land, særlig i Europa, har stor innflytelse både på næringsutviklingen i kommunen, og på flyttestrømmer av arbeidsinnvandrere inn- og ut av kommunen. Ekstreme hendelser som krig og pandemi har, som vi har sett, påvirket både emigrasjon og immigrasjon og bostedspreferansene - spesielt blant yngre.

Fredrikstad kommune har en ikke ubetydelig påvirkningskraft på befolkningsveksten gjennom volumet av og type boliger som bygges fremover. Boligmarkedet i Fredrikstad henger spesielt tett sammen med Sarpsborg, og i stor grad hele Østfoldområdet. Som vist i Figur 25 har de fleste andre byene og tettstedene i regionen noe lavere boligpriser enn Fredrikstad, mens områdene nord for kommunen mot Oslo har betydelig høyere priser. Fredrikstad har viktige friluftsarealer, som vist i Figur 36 og mange kulturminner og attraksjoner. I skrivende stund er det usikkerhet rundt når dobbeltspor på Østfoldbanen utvides til Fredrikstad. Det er imidlertid grunn til å forvente at togforbindelsen til resten av Østlandet gradvis vil forbedres mot 2035. Nytt dobbeltspor innebærer dobling av antall avganger og det vil redusere reisetiden mot Oslo. Dermed vil Fredrikstad kobles tettere på arbeidsmarkedet i Moss og Oslo. Alt dette gjør det nærliggende å se for seg at høy boligbyggingsrate vil tiltrekke seg flere mennesker fra andre deler av bolig- og arbeidsmarkedet der Fredrikstad inngår, både områdene sør og øst for Fredrikstad, men også nordover. Bedre forbindelse til Oslo vil også knytte Fredrikstad tettere til hovedstadsområdet, og gjøre det mer attraktivt å bo i Fredrikstad, særlig i områder i gang- og sykkelavstand til stasjonen. Det blir enklere å være dagpendler.

Kommunen har opplevd betydelig prisstigning på boliger. Dette taler i seg selv for at kommunen bør tilrettelegge for relativt kraftig boligbygging. Kombinasjonen av Fredrikstads lokalisering i bo- og arbeidsregionen og utsikter til bedre togforbindelse gjør det imidlertid usannsynlig at kommunen vil klare å bygge seg til lavere priser. Volum og tempo i nybyggingen vil påvirke gradienten i prisstigningen. Selv om det er usannsynlig at Fredrikstad vil kunne bygge seg til lave boligpriser vil lav byggetakt kunne føre til prisgalopp, så kommunens boligmålsetninger vil fremdeles kreve mye bygging framover, men tiltak som hjelper folk inn på boligmarkedet kan være nødvendig.

Det er utenfor rammene av rapporten og gi klart definerte tall på hvor mange og hva slags boliger kommunen burde legge opp til framover. Kommunen anslår å trenge omtrent 5.000 nye boliger fram mot 2035, forutsatt at befolkningsveksten blir på om lag 10.000 personer slik kommunens prognose viser. Med en befolkning i privathusholdninger på 81.867, og 38.212 privathusholdninger, får man 2,14 personer per privathusholdning i 2021. Da er beboere i omsorgsboliger holdt utenfor.

Dette er på nivå med landsgjennomsnittet. Man kan i utgangspunktet tenke seg at man vil trenge i gjennomsnitt én ny bolig for hver 2,14 person befolkningen vokser. Med en befolkningsøkning på omtrent 6.400 mennesker slik SSB ser for seg fram mot 2035 betyr dette omtrent 3000 nye boliger. Med befolkningsveksten på omtrent 10.000 som kommunen ser for seg, som tar høyde blant annet for planlagt boligbygging, er det tilsvarende tallet 4673 boliger. Vi kan imidlertid forvente at antall personer per bolig vil synke fremover, hovedsakelig på grunn av at befolkningen eldes og at flere husholdninger blir enslige og flere er par uten hjemmeboende barn. Som vist i Figur 7 har eksempelvis Moss en lignende alderssammensetning som hva vi kan forvente i Fredrikstad i 2035, og de har i gjennomsnitt 2,09 innbyggere per husholdning. Med en slik husholdningstetthet vil kommunen trenge omtrent 5700 nye boliger. Med andre ord virker kommunens estimat på 5500 boliger til å treffe bra, men det er stor usikkerhet knyttet både til befolkningen og husholdningstettheten i 2035, så tallene må sees på som veiledende. De store spørsmålene for Fredrikstad kommune er:

- Hva må til for at kommunen skal sikre et høyt tempo i nybyggingen, gitt arealbruks-restriksjonene som både kommunen selv har vedtatt og som nasjonale myndigheter forvalter?
- Hva må til for at også hushold med lavere inntekter kan etablere seg i Fredrikstad og at de som bor i uhensiktsmessige boliger kan re-etablere seg og oppnå en boligsituasjon som passer husholdet bedre? Dette er spesielt viktig for de eldste i kommunen.

6.1 Boligbyggingen

Gjennomgangen av vedtatte reguleringsplaner og planer under arbeid gjengitt i seksjon 2.5.1 tilsier at det er regulert inn omtrent 2200 boliger med ytterligere 5500 i de ikke-vedtatte planene. Med andre ord vil en veldig stor del av det beregnede boligbehovet dekkes dersom planene realiseres. Inn i dette må kommunen ta høyde for at den faktiske boligbyggingen i hvert prosjekt kan bli lavere, og at en del av prosjektene ikke planlegger produkter som markedet etterspør eller kommunen vil godta. Som vist i seksjon 5.1 er flere av de planlagte prosjektene et stykke unna eller helt på kanten av den eksisterende tette byen, og så langt unna byfunksjonene at de vil bidra til en markant økning i transportbehovet. Dersom kommunen skal etterleve sine målsetninger om god utvikling av Fredrikstad med minimal byspredning vil det være hensiktsmessig å legge til rette for ytterligere regulering i nærheten av bykjernen innenfor det eksisterende tettstedet. Kartene over mobilitet, Figur 32 og 33, peker ut områder nærme jernbanestasjonen, fergeleiene, og hovedveisystemet, som er relevante for tett utnyttelse. Prosjekter i andre deler av byen burde tilsvarende minimeres. Det vil imidlertid være vanskelig å nå kommunens boligpolitiske målsetninger uten en viss bygging utenfor sentrumsområdet.

Kartleggingen i kapitel tre støtter opp under utviklingen av å dreie boligmassen bort fra eneboliger og rekkehus, og over mot leiligheter. Den viktigste trenden i Fredrikstad fremover er veksten i andelen eldre, som typisk ønsker å flytte til nye, tilrettelagte leiligheter sentralt med lavt transportbehov (Sørvoll et al, 2020). Denne trenden gjelder nesten hele landet, og det er to delvis motstridende filosofier kommuner kan ha for hvordan de skal reagere på dette: å møte trenden med å tilrettelegge for flere leiligheter i sentrale strøk, eller å motvirke trenden ved å tiltrekke seg flere unge og barnefamilier med flere eneboliger og rekkehus. Fredrikstad har alt et godt utvalg av rekkehus og eneboliger i de fleste sentrumsnære nabolagene, som vist Figur 13. Å fortsette satsningen på leiligheter fremover vil dempe trykket på disse etter hvert som eldre som nå bor der får gode alternativer, og det vil bedre boligmarkedsutsiktene til familier som er interessert i eksisterende rekkehus og eneboliger. Figur 12 viser at det er en markant trend, gitt gruppens ellers lave flyttehyppighet, at eldre flytter til leiligheter, og vi kan med stor sikkerhet si at denne trenden

vil tilta ettersom andelen eldre og særlig i de øverste kohortene stiger, mens tilbudet av leiligheter i sentrumsnære deler av byen øker.

At kommunen fremover tilrettelegger for mange leiligheter i nærheten av bykjernen vil fort kunne medføre konflikter med deler av lokalbefolkningen. Høy tetthet kan skape skygge, blokkere utsikt, og utfordre byens identitet. Det er derfor særlig viktig at kommunen så tidlig som mulig planlegger *hvordan* fremtidige prosjekter i bynære områder skal utformes, slik at de både er arealeffektive og gir god arkitektur og gode fellesarealer tilbake til byen. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rapport Bokvalitet og høy tetthet (2021) gir råd til kommuner for hvordan de kan klare dette. Den peker på viktigheten av stedegne løsninger, god dialog mellom planetat, befolkningen, og utbyggere, blandet arealbruk, gode fellesarealer gjerne på tak, og variert detaljering, utforming og materialbruk kombinert med fellestrekk i hovedform. De anbefaler at kommunen blir enige med utbyggere om utnyttelsesgrad og byggehøyder etter en løpende diskusjon om hvilke kvaliteter prosjektet bringer til byen, hva som er økonomisk mulig for utbyggere gitt forskjellige byggevolumer og krav til offentlige arealer fremfor å legge rigide føringer i kommune- og reguleringsplaner. Dette omtales av og til som at kommunen og utbygger *tegner og regner sammen*. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring.

Det er imidlertid viktig at kommunen signaliserer tidlig at de vil kreve kvalitet og unngå massive volumer. Dette hjelper boligutviklere med å gi realistiske kalkyler for potensialet i de sentralt beliggende områdene. Det er også viktig for eksisterende grunneier slik at de også får en «realitetsorientering» i hva de kan forvente av avkastning ved «bedre og høyere utnytting» av tomta. Sist, men ikke minst, er det viktig i forhold til utviklere og tomteeieres forventinger om hva de skal bidra med av oppgradering av fellesområder som plasser, parker og andre felles og allment tilgjengelige tiltak for lek og rekreasjon.

6.2 Å komme inn på boligmarkedet

Seksjon 4.3 gir en analyse som viser en klar økning i inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad de seneste årene, også når vi korrigerer for inflasjon. Som vist i figur 27 var det omtrent 2000 én-personshusholdnigner og 550 husholdninger med én voksen og ett barn i 2019 i det vi kaller mellomgruppen: De som har leid bolig i de foregående tre åra og som falt mellom det vi ser på som minsteinntekten for å kjøpe en billig bolig på 30 kvadratmeter for single og 45 for to-personshusholdninger, og øvre grense for å kunne sees på som svakerestilte og derfor få startlån. Studenter er her holdt utenfor. Antall personer i mellomgruppen har økt de siste åra, og det er ingen grunn til å tro at den vil reduseres uten intervensjon fra kommunen, tvert om. Potensialet til å spare til bolig er svært forskjellig innad i denne gruppen. Vi har identifisert en problemkategori som ikke har foreldre som kan kausjonere for seg og som har langsiktige spareutfordringer, men allikevel har høye nok inntekter til å skaffe seg en tilfredsstillende leiebolig og sånn sett ikke kan regnes som vanskeligstilt.

Det er to fremtredende måter kommunen kan bidra til at denne gruppen kan minskes:

Mer liberal startlånpraksis: Vi finner at startlånsordningen kan være en effektiv måte å bidra til at mellomgruppen kan bli boligeiere.

Én ulempe ved en mer liberal – og dermed mer ekspansiv- startlånsordning er at kommune eksponeres mer for risiko knyttet til eventuell mislighold, dette til tross for at staten tar sin andel av risikoen ved denne type lån. Startlån er et rent etterspørsels-stimulerende tiltak som øker den totale etterspørselen etter eierboliger. For at økt bruk skal virke godt må markedets tilbudsside kunne dekke den økte etterspørselen.

Nye boligmodeller er den andre fremtredende måten kommunen kan skape et mer sosialt boligmarked. Delt eierskap og leie-til-eie er tiltak som reduserer inntektskravet for å komme inn på markedet.

Nye kjøpsmodeller gjør det mulig å komme seg inn på boligmarkedet uten å betale for en hel bolig. Både kommuner og private aktører senker terskelen for å komme inn på boligmarkedet med å tilby alternative boligkjøpsmodeller som del-eie og leie-til-eie. Disse gjør det mulig for personer som har tilstrekkelig inntekt for å betjene et lån, men som ikke når egenkapitalkravet, til å kjøpe en andel av boligen, leie den resterende delen av utbygger, og så kjøpe seg opp etter hvert som låneevnen eller formuen øker. Leie-til-eie tilbyr leiekontrakt med kjøpsopsjon på boligen etter en bestemt periode. Noen kontrakter har obligatorisk sparing, andre ikke (se Christiansen, u. d.). Leie-til-eie og del-eie tilbys av utbyggere. Kommunen kan invitere utbyggere til å tilby slike modeller for en andel av boligene som oppføres i privat regi, men kan ikke pålegge dette.

Flere større (og noen litt mindre) kommuner ser at det er behov for å supplere de kommersielle leie-til-eie og del-eie modellene med tilbud som bygger på samme prinsippet, men som går enda lenger ned i pris. Oslo, Trondheim, Bærum, Gjøvik og Tønsberg eksempler på kommuner som har realisert eller har ambisjoner om å realisere egne boliger for leie-til-eie eller rimelige, langsiktige/tidsubestemte utleieboliger for personer med betalingsevne som ikke klarer å komme inn på boligmarkedet (Bærum kommune v/ Rådmannen, 2017; Oslo kommune v/ Byrådet, 2019). Dette er en form for en ikke-kommersiell/ideell tredje boligsektor.

For Fredrikstad kan det være aktuelt å signalisere for utviklere at kommunen er positivt innstilt til prosjekter som involverer tiltak som gjør det lettere for personer med lav formue og/eller inntekt å komme inn på markedet. Boligbyggere med en klar sosial profil og som alt har satt i gang prosjekter med eie-til-leie, som OBOS og Fredensborg AS, kan inviteres spesielt til kommunen. Fredrikstads attraktivitet og vekstpotensialet gjør at kommersielle aktører som spekulerer i å lage nye ordninger som hjelper folk inn på boligmarkedet kan være særlig interessert i å utvikle byen. For eksempel i OBOS Bostart subsidierer OBOS en del av boligkjøpet mot at de har førsterett på å kjøpe boligen tilbake når den skal selges. Dette vil være mer aktuelt i en kommune som Fredrikstad der OBOS kan forvente økende interesse i boligmarkedet i fremtiden, enn der hvor etterspørselen etter boliger kan stagnere. Fredrikstad har en interesse av at slike aktører er kjent med kommunens boligplanlegging og ambisjoner fremover.

Både utleieboliger, leie-til-eie-konsepter og startlån binder kommunes midler opp i privatpersoners boliger. En viktig forskjell er at startlån gir folk muligheten til å delta selv på det frie markedet. De vil da ofte kjøpe brukte boliger i områder som er billigere. De fleste eie-til-leie-konseptene gjelder nye boliger som bygges for dette formålet. Det medfører på den ene siden at boligene er noe dyre i utgangspunktet. Det bidrar imidlertid til å styrke tilbudssiden, og med det føre til flere boliger. For Fredrikstad er det viktig å vite at de kan spille på alle tre modellene: En kommunal subsidiert «tredje sektor» gjerne helt eller delvis på tomter de selv eier; oppfordre til at utbyggere inkluderer nye etablerings-modeller i sine prosjekter; og liberal bruk av startlånsordningen. Alt vil bidra til økt eieretablering for hushold med ulik grad av lav inntekt, og bidra til at også disse kommer inn i et boligmarked som forventes å stige.

Parallelt med en politikk som beskrevet ovenfor er det imidlertid viktig at kommunen tilrettelegger for et høyt tempo i nybyggingen. Tiltak for å bedre plangjennomføring kan jevnt over forventes å redusere prisveksten, selv om det er begrenset for hvor mye reduksjon som kan oppnås. Fredrikstad er et attraktivt område for beboere i hele Østfold og er i økene grad knyttet opp mot bolig- og arbeidsmarkedet i Osloområdet. Lav og langsom boligbygging, særlig i kombinasjon med tiltak som øker etterspørselen etter bolig som startlån, vil imidlertid presse boligprisene enda høyere. Avsnittet nedenfor gir noen anbefalinger for å holde høyt tempo i nybyggingen.

6.3 Plangjennomføring

Lokale boligmarkeder dannes i møtet mellom etterspørsel og tilbud. På etterspørselssiden vil befolkningsvekst og preferanser spille inn. På tilbudssiden vil tilfanget av byggegrunn og reguleringskapasitet ha betydning for omfanget av nye boliger og dermed på prisutviklingen. Tilflytting og preferanser har kommunen begrenset innflytelse over, mens de har mer innflytelse over tilrettelegging av byggegrunn. Det viktigste kommunen kan gjøre her er å regulere nok tomter der det er økonomisk gjennomførbart å bygge. For at kommunen skal nå sine andre arealmål enn bare å bygge nok boliger, som å sikre fortetting med høy kvalitet både på bygninger og fellesarealer, er det imidlertid viktig at kommunen er varsom med tanke på hvor den regulerer, hvordan det reguleres og hvordan kommunen kan få eierne av regulerte områder til å stille disse tilgjengelig for boligbygging.

Et viktig virkemiddel kommuner kan bruke for å sørge for at planer gjennomføres med de kvalitetene kommunen etterspør er å gi utbygger forutsigbarhet om hva kommunen forventer at utbyggeren skal bidra med av oppgradering av infrastruktur og nye fellestiltak i området. Dette reguleres gjennom utbyggingsavtaler: Utbyggingsavtale-instituttet er regulert av plan- og bygningslovens kapittel 17. Loven spesifiserer hva kommunen kan bestemmer at utbygger skal bidra med i forhold til veier og parker i planområdet, og at utbyggerens kostnader må stå i forhold til belastningen utbyggingen skaper for resten av kommunen.

I fortettings- og transformasjonsområder er det ofte en utfordring at planområdet har mange grunneiere og at disse har ulikt tidshorisont for når de utvikle sine eiendommer. I slike områder kan det derfor være en fordel at kommunen lager en full oversikt over alle offentlige rom som planlegges, hvilke kvaliteter de skal ha, og hva kommunen forventer at utbyggere skal bidra med. Dette gir både grunneiere, utviklere, og kommunen en viss forutberegnelighet for hvor store utgifter de vil få. Oslo kommune har i stadig større grad begynt å lage slike planer, som Veiledende Planer for Offentlige Rom (VPOR). Disse planene er foreløpig ikke juridisk bindende etter plan- og bygningsloven, men er nyttige styringsdokumenter for kompliserte byområder med mange grunneiere.

Der kommunen selv eier tomter i byggeområder har de et langt større handlingsrom. Figur 38 viser hvor dette gjelder. Så lenge kommunen er inne i et utbyggingsprosjekt som grunneier, har de omtrent de samme mulighetene som en privat aktør ville hatt. Noen kommuner går i partnerskap med eiendomsutviklere som har utbyggingskompetanse og som også kan bidra med egne tilstøtende tomter eller kapital, for å utvikle prosjekter med sterkere føringer på resultatet enn hva kommunen kan sikre gjennom en utbyggingsavtale. For eksempel arrangerer Sandnes kommunes tomteselskap prosjektkonkurranser der utbyggere kan foreslå boligprosjekter som bidrar til bymiljøet og til å skaffe billige boliger til førstegangskjøpere for tomter eid av kommunen (Sandnes Tomteselskap, U.D). Dersom tomteselskapet og kommunen liker planen selger de tomten, med en avtale om at den skal utvikles og boligene skal selges etter spesifikasjonene i det foreslåtte prosjektet.

I hvilken grad tomter egner seg for plangjennomføring og hvilke virkemidler kommunen kan bruke avhenger av i hvilken grad kommunen og grunneieren er interessert i å utvikle der. Tabell 7 kategoriserer fem ulike typer tomter avhengig av om grunneier er lunken eller innstilt på utbygging på tomta, og områder der kommunen er uinteressert i utbygging i et område, der de kunne vært interessert, men bare om utbygger oppfyller strenge krav, eller der kommunen aktivt ønsker utbygging.

Tabell 7: Utbyggers og kommunens ulike posisjoner i et byggeprosjekt. Modellen kategoriserer utbyggingsprosjekter eller områder etter hvorvidt henholdsvis kommunen og utbyggere er aktivt interessert i utbygging. Matrisen forklarer hvorfor prosjekter stopper opp og hva kommunen kan gjøre til både å få prosjektet i gang og gi dem en ønsket profil.

	Kommunen er lunken	Kommunen stiller strenge krav	Kommunen ønsker utbygging
Utbygger er **lunken til utbygging** på en bestemt tomt	**A)** Foreløpig ikke lønnsomt prosjekt for utbygger, og kommunen prioriterer andre områder først.	**B)** Kommunen stiller for mange krav (utnyttelse, finansiering av infrastruktur). Utbygger vil først bygge på andre tomter som er mer lønnsomme. Kommunen må først foreta store investeringer for at prosjektet skal bli lønnsomt.	**C)** Reguleringsplanen kan bryte med etterspørselen i markedet eller den gir svak lønnsomhet i prosjektet. Det lønner seg for grunneier å fortsette nåværende virksomhet på tomten, uansett hvordan tomten utnyttes. Salgsprisene er for lave, gitt forventede byggekostnader og utbyggers bidrag til infrastruktur.
Utbygger **ønsker utbygging** på en bestemt tomt	**D)** Kommunen ønsker ikke å legge til rette for boligbygging/ befolkningsvekst. Kommunen ønsker utbygging andre steder i kommunen. Politisk villighet til å prioritere område ned. Kommunen bidrar ikke til områdeplan eller til å løse opp i situasjoner med mange grunneiere.	**E)** Igangsetting krever god balanse mellom oppstartskostnader for utbygger og kommunens forventninger. *«Tegne og regne sammen».* Avsette ressurser for kommunen for å oppfylle sin del av rekkefølgekravene. Dersom kommunen vil se prosjektet i områdesammenheng: stille krav om felles regulering og/eller etablering av frivillig grunneiersamarbeid- bistand til grunneiersamarbeid kan være et alternativ for rask igangsetting. Kommunens egne behov, som etablerermodeller kan være særlig aktuelle her.	

Kartleggingene i kapittel 5 om planlagte boliger gir en viss indikasjon på hvor i Fredrikstad man kan finne de forskjellige typene av tomter. De mest aktuelle tomtene for utbygging, i tabellens seksjon E, har både et markedspotensial og er i et område der kommunen ønsker utbygging. Figur 26, kartet over eiendomspriser, gir en god indikasjon på hvor det kan være markedsinteresse for utbygging.

Utover boligprisene i et område er det verdt å huske på at grunneiere i forskjellig grad er interessert i å utvikle tomtene sine. Figur 37 viser noen kategorier av grunneiere. Der grunneieren er en eiendomsutvikler kan man både regne med at de er interessert i utvikling så snart prosjektet blir økonomisk lønnsomt, og at de aktivt planlegger utvikling. Andre private grunneiere, som firmaer i andre bransjer og privatpersoner, kan også gjerne være interessert i å bygge ut tomtene sine eller å selge til en eiendomsutvikler, men mange, særlig privatpersoner, kan ha personlige eller praktiske grunner til å ikke ville selge tomtene sine. Til slutt vil også den eksisterende arealbruken være en viktig premissgiver for hvorvidt, og eventuelt til hvilken gevinst, en grunneier er interessert i å bygge ut. Ingen av disse to siste faktorene kommer fram av denne rapporten, så det vil fremdeles være nødvendig å gå dypere inn på spesifikke tomter for å klart definere steder der det er grunneierinteresse for å utvikle.

Kartleggingen indikerer også hvor det kan være hensiktsmessig å fortette. Dette gjelder særlig områder nær transportknutepunkt, se kartene over mobilitet (Figur 32 og 33) og områder ved den eksisterende tette byen der det er mange byfunksjoner (Figur 34 og 35).

I tomter som faller under felt E i tabell 5, kan kommunen stille krav til utviklingen selv om de er positive til den. Her kan det for eksempel være aktuelt å «tegne og regne sammen» som beskrevet i Bokvalitet og høy tetthet (2021). Denne øvelsen krever at kommunen har en forståelse for utbyggernes økonomiske rammer, og hvordan forskjellige kommunale krav til utforming påvirker disse. På mange punkter vil kommunen og utviklere ha sammenfallende interesser: I den grad kommunens krav til utforming og fellesarealer styrker markedspotensialet til nybyggene vil det være lettere for utbyggerne å gjennomføre prosjektet innenfor de rammene kommunen legger.

Et hensyn som delvis strider imot konseptet om å spesifisere prosjektenes utforming og byggehøyder etter samtaler mellom kommunen og utbyggerne er forutberegnelighet. Det er hensiktsmessig at utbyggere har en god idé om hvor de kan forvente å få bygge og hvor mye på et tidlig tidspunkt, slik at de kan starte tidlig den ofte lange prosessen med å erverve tomter. Dersom kommunens planer antyder at boligbygging i et område vil gi en viss økonomisk gevinst, vil dette påvirke prisen når utbyggere kjøper tomtene. Dersom kommunen så senere legger føringer som reduserer inntektspotensialet for tomtene, for eksempel krav til at store deler av området må brukes til offentlige oppholdsarealer, vil det føre til uenigheter mellom kommunen og utbyggere, og ofte resultere i at byggeprosjektet må utsettes. Hensynet til forutberegnelighet for utbyggere og fleksibilitet til å utforme prosjektene i dialog mellom utbygger og kommunen lar seg forene dersom kommunale planer viser hvilket mulighetsrom det er for tomteutnyttelse i forskjellige områder, og hva grunneiere må belage seg på å forsørge dersom de skal få tillatt høye utnyttelsesgrader.

I 2021 sendte kommunal- og moderniseringsdepartementet ut et høringsnotat om forslag til endringer i plan- og bygningsloven om blant annet kommunenes virkemidler i fortetnings- og transformasjonsprosjekter (KMD, 2021). Endringene skal bidra til mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortettings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder, og et mer forutsigbart finansieringssystem for infrastrukturtiltak. Størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur kan fastsettes ved hjelp av hensynssoner i kommuneplaner eller reguleringsplaner. Denne *områdemodellen* kan bli et viktig virkemiddel for Fredrikstad. Kommunene skal vurdere kostnadene av nødvendige tiltak til grå og grønn infrastruktur i et stort område, og fordele disse kostnadene mellom grunneiere med utviklingspotensialet i området. Disse vil da betale inn til kommunen om og når de bygger ut. Med andre ord vil kommunen kunne forskuttere utvikling av infrastruktur i et område på bakgrunn av bidragene utviklerne vil komme med når de en gang bygger ut. Det vil derfor være langt vanskeligere for en grunneier å spekulere i å utsette utbygging av tomten sin til kommunen og eventuelle andre grunneiere i samme område har bygget ut sine tomter og anskaffet den nødvendige infrastrukturen i området.

Dette forslaget er fremdeles under behandling, og det er uklart nøyaktig hvordan det endelige resultatet vil bli. Flere av høringspartene uttalte at forslaget i utgangspunktet var positivt, men at det la opp til at kommunene måtte beregne pris på infrastrukturtiltak flere år fram i tid med en presisjon som neppe er mulig, eller risikere å bli sittende igjen med store kostnadsoverskridelser. Fremover i arbeidet med boligplanen og kommuneplanens arealdel burde Fredrikstad kommune følge med på utviklingen på dette punktet. Kommunen kan også vurdere å søke på å få være en testkommune: Selv om forslaget ikke nødvendig vis er ideelt og mange av høringsinstansene har punkter der de ser for seg forbedringer er de fleste enige at endringsforslagene adresserer viktige problemer og er bedre enn de eksisterende juridiske virkemidlene for å gjennomføre kompliserte transformasjonsprosesser.

Fylkesplanen «Østfold mot 2050» tilgodeser regionen Nedre Glomma med en arealpott på 18 kvadratkilometer, som åpner for at kommunene kan bygge ned noe mark i utkanten av tettstedet. Planen spesifiserer hvor dette er tiltenkt. Denne potten skal fordeles mellom kommunene i regionen, men som følge av Fredrikstads store forventede befolkningsvekst vil kommunen kunne regne med at mye av denne potten kan brukes her. Å bygge mye i de arealene som planen åpner for går på bekostning av andre viktige hensyn i Fredrikstads kommuneplan og arealstrategi, men det vil også være til stor hjelp med å nå kommunens målsetninger for antall boliger og lavere priser.

I den grad kommunen ønsker å bygge utenfor den eksisterende byen burde denne veksten konsentreres så langt det lar seg gjøre: Om nye områder skal bygges ut burde de knyttes tett opp til den eksisterende mobilitetsinfrastrukturen som vist på Figur 32, og helst langs eksisterende eller sannsynlige fremtidige hovedårer for bussnettet. Å konsentrere ny bebyggelse i ett område vil både gjøre dette lettere å knytte området til sentrum enn om mange nye områder må forbindes, og gi flere og større byggeprosjekter som kan bære kostnaden av de nødvendige infrastrukturtiltakene.

Levekårskartleggingen 2020 (Fredrikstad kommune, 2020) deler opp kommunen i mindre statistiske deler, og peker på store forskjeller fra område til område. Flere av bydelene i sentrum og på vestsiden av Glommavassdraget nærme sentrum gjør det dårligere på flere målinger som arbeidsledighet, gjennomsnittlig husholdningsinntekt, og andel sosialhjelpsmottakere. Dette er også deler av byen med et stort markedspotensial, som vist i Figur 26. Dette åpner for å bruke veksten fremover for å løfte disse områdene, da nye prosjekter kan bringe med seg ny infrastruktur og lage attraktive fellestiltak. Mange tomter i disse områende er i felt E) i Tabell 7, der både kommunen og grunneier er interessert i å få til utbygging, som er en forutsetning for flere av kommunens virkemidler. Kommunen kan gå sammen med grunneier og bruke dialog og utbyggingsavtaler for å skape gode boområder med høy utnyttelse. Ettersom også mange mennesker leier i disse delene av byen er det en fare for at områdene gentrifiseres ved at hushold med lave inntekter flytter ut og hushold med høyere inntekter flytter inn. For å unngå at betalingssvake grupper vil presses ut av denne delen av byen er det viktig å sikre at disse områdene har en sosial profil – blant annet gjennom at kommunen tar i bruk de boligpolitiske tiltakene som er beskrevet ovenfor.

Som nevnt ovenfor i denne seksjonen har kommunen muligheten til å inngå utbyggingsavtaler om at kommunen eller andre aktører skal kunne forhåndskjøpe boliger i et prosjekt når det er ferdigstilt. Disse skal kjøpes til markedspris. Slike avtaler kan imidlertid inngås umiddelbart etter reguleringsplanen er godkjent, mens boligen fremdeles bare eksisterer på tegnebrettet. Når markedsprisen beregnes på avtaletidspunktet legger man til grunn en viss prisvekst, men typisk ikke at dette og andre prosjekter i området vil løfte hele nabolaget. Kommunen vil da dra nytte av en del av prisstigningen mellom tidspunktet når de inngår utbyggingsavtalen med utbyggeren, og tidspunktet når prosjektet ferdigstilles. Slik kan kommunen skaffe boliger i områder som fort vil bli for dyre for store deler av befolkningen, og bidra at flere sosioøkonomiske grupper inkluderes i bytransformasjonen.

Referanser

Astrup, K. C., & Monkerud, L. (2021). Den økonomiske fordelen av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander. NIBR-rapport 2021:5. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.

Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., & Aarland, K. (2015). Kommunenes praktisering av startlånsordningen–effekter av den nye forskriften. NIBR-rapport.

Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., Barlindhaug, R., & Aarland, K. (2014). Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen. NIBR-rapport.

Bramley, Glen. "Housing market models and planning." *The Town Planning Review* (2013): 9-35.

Bærum kommune v/ Rådmannen. (2017). Kommunal politikk for rimelige boliger - oppfølging av vedtak JournalpostID 17/235773.

Christiansen, I. M. (forventet publisering 2022): Inn på boligmarkedet? Analyse av nye boligkjøpsmodeller for mellomsjiktet.

Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S. W., & Westberg, N. B. (2017). Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler. Vista Analyse: Oslo.

Fredrikstad kommune (vedtatt 2018): Kommuneplanens samfunnsdel, Fredrikstad mot 2030. https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/planer/overordnede/kommuneplan_samfunnsdel---vedtatt-av-bystyret-.pdf

Fredrikstad kommune, 2020: Levekårskartleggingen 2020. https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/kmb/barekraftig-samfunn/levekar/levekarskartleggingen-2020.pdf

Hurdalsplattformen, 2021. https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf

IMDi, 2022: Kommunene blir bedt om å bosette 35 000 flyktninger i 2022. https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/kommunene-blir-bedt-om-a-bosette-35-000-flyktninger-i-2022/

Jardar Sørvoll (red.), Lars Gulbrandsen, Viggo Nordvik, Marit Ekne Ruud, Hans Christian Sandlie, Ragnhild Skogheim og Guri Mette Vestby (2020): Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer. NOVA-rapport 5/20.

Johannesen, T. (2019). Politikk, marked og Foreldrebanken. Tidsskrift for boligforskning, 2(1), 46-49. https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-04

Johannessen, K., Astrup, K., & Medby, P. (2013). Unges etablering på boligmarkedet–er stigen trukket opp? (NIBR-rapport 2013:22). Norsk institutt for by-og regionforskning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020: Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021. Høringsnotat: Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv. Høringsfristen er 1. november 2021. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/

Lindquist, K.-G., & Vatne, B. H. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. Tidsskrift for boligforskning, 2(1), 6-22. https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-02

Lund, A. (2018). Den norske sykepleierindeksen. Tidsskrift for boligforskning, 1(1), 67-73. https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-05

Mamre, M. O. (2021). Boligkjøpekraften til en representativ lokal førstegangskjøper. Tidsskrift for boligforskning, 4(1), 7-27. https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2021-01-02

Monkerud, L. C., & Astrup, K. C. (2020). Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander–en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen. NIBR-rapport 2020:7. OsloMet.

Monkerud, L. C., Astrup, K. C., & Nordvik, V. (2018). Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet. NIBR-rappport 2018:19. OsloMet.

Nordvik, V. (2010). Vanskeligstilte på boligmarkedet. I Sandlie, HC (red.) Bolig og levekår i Norge 2007. NOVA rapport nr. 2/10.

Nordvik, V., & Astrup, K. C. (2020). Inntektsdynamikk og bostøtte. NOVA-notat nr 2/20. OsloMet.

Nordvik, V., Sørvoll, J., & Astrup, K. C. (2021). Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet? Boligsosialt arbeid. Kapittel 4. s. 71-88. Universitetsforlaget.

Oslo kommune v/ Byrådet. (2019). Byrådssak 145/19 Nye veier til egen bolig.

Revold, M. (2019). Færre Unge kjøper bolig (SSB Analyse 2019/23: Unge på boligmarkedet). Statistisk sentralbyrå.

Sandnes Tomteselskap, U.D.: Sandnesmodellen. https://www.sandnes-tomteselskap.no/om-oss/sandnesmodellen. Hentet 25.03.2022.

SIFO (2022). Referansebudsjett. https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet

Thorsen, L. R. (2017). Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?

Vrålstad, S. (2014). Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet. SSB. http://www. ssb. no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-ogpublikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet.

***OPPDRAG* – FRAMSIKTS BEGREP FOR DE OVERORDNEDE «HANDLINGSPUNKTENE» I PLANEN**
- Oppdragene deles igjen i *oppgaver* som detaljerer ut handlingspunktene i planen og kan delegeres ned i organisasjonen

Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon (Delmål hentet fra kommunedelplan for folkehelse og levekår)		
Tittel på oppdrag	**Beskrivelse av oppdraget**	**Strategi**
Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier.	Modeller for leie til eie og eie først skal tas systematisk i bruk for varig vanskeligstilte barnefamilier. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall. Utviklingen av kriterier skal være kunnskapsbasert. Erfaringer fra prosjektet «bolig og bostabilitet», finanisiert gjennom områdesatsingen samt erfaringer fra andre kommuners leie-til eie modeller, skal inngå i kunnskapsgrunnlaget. Eksempelvis har andre kommuner etablert øremerkede tilskuddsordninger til formålet og benytter økonomisk sosialhjelp i vurderingen av familiens betjeningsevne. *Oppgave tilhørende oppdrag ovenfor: Fremme en sak til budsjett 2026, om avsetning av tilskuddsmidler som kan anvendes i kombinasjon med startlån og økonomisk sosialhjelp for å fremme overgang fra leie til eie for varig vanskeligstilte barnefamilier.*	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold (ny)
Botrygghet for barnefamilier i kommunale boliger.	Benytte leiekontrakter med inntil sju års varighet for varig vanskeligstilte barnefamilier med barn under 14 år. Vurderingen skal bygge på at overgang til eie ikke er et alternativ, og at bostabilitet vurderes som det beste for barna og for foreldrenes mulighet til å gi barna en trygg og god oppvekt.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold
Styrke nye innbyggeres kunnskap om å bo og leve i Fredrikstad.	Etablere en boligskole for å gi råd og veiledning om boligmarkedet og det å bo og leve i Fredrikstad (Bo-i-Fred). Vektlegge innbyggernes egne ressurser og erfaringer og bidra til mestring. Øke forståelsen for boligmarkedet, kontraktsforhold, lån og sparing, naboforhold, integrering i lokalsamfunnet samt praktiske ferdigheter i vedlikehold av bolig. Boligskolen kan tilbys til flykninger på introprogrammet, nye innbyggere i kommunen, vanskeligstilte på boligmarkedet og andre interesserte.	Prioritere tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold
Øke trivsel og sysselsetting i levekårsutsatte områder gjennom tjenesteutvikling	Identifisere muligheter for å skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med: a) vedlikehold av kommunale bygninger, boliger og uteområder i levekårsutsatte områder	Samordne kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet

OPPDRAG – FRAMSIKTS BEGREP FOR DE OVERORDNEDE «HANDLINGSPUNKTENE» I PLANEN
- Oppdragene deles igjen i _oppgaver_ som detaljerer ut handlingspunktene i planen og kan delegeres ned i organisasjonen

og reduserte utgifter til tomgangseie.	b) restaurering og gjenbruk av hensatte møbler og utstyr samt overskuddsmaterialer fra oppussing på kommunale eiendommer Bygge videre på erfaringer med tjenesteutvikling og etablerte aktiviteter i de tre bydelshusene på Lisleby, Holmen og Sellebakk (program for områdesatsing) samt miljøvaktmesterordningene i Boligbygg og på Grønlien. Jobbe kunnskapsbasert og innhente andres erfaringer, for eksempel «Nyttig arbeid» og «Nyttig butikk» i regi av Oslo kommune.	
Tilstandsvurdere alle kommunale boliger.	Gjennomføre tilstandsvurderinger av samtlige boliger kommunen eier så raskt som mulig og senest innen 31.12.25. Utarbeide en vedlikeholdsplan og en plan for avhending av kommunale boliger som er uegnet for målgruppene	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Redusere utgifter til tomgangsleie i kommunale boliger.	Synliggjøre og utnytte muligheter for å redusere tomgangsleie i kommunale boliger gjennom deltagelse i prosjektet «Nyttig arbeid- bærekraftig bomiljø».	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Styrke den statlige bostøtteordningen.	Dokumentere kommunens samlede utgifter til bokostnader for økonomisk vanskeligstilte og sammenhenger mellom disse utgiftene og for lav treffsikkerhet i den statlige bostøtteordningen. Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å styrke den statlige bostøtta.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger.	Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger, med sikte på at kommuner med stor sekundærtilflytting av flyktninger som ikke er økonomisk selvhjulpne bør kompenseres bedre. Dokumentere de reelle merutgiftene til bolig og andre helse- og sosiale tiltak i forbindelse med sekundærtilflytting og etablere samarbeid med andre kommuner, fylkeskommunen m.fl.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Være en pådriver for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.	Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.

***OPPDRAG* – FRAMSIKTS BEGREP FOR DE OVERORDNEDE «HANDLINGSPUNKTENE» I PLANEN**
- Oppdragene deles igjen i *oppgaver* som detaljerer ut handlingspunktene i planen og kan delegeres ned i organisasjonen

Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer. Til tross for geografiske forskjeller i levekår, skal innbyggerne i Fredrikstad oppleve tillit, trygghet og trivsel. Innbyggere som trives i lokalsamfunnet og deltar i fellesskapet, bidrar til en attraktiv kommune (Delmål hentet fra kommunedelplan for folkehelse og levekår)		
Tittel på oppdrag	**Beskrivelse av oppdraget**	**Strategi**
Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger.	Etablere et bindeledd mellom beboerne i kommunale boliger og kommunen. Rådet kan utgjøre en dialogpartner for kommunen og bestå av både beboere og representanter for relevante brukerorganisasjoner.	Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.

Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status. Barn, voksne og eldre skal kunne ta eierskap over eget liv og helse. (Delmål hentet fra kommunedelplan for folkehelse og levekår)		
Tittel på oppdrag	**Beskrivelse av oppdraget**	**Strategi**
Kvalitetssikre boligsosiale tjenester gjennom brukermedvirkning.	Innføre årlig brukerundersøkelse blant beboere i kommunale boliger og mottagere av andre boligsosiale tjenester.	Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
Vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger versus kjøp av tjenester.	Utrede økonomiske og kvalitetsmessige konsekvenser av å etablere kommunale akuttboliger versus kjøp i markedet.	Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
Utrede innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.	Utrede muligheter for å innføre kommunale botiltak som del av barneverntjenestens virkemidler ihht anbefalingene gitt i NOU 2023:24. Som del av utredningen kan det kartlegges behov, økonomiske konsekvenser og foretas avgrensninger i forhold til tiltak i institusjon, i fosterhjem og i egen bolig som del av ettervernet. På denne bakgrunn kan det også fastsettes krav til kvalitet. Utredningen kan også omfatte muligheter for sambruk og kartlegge om kommunen besitter eiendom som kan være egnet for formålet.	Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.

***OPPDRAG* – FRAMSIKTS BEGREP FOR DE OVERORDNEDE «HANDLINGSPUNKTENE» I PLANEN**
- Oppdragene deles igjen i *oppgaver* som detaljerer ut handlingspunktene i planen og kan delegeres ned i organisasjonen

Alle bor trygt, i egnet bolig (Delmål hentet fra Kommunedelplan for helse- og velferd)		
Tittel på oppdrag	**Beskrivelse av oppdraget**	**Strategi**
Samordnet innsats for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.	Tidlig og samordnet innsats for å forebygge bostedsløshet for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom. Utvikle et differensiert botilbud for målgruppa der både midlertidige og varige tilpassede botilbud inngår samt tilbud om lavterskel og oppsøkende helsetjenester.	Forebygge og redusere bostedsløshet.
Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjons-nedsettelser	Planlegge boligform for alle personer med funksjonsnedsettelser fra 15 års alder, og dokumentere den enkeltes medvirkning i prosessen og i valg av bosted. Langsiktig planlegging skal bidra til at flere personer med nedsatt funksjonsevne får mulighet til å eie egen bolig og bidra til størst mulig grad av selvstendighet. Bygger på erfaringene gjort i oppfølgingen av #LeveMittLiv, strategi for livslange tjenester.	De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.
Etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.	Utrede mulighetene for å etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.	De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.
Overgang til eid bolig for personer med nedsatt funksjonsevne.	Modeller for leie til eie og eie først skal tas varig og systematisk i bruk for personer med nedsatt funksjonsevne. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall. Kriteriene skal bygge videre på mål og erfaringer gjort i oppfølgingen av strategien #LeveMittLiv, vedtatt av bystyret 21.10.21	Utvikle differensierte botilbud.
Utarbeide en helhetlig plan for kommunens boligbehov til alle vanskeligstilte grupper.	Det innføres en praksis med en samlet «plan for helse og omsorgsbygg og boligbehov for vanskeligstilte grupper». Planen bygger videre på dagens arbeid med plan for helse og omsorgsbygg og kartlegginger av boligbehov som allerede gjøres. Når alle boligbehovene samles i en plan, vil det gjøre det enklere å jobbe samordnet helhetlig og kostnadseffektivt.	Utvikle differensierte botilbud.

	En helhetlig boligbehovsplan vil omfatte boligbehovene som i dag er dekket av plan for helse- og omsorgsbygg, kommunens behov for boliger av lengre varighet for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet, og har behov for tilpasset bistand slik dette er definert i Boligsosiallovens § 2 og § 6, og gjerne også kommunens behov for å framskaffe midlertidige/akuttboliger. En slik samlet plan bør også utformes med sikte på å imøtese de nye kravene til å definere overordnede mål og samordning på tvers i det boligsosiale arbeidet, slik dette framkommer i plan- og bygningslovens kapittel 11, pbl § 10-1 og boligsosialloven § 5.	
Gjennomføre vurderinger av samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting, etter behov.	Ved planlegging av nye boliger for personer med samtidige alvorlige psykiske lidelser, rusproblematikk og somatiske sykdommer, og ved bosetting av personer i denne gruppa, skal det rutinemessig gjennomføres risikovurderinger og vurderinger av samfunnssikkerhet.	Utvikle differensierte botilbud.

En kommune, et forsknings- og utviklingsmiljø og et næringsliv som stimulerer til nyskaping, innovasjon og entreprenørskap

(Mål hentet fra kommuneplanens samfunnsdel)

Tittel på oppdrag	Beskrivelse av oppdrag	Strategi
Etablere en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.	Etablere en arena for samhandling med bolig- og byggebransjen (innovasjonssenter for bolig- og byutvikling.	Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen (ny).
Indentifisere muligheter for flere boliger med tilvisningsavtaler.	Drøfte muligheter for etablering av boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbyggingssaker.	Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen (ny).
Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.	Utvikle Fredrikstad-modeller for del-eie og boligetablering for barnefamilier i mellomgruppene, i samarbeid med aktører i bransjen.	Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen (ny).

OPPDRAG – FRAMSIKTS BEGREP FOR DE OVERORDNEDE «HANDLINGSPUNKTENE» I PLANEN

- Oppdragene deles igjen i *oppgaver* som detaljerer ut handlingspunktene i planen og kan delegeres ned i organisasjonen

Utrede boligsosiale gevinster som kan oppnås ved åpningen av Veumbekken.	I utredningen skal det tas utgangspunkt i om tomteareal som likevel må erverves for å sikre god overvannshåndtering også kan benyttes for å oppnå boligsosiale gevinster, eksempelvis utvikle leie-til-eie prosjekter, del-eie modeller eller universelt utformede utleieboliger. Det nedsettes en tverrfaglig arbeidsgruppe og en konkret framdriftsplan innen 1.6.25.	Økt Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen (ny).

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2021/18051
Dokumentnr.: 60
Løpenr.: 301315/2024
Klassering: 145
Saksbehandler: Gabriella Grossmann

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	24.02.2025	5/25
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	24.02.2025	3/25
Eldrerådet	25.02.2025	5/25
Samfunnsutvalget	26.02.2025	12/25
Formannskapet	06.03.2025	26/25
Bystyret	13.03.2025	39/25

Boligplan for Fredrikstad kommune - planforslag til høring

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler samfunnsutvalget å gi følgende innstilling til formannskapet:

1. Forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune,* slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Fredrikstad, 10.02.2025

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 24.02.2025:

Fredrikstad ungdomsråds uttalelse:
Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer i Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
Fredrikstad Ungdomsråd ser viktigheten av alle oppdragene som er nevnt i planen, men ønsker å særlig understreke viktigheten av følgende:

1. Ungdomsrådet ønsker å understreke viktigheten av å tilby opplæring i skolen til barn og unge innenfor kjøp og leie av bolig og hvilke rettigheter man har innenfor boligmarkedet. Dette er ikke nevnt i planen, men bør være en del av videre arbeid. Et slikt tiltak kan være med å sørge for at unge kommer inn på boligmarkedet.
2. Forebyggende tiltak: Ungdomsrådet mener at Fredrikstad kommune må prioritere de forebyggende tiltakene som er nevnt i planen. Preventive tiltak treffer bredere og fungerer mer kostnadseffektivt.
3. Tiltak for barnefamilier: Ungdomsrådet ser viktigheten av å prioritere barnefamilier, ettersom barnets utvikling er særlig utsatt i uegnede boforhold.
4. Ungdomsrådet ser viktigheten av planen som en helhet, men ønsker at kommunen særlig prioriterer følgende punkter fra planen:

- Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.
- Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier
- Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.
- Botrygghet for barnefamilier i kommunale boliger
- Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger
- Samordnet innsats for personer med utfordringer (rus, psykiatri, somatisk sykdom)

Fredrikstad ungdomsråds behandling 24.02.2025:

Fredrikstad ungdomsråd ønsket å gi følgende uttalelse::

Fredrikstad Ungdomsråd ser viktigheten av alle oppdragene som er nevnt i planen, men ønsker å særlig understreke viktigheten av følgende:

1. Ungdomsrådet ønsker å understreke viktigheten av å tilby opplæring i skolen til barn og unge innenfor kjøp og leie av bolig og hvilke rettigheter en har innenfor boligmarkedet. Dette er ikke nevnt i planen, men bør være en del av videre arbeid. Et slikt tiltak kan være med å sørge for at unge kommer inn på boligmarkedet.
2. Forebyggende tiltak: Ungdomsrådet mener at Fredrikstad kommune må prioritere de forebyggende tiltakene som er nevnt i planen. Preventive tiltak treffer bredere og fungerer mer kostnadseffektivt.
3. Tiltak for barnefamilier: Ungdomsrådet ser viktigheten av å prioritere barnefamilier, ettersom barnets utvikling er særlig utsatt i uegnede boforhold.
4. Ungdomsrådet ser viktigheten av planen som en helhet, men ønsker at kommunen særlig prioriterer følgende punkter fra planen:

- Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.
- Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier
- Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.
- Botrygghet for barnefamilier i kommunale boliger
- Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger
- Samordnet innsats for personer med utfordringer (rus, psykiatri, somatisk sykdom)

Votering:
Kommunedirektørs innstilling med tillegg av uttalelse enstemmig vedtatt.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 24.02.2025:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses uttalelse:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

2. Rådet mener boligplanen må fokusere mer på universell utforming og FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Spesielt artikkel 19 og retten til egen bolig. Det bør arbeides for at mennesker med funksjonsnedsettelse kan eie sin egen bolig.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 24.02.2025:

Rådet fikk en orientering om boligplan tidligere i møtet.

Et samlet råd fremmet følgende forslag til nytt punkt 2:
Rådet mener boligplanen må fokusere mer på universell utforming og FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Spesielt artikkel 19 og retten til egen bolig. Det er viktig å kunne eie egen bolig.

Votering:
Kommunedirektørens innstilling og rådets forslag til punkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Eldrerådets vedtak 25.02.2025:

Eldrerådets uttalelse:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Eldrerådet anerkjenner arbeidet med boligplanen og vil gi sin høringsuttalelse når planen legges ut på høring.

Eldrerådets behandling 25.02.2025:

Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble vedtatt med følgende tillegg:
Eldrerådet anerkjenner arbeidet med boligplanen og vil gi sin høringsuttalelse når planen legg ut på høring.

Samfunnsutvalgets vedtak 26.02.2025:

Samfunnsutvalgets innstilling:
1. Forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune,* slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Uttalelsene fra Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Eldrerådet og ungdomsrådet legges ved boligplanen ved høring.
3. Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene uten kommentarer eller vurdering.

Samfunnsutvalgets behandling 26.02.2025:

Uttalelser fra Råd for personer med funksjonsnedsettels og Eldrerådet ble sendt utvalgets medlemmer i e-post 26.02.2025, og uttalelse fra Ungdomsrådet ble sendt i e-post 26.02.2025.

Marianne Antonsen (UAVH) fremmet følgende forslag:
Nytt punkt 2.

Uttalelsene fra Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Eldrerådet og ungdomsrådet legges ved boligplanen ved høring.

Marianne Antonsen (UAVH) fremmet på vegne av UAVH, Ap, H, FrP, SV, BYM, V og KrF følgende forslag:
Nytt punkt 3.
Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene uten kommentarer eller vurdering.

Votering:

Kommunedirektørens innstilling og forslagene fremmet av Marianne Antonsen ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak 06.03.2025:

Formannskapets innstilling:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Uttalelsene fra Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Eldrerådet og ungdomsrådet legges ved boligplanen ved høring.
3. Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene og bystyrets gruppeledere uten kommentarer eller vurdering.

Formannskapets behandling 06.03.2025:

Habilitet:
Atle Ottesen stilte spørsmål om sin habilitet. Han er ansatt som rådgiver i virksomhet Bolig.
Et enstemmig formannskap erklærte Ottesen som inhabil. Lovhjemmel: FVL § 6, annet ledd.

Marianne Kristiansen fremmet på vegne av Pp følgende utsettelsesforslag:
1. Saken utsettes i påvente av at kommunedirektøren legger inn føringer fra bystyrets vedtak i 251/24 - Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028 for Fredrikstad kommune og også er ferdig med å utsette organisering av kommunale boliger og formålsbygg.

Votering:
Utsettelsesforslaget fikk 1 stemme (Pp) og ble ikke vedtatt.

Silje Waters fremmet på vegne av Ap og SV følgende forslag til nytt punkt 4:
4. Politisk bestilling i budsjett og økonomiplan 2025-2028 om å utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg og samle forvaltningen i et KF eller andre organisasjonsformer stanses umiddelbart.

Marianne Kristiansen fremmet på vegne av Pp følgende forslag til alternativt punkt 3:
3. Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene og gruppeledere uten kommentarer eller vurdering.

Votering:
Samfunnsutvalgets innstilling punkt 1 og 2 ble enstemmig vedtatt.
Samfunnsutvalgets innstilling punkt 3 fikk ingen stemmer mot 15 stemmer som ble avgitt for forslag fremmet av Marianne Kristiansen.
Forslag fremmet av Silje Waters fikk 5 stemmer (AP 4, SV 1) og ble ikke vedtatt.

Bystyrets vedtak 13.03.2025:

1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Uttalelsene fra Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Eldrerådet og ungdomsrådet legges ved boligplanen ved høring.
3. Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene og bystyrets gruppeledere uten kommentarer eller vurdering.
4. Vedlegg 1. legges ved boligplanen ved høring

Bystyrets behandling 13.03.2025:

Atle Ottesen (Ap) stilte spørsmål ved sin habilitet, han er ansatt som rådgiver i virksomhet Bolig.
Et enstemmig bystyre erklærte Atle Ottesen inhabil i saken (jf.fvl § 6 første ledd) vara Voica D.Imrik (Ap).

På vegne av R, Ap, SV, Pp, Bym,Sp fremmet Hannah Berg (R) følgende forslag:
1. Forslag til boligplan for Fredrikstad Kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker. (som innstillingen)
2. uttalelsene fra Råd for personer med funksjonsnedsettelser, Eldrerådet og Ungdomsrådet legges ved boligplanen ved høring (som innstillingen)
3. Vedlegg 1. legges ved boligplanen ved høring

4. Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene og bystyrets gruppeledere uten kommentarer eller vurdering.

På vegne av SV, Ap, R, Bym, Sp fremmet Silje Waters (SV) følgende forslag:
Politisk bestilling i budsjett og økonomiplan 2025-2028 om å utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg og samle forvaltningen i et KF eller andre organisasjonsformer stanses umiddelbart.

Votering:
Forslag fremmet av Silje Waters (SV) fikk 20 stemmer (SV 3, Ap 12, R 2, Bym 2, Sp 1) og ble ikke vedtatt.
Formannskapets innstilling med nytt punkt fremmet av Hannah Berg (R) ble enstemmig vedtatt.

Fredrikstad, 18.03.2025
Rett utskrift.

Yvonne Meidell
møtesekretær

Utskrift til: Gabriella Grossmann, samfunn

Sammendrag
Eldrerådet, råd for personer med funksjonsnedsettelse og Fredrikstad ungdomsråd uttaler seg i saken.

I *Planstrategi for Fredrikstad kommune* er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk, som skal erstatte tidligere planer.

Kommunedirektøren legger i denne saken frem forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune*. Boligplanen samler den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen, og har til hensikt å erstatte tidligere mål, innsatsområder, tiltak og strategier i eldre planverk.

Planen består av en kunnskapsdel og en plandel som har fem innsatsområder: variert bolig- og befolkningssammensetning, botrygghet, kunnskapsbasert ressursbruk, bistand til vanskeligstilte, og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

Planen legges frem digitalt i Fredrikstad kommunes nye styringsverktøy Framsikt, og er strukturert i henhold til målhierarkiet i kommunens overordnede planverk.

Fredrikstad kommune har nylig omorganisert forvaltningen av boligområdet i en sammenslått virksomhet i ett nytt kommuneområde. Planen er fundert på dette, og berører ikke bystyrets nylige oppdrag om å utrede en ny reorganisering av boligområdet gjennom selskaps-dannelse. Dette vil bli håndtert i egen utredning fremlagt for bystyret.

Det anbefales at planen legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Vedlegg:
1 Boligplan for Fredrikstad kommune - pdf-versjon av Framsikt per 10.02.2025
2 Planprogram for boligplan - fastsatt i bystyresak 30/22
3 Boligmarkedsanalyse Fredrikstad mot 2035
4 Oppdrag (Framsikts begrep for handlingspunktene i planen)

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Boligplan for Fredrikstad kommune - Framsikt
2. Bystyresak 30/22 - Boligplan 2023–2030 – fastsetting av planprogram
3. Kontrollutvalgssak 25/8 - Oppfølgingsrapport forvaltningsrevisjon "Boligforvaltning - kommunale utleieboliger"
4. Bystyresak 251/25 - Budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028 for Fredrikstad kommune
5. Lovdata – «Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven)».
6. Plan for Helse og omsorgsbygg
7. Boligsosial plan 2014–2017
8. Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan for Fredrikstad kommune.

Saksopplysninger

Bakgrunn for saken
I *Planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2024* ble det vedtatt at Fredrikstad kommune skulle utarbeide en boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk. Planen skulle erstatte tidligere *Boligsosial plan 2014–2017* og *Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan for Fredrikstad kommune*. Planprogrammet ble fastsatt av bystyret 24.03.2022.

Endringer av rammebetingelser og i markedet
Det har skjedd mye nytt på boligfeltet de siste tre årene, både hva angår sentral lovgivning samt det generelle boligmarkedet som kommunen må forholde seg til i planen. Boligsosialloven (Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet), som kom i juni 2023, tydeliggjør kommunens ansvar på det boligsosiale feltet, og forventninger knyttet til helhetlig boligsosial planlegging. Det har også vært flere endringer i de statlige lån og tilskuddsordningene på boligfeltet, som får stor betydning for kommunens handlingsrom på feltet. Det har blitt mer utfordrende å framskaffe boliger til vanskeligstilte fordi tilskudd til utleieboliger har bortfalt. Tidligere statlige øremerkede tilskudd er også endret til å bli overført kommunene gjennom den generelle rammeoverføringen. Den statlige bostøtteordningen slår også dårlig ut for kommuner som Fredrikstad, noe som gjør at utgiftene til økonomisk sosialhjelp øker.

Etter en periode med høy boligprisvekst under pandemien, flatet boligprisene ut i 2022. I 2023 ble prisvekst i første halvår avløst av prisnedgang i andre halvår, og ved inngangen til 2025 har prisene økt. Rentenedgang kombinert med høy nominell lønnsvekst, befolkningsvekst og lav boligbygging, gir utsikter til boligprisvekst også fremover. Dette har ført til at presset i leiemarkedet har økt, boligbyggingen har gått noe ned, og det har blitt mer utfordrende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Demografiske endringer, som flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina, bidrar også til økt press i boligmarkedet.

Reorganisering av boligområdet i kommunen
Etter at arbeidet med boligplanen ble påbegynt har kommunen besluttet en reorganisering av hele boligområdet. Det tidligere boligbygg i kommuneområde Teknisk, samt boligformidlingen i det tidligere tildelingskontoret i kommuneområde Helse, er samordnet og reorganisert som nytt virksomhetsområde i det nye kommuneområdet Samfunn, sammen med blant annet Nav og Fredrikstad internasjonale skole. Dette innebærer at enkelte anbefalinger om en mer helhetlig organisering av de boligsosiale virkemidlene, som lå til grunn allerede ved oppstart av planarbeidet, er gjennomført.

I bystyresak 251/24 - *Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028 for Fredrikstad kommune*, er det besluttet at «kommunale formålsbygg og boliger samles i eget KF eller andre egnede organisasjonsformer», og at kommunedirektøren er bedt om å «utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg. Saken skal legges frem for politisk behandling høsten 2025. Kommunedirektøren har ikke inntatt dette perspektivet i forslaget til boligplan, og vil

komme tilbake til dette temaet i egne politiske utredninger og saker. Kommunedirektøren vil også vurdere om noen av de foreslått tiltakene i boligplanen bør settes noe på vent, i påvente av en eventuell ny omorganisering av boligområdet.

Medvirkning fra innbyggere
Planprosessen har vært lang og med tidvis tilnærmet stans i planarbeidet, grunnet høy turnover i sentrale rådgiverstillinger, ansettelsesstopp og omorganiseringer der ansvar har blitt flyttet mellom enheter. Planarbeidet har derfor vært intensivert siste halvdel av 2024 og inn i 2025. Den samlede medvirkningen fra innbyggerne har vært noe begrenset. Det er derfor viktig for kommunedirektøren å sørge for en god høringsprosess med mulighet til å gi innspill til planen. Det vil også bli lagt opp til orienteringer om planen i løpet av høringsperioden. Medvirkningsprosesser har også vært gjennomført i forumsamling for lokalsamfunnsutvalgene og det er gjennomført intervjuer med personer med funksjonsvariasjoner og personer med utfordringer knyttet til RUS og ROP.

Kommunens råd vil bli orientert om planen, og gis mulighet for å uttale seg til planen både ved utlegg av høringsforslaget og ved endelig sluttbehandling av planen.

Planens innretning
Boligplanen er en temaplan som jamfør vedtatt planprogram skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Ved motstrid eller manglende samsvar mellom boligplanen og tidligere planer og vedtak, har boligplanen forrang ovenfor alle boligpolitiske og boligsosiale mål, eller innsatsområder, tiltak og strategier som er beskrevet i øvrige gjeldende planer på samme eller lavere nivå i kommunen. Dette understøtter også omleggingen til det nye styringssystemet Framsikt, hvis hensikt også er å bidra til et enklere og ryddigere plansystem. Boligplanen er derfor strukturert i henhold til målhierarkiet i Framsikt.

I planen er det valgt fem innsatsområder:
1. Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
2. Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
3. Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk.
4. Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
5. Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

Det er utarbeidet forslag til oppdrag knyttet til hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel og delmål fra kommunedelplan for Folkehelse og levekår, og kommunedelplan for Helse og velferd og disse fem innsatsområdene. «Oppdrag» er det begrepet som Framsikt benytter for overordnede tiltak som planen legger opp til at kommunen skal gjennomføre (se forenklet oversikt vedlagt saken).

Konsekvenser for sosial bærekraft
Sosial bærekraft handler om å sikre at alle innbyggere har like muligheter til et godt liv. En hovedutfordring i Fredrikstad er den systematiske sosiale ulikheten i helse. I enkelte boområder lever over 40 prosent av barna i lavinntektshusholdninger. Levekårskartleggingen viser også en klar sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Høy andel leide boliger følges vanligvis også av høyt nivå av inn- og utflytting, noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet. Det er derfor et overordnet mål for kommunen å tilrettelegge for at flest mulig gis anledning til å eie egen bolig.

Områder med ustabilitet kan oppleves som mindre attraktive, noe som igjen påvirker boligprisene. Denne markedsmekanismen bidrar til at de med svakest økonomi fortsetter å flytte til de allerede mest levekårsutsatte områdene. Folkehelseoversikten viser likevel at innbyggerne i Fredrikstad kommune i stor grad er fornøyd med lokalmiljøene sine og dette

gjelder også i levekårsutsatte områder. Dette er et godt grunnlag som vi bygger videre på i boligarbeidet.

For å fortette i en by uten at det går på bekostning av bokvalitet og helse, så kreves det god planlegging. Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, vil kommunen måtte bruke egne og statlige boligøkonomiske virkemidler. Slik kan kommunen bidra til at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Saken omhandler boligplanens innretning og bystyret skal ta stilling til om planen skal legges ut på høring. De handlinger som måtte avstedkomme av et endelig vedtak av boligplanen må vurderes i de årlige budsjett- og økonomiplanprosessene.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Kommunens økonomiske bærekraft vil utfordres på grunn av Fredrikstads demografiutvikling, særlig den kraftige veksten i eldre. Om kommunen kan tiltrekke seg nye familier og innbyggere som er i jobb, vil dette kunne virke positivt.

Økt boligbygging og tilflytting kan føre til høyere skatteinntekter for kommunen. Flere innbyggere betyr flere som betaler skatt, noe som kan styrke kommunens økonomi og gi rom for investeringer i offentlige tjenester og infrastruktur.

Boligplanen kan påvirke befolkningsveksten og sammensetningen i kommunen. Ved å tilby et variert boligtilbud kan kommunen tiltrekke seg ulike befolkningsgrupper, inkludert unge familier, eldre og personer med spesielle behov. Dette kan bidra til en balansert og mangfoldig befolkningssammensetning.

Bygging og vedlikehold av boliger skaper arbeidsplasser både direkte i byggebransjen og indirekte i tilknyttede sektorer som handel og tjenester. Dette kan bidra til å øke sysselsettingsgraden i kommunen og redusere arbeidsledigheten.

Et godt boligtilbud kan tiltrekke seg bedrifter og investorer, noe som kan styrke det lokale næringslivet. Bedrifter ser ofte etter steder med god infrastruktur og boligtilbud for sine ansatte. Dette kan også føre til økt økonomisk aktivitet og vekst i kommunen.

Boligplanen vil påvirke byutviklingen ved å definere hvor og hvordan nye boliger skal bygges. Dette inkluderer fortetting i sentrumsområder, utvikling av nye boligområder og forbedring av eksisterende boligområder. God byutvikling kan bidra til å skape attraktive og funksjonelle bomiljøer.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Miljømessig bærekraft setter søkelys på å bevare naturressurser og redusere miljøpåvirkningen.

Økende temperaturer, mer nedbør og hyppigere ekstremvær stiller større krav til bygningskonstruksjoner. Dette kan også føre til at områder som tidligere ble ansett som trygge, nå kan bli utsatt for nye risikoer. I henhold til arealplanen må det derfor tas hensyn til disse endringene. Bypakke Nedre Glomma bidrar til å finansiere nødvendige tiltak for å tilpasse infrastrukturen til de nye klimaforholdene. Den understøtter initiativer som fremmer bærekraftig mobilitet og reduserer utslipp.

Klimaendringer krever mer robuste nybygg og endrer også behovene for vedlikehold av eksisterende bygg. Disse nødvendige hensynene kan føre til lengre planprosesser og økte byggekostnader. I tillegg vil klimautfordringene kreve endringer i bo- og mobilitetsvaner, da reisevei og reisemåter har stor betydning for utslippene.

De fleste boligene er allerede bygget, og derfor må man ta vare på den eksisterende bygningsmassen og nærmiljøkvalitetene Fredrikstad har. Dette handler om å vedlikeholde, fornye og gjenbruke bygningsstrukturer for å møte fremtidens klimautfordringer.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for saken. En eventuell utredning om selskapsdannelse vil imidlertid påvirke mange av kommunens ansatte, men vil bli håndtert i egne utredninger og politiske saker.

Vurdering
Kommunedirektøren viser til kunnskapsdel og plandel i vedlagte forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune*.

Kommunedirektøren anbefaler at planen legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Vedlegg boligplan:

Virkemidler som ikke er beskrevet/tatt i bruk som kan/bør vurderes i planen/det videre arbeidet:

Etableringsboliger med gjenkjøpsmulighet.

Undersøke om kommunen selv har noen tomter som kan tildeles formålet, f.eks. etter modell fra Stavanger:

Om ordningen i Stavanger:

I saken "et trygt hjem for alle" framheves den todelte utfordringen kommunen står overfor i å hjelpe innbyggere i en ufrivillig leiesituasjon i posisjon til å eie egen bolig: 1) Egnede boliger må være tilgjengelige og 2) Det må være formålstjenlige finansieringsordninger. Innbyggere med betjeningsevne, men uten tilstrekkelig egenkapital kan settes i posisjon til å eie ved å tilby leie-til-eie ordninger eller garantiordning for egenkapital. Slike ordninger er imidlertid virkningsløse om boligene i utgangspunktet er for dyre eller ikke samsvarer med behovet.

For å bidra til å sikre at egnede boliger må være tilgjengelige kan kommunen benytte sin eierrådighet til å blant annet:

- *sikre utforming/tilrettelegging av boliger for en nærmere definerte målgruppe*
- *sikre integrering av bofelleskap*
- *sikre forkjøpsrett for et visst antall kommunale utleieboliger*
- *stille krav om et visst antall boliger til en overkommelig/rimelig pris*
- *stille krav om leie-til-eie ordning for et gitt antall enheter*
- *sikre gjenkjøpsordninger/omsetningsbegrensning for å opprettholde tilbud over tid*

Retningslinjer til etableringsboligordningen i Stavanger:
343168_3c563bae8fa74c0dad3094027114a662.pdf

Leierboersamvirke

Leieboerforeningen har utarbeidet en ikke-kommersiell leiemodell som vi har kalt leieboersamvirke. I en bolig utviklet og driftet av et leieboersamvirke er leieboerne medlemmer av samvirket og dermed også deltakende i forvaltningen av boligen og samvirket. Leieboermedvirkning er en sentral del av modellen. Modellen har vært utviklet i flere faser, og med økonomisk støtte fra Kommunal- og distriktsdepartementet, og Husbanken.

Samvirkeforetak (SA)

Et samvirkeforetak er en sammenslutning med hovedformål å fremme medlemmenes økonomiske interesser. Medlemmene fremmer sin økonomiske interesse ved at de deltar i foretakets virksomhet, enten som forbrukere, leverandører eller på annen lignende måte. Medlemmenes økonomiske gevinst vil i dette tilfelle være en relativt sett rimelig bolig. Avkastningen i et samvirkeforetak blir værende i virksomheten, eller fordelt mellom medlemmene på bakgrunn av deres omsetning med foretaket. Ingen av medlemmene har personlig ansvar for foretakets forpliktelser. I dette tilfelle med leieboersamvirke vil eventuell avkastning forbli i virksomheten.

Veileder om leieboer samvirke: leieboersamvirke-veileder.pdf

Lite konkrete punkter for hvordan kommunen skal jobbe med å nå målene i boligplanen.

Flere av punktene under «slik gjør vi det» likner mer på delmål enn på faktiske strategier for å nå målene. Her bør tiltakspakken utbedres og hva kommunen faktisk har tenkt til å gjøre for å oppnå målene tydeliggjøres. Noen eksempler på en liten konkret boligplan (ikke utfyllende liste):

- Vektlegger boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbygginger

Det må beskrives hvordan man skal få til å vektlegge dette. Det må angis tiltak. F.eks. at dette er tema i alle oppstartmøter med utbyggere, at kommunen benytter de muligheter som tross alt fins til å få med utbyggere på en slik løsning.

- Setter barna først.

Hvordan gjøres det? Det må beskrives konkrete tiltak!

- Øker mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet i bolig – og byutviklingen.

Hvordan øker man de mulighetene, hva må konkret gjøres for at det skal skje?

- Kvalitetssikrer tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og

systemnivå.

Hvordan er det tenkt det skal gjøres og når?

Vedtak fra bystyret som ikke er fulgt opp

… men hvor det har blitt sagt at dette skulle tas inn i boligplanen (deler av intensjonen i vedtaket er kommentert i planen, men det vises ikke til bestillingen i sin helhet):

Bystyret vedtok 07.12.23 følgende:

«kommunedirektøren utarbeider en strategi for de kommunale utleieboligene, denne skal inneholde tiltak for bedre vedlikehold og forvaltning. I tillegg skal det sees på om det er hensiktsmessig å dele opp boligporteføljen i en del for «gjennomstrømningsboliger» og en for langtidsleie, der også prisnivå og leieprismodell belyses. Dette for å sikre et bedre tilpasset botilbud».

FREDRIKSTAD KOMMUNE

«Mottakernavn»
«Kontakt»
«Adresse»
«Postnr» «PostSted»

Deres referanse	Vår referanse	Dato
«Ref»	2021/18051-67 (GABGRO)	25.03.2025

Høring Boligplan for Fredrikstad kommune

Etter vedtak i Bystyret 13.03.25 legges Boligplan for Fredrikstad kommune, uttalelse fra Ungdomsrådet, Eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse, samt et vedlegg fra Bystyrebehandlingen ut på høring og offentlig ettersyn i seks uker fra 25. mars til 13. mai 2025.

Om Boligplanen:

Boligplanen er en temaplan som, i henhold til vedtatt planprogram, skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Planen bygger på overordnede mål fra:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Kommunedelplan for folkehelse og levekår
- Kommunedelplan Helse

Dette er i samsvar med føringer i kommunens nye styringssystem Framsikt, som har som hensikt å bidra til et enklere og ryddigere plansystem. Boligplanen er derfor strukturert i henhold til målhierarkiet i Framsikt.

Vedlagt følger:

Lenke til planen i Framsikt: Boligplan for Fredrikstad kommune

Vedlegg 1: Uttalelse ungdomsrådet, eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse

Vedlegg 2: Innspill til *Boligplan for Fredrikstad kommune* fra Bystyret 13.03.25

Eventuelle uttalelser til saken sendes innen **13.05.2025** via e-post til postmottak@fredrikstad.kommune.no eller brev til Fredrikstad kommune, Postmottak, postboks 1405, 1602 Fredrikstad. Vennligst merk uttalelsen med saksnummer 2021/18051.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Gabriella Grossmann
fagansvarlig

Folkehelse og frivillighet
Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Org.nr: 940 039 541 Bank: 5122 05 77000
Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 24.02.2025:

Fredrikstad ungdomsråds uttalelse:
Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer i Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
Fredrikstad Ungdomsråd ser viktigheten av alle oppdragene som er nevnt i planen, men ønsker å særlig understreke viktigheten av følgende:

1. Ungdomsrådet ønsker å understreke viktigheten av å tilby opplæring i skolen til barn og unge innenfor kjøp og leie av bolig og hvilke rettigheter man har innenfor boligmarkedet. Dette er ikke nevnt i planen, men bør være en del av videre arbeid. Et slikt tiltak kan være med å sørge for at unge kommer inn på boligmarkedet.
2. Forebyggende tiltak: Ungdomsrådet mener at Fredrikstad kommune må prioritere de forebyggende tiltakene som er nevnt i planen. Preventive tiltak treffer bredere og fungerer mer kostnadseffektivt.
3. Tiltak for barnefamilier: Ungdomsrådet ser viktigheten av å prioritere barnefamilier, ettersom barnets utvikling er særlig utsatt i uegnede boforhold.
4. Ungdomsrådet ser viktigheten av planen som en helhet, men ønsker at kommunen særlig prioriterer følgende punkter fra planen:

- Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.
- Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier
- Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.
- Botrygghet for barnefamilier i kommunale boliger
- Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger
- Samordnet innsats for personer med utfordringer (rus, psykiatri, somatisk sykdom)

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 24.02.2025:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses uttalelse:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

2. Rådet mener boligplanen må fokusere mer på universell utforming og FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Spesielt artikkel 19 og retten til egen bolig. Det bør arbeides for at mennesker med funksjonsnedsettelse kan eie sin egen bolig.

Eldrerådets vedtak 25.02.2025:

Eldrerådets uttalelse:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Eldrerådet anerkjenner arbeidet med boligplanen og vil gi sin høringsuttalelse når planen legges ut på høring.

Vedlegg boligplan:

Virkemidler som ikke er beskrevet/tatt i bruk som kan/bør vurderes i planen/det videre arbeidet:

Etableringsboliger med gjenkjøpsmulighet.

Undersøke om kommunen selv har noen tomter som kan tildeles formålet, f.eks. etter modell fra Stavanger:

Om ordningen i Stavanger:

I saken "et trygt hjem for alle" framheves den todelte utfordringen kommunen står overfor i å hjelpe innbyggere i en ufrivillig leiesituasjon i posisjon til å eie egen bolig: 1) Egnede boliger må være tilgjengelige og 2) Det må være formålstjenlige finansieringsordninger. Innbyggere med betjeningsevne, men uten tilstrekkelig egenkapital kan settes i posisjon til å eie ved å tilby leie-til-eie ordninger eller garantiordning for egenkapital. Slike ordninger er imidlertid virkningsløse om boligene i utgangspunktet er for dyre eller ikke samsvarer med behovet.

For å bidra til å sikre at egnede boliger må være tilgjengelige kan kommunen benytte sin eierrådighet til å blant annet:

- *sikre utforming/tilrettelegging av boliger for en nærmere definerte målgruppe*
- *sikre integrering av bofelleskap*
- *sikre forkjøpsrett for et visst antall kommunale utleieboliger*
- *stille krav om et visst antall boliger til en overkommelig/rimelig pris*
- *stille krav om leie-til-eie ordning for et gitt antall enheter*
- *sikre gjenkjøpsordninger/omsetningsbegrensning for å opprettholde tilbud over tid*

Retningslinjer til etableringsboligordningen i Stavanger:
343168_3c563bae8fa74c0dad3094027114a662.pdf

Leierboersamvirke

Leieboerforeningen har utarbeidet en ikke-kommersiell leiemodell som vi har kalt leieboersamvirke. I en bolig utviklet og driftet av et leieboersamvirke er leieboerne medlemmer av samvirket og dermed også deltakende i forvaltningen av boligen og samvirket. Leieboermedvirkning er en sentral del av modellen. Modellen har vært utviklet i flere faser, og med økonomisk støtte fra Kommunal- og distriktsdepartementet, og Husbanken.

Samvirkeforetak (SA)

Et samvirkeforetak er en sammenslutning med hovedformål å fremme medlemmenes økonomiske interesser. Medlemmene fremmer sin økonomiske interesse ved at de deltar i foretakets virksomhet, enten som forbrukere, leverandører eller på annen lignende måte. Medlemmenes økonomiske gevinst vil i dette tilfelle være en relativt sett rimelig bolig. Avkastningen i et samvirkeforetak blir værende i virksomheten, eller fordelt mellom medlemmene på bakgrunn av deres omsetning med foretaket. Ingen av medlemmene har personlig ansvar for foretakets forpliktelser. I dette tilfelle med leieboersamvirke vil eventuell avkastning forbli i virksomheten.

Veileder om leieboer samvirke: leieboersamvirke-veileder.pdf

Lite konkrete punkter for hvordan kommunen skal jobbe med å nå målene i boligplanen.

Flere av punktene under «slik gjør vi det» likner mer på delmål enn på faktiske strategier for å nå målene. Her bør tiltakspakken utbedres og hva kommunen faktisk har tenkt til å gjøre for å oppnå målene tydeliggjøres. Noen eksempler på en liten konkret boligplan (ikke utfyllende liste):

- Vektlegger boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbygginger

Det må beskrives hvordan man skal få til å vektlegge dette. Det må angis tiltak. F.eks. at dette er tema i alle oppstartmøter med utbyggere, at kommunen benytter de muligheter som tross alt fins til å få med utbyggere på en slik løsning.

- Setter barna først.

Hvordan gjøres det? Det må beskrives konkrete tiltak!

- Øker mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet i bolig – og byutviklingen.

Hvordan øker man de mulighetene, hva må konkret gjøres for at det skal skje?

- Kvalitetssikrer tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og

systemnivå.

Hvordan er det tenkt det skal gjøres og når?

Vedtak fra bystyret som ikke er fulgt opp

… men hvor det har blitt sagt at dette skulle tas inn i boligplanen (deler av intensjonen i vedtaket er kommentert i planen, men det vises ikke til bestillingen i sin helhet):

Bystyret vedtok 07.12.23 følgende:

«kommunedirektøren utarbeider en strategi for de kommunale utleieboligene, denne skal inneholde tiltak for bedre vedlikehold og forvaltning. I tillegg skal det sees på om det er hensiktsmessig å dele opp boligporteføljen i en del for «gjennomstrømningsboliger» og en for langtidsleie, der også prisnivå og leieprismodell belyses. Dette for å sikre et bedre tilpasset botilbud».

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2021/18051
Dokumentnr.: 62
Løpenr.: 69598/2025
Klassering: 145

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Eldrerådet	25.03.2025	7/25

Boligplan for Fredrikstad kommune. Eldrerådets uttalelse til planforslaget som er lagt ut på høring

Saken legges frem uten innstilling.
Eldrerådet utarbeider og vedtar sin uttalelse i møtet 25.3.2025.

Eldrerådets vedtak 25.03.2025:

Eldrerådet anerkjenner boligmeldingen og ser den som en nyttig, men kritisk gjennomgang av tidligere tiltak. Meldingen fremhever utfordringer med koordinering av kommunens boligbehov, spesielt i møte med demografiske endringer og økonomiske faktorer.

Vi støtter omorganiseringen av boligarbeidet i kommunen, som skal styrke koordineringen mellom kommuneområder og forbedre boligutviklingen. Dette gir forventninger om bedre løsninger som kan fremme helse, utdanning og økonomisk effektivitet. Eldrerådet ser videre at økningen i antall eldre, samt tilflytting, vil øke etterspørselen etter mindre boliger.

Eldrerådet anerkjenner også tiltakene for å hjelpe sårbare familier med startlån og setter pris på kommunens arbeid for å få bedre oversikt over tilgjengelige boliger via KOBO-systemet. Vi støtter også innsatsen for å håndtere sekundærmigrasjon, som Fredrikstad er sterkt berørt av.

Videre mener vi det er viktig at boligplanleggingen ikke bare fokuserer på nybygg, men også på å vedlikeholde og utvikle eksisterende boligmassen. Dette kan gi både kostnadseffektive og kreative løsninger som gir positive økonomiske effekter for fellesskapet.

Eldrerådet fremsetter følgende prioriteringer for å møte eldres behov i boligplanen:
1. **Tilgjengelighet og tilpasning:** Boliger bør tilpasses eldre med bevegelseshemninger, inkludert heiser og ramper, samt velferdsteknologi.
2. **Nærhet til tjenester:** Boliger bør ligge nær helsetjenester, butikker og kulturtilbud for å støtte selvstendighet.
3. **Økonomisk støtte:** Støtteordninger bør sikre at eldre kan bo i tilpassede boliger uten økonomisk belastning.
4. **Trygghet og sikkerhet:** Boliger må være sikre med god belysning, røykvarslere og andre nødvendige sikkerhetstiltak.
5. **Sosiale møteplasser**: Tilrettelegging for sosiale møteplasser kan motvirke ensomhet og fremme sosialt samvær.
6. **Bofellesskap:** Bofellesskap bør tilpasses eldres behov og fremme intergenerasjonelt fellesskap.
7. **Informasjon og veiledning:** Eldre bør få tilgang til god informasjon om boligtilbud og tilpasningsmuligheter.
8. **Fleksibilitet og valgmuligheter:** Boligplanen bør tilby løsninger som kan tilpasses individuelle behov.

Eldrerådet håper disse punktene blir vektlagt i den videre utviklingen av boligplanen for Fredrikstad kommune.

Eldrerådets behandling 25.03.2025:
Votering:
Eldrerådet vedtok enstemmig høringsuttalelse slik den er gjengitt under eldrerådets vedtak.

Fredrikstad 25.3.2025
Rett utskrift.
Marit Hexeberg, møtesekretær

Utskrift sendt: høringsuttalelsen er oversendt saksbehandler Gabriella Grossmann i egen oversendelse, se dokumen 68 i saksmappa

Sammendrag
I *Planstrategi for Fredrikstad kommune* er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk, som skal erstatte tidligere planer.

Planen består av en kunnskapsdel og en plandel som har fem innsatsområder: variert bolig- og befolkningssammensetning, botrygghet, kunnskapsbasert ressursbruk, bistand til vanskeligstilte, og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

Eldrerådet behandlet saken i sitt møte 25.2.2025 i sak 5/25 og vedtok følgende uttalelse.
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Eldrerådet anerkjenner arbeidet med boligplanen og vil gi sin høringsuttalelse når planen legges ut på høring.

Bystyret vedtok i sitt møte 13.3.2025 at planen legges ut på høring i 6 uker.
Planen er nå vedtatt lagt ut på høring og eldrerådet tar opp saken i sitt møte 25.3.2025 for å gi sin uttalelse.

Vedlegg
1 Boligplan for Fredrikstad kommune - planforslag til høring
2 Boligplan for Fredrikstad kommune - pdf-versjon av Framsikt per 10.02.2025
3 Planprogram for boligplan - fastsatt i bystyresak 30/22

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen.

Saksopplysninger
I *Planstrategi for Fredrikstad kommune* er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk, som skal erstatte tidligere planer.

Planen består av en kunnskapsdel og en plandel som har fem innsatsområder: variert bolig- og befolkningssammensetning, botrygghet, kunnskapsbasert ressursbruk, bistand til vanskeligstilte, og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

Eldrerådet behandlet i sitt møte 25.2.2025 sak 5/25 og vedtok følgende uttalelse:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

2. Eldrerådet anerkjenner arbeidet med boligplanen og vil gi sin høringsuttalelse når planen legges ut på høring.

Bystyret vedtok i sitt møte 13.3.2025 at planen legges ut på høring i 6 uker.
Planen er nå vedtatt lagt ut på høring og eldrerådet tar opp saken i sitt møte 25.3.2025 for å gi sin uttalelse.

Eldrerådet tar opp saken til behandling i sitt møte 25.3.2025 for å gi sin uttalelse, etter bystyrets vedtak 13.3.2025 om å legge planen ut på høring.

Relevante bestemmelser
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Ansattes medbestemmelse
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Vurdering
Kommundirektøren anbefale Eldrerådet og gi sin uttalelse i møte 25.3.2025.

Alternative løsninger
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Konklusjon
Kommundirektøren anbefale Eldrerådet og gi sin uttalelse i møte 25.3.2025.

Innsendt: 02.04.2025 09:17

Ref.nr: QEAUGQ

Fredrikstad kommune

Rådhuset, Nygaardsgaten 14-16
1606 Fredrikstad
Telefon: 69 30 60 00
E-post: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Hjemmeside: https://www.fredrikstad.kommune.no

Offentlig høring - høringssvar

Innsender

Innsender er:
Organisasjon registrert i Enhetsregisteret

Org.nr.	971247835
Forening/organisasjon	Lo i fredrikstad
Adresse	Farmanns gate 1
Postnr.	1607
Poststed	Fredrikstad
Telefonnr.	69 31 31 38
E-postadresse	post@lofredrikstad.no

Kontaktperson:

Fornavn og ev. mellomnavn	Vidar
Etternavn	Schei

Saken gjelder

Velg sak du vil gi høringssvar til
Boligplan for Fredrikstad kommune

Saksnr.
2021/18051

Høringssvar

Høringssvar – Boligplan for Fredrikstad kommune

LO i Fredrikstad viser til planforslaget Boligplan for Fredrikstad kommune som nå er på høring, og takker for muligheten til å komme med innspill. LO i Fredrikstad representerer et bredt spekter av arbeidstakere i kommunen, og vi ser at våre medlemmer – som folk flest – møter stadig større utfordringer på boligmarkedet, både når det gjelder å komme inn på eiemarkedet og å finne trygge, rimelige leieboliger. Dagens boligpriser og leiekostnader bidrar til økte forskjeller: De som allerede eier bolig kan oppleve gevinst, mens de som står utenfor får det stadig vanskeligere med å etablere seg. Kommunens egen boligmarkedsanalyse påpeker at boligmarkedet nå utgjør en kilde til ulikhet i Fredrikstad. Samtidig ser vi at de med lavest inntekter rammes hardest av presset i boligmarkedet. På denne bakgrunn er en offensiv og sosial boligpolitikk helt avgjørende, og vi forventer at Fredrikstad kommune bruker boligplanen aktivt for å sikre rettferdig tilgang til bolig for alle innbyggergrupper.

Behov for en konkret og offensiv boligpolitikk

LO i Fredrikstad mener boligplanen er et etterlengtet initiativ, og vi støtter planens overordnede mål om at alle skal

bo godt og trygt i alle livsfaser. Vi vil spesielt framheve viktigheten av at planen omfatter både ordinær boligpolitikk og boligsosiale tiltak, slik at sammenhengen mellom markedet og velferd fanges opp. Dessverre opplever vi at mange av forslagene i høringsutkastet fortsatt er for vage og generelle. Kapittelet om innsatsområder, mål, strategier og oppdrag fremstår uten tilstrekkelig konkretisering – det mangler tydelige tiltak og tidsfrister for gjennomføring. Formuleringer som "setter barna først" eller "øker mulighetene for samskaping" er positive intensjoner, men planen må utdype hvordan dette faktisk skal gjennomføres i praksis. Slik høringsutkastet står nå, er det vanskelig å vite hva kommunen konkret har tenkt å gjøre for å nå målsettingene, hvilke virkemidler som skal tas i bruk, og når tiltakene skal settes i verk. Etter en så lang prosess og med et så viktig tema forventer vi at den endelige boligplanen gir flere klare svar og løsninger enn det som kommer frem i utkastet. LO i Fredrikstad etterlyser derfor en langt mer offensiv sosial boligpolitikk i Fredrikstad. Særlig viktig er det å styrke innsatsen for grupper som i dag sliter mest på boligmarkedet – unge, lavtlønte, førstegangsetablerere, småbarnsfamilier og andre sårbare grupper. For disse vil det være avgjørende med målrettede tiltak som senker terskelen for å skaffe seg en egnet bolig. Vi registrerer at terskelen for å kjøpe bolig i Fredrikstad har økt selv for vanlig inntektsgrupper. Mange med helt ordinær lønn har i praksis ikke mulighet til å kjøpe sin egen bolig under dagens markedsforhold. Samtidig viser undersøkelser at over halvparten av Fredrikstads leietakere forblir i leiemarkedet i år etter år, ofte uten å oppnå den tryggheten og verdiskapingen som eierskap gir. Dette understreker behovet for at kommunen tar grep. Bolig er et grunnleggende velferdsgode, men i Norge fordeles boliger i all hovedsak av markedskreftene. Kommunen må derfor bruke alle tilgjengelige virkemidler for å motvirke at markedet alene styrer utviklingen. Vi har tro på at Fredrikstad kommune kan gjøre en forskjell – ved å ta i bruk en sterkere offentlig verktøykasse kan man dempe de negative utslagene av markedet og sikre at flere får mulighet til å eie eller leie en god bolig.

Konkrete forslag til tiltak i boligplanen
For å styrke boligplanen og gjøre den mer handlingsrettet, vil LO i Fredrikstad fremme følgende konkrete forslag og merknader til tiltak:

Flere rimelige utleieboliger: Det er et akutt behov for flere boliger til overkommelige leiepriser i Fredrikstad. Kommunen må ta et større ansvar for å fremskaffe rimelige utleieboliger – både gjennom å øke antallet kommunale boliger og ved å støtte opp under en ikke-kommersiell boligsektor. Vi foreslår at Fredrikstad etablerer en kommunalt støttet "tredje boligsektor" med subsidierte utleieboliger på tomter som kommunen eier eller disponerer. Slik kan man tilby langtidsleie til en rimelig pris for de som faller utenfor både eie- og leiemarkedet i dag. Det er også viktig at private utleieaktører og boligstiftelser inviteres med på laget for å øke antallet ikke-kommersielle utleieenheter med god standard. Et større tilbud av rimelige utleieboliger vil dempe presset i leiemarkedet og gi flere trygghet i bosituasjonen.

Nye modeller for leie-til-eie og deleie: LO i Fredrikstad ber kommunen satse på innovative etableringsmodeller som kan hjelpe flere inn i boligmarkedet. Leie-til-eie (leie med opsjon på kjøp) og del-eie (deleiermodeller) er utformet nettopp for å sikre at husholdninger med lav egenkapital kan få en stabil boligsituasjon med mulighet til å bli boligeiere. Vi foreslår at kommunen aktivt oppfordrer utbyggere til å inkludere slike modeller i nye boligprosjekter. I Fredrikstad ser vi at mange blir "stående fast" som leietakere over lang tid – mer enn halvparten av leietakerne har bodd til leie i over tre år, og blant disse mottar hele 14 % statlig bostøtte og 12 % økonomisk sosialhjelp. Dette tyder på at mange husholdninger med stabil, men lav inntekt ikke klarer å spare opp egenkapital. Leie-til-eie-ordninger vil kunne gi disse familiene en vei inn i eiemarkedet ved at en del av husleien fungerer som sparing til framtidig kjøp. Kommunen bør også vurdere å etablere pilotprosjekter med leie-til-eie i regi av kommunale boligforetak eller i samarbeid med boligbyggelag.

Tydelig kommunal tomte- og planpolitikk: Fredrikstad kommune har et kraftig virkemiddel gjennom arealplanlegging og tomtepolitikk til å styre boligutviklingen. Vi oppfordrer kommunen til å benytte dette handlingsrommet fullt ut for å fremme sosialt balansert byutvikling. Det må legges til rette for tilstrekkelig

boligbygging i tråd med lokale behov, ikke bare markedsefterspørsel. En tydelig tomtepolitikk innebærer at kommunen aktivt bruker sin eiendomsmasse og reguleringsmyndighet for å sikre variert boligbygging: Når kommunen disponerer tomter, bør det stilles krav om at en andel av boligene som bygges er rimelige utleieboliger eller prisregulerte boliger for førstegangskjøpere. Kommunen bør også vurdere forkjøpsrett eller oppkjøp av egnede arealer som kan brukes til boliger for vanskeligstilte. Gjennom klare føringer i arealplan og utbyggingsavtaler kan man sikre at utbyggere bidrar til offentlige mål, for eksempel ved å avsette en andel av prosjektene til ikke-kommersielle boliger eller samarbeide med Husbanken om finansieringsløsninger. Slik planmessig styring vil gjøre at boligbyggingen bidrar til gode og varierte bomiljøer for alle, i tråd med nasjonale forventninger og kommunens egne mål.

Aktiv bruk av Husbankens virkemidler: Vi etterlyser en mer offensiv utnyttelse av de statlige støtteordningene som finnes gjennom Husbanken. Fredrikstad kommune bør intensivere bruken av Startlån for førstegangsetablerere og barnefamilier som sliter med finansiering. En mer liberal praksis for startlån vil hjelpe flere i "mellomgruppen" – de som ikke får ordinært lån i bank, men heller ikke kvalifiserer til dagens boligsosiale hjelp – til å kjøpe sin første bolig. Videre bør kommunen i større grad benytte boligtilskudd til etablering og tilpasning for å hjelpe vanskeligstilte husholdninger med egenkapital og nødvendig tilrettelegging. Husbanken tilbyr også ordninger som grunnlån til utleieboliger; her kan kommunen søke om midler og samarbeide med ideelle aktører for å finansiere bygging av rimelige utleieboliger. LO i Fredrikstad vil understreke at kombinasjonen av kommunale og statlige virkemidler er nøkkelen for å lykkes i det boligsosiale arbeidet. Vi oppfordrer derfor kommunen til å ha en tett dialog med Husbanken og aktivt informere innbyggerne om mulighetene som finnes for økonomisk støtte til bolig.

Boligbygging som et sosialt ansvar – ikke bare marked: Boligplanen bør tydelig signalisere at boligutvikling er et offentlig ansvar like mye som et privat marked. I dag ser vi at markedet alene ikke klarer å dekke behovet for rimelige boliger; det bygges primært dyrere boliger som maksimerer profitt, mens rimelige familieboliger og utleieboliger henger etter. Kommunen må på banen for å sikre en sosial bærekraftig boligpolitikk. Det kan bety å initiere egne boligprosjekter gjennom kommunale foretak, allianser med boligbyggelag eller ideelle stiftelser, samt å stille sosiale krav i alle større utbygginger. LO i Fredrikstad støtter målet om at flere skal kunne eie sin egen bolig, da dette gir økonomisk trygghet og fordeler formue i befolkningen. Samtidig må vi anerkjenne at ikke alle kan eller vil eie – et velfungerende leiemarked med trygge leieforhold er like viktig. Boligpolitikken må derfor sees som et virkemiddel for å utjevne forskjeller og skape gode levekår, slik Plan- og bygningsloven og nasjonale føringer legger opp til at kommunen skal gjøre. Vi ønsker at Fredrikstad tar et slikt helhetlig ansvar: Bolig skal ikke være en vare kun for dem med tykkest lommebok, men et gode alle kan få del i gjennom offentlige og solidariske løsninger.

Motvirke sosial segregasjon i pressområder: Fredrikstad opplever, som mange byer, stort press på boliger i sentrumsnære og attraktive områder. Vi vil advare mot en utvikling der nye boligprosjekter i pressområder kun retter seg mot kjøpesterke grupper, noe som kan skape økt segregasjon. For å sikre blandede bomiljøer bør det i alle større utbygginger tilstrebes en miks av boligtyper og prisklasser. Kommunen bør stille krav om at en andel av boligene i nye felt enten er mindre og rimeligere enheter, utleieboliger (herunder kommunalt disponerte boliger) eller inngår i alternative eieformer. Fredrikstad har et godt utgangspunkt for å blande boligtyper og befolkningsgrupper i samme nabolag – selv i sentrum finnes det en miks av eneboliger, rekkehus og leiligheter innen gangavstand. Dette bør utnyttes ved at nybygging bidrar til ytterligere sosial mix, fremfor å forsterke ulikheter. Med en bevisst arealplanlegging og bruk av utbyggingsbestemmelser kan kommunen sikre at boligbyggingen ikke skaper ensidige og segregerte bomiljøer, men tvert imot fremmer integrering på tvers av sosioøkonomiske skillelinjer. Slik kan byen forbli "trygge og rause lokalsamfunn med variert sammensetning av boliger og befolkningsgrupper", i tråd med visjonen i planforslagets innledning.

Avslutning

Avslutningsvis vil LO i Fredrikstad understreke at en sterk kommunal boligplan kan bli et viktig verktøy for å

dempe de økende forskjellene vi ser i samfunnet. Boligpolitikken har stor betydning for levekår og muligheter: Når stadig flere faller utenfor boligmarkedet, øker de sosiale ulikhetene. Denne utviklingen kan snus dersom kommunen tar tydelige grep. Vi forventer at våre innspill og forslag blir tatt med i det videre arbeidet med Boligplan for Fredrikstad kommune, og at den endelige planen utformes med forpliktende tiltak som monner. LO i Fredrikstad har tillit til at Fredrikstad kommune ønsker en sosialt rettferdig byutvikling, og vi kommer gjerne med i den videre prosessen for å bidra med våre perspektiver og erfaringer. På vegne av våre medlemmer og byens arbeidstakere for øvrig, oppfordrer vi kommunen til å være modig og ambisiøs i boligpolitikken. Det handler om å sikre at alle kan bo godt og trygt, ikke bare de som har mest. Vi står klare til å samarbeide for å realisere visjonen om en by der boligmarkedet fungerer for folk flest og ikke mot dem.

Med vennlig hilsen,
LO i Fredrikstad

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon

ØSTFOLD FYLKESKOMMUNE

Fredrikstad kommune
Postboks 1405
1602 FREDRIKSTAD

Vår ref.: 2025/8514-3 Deres ref.:2021/18051 Dato: 06.05.2025

Uttalelse - Boligplan for Fredrikstad kommune

Østfold fylkeskommune viser til brev fra Fredrikstad kommune datert 25. mars 2025. Etter vedtak i Bystyret 13. mars 2025 legges Boligplan for Fredrikstad kommune ut på høring og offentlig ettersyn. Boligplanen er vedlagt uttalelse fra Ungdomsrådet, Eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse, samt et vedlegg fra Bystyrebehandlingen.

Om Boligplanen

Boligplanen er en temaplan som, i henhold til vedtatt planprogram, skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen i Fredrikstad kommune. Planen bygger på overordnede mål fra:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Kommunedelplan for folkehelse og levekår
- Kommunedelplan Helse

Frist for høringsuttalelse er 13. mai 2025.

Fylkeskommunens rolle

Østfold fylkeskommune har vurdert saken som regional planmyndighet. Fylkeskommunen har i tillegg en veilederrolle, og ønsker å bidra til gode prosjekter som styrker og ivaretar viktige hensyn til blant annet by- og stedsutvikling, kulturminner, bo- og oppvekstsvilkår samt naturmangfold i tråd med blant annet bærekraftsmålene i FN17.

Fylkeskommunen skal bidra til og sørge for at nasjonale og regionale føringer blir fulgt opp i alt planarbeid. Vi skal vurdere planarbeidet som regional planmyndighet, forvalter av fylkesvei, fagmyndighet for kulturminnevern, forvalter av miljøvernhensyn og utøvende myndighet etter vannforskriften.

Fylkesplanen for Østfold ligger til grunn for vår uttalelse, og fylkesplanen sammen med andre regionale planer ligger på vår hjemmeside under Regionale planer - Østfold fylkeskommune

PLAN samfunnsplanlegging og miljø
Postadresse: Postboks 220, 1702 SARPSBORG
Besøksadresse: Oscar Pedersens vei 39, 1721 SARPSBORG
Telefon: 69 11 70 00

E-post: post@ofk.no
Internett: www.ofk.no
Org.nr.: 930580694

Østfold fylkeskommune har følgende merknader til Boligplan for Fredrikstad kommune:

Plan- og bygningsloven er et redskap for kommunene i arbeidet med å sikre bærekraftig boligbygging. Selv om de fleste bor godt i Norge så gjelder ikke dette alle. Det finnes også mange vanskeligstilte på boligmarkedet. Her er det kommunen som har nøkkelrollen gjennom blant annet sin nærhet til og kunnskap om lokale variasjoner og individuelle behov. En god bolig og et trygt bomiljø er en betingelse for et godt liv. Alle bør derfor sikres en bolig som tilfredsstiller deres behov. Bebyggelsen utformes med god kvalitet og med løsninger som fremmer helse, miljø, gode møteplasser og god tilgjengelighet (regjeringen.no).

Folkehelseperspektivet

Boligplanen for Fredrikstad kommune fremstår som et gjennomarbeidet og helhetlig dokument med tydelig forankring i viktige folkehelseprinsipper. Planen trekker frem sammenhengen mellom bolig og livskvalitet, og vektlegger både boligens rolle i velferdsordningen og behovet for trygghet, mestring og stabilitet i hverdagen. Det er særlig positivt at planen løfter frem sosial bærekraft, reduserte forskjeller og inkluderende bomiljøer som sentrale mål. Videre er det svært positivt at barnefamilier, vanskeligstilte og personer med sammensatte behov gis en tydelig prioritering, og at tiltak som boligskole og områdesatsinger innarbeides som verktøy i den boligsosiale innsatsen.

Planen viser også en bevissthet rundt tiltak som styrker mestring, deltakelse og sosial inkludering. Eksempelet *Bo-i-Fred* illustrerer hvordan praktisk læring og støtte i boforhold kan treffe en bred målgruppe og bidra til sosial og praktisk mestring. Det er positivt at tiltaket omtales som tilpasningsdyktig og tilgjengelig for ulike grupper.

For å styrke folkehelseprofilen ytterligere, foreslås noen justeringer og presiseringer:

Et særlig søkelys på innvandrerbefolkningen i tiltak og problemstillinger vil ikke bare kunne gi positive folkehelseeffekter for denne gruppen, men også for samfunnet som helhet. Stabile boforhold for en sårbar gruppe som innvandrerbefolkningen, kan bidra til å etablere sosiale nettverk, styrke norsklæring og fremme tilhørighet og deltakelse i lokalsamfunnet. Stabile boområder hvor alle tar del i fellesskapet gir grobunn for naboskap og trivsel for hele området. Med et tydeligere søkelys på behov i innvandrerbefolkningen, kan folkehelsefokuset i planen styrkes ytterligere.

Det er forståelig at innvandrerbefolkningen i stor grad kan være tenkt inn under de bredere målgruppene i planen, som «vanskeligstilte» eller «innbyggere med sammensatte behov». Samtidig kan det være hensiktsmessig å synliggjøre denne gruppens behov mer eksplisitt. En tydeligere omtale av innvandrerbefolkningens boligrelaterte utfordringer og hvordan disse kan møtes gjennom planarbeidet, vil kunne styrke planens treffsikkerhet og dens folkehelsemessige forankring.

Boligplanen for Fredrikstad er ambisiøs og inneholder mange gode intensjoner knyttet til sosial bærekraft, redusert ulikhet og økt bostabilitet. Den fremhever blant annet behovet for å styrke levekår i utsatte områder, øke tilgjengeligheten til boliger for ulike grupper og bidra til sosial miks i alle bydeler. Tiltak som *leie-til-eie*-modeller og satsingen *Bo i Fred* er gode eksempler på hvordan kommunen ønsker å legge til rette for mer stabile bosituasjoner, også for husholdninger med lav inntekt. Likevel fremstår oppdragene i planen som lite forpliktende og ikke tilstrekkelig knyttet til mål om å redusere flyttehyppighet blant barnefamilier, eller måltall for bostabilitet i utsatte områder. Planen vektlegger også kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk, men beskriver i liten grad hvordan effekter av tiltak skal evalueres eller følges opp. Dette peker på et gap mellom mål og gjennomføring, og det ville være interessant å se mer sammenheng mellom planens ambisjoner og faktiske prioriteringer og tiltak.

For en helhetlig folkehelsetilnærming, kunne boligplanen hatt et tydeligere kobling mellom bomiljøutvikling og kvalitet i barnehage- og skoletilbudet. Barnehager og skoler er sentrale institusjoner i lokalsamfunn og har stor betydning for barns utvikling, tilhørighet og trivsel. I levekårsutsatte områder kan de fungere som kompenserende arenaer som bidrar til sosial utjevning og økt livskvalitet for barn og unge. Samtidig kan en tydelig satsing på kvalitet og stabilitet i barnehage- og skoletilbudet, også gjøre disse områdene mer attraktive for familier med høyere sosioøkonomisk status, og dermed bidra til økt sosial miks og reduserte forskjeller mellom boområder. Det kan med fordel vurderes hvordan boligplanen i større grad kan anerkjenne betydningen av barnehager og skoler som del av bomiljøet, og styrke samspillet mellom boligpolitikken og kommunens oppvekststrategier.

Planen synliggjør i liten grad hvem som har stått for utformingen, eller hvilke faglige og administrative perspektiver som er lagt til grunn i arbeidet. For å styrke transparens og innsyn, kan det være nyttig å synliggjøre dette nærmere.

Videre er det noe uklart når de ulike oppdragene i planen er tenkt realisert, og hvem som har ansvar for gjennomføring. En tydeligere forankring i tid og ansvar vil kunne bidra til å styrke planens gjennomføringskraft og gi bedre forutsigbarhet i oppfølgingen.

Boliger for eldre

Boligplanen omtaler en aldrende befolkning på grunn av høyere levealder og store barnekull som nå bli gamle. Kommunen skriver at *«Den eldre befolkningen bor vanligvis i mindre hushold enn yngre generasjoner».* Den totale etterspørselen etter nye boliger øker dermed noe mer enn befolkningsveksten alene skulle tilsi. Det skal legges til rette for at eldre som ønsker det kan bo lenger hjemme i egen bolig. Fylkeskommunen viser til Ageing in the Arctic — Fabric+, samt veileder for aldersvennlige boliger som dere finner her OBOS satser på aldersvennlige boliger | OBOS Living Lab

I 2030 vil det være flere eldre enn barn i Norge. For å møte denne samfunnsendringen og samtidig legge til rette for en aktiv og trygg alderdom, la regjeringen i juni 2023 frem en ny eldrereform – Meld. St. 24 (2022–2023) - regjeringen.no Tilgjengelige boenheter må øke raskt.

Boliger til vanskeligstilte

Boligplanen beskriver den sosiale boligpolitikken og at det legges til rette for boligtilbudet for vanskeligstilte. Bolig er en forutsetning for vår velferd. Alle må bo, og med riktig hjelp kan alle bo. Bolig er et personlig ansvar, men det offentlige skal legge til rette for bosetting. Fylkeskommunen opplever i dag, spesielt i byene, at kvalitet på boliger og boområder er under press. Det er også barn som er registrert som bostedsløse sammen med sine foreldre. Midlertidig botilbud skal kun unntaksvis benyttes til barnefamilier og ungdom.

Østfold fylkeskommune mener at boliger for bostedsløse ikke skal ha dårligere forutsetninger enn andre boliger. Fylkeskommunen er opptatt av at en bolig bør:

- ha gode og funksjonelle planløsninger med rom som er lette å møblere.
- legge til rette for at barn kan trives, leke og vokse opp, for sosiale aktiviteter og sammenkomster.
- tilrettelegge for at beboerne kan utføre ulike aktiviteter til samme tid uten å forstyrre hverandre.
- ha gode dagslysforhold, aller helst gjennomlysning, utsyn, skjerming mot innsyn,
- tilgang til skjermet uteplass.
- ha god lydisolasjon.
- ha tilstrekkelig lagringsplass inne i selve boligen (i tillegg til bod).
- være fleksibel nok til å tilpasse seg ulike behov, funksjonsevne og livsfaser.

Vi erfarer at boliger til vanskeligstilte kommer som dispensasjonssøknader, vi minner om at arealbruk primært skal avklares gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner. Dette vil blant annet sikre at lokalisering av utbyggingsområder skjer etter en samlet vurdering av konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn.

Universell utforming

Universell utforming nevnes i planen, men dette viktige temaet kan styrkes ytterligere ved mer spesifisert omtale. Det kan med fordel tydeliggjøres hvilke observasjoner eller behov for forbedring som er identifisert, og hvordan universell utforming konkret skal følges opp i kommende plan- og utbyggingsprosesser.

Østfold fylkeskommune mener at boligplanen er for svak på universell utforming. Det vises ofte til TEK 17, at teknisk forskrift ivaretar behovet. Vi ønsker å presisere at TEK 17 trekker opp grensen for det *minimum* av egenskaper et byggverk skal ha for å kunne oppføres lovlig i Norge.

Råd for personer med funksjonsnedsettelse mener at boligplanen må fokusere mer på universell utforming og FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne, spesielt artikkel 19 og retten til egen bolig. Fylkeskommunen støtter denne vurderingen.

Barn og unge

Østfold fylkeskommune viser til rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen. Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging - Lovdata.

Viktige nasjonale mål er å:

a. Sikre et oppvekstmiljø som gir barn og unge trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og som har de fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap om barn og unges behov.

b. Ivareta det offentlige ansvar for å sikre barn og unge de tilbud og muligheter som samlet kan gi den enkelte utfordringer og en meningsfylt oppvekst uansett bosted, sosial og kulturell bakgrunn.

Formålet med retningslinjen er å styrke barn og unges interesser i planleggingen. Kommunene skal sikre at pkt. 4 *Krav til den kommunale planleggingsprosessen* og 5 *Krav til fysisk utforming* i retningslinjene blir ivaretatt og klargjøre hvor i kommunen ansvaret med å følge opp retningslinjene skal ligge.

Blanding av formål

I flere kommuner ser vi nå en økende tendens til å blande ulike formål, som industri og bolig, side om side. Dette kan føre til en rekke konsekvenser som påvirker både livskvalitet og miljø. Det er derfor viktig å nøye vurdere hvem som blir naboer i slike områder. En god planlegging kan bidra til å minimere konflikter og sikre at både industri og boligområder kan eksistere harmonisk sammen. Det finnes flere virkemidler for å unngå dette, for eksempel utarbeidelse av detaljerte reguleringsplaner som tar hensyn til både nåværende og fremtidige behov kan bidra til å unngå konflikter mellom ulike typer områder. Et annet virkemiddel er involvering av lokalsamfunnet i planleggingsprosessen kan bidra til å sikre at innbyggernes bekymringer og behov blir tatt i betraktning.

Vi ønsker kommunen lykke til med den siste innspurten av planarbeidet. Samtidig vil vi minne om viktigheten av å formidle dette til de folkevalgte, slik at de er godt informert og kan ta veloverveide beslutninger. God kommunikasjon mellom administrasjon og politikere er avgjørende for å sikre at planene blir gjennomført på en måte som gagner hele lokalsamfunnet.

Vennlig hilsen

Elin Tangen Skeide
fylkesplansjef

Christine Stene
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS
STATENS VEGVESEN LILLEHAMMER KONTORSTED

Fra: Bente Tandberg[bente.tandberg@outlook.com]
Sendt: 07.05.2025 11:50:36
Til: Postmottak Fredrikstad Kommune;Kristian Flodin;Martinsen Siri;Vigdisdatter Gunhild;Berg Hannah;Waters Silje Louise
Jarild;joqv@fredrikstad.kmmune.no;vicri@fredrikstad.kommune.no[postmottak@fredrikstad.kommune.no;kf@vilje.com;sirm@fredrikstad.kommune.no;gunvig@hvaler.kommune.no;hannbe@fredrikstad.kommune.no;silwat@fredrikstad.kommune.no;joqv@fredrikstad.kmmune.no;vicri@fredrikstad.kommune.no]
Tittel: Høringssvar til " Boligplan for Fredrikstad Kommune"

Fredrikstad sosialdemokratiske forening hadde et folkemøte den 28 april om boligpolitikk i Fredrikstad Kommune.

Det var et meget godt møte og det fremkom mange gode diskusjoner og innspill til forslaget om boligplan som Fredrikstad Kommune har lagt ut til høring.

Foreningen har laget et høringsnotat, som herved sendes ved som innspill til kommunens plan.

For Fredrikstad Sosialdemokratiske forening.

FSF

Bente L. Tandberg
telefon 91859262
e - post: bente.tandberg@outlook.com

Gjenreis den sosiale boligpolitikken

Fredrikstad Sosialdemokratiske Forening (FSF) har i et åpent møte 28 04 2025 drøftet boligpolitikken i kommunen. På møtet framkom det særlig bekymring for at den sosiale dimensjonen i boligpolitikken ikke er god nok.

På bakgrunn av diskusjonen i dette møtet ønsker FSF å komme med følgende uttalelse i forbindelse med at kommune har en ny boligplan til høring:

Vi legger til grunn at det i Fredrikstad ikke er mangel på boliger. Tvert imot bygges det mange boliger og det er store planer om å bygge enda mer. FSF vil peke på at det store problemet er kostnadsnivået. Det er mange grupper som i dag ikke har råd til å kjøpe ny bolig. Det gjelder både eldre og yngre.

For studenter er situasjonen kritisk, ja så kritisk at studenter velger å studere andre steder på grunn av høye boligpriser.

FSF mener det er tid for å gjenreise en bred sosial boligpolitikk hvor et bærende element er å få kostnadene ned så folk kan få råd til å skaffe seg en bolig. Vi vil spesielt be om at det sees nærmere på om Isegran Eiendom kan bli en kommunal aktør i så måte.

FSF vil også peke på mulighetene som ligger i å etablere rimelige utleie-boliger. I våre naboland er etablering og utleie av rimelige boliger vanlig, ofte i offentlig regi. Vi mener det spesielt bør vurderes om kommunen skal ta en aktiv rolle når Forsvarets selger sine eiendommer i Gamlebyen, med sikte på å etablere rimelige utleie-boliger.

I det hele tatt ønsker vi at kommunen skal bli en mer aktiv aktør på boligmarkedet. Dette for å bidra til at ikke boligpolitikken øker forskjellene mellom folk. Det trengs en felles dugnad til for å få til en tilpasset boligplan for folk i forskjellige livssituasjoner og økonomisk livsgrunnlag.

Oppsummert mener vi at Fredrikstad kommune bør ha en boligpolitikk som

- *bidrar til flere rimelige leieboliger, særlig for de som sliter i boligmarkedet.*
- *etablerer et sterkere samarbeid mellom kommuner, næringsliv, ideelle- og boligbyggelagene for å gjennomføre en kraftig satsing på å bygge leieboliger.*
- *sørger for at leietakere får bedre rettigheter og mer forutsigbarhet i sin bosituasjon.*
- *innebærer regler om bindingstidtid og rett for leier til å forlenge leieavtale*
- *ser nærmere på arealpolitikken og vurderer om fordelingen 60-30-10 er hensiktsmessig i Fredrikstad.*

- *vurdere om det bør bygges eie boliger i mindre skala med en lavere kvadratmeterpris.*
- bidrar til at studenter som studerer i vår kommune også vil ha Fredrikstad som bostedskommune etter endt utdanning. Fredrikstad trenger fagutdannede, og da må det legges til rette for gode boforhold også etter endt studietid.
- *vurdere om det bør innføres et « tredje boligmarked» med non-profitt konsept, hvor kommunen tar et større ansvar.*

Styret i Fredrikstad Sosialdemokratiske Forening

Statsforvalteren
i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato: 13.05.2025
Vår ref: 2021/34765
Deres dato: 25.03.2025
Deres ref: 2021/18051

FREDRIKSTAD KOMMUNE
Postboks 1405
1602 FREDRIKSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon
Carl Henrik Jensen, 69247049

Uttalelse til høring av boligplan for Fredrikstad kommune

Vi viser til brev datert 25. mars 2025 med høring av boligplan for Fredrikstad kommune.

Bakgrunn

Boligplanen er en temaplan som, i henhold til vedtatt planprogram, skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Planen bygger på overordnede mål fra:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Kommunedelplan for folkehelse og levekår
- Kommunedelplan Helse

Boligplanen har fem innsatsområder:

- Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
- Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
- Kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk.
- Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
- Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

Vi ga innspill til planarbeidet, i vårt brev datert 11. januar 2022.

Statsforvalterens rolle

Vi skal bidra til at planer ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser innen landbruk, klima og miljøvern, folkehelse, barn og unges interesser, samfunnssikkerhet og gravplasser. Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innen våre ansvarsområder blir fulgt opp i kommunale planer.

E-postadresse: sfospost@statsforvalteren.no
Sikker melding: www.statsforvalteren.no/melding
Postadresse: Pb 325, 1502 Moss
Besøksadresse: Moss: Vogts gate 17, Drammen: Dr. Hansteinsgate 9, Oslo: Stensberggata 27
Telefon: 69 24 70 00
www.statsforvalteren.no/os
Org.nr. 974 761 319

Vurdering

Planforslaget er en temaplan og må dermed ikke følge plan- og bygningslovens prosessregler. Når det likevel ble utarbeidet og vedtatt et planprogram mener vi dette burde vært sendt de som ga innspill til planarbeidet, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 16.

Da det ble varslet oppstart av planarbeidet i 2021 var det omtalt en tidsperiode fra 2022 til 2030. I høringsutkastet for planforslaget kan vi ikke se at det er gitt noen tidsramme for planen. En tidsramme kan gjøre at planen oppleves som mer forpliktene og vil gjøre det lettere å evaluere om planen får ønsket effekt. Vi mener kommunen også bør vurdere å være tydeligere på tiltakene slik at det også på den måten blir enklere å evaluere planen i ettertid. Det kan også vurderes om noen av tiltakene bør prioriteres fremfor andre.

Det pågår også som det er nevnt i planforslaget arbeid med endringer i plan- og bygningsloven. Det kan vurderes om det bør legges føringer for hvordan kommunen skal bruke handlingsrommet (eller mulig fremtidig handlingsrom) i plan- og bygningsloven i sin forvaltning av arealplanene.

Boligsosialloven

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) trådte i kraft 1. juli 2023, og legger føringer for kommunens boligsosiale arbeid. Dette er særlig aktuelt for arbeidet med ny boligplan.

Boligplanen beskriver kravene i loven, og planen beskriver utfordringene kommunen har. Samtidig kobler planen i liten grad de konkrete utfordringene og tiltakene i planen direkte til ansvaret kommunen har etter lovens § 5 både når det gjelder samarbeid internt i kommunen og med eksterne, samordning av tjenester, og det å ha oversikt over både ordinære og tilpassede boliger i kommunen og innbyggernes behov for slike boliger. Vi ser at det kan gi lite styring av området og dermed redusere kommunens mulighet til å lykkes med å oppfylle lovens krav.

Videre ser vi at boligplanen i liten grad omhandler hvordan innbyggerne skal få rett til individuell boligsosial bistand. Planen viser til kommunens plikt til å gi bistand, og viser også til flere boligsosiale tiltak for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet. Planene sier lite om hvordan kommunen bistå vanskeligstilte, og ha kapasitet til å gi de som trenger det retten de har etter boligsosialloven. Vi mener planforslaget kan forbedres med å beskrive denne delen av kommunens arbeid.

Medvirkning

Vi anbefaler at boligplanen i noe større grad synliggjør og konkretiserer hvordan kommunen i arbeidet med tiltak, vil sørge for å få involvert flere fra de mest utsatte gruppene i samfunnet til å medvirke, da det er de som trenger og kjenner behovet for spesiell tilrettelegging på ulike samfunnsområder, som bolig, skole og helhetlige sosiale- og helsetjenester. For å sikre en bærekraftig utvikling, anbefaler vi i tillegg, at medvirkning fra disse gruppene inkorporeres som vilkår for samarbeid med utbyggingsaktører, som kommunene åpner for å inngå utbyggingsavtaler med i utkastet, for å sikre gjennomføring av nødvendig offentlig infrastruktur.

Levekår

Det fremgår av boligplanen at Fredrikstad har utfordringer med opphopning av levekårsutfordringer i enkelte områder av byen. Regjeringen fremhever i de nasjonale forventningene, at samfunns- og arealplanlegging, boligpolitiske virkemidler, boligbygging og offentlige tjenester kan bidra til å motvirke at økonomisk ulikhet gir opphopning av levekårsutfordringer. God planlegging kan også bidra til å sikre en likestilt og rettferdig tilgang til offentlige goder. Viktige tiltak er å sikre variasjon i

boligtilbud innad i boområder og å utjevne forskjeller mellom boområder. Nybygging og utbedring av boområder og nabolag kan bidra til bedre bo- og nærmiljø. Videre, forventer regjeringen at kommunene legger til rette for boligtilbud for vanskeligstilte i ulike deler av kommunen.

Bolig og boforhold

I de nasjonale forventningene fremhever regjeringen at det er viktig at barn og unge har gode boforhold, at unge kan etablere seg på boligmarkedet, at tilflyttende arbeidstakere har et sted å bo, og at eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang på egnede boliger med universell utforming. Regjeringen forventer at det legges til rette for tilstrekkelig boligbygging og med tilgang til boliger og tjenester i tråd med kommunale forutsetninger og behov. Boligbyggingen bør bidra til gode og varierte boligtilbud og bomiljøer for alle og at det legges til rette for boligtilbud for vanskeligstilte i ulike deler av kommunen.

Universell utforming

Universell utforming nevnes i planen, men kan styrkes gjennom med mer tydelig omtale. I plan- og bygningslovens formål i § 1-1 omtales universell utforming som et prinsipp som skal ivaretas i planleggingen etter loven og skal i varetas for boliger gjennom krav til tilgjengelighet. Universell utforming er også løftet frem som en egen generell retningslinje i punkt 3.15 i *Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet*. Ifølge de nasjonale forventningene skal det legges til rette for trygge skoleveier og aktivitetsvennlige nærmiljøer med varierte tilbud for lek og opphold for ulike aldersgrupper. Deltakelse i samfunnet for flest mulig sikres gjennom universell utforming av nye bygninger og uteområder. Vi savner etter dette en tydeliggjøring av universell utforming i planen og som et verktøy for å oppnå tilgjengelighet og likestilling.

Aldersvennlig stedsutvikling

Planen tar opp mange av de sentrale prinsippene i reformen *Fellesskap og mestring – Bu trygt heime*, og vi vurderer at den i stor grad støtter opp under innsatsområde 2; Bustadstilpasning og -planlegging. Det legges vekt på at eldre skal kunne bo hjemme så lenge som mulig, med støtte fra tjenester og velferdsteknologi. Planen omtaler også boligtilpasninger, differensiert botilbud, og Husbankens virkemiddelbruk, som gir flere valgmuligheter for eldre. Vi savner at planen også inkluderer konkrete tiltak for å utvikle nærmiljøer spesielt tilrettelagt for eldre, for eksempel med korte avstander til tjenester, møteplasser, og sosial aktivitet.

Aldersvennlig stedsutvikling er en sentral forutsetning for god boligplanlegging og for å lykkes med målene i *Fellesskap og mestring – Bu trygt heime*.

Aldersvennlig stedsutvikling handler grunnleggende sett om å utvikle fysiske omgivelser som legger til rette for at eldre kan være aktive samfunnsdeltakere så lenge som mulig – også når funksjonsevnen reduseres. Dette inkluderer tilgjengelige og trygge nærområder, korte avstander til hverdagsfunksjoner, og godt utbygde møteplasser.

Selv om begrepet retter seg mot eldre, viser både forskning og erfaring at tiltakene som fremmer aldersvennlighet også er bra for andre – som barn, personer med nedsatt funksjonsevne og innbyggere med lav mobilitet. Prinsippene samsvarer med nasjonale føringer for bærekraftig stedsutvikling og folkehelse, og er i tråd med FNs bærekraftsmål. Vi viser i denne sammenheng til senteret for et aldersvennlig Norge sin håndbok for aldersvennlig stedsutvikling.

Konklusjon

Vi mener kommunen bør vurdere å være tydeligere i planens føringer og viser til de ulike temaene i vår vurdering ovenfor.

Ellers viser vi til Statsforvalterens forventningsbrev for 2025 og til overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde.

Vi ber om å få tilsendt vedtaket i saken og eventuelt godkjent temaplan.

Med hilsen

Brede Kihle
fagleder
Klima- og miljøvernavdelingen

Carl Henrik Jensen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Medsaksbehandlere:
Hallvard Øren og Anne Helén Førrisdahl Bråthe

Kopi til:

Østfold fylkeskommune	Postboks 220	1702	SARPSBORG
Statens Vegvesen	Postboks 1010 Nordre Ål	2605	LILLEHAMMER

Innsendt: 13.05.2025 12:11

Ref.nr: NFDPYR

Fredrikstad kommune

Rådhuset, Nygaardsgaten 14-16
1606 Fredrikstad
Telefon: 69 30 60 00
E-post: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Hjemmeside: https://www.fredrikstad.kommune.no

Offentlig høring - høringssvar

Innsender

Innsender er:
Organisasjon registrert i Enhetsregisteret

Org.nr.	921587341
Forening/organisasjon	Isegran eiendom as
Adresse	Storgata 3
Postnr.	1607
Poststed	Fredrikstad
Telefonnr.	95304411
E-postadresse	steinar@isegraneiendom.no

Kontaktperson:

Fornavn og ev. mellomnavn	Steinar
Etternavn	Frølandshagen

Saken gjelder

Velg sak du vil gi høringssvar til
Boligplan for Fredrikstad kommune

Saksnr.
2021/18051

Høringssvar

Vi takker for muligheten til å gi innspill til boligplanen for Fredrikstad kommune. Planen favner bredt og peker på viktige utfordringer og strategier for boligpolitikken frem mot 2036.

Vi har konkrete kommentarer og innspill til planen som er spesifisert i det følgende:

1.Planens målsetninger og løsningsforslag bør være klarere definert

Etter vår mening beskriver planen både problemstillinger og løsninger på et for overgripende nivå. Planen bør gjøres mer konkret og operasjonell – og vise til en tydeligere målsetning og ansvarsfordeling i beskrivelsene.

Eksempler fra plandokumentet som bør tydeliggjøres:

Begrepsbruken "Ville, Vite, Gjøre" (omtalt s. 3):

Begrepene presenteres som bærende prinsipper, men fremstår abstrakte og løsrevet fra konkrete tiltak. For å sikre bedre sammenheng mellom prinsipper og innsatsområder anbefales det å utarbeide en oversikt/tabell som viser hvordan "Ville, Vite, Gjøre" knyttes direkte til planens operative mål.

Definisjonen av "mellomgruppen" på boligmarkedet (omtalt s. 10):
Beskrivelsen av den såkalte "mellomgruppen" fremstår som upresis, både når det gjelder hvem som inngår i målgruppen og hvilke virkemidler som skal benyttes. For å sikre bedre målretting og oppfølging anbefales det at planen tydelig definerer målgruppen, for eksempel gjennom inntektsnivåer eller andre målbare kriterier, og konkretiserer hvilke tiltak som skal utvikles for denne gruppen.

Antallet kommunale boliger per 1000 innbyggere (omtalt s. 17):
Dagens nivå på 16 kommunale boliger per 1000 innbyggere presenteres uten en vurdering av hvorvidt dette er tilstrekkelig for å dekke det faktiske behovet. For å sikre bedre planlegging og målrettet innsats, anbefaler vi at kommunen fastsetter et konkret måltall for ønsket boligdekning, basert på tydelige og etterprøvbare kriterier. Dessuten bør demografien vurderes opp mot måltallet. Dette måltallet bør løpende følges opp av en klar tidsangivelse for når målet skal være oppnådd.

Ansvarsdeling mellom kommunen og private aktører (omtalt s. 18-19):
Planen omtaler samarbeid med private aktører, men dette er ikke fulgt opp med kvantitative målsettinger eller en tydelig ansvarsdeling. For å styrke gjennomføringskraften og sikre forutsigbarhet, anbefaler vi at planen spesifiserer en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom kommunen og private aktører, samt beskriver aktuelle samarbeidsmodeller.

2.Merknader om Isegran Eiendom AS

Isegran Eiendom AS, etablert i 2018 og heleid av Fredrikstad kommune, forvalter en betydelig eiendomsportefølje med potensial for byutvikling og boligsosiale formål.
Basert på signaler fra eier har selskapet hittil hatt en kommersiell hovedprofil og med en begrenset boligsosial anvendelse.

I boligplanen antydes det at endringer i eierstyring kan gi økt boligsosial effekt, men dette er formulert på et overordnet og uforpliktende nivå.

Vi anbefaler at omtalen av Isegran Eiendom konkretiseres med en mulighetsanalyse og et klarere mandat. Eksempler på innsatsområder i en slik mulighetsanalyse vil kunne være, men ikke begrenses til:

•Utvikling av eiendommer i Isegran Eiendom sin portefølje som egner seg for beboere med tilpassede boligbehov
•Utvikling av kommunale eiendommer utenfor porteføljen som egner seg for beboere med tilpassede boligbehov
•Utvikling av en «tredje boligsektor» for utleieboliger
•Utvikling av alternative boformer
•Kartlegging og tilrettelegging av eksisterende muligheter for alternative boligfinansiering
•Være en pådriver i utvikling av nye boligfinansieringsmodeller
•Utrede mulighet for modell for deleie der kommunen er deleier sammen med boligkjøper
•Utvikling av systemer for forvaltning og drift av kommunale boliger. Herunder rehabiliterings- og vedlikeholdsplaner
•Forvaltning og drift av den kommunale boligporteføljen. Herunder rehabilitering og vedlikehold
•Være et «læringssenter» for boligkjøpere med tilpassede behov
•Være en innspills- og bidragsyter på sosial boligutvikling som en del av byutviklingen

3.Andre innspill til planen

Definere behovet for leieboliger:
Vi anbefaler at planen konkretiserer og kvantifiserer hvilke grupper av boligsøkere som særlig har behov for leieboliger – både midlertidig og som varig bosituasjon. En slik kartlegging bør omfatte både det offentlige og det private leiemarkedet, og inngå som en del av den rullerende boligplanleggingen for å fange opp endringer og variasjoner i behov over tid.

Omsetning av kommunale boliger:
Vi anbefaler at Fredrikstad kommune vurderer å utvikle en plan for kontinuerlig omsetning og fornyelse av den kommunale boligmassen. En slik plan vil kunne sikre jevnlig oppgradering og modernisering av eksisterende boliger, samtidig som den legger til rette for løpende vurdering av behov og tilpasning av boligporteføljen til endrede demografiske og sosiale forhold.

Bolig som investeringsobjekt:
Boligplanen tar opp viktige utfordringer knyttet til økte etableringsbarrierer og ulikheter i boligmarkedet, og foreslår tiltak som startlån og leie-til-eie-modeller for å gjøre det lettere å komme inn på boligmarkedet. Det kunne samtidig vært interessant med en bredere drøfting av hvordan økonomiske drivkrefter påvirker boligprisene, og om det finnes flere virkemidler som kan bidra til et mer forutsigbart og inkluderende marked.

4.Oppsummering

«Boligplanen for Fredrikstad kommune» er et sentralt dokument for utviklingen av et inkluderende og bærekraftig samfunn, der alle innbyggere har et sted å bo.

Vi mener at en tydeligere konkretisering av mål, tiltak, ansvar og samarbeidspartnere vil styrke planens gjennomslagskraft og evne til å møte utfordringene i boligmarkedet i Fredrikstad.

Videre er vi av den oppfatning at en strategisk anvendelse av Isegran Eiendom kan spille en avgjørende rolle i arbeidet for en mer inkluderende og bærekraftig by- og boligutvikling.

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon
Høringsuttalelse Boligplan.pdf

ISEGRAN EIENDOM

Høringsuttalelse: Boligplan for Fredrikstad kommune

Vi takker for muligheten til å gi innspill til boligplanen for Fredrikstad kommune. Planen favner bredt og peker på viktige utfordringer og strategier for boligpolitikken frem mot 2036.

Vi har konkrete kommentarer og innspill til planen som er spesifisert i det følgende:

1. Planens målsetninger og løsningsforslag bør være klarere definert

Etter vår mening beskriver planen både problemstillinger og løsninger på et for overgripende nivå. Planen bør gjøres mer konkret og operasjonell – og vise til en tydeligere målsetning og ansvarsfordeling i beskrivelsene.

Eksempler fra plandokumentet som bør tydeliggjøres:

Begrepsbruken "Ville, Vite, Gjøre" (omtalt s. 3)
Begrepene presenteres som bærende prinsipper, men fremstår abstrakte og løsrevet fra konkrete tiltak. For å sikre bedre sammenheng mellom prinsipper og innsatsområder anbefales det å utarbeide en oversikt/tabell som viser hvordan "Ville, Vite, Gjøre" knyttes direkte til planens operative mål.

Definisjonen av "mellomgruppen" på boligmarkedet (omtalt s. 10)
Beskrivelsen av den såkalte "mellomgruppen" fremstår som upresis, både når det gjelder hvem som inngår i målgruppen og hvilke virkemidler som skal benyttes. For å sikre bedre målretting og oppfølging anbefales det at planen tydelig definerer målgruppen, for eksempel gjennom inntektsnivåer eller andre målbare kriterier, og konkretiserer hvilke tiltak som skal utvikles for denne gruppen.

Antallet kommunale boliger per 1000 innbyggere (omtalt s. 17)
Dagens nivå på 16 kommunale boliger per 1000 innbyggere presenteres uten en vurdering av hvorvidt dette er tilstrekkelig for å dekke det faktiske behovet. For å sikre bedre planlegging og målrettet innsats, anbefaler vi at kommunen fastsetter et konkret måltall for ønsket boligdekning, basert på tydelige og etterprøvbare kriterier. Dessuten bør demografien vurderes opp mot måltallet. Dette måltallet bør løpende følges opp av en klar tidsangivelse for når målet skal være oppnådd.

Ansvarsdeling mellom kommunen og private aktører (omtalt s. 18-19)
Planen omtaler samarbeid med private aktører, men dette er ikke fulgt opp med kvantitative målsettinger eller en tydelig ansvarsdeling. For å styrke gjennomføringskraften og sikre forutsigbarhet, anbefaler vi at planen spesifiserer en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom kommunen og private aktører, samt beskriver aktuelle samarbeidsmodeller.

2. Merknader om Isegran Eiendom

Isegran Eiendom AS, etablert i 2018 og heleid av Fredrikstad kommune, forvalter en betydelig eiendomsportefølje med potensial for byutvikling og boligsosiale formål.
Basert på signaler fra eier har selskapet hittil hatt en kommersiell hovedprofil og med en begrenset boligsosial anvendelse.

I boligplanen antydes det at endringer i eierstyring kan gi økt boligsosial effekt, men dette er formulert på et overordnet og uforpliktende nivå.

Vi anbefaler at omtalen av Isegran Eiendom konkretiseres med en mulighetsanalyse og et klarere mandat.

Eksempler på innsatsområder i en slik mulighetsanalyse vil kunne være, men ikke begrenses til:

- Utvikling av eiendommer i Isegran Eiendom sin portefølje som egner seg for beboere med tilpassede boligbehov
- Utvikling av kommunale eiendommer utenfor porteføljen som egner seg for beboere med tilpassede boligbehov
- Utvikling av en «tredje boligsektor» for utleieboliger
- Utvikling av alternative boformer
- Kartlegging og tilrettelegging av eksisterende muligheter for alternative boligfinansiering
- Være en pådriver i utvikling av nye boligfinansieringsmodeller
- Utrede mulighet for modell for deleie der kommunen er deleier sammen med boligkjøper
- Utvikling av systemer for forvaltning og drift av kommunale boliger. Herunder rehabiliterings- og vedlikeholdsplaner
- Forvaltning og drift av den kommunale boligporteføljen. Herunder rehabilitering og vedlikehold
- Være et «læringssenter» for boligkjøpere med tilpassede behov
- Være en innspills- og bidragsyter på sosial boligutvikling som en del av byutviklingen

3. Andre innspill til planen

Definere behovet for leieboliger
Vi anbefaler at planen konkretiserer og kvantifiserer hvilke grupper av boligsøkere som særlig har behov for leieboliger – både midlertidig og som varig bosituasjon. En slik kartlegging bør omfatte både det offentlige og det private leiemarkedet, og inngå som en del av den rullerende boligplanleggingen for å fange opp endringer og variasjoner i behov over tid.

Omsetning av kommunale boliger

Vi anbefaler at Fredrikstad kommune vurderer å utvikle en plan for kontinuerlig omsetning og fornyelse av den kommunale boligmassen. En slik plan vil kunne sikre jevnlig oppgradering og modernisering av eksisterende boliger, samtidig som den legger til rette for løpende vurdering av behov og tilpasning av boligporteføljen til endrede demografiske og sosiale forhold.

Bolig som investeringsobjekt

Boligplanen tar opp viktige utfordringer knyttet til økte etableringsbarrierer og ulikheter i boligmarkedet, og foreslår tiltak som startlån og leie-til-eie-modeller for å gjøre det lettere å komme inn på boligmarkedet. Det kunne samtidig vært interessant med en bredere drøfting av hvordan økonomiske drivkrefter påvirker boligprisene, og om det finnes flere virkemidler som kan bidra til et mer forutsigbart og inkluderende marked.

4. Oppsummering

«Boligplanen for Fredrikstad kommune» er et sentralt dokument for utviklingen av et inkluderende og bærekraftig samfunn, der alle innbyggere har et sted å bo.

Vi mener at en tydeligere konkretisering av mål, tiltak, ansvar og samarbeidspartnere vil styrke planens gjennomslagskraft og evne til å møte utfordringene i boligmarkedet i Fredrikstad.

Videre er vi av den oppfatning at en strategisk anvendelse av Isegran Eiendom kan spille en avgjørende rolle i arbeidet for en mer inkluderende og bærekraftig by- og boligutvikling.

Fredrikstad, 13. mai 2025

Steinar Frølandshagen
Administrerende direktør
Isegran Eiendom AS

Innsendt: 13.05.2025 22:11

Ref.nr: MUJXCO

Fredrikstad kommune

Rådhuset, Nygaardsgaten 14-16
1606 Fredrikstad
Telefon: 69 30 60 00
E-post: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Hjemmeside: https://www.fredrikstad.kommune.no

Offentlig høring - høringssvar

Innsender

Innsender er:
Enkeltpersonforetak/forening uten organisasjonsnummer

Foretakets eller foreningens navn	Norsk forbund for utviklingshemmede nedre glomma
Adresse	Nesveien 7
Postnr.	1666
Poststed	Rolvsøy
Telefonnr.	48051010
E-postadresse	nedreglommanfu@gmail.com

Kontaktperson:

Fornavn og ev. mellomnavn	Karianne Ragnhild
Etternavn	Nes

Saken gjelder

Velg sak du vil gi høringssvar til
Boligplan for Fredrikstad kommune

Saksnr.
2021/18051

Høringssvar

Høringssvar på boligplan for Fredrikstad – Boligsosiale hensyn og strategier
fra Norsk Forbund for utviklingshemmede i Nedre Glomma

Vi ønsker å uttrykke vår støtte til en boligsosial plan som sikrer et rettferdig og inkluderende boligtilbud i Fredrikstad, spesielt for personer med nedsatt funksjonsevne.
Vi synes det er flott at planforslaget har fokus på prinsippet om eie-først, og tiltak for å sikre differensierte botilbud.
Vi synes også det er bra at man i forslag til boligplanen skiller mellom bolig og tjenester.

Som beskrevet i den nasjonale strategien for sosial boligpolitikk (2021–2024) Alle trenger et trygt hjem er denne gruppen en prioritert målgruppe, med særlig fokus på personer med utviklingshemming. Derfor synes vi det er rart at kapittelet om boligsosialt arbeid ikke har fakta eller tekst som handler om funksjonshemmede eller utviklingshemmede spesielt. Vi forstår det slik at det skal utvikles en boligsosial plan for denne gruppen særskilt i et eget prosjekt. Det er ikke i tråd med bestillingen fra bystyret og planprogrammet.

Nasjonalt erfarer vi at FNs bærekraftsmål 11 Gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge og bærekraftige og

særlig Delmål 11.1: Innen 2030 sikre at alle har tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger og grunnleggende tjenester til en overkommelig pris, og bedre forholdene i slumområder, er viktig i boligplaner. Dette målet er ikke nevnt i forslag til boligplan i Fredrikstad. Vi vil herved foreslå at også dette målet tas med sammen med øvrige bærekraftsmål.

Vi vil gjøre oppmerksom på at forslag til boligplan ikke er utformet i tråd med medvirkning fra oss som brukerorganisasjon, til tross for at vi har tok kontakt med kommunen for å sikre medvirkning høsten 2022. Vi forstår det slik at dette skyldes manglende kapasitet. Vi vet fra andre kommuner at dette er uheldig siden medvirkning fra brukerorganisasjoner er et suksesskriterie for gode boligsosiale planer som gir gode resultater for kommune og brukergruppene som omfattes av det boligsosiale arbeid.

Planlegging i tråd med nasjonale føringer
Ifølge artikkel 19 i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) har statene plikt til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne selv kan bestemme hvor og hvordan de vil bo, på lik linje med andre. Det er derfor essensielt at Fredrikstad kommune utarbeider en boligplan som respekterer denne retten og tilrettelegger for varierte boformer som ivaretar brukergruppens store variasjon og ulike behov.

NTNU Samfunnsforskning kartla bosituasjonen for personer med utviklingshemming i 2021 på oppdrag fra Husbanken, og rapporten avdekket en betydelig underdekning av boliger samt utfordringer med vedlikehold av kommunale utleieboliger. Det er nødvendig å adressere disse problemene i den sosiale boligplanen for å sikre personer med utviklingshemming bolig til rett tid.

Vi mener derfor at det bør inn et avsnitt om nå-situasjonen for boligtilbudet til personer med funksjonshemming med bistandsbehov i boligplanens del om sosialt boligarbeid. 30 personer med funksjonshemming står på venteliste for bolig, over hundre uføre med funksjonshemming bor med pårørende (526 uføre bor med pårørende ifølge Husbanken), mange bor frivillig med pårørende, men det er også mange som ønsker å få sitt eget hjem. Så vidt vi vet finnes det i dag ingen planer for utbyggingsavtale med private utbyggere som tar i bruk Husbankens virkemidler for å sikre differensierte og individuelt tilrettelagte boformer i tråd med CRPD. Vi opplever at situasjonen er akutt på grunn av manglende kunnskap om virkemidler, manglende oversikt over framtidig boligbehov, manglende kapasitet eller ansvarsplassering på boligområdet for personer med intellektuelle funksjonsnedsettelser og manglende samarbeid med berørte innbyggere, brukerorganisasjoner, næringsliv og pårørende.

Innsatsområder, Strategier, tiltak og oppdrag for et mer inkluderende boligtilbud
Vi har følgende forslag for å sikre at Fredrikstad kommunes boligplan samsvarer med internasjonale og nasjonale føringer:

1.Planen bør ha et ekstra innsatsområde som handler om å sikre nok boliger til vanskeligstilte og personer med varige og sammensatte behov (uklart om dette er en eller to grupper).
Det er et nasjonalt estimert underskudd på ca. 2000 boliger for målgruppen. Kommunen bør arbeide aktivt for å bygge flere boliger og gi flere personer med intellektuelle funksjonsnedsettelser muligheten til å eie egen bolig. Dette bør målfestes i boligplanen.

2.Nytt Tiltak under innsatsområde Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler: Fremme borettslagsmodellen som en eiermulighet.
Husbanken har vist at etablering av borettslag kan gi personer med intellektuelle funksjonsnedsettelser større mulighet til å eie egen bolig. Kommunen bør aktivt støtte slike initiativ med startlån, Husbankens tilskudd og kommunalt boligtilskudd. Dette bør adresseres i boligplanen som eget oppdrag.

3.Nytt oppdrag: Bedre vedlikehold av kommunale boliger
Ny strategi: unngå konflikter ved nybygg
Mange kommunale bofellesskap som ble bygget før 2006 har dårlig standard, noe som skyldes manglende vedlikehold. Som nevnt i planen er disse byggene ikke kartlagt i Fredrikstad. Det må settes av ressurser til oppgradering av eksisterende boliger. Fra andre kommuner vet vi at kostnadene til oppgradering har vært så store at man har valgt å bygge nytt. Manglende kunnskap om CRPD har ført til store konflikter om nybygg av institusjonsliknende boliger som ikke er i tråd med Husbankens retningslinjer. Vi håper Fredrikstad kommune kan lære av andres erfaringer slik at vi får til gode prosesser som gir smarte og innovative boløsninger som er i tråd med CRPD.

4.Nytt oppdrag: Sikre at leie av bolig er et trygt alternativ
Ikke alle kan eller vil kjøpe egen bolig. Kommunen må sørge for at leie er et stabilt og verdig alternativ, med god lokalisering, langvarige kontrakter og universell utforming av boliger.

5.Ny strategi: Unngå institusjonspregede bofellesskap
Forskning viser at store bofellesskap ikke nødvendigvis er den beste løsningen verken for livsmestring og trivsel for innbyggerne eller når det gjelder arbeidsmiljø og økonomi for kommune. Kommunen bør satse på mindre enheter for å sikre mer individuell tilpasning og selvbestemmelse.

6.Justering av oppdrag: Etablere arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.
Dette er et bra oppdrag som vi støtter. Vi erfarer at det er for stort fokus på at botrening skal skje utenfor hjemmet og for sent i livet. Vi mener botrening og hverdagsmestring i tillegg til å foregå å spesielle arenaer bør være en del av pårørendestøtte (rådgivning) og praktisk bistand for innbyggere med funksjonsnedsettelse fra fylte 12 år. Da reduseres behovet for særskilt trening senere i livet.

Konklusjon
Vi oppfordrer Fredrikstad kommune til å sørge for at den boligsosiale planen sikrer et variert og inkluderende boligtilbud for mennesker med intellektuelle funksjonsnedsettelser, i tråd med Husbankens anbefalinger og nasjonale føringer. Det er avgjørende at personer med intellektuelle funksjonsnedsettelser får reelle muligheter til å velge boligform og eierstruktur på lik linje med andre. Vi ser frem til videre dialog og håper at disse innspillene kan bidra til en mer inkluderende boligpolitikk i Fredrikstad.

Gode eksempler
NFU har gitt ut en eksempelsamling, der ni personer viser veien fram til egen bolig. Den tar for seg erfaringene til alle støttespillerne, fra personlige assistenter til ansvarlige i kommunen.
Lettlest brosjyre
NFU har utviklet en lettlest brosjyre med fokus på eget hjem. Du kan bestille den i vår nettbutikk eller ved å ringe oss på telefon 22 39 60 50.
Nyttig eksempelsamling fra NFU
NFU har utgitt to bøker med gode eksempler på hvordan personer med utviklingshemning har fått sin egen bolig. Bøkene "Veien frem til egen bolig" og den lettleste "Sjef i eget hus" kan du bestille via vår nettbutikk eller ved å ringe oss på telefon 22 39 60 50.

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon

Samfunnsutvalgets vedtak 25.02.2026:

Samfunnsutvalgets uttalelse:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune oversendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Samfunnsutvalgets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak 12.03.2026:

Formannskapets innstilling:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune oversendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Formannskapets behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble vedtatt mot 1 stemme fra SV.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/2664
Dokumentnr.: 2
Løpenr.: 27210/2026
Klassering: F30

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Samfunnsutvalget	25.02.2026	12/26
Formannskapet	12.03.2026	23/26
Bystyret	19.03.2026	34/26

Høring av forslag til integreringsstønad for nyankomne flyktninger - forslag til høringssvar

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune oversendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Sammendrag
Regjeringen foreslår å innføre en integreringsstønad for nyankomne flyktninger bosatt etter integreringsloven § 9. Ordningen skal erstatte dagens praksis med sosialhjelp i bosettingsfasen og gi et mer forutsigbart, arbeidsrettet og integreringsfremmende system. Ordningen gir ikke rett til stønad etter Lov om sosiale tjenester eller Husbankens bostøtte, og det foreslås også å innføre aktivitetsplikt for flyktninger som etter endt integreringsprogram ikke kommer over i arbeid eller utdanning.

Hovedmålet med endringen er å øke selvforsørgelse og arbeidsdeltakelse blant nyankomne flyktninger, med tydelige krav og aktivitetsplikt for å redusere langvarig avhengighet av sosialhjelp, mer forutsigbarhet i kommunenes bosettingsarbeid og styrke legitimiteten i velferdsordningene gjennom mer målrettede ytelser.

Ordningen innføres tidligst fra 01.01.28. Ordningen vil gjelde for de som bosettes etter denne dato, og vil ikke ha tilbakevirkende kraft.

Vedlegg
1 Høringsnotat.pdf
2 Forslag til høringssvar fra Fredrikstad kommune

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen

Saksopplysninger
I høringsnotatet foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet at bosatte innvandrere mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9 (i hovedsak flyktninger og deres familier) skal ha rett til en integreringsstønad.

I perioden de har rett til integreringsstønad skal de ikke ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøtteloven. Integreringsstønaden skal sikre midler til livsopphold for de som ikke klarer det på egen hånd, samtidig som den skal stimulere til

selvforsørgelse gjennom arbeid. Departementet har gjennomført en analyse av arbeidsinsentivene ved ytelsene til nyankomne flyktninger, se høringsnotatet punkt 6.3. I de fleste tilfellene vil en gå noe opp i samlet inntekt etter skatt ved å gå over til fullt arbeid, men dette er ikke alltid tilfelle. Analysen viser at særlig bostøtte og sosialhjelp kan føre til at det i liten grad lønner seg å arbeide, fordi disse stønadene reduseres når arbeidsinntekten øker.

Kjerneelementer i forslaget:

- Flyktninger 18–67 år skal motta integreringsstønad i inntil fem år etter bosetting.
- Innføring av ny ordning erstatter dagens introduksjonsstønad og gir ingen rett til stønad etter Lov om sosiale tjenester (med unntak av tjenesten råd og veiledning § 17) eller Husbankens bostøtte.
- Stønaden vil være standardiserte, individuelle og skattepliktige satser, som fastsettes etter alder, husholdningstype, behov for barne- eller forsørgertillegg, botillegg i utvalgte kommuner. Stønaden er ikke pensjonsgivende, men skal stimulere til overgang til arbeid.
- At stønaden skal være individuell og med faste satser innebærer i utgangspunktet at det ikke skal gjøres en vurdering av den enkeltes behov for penger eller av familieøkonomien, utover at stønaden avkortes mot arbeid, egen formue og visse offentlige ytelser.
- Ny aktivitetsplikt innføres etter programslutt. Dersom flyktningen ikke kommer i arbeid eller fulltidsutdanning, innføres aktivitetsplikt på minst 20 timer i uken fra seks måneder etter programslutt.
- Det blir avkortning ved arbeid og studier, ingen stønad ved 30 timers arbeid eller fulltidsutdanning. Deltidsarbeid gir gradvis avkortning.
- Stønaden samordnes med andre ytelser og reduseres dersom mottakeren har rett til: dagpenger, sykepenger, pleiepenger, foreldrepenger, AAP, uføretrygd eller kommunal bostøtte
- For å motvirke selvbosetting og sekundærflytting foreslås flyttebegrensninger i femårsperioden, med unntak for selvforsørgede eller når kommuner inngår avtale
- Vurdering av barnehageplikt for barn i målgruppen.
- Kommunens ansvar for forvaltning av ordningen styrkes
- Nye regler for unntak ved helsemessige og tungtveiende grunner
- Innføring foreslås tidligst 2028 for å gi kommunene tid til omstilling, og gjelder kun flyktninger med opphold gitt etter ikrafttredelsen (ingen tilbakevirkning)
- Forventet effekt er mer forutsigbare kommunale kostnader, færre tunge sosialhjelpsløp og tydeligere arbeidslinje.

Hovedmål med endringen er å:

- Øke selvforsørgelse og arbeidsdeltakelse blant nyankomne.
- Redusere langvarig avhengighet av sosialhjelp gjennom tydelige krav og aktivitetsplikt.

- Sikre kommunene mer forutsigbarhet i bosettingsarbeidet.
- Styrke legitimiteten i velferdsordningene gjennom mer målrettede ytelser

Departementet foreslår følgende stønadsnivå:

- Enslige flyktninger: 1,8 G
- Enslige flyktninger med barn: 2 G
- Flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer: 1,33 G
- Flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer og har barn: 1,67 G
- Enslige borteboende flyktninger under 25 år: 1,33 G
- Enslige hjemmeboende flyktninger under 25 år: 0,67 G

Departementet oppgir at nivået på stønaden er en avveiing mellom inntektssikring og arbeidsinsentiver, og at et viktig hensyn er at stønaden ikke bør være høyere enn at en får økt inntekt etter skatt av å jobbe.

Forslaget beskriver at det i stønaden gis et botillegg i 15 kommuner. Dette er de kommunene som i dag har tillegg i boutgiftstaket sammenlignet med resten av landet i den statlige bostøtteordningen. I øvrige kommuner vil det ikke praktiseres botillegg. Fredrikstad kommune er ikke blant de 15 kommunene med botillegg.

Etter kommunens erfaring er det avvik mellom høringsnotatets satser for husleie og faktiske leiepriser. Selv de lavere prisene som kommunen vanligvis får formidlet boliger til, ligger langt over nivåene forslaget legger til grunn. Kommunen opplever allerede stort press på de kommunale utleieboligene, med mange på venteliste. Fredrikstad har politisk vedtak om at kommunale boliger skal prises etter gjengs leie. Gjengs leie ligger tett opp mot markedsleie, og er dermed også vesentlig høyere enn nivåene i høringsnotatet..

Nav Fredrikstad opplever at deres erfaringer samsvarer med departementets analyse; når kombinasjonen av introduksjonsstønad, bostøtte og supplerende sosialhjelp gir en marginalskatt på opp mot 90–100 prosent, svekkes motivasjonen for å ta lavtlønnede jobber eller deltidsarbeid. Ved å fjerne retten til supplerende sosialhjelp og bostøtte for denne gruppen, skapes en tydeligere økonomisk gevinst ved å gå fra stønad til lønnet arbeid.

Dagens system er fragmentert og administrativt tungvint for både kommunen og den enkelte, og flere instanser skaper unødig byråkrati og uforutsigbarhet. Ett eksempel er at det per i dag dekkes opp for trekk i introduksjonsstønad med sosialhjelp da sosialhjelp skal dekke et «her-og-nå» behov.

Relevante bestemmelser
Lov om sosiale tjenester
Integreringsloven

Konsekvenser for sosial bærekraft
En utvikling med flere i arbeid har positive samfunnsmessige konsekvenser ved økt innenforskap. Arbeid er positivt for den enkelte, for familien og for samfunnet.

Ordningen bidrar til å oppfylle målene om flere i arbeid og at alle i Fredrikstad skal oppleve trygghet, mestre hverdagen og ha flere aktive leveår med god helse og trivsel ved at levekårsforskjeller reduseres. Flere i arbeid bidrar til å skape mindre forskjeller mellom folk. Foreldrenes økonomiske ressurser har stor betydning for barns helse og oppvekst. Utjevning av forskjeller og muligheter reduserer framtidige ulikheter i helse og levekår. Sjansene for at en familie lever i fattigdom er åtte ganger større hvis ingen jobber, sammenlignet med at èn har arbeid.

Det er en risiko for at ordningen innebærer lavere ytelser enn dagens samlede støtteordninger, men med raskere overgang til arbeid innebærer dette bedre økonomisk stabilitet på sikt. Noe som bidrar positivt i forhold til å redusere barnefattigdom.

Plikt til barnehage bidrar til å styrke barnas norskferdigheter og sosiale utvikling.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Integrering av flyktninger er finansiert gjennom en egen post på statsbudsjettet, og som tilskudd fra IMDi. Fredrikstad kommune har over flere år hatt høyere kostnader til integrering av flyktninger enn tilskuddet fra IMDi. Bystyret har vedtatt å ikke bosette flyktninger i 2025 og 2026.

Høringsforslaget innebærer en overføring fra kommunens rammebevilgning for å finansiere den nye stønaden, basert på utbetalt sosialhjelp til flyktninger i perioden 2010-2020. Dette vil slå svært skjevt ut for Fredrikstad kommune, ettersom vi har brukt tilskuddet fra IMDi og ikke rammebevilgningen til å utbetale sosialhjelp til flyktninger. Dersom det forslåtte finansieringsopplegget virkeliggjøres vil Fredrikstad kommune få et inndekningsbehov på om lag 30 millioner kroner, som igjen vil medføre kutt i andre kommunale tjenester.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Endringen antas å bidra til færre tunge og langvarige sosialhjelpsløp dersom den fungerer som planlagt. Flere i arbeid bidrar til mindre press på den kommunale økonomien, og økte skatteinntekter.

Fredrikstad har i dag områder med over 40 prosent barnefattigdom. Mange av områdene har høy innvandring og mye sekundærtilflytting. En stønad som tydeligere knytter ytelser til aktivitet og arbeid, vil på sikt gi flere foreldre stabil tilknytning til arbeidslivet, noe som er avgjørende for barnas levekår og mulighet til å lykkes i utdanning og arbeid. Kommunen har allerede flere virkemidler som bidrar til barnas deltagelse i fritidsaktiviteter, og vurderer at disse kan supplere ordningen uten at sosialhjelp blir et nødvendig sikkerhetsnett.

For boligmarkedet vurderes det økning i etterspørselen etter rimelige utleieboliger, både private og kommunale. Dette kan forsterke konkurransen mellom flyktninger og andre vanskeligstilte grupper, som personer med psykiske lidelser, rusproblematikk og lavinntektsfamilier. Det er risiko for at kommunen ikke vil klare å bosette flyktninger til de husleienivåene som høringsnotatet legger til grunn. Dette igjen er en risiko for at bosettingstall ikke kan oppfylles.

Økt konkurranse om rimelige boliger vil særlig ramme: personer med psykiske lidelser, personer med rusproblemer og lavinntektsfamilier. Risiko for lengre ventetid på kommunal bolig eller formidling til det private utleiemarkedet, kan føre til større behov for midlertidige løsninger.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant for saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke vurdert, grunnet for kort frist for å behandle saken i kommunen innen høringens frist.

Vurdering
Erfaringer i vår kommune samsvarer med departementets analyse, og endringene vil styrke

arbeidslinja og redusere mottakelse av passive stønader. Ved å ta bort retten til sosialhjelp og bostøtte skapes en tydeligere økonomisk gevinst ved å gå fra passive stønader til lønnet arbeid. Det vurderes at det er stort potensiale for positive ringvirkninger dersom denne ordningen innføres. Arbeidsdeltagelse har direkte smitteeffekt innad i familier, og ved at foreldre kommer i arbeid, øker sannsynligheten for at barna fullfører utdanning og går ut i arbeid senere. Det forventes redusert utenforskap og mindre press på kommunale tjenester.

Dagens ordning kan gi store barnefamilier høyere ytelse enn det som er realistisk å oppnå gjennom arbeidsinntekt. Dette svekker tilliten til systemet og virker mot sosialtjenestelovens formål om å fremme overgang til arbeid.

Det er avgjørende at stønaden gir et nøkternt, men verdig livsopphold. Det vurderes at differensiering etter alder, husholdningssammensetning og barne- eller forsørgertillegg som riktig. Forslaget om å inkludere boutgifter i stønaden er positivt. Dette vil bidra til at flyktninger bosettes i boliger som er økonomisk bærekraftige også etter overgang til arbeid.

Et barnetillegg for inntil tre barn balanserer hensynet til barnas levekår mot behovet for at foreldrene kommer i arbeid. Dette oppfyller prinsippet om barns beste i henhold til barnekonvensjonen, og vil få barn raskere ut av utenforskap.

Det vurderes at inntektsavkorting (fremfor timesavkorting) vil være mest hensiktsmessig for å speile det ordinære arbeidslivet, men støtter departementets fokus på at enhver arbeidsinnsats må resultere i økt disponibel inntekt.

Dagens praksis, der sosialhjelp ofte nuller ut sanksjoner i introduksjonsprogrammet, bør opphøre. Det bør imidlertid adresseres en bekymring for at en bredt tolket nødhjelpsordning vil gjenskape sosialhjelp under et annet navn. Det er viktig at kommunen får handlingsrom til å vurdere hvilke tilfeller som kvalifiserer til nødhjelpsordningen.

Ved å stille krav fra første dag, og fjerne muligheten for supplerende ytelser som sikkerhetsnett mot sanksjoner, profesjonaliseres integreringsløpet. Dette vil kreve en omstilling av kommunens tjenester, men gevinsten i form av selvhjulpne innbyggere vil være stor både økonomisk og sosialt.

Èn stønad og ett sett regler gjør det enklere for den enkelte å forstå hvordan egen innsats påvirker økonomien, og styrker motivasjonen for arbeid. For den enkelte flyktning blir det også enklere å forstå egen økonomi når man har én fast utbetalingsdato og ett regelverk å forholde seg til.

Det vurderes at plikt til barnehageplass for barn i målgruppen skal støttes, men at ordningen innebærer at det ikke kan gis garanti om plass i nærbarnehage, med de utfordringer det gir i forhold til lengre reisevei. Dette vurderes allikevel ikke til hinder for å gjennomføre plikten. Plikten bør gjelde for alle barn i førskolealder så lenge foreldrene mottar integreringsstønad. Dette sikrer barna tidlig norskopplæring og sosialisering, samtidig som det fjerner barrierer for foreldrenes arbeidsrettede aktivitet.

Fredrikstad kommune har over flere år vært en attraktiv tilflyttingskommune for flyktninger. Mesteparten av denne tilflyttingen skjer etter de første fem årene, altså fra år 6. En ordning som åpner for selvbosetting kan øke tilflyttingen til Fredrikstad også innen femårsperioden.

Det vurderes utfordringer med å fremskaffe bolig, men kommunedirektør ser viktigheten av etablering som fremmer økonomisk selvhjulpenhet. Det fordrer at kommunen i større grad må benytte hele kommunen til bosetting.

Norge bør ha ytelser som er sammenlignbare med nabolandene for å sikre en kontrollert og bærekraftig innvandring. Stønadsnivået i Norge bør ikke skille seg vesentlig fra Danmark og Sverige. En integreringsstønad som ligger tettere opp mot våre nabolands modeller, vil kunne redusere risikoen for at Norge fremstår som uforholdsmessig økonomisk attraktivt sammenlignet med land det er naturlig å sammenligne oss med.

Forslaget sender et tydelig signal om at opphold i Norge er tett knyttet til aktiv deltakelse og kvalifisering for arbeid, noe som er avgjørende for integreringsviljen og systemets legitimitet i befolkningen.

Én ytelse og ett vedtak etter integreringsloven vil frigjøre ressurser som i dag saksbehandler etter Lov om sosiale tjenester. Det vurderes at kommunens tjenester og ressursbruk påvirkes i løpet av femårsperioden, men at den største gevinsten i hovedsak først vil realiseres etter perioden, forutsatt at ordningen bidrar til økt overgang til arbeid og dermed reduserte behov for oppfølging og tjenesteinnsats på lengre sikt.

Ordningen gir et mer profesjonalisert integreringsløp. Endringen vil kreve omstilling fra våre tjenester og tilrettelegging i fagsystem, men gir en gevinst med økonomisk selvhjulpne innbyggere og det det innebærer for økonomisk og sosial bærekraft.

Alternative løsninger
Alternativ løsning er at forslag om ny integreringsstønad ikke støttes, og videreføring av dagens ordning.

Konklusjon
Med bakgrunn i det ovennevnte mener kommunedirektøren at hovedretningen i forslag til ny integreringsstønad støttes. Forslaget har potensial til å styrke arbeidslinja, øke selvforsørgelse og redusere langvarig sosialhjelpsavhengighet. Samtidig understrekes behovet for tydelige rammer vedrørende barnehageplikt, avkortning, nødhjelp og flyttebegrensninger for å sikre forutsigbarhet og faktisk måloppnåelse.

Kommunedirektøren støtter ikke en ordning som innebærer økt risiko for flytting mellom kommuner innenfor femårsperioden. Det er derfor avgjørende at regelverket utformes slik at det i størst mulig grad understøtter stabil bosetting og målrettet integrering i den kommunen som har mottatt og bosatt den enkelte. Det må være helt klare og restriktive regler for selvbosetting og flytting mellom kommuner.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Høringsnotat

Integreringsstønad for nyankomne flyktninger

23. januar 2026

Høringsfrist: 23. april 2026

Innhold

1 Høringsnotatets hovedinnhold 7

2 Bakgrunn 8

2.1 Formålet med lovforslaget 8

2.2 Bosetting av flyktninger i kommunene 10

2.3 Integrering av flyktninger i arbeidslivet 11

2.4 Overordnet om gjeldende rett, ytelser til nyankomne flyktninger 13

2.4.1 Innledning 13

2.4.2 Introduksjonsstønad 14

2.4.3 Økonomisk sosialhjelp 14

2.4.4 Bostøtte 15

2.5 Velferdsytelsers påvirkning på asylankomster 16

2.5.1 Asylankomster til Norge 16

2.5.2 Nivå på ytelser – Erfaringer fra Danmark 17

3 Grunnloven og menneskerettslige forpliktelser 18

3.1 Innledning 18

3.2 Nærmere om diskrimineringsvernet 19

3.3 FNs barnekonvensjon 21

4 Forholdet til kommuneloven 21

5 Ytelser i nordiske land 22

5.1 Innledning 22

5.2 Sverige 22

5.3 Danmark 23

5.4 Finland 24

6 Integreringsstønaden 25

6.1 Gjeldende rett 25

6.2 Departementets vurderinger og forslag 26

6.2.1 Innføring av en integreringsstønad 26

6.2.2 Innretningen på stønaden 27
6.2.3 Nivå på stønaden, inkludert barnetillegg, forsørgertillegg og botillegg 30
6.2.4 Ekstraordinære utgifter 45
6.2.5 Økonomisk bistand i en nødssituasjon 47
6.3 Analyse av arbeidsinsentivene ved integreringsstønaden 49
6.3.1 Enslig (over 25 år) 50
6.3.2 Enslig (over 25 år) med to barn 52
6.3.3 Par uten barn 54
6.3.4 Par med to barn 56
6.3.5 Oppsummering 58
6.4 Vurdering av integreringsstønaden opp mot diskrimineringsvernet og barnets beste 59
6.4.1 Innledning 59
6.4.2 Vern mot usaklig forskjellsbehandling 59
6.4.3 Hensynet til barnets beste 63
7 Målgruppe for integreringsstønaden 64
7.1 Gjeldende rett 64
7.2 Departementets vurderinger og forslag 66
8 Aktivitetsplikt 69
8.1 Innledning 69
8.2 Gjeldende rett 70
8.3 Departementets vurderinger og forslag 71
8.3.1 Innføring av en aktivitetsplikt 71
8.3.2 Innholdet i og omfanget av aktivitetsplikten 73
8.3.3 Integreringsplan for aktivitetsplikten 77
9 Stans, avkorting, trekk og tilbakebetaling 78
9.1 Gjeldende rett 78
9.2 Departementets vurderinger og forslag 79
9.2.1 Stans eller avkorting av stønaden ved arbeid 79
9.2.2 Stans eller avkorting av stønaden ved utdanning 82

9.2.3 Stans eller avkorting av stønaden ved manglende deltakelse og ugyldig fravær 83
9.2.4 Avkorting av stønaden ved egne midler....84
9.2.5 Trekk og tilbakebetaling av stønaden....85
10 Samordning med andre offentlige ytelser....86
10.1 Gjeldende rett....86
10.2 Departementets vurderinger og forslag....87
11 Fravær, permisjon og unntak fra rett og plikt til integreringsprogram....89
11.1 Gjeldende rett....89
11.2 Departementets vurderinger og forslag....90
11.2.1 Fravær og permisjon....90
11.2.2 Stans....92
11.2.3 Unntak fra rett og plikt til integreringsprogram....92
12 Kommunens ansvar....93
12.1 Gjeldende rett....93
12.2 Departementets vurderinger og forslag....94
12.2.1 Kommunenes ansvar....94
12.2.2 Flytting til og mellom kommuner....95
12.2.3 Krav om og utbetaling av integreringsstønaden....96
12.2.4 Forholdet til kommuneloven....97
13 Behandling av personopplysninger og saksbehandlingsregler....97
14 Endringer i sosialtjenesteloven og annet regelverk....98
14.1 Innledning....98
14.2 Endringer i sosialtjenesteloven....98
14.3 Endringer i bostøtteloven og forskrift om bostøtte....99
14.3.1 Rett til bostøtte for hustandsmedlemmer....99
14.3.2 Behandling av personopplysninger....100
14.4 Endringer i andre lover og forskrifter....101
14.4.1 Endringer i folketrygdloven....101
14.4.2 Endringer i kontantstøtteloven....102

14.4.3 Endringer i Nav-loven 102
14.4.4 Endringer i skatteloven mv. 103
14.4.5 Endringer i forskrift om utdanningsstøtte 103
14.4.6 Endringer i utlendingsforskriften 103
15 Bosetting av flyktninger 103
15.1 Tilgang på boliger 104
15.2 Konsekvenser for bosetting av ulike grupper 105
16 Økonomiske og administrative konsekvenser 107
16.1 Utgifter til integreringsstønad 107
16.1.1 Lengde på integreringsprogram 108
16.1.2 Sosialhjelp og bostøtte 108
16.1.3 Overgang til arbeid/utdanning 109
16.1.4 Husholdningssammensetning 110
16.1.5 Boutgifter og bosetting 111
16.1.6 Oppsummering 112
16.2 Øvrige økonomiske kostnader og administrative konsekvenser 113
16.2.1 Etableringskostnader 113
16.2.2 Forvaltnings- og administrasjonskostnader 114
16.2.3 Engangsutgifter ved innføring 114
16.2.4 Omlegging av datasystem 114
16.2.5 Aktivitetsplikt 115
16.2.6 Økte utgifter i mottakssystemet 116
16.2.7 Reduserte og økte utgifter i andre ytelser 117
16.3 Finansiering av integreringsstønaden 117
16.3.1 Integreringstilskudd 117
16.3.2 Overføringer fra rammetilskuddet til kommunene 119
16.3.3 Overføringer fra bostøtte 120
17 Forslag til endringer i integreringsloven 121
18 Forslag til endringer i integreringsforskriften 128

19 Forslag til endringer i annet regelverk 133
19.1 Forslag til lovendringer 133
19.2 Forslag til forskriftsendringer 135

1 Høringsnotatets hovedinnhold

I dette høringsnotatet foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet at bosatte innvandrere mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9 (i hovedsak flyktninger og deres familier) skal ha rett til en integreringsstønad. I perioden de har rett til integreringsstønad skal de ikke ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøtteloven. Integreringsstønaden skal sikre midler til livsopphold for de som ikke klarer det på egen hånd, samtidig som den skal stimulere til selvforsørgelse gjennom arbeid.

Punkt 2 inneholder en omtale av bakgrunnen for forslaget, herunder formålet med forslaget, kort om arbeidsmarkedsintegreringen av flyktninger, overordnet om ytelsene nyankomne flyktninger kan motta i dag og hvordan velferdsytelser kan påvirke asylankomster til Norge. Punkt 3 omhandler Grunnloven og menneskerettslige forpliktelser, punkt 4 omhandler forholdet til kommuneloven og punkt 5 omhandler ytelser til flyktninger i nordiske land.

I punkt 6 foreslår departementet innretningen på integreringsstønaden. Blant annet foreslås det at integreringsstønaden skal være en individuell og skattepliktig stønad, som ikke er pensjonsgivende. Det foreslås at stønaden gis etter faste satser basert på alder og husholdningssammensetning, at det gis barnetillegg for inntil tre barn, forsørgertillegg til enslige forsørgere, botillegg i enkelte kommuner samt at stønaden trappes ned etter avsluttet integreringsprogram. Navnet «introduksjonsprogram» foreslås endret til «integreringsprogram» i tråd med navnet på den nye stønaden. Forslaget gjelder kun nyankomne flyktninger og deres familier, og ikke andre nyankomne som for eksempel arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Forholdet til vernet mot usaklig forskjellsbehandling og hensynet til barnets beste vurderes også i dette punktet.

I punkt 7 foreslår departementet at målgruppen for integreringsstønaden skal avgrenses til flyktninger mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9. Det foreslås at retten til integreringsstønad skal gjelde i fem år fra flyktningen er bosatt, eller så lenge flyktningen deltar i integreringsprogram. **Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på muligheten til å innføre en plikt om at målgruppen for integreringsstønaden skal sende barna sine i barnehagen, samt hvordan plikten eventuelt bør avgrenses.**

I punkt 8 foreslår departementet å innføre en aktivitetsplikt for de som har gjennomført integreringsprogram, men ikke kommet i arbeid fulltidsutdanning. Det foreslås at omfanget av aktivitetene skal være på minst 20 timer seks måneder etter avsluttet integreringsprogram. I punkt 9 foreslås det regler for avkorting, trekk og tilbakebetaling av stønaden. Blant annet foreslås det at integreringsstønaden ikke utbetales til flyktninger som har inntektsgivende arbeid på 30 timer eller mer eller som gjennomfører fulltidsutdanning. For inntektsgivende arbeid eller studier på deltid, skal stønaden reduseres. **Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på om de vurderer timesavkorting eller inntektsavkorting som mest hensiktsmessig prinsipp for avkortingen av stønaden.** Av praktiske årsaker har departementet lagt timesavkorting til grunn for analysene og lovforslagene i høringsnotatet. Det foreslås også at stønaden skal

reduseres dersom flyktningen har ugyldig fravær fra integreringsprogrammet, eller fra aktivitetsplikten som foreslås i punkt 8.

I punkt 10 foreslår departementet regler for samordning av integreringsstønaden med andre offentlige ytelser. Det foreslås blant annet at integreringsstønaden reduseres i den utstrekning flyktninger har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, pleiepenger, foreldrepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller kommunal bostøtte.

I punkt 11 foreslås det regler for utbetaling av integreringsstønaden ved fravær og permisjon fra integreringsprogrammet og aktivitetsplikten, og ved stans av integreringsprogrammet. Det foreslås også en ny paragraf som åpner for at kommunene kan fatte vedtak om unntak fra rett og plikt til deltakelse i integreringsprogrammet dersom det foreligger særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker.

I punkt 12 foreslås det blant annet at kommunen skal ha ansvar for å forvalte integreringsstønaden og aktivitetsplikten som innføres. Departementet foreslår også regler som innebærer at flyktninger i den første femårsperioden i hovedsak kun kan flytte hvis personen ikke er avhengig av offentlige ytelser eller flyttingen er avtalt mellom kommunene. **Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på om disse forslagene vil redusere risikoen for økt selvbosetting eller sekundærflytting ved innføringen av integreringsstønaden**.

I punkt 13 foreslås det endringer i bestemmelser i integreringsloven om behandling av personopplysninger og saksbehandling. I punkt 14 foreslås det endringer i annet regelverk, herunder sosialtjenesteloven og bostøtteloven.

Punkt 15 omhandler bosetting av flyktninger. Flyktninger som blir bosatt i en kommune etter avtale, blir som hovedregel tildelt bolig av kommunen. Mulige konsekvenser av innføringen av integreringsstønaden på bosettingen av flyktninger omtales i dette punktet. **Departementet ber også særskilt om kommunenes vurderinger av hvilke indirekte konsekvenser forslaget vil kunne ha for kommunene og øvrig kommunalt tjenestetilbud.**

Punkt 16 omhandler de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. Integreringsstønaden vil tidligst innføres fra januar 2028, for å sikre at kommunene får tilstrekkelig tid til forberedelser og omlegging. Ordningen vil ikke ha tilbakevirkende kraft, og det vil kun være nyankomne flyktninger som får oppholdstillatelse etter at loven trer i kraft som vil bli omfattet av ordningen.

2 Bakgrunn

2.1 Formålet med lovforslaget

Et av hovedmålene med Arbeiderparti-regjeringens integreringspolitikk er at flere innvandrere skal komme inn i og få en stabil tilknytning til det seriøse arbeidslivet, og på den måten bli selvforsørget. Selv om flertallet av innvandrere er i arbeid, er det likevel for

mange som ikke kommer i jobb eller som faller ut av arbeidslivet for tidlig. Flyktningers migrasjon er i hovedsak tvungen og ofte uventet, og det er også denne innvandrergruppen som har lavest andel sysselsatte. Flyktninger har også lavere utdanningsnivå enn innvandrere for øvrig. Gapet i sysselsettingen mellom flyktninger og befolkningen eksklusiv innvandrere er på rundt 28 prosentpoeng. Antallet innvandrere med flyktningbakgrunn utgjorde per 1. januar 2025 om lag 333 500 personer (inklusive familieinnvandrede). Majoriteten har kommet til Norge som asylsøkere, og en stor andel er fordrevne fra Ukraina. Omtrent 50 000 er overføringsflyktninger.

Kommuner som bosetter flyktninger, mottar blant annet integreringstilskudd fra staten. Tilskuddene skal dekke kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og kvalifisering av flyktninger i bosettingsåret og de fire påfølgende årene. Kommunens ansvar inkluderer å sørge for at flyktningene får nødvendig opplæring og kvalifisering slik at de kan bli godt integrert i arbeids- og samfunnslivet.

De sentrale ordningene for å kvalifisere voksne flyktninger for det norske arbeidsmarkedet og videre utdanning, er introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Introduksjonsprogrammet er ment å dekke gapet mellom flyktningers medbrakte kompetanse og behovene i det norske arbeidsmarkedet. Dette skal bidra til at den enkelte kan få en stabil tilknytning til det norske arbeidslivet. Derfor er det ikke et mål i seg selv at flyktninger raskest mulig skal avslutte introduksjonsprogrammet. Programtiden settes på bakgrunn av den enkeltes utdanningsbakgrunn og mål for programmet. For deltakelse i introduksjonsprogrammet utbetales det introduksjonsstønad. Stønaden er satt på et nivå som er ment å sikre et nøkternt livsopphold. Det har likevel vært en del som har mottatt supplerende sosialhjelp. Fra 2020 til 2023 har andelen deltakere i introduksjonsprogrammet som samtidig var langtidsmottakere av supplerende sosialhjelp (mottakere av sosialhjelp i seks måneder eller mer i løpet av året) steget fra 16 prosent til i overkant av 22 prosent.

Flyktninger som blir bosatt etter avtale med en kommune, blir som hovedregel tildelt bolig. Leien på boligene følger i hovedsak markedspris. I områder med høye boutgifter kan flyktninger bli bosatt i boliger som de ikke vil ha mulighet til å betjene med forventet lønnsinntekt. I perioder med høye flyktningankomster kan leieprisene stige som følge av ekstra høy etterspørsel. Det er også et stort antall introduksjonsprogramdeltakere som mottar bostøtte i tillegg til introduksjonsstønad.

Dagens innretning på ytelsene gjør at kommunene må treffe vedtak etter ulike regelverk, og flyktningene må søke om ytelser fra forskjellige instanser med varierende regelverk og utbetalingsdatoer.

Departementet har gjennomført en analyse av arbeidsinsentivene ved ytelsene til nyankomne flyktninger, se punkt 6.3. I de fleste tilfellene vil en gå noe opp i samlet inntekt etter skatt ved å gå over til fullt arbeid, men dette er ikke alltid tilfelle. Analysen viser at særlig bostøtte og sosialhjelp kan føre til at det i liten grad lønner seg å arbeide, fordi disse stønadene reduseres når arbeidsinntekten øker. Introduksjonsstønaden i seg selv bidrar i mindre grad til dette. Sosialhjelp avkortes i utgangspunktet krone for krone mot annen inntekt etter skatt, det vil si at den gir en effektiv marginalskatt på 100 prosent.

Bostøtte kan bidra til en samlet effektiv marginalskatt på opp mot 90 prosent, slik at en bare sitter igjen med 10 kroner av hver tjente hundrelapp. Dette er særlig relevant i områder med høye boligpriser og for husholdninger med barn. Departementet vurderer derfor at det er behov for å styrke de økonomiske insentivene til arbeid for flyktninger. Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser pekte også på denne utfordringen i sin uttalelse 6. februar 2025, se punkt 2.5 i uttalelsen.

Det er viktig, både for den enkelte, for kommunen og for at innvandringen til Norge skal forbli bærekraftig, at flest mulig flyktninger kommer ut i jobb. Tilbudet som gis til nyankomne flyktninger bør derfor innrettes slik at det sikrer et rimelig livsopphold i perioden flyktninger ikke er selvforsørget, samtidig som det gir gode insentiver til å komme i arbeid. For å sikre at innvandringen til Norge er kontrollert og bærekraftig og ikke uforholdsmessig større enn til land det er naturlig at vi sammenlikner oss med, bør tilbudet heller ikke skille seg for mye fra våre naboland.

Formålet med dette høringsnotatet er å foreslå en ny innretning på ytelsene til nyankomne flyktninger som skal bidra til

- å styrke arbeidslinja slik at det skal lønne seg å jobbe
- å sikre et rimelig livsopphold i perioden de ikke er selvforsørget
- et enklere og mer oversiktlig system, med kun ett regelverk å forholde seg til
- å regulere forhold som kan påvirke flyktninger og migranters vurdering av å velge å reise til Norge

Et premiss for forslaget er at nyankomne flyktninger og deres familier ikke lenger skal ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøtteloven. Sammen med en individuell stønad med faste satser vil dette gi en forutsigbarhet i hva den enkelte flyktning/ familie vil kunne motta i ytelser frem til de får egen lønnsinntekt. Det vil gjøre det mulig for kommunene å vurdere hvilket nivå på husleien den enkelte flyktning/famille kan betjene, og på den bakgrunn tildele bolig i samsvar med dette. Samtidig vil forslaget begrense handlingsrommet for hvor nyankomne flyktninger kan bli bosatt fremover.

Målgruppen for den nye ytelsen er personer som har fått innvilget en oppholdstillatelse som er opplistet i § 9 i integreringsloven. Dette er i hovedsak flyktninger og familieinnvandrede til flyktninger. I høringsnotatet brukes begrepet flyktninger og deres familie for å skille målgruppen for forslaget fra øvrige innvandrere som ikke er omfattet.

2.2 Bosetting av flyktninger i kommunene

Når en person får innvilget oppholdstillatelse på bakgrunn av søknaden om asyl, starter prosessen med å finne en bosettingskommune. Bosetting med offentlig hjelp for nyankomne flyktninger er ikke lovregulert. Samarbeidsavtalen om mottak og bosetting av flyktninger mellom KS, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og

distriktsdepartementet (2022-2025) avklarer rammebetingelser for at kommunene kan bosette flyktninger så raskt som mulig og i samsvar med bosettingsbehovet.

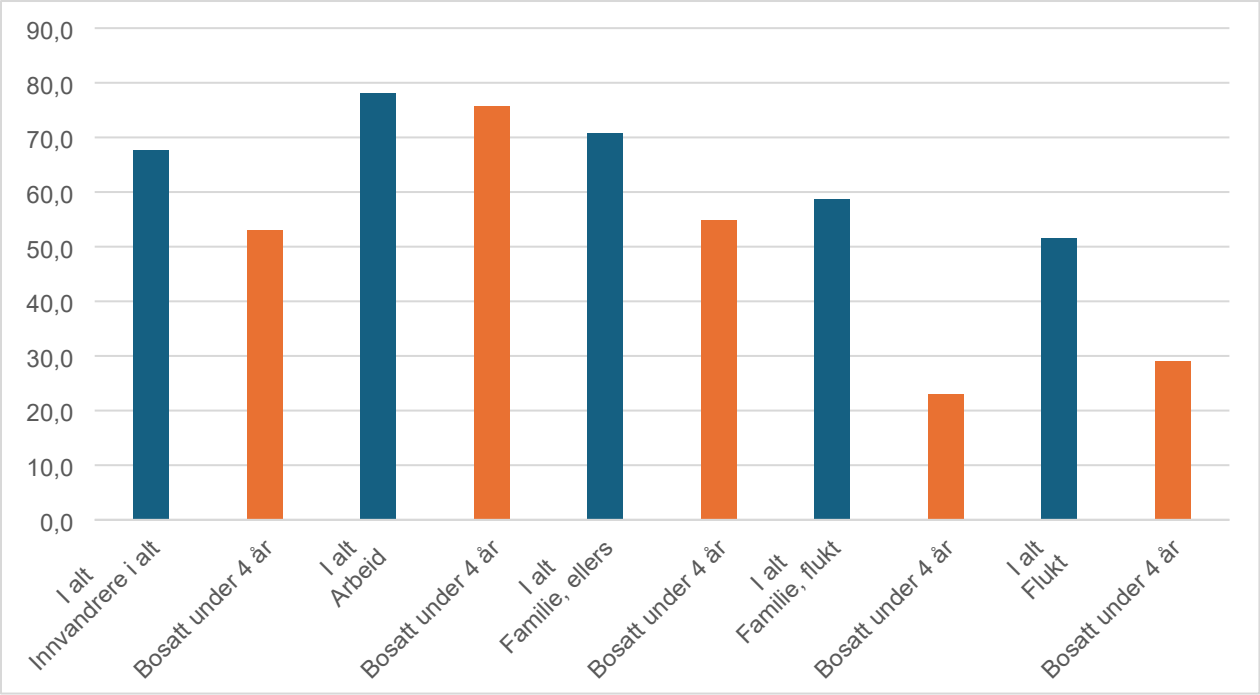
Kommuner som har vedtatt å bosette flyktninger, får forespørsel fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om å ta imot konkrete personer. Når kommunen har sagt ja til å bosette en flyktning, fatter IMDi vedtak om bosetting i kommunen. En flyktning får kun ett tilbud om bosettingskommune og kan ikke klage på vedtaket. Flyktningen kan takke nei til tilbudet og velge å bosette seg på eget initiativ, men det har konsekvenser for rettighetene til blant annet introduksjonsprogram og introduksjonsstønad etter integreringsloven, samt til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven, se punkt 2.4.

Det store antall fordrevne fra Ukraina som har kommet til Norge de siste årene har ført til økt press på boligsituasjonen i mange kommuner, og en stor andel kommuner rapporterer om dårligere tilgang til boliger sammenliknet med før. Det er også lite samsvar mellom den eksisterende boligmassen og behovene – små kommuner mangler små leiligheter for enslige, mens bykommuner ofte mangler store boliger til barnerike familier.

Omtrent hver tredje husstand med flyktninger bosettes i en kommunal bolig og de resterende i hovedsak i private utleieboliger. Husleiene som kreves ligger opp mot markedspris. Dette fører til at en del flyktninger blir bosatt i boliger de ikke kan betjene med introduksjonsstønaden, og at de må få tildelt bostøtte og eventuelt sosialhjelp i tillegg. Noen flyktninger/familier vil dermed motta mer i ytelser enn de kan forvente å tjene når de går ut i arbeid, se punkt 6.3.

2.3 Integrering av flyktninger i arbeidslivet

Sysselsettingsnivået i Norge er høyt, men tall fra SSB for 2024 viser at sysselsettingen blant innvandrere (67,7 prosent) er lavere enn i befolkningen ellers (79,7 prosent). Botid i Norge har mye å si, og sysselsettingen blant innvandrere med botid på 7 år eller mer er på 72 prosent. Deltakelse i arbeidslivet varierer videre betydelig på bakgrunn av om innvandrere kommer som arbeidsinnvandrere, flyktninger eller familiegjenforente. Som det fremgår av figur 2.1 er sysselsettingen blant flyktninger og familieinnvandrede til flyktninger vesentlig lavere enn for øvrige grupper innvandrere.

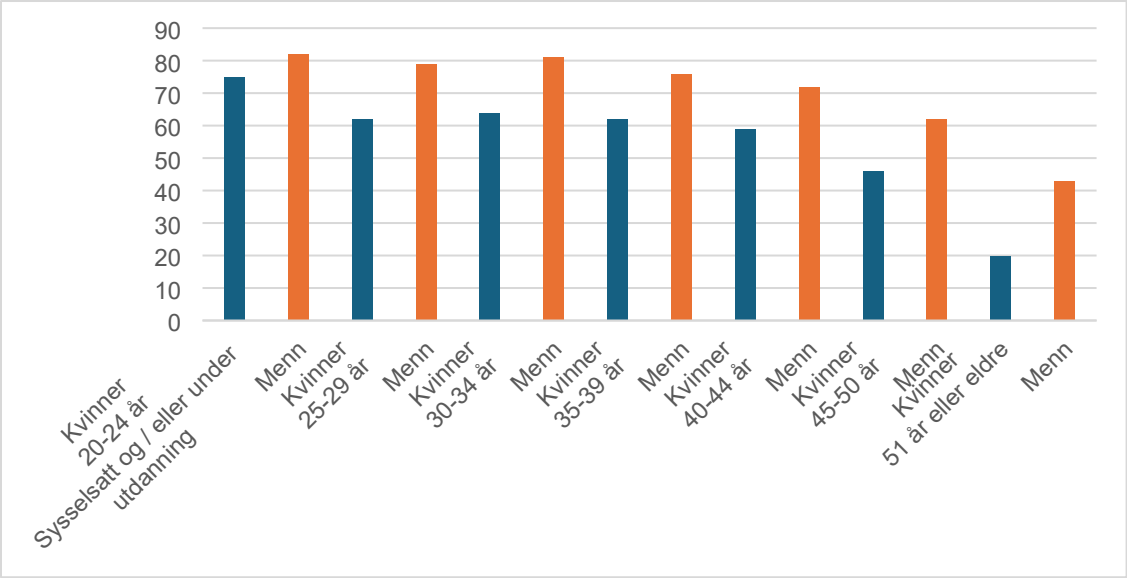


Figur 2.1 Sysselsatte innvandrere, 20-66 år. 4. kvartal 2024, etter innvandringsgrunn og botid

Kilde: SSB tabell 12694

Flyktninger har som oftest liten kjennskap til det norske arbeidsmarkedet, begrenset med relevant utdanning og arbeidserfaring og begrensede eller ingen norskferdigheter. Dette gjør at svært få kan gå rett ut i det norske arbeidsmarkedet, og flertallet deltar i introduksjonsprogrammet. Det er hovedgrunnen til at sysselsettingen er så lav for flyktninger og deres familier den første perioden i Norge, som det fremgår av tabell 2.1. Introduksjonsprogrammet er regulert i integreringsloven og skal bidra til å fylle gapet mellom kompetansen den enkelte nyankomne har, og behovene i det norske arbeidsmarkedet.

Den nasjonale målsettingen for introduksjonsprogrammet er at minst 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid og/eller under utdanning året etter avsluttet program. Av de som avsluttet programmet i 2022 var 65 prosent i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. Deltagelse i arbeidslivet henger sammen med individuelle kjennetegn som alder, kjønn, utdanningsbakgrunn og familiesituasjon. Yngre har generelt høyere sannsynlighet for å komme i arbeid enn eldre, og det samme gjelder for menn i forhold til kvinner. Som det fremgår av figur 2.2 under, var rundt 80 prosent av menn i alderen 20 til 34 år som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2022 i arbeid eller utdanning året etter. Og blant menn i aldersgruppen 20 til 44 år nås det nasjonale målet på 70 prosent. Blant kvinner nås dette målet kun i aldersgruppen 20 til 24 år.



Figur 2.2 Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet for innvandrere, etter arbeids- og utdanningsstatus, alder og kjønn året etter avsluttet program, 2023

Kilde: SSB, tabell 10809

Andelen i arbeid og/ eller utdanning øker med botid, og blant de som avsluttet programmet i 2018 var 72 prosent i arbeid og/ eller utdanning i 2023 (SSB).

2.4 Overordnet om gjeldende rett, ytelser til nyankomne flyktninger

2.4.1 Innledning

Flyktninger som blir bosatt etter avtale mellom IMDI og en kommune, har før oppstart i introduksjonsprogrammet rett til bostøtte og økonomisk sosialhjelp. Noen kommuner har også faste «pakker» eller satser for hva flyktningene får utbetalt før oppstart i introduksjonsprogrammet, men dette er ikke regulert i nasjonale lover eller forskrifter. De som ikke er i målgruppen for å delta i introduksjonsprogrammet, eller av andre årsaker ikke kan delta, vil i hovedsak fortsette å motta bostøtte og sosialhjelp.

Når flyktninger starter i introduksjonsprogram mottar de introduksjonsstønad, og har mulighet til å søke om ytterligere økonomisk bistand hvis introduksjonsstønaden ikke strekker til, herunder bostøtte og økonomisk sosialhjelp.

Dersom deltakere ved endt introduksjonsprogram ikke har kommet i arbeid, kan de søke om støtte og ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen på lik linje med andre borgere i Norge, herunder økonomisk sosialhjelp. De kan også søke om bostøtte. Flyktninger har videre rett til å motta trygd etter folketrygdlovens regler, men flere av trygdeytelsene har et botidskrav som gjør at de ikke vil ha rett på disse de første fem årene etter bosetting. Det gjelder for eksempel retten til uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og stønad til enslig mor eller far.

Dagens innretning på ytelsene gjør at kommunene må treffe vedtak etter ulike regelverk, og flyktningene må søke om ytelser fra forskjellige instanser med varierende regelverk og utbetalingsdatoer.

2.4.2 Introduksjonsstønad

For deltakelse i introduksjonsprogram mottar flyktningene introduksjonsstønad, som er regulert i integreringsloven. Introduksjonsstønad skal dekke livsopphold og boutgifter mens flyktninger og familieinnvandrede deltar i introduksjonsprogrammet. Stønaden ble innført i 2003 for å stimulere til deltakelse i introduksjonsprogrammet, og for å forberede deltakere på det ordinære yrkeslivet og unngå at den enkelte ble avhengig av sosialhjelp og andre ytelser. Ved å fastsette skattepliktige utbetalinger til deltakere i introduksjonsprogrammet, som er et fulltidsprogram, liknet utbetalingen mer på en lønnsutbetaling (NOU 2001:20).

Introduksjonsstønaden utgjør i dag 2 G på årsbasis for enslige voksne og for ektefeller/ samboere med barn. Det tilsvarer 256 200 kroner i 2025. Stønaden varierer basert på alder og bosituasjon, se tabell 2.1.

Tabell 2.1 Introduksjonsstønad. Kroner før skatt. 2025

Enslige og ektefeller/samboere med barn (2 G)	256 200 kr
Ektefeller/samboere uten barn (5/6 stønad)	213 500 kr
Unge under 25 år, borteboende (2/3 stønad)	170 800 kr
Unge under 25 år, hjemmeboende (1/3 stønad)	85 400 kr

For unge flyktninger under 25 år som ikke bor med foreldrene sin, utbetales 2/3 stønad. For unge under 25 år som bor med en eller begge foreldrene sine, utbetales 1/3 stønad. Ektefeller og samboere uten barn mottar 5/6 stønad *hver* når begge deltar i introduksjonsprogrammet. Dersom én av disse fullfører programmet før den andre, vil ektefellen/samboeren som fortsatt deltar i programmet få full introduksjonsstønad resten av programtiden.

Dersom deltakeren har arbeid i programtiden, reduseres stønaden tilsvarende den tiden arbeidet tar. For arbeid utenom programtiden reduseres ikke stønaden. Introduksjonsstønaden er individuell og reduseres heller ikke på grunn av andres inntekter som for eksempel ektefelles inntekt eller som følge av formue. Mottakere av introduksjonsstønaden kan også motta barnebidrag uten at stønaden reduseres. Stønaden utbetales på bakgrunn av deltakelse i introduksjonsprogrammet. Ved ugyldig fravær fra programmet, reduseres stønaden tilsvarende.

2.4.3 Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk stønad (sosialhjelp) er regulert i sosialtjenesteloven. Alle personer som har lovlig opphold i Norge og som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller

ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk sosialhjelp. Stønaden er ment å være midlertidig.

Mottaker må som utgangspunkt bruke egne midler som vedkommende rår over, eller kan gjøre tilgjengelige, til eget livsopphold. Det betyr for eksempel at ved søknad om sosialhjelp vil Nav-kontoret kunne henvise personer med rett til introduksjonsprogrammet til å delta i dette. Økonomisk sosialhjelp skal i utgangspunktet ikke bidra til å finansiere høyere utdanning. Det forutsettes at studenter sikres inntektsgrunnlag gjennom lån og stipend fra Statens lånekasse for utdanning. Kommunen har både rett og plikt til å foreta individuelle og skjønnsmessige vurderinger av søkeres hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Dersom tjenestemottaker har barn, skal det tas særlig hensyn til behovene til barnet i de individuelle vurderingene.

Det gis årlig veiledende retningslinjer om stønadsnivået, jf. rundskriv A-2/2024. Retningslinjene inneholder ulike satser som er ment å gi kommunene veiledning om stønadsnivået, men kommunene har uansett rett og plikt til å utøve skjønn når de vurderer om det skal gis stønad og ved utmåling av stønad. De veiledende retningslinjene omfatter utgifter til helt grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene mv. De tar også hensyn til sider av dagliglivet som fritid og sosiale behov. Utgifter til andre nødvendige ting, som bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr inngår i livsoppholdet, men er ikke inkludert ved fastsettelse av de veiledende retningslinjene, ettersom dette er utgifter som varierer mye. Slike utgifter dekkes dermed i tillegg til de veiledende satsene.

Tabell 2.2 Veiledende satser for sosialhjelp. Kroner (skattefritt) per måned. 2025

Enslige	8 100 kr
Ektepar/samboere	13 500 kr
Person i bofellesskap	6 800 kr
Barn 0–5 år	3 950 kr
Barn 6–10 år	4 050 kr
Barn 11–17 år	5 300 kr

2.4.4 Bostøtte

Bostøtte er regulert i bostøtteloven og forskrift om bostøtte. Loven gjelder personer som er folkeregistrerte og lovlig bosatt i Norge. Bostøtten søkes på vegne av alle som bor i boligen. Nyankomne flyktninger som bosettes i kollektiv, anses likevel i utgangspunktet å oppfylle vilkårene for å kunne få individuell bostøtte i henhold til bostøtteloven § 5 siste ledd.

Støtten tar utgangspunkt i dokumenterte boutgifter, men det er fastsatt tak som begrenser hvor mye som kan regnes med. Takene er høyere for større husstander (opptil fem personer), og høyere i visse kommuner (Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger,

Bærum, Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes, jf. bostøtteforskriften § 3 annet ledd). Fra boutgiftene trekkes en «egenandel» som avhenger av husstandens inntekt, og støtten utgjør 73,7 prosent av differansen. I praksis kan bostøtten maksimalt utgjøre om lag 63 prosent av boutgiftene. Tre av fire bostøttemottakere har høyere boutgifter enn regelverkets øvre grense.

Bostøtten behovsprøves mot skattepliktige inntekter i den enkelte måneden. Dersom inntekten varierer fra måned til måned, kan også bostøtten variere. Ved økt skattbar inntekt, avkortes bostøtten med maksimalt om lag 59 prosent av bruttoinntektsøkningen. For større husstander er avkortingen noe lavere.

Skattefrie inntekter som barnetrygd, barnebidrag, kontantstøtte og sosialhjelp påvirker ikke bostøtten. Bostøtten er også selv skattefri.

I 2004, da introduksjonsloven trådte i kraft for alle kommuner, var bostøtten forbeholdt husstander med barn, personer over 65 år, eller mottakere av bestemte ytelser som var spesifisert i Forskrift om bostøtte fra Den Norske Stats Husbank. Ved ikrafttredelsen av loven 1. september 2004 ble deltakelse i introduksjonsprogram tatt inn i den da gjeldende forskriften som et selvstendig grunnlag for å kunne søke om bostøtte.

I dag er ikke introduksjonsprogram lenger fremhevet som et selvstendig grunnlag for å søke om bostøtte i lov eller forskrift. Det følger av bostøtteloven § 4 annet ledd tredje punktum at de som studerer innenfor et offentlig program for arbeidskvalifisering, har rett til bostøtte. I forarbeidene er det presisert at dette blant annet omfatter de som deltar i et introduksjonsprogram (Prop. 76 L (2011-2012) s. 15).

2.5 Velferdsytelsers påvirkning på asylankomster

2.5.1 Asylankomster til Norge

Et lands omdømme har betydning for hvilke land asylsøkere søker seg til. Omdømmet er summen av en rekke ulike faktorer, herunder tilgang til velferdsordninger og økonomiske ytelser.

I en studie fra 2009 (Brekke og Aarsets studie Why Norway?) intervjuet forskerne tre grupper asylsøkere om hvorfor de valgte å komme til Norge i 2008. Sikkerhet, beskyttelse og rettferdig asylprosess ble rangert øverst, deretter muligheter for en fremtid, som tilgang til arbeidsmarkedet, utdanning for barn og velferdsstat. Tilstedeværelse av nettverk var den avgjørende faktoren for de tre asylsøkergruppene. Asylpolitikk spilte også en rolle, hvor innvilgelsesprosent og rettferdig behandling var viktige elementer. Et lands omdømme var på toppen av hierarkiet og indikerte summen av de andre faktorene (Brekke og Aarseth 2009).

Asylsøkernes historier om hvorfor de kom til Norge utgjør kun en del av forklaringen på at ankomsttallene går opp og ned. I tillegg kommer forholdene i hjemlandet, i transittland og våre nabolands politikk. Nettverk syntes å spille en sterkere rolle for valg av destinasjonsland enn velferdsordninger og økonomiske ytelser.

Mye tyder på at fordrevne fra Ukraina skiller seg fra andre grupper som søker beskyttelse i Norge ved at de i større grad har tilegnet seg kunnskap om ulike lands tilbud og rettigheter. Mange ukrainere har høy utdanning og har tatt informerte valg når de har bestemt seg for hvilket land de ønsker å søke beskyttelse i. Fafo har forsket på hva som har formet ukraineres migrasjonsbeslutninger og hvordan jobb- og utdanningsmuligheter, språkopplæring samt velferdstilbud har påvirket deres valg av destinasjonsland. Forskningen peker på noen særskilte forhold ved det norske samfunnet som ukrainerne ofte fremhever – at det er velorganisert, forutsigbart og gir økonomisk stabilitet (Tyldum& Zhang 2023).

Forskning fra Oslo Met/NIBR (2024) viser et sammensatt bilde. Av de som kom i 2022 oppga 40 prosent at de valgte Norge på grunn av nettverk, og omtrent 20 prosent oppga at det var tilfeldig. Av de som kom i 2023/2024 oppga halvparten at rettigheter var en viktig årsak til at de valgte Norge, og en firedel sier de ble anbefalt å reise til Norge. På spørsmål om hvilke faktorer ved Norge de hadde lagt vekt på, var rangeringen: Sikkerhet, utdanning, forholdene for barn, tilgang til språk og integreringsstøtte, samt tilgang på økonomiske ytelser (Hernes et al. 2023-2024).

2.5.2 Nivå på ytelser – Erfaringer fra Danmark

Mange land har gjennomført reduksjoner i velferdsytelser til flyktninger (OECD 2018; 2020). Etter de store flyktningankomstene fra Syria i 2015/16, gjorde for eksempel Norge, Danmark og Tyskland endringer som reduserte nivået eller adgangen til velferdsytelser for flyktninger. Mens Tyskland kun reduserte den finansielle støtten i mottaksfasen, innførte Danmark og Norge endringer både i mottaksfasen og etter innvilget beskyttelse (NIBR 2023: 8, Hernes mfl.).

Innføringen av starthjelpen i Danmark i 2002 reduserte de berørte flyktning-husholdningenes inntekter med rundt 40 prosent i gjennomsnitt. De lave ytelsene til flyktninger i Danmark har hatt to uttalte formål: Å avskrekke flyktninger og migranter fra å søke å komme til Danmark og å få flere i arbeid. De første studiene i Danmark som evaluerte denne reformen, viste at den ga en kortsiktig positiv effekt på sysselsettingen blant flyktninger, hovedsakelig for menn (Rosholm og Vejlin 2010; Huynh et al. 2007 Andersen et al. 2012). Dette var også den overordnede konklusjonen til Ydelseskommissionen (2021). Samtidig fant en at kvinner i økt grad forsvant ut av arbeidsmarkedet. Forskerne knytter det til behovsprøving av ytelser på husholdningsnivå (Andersen et al. 2019). Forskningen fra Danmark finner videre at redusert inntekt i husholdningene kan knyttes til sosiale problemer som svakere skoleprestasjoner og økt kriminalitet, både blant unge og voksne.

En studie (Agersnap et al. 2019) som har vurdert innføringen av starthjelpen opp mot innvandring til Danmark fant at ytelsesnivået hadde effekt på innvandringen, men studien har blitt kritisert fordi endringer i ytelsesnivåer sammenfalt med andre endringer. Det er derfor usikkert om det er reduksjonen i ytelsesnivået som reduserte ankomstene til Danmark, eller om det var på grunn av andre endringer.

3 Grunnloven og menneskerettslige forpliktelser

3.1 Innledning

Ved utformingen av alminnelig lovgivning må staten holde seg innenfor de grensene som trekkes opp av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner. I dette punktet gis en overordnet oversikt over sentrale bestemmelser i Grunnloven og menneskerettskonvensjonene av betydning for forslagene i høringsnotatet.

Menneskerettighetene er grunnlovsfestet gjennom Grunnloven kapittel E. Bestemmelsene har sine internasjonale forbilder i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs barnekonvensjon (BK) og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, som også er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven fra 1999. Bestemmelser i disse konvensjonene vil ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

Grunnloven § 110 fastsetter at «Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.» Ved vedtakelsen av bestemmelsen ble det gjort klart at trygd og sosialhjelp er subsidiære i forhold til arbeids- eller næringsinntekt og at det primære ansvaret for å sørge for sitt livsopphold ligger hos den enkelte. Det ble videre gjort klart at den ordinære lovgivningen, herunder folketrygdloven og sosialtjenesteloven allerede sikret sosial trygghet og en tilfredsstillende levestandard.

FNs flyktningkonvensjon, som Norge er bundet av, er også relevant da den inneholder bestemmelser om noen av rettighetene flyktninger har etter at de har fått opphold i et land. Disse overlapper i stor grad med rettighetene som følger av andre menneskerettskonvensjoner, og inkluderer blant annet retten til arbeid, retten til utdanning, rett til sosialtrygd og tilgang til rettssystemet. Artikkel 23 i flyktningkonvensjonen pålegger de landene som har ratifisert den, en plikt til å gi «… flyktninger som lovlig bor innenfor deres territorium samme behandling som statsborgere med hensyn til offentlig forsorg». Etter artikkel 24 skal landene også «… innrømme flyktninger som bor lovlig innenfor deres territorium samme behandling som statsborgere med hensyn til […] sosialtrygder».

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) er ved siden av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) den andre av FNs to generelle menneskerettskonvensjoner. ØSK oppstiller krav til grunnleggende økonomiske og sosiale rettigheter til alle innenfor statens jurisdiksjon. Gjennom ØSK artikkel 9 har konvensjonsstatene forpliktet seg til å anerkjenne «retten for enhver til sosial trygghet innbefattet sosialtrygd.» Artikkel 11 sier blant annet at «Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder

tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold. Konvensjonspartene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre virkeliggjørelsen av denne rett (…)». Utover et minimumsnivå med minstekrav til helse, vann, mat, varme og husvære, må det antas at ØSK gir et vidt handlingsrom for myndighetene ved oppfyllelsen av rettighetene, så lenge oppfyllelsen skjer innenfor diskrimineringsvernets rammer.

3.2 Nærmere om diskrimineringsvernet

Grunnloven § 98 andre ledd fastsetter at:

> «Alle er like for loven. Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling».

Grunnlovens diskrimineringsvern i § 98 er utformet som et generelt forbud mot usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Det er ikke listet opp ulike diskrimineringsgrunnlag, slik det er gjort i mange av menneskerettighetskonvensjonene.

Et generelt og selvstendig diskrimineringsvern følger også av SP artikkel 26:

> «Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.»

EMK artikkel 14 inneholder et forbud mot diskriminering ved utøvelsen av rettighetene og frihetene etter konvensjonen. Bestemmelsen er et såkalt «aksessorisk» diskrimineringsforbud, som bare beskytter mot diskriminering innenfor anvendelsesområdet til de øvrige rettighetene i EMK. Det er imidlertid ikke et vilkår at det konstateres brudd på rettighetsbestemmelsen for at diskrimineringsforbudet skal komme til anvendelse. EMK tilleggsprotokoll 12 artikkel 1 inneholder et generelt og selvstendig diskrimineringsforbud, men denne tilleggsprotokollen er ikke ratifisert av Norge. ØSK artikkel 2 nr. 2 forbyr diskriminering i utøvelsen av konvensjonsrettighetene. For både EMK og ØSK praktiseres vilkåret om at det må konstateres brudd på konvensjonsrettighetene relativt vidt, og denne forskjellen fra SP og Grunnloven vil derfor ikke få særlig stor betydning i praksis. Det er ikke grunn til å anta at grunnlovsvernet går lengre enn EMK artikkel 14.

I konvensjonsbestemmelsene er det også et krav at diskrimineringen knytter seg til et angitt diskrimineringsgrunnlag, som kjønn, rase, farge osv. Et slikt krav oppstilles ikke i Grunnloven. Konvensjonsbestemmelsene inneholder imidlertid en sekkebestemmelse, «other status», som understreker at de opplistede diskrimineringsgrunnlagene ikke er uttømmende, og at vernet i praksis kan bli ganske vidt.

Som forskjellsbehandling regnes handlinger som har som formål eller effekt at en person eller gruppe mennesker kommer i en dårligere stilling eller behandles dårligere enn andre i sammenlignbar situasjon. Dette inkluderer både direkte diskriminering, hvor personer eksplisitt forskjellsbehandles, og indirekte diskriminering, hvor reguleringen er nøytralt formulert, men har en virkning som innebærer reell forskjellsbehandling.

For forslagene i dette høringsnotatet er det først og fremst forskjellsbehandling på bakgrunn av oppholdsstatus som er det aktuelle diskrimineringsgrunnlaget. Status for opphold i et land er ikke uttrykkelig nevnt som et diskrimineringsgrunnlag i konvensjonene, men når det gjelder diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen artikkel 2, er det tidligere lagt til grunn at oppholdsstatus omfattes som et diskrimineringsgrunnlag på bakgrunn av «annen stilling». Det vises til EMDs avgjørelser i Bah mot Storbritannia (2011) og Hode og Abdi mot Storbritannia (2012), begge avgjørelsenes premiss 46, hvor det framgår at oppholdsstatus kan omfattes av diskrimineringsgrunnlaget «other status» i EMK artikkel 14. Synspunktet er også lagt til grunn i Lovavdelingens uttalelse 17. juli 2017 (JDLOV-2015-4608) avsnitt 3.21. Det samme må trolig også legges til grunn for de øvrige konvensjonene.

Avhengig av rettighetene som berøres, vil forskjellsbehandling basert på oppholdsstatus kunne rettferdiggjøres dersom den har en «objective and reasonable justification», jf. blant annet Alneel mot Norge avsnitt 80. Dette innebærer at forskjellsbehandling kan være lovlig dersom den har et legitimt formål og er forholdsmessig.

Med legitimt formål menes det at forskjellsbehandlingen må være saklig og rimelig begrunnet. Når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse, vil det innebære et krav om legitime målsettinger, som ivaretakelse av offentlig helse, ivaretakelse av landets økonomiske velferd, beskyttelse av andres rettigheter og friheter, bekjempelse av kriminalitet, mv., se NOU 2009:14 punkt 3.2.2. Handlinger basert på subjektive oppfatninger, følelser, vilkårlig maktbruk, fordommer og stereotypier er typiske eksempler på usaklige formål.

I vurderingen av om forskjellsbehandlingen er forholdsmessig skal det foretas en totalvurdering der viktige momenter vil være i hvilken grad forslaget er nødvendig og egnet til å oppnå formålet, om formålet kan oppnås på annen måte og hvor inngripende forslaget er. Vurderingen kan bestå av en avveining mellom til dels motstridende interesser, hensyn og behov. Dette kan særlig få sitt utslag når behovene for menneskerettslig beskyttelse for enkeltindividet blir vurdert opp mot flertallets, samfunnets og myndighetenes behov for å forskjellsbehandle. Når det gjelder ytelser som er ment å dekke grunnleggende behov for livsopphold, stilles det strengere krav til at forskjellsbehandlingen er nødvendig og egnet til å oppnå formålet enn dersom det dreier seg om mindre vesentlige ytelser.

EMD har vært noe forsiktige i sin overprøving av forholdsmessighetsvurderingen i saker som gjelder sosiale forhold og fordeling av økonomiske ressurser, som for eksempel i Hode og Abdi mot Storbritannia (2012) avsnitt 52:

> «The scope of this margin will vary according to the circumstances, the subjectmatter and the background. A wide margin is usually allowed to the State under the Convention when it comes to general measures of economic or social strategy. Because of their direct knowledge of their society and its needs, the national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is in the public interest on social or economic grounds, and the Court will generally respect the legislature's policy choice unless it is "manifestly

without reasonable foundation" (Stec and Others v. the United Kingdom, [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 52, ECHR 2006).»

Forslaget i dette høringsnotatet befinner seg ikke i kjernen av individets rettskrav overfor staten, slik som trygdeytelser eller pensjon, men er et område som i større grad preges av politiske prioriteringer. Dette tilsier at staten har en relativt vid skjønnsmargin i saker som gjelder sosiale ytelser, dersom formålet er legitimt.

Den konkrete vurderingen av forslaget opp mot forbudet mot diskriminering gjøres i punkt 6.4.

3.3 FNs barnekonvensjon

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 fastslår at prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet om barnets beste er også grunnlovsfestet i Grunnloven § 104 annet ledd. Grunnloven § 104 fastslår at statlige myndigheter skal «legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie». Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Det innebærer en rettslig plikt til å tillegge barnets beste den nødvendige vekt, både ved gjennomføringen av andre rettigheter og ved skjønnsutøvelsen for lovbestemmelser som berører barn. Det at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn innebærer ikke at det alltid vil være det avgjørende hensynet, men det skal trekkes særskilt fram når det gjøres avveininger der ulike hensyn gjør seg gjeldende.

Det følger av konvensjonen artikkel 26 og 27 at statene plikter å sikre en viss levestandard for barn. I tillegg inneholder konvensjonen regler som skal ivareta barns særlige behov.

4 Forholdet til kommuneloven

Det er kommunene som vil ha ansvar for å administrere ordningene som foreslås i høringsnotatet, noe som medfører et utvidet ansvar fra i dag. Etter kommuneloven § 2-1 er hver kommune et eget rettssubjekt og fatter beslutninger på eget initiativ og ansvar. Dette prinsippet om et kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre har dermed en side til forslagene i dette høringsnotatet, som pålegger kommunene ansvar. Kommuneloven § 2-2 angir tre prinsipper for statlig styring med kommunesektoren: forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet. Bestemmelsen er ikke ment som en uttømmende regulering, men fastsetter de viktigste prinsippene for statens forhold til det kommunale selvstyret.

Forholdsmessighetsprinsippet er nedfelt i § 2-2 første ledd, hvor det fremgår at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er «nødvendig for å ivareta nasjonale mål». Dette innebærer at tiltaket må være egnet til å oppnå målet, det må være nødvendig for å nå målet, og fordelene med tiltaket må oppveie eventuelle ulemper med tiltaket.

Nærhetsprinsippet reguleres i § 2-2 andre ledd, og sier at «oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne», som primært er kommunene. Prinsippet vektlegger at oppgaver bør desentraliseres når det er hensiktsmessig, men at vurderinger knyttet til effektivitet, oppgavens art og nasjonale mål kan tilsi at oppgaver bør håndteres på høyere nivå.

Finansieringsprinsippet er fastsatt i § 2-2 tredje ledd, og skal sikre kommunene et økonomisk handlerom til å gjøre lokale valg og prioriteringer. Prinsippet understreker at staten skal bidra til at de lokale forvaltningsnivåene har tilstrekkelige midler for å ivareta både lovpålagte oppgaver og lokale initiativ. Midlene skal i tillegg fortrinnsvis være frie, ikke øremerkede.

5 Ytelser i nordiske land

5.1 Innledning

De nordiske landene har utviklet ulike modeller for økonomisk støtte og integrering av flyktninger og andre innvandrergrupper. Sverige og Norge tilbyr egne ytelsesordninger knyttet til deltakelse i etablerings- og introduksjonsprogrammer. I Danmark er ytelsen knyttet opp mot botid og deltakelse i arbeidslivet, men også med et krav om deltakelse i introduksjonsprogram. Finland skiller seg ut ved å ikke ha en egen støtteordning for nyankomne flyktninger, men innlemmer flyktninger i det ordinære velferdssystemet. Direkte sammenlikning av ytelsesnivåene er utfordrende, ettersom levekostnader, boligpriser, tilgang på rimelige boliger og hvorvidt ytelsene er skattepliktige varierer mellom landene. Den norske introduksjonsstønaden, den danske kontanthjelpytelsen og den finske dagpengeordningen er skattepliktig, mens den svenske etableringsstøtten samt sosialstøtten og bostøtten i de ulike landene ikke er det.

5.2 Sverige

Sveriges integrerings- og innvandringspolitikk er utformet for å sikre at nyankomne flyktninger så raskt som mulig blir økonomisk selvforsørgende og deltar aktivt i samfunnet. Det legges vekt på at flyktninger og andre innvandrergrupper skal få nødvendige verktøy for å komme inn i arbeidsmarkedet, samtidig som det stilles krav om aktiv deltakelse i integreringsprosessen. Som en del av denne politikken har Sverige siden 1991 hatt en ordning med introduksjonsprogram og individuelle introduksjonsplaner for flyktninger. Erfaringene med systemet har den senere tid ført til økt politisk debatt, særlig knyttet til bekymringer om at trygdeytelser kan virke som en «pull-faktor» for migrasjon. Det er derfor varslet endringer i systemet, med mål om å styrke insentivene til arbeid og redusere avhengigheten av offentlige ytelser.

En offentlig utredning (SOU 2025:53) foreslo i april 2025 en ny modell for kvalifisering til trygdeytelser og økonomisk bistand for nyankomne og personer uten svensk statsborgerskap. Utredningen foreslår blant annet strengere krav til botid og opphold for å

få rett til noen bostedsbaserte trygdeytelser (f.eks. foreldrepenger, barnetrygd, bostøtte og botillegg) og økonomisk bistand.

Sverige har, i likhet med Norge, en egen ytelse for flyktninger som deltar i etableringsprogram, Sveriges introduksjonsprogram. Etableringsstøtte gis til flyktninger i alderen 20 til 66 år som nylig har fått oppholdstillatelse, samt deres familiemedlemmer. For å kvalifisere til ytelsen skal det utarbeides en handlingsplan, og flyktningen må delta i et etableringsprogram og levere aktivitetsrapport hver måned. Etableringsprogrammet varer vanligvis i 24 måneder innenfor en periode på 36 måneder etter at flyktningen har fått personnummer. Det består av individuelt tilpassede tiltak og støtte, kombinert med aktiv jobbsøking. Målet er å styrke språkkunnskaper, lette veien til arbeid og bidra til økonomisk selvstendighet så raskt som mulig.

Størrelsen på ytelsen avhenger av hvor i prosessen deltakeren er. Under kartleggingsfasen mottar deltakeren 248 NOK (231 SEK) per dag, og deretter 331 NOK (308 SEK) per dag under aktiv deltakelse i etableringsprogrammet. Ytelsen utbetales for inntil fem dager i uken, og reduseres proporsjonalt ved deltakelse på deltid. Deltakelse i programmet gir dermed en utbetaling på 6 560 NOK (6 160 SEK) i måneden. Dersom deltakeren ikke følger etableringsplanen, unnlater å søke arbeid eller på annen måte forlenger sin arbeidsledighet, kan ytelsen reduseres ved at vedkommende må gå et visst antall dager uten kompensasjon.

I motsetning til den norske introduksjonsstønaden, får mottakere av etableringsstøtte et etableringstillegg for barn under 20 år de bor sammen med. Tillegget er på 861 NOK (800 SEK) per måned for barn mellom 0 og 10 år, og 1 615 NOK (1 500 SEK) per måned for barn over 10 år. Tillegget gis for inntil tre barn, med en maksimal utbetaling på 4 845 NOK (4 500 SEK) per måned.

Videre kan flyktninger som mottar etableringsstøtte som bor alene, også ha rett til bostøtte. For å kvalifisere må boutgiftene overstige 1 937 NOK (1 800) SEK per måned, og det kan utbetales inntil 4 198 NOK (3 900 SEK) per måned i bostøtte.

Flyktninger med oppholdstillatelse kan ha rett til flere andre velferdsytelser. Dette gjelder blant annet barnetrygd, foreldrepenger, tannhelsestøtte og omsorgspenger for foreldre med funksjonshemmede barn. Flyktninger med oppholdstillatelse kan også motta sosialhjelp fra kommunen, både som ytelse i tiden før etableringsprogrammet, som supplerende ytelse til programmet, og i tiden etter at programmet er avsluttet. Nivået på sosialhjelpen varierer ut fra den enkeltes behov, og skal være siste utvei etter at andre støtteordninger er forsøkt og egne midler brukt.

5.3 Danmark

Danmarks integreringspolitikk har som mål at nyankomne utlendinger raskt blir selvforsørgende og deltar aktivt i samfunnet. De integreringspolitiske målsettingene er i hovedsak kortsiktige, og det er et ønske om at den enkelte skal returnere til hjemlandet. For å fremme rask integrering og avskrekke nyankomne fra å søke opphold, har Danmark siden 2002 gitt flyktninger og andre innvandrergrupper lavere økonomiske ytelser enn

resten av befolkningen. Dette har skjedd gjennom ordninger som "starthjelp", "integrasjonsytelse" og fra 2019 "selvforsørgelses- og hjemreiseytelsen», som alle har vært knyttet til krav om språkopplæring og deltakelse i arbeidsrettede tiltak.

1. juli 2025 ble det innført et nytt sosialhjelpssystem for alle som er bosatt i Danmark, med tre satser: minstesats, grunnsats og forhøyet sats. Minstesatsen erstatter selvforsørgelses- og hjemreiseytelsen for flyktninger fra 2019. Kontanthjelp på minstesats gjelder for personer som verken oppfyller kravet om å ha bodd minst 9 av de siste 10 årene i Danmark, Færøyene eller Grønland, eller arbeidskravet om fulltidsarbeid i 2 år og 6 måneder i løpet av de siste 10 årene. Flyktninger og innvandrere kan ikke få høyere ytelser før de oppfyller oppholds- og arbeidskravet.

For å kunne søke om kontanthjelp på minstesats må flyktningen være bosatt i en kommune, delta i introduksjonsprogrammet og være tilgjengelig for å delta i jobb- og aktivitetstiltak. Det danske introduksjonsprogrammet skal hovedsakelig vare i ett år, med mulighet for forlengelse opptil fem år hvis en ikke er selvforsørget. Det innføres i tillegg en «arbeidsplikt» på opptil 37 timer per uke for personer som mottar kontanthjelp på minstesats, med unntak for personer som har opphold etter Ukrainasærloven. Arbeidsplikten omfatter blant annet jobbtrening, lønnet arbeid, danskundervisning og jobbsøking, med mulighet for reduksjon i ytelsen ved brudd på kravene.

Kontanthjelp består av faste, nasjonale satser. Kontanthjelp på minstesats utgjør omtrent halvparten av det en kan få gjennom den høyeste ytelsen. Personer på minstesats som bor borte mottar 10 717 NOK (6 789 DKK) per måned før skatt. Hjemmeboende ungdom under 30 år mottar 4 617 NOK (2 925 DKK) per måned før skatt.

Tilsvarende som ved den svenske etableringsstøtten, kan personer som mottar minstesats få et tillegg til ytelsen hver måned avhengig av livssituasjonen. Forsørgere mottar et barnetillegg på 4 394 NOK (2 784 DKK), og en enslig forsørger mottar ytterligere et tillegg på 2 585 NOK (1 638 DKK). Forsørgere får dessuten et fritidstillegg til barnets kultur- og fritidsaktiviteter på 710 NOK (450 DKK) per barn, opptil maksimalt 3 barn.

Alle som er bosatt i Danmark, inkludert flyktninger og innvandrere, kan søke om hjelp til å betale løpende boutgifter. Boligstøtten er ikke skattepliktig og beregnes hovedsakelig ut fra fire objektive kriterier: størrelsen på boligutgiftene, husstandens samlede inntekt, størrelse på boligen og husstandens sammensetning. For husstander uten barn kan ikke boligstøtten overstige 15 prosent av boligutgiftene.

Flyktninger kan også opptjene seg rett til barne- og ungeytelse (barnetrygd) gradvis frem til barnet fyller 18 år. Beløpet avhenger av barnets alder, foreldres inntekt og botid. Etter seks måneders botid har en rett på 8,3 prosent av full ytelse. I tillegg kan enkelte målgrupper med forsørgeransvar motta barnetilskudd, i tillegg til barne- og ungeytelse. Dette gjelder særlig for enslige foreldre, tvillingforeldre eller foreldre under utdanning.

5.4 Finland

Finlands integreringspolitikk skiller seg fra de øvrige skandinaviske landene ved at det ikke finnes en spesifikk ytelsesordning knyttet til integreringsprogram for innvandrere. I

stedet får flyktninger som får innvilget opphold og bosettes i en kommune de samme rettighetene som øvrige innbyggere, inkludert tilgang til helse- og sosiale tjenester. Alle fastboende i Finland kan motta trygdeytelser gjennom den finske trygdeinstitusjonen (Folkpensionsanstalten, FPA), basert på individuelle behov. Dette omfatter blant annet foreldrepenger, barnetrygd, sykepenger, bostøtte, sosialhjelp og andre sosiale ordninger.

Sosialhjelp gis til personer eller familier hvis inntekt og eiendeler ikke dekker grunnleggende behov. Denne støtten er behovsprøvd og beregnes ut fra forskjellen mellom godkjente utgifter og tilgjengelig inntekt. I perioden rett etter at oppholdstillatelse er gitt, kan sosialhjelp ofte være den eneste økonomiske støtten en husholdning mottar inntil de kvalifiserer for øvrige trygdeytelser. En person som bor alene kan månedlig motta 6 826 NOK (594 euro), mens en enslig forelder mottar 7 780 NOK (677 euro). Videre kan en motta støtte per barn, og summen varierer ut fra barnets alder i et spenn fra 3 620 til 4 770 NOK (315 til 415 euro). Flyktninger kan også kvalifisere til bostøtte. Støtten er behovsprøvd og avhenger av familiens størrelse og sammensetning, kommune og inntektsnivå, og den kan kun gis for leieboliger.

Ved arbeidsledighet kan en flyktning også kvalifisere til å motta dagpenger på 436 NOK (37 euro) per dag, utbetalt fem dager i uken, tilsvarende rundt 9 098 NOK (800 euro) i måneden. Videre kan flyktninger motta ytelser som foreldrepenger, kontantstøtte og barnetrygd.

6 Integreringsstønaden

6.1 Gjeldende rett

Nyankomne flyktninger og innvandrere har rett til behovsprøvde ytelser som bostøtte og økonomisk sosialhjelp, se punkt 2.4. Flyktninger har dessuten rett til introduksjonsstønad så lenge de går i introduksjonsprogram. Introduksjonsstønaden skal dekke livsopphold og boutgifter i perioden en deltar i programmet. Introduksjonsstønaden er regulert i kapittel 5 i integreringsloven.

Det følger av integreringsloven § 19 at deltakere i introduksjonsprogrammet har rett til introduksjonsstønad. Stønaden skal på årsbasis være lik to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G), se § 20 første ledd. Stønaden per måned utgjør 1/12 av stønaden på årsbasis, per dag utgjør den 1/30 av månedsstønaden og per time utgjør den 1/1 850 av stønaden på årsbasis, se § 20 andre ledd.

Det følger av § 20 tredje ledd at deltakere under 25 år som ikke bor med foreldre mottar 2/3 stønad, mens deltakere under 25 år som bor med en av eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad. Av fjerde ledd følger det at ektefeller eller samboere som begge deltar i introduksjonsprogrammet og ikke har barn, mottar 5/6 stønad hver. Med samboere menes personer som bor sammen i et ekteskapsliknende forhold. Dersom en av disse fullfører programmet før den andre, vil ektefellen/samboeren som fortsatt deltar i programmet få full introduksjonsstønad resten av programtiden.

Introduksjonsstønaden blir skattlagt etter samme skatteregler som for lønn og trygd, det vil si med trygdeavgift, trinnskatt og skatt av alminnelig inntekt. At stønaden er skattepliktig følger av skatteloven § 5-42 bokstav d, og den er personinntekt etter skatteloven § 12-2. Skatteloven § 6-32 har regler om beregning av minstefradrag. Det skal gis minstefradrag i introduksjonsstønaden tilsvarende som for lønn. Etter folketrygdloven § 23-3 andre ledd nr. 2 bokstav i betales det trygdeavgift med mellomsats av introduksjonsstønad. Det foretas også forskuddstrekk i introduksjonsstønaden, se skattebetalingsloven § 5-6 første ledd bokstav b. Etter skatteforvaltningsloven § 7-2 er introduksjonsstønad rapporteringspliktig. Stønaden er ikke pensjonsgivende inntekt, se folketrygdloven § 3-15 andre ledd bokstav d.

6.2 Departementets vurderinger og forslag

6.2.1 Innføring av en integreringsstønad

Det er et sentralt mål i integreringspolitikken at flere flyktninger skal få en stabil tilknytning til arbeidslivet og bli selvforsørget. Analysen av arbeidsinsentivene ved ytelsene til nyankomne flyktninger, se punkt 6.3, viser at bostøtte og sosialhjelp kan føre til at det i liten grad lønner seg å arbeide, fordi disse stønadene reduseres når arbeidsinntekten øker. Særlig i områder med høye bokostnader kan det samlede stønadsnivået for noen grupper i dag dessuten bli høyere enn det som er en realistisk lønnsinntekt for nyankomne flyktninger. Departementet vurderer derfor at det må gjøres noe med arbeidsinsentivene ved ytelsene til nyankomne flyktninger. Hovedutfordringen ligger i de behovsprøvde ytelsene, og hvordan disse avkortes mot inntekt. For å legge til rette for bedre arbeidsinsentiver i ytelsene til nyankomne flyktninger og deres familier, er en mulighet at denne gruppen ikke skal ha rett til økonomisk sosialhjelp eller bostøtte. For at dette skal kunne gjennomføres, bør det innføres en egen stønad for gruppen.

På denne bakgrunn foreslår departementet å innføre en integreringsstønad som skal sikre midler til livsopphold for nyankomne flyktninger og deres familie mens de ikke er selvforsørget. Målgruppen for stønaden vil være videre enn målgruppen for dagens introduksjonsstønad, se punkt 7 under. Departementet foreslår derfor at stønaden får navnet «integreringsstønad» i stedet for «introduksjonsstønad». I tråd med dette, og at øvrige elementer i loven samt navnet på loven, er knyttet til «integrering», foreslår departementet også at dagens introduksjonsprogram endrer navn til «integreringsprogram». Målgruppen for programmet endres ikke. Retten til stønaden skal gjelde i fem år fra flyktningen er bosatt i en kommune, eller så lenge flyktningen deltar i integreringsprogram. Se forslag til integreringsloven § 19, og punkt 7.2 under for omtale av målgruppen for stønaden.

Bortfall av sosialhjelp og bostøtte vil gjøre det enklere å bestemme nivået på stønaden, og det kan dermed lages en innretting på stønaden som kan bidra til å styrke de økonomiske insentivene til å ta arbeid. Departementet foreslår derfor i punkt 14.2 og 14.3 at flyktninger som har rett til integreringsstønad, ikke skal ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøtteloven.

6.2.2 Innretningen på stønaden

Departementet foreslår at integreringsstønaden skal innrettes som en individuell, skattepliktig stønad, med faste satser. Stønaden skal ikke være pensjonsgivende.

At stønaden skal være individuell og med faste satser innebærer i utgangspunktet at det ikke skal gjøres en vurdering av den enkeltes behov for penger eller av familieøkonomien, utover at stønaden avkortes mot arbeid, egen formue og visse offentlige ytelser.

Det er særlig to forhold som taler for at stønaden bør være individuell. For det første kan behovsprøving av ytelser på husholdningsnivå føre til lavere sysselsetting. En studie av Hernes m.fl. (2020) viser at flyktningkvinner i Danmark, sammenliknet med i Norge og Sverige, har lavere deltakelse i selvforsørgelses- og hjemreiseprogrammet (introduksjonsprogrammet). En mulig årsak er at kvinner i Danmark ikke mottar individuell stønad, og dermed også mister insentiver til deltakelse. I tillegg viser den samme studien at sysselsettingsgapet mellom menn og kvinner er betydelig høyere i Danmark enn i Sverige og Norge (Hernes m.fl. 2020). For det andre er det mer administrativt krevende å gjennomføre en inntektsvurdering av den samlede husholdningen før innvilgelse av stønad, sammenliknet med utbetaling av en individuell stønad.

På den andre siden kan noen husholdninger få bedre vilkår enn de ville fått dersom ordningen var behovsprøvd på husholdningsnivå. Dersom den ene parten har mulighet til å forsørge hele husholdningen, risikerer en å innvilge økonomiske ytelser til husholdninger som i utgangspunktet ikke har behov for ekstra stønad. Dette vil i begrenset grad være tilfelle for nyankomne flyktninger og deres familie. Departementet vurderer derfor at fordelene ved dagens prinsipp med en individuell stønad veier opp for ulempen ved at noen vil få en stønad de ikke har behov for.

Departementet vurderer videre at integreringsstønaden bør ha faste satser. Det vil gjøre stønadsnivået for nyankomne flyktninger mer forutsigbart og oversiktlig enn i dagens system, og vil også gjøre det enklere å regulere nivået på stønaden enn i et system basert på skjønnsmessig behovsprøving. Det er i utgangspunktet også mindre administrativt krevende.

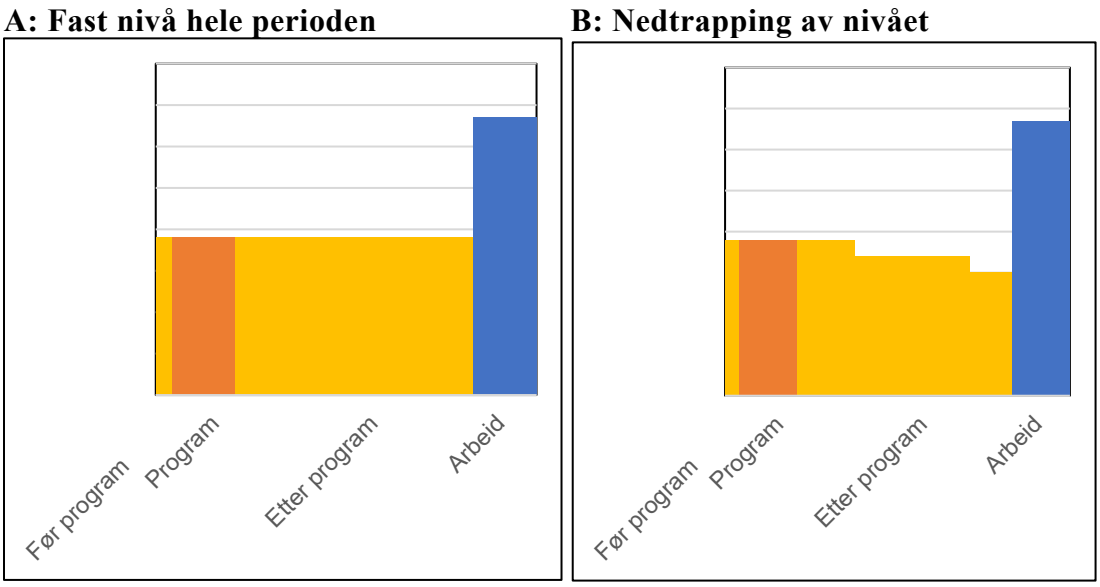
En utfordring ved en standardisert ytelse er å treffe på nivået på ytelsen. Nivået må være høyt nok til å dekke ordinære levekostnader på et moderat nivå, men samtidig ikke for høyt i forhold til realistisk lønnsinntekt for nyankomne flyktninger. Faste satser hensyntar ikke individuelle variasjoner i behov, for eksempel knyttet til lokale boutgifter eller helse- og familiesituasjon. Dette kan delvis kompenseres for gjennom forsørger-, barne- og botillegg, se punkt. 6.2.3, samt en løsning for dekning av ekstraordinære utgifter, se punkt 6.2.4. Departementet foreslår videre at nivået differensieres basert på alder og ulike husholdningssammensetninger, se punkt 6.2.3. For nærmere om departementets vurderinger opp mot diskrimineringsvernet knyttet til bortfall av rett til sosialhjelp, herunder mulige konsekvenser av at nyankomne flyktninger ikke lenger vil ha rett til en individuell vurdering av behov og tilpasning av stønadsnivået, se punkt 6.4.

De som er i målgruppen for integreringsprogrammet har rett og plikt til å delta i programmet. Analysen av arbeidsinsentivene ved ytelsene til nyankomne flyktninger som departementet har gjennomført viser at mange deltakere i dag ikke har noen inntektsøkning ved oppstart i integreringsprogram. Departementet har vurdert om det bør være et økonomisk tillegg til integreringsstønaden mens den enkelte deltar i integreringsprogrammet, for å øke de økonomiske insentivene ved deltakelse. Integreringsprogrammet skal være på full tid. Det er ikke tilsvarende krav for aktivitetsplikten som foreslås i punkt 8. Det kan også tilsi at deltakere i integreringsprogram bør motta en noe høyere stønad enn når de har aktivitetsplikt. På den andre siden vil deltakelse i både integreringsprogram og den nye aktivitetsplikten være obligatorisk, noe som tilsier at stønadsnivået bør være likt. Departementet vurderer derfor at det ikke bør være et økonomisk tillegg ved deltakelse i integreringsprogrammet.

Målet med integreringsprogrammet er at flyktninger skal gå ut i arbeid eller fortsette i videre utdanning etter avsluttet program. Som det fremgår av punkt 2.3, har individuelle kjennetegn som kjønn og alder mye å si for andelen som kommer over i arbeid eller videre utdanning. Overordnet går rundt 50 prosent direkte ut i arbeid og/eller videre utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram, mens 65 prosent av de som avsluttet programmet i 2022 var i arbeid og/eller utdanning året etter (IMDi og SSB). Det er heller ikke alle som kommer ut i heltidsarbeid. Blant flyktningene som var sysselsatt i 2023 hadde 64 prosent heltidsarbeid (SSB 2025/1). Det innebærer at en viss andel tidligere deltakere ikke vil være selvforsørget i perioden etter avsluttet integreringsprogram, og dermed vil være avhengig av en ytelse. Hvor stor andel det gjelder og hvor lang tid de har igjen av femårsperioden etter avsluttet integreringsprogram, vil avhenge av utdanningsbakgrunn og hvor langt program den enkelte har. For mer om programmets lengde, se punkt 7.1.

6.2.2.1 Nedtrapping av stønadsnivået

Departementet har vurdert to alternativer for innretningen på integreringsstønaden. Disse to alternativene illustreres i figur 6.1 for personer som deltar i integreringsprogram. I alternativ A er stønaden lik for hele perioden, og i alternativ B er det en gradvis nedtrapping av stønadsnivået i perioden etter avsluttet program. Flyktninger som ikke har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8, fordi de ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene, vil i alternativ B få en tilsvarende nedtrapping ett og tre år etter stønaden ble innvilget for første gang.



Figur 6.1 Eksempel med fast stønad etter avsluttet program (A) og nedtrapping (B)

Alternativ B er likt alternativ A før og under program, men stønaden reduseres ett og tre år etter avsluttet program. Sysselsettingen blant flyktninger øker med botid, og formålet med en slik nedtrapping er å ytterligere øke de økonomiske insentivene for å gå ut i arbeid og bli selvforsørget.

Perioden etter avsluttet program, hvor flyktningene fortsatt har rett til den nye integreringsstønaden, vil variere etter hvor lang programtid den enkelte har. Blant de fordrevne fra Ukraina er det rundt 90 prosent som har utdanning på videregående nivå eller høyere og som har kort programtid på inntil ett år. Blant øvrige flyktninggrupper er andelen som skal ha kort program lavere, vanligvis mellom 15 og 20 prosent. For de som har sluttmål om å gjennomføre videregående opplæring kan programmet vare i inntil fem år.

Det vil i hovedsak være flyktninger med kort programtid som vil kunne få to nedtrappinger av stønaden. Dette er en gruppe som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Det innebærer også at det kan være mer aktuelt å bruke økonomiske insentiver ved stønaden overfor denne gruppen, da de i utgangspunktet skal ha en bedre forutsetning for å komme ut i arbeid sammenliknet med flyktninger med lavere utdanningsnivå. For deltakere som har programtid på inntil to år eller lengre, vil det være under tre år igjen av perioden med integreringsstønaden når de avslutter programmet.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at innretningen på integreringsstønaden bør være i tråd med alternativ B med en nedtrapping ett og tre år etter avsluttet integreringsprogram. Se forslag til § 20 tredje ledd. Flyktninger som ikke har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8, fordi de ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene, vil få en tilsvarende nedtrapping ett og tre år etter stønaden ble innvilget for første gang. Se forslag til § 20 fjerde ledd. For flyktninger som ikke deltar i

integreringsprogrammet grunnet unntak, se punkt 11.2.3 eller alder, vil nivået på stønaden være fast i hele perioden.

For at stønaden skal være på et tilstrekkelig nivå til å dekke livsoppholdet til den enkelte etter to nedtrappinger, er det nødvendig at startpunktet for stønaden ikke er for lavt. Trappetrinnene kan heller ikke være for store. For nærmere vurdering av nivåene på stønaden, se punkt 6.2.3.

6.2.3 Nivå på stønaden, inkludert barnetillegg, forsørgertillegg og botillegg

Introduksjonsstønaden har i dag faste satser som skiller mellom alder og bo- og familiesituasjon, se punkt 6.1. I tillegg kan husholdningen motta bostøtte og sosialhjelp. Bostøtte behovsprøves mot inntekt, men med standardiserte satser basert på boutgifter, bosted og husholdningssammensetning. Utmålingen av sosialhjelp er individuell, skjønnsmessig og behovsbasert, men det er gitt veiledende statlige satser knyttet til deler av utgiftene til forsvarlig livsopphold.

Nivået på stønaden er en avveiing mellom inntektssikring og arbeidsinsentiver. Et viktig hensyn er at stønaden ikke bør være høyere enn at en får økt inntekt etter skatt av å jobbe. Se nærmere om dette under analyse av arbeidsinsentivene ved dagens ytelser i punkt 6.3. Stønaden skal samtidig innrettes slik at den ivaretar et rimelig livsopphold. En konsekvens av et for lavt nivå kan være at flere vil måtte prioritere kortsiktig lønnsinntekt framfor å delta i integreringsprogrammet, og flere vil kunne akseptere lavtlønnede jobber eller midlertidige stillinger for å sikre inntekt. Dette kan gi bedre økonomi og økonomisk selvstendighet på kort sikt, og verdifull arbeidserfaring. På den andre siden kan det medføre en risiko for å bli innelåst i ufaglærte jobber i randsonen av arbeidsmarkedet. Det kan også motvirke målet om at flere flyktninger uten formell opplæring fra før skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av integreringsprogrammet. Dette kan gi en mindre stabil tilknytning til arbeidslivet over tid, og dermed påvirke arbeidsmarkedsintegreringen negativt på lenger sikt.

Innretningen av stønadsordningen bør også være oversiktlig og transparent.

I utredningen av stønadsnivået har departementet tatt utgangspunkt i to alternative nivåer, se tabell 6.1. Alternativ 1 tar utgangspunktet i dagens nivå på introduksjonsstønaden, mens alternativ 2 er 0,2 G lavere enn dagens nivå. Departementet legger til grunn at integreringsstønaden skal være skattepliktig etter samme regler som dagens introduksjonsstønad.

Tabell 6.1 To alternative nivåer for årlig integreringsstønad før og etter skatt.[1]

Integreringsstønad	**Alt. 1: 2 G**	**Alt. 2: 1,8 G**
Integreringsstønad, før skatt	256 200 kr	230 600 kr
Integreringsstønad, etter skatt	223 600 kr	206 000 kr

[1] Grunnbeløp og skatteregler for 2025.

Fra 1. juli 2024 mottar ektefeller og samboere uten barn 5/6 introduksjonsstønad, jf. Prop. 101 L (2023–2024) og Innst. 431 L (2023–2024). Begrunnelsen for å sette en lavere stønad for par, var at personer som lever i samme husholdning vil kunne utnytte stordriftsfordeler, for eksempel med felles bolig, strøm og liknende. Samtidig ble det i Prop. 101 L (2023–2024) vist til at par uten barn med dagens innretning relativt sett kommer bedre ut enn enslige og par med barn.

For begge nivåene departementet har vurdert, har par uten barn forholdsvis mye disponibel inntekt etter at husleie er trukket fra, sammenliknet med veiledende satser for sosialhjelp. For enslige med barn blir forholdet motsatt. Departementet har derfor vurdert at det er nødvendig å gjøre tilpasninger i nivået for par uten barn. Tilpasningene gjøres med utgangspunkt i alternativ 1 og departementet foreslår at ektefeller og samboere uten barn skal få et stønadsnivå på 1,33 G. Departementet vurderer at nivået da blir forholdsmessig mer rimelig for denne gruppen. Se punkt 6.2.3.3 for vurderinger av de økonomiske konsekvensene for den enkelte. Det fremgår her at den disponible inntekten for par vurderes å være på et rimelig nivå sett opp mot dagens nivå på veiledende satser for sosialhjelp.

For enslige voksne foreslår departementet å sette nivået på stønaden i tråd med alternativ 2, det vil si 1,8 G. Det er en nedgang på 0,2 G fra dagens introduksjonsstønad. Det innebærer at inntekten til enslige voksne vil ligge noe under sosialhjelpseksempelet i tabell 6.4 hvis de ikke jobber. Departementet vurderer at dette vil bidra til å gi god motivasjon for deltakelse i program og gode økonomiske insentiver til å gå over til arbeid etter avsluttet program.

Det følger av dagens regler at unge under 25 år som ikke bor med foreldre mottar 2/3 stønad, mens unge under 25 år som bor med en av eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad. Formålet med en lavere stønad til unge under 25 år har vært å motivere yngre deltakere i introduksjonsprogrammet til å gå over til ordinær utdanning så raskt som mulig. Dersom nivået for stønaden under deltakelse i integreringsprogrammet settes så høyt at det å gå over på ordinær utdanningsstøtte representerer et vesentlig inntektsfall, vil integreringsstønaden ikke fungere etter sin hensikt for yngre aldersgrupper. Selv om stønaden vil kunne bli lav for noen personer under 25 år, vurderer departementet at denne gruppen i hovedsak bør delta i ordinær utdanning som øvrige unge i befolkningen. Utdanning i Norge blir finansiert gjennom lån og stipend, og integreringsstønaden til unge flyktninger bør ikke ha et vesentlig høyere nivå enn det øvrige unge får gjennom lån og stipend. Det tilsier at denne gruppen ikke bør ha full stønad.

Videre ble det i Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) vist til at unge, enslige deltakere i introduksjonsordningen antas å ha mindre utgifter enn andre. De kan for eksempel ha lettere for å bo i bofelleskap, som kan innebære innsparing i utgiftene til livsopphold. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens nivå på 2/3 stønad, tilsvarende 1,33 G, for enslige personer under 25 år som ikke bor med foreldre. Det foreslås videre at hjemmeboende unge under 25 år får 0,67 G. Det er også en videreføring av gjeldende rett.

I Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) ble det samtidig pekt på at redusert introduksjonsstønad for enslige forsørgere kan slå urimelig ut i enkelte tilfeller. Det ble da vist til at dette kan

søkes avhjulpet gjennom sosialtjenesteloven. Med innføringen av integreringsstønaden vil ikke enslige forsørgere, hverken under eller over 25 år, lenger ha mulighet til å motta sosialhjelp. Som nevnt over, vil enslige voksne med barn ha forholdsvis lite igjen i disponibel inntekt etter at en gjennomsnittlig husleie er trukket fra sammenliknet med veiledende satser for sosialhjelp, både med et stønadsnivå på 1,8 G og 2 G. Enslige under 25 år med barn vil sitte igjen med enda mindre, hvis dagens regel om 2/3 stønad videreføres for denne gruppen.

For at særlig enslige forsørgere skal få tilstrekkelig i stønad, og for at det ikke skal bli for stor forskjell i disponibel inntekt for forskjellige grupper, har departementet sett behovet for ytterligere tilpasninger i nivået. Departementet foreslår at enslige med barn, både under og over 25 år skal få 2 G. Videre foreslås det at par med barn får 1,67 G. Høyere stønadssatser for personer med barn skal, sammen med barnetillegg per barn og enslig forsørgertillegg, ivareta at forsørgere har større behov enn personer uten barn. For mer om barnetillegg og forsørgertillegg, se punkt 6.2.3.1 under.

Oppsummert foreslås følgende stønadsnivå:

- *Enslige flyktninger: 1,8 G*
- *Enslige flyktninger med barn: 2 G*
- *Flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer: 1,33 G*
- *Flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer og har barn: 1,67 G*
- *Enslige borteboende flyktninger under 25 år: 1,33 G*
- *Enslige hjemmeboende flyktninger under 25 år: 0,67 G*

Se forslag til § 20 første ledd bokstav a til f.

For å styrke insentivene til arbeidsdeltagelse, foreslås det også i punkt 6.2.2 at stønaden skal trappes ned etter avsluttet integreringsprogram. Nedtrappingen bør ikke være for stor, slik at den enkelte fortsatt sitter igjen med midler til et rimelig livsopphold også på slutten av femårsperioden stønaden skal gjelde for. Departementet foreslår at stønaden inkludert tillegg, se punkt 6.2.3.1 og 6.2.3.2, trappes ned med 5 prosent ett år etter fullført integreringsprogram og deretter 5 prosentpoeng til, tre år etter fullført integreringsprogram. Det betyr at stønaden ett år etter fullført program vil utgjøre 95 prosent av full stønad, og at stønaden tre år etter fullført program vil utgjøre 90 prosent av full stønad. Tilsvarende vil gjelde ett og tre år etter integreringsstønaden blir innvilget for første gang for flyktninger som ikke er bosatt i en kommune etter avtale med integreringsmyndighetene. Se forslag til § 20 nytt tredje og fjerde ledd. Se tabell 6.5 for anslått disponibel inntekt etter skatt og boutgifter for ulike grupper etter nedtrapping til 90 prosent.

6.2.3.1 Barnetillegg og enslig forsørgertillegg

Introduksjonsstønaden ble ved innføringen lagt på et nivå som ble vurdert å skulle være så høyt at det dekker nødvendig livsopphold for den enkelte og den eller de personen forsørger. Likevel mottar en betydelig andel i dag supplerende sosialhjelp. Tall fra SSB viser at andelen deltakere i introduksjonsprogrammet som også var langtidsmottakere av sosialhjelp var 22 prosent i 2023. Med langtidsmottakere menes mottakere av sosialhjelp i

seks måneder eller mer. Tall fra Beregningsutvalgets rapport for 2023 viser at barnefamilier i større grad enn andre grupper mottar supplerende sosialhjelp sammen med introduksjonsstønad. Dagens introduksjonsstønad er lavere enn arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Avstanden øker i takt med antall barn.

Personer med barn har større nødvendige utgifter enn personer uten barn. Hvilke utgifter dette er, endres med barnets alder, utvikling og sosiale liv. Personer med mindre barn vil blant annet ha ekstra utgifter til barnehage og SFO. At barn deltar i barnehage og SFO er viktig for det enkelte barns lek, læring og inkludering i det norske samfunnet, men også for å tilrettelegge for at foreldre kan delta i kvalifisering (integreringsprogram eller aktivitetsplikt), arbeid eller utdanning. I småbarnsfasen er det derfor viktig at stønaden er tilstrekkelig høy til at flyktninger har mulighet til å dekke utgifter til barnehage og SFO.

Maksimal foreldrebetaling til barnehage fra 1. august 2025 er 1 200 kroner i måneden (om lag 51 kroner per dag). Beløpet er videreført nominelt i 2026. I tillegg er det to nasjonale moderasjonsordninger for familier med lav inntekt. Den ene ordningen innebærer at ingen skal betale mer enn 6 prosent av husholdningens inntekt per barn. I tillegg har alle 2-, 3-, 4- og 5-åringer, og barn med utsatt skolestart som bor i husholdninger med inntekt under 692 465 kroner, rett til å få 20 timer gratis oppholdstid i barnehage per uke.

Det er ikke en makspris for foreldrebetaling i SFO, men det er en nasjonal moderasjonsordning for familier med lav inntekt som innebærer at man maksimalt skal betale 6 prosent av husholdningens inntekt per barn. Deltid SFO (12 timer i uka) er gratis for 1., 2. og 3. trinn, og tilsvarende antall timer i skolens ferier dersom kommunene har et tilbud om SFO i ferien. Fra 2026 innføres gratis SFO 12 timer i uka for 4. trinn i levekårsutsatte områder. En familie med inntekt på 286 000 kroner vil i gjennomsnitt betale 66 kroner dagen.

For personer med større barn vil nødvendige utgifter til barn i større grad være knyttet til mat, klær, personlig teknologi, telefonabonnement, kollektivtransport, fritidsaktiviteter mv.

Når mottakerne av integreringsstønaden ikke skal ha rett til sosialhjelp, mener departementet at det er behov for at den nye stønaden gir en god nok inntektssikring for husholdninger med barn. At mange vil motta integreringsstønaden i en lengre periode enn dagens introduksjonsstønad, taler også for det.

Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn som skal tillegges vekt ved forslag som berører barns interesser, se punkt 3.3. For å sikre en tilstrekkelig inntektssikring for barnefamilier foreslår departementet derfor at det gis rett til et barnetillegg per barn. Enslige forsørgere er særlig sårbare når det ikke er mulig å motta supplerende sosialhjelp eller bostøtte. Departementet foreslår derfor to grep for at enslige forsørgere skal få et rimelig nivå på stønaden sett opp mot mulig eksempel på sosialhjelp i dag, se tabell 6.2 og 6.4. For det første foreslår departementet at enslige forsørgere gis rett til et forsørgertillegg. Dette tillegget gis uavhengig av antall barn. Videre foreslår departementet at enslige med barn skal motta et barnetillegg tilsvarende støtten per barn som et par kan få samlet for barnet. Se forslag til ny § 20 a i integreringsloven.

Det foreslås at barnetillegget gis etter faste satser på nivå med barnetillegget i ordningen med arbeidsavklaringspenger. Barnetillegget i ordningen for arbeidsavklaringspenger tilsvarer 37 kroner per dag, det vil si 9 620 kroner per år før skatt når ytelsen gis for 260 dager. Dette tilsvarer også barnetillegget for mottakere av kvalifiseringsstønad. Barnetillegg på dette nivået vil ikke fullt ut dekke merutgifter ved barn. Som i ordningen med arbeidsavklaringspenger, foreslår departementet at det gis barnetillegg til begge foreldrene dersom begge mottar stønaden. Videre foreslår departementet at enslige med barn skal motta dobbelt barnetillegg, det vil si 74 kroner per barn per dag (19 240 kroner per år). Departementet foreslår at forsørgertillegget for enslige forsørgere skal utgjøre 157 kroner per dag (40 820 kroner per år før skatt).

Departementet foreslår videre at de nærmere reglene for barnetillegg og forsørgertillegg reguleres i integreringsforskriften, se forslag til ny § 19b, med hjemmel i integreringsloven ny § 24 b bokstav b. Dette legger til rette for at barnetillegget og forsørgertillegget kan prisreguleres årlig uten at det må gjøres lovendringer.

Det er viktig å finne en god balanse mellom rimelig inntektssikring og gode arbeidsinsentiver. Stønaden til forsørgere må være høy nok til at den sikrer et rimelig livsopphold og dekker nødvendige utgifter til barna. Samtidig bør ikke stønaden være høyere enn forventet inntekt. Når det gis barnetillegg, kan dette bli tilfelle hvis man har mange barn. Departementet foreslår derfor at det settes et tak på tre barn for barnetillegget. Tall fra IMDi viser at det i 2021 var om lag 25 prosent av husholdningene med barn som hadde fire barn eller mer. I 2024 var denne andelen redusert til om lag 11 prosent. Dette skyldes annen husholdningssammensetning blant fordrevne fra Ukraina enn for tidligere flyktninggrupper.

Forslaget til integreringsstønad inkludert barnetillegg og forsørgertillegg for gruppene med barn oppsummeres i tabell 6.2. Til sammenlikning viser tabellen også nivået på minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger med bostøtte. Mottakere av integreringsstønaden vil ikke ha rett på bostøtte, men departementet foreslår i punkt 6.2.3.2 at det skal gis et botillegg i 15 kommuner. Dette tilsvarer de kommunene som har et tillegg i boutgiftstaket sammenliknet med resten av landet i den statlige bostøtteordningen. I øvrige kommuner vil en ikke få botillegg, mens mottakere av arbeidsavklaringspenger vil kunne få bostøtte i disse kommunene. Derfor er dette tatt med i sammenlikningen. Det er også tatt med et eksempel på mulig stønadsnivå for personer som mottar sosialhjelp.

Tabell 6.2 Nivå på integreringsstønad sammenliknet med arbeidsavklaringspenger (AAP) med bostøtte og eksempel på sosialhjelp. Kroner per år etter skatt. 2025

	Integrerings-stønad	**AAP med bostøtte[1]**	**Eksempel på sosialhjelp[2]**
Over 25 år			
Enslig	206 000	241 700	213 600
Enslig m/1 barn	264 600	278 200	300 600

Enslig m/2 barn	277 300	297 600	379 200
Enslig m/3 barn	290 100	314 400	433 800
Par	314 500	454 400	316 800
Par m/1 barn	402 400	467 600	395 400
Par m/2 barn	415 600	480 800	450 000
Par m/3 barn	428 800	494 000	504 600
Under 25 år			
Enslig	157 300	200 000	213 600
Enslig m/1 barn	264 600	225 400	300 600
Enslig m/2 barn	277 300	244 000	379 200
Enslig m/3 barn	290 100	261 600	433 800
Par	314 500	323 300	316 800
Par m/1 barn	402 400	361 800	395 400
Par m/2 barn	415 600	397 800	450 000
Par m/3 barn	428 800	430 700	504 600
Hjemmeboende under 25 år	85 800	–[3]	–[3]

[1] For bostøtten er hovedreglene for «resten av landet» 1. juli 2024–30. juni 2025 lagt til grunn. Det er forutsatt at boutgiftene minimum tilsvarer øvre grense for boutgifter, som bl.a. innebærer minimum 7 127 kroner/måned for en enslig og 11 620 kroner/måned for et par med tre barn.
[2] I eksemplene på sosialhjelp er det lagt til grunn veiledende sats, dekning av boutgifter (inkludert ev. statlig bostøtte) og en sjablong for dekning av visse andre utgifter. For boutgiftene er det lagt til grunn anslått landsgjennomsnitt for en 1-romsbolig (8 700 kroner/måned) for en enslig uten barn, for en 2-romsbolig (11 400 kroner/måned) for en enslig med 1 barn og et par, og for en 3-romsbolig (13 400 kroner/måned) for øvrige husholdninger. Dette er basert på SSBs leiemarkedsundersøkelse for 2024, oppjustert med 3 pst. Andre utgifter er dekt med 1 000 kroner/måned for første person og 500 kroner/måned per person for øvrige personer i husholdningen.
[3] Bostøtte og sosialhjelp utmåles for husholdningen samlet. For en hjemmeboende under 25 år vil derfor eventuell bostøtte og sosialhjelp avhenge av sammensetningen av og inntekten til resten av husholdningen.
Kilder: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse.

Lønn på 3,5 G (448 400 kroner) gir en inntekt etter skatt på 352 100 kroner for en enslig, eller 704 300 kroner etter skatt for et par der begge har slik lønn. Årslønn på 3,5 G er noe under median årslønn for nyankomne flyktninger (heltidsekvivalent), se punkt 6.3. Dette nivået utgjør derfor et relevant sammenlikningsgrunnlag for å vurdere om det vil lønne seg å jobbe framfor å motta integreringsstønad. Tabell 6.2 over viser at samlet stønad etter skatt i alle tilfeller blir lavere enn 352 100 kroner for enslige og 704 300 kroner for par, slik at forutsetningen om at det skal lønne seg å jobbe er oppfylt.

I punkt 6.2.3.2 foreslås det at høyeste botillegg settes til 19 139 kroner (Oslo, etter skatt), og som nevnt skal det maksimalt gis barnetillegg for tre barn. En enslig med tre barn og som bor i Oslo vil få en samlet stønad etter skatt på 308 600 kroner. Dette er maksimal stønad for en voksen, og også dette er lavere enn lønn på 352 100 kroner etter skatt.

Unntak fra at stønaden er lavere enn lønn kan likevel gjelde hvis en sammenlikner med lønn i enkelte lavtlønnsyrker. Median årslønn betyr at halvparten har lavere lønn, og halvparten har høyere lønn. Til sammenlikning var for eksempel gjennomsnittslønnen i 2024 for lavtlønnsyrker som hjelpearbeidere i nyttevekstproduksjon, husdyrproduksjon og skogbruk på rundt 372 000 kroner før skatt (SSB, tabell 11418), som tilsvarte om lag 299 000 kroner etter skatt. Dette beløpet er noe høyere enn det en enslig med tre barn vil få i integreringsstønad uten botillegg, men lavere enn det personen vil motta hvis vedkommende bor i Oslo. Gjennomsnittslønnen for butikkmedarbeidere på sin side var 479 000 kroner før skatt (SSB) i 2024, som tilsvarte i underkant av 370 000 kroner etter skatt. Dette er høyere enn den anvendte medianlønnen.

Overordnet framgår det av tabell 6.2 at den nye integreringsstønaden vil være lavere enn sosialhjelpseksemplet for alle grupper unntatt par med ett barn, se høyre kolonne i tabellen. Sammenliknet med minstesatsen for arbeidsavklaringspenger medregnet bostøtte vil integreringsstønaden være lavere for alle gruppene over 25 år, men høyere for gruppene under 25 år med barn. For par og enslige med barn er integreringsstønaden på samme nivå for de over og under 25 år, i motsetning til arbeidsavklaringspenger. Bostøtten i tabellen gjelder for de områdene som ikke har økt øvre grense for boutgifter. Det vil ikke bli gitt botillegg til disse områdene for personer som får integreringsstønad. Under drøftes behovet for å gi et botillegg til integreringsstønaden i visse områder med høye bokostnader.

Nivået på integreringsstønaden for enslige med flere barn ligger betydelig lavere enn nivået på sosialhjelp, se høyre kolonne i tabell 6.2 over. Det er denne gruppen som antas å ha minst i disponibel inntekt sammenliknet med sosialhjelpsmottakere. Samtidig kan stønadsnivået for enslige med barn nærme seg det som er et realistisk lønnsnivå for nyankomne flyktninger. Dersom stønaden settes høyere enn det som er foreslått her, vil stønadsnivået kunne utgjøre en barriere for overgang til arbeid. For anslått disponibel inntekt etter skatt og boutgifter for ulike grupper, se punkt 6.2.3.3 og tabell 6.4.

6.2.3.2 Botillegg

Marginalskattanalysen i punkt 6.3 viser at bostøtte etter dagens regler, i likhet med sosialhjelp, kan bidra til svært høy effektiv marginalskatt på arbeid, og dermed svake arbeidsinsentiver. Årsaken til dette er behovsprøvingsreglene for bostøtten. Høyere boutgifter medfører også høyere ytelse, som igjen reduserer den økonomiske gevinsten av å ta arbeid på et gitt lønnsnivå. Som det framgår av punkt 14.3 foreslår departementet at flyktninger som har rett til integreringsstønaden ikke skal ha rett til bostøtte etter bostøtteloven.

Nivået på integreringsstønaden er forutsatt å dekke normale boutgifter. Flyktninger bosettes imidlertid over hele landet, og det er store variasjoner i leiepriser. Selv om leieprisene er høyere i de mest sentrale strøkene enn i resten av landet, vurderer departementet at det ikke er realistisk å ikke bosette i sentrale strøk. Dette har også med tilgang til arbeidsplasser å gjøre.

Departementet vurderer derfor at det bør være en form for botillegg til integreringsstønaden i disse områdene. Formålet med at det ikke skal gis bostøtte, er som

nevnt å forbedre arbeidsinsentivene. Et viktig premiss for botillegget er derfor at det må utformes slik at det gir bedre arbeidsinsentiver enn dagens bostøtte. Det innebærer at botillegget ikke skal bidra til en stor økning i effektiv marginalskatt, slik dagens bostøtte kan gjøre. Dette gjelder i dag særlig ved (omregnet) inntekt over om lag 231 400 kroner, der egenandelen i bostøtten øker med inntil 80 prosent (16,44 prosent + 63,56 prosent) av inntekten før skatt. Siden bostøtten utgjør 73,7 prosent av de godkjente boutgiftene over egenandelen, kan dette gi en økning i effektiv marginalskatt på inntil 59 prosentenheter (73,7 prosent × 80 prosent).

Gode arbeidsinsentiver tilsier også at botillegget ikke kan være for høyt. Et høyt nivå på botillegget kan innebære at samlet stønad kan bli høyere enn det en kan oppnå i arbeidsinntekt i full jobb. I dag kan dette særlig være tilfellet for enslige med flere barn. Høyt botillegg gir også høyere effektiv marginalskatt når stønaden avkortes forholdsmessig mot arbeidede timer. Samtidig kan denne nødvendige begrensningen av botillegget medføre at det med innføringen av integreringsstønaden vil være en del boliger som har for høy husleie til at de kan bli betjent med den nye stønaden inkludert tillegg. Dette vil redusere tilgangen på boliger for flyktninger. For mer om dette, se punkt 15 om bosetting av flyktninger.

Et generelt spørsmål er i hvilken grad et botillegg bør kompensere for forskjeller i leiepris. Alle flyktninger med lovlig opphold i Norge kan i utgangspunktet bo og flytte til den kommunen de selv ønsker. Dersom en selv velger å bo i en kommune med høye boutgifter, er det ikke gitt at det er det offentlige som skal dekke den merkostnaden. Nyankomne flyktninger som har behov for ytelser, blir som hovedregel bosatt etter avtale mellom staten ved IMDi og en kommune. De vil som regel ikke selv kunne velge å bli bosatt i en kommune med lave leiepriser, men blir tildelt en bostedskommune. Da er det mer rimelig at merkostnaden ved å bli bosatt i en kommune med høye boutgifter blir kompensert. Dette stiller seg annerledes for flyktninger som flytter ut av statlig mottak og bosetter seg selv, eller på et senere tidspunkt flytter fra den opprinnelige bostedskommunen. Departementet foreslår derfor at det ikke gis botillegg til flyktninger som har flyttet fra statlig mottak og som ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene. Se forslag til ny § 20 b andre ledd.

Når det gjelder flyktninger som flytter fra bosettingskommunen, følger det av forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse at en søknad om tjenester i tilflyttingskommunen kan avslås hvis flyttingen ikke er avtalt, med mindre det er åpenbart urimelig. Departementet foreslår at disse reglene også skal gjelde ved søknad om integreringsstønad, se punkt 12.2.2. Om flyttingen skjer på eget initiativ uten godkjenning, kan tilflyttingskommunen avslå søknaden om integreringsstønad med henvisning til bosettingskommunen , og en vil dermed heller ikke få botillegg.

Departementet har særlig vurdert to alternative utforminger av botillegget. Begge alternativene innebærer et geografisk differensiert tillegg til stønaden som er uavhengig av faktiske boutgifter. Tillegget skal bidra til å dekke merutgifter i visse områder og er ikke ment å dekke samlede boutgifter. Normalt vil boutgiftene være høyere enn botillegget, og hoveddelen av boutgiftene må dekkes gjennom selve stønaden. Forskjellen mellom

alternativene er den geografiske differensieringen av botillegget. Det legges til grunn at botillegget gis kun basert på geografisk tilhørighet (bostedskommune). Departementet vurderer at dersom familier med barn bør få høyere samlet stønad, bør dette løses gjennom høyere barnetillegg, ikke ved at botillegget avhenger av antall barn i tillegg til at det gis barnetillegg per barn.

Departementet foreslår at det ikke skal stilles særskilte krav til boligen for å få botillegget, slik det gjøres i dagens bostøtte. Dette bidrar til enkle regler, både for mottakeren og for de som skal administrere stønaden. Det bidrar også til at mottakerne får flere boliger å velge mellom, uten at de mister botillegget. Det vil for eksempel være mulig å motta botillegg om man bor i bofellesskap, eller om en leier en del av en bolig (ett eller flere rom) uten å ha separat inngang. Valget av bolig får ikke konsekvenser for den offentlige støtten en vil få. Den enkelte gjøres dermed bedre i stand til å gjøre egne prioriteringer mellom å bruke mer penger på bolig opp mot andre formål, som for eksempel mat, klær og fritidsaktiviteter, ut fra hva den enkelte mener gir størst livskvalitet. Forutsatt at de har valgmuligheter på boligmarkedet, som kan variere, vil dette være en fordel for mottakerne når de flytter fra den opprinnelige, tildelte boligen og skal finne en ny bolig. Når det gjelder den tildelte boligen, legger departementet til grunn at kommunene tildeler boliger med hensiktsmessig standard og kvalitet.

Departementet foreslår videre at botillegget behandles som del av integreringsstønaden for øvrig, uten separate regler for behovsprøving eller avkorting. Det betyr blant annet at botillegget reduseres mot arbeid sammen med resten av stønaden, slik som de øvrige tilleggene til integreringsstønaden. Dette gir enkle regler og en jevn, gradvis utfasing av botillegget hvis en arbeider, uten like stor økning i effektiv marginalskatt som bostøtten kan gi i dag.

Det innebærer også at botillegget skattlegges som del av integreringsstønaden. Nivået på botillegget bør dermed ta høyde for at det skal betales skatt av tillegget. De fleste vil ha marginalskatt på 31,4 prosent, som gjelder for inntekt 217 400–306 050 kroner (trinnskattens trinn 1), slik at botillegget skattlegges med dette. Dette gjelder også for par med barn, fordi inntekt skattlegges for hver enkelt. Departementet legger opp til at det kompenseres sjablongmessig for dette skattenivået. Det gir en viss overkompensasjon for de som får stønad under 217 400 kroner, og som dermed har lavere skattesats på botillegget, men dette gjelder relativt få samlet sett. De mottakerne dette gjelder har dessuten i utgangspunktet en forholdsvis lav stønad.

Formålet med botillegget er å gi delvis dekning av husleie, og det bør derfor tas sikte på at botillegget om lag følger utviklingen i leiepriser. Dette vil normalt avvike fra utviklingen i G, som reguleres med lønnsvekst. Departementet mener derfor at det ikke vil være hensiktsmessig å fastsette nivået på botillegget i loven som en andel av G. Det vil heller ikke være hensiktsmessig at et kronebeløp lovfestes, siden det ville kreve årlige lovendringer for å oppdatere dette beløpet. I stedet foreslås det en hjemmel som gir departementet anledning til å gi forskrift om nivået på botillegget. Se forslag til § 24b første ledd bokstav c. Det legges i utgangspunktet opp til at denne forskriften oppdateres årlig.

Alternativ 1: Botillegg i tråd med differensieringen av boutgiftstaket i bostøtten
Det første alternativet tar utgangspunkt i den etablerte modellen for geografisk differensiering som ligger i boutgiftstaket i bostøtteordningen. Det gis et tillegg i boutgiftstaket i 15 kommuner sammenliknet med resten av landet. Boutgiftstaket i bostøtten avhenger også av husstandsstørrelse, men den geografiske differensieringen er lik for alle og avhenger ikke av dette.

I dette alternativet kan tillegget tilsvare den ekstra bostøtten en kan få i de kommunene som har høyere boutgiftstak. Som nevnt over, bør dette korrigeres for skatt, siden ytelsen vil være skattbar inntekt, mens bostøtten er skattefri. Tabell 6.3 viser foreslått nivå på botillegget i dette alternativet og hvordan dette er framkommet. Bostøttereglene for perioden 1. juli 2024–30. juni 2025 er lagt til grunn.

Tabell 6.3 Alternativ 1 for botillegg: Tillegg i bostøtten og forslag til botillegg til integreringsstønaden per år. Anslag for 2025. Kroner

Kommunegruppering	Tillegg boutgiftstak i bostøtten	Ekstra bostøtte per husholdning, skattefri	Forslag til botillegg til integreringsstønaden, før skatt
Oslo	25 946	19 122	27 900
Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum	17 691	13 038	19 000
Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes	11 794	8 692	12 700

De to første kolonnene viser kommunegrupperingen og hvilket tillegg disse kommunene har i boutgiftstaket i bostøtten per i dag, sammenliknet med resten av landet. Oslo kommune har sitt eget tillegg, mens de resterende kommunene med tillegg er delt i to grupper. Tredje kolonne viser hvor mye bostøtten maksimalt kan øke på grunn av dette tillegget. Støttesatsen i bostøtten er 73,7 prosent, og et tillegg i taket for godkjente boutgifter på 25 946 kroner (som i Oslo) innebærer dermed at bostøtten øker med opptil 73,7 prosent av 25 946 kroner, det vil si opptil 19 122 kroner. Flesteparten av bostøttemottakerne har boutgifter over taket og får full nytte av dette. Siste kolonne viser mulig botillegg til integreringsstønaden. I dette er det tatt hensyn til at bostøtten er skattefri, mens integreringsstønaden er skattepliktig som lønn og trygd. 27 900 kroner før skatt (Oslo) tilsvarer 19 139 kroner etter skatt på 31,4 prosent. Nivået etter skatt blir dermed om lag det samme som den ekstra statlige bostøtten en kan få i dag. Botillegget for de andre kommunene er beregnet på samme måte. I noen kommuner, for eksempel Oslo, kan man også få kommunal bostøtte hvis vilkårene for denne er oppfylt.

Eksempelvis kreves det i Oslo at man bor i en kommunal bolig med gjengs leie. I disse tilfellene bidrar dette også til et høyere samlet bostøttenivå i disse kommunene i dag, men det tas ikke hensyn til her.

Bostøtten gjelder per husholdning. Det er likevel ønskelig at integreringsstønaden fullt ut er en individuell stønad. For å oppnå at samlet beløp for husholdningen samsvarer bedre med bostøtten, vil enslige få botillegg i tråd med beløpet i tabellen, mens gifte/samboende får halvparten av dette hver. Dette gjelder uavhengig av om begge mottar integreringsstønaden eller ikke. Eksempelvis skal en enslig som bor i Oslo få et botillegg på 27 900 kroner per år, mens en gift/samboende i Oslo får botillegg på 13 950 kroner per år, slik at paret til sammen får 27 900 kroner. Det samme skal gjelde for unge under 25 år når de ikke bor i foreldrehjemmet. Hjemmeboende under 25 år tilhører imidlertid samme husholdning som en av eller begge foreldrene, og forelderen/foreldrene får botillegg. Hjemmeboende under 25 år skal derfor ikke få botillegg. Kort oppsummert blir botillegget årlig før skatt:

- Oslo: 27 900 kr til enslig, 13 950 kr per person til gift/samboende
- Bergen mv.: 19 000 kr til enslig, 9 500 kr per person til gift/samboende
- Kristiansand mv.: 12 700 kr til enslig, 6 350 kr per person til gift/samboende

Alternativ 2: Botillegg basert på SSBs leiemarkedsundersøkelse
Departementet har vurdert et annet alternativ, der botillegget i stedet baseres på tilgjengelig statistikk over leiepriser, hentet fra SSBs leiemarkedsundersøkelse. Å basere seg på dette kan samsvare bedre med faktiske prisforskjeller enn å benytte den geografiske differensieringen av bostøtten. Det kan også gjøre det enklere å oppdatere nivået på botillegget i tråd med den relative prisutviklingen over tid. I dette alternativet kan det gis tillegg i områder der leieprisen ligger høyere enn landsgjennomsnittet ifølge SSBs leiemarkedsundersøkelse. Dersom en baserer botillegget på anslått forskjell i leiepriser for en 2-romsbolig i 2025, blir botillegget årlig før skatt:

- Oslo og Bærum: 59 500 kr til enslig, 29 750 kr per person til gift/samboende
- Akershus utenom Bærum: 3 500 kr til enslig, 1 750 kr per person til gift/samboende
- Trondheim: 1 700 kr til enslig, 850 kr per person til gift/samboende

Dette er beregnet på tilsvarende måte som i alternativ 1, inkludert at nivået tar høyde for at tillegget er skattepliktig. Sammenliknet med alternativ 1 blir botillegget i Oslo og Bærum betydelig høyere i dette alternativet. Det skyldes at leieprisene der ligger høyere over landsgjennomsnittet enn det som reflekteres i bostøtten, ifølge leiemarkeds-undersøkelsen. I de fleste andre kommuner blir botillegget lavere enn i alternativ 1. Unntaket er at det vil bli gitt botillegg i en del kommuner i Akershus der det ikke gis botillegg i alternativ 1.

Fordelen med alternativ 2 er at det trolig vil samsvare bedre med dagens forskjeller i boutgifter. En viktig ulempe er at den samlede integreringsstønaden inkludert botillegg i Oslo og Bærum blir forholdsvis høy, slik det er skissert. Det medfører både høyere

avkorting per time arbeid, og at den mulige inntektsøkningen av å komme i fullt arbeid blir lavere. Arbeidsinsentivene i dette området blir dermed vesentlig svakere enn i resten av landet. I den grad det er enklere å oppnå en høyere timelønn eller av ulike årsaker er enklere for flyktninger å få jobb i dette området for eksempel grunnet bedre tilgang på nettverk, kan svekkelsen av arbeidsinsentivene motvirkes noe av dette, men dette er svært usikkert. Statistikk fra SSB viser blant annet at Oslo er blant fylkene med lavest andel ukrainske fordrevne i arbeid. For begge de skisserte alternativene er det ellers en ulempe at det er store variasjoner i leiepriser også innad i kommuner, for eksempel mellom bydeler i Oslo.

Departementet legger vekt på at differensieringen i bostøtteordningen er veletablert, og at det kan være naturlig å legge opp til at flyktninger gis om lag samme ekstra støtte ut fra geografi som andre personer får. Dette gjelder selv om det kan bli mer avvik mellom regelverkene over tid. Departementet foreslår derfor å innføre et botillegg i tråd med alternativ 1.

Departementet foreslår at det fastsettes i ny § 20 b i integreringsloven at det gis et botillegg, og at de nærmere reglene for botillegget gis i forskriften ny § 19c, med hjemmel i integreringsloven ny § 24 b bokstav c. Forskriften regulerer både hvilke kommuner som utløser botillegg, og nivået på botillegget. Dette legger til rette for at både kommuner og nivå på tillegget kan endres uten at det må gjøres lovendringer.

6.2.3.3 Sikre midler til et rimelig livsopphold

Det er et formål med integreringsstønaden at den skal sikre midler til et rimelig livsopphold for de som ikke klarer det på egen hånd.

Tabellene nedenfor viser eksempler på disponibel inntekt per måned etter skatt og boutgifter for mottakere av integreringsstønad på de foreslåtte nivåene omtalt over, inkludert barnetillegg og forsørgertillegg. Boutgiftene bygger på husleienivåene i Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse for 2024, oppjustert med 3 prosent til 2025. I eksemplene er det lagt til grunn landsgjennomsnittet for en 1-romsbolig for enslige uten barn, for par uten barn er det lagt til grunn landsgjennomsnittet for en 2-romsbolig, mens det for enslig/par med to barn er lagt til grunn landsgjennomsnittet for en 3-romsbolig. Videre er det lagt til grunn at en enslig under 25 år som ikke bor i foreldrehjemmet (borteboende) bor i et bofellesskap. Boutgiften her er skjønnsmessig satt til 5 000 kroner. Departementet vil presisere at dette kun er ment som eksempler, med formål om å illustrere mulig disponibel inntekt etter at boutgiftene er betalt. Det er kommunenes oppgave å finne hensiktsmessig bolig til flyktningene de bosetter. Flyktningene vil også ha rett til barnetrygd hvis barnet har et oppholdsvedtak på mer enn tolv måneder eller har oppholdt seg i Norge i mer enn tolv måneder sammenhengende. Det betyr at de som ikke får rett til barnetrygd umiddelbart, vil få det senest etter ett år. Barnetrygd er lagt til integreringsstønaden i eksemplet under, og ligger inne i eksempelet med mulig disponibel sosialhjelp. Nivået på barnetrygd fra 1. mai 2025 er benyttet.

Tabell 6.4 Eksempler på mulig disponibel inntekt etter skatt og boutgifter. Kroner per måned

	Integrerings-stønad etter skatt	Barne-trygd	Sum	Boutgift	Disp. inntekt	Disp. inntekt ved sosialhjelp
Over 25 år						
Enslig uten barn	17 200	–	17 200	-8 700	8 500	9 100
Enslig m/2 barn	23 100	6 500	29 600	-13 400	16 200	24 700
Par uten barn	26 200	–	26 200	-11 400	14 800	15 000
Par m/2 barn	34 600	3 900	38 600	-13 400	25 200	28 000
Under 25 år						
Enslig (ikke hjemmeboende)	13 100	–	13 100	-5 000	8 100	7 800

For enslige med barn kan også bidragsforskudd komme i tillegg til integreringsstønaden. Forhøyet sats er på 1 970 kr per barn under 11 år og 2 460 kr per barn over 11 år.

I høyre kolonne i tabell 6.4 framgår mulig disponibel inntekt for mottakere av sosialhjelp basert på de statlige veiledende satsene (se punkt 2.4.3), en sjablong for andre utgifter og barnetrygd. Den mellomste satsen for barn (6–10 år) er benyttet for alle barn. De veiledende satsene skal angi et veiledende nivå for å kunne sikre et forsvarlig livsopphold for mottakere av sosialhjelp. De omfatter kun utgifter til helt grunnleggende behov som mat, klær, husholdningsartikler mv. Utgifter til andre nødvendige ting som er vanskelig å normere, er ikke inkludert i satsene. Det gjelder blant annet utgifter til bolig og strøm. Mottakere av sosialhjelp vil også kunne få dekket andre nødvendige utgifter etter en individuell vurdering, for eksempel forsikring, innbo og utstyr og utgifter knyttet til medisiner og tannlege. I eksempelet er det lagt til grunn at første person får dekt utgifter på 1 000 kroner i tillegg til veiledende sats og boutgifter, mens eventuelle øvrige personer i husholdningen får dekt 500 kroner. Barnetrygd skal fra 1. september 2022 holdes utenfor ved utmåling av sosialhjelp, og barnetrygd er derfor lagt til sosialhjelp for enslige med barn og par med barn. Dette medfører at sosialhjelpsnivået for barnefamilier prinsipielt sett er noe høyere enn det som har vært vurdert som nødvendig for forsvarlig livsopphold.

Som det framgår av tabell 6.4, vil den anslåtte disponible inntekten etter at utgifter til bolig er betalt være lavere for mottakere av integreringsstønaden (kolonnen nest lengst til høyre) sammenliknet med eksempelet på disponibel inntekt for mottakere av sosialhjelp. Unntaket er enslige under 25 år som ikke bor hjemme. Nivået på husleien har mye å si. Med en husleie som er 400 kroner høyere eller mer vil også den gruppen ha mindre i disponibel inntekt enn mottakere av sosialhjelp.

Enslige med barn vil også ofte i tillegg motta barnebidrag eller bidragsforskudd. Størrelsen på disse vil variere, og er ikke hensyntatt i denne vurderingen, men vil komme i

tillegg til den mulige disponible inntekten for mange i målgruppen for integreringsstønaden. Inntektsgrensen for forhøyet sats for bidragsforskudd er på 369 300 kroner i årsinntekt før skatt. Dette er høyere enn stønadsnivået på integreringsstønaden for enslige med to barn. Forhøyet sats utgjør 2 460 kroner i måneden for barn over 11 år og 1 970 kroner i måneden for barn under 11 år. Dette gir økt inntekt for mottakere av integreringsstønad, men ikke for mottakere av sosialhjelp, fordi sosialhjelp avkortes mot bidragsforskudd.

Tabell 6.5 viser eksempler på disponibel inntekt per måned etter skatt og boutgifter for mottakere av integreringsstønad på det laveste nivået som foreslås, dvs. en stønad på 90 prosent tre år etter fullført integreringsprogram/ tre år etter at stønaden ble innvilget første gang. Tabellen viser at mulig disponibel inntekt med stønad på dette nivået vil være lavere enn mulig sosialhjelp for alle grupper, og for noen grupper vesentlig lavere. Det vil i hovedsak være flyktninger med kort programtid som vil kunne få to nedtrappinger av stønaden. Disse vil også ha aktivitetsplikt i perioden etter avsluttet integreringsprogram, som skal bidra til å øke muligheten for overgang til arbeid. Departementet legger derfor til grunn at gruppen som omfattes av en mulig nedtrapping til 90 prosent av stønaden vil være liten. Videre vil perioden med stønad på dette nivået være begrenset til en relativt kort periode. Departementet vurderer derfor at dette nivået vil være forsvarlig.

Tabell 6.5 Eksempler på mulig disponibel inntekt etter skatt og boutgifter. Etter nedtrapping til 90 prosent. Kroner per måned

	Integrerings-stønad (90 pst.) etter skatt	Barne-trygd	Sum	Boutgift	Disp. inntekt	Disp. inntekt ved sosialhjelp
Over 25 år						
Enslig uten barn	15 800	–	15 800	8 700	7 100	9 100
Enslig m/2 barn	21 200	6 500	27 700	13 400	14 300	24 700
Par uten barn	23 600	–	23 600	11 400	12 200	15 000
Par m/2 barn	31 900	3 900	35 900	13 400	22 500	28 000
Under 25 år						
Enslig (ikke hjemmeboende)	11 800	–	11 800	5 000	6 800	7 800

For enslige med barn kan også bidragsforskudd komme i tillegg til integreringsstønaden. Forhøyet sats er på 1 970 kr per barn under 11 år og 2 460 kr per barn over 11 år.

Departementet har videre vurdert hvilket nivå stønaden skal kunne reduseres til ved ugyldig fravær, se omtale under punkt 9.2.3, og hvor høye ekstraordinære utgifter mottakere av integreringsstønaden bør kunne dekke gjennom stønaden, se omtale under punkt 6.2.4. Departementet har vurdert to grenser basert på en viss andel av samlet integreringsstønad inkludert eventuelle tillegg per måned før skatt på henholdsvis 1/3 og

1/4 av stønaden. I tabell 6.6 fremgår en oversikt over hvilken sum disse grensene utgjør for ulike husholdningssammensetninger med utgangspunkt i de to nivåene. Fordi grensen skal være individuell, er beløpene for par angitt per person i denne tabellen. Dette gjelder også inkluderingen av barnetrygd i tredje kolonne.

Tabell 6.6 Eksempel på disponibel inntekt per person og oversikt over hva 1/3 og 1/4 stønad utgjør for ulike grupper. Kroner

	Integr-erings-stønad før skatt	**Integr-erings-stønad etter skatt inkl. barnetrygd**	**Boutgift[1]**	**Disponibel inntekt**	**Grense for avkorting ved fravær/ ekstraord. utg.**	
					1/3 av stønaden før skatt	**1/4 av stønaden før skatt**
Over 25 år						
Enslig	19 200	17 200	8 700	8 500	6 400	4 800
Enslig m/1 barn	26 400	26 500	11 400	15 100	8 800	6 600
Enslig m/2 barn	28 000	29 600	13 400	16 200	9 300	7 000
Enslig m/3 barn	29 600	32 600	13 400	19 200	9 900	7 400
Par	14 200	13 100	5 700	7 400	4 700	3 500
Par m/1 barn	18 600	17 700	6 700	11 000	6 200	4 700
Par m/2 barn	19 400	19 300	6 700	12 600	6 500	4 900
Par m/3 barn	20 200	20 800	6 700	14 100	6 700	5 100
Under 25 år						
Enslig (ikke hjemmeboende)	14 200	13 100	5 000	8 100	4 700	3 600
Enslig (hjemmeboende)	7 200	7 200	0	7 200	2 400	1 800

[1] Boutgifter for én i et par er totale boutgifter delt på to. Det er lagt til grunn at en enslig hjemmeboende under 25 år ikke har boutgifter.

En for stor reduksjon i stønaden kan føre til at flere flyktninger havner i økonomiske vanskeligheter og må søke nødhjelp, se punkt 6.2.5, noe som kan belaste det sosiale sikkerhetsnettet unødvendig. Samtidig vil en for lav terskel bidra til å motvirke formålet om at den enkelte skal være økonomisk selvforsørget.

Med en terskel på 1/3 og en husleie på 8 700 kroner vil en enslig flyktning ha rundt 2 100 kroner igjen av disponibel inntekt for den måneden. Departementet vurderer at det er for lite til at personen realistisk sett kan forsørge seg med den gjenstående disponible inntekten. Det foreslås derfor å sette terskelen til en firedel av integreringsstønaden. I eksempelet med en enslig voksen flyktning vil personen da ha rundt 3 700 kroner igjen av

disponibel inntekt for den aktuelle måneden. Det er også begrenset, men departementet vurderer at denne grensen balanserer ønsket om å oppmuntre den enkelte til å ta ansvar for egen økonomi, samtidig som en sikrer at stønaden ikke reduseres til et uforsvarlig lavt nivå. Av hensyn til sammenheng og forutsigbarhet i regelverket foreslår departementet at samme grense benyttes for hvor mye stønaden skal kunne avkortes ved fravær, se punkt 9.2.3 og hvor høy en ekstraordinær utgift må være for at den skal kunne dekkes etter regning, se punkt 6.2.4.

6.2.4 Ekstraordinære utgifter

Departementet foreslår at flyktninger med rett til integreringsstønad jf. § 19 første ledd, kan få dekket ekstraordinære utgifter som til sammen er større enn en firedel av integreringsstønaden med tillegg per måned, etter dokumenterte kostnader. Utgiftene må vurderes som nødvendige for å ivareta helsemessige eller andre tungtveiende forhold. Se forslag til ny § 20 e første ledd.

Introduksjonsstønaden ble opprinnelig fastsatt slik at den skulle sikre den enkelte deltaker dekning av utgifter til et nøkternt og rimelig livsopphold, se punkt 2.4. Det er i dag likevel en betydelig andel av mottakerne av introduksjonsstønad som samtidig mottar sosialhjelp. Introduksjonslovutvalgets (NOU 2002: 20) viktigste argumentet for å beholde retten til sosialhjelp for mottakere av introduksjonsstønad, var at det for alle kan oppstå ekstraordinære utgifter som er objektivt nødvendige og positive for liv og helse.

Departementet legger til grunn at integreringsstønaden skal kunne dekke alle nødvendige, løpende utgifter knyttet til et nøkternt forbruk, herunder kostnader til barnehage og skolefritidsordning. Det inkluderer også sjeldne utgifter som en må regne med fra tid til annen. Det må likevel antas at det vil kunne inntreffe ekstraordinære utgifter av større omfang som ikke er mulige å dekke gjennom denne stønaden. Som følge av at gruppen ikke lenger skal ha rett til sosialhjelp i perioden de er omfattet av ordningen med integreringsstønad etter integreringsloven, vil de heller ikke ha rett til dekning av særskilte utgifter etter sosialtjenesteloven. Det foreslås derfor at ordningen for ekstraordinære utgifter skal gjelde for alle i målgruppen for integreringsstønaden, jf. § 19 første ledd, uavhengig av om flyktningen faktisk mottar stønad eller ikke.

Selv om alle i målgruppen for integreringsstønaden kan få dekket ekstraordinære utgifter etter ordningen, må kommunen foreta en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. For flyktninger som ikke mottar integreringsstønaden fordi de er i jobb og dermed mottar lønn, må det inngå i "kan-vurderingen" hvorvidt de har mulighet til å dekke utgiften gjennom egne midler.

For flyktninger som mottar integreringsstønaden vil behovet for å få dekket slike ekstraordinære utgifter på kort sikt kunne avhjelpes noe gjennom en mulighet for å få utbetalt et forskudd på neste måneds stønad. Departementet foreslår derfor at flyktninger etter søknad kan få inntil en firedel av månedlig integreringsstønad med tillegg utbetalt på forskudd. Tilbakebetalingen skjer gjennom trekk i fremtidige stønadsutbetalinger, og tilbakebetalingsperioden fastsettes etter avtale med flyktningen. Lengden på

tilbakebetalingsperioden fastsettes ut fra størrelsen på forskuddsutbetalingen. Se forslag til § 24 tredje ledd.

Det vil likevel kunne oppstå situasjoner hvor dette ikke er tilstrekkelig. Departementet har vurdert ulike måter å etablere en ordning for å dekke ekstraordinære utgifter for denne gruppen. Dette kan enten gjøres gjennom en ordning hvor utgiftene dekkes etter regning, eller som en standardisert løsning med faste satser.

Departementet vurderer at det vil være svært krevende å utforme en standardisert løsning med faste satser. Det vil være vanskelig å forutse alle aktuelle situasjoner som fordrer dekning av utgiftene. Personer kan ha et reelt behov for dekning av utgifter, også utover en forhåndsdefinert uttømmende liste over typer utgifter som kan dekkes. Det vil også være vanskelig å fastsette et fast nivå for dekning av disse utgiftene. Størrelsen på utgifter kan variere mye, og det vil være uheldig om det fastsettes forhåndsdefinerte satser som er for høye eller for lave. En makssats for dekning av enhver type utgiftspost på en slik liste kan også slå uheldig ut. Dersom personens kostnad overstiger makssatsen, kan konsekvensen være at personen likevel ikke klarer å dekke kostnaden. Dette vil være uheldig hvis utgiften er vurdert som nødvendig. På den andre siden vil en liste over formål som kan dekkes kunne bidra til søknader om dekning av utgifter også i tilfeller hvor stønadsmottaker er i stand til å dekke utgiften selv, eller egentlig ikke har behov for varen eller tjenesten det er tale om, fordi utgiften blir synliggjort som et stønadsberettiget formål.

Departementet vurderer derfor at ordningen heller bør reguleres slik at ekstraordinære utgifter dekkes etter dokumenterte kostnader. Dette kan enten skje ved at den enkelte flyktning selv betaler utgiften, eller ved at kostnaden dekkes direkte gjennom for eksempel faktura. Ordningen skal kun være aktuell der det anses som helt nødvendig for å sikre at personen får dekket nødvendige utgifter og det ikke vil være rimelig å forvente at behovet kan dekkes gjennom allerede utbetalt stønad eller forskuddsvis utbetaling av integreringsstønaden.

Det kan for eksempel være helt nødvendige helseutgifter, som utgifter til tannlege eller briller. Med tungtveiende forhold menes blant annet nødvendige utgifter for å kunne delta i integreringsprogram, jobb, studier eller skole og barnehage for barn. Hensynet til barnets beste tilsier at det er særlig tungtveiende at barn og unge skal sikres en trygg oppvekst. Dette kan innebære at utgifter til barn og unge kan dekkes, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke dekkes.

Integreringsstønaden avkortes ikke mot barnetrygd. Enkelte grupper flyktninger vil likevel ikke ha rett til denne ytelsen den første tiden de bor i Norge. For eksempel vil barn som har midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, først ha rett til barnetrygd når de har bodd og oppholdt seg i Norge i mer enn 12 måneder med lovlig opphold, se barnetrygdloven § 4 femte ledd. Dette bør derfor hensyntas i vurderingen av hva som kan anses som ekstraordinære utgifter. For denne gruppen kan nødvendige utgifter som barneutstyr, klær og andre essensielle varer til barnet, anses som nødvendig.

Hva som vil anses som tungtveiende forhold vil variere ut fra flyktningens situasjon. I tilfeller der flyktningen for eksempel er helt avhengig av egen bil for å komme seg til og fra arbeid eller for å gjennomføre arbeidet, kan for eksempel også ekstraordinære kostnader knyttet til bilhold bli ansett som en nødvendig utgift. Departementet forutsetter at det foretas en streng nødvendighetsvurdering.

Departementet legger til grunn at det kun skal være mulig å få dekket ekstraordinære utgifter. Det innebærer at faste eller løpende utgifter ikke vil kunne dekkes. Personer som har løpende, høyere utgifter enn andre, for eksempel knyttet til medisiner eller diett, og som ikke har rett til å få dekket ekstrautgiftene gjennom grunn- eller hjelpestønad, må dekke disse gjennom integreringsstønaden.

Departementet legger videre til grunn at ikke alle større utgifter dekkes. Flyktninger skal for eksempel få dekket etableringskostnader inkludert nødvendige inventar og utstyr, se punkt 12.2.1. Dersom det likevel er nødvendig å erstatte for eksempel hvitevarer i femårsperioden, må utgangspunktet være at dette dekkes gjennom stønaden ved for eksempel å kjøpe varen brukt.

Det foreslås at den nedre grensen for å få utgifter dekket baseres på en viss andel av integreringsstønaden. Som vist i tabell 6.6 over, har departementet vurdert to ulike grenser, og foreslår å sette terskelen til en firedel av integreringsstønaden med tillegg. Kostnader som ikke overstiger denne grensen forventes det at den enkelte flyktning skal kunne håndtere gjennom nøye planlegging og nøkternt forbruk. Det er også mulig å søke om forskuddsutbetaling av integreringsstønaden, for å spre den ekstraordinære utgiften over flere måneder.

Videre foreslås det at beregningen av hva som utgjør en firedel av integreringsstønaden med tillegg foretas uavhengig av om stønaden faktisk blir utbetalt jf. § 19 tredje ledd eller er redusert etter §§ 21 til 23. Dette for å sikre at grensen for å få dekket utgiften ikke påvirkes av hvorvidt en faktisk mottar stønaden, eller om stønaden er redusert mot andre inntekter eller offentlige ytelser. Se forslag til § 20 f andre ledd.

Departementet har vurdert om ordningen skal være individuell eller felles for husholdningen. Departementet mener hensynet til systemet i loven og at stønaden er individuell, tilsier at også vurderingen av behov for dekking av ekstraordinære utgifter bør være individuell. En ordning felles for husholdningen vil kreve mer omfattende saksbehandling, noe som kan være utfordrende for kommunene. Hensynet til barn taler også mot en slik løsning, da mange barn vokser opp i ulike familiestrukturer og for eksempel kan bo med en voksen som ikke har forsørgeransvar for dem. Departementet foreslår derfor at ordningen skal være individuell, basert på den enkeltes økonomi. Når det gjelder utgifter knyttet til barn, er det den økonomiske situasjonen til den forelderen som søker om støtte som legges til grunn.

6.2.5 Økonomisk bistand i en nødssituasjon

Departementet foreslår at rett til økonomisk bistand i en nødssituasjon lovfestes i integreringsloven, se forslag til ny § 20 f. Retten skal gjelde for alle i målgruppen for

integreringsstønaden jf. § 19 første ledd, uavhengig av om flyktningen faktisk mottar stønaden eller ikke.

Etter forslagene i punkt 6.2.1 til 6.2.3 vil flyktninger i målgruppen ha rett til integreringsstønad med eventuelt enslig forsørgertillegg, barnetillegg og botillegg de fem første årene etter bosetting. De kan også etter søknad få forskudd på inntil en firedel av månedlig integreringsstønad med tillegg eller dekket ekstraordinære engangsutgifter som til sammen er større enn en firedel av månedlig integreringsstønad, se punkt 6.2.4. Stønaden er lagt på et nivå som skal sikre et rimelig livsopphold til den enkelte. Det kan likevel oppstå nødssituasjoner der personen står uten mulighet til å dekke helt nødvendige utgifter.

Norge er forpliktet etter internasjonale konvensjoner til å sikre personer som oppholder seg i landet sosial trygghet, se punkt 3. Departementet har vurdert forskjellige alternativer for å ivareta den sosiale tryggheten til flyktninger som vil omfattes av ordningen med integreringsstønad.

En mulighet er å gi flyktninger med rett til integreringsstønad, rett til sosialhjelp i en nødssituasjon med hjemmel i forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge. Denne forskriften sikrer retten til sosial trygghet for personer som i utgangspunktet ikke har rett til økonomisk sosialhjelp, men likevel kan få det i en kort periode. Kommunene er vant til å vurdere rett til bistand i en nødssituasjon etter denne forskriften.

En annen mulighet er å la det være opp til kommunene å sørge for sosial trygghet for flyktninger som mottar integreringsstønad og som er kommet i en nødssituasjon. Det vil da ikke være noen lov- eller forskriftsfesting av rettighetene eller av hvor langt kommunens forpliktelser strekker seg.

Den tredje muligheten er å regulere rammer for vurderingen og hjemmel for kommunens utbetaling av nødhjelp i integreringsloven. Departementet vurderer at det vil være en fordel at det er den delen av kommunen som forvalter integreringsloven og integreringsstønaden som også vurderer rett til økonomisk bistand i en nødssituasjon. Før det er aktuelt å søke om nødhjelp, må flyktningen ha prøvd å løse problemet gjennom de andre virkemidlene i loven, det vil si forskudd på integreringsstønaden eller tilskudd til ekstraordinære utgifter. Dermed kjenner instansen både til de forskjellige mulighetene i integreringsloven og personens økonomiske situasjon. Instansen kan dermed lettere vurdere kravet. Hvis forvaltningen av nødhjelp skulle reguleres av sosialtjenesteloven, ville to instanser bli involvert ved vurderingen av nødhjelp.

Departementet foreslår derfor at retten til økonomisk bistand i en nødssituasjon lovfestes i integreringsloven. Løsningen innebærer også at Nav-kontoret kan avslå søknad om hjelp i en nødssituasjon etter sosialtjenesteloven. Departementet vil understreke at hvordan dette reguleres, ikke er avgjørende for den enkeltes rett til økonomisk bistand i en nødssituasjon. Retten til sosial trygghet må uansett legges til grunn.

Det er vanskelig å angi konkret hvor langt forpliktelsene etter internasjonale konvensjoner strekker seg. I Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til sosialtjenesteloven beskrives en nødssituasjon som tilfeller der personen ikke har det helt nødvendigste og står

kortvarig uten mulighet til å skaffe seg det. Hvorfor situasjonen har oppstått, er uten betydning. Økonomisk bistand i en nødssituasjon skal dekke de nødvendigste utgifter i en kort periode, for eksempel i påvente av andre utbetalinger. Det kan for eksempel dreie seg om stønad til mat, nødvendige artikler til personlig bruk, nødvendige reiseutgifter og til regninger som må betales for å hindre avstengning av tjenester som strøm eller liknende.

Kommunen må gjøre konkrete vurderinger av søkerens og familiens behov for bistand når de søker om økonomisk bistand i en nødssituasjon etter integreringsloven. Arbeids- og velferdsdirektoratets tolking av rett til hjelp i en nødssituasjon etter sosialtjenesteloven som omtalt over kan være et utgangspunkt og en hjelp for kommunene når de skal gjøre vurderinger av rett til økonomisk bistand i en nødssituasjon etter integreringsloven.

Det er opp til den enkelte kommune hvordan de organiserer arbeidet med forvaltningen av integreringsloven og oppfølgingen av nyankomne flyktninger. En stor andel har lagt arbeidet til det lokale Nav-kontoret, men det er også mange som har egne flyktningkontor. Det vil fortsatt være opp til den enkelte kommune hvordan de organiserer arbeidet med oppfølgingen av integreringsloven. Den enheten som forvalter regelverket for integreringsstønaden, må sørge for tilgjengelighet og kapasitet til å behandle søknader om bistand i en nødssituasjon innen rimelig tid.

Selv om retten til økonomisk sosialhjelp faller bort, skal flyktninger ha rett til andre tjenester etter sosialtjenesteloven, som opplysning, råd og veiledning, se punkt 14.2. For personer med integreringsstønad som opplever at denne ikke strekker til, vil det være særskilt viktig at de benytter seg av denne tjenesten.

6.3 Analyse av arbeidsinsentivene ved integreringsstønaden

Et av hovedformålene med å erstatte dagens introduksjonsstønad, bostøtte og sosialhjelp med en ny integreringsstønad, er å gjøre det mer lønnsomt å arbeide. Nedenfor gjennomgås det hvordan omleggingen påvirker dette. Avkortingsreglene for stønaden ved arbeid er en viktig del av dette. Departementet ber i punkt 9.2.1 om høringsinstansenes synspunkter på om stønaden bør avkortes ut fra arbeidede timer, som dagens introduksjonsstønad, eller ut fra arbeidsinntekt. I analysen her er det av praktiske årsaker lagt til grunn timesavkorting, i stedet for å illustrere begge alternativer.

Eksemplene under gjelder departements forslag til nivå på integreringsstønaden (1,8 G for enslige uten barn og 2 G om de har barn), inkludert forslag til barnetillegg og enslig forsørgertillegg. I analysen har departementet lagt til grunn at flyktninger kan oppnå en årslønn på 3,5 G (448 400 kroner) dersom de jobber fulltid. Årslønn på 3,5 G er noe under median årslønn for nyankomne flyktninger med 0–3 års botid omregnet til heltid, ifølge statistikk fra SSB (tabell 13977). Som det framgår av punkt 6.2.3 betyr median årslønn at halvparten har lavere lønnsnivå, og halvparten har høyere lønnsnivå. Til sammenlikning er for eksempel garantilønnen i kommunal sektor (KS-området) 397 000 kroner per 1. mai 2025 i stillinger uten særskilt krav til utdanning for personer uten ansiennitet. Det tilsvarer 3,05 G med gjeldende grunnbeløp. Som omtalt under 6.2.3 var gjennomsnittslønnen for hjelpearbeidere i blant annet husdyrproduksjon på om lag 372 000 kroner i 2024. Andre bransjer/områder har lavere eller høyere minstelønn.

Marginalskattesatsen på lønn uttrykker hvor mye skatten utgjør på neste tjente krone. I den effektive marginalskattesatsen medregnes verdien av bortfalte ytelser i tillegg til skatten. Eksempelvis kan en økning i lønnsinntekt på 100 kroner føre til at en trygdeytelse reduseres med 57 kroner, slik at samlet inntekt øker med 43 kroner før skatt. Om en må betale 13 kroner i skatt av inntektsøkningen på 43 kroner, sitter en igjen med 30 kroner. Det betyr at 70 kroner falt bort i form av reduserte ytelser og skatt, og den effektive marginalskattesatsen på lønn er dermed 70 prosent i dette eksempelet.

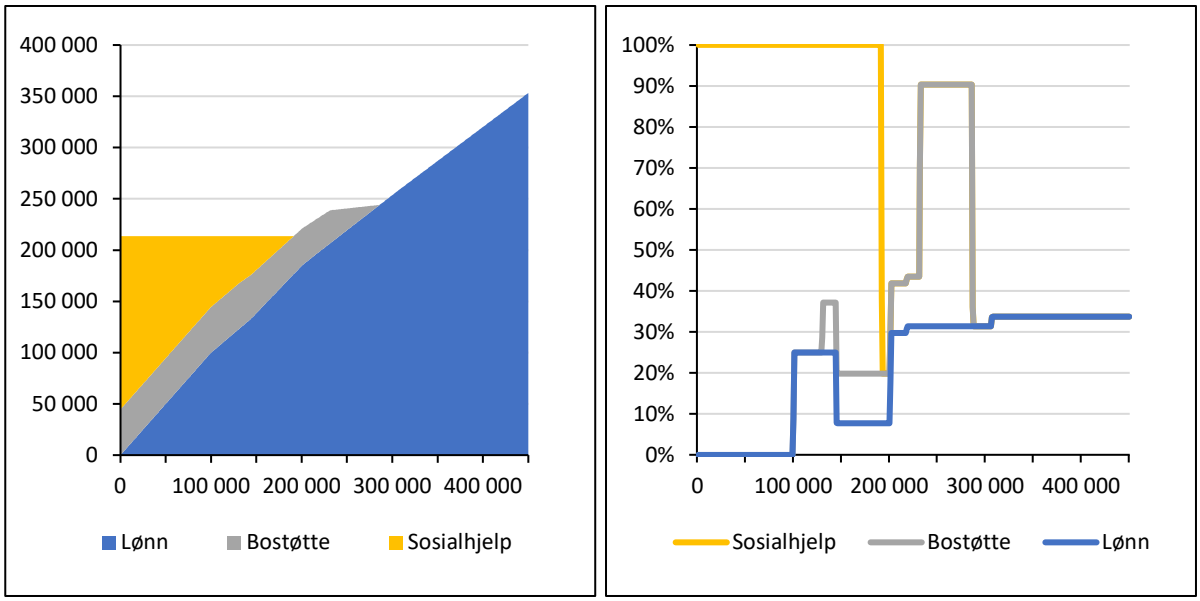
Eksemplene illustrerer virkningene på kort sikt. Det tas for eksempel ikke hensyn til at opparbeiding av arbeidserfaring kan gi økt lønn over tid. Arbeidsinntekt gir også opptjening av alderspensjon og rett til andre folketrygdytelser, men det er ikke medregnet.

6.3.1 Enslig (over 25 år)

Det første eksempelet tar utgangspunkt i en enslig flyktning (over 25 år) etter fullført integreringsprogram. Departementet legger til grunn at personen kan oppnå en årslønn på 3,5 G (448 400 kroner) i fullt arbeid, som tilsvarer om lag median årslønn for nyankomne flyktninger. Boutgiftene er 8 700 kroner per måned. Dette er anslått landsgjennomsnitt for husleie for en 1-romsbolig.

I dag kan flyktningen motta sosialhjelp og bostøtte. Sosialhjelp skal vurderes individuelt, men det er lagt til grunn at personen får sosialhjelp lik statlig veiledende sats (8 100 kroner per måned), dekt boutgiftene og i tillegg får dekt andre utgifter med 1 000 kroner per måned. Det gir samlet 213 600 kroner per år i sosialhjelp. For bostøtten er det lagt til grunn at personen ikke bor i et av områdene som har økt øvre grense for godkjente boutgifter.

Figur 6.2 illustrerer virkningen av at denne personen øker sin arbeidsinnsats. Både i venstre og høyre del viser x-aksen lønnsinntekten før skatt. Y-aksen i venstre del viser samlet inntekt etter skatt når lønnsinntekten øker, mens den i høyre del viser den effektive marginalskattesatsen på lønn som følge av skatt og behovsprøving av bostøtte og sosialhjelp.



Figur 6.2 Dagens system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. Enslig over 25 år. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 8 700 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

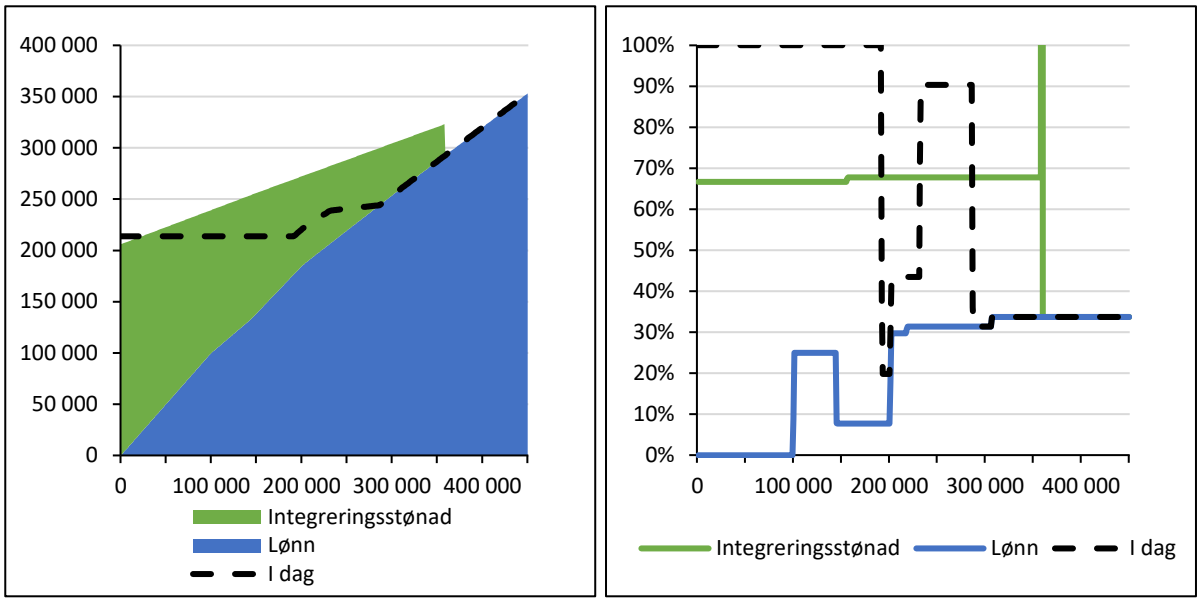
Det blå arealet i venstre del viser hvilken lønn en sitter igjen med etter skatt. Ved lønn på 3,5 G (448 400 kroner) utgjør inntekten etter skatt 352 100 kroner. Tilsvarende viser den blå linja i høyre del marginalskatten på lønn. Bortsett fra i området rett over «frikortgrensa» (100 000 kroner), stiger marginalskatten på lønn gradvis. Høyeste marginalskatt vist i figuren er 33,7 prosent og gjelder på lønnsinntekt over 306 050 kroner, som er innslagspunktet for trinnskattens trinn 2.

Det grå arealet viser bostøtte. Bostøtten behovsprøves i to trinn med to innslagspunkt for skattepliktig inntekt før skatt. Selve bostøtten er skattefri, men behovsprøvingsreglene påvirker den effektive marginalskatten på lønn. Den grå linja i høyre del viser den samlede effektive marginalskatten av bortfalt bostøtte og skatt på lønn.

Det gule arealet viser sosialhjelp. Som beskrevet over, er det lagt til grunn at sosialhjelpen garanterer et samlet nivå på 213 600 kroner. Bostøtten og andre inntekter etter skatt vil gå til fratrekk i dette. Siden sosialhjelp behovsprøves fullt ut (krone for krone) mot andre inntekter, er den effektive marginalskatten 100 prosent så lenge en mottar sosialhjelp. Det er vist med den gule linja i høyre del av figuren. Dette varer fram til bostøtte og lønn etter skatt til sammen utgjør 213 600 kroner. Det skjer når lønnen utgjør drøyt 191 000 kroner før skatt.

Samlet sett får altså denne flyktningen i dag uendret inntekt av å arbeide (213 600 kroner etter skatt) dersom arbeidsinntekten utgjør om lag 191 000 kroner eller mindre før skatt. Denne arbeidsinntekten tilsvarer nær 43 prosent stilling. Det gir svake arbeidsinsentiver og skyldes sosialhjelpen. Arbeidsinsentivene er også begrenset over dette, som følge av at bostøtten reduseres ved arbeidsinntekt opptil om lag 286 000 kroner. I et visst intervall gir redusert bostøtte og skatt en samlet effektiv marginalskatt på drøyt 90 prosent. Med arbeidsinntekt på 286 000 kroner, som tilsvarer 64 prosent stilling, sitter en bare igjen med en inntektsøkning på 30 500 kroner etter skatt og bortfall av ytelser sammenliknet med å ikke arbeide.

Figur 6.3 viser det samme eksempelet med nytt system. I stedet for sosialhjelp og bostøtte får flyktningen integreringsstønad. Integreringsstønaden er vist med det grønne arealet i venstre del og den grønne linja i høyre del. Dagens system er vist med svarte, stiplede linjer slik at det blir enklere å sammenlikne med dette.



Figur 6.3 Nytt system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. Enslig over 25 år. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 8 700 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Integreringsstønaden utgjør 230 600 kroner før skatt, som tilsvarer 206 000 kroner etter skatt. Nivået etter skatt er dermed noe lavere enn eksempelet på sosialhjelp ovenfor (213 600 kroner). Derimot beholder en mer av arbeidsinntekten dersom en jobber noe ved siden av integreringsstønaden, fordi den nye stønaden bare avkortes gradvis, se punkt 9.2, mens sosialhjelp avkortes krone for krone. Når stønaden utgjør 1,8 G og fulltids årslønn er 3,5 G, vil stønaden avkortes med om lag 51 prosent mot arbeidsinntekten (1,8/3,5 = ca. 0,51). Sammen med lønnsskatt blir den samlede effektive marginalskatten om lag 67 prosent. Det betyr at en unngår de høyeste effektive marginalskattesatsene i dagens system, som skyldes sosialhjelp (100 prosent) og bostøtte (opptil 90 prosent). Unntaket er at integreringsstønaden faller bort når en jobber 80 prosent eller mer, som gir høy marginalskatt akkurat idet stønaden faller bort. Med fulltids årslønn på 448 400 kroner (3,5 G) utgjør arbeidsinntekten 358 700 kroner før skatt når en arbeider 80 prosent. For å få samme samlede inntekt som ved jobb like under 80 prosent (drøyt 323 000 kroner), må en jobbe om lag 90 prosent.

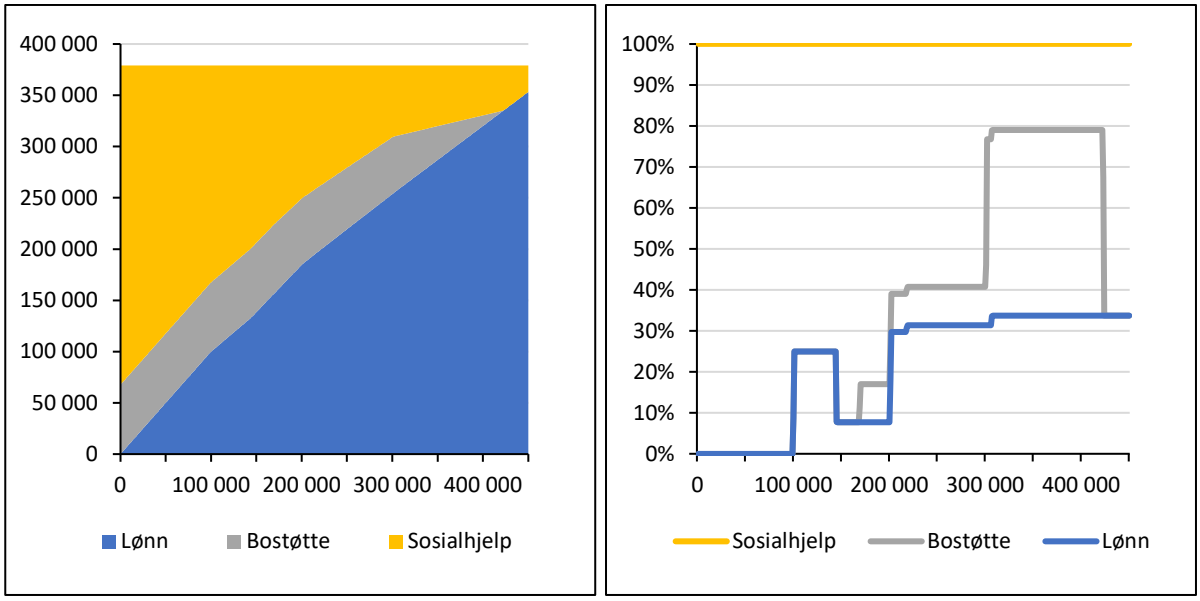
For å oppnå lik samlet inntekt etter skatt som i dag, er det tilstrekkelig å ha en arbeidsinntekt før skatt på om lag 23 000 kroner per år, som tilsvarer om lag 5 prosent stilling. Ved arbeidsinntekt over dette blir samlet inntekt etter skatt høyere enn i dag. Dette gjelder fram til en jobber 80 prosent. Ved arbeid utover 80 prosent blir inntekten lik som i dag.

6.3.2 Enslig (over 25 år) med to barn

Figur 6.4 illustrerer dagens system for en enslig med to barn. Det er forutsatt at sosialhjelpen tilsvarer de veiledende satsene for en enslig samt to barn 6–10 år (mellomsats for barn). I tillegg dekker sosialhjelpen boutgifter på 13 400 kroner per

måned, som tilsvarer anslått landsgjennomsnitt for husleie for en 3-roms bolig, samt andre utgifter på 2 000 kroner per måned. Det gir et samlet sosialhjelpsnivå på 379 200 kroner.

Til sammenlikning utgjør median lønn i heltidsstilling for nyankomne flyktninger om lag 3,5 G (448 400 kroner). Dette gir en inntekt etter skatt på om lag 352 100 kroner, som er lavere enn sosialhjelpsnivået. Det innebærer at personen ikke får noen inntektsøkning av å arbeide, selv om jobben er en fulltidsstilling. Det betyr også at den effektive marginalskatten er 100 prosent fram til en eventuelt jobber mer enn fulltid. Arbeidsinsentivene er dermed svært svake.

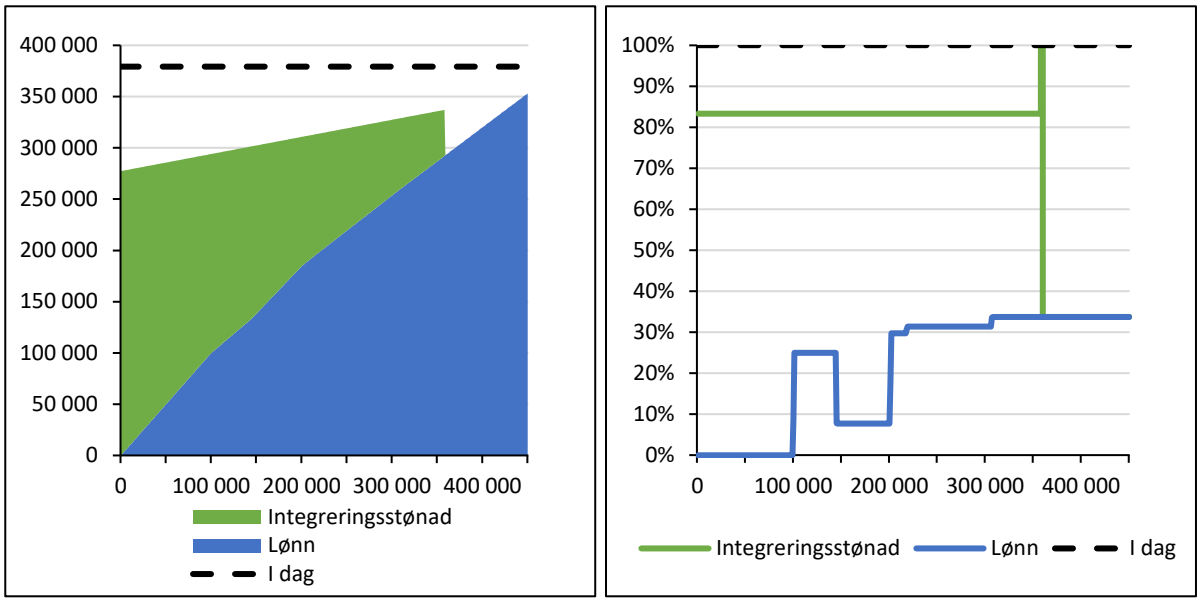


Figur 6.4 Dagens system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. Enslig over 25 år med to barn. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 13 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Figur 6.5 viser nytt system. Integreringsstønaden utgjør om lag 335 500 kroner før skatt, med sats 2 G, enslig forsørgertillegg på om lag 40 800 kroner og barnetillegg på om lag 38 500 kroner. Det gir en inntekt på om lag 277 300 kroner etter skatt. Inntekten etter skatt blir lavere enn i dagens system selv om en jobber fulltid, men dette må ses i lys av at eksempelet på sosialhjelp i dag gir et inntektsnivå som er høyere enn det en oppnår i full jobb.

I motsetning til i dag vil en få økt inntekt av å arbeide. Den effektive marginalskatten reduseres fra 100 prosent til om lag 83 prosent. Som i de andre eksemplene blir det en høy effektiv marginalskatt akkurat idet integreringsstønaden faller bort ved 80 prosent jobb. Etter dette blir den effektive marginalskatten lik marginalskatten på lønn, på 33,7 prosent.



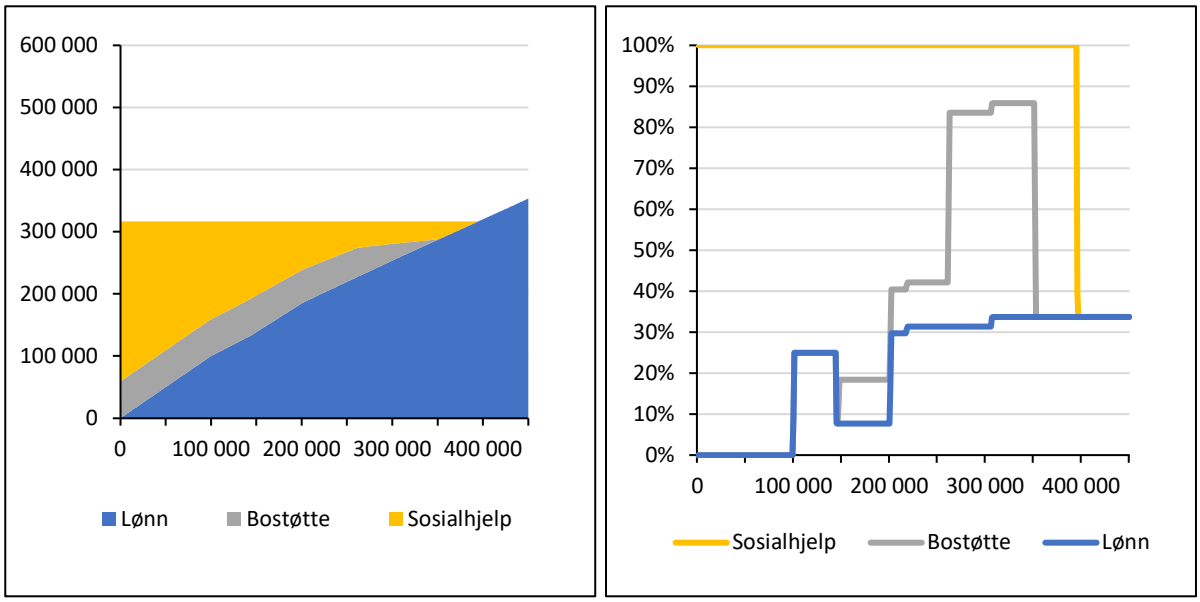
Figur 6.5 Nytt system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. Enslig over 25 år med to barn. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 13 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

6.3.3 Par uten barn

Figur 6.6 viser dagens system for et par uten barn. Merk at nivået og intervallene på y-aksen i figuren med samlet inntekt etter skatt er justert sammenliknet med figurene for enslige.

Det er forutsatt at sosialhjelpen tilsvarer den veiledende satsen for et par, samt dekning av boutgifter på 11 400 kroner per måned (2-romsbolig), samt andre utgifter på 1 500 kroner per måned. Det gir et samlet sosialhjelpsnivå på 316 800 kroner. Videre er det lagt til grunn at den ene i paret begynner å jobbe, som ovenfor med et lønnsnivå som tilsvarer 3,5 G dersom en jobber heltid.

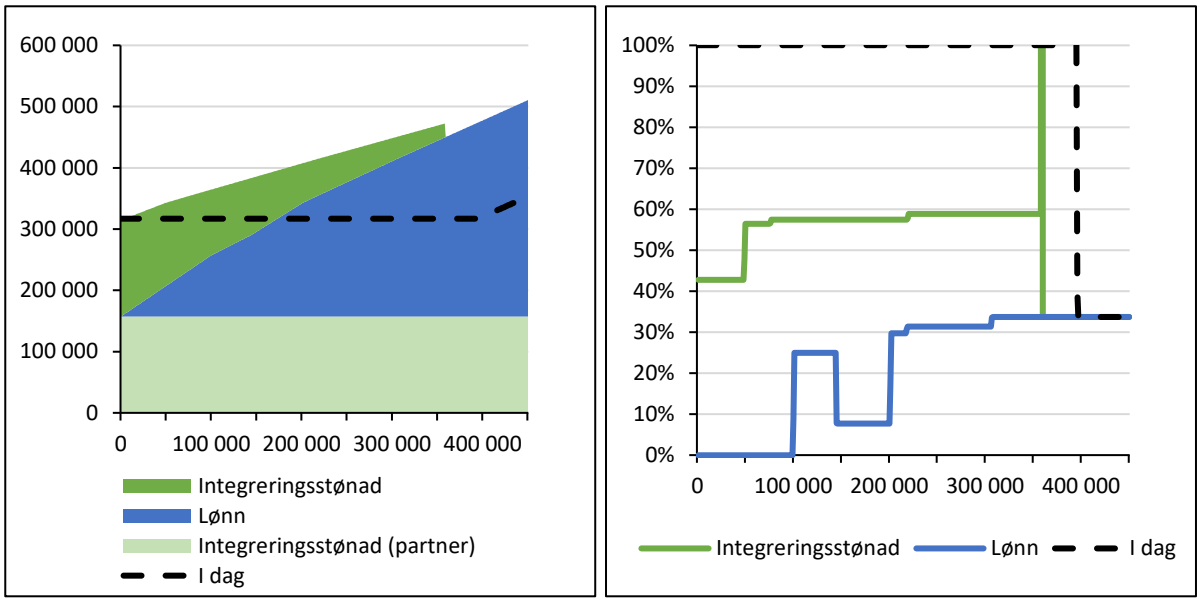


Figur 6.6 Dagens system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. To gifte/samboende, der den ene jobber. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 11 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

For å oppnå en inntekt på 316 800 kroner etter skatt, som med sosialhjelp, må en ha arbeidsinntekt på om lag 395 000 kroner før skatt. Det tilsvarer en 88 prosent stilling. Ved lavere stillingsprosent enn dette får en ingen inntektsøkning av å arbeide. Motstykket til dette er at den effektive marginalskattesatsen er 100 prosent opptil samme lønnsinntekt fordi sosialhjelpen avkortes krone for krone mot inntekt etter skatt. Om den ene har fulltidsjobb, blir inntekten etter skatt 352 100 kroner, det vil si 35 300 kroner høyere per år enn ved å ikke jobbe.

Figur 6.7 illustrerer nytt system. Gifte/samboende uten barn vil få en stønad på 1,33 G hver, som utgjør 170 400 kroner før skatt og nær 157 300 kroner etter skatt. Samlet stønad for paret etter skatt utgjør drøyt 314 500 kroner. Dette gjelder dersom ingen i paret jobber.



Figur 6.7 Nytt system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. To gifte/samboende, der den ene jobber. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 11 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Det samlede stønadsnivået på 314 500 kroner etter skatt er svakt lavere enn dagens sosialhjelpsnivå på 316 800 kroner. Dersom den ene i paret begynner å jobbe noe, vil imidlertid samlet inntekt raskt overstige dette. Integreringsstønaden til den som ikke jobber, blir ikke påvirket, siden stønaden utmåles individuelt. Det er tilstrekkelig at den ene i paret har en arbeidsinntekt på om lag 4 000 kroner (1 prosent stilling) for at de samlet skal få en inntekt etter skatt på 316 800 kroner. Ved arbeidsinntekt utover dette, kommer paret til dels vesentlig bedre ut enn i dag.

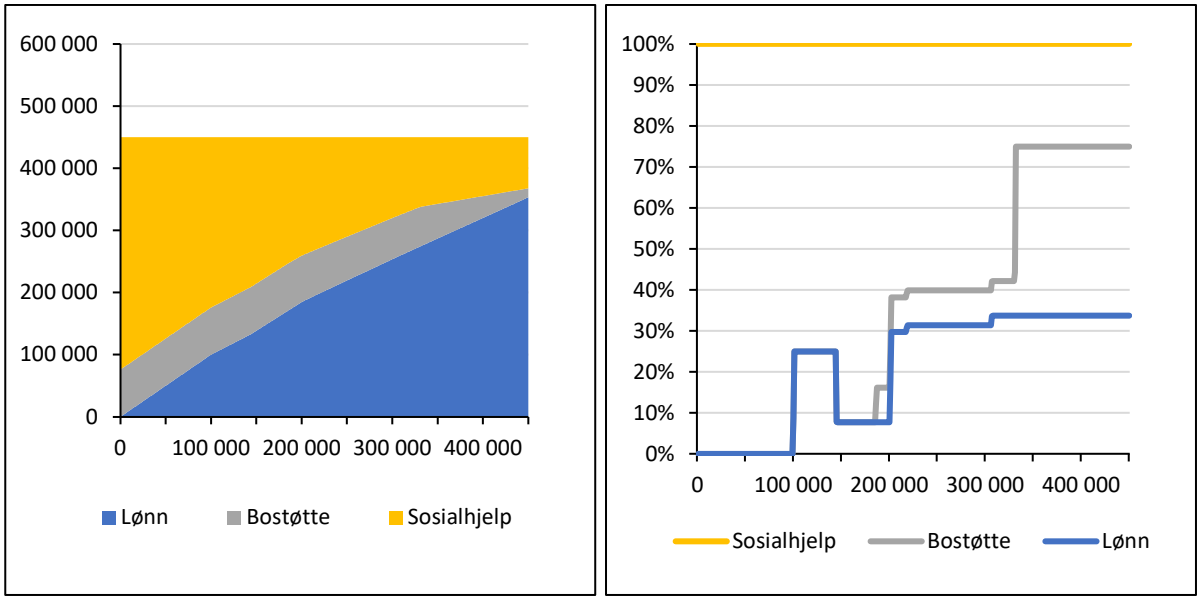
Den effektive marginalskattesatsen på arbeidsinntekt går vesentlig ned fra dagens 100 prosent. Når stønaden utgjør 1,33 G og lønnsnivået er 3,5 G, blir avkortingssatsen 38 prosent (1,33 G/3,5 G) dersom stønaden avkortes ut fra arbeidede timer. Medregnet skatt blir samlet effektiv marginalskatt om lag 43 prosent på arbeidsinntekt opptil om lag 48 000 kroner, og deretter 56–59 prosent fram til stønaden faller bort ved 80 prosent stilling. Dette henger sammen med at en ved lav arbeidsinntekt har lavere samlet inntekt enn innslagspunktet for å betale skatt av alminnelig inntekt, slik at det kun må betales trygdeavgift av de første kronene arbeidsinntekt.

Eksempelet illustrerer at arbeidsinsentivene styrkes vesentlig fra i dag, og at par ofte vil komme godt ut av det nye systemet. Eksempelet viser også en av egenskapene ved at en benytter timesavkorting: Det innebærer at avkortingssatsen blir lavere dersom full stønad er lavere.

6.3.4 Par med to barn

Det siste eksempelet viser dagens og nytt system for et par med to barn.

Det er forutsatt at de i dag får sosialhjelp tilsvarende veiledende sats for par (13 500 kr/mnd) og to barn 6–10 år (4 050 kr/mnd per barn), dekt boutgifter på 13 400 kroner/mnd (3-roms) samt får dekt andre utgifter med 2 500 kroner/mnd. Samlet gir dette et årlig nivå på 450 000 kroner. Dagens system er vist i figur 6.8, der det er forutsatt at den ene i paret begynner å jobbe.



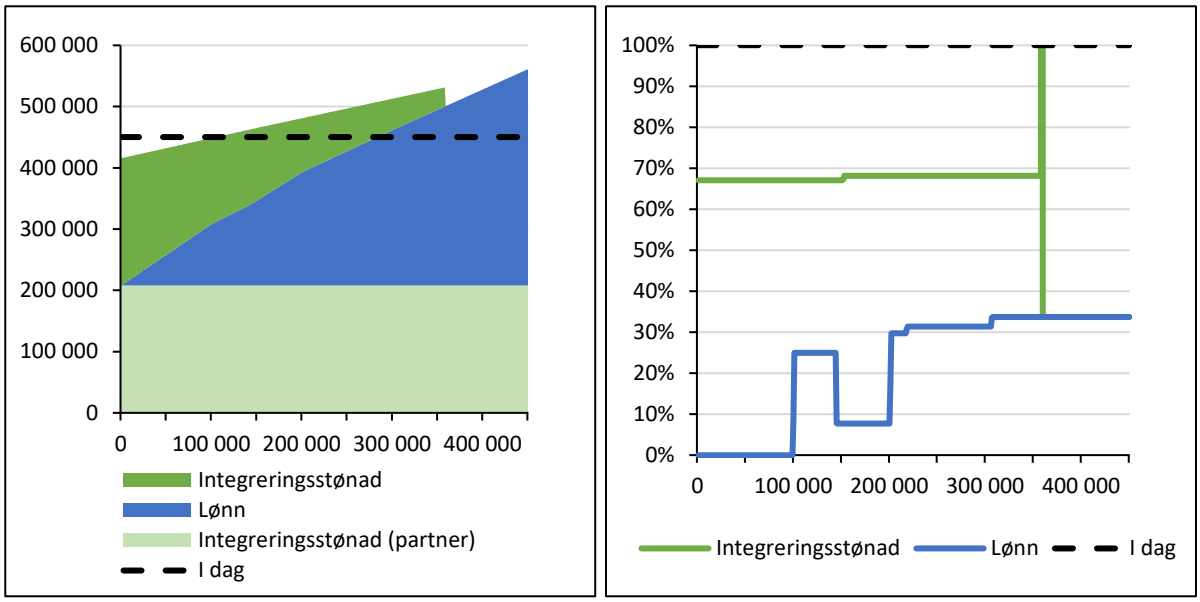
Figur 6.8 Dagens system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. To gifte/samboende med to barn, der den ene voksne jobber. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 11 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Dersom den ene i paret begynner å jobbe fulltid med lønn på 3,5 G, blir arbeidsinntekten om lag 352 100 kroner etter skatt. I tillegg kommer om lag 15 000 kroner i bostøtte, men samlet inntekt blir klart lavere enn sosialhjelpsnivået på 450 000 kroner etter skatt. Siden sosialhjelpen avkortes krone for krone mot annen inntekt, får paret ingen inntektsøkning selv om den ene jobber fulltid. Den effektive marginalskattesatsen er 100 prosent uansett hva stillingsprosenten er.

Dette innebærer at de ikke har noen insentiver til at den ene i paret skal begynne å jobbe. For å kunne oppnå en viss inntektsøkning, må begge (klare å) komme i jobb.

Figur 6.9 viser forslaget til nytt system. Dersom ingen arbeider, vil de to voksne få en integreringsstønad på 233 200 kroner hver, som utgjør 207 800 kroner etter skatt. Stønaden består av en sats på 1,67 G pluss barnetillegg på 9 620 kr/år per barn. Til sammen får paret 415 600 kroner etter skatt.



Figur 6.9 Nytt system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. To gifte/samboende med to barn, der den ene voksne jobber. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 13 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Det samlede stønadsnivået uten jobb på 415 600 kroner etter skatt, er lavere enn dagens sosialhjelpsnivå på 450 000 kroner. For å oppnå samme inntekt etter skatt i nytt system, må den ene i paret ha en arbeidsinntekt på om lag 105 000 kroner før skatt. Det tilsvarer drøyt 23 prosent stilling med lønnsnivå på 3,5 G/årsverk. Samlet inntekt etter skatt blir da altså 450 000 kroner. Ved høyere arbeidsinntekt enn dette blir inntekten alltid høyere enn i dag.

Den effektive marginalskattesatsen reduseres fra 100 prosent i dag til 67–68 prosent, som vist i høyre del av figuren. Dette gjelder fram til en jobber 80 prosent. Akkurat ved dette nivået blir det en høy effektiv marginalskatt idet stønaden faller bort, men marginalskatten faller deretter til marginalskattesatsen på lønn på 33,7 prosent (trinn 2 i trinnskatten).

I eksempelet vil dermed et par med to barn få lavere stønad enn i dag hvis ingen arbeider, men det kreves en relativt liten jobb for at de skal komme bedre ut enn i dag, og arbeidsinsentivene styrkes.

6.3.5 Oppsummering

Det samlede stønadsnivået sett opp mot en realistisk lønnsinntekt for nyankomne flyktninger vil kunne påvirke de økonomiske insentivene for å ta arbeid. Som det framgår av analysen vil det foreslåtte stønadsnivået etter skatt ligge lavere enn median årslønn for nyankomne flyktninger, slik at forutsetningen om at det skal lønne seg å jobbe er oppfylt.

Videre viser analysen at den effektive marginalskatten på lønn i all hovedsak blir lavere enn i dag. Det gjør at det også blir mer lønnsomt å jobbe noe for flyktningene, selv om de

ikke kommer ut i full jobb med en gang. Det innebærer at arbeidsinsentivene til nyankomne flyktninger blir styrket, sammenliknet med dagens system.

6.4 Vurdering av integreringsstønaden opp mot diskrimineringsvernet og barnets beste

6.4.1 Innledning

Grunnloven og menneskerettighetene setter rammer for grunnleggende økonomiske og sosiale rettigheter i Norge, se nærmere redegjørelse under punkt 3. Dette gir et vern mot vilkårlige og urimelige inngrep i rettigheter som er etablert i nasjonal rett, herunder retten til sosiale og økonomiske ytelser. Barnets beste skal også være et grunnleggende hensyn i forslag til endringer i slike rettigheter. Når det nå foreslås en ny integreringsstønad for nyankomne flyktninger, som medfører at de ikke skal ha rett til sosialhjelp eller bostøtte, vil denne gruppen få andre rettigheter enn andre grupper av innvandrere, da det kun er personer med oppholdstillatelser som nevnt i integreringsloven § 9 som er i målgruppen for integreringsstønaden. Dette er i hovedsak flyktninger og deres familie. Diskrimineringsgrunnlaget som er relevant å vurdere for dette forslaget vil derfor være oppholdsgrunnlag.

6.4.2 Vern mot usaklig forskjellsbehandling

Forskjellsbehandling på bakgrunn av et diskrimineringsgrunnlag, her oppholdsgrunnlag, er lovlig etter Grunnloven og de relevante konvensjonene dersom forskjellsbehandlingen har grunnlag i lov, har et legitimt formål og er forholdsmessig (proporsjonalitetsprinsippet), se nærmere redegjørelse under punkt 3.2.

6.4.2.1 Legitimt formål

Forslaget om en egen integreringsstønad til nyankomne flyktninger og deres familie har som hovedformål å sikre et rimelig livsopphold i perioden de ikke er selvforsørget, samtidig som integreringsstønaden skal gi insentiver til å komme i arbeid i større grad enn etter dagens system. Målet er at det samlede stønadsnivået ikke skal være en barriere for overgang til arbeid og at avkortingen av stønaden mot lønnsinntekt ikke blir så høy at insentivene til å jobbe svekkes. Som det fremgår av punkt 2.3 er sysselsettingen blant flyktninger og deres familie vesentlig lavere enn for øvrige grupper innvandrere. For eksempel er sysselsettingsgraden betydelig høyere for innvandrere som har oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid eller oppholdsrett etter EØS-regelverket. En egen ordning tilpasset nyankomne flyktninger og deres familie, kan bidra til at arbeidsmarkedsintegreringen styrkes for denne gruppen og bygge opp under et viktig samfunnsmål om at flere flyktninger skal oppnå stabil sysselsetting på lengre sikt, og at færre skal motta sosialhjelp. Dette er ikke bare positivt for samfunnet som helhet, men også den enkelte flyktning. Deltakelse i arbeidslivet vil forbedre integreringsprosessen, og ha positiv effekt på den enkeltes økonomi. At formålet om økte arbeidsinsentiver kan anses å være legitime formål, understøttes av EMDs avgjørelse i Hode og Abdi mot Storbritannia der det i premiss 53 uttales at «offering incentives to certain groups of

immigrants may amount to a legitimate aim for the purposes of Article 14 of the Convention».

Svært få flyktninger kan imidlertid gå rett ut i arbeid, da de som oftest har liten kjennskap til arbeidsmarkedet i Norge, begrenset med relevant utdanning og arbeidserfaring, samt begrensede eller ingen norskferdigheter, se punkt 2.3. Flyktninger og deres familiemedlemmer har derfor rett og plikt til å delta i integreringsprogram, i tillegg til at de har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som er en opplæring som retter seg mot en større gruppe av nyankomne innvandrere. I likhet med dagens introduksjonsstønad skal den nye integreringsstønaden gi insentiver til å delta i integreringsprogrammet. Stønaden skal også sikre et rimelig livsopphold for de som ikke har en reell mulighet til å komme i arbeid, hverken på hel- eller deltid. Sammen med innrettingen og nivået på stønaden, skal rett og plikt til integreringsprogram, i tillegg til innføringen av en aktivitetsplikt som omtalt under punkt 8.3, bygge opp under formålet om styrket arbeidsmarkedsintegrering.

En individuell stønad, med faste satser og tillegg, er ment å sikre et enklere og mer oversiktlig system for flyktningene selv, men også for kommunene, da de etter dette forslaget kun vil ha ett regelverk å forholde seg til. Innføring av en individuell stønad er ment å gi kommunen en større forutsigbarhet knyttet til utgifter for denne gruppen, ettersom den ikke vil være behovsprøvd, slik dagens sosialhjelp og bostøtte er. Videre vil integreringsstønaden i større grad sikre at det offentlige systemet med ytelser til nyankomne flyktninger er transparent, og det vil være lettere å kommunisere hvilke ytelser som mottas og størrelsen på beløpene. Dette vil igjen kunne øke tilliten i befolkningen til at denne gruppen ikke får høyere ytelser sammenliknet med andre.

Det er et alminnelig folkerettslig prinsipp at staten har rett til å kontrollere hvem som skal gis opphold på eget territorium, med de unntak som følger av flyktningkonvensjonen og andre internasjonale forpliktelser. For eksempel fastsettes det årlig kvoter for hvor mange faglærte arbeidstakere som kan få oppholdstillatelse i Norge. Dette tilsier at staten bør ha et visst handlingsrom til å regulere forhold som kan påvirke migranters vurdering av å velge å reise til Norge, se lovavdelingens uttalelse JDLOV-15-4608 pkt. 3.2.5. Som vist til under punkt 2.5 viser forskning at et lands omdømme har betydning for hvilke land asylsøkere søker seg til, og at et lands omdømme er summen av en rekke ulike faktorer. Velferdsordninger og økonomiske ytelser er derfor bare en del av forklaringen på hvorfor asylsøkere velger å komme til Norge. Studier fra Danmark, der stønadsnivået ble senket for flyktninger i 2002, viser at endringen kan ha hatt en effekt på innvandring, men at det på grunn av sammenfall med andre endringer er vanskelig å komme med en klar konklusjon, se punkt 2.5.2. Det er likevel et mål at integreringsstønaden ikke skal være på et så høyt nivå at den kan skape et insentiv for asylsøkere til å velge å reise til Norge, og dermed virke som en pull-faktor.

Departementet vurderer etter dette at formålet med forslaget om å innføre en egen integreringsstønad for nyankomne flyktninger er legitimt, saklig og rimelig begrunnet. Det avgjørende spørsmålet blir derfor om forslaget er forholdsmessig.

6.4.2.2 Forholdsmessighetsvurderingen

Analysen av arbeidsinsentivene ved dagens ytelser til nyankomne flyktninger viser at sosialhjelp og bostøtte bidrar til å svekke arbeidsinsentivene gjennom svært høye marginalskatter, se punkt 6.3. Med dagens introduksjonsstønad vil en i de fleste tilfellene gå noe opp i samlet inntekt etter skatt ved å gå fra fullt introduksjonsprogram til fullt arbeid, men bortfall av bostøtte og til dels sosialhjelp ved overgang til arbeid medfører at den mulige inntektsøkningen reduseres. Innføring av en ny integreringsstønad, sammen med bortfall av retten til økonomisk sosialhjelp og bostøtte, vil derfor være egnet til å oppnå formålet om å styrke arbeidsinsentivene i større grad enn med dagens innretning, samtidig som livsopphold sikres, se punkt 6.2.3. Som det fremgår av tabell 6.2 og analysen i punkt 6.3 vil det foreslåtte stønadsnivået etter skatt ligge lavere enn median årslønn for nyankomne flyktninger, slik at forutsetningen om at det skal lønne seg å jobbe er oppfylt. Videre viser analysen at den effektive skattesatsen i hovedsak blir lavere enn i dag. Det gjør at det også blir mer lønnsomt å jobbe noe for flyktningene, selv om de ikke kommer ut i full jobb med en gang.

Innretningen av og størrelsen på de økonomiske ytelsene nyankomne flyktninger har rett til, er ikke den eneste faktoren som har innvirkning på arbeidsinsentivene. Økonomiske insentiver påvirker kun de som har reelle muligheter for å få seg jobb. Utdanning og kompetanse er derfor viktige forutsetninger for sysselsetting, og introduksjonsprogrammet er utviklet for å dekke gapet mellom flyktningers medbrakte kompetanse og behovene i det norske arbeidsmarkedet. I senere tid har også arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet blitt styrket. Departementet vurderer imidlertid at de allerede gjennomførte endringene alene ikke er tilstrekkelig til å oppnå formålet som ligger til grunn for dette forslaget. Integreringsprogrammet vil ha bedre effekt, dersom en samtidig ser på innretningen og det samlede nivået av økonomiske ytelser som kan gis til nyankomne flyktninger.

Selv om stønadsnivået ikke bør være for høyt sammenliknet med et realistisk lønnsnivå, vil det også kunne ha negative konsekvenser dersom stønaden blir for lav. Når nyankomne flyktninger og deres familie ikke skal ha rett til å søke sosialhjelp etter sosialtjenesteloven, og heller ikke skal kunne få bostøtte, er det nødvendig at integreringsstønaden i tilstrekkelig grad dekker utgifter til livsopphold. Departementet har utredet to alternative nivåer på integreringsstønaden, se punkt 6.2.3. Etter en samlet vurdering har departementet sett behov for tilpasninger i stønadsnivået basert på husholdningssammensetning og alder. Tilpasningene for par uten barn gjøres med utgangspunkt i alternativ 1 mens tilpasningene for enslige voksne gjøres med utgangspunkt i alternativ 2. For noen flyktninger vil en individuell stønad, med faste satser og faste tillegg, føre til lavere utbetaling enn de kan få i dag, der økonomisk sosialhjelp og bostøtte behovsprøves. Dermed øker risikoen for at noen vil få en stønad som er dårligere tilpasset deres reelle økonomiske behov. Særlig innenfor gruppen enslige med barn kan det være familier som ikke vil ha tilstrekkelige midler, og som ikke får dekket nødvendige utgifter som en i dag har rett til å få dekket gjennom sosialhjelp. Det vurderes som uforholdsmessig at en gruppe som allerede kan anses å ha noe lavere forutsetninger for å komme ut i arbeid, skal få lavere stønad enn øvrige personer i

målgruppen. Som avhjelpende tiltak er det derfor foreslått å innføre enslig forsørger,- barne- og botillegg, se nærmere drøfting under punkt 6.2.3. Departementet vurderer at stønaden, inkludert tillegg, samlet sett vil være tilstrekkelig til å dekke ordinære levekostnader på et rimelig nivå.

Da introduksjonsstønaden ble opprettet, var introduksjonslovutvalgets viktigste argument for å beholde retten til økonomisk sosialhjelp for mottakere av introduksjonsstønaden, at det for alle kan oppstå helt uventede og ekstraordinære utgifter (NOU 2002:20). Slike utgifter kan gå til formål som er objektivt nødvendige og positive for liv og helse. Når det etter forslaget ikke skal være mulig å få dekket slike utgifter gjennom sosialhjelp, må det ivaretas økonomisk på annen måte. Forslaget innebærer derfor at også ekstraordinære utgifter skal kunne dekkes i de tilfellene der den faste stønaden med tillegg ikke er tilstrekkelig, se punkt 6.2.4. I tillegg foreslås det at nødvendige utgifter skal kunne dekkes i en nødssituasjon, se punkt 6.2.5. Dette innebærer at flyktningene vil ha krav på bistand i en nødssituasjon; det vil si at personen ikke har det mest nødvendige og står kortvarig uten mulighet til å skaffe seg det. Økonomisk bistand i en nødssituasjon skal dekke de nødvendigste utgifter i en kort periode. Disse sikkerhetsventilene er dermed ment som en erstatning for det sikkerhetsnettet sosialhjelpen utgjør etter dagens system.

Etter en samlet helhetsvurdering legger departementet til grunn at det for å oppnå formålet om økte arbeidsinsentiver og økt arbeidsmarkedsintegrering er nødvendig å endre innretningen og det samlede nivået på de økonomiske ytelsene som nyankomne flyktninger kan motta. Selv om tilpasninger i integreringsprogrammet og andre kvalifiseringstiltak er viktige for formålsoppnåelsen, vurderes det ikke å være tilstrekkelige tiltak alene. En individuell stønad uten behovsprøving kan være inngripende da den kan gi urimelige utslag for noen. Departementet vurderer imidlertid at tilleggene som kan gis, sammen med sikkhetsventilene for ekstraordinære utgifter og nødssituasjoner, til sammen vil sikre livsopphold på et rimelig nivå samtidig som formålsoppnåelsen styrkes. Departementet vurderer derfor at innføringen av en egen integreringsstønad på foreslått nivå er nødvendig og egnet for å oppnå formålet slik det er beskrevet ovenfor.

Departementet vurderer videre at forslaget er i overenstemmelse med pliktene som følger av flyktningkonvensjonen. Flyktningkonvensjonen setter minimumskrav for hvordan stater skal behandle flyktninger. Etter artikkel 23 skal statene gi flytninger samme behandling som statsborgere med hensyn til «public relief and assistance». I kommentaren til konvensjonen vises det til at det under diskusjonen av bestemmelsen ble understreket at dette i hvert fall omfatter «hospital treatment» og «emergency relief». Forslaget innebærer at flyktninger gis en rekke rettigheter utover konvensjonens minimumsforpliktelser, herunder rett til integreringsstønad, barne- og botillegg, dekning av etableringskostnader og ekstraordinære utgifter samt rett til økonomisk bistand i en nødsituasjon. På bakgrunn av dette vurderer departementet at flyktningers rett til "public relief and assistance" vil være ivaretatt.

Etter artikkel 24 første ledd bokstav b skal statene gi flyktninger samme behandling som statsborgere med hensyn til «*social security scheme».* Ordlyden tilsier at bestemmelsen

kommer til anvendelse for trygdeytelser. Dette legges også til grunn i Prop 85 L (2016-2017) punkt 9.2.3 der departementet utrykker at bestemmelsen pålegger landene «å gi flyktninger samme behandling som landenes egne statsborgere med hensyn til trygd». Da forslaget ikke omhandler trygdeytelser, legger departementet til grunn at bestemmelsen ikke kommer til anvendelse.

6.4.3 Hensynet til barnets beste

Forslaget om å innføre en egen integreringsstønad for nyankomne flyktninger vil i noen tilfeller berøre barn og må derfor vurderes mot hensynet til barnets beste, som er nedfelt i Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Barn og unge skal sikres nødvendig økonomisk, sosial og helsemessig trygghet. Det skal legges til rette for at de kan delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi. Ved søknad om sosialhjelp vil derfor enkelte utgifter til barn medregnes som en del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter ikke vurderes slik for en voksen. Dersom bortfall av sosialhjelp medfører at foreldre ikke har mulighet til å dekke løpende utgifter til aktiviteter eller nødvendige eiendeler for barnet, kan det få negative konsekvenser for barnets sosiale liv, deltakelse i alminnelige aktiviteter og integrering. Barnets beste må derfor tillegges særlig vekt i vurderingen av nivået på integreringsstønaden.

Barnehagedeltakelse er viktig for barn i lavinntektsfamilier generelt, og barn med innvandrerbakgrunn spesielt. Deltakelsen er viktig for å bidra til bedre forutsetninger for senere utdanningsløp og arbeidslivsdeltakelse blant barna, redusere økonomisk ulikhet og bidra til tidlig integrering og språkopplæring. Barn fra familier med lav sosioøkonomisk status har spesielt stor nytte av å gå i barnehage (Havnes og Mogstad, 2011; Zachrisson mfl., 2023), men da i barnehager med høy kvalitet (se bl.a. Bustamante mfl., 2022; Campbell mfl., 2002).

Innføring av integreringsstønaden kan virke både negativt og positivt på barnehagedeltakelsen. De fleste familier som i dag mottar økonomisk sosialhjelp antas å kvalifisere for redusert barnehagepris. Utgiften til barnehage er imidlertid ikke noe foreldre nødvendigvis må prioritere innenfor sitt husholdningsbudsjett, da den vil kunne bli dekket via sosialhjelpen. Pris på barnehage er dermed ikke avgjørende for om familier som mottar økonomisk sosialhjelp sender barna i barnehagen eller ikke. Innføringen av en fast skattepliktig stønad for flyktninger vil, der den kommer til erstatning for økonomisk sosialhjelp, kunne redusere det økonomiske insentivet for barnehagedeltakelse. Det vil ikke hensyntas hvorvidt en familie har utgifter til barnehage, da både stønaden og tillegg gis etter faste satser. De økte arbeidsinsentivene knyttet til stønaden, samt rett og plikt til deltakelse i integreringsprogram og aktivitetsplikten, vil imidlertid fremtvinge et behov for barnepass i tiden foreldrene er i aktivitet. Den viktigste oppgitte årsaken til manglende barnehagedeltakelse i barnetilsynsundersøkelsen om at en av foreldrene uansett er hjemme vil da falle bort, og stønaden kan som følge av dette bidra til å øke barnehagedeltakelsen sammenliknet med dagens økonomiske sosialhjelp.

Foreldres arbeidsdeltakelse er generelt sett positivt for barn, da det kan styrke økonomien i husholdningen. At foreldrene settes i stand til å forsørge seg og barna gjennom arbeid vil også ha en verdi utover det rent økonomiske, ved at integreringsprosessen styrkes. Gjennom arbeid øker sjansen for at foreldrene i større grad blir en del av samfunnet og lettere kan forstå og legge til rette for en god oppvekst for barna i det samfunnet de vokser opp i. Enkelte flyktninger vil imidlertid ikke kunne komme så raskt i arbeid som ønsket, selv med styrkede arbeidsinsentiver. Det er derfor viktig at integreringsstønaden er på et tilstrekkelig nivå til at familiens økonomi gir grunnlag for en trygg oppvekst for barn i hele perioden den kan gis. På den annen side må stønaden være på et lavt nok nivå til at formålet om økte arbeidsinsentiver oppnås og at innvandringsregulerende hensyn ivaretas. Balansen mellom en tilfredsstillende, men ikke for høy stønad, er sentral for å ivareta hensynet til barn. Overgangen fra behovsprøvde ytelser til en individuell stønad med faste satser vil kunne øke risikoen for at enkelte ikke vil få dekket sitt reelle økonomiske behov. For å minske risikoen for at familier med barn havner i en vanskelig økonomisk situasjon, er det derfor foreslått enslig forsørger,- barne- og botillegg, se punkt 6.2.3. Departementet vurderer at stønaden inkludert tilleggene hensyntar de økonomiske tilleggsutgiftene barnefamilier har, og dermed sørger for et tilfredsstillende nivå på stønaden. Muligheten til å kunne få dekket ekstraordinære utgifter, kan også knytte seg til barns behov, og tilsvarende vil gjelde for dekning av nødvendige utgifter i nødssituasjoner.

7 Målgruppe for integreringsstønaden

7.1 Gjeldende rett

Det overordnede formålet med integreringsloven er at «innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige», jf. integreringsloven § 1 første ledd første punktum. Begrepet «integreres» er et vidt begrep, som sikter til innvandreres deltagelse på ulike områder av samfunnet, deriblant arbeid, utdanning, frivillighet, nærmiljø, og oppfølging av barn i barnehage og skole med videre. Økonomisk selvstendighet innebærer at den enkelte så langt det er mulig, selv skal sørge for sitt livsopphold og ikke være avhengig av offentlige ytelser.

Innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som opplistet i integreringsloven § 9, og som er bosatt i en kommune etter avtale med IMDi, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. integreringsloven § 8 første ledd første punktum. Stortinget vedtok 10. juni 2025 å utvide målgruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram til å omfatte innvandrere til og med 60 år. Ikrafttredelsestidspunktet for dette forslaget vil vurderes ut ifra utviklingen i ankomster og kapasiteten i kommunene, jf. Prop. 81 L (2024-2025), punkt 12.2. Alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen omfattes av første punktum, jf. § 8 første ledd andre punktum.

Det følger videre av § 8 andre ledd at kravet om å være bosatt etter avtale ikke gjelder for personer som har fått oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9 første ledd bokstav f og g, se under.

Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til innvandrere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som er nevnt i § 8 første ledd, som er bosatt uten avtale med kommunen, jf. integreringsloven § 8 tredje ledd. Den som tilbys program, må ha bodd i en kommune i mindre enn to år når vedtak etter § 12 treffes.

Oppholdstillatelser som gir rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogrammet
Etter integreringsloven § 9 gir følgende oppholdstillatelser rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram:

a. oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven § 28
b. oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning etter utlendingsloven § 35 tredje ledd
c. fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om beskyttelse
d. begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie i påvente av dokumentert identitet etter utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b
e. oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34
f. oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som nevnt i bokstav a til e, forutsatt at referansepersonen har vært bosatt i en kommune i mindre enn fem år før det søkes om familiegjenforening
g. fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, andre ledd eller tredje ledd

Første ledd bokstav f omfatter også familiemedlemmer til personer som har fått permanent oppholdstillatelse på grunnlag av en oppholdstillatelse som nevnt i bokstav a til e, jf. § 9 andre ledd.

Programmets sluttmål og lengde
Etter integreringsloven § 13 skal introduksjonsprogrammet for deltakere med utdanning på videregående nivå eller høyere kvalifisere for arbeid eller forberede for utdanning over videregående nivå eller yrkesfaglig rekvalifisering etter opplæringslova § 18-4. Programmet for denne gruppen kan vare i inntil tolv måneder, jf. § 13 tredje ledd.

Introduksjonsprogrammet for deltakere som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere, skal gi formell opplæring på videregående nivå eller kvalifisere for arbeid jf. integreringsloven § 14 første ledd:

- Det følger av § 14 fjerde ledd at programmet for deltakere som har som sluttmål å fullføre deler av videregående opplæring, skal vare i inntil tre år og kan forlenges med inntil ett år. Bestemmelsen gjelder personer som har fått tilbud om oppstart i introduksjonsprogrammet etter 1. januar 2025. Programmet for personer som fikk

tilbud om oppstart i programmet før denne datoen, skal vare i inntil to år og kan forlenges med inntil ett år.

- Programmet for deltakere som har som sluttmål å fullføre videregående opplæring, skal vare i inntil fire år og kan forlenges med inntil ett år. Bestemmelsen gjelder personer som har fått tilbud om oppstart i introduksjonsprogrammet etter 1. januar 2025. Programmet for personer som kom inn i målgruppen for programmet før denne datoen, skal vare i inntil tre år og kan forlenges med inntil ett år.
- Det følger av § 14 femte ledd at programmet for deltakere som har som sluttmål å fullføre fag- og yrkesopplæring, kan vare i inntil fem år, og at programmet ikke kan forlenges. Bestemmelsen gjelder personer som får tilbud om oppstart i introduksjonsprogrammet etter 1. januar 2026.

7.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at flyktninger mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9, skal ha rett til en integreringsstønad. Retten til integreringsstønaden faller bort ved utgangen av den måneden flyktningen fyller 67 år. Se forslag til § 19 første ledd. Departementet foreslår videre at retten skal gjelde i fem år fra flyktningen er bosatt i en kommune og folkeregistrert, eller så lenge flyktningen deltar i integreringsprogram, se forslag til § 19 andre ledd. Dersom en flyktning flytter fra mottak før innvilget oppholdstillatelse, gjelder retten til integreringsstønad fra tidspunkt for innvilget oppholdstillatelse. Departementet foreslår også en begrensning i hvor lenge flyktningen kan oppholde seg i utlandet og samtidig motta integreringsstønad, se forslag til § 21 b.

Det følger av gjeldende rett at det er alderen på tidspunktet den enkelte får innvilget oppholdstillatelse som er avgjørende for om en person har rett til introduksjonsprogram eller ikke. Det vil si at en ikke vokser seg inn i eller ut av målgruppen. Hvis flyktningen er 17 år når oppholdstillatelsen innvilges, vil personen ikke få rett og plikt til introduksjonsprogram eller introduksjonsstønad.

Etter introduksjonsloven kunne flyktninger som fikk oppholdstillatelse mens de var under 18 år vokse seg inn i rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram. Dette ble endret med innføringen av integreringsloven. De fleste unge under 18 år har rettigheter etter opplæringsloven og mange kommer raskt i gang med opplæringen etter ankomst til Norge. Det at flyktninger vokste seg inn i introduksjonsprogrammet bidro til å skape et uklart og uforutsigbart regelverk. I forarbeidene til integreringsloven ble det derfor vurdert som mest hensiktsmessig at unge flyktninger under 18 år går i opplæring etter opplæringsloven (Prop 89 L 2019-2020).

Departementet har vurdert om flyktninger som er under 18 år når de får oppholdstillatelse skal kunne vokse seg inn i ordningen med integreringsstønad, uten å få rett til integreringsprogram. Majoriteten vil være under opplæring etter opplæringsloven, og under foreldrenes forsørgeransvar. Når de er ferdig med opplæringen vil de enten gå over til arbeid eller videre utdanning som kan finansieres gjennom lån og stipend fra

Lånekassen og eventuelt deltidsarbeid, som for øvrig ungdom i Norge. Departementet mener det ikke vil være hensiktsmessig å gi unge flyktninger som var under 18 år når de fikk oppholdstillatelse, rett til en ytelse som ikke er behovsprøvd. Gruppen vil fortsatt ha rett til sosialhjelp etter behovsprøving.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at alderen når oppholdstillatelsen innvilges, skal være avgjørende for om en person har rett til integreringsstønaden. Flyktninger som ikke har rett til integreringsstønad grunnet alderen, vil ha rett til sosialhjelp etter sosialtjenesteloven og bostøtte etter bostøtteloven på ordinære vilkår.

Supplerende stønad er en selvstendig stønadsordning utenfor folketrygden. Ordningen skal sikre en minsteinntekt for personer som har fylt 67 år og bor i Norge, men har kort botid, slik at de ikke har kunnet tjene opp tilstrekkelige alderspensjonsrettigheter i folketrygden. Det innebærer at personer i målgruppen for integreringsstønaden som har fylt 67 år, er sikret livsopphold gjennom ordningen med supplerende stønad. Formålet med integreringsstønaden er at den enkelte skal kunne bli selvforsørget gjennom egen inntekt. Når den enkelte flyktning har kommet til pensjonsalder, er ikke dette formålet lenger realistisk. Departementet foreslår derfor at øvre aldersgrense for integreringsstønaden bør være 67 år, og at retten faller bort ved utgangen av den måneden flyktningen fyller 67 år.

Alle flyktninger med lovlig opphold i Norge kan i utgangspunktet bo og flytte til den kommunen de selv ønsker. Dette gjelder likevel ikke for flyktninger som har behov for offentlige ytelser. For mer om bosetting av flyktninger, se punkt 2.2. For å ha rett til introduksjonsstønad må flyktningen være bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene, se punkt 7.1. For å motta økonomisk sosialhjelp er det særskilte regler for flyktninger den første femårsperioden, se §§ 2 og 3 i forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse og punkt 12.1.

Departementet har vurdert om det bør stilles krav om å være bosatt etter avtale for å ha rett til integreringsstønad. Etter forslaget skal integreringsstønaden fungere som økonomiske sikkerhetsnettet for flyktninger gjennom hele den første femårsperioden, og ikke som i dag begrenses til livsopphold under deltakelse i introduksjonsprogrammet. Flyktninger som har rett til integreringsstønad vil ikke lenger ha rett til sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøttelova, se punkt 14. Ett vilkår om å være bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene for å ha rett til integreringsstønad, vil innebære at flyktninger som selvbosetter seg ikke vil ha rett til integreringsstønad, og dermed ha rett til sosialhjelp og bostøtte. Departementets analyse av arbeidsinsentivene ved dagens ytelser viser at særlig bostøtte og sosialhjelp kan føre til at det i liten grad lønner seg å arbeide, fordi disse stønadene reduseres når arbeidsinntekten øker. Et av hovedformålene med å innføre en egen ytelse for flyktninger er å gjøre det mer lønnsomt å arbeide, og det er ikke ønskelig at målgruppen for integreringsstønaden fortsatt skal kunne få sosialhjelp og bostøtte hvis de bosetter seg på egen hånd. Hvis de som bosetter seg på egen hånd hverken skal ha rett til sosialhjelp, bostøtte eller integreringsstønad vil denne gruppen stå helt uten noen form for økonomisk sikkerhetsnett. Det vil kunne bryte med våre menneskerettslige forpliktelser, se punkt 6.4. Departementet vurderer derfor at det

ikke er aktuelt å stille vilkår om å være bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene for å ha rett til integreringsstønad.

Departementet foreslår istedenfor at dagens regler i §§ 2 og 3 i forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse om flytting mellom mottak og kommuner, og mellom kommuner, tas inn i integreringsforskriften. Det vil på samme måte som i dag legge klare begrensninger på muligheten flyktninger har til å flytte på egen hånd hvis de ikke er selvforsørget, se punkt 12.2.2 for mer om flytting til og mellom kommuner. Departementet foreslår videre at det ikke gis botillegg til flyktninger som har flyttet fra statlig mottak uten bosettingsavtale med integreringsmyndighetene, se punkt 6.2.3.2. Gruppen vil heller ikke ha rett og plikt til integreringsprogram, men de får plikt til å delta i aktivitet, se punkt 8.3. Det foreslås også at denne gruppen får redusert integreringsstønad ett og tre år etter første gang de får innvilget stønaden, se punkt 6.2.2. Flyktninger som unndrar seg plikten til å delta i integreringsprogram eller aktivitetsplikt vil etter forslaget ikke få utbetalt integreringsstønad. Videre foreslås det at kommuner som bosetter flyktninger etter avtale med integreringsmyndighetene skal sørge for etableringsutgiftene til den enkelte, se punkt 12.2.1. Dette vil ikke gjelde for flyktninger som bosetter seg på egen hånd. Departementet vurderer at disse forslagene samlet vil redusere risikoen for selvbosetting ved innføringen av integreringsstønaden.

Kommunen får utbetalt integreringstilskudd fra Staten når de bosetter flyktninger, se punkt 16. Integreringstilskuddet skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til arbeidet med bosetting, kvalifisering og integrering av flyktninger de første fem årene etter bosetting. Unntaket er familiegjenforente til personer med opphold på humanitært grunnlag. For denne gruppen utbetales det integreringstilskudd i tre år. Departementet vurderer likevel at retten bør gjelde i samme periode for denne gruppen som for øvrige flyktninger, for å unngå et for komplisert regelverk.

Stortinget vedtok våren 2025, jf. Prop. 81 L (2024-2025), å utvide programtiden for personer med sluttmål om å fullføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet til inntil fem år. Det følger videre av dagens regelverk at innvilget permisjon kan medføre tillegg i programtiden, se punkt 11.1. Det gjør at også personer som i utgangspunktet har kortere programtid enn fem år, kan delta i integreringsprogrammet utover en femårsperiode. Departementet foreslår derfor at retten til integreringsstønaden skal gjelde i fem år fra flyktningen er bosatt i en kommune, eller så lenge vedkommende deltar i integreringsprogrammet dersom dette varer utover fem år. Se forslag til § 19 andre ledd.

Departementet har vurdert om det bør innføres en begrensning på hvor lenge flyktninger kan oppholde seg i utlandet og samtidig motta integreringsstønad. Deltakelse i integreringsprogram og aktivitetsplikt begrenser i utgangspunktet hvor lenge flyktninger kan oppholde seg i utlandet før dette fører til reduksjon av stønaden, se punkt 11.2.1. Stønaden er ment å sikre livsopphold i Norge, og departementet vurderer derfor at det ikke bør utbetales stønad ved utenlandsopphold som overstiger en viss varighet. Departementet vurderer at grensen for hvor lenge flyktningen kan oppholde seg i utlandet bør

sammenfalle med antall dager det gis rett til ferie. Ferieperioden er foreslått å være på 25 virkedager, se forslag til endringer i integreringsforskriften § 18. Departementet foreslår at integreringsstønaden reduseres ved sammenhengende utenlandsopphold som overstiger 25 virkedager. Stønaden reduseres tilsvarende lengden på utenlandsoppholdet som overstiger 25 virkedager, se forslag til ny § 21 b.

Barnehagen er en viktig integreringsarena for barna, se punkt 6.4.3.Videre medfører deltakelse i integreringsprogram og aktivitetsplikt et behov for barnepass. **Departementet ber derfor særskilt om høringsinstansenes syn på om det bør innføres en plikt for flyktninger som mottar integreringsstønad til å sende barna sine i barnehagen, samt hvordan plikten eventuelt bør avgrenses.** En mulighet er at plikten skal gjelde fra tidspunktet barnet har rett til barnehageplass, og kommunen har gitt tilbud om plass. Konsekvensen av å ikke oppfylle denne plikten vil være i tråd med øvrige regler i høringsnotatet og prinsippet om at integreringsstønaden med tillegg avkortes med en firedel. Konsekvensene av å innføre en plikt til barnehage må utredes og vurderes, og lovligheten må vurderes opp mot relevant regelverk, som Grunnloven og EMK, før det eventuelt kan innføres.

Departementet har vurdert om forslaget om en integreringsstønad gir behov for å gjøre endringer i formålsbestemmelsen i integreringsloven § 1. Departementet vurderer imidlertid at formålet med stønaden faller inn under det overordnede formålet med integreringsloven om at innvandrere tidlig skal integreres i det norske samfunnet og bli økonomisk selvstendige. Formålsbestemmelsen i integreringsloven er vid og åpner for at det ved lovendring kan reguleres flere oppgaver for kommunen og andre aktører enn det som reguleres av loven i dag. Departementet vurderer videre at målgruppen for stønaden, innretningen av stønaden og avgrensningen mot andre offentlige ytelser, faller inn under formålet om at innvandrere tidlig skal integreres i det norske samfunnet og bli økonomisk selvstendige.

8 Aktivitetsplikt

8.1 Innledning

Integreringsstønaden skal sikre midler til et rimelig livsopphold til flyktninger i den første perioden de er i Norge, samtidig som ordningen skal stimulere til selvforsørgelse gjennom arbeid. De som er i arbeid eller fulltidsutdanning vil ikke få utbetalt integreringsstønaden. For de som ikke kommer direkte over i arbeid eller fulltidsutdanning etter avsluttet integreringsprogram er det viktig at innretningen på stønaden fortsatt stimulerer til aktivitet som kan bidra til at den enkelte blir selvforsørget, og at den enkelte ikke mottar stønaden passivt.

Det har siden 2017 vært en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år, se punkt 8.2. Formålet er å styrke den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning. Kommunene skal gjøre en individuell

vurdering av hvilke aktiviteter som er hensiktsmessige for den enkelte og som styrker personens muligheter for å få arbeid eller utdanning.

I en evaluering av lovendringen fra 2017 trekkes det fram at aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år bidrar til bedre opplæring av brukergruppen. Samtidig er det en generell og betydelig mangel at få Nav-kontor evner å gi meningsfull og velegnet aktivitet til hele bredden av en sammensatt gruppe (Lidén & Trætteberg (2019).

Ifølge en kartlegging fra 2023 er aktivitetsplikten et nyttig virkemiddel for Nav-kontorene så lenge den baseres på god kjennskap til brukers forutsetninger og behov (Oslo Economics, 2023). Manglende tilbud til innvandrere trekkes frem som en utfordring. De har gjerne begrensede norskferdigheter, mange har lite formell kompetanse og lite kjennskap til det norske arbeidsmarkedet, og i tillegg har flere sosiale utfordringer eller store omsorgsoppgaver.

Sentralt for at en aktivitetsplikt skal ha ønsket effekt er tett kontakt med brukerne, rask oppstart og at det skapes gode samarbeidsrelasjoner mellom ansvarlig etat for aktivitetsplikten og andre aktører (Lidén og Trætteberg, 2019). Aktivitetstilbudet må tilpasses den enkeltes behov, og det må finnes relevante aktivitetstilbud i kommunen (Oslo Economics, 2023).

8.2 Gjeldende rett

Det følger av sosialtjenesteloven § 20 at det kan settes vilkår for tildeling av sosialhjelp. For personer under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet, jf. § 20 a.

Kommunen har plikt til å vurdere om det skal stilles vilkår om deltakelse i norsk eller samiskopplæring for tildeling av stønad til livsopphold til stønadsmottakere som er under 30 år på vedtakstidspunktet, og som ikke er selvhjulpne på grunn av svake norsk- eller samiskkunnskaper. Dersom personen har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, og manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, *skal* det stilles vilkår om norskopplæring. Dersom stønadsmottakeren bryter vilkår som er stilt for tildeling av stønaden, kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon.

Etter arbeidsmarkedsloven § 10 har alle som er omfattet av virkeområdet til loven rett til å registrere seg som arbeidssøker hos Arbeids- og velferdsetaten. Alle som registrerer seg som arbeidssøker vil få en vurdering av sitt bistandsbehov etter NAV-loven § 14 a første ledd. Også personer som ikke på det aktuelle tidspunktet er arbeidssøkere, men som trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til en vurdering av sitt bistandsbehov etter § 14 a. De blir da registrert direkte for dette. De som får en vurdering av sitt bistandsbehov, får etter § 14 a tredje ledd en aktivitetsplan.

Verken registrering som arbeidssøker eller rettighetene etter § 14 a medfører noen aktivitetsplikt. For noen arbeidssøkere vil det være en plikt til å på ulike måter være aktiv arbeidssøker. En slik plikt kan følge av ytelsesspesifikke bestemmelser i folketrygdloven. Eksempler på bestemmelser om dette er folketrygdloven §§ 4-5 og 11-7. En vurdering av

bistandsbehovet etter § 14 a vil som hovedregel være en forutsetning for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, jf. tiltaksforskriften § 1-3. En vurdering av om et slikt tiltak er et hensiktsmessig virkemiddel, vil derfor som regel forutsette en vurdering av bistandsbehovet og en aktivitetsplan, begge etter § 14 a, i forkant. Det er kun deltakere i kvalifiseringsprogrammet som etter gjeldende rett i § 14 a er unntatt fra opprettelsen av en slik plan.

8.3 Departementets vurderinger og forslag

8.3.1 Innføring av en aktivitetsplikt

Departementet foreslår å innføre en aktivitetsplikt for tildeling av integreringsstønaden, regulert i nytt kapittel 5A i integreringsloven. Departementet foreslår at det skal stilles vilkår om aktivitet for tildelingen av integreringsstønaden til flyktninger mellom 18 og 60 år som har gjennomført integreringsprogrammet, men som ikke er i arbeid eller fulltidsutdanning. Tilsvarende gjelder for flyktninger som ikke har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8, fordi de ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene. Flyktninger som har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8 skal ha avsluttet programmet før det stilles vilkår om aktivitet. En kan dermed ikke selv velge å ha aktivitetsplikt fremfor deltakelse i integreringsprogram.

Kommunen skal så snart som mulig treffe vedtak om og sørge for oppstart av aktivitetsplikten, se forslag til § 25 første og andre ledd. Departementet vurderer at kommunene skal ha oversikt over om deltakere som nærmer seg slutten av integreringsprogrammet vil nå sitt sluttmål eller ikke. De kan dermed planlegge for en overgang til aktivitetsplikt for de det gjelder. For å unngå unødvendig avbrekk mellom integreringsprogrammet og oppstart i aktivitetsplikten, vurderer departementet at oppstart bør skje så snart som mulig etter at plikten inntreffer. Vedtaket er et enkeltvedtak, se forslag til § 46 første ledd bokstav a.

For flyktninger som har fått unntak fra retten og plikten til å delta i integreringsprogrammet etter forslag til ny § 9 a eller som er over 60 år, foreslår departementet at kommunen kan tilby deltakelse i aktivitet. Se forslag til § 25 tredje ledd. Det vil for disse personene være særlig aktuelt å tilby deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og lavterskel aktivitetstilbud.

Videre foreslår departementet at kommunen kan fatte vedtak om *unntak* fra vilkåret om aktivitet når særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker hindrer flyktningen fra å delta i arbeidsrettede aktiviteter. Se forslag til § 25 fjerde ledd. Vurderingen skal gjøres på bakgrunn av de samme momentene som for unntak fra integreringsprogrammet etter ny § 9a, se omtale i punkt 11.2.3. Som følge av at aktivitetsplikten er mindre omfattende, skal det likevel mer til før en får unntak fra denne.

Det foreslås også, tilsvarende som for integreringsprogrammet, at kommunen kan stanse aktivitetene midlertidig for en deltaker dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Det foreslås regulert at aktivitetene kan stanses i inntil tre måneder. I denne perioden reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg med en firedel, se forslag til § 25

femte ledd. Forhold som kan begrunne stans i aktivitetene er blant annet omfattende fravær eller atferd som kan skade deltakerens eller andres mulighet til å gjennomføre aktiviteten. Hensikten er at kommunen ikke skal trenge å bruke ressurser på en aktivitet dersom deltakeren gjentatte ganger ikke møter opp eller forstyrrer aktiviteten. Flyktningene vil i denne perioden fortsatt kunne søke om å få dekket ekstraordinære utgifter, se punkt 6.2.4 eller søke om økonomisk bistand i en nødsituasjon, se punkt 6.2.5.

Aktivitetsplikten og reduksjonen i integreringsstønaden ett og tre år etter avsluttet program (se punkt 6.2.2.), skal bidra til å fremme en raskere overgang til arbeid eller videre utdanning for de som ikke oppnår dette når de avslutter integreringsprogrammet. Samtidig skal aktivitetsplikten inneholde aktiviteter som skal bidra til å kvalifisere stønadsmottakerne for å delta i arbeidslivet. Det vil også motvirke passiv mottakelse av stønaden, og stimulere til aktivitet.

Departementet har vurdert om det bør være aktivitetsplikt også før oppstart i integreringsprogram. Kommunene skal sørge for oppstart i integreringsprogram for bosatte flyktninger som har rett og plikt til program så raskt som mulig, og senest innen tre måneder etter bosetting. En del kommuner klarer ikke å holde denne fristen i dag. Departementet vurderer at det i denne perioden er viktigere at kommunene prioriterer å få startet opp integreringsprogram for den enkelte, fremfor at kommunene må finne tiltak som ivaretar en aktivitetsplikt fram til oppstart av integreringsprogrammet.

Departementet vurderer at det ikke skal stilles vilkår om aktivitet for flyktninger med deltidsjobb, som får integreringsstønaden avkortet, se punkt 9.2.1. I disse tilfellene har flyktningen allerede en kobling til arbeidslivet, og departementet vurderer at det er ikke er hensiktsmessig å stille ytterligere vilkår. Flyktninger som studerer på fulltid vil ikke få utbetalt integreringsstønad, og det vil dermed heller ikke være aktuelt å stille vilkår om aktivitet for disse. For flyktninger som studerer på deltid vurderer departementet at det bør stilles krav om aktivitet. Dette for å sikre at den enkelte ikke mister insentivet til å ta en deltidsjobb ved siden av studiet, som følge av at de heller passivt kan motta avkortet integreringsstønad.

Hvor lenge den enkelte flyktning vil kunne motta integreringsstønad med aktivitetsplikt etter integreringsprogrammet, vil avhenge av hvor lang programtid de har. Flyktninger med utdanning på videregående nivå eller høyere kan ha program på inntil tolv måneder, og potensielt ha en aktivitetsplikt i over fire år. På den andre siden vil de som skal fullføre videregående opplæring innenfor rammene av integreringsprogrammet kunne ha inntil fem års program. Mange i denne gruppen vil ikke lenger ha rett til integreringsstønaden når de er ferdig i programmet.

Departementet foreslår også regler om fravær og permisjon i ny § 25 c. Departementet foreslår at disse reglene skal være tilsvarende som de eksisterende reglene for integreringsprogrammet, se omtale i punkt 11.2.1. Som det framgår av punkt 9.2.3 foreslår departementet at integreringsstønaden reduseres ved ugyldig fravær.

Det foreslås også å samle forskriftshjemlene om aktivitetsplikt i ny § 25 d, som gir departementet mulighet til å gi forskrift om fravær, fri og permisjoner fra deltakelse i aktivitet og rett til integreringsstønad ved fravær, fri og permisjoner.

8.3.2 Innholdet i og omfanget av aktivitetsplikten

Departementet foreslår å regulere innhold i og omfanget av aktivitetsplikten i ny § 25 a. Departementet foreslår at aktivitetsplikten i hovedsak bør bestå av eksisterende arbeidsrettede og opplæringsrettede aktiviteter, og at det skal vurderes i hvert enkelt tilfelle hvordan aktivitetsplikten skal utformes og hvilke aktiviteter som skal inngå, se forslag til ny § 25 a første ledd. Her er det listet opp innhold som aktivitetsplikten kan inkludere.

8.3.2.1 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Departementet foreslår at opplæring i norsk og opplæring i samfunnskunnskap etter integreringsloven kapittel 6 kan inngå som del av aktivitetsplikten til integreringsstønaden, se forslag til ny § 25 a første ledd bokstav a og b. Det samme gjelder for øvrig opplæring i norsk, som for eksempel gjennom norskopplæringsordningen.

Det er viktig at flyktningene tilegner seg et minimum av ferdigheter i norsk språk og kunnskaper om det norske samfunnet. Norskferdigheter er en nøkkelfaktor for å kunne delta i det norske arbeidsmarkedet, spesielt i jobber hvor det stilles uformelle og formelle språkkrav. Forskning viser at arbeidsgivere ser på manglende norskferdigheter som utfordrende, blant annet på grunn av kommunikasjonsutfordringer, sikkerhet og trivsel på arbeidsplassen, og redusert produktivitet (Meld. St. 17 (2023-2024)).

Departementet vurderer at flyktninger som fortsatt har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter avsluttet integreringsprogram, bør fortsette med denne opplæringen som del av aktivitetsplikten for integreringsstønaden, dersom de ikke har kommet i jobb eller kvalifisert for opptak til videre utdanning. Dette gjelder særlig de som har utdanning på videregående nivå eller høyere, som har integreringsprogram på inntil ett år. For denne gruppen gjelder retten og plikten til opplæring til flyktningen har nådd et minimumsnivå i norsk, men likevel ikke lenger enn 18 måneder fra den datoen deltakeren har fått tilbud om oppstart av opplæringen, med tillegg av godkjent permisjon. For å søke opptak til universitet og høgskoler i Norge må flyktningen få minst B2 i alle de fire språkferdighetene som måles på norskprøven fra HK-dir.

For flyktninger som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, gjelder retten og plikten til opplæring i norsk i inntil tre år. Målet med opplæringen i norsk er å gi deltakeren et ferdighetsnivå i norsk som gir tilgang til formell opplæring og varig tilknytning til arbeidslivet. Målet med opplæring i samfunnskunnskap er at deltakerne skal få nødvendig kunnskap om samfunnet de skal integreres i. Opplæringen er allerede finansiert, se punkt 16.

Norskopplæringsordningen kan også fylle aktivitetsplikten for flyktninger med begrensede norskferdigheter som har brukt opp rettighetene sine etter integreringsloven. Ordningen er

en tilskuddsordning som forvaltes av IMDi, og som skal gi et målrettet og fleksibelt opplæringstilbud til innvandrere som har behov for å styrke sine norskferdigheter, uavhengig av innvandringsårsak og botid i Norge. Gjennom norskopplæringsordningen kan deltakere få 80–100 timer med gratis, lærerstyrt norskopplæring fra godkjente tilbydere. Målet er at opplæringen skal bidra til at deltakerne oppnår språknivå B1 eller høyere på sikt eller innenfor ordningen.

8.3.2.2 Arbeidsrettede tiltak

Departementet foreslår at arbeidsrettede tiltak kan inngå som del av aktivitetsplikten til integreringsstønaden, se forslag til ny § 25 a første ledd bokstav c.

Arbeids- og velferdsetaten har en rekke arbeidsmarkedstiltak, som kan oppfylle aktivitetsplikten, dersom flyktningen fyller vilkårene for deltakelse og får vedtak. Arbeidsmarkedstiltak skal styrke deltakerens muligheter til å skaffe seg arbeid, blant annet gjennom arbeidstrening, oppfølging eller opplæringstiltak. Ettersom det er et variert spekter av tiltak som er arbeidsrettede, vil en kunne tilby aktiviteter som treffer ulike behov hos flyktningene. Arbeidsmarkedstiltak brukes allerede i dag av mange flyktninger som ikke går rett ut i arbeid etter fullført introduksjonsprogram. Rapportering fra IMDi og Avdir viser at rundt tre av ti fordrevne fra Ukraina som har avsluttet introduksjonsprogrammet, fortsetter i arbeidsmarkedstiltak hos Nav. Deltagelse i arbeidsmarkedstiltak forutsetter som hovedregel at en vurdering av bistandsbehovet etter NAV-loven § 14 a er gjennomført. Det betyr at det vil bli opprettet en aktivitetsplan etter samme bestemmelse. Administrasjon av denne aktivitetsplanen er en oppgave som primært ligger til Nav-kontoret. For den enkelte flyktning der deltakelse i arbeidsmarkedstiltak er vurdert relevant, vil den konkrete oppfølgingen være delt utfra oppfyllelse av aktivitetsplikten og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, der dette vil foregå parallelt.

Flyktninger som ansettes i ordinære stillinger med lønnstilskudd regnes som sysselsatte, og vil ikke omfattes av aktivitetsplikten. Integreringsstønaden vil avkortes på lik linje som for flyktninger i arbeid, se punkt 9.2.1.

Mottakere av integreringsstønaden som deltar i et arbeidsmarkedstiltak vil, i likhet med mottakere av introduksjonsstønad i dag og mottakere av andre livsoppholdsytelser fra Nav, ikke ha rett til tiltakspenger.

8.3.2.3 Tiltak i regi av frivillig sektor

Departementet foreslår at tiltak i regi av frivillig sektor kan inngå som del av aktivitetsplikten til integreringsstønaden, se forslag til ny § 25 a første ledd bokstav d.

Frivillige organisasjoner er viktige arenaer for samfunnsdeltakelse. De skaper møteplasser for mennesker med ulik bakgrunn og bidrar til tillit og tilhørighet i samfunnet. Gjennom å delta i frivillige aktiviteter kan nyankomne flyktninger bygge relasjoner, nettverk og ta i bruk egne ressurser. Mange frivillige organisasjoner jobber aktivt for å inkludere nyankomne flyktninger i sine aktiviteter, og frivilligheten er en viktig ressurs på integreringsfeltet.

Det er kommunen som har ansvaret for integreringsprogrammet, men mange samarbeider i dag med frivillig sektor om tiltak og aktiviteter som supplerer, eller som er en del av programmet. Det samme kan kommunene gjøre for å lage innhold i aktivitetsplikten til den enkelte. Departementet vurderer at tiltakene i hovedsak bør være arbeidsrettede.

Departementet vurderer videre at også det å jobbe frivillig for en organisasjon kan ivareta aktivitetsplikten.

8.3.2.4 Jobbsøking og lavterskel aktivitetstiltak

Departementet foreslår også at jobbsøking og andre lavterskel aktivitetstiltak kan inngå som del av aktivitetsplikten til integreringsstønaden, se forslag til ny § 25 a første ledd bokstav e.

Kommunene kan tilby lavterskel aktivitetstilbud for personer som har arbeid som et langsiktig, men usikkert mål. I dag har flere kommuner laget lavterskeltilbud til sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt. Departementet foreslår at disse tilbudene også kan inngå som en del av aktivitetsplikten for mottakere av integreringsstønaden. Lavterskel aktivitetstilbud kan innebære dagtilbud som gir struktur i hverdagen, sosial kontakt, og hjelp til å avklare den enkeltes oppfølgingsbehov og opplæring i ferdigheter som er nødvendig og hensiktsmessige for å kunne få et arbeid. Det kan også være tilbud som jobbsøkerkurs og CV-hjelp.

Det er flere kommuner som i dag velger å tilby aktivitetstilbud gjennom jobbsentere eller aktivitetssentre til sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt. Ifølge Oslo Economics (OE-rapport nr. 2023-68) har omtrent en tredjedel av kommunene kommunale tiltak som inneholder både tilbud om jobbsøking/jobbkurs, arbeidsrettede kurs, hverdagskurs og hverdagsmestring og arbeidsutprøvning/arbeidspraksis. Disse sentrene er ofte innrettet på forskjellig måter i ulike kommuner, og varierer i innhold, omfang og målgruppe. Jobbsentrene er ofte lavterskeltilbud og åpent for mange, hvor typisk innehold er jobbsøking og jobbkurs. Aktivitetssentre har ofte et bredere aktivitetstilbud som både jobbsøking, hverdagskurs og arbeidsutprøvning.

8.3.2.5 Andre tiltak

Både Jobbsjansen og kvalifiseringsprogrammet er fulltids kvalifiseringsprogram målrettet mot å styrke deltakernes mulighet for å komme i arbeid.

Jobbsjansen er en tilskuddsordning som har vist seg å være et godt tiltak for innvandrerkvinner som står langt fra arbeidslivet. Programmet skal være individuelt tilpasset og har som mål å gi hjemmeværende kvinner kvalifikasjoner som kan bidra til at de får en varig tilknytning til arbeidslivet og blir selvforsørget. Et viktig fokus i programmet er tidlig utplassering av deltakere på ordinære arbeidsplasser. Ordningen har i flere år hatt gode resultater når det gjelder overgang til arbeid og utdanning. Av deltakerne som avsluttet ordningen i 2024, gikk 74 prosent direkte over i arbeid eller utdanning.

Kvalifiseringsprogrammet er innrettet mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne med behov for tett oppfølging for å kunne komme i arbeid. Det foreslås at gruppen som har rett til integreringsstønad ikke skal ha rett til deltakelse i kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad, se punkt 14.2.

Departementet foreslår at kommunene kan bruke metodikk og tiltak som i dag brukes i Jobbsjansen eller kvalifiseringsprogrammet som del av aktivitetsplikten for flyktninger som mottar integreringsstønaden og kan ha nytte av disse aktivitetene.

8.3.2.6 Forberedende opplæring for voksne og videregående opplæring

Opplæring på nivået under videregående opplæring kalles forberedende opplæring for voksne (FOV, tidligere kalt grunnskole for voksne). Departementet foreslår at FOV eller videregående opplæring kun kan inngå i aktivitetsplikten hvis det er innvilget som et opplæringstiltak etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak kap. 7, se forslag til ny § 25 a andre ledd. Det følger av integreringsloven § 14 at et av minstekravene for introduksjonsprogrammet er arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Utdanningsrettede elementer kan blant annet være FOV eller videregående opplæring.

Stortinget besluttet våren 2025 å fjerne FOV som sluttmål for introduksjonsprogrammet (Prop. 81 L 2024-2025). Denne endringen må ses i sammenheng med endringer i opplæringslova og muligheten for raskere progresjon. Opplæringslova § 18-5 andre ledd åpner opp for at fylkeskommunen kan gi videregående opplæring til de som er over opplæringspliktig alder og som ikke har fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende opplæring. I tillegg innebærer innføringen av modulstrukturert opplæring for voksne fra skoleåret 2024/2025 at voksne kan starte i videregående opplæring selv om ikke alle fag i FOV er fullført (kombinasjonsløp). Endringen i integreringsloven innebærer at deltakere som går i slike kombinasjonsløp, skal ha som sluttmål å fullføre deler av videregående opplæring. De vil da få et lengre program med en varighet på tre år, med mulighet for forlengelse i inntil ett år.

Hvis tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som starter opp med eller fortsetter med FOV skulle ha rett til integreringsstønad, vil det i prinsippet utgjøre en opphevelse av endringen i integreringsloven. Det ville gitt den enkelte mulighet til å gå i FOV i inntil 5 år med integreringsstønad.

Som det fremgår av punkt 9.2.2.1 foreslår departementet derfor at flyktninger som fortsetter i FOV eller videregående opplæring etter avsluttet integreringsprogram ikke skal få utbetalt integreringsstønad, se forslag til § 21 tredje ledd. Moduliserte læreplaner for FOV og VOV regnes som fulltidsutdanning i utdanningsstøttesammenheng. Dette gir rett til utdanningsstøtte på fulltid.

8.3.2.7 Omfanget av aktivitetene

Departementet foreslår at aktivitetsplikten for flyktninger som er omfattet av forslag til §§ 25 første og andre ledd, skal ha et tilstrekkelig omfang til å styrke den enkeltes muligheter til å komme raskere ut i jobb eller videre utdanning. Se forslag til ny § 25 a tredje ledd.

Departementet har vurdert om aktivitetsplikten bør være på full tid. Med integreringsloven ble differensiert programtid innført, se punkt 7.1 Det er stort behov for faglært kompetanse i Norge fremover, og flyktninger med videregående opplæring fra Norge er sysselsatt på tilnærmet samme nivå som øvrige befolkning med samme utdanningsbakgrunn. Flyktninger som har som sluttmål å fullføre videregående opplæring

i integreringsprogrammet er derfor prioritert, og er den gruppen som kan få lengst programtid. Stortinget besluttet våren 2025 å utvide programtiden for denne gruppen til inntil fem år. Flyktninger som har formell opplæring fra før, det vil si videregående opplæring eller høyere, skal ha programtid på inntil ett år. Departementet vurderer at hvis det skal stilles krav til aktivitet på fulltid vil dette i praksis innebære en utvidelse av dagens rammer for integreringsprogrammet til inntil fem år for alle. Det vil virke mot de prioriteringer og tilpasninger som er gjort med integreringsprogrammet gjennom integreringsloven, og er ikke ønskelig.

Departementet vurderer likevel at det bør settes ett vist krav til omfanget av aktivitetene, men ikke de første seks månedene etter avsluttet integreringsprogram. Dette for å gi kommunene tid og anledning til å tilpasse aktivitetsplikten. Aktivitetene skal ha et omfang som styrker den enkeltes mulighet til raskt å komme ut i jobb eller videre utdanning. Hva det faktisk innebærer vil variere, men departementet vurder at det ikke bør være mindre enn 50 prosent av fulltid når målet er rask overgang til lønnet arbeid. Departementet vurderer på denne bakgrunn at et krav om 20 timers aktivitet seks måneder etter avsluttet integreringsprogram vil bidra til å oppnå formålet om at den enkelte skal kunne komme raskt ut i jobb eller videre utdanning, og samtidig forhindre at en passivt kan motta stønaden med et svært beskjedent oppmøtekrav. Departementet vil presisere at aktivitetsplikten er ment å starte opp så snart som mulig etter at integreringsprogrammet er avsluttet, men kravet om 20 timers aktivitet kommer først inn etter seks måneder. For flyktninger som har rett og plikt til integreringsprogram, men som ikke er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, gjelder kravet om 20 timers aktivitet innen seks måneder etter oppstart av aktivitetsplikten. Tilsvarende gjelder for flyktninger som har vært i jobb eller utdanning en periode etter avsluttet integreringsprogram. Se forslag til ny § 25 a fjerde ledd første og andre punktum.

Dette minimumskravet til omfanget av aktivitetsplikten skal likevel ikke gjelde for flyktninger som gjennomfører utdanning på deltid. Gjennomføringen av deltidsutdanning vil ha ulikt omfang fra person til person, og det vil kunne bli urimelig byrdefullt om en blir pålagt 20 timer aktivitetsplikt i tillegg til studiene. Se forslag til ny § 25 a fjerde ledd tredje punktum.

For flyktninger som har fått fritak fra integreringsprogrammet eller er over 60 år vil ikke det primære målet med aktivitetsplikten være å komme raskt ut i arbeid eller videre utdanning. For denne gruppen er formålet rettet mot å lære norsk, tilegne seg kunnskap om det norske samfunnet og å ha noe meningsfullt å gjøre. Dersom kommunen tilbyr deltakelse i aktivitet, bør omfanget tilpasses den enkeltes behov og kapasitet.

8.3.3 Integreringsplan for aktivitetsplikten

Departementet foreslår at kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak om aktivitetsplikt etter § 25, utarbeide en integreringsplan for aktivitetsplikten, se forslag til ny § 25 b første ledd.

Departementet foreslår å regulere minimumskravene til integreringsplanen for aktivitetsplikten i ny § 25 b andre ledd første punktum. Planen skal minst inneholde hvilke

aktiviteter som skal gjennomføres, samt omfanget og varigheten av disse. De opplistede kravene er minimumskrav. Planen kan også inneholde andre punkter.

Departementet foreslår videre at for flyktninger som har gjennomført integreringsprogrammet bør planen bygge videre på elementer gjennomført i integreringsprogrammet, se forslag til ny § 25 b andre ledd andre punktum. Bestemmelsen skal sikre at kommunen tar hensyn til og vektlegger tidligere kartlegginger, karriereveileding og andre tiltak når integreringsplanen skal utformes. Bestemmelsen skal videre sikre at dette arbeidet ikke starter på nytt ved overgang til aktivitetsplikt, og at flyktningen ikke opplever unødvendige gjentakelser eller avbrudd i sin kvalifisering. I formuleringen «bygge videre på» ligger det et rom for skjønn, slik at kommunene kan vurdere innholdet i den individuelle planen ut fra lokale forhold. Elementene kan både være påbegynt og fullført.

Departementet foreslår også at planen skal utarbeides sammen med flyktningen. Hensikten med et slikt samarbeid er både å sikre forutsigbarhet i opplæringsløpet og å bidra til å øke motivasjonen hos den enkelte deltaker. Dette betyr likevel ikke at deltaker kan stoppe planprosessen. Det er kommunen som avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte, se forslag til ny § 25 b tredje ledd. I praksis betyr dette at det er kommunen som tar den endelige beslutningen om innholdet i integreringsplanen.

Planen skal være et dynamisk dokument, vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon, jf. forslag til § 25 b fjerde ledd. Dersom det avdekkes behov for å endre planen, skal planen endres. Vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon kan for eksempel være sykdom, svangerskap eller familieinnvandring, som i en periode kan forsinke fremdriften eller kreve ekstra innsats fra deltakeren.

9 Stans, avkorting, trekk og tilbakebetaling

9.1 Gjeldende rett

Ved fravær fra introduksjonsprogrammet som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende lengden på fraværet, jf. integreringsloven § 21.

Introduksjonsstønaden reduseres ikke på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue, se § 23 første ledd. Stønaden reduseres heller ikke på grunn av mottatt barnebidrag. Det følger av § 23 andre ledd at hvis lønnet arbeid inngår som en del av introduksjonsprogrammet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar. Stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltakeren.

Hvis deltakeren har fått utbetalt høyere stønad enn det vedkommende har krav på, kan kommunen trekke det overskytende i fremtidig stønad, jf. § 25 første ledd.

Har noen fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller

har fortiet opplysninger, kan kommunen vedta at stønaden skal betales tilbake, jf. § 25 andre ledd.

Får en mottaker av introduksjonsstønad innvilget ytelser som gir grunnlag for trekk i stønaden etter § 22 med tilbakevirkende kraft, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom, jf. § 25 tredje ledd.

9.2 Departementets vurderinger og forslag

9.2.1 Stans eller avkorting av stønaden ved arbeid

Fra 1. januar 2026 har ikke lenger flyktninger som er omfattet av målgruppen for introduksjonsprogram rett til å delta i program hvis de har arbeid eller tilbud om arbeid på minst 30 timer i uken, det vil si en 80 prosent stilling eller mer.

Integreringsstønaden er ment å dekke livsoppholdet for nyankomne flyktninger og deres familie som ikke kan forsørge seg selv, og som trenger bistand fra det offentlige for å komme i arbeid. Hvis de allerede har lønnet arbeid av et visst omfang, har de ikke behov for denne bistanden. Departementet foreslår derfor at flyktninger som har inntektsgivende arbeid på 30 timer eller mer i uken, ikke skal få utbetalt integreringsstønad, se forslag til § 21 første ledd første punktum.

Inntektsgivende arbeid omfatter også selvstendig næringsvirksomhet. Dette er en endring fra dagens regelverk. Departementet vurder at er det er rimelig at arbeid som gir næringsinntekt skal telle med i vurderingen av om en flyktning skal få utbetalt integreringsstønad eller ikke. Departementet foreslår også å endre integreringsloven § 8 fjerde ledd, slik at bestemmelsen regulerer at flyktninger som har *inntektsgivende* arbeid ikke har rett og plikt til integreringsprogram når arbeidet utgjør minst 30 timer i uken

For de som jobber mindre enn 80 prosent stilling skal stønaden avkortes. Departementet har vurdert om integreringsstønaden bør avkortes mot arbeidede timer eller arbeidsinntekt. Dagens introduksjonsstønad, samt kvalifiseringsstønaden, arbeidsavklaringspenger og dagpenger avkortes mot arbeidede timer, mens uføretrygd og sykepenger avkortes mot inntekt.

Timesavkorting er et relativt enkelt system for avkorting av stønaden, og kan være et prinsipp som er lett for mottakerne å forstå. Ettersom introduksjonsstønaden i dag avkortes mot timer, har kommunene et system for avkorting av stønaden basert på dette prinsippet og stønaden kan justeres fortløpende. Prinsippet om at stønaden skal reduseres mot arbeidede timer gjør det enkelt for mottakerne å innrapportere arbeid som er utført i den aktuelle utbetalingsperioden. Så lenge arbeidsinntekten er høyere enn stønadsutbetalingen for de timene en jobber, vil det lønne seg å jobbe framfor å motta stønad. For introduksjonsstønaden reduseres stønaden krone for krone hvis det er til gunst for mottakeren. Det innebærer at ingen mister inntekt ved å jobbe.

Likevel er det også noen utfordringer ved timesavkorting. Et avkortingssystem basert på timer kan utfordre inntektssikringsformålet, fordi det gir muligheter for å kombinere høy

inntekt med utbetaling av en ytelse. Det kan få noen urimelige utslag, og svekke legitimiteten til velferdsordningene. Departementet har ikke data for timesinntekten for de som i dag deltar i introduksjonsprogrammet, men vi vil anta at dette er en problemstilling som gjelder relativt få personer.

I et system med timesavkorting, blir avkortingen av ytelsen per time lik for alle, både de med høy og lav inntekt. Dette innebærer at de med høyest arbeidsinntekt får lavest avkorting i prosent av arbeidsinntekten, mens de med lavest arbeidsinntekt får høyest avkorting i prosent av arbeidsinntekt. Dette kan oppfattes som urettferdig i et fordelingsperspektiv. Dette innebærer også at arbeidsinsentivene er svakere for personer med lav timelønn.

Et avkortingssystem basert på timer kan videre by på utfordringer knyttet til arbeid som vanskelig lar seg tallfeste i timer. Enkelte former for arbeid kan være krevende å fastsette i timer, blant annet for selvstendig næringsdrivende. Timesavkorting gir også utfordringer i de tilfellene hvor stønadsmottakeren har inntekt, men i liten grad utfører arbeid målt i timer.

Et system med timesavkorting er også basert på at arbeidede timer innrapporteres av den enkelte. Kommunen kan ha varierende muligheter til å kontrollere at det som rapporteres er korrekt.

Avkorting mot inntekt vil i prinsippet kunne løse flere av problemene med et system for timesavkorting som er pekt på i avsnittene over. På den annen side er det andre utfordringer knyttet til et system med inntektsavkorting.

For det første vil det være vanskelig å videreføre bestemmelsen om at stønaden for deltakere i integreringsprogrammet ikke skal reduseres ved arbeid ved siden av program dersom stønaden skal avkortes mot inntekt. Det vil være svært vanskelig og ressurskrevende å skille mellom arbeidsinntekt som er fra integreringsprogrammet, og hvilken arbeidsinntekt som er fra arbeid utenfor integreringsprogrammet dersom en skal avkorte stønaden mot inntekt.

Videre er det vanskelig å ta hensyn til næringsinntekt i et system med inntektsavkorting. Månedlige inntektsopplysninger er i utgangspunktet tilgjengelig gjennom a-ordningen, men dette gjelder ikke for næringsinntekt. Næringsinntekt foreligger ikke før regnskapsåret er over. En åpenbar problemstilling med inntektsavkorting er at avkortingen ikke kan begrenses til ett årlig oppgjør for de som har næringsinntekt, slik det gjøres i dagens uføreordning. Mottakere av stønaden vil kunne være relativt kort tid i ordningen. Avkorting mot inntekt i stønaden vil derfor innebære behov for korreksjoner i ettertid, også etter at mottakerne ikke lenger mottar stønaden. Næringsinntekt vil derfor måtte rapporteres på annen måte, for eksempel ved selvbetjeningsløsninger. Dette er en av flere praktiske utfordringer som må håndteres ved inntektsavkorting. Det er også andre praktiske problemstillinger knyttet til bruk av a-ordningen ved avkorting mot inntekt. For å unngå noen av disse utfordringene, kan det være en mulighet å basere seg på selvrapportering av inntekt tilsvarende selvrapporteringen som gjøres for arbeidede timer i

dag. Dette kan eventuelt kontrolleres opp mot a-ordningen og skattemeldingen/skatteoppgjøret.

Det foreslås også, som i dag, at stønaden skal avkortes ved ugyldig fravær fra integreringsprogrammet eller annen aktivitet, se punkt 9.2.3. Slik avkorting må baseres på fraværstid (timer), selv om annen avkorting eventuelt baseres på inntekt. Dersom en i utgangspunktet avkorter stønaden ut fra inntekt, vil en dermed måtte ha et system som kombinerer inntektsavkorting og timesavkorting.

Ettersom det er noen klare utfordringer også knyttet til timesavkorting, særlig når det gjelder inntektssikringsformålet og at personer med lave lønninger får høyere prosentvis avkorting, ber departementet særskilt om høringsinstansenes syn på hvilket prinsipp for avkorting av stønaden som vil være mest hensiktsmessig. Av praktiske årsaker har departementet lagt timesavkorting til grunn for analysene og lovforslagene i høringsnotatet.

Departementets høringsforslag innebærer at for flyktninger som har inntektsgivende arbeid på under 80 prosent reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg, tilsvarende den tiden arbeidet tar. Se forslag til § 21 andre ledd. For deltakere i integreringsprogrammet reduseres stønaden kun mot arbeidede timer som er en del av programmet.

Departements forslag innebærer at en person som arbeider én time i en uke, vil få stønaden per uke avkortet med 1/37,5 ut fra at 37,5 timer er å forstå som normal fulltids arbeidstid per uke. Grensen på 80 prosent arbeid innebærer tilsvarende at stønaden faller bort når arbeidstiden er 30 timer eller mer.

Departementet legger opp til at kommunene kan velge utbetalingsperiode, for eksempel om stønaden skal utbetales hver 14. dag eller hver måned. Etter departementets syn er det hensiktsmessig at grensen på 80 prosent arbeidstid måles opp mot utbetalingsperioden samlet. Hvis stønaden utbetales hver 14. dag, innebærer dette at en person som arbeider 28 timer i én uke og 31 timer i en annen uke vil få en stønad utbetalt, siden arbeidstiden på 59 timer er lavere enn grensen på 60 timer for de to ukene samlet. Stønaden for de to ukene avkortes i dette tilfellet med 59/75. Dette gir et noe mer fleksibelt regelverk enn om en vurderer hver uke for seg, det vil si med en grense på 30 timer i hver enkelt uke.

For noen med lavt lønnsnivå kan avkorting ut fra arbeidede timer føre til at stønaden blir avkortet med mer enn mottatt lønn. For å hindre dette, foreslår departementet at stønaden skal reduseres krone for krone hvis det er til gunst for mottakeren, se forslag til § 21 andre ledd andre punktum. Dette er en videreføring av dagens rett. For at denne «sikkerhetsventilen» skal slå inn, må imidlertid lønnsnivået være lavere enn stønadsnivået (for eksempel tilsvare heltidslønn under 1,8 G ved stønad på 1,8 G), og den vil derfor sjelden være relevant.

Introduksjonsstønaden avkortes i dag ikke mot arbeid i egen eller andres virksomhet. Departementet foreslår at integreringsstønaden avkortes mot alt inntektsgivende arbeid, dvs. også arbeidede timer som kan gi næringsinntekt, se punkt 9.2.4.

Det følger av dagens regelverk at stønaden ikke reduseres for deltakere i introduksjonsprogrammet som har arbeid ved siden av programmet, se punkt 9.1. Departementet foreslår å videreføre denne bestemmelsen, se forslag til § 21 tredje ledd siste punktum. Departementet vurderer at dette vil virke motiverende for deltakeren, og i tillegg fremme integreringsprogrammets formål, nemlig deltakelse i arbeidslivet. En tilleggsjobb vil kunne ha en kvalifiserende effekt, og åpne en mulighet for et mer varig tilsettingsforhold. Departementet understreker imidlertid at det er en forutsetning at vedkommende deltar på fulltid i integreringsprogrammet.

9.2.2 Stans eller avkorting av stønaden ved utdanning

Flyktninger som har utdanning på videregående nivå eller høyere, skal ha kort programtid, og opplæring over videregående nivå kan ikke gjennomføres innenfor rammene av integreringsprogrammet. Opplæringen skal finansieres av den enkelte selv, gjennom for eksempel lån og stipend fra Lånekassen og eventuelt deltidsarbeid. Utdanninger etter universitets- og høyskoleloven gir rett til utdanningsstøtte fra Lånekassen til å ta 480 studiepoeng. Det tilsvarer studier i åtte år på fulltid. Basislån (studielån) kan alle studenter få. Inntil 40 prosent av dette lånet kan bli gjort om til stipend når en ikke bor sammen med foreldrene sine, består utdanningen, fullfører graden i høyere utdanning og har inntekt og formue under grensene. For 2025–2026 kan en få opptil 166 859 kroner i basislån. Dette er noe høyere enn flyktninger under 25 år vil få i integreringsstønad etter skatt med nivået som er foreslått (157 300 kr) i punkt 6.2.3.

Departementet foreslår derfor at flyktninger som gjennomfører høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning, folkehøyskole eller utdanning godkjent etter privatskoleloven kap. 6A på fulltid, ikke skal få utbetalt integreringsstønad. Se forslag til ny § 21 fjerde ledd.

Et ettårig fulltidsstudium gir 60 studiepoeng, og departementet legger til grunn at å studere på fulltid, er å forstå som et studium som gir 60 studiepoeng i løpet av ett år eller 30 studiepoeng i løpet av ett semester. Folkehøyskole eller utdanning som er godkjent etter privatskoleloven kap. 6A gir ikke studiepoeng, men er normalt på fulltid. Mens det avgrenses mot 80 prosent arbeid eller mer vurderer departementet at avgrensningen mot utdanning bør være mot 100 prosent, det vil si et fulltidsstudium. Dette fordi en lønnsinntekt er vesentlig høyere enn det en kan motta i utdanningsstøtte. Mens det er rimelig å anta at den enkelte skal kunne livnære seg av en 80 prosent stilling vil dette i mindre grad være mulig med kun 80 prosent utdanningsstøtte.

Departementet foreslår videre at for flyktninger som gjennomfører høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning på deltid, reduseres integreringsstønaden, inkludert eventuelle tillegg tilsvarende omfanget av studiet. Se forslag til § 21 femte ledd. Forslaget innebærer at for utdanning som gir 15 studiepoeng i semesteret, så skal stønaden reduseres med 50 prosent.

Det er også mulig å studere deltid og kombinere studier og jobb. Departementet foreslår at flyktninger som kombinerer jobb og utdanning som til sammen blir fulltid, for eksempel 30 studiepoeng i løpet av ett år og 50 prosent stilling, ikke skal få utbetalt integreringsstønad. Se forslag til § 21 sjette ledd. Hvis flyktningen kombinerer jobb og

utdanning og dette til sammen ikke blir å regne som fulltid, skal stønaden avkortes tilsvarende.

For å unngå at en flyktning som er i målgruppen for integreringsstønaden og som gjennomfører studier eller skolegang på deltid velger bort deltidsarbeid til fordel for integreringsstønaden, foreslår departement at de skal være omfattet av aktivitetsplikt etter integreringsloven kapittel 5A, se punkt 8.3.

9.2.2.1 Opplæring etter opplæringsloven

Flyktninger som ikke har videregående opplæring eller høyere fra før kan delta i forberedende opplæring for voksne (FOV) og videregående opplæring iht. opplæringsloven innenfor rammene av integreringsprogrammet, se punkt 7.1. De vil da kunne motta integreringsstønad inkludert tillegg, se punkt 6.2. De som har sluttmål om å fullføre videregående opplæring innenfor rammene av integreringsprogrammet, kan med dagens regler få inntil fire år i program. Fra januar 2026 endres integreringsloven slik at denne gruppen kan ha inntil fem års program, det vil si hele perioden som integreringsstønaden gjelder for. Endringen gjelder for deltakere som får tilbud om oppstart i program etter 1. januar 2025. De som har som sluttmål å fullføre deler av videregående opplæring innenfor rammene av integreringsprogrammet, kan ha programtid på inntil fire år. Hvis personer i denne gruppen som fortsetter på videregående opplæring etter avsluttet integreringsprogram skulle få utbetalt integreringsstønad, ville det i prinsippet blitt en utvidelse av programtiden.

Flyktningstipend er en egen stipendordning i utdanningsstøtteordningen til flyktninger i FOV eller videregående opplæring for voksne (VOV). Hovedprinsippet for flyktningstipend er at den enkelte får det samme beløpet utdanningen ellers gir rett til, men at en får lån og stipend som flyktningstipend i stedet. Det er forskjellige regler for stipend og lån til videregående opplæring avhengig av om en er under eller over 21 år. Dette gjelder også for de som får flyktningstipend. De som er 21 år eller eldre får stipend etter reglene som gjelder for studenter i høyere utdanning. Flyktningstipend kan gis i inntil tre år innenfor en periode på seks år etter den datoen den enkelte fikk innvilget beskyttelse. Moduliserte læreplaner for FOV og VOV regnes som fulltidsutdanning i utdanningsstøttesammenheng. Dette gir rett til utdanningsstøtte på fulltid.

Departementet foreslår derfor at flyktninger som går i VOV eller videregående opplæring/ FOV etter avsluttet integreringsprogram ikke skal få utbetalt integreringsstønad, med unntak av at FOV eller VOV/ videregående opplæring kan inngå i aktivitetsplikten, se punkt 8.3, hvis det er innvilget som et opplæringstiltak etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak kap. 7. Se forslag til § 21 fjerde ledd.

9.2.3 Stans eller avkorting av stønaden ved manglende deltakelse og ugyldig fravær

Mottakere av integreringsstønaden har i utgangspunktet en plikt til å delta på enten integreringsprogram eller aktivitetsplikt. Departementet foreslår derfor at integreringsstønaden ikke utbetales til flyktninger som unndrar seg plikten til å delta i integreringsprogram etter kapittel 4 eller aktivitetsplikten etter kapittel 5A. Se forslag til

ny § 21 a første ledd. Dette kan for eksempel være hvis flyktningen ikke bidrar til kompetansekartlegging, ikke møter opp på karriereveiledning eller på andre måter unnlater å bidra til utarbeidelsen av integreringsplanen for integreringsprogrammet eller for aktivitetsplikten og dermed forhindrer oppstart av integreringsprogrammet eller aktivitetsplikten. I slike tilfeller stanses utbetalingen av stønaden helt, frem til flyktningen bidrar til oppstart av integreringsprogram eller aktivitetsplikt. Flyktningen vil likevel kunne ha rett til økonomisk bistand i en nødsituasjon, se punkt 6.2.5.

Departementet foreslår videre at integreringsstønaden inkludert tillegg reduseres ved ugyldig fravær fra integreringsprogrammet eller aktivitetsplikten. Integreringsstønaden skal i utgangspunktet være knyttet til deltakelse i arbeidsrettet aktivitet, enten gjennom integreringsprogram eller aktivitetsplikt, med mindre det er åpenbart urimelig å stille slike krav. Se punkt 11.2.1 for departementets forslag til regler om gyldig fravær og permisjon, punkt 11.2.3 om forslag til unntak fra rett og plikt til integreringsprogram og punkt 8.3.2 om avgrensing og omfang av aktivitetsplikten. Det følger av dagens regler at fravær fra integreringsprogrammet som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, fører til reduksjon i stønaden tilsvarende lengden på fraværet.

Departementet foreslår å videreføre denne regelen med noen tilpasninger. Ved fravær fra integreringsprogrammet eller aktivitetsplikten som ikke skyldes sykdom eller som det ikke er gitt tillatelse til, foreslår departementet at integreringsstønaden inkludert tillegg skal reduseres tilsvarende lengden på fraværet. Det vil si at stønaden avkortes time for time. Ettersom flyktningene ikke har rett til økonomisk sosialhjelp, og dermed ikke har annen inntektssikring å falle tilbake på, foreslår departementet at stønaden likevel ikke reduseres med mer enn inntil en firedel av stønaden før skatt per måned. Se forslag til ny § 21 a andre ledd og vurderingene rundt nivået på en firedel i punkt 6.2.3.4.

9.2.4 Avkorting av stønaden ved egne midler

Det følger av gjeldende rett at introduksjonsstønaden ikke reduseres på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet. Integreringsstønaden skal dekke livsopphold til flyktninger som omfattes av målgruppen for forslaget, og som ikke er selvforsørget den første femårsperioden de bor i Norge. Hvis flyktningen har inntekter av egen virksomhet vurderer departementet at det er rimelig at disse midlene blir brukt til å sikre livsoppholdet til den enkelte. Integreringsstønaden er en individuell stønad, og av det følger det at den ikke påvirkes av inntekter av andres virksomhet. Departementet vurderer at dette ikke behøver å fremgå eksplisitt av reguleringen, og foreslår derfor å ta dette ut av § 23 første ledd.

Etter dagens regler for introduksjonsstønad avkortes det ikke mot formue, se gjeldende rett i punkt 9.1. Det gjøres det derimot for beboere i mottak. Det fremgår av forskrift om stønad til beboere i asylmottak § 4 at stønaden reduseres krone for krone mot formue. Med formue menes midler eller realiserbare eiendeler som overskrider et fastsatt beløp, unntatt eiendeler med affeksjonsverdi eller til personlig bruk, og voldsoffererstatning. Det fremgår videre av *UDI retningslinje 2024-002V1 Satser for økonomiske stønad til beboere*

i asylmottak i 2025 punkt 6 at det er formue over 5 000 kroner som danner grunnlag for reduksjon i basisytelsen.

Dagens introduksjonsstønad er en stønad som er knyttet opp til deltakelse i et fulltids introduksjonsprogram. Med innføringen av en egen stønad for nyankomne flyktninger som skal sikre livsopphold til de som ikke klarer det selv i en begrenset periode, vurderer departementet at denne stønaden også må vurderes opp mot formue. Basisytelsen til asylsøkere i mottak er lavere enn det som er foreslått som nivåene på integreringsstønaden. Departementet vurderer derfor at grensen for det fastsatte beløpet bør være noe høyere enn 5 000 kroner, men ikke høyere enn hva den enkelte kan få i integreringsstønad med tillegg for to måneder. Formue på inntil to måneders stønad inkludert tillegg er å forstå som et fribeløp. Over dette nivået avkortes stønaden krone for krone mot formuen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at integreringsstønaden skal avkortes som følge av egen formue som overstiger to måneders integreringsstønad med tillegg, se forslag til § 23.

Hvis kommunen i hvert enkelt tilfelle må gjøre en grundig undersøkelse av om flyktningen har formue eller realiserbare eiendeler, vil det kunne bli en administrativ belastning for kommunene. Departementet er opptatt av at forvaltningen av stønaden skal være så enkel som mulig for kommunene, og ikke medføre unødvendig belasting. Departementet vurderer derfor at vurderingen av om den enkelte har disponibel formue må basere seg på flyktningens egne opplysninger, eventuelt gjennom en egenerklæring. Hvis noen holder tilbake opplysninger om formue som skulle ha ført til reduksjon i integreringsstønaden, og kommunen finner ut av det, skal kommunen kunne vedta at stønaden skal betales tilbake, se punkt 9.2.5.

Foreldre har forsørgelsesplikt for barna sine uavhengig av om de bor sammen med dem eller ikke. Hvis foreldrene ikke bor sammen, må den som ikke bor sammen med barnet, betale månedlige barnebidrag til barnet. Reglene om fastsettelse og endring av barnebidrag følger av barneloven kapittel 8. Plikten til å betale barnebidrag varer normalt ut den måneden barnet fyller 18 år. Det følger av dagens regelverk at introduksjonsstønaden ikke reduseres på grunn av mottatt barnebidrag, se punkt 9.1. Når det nå foreslås at integreringsstønaden skal reduseres på grunn av disponibel formue, foreslår departementet at også barnebidrag som inngår i midler som overstiger to måneders integreringsstønad inkludert tillegg, skal føre til reduksjon i stønaden. I slike tilfeller antas det at stønadsmottaker har tilstrekkelig med midler til å sørge for livsopphold for både seg selv og eventuelle barn, uavhengig av om pengene stammer fra barnebidrag, inntekt eller annet. Det vil også være bevismessig vanskelig å skille ut hvilken andel av oppsparte midler som stammer fra barnebidrag eller andre kilder. Barnebidrag skal dermed ikke holdes utenfor i beregningen av hva som inngår i egne midler etter § 23.

9.2.5 Trekk og tilbakebetaling av stønaden

Det følger av dagens regelverk at hvis en deltaker har fått utbetalt høyere stønad enn det vedkommende har krav på, kan kommunen trekke det overskytende i fremtidig stønad.

Har noen fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger, kan kommunen vedta at stønaden skal betales tilbake. Får en mottaker av introduksjonsstønaden i dag innvilget ytelser som gir grunnlag for trekk i stønaden etter § 22 med tilbakevirkende kraft, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

Departementet foreslår å videreføre disse reglene i sin helhet for integreringsstønaden, se forslag til ny § 24 a.

10 Samordning med andre offentlige ytelser

10.1 Gjeldende rett

Det følger av integreringsloven § 22 at i den grad deltakeren har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger, og retten til disse ytelsene er opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram reduseres introduksjonsstønaden. Stønaden reduseres tilsvarende for uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger vedkommende mottar. Dersom deltakeren mottar overgangsstønad, reduseres introduksjonsstønaden på årsbasis med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp. Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.

Det kreves normalt at personer må være eller ha vært medlemmer av folketrygden for å ha rett til ytelser etter folketrygdloven. For enkelte ytelser kreves det i tillegg en viss forutgående tid som medlem. Som hovedregel er alle som er bosatte i Norge eller som er arbeidstakere i Norge eller på faste eller flyttbare anlegg og innretninger på den norske kontinentalsokkelen, pliktige medlemmer i folketrygden. Det er dessuten et krav at de har lovlig opphold her i henhold til utlendingsregelverket.

For nyankomne flyktninger, er det først og fremst lovlig opphold, som bosatt, som er det sentrale medlemskapsvilkåret, jf. folketrygdloven § 2-1. Asylsøkere og deres familiemedlemmer anses ikke som bosatt i folketrygdlovens forstand i den perioden søknad om beskyttelse er under behandling. I denne perioden har de en begrenset trygdedekning, se folketrygdloven § 2-16 og forskrift 14. mai 2008 nr. 460 om trygdedekning for asylsøker m.m. Når det gis oppholdstillatelse for minst 12 måneder, er vedkommende medlem ansett som bosatt.

Personer som oppholder seg i Norge, er medlemmer av folketrygden og har tapt arbeidsinntekt som arbeidstaker på grunn av arbeidsløshet, har rett til dagpenger etter folketrygdloven kapittel 4. De som er under opplæring eller utdanning anses som hovedregel ikke som reelle arbeidssøkere, og kan ikke samtidig motta dagpenger. Det gjelder imidlertid enkelte unntak som følger av dagpengeforskriften kap. 4. Det følger av dagpengeforskriften § 4-3a at innvandrere som fyller vilkårene for dagpenger under

arbeidsløshet, etter søknad til Arbeids- og velferdsetaten kan beholde dagpengene når vedkommende deltar i introduksjonsprogrammet etter integreringsloven eller deltar i godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven.

10.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at integreringsstønaden reduseres i den utstrekning flyktninger har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, pleiepenger, foreldrepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, se forslag til endringer i integreringsloven § 22 første ledd.

Det følger av integreringsloven § 22 i dag at introduksjonsstønaden reduseres hvis flyktningen har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger og retten til ytelsen er opparbeidet før vedkommende starter i introduksjonsprogram. Dette er begrunnet med at det ikke er hensiktsmessig at kommunen, i tillegg til å finansiere introduksjonsprogrammet, også må betale hele introduksjonsstønaden for deltakere som for eksempel har opparbeidet seg rett til dagpenger.

Med endringene som foreslås i dette høringsnotatet vil flyktninger også kunne ha rett til integreringsstønaden etter avsluttet integreringsprogram. Lønnet arbeid kan inngå i integreringsprogrammet, og det innebærer at en kan opparbeide seg rettigheter til de ovennevnte ytelsene gjennom integreringsprogrammet. Retten til integreringsstønad skal gjelde i fem år fra den enkelte blir bosatt i en kommune. En flyktning i målgruppen for integreringsstønaden kan derfor ha gjennomført integreringsprogram på to år og gått direkte ut i arbeid, men så miste jobben igjen etter ett år og fortsatt ha mye tid igjen av perioden med rett til integreringsstønad. Departementet foreslår derfor at retten til ytelsene ikke lenger må være opparbeidet før flyktningen starter i integreringsprogram for at de skal samordnes med integreringsstønaden.

Aktiviteter som innebærer at en ikke lenger regnes som «reell arbeidssøker», kan føre til at retten til dagpenger faller bort. Departementet vurder at aktivitetene som foreslås å kunne inngå i aktivitetsplikten for integreringsstønaden, se punkt. 8.3.2 i hovedsak omfattes av allerede eksisterende unntak etter dagpengeforskriften kap. 4., slik at dagpengene ikke faller bort. Det gjelder allerede en rekke særregler om rett til å beholde dagpenger under ulike typer opplæring eller utdanning, herunder deltakelse i introduksjonsprogram, norskopplæring, arbeidsmarkedstiltak mv. Departementet vil vurdere nærmere om det er behov for enkelte justeringer i dagpengeforskriften § 4-3a, som gjelder opplæring for flyktninger. I den utstrekning flyktningen har rett til dagpenger, vil integreringsstønaden, som i dag, bli redusert etter integreringsloven § 22.

Det følger videre av dagens regelverk at stønaden også reduseres tilsvarende for arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd vedkommende mottar. For arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er det som hovedregel krav til fem års medlemskap i folketrygden for å ha rett til ytelsen. Det er enkelte unntak fra kravet. Flyktninger blir medlemmer i folketrygden fra de får innvilget oppholdstillatelse. For personer som søker om asyl og bor i mottak, vil det vanligvis gå noe tid fra de får oppholdstillatelse til de blir bosatt. Retten til integreringsstønaden vil derimot gjelde først fra flyktningen er bosatt i en

kommune. Det innebærer at personer i målgruppen for integreringsstønaden kan få rett til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd mot slutten av perioden de har rett til integreringsstønad. Samordningsregelen for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd foreslås derfor videreført for integreringsstønaden.

De følger ikke av dagens regelverk at introduksjonsstønaden reduseres dersom deltakeren mottar pleiepenger etter folketrygdloven kap. 9. Pleiepenger er en inntektserstatningsordning som beregnes på samme måte som sykepenger, og som utbetales med hundre prosent kompenasjonsgrunnlag for personer som må være borte fra arbeidet på grunn av pleie og tilsyn med syke barn. Departementet foreslår derfor at integreringsstønaden også reduseres i den utstrekning flyktningen mottar pleiepenger.

Samordningsreglene mellom integreringsstønaden og ovennevnte ytelser fra folketrygden, gir integreringsstønaden en subsidiær karakter i forhold til ytelser fra folketrygden. Dette innebærer at kommunen kan pålegge flyktninger i målgruppen for integreringsstønaden å gjøre gjeldende eventuelle rettigheter til ytelser til livsopphold etter folketrygdloven. Kommunen skal i slike tilfeller bidra med nødvendig veiledning og opplysning om vedkommendes rettigheter i forhold til folketrygden.

For rett til overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 15 er det krav om fem års medlemskap i folketrygden, men med enkelte unntak. Som for de andre stønadene, foreslår departementet å beholde samordningsregelen. Overgangsstønaden er utformet med sikte på å stimulere mottakeren til å komme i arbeid. Stønaden reduseres derfor ikke fullt ut i forhold til arbeidsinntekt. Overgangsstønaden reduseres ikke hvis arbeidsinntekten på årsbasis er mindre enn halvparten av grunnbeløpet. Det fremgår av integreringsloven at stønaden reduseres med 40 prosent av inntekt over halvparten av grunnbeløpet. Dette er i folketrygdloven § 15-9 økt til 45 prosent. Departementet foreslår å videreføre dagens regel på dette området, men at integreringsstønaden reduseres med 45 prosent av den overgangsstønad som overstiger 1⁄2 G, i tråd med folketrygdloven § 15-9. Se forslag til endringer i integreringsloven § 22 andre ledd.

Dagens introduksjonsstønad er utformet uten barnetillegg, og verken barnetrygd eller kontantstøtte samordnes med introduksjonsstønaden. Med innføringen av integreringsstønaden foreslår departementet at det gis rett til barnetillegg etter faste satser på nivå med barnetillegget i ordningen med arbeidsavklaringspenger, samt at enslige forsørgere for enslig forsørgertillegg. Barnetillegget er forholdsvis lavt, og mottakere av arbeidsavklaringspenger mottar også barnetrygd. Som det framgår av tabell 6.4 vil særlig enslige med barn ha noe mindre disponibel inntekt sammenliknet med veiledende satser for sosialhjelp hvis de ikke jobber, selv når barnetrygden er medberegnet.

Departementet foreslår å oppheve integreringsloven § 22 tredje ledd som i dag inneholder en ikke uttømmende liste over ytelser som ikke kommer til fradrag i stønaden. Departementet vurderer at det er tilstrekkelig at ytelsene som skal medføre reduksjon i integreringsstønaden reguleres i § 22. Integreringsloven § 22 tredje ledd lister i dag opp at barnetrygd og kontantstøtte ikke kommer til fradrag i stønaden. Som det fremgår av punkt 14.4.1 foreslår departementet at mottakere av integreringsstønaden ikke skal ha rett til

kontantstøtte. Det foreslås ikke endringer i rettstilstanden for barnetrygd, som fortsatt ikke skal komme til fradrag i integreringsstønaden.

I tillegg til bostøtte fra Husbanken er det kommuner som har ordninger med kommunal bostøtte. I en kartlegging foretatt av Husbanken og Telemarksforskning høsten 2021, ble det registrert 22 kommuner med kommunal bostøtte. Kommunal bostøtte kan bidra til de samme utfordringene som den statlige bostøtten, og departementet foreslår at integreringsstønaden reduseres hvis flyktningene mottar kommunal bostøtte, se forslag til § 22 tredje ledd.

11 Fravær, permisjon og unntak fra rett og plikt til integreringsprogram

11.1 Gjeldende rett

Integreringsloven § 17 regulerer fravær og permisjoner fra introduksjonsprogrammet. Deltakere kan søke kommunen om tillatelse til fravær fra introduksjonsprogram. Deltakeren kan også innvilges permisjon fra introduksjonsprogram etter søknad til kommunen. I integreringsforskriften kap. 3 og 4 er det gitt nærmere bestemmelser om fravær, fri og permisjoner fra introduksjonsprogrammet, og hvorvidt det skal medføre tillegg i programtiden eller ha betydning for rett til introduksjonsstønad. Godkjent fravær og permisjon fra deltakelse i introduksjonsprogram etter kapittel 3 og 4 i integreringsforskriften som til sammen er over ti virkedager, kommer i tillegg til introduksjonsprogrammets varighet, jf. integreringsforskriften § 19, jf. lovens § 13 sjette ledd.

Integreringsloven § 18 regulerer stans av introduksjonsprogrammet. Kommunen kan stanse programmet midlertidig eller permanent for en deltaker dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Hva som ligger i saklig begrunnet, må vurderes konkret. Det sentrale må være at det er en logisk sammenheng mellom vedtaket om stans og begrunnelsen for det.

Programmet kan blant annet stanses ved omfattende fravær. Hvorvidt fraværet er omfattende må vurderes opp mot hvor lenge vedkommende har vært i programmet, progresjonen og hvor hyppig fraværet har forekommet. Det er også av betydning om fraværet har vært ugyldig, ut fra grunnlaget for fraværet, om det er søkt om permisjon og om fraværet hadde gitt rett til permisjon dersom det hadde vært søkt om det.

Programmet kan videre stanses ved atferd i eller utenfor programmet som kan skade deltakerens eller andres muligheter til å gjennomføre programmet.

Midlertidig eller permanent stans på grunn av sykdom er kun aktuelt dersom sykdommen enten er så alvorlig eller må antas å bli så langvarig at det er usikkert om vedkommende kan gjennomføre programmet eller det er usikkert på hvilke tidspunkt det kan skje.

Hvorvidt programmet stanses midlertidig eller permanent er opp til kommunen. Terskelen for å stanse programmet er høy. I praksis vil det være situasjonens alvorlighetsgrad og deltakerens situasjon som avgjør om programmet stanses midlertidig eller permanent. Midlertidig stans bør ikke vare lenger enn tre måneder og kan for eksempel brukes hvis kommunen ønsker å gi deltakeren mulighet til å endre sin atferd eller hvis deltakeren har helseutfordringer av midlertidig karakter. Det kan være en fordel å forsøke midlertidig stans før eventuell permanent stans, men det er ikke noe krav. Dersom det ikke er utsikter til bedring, kan programmet stanses permanent med en gang.

Vedtak om stans innebærer at deltakeren ikke lenger har rett til introduksjonsstønad.

Bestemmelsene om stans gjelder ikke ved frivillig avslutning av programmet, eller der programmet avsluttes som følge av oppnådd sluttmål eller endt programtid.

11.2 Departementets vurderinger og forslag

11.2.1 Fravær og permisjon

Departementet foreslår at flyktninger som har aktivitetsplikt etter forslaget til § 25 skal søke kommunen om tillatelse til fravær fra den aktuelle aktiviteten. Departementet foreslår videre at flyktningen skal kunne innvilges permisjon fra aktiviteten. Se forslag til ny § 25 c i integreringsloven. Tilsvarende regler gjelder for deltakere i integreringsprogrammet, se integreringsloven § 17 første og andre ledd. Som følge av forslaget til navneendring på introduksjonsprogrammet brukes begrepet integreringsprogram ved omtale av videreføring og endringer av nåværende bestemmelser under punkt 11.2.

Hjemmelen i integreringsloven § 17 tredje ledd for at departementet kan gi forskrift om fravær, fri og permisjoner fra integreringsprogrammet, og hvorvidt permisjon skal medføre tillegg i programtiden, samt hvorvidt fravær, fri og permisjoner skal gi rett til stønad, er flyttet til integreringsloven ny § 18 b første ledd bokstav d og e (trer i kraft 1. januar 2026). Departementet foreslår at det fastsettes tilsvarende forskriftshjemler for aktivitetsplikten, se forslag til ny § 25 d i integreringsloven. De samme hensyn som taler for at det bør være mulig å ha gyldig fravær fra integreringsprogrammet, gjør seg også gjeldende for aktivitetsplikten.

Departementet foreslår å videreføre integreringsforskriftens regler i kapittel 3 om fravær fra integreringsprogrammet med følgende endringer:

Deltakere i introduksjonsprogrammet beholder i dag retten til introduksjonsstønad ved egen sykdom eller skade som forhindrer deltagelse når deltakeren legger frem egenmelding eller legeerklæring. Departementet foreslår at deltakere i integreringsprogrammet og flyktninger som har aktivitetsplikt skal beholde retten til integreringsstønaden inkludert tillegg i slike tilfeller, se forslag til endringer i forskriften § 5. Departementet vurderer at dagens § 5 andre ledd ikke regulerer mer enn hva som fremkommer av forslag til § 5 første ledd og § 15, og foreslår derfor at leddet oppheves.

Reglene om rett til integreringsstønad ved fravær fra integreringsprogrammet på grunn av barns eller barnepasser sykdom eller skade foreslås også å gjelde for fravær fra aktivitet som er omfattet av aktivitetsplikten, se forslag til endringer i forskriften § 6. Deltakere i integreringsprogrammet og deltakere som har aktivitetsplikt har dermed rett til integreringsstønaden inkludert tillegg, i disse tilfellene. Retten foreslås å gjelde i samme antall dager som en i dag har rett til å beholde introduksjonsstønaden, se forslag til endringer i forskriften § 7.

Reglene om bruk av egenmelding og legeerklæring som gjelder for deltakere i integreringsprogrammet, foreslås også å gjelde for fravær fra aktivitet omfattet av aktivitetsplikten, se forslag til endringer i forskriften § 8. Dersom legeerklæring ikke leveres som nevnt i bestemmelsens andre ledd, skal integreringsstønaden reduseres tilsvarende lengden på fraværet i tråd med reglene i ny § 21 a i integreringsloven, se punkt 9.2.3.

Bortfall av retten til å bruke egenmelding ved fravær fra integreringsprogrammet foreslås også å gjelde for aktivitetsplikten, se forslag til endringer i forskriften § 9.

Departementet foreslår å i hovedsak videreføre reglene i integreringsforskriften kapittel 4 om fri og permisjoner fra integreringsprogrammet, og at reglene i tillegg gis anvendelse for deltakere som har aktivitetsplikt. Dette innebærer at flyktninger som har aktivitetsplikt vil ha rett til integreringsstønad inkludert eventuelle tillegg, ved fri i forbindelse med svangerskapet og fødsel, ved ammefri, velferdspermisjon og permisjon for fred- og forsoningsarbeid på nasjonalt eller internasjonalt nivå, se forslag til endringer i §§ 11 til 14a.

Deltakere i integreringsprogrammet har i dag rett til introduksjonsstønad ved permisjon fra programmet på grunn av egen eller barns sykdom eller skade, eller ved permisjon ved fødsel eller adopsjon, se forskriften §§ 15 og 16. Departementet foreslår at denne retten også skal gis anvendelse for deltakere som har aktivitetsplikt. Forslagene i punkt 6.2 innebærer at innvandre i målgruppen for integreringsstønaden ikke vil ha rett til sosialhjelp. Departementet foreslår derfor at deltakere i integreringsprogrammet og flyktninger som har aktivitetsplikt skal ha rett til integreringsstønaden i slike tilfeller.

Det er i dag regulert i § 12 at mor etter fødselen har rett til 20 virkedager fri fra integreringsprogrammet med stønad, mens far kan få inntil 7 virkedager fri med stønad. For å sikre samsvar med permisjonsreglene ved fødsel i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven foreslår departementet at det reguleres i § 16 fjerde ledd at permisjon de første 30 virkedagene etter fødselen er forbeholdt moren. Det foreslås videre at far skal ha rett til permisjon med integreringsstønad i opptil ti virkedager i forbindelse med fødselen, dersom han bor sammen med moren og benytter tiden til omsorg for familie og hjem. Disse dagene inngår i de 75 dagene som er forbeholdt far etter forskriften § 16 fjerde ledd. Det foreslås også å presisere i gjeldende regulering i § 16 fjerde ledd at beregningen av antall dager med omsorgspermisjon skal baseres på virkedager.

Det foreslås at § 17 om fridager og høytidsdager og § 18 om ferie fra integreringsprogrammet skal gjelde tilsvarende for flyktninger som har aktivitetsplikt.

11.2.2 Stans

Departementet foreslår at kommunen kan stanse integreringsprogrammet midlertidig i inntil tre måneder dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, se forslag til endringer i integreringsloven § 18. Tilsvarende foreslås for aktivitetsplikten, se punkt 8.3.1. Forhold som kan begrunne stans i programmet er blant annet omfattende fravær eller atferd som kan skade deltakerens eller andres mulighet til å gjennomføre programmet. Hensikten er at kommunen ikke skal trenge å bruke ressurser på tiltak dersom deltakeren gjentatte ganger ikke møter opp eller forstyrrer tiltaket. Etter dagens regelverk kan introduksjonsprogrammet også stanses permanent, og vedtak om stans medfører at deltakeren ikke lenger har rett til introduksjonsstønad. Departementet foreslår ikke at den enkelte skal miste retten til integreringsstønaden, men at integreringsstønaden inkludert tillegg reduseres med en firedel i perioden med stans. Tilsvarende foreslås for aktivitetsplikten, se punkt 8.3.1. Flyktningene vil i denne perioden fortsatt kunne søke om å få dekket ekstraordinære utgifter, se punkt 6.2.4 eller søke om økonomisk bistand i en nødsituasjon, se punkt 6.2.5. Innen tre måneder må kommunen vurdere om den enkelte skal starte opp igjen i integreringsprogram eller gå over til aktivitetsplikt etter kapittel 5A. Hvis den enkelte unndrar seg plikten til å delta i integreringsprogram eller aktivitet skal det ikke utbetales integreringsstønad, se punkt 9.2.3.

Som følge av forslaget i 11.2.3 om en ny bestemmelse som åpner for at kommunen kan fatte vedtak om unntak fra rett og plikt til deltagelse i integreringsprogram dersom det foreligger helsemessige eller andre tungtveiende årsaker, foreslår departementet at integreringsprogrammet ikke lenger skal stanses ved alvorlig eller langvarig sykdom, se forslag til endring i integreringsloven § 18.

11.2.3 Unntak fra rett og plikt til integreringsprogram

Kommunen kan i dag stanse introduksjonsprogrammet ved alvorlig eller langvarig sykdom, jf. integreringsloven § 18. Integreringsloven har imidlertid ingen hjemmel for at kommunen kan fatte vedtak om unntak fra rett og plikt til introduksjonsprogram.

Departementet foreslår at det innføres en ny paragraf 9 a i integreringsloven som åpner for at kommunen kan fatte vedtak om unntak fra retten og plikten til integreringsprogram i tilfeller hvor det foreligger særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker som hindrer deltakelse i programmet, eller som gjør at det ikke er sannsynlig at programmet vil bidra til at personen kommer i arbeid eller utdanning. Departementet legger til grunn at dette er personer som i dag ikke deltar i introduksjonsprogrammet.

Unntak på grunn av helsemessige utfordringer forutsetter en sykdom eller skade, og vilkåret skal tolkes strengt. Relevante momenter i vurderingen av om vilkåret er oppfylt er blant annet sykdommens eller skadens art, varighet og omfang. Personer som er alvorlig eller kronisk syke, kan være aktuelle for fritak. Sykdommen eller lidelsen kan være av fysisk eller psykisk art. Unntak vil kun være aktuelt dersom sykdommen er så alvorlig eller må antas å bli så langvarig at det er usikkert om personen kan gjennomføre et tilrettelagt integreringsprogram. Bestemmelsen åpner ikke for å gjøre unntak ved akutt sykdom eller lidelse av forbigående karakter.

Departementet understreker at kommunen har en plikt til å tilrettelegge for deltakelse for personer som har en funksjonsnedsettelse. Hvis kommunen avslår et krav om deltakelse i integreringsprogram uten å ha vurdert muligheten for et tilpasset program, vil dette kunne stride mot likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 og 9. Kommunene har et stort handlingsrom til å tilpasse innholdet i den enkeltes integreringsprogram, basert på den enkeltes sluttmål. Programmet kan inneholde elementer som ikke direkte gjør deltakeren i stand til å delta i arbeid eller utdanning, men som for eksempel bidrar til at den enkelte kan klare å gjennomføre integreringsprogrammet. Dette kan blant annet være forskjellige typer trening, fysioterapi og uteaktiviteter, se Prop. 89 L (2019- 2020), punkt 8.6.4.3. Unntak fra rett og plikt til deltakelse i integreringsprogrammet, vil først være aktuelt dersom tilretteleggingen ikke gjør det mulig for deltakeren å følge programmet. Dersom det er usikkert hvor langvarig sykdommen vil bli, skal kommunen først vurdere permisjon etter integreringsforskriften § 15.

Vilkåret andre tungtveiende årsaker skal være en sikkerhetsventil for tilfeller som ikke dekkes av helsemessige årsaker. Kommunen må foreta en konkret helhetsvurdering for å avgjøre om det skal fattes vedtak om unntak fra rett og plikt til integreringsprogram. Vilkåret skal fange opp tilfeller som ikke skyldes sykdom eller skade, men som har samme alvorlighetsgrad, og hvor andre årsaker hindrer deltagelse eller gjør at det ikke er sannsynlig at programmet vil bidra til at personen kommer i arbeid eller utdanning. Langt fravær fra arbeidslivet, store omsorgsoppgaver, eller lite eller ingen utdanning fra tidligere, kan ikke alene utgjøre en «tungtveiende årsak».

I tilfeller hvor kommunen fatter vedtak om unntak fra retten og plikten til integreringsprogram, må kommunen vurdere om det også skal fattes vedtak om fritak fra retten og plikten opplæring i norsk og samfunnskunnskap på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker, jf. integreringsloven § 26 annet ledd. Terskelen for å fatte vedtak om fritak fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er høyere enn terskelen for å fatte vedtak om unntak fra deltakelse i integreringsprogrammet. At en person er varig arbeidsufør kan i seg selv ikke begrunne fritak fra rett og plikt til deltagelse i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, se Prop. 89 L (2019-2020), punkt 10.1.4.4.

12 Kommunens ansvar

12.1 Gjeldende rett

Det følger av integreringsloven § 3 at bosettingskommunen er ansvarlig for introduksjonsprogram etter kapittel 4 og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 6. Kommunen kan gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter loven, jf. § 3 fjerde ledd.

Som omtalt i punkt 7.1 må en flyktning være bosatt i en kommune etter avtale med IMDi for å ha rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Deltakelse i introduksjonsprogrammet utløser rett til introduksjonsstønad, og kommunen er ansvarlig

for utbetaling av stønaden etter integreringsloven kapittel 5. Introduksjonsstønaden skal utbetales etterskuddsvis på grunnlag av registrert fremmøte. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje, jf. integreringsloven § 24.

Det følger av § 2 i forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse at personer som har søkt om beskyttelse, og som er i, eller kan få statlig innkvartering, ikke har krav på individuelle tjenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av opplysning, råd og veiledning. Hvis en person med innvilget opphold i riket på eget initiativ flytter fra statlig innkvartering til en kommune og søker om sosiale tjenester, kan kommunen avslå søknaden med henvisning til det statlige tilbudet, med mindre dette er åpenbart urimelig

Det følger av § 3 i samme forskrift at personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende, har rett til tjenester i denne kommunen. Flytter personen til en annen kommune, har personen kun rett til tjenester der dersom flyttingen er avtalt mellom de to kommunene. Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan tilflyttingskommunen avslå søknaden med henvisning til bosettingskommunens ansvar, med mindre dette er åpenbart urimelig.

12.2 Departementets vurderinger og forslag

12.2.1 Kommunenes ansvar

Alle flyktninger med opphold i Norge skal bo i en kommune. Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene. Kommuner som bosetter flyktninger, mottar integreringstilskudd og andre særskilte tilskudd fra staten. Som en del av ansvaret med bosetting, kvalifisering og integrering av flyktninger sørger kommunen for bolig og andre velferdstjenester. Kommunene har også ansvaret for introduksjonsprogrammet og utbetaling av introduksjonsstønaden. Hvordan kommunen organiserer arbeidet er ikke regulert i integreringsloven, og er opp til den enkelte kommune. Arbeidet med integreringsprogrammet legges normalt til flyktningtjenesten/flyktningkontoret, Nav-kontoret eller et voksenopplæringssenter.

Departementet foreslår at kommunene får ansvaret for å forvalte integreringsstønaden etter kapittel 5 og aktivitetsplikten etter kapittel 5A, se forslag til endringer i § 3 første ledd om kommunens ansvar etter loven. Departementet foreslår videre at dagens organisering videreføres, og at det blir opp til kommunen hvilken enhet som er ansvarlig for å forvalte integreringsstønaden og aktivitetsplikten. Kommunen kan som i dag fortsatt også gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter loven.

Flyktninger vil som regel ha behov for å få dekket utgifter til etablering den første tiden etter bosetting. Dette kan blant annet omfatte depositum, inventar og utstyr til boligen, utstyr til barn samt eventuelle klespakker mv. Kommunene dekker i dag disse utgiftene til flyktninger som er bosatt etter avtale med kommunen, men det varierer mellom kommunene hvordan de gjør det. En del kommuner utbetaler stønad til etablering med hjemmel i sosialtjenesteloven, mens andre kommuner benytter seg av et eget kommunalt regelverk. Noen kommuner utbetaler et engangsbeløp, mens andre yter stønaden i form av konkrete varer. Departementet vurderer at dagens praksis bør videreføres, og at det fortsatt

skal være opp til kommunene hvordan de velger å dekke utgifter til etablering til flyktningene de bosetter etter avtale med IMDi, men utgiftene vil ikke lenger kunne dekkes med hjemmel i sosialtjenesteloven.

På denne bakgrunn foreslår departementet at kommuner som bosetter flyktninger etter avtale med integreringsmyndighetene skal sørge for etableringsutgiftene til den enkelte. Dette innebærer blant annet utgifter til depositum, nødvendig inventar til bolig og utstyr og klær etter en nøktern og forsvarlig standard, se forslag til ny § 20 d.

12.2.2 Flytting til og mellom kommuner

Som omtalt under punkt 7.2, foreslår ikke departementet at flyktninger må være bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene for å ha rett til integreringsstønaden. Det foreslås derimot at dagens regler etter forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse som legger begrensinger på flytting til og mellom kommuner også skal gjelde ved søknad om integreringsstønad.

En flyktning som bor i et mottak, kan flytte til en kommune på eget initiativ etter innvilget oppholdstillatelse. Hvis flyktningen da søker om integreringsstønad foreslår departementet at kommunen kan avslå søknaden om integreringsstønad med henvisning til det statlige tilbudet, med mindre dette er åpenbart urimelig. Se forslag til ny § 19a første ledd i integreringsforskriften. Tilsvarende bestemmelse gjelder i dag for retten til sosiale tjenester, jf. forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse § 2 andre ledd. I rundskriv til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen punkt 1.2.2.3 står det følgende om hva som kan være åpenbart urimelig:

> Det kan for eksempel være åpenbart urimelig å henvise en person til det statlige tilbudet hvis vedkommende har nær familie bosatt i kommunen. Det samme gjelder hvis vedkommende er selvforsørget, men søker økonomisk stønad i en nødssituasjon.

Det følger videre av forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse § 3 at hvis flyktninger som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd, flytter til en annen kommune, har flyktningene kun rett til tjenester i tilflyttingskommunen dersom flyttingen er avtalt mellom de to kommunene. Det fremgår av rundskrivet omtalt over, punkt 1.2.2.4 at dette gjelder selv om integreringstilskuddet følger folkeregistrert adresse og overføres til en ny kommune ved flytting. Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan tilflyttingskommunen avslå søknaden med henvisning til bosettingskommunens ansvar, med mindre dette er åpenbart urimelig. I tillegg til momentene i rundskrivets punkt 1.2.2.3 står det i punkt 1.2.2.4 at det også vil være åpenbart urimelig å avslå søknaden hvis personen trenger hjelp etter å ha vært selvforsørget noe tid.

Flyktninger som bosetter seg i en kommune på eget initiativ, eller flytter til en ny kommune, vil ikke ha rett og plikt til integreringsprogram. Hvis flyttingen er avtalt eller kommunen etter en rimelighetsvurdering innvilger søknad om integreringsstønad, vil imidlertid flyktningen ha plikt til å delta i aktivitet etter forslaget i punkt 8.3. Det følger av integreringsloven § 8 tredje ledd at kommunen også *kan* tilby integreringsprogram for flyktninger som ikke er bosatt etter avtale med kommunen, så lenge de har bodd i en

kommune i mindre enn to år, se punkt 7.1. Det vil si at kommunen, som alternativ til å stille krav om aktivitet, kan velge å tilby flyktningen integreringsprogram.

Departementet foreslår at reglene som gjelder etter forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse § 2 andre ledd og § 3 også skal gjelde ved søknad om integreringsstønad. Se forslag til ny § 19a i integreringsforskriften. Dette innebærer at flyktningen i den første femårsperioden i hovedsak kun kan flytte til en kommune, eller mellom kommuner, hvis personen ikke er avhengig av offentlige ytelser eller flyttingen er avtalt mellom kommunene. Departementet foreslår også at flyktninger som ikke er bosatt etter avtale ikke skal gis botillegg, se punkt 6.2.3.2. Videre vil denne gruppen få reduksjon i stønaden ett og tre år etter stønaden ble innvilget for første gang, se punkt 6.2.2

Departementet vurderer at disse forslagene vil redusere risikoen for økt selvbosetting eller sekundærflytting med innføringen av integreringsstønaden, men ber særskilt om kommunenes synspunkt på dette.

12.2.3 Krav om og utbetaling av integreringsstønaden

Departementet foreslår at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for utbetaling av integreringsstønaden til flyktninger som omfattes av § 19 så snart som mulig etter at vedkommende har fremsatt krav, se forslag til § 24 første ledd. Departementet foreslår videre at utbetalingen skal skje etterskuddsvis.

Integreringsstønaden skal sikre midler til livsopphold for de som ikke klarer det på egen hånd. Integreringsstønaden skal ikke utbetales automatisk til den enkelte flyktning som omfattes av forslag til § 19. Flyktninger som jobber 30 timer eller mer, eller som studerer fulltid skal ikke få utbetalt integreringsstønad, se punkt 9.2. Heller ikke flyktninger som har en kombinasjon av arbeid og studier som til sammen blir heltid skal få utbetalt integreringsstønad. Dersom arbeidsforholdet bortfaller eller studiene avsluttes innenfor perioden på fem år etter den enkelte ble bosatt i en kommune, skal flyktningen likevel kunne få utbetalt integreringsstønaden.

Flyktningen må selv fremsette krav om integreringsstønaden til kommunen. Kommunen har innenfor sitt ansvarsområde alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Veiledningen i dette tilfellet skal bidra til at den enkelte flyktning kan fremme krav om integreringsstønaden ved behov. For flyktninger som blir bosatt etter avtale i en kommune bør kommunen veilede i forbindelse med bosettingen, slik at den enkelte får muligheten til å fremme krav om stønad ved behov. Hvis flyktningen har flyttet til kommunen på egen hånd vil veiledningsplikten gjelde hvis vedkommende oppsøker kommunens administrasjon fordi vedkommende ikke er selvforsørget.

Etter at flyktningen har fremmet krav om integreringsstønaden skal kommunen så snart som mulig treffe vedtak om stønad. Vedtaket er å forstå som et enkeltvedtak, se forslag til § 46 første ledd bokstav a.

Introduksjonsstønaden skal i dag utbetales etterskuddsvis på grunnlag av registrert fremmøte på tiltakene som utgjør den enkelte flyktnings introduksjonsprogram. Departementet foreslår å videreføre denne regelen. Det vil si at integreringsstønaden skal

utbetales på bakgrunn av registrert fremmøte for de som deltar i integreringsprogram etter kapittel 4 eller aktivitetsplikt etter kapittel 5A. For flyktninger som er i deltidsjobb skal integreringsstønaden avkortes time for time opp mot det den enkelte jobber, se punkt 9.2.1. Departementet foreslår at for denne gruppen utbetales stønaden på bakgrunn av innsendt timeliste. Kommunen beslutter videre selv hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje. Det innebærer at kommunen kan velge om de for eksempel vil utbetale stønaden hver 14. dag som for arbeidsavklaringspenger og dagpenger eller hver måned, se omtale under punkt 9.2.1 og forslag til § 24.

12.2.4 Forholdet til kommuneloven

Kommunen skal ha ansvar for å administrere integreringsstønaden, tilsvarende som de i dag har for introduksjonsstønaden og introduksjonsprogrammet. Prinsippene i kommuneloven § 2-2 innebærer at nasjonale myndigheter skal respektere kommunenes rett til selvbestemmelse gjennom prinsippene om forholdsmessighet, nærhet og finansiering, se punkt 4.

Departementet vurderer at kommunene har kompetanse og ressurser til å iverksette ordningen. Kommunen utfører allerede tilsvarende oppgaver i dag, gjennom utbetaling av introduksjonsstønad og vurdering av søknader om og utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Utbetalingen av integreringsstønaden vil være mindre ressurskrevende, da den i motsetning til økonomisk sosialhjelp vil bestå av faste satser. Dette innebærer at kommunene har ressursene tilgjengelig, selv om de eventuelt må omrokere på hvor ressursene befinner seg.

Kommunene vil også ha ansvar for å administrere aktivitetsplikten, slik de i dag har det der mottakere av økonomisk sosialhjelp har vilkår om aktivitet. Kravet om at aktivitetsplikten skal ha et omfang på minst 20 timer inntrer først etter seks måneder. Dette bidrar til fleksibilitet for kommunene, og muligheten til å tilpasse oppstarten etter lokale forhold. Videre er ikke listen over forslag til tiltak som kan inngå i aktivitetsplikten i § 25 a uttømmende. Kommunene står derfor fritt til å velge om de skal benytte seg av disse eller andre tiltak. Departementet legger likevel til grunn at aktivitetsplikten i stor grad vil bestå av elementer som allerede er finansiert gjennom dagens system, noe som vil minimere risikoen for at aktivitetsplikten medfører økt press på kommunene.

Regjeringen har en målsetning om mindre detaljstyring av kommunene. Som følge av at kommunene gis stor valgfrihet til å innrette aktivitetsplikten på en måte de finner mest hensiktsmessig, mener departementet at forslaget ikke bidrar til å øke det statlige styringstrykket.

13 Behandling av personopplysninger og saksbehandlingsregler

Departementet vurderer at det er behov for å endre § 41 om behandling av personopplysninger, som følge av at integreringsloven blir primært rettsgrunnlag for å

tildele økonomisk stønad til flyktninger. Det foreslås at tildeling av integreringsstønad føres opp i listen over oppgaver som gir grunnlag for å behandle personopplysninger, se forslag til ny § 41 bokstav f.

Departementet foreslår også å innta en ny bestemmelse i integreringsforskriften om behandling av opplysninger om personer som deltar i aktivitetsplikten. Bestemmelsen inneholder en opplisting av opplysninger som kan behandles om den som deltar i aktivitetsplikt, se forslag til ny § 52a i integreringsforskriften.

Departementet vurderer at tildeling av integreringsstønad og aktivitetsplikt må regnes som enkeltvedtak og føres opp i listen over hva som regnes som enkeltvedtak etter integreringsloven § 46 første ledd bokstav a.

Videre foreslås det at utarbeidelse av og vesentlig endringer i integreringsplanen for aktivitetsplikten samt stans i aktivitetsplikten oppføres i listen, se forslag til endringer i § 46 første ledd bokstav c og d.

I integreringsloven § 46 bokstav g er det kun trekk i introduksjonsstønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som minst tilsvarer 1/12 av folketrygdens grunnbeløp som er definert som et enkeltvedtak. Mindre trekk på grunn av illegitimt fravær regnes i utgangspunktet ikke som selvstendige enkeltvedtak. Dette prinsippet foreslås videreført, ved at kun reduksjon av integreringsstønaden inkludert tillegg med minst en firedel av en enkelt utbetaling skal utgjøre et enkeltvedtak. Se forslag til endringer i § 46 bokstav g.

14 Endringer i sosialtjenesteloven og annet regelverk

14.1 Innledning

Et premiss for innføringen av integreringsstønaden er at retten til økonomisk stønad (sosialhjelp) og bostøtte fjernes for målgruppen for den nye stønaden. I punkt 14.2 og 14.3 omtales endringene i henholdsvis sosialtjenesteloven og bostøtteloven som er nødvendige for å gjennomføre forslagene.

I punkt 14.4 omtales behovet for endringer i andre lover og forskrifter når introduksjonsstønaden skifter navn og utvides til flere enn de gruppene som i dag mottar introduksjonsstønad. De fleste av disse endringene er rent tekniske endringer og oppdateringer som følge av at introduksjonsstønaden endrer navn til integreringsstønad og introduksjonsprogrammet endrer navn til integreringsprogram.

14.2 Endringer i sosialtjenesteloven

Etter sosialtjenesteloven § 2 gjelder lovens bestemmelser om tjenester for alle som oppholder seg i riket. Kongen kan gi forskrifter som begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket.

Departementet foreslår at gruppen som har rett til integreringsstønad etter kapittel 5 i integreringsloven ikke skal ha rett til økonomisk stønad (sosialhjelp). Sosialtjenesteloven omfatter også andre tjenester enn økonomisk stønad. Departementet foreslår at gruppen skal beholde retten til andre tjenester etter loven, dvs. opplysning, råd og veiledning, midlertidig botilbud og individuell plan. Departementet foreslår at flyktninger ikke skal ha rett til deltakelse i kvalifiseringsprogram i femårsperioden. Midlertidig botilbud er en naturalytelse. Nav-kontorets ansvar er å sikre at personen har et sted å sove og oppholde seg det neste døgnet. Hvis flyktningen ikke har penger til å betale for det midlertidige botilbudet, må personen søke om økonomisk bistand i en nødssituasjon etter integreringsloven, siden vedkommende ikke har rett til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven.

Departementet foreslår å endre sosialtjenesteloven § 2 ved å innta i bestemmelsen at lovens §§ 18-26 (som regulerer økonomisk stønad) og §§ 29-40 (som regulerer kvalifiseringsprogram) ikke gjelder for personer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven. I enkelte situasjoner vil integreringsstønaden ikke bli utbetalt. Dette gjelder for eksempel der flyktningen har inntektsgivende arbeid på 30 timer i uken eller mer eller gjennomfører fulltidsutdanning, se § 21. I slike tilfeller er likevel den underliggende retten til integreringsstønad i behold, og flyktningen har ikke rett til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, og heller ikke til kvalifiseringsprogram. Se forslag til endringer i § 2.

Ved behandling av søknader etter sosialtjenesteloven må Nav-kontoret innhente de nødvendige opplysningene for å fatte vedtak i saken. Personer med rett til integreringsstønad vil ikke ha rett til økonomisk stønad eller kvalifiseringsprogram. Nav-kontoret må ha tilgang til opplysninger om personer har rett til integreringsstønad etter integreringsloven § 19 første ledd første punktum. Kommunen har allerede hjemmel til å innhente opplysninger om stønadsmottakeres rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram fra Nasjonalt introduksjonsregister. Denne hjemmelen framkommer av sosialtjenesteloven § 20 a femte ledd og formålet er å gi informasjon i forbindelse med å vurdere om personen omfattes av plikt til norskopplæring. Bestemmelsen åpner for direkte lesetilgang i registeret. Se nærmere omtalt i Prop. 24 L (2020-2021) *Endringer i sosialtjenesteloven (vilkår om norskopplæring for stønad til livsopphold).* I forbindelse med at retten til økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram skal falle bort for personer med rett til integreringsstønad, vurderer departementet at det er behov for en egen hjemmel for kommunen til å innhente opplysninger fra Nasjonalt introduksjonsregister. Se forslag til endringer i § 43.

14.3 Endringer i bostøtteloven og forskrift om bostøtte

14.3.1 Rett til bostøtte for hustandsmedlemmer

Bostøtte er regulert i bostøtteloven og forskrift om bostøtte. Loven gjelder personer som er folkeregistrerte og lovlig bosatt i Norge, jf. lovens § 2. Vilkårene for å ha rett til bostøtte er regulert i lovens § 3. Bostøtteloven § 4 regulerer unntak for visse personer.

Dette gjelder blant annet personer som gjør førstegangstjeneste i forsvaret eller siviltjeneste og studenter som ikke har barn i husstanden, jf. bostøtteloven § 4 første og andre ledd. Bakgrunnen for at disse personene ikke har rett til bostøtte, er at de har rett til ytelser gjennom andre ordninger som blant annet skal dekke boutgifter. Som det fremgår i dette høringsnotatet, skal integreringsstønaden, med eventuelle tillegg, i sin helhet sikre midler til livsopphold for de som ikke klarer det på egen hånd, jf. pkt. 6.2. Departementet foreslår derfor at gruppen som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven ikke skal ha rett til bostøtte etter bostøtteloven. Se forslag til endringer i bostøtteloven § 4.

Etter bostøtteloven § 4 tredje ledd har heller ikke personer som bor sammen med en person som ikke har rett til bostøtte etter første og andre ledd, rett til bostøtte. Dette henger samme med at støtten de kan få andre steder, er forutsatt å dekke utgiftene for hele husstanden. Departementet har vurdert om det bør innføres en tilsvarende begrensning for dem som bor sammen med noen som har rett til integreringsstønad.

De som får rett til integreringsstønad, skal etter forslaget verken ha rett på bostøtte eller sosialhjelp, for å sikre bedre arbeidsinsentiver. Måloppnåelsen er avhengig av at begge ytelsene bortfaller. Dersom retten til bostøtte opphører og bostøtten erstattes av sosialhjelp, blir arbeidsinsentivene dårligere fordi den allerede høye effektive marginalskatten øker til 100 prosent. Eventuelle hustandsmedlemmer som ikke selv har rett til integreringsstønad, vil fortsatt ha rett til sosialhjelp, og vil dermed få svekkede arbeidsinsentiver dersom de utestenges fra bostøtten.

Integreringsstønaden er videre en individuell ytelse som ikke er dimensjonert for at mottakeren skal forsørge andre voksne husstandsmedlemmer. Hvis disse skulle miste retten til bostøtte og eventuelt bli henvist til sosialhjelp på grunnlag av at et husstandsmedlem har rett til integreringsstønad, kan det oppstå situasjoner der de både har svakere rettigheter og svakere arbeidsinsentiver enn andre. Ut fra dette, foreslår departementet at eventuelle husstandsmedlemmer som ikke har rett til integreringsstønad, skal ha rett til bostøtte på linje med andre borgere. For å unngå «dobbel dekning» gjennom både integreringsstønad, eventuelt med botillegg, og bostøtte, foreslår departementet at husstandsmedlemmer som har rett til integreringsstønad, ikke skal telles med i husstanden i en søknad om bostøtte, slik at de ikke bidrar til at bostøtten for resten av husstanden øker. Departementet foreslår også at i slike tilfeller regnes halvparten av boutgiftene med. Se forslag til endringer i bostøtteforskriften §§ 2, 3, 5 og 7.

14.3.2 Behandling av personopplysninger

Behandling av personopplysninger i bostøttesaker er regulert i bostøtteloven §§ 8 til 8 c. Etter § 8 kan Husbanken og kommunene uten hinder av taushetsplikt pålegge blant annet offentlige styresmakter å gi opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for å få bostøtte er eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder. Husbanken og kommunene kan hente inn opplysningene direkte fra instansene som er angitt i bestemmelsen og bruke dem i saksbehandlingen uten samtykke fra den det gjelder. Hjemmelen til å behandle opplysninger omfatter både opplysninger som er nødvendige for å vurdere om vilkårene for å få bostøtte etter lovens § 3 er oppfylt, og for å avklare om en

person ikke har rett på bostøtte etter lovens § 4. Etter departementets vurdering gir bostøtteloven § 8 tilstrekkelig grunnlag for at Husbanken og kommunene kan innhente opplysninger om en person har rett til integreringsstønad.

Bostøtteloven § 8 a gir Husbanken hjemmel til å foreta masseinnhenting av opplysninger for å kontrollere om vilkårene for å få bostøtte er eller har vært oppfylt. Bestemmelsens tredje ledd angir en uttømmende liste over hvilke opplysninger masseinnhentingen kan gjelde: opplysninger om inntekt eller andre økonomiske forhold, yrke (student/arbeidsledig/vernepliktig), bolig eller adresse, lovlig tilgang til opphold i riket og hvem mottakeren bor sammen med. Etter departementets vurdering kan ikke opplysninger om en person har rett til integreringsstønad innfortolkes i noen av alternativene i tredje ledd. Det er derfor behov for å endre bestemmelsen slik at det fremkommer at opplysninger om mottakeren har rett til stønad også kan masseinnhentes. Se forslag til endringer i § 8 a tredje ledd. Departementet mener det ikke er behov for endringer i bostøtteloven §§ 8 b og 8 c.

14.4 Endringer i andre lover og forskrifter

14.4.1 Endringer i folketrygdloven

Deltakelse i introduksjonsprogram er i noen sammenhenger likestilt med yrkesaktivitet eller gir rett til å beholde en ytelse. Folketrygdloven § 14-13 har generelle vilkår for farens/medmorens uttak av foreldrepenger, utover fedrekvoten (eller alternativt 10 uker der bare far har opptjent rett til foreldrepenger). Faren kan etter § 14-13 ta ut foreldrepenger bare dersom moren etter fødselen eller omsorgsovertakelsen går ut i arbeid eller annen særskilt aktivitet, se alternativene a. til g. Faren kan blant annet ta ut foreldrepenger dersom moren deltar på heltid i introduksjonsprogram etter integreringsloven kapittel 4, se alternativ f.

Det er altså deltakelse i introduksjonsprogram på heltid som gir rettigheter til foreldrepenger etter folketrygdloven § 14-13, og ikke mottak av introduksjonsstønad. **Departementet ber høringsinstansene uttale seg om to alternativer**. Det første er at bestemmelsen skal videreføres uendret, med unntak av at introduksjonsprogram endrer navn til integreringsprogram. Dermed vil deltakelse i integreringsprogrammet på heltid fortsatt gi rettigheter til foreldrepenger etter folketrygdloven § 14-13. Deltakelse i andre aktiviteter som oppfyller aktivitetskravet i integreringsloven kapittel 5 a, vil ikke være likestilt med deltakelse i integreringsprogram etter folketrygdloven kapittel 14.

Departementet ønsker også at høringsinstanser uttaler seg om et alternativ der de personene som ikke deltar i selve integreringsprogrammet, men som likevel vil ha en heltids aktivitetsplikt etter integreringsloven, også anses som å være i aktivitet etter folketrygdloven § 14-13 første ledd, se forslag til endring i bokstav f. Kravet til aktivitet på full tid og dagens praksis for dokumentasjon, bør videreføres dersom § 14-13 første ledd f. utvides. Likestillings- og integreringshensyn, samt forenklingshensyn, kan tale for en slik løsning. Dette forslaget kan føre til at noen flere mødre enn i dag anses å være i

aktivitet etter folketrygdloven § 14-13, noe som igjen vil resultere i at noen flere fedre/medmødre enn i dag kan ta ut foreldrepenger.

Det er behov for endringer i folketrygdloven som følge av at introduksjonsstønaden endrer navn til integreringsstønad. Dette gjelder folketrygdloven § 3-15, som angir hvilke typer skattemessig personinntekt som skal regnes som pensjonsgivende inntekt, og § 23-3 som angir trygdeavgiftssatsen. Det presiseres samtidig at bestemmelsene også omfatter eventuelle barnetillegg, enslig forsørgertillegg og botillegg.

Personer i målgruppen for integreringsstønaden kan kvalifisere til engangsstønad. Engangsstønad er en stønad som gis til kvinner som har født eller adoptert barn under 15 år og som ikke har opptjent rett til foreldrepenger, se folketrygdloven § 14-17 første ledd. Det er et krav om å ha vært medlem i folketrygden i minst 12 måneder sammenhengende før en har rett til engangsstønad, se folketrygdloven § 14-17 femte ledd. Engangsstønaden skal dekke kostnader i forbindelse med fødsel og innkjøp av utstyr mv. Departementet foreslår at personer som har rett til integreringsstønaden ikke skal ha rett til engangsstønad, se forslag til endring i folketrygdloven § 14-17 femte ledd siste punktum. Integreringsstønaden, inkludert barnetillegg, skal være tilstrekkelig til å dekke kostnader som engangsstønaden er ment å dekke.

14.4.2 Endringer i kontantstøtteloven

Kontantstøtte er en ytelse for barn fra og med den måneden barnet fyller 13 måneder til og med den måneden barnet fyller 19 måneder og som ikke har rett til barnehageplass eller har deltidsplass i barnehage. Det er også et krav om at foreldrene må ha vært medlem av folketrygden minst fem år for å ha krav på kontantstøtte. Det kan maksimalt gis kontantstøtte i syv måneder. Som for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd kan personer i målgruppen for integreringsstønaden også få rett til kontantstøtte mot slutten av perioden de har rett til integreringsstønad. Dette innebærer at det bare vil være en liten gruppe for en kort tid helt mot slutten av perioden for integreringsstønaden som kan motta kontantstøtte samtidig som de har rett til integreringsstønad. Da det i motsetning til dagens introduksjonsstønad er foreslått et barnetillegg til integreringsstønaden, foreslår departementet at personer som har rett til integreringsstønaden ikke skal kunne motta kontantstøtte. Det foreslås derfor å innta en avgrensning mot personer som har rett til integreringsstønad i kontantstøtteloven § 3.

14.4.3 Endringer i Nav-loven

I § 8 i arbeids- og velferdsforvaltningsloven (Nav-loven) er det bestemmelser om gjensidig bistand mellom Arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten, herunder om deling av opplysninger. Etter fjerde ledd gjelder reglene tilsvarende for etatens rett og plikt til å gi opplysninger til kommunen til bruk i saker om introduksjonsstønad etter integreringsloven. Bestemmelsen må oppdateres som følge av at stønaden endrer navn.

14.4.4 Endringer i skatteloven mv.

Det følger av skatteloven § 5-42 bokstav d at introduksjonsstønaden anses som skattepliktig inntekt. Dagens introduksjonsstønad har ingen tillegg. Integreringsstønaden skal ha barnetillegg, enslig forsørgertillegg og botillegg. Disse tilleggene vil også være skattepliktig inntekt. Dette bør presiseres. Det er ellers ikke behov for endringer i skatteloven § 5-42, utover at bestemmelsen må endres som følge av at stønaden endrer navn.

I den nye ordningen for integreringsstønad vil det være en mulighet for å få dekket ekstraordinære utgifter, se omtale i punkt 6.2.4 og forslag til ny § 20 e i integreringsloven. Denne ordningen er en form for sikkerhetsventil som kan sammenliknes med sosialhjelp, som ikke er skattepliktig inntekt. Departementet foreslår at dekning av utgifter etter § 20 e ikke skal anses som skattepliktig inntekt. Det samme gjelder for økonomisk bistand i en nødssituasjon etter ny § 20 f i integreringsloven. Etter ny § 20 d skal kommunen sørge for etableringsutgiftene til den enkelte, blant annet utgifter til nødvendig inventar til bolig, klær og nødvendig utstyr. Dette er også en utgiftsdekning som ikke bør anses som skattepliktig inntekt. Departementet foreslår at integreringsloven §§ 20 d, 20 e og 20 f tilføyes i skatteloven § 5-43 som fastsetter hvilke ytelser som ikke regnes som inntekt.

Det er videre behov for endringer i skatteloven §§ 6-32 og 12-2 og skatteforvaltningsloven § 7-2 som følge av at introduksjonsstønaden endrer navn til integreringsstønad, og for å presisere at barnetillegg, enslig forsørgertillegg og botillegg er skattepliktige.

14.4.5 Endringer i forskrift om utdanningsstøtte

Det er ikke behov for endringer i utdanningsstøtteloven. I forskrift om utdanningsstøtte er det behov å gjøre endringer i §§ 61, 84 og 99 som følge av at stønaden endrer navn fra introduksjonsstønad til integreringsstønad.

14.4.6 Endringer i utlendingsforskriften

Det er ikke behov for endringer i utlendingsloven. I utlendingsforskriften er det behov for å gjøre endringer i §§ 11-11 og 17-7e som følge av at stønaden endrer navn fra introduksjonsstønad til integreringsstønad.

15 Bosetting av flyktninger

15.1 Innledning

Som det fremgår av punkt 2.2 blir en del flyktninger bosatt i boliger de ikke kan betjene med introduksjonsstønaden, noe som gjør at de må få tildelt bostøtte og eventuelt sosialhjelp i tillegg. Dette bidrar til at noen flyktninger/familier i dag mottar mer i ytelser enn de kan forvente å tjene når de går ut i arbeid, se punkt 6.3. Integreringsstønaden med tillegg er lagt på et nivå som gjør at alle grupper får ett lavere stønadsnivå enn forventet lønnsinntekt, se tabell 6.2 og omtalen av denne. Dette vil ha konsekvenser for bosetting av flyktninger og bosettingsmønstre.

Forslaget innebærer at kommunene fremover må sørge for at flyktninger blir bosatt i boliger som flykningene reelt sett kan betjene husleien til, med integreringsstønaden. Samtidig vil det bli enklere for kommunene å anslå hvor høye boutgifter den enkelte kan håndtere, ettersom integreringsstønaden med tillegg er basert på faste satser. Implikasjoner for bosettingen utover dette, vil blant annet avhenge av hvor mange flyktninger som skal bosettes, sammensetning av husstandene, og boligmarkedet i den enkelte kommune.

Regjeringens mål er at bosettingen skal være styrt, spredt, rask og treffsikker. *Styrt* bosetting handler om at det er myndighetene og ikke flyktningene selv som velger bosettingskommune. Flyktninger får ett tilbud om bosetting med offentlig hjelp. *Spredt* bosetting vil si at nyankomne flyktninger skal bosettes i alle landsdeler og i kommuner av ulik størrelse. Regjeringen oppfordrer også kommunene til å unngå å bosette flyktninger i levekårsutsatte områder. *Rask* bosetting betyr at nyankomne flyktninger skal bosettes så raskt som mulig etter innvilget oppholdstillatelse eller innreisetillatelse. *Treffsikker* bosetting innebærer at nyankomne flyktninger skal bosettes i kommuner med tilbud om kvalifisering, utdanning, arbeid og andre tjenester. Barn skal prioriteres for bosetting, jf. Meld. St. 17 (2024-2025).

Det er et overordnet mål for boligpolitikken at alle skal bo godt og trygt. Videre er det mål om at ingen skal være bostedsløse og at de som er bostedsløse raskt skal få tilbud om bolig og at det å leie skal være trygt, jf. Meld. St. 13 (2023-2024).

Omlegging til en integreringsstønad, vil kunne ha konsekvenser for målene for bosettingspolitikken. Bokostnader vil legge føringer for hvor flyktninger kan bli bosatt. Noen kommuner kan stå i valget mellom å bosette flyktninger i boliger med særlig høye boutgifter, eller å ikke bosette dem, eventuelt vente med å bosette dem til de har tilgjengelige boliger med lav nok husleie. Dette kan føre til at ventetidene i mottak kan øke og utfordre målet om rask bosetting. Det vil medføre økte kostnader i mottakssystemet, se punkt 16.2.6. Dette vil være særlig aktuelt i perioder med et høyt bosettingsbehov grunnet høye ankomster.

Det kan videre bli mer utfordrende å sørge for treffsikker bosetting. Det vil kunne oppstå et spenningsforhold mellom å bosette flyktninger i kommuner med rimelig husleie kontra kommuner med mulighet for arbeid og utdanning. Når det gjelder målet om at bosettingen skal være styrt og spredt vil det kunne bli vanskelig å bosette i kommuner/områder med for høye husleiepriser. Forslaget vil derfor kunne føre til at flyktninger fremover i mindre grad blir bosatt i byer med høye boligpriser og levekårsutsatte områder.

15.2 Tilgang på boliger

Det store antall fordrevne fra Ukraina som har kommet til Norge de siste årene har ført til økt press på boligsituasjonen i mange kommuner, og en stor andel kommuner rapporterer om manglende tilgang på boliger. Kommunene har tatt i bruk store deler av den tilgjengelige boligmassen samtidig som de har dekket en stadig større andel av boutgifter med supplerende sosialhjelp og bostøtte. Med innføring av integreringsstønaden, og bortfall av bostøtte og sosialhjelp, vil det i praksis settes et «tak» på hvor høye boutgifter

flyktninger kan ha. En direkte konsekvens av dette vil være at kommuner kan få større utfordringer med å finne boliger til flyktninger. For å kunne ivare ønsket om spredt bosetting, herunder muligheten for å bosette flyktninger i byer og områdene rundt, legges det opp til at flyktninger i enkelte kommuner kan motta et botillegg i tillegg til integreringsstønaden, se punkt 6.2.3.2.

Husleieprisene kan også variere stort innenfor den enkelte kommune. Departementet er opptatt av å unngå at forslaget fører til at flyktninger blir bosatt i mindre sentrale strøk med lange reiseveier. Det kan påvirke kvalifiseringstilbudet og arbeidsmulighetene til de voksne, samt tilbudet til barn og unge når det gjelder barnehage, skole og videregående opplæring.

Husleieprisen påvirker tilgangen på boliger, men det viktigste for kommunenes bosettingsarbeid er antall boliger som *faktisk er tilgjengelige* for flyktningene, ikke bare antall ledige boliger (NIBR-rapport 2020:2). Det er ikke alltid slik at ledige boliger i det private utleiemarkedet kan brukes i bosettingsarbeidet.

Når det i prinsippet blir et tak på hvor høye boligutgifter den enkelte flyktning kan ha, kan det bli utfordrende for kommunene å finne rimelige boliger til flyktninger, særlig i bykommuner, uten å bosette i levekårsutsatte områder. Regjeringen oppfordrer kommunene til å unngå bosetting av nyankomne flyktninger i områder med levekårsutfordringer og i områder der det er en høy andel innvandrere, men kan ikke styre dette direkte.

15.3 Konsekvenser for bosetting av ulike grupper

Departementet vurderer at konsekvensene for bosetting vil variere mellom ulike grupper og mellom ulike kommuner. Konsekvensene vil være størst for bosetting av personer med kun én inntekt, det vil si enslige, både med og uten barn.

I nærmere 50 av de sentrale kommunene som bosetter en stor andel flyktninger (rundt 45 prosent av de bosatte i 2024) må flyktningene kunne betjene en månedlig husleie på minst 10 til 11 000 kroner. 11 000 kr er omtrent gjennomsnittet for en 2-roms i 2024.

Generelt er det særlig enslige flyktninger uten barn, både over og under 25 år som vil ha utfordringer med å betjene husleie som overstiger 10 000-11 000 kroner. I tabell 6.4 i punkt 6.2.3 er det satt opp eksempler med mulig disponibel inntekt etter at boutgiftene er betalt, eksklusiv strøm. Det er her tatt utgangspunkt i husleienivåene i SSBs leiemarkedsundersøkelse for 2024, oppjustert med tre prosent til 2025. Som nevnt over kan det også være stor forskjell på husleienivået innad i en kommune, men formålet er å illustrere mulighetsrommet for å bosette flyktninger i boliger de vil ha råd til å betjene med integreringsstønaden.

Enslige under 25 år uten barn: Dersom enslige under 25 år, uten barn, kan bosettes i bofellesskap med en månedlig husleie på rundt 5 000, vil de ha noe mer igjen i disponibel inntekt sammenliknet med mulig sosialhjelpsutebetaling. Dersom kommunene opplever det som vanskelig å etablere bofellesskap eller finne boliger med lav nok husleie, kan det bli vanskeligere å få bosatt denne gruppen.

Enslige over 25 uten barn: Enslige voksene uten barn bør kunne betjene en månedlig husleie på opp mot 8 000 til 9 000 kroner med integreringsstønaden. De vil da ha omtrent det samme i disponibel inntekt sammenliknet med sosialhjelpseksemplet i tabell 6.4. Det tilsier at de i tillegg til bofellesskap kan bo i 1-roms leilighet (gjennomsnittlig husleiepris 8 400 på landsbasis). I tettsteder med inntil 19 999 innbyggere er også gjennomsnittlig husleie for 2-roms på et nivå som kan være realistisk for denne gruppen å betjene (SSB).

Det kan være begrenset med tilgang på boliger i prisnivået som er lagt til grunn her. I større bykommuner er det flest leiligheter, mens det hovedsakelig er eneboliger i distriktskommuner. I mindre kommuner mangler det derfor ofte leiligheter som er egnet for enslige flyktninger. Når kommunene i tillegg må bosette flyktninger i rimelige boliger, kan det innebære at det vil være vanskeligere å bosette enslige flyktninger i distrikter med større og relativt sett dyrere boliger.

Par uten barn og *par med barn:* Par med og uten barn bør kunne betjene en husleie på opp mot 11 000 – 13 000 kroner i måneden. Gjennomsnittlig månedsleie for en 2-roms leilighet var i 2024 omtrent 11 000 kroner ifølge SSBs leiemarkedsundersøkelse. Dette tilsvarer gjennomsnittlig pris på en 3-roms i tettsteder med 20 000 innbyggere eller flere. Gjennomsnittlig månedsleie for en 3-roms leilighet var i 2024 omtrent 13 000 kroner (SSB). Dette tilsvarer gjennomsnittlig pris på en 4-roms i tettsteder med 20 000 innbyggere eller flere. Dette er leiepriser som det skal være mulig å betjene for henholdsvis par uten barn og barnefamilier med to barn med det foreslåtte nivået på integreringsstønaden, selv om det blant annet vil avhenge av strømkostnadene.

For barnerike familier kan det bli mer utfordrende, og det er økt risiko for trangboddhet eller at det kan bli vanskeligere å bosette familier med mange barn som har behov for større boliger. I 2021 hadde om lag 25 prosent av flyktninghusholdningene med barn og inntil fem års botid, fire barn eller mer. I 2024 var denne andelen redusert til om lag 11 prosent. Dette skyldes annen husholdningssammensetning blant ukrainere enn tidligere flyktninggrupper. Det illustrerer at husholdningssammensetningen blant fremtidige flyktninger vil påvirke konsekvensene for bosettingen.

Enslige med barn: Som det fremgår av analysen av arbeidsinsentiver og eksempelet med en enslig med to barn i punkt 6.3 er det mulige sosialhjelpsnivået med en husleie på 13 400 kroner mer enn personen kan forvente i inntekt. 13 400 kroner er gjennomsnittsleien for en 3-romsleilighet oppjustert til 2025-nivå, og er sannsynligvis noe høyt å dekke med integreringsstønaden inkludert tillegg. Som det fremgår av tabell 6.4 vil en enslig med to barn sitte igjen med mindre i disponibel inntekt enn veiledende satser for sosialhjelp med en husleie på 13 400 kroner. Innføringen av integreringsstønaden vil trolig bety at enslige med barn i større grad vil måtte bli bosatt i mindre sentrale strøk utenfor de større byene. Gjennomsnittlig husleie i tettsteder med 20 000 innbyggere eller flere er rundt 2 000 kroner lavere enn landsgjennomsnittet, og i tettsteder med under 20 000 innbyggere er den 3 000 til 5 000 kroner lavere enn landsgjennomsnittet.

Personer med særlige oppfølgingsbehov bosettes i dag ofte i og rundt byene som følge av tilgang til sykehus, spesialisert behandling og tilrettelagte boliger. Særlige oppfølgingsbehov inkluderer alt fra mindre behov for tilrettelegging av bolig til større og

mer ressurskrevende behov. For den gruppen som har behov for spesialisthelsetjeneste og/eller tett oppfølging av sykehus, vil bosetting skje i nærheten av disse tjenestene. Oslo, som har de høyeste boutgiftene i landet, vil være en av kommunene det vil være vanskelig å bosette i ved omleggingen. Departementet vurderer at det vil kunne bli vanskeligere å bosette denne gruppen, og vil vurdere tiltak som kan motvirke denne utfordringen.

At flyktninger må bosettes i rimeligere boliger enn tidligere, vil føre til at etterspørselen etter rimelige boliger vil øke. Det kan ha betydning for andre vanskeligstilte grupper som personer med psykiske lidelser og rusproblemer, som er henvist til de samme boligene.

Formålet med forslaget er å styrke arbeidsinsentivene ved stønaden til nyankomne flyktninger for at flere skal kunne komme inn i arbeidslivet og bli selvforsørget, og dermed også kunne betale for egen bolig. Det vil likevel ikke være alle som kommer raskere ut i jobb. **Departementet ber særskilt om kommunenes vurderinger av hvilke indirekte konsekvenser forslaget vil kunne ha for kommunene og øvrig kommunalt tjenestetilbud.**

16 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til ny innretning på ytelser til nyankomne flyktninger og deres familie forventes å gi bedre arbeidsinsentiver, mer forutsigbare utbetalinger og mindre administrasjon for kommunene. En innretning på ytelsene til nyankomne flyktninger som gir bedre arbeidsinsentiver, kan føre til at flere flyktninger kommer raskere i jobb. Det vil medføre store gevinster for den enkelte og besparelser for samfunnet. Forslaget antas samlet sett å være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Nedenfor følger en nærmere vurdering av de økonomiske og administrative kostnadene av forslaget. Det er stor usikkerhet forbundet med å anslå økonomiske og administrative konsekvenser av omlegging til ny ytelse for nyankomne flyktninger. Som det utdypes nærmere under, vil konsekvensene blant annet avhenge av målgruppens sammensetning, andelen som går over i arbeid etter integreringsprogram, husleiepriser i bosettingskommuner og organisering av den nye ytelsen i kommunene.

16.1 Utgifter til integreringsstønad

Det er en kompleks oppgave å estimere utgiftene som følger av å innføre en egen stønad for nyankomne flyktninger og deres familie. Flere forhold påvirker utgiftene. For å vurdere om de direkte utgiftene til utbetaling av stønad vil økes eller reduseres ved innføring av integreringsstønaden, har departementet utarbeidet regneeksempler som sammenlikner utgifter i dagens system med departementets forslag til ny innretning. Regneeksemplene viser ikke reelle utgifter, men gir en indikasjon på om utgiftene økes eller reduseres med omlegging til integreringsstønaden.

Regneeksemplene er basert på typetilfeller for fire ulike husholdningssammensetninger: enslig uten barn, enslig med barn, par uten barn og par med barn. Det er lagt til grunn at alle par med barn og enslige med barn har to barn. Tall fra SSB viser at flyktninger med

barn i snitt hadde 2,5 barn i 2021 og 1,8 barn i 2024. Beregningene er basert på voksne over 18 år i målgruppen for integreringstilskudd i 2021.

Direkte utgifter som antas å være like i dagens innretning og ved innføring av integreringsstønaden, som barnetrygd og etableringskostnader for flyktninger som bosettes i en kommune, holdes utenfor regneeksemplene.

Basert på forutsetningene som er lagt til grunn estimerer departementet en reduksjon i direkte utgifter til stønadsutbetaling ved omlegging til integreringsstønaden på 250 mill. kroner i året etter skatt. Som det fremgår under, vil estimatene endres når det legges andre forutsetninger til grunn.

Dersom man ser på kostnadene før skatt, øker kostnadene med 280 mill. kr i året ved omlegging til integreringsstønaden. I de videre regneeksemplene illustreres kostnadene etter skatt. Departementet vurderer at det er mest hensiktsmessig, da dette illustrerer de faktiske utgiftene uten skattevirkninger ettersom skatteinntektene går tilbake til stat, kommune og fylkeskommunene. I dagens innretning er heller ikke sosialhjelp og bostøtte skattepliktige inntekter, og vil ikke generere skatteinntekt. Integreringsstønaden vil derimot være skattepliktig, og må settes på et noe høyere nivå for å kunne dekke livsopphold og boutgifter etter skatt. Bruttokostnaden ved omlegging til integreringsstønaden blir derfor høyere enn om man ser på nettokostnaden.

Departementet understreker at regneeksemplene ikke viser faktiske utgifter. Utgiftene påvirkes av hvilke forutsetninger som legges til grunn, som husholdningssammensetning, lengde i integreringsprogrammet, hvor flyktningene er bosatt, overgang til arbeid, utdanning og stillingsprosent. Beregningene er også basert på flere antakelser og forenklinger, og kan derfor ha flere svakheter som påvirker nøyaktigheten av resultatene. Det er for eksempel ikke tatt hensyn til mulige virkninger av omleggingen på overgang til arbeid i regneeksemplene, selv om departementet vurderer at å innføre integreringsstønaden vil gi bedre arbeidsinsentiver for nyankomne flyktninger.

Forutsetningene for regneeksemplene diskuteres nærmere under.

16.1.1 Lengde på integreringsprogram

I regneeksemplene er det lagt til grunn at 20 prosent deltar i integreringsprogram i ett år og 80 prosent deltar i integreringsprogram i tre år. I realiteten varierer gjennomsnittlig programtid mellom ulike målgrupper. Fordrevne fra Ukraina har i hovedsak utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, og har dermed kort programtid på inntil ett år. Blant øvrige flyktninggrupper ligger andelen med kort programtid på rundt 15 til 20 prosent. Det vil si at rundt 80 prosent av øvrige flyktninggrupper skal ha program på mellom to og fem år, avhengig av sluttmål, se punkt 7.1.

16.1.2 Sosialhjelp og bostøtte

I regneeksempelet er det hensyntatt at flyktningene kan motta bostøtte i dagens system. Hvor mye bostøtte man vil motta i de ulike typetilfellene er regnet ut ved hjelp av Husbankens bostøttekalkulator.

I regneeksempelet er det videre lagt til grunn at alle som ikke deltar i integreringsprogram og ikke er i jobb mottar sosialhjelp i dagens system. Departementet har lagt til grunn at man mottar sosialhjelp i tråd med de veiledende satsene. For husholdninger med barn, er mellomsatsen benyttet for alle barn (alder 6–10 år). I tillegg er dekning av årlige boutgifter inkludert.

En utfordring med å bruke de veiledende satsene for sosialhjelp er at det er standardiserte beløp, som ikke er tilpasset individuelle behov i husholdningen. Sosialhjelp er behovsprøvd, som vil si at noen husholdninger vil kunne få mer eller mindre utbetalt enn de veiledende satsene tilsier. De veiledende satsene omfatter kun utgiftskomponenter som kan normeres. Flere utgiftskomponenter som vil kunne inngå i utmålingen av sosialhjelp er ikke omfattet av satsene. Slike utgifter dekkes dermed i tillegg til de veiledende satsene. For å hensynta dette er det i regneeksemplene lagt inn en sjablong for å ivareta øvrige utgifter som mange vil kunne få dekket (strøm, forsikring, tannlegeregning, mv.). Det er krevende å anslå hvor store utgifter dette utgjør, men departementet har lagt til grunn en sjablong på 1 000 kroner for første voksen og 500 kroner per person for andre husstandsmedlemmer. Dette vil i praksis kunne variere mye.

I dagens system vurderes og utmåles sosialhjelp på husholdningsnivå. I en husholdning med to voksne, hvor den ene begynner å arbeide og den andre mottar sosialhjelp, vil kommunenes utgifter til sosialhjelp gradvis reduseres for hele husholdningen basert på inntekten til den som er i arbeid. Til sammenlikning vil ikke integreringsstønaden, som er en individuell stønad, avkortes på husholdningsnivå. Det betyr at i en husholdning med to voksne, hvor den ene begynner å arbeide og den andre mottar integreringsstønad, vil kommunens utgifter forbli uendret for personen som mottar integreringsstønaden. Det er derfor en risiko for at omlegging til integreringsstønad vil bli dyrere enn det som fremgår av regneeksemplene.

16.1.3 Overgang til arbeid/utdanning

Det er lagt til grunn i regneeksemplene at 61 prosent av målgruppen er i arbeid eller utdanning ett år etter integreringsprogram (år tre i integreringstilskuddsperioden), og dermed ikke lenger i målgruppen for integreringsstønaden eller sosialhjelp. Andelen øker til 69 prosent etter to år, 73 prosent etter tre år, og deretter faller den til 70 prosent etter fire år (SSB, tabell 10823). Dette er i tråd med overgang til jobb og utdanning for de som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2021. For de som avsluttet programmet i 2022 var 65 prosent i arbeid året etter.

Hvor stor stillingsprosent den enkelte som går over i jobb har, vil ha stor betydning for utgifter ved omlegging til integreringsstønad. I høringsnotatet legges det til grunn at fulltid er 80 prosent stilling eller mer. De som jobber fulltid vil ikke få utbetalt integreringsstønad, se punkt 9.2.1 Blant flyktningene som var sysselsatt i 2023 arbeidet 72 prosent fulltid (80 prosent stilling eller mer). Botid spiller imidlertid inn på stillingsprosent, og blant sysselsatte flyktninger med 0-3 års botid arbeidet rundt 47 prosent fulltid (80 prosent eller mer). Blant flyktninger med 4-6 års botid var andelen rundt 52 prosent (SSB 2025/1).

I regneeksempelet har departementet lagt til grunn at halvparten av målgruppen har en fulltidsstilling på 80 prosent eller mer og halvparten har en deltidsstilling på 60 prosent (scenario 2, i tabell 16.1). Kostnadene varierer imidlertid mye dersom andre forutsetninger legges til grunn. Dersom alle som går over i arbeid jobber fulltid, blir det en reduksjon i utgiftene ved innføringen av integreringsstønaden på 550 mill. kroner i året. Dersom alle som går over i arbeid har en deltidsstilling på 60 prosent, blir det en økning i utgiftene ved innføringen av integreringsstønaden på 40 mill. kroner i året. Flyktninger som arbeider 80 prosent eller mer vil ikke ha rett på integreringsstønad, se punkt 9.2.1. Utgiftene er derfor betydelig høyere i scenarioene der en stor andel jobber i lavere stillingsprosenter.

Tabell 16.1 Estimerte årlige kostnader ved å innføre integreringsstønad ved ulike scenarioer for overgang til arbeid

Scenario	**Stillingsprosent**	**Utgift per år**
Scenario 1	Alle har 80 prosent stilling eller mer	-550 mill.
Scenario 2	Halvparten har en fulltidsstilling på 80 prosent eller mer, og halvparten har en deltidsstilling på 60 prosent	-250 mill.
Scenario 3	Alle har en deltidsstilling på 60 prosent	+40 mill.

Departementet forventer at andelen som er i arbeid vil øke som følge av innføring av integreringsstønaden. Dersom man legger til grunn at flere går over i arbeid eller utdanning etter endt integreringsprogram ved innføringen av integreringsstønaden, vil det nye systemet ha en større besparelse enn det som er estimert her.

16.1.4 Husholdningssammensetning

Utgiftene til introduksjonsstønad, sosialhjelp og integreringsstønad varierer med husholdningssammensetning. I 2021 var det flest par med barn (41 prosent) og enslige uten barn (33 prosent) blant flyktningene i Norge. Etter de høye ankomstene av ukrainere fra 2022, har husholdningssammensetningen imidlertid endret seg betydelig. I dag er det en høyere andel enslige med barn og par uten barn sammenliknet med tidligere år. Departementet har lagt til grunn tall for 2021 i regneeksemplene, ettersom dette er nærmere en «normalsituasjon».

Dersom man derimot legger husholdningssammensetning fra 2024 til grunn, blir det en reduksjon i utgiftene ved innføringen av integreringsstønaden på 560 mill. kroner i året, sammenliknet med en reduksjon på 250 mill. kroner i året når husholdningssammensetning fra 2021 legges til grunn. Det illustrerer at husholdningssammensetningen blant nyankomne flyktninger har stor betydning for de samlede utgiftene ved å innføre integreringsstønaden.

Tabell 16.2 Husholdningssammensetning for flyktninger[1] i 2021 og 2024

	2021	2024
Enslig u. barn	33 pst.	23 pst.
Enslig m. barn	7 pst.	12 pst.
Par u. barn	5 pst.	13 pst.
Par m. barn	41 pst.	32 pst.

1 Populasjonen er flyktninger over 18 år med botid på fem år eller mindre. Populasjonen er avgrenset til å kun omfatte husholdninger med flyktninger fra de ti landene med de største flyktninggruppene i Norge. Totalkostnaden summeres ikke til 100, fordi enkelte kategorier er utelatt, eksempelvis flerfamilie med/uten barn mv.

16.1.5 Boutgifter og bosetting

Hvor store boutgifter den enkelte flyktning skal dekke, vil ha betydning for utmåling av bostøtte og sosialhjelp. I utregningene har departementet lagt til grunn at enslige uten barn bosettes i 1-roms, enslig med to barn i 3-roms, par uten barn i 2-roms og par med to barn i 3-roms. Husleiesatsene som er benyttet i utregningene er gjennomsnittlig månedsleie fra leiemarkedsundersøkelsen i 2024, oppjustert med tre prosent for å gjenspeile 2025-nivå.

Tabell 16.3 Boutgifter i ulike regioner. 2025. (Avrundet til nærmeste hundre)

	Enslig	Enslig m/2 barn	Par	Par m/2 barn
	1-roms	3-roms	2-roms	3-roms
Region 1: Oslo[1]	10 000	18 100	14 800	18 200
Region 2: Bergen, Tromsø, Trondheim, Stavanger og Bærum[2]	7 600	13 300	11 000	13 300
Region 3: Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Sola, Nesodden og Sandnes[3]	7 600	14 000	11 600	13 000
Region 4: Øvrige kommuner[4]	7 100	11 400	9 800	11 400

1 Husleiepriser for Oslo og Bærum er lagt til grunn.
2 Gjennomsnitt av husleiepriser for Bergen, Trondheim og Stavanger er lagt til grunn
3 Husleiepriser for Akershus utenom Bærum er lagt til grunn (unntak er 1-roms, som det ikke finnes pris på i leiemarkedsundersøkelsen. Husleie for 1-roms i Bergen er derfor lagt til grunn).
4 Huseleiepriser for tettsted med 20 000 innbyggere eller flere lagt til grunn

Personer som bosettes i kommuner i region 1, 2 og 3 vil motta botillegg. Departementet har lagt til grunn bosettingssammensetning fra 2021 i regneeksemplene. Dette året ble om lag 4 500 flyktninger bosatt. Om lag en fjerdedel av flyktningene ble bosatt i en kommune med botillegg. Resten av flyktningene ble bosatt i en kommune uten botillegg, jf. tabell under.

Høyere ankomster påvirker bosettingsbehov og bosetting, men ikke nødvendigvis utgiftene. Dersom bosettingssammensetningen fra 2024 legges til grunn i regneeksemplene, er det en reduksjon i utgiftene ved innføringen av integreringsstønaden på 260 mill. kroner i året, sammenliknet med en reduksjon på 250 mill. kroner i året når bosettingssammensettingen fra 2021 legges til grunn. I 2024 ble over 25 000 flyktninger bosatt. Av disse ble 6 prosent bosatt i region 1, 10 prosent i region 2, 6 prosent i region 3 og 78 prosent i region 4. Tabell 16.4 viser fordelingen av flyktninger på de ulike regionene i 2021. For en omtale av botilleggene som foreslås, se punkt 6.2.3.2.

Tabell 16.4 Bosatte i kommuner med og uten botillegg (basert på bosettingstall fra IMDi i 2021)

	Prosent	**Botillegg enslig**	**Botillegg par**
Region 1: Oslo kommune	4 pst.	27 900	13 950
Region 2: Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum	15 pst.	19 000	9 000
Region 3: Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Sola, Nesodden og Sandnes	7 pst.	12 700	6 350
Region 4: Øvrige kommuner	75 pst	0	0

Departementet vurderer at innføring av integreringsstønaden vil ha konsekvenser for bosettingen, se punkt 15. Det vil blant annet kunne være utfordrende å bosette like mange flyktninger i Oslo og andre store byer med høye leiepriser. Det kan påvirke de samlede utgiftene med å innføre en integreringsstønad.

16.1.6 Oppsummering

Departementet har utarbeidet regneeksempler for å vurdere om de direkte utgiftene til utbetaling av stønad vil økes eller reduseres ved innføring av integreringsstønaden. Departementet estimerer en besparelse i direkte utgifter ved omlegging til integreringsstønaden på 250 mill. kroner i året. Departementet understreker at dette er et estimat, basert på forutsetninger og forenklinger. Dersom andre forutsetninger legges til grunn, vil totalutgiften også endres. Regneeksempelet er basert på følgende forutsetninger:

- **Målgruppe**: Beregningene er basert på voksne over 18 år i målgruppen for integreringstilskudd i 2021.
- **Lengde i integreringsprogram**: 20 prosent deltar i ett år og 80 prosent deltar i tre år.
- **Sosialhjelp**: alle som ikke deltar i integreringsprogram eller er i jobb mottar sosialhjelp. Sosialhjelpsutgiftene er basert på veiledende satser. I tillegg er det lagt

til grunn en sjablong på 1 000 kroner for første voksne og 500 kroner per person for andre husstandsmedlemmer for å dekke øvrige utgifter.
- **Husholdningssammensetning**: tall fra 2021 er lagt til grunn. Det er forutsatt at alle familier med barn har to barn hver.
- **Overgang til arbeid**: tall fra 2021 for overgang til arbeid er lagt til grunn. Det er forutsatt at halvparten arbeider 80 prosent eller mer (fulltid) og halvparten arbeider i en stilling på 60 prosent (deltid).
- **Bosetting**: tall fra 2021 er lagt til grunn for å estimere hvilke kommuner flyktningene blir bosatt i, og om dette utløser botillegg.
- **Boutgifter**: gjennomsnittlig leiepriser fra leiemarkedsundersøkelsen fra 2024 er lagt til grunn. I tillegg er summene oppjustert med 3 prosent for å gjenspeile 2025-nivå.

I regneeksempelet er det hovedsakelig benyttet tall fra 2021. Det gjenspeiler situasjonen før de høye ankomstene av ukrainere, som blant annet har påvirkning på hvor flyktningene er blitt bosatt, lengde i introduksjonsprogram, overgang til arbeid og husholdningssammensetning. Tallene fra 2021 er benyttet fordi de anses å være mer representative for en «normalsituasjon» enn tall fra senere år.

16.2 Øvrige økonomiske kostnader og administrative konsekvenser

Innføringen av integreringsstønaden vil medføre både økonomiske og administrative konsekvenser. Økonomiske konsekvenser refererer til de direkte utgiftene knyttet til implementeringen av tiltaket, som for eksempel direkte utgifter til stønadsutbetaling som omtalt over. I tillegg er det flere kostnader som følger av omleggingen, men som kan være utfordrende å beregne nøyaktig. Eksempler på dette er kostnader til administrasjon, omorganisering og utvikling av nye datasystem.

Administrative konsekvenser omfatter endringer som vil påvirke drift, organisering og forvaltning av stønad til flyktninger i kommunene. Dette kan inkludere behovet for ekstra ressurser, endringer i arbeidsprosesser og tilpasning av eksisterende systemer og rutiner.

Nedenfor følger en diskusjon av de forventede økonomiske og administrative konsekvensene ved innføring av integreringsstønaden.

16.2.1 Etableringskostnader

Kommunene skal fortsatt ha plikt til å sørge for dekning av etableringskostnader ved bosetting av flyktninger, se omtale i punkt 12.2.1. Det vil være opp til den enkelte kommune hvordan de velger å utbetale slik stønad, men stønaden kan ikke lenger gis med hjemmel i sosialtjenesteloven. Det kan medføre noe økt administrasjon og utgifter dersom mange kommuner må finne andre måter å utbetale og forvalte utgifter til etablering på, men departementet legger til grunn at utgifter til etableringskostnader i det nye systemet i hovedsak vil være lik som i dag. Kommunenes utgifter til etableringskostnader inngår i dag i beregningen av utgifter som skal dekkes av integreringstilskuddet, delvis som

utgifter til sosialhjelp og delvis som utgifter til etablering utbetalt etter annet kommunalt regelverk.

16.2.2 Forvaltnings- og administrasjonskostnader

Departementet legger til grunn at kommunene skal ha stor frihet til å bestemme organiseringen og forvaltningen av integreringsstønaden.

Departementet forventer at ved innføring av integreringsstønaden, vil kommunene frigjøre ressurser som i dag benyttes til forvaltning og oppfølging av søknader om sosialhjelp. Samtidig vil kommunene få en ny oppgave knyttet til forvaltning av integreringsstønaden med tillegg. Ettersom dette er en fast, individuell stønad, som i liten grad er behovsprøvd, vurderer departementet at det vil bli enklere og mindre ressurskrevende for kommunene å beregne hva den enkelte flyktning får i stønad. Departementet forventer derfor ikke at omleggingen vil medføre store administrasjonskostnader.

Økonomiske og administrative konsekvenser av aktivitetsplikten omtales nærmere under punkt 16.2.5.

Som omtalt i punkt 6.2.4, skal flyktninger kunne få dekket ekstraordinære utgifter som utgjør minst en firedel av integreringsstønaden med eventuelle tillegg. Videre vil flyktningene, som omtalt i punkt 6.2.5, kunne søke om økonomisk bistand i en nødssituasjon. Kommunene vil derfor få en ny oppgave i å behandle søknader om ekstraordinære utgifter og nødhjelp. Departementet legger imidlertid til grunn at integreringsstønaden i utgangspunktet skal dekke alle nødvendige, løpende utgifter, og at behovet for å få dekket ekstraordinære utgifter eller å søke om nødhjelp ikke vil ha et stort omfang. Departementet forutsetter derfor at forvaltningskostnadene som følger av dette vil være langt lavere enn reduksjonen i forvaltningskostnader som følge av at kommunene ikke lenger må behandle søknader om sosialhjelp.

16.2.3 Engangsutgifter ved innføring

Integreringsstønaden vil tidligst innføres fra januar 2028, for å sikre at kommunene får tilstrekkelig tid til forberedelser og omlegging av datasystem. Det er rimelig å forvente at det vil være økte engangsutgifter ved omlegging til integreringsstønaden. I en overgangsfase vil det sannsynligvis være flyktninger i kommunen som har rett til sosialhjelp, samtidig som andre flyktninger ikke har rett til dette. Det kan øke forvaltningskostandene rundt kartlegging av de individuelle rettighetene ved oppmøte på det lokale Nav-kontoret eller flyktningtjenesten. Kommunene opplever allerede i dag at det kan være ressurskrevende å håndtere ulike regelverk.

16.2.4 Omlegging av datasystem

Kommunene benytter ulike digitale systemer for å beregne og utbetale introduksjonsstønad i dag. Ved innføring av integreringsstønaden vil det sannsynligvis være behov for å gjøre endringer i disse systemene, eller at kommunene må anskaffe et nytt system for å håndtere den nye stønaden. Systemet må kunne håndtere faste, løpende

utbetalinger og utbetalinger ved ekstraordinære utgifter eller nødhjelp. I tillegg må kommunene sannsynligvis håndtere utbetalinger til enkeltpersoner etter dagens regelverk og det nye regelverket parallelt i en overgangsperiode. Det legges også til grunn at den nye stønaden rapporteres på individnivå i KOSTRA. Samlet sett er det utfordrende å estimere kostnaden for endringer og omlegging i datasystem, da departementet ikke er kjent med den konkrete innretningen eller utformingen av de ulike kommunale systemene.

16.2.5 Aktivitetsplikt

Flyktninger som ikke går direkte ut i arbeid eller utdanning etter endt integreringsprogram, vil ha aktivitetsplikt, se punkt 8. Som det fremgår av punkt 12, vil kommunene få ansvar for aktivitetsplikten.

De samlede økonomiske og administrative konsekvensene av aktivitetsplikt vil avhenge av hvor mange som er omfattet, hvor lenge de vil ha aktivitetsplikt, hvilke tiltak som inngår i aktivitetsplikten, om kommunene må øke tilgangen til tiltak og hvorvidt aktivitetsplikten bidrar til at flere kommer raskere i jobb. Departementet legger til grunn at innføring av aktivitetsplikt i hovedsak ikke vil medføre økte utgifter. Kommunene har allerede i dag plikt til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Selv om målgruppen for aktivitetsplikt utvides med innføring av integreringsstønaden, legger departementet til grunn at aktivitetsplikten skal bestå av elementer som allerede er finansiert gjennom dagens system for å minimere risikoen for at aktivitetsplikten medfører økt press på kommunene. Eksempler på slike aktiviteter som målgruppen for integreringsstønaden allerede benytter er norskopplæring og arbeidsmarkedstiltak.

Kommunene mottar i dag tilskudd i tre år for å gi opplæring til voksne flyktninger mellom 18 og 67 år som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven. Den totale tilskuddsbevilgningen justeres årlig basert på prognoser for antall personer i målgruppen for opplæring. I 2025 er det bevilget om lag 2 mrd. kroner til dette. Kommunene får utbetalt et tilskudd per person i målgruppen etter fastsatte satser. Små og mellomstore kommuner får i tillegg utbetalt et grunntilskudd som skal bedre de økonomiske rammevilkårene for opplæringen. Ettersom flyktningene som vil inngå i målgruppen for aktivitetsplikten allerede har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil det trolig være lite behov for økte bevilgninger eller administrative ressurser til dette. Tilskuddet kommunene mottar til opplæringen kan også benyttes til å kjøpe digital opplæring fra leverandører av det nasjonale digitale lærerstyrte norsktilbudet. Dette er særlig aktuelt for kommuner som ikke har kapasitet, eller nok deltakere, til å gjennomføre ordinære norskkurs.

For flyktninger som har brukt opp sin rett til norskopplæring etter integreringsloven, kan aktivitetsplikten blant annet ivaretas gjennom deltakelse i norskopplæringsordningen. I 2025 er det bevilget 51,5 mill. kroner til denne ordningen. Trolig vil også en del av dagens deltakere i norskopplæringsordningen være i målgruppen for aktivitetsplikten, men det er uklart hvor mange det gjelder.

På samme måte som norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen, er også arbeidsmarkedstiltak i stor grad finansiert gjennom dagens system. De siste årene har det

vært tradisjon for å prioritere at grupper som stiller svakere i arbeidsmarkedet får delta på arbeidsmarkedstiltak. Utsatte unge, personer som har vært ledige lenge og innvandrere fra land utenfor EØS-området har vært prioritert (Meld. St. 33 (2023-2024)). Arbeidsmarkedstiltak brukes i stor grad allerede i dag for de som vil være målgruppen for arbeidsplikten. Eksempelvis går rundt 30 prosent av de fordrevne fra Ukraina over på arbeidsmarkedstiltak etter endt introduksjonsprogram. Tilgangen på tiltaksplasser er imidlertid begrenset, og Arbeids- og velferdsetaten må prioritere hvilke brukere som skal tilbys tiltak. Det kan være uheldig dersom andre grupper, som i utgangspunktet kan ha mer effekt av tiltakene, prioriteres bort for å oppfylle aktivitetsplikten for flyktninger.

Navs arbeidsmarkedstiltak er rammestyrt, og tilgangen til tiltak er derfor avhengig av tiltaksbudsjettet. I perioder med svært høye ankomster av flyktninger kan det bli økt press på arbeidsmarkedstiltak dersom tiltaksbudsjettet ikke oppjusteres. En aktivitetsplikt kan forsterke denne effekten.

Departementet vurderer at det vil være en begrenset gruppe som vil ha aktivitetsplikt. Med endringene i integreringsloven som ble vedtatt våren 2025 vil flere deltakere kunne få lengre programtid enn i dag. Integreringsprogrammet for de som har som sluttmål om å fullføre videregående opplæring vil fremover kunne vare i inntil fem år. I tillegg legges fødselspermisjon og annen gyldig permisjon utover ti dager til programtiden. Blant fordrevne fra Ukraina har rundt 90 prosent kort programtid, men blant øvrige grupper er det kun rundt 15 til 20 prosent som har kort programtid. Dette tilsier at en stor andel flyktninger kun vil ha aktivitetsplikt i en begrenset periode. Videre vurderer departementet at en del av de som vil inngå i målgruppen for aktivitetsplikt allerede i dag enten har rett til norskopplæring, samfunnskunnskap eller deltar på arbeidsmarkedstiltak. Dette taler for at innføring av en aktivitetsplikt vil medføre begrenset behov for ekstra ressurser eller administrativ kapasitet i kommunene. Samtidig må det også tas høyde for at kommunene må tilby aktivitetsplikt til en større gruppe enn de gjør i dag, og det kan derfor ikke utelukkes at det kan være behov for økte bevilgninger eller administrativ kapasitet i kommunene.

For at aktivitetsplikten skal være samfunnsøkonomisk lønnsom, er det en forutsetning at den bidrar til raskere overgang til arbeid. Det forutsetter tett oppfølging av brukere, og valg av aktiviteter som passer den enkelte. Dersom aktivitetsplikten ikke fører til at flere kommer i jobb, eller blir en «hvilepute» der en kan få betalt norskopplæring og arbeidstrening, vil plikten virke mot sin hensikt.

16.2.6 Økte utgifter i mottakssystemet

Siden det ikke lenger vil være mulig å bosette i alle boligene som tidligere har blitt benyttet, se punkt 15, kan innføring av integreringsstønad føre til økt botid i mottak. Dette vil innebære økte utgifter til mottak. Dersom det blir stor opphopning av flyktninger som venter på bosetting i mottak, kan UDI også være nødt til å anskaffe flere mottaksplasser. Det kan øke utgiftene betydelig. Økt botid i mottak vil også kunne gi økonomiske og administrative konsekvenser for vertskommuner som følge av økt press på

velferdstjenester, inkludert barnehage og skole. Utfordringene vil særlig kunne gjøre seg gjeldende i perioder med høye ankomster.

Stønadsnivået til beboere i mottak er også noe påvirket av stønadsnivået flyktninger oppnår etter bosetting. Nivået på basisstønad til beboere i mottak er svært lav, og en kompenserende faktor for dette har vært at beboernes økonomi vil styrkes etter bosetting. Beboere i mottak kan også søke om tilleggsstønad. Det er stønad til helseutgifter, tannbehandling, legemidler, mv. Det er grunn til å forvente noe økning i antall søknader om tilleggsstønad dersom beboere ønsker å få dekket flest mulig utgifter før bosetting, i stedet for dagens praksis hvor mange venter med større utgifter til etter bosetting.

16.2.7 Reduserte og økte utgifter i andre ytelser

Flyktninger som mottar integreringsstønad, har ikke rett på engangsstønad. Det anslås at omtrent 20 prosent av mottakere av engangsstønad får barn mens de mottar introduksjonsstønad. At disse ikke lenger vil kunne motta engangsstønad, vil kunne gi en innsparing.

Dersom det besluttes at personer som ikke deltar i selve integreringsprogrammet, men som likevel vil ha en vesentlig aktivitetsplikt etter integreringsloven (på heltid), også anses som å være i aktivitet etter folketrygdloven § 14-13 første ledd, vil noen flere fedre/medmødre enn i dag kunne ta ut foreldrepenger. Departementet anslår at dette vil kunne gi noe merutgifter.

Ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak kan flyktninger som ikke har rettigheter etter folketrygden, og ikke deltar i introduksjonsprogrammet eller kvalifiseringsprogram, i dag få tiltakspenger. Departementet foreslår at det ikke skal være mulig å motta tiltakspenger dersom man mottar integreringsstønaden. Det vil medføre en reduksjon i utgiftene knyttet til tiltakspenger.

Innføring av integreringsstønad vil også medføre reduserte utgifter til sosialhjelp og bostøtte for flyktninger. Dette er ytterligere omtalt i kapittel 16.3.2 og 16.3.3.

16.3 Finansiering av integreringsstønaden

16.3.1 Integreringstilskudd

Integreringstilskuddet utgjør hovedfinansieringen av kommunenes utgifter til bosetting, kvalifisering og integrering. Tilskuddet skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosettings, kvalifiserings- og integreringsarbeidet i bosettingsåret og de fire neste årene. Dette gjelder blant annet utgifter til integreringstiltak, introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, barnevernstjenester, bolig, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening og sosiale tjenester (sosialhjelp). Departementet forutsetter at integreringstilskuddet skal dekke integreringsstønaden med tillegg, ved en eventuell omlegging.

Kommunene mottar integreringstilskuddet når de bosetter personer som får opphold som overføringsflyktninger eller på bakgrunn av søknad om asyl, og for familiegjenforente

med disse. Integreringstilskuddet utbetales per bosatte flyktning etter fastsatte satser. I tillegg til integreringstilskuddet, skal følgende tilskudd bidra til å gi en rimelig dekning av kommunenes merutgifter til bosetting, kvalifisering og integrering av flyktninger:

- Engangstilskudd ved bosetting av barn i barnehagealder (0-5 år).
- Engangstilskudd ved bosetting av personer som har fylt 60 år.
- Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige.
- Ekstratilskudd ved bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker
- Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Et beregningsutvalg kartlegger hvert år kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering. I kartleggingen fra 2023 er gjennomsnittlig utgift per person over fem år estimert til 879 063 kroner. Som det fremgår av tabellen under, er dette en økning i gjennomsnittlig utgift per person på 8,4 prosent fra 2022 til 2023. Bak økningen ligger blant annet en betydelig økning i utgifter til sosialhjelp, etablerings- og ventestønad og sosial rådgivning. Dette skyldes blant annet økte bolig- og levekostnader, samt mange barn, eldre og enslige forsørgere blant fordrevne fra Ukraina.

Tabell 16.5 Gjennomsnittlig utgift per person som utløser integreringstilskudd over fem år i 2022 og 2023. Tall oppgitt i kroner og prosentvis endring.

	2022	**2023**	**Endring**	**Prosentvis endring**
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	421 247	443 690	22 443	5,3
Utbetalt introduksjonsstønad	237 379	243 797	6 418	2,7
Utbetalt sosialhjelp	101 446	129 640	28 194	27,8
Utbetalt ventestønad, inkl. etablering	12 839	21 121	8 282	64,5
Utgifter til helsetjenester	37 954	40 815	2 861	7,5
Gjennomsnittlig utgift per person	**810 865**	**879 063**	**68 198**	**8,4**

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Beregningsutvalget beregner årlig hvor stor andel av kommunenes utgifter til integrering og bosetting som blir dekket av integreringstilskuddet. Utvalgets siste rapport viste at integreringstilskuddets dekningsgrad for 2023 var 91,8 prosent. Det er en nedgang fra 97,3 prosent i 2022. Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan dekningsgraden for integreringstilskuddet vil utvikle seg i årene framover. Det er mange komponenter som

spiller inn på dekningsgraden, blant annet sammensetning av flyktningene, deres behov, hvordan de fordeler seg på årskull i integreringsløpet, utforming og dimensjonering av tiltak og tjenester i kommunene, utgifter til bolig og andelen som går over til arbeid og utdanning i perioden etter avsluttet introduksjonsprogram.

Når departementet forutsetter at integreringstilskuddet skal benyttes til å finansiere integreringsstønaden med tillegg, er et viktig premiss at integreringstilskuddet fortsatt skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering. Samarbeidsavtalen mellom staten og kommunene om bosetting av flyktninger, sier at staten, ved AID, skal arbeide for økonomiske rammebetingelser som dekker kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering. Dersom kommunene i mindre grad enn tidligere får dekket utgifter til integrering og bosetting kan det gi konsekvenser for kommunenes bosettingsvilje og -evne.

Botillegget vil være en ny kostnad for kommunene som skal dekkes over integreringstilskuddsordningen. Departementet foreslår at kommunene som utløser botillegg, mottar et ekstratilskudd tilsvarende botillegget.

Det er krevende å anslå hvordan innføring av integreringsstønaden vil påvirke integreringstilskuddets dekningsgrad. Enkelte utgifter som integreringstilskuddet dekker i dag skal ikke lenger dekkes for de som er i målgruppen for integreringsstønaden, blant annet utgifter til sosialhjelp og administrasjon knyttet til dette. Samtidig vil integreringstilskuddet dekke nye utgifter og oppgaver, eksempelvis til botillegg, nødhjelp og administrering og oppfølging av aktivitetsplikt for målgruppen, i tillegg til at det er andre utgifter som er utfordrende å beregne. I en periode vil kommunene også måtte håndheve to regelverk.

Den faktiske påvirkningen av omleggingen på kommunenes utgifter og integreringstilskuddets dekningsgrad vil fanges opp av Beregningsutvalgets årlige kartlegging. Endelig informasjon vil en først ha etter omlegging til integreringsstønaden for hele målgruppen.

16.3.2 Overføringer fra rammetilskuddet til kommunene

Kommunale tjenester finansieres hovedsakelig gjennom frie inntekter, det vil si rammetilskudd og skatteinntekter. De frie inntektene fordeles til kommuner gjennom inntektssystemet. Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. De frie inntektene skal blant annet dekke sosialhjelp til alle kommunens innbyggere.

Når kommunene ikke lenger skal belaste de frie inntektene for å dekke sosialhjelp til flyktninger i den perioden den har rett til integreringsstønad, mener departementet at det bør gjennomføres et nedtrekk i rammetilskuddet for å kompensere for dette. Ettersom integreringsstønaden kun innføres for nye flyktninger, og ikke har tilbakevirkende kraft, vil de økonomiske tilpasningene måtte skje gradvis etter hvert som den nye ytelsen fases inn. Midlene fra nedtrekket legges over på integreringstilskuddet, ettersom dette

tilskuddet skal finansiere integreringsstønaden. Det vil også bidra til å opprettholde integreringstilskuddets dekningsgrad.

For å beregne størrelsen på nedtrekket, foreslår departementet at det tas utgangspunkt i utbetalt sosialhjelp til flyktninger med mindre enn fem års botid, for eksempel i perioden 2010-2020 eller annen hensiktsmessig tidsperiode. Dersom en i beregningene benytter tall fra de siste årene, kan nedtrekket bli unaturlig høyt gitt de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina.

16.3.3 Overføringer fra bostøtte

Ved omlegging til integreringsstønad, vil ikke flyktninger lenger ha rett til bostøtte i de første fem årene. Det vil medføre store innsparinger i bostøtten, men det er krevende å regne ut nøyaktig budsjettinnsparing.

Dersom en legger til grunn husstander der minst én person mottok introduksjonsstønad og bostøtte samtidig, finner en at dette gjelder om lag 7 450 husstander i februar 2025. Dersom ingen av disse skulle hatt bostøtte, ville det gitt en årlig budsjettreduksjon på om lag 315 mill. kroner.

En annen metode for å beregne innsparinger i bostøtten, er å se på husstander der det er innvandrere med botid kortere enn fem år. I februar 2025 gjelder det i overkant av 22 000 husstander. Dersom disse husstandene hadde mistet retten til bostøtte i sin helhet, ville det gitt en estimert årlig innsparing på 1,1 mrd. kroner. Det er imidlertid viktig å merke seg at denne gruppen også inkluderer personer med kort botid, og som ikke er flyktninger, for eksempel personer som har gjeninnvandret etter en periode i utlandet. Departementet har ikke informasjon om hvor stor andel dette utgjør.

Estimatet på budsjettreduksjonen spenner fra 315 mill. kroner til 1,1 mrd. kroner. Førstnevnte er med høy grad av sikkerhet for lavt, mens sistnevnte er for høyt. Departementet anslår, med stor grad av usikkerhet, at budsjettreduksjonen vil være mellom 600-800 mill. kroner årlig. Anslaget vil variere betydelig utfra hvor mange som er i målgruppen. Innsparingen i bostøtten legges over på integreringstilskuddet.

17 Forslag til endringer i integreringsloven

§ 3 første ledd skal lyde:

Kommunen er ansvarlig for tidlig kvalifisering etter kapittel 3, *integreringsprogram* etter kapittel 4*, integreringsstønad etter kapittel 5, aktivitetsplikt etter kapittel 5A* og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 6.

§ 8 fjerde ledd skal lyde:

Første ledd gjelder ikke innvandrere som *har inntektsgivende* arbeid eller har tilbud om arbeid, når *arbeidet* utgjør minst 30 timer i uken. Første ledd gjelder likevel dersom *det inntektsgivende arbeidet* opphører eller arbeidstilbudet bortfaller innen fristen som er satt i første ledd tredje punktum.

Ny § 9 a skal lyde:

§ 9 a *Unntak fra rett og plikt til deltagelse i integreringsprogram*

Kommunen kan fatte vedtak om unntak fra retten og plikten til deltagelse i integreringsprogram, dersom det foreligger særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker som hindrer deltagelse i programmet, eller gjør at det ikke er sannsynlig at programmet vil bidra til at personen kommer i arbeid.

§ 15 skal lyde:

§ 15 *Integreringsplan for integreringsprogrammet*

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 12, utarbeide en integreringsplan *for integreringsprogrammet.*

Planen skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg. Planen skal bygge videre på elementer deltageren har gjennomført før bosetting i kommunen.

Planen skal minst inneholde deltagerens sluttmål og norskmål etter §§ 13 og 31, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet etter § 13, elementene i programmet og klagemuligheter.

Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltagelse i yrkeslivet.

Kommunen avgjør innholdet i *planen* dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte.

Planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon.

Deltagere i *integreringsprogram* skal ha én samlet *plan* for deltagelse i *integreringsprogram* og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

§ 18 skal lyde:

§ 18 Stans av *integreringsprogram*

Kommunen kan stanse *integreringsprogrammet i inntil tre måneder* for en deltager dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Forhold som kan begrunne stans i *integreringsprogrammet* er blant annet omfattende fravær *og* atferd som kan skade

deltagerens eller andres mulighet til å gjennomføre *programmet*. *I denne perioden får innvandreren integreringsstønaden inkludert tillegg redusert med en firedel.*

§ 18 b bokstav e skal lyde:

e. rett til *integreringsstønad* ved fravær, fri og permisjoner.

Kapittel 5 skal lyde:

Kapittel 5 Integreringsstønad

§ 19 skal lyde*:*

§ 19 *Rett til integreringsstønad*

Innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 9, har rett til integreringsstønad. Alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen omfattes av første punktum. Retten til integreringsstønaden faller bort ved utgangen av den måneden flyktningen fyller 67 år.

Retten i første ledd gjelder i fem år fra innvandreren er bosatt i en kommune første gang. Dersom innvandreren er bosatt før innvilget oppholdstillatelse, gjelder retten fra innvilget oppholdstillatelse. For innvandrere som har programtid utover fem år, gjelder retten etter første ledd så lenge innvandreren deltar i integreringsprogram.

Integreringsstønaden stanses eller reduseres ved inntektsgivende arbeid og utdanning, jf. § 21.

§ 20 skal lyde:

§ 20 *Nivå på integreringsstønaden*

Integreringsstønaden fastsettes basert på alder og husholdningssammensetning og utgjør følgende:

a) Enslige innvandrere mottar 1,8 ganger folketrygdens grunnbeløp
b) Enslige innvandrere med barn mottar 2 ganger folketrygdens grunnbeløp
c) Innvandrere som bor sammen med ektefelle eller samboer mottar 1,33 ganger folketrygdens grunnbeløp
d) Innvandrere med barn som bor sammen med ektefelle eller samboer mottar 1,67 ganger folketrygdens grunnbeløp
e) Enslige borteboende innvandrere under 25 år mottar 1,33 ganger folketrygdens grunnbeløp
f) Enslige hjemmeboende innvandrere under 25 år mottar 0,67 ganger folketrygdens grunnbeløp

Med samboer menes personer som bor sammen i et ekteskapsliknende forhold.

Ett år etter avsluttet integreringsprogram, har innvandrere rett til å motta 95 prosent av stønaden, inkludert eventuelle tillegg etter §§ 20 a og 20 b. Tre år etter avsluttet integreringsprogram har innvandreren rett til å motta 90 prosent av stønaden, inkludert eventuelle tillegg etter §§ 20 a og 20 b.

Innvandrere som ikke har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8, fordi de ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene, har rett til å motta 95 prosent av

stønaden, inkludert eventuelle tillegg etter §§ 20 a og 20 b ett år etter stønaden ble innvilget første gang. Tre år etter stønaden ble innvilget første gang har innvandreren rett til å motta 90 prosent av stønaden, inkludert eventuelle tillegg etter §§ 20 a og 20 b.

Ny § 20 a skal lyde*:*

§ 20 a *Barnetillegg og forsørgertillegg*

Innvandrere som mottar integreringsstønad etter dette kapittelet og som forsørger barn under 18 år, gis et barnetillegg. Enslige forsørgere gis i tillegg et forsørgertillegg.

Som barn regnes egne barn og fosterbarn, se barnevernsloven § 9-1.

Barnetillegget gis per dag for hvert barn fem dager i uken, for inntil tre barn. Dersom begge foreldrene mottar integreringsstønad, kan begge motta barnetillegg. Enslige mottar dobbelt barnetillegg.

Forsørgertillegget gis per dag fem dager i uken.

Ny § 20 b skal lyde:

§ 20 b *Botillegg*

Innvandrere som mottar integreringsstønad etter dette kapittelet og som bor i enkelte kommuner, gis et botillegg.

Det gis ikke botillegg til innvandrere som har flyttet fra mottak og som ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene.

Ny § 20 c skal lyde:

§ 20 c *Beregning av integreringsstønaden*

Antall stønadsdager hvert år settes til 260. Stønaden per dag utgjør 1/260 av stønaden inkludert tillegg på årsbasis. Stønaden per time utgjør 1/1950 av stønaden inkludert tillegg på årsbasis.

Ny § 20 d skal lyde

§ 20 d *Etableringsutgifter*

Kommuner som bosetter innvandrere etter avtale med integreringsmyndighetene, skal sørge for etableringsutgiftene til den enkelte. Dette innebærer blant annet utgifter til depositum, nødvendig inventar til bolig, klær og nødvendig utstyr.

Ny § 20 e skal lyde:

§ 20 e *Ekstraordinære utgifter*

Innvandrere som er omfattet av § 19, kan få dekket ekstraordinære engangsutgifter som til sammen er større enn en firedel av integreringsstønaden inkludert tillegg per måned, etter regning. Utgiften må være nødvendig for å ivareta helsemessige eller andre tungtveiende forhold.

Beregningen av hva som utgjør en firedel av integreringsstønaden inkludert tillegg, foretas uavhengig av om stønaden faktisk blir utbetalt jf. § 19 tredje ledd eller redusert jf. §§ 21 til 23.

Ny 20 f skal lyde:

§ 20 f *Økonomisk bistand i en nødssituasjon*

Innvandrere som er omfattet av § 19, skal i en nødsituasjon ha rett til økonomisk bistand.

§ 21 skal lyde:

§ 21 *Stans eller reduksjon av integreringsstønaden på grunn av arbeid eller utdanning*

Det utbetales ikke integreringsstønad til innvandrere som har inntektsgivende arbeid på 30 timer i uken eller mer.

For innvandrere som har inntektsgivende arbeid under 30 timer i uken, reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg tilsvarende den tid arbeidet tar, jf. § 20 c. Stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltageren.

I den utstrekning lønnet arbeid inngår i integreringsprogrammet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, jf. § 20 c. Stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltageren. Stønaden reduseres ikke ved inntektsgivende arbeid ved siden av integreringsprogram.

Det utbetales ikke integreringsstønad til innvandrere som deltar i forberedende opplæring for voksne eller videregående opplæring utenfor integreringsprogrammet, med unntak av tilfeller som nevnt i § 25 a andre ledd. Det utbetales heller ikke integreringsstønad til innvandrere som gjennomfører høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning, går på folkehøyskole eller tar utdanning som er godkjent etter privatskoleloven kapittel 6A, på fulltid.

For innvandrere som gjennomfører høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning som utgjør mindre enn 60 studiepoeng i året, eller 30 studiepoeng i semesteret, reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg tilsvarende omfanget av studiene.

Dersom innvandreren har en kombinasjon av inntektsgivende arbeid og deltidsutdanning som til sammen utgjør fulltid, utbetales ikke integreringsstønad.

Ny § 21 a skal lyde:

§ 21 a *Stans eller reduksjon av integreringsstønaden ved manglende deltagelse eller ugyldig fravær fra integreringsprogrammet eller aktivitetsplikten*

Det utbetales ikke integreringsstønad til innvandrere som unndrar seg plikten til å delta i integreringsprogram eller aktivitetsplikt.

Ved fravær fra integreringsprogrammet etter kapittel 4 eller aktivitetsplikten etter kapittel 5A som det ikke er gitt tillatelse til etter integreringsforskriftens kapittel 3 eller 4, reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg tilsvarende lengden på fraværet, jf. § 20 c. Integreringsstønaden reduseres likevel ikke med mer enn inntil en firedel av stønaden inkludert tillegg per måned.

Ny § 21 b skal lyde:

§ 21 b *Reduksjon i integreringsstønaden ved lengre utenlandsopphold*

Ved utenlandsopphold på over 25 virkedager sammenhengende per kalenderår reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg. Stønaden reduseres tilsvarende lengden på utenlandsoppholdet som overstiger 25 virkedager, jf. § 20 c.

§ 22 skal lyde:

§ 22 *Samordning med andre offentlige ytelser*

Integreringsstønaden inkludert tillegg reduseres i den utstrekning innvandreren har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, *pleiepenger*, *arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller foreldrepenger.*

Dersom innvandrere mottar overgangsstønad, reduseres *integreringsstønade*n *inkludert tillegg* på årsbasis med 45 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp.

Integreringsstønaden reduseres også hvis innvandreren mottar kommunal bostøtte.

§ 23 skal lyde:

§ 23 *Egne midler*

Integreringsstønaden inkludert tillegg reduseres på grunn av disponibel formue som overstiger to måneders *integreringsstønad inkludert tillegg.*

§ 24 skal lyde:

§ 24 *Utbetaling og forskudd av integreringsstønad*

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for utbetaling av integreringsstønaden inkludert tillegg til innvandrere som omfattes av § 19 så snart som mulig etter at vedkommende har fremsatt krav.

Utbetaling skjer etterskuddsvis. For innvandrere som deltar i integreringsprogram etter kapittel 4 eller aktivitetsplikt etter kapittel 5A skjer utbetalingen på grunnlag av registrert fremmøte. For innvandrere i deltidsarbeid skjer utbetalingen på grunnlag av innsendt timeliste. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.

Innvandreren kan etter søknad få inntil en firedel av månedlig integreringsstønad inkludert tillegg utbetalt på forskudd. Tilbakebetaling skjer gjennom trekk i fremtidige stønadsutbetalinger og tilbakebetalingsperioden avtales skriftlig med innvandreren.

Ny § 24 a skal lyde:

§ 24 a *Trekk i og tilbakebetaling av integreringsstønad*

Har innvandreren fått utbetalt høyere stønad enn det vedkommende har krav på, kan kommunen trekke det overskytende i fremtidig stønad.

Har innvandreren fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger, kan kommunen vedta at ytelsen skal betales tilbake.

Får en mottaker av integreringsstønad innvilget ytelser som gir grunnlag for trekk i stønaden etter § 22 med tilbakevirkende kraft, kan kommunen kreve hel eller delvis

refusjon i beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

Ny § 24 b skal lyde:

§ 24 b *Forskrifter om integreringsstønaden*

Departementet kan gi forskrift om

a. flytting fra mottak og mellom kommuner
b. barnetilleggets og forsørgertilleggets størrelse
c. botillegg og botilleggets størrelse
d. avkorting ved arbeid og utdanning
e. økonomisk bistand i en nødsituasjon

Nytt kapittel 5A skal lyde:

Kapittel 5A Regulering av aktivitetsplikt

§ 25 skal lyde:

§ 25 *Vilkår om aktivitet*

For innvandrere mellom 18 og 60 år som har avsluttet integreringsprogram, men som ikke er i arbeid eller utdanning på fulltid, skal det stilles vilkår om aktivitet for tildeling av integreringsstønaden. Kommunen skal så snart som mulig treffe vedtak om og sørge for oppstart av aktivitetsplikten.

Tilsvarende skal det stilles vilkår om aktivitet for innvandrere som ikke har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8, fordi de ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene.

Kommunen kan tilby innvandrere som har fått unntak fra integreringsprogrammet etter § 9 a og innvandrere over 60 år deltakelse i aktivitet.

Kommunen kan fatte vedtak om unntak fra vilkåret om aktivitet etter første og andre ledd når særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker hindrer innvandreren fra å delta i arbeidsrettede aktiviteter.

Kommunen kan stanse aktivitetene i inntil tre måneder for en deltager dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Forhold som kan begrunne stans i aktivitetene er blant annet omfattende fravær eller atferd som kan skade deltagerens eller andre mulighet til å gjennomføre aktiviteten. I denne perioden får innvandreren integreringsstønaden inkludert tillegg redusert med en firedel.

Ny § 25 a skal lyde:

§ 25 a *Innholdet i og omfanget av aktivitetsplikten*

Aktivitetsplikten kan inkludere:

a. Opplæring i norsk
b. Opplæring i samfunnskunnskap
c. Arbeidsrettede tiltak
d. Tiltak i regi av frivillig sektor
e. Jobbsøking og andre lavterskel aktivitetstiltak

Forberedende opplæring for voksne eller videregående opplæring kan kun inngå i aktivitetsplikten hvis det er innvilget som et opplæringstiltak etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak kap. 7.

For innvandrere som er omfattet av § 25 første og andre ledd skal aktivitetene ha et tilstrekkelig omfang til å styrke den enkeltes muligheter til raskt å komme ut i jobb eller videre utdanning.

Innen seks måneder etter avsluttet integreringsprogram skal aktiviteten ha et omfang på minst 20 timer per uke. For innvandrere som ikke går direkte over fra integreringsprogram til aktivitetsplikt gjelder kravet seks måneder etter oppstart. Kravet gjelder ikke for innvandrere som gjennomfører utdanning på deltid.

Ny § 25 b skal lyde:

§ 25 b *Integreringsplan for aktivitetsplikten*

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 25, utarbeide en integreringsplan for aktivitetsplikten.

Planen skal minst inneholde hvilke aktiviteter som skal gjennomføres, samt omfanget og varigheten av disse. For innvandrere som har gjennomført integreringsprogram bør planen bygge videre på elementer gjennomført i integreringsprogrammet.

Planen skal utarbeides sammen med innvandreren. Kommunen avgjør innholdet i planen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte.

Planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon.

Ny § 25 c skal lyde:

§ 25 c *Fravær og permisjoner:*

Innvandreren skal søke kommunen om tillatelse til fravær fra aktiviteten som er fastsatt i integreringsplanen for aktivitetsplikten.

Innvandreren kan innvilges permisjon fra aktiviteten som er fastsatt i integreringsplanen for aktivitetsplikten etter søknad til kommunen.

Ny 25 d skal lyde:

§ 25 d *Forskrift om aktivitetsplikt*

Departementet kan gi forskrift om

a. fravær, fri og permisjoner fra deltakelse i aktiviteten
b. rett til integreringsstønad ved fravær, fri og permisjoner

§ 41 første ledd bokstav f og g skal lyde:

f. tildeling av stønad til innvandrere etter kapittel 5

§ 44 første ledd bokstav i skal lyde:

i. Statens lånekasse for utdanning

§ 46 andre ledd skal lyde:

Som enkeltvedtak etter denne loven regnes avgjørelser om:

a. tildeling av *integreringsprogram*, *aktivitetsplikt, integreringsstønad* og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 til 6
b. fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap og prøver etter §§ 29 og 37
c. utarbeidelse av og vesentlig endring av *integreringsplan for integreringsprogrammet-, integreringsplan for aktivitetsplikten-* og norskplan etter §§ 15*, 25 b* og 34
d. stans av *integreringsprogrammet*, *aktivitetsplikten* eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte etter §§ 18, *§ 25 fjerde ledd* og 36
e. fravær og permisjon
f. forlengelse av *integreringsprogram*
g. trekk i *integreringsstønaden inkludert tillegg* med minst *en firedel av en enkelt utbetaling*
h. tilbakebetaling av stønad på grunn av uriktige opplysninger
i. refusjon i ytelser fra folketrygden

18 Forslag til endringer i integreringsforskriften

I forskrift 15. desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven (integreringsforskriften) gjøres følgende endringer:

Kapittel 3 overskriften skal lyde:

Kapittel 3 Fravær fra *integreringsprogrammet og aktivitetsplikten*

§ 5 skal lyde:

§ 5 *Rett til integreringsstønad ved fravær på grunn av egen sykdom eller skade*

Deltagere i *integreringsprogrammet* og innvandrere som har aktivitetsplikt beholder retten til *integreringsstønad, inkludert tillegg,* etter integreringsloven kapittel 5 ved fravær på grunn av egen sykdom eller skade som forhindrer deltagelse når deltageren bruker egenmelding eller legger fram legeerklæring.

§ 6 skal lyde:

§ 6 *Rett til integreringsstønad ved fravær på grunn av barns eller barnepassers sykdom eller skade*

Deltagere i *integreringsprogrammet og innvandrere som har aktivitetsplikt*, som har omsorg for barn, beholder retten til *integreringsstønad, inkludert tillegg,* etter integreringsloven kapittel 5 når deltageren *eller innvandreren* bruker egenmelding eller legger fram legeerklæring som viser at han eller hun er forhindret fra å delta i *integreringsprogrammet eller i aktivitetsplikten*:

a. på grunn av nødvendig tilsyn med og pleie av et barn med sykdom eller skade i hjemmet eller i helseinstitusjon
b. fordi den som har det daglige tilsynet med barnet, er syk eller skadet
c. fordi den som har det daglige tilsynet med barnet, er forhindret fra å ha tilsyn med barnet fordi vedkommende følger et annet barn til utredning eller til innleggelse i helseinstitusjon.

Retten til å beholde integreringsstønaden, inkludert tillegg, etter første ledd gjelder til og med det kalenderåret barnet fyller 12 år. Dersom barnet har kronisk sykdom eller nedsatt funksjonsevne, gjelder retten til og med det året barnet fyller 18 år.

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Antall dager med rett til integreringsstønad ved barns eller barnepassers sykdom eller skade*

Retten til å beholde *integreringsstønad* ved fravær etter § 6 gjelder i opptil 10 virkedager i løpet av de siste 12 månedene. Har deltageren omsorgen for mer enn to barn, gjelder retten i opptil 15 virkedager i løpet av de siste 12 månedene. Når en deltager er alene om omsorgen, økes antallet virkedager til henholdsvis 20 og 30.

Dersom en deltager har et barn med kronisk sykdom eller nedsatt funksjonsevne og dette innebærer en markert høyere risiko for fravær fra *integreringsprogrammet eller aktivitetsplikten*, gjelder retten etter § 6 i opptil 20 virkedager i løpet av de siste 12 månedene. Når en deltager er alene om omsorgen, økes antallet virkedager til 40.

Den enkelte deltagere regnes for å være alene om omsorgen for et barn også hvis den andre av barnets foreldre i lang tid ikke kan ha tilsyn med barnet fordi han eller hun har nedsatt funksjonsevne, er innlagt i helseinstitusjon eller liknende.

§ 8 skal lyde:

§ 8 *Bruk av egenmelding og legeerklæring*

For å ha rett til å bruke egenmelding må deltageren ha deltatt i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* i minst åtte uker. Kommunen kan kreve at egenmeldingen skal være skriftlig. Egenmelding kan brukes for opptil tre kalenderdager om gangen. Ved nytt fravær innen 16 kalenderdager regnes tidligere fraværsdager uten legeerklæring med.

Hvis fraværet varer utover de tre kalenderdagene egenmeldingen kan brukes, skal deltageren levere legeerklæring. *Dersom* legeerklæring ikke leveres, *skal integreringsstønaden, inkludert tillegg, reduseres i samsvar med integreringsloven § 21 a,* med mindre deltageren har vært forhindret fra å oppsøke lege og det er godtgjort at vedkommende fra et tidligere tidspunkt har hatt sykdommen eller skaden.

§ 9 skal lyde:

§ 9 *Bortfall av retten til å bruke egenmelding*

Kommunen kan treffe vedtak om at retten til å få *integreringsstønad* på grunnlag av egenmelding faller bort dersom deltageren i løpet av de siste 12 månedene har hatt minst fire fravær med egenmelding uten å legge fram legeerklæring eller dersom kommunen har rimelig grunn til å anta at fraværet ikke skyldes sykdom eller skade som forhindrer vedkommende fra å delta i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt*.

Egenmelding for fravær som er dokumentert med legeerklæring fra den fjerde fraværsdagen, regnes ikke med etter første ledd.

Et vedtak om bortfall av retten til å bruke egenmelding skal vurderes på nytt innen seks måneder.

Kapittel 4 overskriften skal lyde:

Kapittel 4 Fri og permisjoner fra *integreringsprogrammet og aktivitetsplikten*

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Fri i forbindelse med svangerskap*

En deltager som er gravid, har rett til fri fra deltagelse i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* med *integreringsstønad, inkludert tillegg,* etter integreringsloven kapittel 5 i forbindelse med svangerskapskontroll, når slike undersøkelser ikke med rimelighet kan finne sted utenfor programtiden.

En deltager som er gravid har under svangerskapet rett til fri fra deltagelse i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* med *integreringsstønad, inkludert tillegg,* i opptil ti virkedager.

§ 12 skal lyde:

§ 12 *Ammefri*

En deltager som ammer sitt barn, har rett til den fritid hun av den grunn trenger. I barnets første leveår beholder deltageren i *integreringsprogrammet* og *innvandreren som har aktivitetsplikt* rett til *integreringsstønad, inkludert tillegg,* i inntil én time ammefri per dag.

§ 13 skal lyde:

§ 13 *Velferdspermisjon fra integreringsprogram eller aktivitetsplikt*

Når det foreligger viktige velferdsgrunner, kan den enkelte kommune innvilge søknad om velferdspermisjon i inntil ti virkedager for hvert kalenderår med *integreringsstønad, inkludert tillegg.*

Kommunen kan gi velferdspermisjon i blant annet følgende tilfeller:

a. inntil tre virkedager ved tilvenning av barn i barnehage og liknende

b. én dag for å følge barnet på skolen den dagen barnet begynner på skolen

c. den dagen den enkelte innvandrer gifter seg eller inngår partnerskap

d. inntil tre virkedager i forbindelse med dødsfall i nær familie eller vennekrets.

e. i forbindelse med jobbintervju, opptak ved skole eller avtalt time hos lege eller tannlege

f. når en innvandrer i hjemmet pleier en nær pårørende.

Etter andre ledd bokstav d likestilles samboer og samboers familie med ektefelle og ektefelles familie. Det kan i tillegg gis permisjon med *integreringsstønad, inkludert tillegg,* på eventuelle nødvendige reisedager mellom tjenestested og det sted hvor begravelse, bisettelse eller urnenedsettelse finner sted.

§ 14 skal lyde:

§ 14 *Permisjon med stønad for fred- og forsoningsarbeid på nasjonalt eller internasjonalt nivå*

Kommunen kan innvilge søknad om permisjon fra *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* med *integreringsstønad, inkludert tillegg,* i inntil ti virkedager for hvert kalenderår for fred- og forsoningsarbeid på nasjonalt eller internasjonalt nivå.

§ 14a oppheves

§ 15 skal lyde:

§ 15 *Permisjon fra integreringsprogram eller aktivitetsplikt ved egen eller barns sykdom eller skade*

På grunnlag av legeerklæring har den enkelte deltager som ved langvarig egen eller barns sykdom eller skade er forhindret fra å delta i tilrettelagt *integreringsprogram eller aktivitetsplikt*, rett til permisjon *med integreringsstønad, inkludert tillegg,* i opptil ett år.

§ 16 skal lyde:

§ 16 *Permisjon ved fødsel og adopsjon*

Etter fødsel har foreldre som deltar i *integreringsprogram* etter kapittel 4 *eller aktivitetsplikt etter kapittel 5A*, rett til omsorgspermisjon *med integreringsstønad, inkludert tillegg,* i til sammen opptil ti måneder i barnets første leveår.

Kommunen skal tilby oppfølging og norskopplæring eller språktrening til *innvandrere* som er i omsorgspermisjon etter fødsel eller adopsjon. Tilbudet skal gis fra og med den fjerde måneden av permisjonstiden og tilpasses den enkelte deltager.

Ved adopsjon har adoptivforeldre som deltar i *integreringsprogram eller aktivitetsp*likt rett til omsorgspermisjon *med integreringsstønad, inkludert tillegg,* i til sammen opptil ti måneder, dersom barnet er under 15 år.

Der begge foreldrene deltar i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* er 75 *virke*dager av omsorgspermisjonen forbeholdt faren og 75 *virke*dager forbeholdt moren. Permisjon de første 30 virkedagene etter fødselen er forbeholdt moren. Far har rett til permisjon med introduksjonsstønad i opptil ti virkedager i forbindelse med fødselen, dersom han bor sammen med moren og benytter tiden til omsorg for familie og hjem. Disse dagene inngår i de 75 dagene som er forbeholdt far. Dersom far ikke benytter permisjonsdagene, faller de bort.

Det kan gjøres unntak fra bestemmelsen i fjerde ledd dersom faren på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon. Forhold som nevnt i første punktum må dokumenteres med legeerklæring.

§ 17 skal lyde:

§ 17 *Fridager og høytidsdager*

Lørdager og søndager, 1. og 17. mai, nyttårsdag, skjærtorsdag, langfredag, 2. påskedag, Kristi himmelfartsdag, 2. pinsedag og 1. og 2. juledag er fridager.

Deltagere som har andre religiøse høytidsdager enn de offentlige helligdagene, har rett til fri fra deltagelse i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* i opptil to selvvalgte virkedager hvert kalenderår i forbindelse med høytider etter sin religion. Deltagere må gi kommunen beskjed senest 14 dager før vedkommende ønsker å bruke retten etter første punktum.

§ 18 skal lyde:

§ 18 *Ferie*

Deltagere i *integreringsprogram* og *innvandrere som har aktivitetsplikt* har rett til opptil 25 virkedager ferie med *integreringsstønad, inkludert tillegg*. Kommunen bestemmer når feriedagene skal avvikles.

Nytt kapittel 4A skal lyde:

Kapittel 4A Integreringsstønaden

Ny § 19a skal lyde:

§ 19a *Flytting fra mottak og mellom kommuner*

Hvis en innvandrer med innvilget opphold i riket på eget initiativ flytter fra mottak til en kommune og søker om integreringsstønad, kan kommunen avslå søknaden med henvisning til det statlige tilbudet, med mindre dette er åpenbart urimelig.

Flytter en innvandrer fra en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende til en annen kommune, har vedkommende rett til integreringsstønad der, dersom flyttingen er avtalt mellom de to kommunene.

Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan tilflyttingskommunen avslå søknaden med henvisning til bosettingskommunens ansvar, med mindre dette er åpenbart urimelig.

Ny § 19b skal lyde:

§ 19b *Barnetillegget og forsørgertilleggets størrelse*

Barnetillegg etter integreringsloven § 20 a utgjør 37 kroner per dag. Enslige forsørgere gis et barnetillegg på 74 kroner per dag.

Forsørgertillegget for enslige forsørgere etter integreringsloven § 20 a utgjør 157 kroner per dag.

Ny § 19c skal lyde:

§ 19c *Botillegg og botilleggets størrelse*

Innvandrere som bor i følgende kommuner gis følgende botillegg etter integreringsloven § 20 b:

a. Oslo, 27 900 kroner per år.

b. Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum, 19 000 kroner per år.

c. Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes, 12 700 kroner per år.

Enslige gis botillegg lik nivået i første ledd. Innvandrer som lever sammen med en ektefelle eller samboer gis botillegg lik halvparten av nivået i første ledd. Innvandrere under 25 år som bor med en eller begge foreldre gis ikke botillegg.

Nåværende § 19a blir ny § 19d

§ 52 første ledd bokstav h skal lyde:
h. integreringsstønad

Ny § 52a skal lyde:

§ 52a *Opplysninger om personer som deltar i aktivitetsplikt*

Følgende opplysninger om personer som deltar i aktivitetsplikt kan behandles:

a. tilbud om og tildeling, start og stans av aktivitetsplikten
b. innholdet i integreringsplanen for integreringsprogram
c. innholdet i aktivitetsplikten, herunder varighet og omfang av elementer og andre tiltak
d. permisjoner og fravær, herunder årsak til fravær etter endt permisjon ved fødsel og adopsjon
e. klager og klagebehandling
f. integreringsstønad

19 Forslag til endringer i annet regelverk

19.1 Forslag til lovendringer

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 3-15 andre ledd bokstav d skal lyde:
d. *integreringsstønad* etter *integreringsloven §§ 20 til 20 b*.

§ 14-13 første ledd bokstav f skal lyde:
f. deltar på heltid i *integreringsprogram* etter integreringsloven kapittel 4 *eller har aktivitetsplikt på heltid etter integreringsloven kapittel 5A,*

§ 14-17 femte ledd skal lyde:

Engangsstønad ytes kun til stønadsmottaker som har vært medlem i folketrygden i minst 12 måneder sammenhengende, direkte forut for tidspunktet for fødselsterminen eller omsorgsovertakelsen. *Personer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, har ikke rett til engangsstønad.*

§ 23-3 andre ledd nr. 2 bokstav i skal lyde:
i. *integreringsstønad* etter *integreringsloven §§ 20 til 20 b*.

I lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre gjøres følgende endringer:

§ 3 første ledd skal lyde:

Kontantstøtte ytes til den som barnet bor fast hos. Støttemottakeren må være bosatt i riket, og ha vært medlem i folketrygden i minst fem år. Dersom barnet bor sammen med begge foreldrene, må begge foreldrene ha vært medlem i folketrygden i fem år. Regelen i § 2 andre og tredje ledd gjelder tilsvarende. *Personer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, har ikke rett til kontantstøtte.*

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt gjøres følgende endringer:

§ 5-42 bokstav d skal lyde:
d. *integreringsstønad etter integreringsloven §§ 20 til 20 b* og kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven.

§ 5-43 første ledd ny bokstav j skal lyde:
j. dekning av etableringsutgifter etter integreringsloven § 20 d, dekning av ekstraordinære utgifter etter integreringsloven § 20 e og økonomisk bistand i en nødssituasjon etter integreringsloven § 20 f.

§ 6-32 første ledd bokstav a andre punktum skal lyde:
Tilsvarende gjelder for minstefradrag i arbeidsavklaringspenger, uføretrygd etter folketrygdloven kapittel 12 og uføreytelser fra andre ordninger samt minstefradrag i overgangsstønad etter folketrygdloven § 15-5, omstillingsstønad etter folketrygdloven kapittel 17, kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven og *integreringsstønad* etter *integreringsloven §§ 20 til 20 b*.

§ 12-2 bokstav h skal lyde:
h. *integreringsstønad* etter *integreringsloven §§ 20 til 20 b* og kvalifiseringsstønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

I lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg gjøres følgende endringer:

§ 6 tredje ledd bokstav c skal lyde:
c. *integreringsstønad* for nykomne innvandrarar, kvalifiseringsstønad, kontantstøtte og bidrag etter ekteskapslova.

I lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen gjøres følgende endringer:

§ 8 fjerde ledd skal lyde:
Reglene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for etatens rett og plikt til å gi opplysninger til kommunen til bruk i saker om *integreringsstønad* etter integreringsloven.

I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd skal lyde:
Lovens bestemmelser om tjenester gjelder for alle som oppholder seg i riket. Kongen kan gi forskrifter som begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket. *Lovens §§ 18-26 og §§ 29-40 gjelder likevel ikke for personer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven.* Kongen kan også gi forskrifter om anvendelse av loven på personer som oppholder seg i utlandet, men som har tilknytning til riket.

§ 43 nytt fjerde ledd skal lyde:

I saker som gjelder tjenester etter denne loven, skal kommunen, uten hinder av taushetsplikt, ha tilgang til nødvendige opplysninger i Nasjonalt introduksjonsregister.

I lov 24. august 2012 nr. 64 om bustøtte og kommunale bustadtilskot gjøres følgende endringer:

§ 4 nytt femte ledd skal lyde:

Innvandrarar som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven har ikkje rett til bustøtte.

§ 8 a tredje ledd skal lyde:

Masseinnhenting kan gjelde opplysningar om inntekt eller andre økonomiske forhold, yrke (student/arbeidsledig/vernepliktig), bustad eller adresse, lovleg tilgang til opphald i riket og kven mottakaren bur saman med. *Opplysningar om mottakaren har rett til integreringsstønad etter integreringsloven kan også masseinnhentast.* Opplysningar som nemnt i personvernforordninga artikkel 9 og 10 kan ikkje masseinnhentast.

I lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning gjøres følgende endringer:

§ 7-2 første ledd bokstav b skal lyde

b. pensjon, uføretrygd etter folketrygdloven kapittel 12, uføreytelser fra andre ordninger, *integreringsstønad* etter integreringsloven, kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven, føderåd i jord- og skogbruk, livrente som ledd i pensjonsordning i arbeidsforhold, engangs- og avløsningsbeløp for slike ytelser, foreldrepenger, dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, *pleiepenger* og lignende ytelser som skal regnes som skattepliktig inntekt for mottakeren.

19.2 Forslag til forskriftsendringer

I forskrift 1. januar 2010 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 11-11 bokstav e skal lyde:

e. *integreringsstønad*

I forskrift 29. november 2012 nr. 1283 om bustøtte gjøres følgende endringer:

§ 2 nytt andre ledd skal lyde:

I husstandar der eitt eller fleire medlemar har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, reknast halvparten av dei godkjente buutgiftene med.

§ 3 nytt andre ledd skal lyde:

Husstandsmedlemar som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, tel ikkje med ved fastsetting av buutgiftstak etter første ledd.

Nåværende andre ledd blir nytt tredje ledd. Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 5 første ledd skal lyde:

Grunnlaget for omrekning av inntekt jf. § 7, er inntekta og formuen til alle medlemane i husstanden, med nokre unnatak. Inntekta og formuen til barn under 18 år teller ikkje med, heller ikkje inntekta til vaksne under 20 år når dei ikkje sjølv er hovudsøkjar. Inntekt frå NAV-ytingar som utbetalast i høve til meldekort for 14 dagar av gangen, reknast med to tredeler av beløpet i månader der tre påfølgjande 14 dagars perioder blir utbetalt i same kalendermånad. *Inntekta og formuen til husstandsmedlemer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, tel ikkje med.*

§ 7 nytt andre ledd skal lyde:

Husstandsmedlemer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, tel ikkje med ved omrekning etter første ledd.

I forskrift 15. april 2020 nr. 798 om utdanningsstøtte gjøres følgende endringer.

§ 61 første ledd skal lyde:

En utenlandsk statsborger som har beskyttelse i Norge og som ikke mottar *integreringsstønad* etter integreringsloven, har rett til lån og stipend om flyktningstipend.

§ 84 første ledd skal lyde:

En utenlandsk statsborger som tar forberedende opplæring for voksne eller videregående opplæring i Norge, som har beskyttelse i Norge og som ikke får *integreringsstønad* etter integreringsloven, får basislånet som flyktningstipend.

§ 99 bokstav f skal lyde:

f. *integreringsstønad*

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Vedlegg til saksnr. 2026/2664–2
Saksbehandler: Rikke Laursen Haagensen, NAV

Dato 28.01.2026

Forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune - forslag til integreringsstønad for nyankomne flyktninger

Det vises til høring til forslag ny integreringsstønad, for nyankomne flyktninger og deres familie, deres referanse 26/159.

Fredrikstad kommune støtter forslaget om innføring av integreringsstønad for nyankomne flyktninger. Forslaget har potensial til å styrke arbeidslinja, øke selvforsørgelse og redusere langvarig sosialhjelpsavhengighet. Erfaringer i vår kommune samsvarer med departementets analyse, og endringene vil styrke arbeidslinja og redusere mottakelse av passive stønader. Ved å ta bort retten til sosialhjelp og bostøtte skapes en tydeligere økonomisk gevinst ved å gå fra passive stønader til lønnet arbeid.

Fredrikstad kommune støtter ikke en ordning som innebærer økt risiko for flytting mellom kommuner innenfor femårsperioden. Det er derfor avgjørende at regelverket utformes slik at det i størst mulig grad understøtter stabil bosetting og målrettet integrering i den kommunen som har mottatt og bosatt den enkelte. Det må være helt klare og restriktive regler for selvbosetting og flytting mellom kommuner.

Det er imidlertid avgjørende at stønaden har et nivå som sikrer et nøkternt, men verdig livsopphold. Vi ser positivt på at stønaden differensieres for husholdningssammensetning og alder. Vi støtter også forslaget om barnetillegg for inntil 3 barn.

Forslaget om å inkludere boutgifter i stønaden er positivt. Dette vil bidra til at flyktninger bosettes i boliger som er økonomisk bærekraftige også etter overgang til arbeid. Det knyttes imidlertid bekymring til fremskaffelse av bolig basert på husleienivået i høringsforslaget, hvor Fredrikstad er i region 4. Husleienivået her er satt betydelig lavere enn reelle priser i det private og kommunale utleiemarkedet. Dette kan gi utfordringer for fremskaffelse av bolig, med økt konkurranse blant vanskeligstilte grupper.

Fredrikstad kommune støtter målsettingen om at stønad i Norge bør være sammenlignbare med nivået i Sverige og Danmark. Forslaget signaliserer også at opphold i Norge forutsetter deltagelse og rask overgang til arbeid eller utdanning. Dette styrker legitimiteten i velferdssystemet.

Fredrikstad kommune er imidlertid svært kritisk til det foreslåtte opplegget for finansiering. Høringsforslaget innebærer en overføring fra kommunens rammebevilgning for å finansiere den nye stønaden, basert på utbetalt sosialhjelp til flyktninger i perioden 2010-2020. Dette vil slå svært skjevt ut for Fredrikstad kommune, ettersom vi har brukt tilskuddet fra IMDi og ikke rammebevilgningen til å utbetale sosialhjelp til flyktninger. Når regjeringen går inn for å bruke integreringstilskuddet til å finansiere den nye stønaden, og samtidig overføre midler fra

kommunens rammebevilgning basert på utbetalt sosialhjelp til flyktninger telles de samme pengene to ganger. Dette mener vi er et helt urimelig forslag, som bør trekkes.

Fredrikstad kommunes tilbakemelding til:

1. Plikt til barnehageplass for barn i målgruppen

Fredrikstad kommune støtter forslaget. Men ordningen innebærer i vår kommune at det ikke kan gis garanti om plass i nærbarnehage, med de utfordringer det gir i forhold til reisevei. Plikten bør gjelde for alle barn i førskolealder så lenge foreldrene mottar integreringsstønad. Dette sikrer barna tidlig norskopplæring og sosialisering, samtidig som det fjerner barrierer for foreldrenes arbeidsrettede aktivitet.

2. Avkortningsprinsipper og håndtering av nødhjelp

Vi støtter avkortning ved fravær og arbeidsinntekt. Dagens praksis, der sosialhjelp ofte nuller ut sanksjoner i introduksjonsprogrammet, bør opphøre. Vi er imidlertid bekymret for at en bredt tolket nødhjelpsordning vil gjenskape sosialhjelp under et annet navn. Det er viktig at kommunen får handlingsrom til å vurdere hvilke tilfeller som kvalifiserer til nødhjelpsordningen.

3. Risiko for selvbosetting og sekundærtilflytting

Fredrikstad kommune har gjennom flere år vært en attraktiv kommune for tilflytting blant flyktninger (sekundærtilflytting). Hoveddelen av denne tilflyttingen skjer etter at den første femårsperioden er over, altså fra år seks og utover. Med en ordning med rett til integreringsstønad ved selvbosetting mener vi dette øker tilflyttingen også innenfor femårsperioden. Ordningen må ha restriktive regler for flytting og selvbosetting. Det er viktig at kommunen både ved selvbosetting og flytting har anledning til å avslå søknad.

4. Indirekte konsekvenser for kommunale tjenester

Fredrikstad kommune ser stort potensiale for positive ringvirkninger dersom denne reformen gjennomføres. Arbeidsdeltagelse har direkte smitteeffekt innad i familier, og ved at foreldre kommer i arbeid, øker sannsynligheten for at barna fullfører utdanning og går ut i arbeid senere. Det forventes redusert utenforskap og press på kommunale tjenester.

Ordningen gir et mer profesjonalisert integreringsløp. Endringen vil kreve omstilling i våre tjenester og fagsystem, men gir gevinst med økonomisk selvhjulpne innbyggere og det det innebærer for økonomisk og sosial bærekraft. Det vurderes at tidsaspektet i forslaget ivaretar disse endringene.

Teknisk utvalgs vedtak 25.02.2026:

1. Det avsettes en ramme på 1% av entreprisekostnad, begrenset oppad til 5,5 millioner kroner, for kunst i investeringsprosjekter Arena Fredrikstad

Teknisk utvalgs behandling:

På vegne av Høyre, Ap, Rødt, FrP og KrF fremmer Rita Holberg følgende forslag:

1. Det avsettes en ramme på 1% av entreprisekostnad, begrenset oppad til 5,5 millioner kroner, for kunst i investeringsprosjekter Arena Fredrikstad

Votering:
Forslaget fremmet av Rita Holberg ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak 12.03.2026:

Formannskapets innstilling:
Det avsettes en ramme på 1% av entreprisekostnad, begrenset oppad til 5,5 millioner kroner, for kunst i investeringsprosjekter Arena Fredrikstad

Formannskapets behandling:

Kommunedirektørens innstilling:
1. Det avsettes en ramme på inntil 1 millioner kroner for kunst i investeringsprosjektet Arena Fredrikstad.

Anne Marte Frestad Andersen (H) fremmet på vegne av H, FrP, V, Ap, SV og MGD følgende forslag:

Det avsettes en ramme på 1% av entreprisekostnad, begrenset oppad til 5,5 millioner kroner, for kunst i investeringsprosjekter Arena Fredrikstad

Votering:

Forslaget fremmet av Anne Marte Frestad Andersen (H) ble vedtatt med 14 stemmer (4 Ap, 4 H, 3 FrP, 1 SV, 1 MDG, 1 V), mot 1 stemme fra Pp som ble avgitt for kommunedirektørens innstilling.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2024/21419
Dokumentnr.: 448
Løpenr.: 37542/2026
Klassering: L89

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Teknisk utvalg	25.02.2026	3/26
Formannskapet	12.03.2026	12/26
Bystyret	19.03.2026	35/26
Samfunnsutvalget	25.02.2026	9/26

Kunst i byggeprosjekter – Arena Fredrikstad

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Det avsettes en ramme på inntil 1 millioner kroner for kunst i investeringsprosjektet Arena Fredrikstad.

Sammendrag
Teknisk utvalg og samfunnsutvalget uttaler seg i saken.

Gjeldende retningslinjer i Fredrikstad kommune for kunst i offentlige rom tilsier at det i kommunens investeringsprosjekter for formålsbygg skal avsettes 1-2 prosent av entreprisekostnad til kunst og for investeringsprosjekter for plasser, torg, kaier, grøntanlegg og for friområder skal det avsettes 1-2 prosent av brutto investeringsramme.

Arena Fredrikstad har en entreprisekostnad på 550 millioner kroner, som etter gjeldende retningslinjer innebærer en kunstavsetning på 5,5 millioner kroner (1 prosent). For å redusere låneopptaket anbefaler kommunedirektøren at rammen settes til inntil 1 million kroner.

Kunst foreslås rettet mot byggets eksteriør for å styrke fasadeuttrykket og ivareta prosjektets estetiske mål. Gjeldende retningslinjer for kunst i offentlige rom legges til grunn for det videre arbeidet.

Dersom kommunedirektørens innstilling vedtas, vil samlet låneopptak reduseres med om lag 4,5 millioner kroner.

Denne saken endrer ikke føringer og prinsipper for organiseringen av arbeid med kunst-prosjekter i kommunens investeringsprosjekter, men fremmes kun for å avklare omfang av kunstavsetning for ett konkret pågående investeringsprosjekt.

Vedlegg
Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Bystyresak 122/2025 – Arena Fredrikstad – Beslutning om realisering av prosjektet.
2. Samfunnsutvalgssak 52/2025 – Presisering av ordlyd i retningslinjer for kunst i offentlig rom.
3. Kultur- og miljøutvalgssak 11/2016 – Reviderte retningslinjer for kunstnerisk utsmykking av offentlige bygg og uteområder.

Saksopplysninger
Investeringsprosjektet Arena Fredrikstad har en estimert entreprisekostnad på 550 millioner kroner, basert på bystyrets vedtak om realisering 11.09.2025 i sak 122/25. I tråd med gjeldende retningslinjer for avsetning til kunst, hvor 1- 2 prosent av entreprisekostnaden skal avsettes, utgjør dette 5,5 millioner kroner.

For å redusere kommunens låneopptak, uten at dette påvirker de vedtatte funksjonene som skal realiseres i prosjektet, anbefales det at rammen for kunst settes til inntil 1 million kroner.

Fra bystyresak 122/25 ble følgende spesifisert knyttet til kunst:

Den industrielle arven fra Værste-området gir et sterkt utgangspunkt for å skape en arena med lokal identitet, der publikum kan oppleve ishockey og andre arrangementer i omgivelser som speiler byens historie. Bygget vil utformes i tråd med gjeldende reguleringsbestemmelser. Det vil legges vekt på å skape et inviterende bygg med publikumsrettede funksjoner mot fasadene, visuell kontakt mellom publikum og byrommet, samt varierte fasadeuttrykk med materialvalg inspirert av områdets verfts- og skipsbyggerhistorie. Arkitektonisk prioriteres kostnadseffektive og fleksible løsninger med høy kvalitet og lang levetid. Bruk av standardiserte byggekomponenter og prefabrikkerte elementer reduserer både byggetid og kostnader, samtidig som det gir bygget et robust og industrielt preg.

Prosjektet anbefaler at kunstinnslag rettes mot byggets eksteriør og fasader. Dette kan omfatte fasadeutsmykning og lyssetting. Målet er dermed å benytte den økonomiske kunstavsetningen mer målrettet for å styrke byggets visuelle uttrykk og estetiske kvalitet utvendig. Dette kan bidra til bedre økonomiske rammer for fasadekostnader samtidig som det sikrer at kravene til kunst i prosjektet blir ivaretatt. Arena Fredrikstad er sentralt plassert ved kaifronten på FMV-området, like ved Værstebroa. Med tanke på byggets størrelse og synlighet i bybildet, bør det tilrettelegges for en fasadeutforming som gir et positivt estetisk inntrykk. Ved å konsentrere den kunstneriske utsmykningen til fasadene, skapes bedre forutsetninger for utvikling av utomhus arealene på hele Campus-området, som også inngår i Østfold fylkeskommunes prosjekt. Samtidig beholdes fleksibiliteten i utomhus området tilpasset god publikumsflyt.

Som i andre byggeprosjekter vil det bli oppnevnt et kunstutvalg som skal vurdere og følge opp kunstprosjektet. Det presiseres at gjeldende retningslinjer for kunst i offentlige rom i Fredrikstad kommune vil ligge til grunn for det videre arbeidet ved at det er kunstutvalget som tar stilling til det kunstfaglige innholdet.

Det vises til Kulturloven § 2a hvor det fremkommer:
«Avgjerder som i hovudsak skal baserast på kunstnarleg eller kulturfagleg skjønn, skal treffast av personar med relevant fagkompetanse. Politiske styresmakter kan ikkje overprøva eller instruera om innhaldet i slike avgjerder.»

Relevante bestemmelser
Retningslinjer for kunstnerisk utsmykking av offentlige bygg og uteområder i Fredrikstad kommune - Kultur- og miljøutvalgssak 11/2016
Kulturloven

Konsekvenser for sosial bærekraft
Kunst i offentlige rom kan fremme sosial bærekraft ved å styrke lokal identitet og skape møteplasser som øker samhold og trivsel.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Dersom kommunedirektørens innstilling vedtas, vil det samlede låneopptaket for investeringen bli om lag 4,5 millioner kroner lavere.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Det vil fortsatt bli gjennomført et kunstprosjekt i Arena Fredrikstad, tilgjengelig for allmennheten.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke vurdert i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke vurdert.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke vurdert i saken.

Vurdering
Kommunedirektøren vurderer at en kunstavsetning på 1 million kroner for Arena Fredrikstad vil være tilstrekkelig for å ivareta formålet med kunst i offentlige rom.

Alternative løsninger
Alternativt kan gjeldende retningslinjer legges til grunn, der det for Arena Fredrikstad avsettes 1 prosent av entreprisekostnaden. Dette innebærer en ramme for kunstprosjektet på 5,5 millioner kroner.

1. Gjeldende retningslinjer for kunst i offentlige rom i Fredrikstad kommune legges til grunn for prosjekt Arena Fredrikstad

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at det settes av inntil 1 million kroner til kunst i prosjekt Arena Fredrikstad.

NK VIKEN

NORSKE KUNSTHÅNDVERKERE
Norwegian Association for Craft Artists

viken@kunsthandverk.no
norskekunsthandverkere.no

Til deltakere i møtene:

Teknisk Utvalg 25.02.26

Samfunnsutvalget 25.02.26

Formannskapet 12.03.26

Bystyret 19.03.06

24.02.2026

INNSPILL VEDRØRENDE KUNSTBUDSJETT FOR ARENA FREDRIKSTAD: BEHOV FOR ETTERLEVELSE AV VEDTATTE RETNINGSLINJER

Norske Kunsthåndverkere (NK) arbeider for å styrke kunsthåndverkeres virke og synliggjøre samtidens materialbaserte kunst. Organisasjonen har om lag 1100 medlemmer og er inndelt i syv regioner. NK produserer Årsutstillingen, Temautstillingen og andre formidlingsprosjekter, utgir tidsskriftet Kunsthåndverk, innstiller til statlige stipendordninger og driver politisk påvirkningsarbeid. NK mottar statlig driftstilskudd for formidling og stipendforvaltning. NK eier tre aksjeselskap: Norwegian Crafts og galleriene Format (Oslo) og KRAFT (Bergen). Alle regionene har eget styre og regionleder. NK Viken (NKV) omfatter fylkene Akershus, Buskerud og Østfold.

Det vises til Kommunedirektørens forslag om å sette av 1 million kroner til offentlig kunst i prosjektet Arena Fredrikstad. Dette tilsvarer en avsetning på kun 0,18 % av de totale kostnadene. Vi ber med dette de folkevalgte om å korrigere dette forslaget i tråd med kommunens egne styringsdokumenter.

MANGLENDE SAMSVAR MED REVIDERTE RETNINGSLINJER

Fredrikstad kommune reviderte så sent som i november 2025 «Retningslinjer for kunst i offentlig rom». Her er normen satt til 1–2 % av den totale rammen for større byggeprosjekter. Arena Fredrikstad er et av de første store prosjektene som behandles etter denne revisjonen. At Kommunedirektøren foreslår et budsjett som ligger mer enn 80 % under minimumsgrensen i retningslinjene, skaper en uheldig presedens og undergraver det politiske vedtaket fra november 2025.

KUNSTENS FUNKSJON I PROSJEKTET I SAKSFREMLEGGET FORESLÅS DET AT KUNSTEN RETTES MOT BYGGETS EKSTERIØR FOR Å:

- Styrke byggets fasadeuttrykk.
- Ivareta prosjektets overordnede estetiske mål.

Det fremgår implisitt at de ordinære bygningsmessige kostnadene til fasade er redusert, da den kunstneriske utsmykkingen forventes å ivareta byggets estetiske kvaliteter. Det fremstår som faglig urealistisk at en investering på 1 million kroner skal kunne generere en fasade som er «attraktiv, meningsfull og estetisk» for en flerbrukshall av denne størrelsen, plassert sentralt i bybildet.

KONKLUSJON OG FORLAG TIL VEDTAK

For at Arena Fredrikstad skal fremstå som en verdig og estetisk integrert del av Fredrikstad sentrum, må kunstbudsjettet harmonisere med byggets ambisjonsnivå og kommunens egne vedtak.

NK VIKEN

NORSKE KUNSTHÅNDVERKERE
Norwegian Association for Craft Artists

viken@kunsthandverk.no
norskekunsthandverkere.no

Vi foreslår følgende endring i vedtakspunktet:

> *"Kunstbudsjettet for Arena Fredrikstad justeres i tråd med reviderte retningslinjer for kunst i offentlig rom (nov. 2025), til minimum 1 % av prosjektets totale kostnadsramme. Dette for å sikre at byggets estetiske målsetninger og fasadekvaliteter ivaretas på en faglig forsvarlig måte."*

Med vennlig hilsen

Helene Josefsen Linkosuonio
Regionleder for NK Viken

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2020/38890
Dokumentnr.: 343
Løpenr.: 55694/2026
Klassering: 614

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	19.03.2026	36/26

Representantsforslag fra INP - Kunst i offentlig rom

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Kommunedirektøren anbefaler at planlagte og igangsatte kunstprosjekter innenfor ordningen kunst i offentlig rom ikke stanses. Kunstprosjektene gjennomføres i henhold til gjeldende retningslinjer for kunst i offentlig rom.

2. Kommunedirektøren anbefaler at det ikke gjøres en revidering av retningslinjer ettersom de er nylig revidert i samfunnsutvalget.

Sammendrag

I representantforslaget ber representanten om at kommunen stanser kunstprosjektet ved Fredrikstad brannstasjon og innfører krav om politisk behandling av alle kunstprosjekter før oppstart.

Forslagsstiller viser til stram økonomi og mener at brannstasjonen ikke bør omfattes av retningslinjene for kunst i offentlig rom, samt at kunstmidler i større grad bør prioriteres til bygg og områder med høyere publikumsverdi.

Kommunedirektøren anbefaler at prosjektet ved brannstasjonen, og øvrige igangsatte og planlagte kunstprosjekter, ikke stanses. Brannstasjonen regnes som et administrasjonsbygg og faller dermed innenfor retningslinjene.

Midler til dette formålet er allerede vedtatt og avsatt til formålet, og oppdraget som kunstkonsulent er utlyst der frist er utløpt. En stans vil kunne gi økonomiske og administrative konsekvenser. Det foreslås videre at gjeldende retningslinjer for kunst i offentlig rom ikke revideres.

Vedlegg

Vedlegg:
1 retningslinjer-for-kunst-i-offentlig-rom-2025

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Sak 105/25 *Investeringsbeslutning Fredrikstad brannstasjon – strakstiltak* (Bystyret 12. juni 2025)
2. Sak 52/25 *Presisering av ordlyd i retningslinjer for kunst i offentlig rom* (Samfunnsutvalget 19. november 2025)

3. Sak 174/25 *Endringer i Kulturlova og konsekvenser for kommunen* (Bystyret 23. oktober 2025)

Saksopplysninger
I tråd med Fredrikstad kommunes reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, kan medlemmer av folkevalgte organer fremme representantforslag innen organets myndighetsområde.

Bystyremedlem Christin Fr. Resberg (INP) har sendt inn følgende representantforslag:

Retningslinjer for kunst i offentlig rom i Fredrikstad kommune. Forslagsstiller: INP

Selv om kommunen har snudd den negative økonomiske trenden i 2025 vil det fortsatt være behov for omstilling og stram økonomisk styring i 2026.

Det bør derfor vurderes restriktivt hvilke kunstprosjekter som skal gjennomføres og hvor mye som skal settes av til disse. I en kommune som nedbemanner og reduserer tjenestetilbudet pga økonomi synes det uheldig at vi honorerer en kunstkonsulent for å utsmykke brannstasjonen utvendig. Dette synes ikke vi er riktig prioritering av skattebetalernes penger. INP ønsker derfor at alle slike kunstprosjekter skal behandles og godkjennes politisk før igangsettelse.

Forslag til vedtak:
1. *Bystyret presiserer at Fredrikstad brannstasjon ikke omfattes av «retningslinjer for kunst i offentlig rom i Fredrikstad kommune», jmf §2 Virkeområde, da bygget i hovedsak er lukket for allmenheten og primært er et driftsbygg for kommunens beredskapstjenester.*
2. *Bystyret ber kommunedirektøren stanse igangsatt prosess knyttet til kunstprosjekt ved oppgradering av Fredrikstad brannstasjon.*
3. *Bystyret ber kommunedirektøren legge frem en sak om revisjon av retningslinjene, slik at alle kunstprosjekter som omfattes av retningslinjene skal behandles og godkjennes politisk, enten gjennom budsjettvedtak eller som en egen politisk sak før kunstprosjekt igangsettes.*
4. *Ved revisjon skal kommunedirektøren fremme forslag til en modell der kunstmidler i større grad prioriteres til prosjekter og bygg med høy publikumsverdi, særlig knyttet til barn og unge, offentlige møteplasser og bygg med stor allmenn bruk.*

Kommunedirektørens bemerkninger til representantforslaget:

Foreslått vedtakspunkt 1:
Bystyret har i sak 105/2025 *Investeringsbeslutning – Fredrikstad brannstasjon strakstiltak* besluttet å etablere rent og urent område på brannstasjonen. Som del av dette vedtaket ble det, i tråd med retningslinjene for kunst i offentlig rom, avsatt midler til et kunstprosjekt som en integrert del av prosjektet. Bygget er i dette tilfellet definert som et administrasjonsbygg og er dermed omfattet av retningslinjen for kunst i offentlig rom. Videre er det, med kunstfaglig utgangspunkt, fastsatt at utvalgte arealer *på* eller *ved* bygget skal prioriteres i dette tilfellet for å sikre allmenn adgang til kunsten. Eksempler på aktuelle deler av prosjektet som kan være utgangspunkt for kunstprosjekt er branntårnet og fasadene av ny vaskehall som skal bygges.

Foreslått vedtakspunkt 2:
Prosjektet *Fredrikstad brannstasjon - strakstiltak* er allerede iverksatt. Det er satt av midler til kunstprosjekt gjennom investeringssak 105/2025. Byggeprosjektet startet i slutten av 2025, med plan om ferdigstilling i starten av 2027. Det er et mål at kunstprosjektet ferdigstilles på samme tid.

Status for kunstprosjektet er at konsulentoppdraget for utlyst, og fristen for å levere tilbud gikk ut 2. mars 2026. Aktuell kandidat får tilbud om oppdraget kort tid etter fristen, og kunstkomiteen konstitueres kort tid etter at konsulenten har fått oppdraget. Kunstkonsulenten skal lede kunstkomiteen, herunder ha ansvar for produksjon av kunstplan. Videre skal vedkommende ha ansvar for budsjett, framdrift, gjennomføring og sluttføring inkludert forslag til framtidige kommunikasjonstiltak. Kunstkonsulenten skal ovenfor kunstkomiteen anbefale hvordan man legger til rette for at kunstnere skal kunne levere sitt forslag til konsept/utsmykking ved det aktuelle prosjektet. Hvilke representanter kunstkomiteen består av er oppført i § 7 i vedlagte retningslinjer.

En stansing av kunstprosjektet på dette tidspunktet vurderer kommunedirektøren som uhensiktsmessig. Selv tidlige stopp i et prosjekt kan gi administrativt merarbeid og økonomiske følger, i tillegg til å ha konsekvenser for Fredrikstad kommunes omdømme. Kostnader knyttet til administrasjon i forbindelse med oppstart og utlysning er allerede påløpt og kunstnere, kunstkonsulenter og fagmiljøet forventer at utlyste prosesser gjennomføres på en forutsigbar måte. Å avlyse et oppdrag etter søknadsfrist oppleves ofte som brudd på profesjonell forutsigbarhet og kan svekke kommunens/oppdragsgivers omdømme som seriøs aktør. Selv om dette ikke nødvendigvis betyr rettslige *krav*, kan det oppstå forvaltningsrettslige spørsmål og eventuelt klagegrunnlag dersom avlysning ikke er begrunnet i faglige eller saklige hensyn.

Foreslått vedtakspunkt 3:
Retningslinjene for kunst i offentlig rom ble revidert i samfunnsutvalget 19. november 2025, som følge av ny kulturlov som trådte i kraft 1. juli 2025. Oppdateringen konsentrerte seg om prinsipp om armlengdes avstand og presisering av språk. Det ble gjort en vurdering om at innholdet i retningslinjer (deriblant prosentsats, formål og virkeområde) var relevante og i tråd med gjeldende praksis for sammenlignbare byer. Det ble likevel tydeliggjort og spesifisert at man i Fredrikstad skal fokusere *spesielt* på barn og unge. Revideringen tok utgangspunkt i retningslinjer som ble vedtatt i bystyret 15. september 2016 (sak 94/16).

For hvert investeringsprosjekt som har en enkeltbevilgning legges det fram egen politisk sak for bystyret om investeringsbeslutning. Avsetningen til kunst er en del av prosjektets budsjett. Dette betyr at det er bystyret som gjør vedtak om økonomisk avsetning for hvert enkelt kunstprosjekt. Investeringsvedtaket regnes som startpunktet for byggeprosjektene, og for kunstprosjektet som tilknyttes byggeprosjektene.

Foreslått vedtakspunkt 4:
Retningslinjene for kunst i offentlig rom peker i formålsparagrafen på at ordningen *spesielt* skal sikre barn og unges tilgang til kunst av høy kvalitet. Videre er retningslinjene tydelig på hvilke prosjekter som skal og ikke skal kobles til kunst i offentlig rom.

Relevante bestemmelser

- Lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)

- Retningslinjer for kunst i offentlig rom (vedtatt av bystyret september 2016, oppdatert og på nytt vedtatt av samfunnsutvalget november 2025).

Konsekvenser for sosial bærekraft
Kunst i offentlig rom er mer enn estetikk, det kan være et strategisk verktøy for å styrke tilhørighet, inkludering, demokrati og livskvalitet. Dette er sentrale dimensjoner i sosial bærekraft. Offentlig kunst er tilgjengelig for alle, uavhengig av økonomi, bakgrunn eller utdanning. Dette gjør at man kan se på det som en bidragsyter til en lavterskel møteplass mellom mennesker som ellers ikke ville delt kulturelle erfaringer. Kunst i offentlig rom skaper felles referanser og kollektive opplevelser.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
En stans i påbegynt arbeid vil gi administrativt merarbeid som må håndteres innenfor eksisterende rammer, og vil gå på bekostning av andre oppgaver. Midlene til kunstprosjekt ved brannstasjon er allerede vedtatt til formålet.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Økonomisk bærekraft henger tett sammen med sosial bærekraft. Kunst i offentlige rom bidrar til tilgjengelig kunst og kultur for alle, møteplasser på tvers av alder, språk og bakgrunn, muligheter for deltakelse og medvirkning, styrking av lokaldemokrati og samfunnsdialog. Dette skaper robuste lokalsamfunn med sterkere felles sosial kapital, som igjen kan redusere samfunnskostnader på sikt. Offentlige kunstprosjekter gjør steder mer attraktive for både innbyggere, næringsliv og besøkende.

Samfunnet, og i dette tilfellet spesielt kunstnere, konsulenter i bransjen og kunstmiljøene for øvrig, forventer at utlyste prosesser gjennomføres på en forutsigbar måte. Å avlyse et oppdrag etter søknadsfrist kan oppleves som brudd på profesjonell forutsigbarhet og svekke kommunens/oppdragsgivers omdømme som seriøs aktør.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant for saken

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for saken

Vurdert for uttalelser i rådene
Det var ikke grunnet tidsfrister ikke mulig å sende saken til aktuelle råd eller utvalg.

Vurdering
Kunst i offentlig rom utgjør et viktig bidrag til kvaliteten i bygde omgivelser, styrker lokal identitet og bidrar til et mer inkluderende og levende lokalsamfunn. Kunstprosjekter kan også støtte opp under kulturvirksomhet og gi rom for ytringsmangfold.

Den nye kulturloven pålegger kommunene å legge til rette for et bredt spekter av kulturelle uttrykk og understreker kommunens ansvar for å utvikle og opprettholde infrastruktur som fremmer ytringsfrihet. En ordning for kunst i offentlig rom er et eksempel på slik infrastruktur og innebærer et ansvar for å sikre kunstnerisk frihet, synlighet og tilgjengelighet lokalt.

Kommunedirektøren opprettholder vurderingen om at Fredrikstad brannstasjon er et administrasjonsbygg som omfattes av gjeldende retningslinjer for kunst i offentlig rom. Det anses videre som lite hensiktsmessig å stanse kunstprosjekter som allerede er igangsatt.

Det anbefales derfor at kunstprosjekter med investeringsvedtak og planlagt oppstart i 2026 gjennomføres som forutsatt. For å imøtekomme representantens behov for tydeligere beslutningsgrunnlag kan opplysninger om avsetning til kunstprosjekter fremgå klarere i fremtidige investeringssaker til bystyret.

Alternative løsninger
Bystyret presiserer at Fredrikstad brannstasjon ikke omfattes av «retningslinjer for kunst i offentlig rom i Fredrikstad kommune», jmf §2 Virkeområde, da bygget i hovedsak er lukket for allmenheten og primært er et driftsbygg for kommunens beredskapstjenester.

Bystyret ber kommunedirektøren stanse igangsatt prosess knyttet til kunstprosjekt ved oppgradering av Fredrikstad brannstasjon.

Bystyret ber kommunedirektøren legge frem en sak om revisjon av retningslinjene, slik at alle kunstprosjekter som omfattes av retningslinjene skal behandles og godkjennes politisk, enten gjennom budsjettvedtak eller som en egen politisk sak før kunstprosjekt igangsettes.

Ved revisjon skal kommunedirektøren fremme forslag til en modell der kunstmidler i større grad prioriteres til prosjekter og bygg med høy publikumsverdi, særlig knyttet til barn og unge, offentlige møteplasser og bygg med stor allmenn bruk.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at planlagte og igangsatte kunstprosjekter innenfor ordningen kunst i offentlig rom ikke stanses.

Kunstprosjektene gjennomføres i henhold til gjeldende retningslinjer for kunst i offentlig rom. Kommunedirektøren anbefaler videre at det ikke gjøres en revidering av retningslinjer.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Retningslinjer for kunst i offentlige rom i Fredrikstad kommune
Oppdatert i Samfunnsutvalgets møte onsdag 19. november 2025, i sak 52/2025

§1. Formål
Retningslinjer for kunst i offentlig rom skal bidra til at profesjonell samtidskunst preger og forbedrer Fredrikstad kommunes offentlige bygg og uterom. Ordningen skal stimulere produksjon av kunstprosjekter av høy kvalitet og bidra til økt interesse for kunst som beriker, engasjerer, skaper refleksjon og bidrar til nye arenaer for kunstopplevelse og samhandling, samt spesielt sikre barn og unge tilgang til kunst av høy kvalitet. Kommuneområde samfunn ved virksomhet kultur skal ha et samlende og koordinerende ansvar for den profesjonelle kunsten i Fredrikstads offentlige miljøer.

§ 2. Virkeområde
Ved nybygg, tilbygg eller ombygging av; barnehager, skoler, omsorgsinstitusjoner, kulturbygg, idrettsbygg, samfunnshus, kirkebygg og administrasjonsbygg skal det avsettes midler til kunst. Bygninger eller utbedringer av bygg som ikke gir vanlig adgang for publikum, f. eks en garasje, eller utbedringer av bygningsmessige forhold som ikke påvirker eller endrer det offentlige rom, så som utbedringer av eksempelvis røropplegg og ventilasjon, er unntatt fra retningslinjen med mindre det foreligger særskilte grunner til kunstprosjekt. Restaureringsprosjekter av bygg med en historisk verdi eller med vernestatus er unntatt retningslinjen, med mindre prosjektet også innbefatter nye påbygg. Med kunst menes her enhver form for visuell og audiovisuell kunst av en profesjonell kunstner eller kunstnergruppe. Kunsten kan plasseres både i og utenfor bygningen, eller være et selvstendig kunstverk integrert i bygget. Ved nyanleggelse eller oppgradering av offentlige rom som plasser, torg, kaier, grøntanlegg og friområder, skal det også vurderes å avsette midler til kunst. Retningslinjen skal anvendes også ved prosjekter som realiseres som offentlig-privat samarbeid (OPS), eksempelvis bygg som realiseres i privat regi, men har en offentlig funksjon og hvor kommunen har forpliktet seg til et langsiktig leieforhold.

§ 3. Økonomiske rammer
Kommunedirektøren skal i forslag til kommunens investeringsbudsjett hvert år komme med anbefaling på hvilke investeringsobjekter det bør avsettes kunstmidler til. Bystyret fatter endelig vedtak i det årlige budsjettvedtaket. Avsetningen til bygg beregnes som 1–2 %, avhengig av byggets representativitet. Avsetningen beregnes av entreprisekostnad inkl. mva. (sum 1-7) i Norsk Standard NS3453. Avsetning til plasser, torg, kaier, grøntanlegg og friområder beregnes som 1–2 % av brutto investeringsramme for prosjektet.

§ 4. Ansvar og oppfølging
Ansvaret for prosess og gjennomføring av kunstprosjekter i Fredrikstad kommune tilligger kommuneområde samfunn ved virksomhet kultur. Når midlene til kunstprosjektet er overført til kommuneområdets budsjett, oppnevnes en kunstkomite og det igangsettes prosess med kunstprosjektene slik at arbeidet kan gå parallelt med byggeplanlegging og byggeprosess. Beløpet som avsettes til kunst skal dekke alle utgifter i forbindelse med kunstprosjektet, inklusive kostnader til montering og eventuell fundamentering, lyssetting og skilting, samt honorering av kunstkonsulent. Eventuell konkurransekostnader skal også dekkes av denne avsetningen. Det skal utarbeides en bruker- og vedlikeholdsplan for alle prosjektene. Vedlikeholdsplanen følges opp av virksomhet kulturs arbeidsgruppe for vedlikehold av

kommunens kunst og skulpturer i uterom. I arbeidsgruppen er representanter fra kommuneområde teknisk drift, kommuneområde samfunn ved virksomhet kultur og Østfold kunstsenter.

§ 5. Ekstern medfinansiering
Der det er hensiktsmessig søkes det om tilskudd fra Kunst i offentlig rom (KORO). Det kan søkes om inntil 50 prosent av et prosjekts totalkostnad i kommunale prosjekter. Ved tilskudd fra KORO er dette et bidrag til kunstprosjektet og konsulenten(e). Kommunen er arbeidsgiver for kunstkonsulenten(e) i prosjektperioden.

§ 6. Mindre prosjekter
I prosjekter hvor kunstbeløpet er under kr 200 000 er det kommunens innkjøpskomite for kunst som gis ansvar for kunstprosjektet. Innkjøpskomiteen suppleres med en bruker fra det aktuelle bygget/anlegget. Kommunens kunstfaglige representant fungerer i disse tilfellene som leder av komiteen.

§ 7. Kunstkomite
Det oppnevnes en kunstkomite for hvert bygg- eller anleggsprosjekt. Den enkelte kunstkomite skal bestå av representanter som nevnt nedenfor.

Medlemmer med stemmerett:
- Kunstkonsulent, foreslås av Østfold kunstsenter
- Virksomhetsleder kultur eller en kunst/kulturfaglig representant i dennes sted
- Representant fra Østfold kunstsenter
- Brukerrepresentant for det aktuelle bygget/anlegget
- Byggets prosjektleder eller dennes representant

Som konsultative medlemmer har følgende møte- og talerett, og bør stille ved behov:
- Byggets/anleggets arkitekt
- Kommunens byantikvar

Medlem av komiteen uten stemmerett:
- Politisk representant som velges av samfunnsutvalget for hver valgperiode

Dersom mottakeren er det allmenne publikum, som ved for eksempel plasser og torg, utpeker Kommunedirektøren en hensiktsmessig brukerrepresentant.

Rollefordeling
Den oppnevnte kunstkonsulenten leder utvalget. Ved stemmelikhet har leder av komiteen dobbeltstemme. Det kan møte flere brukerrepresentanter, men kun én har stemmerett. Virksomhet kultur har sekretærfunksjonen for komiteen.

§ 8. Kunstplan
Kunstkonsulenten utformer kunstplan med budsjett som vedtas av kunstkomiteen.

Kunstplanen skal inneholde:
a) Beskrivelse av bygget/anlegget, bruksfunksjoner og bruksrammer
b) Valg av område (ute og inne) med begrunnelse.

c) Begrunnelse for valg av kunstner(e)
d) I hvilken grad kunstprosjektet skal realiseres med:
   - Oppdrag til en eller flere navngitte kunstnere
   - Utskriving av konkurranse (åpen eller lukket)
   - Eventuelt kjøp av kunst

Kunstplanen kan legges frem til orientering/referatsak i samfunnsutvalget.

§ 9. Etterarbeid
Kunstkomiteen utarbeider en rapport etter gjennomført kunstprosjekt i offentlig rom. Rapporten skal inneholde en kort oppsummering av prosjektet og suppleres med fotodokumentasjon av kunsten, eventuelt også annet dokumentasjonsmateriale. Kommunen skal kommunisere kunstprosjektene ut til publikum

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2026/6916
Dokumentnr.:	4
Løpenr.:	66660/2026
Klassering:	A10

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	19.03.2026	37/26

Representantforslag - reversering av nedleggelse av Torsnes barnehage

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak:
1. Vedtaket om nedleggelse av Torsnes barnehage fra 1. august 2026 opprettholdes.

Sammendrag
Bystyret vedtok i desember 2025 å legge ned Torsnes barnehage med virkning fra 1. august 2026. Vedtaket var basert på flere forhold: vedvarende lavt barnetall, betydelig ledig kapasitet gjennom flere år, uforholdsmessig høye driftskostnader og tilgjengelige plasser i andre barnehager i området. I etterkant av vedtaket har det vært reist spørsmål ved grunnlaget, og det bes om en vurdering av muligheten for reversering.

Kommunedirektørens vurdering er at en reversering på nåværende tidspunkt ikke er gjennomførbar uten store konsekvenser for barn, foreldre, ansatte og øvrige barnehager i kommunen. Prosessene rundt opptak, personalplassering og kapasitetsstyring er allerede kommet langt, og Torsnes barnehage er ikke lenger søkbar i opptakssystemet.

Kommunedirektøren anbefaler å fastholde vedtaket av hensyn til forutsigbarhet, kvalitet, økonomi og hensiktsmessig kapasitetsstyring.

Vedlegg
Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen.

Saksopplysninger
I tråd med Fredrikstad kommunes reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, kan medlemmer av folkevalgte organer fremme representantforslag innen organets myndighetsområde.

Bystyremedlem Silje Waters (SV), Atle Ottesen (AP) Hannah Berg (Rødt), Marianne Kristiansen (PP), Jonas Qvale (BYM) og Hans Ingvald Røed (SP) har sendt inn følgende representantforslag:

Reversering av nedleggelse av Torsnes Barnehage
I budsjettet for 2026 ble det vedtatt å legge ned Torsnes barnehage, til en innsparing på kr 2,2 millioner i 2026 og 5,4 millioner kroner årlig etter det.
Konsekvensene av dette vedtaket er at barnegrupper deles opp, barna mister trygghet, og hverdagen for foreldre og familier blir vanskelig.

Forslag til vedtak:
1. Torsnes barnehage legges ikke ned.
2. Kommunedirektøren innarbeider inndekning for å opprettholde barnehagen i revidert budsjett i juni.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Prosessen for opptak er nå kommet så langt at *alle* barna i Torsnes barnehage har fått tilbud om plass i en annen barnehage. En reversering av vedtaket om nedleggelse vil derfor komme for sent for de barna som allerede har fått tildelt ny barnehageplass.

Det vil ikke være til barnets beste å gjøre endringer på dette tidspunktet. Barn trenger forutsigbarhet og trygghet, og det viktigste nå er at de får en god overgang til sin nye barnehage. En slik forutsigbarhet bidrar også til økt trygghet for foreldrene, som får klarhet i hvilken barnehage barnet skal begynne i etter sommeren. Tid til planlegging skaper bedre rammer for hele familien og gir en mer oversiktlig hverdag.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Torsnes barnehage har over tid hatt ledig kapasitet, noe som gjør driften uforholdsmessig kostbar ettersom bemanningen må opprettholdes i tråd med pedagog- og bemanningsnorm, samt hensynet til barnas sikkerhet.

Inventar og utstyr vil bli omdisponert til andre barnehager, og denne prosessen er allerede i gang. Flere barnehager har utsatt innkjøp fordi de kan overta utstyr fra Torsnes, noe som gir en tydelig økonomisk gevinst. Verdien av det som omdisponeres utgjør betydelige beløp og bidrar til en økonomisk bærekraftig løsning.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
I tråd med retningslinjer for omstilling i Fredrikstad kommune har kommunedirektøren startet prosessen med omplassering av ansatte etter bystyrets vedtak om nedleggelse. Denne prosessen er nå kommet langt, og ansatte skal tildeles nytt arbeidssted i begynnelsen av april. Flere barnehager har derfor ikke utlyst stillinger fordi de skal ta imot ansatte fra Torsnes. En reversering av vedtaket vil bety at ansatte som allerede er tildelt eller forespeilet nytt arbeidssted blir berørt og flere barnehager vil måtte endre planlagt bemanning og drift. Dette vil skape uro og svekke kvaliteten.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Gjenbruk av inventar og utstyr.

Ansattes medbestemmelse
Det er gjennomført to personalmøter i etterkant av bystyrets vedtak om nedleggelse. Tema for begge møtene har vært ivaretakelse av personalet og prosessen knyttet til omplassering. Det første møtet ble avholdt umiddelbart etter vedtaket i desember, og det andre fant sted i mars.

I perioden mellom desember 2025 og mars 2026 har virksomhetsleder gjennomført kartleggingssamtaler med samtlige ansatte i tråd med *Retningslinjer for omstilling*. Kommunalsjef for barnehage har i tillegg gjennomført samtaler med virksomhetsleder med særlig oppmerksomhet på omplassering av leder.

Nedleggelsen av barnehagen har også vært et fast tema på kommunalsjefens jevnlige møter med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke aktuelt i saken.

Vurdering
Torsnes barnehage har over tid hatt betydelig ledig kapasitet. Dette har gjort driften dyr, ettersom barnehagen – som alle barnehager – må opprettholde bemanning i tråd med lovpålagte normer for bemanning og pedagogtetthet. Barnehagen er en to-avdelings barnehage med plass til ca. 40 barn. Per mars 2026 går det totalt 20 barn i barnehagen.

Gjennom flere år har barnehagen hatt ledige plasser gjennom hele barnehageåret.

Status antall barn de siste fire årene:

Plasserte barn pr 10.09.2025 – 19 stk	pr 15.12.2025 – 21 stk
Plasserte barn pr 10.09.2024 – 29 stk	pr 15.12.2024 – 28 stk
Plasserte barn pr 10.09.2023 – 28 stk	pr 15.12.2023 – 35 stk
Plasserte barn pr 10.09.2022 – 25 stk	pr 15.12.2022 – 30 stk

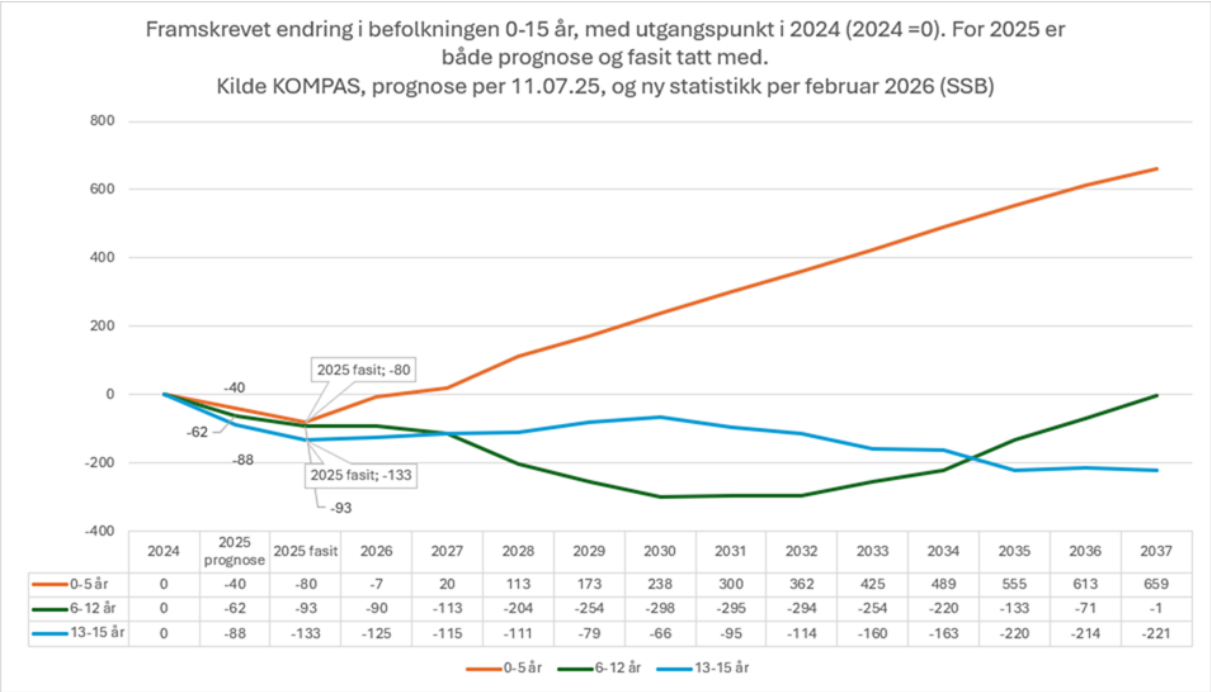
Barnehagen har hatt høy gjennomtrekk, med barn som begynner midt i året og slutter når de får plass i annen foretrukken barnehage. Dette har skapt ustabil drift, utfordringer med bemanningsplanlegging og ekstra kostnader ved uforutsigbar kapasitetsutnyttelse

Barnehagen ligger i et område med sterk konkurranse fra en større privat barnehage i umiddelbar nærhet. Det har ikke vært dokumentert at den private barnehagen over tid har hatt vesentlig overkapasitet, men det har vært tilgjengelig kapasitet i flere kommunale barnehager på østsiden.

Kommunen har ansvar for å sikre et tilstrekkelig antall plasser i tråd med barnehageloven § 16. Kommunens kapasitetsoversikter og befolkningsprognoser viser at det per i dag er tilstrekkelig kapasitet i andre barnehager.

Nedenfor vises den siste prognosen 0-15 år. Prognosen indikerer en tydelig nedgang fram til 2025, etterfulgt av en moderat økning og deretter en mer markant vekst fra 2027/2028.

Det er vedtatt at Bjørneklova barnehage på Begby skal utvides til en seksavdelings barnehage. Denne utvidelsen er et sentralt tiltak for å sikre tilstrekkelig barnehagekapasitet i området, ettersom prognosene viser forventet vekst i antall barn i alderen 0–5 år fra omkring 2027/2028. Uten denne planlagte kapasitetsøkningen ville området stått overfor utfordringer knyttet til tilgjengelige barnehageplasser.



	2024	2025 prognose	2025 fasit	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
0-5 år	0	-40	-80	-7	20	113	173	238	300	362	425	489	555	613	659
6-12 år	0	-62	-93	-90	-113	-204	-254	-298	-295	-294	-254	-220	-133	-71	-1
13-15 år	0	-88	-133	-125	-115	-111	-79	-66	-95	-114	-160	-163	-220	-214	-221

De barnehagene som ligger nærmest Torsnes barnehage er blitt sterkt oppfordret til å prioritere barn derfra i årets opptak. For de private barnehagene har kommunen begrenset mulighet til å påvirke prioriteringene, mens vi har et større handlingsrom overfor de kommunale barnehagene.

Opptaksprosess for barnehageåret 2026/2027 er i full gang med samordnet opptaksmøte den 9. mars. Barnehagene samarbeider i distriktsvise nettverk for å sikre gode, koordinerte opptak.

Samordnet opptak bekrefter at alle barna fra Torsnes barnehage er ivaretatt. Flere har fått plass gjennom overflyttingsopptak, seks barn skal enten begynne på skole eller flytte, og de øvrige har fått plass i hovedopptaket. Barna er tildelt nye barnehageplasser i nærliggende privat barnehage, på østsiden eller i andre barnehager de har søkt seg til.

Torsnes barnehage har etter vedtak om nedleggelse blitt fjernet som søkbar barnehage noe som betyr at den ikke er en del av hovedopptaket for 2026.

Alternative løsninger
Alternativ løsning er representantenes forslag, som er omtalt tidligere i saken.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at vedtaket om nedleggelse av Torsnes barnehage fra 1. august 2026 opprettholdes.

Det opprinnelige vedtaket fremstår som både faglig og kapasitetsmessig godt begrunnet. Videre er en reversering nå praktisk urealistisk, og hensynet til barnas stabilitet, personalets behov for forutsigbarhet, samt kommunens økonomiske rammer tilsier at vedtaket bør opprettholdes. En omgjøring på dette tidspunktet vil dessuten kunne svekke tilliten til kommunens opptaksprosess, det pågående omstillingsarbeidet og kommunens omdømme.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2026/7372
Dokumentnr.:	3
Løpenr.:	72811/2026
Klassering:	299

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	19.03.2026	38/26

Representantforslag fra Silje Waters (SV) - Sikring av arealer for lokal industri og sirkulærøkonomi på Øra

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak:
1. Kommunedirektøren gir ingen innstilling i saken.

Sammendrag
Representanten Silje Waters (SV) har fremmet et representantforslag hvor hun peker på at to bedrifter på Øra, Stene Stål Gjenvinning og Metalco Stene, trenger mer areal for å utvide og møte nye miljø- og sikkerhetskrav.

Bedriftene har forsøkt å kjøpe eller leie en del av Frevars tomt, men fått avslag grunnet at Frevar ønsker å bruke området selv. Uten utvidelsesmuligheter kan disse bedriftene forsvinne fra Fredrikstad, noe som svekker kommunens mål om å være Norges sirkulærhovedstad.

Kommunen og Frevar KF har et særskilt ansvar for å legge til rette for bærekraftig industri og god bruk av kommunens areal.

Vedlegg
Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Representantforslag datert 05.03.2026.

Saksopplysninger
I tråd med Fredrikstad kommunes reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, kan medlemmer av folkevalgte organer fremme representantforslag innen organets myndighetsområde. I følge reglementet kan typiske representantforslag være anmodning om utredninger eller enklere tiltak. Et representantforslag bør inneholde forslag til eventuell videre nødvendig saksgang, for eksempel å bestille en sak fra administrasjonen.

Representantens forslag lyder:
Representantforslaget gjelder Øra, som er et av Norges viktigste industri- og havneområder. To av de sentrale aktørene i området, Stene Stål Gjenvinning og Metalco Stene, står i en tilsynelatende fastlåst situasjon. Begge bedriftene har over lengre tid etterspurt arealer for å kunne ekspandere og å møte strengere krav til utslipp og brannsikkerhet. De har henvendt seg til Frevar for å leie eller kjøpe en del av Frevars store arealer – en liten prosentandel av Frevars totale areal. Frevar har avslått dette med henvisning til at arealet selv skal brukes til lagring av hageavfall. Fredrikstad risikerer at de nevnte bedriftene forsvinner fra byen dersom de ikke gis muligheten til å ekspandere.

Fredrikstad kommune har en uttalt ambisjon om å være Norges sirkulærhovedstad, og Øra er kjernen i denne identiteten. Å miste lokale hjørnesteinsbedrifter med verdifulle fremtidsplaner vil være et betydelig tilbakeslag for byens næringsliv, omdømme og arbeidsplasser. Kommunen, også gjennom Frevar, har et særlig ansvar for å legge til rette for eksisterende, bærekraftig industri og sikre at kommunale arealer brukes på en måte som fremmer langsiktig verdiskaping og arbeidsplasser.

På denne bakgrunn fremmer SV følgende forslag:

1. *Bystyret ber kommunedirektøren, i samarbeid med Frevar KF, umiddelbart innlede en dialog med Stene Stål Gjenvinning og Metalco Stene for å finne en løsning som sikrer bedriftenes arealbehov på kort og lang sikt.*

2. *Bystyret ber kommunedirektøren utrede muligheten for å omdisponere de utpekte deler av Frevars arealer til industriell gjenvinning og næringsutvikling, og samtidig utrede alternative lokasjoner for lagring av hageavfall, for eksempel på andre kommunale arealer eller i samarbeid med andre aktører i regionen.*

3. *Kommunedirektøren utreder muligheten en tidsavgrenset leieavtale eller et makeskifte som kan gi de nevnte bedriftene nødvendig utvidelsesareal, og samtidig sikre at Frevar får dekket sitt behov for håndtering av hageavfall på en likeverdig eller bedre måte.*

4. *Kommunedirektøren orienterer bystyret løpende om fremdriften.*

Relevante bestemmelser
Ikke vurdert i saken.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant.

Vurdering
Kommunedirektøren viser til at forvaltning og disponering av FREVAR sine arealer er underlagt FREVAR KF sin myndighet.

Et kommunalt foretak (KF) er en egen kommunal organisasjonsform med styre og daglig leder, og styret svarer direkte til kommunestyret, ikke til kommunedirektøren. Dette innebærer en annen styringslinje enn i den ordinære kommunale administrasjonen.

Kommunedirektøren har ikke instruksjons – eller omgjøringsrett overfor foretakets daglige leder. Departementet presiserer at «styret i kommunale foretak svarer direkte til kommunestyret og ikke til kommunedirektøren.» og dette betyr at kommunedirektøren ikke er overordnet KF-styret, slik hun er overfor kommunens øvrige administrasjon.

Dette følger av kommuneloven kapittel 9 og er ytterligere presisert av Kommunal- og distriktsdepartementet i en tolkningsuttalelse, som slår fast at kommunedirektøren ikke kan styre den daglige driften i foretaket.

Styret i foretaket rapporterer direkte til kommunestyret. Kommunedirektøren er derfor ikke overordnet verken styret eller foretakets daglige leder, men skal holdes orientert for å ivareta kommunens helhetlige drift og samordning.

Dette bes hensyntatt i eventuelle vedtak i saken, slik at vedtak og mulighet for oppfølging følger styringslinjer og myndighet.

Alternative løsninger
Ingen.

Konklusjon
Saken legges fram for bystyret til vurdering, og kommunedirektøren innstiller ikke i saken.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2019/15102
Dokumentnr.: 17
Løpenr.: 60872/2026
Klassering: 030

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	19.03.2026	39/26

Representantforslag - innføring av lobbyregister for politiske partier i Fredrikstad kommune

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren innstiller ikke i saken.

Sammendrag
Lobbyvirksomhet er en aktivitet som innebærer at interesseorganisasjoner, bedrifter, pressgrupper eller enkeltpersoner forsøker å påvirke beslutningstakere. Beslutningstakerne er i dette tilfellet er alle bystyremedlemmene og administrativt ansatte med beslutningsmyndighet.

Lobbyvirksomhet regnes som lovlig påvirkningsarbeid, og er således en del av den demokratiske retten til å ytre seg. Påvirkningen kan praktiseres gjennom informasjonsarbeid, kampanjer og direkte kontakt.

Bystyremedlemmene Hannah Berg (R), Jarle Johannessen (R) og Trond Svandal (V) har sendt inn representantforslag om opprettelse av lobbyregister i Fredrikstad kommune.

Vedlegg
KS-rapport: Åpenhetsregister i kommunene.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen.

Saksopplysninger
I tråd med Fredrikstad kommunes reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, kan medlemmer av folkevalgte organer fremme representantforslag innen organets myndighetsområde.

Bystyremedlemmene Hannah Berg (R), Jarle Johannessen (R) og Trond Svandal (V) har sendt inn følgende representantforslag:

Våre partier mener at åpenhet og innsyn i politiske prosesser er en viktig del av demokratiet. Etter frislippet av Epstein-dokumentene er tilliten til politikere og diplomater svekket. I kjølvannet av dette har debatten om lobbyregister på Stortinget blitt løftet på ny.

Slike skandaler skader ikke bare omdømmet til nasjonale politikere, men også tilliten folk har til lokaldemokratiet. Tillit er ferskvare og noe vi må gjøre oss fortjent til hver eneste dag. Vi som politisk kollegium har et felles ansvar for å sikre at innbyggerne har tillit til det vi foretar oss. Å sikre mest mulig åpenhet rundt politiske prosesser er en sentral del av dette.

I forrige periode stemte bystyret nei til å innføre lobbyregister. I etterkant av dette har Advokatfirmaet Lund og Co utført en utredning for KS som viser hvordan kommuner innenfor dagens lovverk kan registrere selskap, foreninger og andre virksomheter, som er i kontakt med kommunen i politiske beslutningsprosesser, og hvilke folkevalgte de er i kontakt med.

Med bakgrunn i dette mener Rødt og Venstre at tiden er moden for å vurdere en innføring av lobbyregister på ny.

Forslag til vedtak:

1. *Kommunedirektøren kommer tilbake med en sak innen junimøte 2026 som skisserer mulige alternativer til hvordan lobbyregister for politiske partier kan innføres i Fredrikstad kommune.*
2. *Saken bør også inneholde forslag til hvordan man kan få til et frivillig register for de partiene som ønsker det.*

Lobbyvirksomhet er en aktivitet som innebærer at interesseorganisasjoner, bedrifter, pressgrupper eller enkeltpersoner forsøker å påvirke beslutningstakere. Beslutningstakerne vil i dette tilfellet være samtlige folkevalgte i Fredrikstad kommune.

Lobbyvirksomhet regnes som lovlig påvirkningsarbeid, og er således en del av den demokratiske retten til å ytre seg. Påvirkningen kan praktiseres gjennom informasjonsarbeid, kampanjer og direkte kontakt.

En ikke uttømmende liste av problemstillinger som bør vurderes følger:

Det er den enkelte beslutningstaker som er nærmest til å vite hvilke aktiviteter og korrespondanser som denne utsettes for. Ordningen vil derfor kreve at den enkelte beslutningstaker selv registrerer den lobbyvirksomheten som denne har vært involvert i. Systemet må derfor i stor grad være tillitsbasert.

Et offentlig tilgjengelig lobbyregister kan heve terskelen for publikum til å ta kontakt om enkeltsaker. Dette kan derfor svekke den demokratiske deltakelsen, og i verste fall heve terskelen for enkeltpersoner til å ta kontakt med folkevalgte og/eller administrasjonen.

Et register vil kreve registrering av personopplysninger. Dette er mulig, men vil kreve samtykke til lagring av opplysningene, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr.1 bokstav a. Det er videre ingen garanti for at all lobbyvirksomhet blir registrert, noe som kan skyldes bevisst eller ubevissthet i forhold til hva som regnes som lobbyvirksomhet. Resultatet kan derfor medføre at det gis et selektivt register, som videre vil kunne gi et misvisende bilde av beslutningstakeres faktiske lobbyaktivteter.

Ved å innføre et lobbyregister som skal eies og forvaltes av Fredrikstad kommune, vil dette gi administrasjonen økt arbeidsmengde på grunn av oppgaver som arkivering, opplæring av beslutningstakere, saksbehandling av innsynsbegjæringer m.m. I tillegg kommer arbeid i forbindelse med administrasjon, drift og vedlikehold av registeret.

Dersom det vedtas å innføre/etablere et lobbyregister i Fredrikstad kommune vil videre juridisk utredning være nødvendig. Det må i utredningen blant annet kartlegges om lobbyregisteret kan integreres mot sakarkivsystemet, slik at dokumentasjon blir registrert og arkivert, og at dette blir tilgjengeliggjort for nå- og ettertiden.

Personvern
Personvern handler om retten til privatliv og retten til, i størst mulig grad, å bestemme over egne personopplysninger. Med de nye personvernreglene/GDPR, har disse rettighetene blitt ytterlige styrket.

Et mulig lobbyregister reiser flere personvernspørsmål, særlig knyttet til:

- Lovlig behandlingsgrunnlag
- Begrenset datainnsamling
- God og forståelig informasjon til de registrerte
- Ivaretakelse av rettigheter (innsyn, retting, sletting)
- Obligatorisk DPIA
- Robust tilgangsstyring og teknisk sikkerhet
- Hindre feilpublisering
- Riktig arkivering og dokumentasjon

Personvern må følgelig utredes nærmere.

Relevante bestemmelser
Kommuneloven
Offentleglova
Forvaltningsloven
Personopplysningsloven (GDPR)
Arkivloven

Konsekvenser for sosial bærekraft
Et lobbyregister vil kunne forsterke tilliten til folkevalgte og andre myndighetspersoner. Det vil kunne skape åpenhet om hvem beslutningstakere er i kontakt med og som har forsøkt å påvirke beslutninger.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Den tekniske opprettelsen av et lobbyregister vil trolig ikke medføre store kostnader i seg selv. Arkivering, opplæring av beslutningstakere, saksbehandling av innsynsbegjæringer og forvaltning av personopplysninger vil medføre økt arbeidsmengde for kommuneadministrasjonen. I tillegg kommer administrasjon, drift og vedlikehold av systemet.

Arbeidsmengden vil bero på den faktiske bruken av registeret. Det er derfor vanskelig for kommunen å estimere en forventet ressursbruk. Det antas likevel at byarkivet, ved innføring av et slikt register, vil ha behov for ytterligere ressurser for å håndtere arkivering og øvrige aktiviteter som knytter seg til lobbyregisteret.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Ikke vurdert i saken.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke vurdert i saken.

Vurdering
Fredrikstad kommune skal være en åpen og tilgjengelig kommune, hvor det skal være lav terskel for publikum til å ta kontakt med folkevalgte. Folkevalgte har også en viktig ombudsrolle som skal ivaretas i tillegg til utøvende politikk.

Et offentlig tilgjengelig lobbyregister kan medføre at terskelen for enkeltpersoner til å ta kontakt med folkevalgte heves. Dette kan svekke den demokratiske deltakelsen. På den annen side kan et lobbyregister styrke tilliten til politiske beslutningsprosesser.

Et lobbyregister vil være tillitsbasert, ved at det er den enkelte beslutningstaker som selv registrer hvilke lobbyaktiviteter som denne har vært involvert i. I hvilken utstrekning registeret vil gi et faktisk reelt bilde av lobbyaktiviteter, vil bero på beslutningstakerens vilje til å foreta registreringene. Ved krav om samtykke til lagring av personopplysninger, vil registeret kunne gi et misvisende bilde av lobbyaktivitetenes faktiske omfang.

Alternative løsninger
Fredrikstad kommune har allerede en forvaltningspraksis som ivaretar mange av de hensynene som et lobbyregister er ment å skulle ivareta. Alternativet er derfor å videreføre denne praksisen og presisere det etiske regelverket.

Konklusjon
Saken legges fram for bystyret til vurdering, og kommunedirektøren innstiller ikke i saken.

Rapport

Åpenhetsregister i kommunene

Laget for

KS FoU

September 2022

KS FoU

1233

lund § co

Innhold

Forord 3

Sammendrag 4

Summary 7

1. Innledning 11
   - 1.1 Bakgrunn 11
   - 1.2 Hvorfor registrere kontakt med beslutningstakere? 11
   - 1.3 Begrepet «åpenhetsregister» 12
   - 1.4 Innholdet i rapporten 13
2. Formål og viktige hensyn ved et åpenhetsregister 15
   - 2.1 Innledning 15
   - 2.2 Hensyn som tilsier åpenhet i lokalpolitikken 16
   - 2.3 Hensynet til personvernet 19
   - 2.4 Andre hensyn som kan begrunne unntak fra offentlighet 20
   - 2.5 Ressurshensyn 21
   - 2.6 Hensynet til nærhetsprinsippet i lokaldemokratiet 21
   - 2.7 Oppsummering 22
3. Når kan manglende åpenhet være et problem? 23
   - 3.1 Innledning 23
   - 3.2 Innsyn i kommunens dokumenter 24
   - 3.3 Hvilke muntlige opplysninger må nedtegnes? 28
   - 3.4 Plikten til å journalføre saksdokumenter 29
   - 3.5 Saksbehandlingen i folkevalgte organer og møteoffentlighet 30
   - 3.6 Oppsummering 32
4. Hvorfor har tidligere norske initiativ til lobbyregistre mislyktes? 33
   - 4.1 Innledning 33
   - 4.2 Forslag om lobbyregister for Stortinget og departementene 34
   - 4.3 Forsøk på lobbyregister i Trondheim kommune 35
   - 4.4 Forslag om lobbyregister i Oslo kommune 37
   - 4.5 Oppsummering 39
5. Åpenhetsregister og lignende ordninger internasjonalt og i organisasjoner 40
   - 5.1 Innledning 40
   - 5.2 Hvor vanlig er slike ordninger i OECD-landene? 41
   - 5.3 Europarådets kritikk av manglende åpenhet i Norge 42
   - 5.4 EUs «Transparency Register» 43
   - 5.5 Lobbyregisteret i den tyske forbundsdagen 47
   - 5.6 Det foreslåtte Åpenhetsregisteret i Finland 48
   - 5.7 Miljøpartiet De Grønnes lobbyregister 49
6. Overordnet om rettslige rammer et åpenhetsregister 51
   - 6.1 Innledning 51
   - 6.2 Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 52
   - 6.3 Personopplysningsloven og GDPR 56
7. Valg av behandlingsgrunnlag for personopplysninger 60

7.1 Innledning 60
7.2 Behandling av personopplysninger basert på samtykke 61
7.3 Behandlingen av personopplysninger i allmennhetens interesse og med lovhjemmel 62
7.4 Oppsummering av de to behandlingsgrunnlagene 63

8. Innretning av et åpenhetsregister etter dagens regler 64
8.1 Innledning 64
8.2 Hvem sine personopplysninger bør inngå i registeret? 65
8.3 Hvilke folkevalgte organer bør ordningen gjelde for? 68
8.4 Hvem skal ha ansvaret for registreringen? 69
8.5 Hva slags kontakt skal registreres? 69
8.6 Hvilke opplysninger bør inngå i et åpenhetsregister? 73
8.7 Skal det være unntak fra registering? 74
8.8 Offentliggjøring av registeret 75
8.9 Retting av feil ved registreringen 77
8.10 Oppsummering 77

9. Lovendring som kan lette innføringen av åpenhetsregistre 79
9.1 Innledning 79
9.2 Hva er fordelene med en lovhjemmel i stedet for samtykke? 79
9.3 Hvordan bør en hjemmel utformes? 80

Vedlegg 1. Hvordan kan kommunene gå frem? 82

Referanser 84

Forfattere 86

Forord

I mai 2022 fikk Advokatfirmaet Lund & Co DA, med advokatene Silje Aga Rogan og Jon Wessel-Aas som prosjektledere, i oppdrag fra KS FoU å utrede følgende problemstillinger:

1. *Hvordan kan kommuner/fylkeskommuner innenfor dagens lovverk etablere et register (omtalt som åpenhetsregister eller lobbyregister) eller lignende oversikt over hvem som er i kontakt med folkevalgte og ansatte i beslutningsprosesser?*
2. *Dersom det er rettslige hindre for å etablere et register som ivaretar formålet omtalt her, hvilke lovendringer er aktuelle eller nødvendige?*
3. *Er det eventuelt andre hindringer eller utfordringer som kan identifiseres?*

Lund & Co og KS har valgt å bruke begrepet «åpenhetsregister». Mange av de som er i kontakt med folkevalgte og ansatte i kommunesektoren for å påvirke kommunale beslutningsprosesser, faller utenfor hva vi tradisjonelt forbinder med begrepet lobbyist. Begrepet «åpenhetsregister» er dessuten dekkende for hva som er målet med ordningen, det vil si større åpenhet og dermed tillit til kommunale beslutningsprosesser.

Formålet med utredningen har vært å undersøke hvorvidt det er mulig å etablere åpenhetsregister i kommuner og fylkeskommuner innenfor dagens lovverk og hvordan ordningen i så fall kan innrettes. Viktige rettslige rammer er for eksempel personopplysningsloven og GDPR. Vi har også vurdert hvordan ordningen kan innrettes, dersom man vedtar en ny lovhjemmel for slike registre.

En forutsetning fra KS' side har vært at det skal være frivillig for kommunene å ta i bruk muligheten for et åpenhetsregister. Skal kommunene velge å innføre et åpenhetsregister, må ordningen fremstå som enkel å praktisere. Ordningen må dessuten gi større fordeler i form av økt åpenhet rundt politiske prosesser, enn den gir ulemper. Vi har derfor lagt vekt på hva som fremstår som praktikable og enkle modeller.

Fra Advokatfirmaet Lund & Co DA har ellers advokatfullmektig Svein Gjørtz, advokat Espen Andreas Volden og traineene Alexander Olsen og Jonas Levernes bidratt. Prosjektet er utført i samarbeid med Arne Jensen, som frem til mars 2022 var generalsekretær i Norsk Redaktørforening.

Vi i Lund & Co takker for et godt og spennende samarbeid med KS og Arne Jensen! Ellers vil vi takke Benedicte Waterloo og Hanne Kongsvik i Trøndelag fylkeskommune og fylkesstyret i KS Trøndelag som har tatt seg tid til å komme med nyttige synspunkter og innspill underveis i prosessen.

Oslo, 1. september 2022

Lund & Co DA

Sammendrag

Rapporten i et nøtteskall

Et åpenhetsregister, eller lobbyregister, er et register som viser kontakt mellom beslutningstakere i kommunen og de som ønsker å påvirke beslutningstakerne. Formålet er økt åpenhet om kommunale beslutningsprosesser, og derigjennom å styrke demokratiet, rettssikkerheten, offentlig kontroll med og tillit til kommunene.

Med beslutningstakere sikter vi til folkevalgte og ansatte i kommunene. De som ønsker å påvirke beslutningstakerne kan for eksempel være interesseorganisasjoner, næringslivet eller innbyggere i kommunen.

Vi har vurdert hvorvidt det er mulig for kommuner å innføre et åpenhetsregister innenfor dagens lovgivning. Vår konklusjon er at det er mulig. En ny lovhjemmel ville likevel gi kommunene bedre muligheter for å innrette registeret på en hensiktsmessig måte.

Vi har derfor foreslått en konkret modell vi mener er lovlig og praktikabel. I tillegg presenterer vi et forslag til endring av kommuneloven. Lovhjemmelen vil gi kommunene større fleksibilitet ved utforming av ordningen.

Et levende lokaldemokrati forutsetter en bred debatt der mange deltar. Argumentasjon overfor beslutningstakere i kommunen er derfor en helt legitim og ønskelig aktivitet. Flyttes argumentasjonen inn i lukkede rom er det likevel en risiko for at enkeltaktører med store ressurser får uforholdsmessig innflytelse, at beslutninger tas på et skjevt informasjonsgrunnlag eller at det tas utenforliggende eller usaklige hensyn.

Innbyggerne har derfor en interesse i å vite hvem som påvirker beslutningsprosessene i kommunen og hvordan. Åpenhet om beslutningsprosesser er viktig av hensyn til lokaldemokratiet og innbyggernes rettssikkerhet. Åpenhet gir dessuten innbyggerne og pressen mulighet til å føre kontroll med kommunens virksomhet, og er dermed egnet til å gi tillit til kommunen.

Ønske om åpenhet må avveies mot hensynet til personvern, andre legitime grunner til å unnta informasjon fra offentlighet og ressurshensyn. Det må også vurderes om åpenhet om kontakt mellom beslutningstakere og innbyggere, kan føre til at innbyggere vegrer seg for å ta kontakt.

Det finnes allerede regulering som ivaretar allmennhetens krav på innsyn i kommunale beslutningsprosesser. De meste sentrale bestemmelsene finner vi i kommuneloven som fastslår at møter i folkevalgte organer skal være åpne, i offentlighetsloven som gir rett på innsyn i kommunens saksdokumenter, og i arkivloven som stiller krav om journalføring. Disse reglene gir likevel begrenset åpenhet om informasjon kommunen mottar muntlig, for eksempel i møter utenfor folkevalgte organer. Blant annet av denne grunn, foreslår vi å begrense registreringen til telefoner, møter og lignende med medlemmer i de sentrale folkevalgte organene i kommunen.

Flere kommuner, herunder Oslo og Trondheim, har vist interesse for å innføre åpenhetsregistre. Prosessene i Oslo og Trondheim illustrer imidlertid at kommunene har slitt med å finne gode løsninger innenfor dagens lovgivning.

Internasjonalt blir åpenhetsregister og lignende ordninger mer og mer vanlig. Vi må derfor anta at dette er fult mulig også i Norge. I 2020 hadde 24 av 41 land OECD undersøkte innført åpenhetsregistre eller annen regulering som sikrer åpenhet rundt lobbyvirksomhet.

Norge ble i 2020 kritisert av Europarådet for å mangle slik regulering. Stortinget stemte likevel ned et forslag fra Venstre om å utrede mulighetene for et lobbyregister så sent som i juni 2022. På Stortinget synes hovedutfordringen å være manglende politisk vilje til å innføre et åpenhetsregister.

Innføringen av et åpenhetsregister reiser grunnleggende rettslige spørsmål om ytringsfrihet, krav til åpenhet og retten til privatliv. Dersom kommunene ønsker å innføre et åpenhetsregister, er det likevel personopplysningsloven og GDPR som i praksis setter de viktigste rettslige rammene.

En «personopplysning» er ifølge GDPR artikkel 4 enhver opplysning om en fysisk identifiserbar person. Vi antar at det ikke vil være praktisk eller tilstrekkelig effektivt å innføre et åpenhetsregister helt uten personopplysninger. GDPR er ikke til hinder for å lagre opplysninger om juridiske personer, det vil si selskaper, stiftelser, foreninger og lignende.

GDPR artikkel 5 slår fast flere prinsipper om behandling av personopplysninger. For eksempel skal behandlingen ha et klart angitt og lovlig formål, og man skal ikke skal behandle flere opplysninger enn det som er nødvendig. Dataene skal heller ikke lagres lengre enn nødvendig. Lagringen av personopplysninger i et åpenhetsregister må dermed begrenses til som er nødvendig.

Artikkel 6 i GDPR krever dessuten at behandlingen av personopplysninger må være forankret i et lovlig behandlingsgrunnlag. Fordi kommunene mangler hjemmel i lov for et åpenhetsregister, må behandlingen av personopplysninger etter vårt syn forankres i samtykke. GDPR stiller strenge krav til hva som anses som et gyldig samtykke. Kommunen må kunne dokumentere at den som samtykker har mulighet til å forstå hva behandlingen går ut på og at samtykket er reelt frivillig.

Å innhente samtykke fra alle personer som kontakter beslutningstakere i kommunen fremstår ikke som en praktisk løsning. Vi foreslår derfor å begrense registreringen juridiske personer, det vil si selskap, foreninger og lignende. Henvendelser fra privatpersoner registreres ikke. En slik løsning begrenser ikke bare personvernutfordringene, men reduserer den administrative byrden for kommunen og man unngår at innbyggere vegrer seg for å ta kontakt med sine folkevalgte.

Vi foreslår at registret skal inneholde informasjon om hvilke folkevalgt som blir kontaktet. Løsningen forutsetter derfor at de folkevalgte samtykker i å delta i ordningen. Det innebærer at folkevalgte også kan velge å reservere seg. Man kan innvende at reservasjonsadgangen gjør ordningen lite effektiv. Vi antar imidlertid at dersom det først er et flertall i kommunestyret for å innføre ordningen, vil de flertallet av de folkevalgte også velge å delta.

Vi foreslår at følgene opplysninger skal inngå i registeret:

- Navn på juridisk person (selskap, forening, stiftelse mv.)
- Type kontakt (telefon, møte, bedriftsbesøk etc.)
- Dato
- Stikkord om hvilken sak (eks: «ny reguleringsplan», «nedleggelse av skole»)
- Navn på folkevalgt og partitilhørighet

Registreringsplikten vil ligge på de folkevalgte som velger å delta i ordningen. Det er ingen lovhjemmel for å pålegge de juridiske personene som tar kontakt, å registrere seg. For å redusere den administrative byrden, foreslår vi dermed å begrense registeret til konkrete saker som er til behandling i kommunen. Generelle henvendelser treng ikke å registreres.

Det er viktig at de folkevalgte får enkle verktøy for å registrere kontakt, som for eksempel en app på mobiltelefonen. Det må også utarbeides retningslinjer som gjør det så enkelt som mulig å ta stilling til hva som skal registreres.

Registeret kan ikke inneholde taushetsbelagt informasjon. Vi antar at dette i praksis ikke vil være noen stor utfordring å unngå ettersom det er relativt få opplysninger som registreres, og fordi disse kun gjelder juridiske personer. Vi foreslår også at det skal være mulig å unnlate registering dersom tilsvarende opplysninger kunne vært unntatt etter offentlighetslovens regler.

Vi foreslår at informasjonen i registeret skal være offentlig tilgjengelig i 5 år fra opplysningene registreres.

Etter vårt syn vil den foreslåtte modellen, bidra til økt åpenhet om beslutningsprosesser i kommunen. Den vil naturligvis ikke være egnet til å fange opp alle former for påvirkning, men det er etter vårt syn uansett en urealistisk målsetning. Omgåelse vil alltid være mulig for de som går inn for det. Vi mener imidlertid at man som et utgangspunkt må forutsette at folkevalgte i kommunene ønsker å innrette seg lojalt til en ordning de selv har vedtatt og samtykket til å delta i. Vi antar også at motivasjonen for omgåelse normalt vil være liten da opplysningen som registreres verken er belastende eller i seg selv kan gi grunnlag for kritikk. Risiko for omgåelse anser vi følgelig ikke som et avgjørende argument mot å legge til rette for økt åpenhet gjennom et åpenhetsregister basert på samtykke fra de folkevalgte.

Dersom kommunene hadde en lovhjemmel for å opprette et åpenhetsregister, kunne man innført mer effektive og enklere ordninger. For eksempel ville man ikke vært avhengig av samtykke fra de folkevalgte. Man kunne også, hvis ønskelig, registrert flere personopplysninger. Vi har derfor foreslått at man kan gi en ny hjemmel for åpenhetsregister i kommuneloven § 4-2. Vi har presentert et konkret forslag til hvordan hjemmelen kan utformes. Ordlyden inneholder ikke detaljert regulering, men fungerer mer som en hjemmel for lokale forskrifter. Etter vårt syn er det best å overlate detaljene til kommunene og fylkeskommunene. Behovene kan variere. Med erfaring over tid vil man kanskje også få bedre forståelse over hva som fungerer best, slik at man kan utarbeide felles retningslinjer.

Summary

The report in a nutshell

A transparency register, or a lobby register, is a directory showing contact between decision makers in a municipality and those who wish to influence them. The purpose of the register is to increase the transparency in municipal decision making, and thus strengthen democratic legitimacy, respect for due process, and the ability of the public to scrutinize the municipal decision-making process. This will increase trust in the local administrative authorities.

By decision makers we refer to elected officials and employed civil servicemen in the municipalities. Those who wish to influence the decision makers may be special interest organisations, businesses or individual inhabitants in the municipality.

We have assessed whether it is feasible for municipalities to introduce a transparency register within the legal framework that exists today. Our conclusion is that this is possible. However, the municipalities would have better ways of setting up such a register if an explicit legal grounding was created in statutory law.

We have proposed a specific model which we believe is both legal and practical. In addition, we have proposed a possible change to the Municipalities Act. This change to the legal framework would give the municipalities a greater flexibility in how they set up their register.

A thriving local democracy is conditioned by a broad public conversation with many participants. It's perfectly legitimate and desirable that people argue their case for decision makers in the municipality. However, if these conversations are moved to closed rooms, there will be an increased risk that rich or powerful parties get a disproportionate amount of influence in the decision-making process. Other risks include that decisions are made on a skewed factual basis, or that irrelevant or unfair arguments affect the decision.

That is why the citizens have an interest in knowing who are influencing the decision-making processes in the municipality and how they do it. Transparency is important in securing a thriving local democracy and the due process of its citizens. Furthermore, transparency allows the citizens and the press to scrutinize the activities of the municipality, something which increases trust.

The desire for transparency must be considered against the people's right to privacy, other legitimate reasons to keep information confidential and the time and cost of increased transparency. One must also consider if scrutinization of the contact between decision maker and citizens may make people hesitant to contacting the municipality.

There are several statues which secures the public's right to scrutinize decision-making processes in the municipality. The Municipalities Act guarantees the meetings in elected bodies are open to the public, while the Public Information Act gives the public a right to read the municipality's documents. The Archive Act also requires it to keep a record on most documents it receives or sends. These rules are limited in regard to information received orally, for example in meetings outside public bodies.

This is partly why we have suggested that the transparency register only includes phone calls and meetings with members of the central elected bodies in the municipality.

Several municipalities, for instance Oslo and Trondheim, have expressed an interest in establishing a transparency register. The experiences in these cities have shown that the municipalities have struggled with finding a good way of establishing one.

Transparency register and similar arrangements are becoming more common internationally. We assume that this is possible in Norway as well. 24 out of 41 OECD-countries in 2020 had some form of institutional arrangement to create transparency around lobby activities.

In 2020 Norway was criticised by the Council of Europe for not having any similar arrangements. In spite of this criticism, the Norwegian parliament voted down a motion made in June 2022 to examine the possibilities for establishing a lobby register. A lack of political will seems to be the main reason for the failure of the motion.

Establishing a transparency register raises fundamental question legal questions in regard to freedom of speech, requirements of transparency and the right to privacy. However, if a municipality wishes to introduce a transparency register, the most relevant legal acts are the Personal Data Act and the GDPR.

"Personal data" is defined in article 4 of the GDPR as any information relating to an identifiable natural person. It is not feasible to establish a transparency register that does not contain any personal data. However, the GDPR does not regulate the processing of information relating to legal persons, i.e., companies, societies, associations, and the like.

The principles of processing personal data are set out in GDPR article 5. For instance, the processing must have a specified, explicit, and legitimate purpose, and the processing is limited to what is necessary for the purpose. Personal data must not be stored for longer than what is necessary.

Processing of personal data must be grounded in one of the legal bases in article 6 of the GDPR to be lawful. Our view is that the only legal basis for a transparency register is consent, because the municipalities lack a foundation in law for the processing. The GDPR has a strict *sui generis* concept of consent. The municipality must be able to demonstrate that the consenter is sufficiently informed about the processing and that the consent freely given.

It would be impractical to collect consent from everyone who contacts decision makers. That is why we propose to limit the registration to legal persons, i.e., companies, societies, associations, and the like. Contact with natural persons is not registered. This arrangement limits the legal difficulties regarding the right of privacy. It also reduces the administrative burden of the register and is unlikely to make individuals hesitant to contact their elected officials.

The transparency register should include information on which elected official that has been contacted. This arrangement requires the officials to consent to participating. Consequently, they may also opt out of the transparency register. It is possible to object to this arrangement as ineffective. However, we assume that if a majority of the municipal council want to establish a register, then the majority of the members want to participate in it.

We propose that the following information is included in the register:

- The name of the legal person (company, association, society etc.)
- The type of contact (phone call, meeting, company visit etc.)
- Date of the contact
- A brief description of the subject discussed (i.e., “new zoning plan”, “closure of a school”)
- Name of the elected official and their party affiliation

The elected officials have the responsibility to register contact. There is no legal basis for a requirement that legal persons who contact elected officials must register themselves in a transparency register. To reduce the amount of work, we propose that they only register contact regarding cases that are currently being processed by the municipality. Contact regarding more general issues doesn’t need to be registered.

It is important that the elected officials have simple means to make registrations, for instance a mobile phone application. It will be necessary to create guidelines that set out in clear terms what types of contact that must be registered.

The register can’t contain information that is confidential. In our view, this won’t be a major issue since each registration doesn’t contain much detailed information. Furthermore, this information that regards to legal persons. However, we propose that registration can be dropped if similar information could be withheld according to the Public Information Act.

We suggest that information in the transparency register is publicly available for 5 years after registration.

We believe that the proposed model for a transparency register will contribute to increased transparency in the decision-making process in the municipalities. It will not be able to register all forms of contact, but this is an unrealistic goal in our opinion. It will always be some possibilities for those who wish to avoid scrutiny to circumvent it. Our view is that one must assume that elected officials in the municipalities want to act loyally toward an arrangement they themselves have established. Furthermore, we assume that the incentives for circumvention of the register normally will be few since the information stored there is neither burdensome nor objectionable by itself. For these reasons we do not regard circumvention as a decisive argument against establishing a transparency register which is built on the consent of the elected officials. It serves it purpose to increase the transparency in the municipality’s decision-making process.

If the municipalities could base the processing of personal data in statutory law, the register could be set up in more efficient and simpler ways. First and foremost, one would not be dependent on consent from natural persons to register their personal data. Then elected officials could not opt out of the register. It would also be possible to register other personal data. We suggest that it is possible to create a legal basis for a transparency register in the Municipalities Act § 4-2.

We have made a proposal for a statutory text. The wording does not regulate how the register should be set up. Instead, it primarily works as a legal basis for local regulations. In our opinion it is best to allow the municipalities and regional administrations to decide the details on how to set it up as their individual needs may vary. As more municipalities get more experience with transparency

registers, we may get a better understanding of what ways to set them up works best. Based on this it may be possible to create common guidelines for them to use.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Et åpenhetsregister er en oversikt over kontakt mellom beslutningstakere, det vil si politikere eller sentrale personer i administrasjonen, og de som forsøker å påvirke beslutningstakerne. De som påvirker kan for eksempel være interesseorganisasjoner, bedrifter, profesjonelle informasjonsrådgivere eller enkeltpersoner. Slike registre omtales gjerne også som lobbyregister.

Formålet med et åpenhetsregister er økt åpenhet om beslutningsprosesser. Vi konsentrerer oss om beslutningsprosesser i kommunene.

Å innføre et åpenhetsregister reiser mange spørsmål: I hvilken utstrekning ønsker vi å registrere kontakt mellom politikere og innbyggere? Kan det føre til at publikum vegrer seg for å ta kontakt med folkevalgte? Kan informasjonen misbrukes? Hvordan kan personvernet best mulig ivaretas? Hvordan kan man lage en ordning som tilstrekkelig effektivt ivaretar intensjonene med ordningen? Hvordan skal man finne praktiske og enkle modeller som ikke fører til merarbeid som ikke står i et rimelig forhold til gevinsten?

Et åpenhetsregister kan tenkes innrettet på mange ulike måter, men må utformes innenfor de rammer loven og praktiske hensyn til enhver tid setter. Flere kommuner har vist interesse for å innføre åpenhetsregistre, men har funnet det vanskelig å finne gode løsninger innenfor gjeldende regelverk.

Hovedspørsmålene vi drøfter i det følgende er derfor om det er mulig å innføre åpenhetsregistre i kommunene innenfor dagens regelverk, hvordan det i så fall kan innrettes på en god måte og om det er ønskelig med en lovendring for å lette innføringen av kommunale åpenhetsregistre.

1.2 Hvorfor registrere kontakt med beslutningstakere?

Åpenhet og tillit er grunnleggende forutsetninger for et fungerende demokrati. Det gjelder både på nasjonalt og lokalt nivå. Haugsgjerd og Segaard skriver:[1]

> *«For det tredje forutsetter og handler lokalpolitisk tillit i befolkningen også om at det må være en forståelse og kunnskap om hva lokalpolitikk er, og hva lokaldemokratiske institusjoner og aktører gjør. Åpenhet og informasjon er i så henseende viktig fordi det motsatte – lukkethet og hemmelighold – har en tendens til å vekke mistillit.»*

I Norge har vi generelt høy tillit til politiske institusjoner og aktører. Slik har det vært i flere tiår. Tilliten til det lokale nivået er høyere enn til det nasjonale. Samtidig beskriver for eksempel Segaard at det i perioden 2013 til 2017 har vært en nedgang i andelen av befolkningen som sier de er fornøyde med den måten demokratiet i Norge fungerer på.[2] En slik tendens må tas på

[1] (Haugsgjerd & Segaard, 2020) s. 78
[2] (Segaard, 2020) s. 12

alvor, og kommunale åpenhetsregister kan være et av flere virkemiddel for å ivareta åpenhet og tillit til lokale beslutningsprosesser.

Retten til innsyn i offentlige dokumenter og retten til å følge møter i folkevalgte organer, er beskyttet av Grunnloven § 100 femte ledd.[3] Sjette ledd pålegger i tillegg myndighetene å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Den konkrete reguleringen av retten til innsyn finner vi blant annet i offentleglova og kommuneloven.[4] Noen tilsvarende rett til innsyn i andre møter og annen kontakt der viktige premisser for politikken blir lagt, er ikke lovregulert.

Kommuneloven § 4-1 pålegger også kommunene en plikt til aktivt å informere om *egen virksomhet*. Bestemmelsen gir imidlertid ingen plikt til aktivt å informere om andres aktiviteter ovenfor kommunen.

Et levende lokaldemokrati forutsetter en bred debatt der mange deltar. Det gir bedre politiske løsninger, lokal forankring og tillit til beslutningsprosesser. Det er derfor viktig at den politiske debatten og den reelle beslutningsprosessen ikke flyttes inn i lukkede rom eller at enkeltaktører med store ressurser får uforholdsmessig mye innflytelse. Et åpenhetsregister kan være et egnet virkemiddel for å gi mer åpenhet om beslutningsprosessene i kommunen. Ideen om kommunale åpenhetsregistre kan derfor sies å ha god støtte i hensynene bak Grunnloven § 100 og kommuneloven § 4-1.

Det er antatt at lobbyismen på Stortinget øker i omfang.[5] Det er rimelig å anta at det samme gjelder lokale beslutningstakere. I utgangspunktet er slik kontakt helt legitim og en del av et fungerende demokrati. Det kan likevel, som påpekt ovenfor, få uheldige konsekvenser dersom denne type påvirkning fører til mindre åpenhet, skjevt informasjonsgrunnlag eller at det tas utenforliggende eller usaklige hensyn. Allmennheten har dessuten en åpenbar interesse i å få informasjon om hvem som påvirker den politikken som utformes på Stortinget eller i landets kommunestyresaler. Det er derfor god grunn til å vurdere om man i dag har behov for andre rammer rundt lobbyisme og annet påvirkningsarbeid enn før.

1.3 Begrepet «åpenhetsregister»

Begrepet «lobbyregister» er ofte brukt om register for kontakt mellom politikere og de som ønsker å påvirke dem. Eksempelvis har stortingsrepresentantene fra Venstre som sto bak det siste representantforslaget om å etablere et register på Stortinget, brukt nettopp begrepet «lobbyregister».[6]

Det Norske Akademis ordbok forklarer begrepet «lobbyvirksomhet» slik:[7]

[3] Kongerike Norges Grunnlov 17. mai 2014 (Grunnloven eller Grl.)
[4] Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova eller offl.) 19. mai 2006 nr. 16 og Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven eller fvl.) 10. februar 1967
[5] Se (Gloppen, 2015) s. 13 og NOU 2012:12 pkt. 10.1
[6] Representantforslag 165 S (2021-2022)
[7] https://naob.no/ordbok/lobbyvirksomhet

> *«forsøk på å påvirke f.eks. embetsmenn eller politikere til å ta bestemte hensyn når de utarbeider og vedtar lover, planer o.l. ; lobbyisme, jf. korridorpolitikk»*

Selv om det å fremme sitt eget eller andres politiske ståsted gjennom kontakt med beslutningstakere er helt legitimt, oppfattes gjerne begrepene «lobbyist» eller «lobbyisme» som noe negativt. Begrepene forbindes ofte med profesjonelle aktører som driver skjult påvirkningsarbeid for pengesterke aktører. «Korridorpolitikk» brukes gjerne synonymt med lobbyisme, som i eksemplet over.

KS har brukt begrepet «åpenhetsregister» om prosjektet etter modell av EUs *Transparency register.* Vi er enig med KS i at begrepet «åpenhetsregister» er bedre enn «lobbyregister».

For det første unngår man å bruke et ladet begrep om registrering av kontakt som normalt vil være ønskelig eller i alle fall helt uproblematisk. Mange av dem som tar kontakt med kommunepolitikere for å fremme sitt syn, vil ikke oppfatte seg selv som «lobbyister» og begrepet «lobbyregister» kan dermed oppfattes som fremmed eller belastende.

For det andre treffer begrepet «åpenhetsregister» godt på formålet for registeringen, det vil si å oppnå større grad av åpenhet om påvirkning av politikere og beslutningsprosesser.

1.4 Innholdet i rapporten

I kapittel 2 nedenfor beskriver vi grundigere hva som er målene for et åpenhetsregister og hvilke hensyn som må legges vekt på ved utformingen av en modell.

I kapittel 3 går vi gjennom offentlighetslovens, forvaltningslovens, arkivlovens og kommunelovens regler om dokumentinnsyn, nedtegningsplikt, journalføringsplikt og møteoffentlighet for å vurdere når manglende åpenhet kan være en utfordring i kommunale beslutningsprosesser. Skal det innføres et åpenhetsregister, bør det fange opp de situasjonene der det er en reell mangel på åpenhet og notoritet. Ellers vil registeret kunne føre til unødig ekstraarbeid.

I kapittel 4 ser vi på tidligere norske initiativ til lobbyregistre i det offentliges regi. Formålet i kapittel 4 er å finne ut hva som er årsakene til at disse initiativene ikke er blitt vedtatt eller gjennomført.

Det er mange eksempler på ordninger som er realisert i andre land. I kapittel 5 ser vi på hvordan disse ordningen er innrettet og i hvilken grad de kan overføres til norske kommuner.

I kapittel 6 skriver vi overordnet om de rettslige rammene kommunene må forholde seg til dersom de innfører et åpenhetsregister. I praksis er den viktigste rettslige rammen personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR).[8] En grunnleggende forutsetning for

[8] Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) 15. juni 2018 nr. 38 og Europaparlamentet og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (General Data Protection Regulation – GDPR)

at registeret skal være lovlig, er at man har et behandlingsgrunnlag. Spørsmålet om valg av behandlingsgrunnlag er derfor omtalt i kapittel 7.

I kapittel 8 drøfter vi konkret hvordan man kan innrette et lovlig åpenhetsregister i kommunene. Registeret kan tenkes innrettet på ulike måter innenfor dagens regelverk, og vi foreslår en konkret modell vi tror kan være formålstjenlig. I vedlegg 1 har vi laget en oppsummering av modellen som kan danne grunnlag for et vedtak i kommunen.

En egen lovhjemmel ville gitt kommunene flere muligheter til å innrette ordningen på en hensiktsmessig måte. Dette beskriver vi i kapittel 9. Vi beskriver også hvordan en lovhjemmel kan utformes.

Et åpenhetsregister kan være aktuelt både for primærkommunene og for fylkeskommunene. For enkelhets skyld har vi brukt kommunelovens terminologi for primærkommuner med formannskapsmodell i rapporten. Det er disse det er flest av. Funnene i vår rapport kan også brukes av fylkeskommunene eller primærkommuner med parlamentarisk modell. Vi regner med at disse kommunene uavhengig av begrepsbruken er i stand til å nyttiggjøre seg av rapporten.

2. Formål og viktige hensyn ved et åpenhetsregister

Oppsummering av kapittel 2

Hva er grunner som tilsier at kommunen bør innføre et åpenhetsregister?

- Et åpenhetsregister vil bidra til økt åpenhet om politiske prosesser i kommunen.
- Økt åpenhet er bra for lokaldemokratiet fordi det gir innbyggerne bedre mulighet til å følge med, å si sin mening og å engasjere seg politisk.
- Økt åpenhet gir bedre rettssikkerhet fordi det gjør det lettere for den enkelte å ivareta sine rettigheter. Det bidrar også til at pressen eller interesseorganisasjoner kan passe på at innbyggernes rettssikkerhet ivaretas.
- Økt åpenhet gjør det mulig for innbyggerne og lokalpressen å føre kontroll med kommunen. Muligheten for kontroll sikrer etterlevelse av regler og forhindrer usaklighet, maktmisbruk og korrupsjon.
- Åpenhet i kommunen øker tilliten til lokalpolitikere og til kommunen. Tillit gjør det lettere å sette vedtatt politikk ut i livet.

Hvilke utfordringer medfører et åpenhetsregister?

- Personvernet til de registrerte må ivaretas på en lovlig og god måte, og det må unngås at for eksempel taushetsbelagt informasjon publiseres.
- Registering av kontakt mellom politikere og innbyggere kan føre til at enkelte vegrer seg for å ta kontakt og kan føre til at nærheten mellom lokalpolitikere og innbyggere svekkes.
- Registeret kan ta ressurser fra andre viktige oppgaver i kommunen.

Avveining av hensyn og utforming av registeret

- Ved utformingen av et åpenhetsregister er det viktig å ta hensyn til utfordringene ordningen kan medføre slik at fordelene ved ordningen blir større enn ulempene i sum.

2.1 Innledning

Det overordnede målet med et åpenhetsregister er, som navnet tilsier, større åpenhet om beslutningsprosessene i kommunene. Ønsket om økt åpenhet må avveies mot andre hensyn som for eksempel personvern, andre legitime behov for å unnta informasjon fra offentlighet, nærhetsprinsippet og ressurshensyn.

Nedenfor beskriver vi de viktigste hensynene som taler for og mot et åpenhetsregister, eller som bør tas i betraktning når man skal utforme en konkret ordning.

2.2 Hensyn som tilsier åpenhet i lokalpolitikken

2.2.1 Åpenhet – selvstendig målsetning eller middel?

Åpenhet i forvaltningen og i politikken trekkes gjerne frem som et selvstendig hensyn. Om man ser på åpenhet som et selvstendig mål eller som et middel for å oppnå andre goder, kan være en smakssak. Det er uansett flere grunner som tilsier åpenhet.

Kommunelovutvalget uttrykker behovet for åpenhet i kommunene slik:[9]

> *«Tilgang til informasjon er en grunnleggende forutsetning for at innbyggerne skal kunne følge med og delta aktivt i lokaldemokratiet. Informasjon er også viktig for at innbyggerne skal kunne ivareta sine rettigheter overfor kommunen når den opptrer som myndighetsutøver. Det er for eksempel nødvendig å vite hvilke krav som stilles for å kunne motta ulike velferdsgoder. Videre er informasjon om kommunens virksomhet en grunnleggende forutsetning for at innbyggerne skal kunne stille kommunestyrepolitikerne til ansvar for sine handlinger. Aktiv informasjon om kommunens virksomhet er også viktig for en transparent forvaltning. En transparent forvaltning har betydning for innbyggernes tillit til kommunen og bidrar til at kommunens etiske regelverk blir fulgt.»*

Her omtales i realiteten fire ulike hensyn som alle tilsier åpenhet i forvaltningen og politikken. Hensynene er følgende:

- Demokratihensynet
- Rettssikkerhetshensynet
- Kontrollhensynet
- Tillitshensynet

Disse hensynene går igjen og beskrives på litt ulike måter i en rekke forskjellige tekster om åpenhet, ytringsfrihet og rett til innsyn eller informasjon fra det offentlige.[10] Hver av de fire hensynene er nærmere omtalt nedenfor. De fire hensynene kan være med å begrunne innføringen av kommunale åpenhetsregistre.

2.2.2 Demokratihensynet

Vår demokratiske styreform er nedfelt i Grunnloven § 2 og er så sterkt forankret at den kan sies å ha blitt en del av vårt felles verdigrunnlag i Norge.

Et fungerende demokrati avhenger av en opplyst offentlig debatt, og av at innbyggerne på grunnlag av denne debatten kan avgjøre hvem de skal stemme på. En slik debatt er ikke mulig uten tilgang på informasjon. Et demokrati uten åpenhet, er derfor ikke et reelt demokrati. Ytringsfrihetskommisjonen skriver:

[9] NOU 2016:4 s. 68
[10] St. meld. nr. 32 (1997-1998) s. 18 og NOU 1997:27 s. 123-124,

> *«Den politiske prosess skal foregå for åpen scene. Makten skal ha et ansikt. Den karakteristiske frihetsfølelse som bør være karakteristisk i et demokratisk samfunn, er avhengig av at man har innsikt i de krefter og prosesser som former de ytre betingelser for våre liv. Det å stille til skue prosesser og begrunnelser er altså en like grunnleggende forpliktelse hos dem med makt og myndighet som det å sørge for en effektiv forvaltning.»*[11]

Uten åpenhet mister velgerne en reell mulighet til å stille politikerne til ansvar for hva de har foretatt seg siden forrige valg, og demokratiet svekkes.

Kombinasjonen av åpenhet og ytringsfrihet er dessuten viktig for å hindre at velgerne påvirkes av propaganda og feilinformasjon fra myndighetene selv eller fra andre. Åpenhet og ytringsfrihet beskytter med andre ord demokratiet mot forsøk på manipulasjon. Informasjonsfrihet, det vil si tilgang til informasjon, er dessuten en forutsetning for ytringsfriheten. Vi må ha kunnskap om det vi skal ytre oss om.

Man kan følgelig argumentere for at et åpenhetsregister vil være med på å styrke og sikre demokratiet i kommunene.

2.2.3 Rettssikkerhetshensynet

Åpenhet i offentlig sektor begrunnes ofte i hensynet til rettssikkerhet. Eckhoff og Smith påpeker at begrepet «rettssikkerhet» har et uklart innhold og skriver:[12]

> *«De hovedelementene som tas med, er det antagelig bred enighet om. De som krever 'rettssikkerhet' i forvaltningen, sikter som regel til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, til å kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser.»*

Med disse hovedelementene som utgangspunkt, er det klart at åpenhet i offentlig sektor kan bidra til å trygge rettssikkerheten. Det er vanskelig å kreve sin rett dersom man ikke vet hvilke rettigheter man har, og det er vanskelig å avklare misforståelser om man ikke vet hvilke faktiske opplysninger kommunen har lagt til grunn. Usaklig forskjellsbehandling avdekkes neppe med mindre man kan sammenligne sin sak med andres.

For en som er *part* i en sak, er retten til innsyn i sakens dokumenter regulert i forvaltningsloven § 18. *Allmennhetens* rett til innsyn i kommunens dokumenter er regulert i offentleglova. Det kan imidlertid oppstå situasjoner der disse reglene ikke dekker innbyggernes behov fult ut, og hvor et åpenhetsregister kan bidra til å tette hull i regelverk. Dette utdyper vi i kapittel 3 nedenfor.

Åpenhet legger ikke bare til rette for at *den som har rettigheten* kan ivareta den, men også for at man kan påpeke *urett som gjelder andre.* I offentlighetsmeldingen fra 1998 skriver justisdepartementet at:[13]

---

[11] NOU 1999:27 s. 124
[12] (Eckhoff & Smith, 2018) s. 60
[13] St.meld, nr. 32 (1997-1998) pkt. 3.3.2

> *«et kritisk søkelys fra media eller organisasjoner kan utvilsomt bidra til å sikre respekten for legalitetsprinsippet og fastsatte prosedyreregler og forhindre myndighetsmisbruk, både generelt og i den enkelte sak.»*

Åpenhet gjør det risikofylt for kommunen ikke å ivareta innbyggernes rettigheter på en god måte. Hensynet til rettsikkerhet henger dermed sammen med kontrollhensynet omtalt nedenfor.

2.2.4 Kontrollhensyn

Innbyggerne i kommunen har en legitim interesse for å føre kontroll med kommunens virksomhet. Åpenhet gjør kontroll fra innbyggerne mulig. Kontrollhensynet taler derfor for innføringen av et åpenhetsregister.

Bare det at det foreligger en mulighet for innsyn, vil virke disiplinerende på beslutningstakere i kommunen. Forvaltningskomiteen uttrykte det slik i 1958:[14]

> *«Det er særlig pressens betydning det i denne sammenheng kan vises til. Dersom almenheten gjennom pressen kan følge med i forvaltningens arbeid, vil dette på samme måte som i rettspleien virke ansporende, styrke saklighet og objektivitet og øke tilliten til forvaltningens vedtak. I den individuelle sak vil den enkeltes rettsstilling trygges derved at kjennskapet til andre sakers behandling fremmer likhet i avgjørelsene, motvirker og vanskeliggjør vilkårlighet og korrupsjon.»*

Når pressen påpeker feil og kritikkverdige forhold, gir det en mulighet for utvikling og forbedring av forvaltningen. I åpenhetsmeldingen fra 1998 skriver justisdepartementet:[15]

> *«Åpenhet og innsyn kan f.eks. avsløre personlig svikt eller sviktende rutiner, og føre til at lignende saker i fremtiden håndteres på en mer betryggende måte.»*

At åpenhet muliggjør kontroll og utbedring av svakheter, er igjen egnet til å påvirke tilliten til forvaltningen. Tillit omtales som et eget hensyn i nedenfor.

2.2.5 Tillitshensynet

For å kunne styre effektivt, er det offentlige avhengig av innbyggernes tillit. Et illustrerende eksempel er at innbyggerne i Norge i stor grad valgte å følge myndighetenes råd, for eksempel om vaksinering, under koronapandemien. Innbyggernes tillit er derfor viktig for kommunen.

Åpenhet anses av de fleste som egnet virkemiddel for over tid å oppnå tillit fordi åpenhet gjør det mulig å avdekke regelbrudd, misbruk og kritikkverdige forhold, slik det er påpekt over i 2.2.4. Brandt m.fl. skriver i kommentarutgaven til offentleglova:[16]

[14] NUT 1958:3
[15] St. meld. nr. 32 (1997-1998) pkt. 3.3.2
[16] (Brandt, 2018) s. 74

> *«Tillit til forvaltningen har stor, generell samfunnsmessig betydning, men det har også betydning for prosessen i den enkelte sak. Sett fra forvaltningens side er det et hensyn som lett kan undervurderes. Forvaltningen kjenner selv innholdet i dokumenter det ikke gis innsyn i. For den som ikke får innsyn, vil usikkerheten om hva og hvorfor noe skjules, lett redusere tilliten.»*

Man kan naturligvis innvende at dersom åpenhet leder til at kritikkverdige forhold avdekkes, kan åpenhet bidra til å svekke tilliten til forvaltningen.[17] For eksempel har stortingsrepresentantens bruk av pendlerboliger, satt innbyggernes tillit til Stortinget på prøve. På kort sikt kan slike saker skade tilliten mellom det offentlige og innbyggerne, men neppe i det lange løp.[18]

Når kritikkverdige forhold avdekkes, vil det være en klar forventning hos innbyggerne om at forvaltningen selv eller den politiske ledelse setter inn tiltak. Stortingets presidentskap har for eksempel besluttet en ekstern gjennomgang av ordningen med pendlerboliger for å sikre at bruken er i samsvar med intensjonen bak ordningen. På denne måten virker åpenhet, kontroll og demokratiske mekanismer sammen for å utvikle det offentlige til det bedre. Et åpenhetsregister kan være et ledd i dette.

2.3 Hensynet til personvernet

Personvern, herunder vern av privatliv og personlig integritet, er beskyttet av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.[19] Noen legger ulikt innhold i begrepene «privatliv» og «personvern», men begrepsbruken er ikke entydig.[20] Her bruker vi for enkelhets skyld kun begrepet «personvern» som en samlebetegnelse. Disse rettighetene handler om at alle mennesker har rett på en privat sfære som de selv kontrollerer, og hvor de kan handle fritt uten innsyn, tvang eller innblanding fra det offentlige eller andre. Personvern inkluderer blant annet retten til kontroll med behandling av egne personopplysninger.

Personvernet er ikke bare viktig for individet, men også for samfunnet. Personvern er en forutsetning for en fri meningsdannelse og for kritisk og selvstendig tenkning. Manglende personvern kan føre til frykt for at informasjon av personlig eller privat karakter trekkes frem og misbrukes i den offentlige debatten. Manglende respekt for personvernet kan også sette demokratiet i fare ved at innbyggere avstår fra å gi uttrykk for sitt syn eller fra å delta i den offentlige debatten og i det politiske liv.

I Norge er det en uttalt målsetning at myndighetsutøvelse skal være hensynsfull i møte med enkeltmenneske.[21] I dette ligger blant annet at personvernet skal ivaretas så godt som mulig. Det er derfor viktig for tilliten mellom forvaltningen og innbyggerne, at sensitiv informasjon som forvaltningen får tilgang til gjennom sin virksomhet ikke kommer på avveie. Dette er blant annet

[17] Se f.eks. (Aulstad, 2018) punkt 1.6 som argumenterer for at hensynet til tillit ikke er et argument for åpenhet
[18] (Graver, 2019) s. 44
[19] Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK).
[20] Se for eksempel (Borvik, 2011) s. 19 flg. Se også (Wessel-Aas & Ødegaard, 2018) kapittel 1.
[21] St.meld. nr. 32 (1997-1998) pkt. 3.3.3

løst ved regelen om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 som innebærer forvaltingen har taushetsplikt om «*noens personlige forhold».*

Personvern innebærer som nevnt også at innbyggerne i skal ha innflytelse på bruken av personopplysninger om seg selv. Slik regulering finnes blant annet i personopplysningsloven og i GDPR som gjelder for både offentlige og private aktører.

Det er vanskelig å se for seg et effektivt åpenhetsregister som ikke innebærer noen form for registrering av personopplysninger. Dette trenger ikke å være et avgjørende argument mot registrering, men det setter rettslige rammer for hvordan registeret kan utformes. Det må blant annet utformes innenfor de rammer GDPR og forvaltningsloven setter. Det er også viktig at registeret ikke utformes slik at lovlige inngrep i personvernet kan oppleves som en barriere mot å ta kontakt med beslutningstakere i kommunen.

2.4 Andre hensyn som kan begrunne unntak fra offentlighet

Som påpekt over i 2.3, kan hensynet til personvernet tilsi at informasjon unntas fra offentlighet. Det finnes i tillegg andre viktige grunner til å unnta visse typer informasjon fra offentlighet. Det er vanlig å dele slike hensyn i tre grupper:[22]

- Private interesser
- Offentlige interesser
- Hensynet til effektive beslutningsprosesser i forvaltningen
-

Foruten personvernet, kan private interesser for eksempel være interessen i å beskytte forretningssensitiv informasjon.

Offentlige interesser kan for eksempel være beskyttelse av informasjon som kan utnyttes til terrorisme eller andre kriminelle handlinger. Det offentlige vil også ha behov for å holde hemmelig at de skal gjennomføre kontroller eller tilsyn. Når det offentlige opptrer i et marked, kan informasjon fra det offentlige være forretningssensitiv. Det siste illustrerer at private og offentlige interesser ikke kan avgrenses klart mot hverandre.

Det offentlige ønsker ofte å unnta såkalt «organinterne dokumenter» eller dokumenter innhentet utenfra i forbindelse med den interne saksbehandlingen. I NOU 2003:30 er adgangen til å unnta interne dokumenter forklart slik:[23]

> *«Som argumenter for adgangen til å unnta organinterne dokumenter ble det vist til at offentlighet kan påvirke den fri diskusjon om saken, at dokumentene ofte er uegnet for presentasjon utad, og at foreløpige standpunkter kan skape forventninger om bestemte resultater som det senere kan være vanskelig å gå imot.»*

[22] NOU 2003:30 s. 45
[23] NOU 2003:30 s. 46

Beskyttelsen av de ovennevnte kategoriene av interesser er tatt hensyn til ved utformingen av unntakene i offentleglova i § 13 følgende. Det er ikke grunn til å gå inn på alle disse hensynene eller unntakene her.

At visse typer informasjon ikke bør offentliggjøres, er etter vårt syn ikke noe sterkt argument mot å innføre et åpenhetsregister, men det gir føringer for utformingen av ordningen. Det må innarbeides regler for hvilke typer informasjon som kan eller må utelates fra registeret.

2.5 Ressurshensyn

Kommunene har begrensede ressurser og det er viktig at nye tiltak i eller krav til kommunene står i forhold til fordelene ved tiltaket. Det er på det rene at innføringen av et åpenhetsregister i kommunene vil kreve noen ressurser, både administrativt og fra den som foretar registreringen.

Man kan derfor diskutere om fordelene ved å innføre et åpenhetsregister, står i et rimelig forhold til den administrative kostnaden. Etter vårt syn vil det trolig bero på hvordan ordningen utformes.

Det er derfor viktig å lage en ordning som er enkel i bruk. Det tilsier at det bør være rimelig klare rammer for hvilken informasjon som kan eller skal lagres, og at behovet for skjønnsmessige vurderinger er lite. Det må ikke være et krav å registrere mer informasjon enn strengt tatt nødvendig. Eksempelvis bør det ikke være behov for å registrere informasjon som nedtegnes på andre måter, for eksempel i journaler. Registeret bør også være teknisk enkelt å bruke.

2.6 Hensynet til nærhetsprinsippet i lokaldemokratiet

En viktig begrunnelse for å ha et lokaldemokrati er at oppgaver bør løses så nær innbyggerne som mulig. Dette omtales som nærhetsprinsippet og er lovfestet i kommuneloven § 2-1 andre ledd. Prinsippet er også regulert i artikkel 4 tredje avsnitt i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.[24]

Kommunal- og regionaldepartementet har omtalt prinsippet slik:[25]

> *«Kommunalt sjølvstyre inneber nærleik mellom innbyggjarane og folkevalde. Det gjev òg folk fleire moglegheiter til demokratisk deltaking og høve til å vera med å påverka utforminga av rammene for kvardagslivet. […]*
>
> *Dei lokale folkevalde sin nærleik til innbyggjarane og kunnskapen deira om lokale tilhøve gjer at dei kan produsera riktige og gode tenester til lågast mogleg kostnad. Det lokale folkestyret har betre føresetnader enn staten til å fanga opp at innbyggjarane sine ønske og behov varierer frå stad til stad.»*

Nærheten mellom folkevalgte i kommunen og innbyggerne, er en side av lokaldemokratiet det er viktig å verne om. Lokale folkevalgte er normalt lett tilgjengelig for innbyggerne og dette er en av styrkene ved nettopp lokaldemokratiet. Det er derfor viktig å ta hensyn til at innbyggerne i

[24] Europeisk charter om lokalt selvstyre vedtatt av Europarådet 15. oktober 1985
[25] St.meld. 33 (2007-2008)

en kommune ikke skal oppfatte registrering i et åpenhetsregister som en barriere mot å ta kontakt med sine folkevalgte.

2.7 Oppsummering

Det er ingen tvil om at innføringen av et åpenhetsregister i kommunene fører til krevende avveininger av særlig hensyn til åpenhet og demokratisk kontroll på den ene siden og personvernhensyn på den andre siden.

Avveiningen mellom disse hensynene er en generell problemstilling som også gjør seg gjeldende i andre sammenhenger. Efjestad og Selman uttrykker det slik i sin bok om forvaltningens taushetsplikt:[26]

> *«Det er i det hele tatt et interessant trekk ved rettsutviklingen de siste tiårene at både hensynet til åpenhet og demokratisk kontroll på den ene side og personvern på den andre side står sterkt og fremheves som viktige grunnprinsipper i samfunnet generelt og kanskje for forvaltningen spesielt. Begge disse hensynene har i de senere år blitt styrket gjennom nasjonale og internasjonale regler, herunder bestemmelser i Grunnloven, offentleglova av 2006, personvernforordningen og Tromsø-konvensjonen om rett til innsyn. Det er krevende å utforme regler som ivaretar og balanserer alle de relevante hensynene. Det kan også være krevende å komme frem til et riktig tolkningsresultat med skjønnsmessige regler og grunnleggende hensyn som ofte trekker i hver sin retning.»*

Et ønske om økt åpenhet, et velfungerende demokrati, rettssikkerhet, kontroll med og tillit til kommunenes beslutninger, er argumenter for at kommunene bør innføre åpenhetsregister. På den annen side kan hensynet til personvern, nærhetsprinsippet og ressurshensyn tilsi at slik registering ikke er hensiktsmessig eller forholdsmessig, eventuelt at ordningen bør utformes slik at den innebærer minst mulig registering av personopplysninger.

Jo mer informasjon som registreres, jo mer effektivt blir kanskje registeret – i alle fall inntil et visst punkt. På den annen side vil inngrepene i personvernet bli større og ordningen mer ressurskrevende. Før man tar stilling til om et åpenhetsregister er aktuelt for kommunene, bør man derfor først se på hvordan ordningen kan innrettes.

Vi beskriver en konkret, mulig modell i kapittel 8 hvor vi har foretatt en avveining av hensynene omtalt ovenfor.

[26] (Efjestad & Selman, 2021) s. 16

3. Når kan manglende åpenhet være et problem?

Oppsummering av kapittel 3

Hovedregelen om rett til innsyn i saksdokumenter

- Hovedregelen er at allmennheten har rett til innsyn i kommunes saksdokumenter. Unntak fra retten til innsyn må ha lovhjemmel.
- Henvendelser direkte til ansatte og folkevalgte i kommunen vil også være omfattet av retten til innsyn dersom henvendelsen regnes som et saksdokument.
- Les mer om begrepet «saksdokument» i 3.2.4.

Hvilke muntlige opplysninger skal nedtegnes?

- Ansatte i kommunens administrasjon har normalt plikt til å nedtegne nye, muntlige opplysninger de mottar dersom opplysningene er av betydning for en sak.

Hva skal journalføres?

- Journalføring er en viktig praktisk forutsetning for allmennhetens rett til innsyn.
- Alle inngående og utgående saksdokumenter skal journalføres. Interne dokumenter, herunder muntlige opplysninger som nedtegnes, er det normalt ikke plikt til å journalføre.
- Plikten til journalføring av saksdokumenter gjelder både for administrasjonen og i kommunale folkevalgte organer.

Møteoffentlighet for folkevalgte organer

- Møter i folkevalgte organer er offentlige og åpenheten om hva som skjer i slike møter er godt ivaretatt gjennom kommunelovens og offentlighetslovens regler.

Når kan manglende åpenhet være et problem?

- Muntlige opplysninger gitt i møter eller på telefon med parter og interessenter nedtegnes kun til en viss grad. Vi antar at manglende nedtegning særlig kan være aktuelt når opplysningen gis direkte til folkevalgte i kommunen.
- I den grad muntlige opplysninger nedtegnes, journalføres dokumentet normalt ikke og allmennhetens reelle mulighet for innsyn vil dermed være liten.

3.1 Innledning

Målet med et åpenhetsregister er, som omtalt i kapittel 2, å oppnå større åpenhet om vedtak og politiske beslutningsprosesser i kommunene. Åpenhet er bra for lokaldemokratiet og rettssikkerheten, og bidrar dessuten til kontroll med og derved tillit til kommunene.

Skal kommunene innføre tiltak for å oppnå større åpenhet, må tiltakene være målrettet. Det er ikke noe poeng å lage et register over informasjon som allerede er offentlig tilgjengelig. Det fører kun til merarbeid.

Reglene som sikrer notoritet og åpenhet i kommunene finner vi i hovedsak i kommuneloven, offentleglova, forvaltningsloven og arkivloven med forskrifter.[27] Her finner vi for eksempel krav til skriftlighet, journalføring og åpne møter og regler om innsyn i dokumenter og journaler.

I kapittel 3 følger en gjennomgang av disse reglene. Formålet er å identifisere de deler av vedtaksprosessen der dagens regelverk ikke gir god nok åpenhet eller tilstrekkelig notoritet.

Hva er «notoritet»?

«Notorisk» betyr allment kjent, åpenbar eller utvilsom.

Med begrepet «notoritet» sikter vi til at man kan vise hvordan noe er skjedd i ettertid, for eksempel ved hjelp av lese saksdokumenter. Når saksbehandlingen skjer skriftlig vil derfor notoriteten normalt være godt ivaretatt, mens når saksbehandlingen skjer muntlig på telefon eller i møter må informasjon nedtegnes for å få notoritet.

3.2 Innsyn i kommunens dokumenter

3.2.1 Hovedregelen i offentleglova er rett til innsyn

Offentleglova regulerer allmennhetens rett til innsyn i det offentliges dokumenter. Formålet med offentleglova er å ivareta de samme hensynene som vi har pekt på som grunner til å innføre et åpenhetsregister i 2.2 over.[28]

Offentleglovas hovedregel er § 3, som sier:

> *«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»*

Utgangspunktet i loven er med andre ord at alle kan få innsyn i saksdokumenter og journaler. Skal man be om innsyn i et dokument, må man vite at det finnes. Offentlige journaler med oversikter over saksdokumenter er dermed en nødvendig praktisk forutsetning for innsyn. Plikten til journalføring er omtalt nedenfor i 3.4.

Unntak fra innsyn må følge av lov eller forskrift. Det er flere viktige unntak i offentleglova kapittel 3, for eksempel for opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt i § 13. Unntakene fra innsyn ivaretar ulike hensyn, som for eksempel personvernet og samfunnssikkerhet. Se 2.3 og 2.4 over.

For en som er part i en pågående sak i kommunen, gjelder det egne regler om partsinnsyn i forvaltningsloven §§ 18 til 21. En part er en som saken direkte gjelder eller som berøres direkte av saken. Reglene om partsinnsyn er først og fremst begrunnet i partens mulighet til å ta til motmæle, det vil si hensynet til kontradiksjon. Disse reglene omtaler vi ikke nærmere her.

[27] Lov om arkiv (arkivlova eller arkl.) 4. desember 1992 nr. 126
[28] Se formålsparagrafen i offentleglova § 1

Hva er «kontradiksjon»?

Retten til kontradiksjon er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp i forvaltningsretten. Det innebærer at forvaltningen ikke skal avgjøre en sak uten at parten har fått mulighet til å imøtegå de opplysningene forvaltningen har eller å få si sin mening.

3.2.2 For hvem i kommunen gjelder offentleglova?

I offenleglova § 2 står det at loven gjelder for «kommunane». Brandt m.fl. skriver:

> *«Alle virksomheter som er en organisatorisk del av den statlige, fylkeskommunale eller kommunale forvaltningen, er omfattet av loven. Politiske organer, som regjeringen, kommunestyrer og fylkesting, er også omfattet av loven.»*

Loven gjelder med andre ord for kommunen som helhet – både administrasjonen og de folkevalgte organene i kommunen.[29]

Kommunen regnes etter reglene i offentlighetsloven normalt som ett organ.[30] I offentleglova § 16 er det derfor gitt særskilte regler som sikrer allmennhetens innsyn i sakslister og saksfremlegg til folkevalgte organer, samt enkelte andre dokumenter som ellers ville blitt ansett som organinterne dokumenter som kunne vært unntatt fra offentlighet.[31]

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og med mindre noe annet følger av loven, er all kompetanse i kommunen delegert fra kommunestyret.[32] De folkevalgte i en kommune har dermed både en partipolitisk rolle og en rolle i kommunens forvaltning. Reguleringen i offentleglova gir lite veiledning med hensyn til hvordan denne dobbeltrollen skal håndteres i forbindelse med spørsmål om innsyn og journalføring. Det er imidlertid viktig å være klar over at reglene om innsyn og journalføring også *kan* gjelde dokumenter, for eksempel e-poster, som de folkevalgte mottar direkte. Vi kommer tilbake til dette i 3.2.4 om «saksdokumenter» og i 3.4 om plikten til journalføring.

3.2.3 Retten til innsyn gjelder dokumenter – ikke muntlige opplysninger

Offentleglova gir, slik det står i § 3, rett til innsyn i «saksdokumenter». Både begrepet «dokument» og «saksdokument» er definert i § 4.

Definisjon av begreper i offentleglova § 4

*«Med **dokument** er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.*

[29] Se også St.meld. nr. 32 (1997-98) pkt. 5.5
[30] Fra dette utgangspunktet er det vanlig å oppstille i alle fall to unntak. Disse gjelder klageorgan og særlovsorgan. Ordningen med særlovsorgan er stort sett avviklet. Se St.meld. 32 (1997-98) pkt. 5.5.2
[31] Se offentleglova §§ 14-16 om interne dokumenter
[32] Se kommuneloven §§ 5-3 og 5-14

***Saksdokument** for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.»*

(Uthevet her)

Selv om retten til innsyn gjelder «saksdokumenter», tar likevel utgangspunkt i det noe videre begrepet «dokumenter». Definisjonen er teknologinøytral og kan omfatte alt fra fysiske brev, e-poster, SMS-er, kalenderoppføringer og telefonlogger til bilder, lydopptak og film.[33]

En forutsetning for innsyn etter offentleglovas regler, er at kravet gjelder et dokument. Man kan ikke få innsyn i muntlige opplysninger noen i kommunen mottar på telefon eller i et lukket møte. For at slike muntlige opplysninger skal omfattes av retten til innsyn, må opplysningene nedtegnes eller eventuelt tas opp. I noen tilfeller vil kommunen ha plikt til å nedtegne muntlige opplysninger, men ikke alltid. Disse reglene kommer vi tilbake til i 3.3.

At offentleglova kun gjelder dokumenter, er en viktig praktisk begrensning i allmennhetens mulighet for innsyn i muntlig informasjon som gis utenom møter i folkevalgte organer.

3.2.4 Hvilke dokumenter regnes som «*saksdokumenter»?*

Retten til innsyn gjelder i henhold til offentleglova § 3 kun *«saksdokumenter»*. Det betyr at det oppstilles visse krav til et dokument for at det skal være et «saksdokument» som omfattes av retten til innsyn. For det første er det *krav til innholdet* av dokumentet, og for det andre er det *vilkår knyttet til når* et dokument går over fra å være et dokument til et saksdokument.

Begrepet «saksdokument» kan etterlate et inntrykk av at dokumentet må være knyttet til en konkret sak kommunen har til behandling. Det er ikke riktig.[34] Det er tilstrekkelig at dokumentet gjelder *«ansvarsområdet eller verksemda»* til kommunen. Det betyr for eksempel at rent private e-poster ikke er et saksdokumenter selv om den er sendt fra eller mottatt til en kommuneadresse.[35] Et annet viktig unntak er at partiinternt materiale de folkevalgte er i besittelse av, faller utenfor begrepet «*saksdokument».*[36] Grensen mellom private dokumenter, partipolitiske dokumenter og saksdokumenter vil i noen tilfelle være vanskelig å trekke.

Justisdepartementets veileder til offentleglova - om ulike typer dokumenter

«Utgangspunktet for vurderinga er innhaldet i dokumentet. Det er eit grunnvilkår at dokumentet inneheld opplysningar som etter sin art kan brukast i verksemda i organet. Dersom dokumentet fyrst inneheld slike opplysningar, skal det ikkje mykje til for at eit dokument som i utgangspunktet har ein privat karakter likevel må reknast for å vere eit

[33] SOMB-2009-41 og SOM-2022-1297
[34] (Brandt, 2018) s. 106
[35] Dette fremgår også direkte av § 4 tredje ledd bokstav e.
[36] St.meld. nr. 32 (1997-98) 5.6.2

saksdokument for forvaltningsorganet. ***Til dømes vil eit dokument som ein tenestemann eller ein politikar har motteke som privatperson, og som inneheld opplysningar om ei sak som er til handsaming i forvaltningsorganet, normalt vere å rekne for eit saksdokument for organet dersom det er sendt på grunn av saka og inneheld opplysningar som kan vere av verdi for avgjerda i saka.*** *Dersom det er fleire årsaker til at dokumentet er sendt, typisk både på grunn av saka og på grunn av det personlege tilhøvet mellom avsendaren og mottakaren, må det gjerast ei konkret vurdering som nemnt i førre avsnitt. […]*

Dersom eit dokument er av blanda karakter, slik at det inneheld både private opplysningar og saksopplysningar, kan dei private opplysningane strykast i den kopien som det blir gitt innsyn i.» (Uthevet her)

(G-2009-419 s. 36-37)[37]

Det går en nedre grense for hvor uvesentlig et dokument kan være for å kvalifisere som et saksdokument. Dokumenter med rene praktiske opplysninger eller avklaringer uten direkte betydning for behandlingen av en sak, er ikke et saksdokument. En e-post hvor noen bes om å ta med flere kaffekopper til møterommet, er for eksempel ikke et saksdokument.

Retten til innsyn gjelder fra det tidspunkt et saksdokument er *mottatt hos eller lagt frem for kommunen*. Arkivlovforskriften § 12 første ledd bokstav b, som stiller krav til rutiner for blant annet mottak av dokumenter, sier:

> *«Rutinane skal sikre at […] alle dokument for organet som blir sende frå eller til eller lagt fram for tilsette i organet blir behandla som dokument til eller frå organet. Det same gjeld for dokument til eller frå den politiske leiinga i eit organ.»*

Det innebærer at en e-post sendt til kommunens administrasjon alltid vil regnes som mottatt hos kommunen. Når det gjelder folkevalgte organ, anses e-posten eller andre dokumenter som mottatt av kommunen dersom den er sendt ledelsen i organet, for eksempel ordføreren, varaordføreren eller en utvalgsleder. E-poster til andre folkevalgte anses først mottatt hos kommunen dersom de videresendes til administrasjonen eller den politiske ledelsen. Vi antar imidlertid at også andre folkevalgte etter omstendighetene kan være forpliktet til å videreformidle dokumenter de mottar direkte i anledning en sak til kommunen på grunnlag ulovfestede normer for god forvaltningsskikk.

Justisdepartementet skriver i sin veileder:[38]

> *«Eit dokument er kome inn til eller er lagt fram for organet når det er motteke per post, telefaks, elektronisk post eller på annan måte. Eit dokument som blir overlevert til ein person som er tilsett i organet, til dømes i eit møte, må normalt bli å rekne som eit saksdokument når overlevering har funne stad. […] Dersom eit dokument blir sendt heim til ein tenestemann eller politikar vil tilsvarande gjelde.»*

[37] Se også (Frihagen, 1995) s. 15 og s SOMB-1993-25
[38] Rundskriv G-2009-419 s. 38

Dersom noen i kommunen utarbeider dokumentet, regnes det som et saksdokument fra det er sendt ut fra kommunen eller ferdigstilt. En kladd eller et utkast er med andre ord ikke et saksdokument.

3.3 Hvilke muntlige opplysninger må nedtegnes?

Som påpekt over i 3.2.2, vil muntlige opplysninger falle utenfor dokumentbegrepet, og dermed utenfor innsynsretten, med mindre opplysningene nedtegnes eller tas opp. Spørsmålet er derfor om man har plikt til å nedtegne eller ta opp muntlige opplysninger.

Kommunens virksomhet er underlagt forvaltningsloven. Det gjelder både den aktiviteten som skjer i administrasjonen og i de folkevalgte organene.[39] I de alminnelige reglene for saksbehandling i forvaltningsloven kapittel 3, er det gitt regler for nedtegning av muntlige opplysninger i § 11 d andre ledd.

> *«Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttakelser tjenestemannen gjør ved befaring m.m.»*

Det er flere begrensninger i nedtegningsplikten i forvaltningsloven § 11. Blant annet er det antatt at den kun gjelder «*individuelle saker».*[40]

Leses bestemmelsen i sammenheng, er det nærliggende å tolke ordlyden slik at forpliktelsen retter seg mot *«tjenestemenn»*, det vil si noen ansatt i kommunens administrasjon. Det er usikkert om nedtegningsplikten også gjelder for folkevalgte når disse deltar i kommunens saksbehandling.[41] Det kan argumenteres for at en slik plikt også *bør* gjelde for folkevalgte, eventuelt på ulovfestet forvaltningsrettslig grunnlag. Etter vårt syn fremstår likevel en slik forventning til folkevalgte som urealistisk og upraktisk. Folkevalgte er legfolk med svært ulik bakgrunn og en viktig oppgave for folkevalgte er å ha dialog med innbyggerne i kommunen. For de folkevalgte som ikke deltar i administrasjonens saksforberedelser, vil det i tillegg være vanskelig å vite hva som er nye opplysninger eller anførsler som kan ha betydning for saken. Vi antar følgelig at plikten til nedtegning ikke retter seg mot folkevalgte eller at slik nedtegning i alle fall i liten grad skjer i praksis.

For å oppsummere: Gis muntlige opplysninger i møte med eller på telefon med en saksbehandler i kommunen, vil plikten til nedtegning normalt gjelde. I så fall er det i teorien mulig å be om innsyn i den nedtegnede informasjonen. Gis muntlige opplysninger i et møte eller på telefon til en folkevalgt, må vi anta at disse opplysningene som hovedregel ikke nedtegnes og at det følgelig ikke resulterer i et saksdokument å be om innsyn i.

[39] (Grimstad & Halvorsen, 2011) s. 89
[40] Ot.prp. nr. 75 (1993-1994 s. 28. Begrepet «individuelle saker» er uklart. Bestemmelsen er plassert i den dele av loven som gjelder for alle typer vedtak.
[41] Vi har ikke funnet kilder som omtaler problemstillingen.

3.4 Plikten til å journalføre saksdokumenter

Kommunens plikt til å føre journal følger av offentleglova § 10 og av arkivloven § 6. Begrepet journal kan forklares slik:[42]

> *«Med journal menes i denne sammenheng først og fremst et register hvor forvaltningsorganene fører løpende og systematisk oversikt over inngående og utgående post.»*

Retten til innsyn i offentlegloven § 3 gjelder ikke bare saksdokumenter, men også *«journalar og liknande register»*.

Retten til innsyn i journaler er en viktig praktisk forutsetning for innsynsretten. Justiskomiteen skrev i forbindelse med innføringen av offentlighetsloven:[43]

> *«Siden journalen så å si er nøkkelen til forvaltningens arkiver og til de saker som kommer inn eller går ut, vil den være det vesentlige arbeidsredskap for den som vil finne frem til saker forvaltningen steller med. Det synes prinsipielt lite tilfredsstillende å innføre et offentlighetsprinsipp, uten samtidig å gi dem som har rettigheter etter dette, rimelige muligheter til å kunne benytte sin rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens saker.»*

Detaljreglene om kommunes plikt til journalføring finner vi i arkivlovforskriften.[44] I arkivlovforskriften § 9 står det hvilke dokumenter som skal journalføres:

> *«I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument etter offentleglova § 14 skal organet registrere i journalen så langt organet finn det tenleg.» (Understreket her)*

Avgjørende for plikten til journalføring er med andre ord, om dokumentet er et «saksdokument». Se 3.2.4 om hva som regnes som saksdokumenter.

Plikten til å journalføre saksdokumenter påhviler både administrasjonen og de folkevalgte, og da særlig den politiske ledelsen i et folkevalgt organ. I Stortingsmelding nr. 32 (1997-98) står det: [45]

> *«På samme måte som embets- og tjenestemenn er politikerne bundet av de prinsippene som følger av arkivinstruksen og ulovfestede normer for god forvaltningsskikk om journalføring av dokumenter som kan regnes som forvaltningens saksdokumenter.»*

Når en ansatt eller folkevalgt mottar et nytt *saksdokument*, har vedkommende med andre ord plikt til å sørge for at dette journalføres av kommunen. Det kan for eksempel være en e-post

[42] St.meld. nr. 32 (1997-1998) pkt. 5.3.1.2
[43] Innst.O nr. XIV 1969-1970 s. 11-12
[44] Forskrift om offentlege arkiv 15. desember 2017 nr. 2105
[45] St.meld. nr. 32 (1997-98) pkt. 5.

direkte til en folkevalgte i den politiske ledelsen eller informasjon som vedkommende får i et møte med en part eller interessent.

Plikten til journalføring gjelder dokumenter, ikke muntlige opplysninger kommunen mottar av parten i en sak eller andre. Som påpekt over i 3.3 vil administrasjonen i kommunen ofte ha plikt til å nedtegne muntlige opplysninger i medhold av forvaltningsloven § 11 d. Når muntlige opplysninger nedtegnes eller tas opp av forvaltningen selv, vil det ikke være tale om et «*inngående eller utgående dokument».* Vi antar at slike nedtegnelser vil bli behandlet som organinterne dokumenter, og at de dermed er unntatt fra journalføringsplikten.[46]

Nedtegningen sikrer med andre ord notoriteten, men i praksis ikke allmennhetens rett til innsyn fordi det vil være vanskelig for allmennheten å vite at samtalen har funnet sted. Allmennheten vil dermed ikke ha forutsetninger for å be om innsyn i dokumentet med nedtegnelsene.

Det vil også være enklere for kommunen å avslå krav om innsyn fra allmenheten dersom dokumentet anses som organinternt. Det er unntak for retten til innsyn i organinterne dokumenter i offentleglova § 14.[47] Kommunen er imidlertid forpliktet til å vurdere om innsyn likevel bør gis etter en konkret vurdering etter reglen om merinnsyn i offentleglova § 11.

3.5 Saksbehandlingen i folkevalgte organer og møteoffentlighet

3.5.1 Utgangspunkter

Møter i folkevalgte organer er som hovedregel åpne. Det følger både av Grunnloven § 100 og av kommuneloven § 11-5. Reglene om møteoffentlighet er begrunnet i de samme hensyn som vi har omtalt i 2.2 over.[48]

I praksis foregår saksbehandlingen i folkevalgte organer normalt slik at administrasjonen forbereder saken. Det gjelder både saker om enkeltvedtak der kommunene er gitt myndighet til å avgjøre saken, som for eksempel reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 12, og generelle vedtak, som for eksempel om årsbudsjett eller lokale forskrifter.

I saker om enkeltvedtak er det i hovedsak administrasjonen som forholder seg til sakens parter under i saksforberedelsen og påser at forvaltningslovens regler overholdes. I praksis er det også administrasjonen som påser at aktuelle lovbestemmelser om innsyn, nedtegning, journalføring og arkivering overholdes under saksforberedelsene.

3.5.2 Møteoffentlighet i folkevalgte organer i praksis

Når saken kommer til politisk behandling, skal det skje i møter som kunngjøres offentlig på en hensiktsmessig måte.[49] Med mindre det foreligger særlige grunner, vil det ikke være grunnlag

[46] Se Justisdepartementets tolkningsuttalelser om telefonlogger fra en alarmsentral JDLOV-2010-6849 og Sivilombudets uttalelse om lydlogger fra en AMK-sentral i SOM-2014-127.
[47] Det vil neppe være grunnlag for å avslå krav om innsyn fra *parten* med den begrunnelse at dokumentet er organinternt, jf. fvl. §§ 18 a og 18 andre ledd. Se (Woxholth, 2011) s. 253.
[48] NOU 2016:4 s. 177
[49] Kommuneloven §§ 11-2 første ledd og 11-3 andre ledd

for å unnta sakslisten eller administrasjonens saksfremlegg med vedlegg fra offentlighet, jf. offentleglova §§ 3 og 16.

Møtet vil, som det fremgår innledningsvis, være åpent slik at hvem som helst kan følge møtet. Det er gitt noen unntak fra regelen om møteoffentlighet, som for eksempel når det folkevalgte organet behandler arbeidsgiverspørsmål eller saker med opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt i kommuneloven § 11-5 andre og tredje ledd.

Det skal føres møtebok for alle møter i folkevalgte organer, og denne skal være tilgjengelig for allmenheten, jf. § 11-4. Det er også vanlig med videooverføring av møter i de viktigste folkevalgte organene i kommunene.

Samlet gir disse bestemmelsene allmennheten god mulighet til å følge med på den saksbehandlingen som skjer i møter i folkevalgte organer.

3.5.3 De folkevalgtes saksforberedelser til møter i folkevalgte organer

De folkevalgtes saksforberedelser til møte er derimot i mindre grad preget av åpenhet. Det skjer et viktig arbeid i forberedelsene av organenes vedtak i gruppemøter i partiene og i uformell kontakt mellom partiene i forkant eller underveis i de formelle møtene i folkevalgte organer.

Regelen om møteoffentlighet gjelder kun for møter i folkevalgte organer. Den gjelder for eksempel ikke for møter i partigrupper, gruppeledermøter eller i møter mellom samarbeidende partier i kommunestyret. Regelen om møteoffentlighet kan likevel gjelde dersom de omgår kommunelovens regler.[50] At kommunepolitikere kan møtes utenom de formelle folkevalgte organene, kan være viktig for å sikre et fungerende tverrpolitisk samarbeid i kommunene. Det er ikke lett å fremforhandle gode politiske løsninger og kompromisser for åpne dører. Det kan følgelig være gode grunner for slike møter ikke er omfattet av reglene for møteoffentlighet.

Det er heller ikke regler som sikrer offentlighet eller notoritet om eventuelle møter eller samtaler folkevalgte har med parter i saken eller andre interessenter. De folkevalgte kan dermed motta muntlige saksopplysninger som er viktig for utfallet av saken uten at disse opplysningene nedtegnes, fremgår av begrunnelsen for vedtaket, eller på annet måte er synlig for offentligheten. Det er for eksempel ikke uvanlig at ressurssterke parter ber om møter med gruppeledere eller ringer rundt til medlemmene i det organet som skal fatte vedtak for å legge frem sin sak før saken behandles. Det kan også tenkes at en folkevalgt selv tar kontakt med en part eller interessent for å få flere opplysninger.

For mange folkevalgte kan slik kontakt med interessenter og parter være en helt naturlig og sentral del av den folkevalgtes virksomhet. Det kan være glidende overganger for når et kontaktpunkt mellom en folkevalgt og en interessent blir en del av saksbehandlingen. Vi antar at dette særlig kan gjelde for ordførere, utvalgsledere og gruppeledere. Mens den formelle saksbehandlingen under saksforberedelsen og møteavholdelse er gjennomregulert, eksisterer det med andre ord et parallelt spor som ikke nødvendigvis fanges opp av reglene omtalt over.

[50] Det er møtets substans som avgjør om det skal anses som et møte i folkevalgt organ, ikke hva de møtende velger å kalle det, se blant annet SOMB-2015-3273.

Kontakt mellom folkevalgte, parter og interessenter er i seg selv uproblematisk. Det er en naturlig del av det politiske liv. Manglende åpenhet om kontakten kan imidlertid være problematisk. Det kan lede til at de folkevalgte vektlegger faktiske opplysninger eller synspunkter som ikke fremgår av innstillingen fra administrasjonen eller av vedtaket i det folkevalgte organet. Det kan også lede til at de folkevalgte får skjev informasjon, til manglende kontradiksjon fra noen av partene i saken eller til at de folkevalgte legger vekt på hensyn eller opplysninger som ikke er relevante. Det er relativt vanlig at den politiske prosessen kan medføre et annet utfall enn det som følger av administrasjonens innstilling. I slike tilfeller er det en særlig risiko for at det reelle beslutningsgrunnlaget og begrunnelsen for vedtaket ikke er mulig for allmennheten å sette seg inn i.

3.6 Oppsummering

Kommunen har plikt til å arkivere og journalføre alle *saksdokumenter* de mottar fra andre eller sender ut. Denne plikten kan, som det fremgår av 3.2.4 og 3.4, også omfatte for eksempel e-poster og andre dokumenter den enkelte ansatte eller folkevalgte i den politiske ledelsen mottar direkte. Forutsetningen er at e-posten anses som et saksdokument i offentleglovas forstand. Begrepet «saksdokument» tolkes forholdsvis vidt. Plikten til journalføring sikrer at allmennheten kan bli oppmerksom på saksdokumentet og be om innsyn. Hovedregelen er at de som ber om innsyn, skal få det.

Under forutsetning av at kommunene innretter seg lojalt etter offentleglova og arkivloven med forskrifter, er allmennhetens behov for innsyn i dokumenter som mottas utenifra eller sendes ut, relativt godt ivaretatt.

Administrasjonen har i en viss utstrekning nedtegningsplikt når den *mottar muntlige opplysninger*. Ved nedtegning sikres notoriteten, men ikke nødvendigvis åpenheten. Vi antar dokumenter med nedtegning av muntlige opplysninger ofte vil regnes som organinterne dokumenter. Det innebærer at det ikke er en plikt til journalføring og at retten til innsyn er begrenset. Åpenheten rundt muntlige henvendelser til administrasjonen kunne derfor vært bedre ivaretatt gjennom et åpenhetsregister.

Når folkevalgte mottar muntlige opplysninger, antar vi at disse i liten grad nedtegnes i et saksdokument. Det innebærer at hverken notoriteten eller åpenheten ivaretas, og at begge deler ville blitt bedre ivaretatt ved et åpenhetsregister.

Åpenheten om og notoriteten av behandlingen *i møter i folkevalgte organer* er godt ivaretatt ved at saksbehandlingen skal skje i møter og at disse som hovedregel skal være åpne. Som det fremgår over er eventuell mangel på åpenhet i folkevalgte organer først og fremst knyttet til de folkevalgtes saksforberedelser i form av møter og telefonsamtaler med parter og interessenter.

4. Hvorfor har tidligere norske initiativ til lobbyregistre mislyktes?

Oppsummering av kapittel 4

Forslag om lobbyregister på Stortinget

- Stortingsrepresentanter fra Venstre har ved en rekke anledninger de siste 20 årene fremsatt forslag om å utrede muligheten for et lobbyregister for Stortinget og for departementene.
- Representantforslagene om å utrede ordningen har blitt nedstemt av Stortinget hver gang.
- Flertallet har begrunnet sitt syn i en rekke ulike argumenter mot et lobbyregister, og trekker særlig frem risikoen for at ikke alle former for lobbyisme fanges opp. Flertallet trekker i tvil om et register er egnet til å gi større åpenhet.

Forsøk på lobbyregister i Trondheim kommune

- Trondheim kommune vedtok å innføre et lobbyregister i 2017 og vedtok et reglement for lobbyregister i 2018.
- Statsforvalteren opphevet bystyrets vedtak om reglement fra 2018 på grunn av mangelfull utredning av personvernspørsmål.
- Trondheim kommune har, så vidt vi vet, ikke gjort nye forsøk på å innføre et lobbyregister.

Forslag om lobbyregister i Oslo kommune

- Bystyrerepresentanter fra Rødt, SV og Venstre har fremsatt private forslag om utredning og innføring av lobbyregister i 2009, 2014 og 2020.
- Byrådet har gått mot forslagene under henvisning til Stortingets behandling og prosessen i Trondheim kommune.
- Bystyret i Oslo kommune vedtok i 2020 at byrådet skulle kontakte KS og ta et initiativ for å få utredet et felles opplegg for lobbyregistre i norske kommuner.

4.1 Innledning

Lobbyregistre har vært et omdiskutert tema i Norge de siste 20 årene. Et flertall av OECD-landene har i dag regulering av lobbyvirksomhet og Norge har mottatt internasjonal kritikk for å mangle slik regulering.[51] Det er derfor naturlig å spørre hvorfor slik regulering hverken er innført på Stortinget eller i norske kommuner.

Nedenfor ser vi på tidligere norske initiativ til lobbyregister for Stortinget og kommunene, og hvorfor disse ikke er blitt realisert. Vi begynner med prosessen på Stortinget i 4.2, deretter prosessen i Trondheim kommune i 4.3 og til slutt prosessen i Oslo kommune i 4.4. Når vi

[51] Se omtale i kapittel 5 nedenfor.

begynner med Stortinget og Trondheim, er det fordi Oslo kommune har vist til de to første prosessene.

I kapittel 4 bruker vi begrepet «lobbyregister» i stedet for «åpenhetsregister» fordi det er det begrepet forslagsstillerne på Stortinget, i Trondheim kommune og i Oslo kommune har valgt å bruke.

4.2 Forslag om lobbyregister for Stortinget og departementene

Stortingsrepresentanter fra Venstre har ved en rekke anledninger fra 2003 og frem til i dag fremsatt forslag om at Stortinget skal utrede et lobbyregister for Stortinget og for departementene.[52] Det foreløpige siste representantforslaget ble fremsatt av Thorsvik, Almeland, Bjørlo og Melby 29. mars 2022.[53]

Venstre-representantenes forslag til vedtak i dok 8:165 S (2021-2022)

«1. Stortinget anmoder Stortingets presidentskap om å utrede mulige modeller for en registreringsordning for dem som oppsøker Stortinget og Stortingets representanter, på vegne av seg selv eller andre, for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling. Modellene må ivareta personvernet til de besøkende og sørge for at privatpersoner kan unntas registrering.

2. Stortinget ber regjeringen utarbeide mulige modeller for en registreringsordning for dem som oppsøker den politiske ledelsen i departementene eller på Statsministerens kontor, på vegne av seg selv eller andre, for å påvirke regjeringen i saker som er til behandling. Modellene må ivareta personvernet til de besøkende og sørge at privatpersoner kan unntas registrering.»

Stortings presidentskap innstilte i Innst. 336 S (2021-2022) at Stortinget ikke skulle vedta forslaget om å utrede mulighetene for et lobbyregister. Forslaget ble også nedstemt i Stortinget med 83 mot 19 stemmer 2. juni 2022. Kun representantene for Venstre, SV, Rødt, MDG og Pasientfokus stemte for forslaget.

Presidentskapet begrunnet sitt syn med følgende argumenter:

- Registrering av dem som oppsøker stortingsrepresentanter for å påvirke, vil ikke nødvendigvis føre til mer åpenhet. Flertallet mener derfor at forslaget verken vil styrke demokratiet eller øke tilliten til beslutningsprosesser.
- Et lobbyregister være arbeidskrevende å håndtere.
- Representantene må ha mulighet til å motta konfidensiell informasjon. Et lobbyregister som foreslått vil komplisere dette.
- Et lobbyregister vil skape vanskelige avgrensningsspørsmål om hva som skal registreres.
- Registreringsplikten vil lett kunne omgås ved at møtevirksomhet flyttes ut av Stortinget.

[52] Se dok. 8:26 S (2017–2018), dok. 8:4 S (2013–2014), dok. 8:32 (2007–2009) og dok. 8:5 (2003–2004)
[53] Dok. 8:165 S (2021-2022)

- Registeret vil ikke gi et bilde som fullt ut gjenspeiler all påvirkningsaktivitet. Eksempelvis mener presidentskapet at bruk av PR-byråer ikke fult ut vil fanges opp.
- En vesentlig del av lobbyvirksomheten er det allerede åpenhet rundt, eksempelvis i åpne høringer.
- Stortinget har iverksatt andre tiltak for å bekjempe korrupsjon.

Presidentskapet har begrunnet sitt syn på tilsvarende måte ved tidligere forslag.

Stortinget er ikke omfattet av offentleglova, men har sitt eget regelverk om innsyn vedtatt 16. mars 2009.[54] Reglene bygger langt på vei på offentleglova, men gir på flere punkter en snevrere rett til innsyn enn de reglene som gjelder for kommuner. Reglene til Stortinget gjelder for eksempel ikke for stortingsrepresentantene, jf. § 2. Behovet for et lobbyregister burde derfor være større på Stortinget enn hos kommunene.

Vi stiller oss undrende til at presidentskapet mener at et lobbyregister ikke vil gi større åpenhet om kontakten mellom beslutningstakere og de som ønsker å påvirke beslutningene. Det er klart at man aldri vil kunne etablere en ordning som sikrer at absolutt all relevant informasjon kommer frem i lyset, men at et lobbyregister vil gi økt åpenhet fremstår som opplagt. At en ordning ikke er fullkommen, er normalt ikke et avgjørende argument mot å innføre den. For å sette det på spissen: Vi avvikler ikke beskatning selv om noen unndrar skatt.

Etter vår vurdering er heller ikke de øvrige argumentene fra presidentskapet av en slik karakter at de bør gi grunnlag for å avslå *å utrede* et lobbyregister. Ved en utredning av et lobbyregister, ville man trolig kunne løse flere av de utfordringene presidentskapet peker på. Som vi omtaler i kapittel 5 nedenfor, har flertallet av OECD-landene innført regulering av lobbyvirksomhet, og vi må anta at problemene Stortingets presidentskap peker på er håndterlige. De er neppe særnorske. Det kan derfor synes som at det største hinderet for å innføre et lobbyregister på Stortinget og i departementene, er manglende vilje hos flertallet på Stortinget.

4.3 Forsøk på lobbyregister i Trondheim kommune

I sak 138/17 i møte 28. september 2017 vedtok bystyret i Trondheim kommune å opprette et lobbyregister. Rådmannen ble bedt om å utarbeide retningslinjer for et slikt register med noen utgangspunkter fastsatt av bystyret.

Den 22. november 2018 fattet bystyret vedtak i sak 197/18 om reglement for lobbyregister i Trondheim kommune. Registeret ble da formelt innført i Trondheim kommune. Det ble i den anledning også foretatt en vurdering av registerets forhold til personopplysningsloven.

«Reglement for Trondheim kommunes lobbyregister

1. Formål

Lobbyregisteret skal bidra til åpenhet og innsyn i hvilke interesser som har engasjert seg overfor bystyremedlemmer i politiske saker.

[54] Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter vedtatt av Stortinget 16. mars 2009

2. Om lobbyregisteret

Lobbyregisteret vil være tilgjengelig på internett og kan nås via www.trondheim.kommune.no

Registreringer blir tilgjengelig på internett i tre måneder etter at det aktuelle politiske vedtaket er fattet. Registreringen blir deretter arkivert.

3. Registrering av henvendelser

Det enkelte bystyremedlem har ansvaret for at relevante henvendelser blir registrert i lobbyregisteret.

Så snart bystyremedlemmet forstår at henvendelsen gjelder lobbyvirksomhet, skal denne gi informasjon til personen som tar kontakt om at henvendelsen blir registrert i lobbyregisteret. Informasjonen skal inneholde hvilken informasjon som blir registrert og en henvisning til hvor personen kan finner mer informasjon (www.trondheim.kommune.no)

Registreringen foretas uten ugrunnet opphold og senest innen tre dager etter at henvendelsen er mottatt. Henvendelsen skal i alle tilfeller være registrert i lobbyregisteret før den aktuelle saken skal opp til politisk behandling.

4. Type henvendelser som skal registreres i lobbyregisteret.

a. Lobbyvirksomhet

Alle henvendelser til bystyremedlemmer som er å betrakte som lobbyvirksomhet skal registreres i lobbyregisteret.

Med «lobbyvirksomhet» som er omfattet av slik registrering menes alle henvendelser til bystyrets medlemmer fra representanter for selskaper, organisasjoner og interessegrupper (inkludert oppdragstakere for slike) med formål å påvirke beslutningsprosesser i bystyret, formannskapet, bystyrekomiteene og i administrasjonen i retning av et bestemt utfall.

Dette gjelder alle typer henvendelser fra selskaper, organisasjoner og interessegrupper som har et innhold som nevnt ovenfor, eks møter, henvendelse per telefon, e-post, sms mv.

Henvendelser rettet til alle bystyrets medlemmer, alle medlemmene i en komité, er registreringspliktige kun for henholdsvis ordfører eller komitéleder forutsatt at henvendelsen er sendt via Trondheim kommunes postmottak.

b. Betalte oppdrag til bystyremedlemmer gjennom deres eget arbeid/næringsvirksomhet.

Dersom bystyremedlemmer gjennom eget arbeid eller næringsvirksomhet blir kontaktet av selskaper, organisasjoner, interessegrupper eller privatpersoner der det mottas betaling eller annen type fordel, med formål å påvirke beslutningsprosesser i bystyret, formannskapet, bystyrekomiteene og i administrasjonen i retning av et bestemt utfall, skal dette registreres i lobbyregisteret.

5. Opplysninger som skal registreres i lobbyregisteret

a. Angående lobbyvirksomhet

1. Navn på bystyremedlem som mottar henvendelsen.

2. Navn på representant(er) for selskaper, organisasjoner og interessegrupper (inkludert oppdragstakere) som tar kontakt.

3. Navn på selskapet, organisasjonen, interessegruppen.

4. Hvilken interesse den som tar kontakt representerer.

5. Hvilken politisk prosess man ønsker å påvirke og hvilken sak det gjelder.

b. Angående betalt oppdrag til bystyremedlem gjennom eget arbeid eller næringsvirksomhet

1. Navn på bystyremedlem som mottar henvendelsen.

2. Navn på representant(er) for selskaper, organisasjoner og interessegrupper (inkludert oppdragstakere for slike) eller privatperson som tar kontakt.

3. Navn på selskapet, organisasjonen, interessegruppen dersom det er en representant for disse som tar kontakt.

4. Hvilken interesse den som tar kontakt representerer.

5. Hvilken politisk prosess man ønsker å påvirke og hvilken sak det gjelder.»

Etter bystyrets vedtak om innføring av registeret, fremsatte tre representanter krav om lovlighetskontroll i medhold av kommuneloven av 1992 § 59.[55] Kravet ble forelagt bystyret, som forkastet det og oversendte det til Fylkesmannen.

Fylkesmannen i Trøndelag opphevet 11. september 2019 bystyrets vedtak om reglement og begrunnet vedtaket slik:

> *«Fylkesmannen har kommet til at bystyrets avgjørelse i sak 197/18 22. november 2018 om regelverk for lobbyregister må oppheves, jf. kommuneloven § 59 nr 4 andre ledd. Kommunens utredning og begrunnelse er ikke tilfredsstillende, jf. kommuneloven § 59 nr 4 a og c, med den følge at det ikke godtgjort at kommunen har hjemmel til å behandle personopplysninger som lobbyreglemenet fører med seg, jf. personvernforordningen artikkel 6.»*

Etter at Fylkesmannen opphevet bystyrets vedtak, har bystyret ikke truffet noe nytt vedtak om reglement for et lobbyregister. Vi oppfatter det slik at de rettslige utfordringene er årsaken til at kommunen ikke har gjort noe nytt forsøk.

Vi kjenner ikke utredningene som lå til grunn for vedtaket 22. november 2018. Saken illustrerer uansett at det viktig å gjøre et grundig utredningsarbeid, særlig hva gjelder personvernspørsmål.

4.4 Forslag om lobbyregister i Oslo kommune

I Oslo kommune har innføringen av et lobbyregister vært et politisk tema i mer enn ti år. Bystyrerepresentanter fra Rødt, SV og Venstre har fremsatt flere private forslag om utredning eller innføring av registrering.[56] Det første ble, så vidt vi kjenner til, fremsatt allerede i 2009 av Erling Folkvord i Rødt.

[55] Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 25. september 1192 nr. 107. I dagens kommunelov er lovlighetskontroll regulert i kapittel 27.
[56] Se saker 2009/1168, 2014/401

Bystyret vedtok både i 2009 og i 2014 å utrede mulighetene for innføring av et lobbyregister.[57] Utredningen i 2014 skulle inneholde forslag til praktisk gjennomføring og avgrensninger. I begge sakene anbefalte byrådet at ikke skulle innføres et lobbyregister i Oslo kommune.[58] Byrådets anbefalinger har i stor utstrekning bygd på Stortingets begrunnelse for ikke å innføre et lobbyregister. Begrunnelsen i Stortinget er omtalt over i 4.2.

Privat forslag fra gruppeleder Hallstein Bjercke og bystyrerepresentant Julianne Ferskaug i Venstre 3. juni 2020:

«Ordføreren bes legge frem sak med forslag til hvordan det kan innføres et lobbyregister for bystyret og byrådet. Saken skal inneholde forslag til hvordan registeret skal avgrenses, praktisk gjennomføring og eventuelle andre spørsmål som må avklares.»

Det foreløpig siste private forslaget om lobbyregister ble fremsatt fra representanter i Venstre i juni 2020. Ordfører i Oslo kommune Marianne Borgen, som tidligere har vært med å fremsette det private forslaget fra SVs representanter, ble intervjuet av Dagsavisen i anledning forslaget. I artikkelen skriver Dagsavisen:[59]

> *«Ordfører Marianne Borgen sier at bystyret også i forrige periode ønsket å se på muligheten for å innføre et lobbyregister, men at de ikke har funnet noen god løsning på hvordan det kan gjennomføres i praksis.*
>
> *– Jeg er langt på vei enig med Bjercke om at det hadde vært fint hvis man i større grad kunne ha åpenhet om påvirkningsmekanismer mot folkevalgte. Vi har diskutert dette tidligere, også i bystyret, men det har vært vanskelig å finne gode løsninger for hvor grensene skal gå. Men vi tar gjerne en ny diskusjon om det, sier Borgen.»*

Bystyret i Oslo konkluderte igjen med at de ønsket en utredning av mulighetene for et lobbyregister. Vedtaket var basert på et alternativt forslag fra Arbeiderpartiet, MDG og SV.

Bystyrets vedtak i sak 321 18. november 2020:

«Bystyret ber byrådet ta kontakt med KS om å ta et initiativ for å få utredet et felles opplegg for lobbyregistre i norske kommuner. Det bør utredes ulike alternative modeller for innføring av et lobbyregister og avklaring rundt eventuelle juridiske begrensinger innenfor dagens lovverk bør være en del av dette arbeidet.»

Oslo kommune har i ettertid tatt kontakt med KS og foreslått et FoU-prosjekt om innføring av lobbyregister i kommunene. Bystyrets vedtak fra 2020 er med andre ord foranledningen til nærværende prosjekt.

---

[57] Bystyret i Oslo kommunes vedtak 17. desember 2009 i sak 359 og 18. juni 2014 i sak 185
[58] Notat 20. august 2020 fra byrådslederens kontor til bystyrets organer
[59] Dagsavisen, publisert på nett 2. juni 2020: Krever lobbyregister for Oslo-politikerne – Dagsavisen

4.5 Oppsummering

Som det fremgår ovenfor, er årsakene til at et ikke er blitt gjennomført lobbyregister på Stortinget, i Trondheim kommune og Oslo kommune forskjellige.

På Stortinget synes det å være en stor skepsis blant flertallet av representantene mot å innføre et lobbyregister. Argumentene presidentskapet brukte for å avvise Venstres forslag om å utrede en ordning, er et vårt syn lite overbevisende. Det synes klart at et lobbyregister på Stortinget vil føre til større åpenhet. Mange av de utfordringene presidentskapet pekte på, er trolig mulig å løse dersom man faktisk utreder dem. Det er derfor nærliggende å anta at det største hinderet mot å innføre et lobbyregister på Stortinget i Norge, er en manglende politisk vilje til å gjøre det.

I Trondheim kommune var situasjonen en annen. Kommunen vedtok en ordning, men fikk denne underkjent av Statsforvalteren etter lovlighetskontroll. Statsforvalteren mente at personvernspørsmålene var for dårlig utredet.

I Oslo kommune har det vært en viss politisk uenighet om innføringen av et lobbyregister, men bystyret har i gjentatte vedtak bedt om at en ordning utredes. Kommunen har imidlertid funnet det vanskelig å komme opp med gode løsninger for innføring av et register, og har dermed bedt om KS bistand til utredning.

Eksemplene over illustrerer at man både må ha en politisk vilje til å innføre et åpenhetsregister, og at det må gjøres grundige utredninger av blant annet personvernspørsmål før en ordning kan realiseres. Forhåpentligvis vil denne rapporten gjøre den siste biten enklere for de kommunene som ønsker å innføre et åpenhetsregister.

5. Åpenhetsregister og lignende ordninger internasjonalt og i organisasjoner

Oppsummering av kapittel 5

Hvor vanlig er det med åpenhetsregister eller tilsvarende i andre land?

- 24 av 38 OECD-land har regulering av lobbyvirksomhet som bidrar til å sikre åpenhet.
- Eksemplene fra andre EØS-land viser at det er mulig å få til praktikable ordninger innenfor rammene av GDPR.

Europarådets kritikk mot Norge

- Norge har fått kritikk av Europarådets anti-korrupsjonsorgan GRECO for manglende regulering som sikrer åpenhet rundt lobbyvirksomhet.
- GRECO mener det i Norge er særlig risiko for at nære bånd mellom folkevalgte og parter i saker og interessekonflikter kan påvirke utfallet av politiske saker.

Eksempler fra utvalgte land og organisasjoner

- EUs Transparenscy Register
- Lobbyregisteret i den tyske forbundsdagen
- Det foreslåtte Åpenhetsregisteret i Finland
- Norske MDGs lobbyreister

Se egne oppsummeringsbokser for eksemplene i 5.4 til 5.7 nedenfor.

5.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 4, er det mange land og institusjoner som har innført åpenhetsregistre eller tilsvarende regulering av lobbyvirksomhet. I 5.2 ser vi på statistikken fra OECD.

Norge har mottatt internasjonal kritikk for manglende regulering av lobbyvirksomhet og for at vi ikke sikrer tilstrekkelig åpenhet rundt politiske prosesser. Kritikken og anbefalingene Norge har mottatt er omtalt i 5.3.

I 5.4 til 5.7 beskriver vi noen konkrete eksempler på ordninger i andre land eller institusjoner. Disse kan gi idéer til hvordan vi kan innrette oss i Norge. Man må imidlertid være oppmerksom på at ordningene i andre land kan være lovfestet, og at en lignende i ordning i Norge kan forutsette ny norsk lovregulering. Vi har valgt å beskrive ordningene i Tyskland og Finland, som står oss forholdsvis nært kulturelt.[60] Land med mer korrupsjon og manglende tillit til det

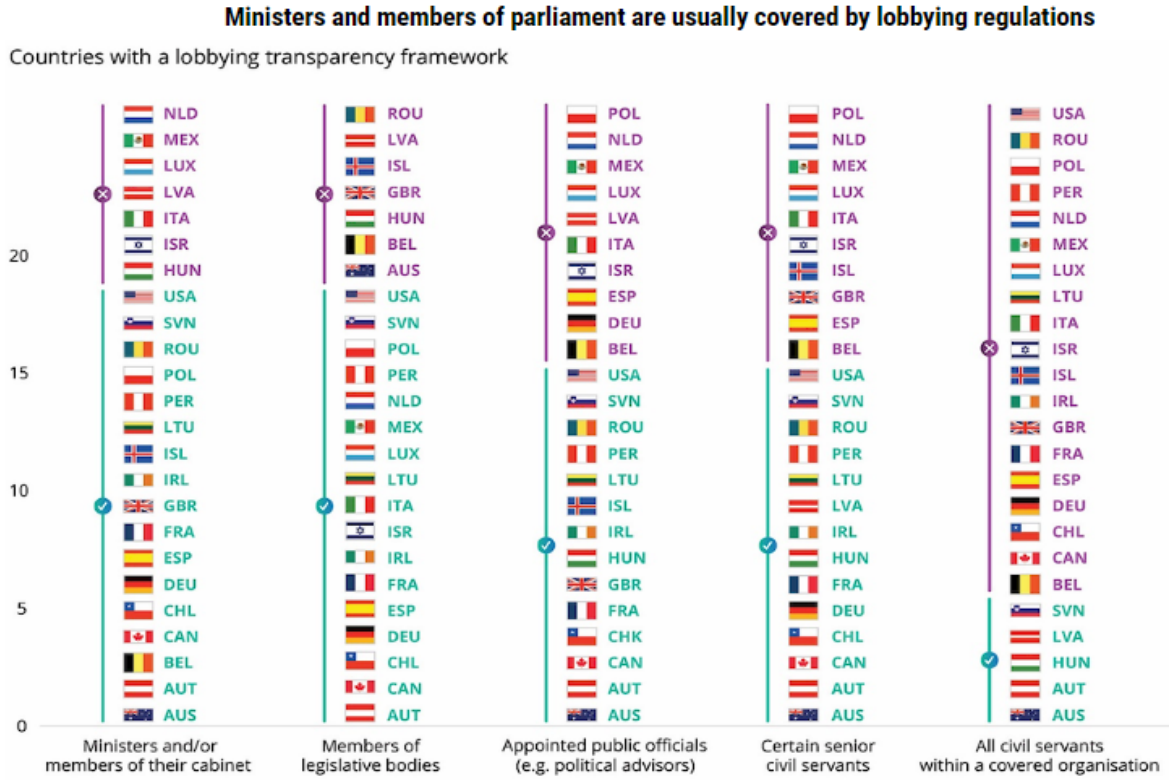
[60] Sverige og Danmark har ikke innført lobbyregister eller tilsvarende ordninger ennå.

offentlige, kan ha andre behov enn de vi har i Norge. I tillegg beskriver vi EUs Transparency Register og Miljøpartiet De Grønnes (MDG) lobbyregister.

5.2 Hvor vanlig er slike ordninger i OECD-landene?

OECD, Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, har 38 medlemsland. Felles for disse landene er at de stort sett har et fungerende demokrati, en utviklet markedsøkonomi og et forholdsvis høyt inntektsnivå. De fleste av medlemslandene er europeiske. OECD-landene er følgelig et naturlig sammenligningsgrunnlag for Norge.

OECD gjennomførte i 2021 en sammenligning av regulering av lobbyvirksomhet i sine medlemsland, samt Brasil, Peru og Romania. Av de 41 undersøkte landene, hadde 24 innført institusjonelle ordninger for å sikre åpenhet rundt kommunikasjon med folkevalgte eller ansatte i staten. Figur 1 nedenfor viser hvilke land som har slike ordninger og hvilke institusjoner eller personer ordningene gjelder: [61]



Figur 1 OECD-land med institusjonelle ordninger for åpenhet i staten.

Flertallet av landene i OECD har med andre ord innført ordninger som bidrar til å sikre åpenhet om lobbyisme og annet påvirkningsarbeid. Det illustrerer for det første at det er mulig å få til slike ordninger innenfor rammene av GDPR.[62] For det andre viser det at mange av utfordringene norske motstandere av lobbyregistrering har pekt på, har latt seg løse.

[61] (OECD, 2021) figur 2.2.
[62] Se del 6.3 og **Error! Reference source not found.** for en gjennomgang av reglene i GDPR.

5.3 Europarådets kritikk av manglende åpenhet i Norge

Norge fikk i 2020 kritikk av Europarådets anti-korrupsjonsorgan GRECO for å ikke ha regelverk eller ordninger som motvirker skjult påvirkning.[63]

GRECO's Evaluation Report Norway

«2. Norway traditionally scores highly in international perception surveys on corruption. It further holds an unparalleled record of implementation in GRECO, with 100% of its recommendations fully implemented throughout all evaluation rounds. Norwegian citizens are highly satisfied with their services and institutions. Norway ranks among the countries in the world where the population has the highest levels of confidence in public administration. ***Administrative corruption and petty bribery are almost non-existent. There are, however, other corruption-related challenges, different from bribery and the like, that are relevant in the Norwegian context, such as close networks and conflicts of interest.***

3. Norway relies substantially on high expectations of and trust in its senior officials. It sets conflicts of interest, financial disclosure and other integrity related standards, but violations of those have limited formal consequences other than political repercussions, public opprobrium or, in a worst-case scenario, the potential enforcement of criminal measures. Likewise, more efforts are required to ensure formalised training and counselling channels on ethical matters. ***Moreover, to be utterly effective, a system that relies primarily on trust needs to couple that expectation with full transparency. In this connection, there is some issue as to whether information in Norway is as transparent as it should be and specific information that would help the public make its own determinations on conflicts of interest is not public.*** *On the other hand, Norway has not yet had a significant (known) failure with establishing principles and then trusting officials to follow them, but like other countries, disagreements are getting fiercer and that may expose lapses in the system, which have heretofore gone unrecognised, or create incentives to push the envelope in terms of conduct.»*

(Uthevet her)

GRECO peker på at korrupsjon i tradisjonell forstand, som for eksempel bestikkelser av tjenestemenn, i liten grad forekommer i Norge. Norges hovedutfordringer er snarere tette forbindelser og interessekonflikter. Disse utfordringene må antas å være enda større i kommunal sektor hvor forholdene er mindre.

GRECO har gitt Norge konkrete råd om hvilke virkemidler som kan tas i bruk for å avbøte utfordringene. GRECO skriver at Norge bør innføre:[64]

[63] (GRECO, 2020) s. 4.
[64] (GRECO, 2020) s. 58.

> *«(i) rules/principles and guidance on how persons entrusted with top executive functions engage in contacts with lobbyists and other third parties seeking to influence governmental processes and decisions, and (ii) (increase) the transparency on the purpose of such contacts (formal and informal), such as the identity of the person(s) with whom (or on whose behalf) the meeting(s) took place and the specific subject matter(s) of the discussion.»*

GRECO anbefaler med andre ord Norge å innføre regler eller retningslinjer for kontakt mellom beslutningstaker og lobbyister, samt å øke åpenheten om kontakt mellom lobbyister og beslutningstakere. Det siste fremstår som en klar anbefaling om å innføre åpenhetsregister eller tilsvarende ordninger.

5.4 EUs «Transparency Register»

Oppsummering ordningen i EU

- EU innførte registeret allerede 1995, men har endret ordningen flere ganger.
- Ordningen fikk bred oppslutning selv om den opprinnelig var frivillig.
- I dag er alle som driver påvirkning mot EU-kommisjonen, EU-parlamentet og ministerrådet forpliktet til å registrere seg.
- Konsekvensen av manglende registrering er at man ikke får møter i institusjonene og at man kan miste retten til å uttale seg i høringer.
- Registeret inneholder få personopplysninger.
- Registeret er åpent tilgjengelig for alle på nett.

EUs «Transparency register» ble opprettet i 1995 av EU-parlamentet på grunn av kritikk mot EUs institusjoner for manglende åpenhet om og kontroll med lobbyisme.[65] I begynnelsen var det frivillig for lobbyister å registrere seg. I 2011 ble registeret utvidet til lobbyvirksomhet mot EU-kommisjonen, men det forble frivillig å registrere seg. Til tross for at registrering var frivillig, så hadde rundt 7000 organisasjoner registrert seg i 2014 med en økning på rundt 1000 registrerte per år.[66]

I 2021 ble EU-kommisjonen, EU-parlamentet og det ministerrådet enige om at all lobbyvirksomhet mot disse institusjonene skulle registreres. I juli 2022 var det imidlertid 12 614 registrerte lobbyister i registeret.[67]

Hvem som er registreringspliktig er regulert i artikkel 3 i Åpenhetsavtalen: [68]

[65] (European Parliamentary Research Service, 2014) s. 1.
[66] Se fotnote 65.
[67] (EU-kommisjonen, 2022)
[68] «Interinstitiutional agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register», artikkel 3.

Interinstitutional agreement on a mandatory transparency register article 3

1. *This Agreement shall cover activities carried out by interest representatives with the objective of influencing the formulation or implementation of policy or legislation, or the decision-making processes of the signatory institutions or other Union institutions, bodies, offices and agencies (together referred to as 'Union institutions'), without prejudice to Article 4.*
2. *In particular, covered activities referred to in paragraph 1 include inter alia:*
    a. *organising or participating in meetings, conferences or events, as well as engaging in any similar contacts with Union institutions;*
    b. *contributing to or participating in consultations, hearings or other similar initiatives;*
    c. *organising communication campaigns, platforms, networks and grassroots initiatives;*
    d. *preparing or commissioning policy and position papers, amendments, opinion polls and surveys, open letters and other communication or information material, and commissioning and carrying out research.*

Registreringsplikten gjelder først og fremst for såkalte «*interest representatives*» som driver med aktiviteter som har som formål å påvirke beslutningsprosessene til EU-institusjonene. En «*interest representative*» er definert i Åpenhetsavtalen artikkel 2 bokstav a som enhver fysisk eller juridisk person, nettverk, forening eller formell eller uformell gruppe som driver med slike aktiviteter. Det gjelder uavhengig av om det skjer på egne eller andres vegne.

Registreringsplikten favner med andre ord vidt, og er stort sett avgrenset mot møter og aktiviteter av en rent sosial og privat karakter.[69] Et viktig unntak finnes i artikkel 4 nr. 1 bokstav e. Der unntas fysiske personer som opptrer alene i en ren personlig interesse fra registreringsplikten. Det betyr at påvirkningen enten må foregå på andres vegne eller i en organisert form for å utløse registreringsplikt.

For å kunne drive med lobbyvirksomhet i EU må man registrere seg. Dette ansvaret ligger på lobbyisten selv. Konsekvensen av å ikke registrere seg vil være at innlegg til EU-institusjonene ikke blir tatt med i saksbehandlingen og at lobbyisten ikke kan ta kontakt med ansatte i institusjonene. Registreringen fungerer rett og slett som en forutsetning for å kunne bli hørt i beslutningsprosesser der man ikke er en part selv.

Vedlegg II til Åpenhetsavtalen angir hvilke opplysninger man må oppgi når man registrerer seg. Dette inkluderer blant annet opplysninger om den registrertes identitet, kontaktopplysninger, hvem som opptrer på vegne av den registrerte, finansielle opplysninger, hvilke målsettinger og interesser den registrerte har og eventuelle bånd med andre organisasjoner.

[69] Åpenhetsavtalen, artikkel 4 første ledd bokstav e og f.

Registeret inneholder personopplysninger, dvs. opplysninger om fysiske personer, i en viss utstrekning. Det er blant annet navn på kontaktpersoner og personer med juridisk ansvar i organisasjonene som registrerer seg. Enkeltpersonforetak, det vil si personer som driver næringsvirksomhet for egen regning og risiko, (*self emplyed-individuals)* har registreringsplikt. Opplysninger om enkeltpersonsforetak kan identifisere direkte med personen og er dermed en personopplysning.

I Figur 2 og Figur 3 nedenfor ser man et eksempel på en registrering av et legemiddelfirma. Det inneholder opplysninger om selskapets adresse, telefonnummer, dets formål og interesser, samt hvilke saker det har gitt innspill til.

Profile of registrant

(Organisation) name:	**Johnson & Johnson**
Identification number in the register:	75617941310-89
Registration date:	06/03/2009 13:12:24
The registrant performed the last (partial or annual) update on:	18/03/2022 13:43:24
Next annual update due latest on:	15/03/2023

Applicant/registrant: organisation or self-employed individual

(Organisation) name:	Johnson & Johnson
Acronym:	J&J
Form of the entity:	Corporation
Website:	http://www.jnj.com

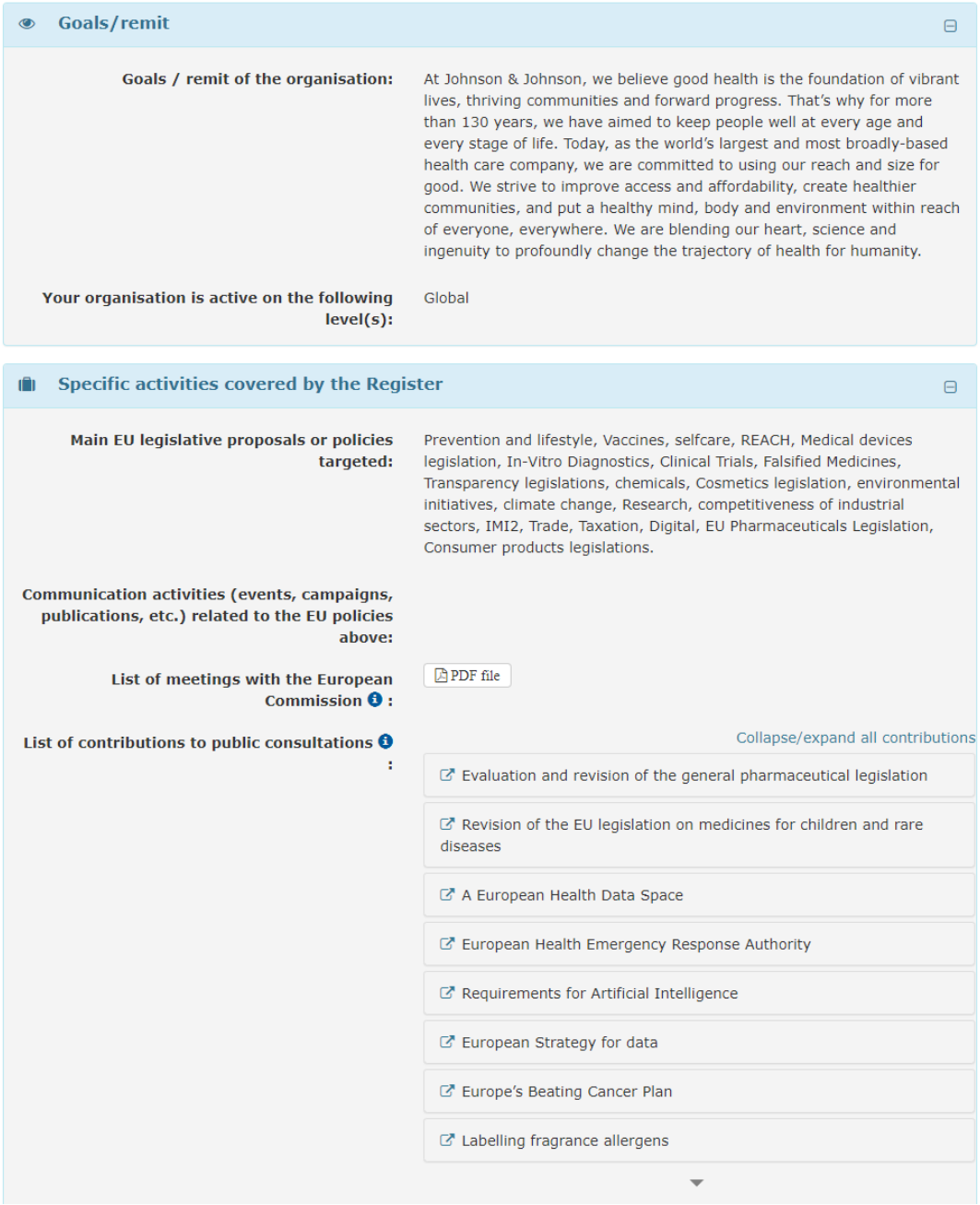
Category of registration

Category:	Companies & groups

Head office

Address:	Johnson & Johnson Plaza, One
P.O. box:	
Post code:	08933
City:	New Brunswick, New Jersey
Country:	UNITED STATES
Telephone number:	(+1 732) 524 0400

Figur 2 Eksempel på registrering av opplysninger om identitet fra et legemiddelfirma



Figur 3 Eksempel på registrering av mål og interesser fra et legemiddelfirma

Opplysningene i registeret er tilgjengelig for alle på EUs nettsider. Opplysningene som publiseres inneholder ikke, eller i liten grad personopplysninger. Man behøver ikke å identifisere seg eller logge inn på noen måte for å bruke registeret. Det betyr at man ikke trenger å be om innsyn.

Registeret har vært gjenstand for kritikk.[70] Flere har hevdet at det er lett å omgå reglene i Åpenhetsavtalen, blant annet fordi spontane møter unntatt fra reglene. Man behøver heller ikke å være registrert hvis en EU-institusjon ber om informasjon.

[70] (Euronews, 2021)

EUs «Transparency Register» kan ikke uten videre overføres til norske kommuner. Lobbyvirksomheten som foregår opp mot EU er langt mer profesjonell og er av et mye større omfang enn forsøk på påvirkning i de fleste norske kommuner. EU-institusjonene er også internasjonale organer som hovedsakelig vedtar lovgivning og beslutninger som gjelder på et europeisk nivå. Lobbyistene og andre interesseorganisasjoner som forsøker å påvirke beslutningene der er derfor ikke sammenlignbare med de fleste som kommunen møter i sine beslutningsprosesser.

Man kan til en viss grad anta at EUs behandling av personopplysninger er forbilledlig for hvordan man behandle personopplysninger siden GDPR er EU-regler. Deres løsning har vært å minimere registreringen av personopplysninger. Som man ser i det tyske og finske lobbyregisteret, så har de på en lignende måte begrenset dette.

5.5 Lobbyregisteret i den tyske forbundsdagen

Oppsummering av ordningen i Tyskland

- Lovfestet ordning fra 2017 som regulerer lobbyisme mot medlemmer av forbundsdagen og offentlig føderal administrasjon
- Registreringsplikt for profesjonelle lobbyister
- Manglende registering kan føre til bøter på opptil 50 000 euro og utestengelse
- Registeret begrenser innsyn i personopplysninger
- Registeret er åpent tilgjengelig for alle på nett.

Den tyske forbundsdagen er det føderale parlamentet i Tyskland. I 2017 vedtok forbundsdagen en lobbylov (Lobbygesetz).[71] Loven gjelder kun kontakt med medlemmer av forbundsdagen og offentlig administrasjon på føderalt nivå. I § 1 (3) er det en lignende definisjon av lobbyvirksomhet som i EUs lobbyregister. Alle forsøk på å påvirke institusjonenes beslutningsprosesser faller innenfor denne definisjonen. Lobbyloven skiller seg likevel fra EUs lobbyregister fordi registreringsplikten kun gjelder profesjonelle lobbyister eller de som driver hyppig eller varig påvirkning. Personer og selskaper som bare unntaksvis forsøker å påvirke har ikke en registreringsplikt.

Brudd på registreringsplikten kan sanksjoneres med gebyrer opp til 50 000 euro.[72] Brudd kan også føre til at lobbyisten ikke får tilgang til Forbundsdagen og at vedkommende ikke får lov til å delta i offentlige høringer.

[71] Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG) 16. April 2021
[72] Den tyske lobbyloven § 7.

Lobbyloven § 3 regulerer hvilke opplysninger som skal registreres. Blant annet skal opplysninger om lobbyistens identitet, kontaktopplysninger, hvilke interesser lobbyisten fremmer, identiteten til klienter og opplysninger donasjoner registreres.

Opplysningene i registeret er offentlig tilgjengelig, med unntak av for eksempel kontaktopplysningene til fysiske personer og adressen til donorer. I tillegg kan man ytterligere begrense alminnelig tilgang til opplysninger i registeret hvis vedkommende kan godtgjøre at offentliggjøring av opplysningene kan utsette vedkommende for alvorlige forbrytelser. Opplysningene er offentlige så lenge lobbyisten driver med lobbyvirksomhet, og slettes 36 måneder etter at de har avsluttet virksomheten.

Det tyske lobbyregisteret er klart innrettet mot profesjonell lobbyvirksomhet og er neppe egnet til å overføre direkte til norske kommuner. Ordningen er kritisert fordi den ikke registrerer hvilke møter lobbyisten har og hvilke politikere de møter.[73]

5.6 Det foreslåtte Åpenhetsregisteret i Finland

Oppsummering av forslaget i Finland

- Den finske riksdagen skal behandle et lovforslag om åpenhetsregister. Ikrafttredelse er foreslått i 2023.
- Det er foreslått registreringsplikt for profesjonelle lobbyister.
- Forslaget innebærer, så vidt vi kan forstå, at få personopplysninger lagres.
- Registeret er åpent tilgjengelig for alle i ti år.
- Lobbyistene kan ilegges bøter hvis de bryter pålegg om å registrere seg.

I Finland pågår det en prosess for å opprette et åpenhetsregister. Så vidt vi kjenner til har ikke lovforslaget blitt vedtatt riksdagen ennå, men regjeringens mål er at ordningen skal tre i kraft i løpet av 2023.[74]

I lovforslaget § 2 førsteledd fremgår det hvem som har plikt til å registrere seg:

> *«I öppenhetsregistret registreras uppgifter om juridiska personers och enskilda näringsidkares (anmälningsskyldiga) påverkanskommunikation och yrkesmässiga rådgivning som anknyter til sådan kommunikation. I öppenhetsregistret registreras inte sådan verksamhet inom det civila samhället som inte är organiserad och inte heller privatpersoners verksamhet.»*[75]

Registreringsplikten vil i utgangspunktet ikke gjelde for privatpersoner eller for politisk virksomhet som ikke er organisert. Juridiske personer og enkeltmannsforetak som driver med

[73] (Hänel, 2021)
[74] (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 16.
[75] (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 114.

lobbyisme eller kommunikasjonsrådgivning har registreringsplikt. Det er gjort unntak dersom noen kun sporadisk eller i liten skala driver med lobbyvirksomhet uten å ta seg betalt, og for det politiske arbeide som skjer innenfor rammene av et politisk parti.[76] I likhet med det tyske lobbyregisteret, er med andre ord det finske forslaget begrenset til profesjonelle aktører. Det fremstår imidlertid litt uklart hvor grensen for registreringsplikten faktisk går og det kan kanskje bli en utfordring.

I utgangspunktet er det ikke foreslått noen sanksjoner for å unnlate å registrere seg, men i § 7 er det foreslått at en lobbyist kan gis pålegg om å registrere seg eller rette feil i registreringen. Manglende oppfølging av et pålegg kan, slik vi oppfatter det, føre til bøter.

Hvilke opplysninger som skal registreres er regulert i § 4. Lobbyisten skal blant annet registrere informasjon om foretaket eller organisasjonen og hvem de eventuelt opptrer på vegne av, samt informasjon om kontakten de har med folkevalgte eller andre nærmere angitte beslutningstakere.[77] Opplysningene skal i henhold til § 9 i lovforslaget være offentlig tilgjengelig i 10 år fra registreringen.

Den finske regjeringen planlegger å innføre tilsvarende åpenhetsregister for fylker og kommuner etter at man får erfaringer med hvordan det nasjonale registeret har fungert.[78]

Den finske loven går lenger enn den tyske når det gjelder hvilke opplysninger som registreres og hvem man skal registrere at man har hatt kontakt med. Felles for begge registrene er at de i utgangspunktet ikke omfatter privatpersoner som forsøker å påvirke beslutningsprosesser, hvilket reduserer personvernutfordringene.

5.7 Miljøpartiet De Grønnes lobbyregister

Oppsummering av MDGs ordning

- Lobbyregisteret gjelder for møter med medlemmer av partiets ledelse og stortingsgruppen. Det er partimedlemmene som selv foretar registreringen.
- Registeret inneholder oversikt over møter med juridiske personer. Personopplysninger om de de møter registreres ikke. Møter med privatpersoner registreres ikke.
- Registrerer inneholder informasjon om hvilke medlemmer i MDG som deltok på møte, hvilke uke møte var, tema for møte og hvilken juridisk person MDG møtte.
- Opplysningene er åpent tilgjengelig på MDGs nettsider. Hvor lenge informasjonen er tilgjengelig vet vi ikke.

[76] (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 115.
[77] (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 114.
[78] (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 14.

Miljøpartiet De Grønne (MDG) er blant partiene som har stemt for innføringen av lobbyregister på Stortinget og i lokalpolitikken. I påvente av andre ordninger, har MDG tatt skjeen i egne hender og laget sitt eget lobbyregister.

Medlemmene av partiets ledelse og stortingsgruppe registrerer møter de har med juridiske personer. Møter med privatpersoner og varslere registreres ikke. Det registreres heller ikke informasjon om hvem som opptrer på vegne av de juridiske personene de har møte med. Det innebærer at de eneste personopplysningene som fremgår av registeret er navnene på partimedlemmene, som formodentlig har samtykket til slik registrering.

Av registeret fremgår det ellers hvilken uke møte fant sted og hva som var tema for møte. Se eksempel nedenfor hentet fra MDGs hjemmesider:

Dato	Organisasjon	Tema	Med
2022			
Uke 20	Tekna	Diverse	Håkon, Sandra, Knut, Kristi
Uke 19	NHO	Krigen i Ukraina, pandemien og kimautfordringene	Rasmus
Uke 18	Verdikjeden skog og tre	Skogpolitikk	Rasmus
Uke 17	Future Materials	Katapultordninger m.m	Rasmus
Uke 16	NHOs ledergruppe	Klima og grønn omstilling og Europeisk samarbeid	Rasmus, Arild, Janne, Håk
uke 14	Norvea	Energimelding, havvind, landvind, bredt forlik i energipolitikken	Rasmus
Uke 13	Havkraft/MDG Kinn	Bølgekraft	Frank
Uke 13	Samfunnsbedriftene	Energimarkedet	Frank, Janne

Figur 4 Utklipp fra MDG sitt lobbyregister

Selv om registeret er forholdsvis enkelt, er det etter vårt syn egnet til å gi et forholdsvis godt bilde av hvem partimedlemmene har møtt og hva som var tema for møte.

6. Overordnet om rettslige rammer et åpenhetsregister

Oppsummering av kapittel 6

Menneskerettighetene og åpenhetsregistre

- Et åpenheteregister berører både ytringsfriheten og retten til privatliv.
- Begge er menneskerettigheter som er vernet i Grunnloven § 100 og § 102, samt i EMK artikkel 8 og artikkel 10.
- Grunnloven § 100 om ytringsfrihet gir borgerne rett til innsyn i kommunenes dokumenter og rett til å følge møter i folkevalgte organer.
- Et åpenhetsregister vil være i samsvar med formålet med Grunnloven § 100, men hverken Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10 medfører en plikt til å innføre åpenhetsregister.
- Retten til privatliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 omfatter vern om personopplysninger. Personopplysningsvernet danner den viktigste rettslige skranken for etableringen av et åpenhetsregister.

Personopplysninger og åpenhetsregister

- Personopplysninger er opplysninger om identifiserbare fysiske mennesker.
- I praksis finner vi den viktigste reguleringen av behandling av personopplysninger i personvernforordningen (GDPR), som gjelder som norsk lov.
- I den grad et åpenhetsregister skal inneholde personopplysninger, må kommunen overholde reglene i GDPR.
- Kommunen må ha et rettslig grunnlag for å behandle personopplysningene, jf. GDPR artikkel 6. Uten ny lovhjemmel, er samtykke det eneste lovlige grunnlaget for å inkludere personopplysninger i et åpenhetsregister.
- I henhold til GDPR må registreringen av personopplysninger kun skje i den utstrekning det er nødvendig for å oppnå formålet med et åpenhetsregister.
- GDPR er ikke til hinder for registrering av opplysninger om juridiske personer, som for eksempel selskaper, foreninger, organisasjoner mv.

6.1 Innledning

Både ytringsfriheten og retten til privatliv er grunnleggende menneskerettigheter, og har rettslig vern i Grunnloven, henholdsvis i § 100 og § 102. De er dessuten vernet i flere internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av og som etter menneskerettsloven gjelder direkte som norsk lov.[79] Den praktisk viktigste konvensjonen i den sammenheng, er Den europeiske

[79] Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

menneskerettskonvensjonen (EMK).[80] EMK artikkel 10 beskytter ytringsfriheten og EMK artikkel 8 sikrer retten til privatliv, herunder personvernet.

Så vel Grunnlovens som EMKs bestemmelser gir generell beskyttelse av ytringsfriheten og personvernet.

Vi kommer i 6.2 nærmere tilbake til betydningen av ytringsfriheten som rettslig ramme for etablering av et eventuelt åpenhetsregister

Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 beskytter personvernet vid forstand, herunder både enkeltindividers omdømmevern, respekt for sitt privatliv og personopplysningsvern.

Ved etablering av eventuelle åpenhetsregistre, er det først og fremst personopplysningsvernet som står i fokus. Selv om personopplysningsvernet er omfattet av den generelle beskyttelsen av personvernet etter både Grunnloven og EMK, er det den mer detaljerte særreguleringen av personopplysningsvern som vi har i personopplysningsloven, som vil være mest relevant å se på i vår sammenheng.[81] Gjennom personopplysingsloven gjelder nemlig EUs personvernforordning (GDPR) direkte som norsk lov.[82] [83] Norge er også folkerettslig forpliktet til å respektere GDPR, ettersom forordningen er inntatt som del av EØS-avtalen.[84]

Det generelle personvernet etter henholdsvis Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 favner i vår sammenheng neppe videre enn etter GDPR. I 6.3 nedenfor vil vi derfor konsentrere oss om GDPR som rettslig skranke for etablering av åpenhetsregister.

6.2 Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10

6.2.1 Innledning

Som vi allerede har vært inne på ovenfor i kapittel 2, kan både generelle demokratihensyn og hensynet til ytringsfriheten, som blant annet er begrunnet nettopp i demokratihensynet, tale for etablering av åpenhetsregistre i kommunene. Spørsmålet under dette punktet er hvorvidt det etter enten Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10 kan utledes en rettslig plikt til å etablere åpenhetsregistre.

Svaret på det spørsmålet er nok i utgangspunktet benektende, noe som vil fremgå av vår nærmere gjennomgang nedenfor i henholdsvis 6.2.2 og 6.2.3.

6.2.2 Grunnloven § 100 om ytringsfrihet og rett til innsyn

[80] Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK).
[81] Personopplysningsloven.
[82] Europaparlamentet og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (General Data Protection Regulation – GDPR).
[83] Personopplysningsloven § 1.
[84] Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde, signert 2. mai 1992.

Grunnloven § 100

«Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

Grunnloven § 100 første ledd slår fast hovedregelen om ytringsfrihet, mens bestemmelsens andre og tredje ledd oppstiller vilkårene for å kunne gjøre lovlige innskrenkninger i ytringsfriheten. Disse delene av bestemmelsen regulerer først og fremst skrankene for offentlige myndigheters adgang til å gjøre inngrep i borgernes frihet til å meddele og motta budskap og informasjon seg imellom, men slik at offentlige myndigheter – typisk domstolene – håndhever loven i tvister også mellom borgere på en måte som er forenlig med ytringsfriheten. Bestemmelsens andre ledd angir også de tre prosessene som vernet av ytringsfriheten er begrunnet i: «sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse».

Bestemmelsens andre og tredje ledd har imidlertid ikke direkte betydning for vår problemstilling, da det ikke av disse delene av bestemmelsen kan utledes noe *krav* om informasjon fra offentlige myndigheter.

Grunnloven § 100 femte ledd inneholder en plikt for myndighetene til å gi innsyn i statens og kommunenes «dokumenter», jf. bestemmelsens ordlyd:

> *«Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.»*

Denne delen av bestemmelsen anses gjennomført ved blant annet offentleglova, og gjelder bare innsyn i saksdokumenter. Den går imidlertid ikke så langt at den krever at det etableres register over kontakt mellom folkevalgte og borgere som skjer utenfor formell saksbehandling.[85]

[85] St.meld.nr.26 (2003-2004) punkt 6.6, jf. NOU 1999:27 punkt 10.3.7.

Grunnloven § 100 sjette ledd inneholder en mindre konkret, men positiv forpliktelse for myndighetene til «å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale» - et såkalt infrastrukturkrav. Av forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at den først og fremst er ment som en politisk forpliktelse, ikke som en bestemmelse som det i seg selv kan utledes rettslige krav av for borgerne. Det vises blant annet til følgende utdrag fra Stortingsmelding nr. 26 (2003-2004): [86]

> *«Et annet spørsmål er hva slags rettslige forpliktelser bestemmelsen bør legge på statlige myndigheter på de samfunnsområder som omfattes av bestemmelsen. Kommisjonen understreker at begrepene krav og plikt i denne sammenhengen ikke kan forstås som rent juridiske begreper, og at bestemmelsen 'først og fremst innebærer demokratiske og politiske forpliktelser'. Uten 'en utdypende lovgivning som konkretiserer statens forpliktelser vil 6. ledd bare unntaksvis kunne brukes som selvstendig hjemmel for et krav om faktisk ytringsmulighet'. Det vises videre til at en grunnlovsfesting vil '[..] både synliggjøre og markere statens ansvar, og slik løfte frem vedlikehold og utvikling av det offentlige rom som et viktig politisk ansvar', jf. NOU 1999: 27 s. 249-250.*
>
> *Departementet legger til grunn at bestemmelsen for det første vil innebære at lover som regulerer infrastrukturen for formidling av opplysninger, ideer og budskap får et grunnlovsmessig fundament. Grunnlovsfesting kan derfor fremme bevissthet om at det offentlige har et ansvar for den reelle ytringsfriheten i samfunnet.*
>
> *For det annet vil en grunnlovsbestemmelse innebære en forpliktelse til å ta infrastrukturkravet i betraktning når myndighetene vurderer lovgivning eller andre tiltak på områder med betydning for ytringsfriheten. Dette kan stille krav til saksbehandlingen og avveiningsprosessen. Tilsvarende vil bestemmelsen innebære en forpliktelse til å vurdere positivt tilretteleggende tiltak dersom det offentlige rom ikke fungerer som forutsatt. Det nærmere innholdet i og omfanget av myndighetenes positive tiltak må avgjøres på grunnlag av politiske og økonomiske prioriteringer innenfor de til enhver tid tilgjengelige ressurser.»*

Av dette kan utledes at selv om de hensynene som begrunner ytringsfriheten generelt og infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 femte ledd spesielt, gir god støtte til etablering av åpenhetsregistre, kan det ikke av Grunnloven § 100 utledes noen *rettslig plikt* som sådan for myndighetene til å etablere slike registre.[87]

6.2.3 EMK artikkel 10 om ytringsfrihet og krav på informasjon fra det offentlige

EMK artikkel 10

«1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten

[86] Jf. St.meld.nr.26 (2003-2004) punkt 7.6.2.

[87] Denne forståelsen fremgår også av Høyesteretts avgjørelse HR-2015-2536-A avsnitt 42, som gjaldt spørsmål om krav på innsyn i straffesaksdokumenter.

hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.»

Selv om ordlyden og systematikken i artikkel 10 er annerledes enn i Grunnloven § 100, gir bestemmelsene i praksis tilsvarende vern om den materielle ytringsfriheten (jf. Grunnloven § 100 første, andre og tredje ledd). Vi kommenterer derfor ikke disse sidene av artikkel 10 nærmere.

En viktig forskjell i vår sammenheng er imidlertid at mens Grunnloven § 100 – gjennom bestemmelsens femte ledd – *uttømmende* regulerer hvilket informasjonskrav borgerne har etter Grunnloven, har Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i sin praksis lagt til grunn at EMK artikkel 10 kan gi borgerne et mer generelt krav på informasjon fra det offentlige, på visse nærmere vilkår. Dette har skjedd gjennom en utvikling i EMDs praksis, som ble bekreftet i en viktig dom i EMDs storkammer i 2016.[88]

I dommen slår EMD prinsipielt fast at EMK artikkel 10 om ytringsfrihet også inneholder en rett til å få innsyn i informasjon som offentlige myndigheter besitter, uavhengig av sektor og uavhengig av om nasjonal lovgivning hjemler innsynsrett. Retten gjelder bare under nærmere angitte betingelser. Betingelsene for dette er oppsummert slik:

- Om formålet med det aktuelle innsynskravet er at den som ber om innsyn, ønsker den for å kunne utøve sin konvensjonsbeskyttede rett til å motta og dele informasjon og meninger med andre.
- Den aktuelle informasjonens allmenne interesse.
- Om den som krever innsyn gjør det i egenskap av å ha en offentlig vaktbikkje-funksjon.
- Om den aktuelle informasjonen er «ready and available».

Alle betingelsene må være til stede for at innsynskrav kan hjemles i EMK artikkel 10. Innholdet i betingelsene er nærmere utdypet i EMDs dom.[89]

Konsekvensen av dommen er at dersom disse betingelsene er oppfylt, kan innsynskrav bare avslås dersom vilkårene for inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 annet ledd er oppfylt. Det innebærer at avslaget må ha hjemmel i lov, at det må ivareta et av de legitime formålene som fremgår av artikkel 10 annet ledd og at avslaget er nødvendig i et demokratisk samfunn for

[88] EMDs dom i Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn, 8. november 2016 (klagesak nr. 18030/11). Allerede før dette, hadde Høyesterett utledet et slikt prinsipp av EMDs tidligere praksis, jf. Rt-2013-374 og HR-2015-2536-A.
[89] (Aarli, 2021), s. 73.

å ivareta det anførte legitime formålet. Det er vedkommende offentlige myndighet som har bevis- og begrunnelsesbyrden for at inngrepsvilkårene er oppfylt i hvert konkrete tilfelle.

Ettersom EMK gjennom menneskerettsloven er gjort til norsk lov, med forrang foran annen lov i tilfeller av motstrid, innebærer dette at krav om innsyn i et dokument som oppfyller betingelsene som EMD har oppstilt for at kravet er vernet av EMK artikkel 10, ikke kan avslås utelukkende under henvisning til at det ikke er hjemmel for innsyn i nasjonal lovgivning eller en eventuell unntakshjemmel. At det finnes lovhjemmel for å nekte innsyn, er bare et av flere vilkår som må være oppfylt. I tillegg må avslaget kunne begrunnes som nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta et legitimt formål.

Selv om denne dommen gir et videre krav på innsyn/informasjon enn hva som følger av Grunnloven § 100 (og for så vidt reglene om offentlig innsynsrett i øvrig norsk lov), kan den i seg selv *ikke* tas til inntekt for at EMK krever at konvensjonsstatene (herunder Norge) *skaper* den aktuelle informasjonen – i vår sammenheng ved å etablere et åpenhetsregister. Dommen slår bare fast at der hvor dokumentene/informasjonen faktisk finnes, vil EMK artikkel 10 gi krav på innsyn (dersom de øvrige betingelsene oppstilt i dommen er oppfylt).

Det kan altså heller ikke utledes noen plikt til å etablere åpenhetsregistre av EMK artikkel 10, selv om bestemmelsen gir en videre rett til innsyn enn Grunnloven § 100, dersom offentlige myndigheter først besitter dokumenter.

6.3 Personopplysningsloven og GDPR

6.3.1 Forskjellen mellom personopplysninger og andre opplysninger

Personopplysningsvernet er en del av det rettslige rammeverket man må vurdere dersom man skal innføre et åpenhetsregister. Som nevnt i 6.1 er det personopplysningsloven og GDPR som utgjør de mest relevante skrankene i praksis.

GDPR kommer til anvendelse på «*behandling*» av «*personopplysninger*».[90] Disse begrepene er definert i artikkel 4 i GDPR:

Begrepene «personopplysning» og «behandling» av personopplysninger i GDPR artikkel 4

- **Personopplysning** er *«enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person ('den registrerte'); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet.»*
- **Eksempler på personopplysninger:** Fornavn, etternavn eller kallenavn, personlig e-postadresse eller telefonnummer, samt opplysninger om kontakt mellom kommunen og identifiserbare personer eller saker en identifiserbar person har engasjert seg i.

[90] GDPR artikkel 2 nr. 1.

- **Behandling** er *«enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke, f.eks. innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring.»*
- **Eksempler på behandling:** Lagring i et register, publisering av registeret på kommunens hjemmesider.

Anonymiserte opplysninger om enkeltindivider faller utenfor GPDR.

GDPR er i utgangspunktet heller ikke til hinder for behandling, herunder registrering og publisering, av opplysninger om juridiske personer. Man må derfor skille mellom personopplysninger og opplysninger om juridiske personer.

Forklaring begrepet av «juridisk person»

- **Definisjon***: «Juridisk person er et rettssubjekt som ikke er en fysisk person, men en stat, kommune, fylkeskommune, selskap, institusjon, stiftelse, forening eller lignende.»*[91]
- **Eksempler på opplysninger om en juridisk person:** Navn på et firma, firmaets e-postadresse (post@firmanavn.no), telefonnummer til sentralbordet, opplysninger om firmaets kontakt med kommunen eller saker et firma har engasjert seg i.

Kan man identifisere et enkeltindivid gjennom opplysninger om en juridisk person, vil opplysningene kunne være omfattet av personopplysningsbegrepet i GDPR. Eksempelvis vil det å omtale økonomidirektøren i et navngitt selskap, selv om man bare navngir selskapet og ikke direktøren direkte, være en personopplysning om direktøren fordi vedkommende kan identifiseres.

Enkeltpersonforetak, før omtalt som enkeltmannsforetak, er en enkel måte å drive næringsvirksomhet på. Den er vanlig for eksempel for gårdbrukere og håndverkere. Virksomheten eies av en person som driver for egen regning og risiko, ikke gjennom et selskap. Opplysninger om enkeltpersonforetak vil normalt være personopplysninger fordi eieren kan identifiseres direkte med foretaket.

6.3.2 Grunnleggende krav til behandling av personopplysninger i GDPR

Forutsatt at registeret inneholder personopplysninger, vil GDPR ha betydning for hvordan man kan utforme et åpenhetsregister.

[91] «juridisk person» i Store norske leksikon på snl.no. https://snl.no/juridisk_person

For det første vil de overordnede prinsippene for behandling av personopplysninger i artikkel 5 gi føringer for hvordan registeret kan innrettes.

Artikkel 5 (1). Prinsipper for behandling av personopplysninger

«Personopplysninger skal

a. *behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte (**«lovlighet, rettferdighet og åpenhet»**),*
b. *samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene; viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål skal, i samsvar med artikkel 89 nr. 1, ikke anses som uforenlig med de opprinnelige formålene (**«formålsbegrensning»**),*
c. *være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for (**«dataminimering»**),*
d. *være korrekte og om nødvendig oppdaterte; det må treffes ethvert rimelig tiltak for å sikre at personopplysninger som er uriktige med hensyn til formålene de behandles for, uten opphold slettes eller rettes (**«riktighet»**),*
e. *lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for; personopplysninger kan lagres i lengre perioder dersom de utelukkende vil bli behandlet for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål i samsvar med artikkel 89 nr. 1, forutsatt at det gjennomføres egnede tekniske og organisatoriske tiltak som kreves i henhold til denne forordning for å sikre de registrertes rettigheter og friheter (**«lagringsbegrensning»**),*
f. *behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak (**«integritet og konfidensialitet»**).»*

Prinsippene er ikke selvstendige rettsregler som setter klare begrensninger på hvordan man kan behandle opplysningene, men de fungerer som rettesnorer for hva som skal anses som lovlig databehandling. De er relative normer som vurderes ut ifra den konkrete behandlingen og dens formål. Et åpenhetsregister som har som formål å synliggjøre kontakt mellom beslutningstakere i kommunen og de som ønsker å påvirke beslutningene, kan ikke inneholde informasjon som er irrelevant for formålet, som for eksempel den registrertes sivilstatus eller formue.

For det andre stiller GDPR artikkel 6 krav om et lovlig behandlingsgrunnlag. Det innebærer at behandlingen må skje etter et av alternativene i artikkel 6 bokstav a til f.

Artikkel 6 (1). Behandlingens lovlighet

«Behandlingen er bare lovlig dersom og i den grad minst ett av følgende vilkår er oppfylt:

a. *den registrerte har samtykket til behandling av sine personopplysninger for ett eller flere spesifikke formål,*
b. *behandlingen er nødvendig for å oppfylle en avtale som den registrerte er part i, eller for å gjennomføre tiltak på den registrertes anmodning før en avtaleinngåelse,*
c. *behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige,*
d. *behandlingen er nødvendig for å verne den registrertes eller en annen fysisk persons vitale interesser,*
e. *behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt,*
f. *behandlingen er nødvendig for formål knyttet til de berettigede interessene som forfølges av den behandlingsansvarlige eller en tredjepart, med mindre den registrertes interesser eller grunnleggende rettigheter og friheter går foran og krever vern av personopplysninger, særlig dersom den registrerte er et barn.*

Nr. 1 bokstav f) får ikke anvendelse på behandling som utføres av offentlige myndigheter som ledd i utførelsen av deres oppgaver.»

I kapittel **Error! Reference source not found.** drøfter vi hvilke behandlingsalternativ som kan være aktuelt for et åpenhetsregister. Valg av behandlingsalternativ har i praksis stor betydning for hvordan man kan innrette registeret.

7. Valg av behandlingsgrunnlag for personopplysninger

Oppsummering av kapittel 7

Hvilke behandlingsgrunnlag i GDPR artikkel 6 kan brukes for et åpenhetsregister?

- Når den personen opplysningene gjelder samtykker (bokstav a)
- Hvis behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse (bokstav e)

Samtykkealternativet, jf. bokstav a

- Samtykke kan brukes som behandlingsgrunnlag innenfor dagens lovverk.
- Et samtykke må være *informert, spesifikt* og *frivillig* for å være gyldig.
- Samtykket bør gis skriftlig sammen med informasjon om behandlingen.
- Det er rettslige begrensinger og praktiske utfordringer knyttet til samtykkealternativet som gir føringer for utformingen av et åpenhetsregister basert på dette behandlingsalternativet.

Behandling av personopplysninger i allmennhetens interesse, jf. bokstav e

- Et åpenhetsregister oppfyller vilkåret til å være i allmennhetens interesse, men kommunen må ha en lovhjemmel for å innføre et åpenhetsregister som inneholder personopplysninger etter behandlingsalternativet i bokstav e. Slik lovhjemmel finnes ikke per i dag.
- En lovhjemmel for et åpenhetsregister ville gi større fleksibilitet i utformingen av en ordning enn samtykke.
- Vi omtaler muligheten for en ny lovhjemmel i kapittel **Error! Reference source not found.**.

7.1 Innledning

Som nevnt i 6.3.2, må behandlingen av personopplysninger i et åpenhetsregister være forankret i et av behandlingsgrunnlagene i GDPR artikkel 6 nr. 1 for å være lovlig. Bestemmelsen er sitert over.

Det er klart at alternativene i bokstav b som regulerer avtaler, bokstav c som regulerer rettslige forpliktelser og bokstav d som gjelder personers vitale interesser, ikke passer for et åpenhetsregister.

Alternativ f gjelder formål knyttet til såkalte «berettigede interesser». Bestemmelsen kan tenkes anvendt på mange ulike situasjoner, men det fremgår uttrykkelig i artikkel 6 nr. 1 siste setning at dette behandlingsgrunnlaget ikke kan brukes av «*offentlige myndigheter som ledd i utførelsen av deres oppgaver*». Bakgrunnen er at det skal være opp til lovgiveren å vurdere i hvilken

utstrekning offentlige myndigheter skal foreta behandling av personopplysninger.[92] Normalt vil følgelig ikke kommuner kunne anvende behandlingsalternativet i bokstav f.

Dermed gjenstår bare to av alternativene som mulige behandlingsgrunnlag. For det første kan man tenke seg å bruke samtykke, jf. bokstav a. For det andre kan man anse behandlingen av personopplysninger som nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, jf. bokstav e. Disse to alternativene omtales nærmere nedenfor.

7.2 Behandling av personopplysninger basert på samtykke

I GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav a står det at behandlingen er lovlig dersom:

> *a. den registrerte har samtykket til behandling av sine personopplysninger for ett eller flere spesifikke formål, […]»*

Samtykke er et fleksibelt behandlingsgrunnlag i den forstand at man kan samtykke til det meste så lenge registreringen reelt er frivillig og har et konkret og avgrenset formål. Det gjelder imidlertid formkrav og krav til dokumentasjon av samtykke.

Artikkel 4 nr. 11 angir hva som er et gyldig samtykke:

> *«'samtykke' fra den registrerte enhver frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring fra den registrerte der vedkommende ved en erklæring eller en tydelig bekreftelse gir sitt samtykke til behandling av personopplysninger som gjelder vedkommende». (våre understrekinger)*

Samtykket må for det første være *spesifikt og informert*. Den som samtykker må derfor kjenne til formålet med behandlingen av personopplysningene. I vårt tilfelle er formålet et åpenhetsregister. Videre må vedkommende vite hvilke personopplysninger som skal inngå i registeret og hvor lenge disse opplysningene vil være tilgjengelige. Kommunen må også opplyse om at samtykke kan trekkes tilbake, jf. artikkel 7 nr. 3. Kommunen kan ikke benytte personopplysningene i registeret til andre formål.

Det er opp til «den behandlingsansvarlige», i dette tilfellet kommunen, å dokumentere at samtykket er spesifikt og informert, jf. artikkel 7 nr. 1. En praktisk tilnærming er at kommunen kan gi den nødvendige informasjonen om samtykket i samme dokument som den registrerte gir sitt samtykke i.

Samtykket må for det andre være *reelt frivillig.* I fortalen til GDPR avsnitt 42 er kravet til reell frivillighet omtalt slik:

> *«Samtykket skal ikke anses som frivillig dersom den registrerte ikke har en reell valgfrihet, eller ikke er i stand til å nekte å gi eller trekke tilbake et samtykke uten at det er til skade for vedkommende.»*

[92] Fortalen til GDPR, avsnitt 47.

Manglende samtykke eller tilbakekall av samtykke kan med andre ord ikke lede til sanksjoner eller ulemper.

Videre fremgår det av avsnitt 43 at samtykke kan være problematisk dersom det er et skjevt maktforhold mellom den som ber om og den som avgir samtykke:

> *«For å sikre at et samtykke gis frivillig bør det ikke utgjøre et gyldig rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger i et bestemt tilfelle dersom det er en klar skjevhet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige, særlig dersom den behandlingsansvarlige er en offentlig myndighet og det derfor er usannsynlig at samtykket er gitt frivillig med hensyn til alle omstendigheter som kjennetegner den bestemte situasjonen.»*

Det offentlige bør derfor være forsiktig med behandling av innbyggernes personopplysninger basert på samtykke selv om det ikke er knyttet noen sanksjoner til å unnlate å samtykke. Det kan uansett være vanskelig for en kommune å dokumentere at de som spørres om å samtykke til registrering føler at de har en reell valgfrihet. Tilsvarende kan være en problemstilling for ansatte i kommunen dersom man ber disse om å samtykke i behandling av personopplysninger.

Til tross for kravene som stilles til samtykke som behandlingsgrunnlag, er vi av den oppfatning at det er mulig å basere et fungerende åpenhetsregister på samtykke som behandlingsgrunnlag. Løsningen går ut på å begrense registreringen av personopplysninger i et åpenhetsregister mest mulig. Vårt forslag til konkret løsning er omtalt i kapittel 8.

7.3 Behandlingen av personopplysninger i allmennhetens interesse og med lovhjemmel

Det andre behandlingsgrunnlaget i artikkel 6 nr. 1 som det kan være aktuelt å anvende på et åpenhetsregister, er alternativ e. Alternativ e innebærer at behandlingen er lovlig dersom

> *«behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt»*

Flere vilkår må være oppfylt for at behandling etter dette alternativet er lovlig. Disse er utdypet i artikkel 6 nr. 3:

Artikkel 6 nr. 3 om hjemmelskravet

«Grunnlaget for behandlingen nevnt i nr. 1 bokstav c) og e) skal fastsettes i

a. unionsretten eller

b. medlemsstatens nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt.

Formålet med behandlingen skal være fastsatt i nevnte rettslige grunnlag eller, når det gjelder behandlingen nevnt i nr. 1 bokstav e), være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Nevnte rettslige grunnlag kan inneholde særlige bestemmelser for å tilpasse anvendelsen av reglene i denne forordning, blant annet de generelle vilkårene som skal

gjelde for lovligheten av den behandlingsansvarliges behandling, hvilken type opplysninger som skal behandles, berørte registrerte, enhetene som personopplysningene kan utleveres til, og formålene med dette, formålsbegrensning, lagringsperioder samt behandlingsaktiviteter og framgangsmåter for behandling, herunder tiltak for å sikre lovlig og rettferdig behandling, slik som dem fastsatt med henblikk på andre særlige behandlingssituasjoner som nevnt i kapittel IX. Unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett skal oppfylle et mål i allmennhetens interesse og stå i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd.»

For det første kreves det en lovhjemmel. Etter hva vi kjenner til, finnes det ikke noen lovhjemmel i norsk eller europeisk rett som gir grunnlag for å behandle personopplysninger i et åpenhetsregister for norske kommuner. Derfor vil det være nødvendig med lovendring for at kommunene skal kunne benytte dette behandlingsgrunnlaget.

For det andre må formålet med behandlingen av personopplysninger være i «allmennhetens interesse». Vi legger til grunn at et åpenhetsregister vil oppfylle dette kravet og viser til omtalen av hensynene registeret er ment å ivareta over i 2.2 og forholdet til Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 omtalt over i 6.2. Ellers viser vi til at EU selv og et stort antall EU-land har innført tilsvarende ordninger med hjemmel i nasjonal rett. Se kapittel 5 over.

For det tredje må behandlingen av personopplysninger være «nødvendig», jf. artikkel 6 nr. 1. Nødvendighetskriteriet er et krav om forholdsmessighet mellom mål og midler. Hvordan grensen for det nødvendige skal trekkes, er et vanskelig spørsmål. Spørsmålet er hvor langt det er nødvendig å gå i å registrere og å dele personopplysninger for å skape tilfredsstillende åpenhet om politiske beslutningsprosesser i kommunen. Vurderingen må bero på en konkret vurdering, og det vil være naturlig å se hen til hvordan EU selv og andre EU-land har trukket grensen.

7.4 Oppsummering av de to behandlingsgrunnlagene

Som det fremgår over, er det to behandlingsgrunnlag som er aktuelle for et åpenhetsregister. Det er samtykke, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a, og allmennhetens interesse, jf. bokstav e.

Alternativet i bokstav e forutsetter en ny lovhjemmel. Samtykke er dermed det eneste lovlige grunnlaget i dag.

En modell basert på samtykke har åpenbare ulemper sammenlignet med alternativet i bokstav e. Samtykke innebærer for det første administrativt merarbeid for kommunen som må kunne dokumentere samtykkene. I tillegg gir kravet om at samtykket reelt er frivillig klare begrensninger for hvordan registeret kan innrettes.

I kapittel 8 nedenfor redegjør vi for hvordan et åpenhetsregister kan innrettes innenfor rammene av en samtykkemodell. I punkt 9 kommer vi med forslag til hvordan kommuneloven kan endres for å lette gjennomføringen av kommunale åpenhetsregister.

8. Innretning av et åpenhetsregister etter dagens regler

Oppsummering av kapittel 8

Samtykkebasert modell

- Behandling av personopplysninger må baseres på samtykke, jf. GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav a.
- Samtykke innhentes fra medlemmene av kommunestyret, formannskapet, kontrollutvalget og planutvalget. De folkevalgte kan reservere seg mot ordningen.
- Samtykke innebærer at den folkevalgte akseptere behandlingen av personopplysninger og forplikter seg til å følge reglementet for ordningen.

Hvem skal det registreres opplysninger om?

- Registeret inneholder kun *personopplysninger* om de folkevalgte som er omfattet av ordningen.
- Registeret inneholder opplysninger om juridiske personer som er i kontakt med de folkevalgte, men ikke opplysninger privatpersoner som tar kontakt på egne vegne.

Hva slags opplysninger skal registreres?

- Registeret inneholder opplysninger om telefonkontakt og møter mellom folkevalgte og juridiske personer i anledning pågående saker i kommunen.
- Opplysninger underlagt taushetsplikt registreres ikke.
- Opplysninger som kunne vært unntatt fra offentlighet etter offentleglovas regler dersom de fremgikk av et dokument, kan unntas fra registrering.

Hvem skal foreta registreringen?

- Registreringen foretas av de folkevalgte, eventuelt med bistand av administrasjonen.
- Det er viktig å etablere enkle tekniske løsninger for registreringen.

Publisering

- Opplysningene er offentlig tilgjengelige på kommunens hjemmesider og slettes automatisk etter 5 år.

8.1 Innledning

I kapittel 8 drøfter vi hvordan et åpnehetsregister kan innrettes innfor rammene av gjeldende rett. Som det fremgår over i kapittel 6 og 7 må et kommunalt et åpenhetsregister, i den grad det inneholder personopplysninger, baseres på samtykke som behandlingsgrunnlag, jf. GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav a.

I kapittel 8 foreslår vi en konkret modell. Modellen er basert på de rettslige rammene GDPR setter. Den er ikke den eneste lovlige løsningen, men et eksempel på hvordan kommunene kan innrette seg. Kommunene kan med andre ord velge å innrette registeret på andre måter, men må da være påpasselige med å vurdere lovligheten.

Vi har ikke hatt en ambisjon om å lage en modell som fanger opp alle forsøk på påvirkning av beslutningstakere i kommunen. Det mener vi er en urealistisk ambisjon i et liberalt demokrati. Ideen om en perfekt ordning bør imidlertid ikke stå i veien for det som kan være en tilstrekkelig god ordning. Vi har i vårt forslag til modell lagt vekt på å fange opp så mye som mulig av den vanligste og dermed viktigste påvirkningen, men med minst mulig arbeid for kommunen.

I dag er det, så vidt vi kjenner til, ikke noen kommuner som har innført et åpenhetsregister eller tilsvarende ordninger. Vi har derfor ingen praktiske erfaringer fra kommuner å ta utgangspunkt i. Det må dermed forventes at kommuner som tester ut et åpenhetseregister basert på vår modell etter hvert vil se behov for justeringer, presiseringer eller endringer i modellen.

Vårt forslag til modell er oppsummert i 8.10. I vedlegg 1 er det også inntatt en veiledning til kommuner som ønsker å vedta et åpenhetsregister basert på vårt forslag.

8.2 Hvem sine personopplysninger bør inngå i registeret?

8.2.1 Innledning

Som det fremgår over, er GDPR ikke til hinder for at opplysninger om juridiske personer, som for eksempel selskaper eller foreninger, inngår i et åpenhetsregister. Vi legger derfor til grunn at opplysninger om juridiske personer som har kontakt med kommunen i utgangspunktet kan og bør registreres i et åpenhetsregister.

I punkt 8.2 drøfter vi om man i tillegg kan og bør inkludere personopplysninger i registeret og i så fall *hvem sine personopplysninger*. Som det fremgår nedenfor, foreslår vi kun å registrere personopplysninger om folkevalgte.

Begrepene «personopplysninger» og «juridiske personer» er forklart i 6.3.1 over. Vi kommer nærmere tilbake til hvilke folkevalgte organer som bør omfattes av et åpenhetsregister i 8.3, og avgrensningen *hva slags informasjon* som bør inngå i registeret i 8.5 og 8.6.

8.2.2 Et register helt uten personopplysninger?

Det er naturlig å begynne med å stille spørsmål ved om det overhode er behov for å ha med personopplysninger i et kommunalt åpenhetsregister. Man kunne tenkt seg et register som kun viser hvilke juridiske personer som har vært i kontakt med kommunen uten å navngi hvem i kommunen som ble kontaktet. Et slikt register kan etableres uavhengig av GDPR, som først kommer til anvendelse dersom man behandler personopplysninger.

Vi foreslår ikke en slik løsning. Vi antar for det første at man ikke vil oppnå tilstrekkelig åpenhet om beslutningsprosessene i kommunen dersom man ikke vet hvem i kommunen som har blitt kontaktet. For det andre ser vi også praktiske utfordringer ved å sikre at innholdet av registeret er riktig dersom man ikke vet hvem i kommunen registreringen gjelder.

8.2.3 Folkevalgte i kommunen

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og de folkevalgte i kommunen er derfor kommunens viktigste beslutningstakere. Som det fremgår over, mener vi derfor at det bør

fremgå av registeret hvilke folkevalgte i kommunen som er blitt kontaktet eller som har deltatt i møter. Det innebærer at registeret som et minimum bør inneholde navnene til folkevalgte, og gjerne også hvilket parti den folkevalgte tilhører.

Siden samtykke er det eneste lovlige behandlingsgrunnlaget i GDPR så lenge kommunene mangler egen lovhjemmel, betyr det at den enkelte folkevalgte må samtykke i behandlingen av personopplysningene deres.

Vi vil anbefale at kommunestyret først vedtar en ordning, og at de folkevalgte deretter velger om de vil delta i ordningen ved å avgi sitt samtykke eller la være. Velger den enkelte folkevalgte å delta i ordningen, binder han eller hun seg samtidig til å følge opp det reglementet som er vedtatt for et åpenhetsregister i kommunen.

Det er et begrenset antall folkevalgte i kommunene. Den administrative byrden med å innhente samtykker og administrere disse vil dermed være overkommelig.

En naturlig konsekvens av en modell basert på samtykke, er at man må forvente at ikke alle folkevalgte ønsker å delta i ordningen og at registeret dermed ikke blir fullstendig. Etter vårt syn er det ikke noe avgjørende argument mot en ordning basert på samtykke.

For det første må vi anta at dersom det er flertall for å innføre et åpenhetsregister i kommunen, vil oppslutningen om registeret bli relativt god. For det andre vil også et ufullstendig register bidra til økt åpenhet. For det tredje må man kunne håpe på at erfaring med registeret kan føre til større oppslutning etter hvert. Kanskje vil de folkevalgte også oppleve et visst politisk press for å delta i ordningen. Ordningen kan derfor sies å ha et «soft law»-preg, men også ordninger basert på frivillighet kan være effektive. Vi minner om at EUs Transparency Register opprinnelig var frivillig og likevel fikk stor oppslutning. Se omtale over i 5.4.

8.2.4 Ansatte i kommunen?

Kommunens administrasjon fatter visse typer vedtak og legger i tillegg premissene for mange vedtak i de folkevalgte organene i kommunen. Ansatte i ledende stillinger vil dermed også være viktige beslutningstakere i kommunen. Det er ingen grunn til å tro at administrasjonen er mindre utsatt for påvirkning enn de folkevalgte. Ipsos peker tvert imot i sin undersøkelse fra 2022 på at mellomledere i kommunen ble ansett som mest utsatt for tilbud om utilbørlige fordeler.[93] Det er følgelig grunn til å stille spørsmål ved om også kontakt med ledende administrativt ansatte bør inngå i registeret.

Vi har ikke funnet grunnlag for å anbefale å det. Begrunnelsen er todelt.

For det første er notoritet og åpenhet om kontakt med administrasjonen noe bedre ivaretatt gjennom reglene om nedtegning av muntlige opplysninger, journalføringsplikt og innsyn i saksdokumenter, enn for kontakt med folkevalgte. Se 3.2 til 3.4 over. Behovet for registrering antas følgelig å være størst for kontakt med de folkevalgte.

[93] (Ipsos, 2022)

For det andre mener vi det er usikkert om et samtykke til å delta i en ordning kommunestyret har vedtatt, vil oppfattes som reelt frivillig for ansatte i kommune. Se 7.2 over. Det er følgelig usikkert om samtykke vil være et lovligbehandlingsgrunnlag for administrativt ansatte.

8.2.5 Representanter for juridiske personer

Som nevnt innledningsvis, er GDPR ikke til hinder for å registrere opplysninger om juridiske personer (selskap, foreninger ol.) som har kontakt med kommunen, og vi anbefaler at slik informasjon bør inngår i et åpenhetsregister. Spørsmålet er om man i tillegg kan eller bør registrere personopplysninger om de *personene* som er i kontakt med kommunen *på vegne av* den juridiske personen. Vår anbefaling er å utelate slike personopplysninger.

Det vil påføre kommunen betydelig administrativt merarbeid å innhente og administrere samtykker fra alle som opptrer på vegne av juridiske personer i møte med kommunen. Det kan dessuten være usikkert om et samtykke i denne sammenheng kan regnes som frivillig. Som nevnt i **Error! Reference source not found.** har det i utgangspunktet formodningen mot seg at samtykket er frivillig hvis det er offentlige myndigheter som ber om samtykke.

Etter vårt syn er det i tillegg begrenset behov for å registrere opplysninger hvem som opptrer på vegne av juridiske personer. Den som opptrer på vegne av en juridisk person i møte med kommunen, må antas å fremme nettopp den juridiske personens interesser – ikke egne interesser. Offentligheten vil da først og fremst ha behov for å vite hvem den juridiske personen er, ikke hvem som opptrådte på vegne av den juridiske personen.

Eksempel på registering av kontakt med en juridisk person

Daglig leder Peder Ås i selskapet Steinrik AS ønsker å etablere et pukkverk i Lillevik kommune. Ås ringer Marte Kirkerud som er ordfører i Lillevik kommune. Ås vil drøfte selskapets søknad om regulering av tomten de har kjøpt i Lillevik kommune.

I så fall registres det at selskapet Stenrik AS har kontaktet ordfører Marte Kirkerud. Hverken navn eller tittel på den som ringte på vegne av selskapet registreres.

8.2.6 Innbyggere som tar kontakt på vegne av seg selv

Mange innbyggere tar kontakt med sine folkevalgte. Personvernhensyn gjør åpenbart registering av slik kontakt utfordrende. På den annen side fremgår det av Ipsos undersøkelse fra 2022 at de fleste henvendelser om uetisk adferd eller utilbørlige fordeler kommer nettopp fra privatpersoner eller grunneier i kommunen.[94] Spørsmålet er derfor om kontakt med den enkelte innbygger kan eller bør registreres.

I kapittel 5 har vi sett på lignende ordninger i andre land og for organisasjoner. Opplysninger om privatpersoner som tar kontakt på egne vegne er ikke omfattet av registreringsplikten i noen av

[94] (Ipsos, 2022), s. 22.

disse ordningene. Etter vårt syn er det også gode grunner for å unnta slik kontakt fra registrering i et åpenhetsregister.

Betenkelighetene knyttet til personvern er åpenbare og det vil lett kunne oppstå spørsmål om taushetsplikt dersom innbyggeren tar opp personlige forhold. En ordning der man registrerer kontakt med privatpersoner vil dermed være vesentlig vanskeligere for kommunen å administrere.

Som omtalt i 2.6 over kan registrering av slik kontakt føre til at innbyggerne vegrer seg for å ta kontakt med de folkevalgte. Det er ikke ønskelig å heve barriere for kontakt mellom folkevalgte og innbyggerne i kommunen. I ytterste konsekvens kan det være skadelig for lokaldemokratiet.

En viktig begrunnelse for å innføre et åpenhetsregister er å unngå at ressurssterke enkeltaktører gis anledning til skjult og ensidig påvirkning av beslutningsprosessene i kommunen. Slike enkeltaktører kan for eksempel være store bedrifter i kommunen. Kontakt mellom folkevalgte og den enkelte innbygger vil normalt ikke medføre en slik risiko. Behovet for å registrere kontakt med den enkelte innbygger i kommunen er derfor også mindre enn behovet for å registrere kontakt med juridiske personer.

Ellers viser vi til det som står over i punkt 8.2.5 om administrative ulemper ved bruk av samtykke fra de som tar kontakt med kommunen, og at det er tvilsomt hvorvidt samtykke vil være et lovlig behandlingsgrunnlag for slike opplysninger.

8.2.7 Oppsummering

For å oppsummere anbefaler vi at kun personopplysninger om folkevalgte i kommunen inngår i et åpenhetsregister. Vi antar at det er tilstrekkelig til å ivareta formålet med ordning. Det er også tvilsomt om samtykke vil utgjøre et lovlig eller praktisk gjennomførbart behandlingsgrunnlag for andres personopplysninger.

8.3 Hvilke folkevalgte organer bør ordningen gjelde for?

Det er ikke alle folkevalgte organer som tar beslutninger på vegne av kommunene, og noen organer fatter beslutninger som er av relativt liten betydning eller hvor risikoen for påvirkning er liten. Vi kan derfor ikke se at det er behov for å inkludere alle folkevalgte i kommunen i ordningen med et åpenhetsregister.

Som et minimum foreslår vi at ordningen med åpenhetsregister bør omfatte kommunestyret, formannskapet og kontrollutvalget.[95] Da har man fanget opp de viktigste politiske organene i kommunen.

Videre foreslår vi at kommunens planutvalg skal være omfattet av ordningen.[96] Årsaken til at vi foreslår å inkludere planutvalget er at Ipsos i sin undersøkelse fra 2022 peker på at ansatte og folkevalgte i kommunen, særlig i areal-, plan- og byggesaker, er utsatt for henvendelser som

[95] Kommuneloven § 5-1
[96] Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven/pbl.) 27. juni 2008 nr. 71 § 3-3 andre ledd.

oppfattes som uetiske eller utilbørlige.[97] Areal- og plansaker er i tillegg viktige saker i den forstand at de berører mange innbyggere og store verdier kan stå på spill. De antas derfor også å ha stor allmenn interesse i kommunen.

Kommunene har stor valgfrihet med hensyn til organisering i folkevalgte organer. Om den enkelte kommune mener det er grunnlag for å inkludere andre folkevalgte organer i kommunen, er det mulig.

8.4 Hvem skal ha ansvaret for registreringen?

I EUs Transparency Register, i den tyske forbundsdagen og i det finske lovforslaget hviler plikten til registrering på de som tar kontakt med beslutningstakerne, mens MDG i Norge har innført en ordning der politikere selv har ansvar for registeringen.[98]

Ettersom vi mangler lovregulering av åpenhetsregister i norske kommuner, mangler kommunene også hjemmel for å pålegge de som tar kontakt med kommunen å registrere seg. Den tyske og finske ordningen vist til over, er basert i lov eller lovforslag.

Man kunne tenkt seg en ordning der de som tar kontakt med kommunen oppfordres til å registrere kontakten frivillig, men vi antar at en slik løsning vil være lite effektiv og at risikoen for feilregistrering kan være stor. Feilregistrering kan for eksempel bestå i at det registreres personopplysninger kommunen ikke har lovlig behandlingsgrunnlag for. Selv om det kan høres ut som en enkel løsning å overlate registreringen til de som tar kontakt, antar vi at det i realiteten kan kreve forholdsvis mye oppfølging fra kommunens side. Vi vil følgelig ikke anbefale en slik løsning.

Vi antar at den mest praktiske løsningen er at de folkevalgte selv, eventuelt med bistand fra administrasjonen, har ansvar for å registrere kontakten med juridiske personer. Mange folkevalgte mottar mange henvendelser og har en travel hverdag. Ordningen må derfor innrettes slik at registreringen kan skje raskt og enkelt.

8.5 Hva slags kontakt skal registreres?

8.5.1 Innledning

Hvis det skal innføres et åpenhetsregister i kommunene, må man ta stilling til hva slags kontakt som skal registreres. Skal all kontakt registreres eller bare kontakt knyttet til konkrete saker? Skal man registrere telefoner, møter eller e-poster? Og hvordan definerer man et møte? Er for eksempel en lunsj eller et seminar et møte? Hva med tilfeldige møter og sosiale sammenhenger?

I modellene vi finner i EU, Tyskland og Finland utløses registreringsplikten ved kommunikasjon som har til formål å påvirke beslutningsprosessene. Bestemmelsenes ordlyd varierer noe, men de har til felles at *det er formålet med kommunikasjonen* som er avgjørende *ikke formen.* Fordelen med en slik avgrensning er at den er teknologinøytral og favner relativt vidt. Den kan

[97] (Ipsos, 2022)
[98] Se omtale av disse ordningene i kapittel 5.

for eksempel fange opp både ordinær møtevirksomhet og kampanjer i sosiale medier rettet mot beslutningstaker.

Vi antar at en avgrensning basert på formålet vil være vanskelig å praktisere innenfor rammene av norsk lokalpolitikk. I lokalsamfunn hvor man omgås til daglig og har treffpunkter også utenom det profesjonelle, kan det være vanskelig å avgjøre når kommunikasjon går over fra å være en alminnelig samtale til å bli bevisst forsøkt på påvirkning. Overgangen kan være glidende.

For å få et system som er enkelt å administrere og som fanger opp den praktisk viktigste påvirkningen, forslår vi å avgrense registreringen til telefoner og møter om pågående saker i kommunen.

8.5.2 Avgrensing til kontakt om pågående saker

De folkevalgte i kommunen mottar både henvendelser av generell karakter og om konkrete saker som er til behandling i kommunen. Det er med andre ord mange henvendelser som ikke er knyttet til pågående beslutningsprosesser i kommunen.

Hvis formålet er å fange opp all påvirkning burde også generelle henvendelser vært registrert. På den annen side vil de folkevalgte i så fall bruke tid på å registrere informasjon om henvendelser som ikke har noen klar sammenheng med beslutningsprosesser i kommunen og som dermed heller ikke er egnet til å gi mer åpenhet om nettopp beslutningsprosessene.

For å avgrense ordningen til de viktigste påvirkningssituasjonene, foreslår vi at kun henvendelser om pågående saker i det aktuelle folkevalgte organet skal være omfattet av registreringsplikten. Med pågående saker sikter vi til saker de folkevalgte er kjent med at administrasjonen forbereder eller som er oversendt det folkevalgte organet.

Vi antar at det fra tid til annen kan oppstå tvil om en henvendelse gjelder en pågående sak eller ikke. Det kan for eksempel være fordi den folkevalgte er i tvil om administrasjonen har rukket å opprette en sak ennå eller fordi en henvendelse ligger litt på siden av tema for saken organet har til behandling. Som en pragmatisk tilnærming til slike situasjoner, foreslår vi at de folkevalgte i tillegg *har anledning* til å registrere henvendelser som ikke er knyttet til en konkret sak. Er den folkevalgte i tvil om henvendelsen er knyttet til en konkret sak, *kan* han eller hun med andre ord registrere henvendelsen uansett. Ofte vil det trolig være raskere og enklere for den folkevalgte å foreta registreringen, enn å få en avklaring av om henvendelsen faktisk er knyttet til en konkret sak, og eventuelt hvilken.

8.5.3 Hvilke former for kontakt skal registreres?

Påvirkning mot folkevalgte skjer gjennom en rekke ulike kanaler og plattformer og ved hjelp av ulike kommunikasjonsformer. I hverdagen antar vi likevel at telefoner, møter og skriftlig kommunikasjon i form av for eksempel e-poster, fremdeles er de praktisk viktigste og mest effektive påvirkningskanalene.

Som det fremgår av kapittel 3 over, er det særlig ved muntlig kontakt med folkevalgte på telefon og i møter det er manglende åpenhet og notoritet. Skriftlige henvendelser til kommunens administrasjon eller til folkevalgte med lederverv, vil normalt omfattes av kommunens plikt til

journalføring.[99] Slike henvendelser er det følgelig ingen grunn til å inkludere i et åpenhetsregister. Samtidig er det klart at på langt nær alle skriftlige henvendelser til folkevalgte må journalføres, og vi er usikre på om kommunene generelt har gode nok rutiner for å sikre at journalføring av saksdokumenter som sendes direkte til folkevalgte faktisk skjer. Dette kan være argumenter for å inkludere også skriftlige henvendelser, som ikke journalføres, i et åpenhetsregister.

Vi foreslår likevel å begrense ordningen med et åpenhetsregister til situasjoner der det gis muntlige opplysninger til folkevalgte, det vil si til telefoner og møter.

Ønsker man større åpenhet om skriftlige henvendelser til folkevalgte, er det etter vårt syn bedre å løse dette gjennom endring av reglene eller rutinene for journalføring. Da kan man utnytte et allerede etablert system for nettopp skriftlige henvendelser og man får alle slike henvendelser inn i ett system. Det faktum at henvendelsen er skriftlig gir den også bedre notoritet enn muntlige opplysninger. Vi anser følgelig behovet for et åpenhetsregister for å være noe mindre når henvendelser er skriftlige enn når de er muntlige.

Mange folkevalgte mottar svært mange e-poster og skriftlige henvendelser gjennom andre plattformer, som for eksempel sosiale medier. Vi tror at et åpnehetsregister som også inkluderer e-poster og andre skriftlige henvendelser direkte til folkevalgte vil bli vesentlig mer arbeidskrevende å følge opp for den enkelte folkevalgte. Det er etter dette en reell risiko for at en del folkevalgte, som ellers ville vært positive til et åpenhetsregister, vil unnlate å samtykke til å være med på ordningen fordi arbeidsbyrden med å registrere henvendelser på e-post blir for stor. Vi anser det med andre ord for å være en reell risiko for at resultatet av å inkludere skriftlige henvendelser i registeret i realiteten blir mindre åpenhet.

Når ordningen omfatter telefonsamtaler og møter, er det et behov for å avklare hva som ligger i disse begrepene. Med telefonsamtaler sikter vi til samtaler på alle plattformer som er tilrettelagt for muntlig dialog, herunder anrop på FaceTime, Teams, GoogleMeet, Messenger, WhatsApp og så videre.

Det vil også være behov for å definere hva man legger i begrepet møte i forbindelse med et åpenhetsregister. Se vårt forslag i boksen nedenfor

Hva slags møter bør registres i et åpenhetsregister?

- Alle avtalte møter mellom folkevalgte og eksterne for å drøfte en pågående sak i kommunen, skal registreres. Hvor møtet foregår, om det er fysisk, per telefon eller på andre plattformer er irrelevant.

- Se presiseringer og avgrensninger nedenfor.

[99] Se 3.2.4 og 3.4 over om kommunens plikt til journalføring av saksdokumenter.

Eksempler situasjoner som skal registreres:

- Et avtalt møte mellom folkevalgte og en part i en sak på rådhuset, på Teams, hos parten eller på partiets lokalkontor
- Et bedriftsbesøk der en pågående sak er tema
- En befaring for å se på en eiendom sammen med en interessent i en sak
- En lunsj, middag, konferanse, reise eller lignende arrangement der folkevalgte er særskilt invitert og hvor pågående saker i kommunen drøftes

Eksempler på situasjoner som ikke bør registreres:

- Møter mellom folkevalgte og administrasjonen internt i kommunen
- Møter, seminarer og lignende som folkevalgte deltar på i kraft av andre verv eller roller, som for eksempel i kraft av å være partimedlem, medlem av et utvalg i KS, som foreldre på skolen eller som medlem i den lokale sjakklubben
- Tilfeldige møter, som for eksempel samtaler på butikken, ved henting i barnehagen, på en skistue eller lignende
- Rent sosiale sammenkomster, som middager med venner, familieselskap eller hytteturer med gamle skolekamerater
- Deltakelse på åpne møter, seminarer og kurs og lignende der enhver eller mange, som for eksempel alle medlemmene i en organisasjon, står fritt til å melde seg på

8.5.4 Kan omgåelse bli et reelt problem?

Noen peker på risikoen for omgåelse som et argument mot å innføre åpenhetsregistre eller tilsvarende løsninger. Ethvert system kan omgås for de som ikke ønsker å innrette seg, men vi anser ikke det som et viktig argument mot et åpenhetsregister. Vi har heller ikke grunn til å tro at omgåelse vil bli et stort problem.

For det første antar vi at de folkevalgte generelt vil ha liten interesse i å forsøke å unngå registrering av møter og telefoner, da det er helt legitimt for de folkevalgte å ha kontakt med parter og interessenter i en sak. For det andre mener vi at man som et utgangspunkt bør kunne anta at de folkevalgte vil innrette seg lojalt mot et system de selv har vært med å vedta og har samtykket til å delta i. For det tredje har vi foreslått en plattform og teknologinøytral definisjon av telefoner og møter, og det er derfor uten betydning hvor eller hvordan møter og telefoner finner sted. Det begrenser de faktiske mulighetene for omgåelse.

Leirset og Røiseland peker på at regler som stiller økte krav til åpenhet i folkevalgte organer, kan føre til at de reelle diskusjonene og vurderingene blir flyttet ut av møtene i disse organene og over i lukkede rom.[100] Formålet med et åpenhetsregister er å synliggjøre kontakt som det per i dag ikke er åpenhet om. Vi ser derfor ikke noen risiko for at et åpenhetsregister fører til at diskusjoner og beslutninger flyttes til andre fora.

[100] (Leirset & Røiseland, 2020) s. 110.

8.6 Hvilke opplysninger bør inngå i et åpenhetsregister?

Når man tar stilling til hvilke opplysninger som skal inngå i registeret, må administrative hensyn veies opp mot ønsket om større åpenhet.

Vi foreslår å innta følgende informasjon i et åpenhetsregister:

1) Navn på den juridiske personen som har vært i kontakt med folkevalgte i kommunen
2) Om henvendelsen var en telefon eller et møte
3) Dato for telefon eller møte
4) Stikkord for hva møtet eller telefonen gjaldt
5) Navn og partitilhørighet på den eller de folkevalgte som deltok

Registeret kan for eksempel se slik ut:

Navn på selskap, forening el.	**Type henvendelse**	**Dato**	**Tema**	**Navn på folkevalgte**
Steinrik AS	Telefon	10. august 2022	Omregulering av tomt	Marte Kirkerud (H)
Elevrådet på Lillevik VGS	Møte	10. august 2022	Ny ungdomsklubb	Lars Holm (Ap), Jan Bø (Ap), Siri Vik (SV)
Storekraft AS	Møte med befaring	11. august 2022	Høring om konsesjonssøknad for utbygging av Storeelv	Marte Kirkerud (H), Lars Holm (Ap), Knut Dahl (FrP)
Steinrik AS v/ Smart kommunikasjon AS	Møte	12. august 2022	Omregulering av tomt	Knut Dahl (FrP), Mari Fjell (H), Kari Nes (V)
Lillevik håndballklubb	Telefon	12. august 2022	Fordeling av halltid	Kari Nes (V)

Med disse opplysningene får man et tydelig inntrykk av hva slags kontakt den folkevalgte har hatt og hvilke temaer som har blitt diskutert. Det ligner på modellen som MDG har brukt for sitt åpenhetsregister.[101] Fordelen med en slik ordning er at det også er enkelt og lite tidkrevende for de folkevalgte å føre inn opplysninger om henvendelser i registeret.

For medier som ønsker å bruke opplysningene i registeret er dette tilstrekkelig informasjon til at de kan undersøke nærmere hva henvendelsen eller møtet gjaldt. Det kan de for eksempel gjøre ved å kontakte den folkevalgte og spørre om hva som ble diskutert, og om det hadde betydning for saken som behandles i kommunen.

[101] Se 5.7 over.

For det tilfelle at en juridisk person opptrer på vegne av en annen, bør begge navn registreres. Det kan for eksempel tenkes dersom et selskap benytter seg av kommunikasjonsbyrå i møte med kommunen.

For å sikre etterlevelse av ordningen, antar vi at kommunen bør vedta en registeringsfrist. Vi foreslår at fristen kan settes til senest en uke etter møtet eller telefonen fant sted, men at registrering alltid skal skje før det folkevalgte organet fatter vedtak i saken.

8.7 Skal det være unntak fra registering?

Selv om vi i utgangspunktet har foreslått å inkludere relativt få opplysninger i et åpenhetsregister, kan det være grunnlag for å gjøre konkrete unntak for registrering av opplysninger.

Registeret må for det første ikke inneholde opplysninger som er underlagt de folkevalgtes taushetsplikt. Det finnes flere regler om taushetsplikt, men den praktisk viktigste er forvaltningsloven § 13.

Forvaltningsloven § 13 taushetsplikt

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1. *noens personlige forhold, eller*
2. *tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.»*

Ettersom vi utelukkende har foreslått å inkludere henvendelser fra juridiske personer i registeret, anser vi det som lite aktuelt med opplysninger om «*noens personlige forhold»* i registeret, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1.

De folkevalgte bør imidlertid være oppmerksom på at de i møter eller telefoner med næringsdrivende kan motta opplysninger som er underlagt taushetsplikt fordi informasjonen er forretningssensitiv, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Normalt må man kunne forvente at selskapet gir klar beskjed dersom de gir folkevalgte slik informasjon, og at det vil være enkelt å formulere tema for møte eller samtalen slik at man ikke røper forretningshemmeligheter i registeret. Er de folkevalgte i tvil, kan de drøfte med foretaket i hvordan temaet for møtet skal formuleres. Selv om det ikke kan utelukkes situasjoner der taushetsplikten tilsier at registeringen helt bør unnlates, antar vi at det vil være svært sjeldent og at den folkevalgte i så fall bør rådføre seg med administrasjonen før registering helt utelates.

Ellers mener vi at det bør være anledning for de folkevalgte til å unnlate registrering av opplysninger som man kunne unntatt fra offentlighet etter reglene i offentleglova kapittel 3 dersom de var skriftlige, eller opplysninger som ville begrunnet lukking av dørene i et møte et i

folkevalgt organ, jf. kommuneloven § 11-5. Disse reglene antas å være relativt godt kjent for mange folkevalgte, og fremstår dermed som en praktisk ramme for fritak fra registrering.

Det innebærer for eksempel at de folkevalgte kunne rådføre seg med kommunens advokat i møter eller per telefon, uten registrering, jf. offentleglova §§ 15 andre ledd og 18. Videre kan det for eksempel gjøres unntak av registrering av henvendelser med varsler og tips om lovbrudd fra private, jf. offentleglova § 24.

Noen peker på at folkevalgte har et behov for å kunne motta konfidensiell informasjon og at en åpenhetsregister kompliserer det. Opplysningene vi har foreslått å registrere er ikke særlig detaljerte, og vi kan ikke se at registreringsplikten vil være til reelt hinder for å utveksle konfidensiell informasjon eller et hinder for å ha en åpen og fortrolig dialog i møter eller per telefon. Vi stiller uansett spørsmål ved hvilket legitimt behov de folkevalgte har for å motta konfidensiell informasjon i forbindelse med beslutningsprosesser i kommunen, dersom informasjonen ikke kunne vært unntatt fra offentlighet om den var nedtegnet eller ikke gav grunnlag for å lukke et folkevalgt møte.

8.8 Offentliggjøring av registeret

8.8.1 Allment tilgjengelig på kommunens nettsider

Det kan være mange gode grunner til at et offentlig register ikke skal være tilgjengelig for alle, eller at kun deler av registeret er offentlig. Hensynet til personvern vil typisk være en slik grunn. Formålet med et åpenhetsregister er ønske om økt åpenhet om beslutningsprosessene i kommunen, og formålet tilsier klart at åpenhetsregisteret bør være tilgjengelig for allmennheten.

I det tyske lobbyregisteret, hvor mer informasjon inngår, har man valgt å unnta noen opplysninger fra offentlighet. Det gjelder for eksempel kontaktopplysninger for fysiske personer og donorer til lobbyvirksomheten fra innsyn. Det er ikke nødvendig å dele ut kontaktopplysninger for å kunne identifisere hvem lobbyisten er, og det er i tillegg opplysninger som kan lett kan misbrukes til for eksempel å trakassere vedkommende. Det kan derfor være et urimelig inngrep i noens personvern å legge ut disse opplysningene for allmennheten. Jo mer informasjon som inkluderes i registeret, jo større grunn vil det følgelig være til å vurdere om alt skal være offentlig.

Ordningen vi har foreslått inneholder i liten grad personopplysninger. De eneste personopplysningene som er med i registeret er identiteten til de folkevalgte som kontaktes og deres partitilhøring. Både identiteten til de folkevalgte i kommunen og deres partitilhørighet må allerede antas å være allment kjent i kommunen. I tillegg bygger modellen på samtykke fra de folkevalgte. Personvernreglene vil derfor ikke være til hinder for å gjøre registeret allment tilgjengelig på kommunens nettsider.

Det kan også tilføyes at det administrativt vil være den enkleste løsningen for kommunen å publisere registeret på nett. Da slipper kommunen å behandle forespørsler om innsyn.

8.8.2 Avpublisering og sletting av registrerte opplysninger

Et viktig prinsipp for behandling av personopplysninger er lagringsbegrensningen. Den slår fast at personopplysninger skal «*lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for*».[102]

Det betyr at personopplysninger skal slettes når de ikke lenger er nødvendig å ha i et åpenhetsregister. Hva som er nødvendig må bero på en konkret vurdering og er i denne sammenhengen ikke opplagt.

Formålet med registreringen og offentliggjøringen er at innbyggerne i kommunen og pressen skal ha mulighet til å undersøke hvem som har påvirket utfallet av en sak. Slike undersøkelser kan man ha et legitimt behov for også en god stund etter at en sak er avsluttet. Det vanskelige spørsmålet er hvor lenge det er nødvendig å lagre personopplysninger for å oppfylle dette formålet.

Vi har sett at de tyske og finske lobbyregistrene løser dette på ulik måte. I Tyskland lagres opplysningene i registeret (inkludert personopplysninger) så lenge den registrerte enheten driver med påvirkningsaktivitet. Etter at vedkommende slutter med påvirkningsaktivitet fjernes opplysningene fra det offentlige registeret etter 18 måneder, og etter 18 til så slettes de.[103] I Finland skal opplysninger allment tilgjengelig i ti år etter de registreres, og deretter kan de bevares etter reglene i den finske arkivloven.[104]

Det kan gjøres unntak fra prinsippet om lagringsbegrensning «d*ersom de utelukkende vil bli behandlet for arkivformål i allmennhetens interesse*».[105] Når personopplysninger arkiveres blir de ikke lenger allment tilgjengelige, noe som gjør den fortsatte behandlingen lovlig. Siden muligheten til å kontrollere offentlige myndigheters beslutningsprosesser må antas å være et formål i allmennhetens interesse, er trolig slik arkivering lovlig.

Vi har ikke funnet noen eksempler på at slike ordninger har blitt prøvd av EU-domstolen, det europeiske personvernrådet eller av personvernnemnda. Derfor har vi ikke noen domstols- eller forvaltningspraksis å basere varigheten på.

Det må legges til grunn at en oppføring i registeret er mest interessant når saken ligger nærme i tid. Etter hvert som saken er ferdigbehandlet vil allmennhetens interesse trolig avta. Det betyr likevel ikke at registreringen bør slettes i det saken er avsluttet. Det må være mulig å kunne se gjennom i ettertid for kontroll. Dette er av særlig interesse for journalister.

En løsning kan være at saker slettes et gitt antall år, for eksempel tre år, etter at de er ferdig behandlet. En slik løsning kan i praksis bli tungvidt fordi den folkevalgte i så fall må knytte registreringen til et saksnummer. Det forutsetter at den folkevalgte kjenner til saksnummeret eller kan søke på saken i registeringsverktøyet. Vi antar at kommunene per i dag ikke har, og at

[102] GDPR art. 5 nr. 1 bokstav e.
[103] Den tyske lobbyloven § 3 4. ledd.
[104] (Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp, 2021), s. 119.
[105] GDPR art. 5 nr. 1 bokstav e, andre setning.

det eventuelt vil ta noe tid å utvikle, så avanserte registreringsverktøy, og foreslår derfor ikke en slik modell.

Etter vårt syn er det mest praktisk med en «finsk» løsning, hvor oppføringen i registeret forsvinner et visst antall år etter at den registreres. Dette er mest forutsigbart om varigheten av behandlingen og det er enkelt å praktisere. Hvis en sak tar lang tid å behandle kan det i prinsippet skjer at henvendelser fjernes fra det offentlige registeret før saken er avsluttet. Etter vårt syn er ikke dette særlig problematisk. Det vil som regel være de henvendelsene som ligger nærmest det endelige beslutningstidspunktet som er av størst interesse for allmennheten.

På denne bakgrunn foreslår vi at opplysningene skal være offentlig tilgjengelig i 5 år etter registreringen.

8.8.3 Sletting dersom den folkevalgte trekker sitt samtykke

De folkevalgte kan når som helt trekke sitt samtykke til behandling av personopplysninger, jf. GDPR artikkel 7 nr. 3. I så fall må også opplysningen om den folkevalgte slettes uten ugrunnet opphold, jf. GDPR artikkel 17 nr. 1 bokstav b. Kommunen bør med andre ord innrette registeret slik at man lett kan slette registrerte opplysninger om den enkelte folkevalgte.

8.9 Retting av feil ved registreringen

Selv om vi har lagt vekt på å foreslå en modell som skal være enkel å praktisere, vil feilregistrering forekomme. Man kan både tenke seg at den folkevalgte glemmer å registre informasjon eller at informasjonen som registreres er mangelfull eller direkte uriktig. Det kan også registreres for mye informasjon, for eksempel ved at kontaktpersoner i selskaper eller foreninger inkluderes i registeret.

Administrasjonen i kommunen bør føre et tilsyn med registreringen for å kontrollere at det ikke føres inn flere personopplysninger enn kommunen har behandlingsgrunnlag for. Ved ulovlig eller uriktig registering av personopplysninger, har den registrerte krav på retting uten ugrunnet opphold, jf. GDPR artikkel 16.

De folkevalgte bør også ha mulighet for å rette andre opplysninger i registeret dersom de oppdager at noe er utelatt eller har blitt feil.

De juridiske personene det registreres opplysninger om vil også kunne ha en berettiget interesse i at uriktige opplysninger om deres foretak korrigeres. Kommunen må derfor ha et system for å ta imot slike henvendelser og for å sikre at retting faktisk skjer.

8.10 Oppsummering

Vi legger til grunn at et velfungerende åpenhetsregister må inneholde noen personopplysninger, og at kommunene derfor må utforme ordningen innenfor rammene av GDPR.

Vi foreslår å begrense registreringen av personopplysninger til medlemmene i de viktigste folkevalgte organene i kommunen. Det innebærer at medlemmene må avgi et samtykke for å være med på ordningen, og at det må være mulig for de folkevalgte å reservere seg. Samtykker

den folkevalgte til å delta, forplikter vedkommende seg samtidig til å følge et reglement for registeret som er vedtatt av kommunestyret.

Det antakelig hverken lovlig eller særlig praktisk å registrere personopplysninger om alle de som tar kontakt med kommunens folkevalgte basert på samtykke. Blant annet av denne grunn foreslår vi å begrense registreringen til kontakt mellom folkevalgte og juridiske personer, som for eksempel selskap, foreninger og andre offentlige organer.

Basert på en vurdering av i hvilke situasjoner manglende åpenhet er mest problematisk, og hva som er praktisk håndterlig, foreslår vi å begrense registreringen til folkevalgtes telefoner og møtevirksomhet med juridiske personer. Hva som menes med møtevirksomhet, er nærmere forklart i 8.5.3 over.

Det er ingen hjemmel for å pålegge de som tar kontakt med kommunen å registrere seg. Den eneste praktiske løsningen er dermed at de folkevalgte, eventuelt med bistand av administrasjonen, foretar registreringen selv. Vi foreslår at registeret skal angi navnet på den folkevalgte, hvilken juridisk person den folkevalgte har hatt kontakt med, når møtet eller telefonen fant sted og tema i stikkordsform. Det er viktig at det lages enkle og gode tekniske løsninger som gjør registreringen så lettvint som mulig.

Det vil fra tid til annen være behov for å unnta informasjon fra registering. Vi foreslår å knytte unntak fra ordningen opp til reglene om unntak fra møte offentlighet i kommuneloven og reglene om unntak fra innsyn i offentlighetsloven.

Videre foreslår vi at registreringer skal være offentlig tilgjengelig på kommunens nettsider i fem år. For øvrig må kommunen sørge for systemer for kontroll, retting av feilregistrering og sletting ved behov.

9. Lovendring som kan lette innføringen av åpenhetsregistre

Oppsummering av kapittel 9

Fordeler med lovregulering

- Kommunene vil få en utvidet adgang til å registrere personopplysninger.
- Kommunene vil ikke lenger være avhengig av samtykke fra de det registreres opplysninger om.
- En lovhjemmel vil gi klarere rammer for hva kommunene har lov og ikke lov til å gjøre, og dermed lette innføringen i kommunene.

Forslag til lovendring

- Vi foreslår en ny bestemmelse i kommuneloven § 4-2 om åpenhetsregistre.
- Innføringen av åpenhetsregister skal være frivillig for kommunene og den konkrete innretningen av registre er i stor grad overlatt til kommunene.

9.1 Innledning

I kapittel 7 beskrev vi hvordan det var to alternative behandlingsgrunnlag i GDPR artikkel 6 nr. 1 som kan danne grunnlag for innføringen av kommunale åpenhetsregistre. Det første grunnlaget er bokstav a, det vil si samtykke. I kapittel 8 har vi beskrevet hvordan en samtykkebasert modell kan gjennomføres i kommunene uten lovendring.

Det andre behandlingsgrunnlaget krever lovhjemmel, det vil si bokstav e. En slik lovhjemmel finnes foreløpig ikke, og skal man anvende dette behandlingsgrunnlaget i kommunene må loven endres. Her i kapittel 9 beskriver vi fordelene ved en modell med hjemmel i lov og kommer med et konkret forslag til hvordan en ny lovhjemmel kan se ut.

9.2 Hva er fordelene med en lovhjemmel i stedet for samtykke?

Dersom det innføres en hjemmel for kommunale åpenhetsregistre, for eksempel i kommuneloven, vil kommunestyret kunne vedta en ordning som binder alle som er omfattet av den. Man er med andre ord ikke avhengig av at den enkelte folkevalgte samtykker. Det letter administrasjonen av ordningen og gjør registeret mer fullstendig.

Med en lovhjemmel vil det også være mulig å registrere andre enn folkevalgtes personopplysninger. Man kan for eksempel utvide ordningen til å omfatte kontakt med administrativt ansatte i ledende stillinger eller til å registrere personopplysninger om de som opptrer på vegne av juridiske personer i møte med kommunen.

En lovhjemmel kan også gjøre det mulig å legge forpliktelsen til å foreta registeringen over på de som tar kontakt med kommunen, i stedet for på de folkevalgte eller ansatte i kommunen.

For å oppsummere, kan en gi lovhjemmel større fleksibilitet og mindre administrasjon. Hvor fleksible ordningen blir, kommer an på utformingen av lovhjemmelen.

Det er også grunn til å tro at en lovgivningsprosess og hjemmel kan bidra til å klargjøre enkelte spørsmål, som det i dag ikke finnes noe klart svar på. Det er for eksempel ingen klar grense for hvor lenge opplysninger i et åpenhetsregister basert på samtykke kan oppbevares. En lovhjemmel kan derfor bidra til å gi kommunene klare svar på spørsmål som i dag må avgjøres basert på skjønnsmessige helhetsvurderinger av hva som er nødvendig for å oppnå formålet med registreringen. En lovhjemmel kan derfor også gjøre det mindre usikkert for kommunene å innføre et åpenhetsregister.

9.3 Hvordan bør en hjemmel utformes?

Det er ikke behov for en omfattende lovendring for å oppfylle lovkravet i GDPR artikkel 6 nr. 3. Bestemmelsen trenger ikke å angi spesifikt hvordan registeret skal innrettes. Dette kan overlates til kommunene. Det vesentlige er at loven angir den allmenne interessen som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger. En relativt kort ordlyd som slår fast at kommuner kan velge å opprette et åpenhetsregister for å sikre økt åpenhet om beslutningsprosessene i kommunen, bør derfor være tilstrekkelig.

Lovhjemmelen kan tenkes utformet på ulike måter. Per i dag har man lite erfaring med hva som fungerer, og det kan være fornuftig å opp til relativt enkel modell lignende den vi har foreslått basert på samtykke. Med mer erfaring kan man gjøre justeringer både i loven og i modellen i den enkelte kommune.

Ved utformingen av en lovhjemmel har vi lagt til grunn at registeret i utgangspunktet bør gjelde samme type kontakt, det vil si muntlig og ikke skriftlig kontakt. Dersom man ønsker økt åpenhet om skriftlig kontakt, tror vi det er mer hensiktsmessig å se på kommunens rutiner for journalføring. Vi har imidlertid ikke foreslått en ordlyd som utelukker at registeret også kan omfatte skriftlig kontakt.

Vi foreslår en utforming av bestemmelsen som gjør det mulig å registrere personopplysninger om folkevalgte og administrativt ansatte i ledende stillinger uten samtykke. Vi mener også kommunene bør ha anledning til å registrere personopplysninger om representanter for juridiske personer.

Av personvernhensyn har vi imidlertid ikke funnet grunnlag for å foreslå at personopplysninger om privatpersoner som tar kontakt med kommunen skal registreres. Vi kjenner ikke til eksempler på at slike opplysninger registreres i andre land eller andre organisasjoner.

Med dette som bakgrunn foreslår vi følgende ordlyd i ny § 4-2 i kommuneloven:

> *«For å ivareta et fungerende lokaldemokrati, innbyggernes rettssikkerhet og tilliten til kommunen, kan kommunen opprette et åpenhetsregister. Registeret kan inneholde opplysninger om kontakt med folkevalgte og administrativt ansatte. Opplysningene i et slikt register kan gjøres allment tilgjengelig i inntil 5 år.*

Registeret skal ikke inneholde opplysninger om henvendelser fra privatpersoner.

Registeret kan blant annet inneholde navn og partitilhørighet for de folkevalgte i kommunen, navn og tittel på administrativt ansatte i kommunen, navn og tittel på representanter for juridiske personer, samt tidspunkt og tema for møter eller samtaler.

Kommunestyret vedtar selv et reglement med utfyllende regulering.»

Vedlegg 1. Hvordan kan kommunene gå frem?

Kommunestyret kan vedta å innføre et åpenhetsregister, med tilhørende reglement, med alminnelig flertall.

De folkevalgte som omfattes av ordningen må gi skriftlig samtykke til å delta. De må ha fått mulighet til å lese gjennom reglementet for åpenhetsregisteret før de samtykker. De må også informeres om at de har lov til å kalle tilbake samtykke når som helst.

Det må etablere en teknisk løsning for registrering av kontakt. Det mest praktiske er trolig om det lages en mobilapplikasjon, men også enklere løsninger kan tenkes.

Nye folkevalgte må få opplæring om åpenhetsregisteret. Det er viktig at de er kjent med hva som menes med «personopplysninger» og vet at de ikke skal registrere personopplysninger om andre enn seg selv.

Nedenfor følger et enkelt eksempel på hva som i alle fall bør inngå i reglementet.

1) **Formål:** Åpenhetsregisteret skal gjennom økt åpenhet ivareta lokaldemokratiet i kommunen, innbyggernes rettssikkerhet og tilliten til kommunen. Åpenhetsregisteret skal inneholde informasjon om kontakt med kommunens folkevalgte i forbindelse med beslutningsprosesser i kommunen.

2) **Virkeområde:** Åpenhetsregisteret gjelder for representanter i kommunestyret, formannskapet, kontrollutvalget og planutvalget som har valgt å samtykke til å delta i ordningen. Ved samtykke til å delta i ordningen har de også forpliktet seg til å følge dette reglementet. De folkevalgte kan når som helst trekke samtykke tilbake.

3) **Behandlingsgrunnlag:** Behandlingsgrunnlag for registrering av de folkevalgtes personopplysninger er GDPR artikkel 6 nr. 1 a, det vil si samtykke. Andres personopplysninger skal ikke inngå i registeret.

4) **Tilgang til åpenhetsregisteret:** Åpenhetsregisteret skal ligge åpent tilgjengelig på kommunens nettsider sammen med informasjon om hvilke folkevalgte som deltar i ordningen.

   Registreringer gjøres tilgjengelig i registeret i 5 år etter den enkelte henvendelsen er registrert. Deretter slettes registreringen.

5) **Henvendelser som skal registreres:** Det er kun henvendelser fra juridiske personer, det vil for eksempel selskaper, foreninger, offentlige organer, organisasjoner og andre sammenslutninger som skal registreres. Når man registrerer henvendelsen skal ikke identiteten til personen som tok kontakt på vegne av sammenslutningen registreres.

   Henvendelser fra enkeltpersoner registreres ikke.

Registreringsplikten er begrenset til henvendelser i form av telefonoppringninger eller møter som den folkevalgte har i forbindelse med en eller flere konkrete saker som behandles av kommunen.

Opplysninger underlagt den folkevalgtes taushetsplikt skal ikke inngå i registeret.

Opplysninger som kan begrunne lukking av dørene i et møte i et folkevalgt organ, jf. kommuneloven § 11-5, eller som kan begrunne unntak fra innsyn etter offentleglova dersom opplysningene nedtegnes, kan utelates fra registeret.

6) **Registrering av henvendelser:** Den folkevalgte skal registrere følgende opplysninger: 1) datoen for henvendelsen, 2) hvem henvendelsen var fra, 3) hvilken folkevalgt det gjelder, 4) om henvendelsen var en telefon eller et møte og 4) en kort beskrivelse av hva henvendelsen handlet om.

   Henvendelsen skal registreres senest en uke etter at samtalen eller møte fant sted, men alltid før en sak behandles i det folkevalgte organet.

Referanser

Aulstad, J. G. (2018). *Innsynsrett.* Bergen: Fagbokforlaget.

Borvik, B. (2011). *Personvern og ytringsfridom - avveginga mellom kolliderande menneskerettar.* Oslo: Universitetsforlaget.

Bradtzæg, B. A., Vike, H., Heian, M. T., Kvernenes, M. S., Jupskås, A. R., & Ruud, S. S. (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår: Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid.* Bø: Telemarksforskning.

Brandt, K. m. (2018). *Offentleglova Lovkommentar.* Oslo: Universitetsforlaget.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). *dfo.no*. Hentet fra Innbyggerundersøkelsen 2021: https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/tillit

Eckhoff, T., & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett.* Oslo: Universitetsforlaget.

Efjestad, J. S., & Selman, C. (2021). *Taushetsplikt i forvaltningen.* Oslo: Universitetsforlaget.

EU-kommisjonen. (2022, Juli 26). Hentet fra https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en

Euronews. (2021, April 27). *Euronews.com.* Hentet fra MEPs vote for 'mandatory' lobbying register - but critics say it doesn't go far enough: https://www.euronews.com/my-europe/2021/04/27/meps-vote-for-mandatory-lobbying-register-but-critics-say-it-doesn-t-go-far-enough

European Parliamentary Research Service. (2014). *Briefing on the EU Transparency Register.* Brussel: EPRS-rapport PE 542.170.

Frihagen, A. (1995). *Karnov kommenterte lover Offentlighetsloven.* Oslo: Karnov.

Gloppen, H. I. (2015). *Norske Lobbyister ser til Brussel (masteravhandling) .* København: Handelshøjskolen i København.

Graver, H. P. (2019). *Alminnelig forvaltningsrett.* Oslo: Universitetsforlaget.

GRECO. (2020). *Evaluation report Norway.* Strasbourg: Europarådet Group of States against Corruption.

Grimstad, K., & Halvorsen, S. (2011). *Forvaltningsloven i kommunene - veiledning og kommentarer.* Oslo: Kommuneforlaget.

Haugsgjerd, A., & Segaard, S. B. (2020). *Rapport 2020:6 Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet - Kunnskapsstatus og utviklingstrekk.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Hänel, L. (2021, Mars 26). *DW.com*. Hentet fra Fighting corruption: Germany gets a 'lobby register': https://www.dw.com/en/fighting-corruption-germany-gets-a-lobby-register/a-56808321

Ipsos. (2022). *Uetisk atferd og korrupsjon i kommunesektoren - erfaringer fra kommunene.* Oslo: KS.

Leirset, E., & Røiseland, A. (2020). Åpenhetsparadokset. Åpne eller lukkede dører i lokalpolitikken. I A. Røiseland, & S. I. Vabo, *Folkevalgt og politisk leder* (ss. 95-119). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

OECD. (2021). *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access.* Paris: OECD Publishing.

Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp. (2021). *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret: Parlamentarisk styrgruppens och expertarbetsgruppens betänkande.* Helsinki: Justitieministeriet i Finland.

Segaard, S. B. (2020). *Rapport 2020:10 Det norske lokaldemokratiets legitimitet - Tillit, deltakelse og ulikhet.* Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.

Skullerud, Å. M., Rønnevik, C., Skorstad, J., & Pellerud, M. E. (2019). *Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR) Kommentarutgave.* Oslo: Universitetsforlaget.

Wessel-Aas, J., & Ødegaard, M. (2018). *Personvern. Publisering og behandling av personopplysninger.* Oslo: Gyldendal .

Woxholth, G. (2011). *Forvaltningsloven med kommentarer .* Trondheim: Gyldendal .

Yli-Huttula, T. (2022, Januar 31). *Finland will be the first Nordic country to establish a statutory transparency register*. Hentet fra financefinland.fi: https://www.finanssiala.fi/en/columns/finland-will-be-the-first-nordic-country-to-establish-a-statutory-transparency-register/

Aarli, R. (2021). *Dokumentoffentlighet i straffesaker .* Oslo: Justits- og beredskapsdepartementet.

Forfattere:



Advokat **Silje Aga Rogan** har møterett for Høyesterett og er partner i Advokatfirmaet Lund & Co. Rogan har lang erfaring i å bistå kommunesektoren, og er spesialist på forvaltnings- og kommunalrett med mer.



Advokat **Jon Wessel-Aas** har møterett for Høyesterett og er partner i Advokatfirmaet Lund & Co. Han er regnet som en av landets fremste eksperter på medierett, ytringsfrihet og personvern.



Espen Andreas Volden er advokat i Advokatfirmaet Lund & Co og jobber blant annet med kommunalrett og plan- og bygningsrett. I tillegg sitter han i kommunestyret og planutvalget i Indre Østfold kommune.



Svein Gjørtz er advokatfullmektig i Advokatfirmaet Lund & Co og jobber blant annet med skatt, energirett, forvaltningsrett og personvern. Gjørtz skrev sin masteravhandling om nettopp personvern.

Andre bidragsytere:



Journalist og tidligere generalsekretær i Norsk Redaktørforening (2013-2022) **Arne Jensen** har bidratt med kommentarer og innspill til rapporten.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/5991
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 55484/2026
Klassering:

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	19.03.2026	40/26

Representantforslag fra Marianne Kristiansen (Pp) - Utplassering av faste dunker for ødelagte tekstiler

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak:
1. Saken tas til orientering.

Sammendrag
Representantforslaget foreslår å utplassere faste dunker for ødelagte tekstiler i alle kommunedeler, for å gjøre ordningen mer tilgjengelig for innbyggere som ikke har bil. I dag er Frevar på Øra eneste mottakspunkt, noe som fører til at mange feilsorterer ødelagte tekstiler i ombruksboksene.

Kommunen oppfyller fra før lovkravet om separat tekstilinnsamling gjennom seks innsamlingstårn ved Frevar, men erfaringene viser økende feilsortering og fallende ombruksandel nasjonalt og lokalt.

En desentralisert løsning vurderes som utfordrende på grunn av risiko for mer feilsortering og herreløst avfall, samt betydelige kostnader til beholdere, drift og transport. Manglende nasjonale løsninger for håndtering av ødelagte tekstiler gjør ordningen ytterligere kostbar.

Kommunedirektøren anbefaler derfor at dagens ordning videreføres, og at representantforslaget tas til orientering. Saken kan vurderes på nytt dersom rammebetingelsene endrer seg.

Vedlegg

1 Representantforslag - Utplassering av faste dunker for ødelagte tekstiler på egnede plasser i kommunedelene

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ikke relevant

Saksopplysninger
I tråd med Fredrikstad kommunes reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, kan medlemmer av folkevalgte organer fremme representantforslag innen organets myndighetsområde.

Bystyremedlem Marianne Kristiansen (Pp) har sendt inn følgende representantforslag:

Ødelagte tekstiler skal ikke legges i eksisterende innsamlingsbokser for klær. Ødelagte tekstiler skal i utgangspunktet leveres på Frevar. Det er imidlertid ikke så enkelt å komme seg til Frevar, om man ikke har bil eller annet fremkomstmiddel. Dette har ført til at mange kaster ødelagte og skitne tekstiler i eksisterende innsamlingsbokser, noe som igjen har ført til merarbeid og merutgifter for de som i dag håndterer innsamlingsboksene.

For å gjøre innsamlingen mer lettvint og funksjonell for innbyggerne samt lette arbeidet for de som håndterer innsamlingsboksene ønsker vi derfor at kommunen utplasserer faste dunker for ødelagte tekstiler i de ulike kommunedelene på egnede plasser.

Forslag til vedtak:
Kommunen utplasserer faste dunker for ødelagte tekstiler i kommunedelene på egnede plasser.

Bakgrunn og regelverk:
Fra 1. januar 2025 er kommunene i Norge pålagt å sørge for separat innsamling av tekstiler fra husholdninger, i tråd med endringer i avfallsforskriften. Bestemmelsen er en oppfølging av EUs tekstilstrategi fra 2022, som setter ambisiøse mål for økt gjenbruk og materialgjenvinning av klær og tekstiler. Norge har i tillegg vedtatt kleskasteloven, som stiller krav til aktørene i verdikjeden for tekstiler.

Status for ordningen i Fredrikstad:
Fredrikstad kommune og Frevar KF oppfylte lovkravet i mars 2025 ved å sette ut seks tårn for innsamling av ødelagte tekstiler på Øra. Kirkens Bymisjon drifter ordningen. Tårnene brukes mye og tømmes to ganger i uken. I 2025 ble det samlet inn totalt **56 398 kg** tekstiler.

Ombruksandelen har imidlertid falt betydelig – fra rundt **65 %** ved oppstart til omtrent **33 %** i desember 2025. Nedgangen antas å skyldes både sesongvariasjoner og at tårnene i økende grad brukes som generell avfallsløsning. Dette samsvarer med en nasjonal trend.

Relevante bestemmelser
Avfallsforskriften (endringer fra 1. januar 2025 om separat innsamling av tekstiler), EUs tekstilstrategi.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Innbyggere uten bil – blant annet eldre, personer med nedsatt funksjonsevne og lavinntektshushold – har i dag ikke et reelt alternativ til Øra for å levere ødelagte tekstiler. Avfallsordninger må være tilgjengelige for alle, men en desentralisert løsning må ikke gå på bekostning av kvaliteten i ombruksboksene, da dette kan svekke ideelle organisasjoners økonomi og sosiale arbeid.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
En desentralisert ordning vil gi kostnader til beholdere, drift, transport, håndtering av feilsortering og herreløst avfall, samt informasjonstiltak. Spredte innsamlingspunkter gir betydelig høyere kostnad per kilo enn dagens sentrale løsning på Frevar KF. Manglende nasjonal kapasitet for behandling av ødelagte tekstiler gjør også håndteringen dyr, noe som sist ble tydelig ved prisjusteringen hos Frevar KF.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Økt tilgjengelighet kan medføre redusert mengde tekstiler i restavfallet og mer materiale inn i gjenvinningssystemet. Tydelige dedikerte innsamlingspunkter for ødelagte tekstiler kan i tillegg bidra til å skjerme de ideelle organisasjonenes ombruksbokser fra feilsortering.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Økt materialgjenvinning av ødelagte tekstiler er positivt og i tråd med EUs sirkulærøkonomimål. Det er likevel viktig at dette ikke skjer på bekostning av ombruk, som gir større miljøgevinst. Desentraliserte innsamlingspunkter gir også mer transport, og logistikken må planlegges godt for at miljøeffekten totalt sett skal være positiv.

Ansattes medbestemmelse
Ikke aktuelt.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken er ikke vurdert for uttalelse i rådene på nåværende tidspunkt.

Vurdering
Representantforslaget peker på en reell utfordring: Frevar KF på Øra er ikke tilgjengelig for alle, og innbyggere uten bil mangler et praktisk tilbud for levering av ødelagte tekstiler.

Samtidig står en desentralisert ordning overfor tre hovedutfordringer: fare for sammenblanding av ødelagte tekstiler og ombruksplagg, økt risiko for feilsortering, herreløst avfall og hærverk, samt høye kostnader knyttet til manglende nedstrømsløsninger nasjonalt.

Kommunedirektøren vurderer at utfordringene samlet sett er for store til å etablere en ny ordning nå. Dagens løsning på Frevar videreføres, og representantforslaget tas til orientering.

Alternative løsninger
Alternativet til å ta saken til orientering ville vært å vedta utplassering av dunker i kommunedelene i tråd med representantforslagets intensjon. Kommunedirektøren vurderer at de praktiske, økonomiske og driftsmessige utfordringene på nåværende tidspunkt er for store til at dette er forsvarlig.

Konklusjon
Kommunedirektøren vurderer at risiko for lavere ombruksandel, mer herreløst avfall og høye kostnader gjør at det nå ikke er grunnlag for en desentralisert innsamlingsordning. Dagens løsning på Frevar opprettholdes. Dersom rammebetingelsene endrer seg, særlig når det gjelder nedstrømsløsninger, kostnader eller erfaringer fra andre kommuner, kan saken vurderes på nytt.

Representantforslag - Utplassering av dunker for ødelagte tekstiler

Ødelagte tekstiler skal ikke legges i eksisterende innsamlingsbokser for klær. Ødelagte tekstiler skal i utgangspunktet leveres på Frevar. Det er imidlertid ikke så enkelt å komme seg til Frevar, om man ikke har bil eller annet fremkomstmiddel. Dette har ført til at mange kaster ødelagte og skitne tekstiler i eksisterende innsamlingsbokser, noe som igjen har ført til merarbeid og merutgifter for de som i dag håndterer innsamlingsboksene.

For å gjøre innsamlingen mer lettvint og funksjonell for innbyggerne samt lette arbeidet for de som håndterer innsamlingsboksene ønsker vi derfor at kommunen utplasserer faste dunker for ødelagte tekstiler i de ulike kommunedelene på egnede plasser.

Forslag til vedtak:

1. **Kommunen utplasserer faste dunker for ødelagte tekstiler i kommunedelene på egnede plasser.**

Fredrikstad, 13. februar 2026

Marianne Kristiansen,

Pensjonistpartiet.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/5283
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 80280/2026
Klassering: A29
Saksbehandler: Yvonne Meidell

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	19.03.2026	41/26

Spørsmål til ordfører - Plasser ved forsterket opplæringsarena på Åsebråten

Fra Marianne Kristiansen (Pensjonistpartiet)

Pensjonistpartiet gleder seg stort over oppstart av forsterket opplæringsarena og avlastning på Åsebråten.

På vegne av Pensjonistpartiet har vi derimot følgende spørsmål:

1. Er det kun elever fra Trara skole som får nytte av dette tilbudet eller vil tilbudet være tilgjengelig for elever fra ulike skoler?
2. Hvor mange elever får nyte godt av dette tilbudet?
3. Finnes det ytterligere planer for slike tilbud for ungdomstrinnet? I så fall, hvor og hvor langt i prosessen er man?

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/5287
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 80258/2026
Klassering: K45
Saksbehandler: Yvonne Meidell

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	19.03.2026	42/26

Spørsmål til ordfører - Jakt på ekorn i Fredrikstad

Fra Hannah Berg (Rødt)

Ekorn jaktes uten kvote, som betyr at jegere kan skyte så mange de vil. Rundt 1000 ekorn blir skutt hvert år. Tallet varierer mellom 800 og 1.800, ifølge SSB. Ekorn har tidligere vært jaktet på for pels og som del av småvilttradisjonen.

I dag brukes verken ekorn til mat eller pelsplagg. Jakten hadde altså et nytteformål tidligere som nå er falt bort. Ekorn er ikke regnet som skadedyr eller en bestand som påvirker balansen i naturen negativt. Tvert imot har den lille gnageren med den buskete halen en viktig funksjon i økosystemet. Ekorn er mat for større rovdyr, og bidrar til å spre nøtter og frø.

Ekornjakt er altså en ren fritidsyssel for moro skyld.

Vi vet svært lite om bestanden av ekorn i Norge. Professor ved NMBU og leder av Pattedyrkomiteen for Norsk Rødliste for arter sier: «Kunnskapen om bestandsstørrelse og -utvikling for ekorn i Norge er dessverre veldig dårlig. Det er så vidt jeg vet ingen som forsker på ekorn i Norge, og heller ingen bestandsovervåking.»

Ekorn jaktes fra 1. november til 15. mars. Det betyr at man risikerer at både høydrektige dyr og dyr som nettopp har født, tas livet av. Ekorn føder flere kull i løpet av et år, men det første kullet kommer gjerne på senvinteren og tidlig i mars.
NOAH har en underskriftkampanje gående for å forby jakt på ekorn. I flere kommuner har debatten nå om forbud blitt løftet. I Sverige er jakt på ekorn forbudt.

På bakgrunn av dette har jeg følgende spørsmål:

- Åpnes det for jakt på ekorn i kommunens «Retningslinjer for jakt på kommunal grunn»?
- Foregår det jakt på ekorn i Fredrikstad i dag? Finnes det noen oversikt over hvor mange ekorn som eventuelt er skutt de siste 10 årene i kommunen?
- Er på påbudt å melde ifra om antall ekorn som eventuelt skytes? Altså er eventuelle tall på felte ekorn reelle eller er det mulig at det felles flere enn antallet som rapporteres inn?

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/5285
Dokumentnr.: 4
Løpenr.: 80303/2026
Klassering: 619
Saksbehandler: Yvonne Meidell

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	19.03.2026	43/26

Spørsmål til ordfører - Muligheter for arbeidsgjengen på Grønlien - enkle oppussingsoppgaver av kommunale boliger og bygg

Fra Marianne Kristiansen (Pensjonistpartiet)

Pensjonistpartiet leser at det har vært et vellykket prosjekt å bruke arbeidsgjengen på Grønlien aktivitetssenter til oppussingen på den forsterkede opplæringsarenaen på Åsebråten. Vi tenker også at det er et samarbeid med kommunen som gir verdier på flere områder, bl.a. fordi det gir mestring og glede ved å gjøre det fint for andre. En god følelse av å være en ressurs vil det også være.

På vegne av Pensjonistpartiet ønsker jeg derfor svar på følgende spørsmål:

1. Vil det også være mulig å overlate enkle oppussingsoppgaver av kommunale boliger og bygg til denne driftige gjengen?

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/6040
Dokumentnr.: 4
Løpenr.: 80309/2026
Klassering: 252
Saksbehandler: Yvonne Meidell

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	19.03.2026	44/26

Spørsmål til ordfører - Startlån

Fra Hannah Berg (Rødt)

I budsjett 2021, 2022, 2023 og 2024 vedtok bystyret at det kunne tas låneopptak i Husbanken til videre utlån med inntil 250,0 millioner kroner. I 2025 var rammen redusert til 170 millioner og i 2026 er den nedjuster til 160 millioner kroner. Vi må tilbake til 2016 for å finne et år hvor det var vedtatt lavere ramme (150 millioner for året 2017). På bakgrunn av dette har jeg følgende spørsmål:

1) Hvor mye av den godkjente låneopptaksrammen har kommunen klart å låne ut videre? Vil gjerne ha oversikt for hvert av de siste 5 årene.

2) Hvor mange har søkt om startlån de siste 5 årene (gjerne med oppsett for hvert av årene)?

3) Hvor mange har fått avslag på sin søknad de siste 5 årene?

4) Hvor mange av de som har søkt startlån de siste 5 årene har fått nedbetalingstid utover 30 år?

5) Vurderes barns beste når det skal fattes vedtak om lån? Fremkommer dette skriftlig i vedtaket?

*

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/7380
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 80352/2026
Klassering: 461
Saksbehandler: Yvonne Meidell

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	19.03.2026	45/26

Spørsmål til ordfører - Ny sykemeldingsprosess

Fra Marianne Kristiansen (Pensjonistpartiet)
Pensjonistpartiet er også opptatte av gode rutiner for å få ansatte raskest mulig tilbake på jobb etter sykemelding. Ikke minst, fordi vi tror det kan være bra for den ansatte selv å være i et arbeidsmiljø med et sosialt fellesskap, men også fordi vi vet at sykemeldinger rent økonomisk koster kommunen mye og samtidig bidrar til dårligere produktivitet.

Vi er derimot skeptiske til den nye sykemeldingsprosessen som kommunen nylig har utarbeidet, der det legges opp til- og forventes- at fastleger skal måtte bruke av sin dyrbare tid for å være med på møter med sykemeldte ansatte og deres ledere.

Vi mener nemlig at fastlegene pr. nå har mer enn nok med å de oppgavene de må gjøre for å hjelpe syke innbyggere, og vi opplever det faktisk pr. nå som ganske vanskelig å få time hos en fastlege, om ikke legene skal måtte binde opp enda mer av sin tid.

På samme tid er vi også bekymret over at ledere rundt om i virksomhetene også vil få mindre tid til å følge opp sine ansatte som er på jobb og sine daglige plikter, om de ytterligere skal pålegges flere møter.

På vegne av Pensjonistpartiet ønsker jeg derfor svar på følgende spørsmål:

1. Hvordan tenker man seg at fastlegene skal få tid til å følge opp ytterligere pålagte møter med syke kommuneansatte og deres ledere, om det ikke skal gå utover øvrige pasienter som er syke?

2. Er det foretatt noen undersøkelser på om ytterligere oppgaver faktisk kan skremme bort sårt tiltrengte fastleger fra kommunen?

*