



Kommunal planstrategi 2019 -2023

Rakkestad kommune

Saksnr. 18/2194

Journalnr. 200/21

Arkiv L13

Dato 05.01.2021



Foto: Marita Lundsrud Berg

RAKKESTAD
mangfold og samhold



Innhold

Kommunal planstrategi	3
Informasjon, definisjon og formål	3
Retningslinjer for planarbeidet	3
Planhierarkiet	4
Utviklingstrekk og samfunnsutviklingen	8
Befolkningsutvikling og befolknings sammensetning	8
Økonomisk utvikling	10
Sysselsetting	10
Folkehelse	13
Viktige trender – oppsummering	13
Kommunale planer	15
Kommuneplan	15
Samfunnsplanen	15
Arealplanen	18
Andre planer	19
Oppsummering	20
Tallenes tale	20
Befolkningsstrategi	22
Arealstrategi	24
Konklusjon	25

Kommunal planstrategi

Informasjon, definisjon og formål

En kommunal planstrategi etter plan- og bygningsloven (videre forkortet PBL) er et verktøy for kommunen for å klargjøre hvilke planoppgaver som skal startes opp eller videreføres for å oppnå en ønsket utvikling i kommunen.

Planlegging er behovsbestemt. Den skal ikke være mer omfattende enn nødvendig.

En planstrategi er ikke en plan, men et verktøy for prioritering av planoppgaver.

PBL § 3 – 1 sier:

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Formålet er med andre ord å gjøre planstrategi til et verktøy for kommunestyret – slik at det blir lettere å avklare hvilke planer som skal prioriteres og hvilke oppgaver som skal fokuseres på.

De ulike oppgaver skal dermed effektivt kunne igangsettes i henhold til politisk prioritet fra planstrategien. Videre tar planstrategien ikke stilling til mål og strategier, men brukes for å drøfte utviklingstrekk og behov kommunen skulle ha. Med bakgrunn i disse behovene skal det bestemmes om kommuneplanen må revideres delvis eller fullstendig.

Førrige planstrategi ble laget i 2013 og vedtatt det samme året.

Som en følge av kommunereformprosjektet ble den ikke revidert/fornytt i 2016 eller 2017.

Det meste av ressurser var bundet opp i dette tiltaket. Kommunens framtid som en egen enhet var i det hele tatt usikker.

Rakkestad kommune fant det med slike premisser ikke fornuftig og formålstjenlig å sette i verk noen store kommuneplanprosesser i 2015 – 2019. Paragraf 10-1 i PBL spesifiserer at et kommunestyre minst en gang i hver valgperiode – senest innen ett år etter konstituering – skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi.

Retningslinjer for planarbeidet

Det er et krav at en plan har mål og tiltak som leder veien mot realisasjon av kommunens prioriteringer.

Når et tiltak gjennomføres og det ikke medfører at et mål oppnås, må planen revideres. Videre – når en målsetting er oppfylt – bør det vurderes om nye mål skal settes eller det er et forbedringspotensiale. Det gir planinstituttet dynamikk. Planverket dekker en retning og et formål. Ledelsen opparbeider seg et mer aktivt forhold til hverdagslig drift og utvikling.

Med begrepet mål menes arbeidsmål og ikke nødvendigvis resultatmål. Resultatene som følger av tiltakene må kunne kvantifiseres. Det gir dokumentasjon på at mål som kommunen setter seg er realistiske og gjennomførte.

Når et mål er oppnådd, bør kommunen gjøre evalueringer og beslutte om det er fornuftig å bli mer ambisiøs. Like viktig når en målsetting ikke er realisert, må kommunen gjennom en evaluering/revisjon finne fram til hva som skal forbedres.

Viken fylkeskommune har startet sitt arbeid med planstrategien (forventes vedtatt i desember 2020). Den vil påvirke Rakkestad kommune sitt arbeid. Gjennom Viken fylkeskommune sin planstrategi og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023 fra regjeringen, er det bestemt at FNs 17 bærekraftsmål (forkortes til FN 17) skal være hovedsporet for samfunns- og arealplanlegging.

Planstrategien vil legge de 17 bærekraftmålene til FN som grunnlag. Det er gitt at disse målene må påvirke kommunens planstrategi og det påfølgende planarbeid. Rakkestad kommunes kommuneplan skal bygges på og forankres i FN 17's bærekraftsmål.

I disse målene er det både rettet et blikk på overordnede mål som å utrydde ekstrem fattigdom og sult på verdensbasis, og mer lokale mål som å ha bærekraftige byer og samfunn, folkehelse og anstendig arbeid og økonomisk vekst.

Planhierarkiet

For kommunens eksisterende planverk er status:

Over tid har Kommuneplanen 2011 – 2022 mistet sin aktualitet og relevans som styringsverktøy så vel politisk som administrativt.

I dag er det liten konsistens mellom kommuneplanen og underliggende planer. For å reetablere langsiktighet og en gjennomgående linje i kommunens virksomhet og prioriteringer, trenger kommunen et nytt, fungerende og helhetlig planregime.

Rådmannen har i lengere tid jobbet med å skissere strukturer, premisser og rammer for planarbeid i kommunen. Planstrategien er et tidlig steg i denne prosessen.

Planstrategien har blitt forberedt av en politisk bredt oppnevnt gruppe og den nyopprettede planorganisasjonen.

Den politiske gruppe er satt sammen av

- Ordfører, Karoline Fjeldstad, leder,
- Varaordfører, Iselin Bjørnstad,
- Leder av velferdsutvalget, Sølvi Brekk Lund Sæves,
- Leder av teknikkutvalget, Dagfinn Sørtorp,
- Formannskapsmedlem, Knut-Magne Bjørnstad,
- Kommunestyremedlem, Hans Jørgen Fagereng,

Den administrative planorganisasjonen ligger i skjæringspunktet mellom Rådmann, Teknikk, miljø og landbruk, og Økonomi.

Rådmann, økonomisjef, teknisk sjef, arealplanlegger og samfunnsplanlegger står bak det prosessutkastet for planstrategi som i november og desember 2020 har blitt til det endelige forslag til slikt dokument. Plangruppen skal fortsette sitt virke i etterfølgende planprosesser i kommunen for å sikre sammenheng og konsistens.

Planstrategien var gjenstand for offentlig ettersyn i oktober og første halvpart November 2020.

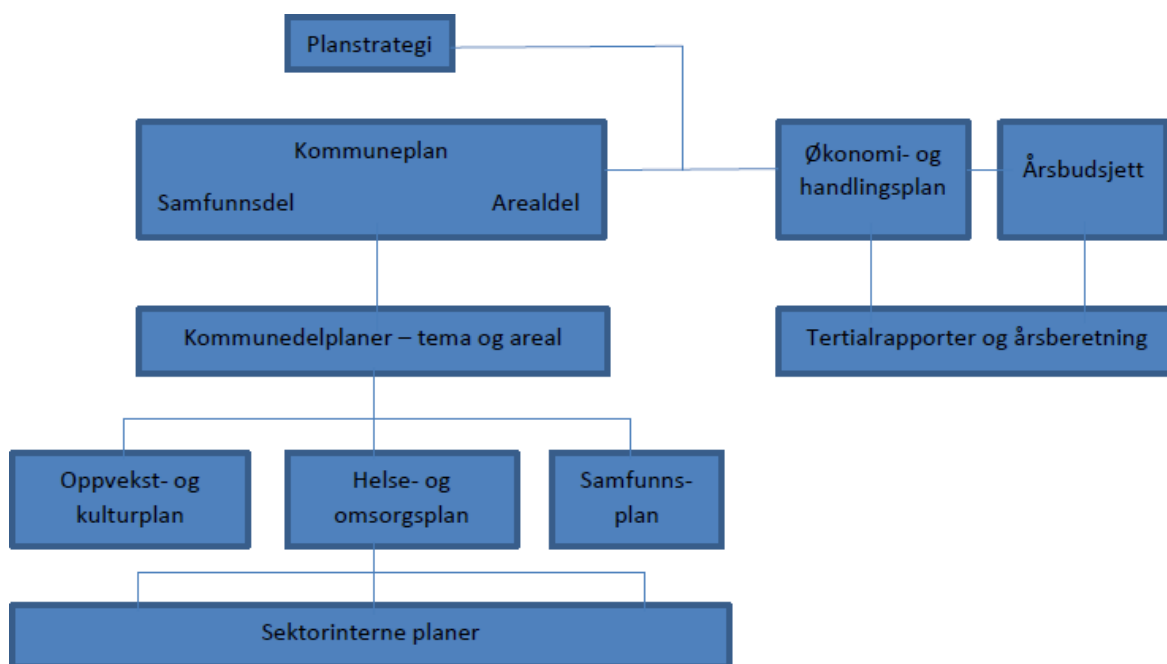
For å skape et helhetlig planregime i Rakkestad Kommune skal plansystemet i kommende periode revideres og forenkles.

Plansystemet i seg selv mfatter et langsiktig og strategisk planverk, og en plandel som krever årlig rullering. Førstnevnte er for eksempel en samfunns- og arealplan og sektorplaner.

Eksempel på planer som krever årlige rullinger er årsbudsjett og handlingsplan. Nytt plansystem illustreres på følgende måte:

Langsiktig, strategisk planverk:

Planverk, årlig rullering:



Planstrategien vurderer kommuneplanen. Det er igjen styrende for revisjonen av andre langsiktige planer og de planer som rulleres på årlig basis.

Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel – som vil påvirke både de sektoroverbyggende – og sektorinterne planer.

Samtidig vil den styre de årlige rulleringene.

Kriseplaner er sidestilt denne strukturen. De tar for seg de ekstraordinære og skjeldne situasjoner som krever et annet tankesett enn daglig drift (For eksempel Covid 19).

At Rakkestad kommunes reviderer og forenkler sitt plansystem innebærer:

Rakkestad kommune vurderer framover plan, strategi og prioriteringer – gjennom et oppdatert planverk – som et suksesskriterium for funksjonell og god kommunal virksomhet.

Samfunnsdelen av kommuneplanen ligger som en paraply over det øvrige planverk. Den utgjør en ramme for det samlede plansystemet – slik at det kan bli det forutsigbare og effektive styringsverktøy det er ment som. Dette instrumentet har Rakkestad kommune ikke i dag verken i form eller innhold.

Planstrategien fastsetter at det skal utarbeides sektorvise planer, som baserer seg på innhold og form som i kommuneplanen.

De sektorvise planer vil ikke gjelde for hver seksjon, men dekke områder som er naturlig å se i sammenheng og som hører sammen.

Rådmannens plangruppe står for produksjonen av planene – i den hensikt at de i form og innholdsmessig skal overlappes hverandre og etablere en samhandling og helhet på tvers av sektorene i samsvar med FN's bærekraftsmål 17.

Rakkestad Kommune er i dag en mellomstor kommune.

Å forvalte et omfattende plansystem er en ufordrende oppgave for kommuner av vår størrelse.

Rakkestad kommune mener likefullt at det er mulig å håndtere nasjonale og regionale forventninger til planlegging og planverk på en annen og bedre måte enn det hittil har blitt gjort.

Både planprosesser og planprodukter må i så fall skaleres i forhold til problemstillinger og kommunens størrelse.

For en mellomstor kommune er temaene ofte mer oversiktlige og tilgjengelige.

Avstandene fra tjenester til tjenester og områder til områder er forholdsvis korte.

Rakkestad kommune bør make å inkorporere de forskjellige utredningstemaer – for eksempel folkehelse, klima, kulturminner o.a. – på en oversiktig og god måte innen rammene av en ny kommuneplan.

Eksempel på en setorplan:

Helse- og omsorgsplanen omfatter seksjonene Rakkestad familiesenter, Hjembaserte tjenester, Skautun rehabiliterings- og omsorgssenter og Bo- og aktivitetssenter.

Den dekker tematisk tradisjonelle planer på feltet som typisk helse og omsorgsplan og folkehelseplan.

Andre problemstillinger – for eksempel barn- og unges oppvekstvilkår og miljø og klima –

faller naturlig inn under andre planer som oppvekst- og kulturplan og samfunnsplan.

Planorganisasjonen har som oppgave at de samme mål og tiltak går igjen i alle sektorplaner.

På denne måte gjøres sektorplanene til de forskjellige områders overordnede plan.

Rakkestad kommune vil etter at kommuneplan og sektorplaner har blitt ferdigstilt revidere sin planstrategi – for at alle deler av kommunen til enhver tid skal ha et oppdatert, levende og rammegivende planverk.

I inneværende valgperiode bygger kommunen om hele plansystemet.

Det er av denne grunn vanskelig helt konkret å slå fast hvilke planer som skal/må revideres, rulleres eller etableres.

Målsettingen er å ivareta alle viktige deler av kommunens virksomhet i de sektorplaner som er beskrevet som rammeinstrumenter i planstrategien.

Mål og tiltak for alle relevante temaer vil bli evaluert på årlig basis. Det er slik sett enkelt å gjøre revisjoner dersom måloppnåelsen på kort og lengre sikt ikke er som forventet.

Med denne modell ligger budsjett og handlingsplaner tett opp til sektorplanene og kommuneplannen.

Utviklingstrekk og samfunnsutviklingen

Befolkningsutvikling og befolknings sammensetning

Rakkestad kommune har i de siste 20 årene hatt en befolkningsvekst på i gjennomsnitt 0,76 prosent hvert år.

Ved utgangen av 2019 var befolkningen på 8 255 – sammenlignet med 7 068 pr. 1.1.1998.

Økningen er i all hovedsak et resultat av innflytning.

Rakkestad kommune varierer mellom å ha fødselsoverskudd eller – underskudd. Det er flest år med fødselsunderskudd. For en bærekraftig befolknings- og demografiutvikling er det problematisk.

I løpet av de seneste vel 20 årene er det samlet et fødselsunderskudd på 29. Fra år til år har det vekslet mellom et fødselsoverskudd på 29 og helt til et fødselsunderskudd på 44.

Befolkningsveksten i kommunen skyldes i stor grad innflytning og innvandring. I perioden 2003 - 2019 har andelen innbyggere med utenlandsk opprinnelse økt fra 5,8 prosent til 15 prosent av totalt antall innbyggere. Dette gjenspeiler utviklingen i Norge for øvrig. På landsbasis er andelen innbyggere med utenlandsk opprinnelse på 17,7 prosent.

Majoriteten av innvandringen kommer fra EØS-området. Den er i all hovedsak arbeidsinnvandring.

Rakkestad kommunes befolkning eldes over tid. Det er et produkt av flere faktorer.

Fruktbarhetsraten går ned i kommunen som i landet som helhet. Samtidig øker levealderen i befolkningen.

I 1998 var den gjennomsnittlige innbyggeren 39,5 år, mens 1.1.2020 var gjennomsnittet ca. 42 år. Andelen som er 80 år eller eldre, har holdt seg stabil i de siste 20 årene. Den er på rundt 5 prosent av kommunens befolkning. Andelen falt i 2019. Tendensen er likevel at den vil stige framover.

Det er flere indekser som kan anvendes for å se på utviklingen i en befolkning. Forsørgelsesbyrde er samfunnsøkonomisk og samfunnsmessig det mest relevante kriterium. Det omfatter både forsørgerbyrde for eldre (65+), og forsørgerbyrde for barn (0-19 år). Disse data gir en indikasjon på andel av de som skal forsørges sammenlignet med de som forsørger.

Gruppen som forsørger er de som er i yrkesaktiv alder (20 – 64 år).

Indeksen sier ikke noe om de som forsørger er yrkesaktive eller ikke. Den forteller derimot en del om utviklingen til befolkningen på generelt grunnlag. Det gir et bilde av hva som skjer med befolkningen – på lik linje som en alderspyramide – samtidig som at det er veldig rettet inn mot aldersbalanse i befolkningen.

Forsørgerbyrden startet på 40,52 barn pr. 100 i yrkesaktiv alder i 1998, men har gått ned til 36,67 barn pr. 100 i yrkesaktiv alder pr. 1.1.2020. Samtidig ser vi det motsatte skje med forsørgerbyrden for de eldre. Den startet på 32,56 i 1998, og vokste til 35,96 pr. 1.1.2020.

Det skal nevnes at samtidig som at forsørgerbyrden for barn gikk jevnt ned, falt også byrden for eldre ned til bunnpunkt på 27,92 i 2009. Den har deretter vokst kraftig i de siste ti årene.

Gjennomsnittet i Norge pr. 1.1.2018 er på 40 barn pr. 100 i yrkesaktiv alder, og 30 eldre pr. 100 i yrkesaktiv alder. Statistisk sentralbyrå ser for seg at den vil holde stabilt på 40 barn pr. 100 i yrkesaktiv alder, og øke til 50 eldre pr. 100 i yrkesaktiv alder i 2060.

Rakkestad kommune er allerede under landsgjennomsnittet med tanke på barn, og over landsgjennomsnittet med tanke på eldre. Det vil igjen påvirke framtiden – når det gjelder tilbud til befolkningen og kostnader til forskjellige formål.

Med den utviklingen som allerede er i gang, vil kommunen i framover ha en befolkning kjennetegnet av:

- Yngre aldersgrupper – 0 – 49 år – er relativt sett mindre.
- Eldre aldersgrupper – 50 år og eldre – er forholdsvis større.

Dette illustreres av følgende tabell (kilde Statistisk sentralbyrå – hovedalternativet):

Alder	2040	2035	2030	2025	2020
0 - 9 år,	9,31	9,47	9,45	9,71	10,76
10 - 19 år,	9,92	10,08	11,10	11,68	12,39
20 - 29 år,	9,32	9,89	10,15	10,61	10,99
30 - 39 år,	10,67	10,99	11,43	11,62	11,62
40 - 49 år,	12,80	12,90	13,15	13,44	13,51
50 - 59 år,	13,41	13,49	13,65	13,83	13,66
60 - 69 år,	13,34	13,29	12,87	13,04	13,01
70 - 79 år,	11,48	11,39	11,20	10,71	9,17
80 - 89 år,	7,89	7,22	6,05	4,34	3,91
90 - 99 år,	1,84	1,26	0,93	1,01	0,97
100 år og mer,	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Sum,	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Populasjon, Prosent.	8 789	8 724	8 593	8 443	8 230

Økonomisk utvikling

Rakkestad kommune hadde svake regnskapsresultat fram 2013. Det var bare så vidt økonomisk balanse fram til dette tidspunktet.

Siden den gang har resultatene blitt forbedret. I de siste 5 årene har de vært akseptable og til dels gode.

Rakkestad kommunes disposisjonsfond er kraftig styrket og pr. 31.12.2019 var driftsreserven – bufferen mot økende utgifter og sviktende inntekter på 1. – 3. års sikt – tilfredsstillende.

Bildet utfordres av Covid 19 pandemien som rammer Norge i 2020 og ganske sikkert vil tære hardt også på kommunens oppsparte midler.

Rakkestad kommune går vanskeligere økonomiske tider i møte – som følge av kommune-reformen i 2015 – 2017 og nytt kommunalt inntektssystem fra 2017.

Tatt i betraktning at befolkningen eldes vesentlig, medfører det at ressursgrunnet selv på ganske kort sikt blir utfordrende.

Sysselsetting

Rakkestad kommune har en lavere yrkesdeltakelse i befolkningen enn landet. Det henger nært sammen med at uførhet blant menn og spesielt kvinner er svært høy i nasjonal målestokk.

Status på dette området er:

	Rakkestad					Norge						
	Antall	2019	2015	2010	2005	2000	Antall	2019	2015	2010	2005	2000
Uførhet av 18 - 66 år	846	16,68	14,49	13,02			348 778	10,26	9,49	9,64	10,35	9,96
Uførhet av befolkningen	846	10,28	9,10	8,26			348 778	6,55	6,09	6,20	6,55	6,24

Faktiske tall og prosent.

Hver sjettede innbygger i yrkesaktiv alder er ufør – mot ca. hver tiende person på landsbasis.

Blant kvinner er uførheten større enn blant menn. Den ligger opp mot 20 prosent av befolkningstallet.

Demografi og næringsstruktur spiller en stor rolle for at en så stor andel av innbyggerne står utenfor arbeidslivet.

Arbeidsledigheten er omtrent som for Norge. Utviklingen i de siste 5 – 6 årene er relativt god. Det gjelder spesielt for innvandrerdelene av befolkningen.

Tallene er:

År	Rakkestad				Norge			
	Etnisk norske	Vestlige innvandrere	Ikke vestlige innvandrere	Innvandrere samlet	Etnisk norske	Vestlige innvandrere	Ikke vestlige innvandrere	Innvandrere samlet
2014	1,80	6,10	13,50	8,80	1,90	5,40	8,40	6,70
2015	2,10	6,10	12,40	8,50	2,10	6,10	8,10	7,00
2016	1,90	5,70	11,30	7,90	2,10	5,70	7,50	6,50
2017	1,70	3,00	9,00	5,50	1,70	4,60	6,70	5,60
2018	1,50	3,10	6,70	4,70	1,60	4,20	6,70	5,40

Prosent.

Arbeidsledigheten blant etnisk norske er lav – 1,5 prosent ved utgangen av 2018.

I innvandrerbefolkningen – spesielt for de med ikke vestlig bakgrunn – er arbeidsledigheten langt høyere. Den er like fullt vesentlig redusert i 2014 – 2018.

For Rakkestad kommune er utviklingen markert bedre enn på landsbasis – hvilket indikerer at integreringsarbeidet har truffet ganske godt.

Brutto inntekt er lavere enn landsgjennomsnittet. I 2005 var det 3 631 sysselsatte i kommunen. Det økte til 3 962 i 2018. Antallet sysselsatte har siden 2007 variert mellom 3 831 og 3 962.

Til tross for en jevn befolkningsstigning har altså antallet innbyggere flatet ut de siste 12 årene.

Fordeling av arbeidsstyrken på næringsgrener avviker fra et gjennomsnitt for landet.

Flere er sysselsatt i primærnæringer og færre i tjenesteytende yrker enn det som er bildet for landet.

Det gjenspeiler i hovedtrekk det demografiske bildet ved befolkningen.

Status på det aktuelle området er:

Næringer	Antall personer				Prosent	
	2019	2018	2017	2016	Rakkestad	Norge
Jordbruk, skogbruk og Fiske	237	247	239	247	5,96	1,00
Sekundærnæringer	1 071	1 050	1 021	1 010	26,93	6,78
Varehandel og privat tjenesteyting	1 189	1 201	1 201	1 223	29,90	32,99
Offentlig administrasjon	197	181	176	171	4,95	6,68
Undervisning	271	266	256	246	6,81	11,55
Helse- og omsorgs- tjenester	784	752	742	708	19,71	35,39
Personlig tjenesteyting	228	225	232	191	5,73	4,93
Ikke oppgitt	0	0	0	0	0,00	0,68
Sum	3 977	3 922	3 867	3 796	99,99	100,00

Antall og prosent.

Rakkestad kommune er historisk sett et landbruks- og industrisamfunn. En høyere andel av arbeidsstyrken enn for landet, er av denne årsak sysselsatt i privat sektor. Det kommer godt til uttrykk i oversikten nedenfor:

År	Rakkestad			Norge		
	Sysselsatte	Offentlig	Privat	Sysselsatte	Offentlig	Privat
2005	3 100	22,50	77,50	2 308 000	29,90	70,10
2010	3 399	22,60	77,40	2 517 000	30,00	70,00
2015	2 969	27,80	72,20	2 587 704	31,50	68,50
2018	3 207	25,90	74,10	2 681 954	31,70	68,30

Antall og prosent.

Innpendling til Rakkestad kommune er på 1 085 personer, mens utpendling fra kommunen utgjør 1 841 mennesker.

Rakkestad kommune inngår i større bo- og arbeidsmarkedsregioner – Nedre Glomma regionen, Indre Østfoldregionen og Osloområdet.

Netto utpendling til andre kommuner utgjør ca. 17 prosent av arbeidsstyrken. Det regionale arbeidsmarkedet er altså svært viktig for Rakkestad kommune. Både for innbyggere å skaffe

seg arbeid, men også for kommunen og næringslivet å skaffe seg kompetanse og arbeidskraft.

Pendlerstatus er som følger i Rakkestad kommune:

	Sysselsatte - Arbeider i kommunen	Sysselsatte - Bor i kommunen	Pendlere - Ut av Kommunen	Pendlere - Inn til kommunen	Pendlings- balanse
2018	3 206	3 962	1 841	1 085	-756
2015	2 969	3 834	1 769	904	-865
2010	3 399	3 830	1 502	1 071	-431
2005	3 100	3 631	1 346	815	-531

Antall.

Folkehelse

Rakkestad Kommune scorer dårlig på indikatorer som gjelder folkehelse.

Ifølge folkehelseprofil 2020 kan det trekkes fram et høyt frafall i videregående skole, en lav andel fullført videregående utdanning og et lavt utdanningsnivå og en høy uførhet i befolkningen.

Flere av indikatorene vil henge sammen.

Rakkestad kommune har gjort tiltak og må fortsatt fokusere gjennomgående på folkehelse i sin virksomhet.

Tidlig innsats for å fange opp sårbare barne- og ungdomsgrupper i barnehager og grunnskolen har blitt prioritert i budsjetter og økonomiplaner i de siste fire – fem årene. Det må fortsette og aller helst forsterkes fram til 2032.

Et lavere frafall og en høyere andel fullført videregående utdanning er en viktig folkehelseindikator.

I helse og omsorg er forebyggende og helsefremmende aktivitet høyt prioritert i 2016 – 2021.

Det er en målsetting at brukere oppnår et bedre egetfungerende og en større livskvalitet, og kommunen mindre etterspørsel etter og omfang av sine tunge og økonomiske krevende tilbud.

Slike resultater er ønskede både på det individuelle plan og for kommunen. Det gir gode effekter samfunnsmessig og samfunnsøkonomisk.

Viktige trender – oppsummering

Rakkestad kommune har hatt en befolkningsvekst på noe under landsgjennomsnittet.

I perioden 1998 – 2019 var økningen på 0,76 prosent hvert år, mens den for Norge ble på 1,02 p.a. for samme tidsrom.

Ut fra prognosene for ytterligere utvikling (scenarioene) til Statistisk sentralbyrå, vil Rakkestad kommune i de neste 20 årene få et sted mellom 170 og 570 nye innbyggere.

I 2040 vil kommunen da ha mellom 8 400 og 8 800 innbyggere.

Rakkestad kommune har markante levekårs- og demografiske utfordringer. Det uttrykkes blant annet i et høyt frafall i videregående utdanning, for få fullfører videregående skole, en høy uførhetsrate og en noe ensidig næringsstruktur.

Arbeidskraftandelen av befolkningen gikk ned fra 49,30 prosent i 2005 til 48,10 prosent ved utgangen av 2018. Samtidig vokste andelen uføre av arbeidsstokken – 18 – 66 år – fra 13,02 prosent i 2010 til 16,68 prosent i 2019.

Det innebærer at det relativt sett har blitt færre yrkesaktive over 15 år. Denne tendensen er ikke positiv. Andelen har variert noe. Mellom 49,30 og 48,10 prosent. Den vokste med 0,7 prosentpoeng fra 2017 til 2018. Det drar i en positiv retning.

Utviklingen er relativt sett svakere sammenlignet med både Østfoldkommuner og landet som helhet.

Kommunale planer

Kommuneplan

Gjeldende kommuneplan har flere mål og strategier som må vurderes om var suksessfulle eller trenger en revisjon.

En større svakhet ved den eksisterende kommuneplan er at den ikke har oppnådd tilstrekkelig gjennomslag og legitimitet i det politiske miljø og store deler av ledelses-, administrasjons- og tjenesteapparatet.

Det medfører enkelte utfordringer:

- Vedtak, tiltak o.a. som ikke er godt i samsvar med kommuneplan og handlings- og økonomiplan.
- Ad hoc ordninger i bred målestokk som ikke har god planmessig forankring.

I alle deler av organisasjonen og lokalmiljøet – politisk nivå så vel som i administrasjons- og tjenesteapparatet og det sivile samfunn – resulterer det i en uforutsigbarhet i hverdagen.

Som følge av overstående momenter det nødvendig med en full revisjon av kommuneplanen og dessuten stramme opp det underordnede planverk i 2020 – 2023.

Nytt kommunestyre gis med det også mulighet til å sette sitt fotavtrykk på framtiden.

Samfunnsplanen

Det var fem hovedtemaer Rakkestad kommune satte seg i perioden 2011 – 2022 som skulle styre utviklingen av lokalsamfunnet. Hvert emne hadde delmål for å bryte det ned i mere håndterbare og kvantifiserbare størrelser.

Et godt omdømme og innbyggerne har tilhørighet og identitet til lokalsamfunnet

Første tema er at kommunen har et godt omdømme og at innbyggerne føler tilhørighet og identitet til lokalsamfunnet. Det realiseres gjennom flere delmål. Et av dem er oppfølging av levekår og å jevne ut forskjeller når kommunen sammenligner seg med fylket eller landsgjennomsnittet.

Det er viktig også å utvikle sentrumsområdet. Samtidig står det sentralt å ivareta spredt boligbygging.

Frivillig organisasjons- og kulturliv og integrering/inkludering til lokalsamfunnet er framhevet som tiltak.

Rakkestad kommune har en befolkning med relativt sterk identitetsfølelse. Et flertall av innbyggerne ville i en innbyggerundersøkelse i 2016 – kommunereformprosjektet – at kommunen skulle fortsette som en egen enhet.

Folkehelse er et tema i kommuneplanen.

En målsetting beskrives som å redusere sosiale ulikheter og livsstilssykdommer sammenlignet med fylkes- og landsgjennomsnittet. Det er et stykke på vei realisert med – som å etablere frisklivssentral og folkehelsestier – men flere tiltak gjenstår. I det perspektivet er alle ønskede effekter ikke hentet ut.

SLT – en samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet – ble etablert i 2017.

Rakkestad kommune definerte i 2019 sin egen BTI – modell (Bedre tverrfaglig innsats) – med det formål bedre å samordne sin innsats og tiltak overfor barn og unge i bred målestokk.

Det er gjennomført flere tiltak for å utvikle sentrumsområdet – samtidig som det er tatt vare på den spredte boligbebyggelse som institutt på bærekraftige premisser.

Frivillighetstradisjonen og frivillighetskulturen står sterkt i Rakkestad kommune. Det kommer til syne blant annet i en befolkningsundersøkelse «Oss i Østfold 2019».

Privat og offentlig infrastruktur i et samspill skal utgjøre den samlede infrastruktur i lokalsamfunnet i 2022

Andre hovedtema er at privat og offentlig infrastruktur i et samspill skal utgjøre den samlede infrastruktur i lokalsamfunnet i 2022.

Fokus er på offentlig transport – tog og buss – og veiforbindelser mot Indre Østfold og Sarpsborg, gang- og sykkelveier, vann, avløp og avfall og bredbånd.

Det har vist seg utfordrende.

Staten og fylkeskommunen styrer i hovedsak offentlig transport og riks- og fylkesveinettet. På tross av den oppmerksomhet kommunen har på sakskompleksene – og fylkeskommunale målsettinger om å styrke kollektive transportordninger utenom byområdene (Fredrikstad, Sarpsborg og Moss) – har tilbudene heller blitt svakere enn forbedret i kommuneplanperioden.

Det er tankevekkende, og det setter planrealisme og planoppfølging på fylkeskommunal side i et urovekkende lys.

Rakkestad kommune har rettet et sterkere fokus på eget veinett. I 2020 ble bevilgningene til formålet styrket markert.

Programmet er videreført i 2021.

Tiltak for å realisere overordnede myndigheters miljø-, klima- og andre krav og egne

målsettinger, vil prege den kommunale dagsorden på vann-, avløps- og renovasjonsområdet i 2020 – 2032. Det kommer til å kreve store årlige investeringer i hele perioden.

Med hensyn til måloppnåelse, er det naturlig nok for tidlig å si noe om resultatene. Rakkestad kommune har også satt i verk et treårig prosjekt med formål å sikre bredbåndstilgang i alle deler av kommunen.

Næringsvirksomhet og arbeidsplasser

Tredje hovedtema er næringsvirksomhet og arbeidsplasser.

Rakkestad kommune vil bidra til å etablere et mer balansert nærings- og industrimiljø.

Landbruk er fortsatt en basis i Rakkestadsamfunnet, men viktigheten av å bygge opp et variert og bredt næringsliv er sterkt framhevet.

Rakkestad kommune har direkte og indirekte bidratt til en betydelig utbygging og utvikling i og i nærheten av Rakkestad sentrum i de siste ti årene.

Rudskogen næringspark er – med kommunen som en sentral aktør – for alvor åpnet som næringsområde i kommuneplanperioden.

I dag sysselsetter bedrifter i Rudskogen næringspark ca. 300 arbeidstakere. Det er en relativt variert og bred næringsvirksomhet lokalisert dit.

Et fungerende og vitalt næringsliv er en bærende faktor for bosetting og befolkningsvekst.

Rakkestad kommune vektlegger dessuten å medvirke i utbygging og utvikling av gode bo-miljøer for å oppnå framgang og vekst i samsvar med målsettinger i kommuneplanen. Det omfatter direkte og indirekte deltakelse i realisasjonen av:

- Prestegårdsskogen boligområde (ca. 300 enheter).
- Fladstad boligområde (ca. 65 enheter).
- Harlemåsen boligområde (ca. 40 enheter).

I et samspill mellom kommunen og næringslivet, er Rakkestad Næringsråd etablert som et samarbeidsorgan og aktør for nærings- og samfunnsutvikling.

Kommunal virksomhet og kommunens forpliktelser som velferdsaktør, forvaltningsorgan og samfunnsutvikler

Fjerde hovedtema er kommunal virksomhet og kommunens forpliktelser som velferdsaktør, forvaltningsorgan og samfunnsutvikler.

Et delmål er å styrke plan- og saksbehandlingsskapasitet. Det er i hovedsak gjennomført.

Barnehage og skole er bygget ut og styrket i planperioden. I barnehage er både pedagog- og bemanningsnormer oppfylt og lærernormen i grunnskolen er tilfredsstillt.

Rakkestad kommune har bygget Rakkestad ungdomsskole, Bergenhus skole, Os skole og Kirkeng skole nye siden 2006.

Samtlige skolebygg er moderne og av god standard.

Rakkestad kommune har satset tungt på forebyggende og helsefremmende tilbud i helse- og omsorgstjenestene i de siste fire – fem årene. Disse funksjonene er spesielt prioritert:

- Psykisk helse.
- Rusomsorg.
- Helsestasjon og skolehelsetjeneste.
- Fysio- og ergoterapitjeneste.
- Barnevern.

I helse og omsorg er forebyggende og helsefremmende aktivitet høyt prioritert i 2016 – 2021.

Det er en målsetting at brukere oppnår et bedre egetfungerende og en større livskvalitet, og kommunen mindre etterspørsel etter og omfang av sine tunge og økonomiske krevende tilbud.

Slike resultater er ønskede både på det individuelle plan og for kommunen. Det gir gode effekter samfunnsmessig og samfunnsøkonomisk.

Energi og miljø

Det siste hovedtema er energi og miljø og hvordan disse områder kunne flettes sammen for å bedre løse regionale og nasjonale målsetninger på miljø- og energiområdet.

Undersøkelser relatert til etablering av vindmølleparker er gjennomført.

Rakkestad kommune uttalte høsten 2019 at det var lite ønskelig med lokalisering av slike anlegg i kommunen.

Gjennomgangen av 2011 planen viser at mange tiltak er utført, andre ikke, mens noen er det vanskelig å måle resultat av.

Flere mål og tiltak er historiske og har mistet sin aktualitet og legitimitet. Planen er ikke tydelig i sine prioriteringer.

Konklusjonen er at det er iverksatt prosesser for å fornye kommuneplanen til Rakkestad kommune.

Arealplanen

Rakkestad kommunes gjeldende arealplan er fra 2011.

Med hensyn til forutsetninger for befolkningsutvikling ble målsettingene oppfylt for flere år siden.

Som det går fram av analysen foran, er den også realisert på mange andre områder.

I løpet av de årene som har gått siden arealdelen ble besluttet, har flere rammebetingelser – lokalt, regionalt og nasjonalt – endret seg.

De utfyllende bestemmelser treffer ikke alltid riktig og enkelte av dem har til en viss grad blitt uthulet gjennom dispensasjoner.

På enkelte saksområder er det avvik mot nyere retningslinjer og bestemmelser slik at gjeldende regler er mangelfulle i forhold til aktuell praksis.

Det er mest formålstjenlig og korrekt å sette i gang en full revisjon av kommuneplanen innen og på de premisser som nå gjelder med hensyn til befolkning og befolkningsutvikling, demografi, skolestruktur, annen sosial og fysisk infrastruktur, næringsvirksomhet, boligbygging og andre rammevilkår.

En overordnet strategi for arealbruk i kommuneplanen fastsettes innen rammene i nasjonale føringer for planlegging, fylkesplanstrategi, fylkesplan og FN 17.

Arealstrategien omfatter således anvendelse av dyrket mark til boligetableringer (spredt vs. tett utbygging), næringsutvikling, transport o.a., og er av de viktigere politiske diskusjoner inn i prosessen med ny arealplan.

Andre planer

I dag er det på seksjonsnivå et sett av planer med ulike bruksområder og hjemmelsgrunnlag.

Det er totalt 48 planer fordelt på 9 seksjoner.

Planene er i varierende tilstander og posisjoner. Enkelte må erstattes, andre bør rulleres eller revideres og enkelte skal ferdigstilles.

Den totale oversikten over kommunens planer er vedlegg til dette dokumentet.

Oppsummering

Tallenes tale

Som statistikken er pr. i dag, er Rakkestad kommune noe foran landet på aldringsbølgen.

Andel 70 år og eldre er 12,4 prosent på landsbasis – mot 14,1 prosent for Rakkestad kommune (31.12.2019).

Dette bildet holder eller forsterker seg i de nærmeste 12 årene.

En effekt er et sterkere press på kommunale tjenester rettet mot eldre og omsorgstrengende.

Statistisk sentralbyrås prognoser – hovedalternativet – for Rakkestad kommune for aktuelle aldersgrupper er:

Alder	2040	2035	2030	2025	2020
70 - 79 år,	11,48	11,39	11,2	10,71	9,17
80 - 89 år,	7,89	7,22	6,05	4,34	3,91
90 - 99 år,	1,84	1,26	0,93	1,01	0,97
100 år og mer,	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Sum,	21,23	19,89	18,2	16,07	14,06

Prosent.

Det er en økning i eldre aldersgrupper – 70 år og over – på ca. 50 prosent fra 2020 – 2040.

Etterspørselen etter barnehage- og skoletilbud vil samtidig relativt sett og faktisk bevege seg nedover. De yngre aldersgrupper utgjør en mindre og mindre andel av befolkningen.

Statistisk sentralbyrås prognoser – hovedalternativet – for Rakkestad kommune for aldersgruppene 0 – 9 år og 10 – 19 år er:

Alder	2040	2035	2030	2025	2020
0 - 9 år,	9,31	9,47	9,45	9,71	10,76
10 - 19 år,	9,92	10,08	11,1	11,68	12,39
Sum,	19,23	19,55	20,55	21,39	23,15

Prosent.

Det er et fall i yngre aldersgrupper – 0 – 19 år – på ca. 20 prosent fra 2020 – 2040.

For kommunen resulterer denne utviklingen temmelig sikkert i store prioriteringsvanskeligheter og prioriteringskonflikter. Den faktiske etterspørsel etter tjenester og ressurser kommer til å vokse i både barnehage, skole og helse og omsorg og det å fordele disponible ressurser fornuftig og korrekt i en slik situasjon blir dermed en kompleks og utfordrende oppgave.

Suksess eller problemer avhenger av om Rakkestad kommune makter å stå i prioriteringsdilemmaene.

Norge er i noenlunde den samme situasjon som Rakkestad kommune.

Rakkestad kommune kan i 2020 – 2032 stå overfor å måtte prioritere helse og omsorg over barnehage og skole, og etter hvert flytte midler fra oppvekst til helse- og omsorgsformål.

Det må gjenspeile seg på de forskjellige arenaer.

Arealplanlegging bør ta hensyn til befolkningssammensetningen. Enkelte tilbud må bygges opp og andre reduseres. All kommunal aktivitet skal finansieres.

Ifølge Statistisk sentralbyrås hovedscenario har Rakkestad kommune ca. 8 800 innbyggere i 2040.

Det medfører en vekst på i gjennomsnitt 0,33 prosent pr. år fra 2020.

I 2032 – ved utgangen av den kommende kommuneplanperiode – er folketallet på ca. 8 590.

Det gir en økning på ca. 30 mennesker pr. år – i all hovedsak innflytting.

For å oppnå denne utviklingen må private og offentlige tjenestetilbud i bred skala holde et høyt nivå.

Rakkestad kommune vil også i det perspektivet stå overfor prioriterings- og fordelingsdilemmaer.

Sammenlignet med Østfoldkommuner og Norge, oppnår Rakkestad kommune en relativt svak befolkningsutvikling i 2020 – 2032.

Det medfører at kommunen – gjennom inntektssystemet for kommunesektoren – også vil oppleve en lavere inntektsvekst.

I en viss grad kan kommunen – som en konsekvens av sine strategiske valg – påvirke hvilke grupper av mennesker den tiltrekker seg. De ulike prioriteringer må sånn sett være godt politisk forankret, ha aksept i nær sagt alle deler av Rakkestadsamfunnet og konkret beslutte hvilke oppgaver og områder det skal satses på.

For at de kommende planer og planprosesser skal oppnå et forutsigbart og helhetlig rammeverk, er det viktig at planstrategien gjør overordnede valg som føringer for det etterfølgende planarbeidet.

Kommuneplan og de underliggende sektorvise planer er styringsverktøyet for kommunen i de neste årene.

Med de premisser som kommuneloven, plan- og bygningsloven, annet lovverk og nasjonale og regionale retningslinjer og føringer setter, vil et fungerende og godt planverk være avgjørende i kommunenes hverdag og utvikling framover. De kommuner som ikke ivaretar sine planoppgaver, kan etter hvert møte store og helt eksistensielle problemer og

utfordringer.

Planstrategiens rolle er å beskrive politiske m.m. for det videre planarbeid i en fire års horisont og Kommunestyret og det øvrige folkevalgte miljø må gjøres strategiske valg (overordnede temaer) med et grunnlag i de analyser som er foretatt foran i denne planstrategien.

Med nytt plansystem og de utfordringer kommunen og samfunnet stilles overfor, er temaene nedenfor ment å være grunnleggende for alle planmessige spørsmål og driftsoppgaver i neste planperiode.

De ivaretar også bærekraftsmålene i FN 17.

- Folkehelse.
- Inkludering.
- Helhet og livsløp.
- Oppvekst.
- Arealbruk.
- Klima og miljø.
- Digitalisering.

I de endelige planprodukter vil dette munne ut i strategier for å oppnå ønsket utvikling og demme opp og kompensere for det som er ikke villedte tilstander.

Strategiene bør være absolutte.

Planer etablert innen planstrategien må følge de rammer som den trekker opp.

Det er på denne måte en rød tråd gjennom plansystemet – som gir et godt fundament for oversiktlig økonomisk og annen styring av en sunn og forholdsvis robust kommune.

Befolkningsstrategi

Rakkestad kommunes befolkning blir eldre. Prognosene for folketallsvekst er relativt svake.

Gitt påregnelige økonomiske rammer i 2020 – 2032, er det en utvikling som må tas på det største alvor.

Rakkestad Kommune har framover ikke samme mulighet til å prioritere de fleste grupper av mennesker på samme måte som hittil. Det uttrykkes i denne planstrategien og følges videre opp i den kommende kommuneplanen og det underliggende, sektorvise planverket som etter hvert skal fastsettes.

Allerede satses det – som en følge den pågående utviklingen – tungt på de forebyggende og helsefremmende tilbud i helse- og omsorgstjenestene. Disse funksjoner er spesielt prioritert:

- Psykisk helse.
- Rusomsorg.
- Helsestasjon og skolehelsetjeneste.
- Fysio- og ergoterapitjeneste.
- Barnevern.

- Hjembaserte tjenester – Tiltak for økt egen- og hverdagsmestring og rehabilitering og livskvalitet blant brukere av kommunale omsorgstjenester.

Rakkestad kommune må også ha oppmerksomhet mot de yngre deler av befolkningen og for å forbedre situasjonen for disse aldersgrupper bør faktorer som påvirker flyttestrømmer (for og mot) identifiseres.

Barnehage, skole og idretts-, trivsels- og andre kulturelle tilbud er viktige.

Det samme gjelder den samfunnsmessige infrastrukturen av forskjellige karakter (kollektive transporttilbud, veier, jernbane, næring, sentrumsområdene, boligfeltene, mulighet for en spredt boligbygging o.a.).

Næring og arbeid er sentrale parametere for bosetting.

I Rakkestad kommune er det mange som pendler til arbeidsplass i annen kommune, men det er også en relativt høy andel arbeidstakere fra andre kommuner som har sin arbeidsplass i Rakkestad kommune. Gode kollektive transportmuligheter og standard på veinettet er i det perspektivet suksessfaktorer for utviklingen av Rakkestadsamfunnet.

Et bredbåndsnett som dekker hele kommunen bør bygges ut tidlig i kommuneplanperioden.

Statistisk sentralbyrå beskriver en befolkningsvekst for Rakkestad kommune på i gjennomsnitt 0,33 prosent pr. år.

En sterkere utvikling må sannsynliggjøres eller dokumenteres i plangrunnlaget og planene.

Gjennomgang av status for Rakkestad kommune i 2019 og 2020 og veivalg for å oppnå den ønskede utvikling for 2020 – 2032, leder mot at kommunen i den aktuelle perioden peker ut følgende utviklingsstrategi:

Rakkestad kommune ligger midt i tidligere Østfold fylke – mellom de relativt tett befolkede regionene Nedre Glomma og Indre Østfold og forholdsvis nær Osloområdet.

Fra Rakkestad kommunes side legges det til rette for at kommunen skal bli en attraktiv bokommune for innbyggere i yrkesaktiv alder som også arbeider i andre kommuner.

Strategier er:

Gode barnehagetilbud,

Gode skoletilbud,

Gode fritids-, trivsels- og kulturtilbud – i regi av lag og foreninger og Rakkestad kommune (blant annet ny kulturskole).

Varierte og gode boligområder og bomiljøer.

Et kommunesentrum som dekker de grunnleggende og fleste behov for private og offentlige tjenestetilbud (handel og private- og offentlige tjenestetilbud).

Innen 2030 å rehabilitere og etablere ut en teknisk og samfunnsmessig infrastruktur for et moderne samfunn på ca. 10 000 innbyggere. Digitalisering av kommunens virksomhet og lokalsamfunnet er blant de aller viktigste prosjekter i denne forbindelse. Et styrket offentlig transporttilbud (vei, buss og tog) er et ytterligere element av programmet.

Utvikle det lokale næringslivet strategisk i samhandling med Rakkestad Næringsråd og enkeltbedrifter og i samsvar med næringsplanen som en del av det samlede kommunale plansystemet.

Funksjonelle og gode helse- og omsorgstjenester.

Et fokus på forbyggende, helsefremmende og rehabiliterende aktivitet for å sette mennesker i alle aldre i stand til å klare seg selv best mulig og lengst mulig selv i hverdagen.

Godt tverrsektorielt samarbeid er et viktig redskap for å oppnå ønskede resultater.

Et moderne sykehjem står klart ved årsskiftet 2023 – 2024 med tilbud til de som trenger institusjonsplass.

Arealstrategi

Å utvikle en kommune og et lokalsamfunn er et puslespill der mange brikker må passe godt sammen.

Endringer et sted har konsekvenser andre plasser eller for hele bildet.

Av de helt avgjørende premisser er sentrumsområders og sentrale funksjoners betydning for oppbygging av all samfunnsmessig infrastruktur. Det omfatter veinett, gang- og sykkelveier, støyttiltak, kommunaltekniske anlegg, bolig- og næringsområder, klima- og miljøtiltak, ulike offentlige institusjoner og annet.

Analysene peker mot disse prioriteringer for Rakkestad kommune i 2020 – 2032:

Nye områder for utbygging må bidra til utvikling og vekst i Rakkestad sentrum.

Eksisterende infrastruktur og følgefunksjoner skal – av økonomiske- og andre ressurshensyn – anvendes i så stor grad som mulig i nye tiltak og prosjekter.

Det bør omdisponeres minimalt med dyrket mark. En nullvisjon er ønskelig.

Rakkestad Kommune skal uansett maksimalt omdisponere 15 da. dyrket mark pr. år i planperioden. Det inkluderer også omdisponering av dyrket mark i landbruket.

Med egne prosjekter og andre private og offentlige tiltak og investeringer å utvikle seg til et mer attraktivt bosted for innbyggere i omkringliggende kommuner og for nærings- og andre samfunnsaktører i variert og større skala enn hittil.

Opp til 10 prosent av utbygging av boliger kan skje typisk spredt.

Såkalt vedlikeholdsutbygging – etableringer i områder hvor sentrale funksjoner er på plass – kan finne sted i Degernes sentrum (lokalsenter).

Konklusjon

Mange av Rakkestad kommunes planer trenger revisjon og fornyelse.

Årsaken er at kommunen og samfunnet for øvrig har endret seg etter de opprinnelige forutsetningene.

Aller enklest uttrykkes eller synliggjøres det i at befolkningsutviklingen har blitt sterkere enn forutsatt for 10 – 12 år siden.

Dessuten er planhierarkiet et annet og plankravene forsterket.

Verken samfunnsplanene på forskjellige nivåer eller arealplanene har en adekvat plattform og er dermed heller ikke tilstrekkelige relevante som grunnlag for å gjøre riktige og gode prioriteringer.

Stillstanden som var i 2014 – 2018 – på grunn av kommunereformprosjektet – er en stor del av årsaken til dette.

Rakkestad kommune skal i første omgang revidere sin kommuneplan – både samfunns- og arealdelen.

Det følges opp med fastsetting av sektorplaner fortløpende.

Planstrategien tas opp til revisjon når sektorplaner er utarbeidet.

Ytterligere planbehov konkretiserer seg av den overordnede planleggingen som nevnt.

Den øvrige planlegging prioriteres ikke før kommuneplanen og sektorplaner er utarbeidet.

Nye planer skal ligge inn under det nye planregimemet. Det vil være uheldig å ikke ha fundamentene forankret først. Da er kommunen tilbake der den er idag før startskuddet for nytt regime har gått.

Rakkestad kommune har begrensede planressurser.

Av den grunn er det viktig å etablere et plansystem og en planforvaltning som det er mulig å håndtere i planperioden. Det vil også gi et mer levende og brukt planverk.

På alle måter er dette et suksesskriterium.

Covid 19 pandemien herjer i 2020 i Norge og resten av verden. Den vil kunne ha både kort- og langsiktige konsekvenser for Rakkestad kommune og resten av verden.

Det er ikke tatt hensyn til i denne planstrategi, men har muligens som konsekvens at plangrunnlag og planforutsetninger raskt må korrigeres.

Rakkestad kommune og Norge stilles temmelig sikkert overfor svært store utfordringer faktisk og økonomisk når pandemien forhåpentlig har lagt seg en gang i 2021.

Vedlegg: Planoversikt.