



Hvaler
kommune



Kommunal Planstrategi

2025-2028



Skjærhalden luftfoto. Espen Wagelie. 2024

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
Hva er en planstrategi?.....	3
Lovgrunnlag.....	4
Kommuneplan.....	4
2. Føringer for kommunal planstrategi	6
Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) (2011).....	6
Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) (2022).....	6
FNs Bærekraftsmål.....	6
Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold (Naturavtalen).....	8
Nasjonal Transportplan 2025-2036.....	9
Nasjonale forventninger til kommunal planlegging.....	9
Nasjonale mål for vann og helse med gjennomføringsplan.....	10
Statlige planretningslinjer.....	10
Statsforvalterens Forventninger.....	12
Regionale planer.....	14
Fylkesplanen «Østfold mot 2050».....	14
Nye Regionale Planer for Østfold.....	15
Regional kystzoneplan for Østfold (2014).....	15
Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv (2021).....	15
Regional plan for Klima og energi (2019 - 2030).....	16
Lokale føringer.....	16
3. Utviklingstrekk og hovedutfordringer	17
Utviklingstrekk i Hvaler.....	18
Hovedutfordringer i Hvaler.....	21
Prioriterte tiltak for Hvaler.....	25
4. Planarbeid	28
Prioritering av planoppgaver.....	28
Kommuneplaner.....	28
Sentrale begreper.....	29
Vurdering av planbehovet.....	31

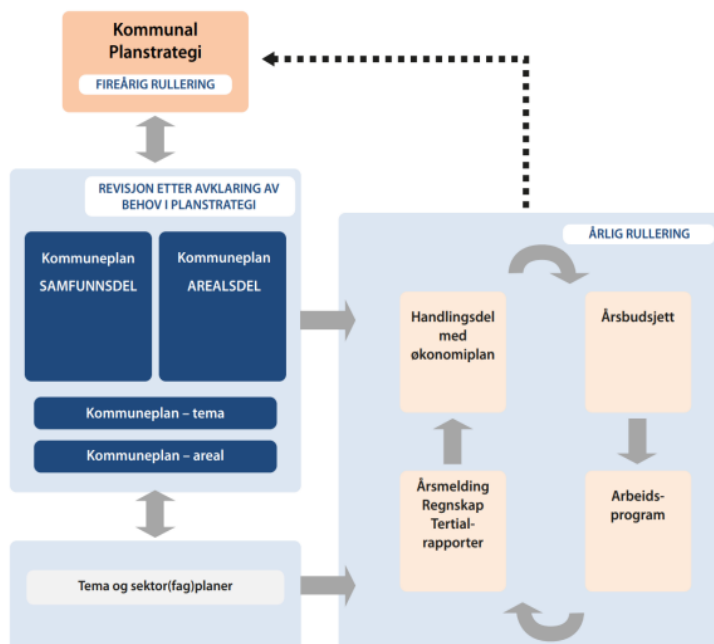
1. Innledning

Hvalers planstrategi 2025-2028 er et sentralt verktøy for å sikre bærekraftig utvikling og høy livskvalitet for alle innbyggere. Gjennom en grundig analyse av dagens situasjon som folkehelse, demografi, miljø, og sosioøkonomiske forhold, samt fremtidige trender, setter vi mål og prioriteringer som skal bidra til en positiv samfunnsutvikling.

Strategien bygger på et bredt samarbeid mellom politikere, administrasjon, næringsliv og innbyggere, og reflekterer vår felles visjon om et Hvaler som ivaretar natur, kultur og mennesker. Med fokus på klima- og miljøtiltak, innovasjon i tjenesteyting, næringsutvikling og aktiv samfunnsdeltakelse, skal vi møte fremtidens behov på en ansvarlig måte.

Gjennom denne planstrategien tar vi sikte på å skape et Hvaler som er rustet for fremtiden, hvor trivsel, vekst og bærekraft står i sentrum.

Hva er en planstrategi?



Figur 1. Kommunal planstrategi i det kommunale plansystemet

Planstrategien er ikke en plan, men et verktøy. Hensikten med den kommunale planstrategien er en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden med utgangspunkt i en drøfting av sentrale utfordringer og utviklingstrekk kommunen står ovenfor. Dette dokumentet tydeliggjør hvilke planoppgaver kommunen bør igangsette, revidere eller videreføre for å fremme ønsket utvikling i valgperioden. (Lovkommentaren til § 10-1. Kommunal planstrategi i plan- og bygningsloven).

Strategien handler om å forme fremtidens Hvaler, hvor det viktigste verktøyet for å utforme politikk er planer. Planstrategien er en viktig del av det kommunale plansystemet som kan sees på figur 1.



Lovgrunnlag

Kommunal planstrategi er et nytt relativt verktøy i plan- og bygningsloven (2008).. Planstrategien legger stor vekt på at planleggingen skal være behovsdrevet og ikke mer omfattende enn nødvendig. Plan- og bygningsloven fastsetter at:

- § 10-1. Kommunal planstrategi
Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.
- *Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.*
- *Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.*
- *Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.*

Kommuneplan

Kommuneplanen er det overordnede styringsdokumentet som danner grunnlaget for all annen planlegging i kommunen. Hvaler kommunes kommuneplan omfatter:

- Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032
- Kommuneplanens arealdel 2019-2031

Gjeldende kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt av kommunestyret 17. juni 2021 og gjelder for perioden 2021-2032. Planprogrammet for gjeldende samfunnsdel (2020) ble slått sammen med planstrategi for Hvaler 2020-2023 og utgjør derfor et og samme dokument. Kommuneplanens samfunnsdel er et tydelig strategisk styringsverktøy som beskriver ønsket samfunnsutvikling med mål og strategier for Hvaler kommune. Det reflekterer over de nåværende utfordringene og utviklingstrekkene i Hvaler, og på dette grunnlaget setter mål og strategier for fremtiden. Samfunnsdelen har en handlingsdel som sier noe om hvordan kommuneplanen skal følges opp de neste fire årene. Denne handlingsdelen skal revideres årlig, og kommunens økonomiplan kan både inngå i eller utgjøre handlingsdelen. Kommunestyret i Hvaler vedtar hvert år en handlingsplan med tilhørende økonomiplan og årsbudsjett.



Hovedmålene i samfunnsplanen fokuserer på å forbedre miljøet og minske klimaavtrykket, fremme sosial inkludering og utvikle økonomisk bærekraft. Samfunnsplanen har som mål å møte fremtidige utfordringer og utviklingsmuligheter i tråd med FNs bærekraftsmål, med fokus på tre hovedområder: miljø og klima, sosiale forhold, og økonomisk bærekraft.

Visjonen "Sammen er vi Hvaler – hele året" understreker behovet for å skape et åpent og inkluderende samfunn for både fastboende, hytteeiere, besøkende og næringsdrivende hele året. Dette skal bidra til å styrke Hvaler som en attraktiv kommune for både fastboende, næringsdrivende og tilreisende.

Kommunens gjeldende arealplan ble vedtatt av kommunestyret i juni 2019, og gjelder for perioden 2019-2031. Hvaler kommuneplanens arealdel skal være et verktøy for å oppnå målene i samfunnsdelen og følge retningslinjene fra statlige og regionale myndigheter. Arealdelen er juridisk bindende for arealbruk i kommunen og fungerer som et styringsverktøy i detaljplanlegging og byggesaksbehandling. Hvert fjerde år skal kommunestyret ta stilling til om arealdelen skal rulleres eller videreføres.



2. Føringer for kommunal planstrategi

Føringer gir veiledning om hvilke hensyn Hvaler kommune må forholde seg til for kommunens planarbeid.

Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) (2011)

§ 5. Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i kommunen

Kommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Oversikten skal blant annet baseres på:

- a) opplysninger som statlige helsemyndigheter og fylkeskommunen gjør tilgjengelig etter §§ 20 og 25,*
- b) kunnskap fra de kommunale helse- og omsorgstjenestene, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3 og*
- c) kunnskap om faktorer og utviklingstrekk i miljø og lokalsamfunn som kan ha innvirkning på befolkningens helse.*

Oversikten etter § 5 annet ledd skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi. En drøfting av kommunens folkehelseutfordringer bør inngå i strategien, jf. plan- og bygningsloven § 10-1.

Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) (2022).

Den stiller også krav til kommunenes planstrategiarbeid:

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. En drøfting av kommunens boligsosiale arbeid bør inngå i strategien. 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.

FNs Bærekraftsmål

2030-agendaen med bærekraftsmålene er den politiske rammen for regjeringens arbeid både nasjonalt og internasjonalt. Vedtatt av alle FNs medlemsland i 2015, ser bærekraftsmålene på miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng med prinsippet om at ingen skal utelates. Det krever innsats fra myndigheter, sivilsamfunn, privat sektor og akademia i alle land.

FNs 17 bærekraftsmål skal være verdens felles arbeidsplan for å ta tak i vår tids største utfordringer og skal inngå som grunnlag for samfunns- og arealplanleggingen. De 17 målene konkretiseres gjennom 169 delmål.



Figur 2. FNs 17 bærekraftsmål

FNs 17 bærekraftsmål er derfor et sentralt rammeverk for samfunns- og arealplanleggingen i Hvaler kommune. Hvaler har delt samfunnsdelen inn i tre satsingsområder: miljø og klima, sosiale forhold og økonomisk bærekraft. Lokale utfordringer og utviklingsmuligheter analyseres under hvert område, og strategiske hovedmål og delmål identifiseres basert på dette. Kommunen prioriterer tiltak som fornybar energi, bevaring av natur og jordbruk, reduksjon av forurensning og samarbeid med lokale og regionale aktører for å sikre en bærekraftig utvikling.



Figur 3. Bærekraftig utvikling består av tre dimensjoner: økonomi, miljø og sosiale forhold

[Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold \(Naturavtalen\)](#)

Norge har erklært seg enig med FNs konvensjon om biologisk mangfold CBD, som forplikter landet til å bevare biologisk mangfold og sikre bærekraftig bruk av naturressurser. I 2022 ble den globale naturavtalen vedtatt under denne konvensjonen.

Naturavtalen har som mål å stoppe og reversere tapet av natur og økosystemer. Avtalen setter globale mål for å bevare naturen, oppnå bærekraftig forvaltning og bruk og bekjempe årsakene til nedbygging og forringelse av økosystemer. Den inneholder 4 langsiktige hovedmål knyttet til 2050-visjonen for naturmangfold og 23 mer konkrete mål fram mot 2030. Alle de 196 deltakerlandene inkludert Norge – skal følge opp avtalen med nasjonale handlingsplaner. Regjeringen har lagt fram Meld. St. 35 (2023-2024) Norsk handlingsplan for naturmangfold, som viser hvordan Norge vil bidra til å nå de globale målene. Disse internasjonale føringene er svært relevante for kommunalt planarbeid.

Naturavtalen oppfordrer til bred innsats fra hele samfunnet for å nå naturmålene, noe som betyr at også kommunene som arealforvaltere må integrere naturhensyn i all planlegging. Kommunene har et særlig stort ansvar under Naturavtalen, som forutsetter en mer bærekraftig og arealnøytral arealplanlegging. Blant annet ligger det et globalt mål om å bevare minst 30 % av land- og havområder og restaurere 30 % av degraderte naturområder innen 2030. Kommunal planlegging bør derfor vektlegge både vern av verdifulle naturområder og bærekraftig bruk av natur, i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktelser.

Hvaler kommunen bidrar til å stanse tap av biologisk mangfold og oppfylle Norges forpliktelser under Naturavtalen med å sikre at arealbruk og lokale tiltak utformes slik at man unngår nettotap av natur, legger til rette for naturrestaurering og sikrer langsiktig, bærekraftig forvaltning av økosystemene.

[Meldt. St 35 \(2023-2024\) Bærekraftig bruk og bevaring av natur | Norsk handlingsplan for naturmangfold](#)

Stortingsmeldingen er Norges nye handlingsplan for natur. Meldingen viser hvordan regjeringens politikk skal bidra til bærekraftig bruk og bevaring av naturmangfold. Politikken vil bidra til å nå nasjonale mål og de globale målene i naturavtalen. Meldingen beskriver status for norsk natur, og hvordan Norge jobber nasjonalt og internasjonalt for å ivareta naturen. Regjeringen legger frem grep for å sikre at samfunnets bruk av natur skjer på en måte som gjør det mulig å bruke natur og leve gode liv i hele landet også i fremtiden.

Norsk handlingsplan for naturmangfold viser en regional tilnærming til arealbruk. Dette kan bli avgjørende for å lykkes med å minimere tap av naturmangfold, beholde matberedskapen gjennom å ivareta matjorda vår og ikke bygge ned mer natur enn nødvendig, fordi man ser behovene for arealbruk på tvers av kommunegrensene og ikke bare internt i kommunen.

Stmelding 35 bør ikke brukes som et styringsverktøy alene, men suppleres med andre kommunale, fylkeskommunale, regionale og statlige verktøy og planer for ivaretagelse av naturmangfoldet.



[Nasjonal Transportplan 2025-2036](#)

Meldingen om Nasjonal transportplan 2025–2036 presenterer regjeringens transportpolitikk og langsiktige plan for utforming av transportsystemet. Det overordnede transportpolitiske målet er «Et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050.»

Regjeringens strategi tar utgangspunkt i at vi står i en klima- og naturkrise. Samtidig skal samfunnets behov for mobilitet ivaretas. Transportpolitikken spiller en viktig rolle i å understøtte øvrige politikkområder og ønsket samfunnsutvikling. Regjeringen legger følgende til grunn for prioriteringene av ressursbruken i den kommende planperioden: – Vi skal ta vare på det vi har, – vi skal utbedre der vi kan, og utnytte kapasiteten i både eksisterende infrastruktur og transporttilbud bedre, – vi skal bygge nytt der vi må.

Regjeringens mål

- 1) Bedre mobilitet for mennesker og næringsliv i hele landet
Formålet med transportsystemet er mobilitet. Samtidig skal transportplanen legge til rette for en fortsatt klima- og miljøvennlig utvikling av byene med god mobilitet og fremkommelighet.
- 2) Reduserte klimagassutslipp og økt hensyn til natur.
I utbyggingen av transportinfrastruktur skal det så langt som mulig unngås å planlegge samferdselsprosjekter gjennom områder med klima og miljøverdier av nasjonal eller vesentlig regional interesse.
- 3) Nye og forsterkede tiltak skal øke transportsikkerheten. Ingen skal omkomme eller bli hardt skadd i transportsektoren (nullvisjonen). Kontinuerlig arbeid med drift og vedlikehold av veiinfrastruktur er sentralt for trafiksikkerheten. Regjeringens prioritering av vedlikehold, utbedringer og fornying i planperioden skal bidra til økt trafiksikkerhet.

Nasjonale forventninger til kommunal planlegging

Regjeringen legger hvert fjerde år fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme bærekraftig utvikling over hele landet. Disse forventningene skal følges opp i arbeidet med planstrategier og planer i fylkeskommuner og kommuner, og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen.

I [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027](#) har regjeringen valgt følgende fem overordnede perspektiver som grunnlag for 72 forventninger:

- Samordning og samarbeid i planleggingen
- Trygge og inkluderende lokalsamfunn



- Velferd og bærekraftig verdiskaping
- Klima, natur og miljø for framtida
- Samfunnssikkerhet og beredskap

Regjeringen peker på utfordringer med å oppnå mål om reduserte klimagassutslipp, ansvarlig forbruk, ressursbruk, bevaring av naturmangfold og redusert ulikhet. I tillegg står kommunene overfor store samfunnsutfordringer, blant annet på grunn av en aldrende befolkning som forventes å ha større omsorgsbehov og mangel på arbeidskraft innen ulike tjenesteområder.

Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene tar hensyn til bærekraftsmålene, de nasjonale klima- og miljømålene, samt lokalt folkestyre i samfunns- og arealplanleggingen. De skal også legge til rette for trygge, bærekraftige og levende lokalsamfunn over hele landet. Regjeringen poengterer:

- *Det er derfor viktig at planprosessene brukes for å drøfte hvordan bærekraftsmålene kan følges opp ut fra de utfordringene og mulighetene som er mest aktuelle lokalt og regionalt.*

I tillegg møter kommunene andre store samfunnsutfordringer, blant annet som følge av en aldrende befolkning med ventelig større omsorgsbehov og mangel på arbeidskraft innen ulike tjenesteområder i kommunene. For å nå bærekraftsmålene må disse samfunnsutfordringene løses, og vi må tilpasse oss et klima i endring som vil påvirke naturen og store deler av samfunnet.

Nasjonale mål for vann og helse med gjennomføringsplan

De nasjonale målene er revidert, og det er utarbeidet en tverrsektoriell gjennomføringsplan med hovedtiltak for å oppnå målene. Disse nasjonale målene viser til konkrete målsetninger og tiltak som er relevante for vannforsyning. Her er det fastsatt 25 nasjonale mål, blant annet til fornyelse av ledningsnett og lekkasjeandel.

Statlige planretningslinjer

Statlige planretningslinjer skal konkretisere viktige overordnede nasjonale planleggingstema. Retningslinjene skal tydeliggjøre mål og verdier som skal legges til grunn for planleggingen og hvordan interesser og hensyn skal ivaretas og veies.

[Statlige planretningslinjer for klima- og energi \(2024\)](#) fastsetter at:

«Formålet med retningslinjene er å sikre at klima og energi vektlegges i planleggingen etter [plan- og bygningsloven](#) og øvrig myndighetsutøvelse og virksomhet i staten, kommunene og fylkeskommunene. Klima omfatter både reduksjon av klimagassutslipp, karbonopptak og -lagring og tilpasning til forventede klimaendringer. Retningslinjene





tydeliggjør statens forventninger til hvordan dette skal gjøres, og statens bidrag til kunnskapsgrunnlag og veiledning.»

Retningslinjene skal legges til grunn i enkeltvedtak som kommunale, regionale og statlige organer treffer etter plan- og bygningsloven og annen lovgivning. Hensynet til klima, natur og energi skal ha høy prioritet i sektorenes arbeid, og sees i sammenheng. Det skal også tas hensyn til effektiv ressursbruk for samfunnet. Kommunene, fylkeskommunene og staten skal samarbeide slik at hensynet til reduksjon av klimagassutslipp, tilpasning til et klima i endring, og effektiv og fleksibel energibruk er godt samordnet på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Planer i strid med retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelse eller innvending.

[Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen](#) (2021) tydeliggjør sikring av nasjonale og regionale interesser i 100-metersbeltet langs sjøen, med en geografisk differensiering av disse områdene ut ifra verneverdier og utbyggingspress. Retningslinjene framhever hensynet til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser i strandsonen og utdyper med det pbl. § 1-8.

[Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet \(2025\)](#) fastsetter at:

"Formålet med retningslinjene er å sikre en samordnet og bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging og bidra til mer effektive planprosesser. Regional og kommunal planlegging er viktige virkemidler for å følge opp bærekraftsmålene og Norges nasjonale og internasjonale forpliktelser på natur-, klima- og miljøområdet. Planleggingen 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 ivaretagelse av kulturmiljø og naturmangfold, samt redusere tapet av dyrket mark, natur-, villrein- og friluftsområder og karbonrike arealer. Planleggingen skal også sikre at det innenfor det samiske reinbeiteområdet tas hensyn til reindriftens bruk av arealene."

[Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging](#) (1995) skal sikre godt oppvekstmiljø for barn og unge, samt synliggjøre og styrke deres interesser i plan- og byggesaksprosesser. Slik skal det sikres gode tilbud og muligheter for barn og unge, uansett bosted, sosial og kulturell bakgrunn.

[FNs Barnekonvensjonen](#) (1990)

FNs barnekonvensjon er en internasjonal avtale som gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern. Den gir barna de samme grunnleggende rettigheter, uavhengig av nasjonalitet, kjønn, sosial status, religion eller kultur. Konvensjonen bygger på prinsippet om at barnets beste alltid skal komme først i alle situasjoner, over alt.



Statsforvalterens Forventninger

Statsforvalteren utarbeider årlig et forventningsbrev til kommunene som inneholder deres forventninger til kommunal planlegging: [Forventningsbrev 2025 | Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus](#)

For 2025 fremhever Statsforvalteren de nasjonale forventningene, samtidig som de gir egne anbefalinger. Hovedpunktene i Statsforvalterens forventninger til kommunene arealplanlegging er:

- **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. Norge skal bli et lavutslippssamfunn og vi må forbruke mindre areal til utbygging.
- **Klima og energi:** Statlige planretningslinjer for klima og energi fastslår at hensynet til klima, natur og energi skal ha høy prioritet, og sees i sammenheng. I retningslinjen er det føringer for hvordan energi, opptak og utslipp av klimagasser skal ivaretas i kommunenes arealplanlegging. Lavutslippssamfunnet forutsetter et høyt opptak av klimagasser og lave utslipp fra vår aktivitet og levemåte. Det er nødvendig å tenke mer 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. Plandokumentene må gjøre rede for tiltak for å redusere energiforbruk og klimagassutslipp. I planbeskrivelse og i saksframlegg til planbehandling, må det komme fram hvordan nasjonale klimahensyn er ivaretatt i planforslaget.
- **Arealbruk og mobilitet:** Statsforvalteren viser også til Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet 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 ivaretagelse 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

- **Folkehelse og boligsosiale hensyn.** Gjennom arealplanlegging bidrar kommunen til å ivareta sitt ansvar etter folkehelseloven §§ 5-7. 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. I tillegg henviser Statsforvalter til boligsosial planlegging, Bo trygt hjemme, barn og unge og støy og luftkvalitet tematikker som må følges opp.



- **Samfunnssikkerhet:** Det legges videre vekt på samfunnssikkerhet og beredskap. Plan- og bygningsloven stiller krav om ROS-analyse ved 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. Statsforvalteren anbefaler at kommunen bruker Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin veileder Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging. 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.
- **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. 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.
- **Avløp.** 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 må sees 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 planforslag. En godt utarbeidet vann- og avløpsplan vil være et viktig dokument i forbindelse med nye planforslag. 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. Kommunen kan ikke tillate tilknytning i de tilfellene avløp ikke er i samsvar med forurensningsloven.
- **Jordvern og økt matproduksjon:** Kommunen skal legge gjeldende nasjonale og regionale føringer for jordvern og landbruk til grunn for samfunns- og arealplanleggingen. Kommunen har et særlig ansvar for å unngå tap av dyrka og dyrkbar jord og bidra til økt bærekraftig matproduksjon.

Statsforvalteren anbefaler at kommunene vurderer å stadfeste en nullvisjon for omdisponering av dyrka jord til andre formål

- **Vannmiljø, strandsone og vassdrag.** 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. 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.

- **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. Verdiene i området skal forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning. Allmenne interesser skal ivaretas og uheldig bygging må unngås. God arealforvaltning i strandsonen og i gruntvannsområder er et avgjørende premiss for at Oslofjorden skal nå målet om god økologisk tilstand
- **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. 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.

Regionale planer

Fylkesplanen «Østfold mot 2050»

«Østfold mot 2050» var den første fylkesplanen i Norge som inneholdt en samlet arealstrategi for hele fylket. Det er valgt å videreføre oppdelingen av fylkesplanen i to hoveddeler: «Samfunnsdelen» og «Arealstrategien».

I samfunnsdelen har østfoldsamfunnet definert mål og strategier for hvordan fylket skal utvikle seg. Målet med samfunnsdelen er å sikre en bærekraftig utvikling i Østfold, og den er derfor inndelt etter tre bærekraftperspektiver:

- Klima og miljø
- Verdiskaping og kompetanse
- Levekår og folkehelse



Arealstrategien fungerer som et verktøy for bærekraftig utvikling. Målet er å utnytte arealene godt, skape levende bygder, og utvikle kompakte og attraktive byer og tettsteder. De siste årene har vi sett et trendskifte i planleggingen i Østfold, hvor det er en bevegelse bort fra byspredning og unødvendig nedbygging av dyrka mark, mot en klimavennlig utvikling som



bedre husholderer med arealene og legger til rette for mindre forurensende biltrafikk. Denne utviklingen må forsterkes.

Nye Regionale Planer for Østfold

Østfold fylkeskommune har startet arbeidet med nye tverrsektorielle regionale planer for Østfold, som på sikt vil erstatte fylkesplanen «Østfold mot 2050» og alle gjeldende regionale planer med unntak av de regionale vannforvaltningsplanene. De tre nye planene omhandler følgende tema:

- Økt livskvalitet, deltakelse og likeverd
- Kompetanse og verdiskaping
- Areal og mobilitet

Planene vil baseres på Viken-regionens planstrategi (Veien til et bærekraftig Viken - regional planstrategi 2020–2024) og planprogrammet for Vikens tre planer. Hvaler kommune har bidratt til Vikens plangrunnlag og vil være med i utviklingen av Østfolds planer. Når disse planene er fullført (forventet i 2025), vil de gi viktige retningslinjer for alle kommunene i Østfold, som også Hvaler kommune vil integrere i sitt eget planarbeid.

Regional kystsoneplan for Østfold (2014)

Planen legger et grunnlag for felles forvaltning av Østfoldkysten, angir felles mål og gir regionale føringer for kommunenes planlegging:

- *Østfoldkysten skal forvaltes gjennom bruk og vern i et bærekraftig perspektiv. Kysten skal nyttes som områder for opplevelse og reiseliv, friluftsliv, båtliv, fritidsboliger, helårsboliger, næring og transport, samtidig som kystens spesielle landskaps-, natur-, og kulturverdier bevares. Rekreasjonsverdier, naturverdier og kulturminneverdier skal forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning, til beste for befolkningen i dag og i fremtiden. Disse hensynene skal tillegges avgjørende betydning i all forvaltning og planlegging.*
- *Da Ytre Hvaler nasjonalpark ble opprettet i 2009, fikk landet sin første marine nasjonalpark. 96 prosent av dette verneområdet er sjø. Her finnes et mangfold av muligheter for naturopplevelser og friluftsliv. Nasjonalparken grenser til Kosterhavets Nationalpark på svensk side og Færder Nasjonalpark på vestsiden av Oslofjorden.*

Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv (2021)

Regjeringen ønsker at Oslofjorden skal være ren, rik og tilgjengelig for alle. Derfor vil det tilrettelegges for at Oslofjorden skal få god miljøtilstand og være attraktiv for friluftslivet slik at enda flere får gode opplevelser knyttet til fjorden. Målet til den helhetlige tiltaksplanen for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv er at fjorden skal oppnå god miljøtilstand, at viktige naturverdier skal restaureres, at et aktivt friluftsliv skal fremmes og at naturmangfoldet i fjorden skal ivaretas. Å nå disse målene forutsetter en samordnet bruk av virkningsfulle tiltak mot de viktigste påvirkningene på en helhetlig miljøtilstand, inkludert naturmangfold, friluftslivet, kulturminner og kulturmiljø i Oslofjorden.



Tiltaksplanen viser regjeringens viktigste prioriteringer for Oslofjorden, i første omgang fram mot 2026. Den inneholder 63 tekniske tiltak, og 19 tiltak som skal gi mer kunnskap om fjordens tilstand og hvordan tilstanden kan bedres.

Regional plan for Klima og energi (2019 - 2030)

Hovedmålet er at:

«Innen 2030 skal klimagassutslippene i Østfold være redusert med 80 % sammenlignet med 2016.

Innen 2030 skal det produseres minst like mye energi i Østfold som det forbrukes, gjennom økning på minst 3000 GWh ved produksjon av fornybar energi, energi-effektivisering, og økt fjernvarmeproduksjon.

Innen 2040 skal all energiproduksjon og -bruk i Østfold være fossilfri eller avfallsbasert.

Innen 2050 skal det ikke slippes ut mer klimagasser i Østfold enn det bindes (netto null).

For å bidra til det globale lavutslippssamfunnet innen 2050 skal Østfold redusere forbruk og redusere klimafotavtrykket på varer og tjenester vi kjøper».

«Østfold skal være et fylke som ivaretar klima, natur, kulturminner og kulturlandskap, og som tar miljøhensyn i offentlig og privat sektor. I 2050 er all energibruk i Østfold fossilfri, og jordbruk og industri er ledende i å minimere annen type klimagassutslipp per produserte enhet. Østfold skal være et lavutslippssamfunn med høyeffektiv energi- og ressursbruk».

Lokale føringer

Viktige lokale føringer er:

- Kommunedelplan for kulturminner 2018-2030
- Kommunedelplan for klima og miljø 2016-2028
- Kommunedelplan for Helse og omsorg
- Næringsstrategi for Hvaler kommune
- Havnestrategi
- Strategi for landeinfrastuktur i Hvaler kommune

3. Utviklingstrekk og hovedutfordringer

Hvaler kommunens kvaliteter kan utnyttes og videreutvikles for å fremme næringsutvikling og verdiskaping. Skjærgården, naturområdene, den rike og mangfoldige kulturarven, samt Ytre Hvaler Nasjonalpark, er alle viktige trekkplaster som gjør Hvaler til et populært reisemål, spesielt i sommermånedene. Med økt samarbeid og tilrettelegging kan disse naturgitte opplevelsene ha betydelig vekstpotensial og bidra til økt verdiskaping.



Figur 4. Storesand. Ytre Hvaler nasjonalpark. House of Ikigai/Visit Fredrikstad Hvaler. 2021

Hvaler kommune har satt bærekraftig bruk av naturressurser og vern av naturmangfoldet som sentrale mål. Kommunen ønsker å utvide turistsesongen og gjøre området attraktivt hele året, noe som vil styrke lokal økonomi og skape flere arbeidsplasser. Det er også planlagt at nye næringsarealer skal utvikles på steder som Stokken, Bekkene, og Hauge, som ytterligere vil bidra til økonomisk vekst. Nasjonalparken gir også et solid fundament for bærekraftig reiseliv, marin forskning, og friluftsliv. Ved å samarbeide med aktører som Kosterhavet nasjonalpark og Oslofjordens Friluftsråd, kan Hvaler videreutvikle sin posisjon som en nasjonalparkkommune.

Det er avgjørende å balansere utbygging og vern for å sikre en bærekraftig utvikling som bevarer Hvalers unike særpreg. Verdiskapningen i Hvaler må være lokalt forankret og skje med stor respekt for både miljøet og de kulturhistoriske verdiene som preger kommunen. Kommunen bør prioritere stedstilpasset, småskala næringsutvikling, spesielt innen fiskerinæringen, reiseliv, og lokale tjenester. Dette vil ikke bare styrke Hvalers identitet, men også bidra til en robust og bærekraftig lokal økonomi.

Hvaler skal videreutvikles som en attraktiv bosteds- og arbeidskommune, med fokus på bærekraftige investeringer og tett samarbeid mellom næringsliv, forskningsmiljøer, og lokale aktører. Dette samarbeidet er essensielt for å sikre en helhetlig og langsiktig utvikling som tar hensyn til både lokale behov og globale miljøutfordringer.



Figur 5. Papperhavn. Vesterøy, Hvaler. Thomas Andersen/Visit Fredrikstad Hvaler. 2021

Utviklingstrekk i Hvaler

Planstrategien tar utgangspunkt i kommuneplanens samfunnsdel, og i det følgende presenteres utviklingstrekk innenfor hvert satsingsområde:

Sammendraget nedenfor om utviklingstrekk er utarbeidet basert på både innspill fra workshopen med formannskapet og de oppdaterte rapportene og kunnskapsgrunnlaget for Hvaler kommune. Denne oversikten gir en konkret forståelse av de viktigste utviklingstrekkene som former Hvaler kommune, og danner et solid grunnlag for den kommunale planstrategi 2025-2028.

Miljø og klima

Nasjonalparkkommune

Hvaler kommune er én av de 48 godkjente nasjonalparkkommuner i landet og har områder som er vernet som nasjonalpark. Hvaler tilrettelegger aktiv for besøkende som vil oppleve nasjonalparken og områdene rundt, samtidig tar vare på natur og verneverdier.

Ytre Hvaler nasjonalpark, Norges første marine nasjonalpark, omfatter 354km² kyst og skjærgård. Det er spesielt opprettet for å beskytte livet under vann, som inkluderer Tislerrevet, ett av de største kystrev i Europa. Selv om 96% av nasjonalparken er havområde, berører det også betydelige kystområder sør på Hvaler-øyene.



Sosiale forhold

Demografiske Endringer

- Eldrebølge: Befolkningen i Hvaler kommune opplever en økning i andelen eldre, med en betydelig vekst i antallet over 60 år og spesielt blant de over 80 år. Denne trenden forventes å fortsette, noe som vil få betydelige konsekvenser for behovet for helse- og omsorgstjenester. Befolkningsveksten, hovedsakelig drevet av eldre individer som flytter til Hvaler for pensjonisttilværelsen, fører til en høy gjennomsnittsalder.
- Befolkningsvekst: Med en prognose på ca. 6101 innbyggere innen 2050, basert på framskrevet folkmengden for 2024-2050, er det behov for å bygge boliger og styrke tjenestene for å møte denne utviklingen.
- Ungdomsraflytting: Det er en merkbar nedgang i antall unge (0-17 år), som utgjør utfordringer for å opprettholde en balansert aldersdemografi og opprettholde utdanningsfasiliteter.

Infrastruktur og Mobilitet

- Sårbar Infrastruktur: Kommunens infrastruktur, spesielt knyttet til transport er sårbar og krever løpende vedlikehold og oppgraderinger. Fergen til østre øyer (Hvalersambandet) har etter endring av operatør fra 01.01.24 vært ustabil og skapt utfordringer både for fastboende, fritidsbeboere og andre tilreisende.
- Begrenset Offentlig Transport: Offentlige transportmuligheter er begrenset, som gjør at de fleste innbyggere er avhengig av private biler, noe som påvirker mobiliteten, spesielt for eldre og unge.

Helse og Velferd

- Økende Helsebehov: Med en aldrende befolkning øker behovet for helsetjenester, inkludert behandling av kroniske sykdommer og demensomsorg.
- Mental Helse: Mental helse er en betydelig bekymring, spesielt blant unge. Dette reflekteres i høyere forekomst av psykiske lidelser og bruk av helsetjenester.
- Folkehelseinnsats: Kommunen fokuserer på folkehelseiltak for å håndtere livsstilsrelaterte helseproblemer som fysisk inaktivitet og fedme.

Sosiale og Utdanningsmessige Faktorer

- Utdanningsnivå: Selv om utdanningsnivået generelt er høyt, er det bekymringer knyttet til elevenes prestasjoner i grunnleggende ferdigheter som lesing og matematikk.
- Barn og Unges Velferd: Problemer som mobbing og lav livstilfredshet blant ungdom sammenlignet med nasjonale gjennomsnitt må adresseres for å forbedre den generelle velferden og attraktiviteten til kommunen for familier.



Økonomisk bærekraft

Reiselivsstrategien «Hvaler hele året»

Hvaler hele året er et mål, strategi og modell for organisering av kommunens reiselivssatsing. Strategien er et samarbeid mellom næringsliv, foreningsliv og kommune. Målsettingen med «Hvaler hele året» er økt verdiskaping og flere arbeidsplasser i reiselivet og reiselivsrelaterte virksomheter i kommunen.

Deltidsboende (hytteeierne) er en svært viktig del av reiselivet. De står for en stor del av kundegrunnet hos de tradisjonelle reiselivsbedriftene som servering og transport og ikke minst den reiselivsrelaterte omsetningen hos dagligvare- samt bygg- og anleggsbransjen.

Trender

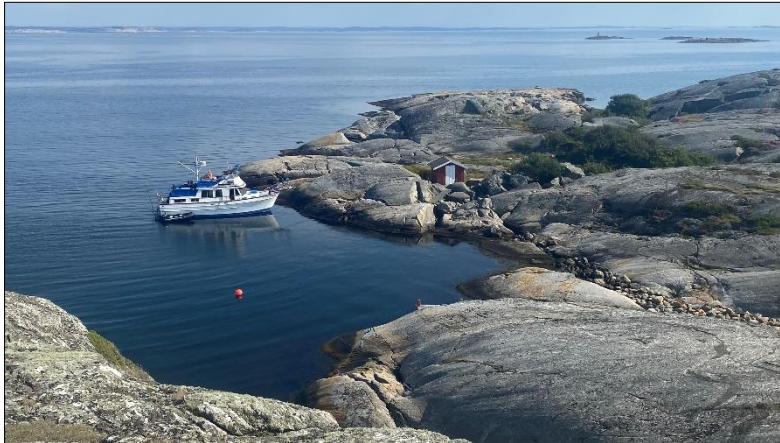
- Høye Bokostnader: Bokostnadene i Hvaler er relativt høye sammenlignet med nasjonale gjennomsnitt, noe som påvirker overkommeligheten og attraktiviteten for yngre familier.
- Stabil Medianinntekt: Medianinntekten forblir relativt høy, og det er færre husholdninger med vedvarende lav inntekt sammenlignet med nasjonale tall.
- Sysselsetting og Arbeidsledighet: Lav arbeidsledighet er en positiv trend, men det er en betydelig del av befolkningen som mottar uføretrygd, spesielt blant yngre voksne.

For å håndtere disse trendene kreves strategisk planlegging med fokus på forbedring av helsetjenester, særlig for den økende andelen eldre, samt tiltak for å heve utdanningsresultatene og styrke bærekraftig utvikling. Det er også avgjørende å gjøre Hvaler mer attraktiv for yngre familier ved å tilby bedre infrastruktur, rimelige boliger, og et bredt spekter av aktiviteter som fremmer folkehelse og trivsel.



Hovedutfordringer i Hvaler

Hvaler kommune står overfor flere betydelige utfordringer som påvirker både fastboende og besøkende. Spesielt i sommersesongen oppstår det problemer knyttet til trafikk- og parkeringskapasitet, mangel på gang- og sykkelveier som forbinder øyene, og et behov for bedre informasjonskanaler som fremhever det lokale næringslivet og tilgjengelige opplevelser.



Figur 6. Tisler. Pål Nilsen/Hvaler kommune. 2022

Nedenfor oppsummeres de viktigste utfordringene i Hvaler kommune, basert på innspill fra en workshop med Formannskapet, samt oppdaterte rapporter og kunnskapsgrunnlag. Disse utfordringene er delt inn i satsingsområdene i henhold til samfunnsdelen.

Miljø og klima

Miljø og Naturutfordringer

- I de nasjonale forventningene pkt 1.3 nevnes at Norge har gode forutsetninger for å nå mange av bærekraftsmålene innen 2030. Vi har likevel utfordringer med å nå målene om reduserte klimagassutslipp, ansvarlig forbruk, ressursbruk, bevaring av naturmangfold og mindre ulikhet. Dette er utfordringer som Hvaler må bidra til å løse gjennom planleggingen.
- Arealendringer og utbyggingspress: Hvaler kommune opplever betydelig utbyggingspress fra boligbygging og infrastrukturutvikling, noe som fører til tap og fragmentering av viktige naturområder. Dette utfordrer bevaringen av naturmangfoldet og krever nøye planlegging for å balansere bruk og vern. Spesielt i områder med mange fritidsboliger er det et stort press, og det er nødvendig å håndtere dette for å unngå ytterligere tap av naturlige habitater. Arealnøytralitet er et viktig verktøy for å oppnå en effektiv utnyttelse av kommunens arealer og unngå nedbygging av urørt natur. Videre er det viktig at planene som arealene utvikles etter er oppdaterte og tar opp i seg de til enhver tid overordnede føringene for planlegging.
- Klimaendringer: Økte nedbørsmengder, flomrisiko og havnivåstigning utgjør en trussel mot bebyggelse, infrastruktur og jordbruksarealer i Hvaler. Klimaendringer forventes også å skade naturtyper og arter som følge av endringer i temperatur,



nedbør og havforsuring. Hvaler må tilpasse sin planlegging med fokus på bedre overvannshåndtering, kystsikring og klimatilpasning for å møte disse utfordringene.

- Vannmiljø og avløp: Alle kystvannsforekomster i kommunen har dårlig kjemisk tilstand og dårlig eller moderat økologisk tilstand. Et flertall av ferskvannsforekomstene oppnår heller ikke målet om god økologisk tilstand.
- Forurensning og marin forsøpling: Kystvannet i Hvaler er i moderat til dårlig kjemisk tilstand på grunn av næringsstoffer og miljøgifter fra avløpsutslipp, landbruk og båttrafikk. Marin forsøpling, særlig plastforurensning, er et økende problem. Kommunen må iverksette tiltak for å redusere forurensning og beskytte kyst- og marine miljøer.
- Spredning av fremmede arter: Fremmede arter som kanadagullris og stillehavsøsters truer det lokale naturmangfoldet, og klimaendringer kan forverre denne spredningen. Aktive tiltak for å kontrollere og begrense spredningen av fremmede arter er nødvendige for å bevare den økologiske balansen i kommunen.
- Skjøtsel, restaurering og ressursbruk: Mange av Hvalers naturområder krever aktiv skjøtsel for å forhindre gjengroing og sikre biologisk mangfold. Restaurering av forringede økosystemer er avgjørende for å opprettholde deres økologiske funksjoner. Samtidig må kommunen redusere klimagassutslipp og fremme bruk av fornybare energikilder som sol- og vindkraft. Energieffektivitet bør prioriteres i nye byggeprosjekter, og det må satses på produkter med gunstig miljø-, energi- og klimaprofil.

Sosiale forhold

Folkehelse, Omsorg og Oppvekstmiljø

- Mangel på arbeidskraften. Hvaler kommune møter en stor samfunnsutfordring, blant annet som følge av en aldrende befolkning med ventelig større omsorgsbehov og mangel på arbeidskraft innen ulike tjenesteområder i kommunene.
- Eldreomsorg: Den økende andelen eldre i befolkningen skaper et behov for flere sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Planleggingen må sikre at det er tilstrekkelig kapasitet og ressurser for å møte disse behovene på lang sikt.
- Folkehelse: Det er nødvendig å forbedre tilbudet av aktiviteter og møteplasser for både unge og eldre. Samtidig må det sikres tilgang til trygge og tilgjengelige helse- og omsorgstjenester. Inkluderende og trygge oppvekstmiljøer er avgjørende for å fremme sosial kompetanse, mestring og tilhørighet blant barn og unge. Kommunen vil sikre at alle barn har mulighet til å delta i minst én fritidsaktivitet for å redusere utenforskap.
- Økende forekomst av kreftsykdommer og demens: Det forventes en økning i kreftsykdommer og demens på nesten 1 % frem til 2030, noe som vil legge økt press på kommunens helse- og omsorgstjenester.
- Økt behov for tjenester til barn og unge: Behovet for spesialpedagogiske tjenester og støtte for barn og unge med utfordringer i sosiale situasjoner er økende.
- Sykefravær blant ansatte: Høyt sykefravær blant ansatte påvirker tjenesteleveransen og skaper utfordringer for arbeidsmiljøet.

Utdanning og Skolemiljø:



- Ressursutfordringer og spesialpedagogiske behov: Skolene i Hvaler står overfor betydelige utfordringer knyttet til økende spesialpedagogiske behov, samtidig som det er knapphet på ressurser. Dette påvirker evnen til å tilby tilpasset undervisning og nødvendig oppfølging for elever med spesielle behov. Det er avgjørende å sikre at skolene har tilstrekkelige midler til å dekke både spesialpedagogiske tiltak og innkjøp av fysiske læremidler for å gi en variert og inkluderende skolehverdag.

Infrastruktur og Sårbarhet

- Trafikk- og Parkeringskapasitet: Spesielt i sommersesongen er det betydelige utfordringer med trafikk og parkeringskapasitet. Dette skaper et behov for bedre planlegging og utvidelse av parkeringsmuligheter utenfor sentrumsområdene for å redusere presset i høysesongene.
- Manglende Gang- og Sykkelveier: Hvaler kommune står overfor utfordringer med å tilrettelegge for transport uten bil. Det er et klart behov for flere gang- og sykkelveier som binder øyene sammen og sikrer trygg ferdsel for myke trafikanter.
- Sårbar Offentlig Infrastruktur:
 - VA-nettet og vanntilførsel utenfra.
 - I tillegg er fergesambandet avgjørende for pendling og transport, men infrastrukturen er sårbar og trenger forbedringer for å sikre stabilitet og pålitelighet.
- Klimatilpasning: Infrastrukturprosjekter må inkludere tiltak for bedre overvannshåndtering og sikring av vannforsyning og avløp, spesielt i lys av økte klimaendringer som påvirker lokalsamfunnet.
- Næringsutvikling: Hvaler kommune må fokusere på næringsutvikling for å sikre vekst og økonomisk bærekraft. For å støtte et moderne og utviklingsfokusert næringsliv er god offentlig infrastruktur essensielt. Hvaler har potensial for vekst innen reiseliv, fiskeri og andre næringer, men dette krever målrettet innsats og samarbeid med regionale aktører.
- Begrenset tilgang på slokkevann. Hvaler kommune har mange spredtbygde områder hvor det er begrenset tilgang på kommunalt vann. Dette medfører særskilte utfordringer med å sikre tilstrekkelig slokkevann ved brann. I flere deler av kommunen finnes det ikke infrastruktur som kan levere nok vannmengder og trykk til brannsløkking. Dette situasjonsbildet gjør Hvaler spesielt utsatt sammenlignet med kommuner med gjennomgående brannvanndekning, følgelig kommer direkte konsekvenser for beredskap og brannsikkerhet. Uten rask tilgang på vann i tilstrekkelige mengder kan selv mindre branner utvikle seg til større branner før slokkemannskapene får kontroll. Denne utfordringen blir mer alvorlig i lys av klimaendringene, som har ført til hyppigere tørkeperioder og lengre somre med høy skog- og gressbrannfare. Dette utgjør en betydelig risiko for liv, helse, miljø og materielle verdier i kommunen. Plan- og bygningsloven § 4-3 krever at det gjennomføres ROS-analyser ved utarbeidelse av planer for utbygging, for å avdekke alle forhold som kan gjøre et område uegnet for utbygging. Hvaler kommune peker på at den begrensede tilgangen til slokkevann er en særskilt utfordring som må vektlegges i ROS-analysen.

Boligbygging



- Boligbygging: Aktiv boligplanlegging er nødvendig for å møte de demografiske behovene og det årlige byggebehovet. Dette inkluderer boliger for både eldre og yngre familier. Planleggingen må også sikre at boligene er tilgjengelige, rimelige, og har tilfredsstillende tilgang på offentlig vann og avløp.

Økonomisk bærekraft

- Redusert andel av befolkningen i yrkesaktiv alder: Nedgangen i yrkesaktiv alder kan ha en negativ innvirkning på økonomien og kommunens evne til å levere nødvendige tjenester.
- Høy andel uføreytelser: Sammenlignet med fylket og resten av landet, har Hvaler en høy andel uføreytelser, noe som påvirker kommunens skatteinntekter og arbeidsmarked.
- Høye bokostnader: Hvaler har relativt høye bokostnader, noe som gjør det dyrere å bo her sammenlignet med andre steder i landet. Dette kan være en barriere for å tiltrekke nye innbyggere.
- Svak vekst i skatteinntekter: Selv om det har vært en viss økning i skatteinntektene fra 2023 til 2024, holder denne veksten ikke tritt med de økende driftsutgiftene. Dette er spesielt utfordrende gitt kommunens høye gjeldsbyrde.
- Økonomisk bærekraft: Kommunen må nøye prioritere ressursene for å sikre økonomisk bærekraft. Dette inkluderer å øke skatteinntektene og forbedre økonomisk forvaltning for å møte kostnadene knyttet til teknisk infrastruktur, eldreomsorg og ressurskrevende brukere.

Næring

- Næringsliv og sysselsetting: Økt fokus på næringsutvikling er nødvendig for å sikre økonomisk bærekraft og skape sysselsetting i kommunen. Næringslivet må ses i sammenheng med de lokale forutsetningene i kommunen. Dette vil bidra til å styrke økonomien og møte kommunens utfordringer.
- Pendleraktivitet: Mange innbyggere pendler ut av kommunen for arbeid, ca. tre ganger så mange som pendler inn. Dette skaper utfordringer for lokal sysselsetting og økonomisk stabilitet.

Disse utfordringene viser de mest presserende behovene som kommunen må adressere i sin planstrategi for 2024-2028. De peker på kritiske områder som krever oppmerksomhet for å sikre en bærekraftig og fremtidsrettet utvikling. Ved å prioritere ressursene riktig, kan Hvaler kommune styrke infrastrukturen, støtte videre vekst i næringslivet, og samtidig skape en attraktiv og bærekraftig fremtid for både fastboende og besøkende.



Prioriterte tiltak for Hvaler

For å effektivt håndtere de utfordringene Hvaler står overfor, er det avgjørende å styrke samarbeidet med regionale aktører og sikre en helhetlig tilnærming til planleggingen. En koordinert innsats vil bidra til å forbedre infrastrukturen, styrke næringslivet, og samtidig sikre innbyggernes helse og velferd. En vekst i kommunens frie inntekter (skatt og rammetilskudd) vil være nødvendige for å håndtere de økende driftsutgiftene knyttet til infrastruktur og omsorgstjenester. Miljøhensyn må integreres i alle planleggings- og beslutningsprosesser for å møte de økende miljø- og naturutfordringene. Dette innebærer å sikre bærekraftig arealbruk, verne om naturmangfoldet, overvåke og kontrollere spredning av fremmede arter, samt fremme klimatilpasning og energieffektivitet. For å stimulere lokal økonomisk vekst er samarbeid med Hvaler Næringsforening og styrking av turismesektoren, særlig med et helårsperspektiv, avgjørende. Hvaler må samtidig balansere utbygging og vern for å sikre en bærekraftig utvikling som bevarer kommunens unike særpreg.

Nedenfor følger en oppsummering av de prioriterte tiltakene for Hvaler, som vil danne grunnlaget for strategisk planlegging og målrettede initiativer for å forbedre livskvaliteten for alle innbyggere i kommunen:

Miljø og klima

- **Arealnøytralitet.** Hvaler kommune må bidra til å nå målene i FNs Naturavtalen. Arealnøytral planlegging er avgjørende for effektiv arealutnyttelse og samtidig bevaring av urørt natur. Hvaler kommune har et unikt kystlandskap med store verneverdier, blant annet Ytre Hvaler nasjonalpark. Samtidig opplever kommunen et sterk utbyggingspress. Dette har ført til tap og oppsplitting av verdifulle naturområder, og truer det rike naturmangfoldet i kystsonen. Dette gjør det nødvendig å balansere utvikling mot vern. Arealnøytralitet betyr i praksis null netto tap av natur, det skal ikke bygges ned mer natur totalt sett enn det som restaureres eller kompenseres for. For Hvaler, en arealnøytral strategi bidrar til både nå målene i FNs Naturavtalen og hindrer ytterligere nedbygging av urørt natur. For å operasjonalisere arealnøytralitet strategi kan kommunen ta i bruk verktøy som naturrestaurering og arealregnskap.
- **Naturrestaurering.** Der man tidligere har tapt natur, kan aktive tiltak bidra til å gjenopprette økosystemer som er blitt forringet eller ødelagt og gi noe av naturens funksjoner tilbake. Naturrestaurering betyr også sette i stand økosystem som er skadet, slik at de igjen kan levere økosystemtjenester som biologisk mangfold, flomdemping, karbonlagring eller friluftslivopplevelser. Ved å satse på naturrestaurering kan kommunen møte utbyggingsbehov uten å forringe sin verdifulle naturarv.
- **Arealregnskap.** Kommunal- og distriktsdepartementet anbefaler at kommunene utarbeider et arealregnskap som del av kommuneplanarbeidet. Arealregnskapet skal bidra til en oversikt over kommunens bebygde og ubebygde arealer. Oversikten skal brukes opp mot en overordnet målsetting om arealnøytralitet og en bærekraftig og langsiktig arealstrategi. Arealregnskap bidrar også til å følge utviklingen i kommunen over tid, og vurdere måloppnåelse. Planer skal være realistiske og gjennomførbare



- **Miljø og utdanning:** Integre miljøutfordringer og klimatilpasning i utdanningssystemet gjennom samarbeid med nasjonalparken og lokale miljøstasjoner. Dette vil kunne øke miljøbevisstheten blant de unge og bidra til langsiktig bærekraft.
- **Jordvern:** Prioritere vern av jordbruksområder.
- **Miljø og infrastruktur:** Utvikling av gang- og sykkelveier som en del av kommunens miljøstrategi.
- **Planvask:** Foreta en gjennomgang av både kommuneplanen arealdel og gjeldende reguleringsplaner etter dagens retningslinjer og eventuelt oppheve utdaterte planer. Unngå arealbruk som er i strid med den ønskede utviklingen i samfunnet, og hindre at ubebygde natur blir nedbygd.
Kommuneplanens arealdel planvask bør ideelt sett skje ved hver rullering av arealdelen. Arealregnskap kan være et godt verktøy for å få en mer kunnskapsbasert arealforvaltning i kommunen. Et arealregnskap kan gjøres både forholdsvis enkelt, eller mer omfattende. Arealregnskapet bør i alle fall inneholde en oversikt over de viktigste og mest aktuelle arealbrukstypene i kommunen. Basert på oppdatert kunnskap om både arealbehov og naturverdier kan kommunen gjøre en ny vurdering av hva som skal være framtidig arealbruk.

Sosiale forhold

- **Helse- og sosialtjenester:** Imøtekomme behovene til en aldrende befolkning ved å øke kapasiteten i helse- og omsorgstjenester.
- **Demografisk balanse:** Implementere tiltak for å tiltrekke og beholde yngre mennesker for en mer balansert alderssammensetning i befolkningen.
- **Bærekraftig turisme og energi:** Sikre bærekraftige turismepraksiser, utvide turistsesongen, og fremme fornybare energiinitiativer som solceller og sirkulærøkonomi.
- **Oppvekstmiljø:** Sikre inkluderende og trygge oppvekstmiljøer med leke- og læringsarenaer som fremmer sosial kompetanse, mestring og tilhørighet for barn og unge. Alle barn skal ha tilgang til minst én fritidsaktivitet for å redusere utenforskap.
- **Utdanning og ungdomsomsorg:** Øke utdanningsprestasjoner og adressere ungdommens velferdsproblemer for å sikre en positiv fremtid for de unge.
- **Frivillighet og inkludering:** Fremme frivillighet og iverksette tiltak som inkluderer både eldre, unge og innvandrere for å styrke sosial bærekraft.
- **Kultur- og fritidstilbud:** Styrke kultur- og fritidstilbud for å gi innbyggerne kreative og sosiale arenaer, med fokus på tilstrekkelige ressurser for drift og utvikling av slike tilbud.
- **Infrastruktur og offentlig transport:** Forbedre infrastrukturen, særlig offentlig transport, for å sikre tilgjengelighet for alle innbyggere.

Økonomisk bærekraft

- **Økonomisk bærekraft:** En vekst i kommunens frie inntekter i takt med befolkningsveksten, samt prioritere god ressursforvaltning for å sikre økonomisk bærekraft.



- **Økonomiske tiltak for barnehager:** Sikre en bærekraftig barnehagestruktur som tilpasser seg befolkningsveksten og budsjettmessige begrensninger, samtidig som den opprettholder høy kvalitet.
- **Næringsutvikling og verdiskaping:** Styrke næringslivet gjennom samarbeid med Hvaler Næringsforening, og fremme bærekraftige løsninger innen fiskeri, reiseliv og lokale tjenester.

Disse tiltakene vil bidra til å møte de mest presserende behovene i Hvaler, og sikre at kommunen utvikler seg på en måte som er bærekraftig, økonomisk robust, og attraktiv for både fastboende og besøkende.



Figur 7. Pikesten fyrlykt på Brattestø. Thomas Andersen/Visit Fredrikstad & Hvaler. 2021.



4. Planarbeid

Prioritering av planoppgaver

Ved utarbeidelse av planer skal det legges vekt på målrettede og effektive planprosesser som er tilpasset de konkrete behovene som skal løses. Planene skal være hensiktsmessige og ikke mer omfattende eller tidkrevende enn nødvendig. Det er særlig viktig å tilrettelegge for tidlig og bred medvirkning i planprosessene, slik at innspill fra innbyggere og andre relevante aktører blir ivaretatt fra start.

I inneværende planperiode har Hvaler kommune oppdatert de viktigste planene innenfor kommuneplanområdet. Alle planene er utformet med fokus på bærekraftig utvikling og tilpasset lokale utfordringer, samtidig som de følger nasjonale retningslinjer.

Kommuneplaner

Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032 setter en klar retning for Hvaler kommunes utvikling fram mot 2032. Det er behov for en lettere rullering men det prioriteres ikke i planperioden 2025-2028.

Kommuneplanens arealdel 2019-2031 er vedtatt i mai 2019, og Hvaler kommune vil igangsette arbeid med en fullstendig revisjon av arealplanen. Det er behov for å vurdere planen hvert fjerde år for å tilpasses både nasjonale føringer og lokale behov. Arbeidet med rullering, som skal inkludere vurdering og oppdatering av både arealformål og planbestemmelser, er startet høsten 2024. Revisjonen vil fokusere på samordnet areal- og transportplanlegging, næringsutvikling, boligbygging og bevaring av naturmangfoldet, i tråd med målene i kommuneplanens samfunnsdel. Viktige hensyn som klimatilpasning, overvannshåndtering og vern av kystnære områder vil også bli vurdert som en del av prosessen.



Sentrale begreper

Planstrategi. [PBL §10-1](#) Verktøy (ikke plan) for å vurdere hvilket planarbeid som skal prioriteres i valgperioden. Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien skal drøfte sentrale utfordringer og utviklingstrekk. I tillegg skal planstrategien ta stilling til om kommuneplanen skal revideres eller ikke.

Handlingsdel. [PBL §11-1](#) og [PBL §11-3](#) Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven [§ 14-2](#) bokstav a kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen. Å slå sammen kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen bidrar til å forenkle kommunens planverk og å effektivisere planarbeidet. Kommuneplanens handlingsdel gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

Økonomiplan. [KL §14-2](#) Kommunestyret skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår, omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden.

Kommuneplan. [PBL §11-1](#) Kommunens overordnede styringsdokument. Planen skal være strategisk og langsiktig og inneholde mål og retningsvalg for kommunens utvikling. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel.

Kommuneplanens samfunnsdel. [PBL §11-2](#) Samfunnsdelen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens arealdel. [PBL §11-5](#) Arealdelen omfatter hele kommunen og viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Den er juridisk bindende, styrer den langsiktige arealutviklingen og skal sikre at arealbruken bidrar til å nå målene i samfunnsdelen. Arealdelen består av plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse. Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.

Plantype	Kommuneplanens samfunnsdel §11-3	Kommuneplanens arealdel §11-6
Rettslig bindende		X
Retningsgivende	X	

Tabell 1. Oversikt over kommuneplan og rettsvirkningene.



Kommunedelplan. Kommunen kan utarbeide kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig. Kommunedelplaner behandles i tråd med prosesskravene i plan- og bygningsloven.

Temaplan. Temaplaner er planer for bestemte tjenesteområder eller for særskilte tema. Temaplaner er ikke planer etter plan- og bygningsloven og skal ikke behandles etter lovens prosessregler. Noen planer er lovpålagte etter sektorlover, ellers står kommunen fritt til å velge hva det er hensiktsmessig å lage temaplaner for.

Når det er behov for å oppdatere eksisterende planer brukes begrepene rullere eller revidere en plan. I hovedtrekk kan forskjellen på dette defineres slik:

Rullere. Oppdatering av planen i forhold til dagens kunnskap og supplering innenfor eksisterende rammer.

Revidere. Å gjennomgå på hele/deler av planen, herunder mål og prioriteringer, for å sikre at den er fortsatt relevant og i tråd med dagens behov, lovverk og politiske prioriteringer.

Prioriteres ikke. I dette dokumentet brukes det begrepet «prioriteres ikke» for å indikere at kommunestyret har besluttet at arbeidet med den aktuelle planen ikke vil bli fokusert på eller gjennomført i løpet av den gjeldende valgperioden.

Vurdering av planbehovet

Nedenfor gis en oversikt over planbehovet og forslag til prioritert planarbeid i den kommende fireårs-perioden.

Overordnet planer								
Plantype	Sist vedtatt	Forventes ferdig				Ansvar	Vedtas av	Merknad
		2025	2026	2027	2028			
Kommunal planstrategi 2025-2028	2020	X				Kommunestyret	Kommunestyret	Kan revideres i kommunestyreperioden om det er behov for det
Handlingsplan Økonomiplan og årsbudsjett 2025-2028	2024	X	X	X	X		Kommunestyret	Årlig rullering
Overordnet beredskapsplan		X				Kommunedirektør	Kommunestyret	Lovpålagt etter sivilbeskyttelsesloven § 15
Helseberedskapsplan		X					Kommunestyret	Lovpålagt etter helseberedskapsloven §2-2
Overordnet ROS-analyse		X				Kommunedirektør	Kommunestyret	Etter forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894)
Eierskapsmelding/	2024				X			Lovpålagt etter kommuneloven §26-1 Utarbeides én gang per valgperiode.

Kommuneplaner								
Plantype	Sist vedtatt	Forventes ferdig				Ansvar	Vedtas av	Merknad
		2025	2026	2027	2028			
kommuneplanens arealdel 2019-2031	2019		X			Enhet areal og byggesak	Kommunestyret	Revisjon
Kommuneplans samfunnsdel 2021-2032	2021				X	Enhet areal og byggesak	Kommunestyre	Etter kommunevalget 2027



Kommunedelplaner								
Plantype	Sist vedtatt	Forventes ferdig				Ansvar	Vedtatt av	Merknad
		2025	2026	2027	2028			
Kommunedelplan for helse og friskliv (tidl. Helse og omsorgstjenester) 2014-2023	2021		X			Tjenesteområde Helse og friskliv	Kommunestyret	
Boligsosial handlingsplan 2013-2016	2013			X		Tjenesteområde Helse og friskliv/ Eiendom	Kommunestyret	
kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017	2017	X				Arbeidsgruppe	Kommunestyret	
Kommunedelplan integrering og inkludering 2013-2016	2013					Arbeidsgruppe	Kommunestyret	Tas opp som eget tema i UTO
Kommuneplan for trafiksikkerhet 2007-2011	2008					Arbeidsgruppe	Kommunestyret	Tema inkluderes i arbeid med arealplanen
kommunedelplan for klima og energi 2016-2028	2016			X		Arbeidsgruppe	Kommunestyret	Rulleres ref. energitilførsel Skjærhalden
kommunedelplan for kulturminner 2018-2030	2018					Arbeidsgruppe	Kommunestyret	Prioriteres ikke
Kommunedelplan for naturmangfold	2022					Enhet areal og byggesak Naturforvaltning	Kommunestyret	Prioriteres ikke
Kommunedelplan for Parkering								Tema inkluderes i arealplan
Kommunedelplan for Skjærhalden	2025					Enhet areal og byggesak	Kommunestyret	Vedtatt 14.11.2024 Mindre endring 27.02.25



Temaplan							
Plantype	Sist vedtatt	Forventes ferdig				Ansvar	Merknad
		2025	2026	2027	2028		
Plan for psykisk helse arbeid 2025-2032 (Ny)		X				Tjenesteområde Helse og friskliv	
Demensplan 2025-2032 (Ny)		X				Tjenesteområde Helse og friskliv	
Oppvekstplan (Ny) 2027-2037				X		Tjenesteområde Oppvekst	
Plan for forebyggende tverrfaglig arbeid barn og unge (Ny)		X				Tjenesteområde Oppvekst	
Rehabilitering og hverdagsrehabilitering 2018-2028	2018						Prioriteres ikke
Vann og avløp 2016-2027	2016	X				Tjenesteområde Kommunalteknikk	
Retningslinjer for overvannshåndtering for Hvaler kommune	2020					Tjenesteområde Kommunalteknikk	Prioriteres ikke
Alkoholpolitisk handlingsplan 2024-2028	2024						Prioriteres ikke
Geodataplan (Ny)		X				Kart- og oppmåling	
Folkehelseoversikt (Ny)	2024				X	Kommuneoverlege	Prioriteres ikke
Temaplan verdiskapning – næringsstrategi 2019-2023				X		Næring	
Strategisk havneplan 2018-2028					X	Tjenesteområde Teknisk	

Strategi								
Plantype	Sist vedtatt	Forventes ferdig				Ansvar	Vedtast av	Merknad
		2024	2025	2026	2027			
Strategi for ladeinfrastruktur 2016-2020	2016							Prioriteres ikke
Arbeidsgiverstrategi 2024-2027	2023							Prioriteres ikke
Tilsyns- og ulovlighetsstrategien 2022-2024	2022		X				Enhet for areal og byggesak	

