



Fylkesmannen i Østfold

STATENS HUS

HOVEDINNGANG

Årsmelding 2013



Anne Enger er fylkesmann i Østfold.
Foto: Lars Hovland

Årsmelding for Fylkesmannen i Østfold 2013.
Utgitt av Fylkesmannen i Østfold, juni 2014.

Layout og design: Lena Marie Reis

Besøksadresse:
Statens hus, Vogtsgate 17,
1532 Moss

Postadresse:
Postboks 325, 1502 Moss

Fakturaadresse:
Fylkesmannen i Østfold
Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
Fakturamottak
Postboks 4104
2307 Hamar

Åpningstid: mandag- fredag kl. 0830- 1500
Sentralbord: 69 24 70 00 0800
Telefaks: 69 24 70 01

E-postadresse:
fmospostmottak@fylkesmannen.no

Organisasjonsnummer:
974 760 460



Du finner oss her: www.fylkesmannen.no/ostfold

Forord

Året 2013 var et spesielt år for Fylkesmannen i Østfold. Året var blant annet preget av innføring av vergemålsreformen og oppussing av Fylkesmannens lokaler i Statens hus. To omfattende prosesser som ble gjennomført i tillegg til den ordinære oppgaveløsningen. Både de ordinære oppgavene og prosjektene ble gjennomført på en god måte, innenfor budsjetttrammene.

Vergemålsreformen

Vergemålsreformen førte til at Fylkesmannen ble lokal vergemålsmyndighet fra 1. juli i 2013. Samtidig ble overformynderiene i kommunene avviklet. Vergemål er en ny førstelinjetjeneste for Fylkesmennene, med mange nye oppgaver og brukere. Hos oss er arbeidet med vergemål organisert i juridisk avdeling. I løpet av året har avdelingen blitt styrket med rundt ti nye medarbeidere knyttet til vergemål. Den lokale gjennomføringen av vergemålsprosjektet har blitt løst på en så god måte som overhodet mulig, til tross for store utfordringer knyttet til det nye datasystemet som er utviklet som en sentral del av vergemålsreformen.

Ny leieavtale

Fylkesmannens avtale med Entra Eiendom om leie av lokaler ble reforhandlet, og førte til en ny langsiktig leieavtale for Fylkesmannen i Statens hus i Moss. Etter 20 års leieforhold var lokalene modne for oppussing og modernisering. Det ble derfor gjennomført en prosess med nøktern oppussing og renovering av Fylkesmannens lokaler i Statens hus, som berørte samtlige medarbeidere. Resultatet har blitt mer funksjonelle og tidsriktige lokaler og mer effektiv arealutnyttelse.

Regjeringsskifte

Fylkesmannen er den forlengede arm til den til enhver tid sittende regjering. Et hvert regjeringsskifte innebærer signaler om ny politikk. Det skaper naturlig nok forventning om rask endring i politikken blant befolkningen og blant folkevalgte. Samtidig er forvaltning i mange tilfeller basert på eksisterende lov- og regelverk. Politiske signaler gjennom media og andre kanaler holder ikke uten videre juridisk. Det er slik at Fylkesmannen må forholde seg til eksisterende lov- og regelverk inntil vi har fått nytt. Innenfor disse grensene justerer Fylkesmannen praksis i tråd med politiske signaler og føringer.

Kongebesøk

Fylkesmannen er også Kongens representant i fylket og har ansvaret for koordinering og tilrettelegging av kongelige besøk i Østfold. Kongehuset besøkte Østfold ved seks offisielle anledninger i 2013. H.M. Kong Harald besøkte Hvaler den 18. april samt Hobøl og Våler 4. september. H.K.H. Kronprins Haakon besøkte Glemmen videregående skole og Hydrogenfabrikken i Fredrikstad 24. april. Mens Prinsesse Märtha Louise besøkte Varmestua til Blå Kors i Fredrikstad 22. august. Fylkesmannen behandlet dessuten 17 søknader om Kongens Fortjenstmedalje i 2013.

Anne Enger
fylkesmann

Fylkesmannen i Østfold

Fylkesmannen er statens representant i Østfold. Gjennom tilsyn, saksbehandling, veiledning og dialog følger vi opp Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer i fylket. En sentral oppgave er å ivareta rettsikkerheten til innbyggerne og være klageinstans for kommunale vedtak. Fylkesmannen er også statlig sektormyndighet på en rekke viktige samfunnsområder.

Fylkesmannen utfører oppgaver for tolv departementer og seks direktorater innenfor blant annet miljøvern, landbruk, barnehage og utdanning, helse, sosial- og familiesaker, samfunnssikkerhet og beredskap, kommuneøkonomi samt vergemål. Fylkesmannen i Østfold ledes av fylkesmann Anne Enger.

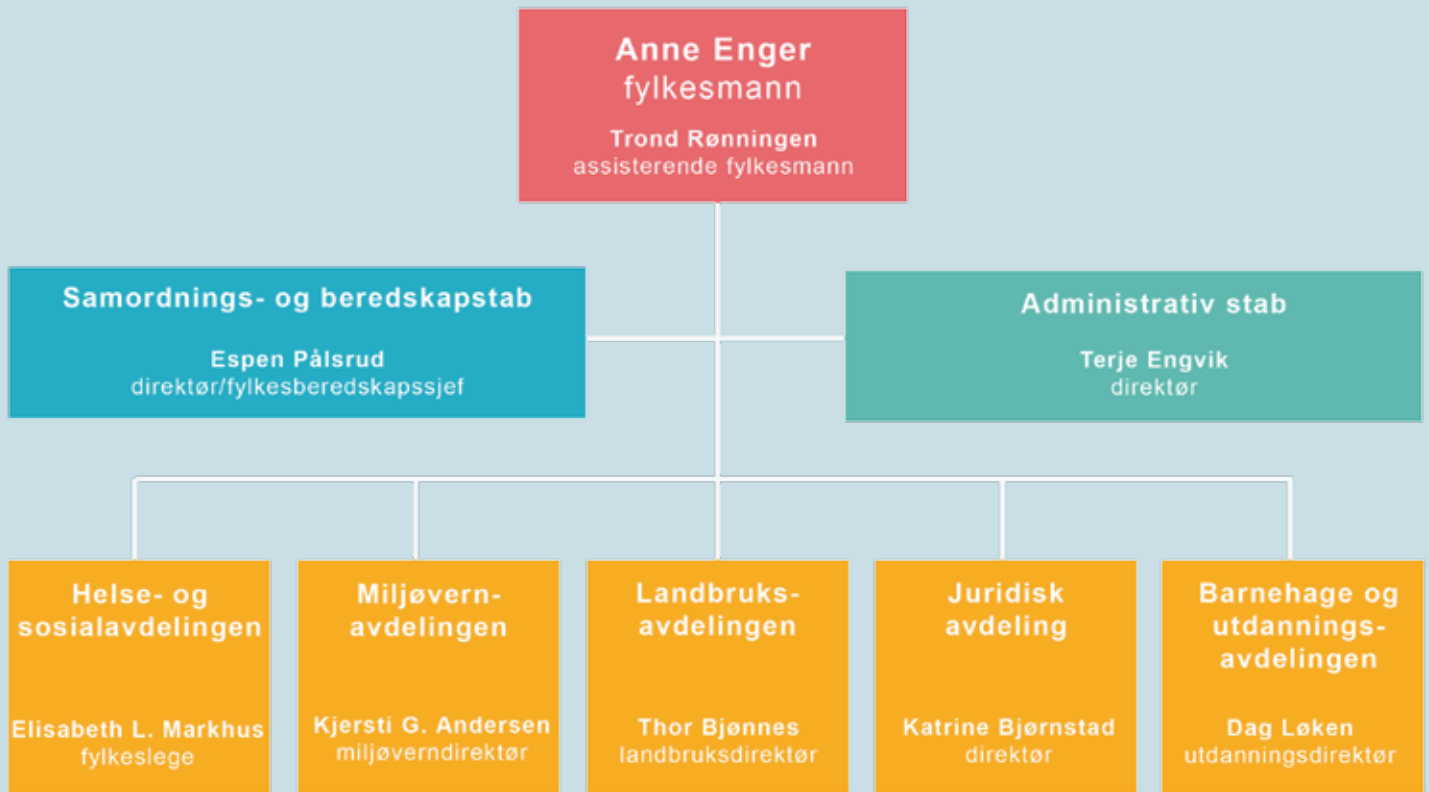
Våre kjerneverdier er:



Sentrale oppgaver for Fylkesmannen:

- Sikre innbyggerne de rettigheter og tjenester de har krav på
- Sørge for at nasjonal politikk blir gjennomført
- Samordne offentlige virksomhet i fylket
- Veilede og støtte kommunene
- Bidra aktivt i plan- og utviklingsarbeidet
- Være talerør for Østfold overfor sentrale myndigheter.

Fylkesmannen i Østfold har 134 medarbeidere som er organisert med fem fagavdelinger og to staber som vist på organisasjonskartet:



Fylkesmannen utfører en rekke forvaltningsoppgaver knyttet til enkeltpersoner og de 18 kommunene i Østfold, og har ansvar og oppgaver innenfor områdene:

- Helse og omsorg
- Kommunal forvaltning
- Samfunnssikkerhet og beredskap
- Miljøvern
- Utdanning og barnehage
- Barn og familie
- Landbruk
- Vergemål

Saksbehandlingstall

Antall saker totalt:
17 755

Antall inngående dokumenter:
44 600

Antall utgående dokumenter:
19 775

Antall interne notater:
1441

Økonomi

Driftsbudsjettet hadde en totalramme på ca 76,3 mill. kroner. Regnskapet viste et forbruk på 2,4 mill. kroner mindre enn budsjettet. Dette skyldes dels ubrukte flerårige prosjektmidler som vil bli benyttet i 2014, særlig knyttet til vergemålsreformen, og dels skyldes dette ubesatte stillinger.

Personalmessige forhold



84

Kvinner



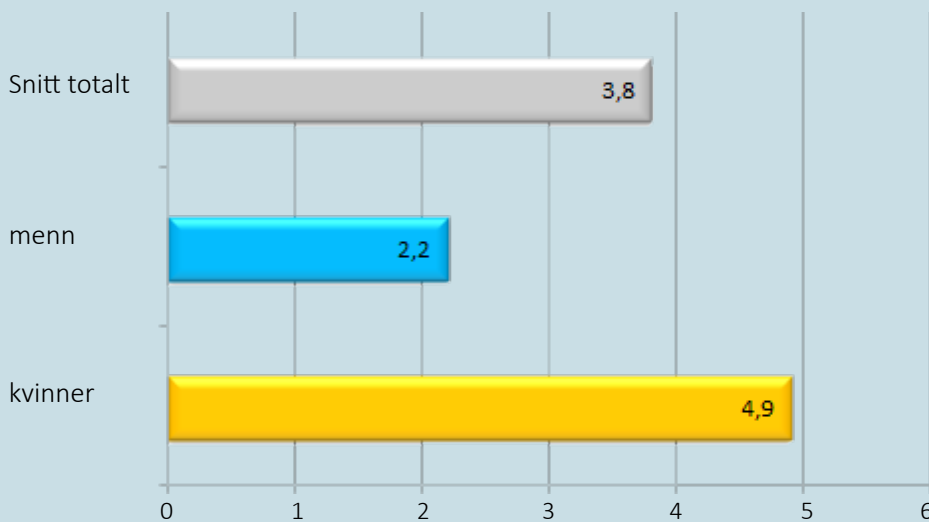
50

Menn

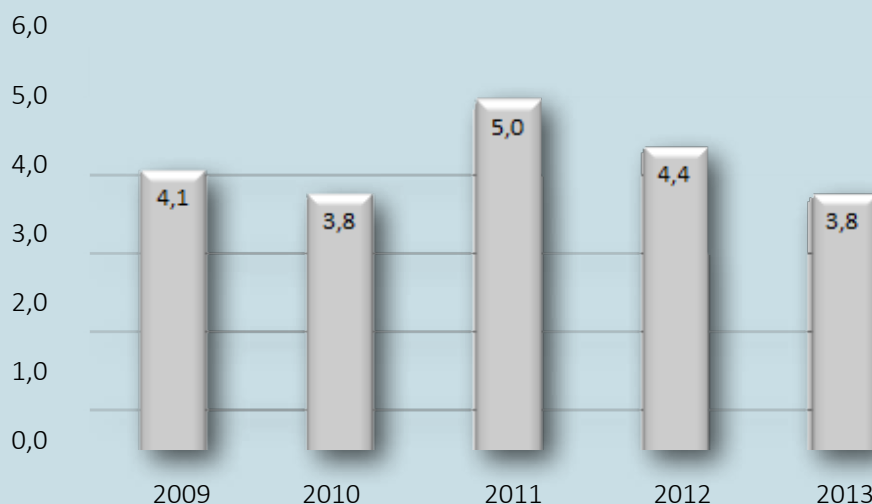
Ved utgangen av 2013 var det 134 ansatte fordelt på 125 årsverk hos Fylkesmannen i Østfold. To av tre av de ansatte er kvinner, mens kun hver fjerde deltidsansatt er menn. I ledergruppen er det nå fem menn og fire kvinner.

Som en kompetansevirksomhet med mange forskjellige fagområder, er Fylkesmannen avhengig av å ha medarbeidere med variert og bred faglig kompetanse. I 2013 hadde embetet en turnover på fire prosent. Med unntak av noen spesialstillinger, har Fylkesmannen hatt god tilgang på kvalifiserte søkere til ledige stillinger.

I 2013 hadde embetet et sykefravær på 3,8 prosent, hvorav 2,3 prosent utgjorde legemeldt fravær og 1,5 prosent utgjorde egenmeldt fravær. Sykefraværet ble redusert med 0,6 prosentpoeng sammenlignet med 2012. Embetet arbeider målrettet for å holde sykefraværet så lavt som mulig ved forebygging og oppfølging av sykefravær. Hvert år utarbeides det en handlingsplan for HMS (helse, miljø og sikkerhet) og for et inkluderende arbeidsliv (IA) som behandles i leder-gruppen og arbeidsmiljøutvalget. Det fastsettes ulike tiltak knyttet til delmålene i lokal IA-avtale.



Sykefravær 2013- i prosent, fordeling på kvinner og menn.



Sykefravær siste 5 år- i prosent

dette gjorde vi

2013

RESTRICTED AREA

Samfunnssikkerhet og beredskap

Fylkesmannen har i 2013 gjennomført en oppdaterting av fylkes-ROS Østfold. Denne risiko- og sårbarhetsanalysen gir en oversikt over risikoforholdene i fylket. I tillegg til ordinære møter i fylkesberedskapsrådet og fagforum beredskap, ble det gjennomført seminar for kommunene om psykososial oppfølging etter ulykker og om roller og ansvar knyttet til kraftforsyning og bortfall av strøm. Fylkesmannen har deltatt i Øvelse Rygge, en beredskapsøvelse med utgangspunkt i hendelse på Moss Lufthavn Rygge. Redningsetatene var hovedaktører i øvelsen, men kommuner i Mosseregionen deltok også. Fylkesmannen har også deltatt i Norges vassdrags- og energidirektorats

Øvelse Østlandet i desember 2013. Her ble Fylkesmannens kriseberedskap ved bortfall av strøm øvd. Regionale aktører ble også engasjert i øvelsen gjennom møte i fylkesberedskapsrådet.

Fylkesmannen fortsatte i 2013 tilsynsvirksomheten overfor kommunene. Tema for tilsynene var sivilbeskyttelseslovens krav til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunene.

Det ble avholdt tilsyn i fire kommuner: Sarpsborg, Moss, Skiptvet og Våler. Sarpsborg og Moss hadde ingen avvik i forhold til forskriftens krav, mens Skiptvet og Våler hadde mindre avvik.

Fylkesmannen har i 2013 vært involvert i følgende ekstraordinære hendelser:

- I mars 2013 oppstod det svikt i datasystemene ved Sykehuset Østfold som førte til manglende tilgang til flere systemer. Ingen pasienter ble rammet som følge av hendelsen.
- Vårflommen ble kraftig, især i Glommavassdraget. Det oppstod avgrensede materielle skader.
- I Råde kommune oppstod det et lengre driftsavbrudd i vannforsyningen med konsekvenser for blant annet brannberedskapen. Kommunen løste dette ved å ordne tilkobling til vannforsyningssystemet i Fredrikstad kommune.
- I desember var det delvis ekstreme værforhold, med sterk vind som skapte en del problemer, men ingen mennesker kom til skade.
- I desember gikk det et jordskred i Mjørudgata i Rakkestad og ti personer ble evakuert. I samråd med geolog og NVE ble sikringstiltak gjennomført og området stabilisert.

2013 dette gjorde vi

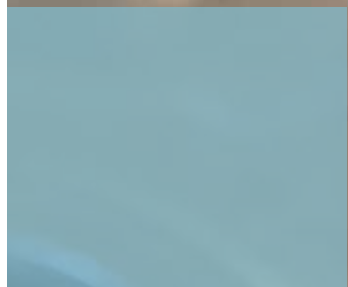


Foto: Lena M. Peis

Økonomi og fornying i kommunene

Østfold har tre kommuner i ROBEK ved utgangen av 2013, nemlig Hobøl, Råde og Halden. ROBEK er et register om betinget godkjenning og kontroll, hvor kommuner med en økonomi i ubalanse blir innmeldt. Fylkesmannen har i oppdrag å følge opp disse kommunene spesielt. I løpet av 2013 var det ingen ut- eller innmeldinger i registret i fylket. Vedtakene om årsbudsjett, økonomiplaner og årsregnskap i alle de 18 kommunene i Østfold ble kontrollert for å se om vedtakene ga grunnlag for innmelding i ROBEK. Vi gjennomførte lovlighetskontroll av de vedtatte årsbudsjettene for 2013 i de tre ROBEK-kommunene. Alle vedtak om opptak av lån i disse kommunene må sendes Fylkesmannen for godkjenning. I 2013 ble vedtakene om årsbudsjett kjent gyldig i alle de tre kommunene, og kommunene fikk godkjent alle vedtak om å ta opp lån. Fylkesmannen har i 2013 godkjent to vedtak om låneopptak i interkommunale selskaper. Det er behandlet åtte vedtak om kommunale garantier i 2013. Alle vedtakene ble godkjent.

Kommunene rapporterer økonomi- og tjenestedata til SSB. Disse dataene blir sammenstilt og publisert i form av nøkkeltall i KOSTRA-databasen (Kommune-Stat-Rapportering). Vi har i 2013 fulgt opp at kommunene rapporterer til SSB. KOSTRA-data blir brukt aktivt i våre analyser og i styringsdialogen med kommunene. Hvert år utarbeider vi en vår- og en høstutgave av Østfoldrapporten. Her blir KOSTRA-data brukt i stor utstrekning. Østfoldrapporten blir benyttet av oss i dialogen med kommunene. I tillegg utarbeidet vi i samarbeid med Østfold analyse en egen KOSTRA-rapport.

Rammen for skjønnsmidler til kommunene i Østfold var på 62,7 mill. kroner for 2013. Ved fordelingen av disse midlene innhentet Fylkesmannen innspill fra kommunene. Forhold som kommunene tok opp ble tillagt vesentlig vekt ved vår tildeling av midler.

10 mill. kroner av skjønnsmidlene ble fordelt til fornyingsprosjekter i kommunene etter en egen søknadsprosess. En tredjedel av disse ble tildelt interkommunale prosjekter. Viktige prosjekter og nettverk som fikk støtte i 2013 var:

- Samhandling utsatte barn og unge er avsluttet. Ni kommuner var med i nettverket.
- Kompetansenettverket Det Digitale Østfold, DDØ. Fellesprosjekt for alle kommunene innen digitalisering av kommunale tjenester og forvaltning.
- Østfoldmodellen for tverrkulturell kompetanse, et opplæringsstilbud til alle ansatte i alle kommuner.

Konferansen «Beat for beat» arrangeres hvert år. Her presenteres prosjektene og det deles informasjon om de mest sentrale utfordringer Østfoldkommunene har.

Fylkesmannen i Østfold hadde i samarbeid med KS informasjonsmøter om henholdsvis kommuneproposisjonen og statsbudsjettet i 2013. Vi har også brukt Fylkesmannens hjemmeside aktivt som informasjonskanal overfor kommunene i fylket.



Helse-, omsorg- og sosialtjenester

Fylkesmannen behandler saker, fører tilsyn og bidrar til fagutvikling innenfor områdene: helse og omsorg, barnevern og kommunale tjenester i NAV. Vi behandler søknader om dispensasjon fra helsekravene for førerkort og søknader om separasjon og skilsmisse.

Fylkesmannen har de siste årene vektlagt arbeidet med å fremme barns rettigheter og ivareta barnekonvensjonen. Viktige deler av dette arbeidet utføres i avdelingen. Organisatorisk er «tverrfaglig

samordningsteam barn og unge» opprettet i 2013 for å styrke innsatsen overfor barn og unge. Teamet er fast representert av ansatte fra fagområdene barnehage, skole, rus/psykisk helse, kommunale tjenester i NAV og barnevern. Hensikten med teamet er å innføre «Sjumilssteget» i Østfold, for å styrke barnas rettigheter. «Sjumilssteget» handler om å konkretisere artiklene i barnekonvensjonen og gjøre kommunene i stand til å bruke disse når de planlegger og kvalitetssikrer sine tjenester til barn og unge.

Barnevern

Fylkesmannen har fulgt opp kommunens halvårslige rapportering på barnevernområdet. 6 av 18 kommuner er blitt fulgt opp særskilt, fordi rapporteringen viste manglende oppfyllelse av lovkrav. Vi har forvaltet midler og bevilget til økning av stillinger og kompetanseheving i kommunalt barnevern samt fulgt opp rapportering for stillingene gitt i 2013 og tidligere år.

Fylkesmannen har bidratt til fagutvikling blant annet gjennom faste møter med barnevernlederne og ved at det er arrangert et to dagers kurs i samarbeid med Høyskolen i Østfold for kommunene. Temaet var refleksjoner rundt makt, etikk og ferdigheter i møte med brukere. I tillegg har vi bidratt ved fagdag vedrørende barn med behov for hjelp etter lov om helse og omsorgstjenester og barnevern og i å arrangere kurs i sinnemestring.



Helse og omsorg

Fylkesmannen har gjennomført kurs og samlinger for leger, fysioterapeuter og kiropraktorer i turnustjeneste og vurdert kvaliteten på turnusplassene. I 2013 ble det arrangert tre samlinger med tema kvalitet og styring basert på erfaringer fra tilsyn med kommunenes håndtering av tvungen helsehjelp i sykehjem. I folkehelsearbeidet har Fylkesmannen bidratt til å iverksette nasjonal politikk og til kunnskapsbasert folkehelsearbeid på regionalt og lokalt nivå. Oppgaven er løst i samarbeid med Østfold fylkeskommune gjennom nye og etablerte arenaer og ved innspill til planarbeidet i kommunene.

Det er gjennomført fagdag for koordinatorene for habilitering og rehabilitering med 160 deltakere. Det årlige møte med ledere av pleie- og omsorgstjenestene i kommunene har god deltakelse og drøfter aktuelle problemstillinger og kvalitetsforbedringstiltak i tjenestene. Hovedtema i 2013 var «Morgendagens omsorg». Vi arbeider med å styrke rettssikkerheten for utviklingshemmede gjennom å arrangere møter, samt økt samarbeid med habiliteringstjenestene.

Arbeidet med psykisk helse og rus gjøres gjennom etablerte fora, i direkte kontakt med ansatte og nøkkelpersoner.

Konferansen «Småbarnsdagene» er en to dagers tverrfaglig konferanse som Fylkesmannen i samarbeid med Sykehuset Østfold og Regionsenteret for barn og unges psykiske helse (RBUP) har gjennomført. Fylkesmannen deltar også i samarbeidsfora som bidrar til å styrke det tverrfaglige arbeidet.



Helleristningene her og andre steder i årsmeldingen er hentet med tillatelse fra boken *Helleristninger i Østfold*, David Vogt, KHM (Kulturhistorisk Museum).

Kommunale tjenester i NAV

Det er gitt opplæring i lov og regelverk for nær 400 NAV- ansatte og deres samarbeidspartnere i 2013. I tillegg er det opprettet og videreført faglige nettverk for faglig ansvarlige, økonomirådgivere, ansatte som arbeider med frivillig forvaltning og kvalifiseringsprogrammet (KVP). Opplæring og koordinering av tiltak rette mot NAV gjøres i samarbeid med NAV-fylke. Avdelingen er også representert på månedlige NAV ledersamlinger.

Fylkesmannen i Østfold er et av tre embeter som deltar i styrket

rådgivningsprosjekt overfor brukere av de kommunale tjenestene i NAV. Prosjektet går over to år og er initiert av arbeids- og sosialdepartementet.

Fylkesmannen deltar i samarbeid med Fylkesmannen i Buskerud, NAV Østfold, NAV Buskerud og høyskolen i Østfold, NAV Rygge, NAV Moss, NAV Røyken og NAV Hurum i forskningsprosjektet «Kunnskapsbasert praksis i NAV - kontor». Prosjektet er en del av et nasjonalt forsøk som foregår i perioden 2013 – 2016.

Ekteskapsloven og annerkjennelsesloven

Fylkesmannen har de siste årene hatt en økning av antall godkjenninger av utenlandske skilsmisser. Arbeidet med disse sakene er krevende både når det gjelder tid og kompetanse. Utfordringene skyldes i hovedsak forhold i landet der skilsmissen er behandlet.

Det blir i utstrakt grad gitt veiledning i forbindelse med søknad om separasjon og skilsmisser og det er innført telefontid for å holde behandlingstiden nede.



Behandlede saker innenfor helse-, omsorg- og sosialtjenester

	Nye	Behandlede/ avsluttet	Restanse pr. 31.12.13	Bevilgninger	Planlagte tilsyn
Tilsynssaker etter hendelser:					
Barnevern, tilsynssaker	69	54	32		
NAV	8	5	5		
Helse/omsorg	139	148	59		
Rettighetssaker:					
Barnevern	33	32	8		
NAV	244	227	47		
Helse/omsorg	192	213	29		
Tvangsbestemmelser:					
Vedtak kap 9 *)	16				1
Meldinger kap 9 *)	483				1
Gjennomgang av vedtak kap 4a **)	256				
Påklaget vedtak kap 4a **)	2	2			
Klage tvangsbruk psykisk helsevern	36	32	4		
Seprasjon og skilsmisser:					
Separasjonsbevilgninger				860	
Skilsmisse bevilgninger				726	
Godkjenning av utenlandske skilsmisser				79	

*) Lov om kommunal helse- og omsorgstjenester m.v.-bruk av tvang overfor psykisk utviklingshemmede.

***) Pasient- og brukerrettighetsloven, om bruk av tvang i somatisk behandling av personer uten samtykkekompetanse.

	Nye	Behandlede/ avsluttet	Restanse pr. 31.12.13	Bevilgninger	Planlagte tilsyn
Fører kort dispensasjoner:		1561			
Planlagte tilsyn:					
Barneverninstitusjoner, individtilsyn					109
Virksomhetstilsyn kommune og sykehus					25
Familievern og senter for foreldre og barn					3
Oppfølging av systemrevisjoner per 31.12.13.					30
Andre oppgaver:					
Klage på tvangsprotokoll, barneverninstitusjon		31			
Fritak for taushetsplikt	41	32	6		
Biologisk opphav	16	16	0		
Barneloven stadfesting av avtale	7	4	3		
Særfradrag		13			
Klage på tvangsprotokoll, barneverninstitusjon		31			
Miljørettet helsevern	2	2	0		

Barnehage og opplæring

Fylkesmannen representerer staten i fylkene når det gjelder barnehagen og grunnopplæringen, og skal medvirke til at den nasjonale politikken og nasjonale tiltak følges opp regionalt og lokalt. Fylkesmannens tiltak skal samlet sett bidra til økt kvalitet i barnehagen og grunnopplæringen. Fylkesmannen skal ivareta innbyggernes rettssikkerhet gjennom tilsyn, informasjon, veiledning

og klagesaksbehandling. Embetet skal gi statlig støtte til barnehageeiere, skoleeiere, lokal barnehagemyndighet og andre aktuelle målgrupper i fylket.

Embetet skal bidra til et godt kunnskapsgrunnlag gjennom kvalitetssikring, informasjonsinnhenting og erfaringsspredning, og har også oppgaver bl.a. knyttet til statlige tilskudd, eksamen og kompetanseutvikling.

Barnehage

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har ansvaret for godkjenning av og tilsyn med både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Kommunen skal ved hjelp av aktiv veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i samsvar med lov, forskrifter og rammeplan.

Fylkesmannen fører til syn med at kommunen som lokal barnehagemyndighet utfører de oppgaver den er pålagt etter barnehageloven. I 2013 gjennomførte vi tilsyn med barnehagemyndigheten i seks kommuner i Østfold. I fem av tilsynene undersøkte Fylkesmannen om kommunen førte tilsyn med barnehagene slik barnehageloven §16 krever. I fire av disse tilsynene undersøkte

vi også om barnehagemyndigheten håndterte adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet i samsvar med regelverket. I de siste av disse fem tilsynene kontrollerte Fylkesmannen om kommunen håndterte kravet om godkjenning av barnehager i samsvar med barnehageloven § 10. Alle disse fem tilsynene konkluderte med at kommunen på ett eller flere områder hadde en praksis som var i strid med krav i lovverket. I det sjette tilsynet kontrollerte vi om kommunen innfridde retten til barnehageplass, slik barnehageloven § 12a krever. I dette tilsynet fant Fylkesmannen at kommunen opererte i samsvar med regelverket.

Erfaringer fra Fylkesmannens tilsyn viser at kommunenes tilsyn med barnehagene har mangler både når det gjelder systematikk og egnethet til å avdekke lovbrudd. Vi ser også mangler med hensyn til oppfyllelse av lovkravene i dispensasjonssaker og godkjenningssaker.

Fylkesmannen er klageinstans for en rekke vedtak som kommunen fatter etter barnehageloven. I 2013 gjaldt alle klagen vi fikk til behandling vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager etter forskrift om likeverdig behandling. Se tabellen under for en oversikt over disse klagen.

Klager over vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager

Kommune	Antall barnehager som klaget	Resultat av klagen	Tema
Sarpsborg	13	Opphevet	Etterjustering av tilskudd 2012
Sarpsborg	19	Opphevet	Tilskudd 2013
Eidsberg	2	Ikke ferdigbehandlet	Etterjustering av tilskudd 2012
Fredrikstad	27	Opphevet	Etterjustering av tilskudd 2011 og tilskudd 2012
Trøgstad	1	Opphevet	Tilskudd etter forskrift før 2011

Overgangen til rammefinansiering var utfordrende for mange av fylkets kommuner og det er fortsatt mye usikkerhet knyttet til tilskuddsfordelingen. Fylkesmannen opplever at kommunene i hovedsak synes det er grunnlaget for beregningen av tilskuddet som er vanskelig. Dette er også tema i de fleste klagesakene vi mottar. Størrelsen på tildelt rammetilskudd fører også til større kamp om knappe ressurser innad i kommunene. Fylkesmannen opplever at det er stor forskjell på store og små kommuner når det gjelder ressurser til dette arbeidet.



Foto: Scanpix

Opplæring

Kommunene har ansvaret for drift og administrasjon av grunnskolene. Lover og forskrifter, herunder også læreplanverket og fag- og timefordeling i grunnopplæringen, gir forpliktende rammer for opplæringen, men innenfor disse rammene kan skoleeiere, skolene og lærerne øve innflytelse på hvordan opplæringen gjennomføres.

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommuner og fylkeskommunen oppfyller de plikter de er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven. I 2013 gjennomførte Fylkesmannen 21 tilsyn etter opplæringsloven. Omfang av og tema for tilsynsaktiviteten følger i tabellen under.

Omfang av og tema for tilsynsaktiviteten

Tema	Kommuner	Antall skoler totalt
Oppfølging av tidligere tilsyn med elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø	Fredrikstad, Moss og Spydeberg	7
Elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø	Askim og Våler	6
Gjennomføring av nasjonale prøver	Aremark, Rømskog, Sarpsborg, Eidsberg og Råde	Alle skolene i disse kommunene
Spesialundervisning og forsvarlig system	Rakkestad og Marker	3
Oppfølging av tidligere tilsyn med barns rett til spesialpedagogisk hjelp og forsvarlig system	Fredrikstad	-

Fylkesmannens erfaringer fra tilsynene i 2013 viser at kommunene og skolene har et genuint ønske om å ha en praksis som er i samsvar med krav i lovverket. Vi ser imidlertid at vi i de fleste tilsynene konkluderer med at det er lovstridig praksis på ett eller flere av tilsynsteamene. Generelt kan det sies at kommunene og skolene strever med å ha en systematisk tilnærming til å overholde lovkrav og at forvaltningskompetansen ofte er for lav.

Fylkesmannen er klageinstans for alle enkeltvedtak i offentlig og privat grunnskole, og for flere ulike typer enkeltvedtak i videregående opplæring. Vi er også klageinstans for vedtak om spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder. I 2013 behandlet vi totalt 184 klager på grunnskolens område og 14 klager i videregående opplæring. Vi behandlet fem klager over vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen i Østfold har i tillegg et nasjonalt ansvar for gjennomføring av sensur etter sentralt gitt skriftlig eksamen. I 2013 ble det behandlet 5664 klager etter sentralt gitt skriftlig eksamen.

Resultatet av Fylkesmannens ordinære klagesaksbehandling viser at fylkeskommunens/kommunens/skolens vedtak ble stadfestet i 61% av sakene, dvs. at klagerne verken helt eller delvis vant frem med sin klage. Når det gjelder klage etter sentralt gitt skriftlig eksamen, var det 84% som ikke fikk medhold i sin klage.

Det er kommunene og fylkeskommunen som har ansvar for drift og administrasjon av skolene, herunder har ansvar for at regelverket etterleves og at det stilles nødvendige ressurser til disposisjon for at kravene skal kunne oppfylles. Det innebærer også at det er et skoleeieransvar å gi ansatte i organisasjonen tilstrekkelig med opplæring og veiledning til at praksis er i samsvar med de krav lovverket stiller. Samtidig er det et prioritert område i Fylkesmannens oppdrag for 2014 å gi veiledning til skoleeiere for å sikre at de utfører sine lovpålagte oppgaver og styrker forståelsen av regelverket. I den forbindelse skal Fylkesmannen informere om kravene til saksbehandling og enkeltvedtak etter forvaltningsloven og annet gjeldende regelverk.

Fylkesmannen i Østfold hadde i fjor ansvaret for 5664 eksamensklager på nasjonalt nivå.



Plan og miljø

Kommunale og regionale planer

Formidling av nasjonal politikk i behandling av kommunale og regionale planer blir ivaretatt i den løpende saksbehandlingen. Det er avgitt 212 uttalelser til reguleringsplaner og kommunedelplaner, hvorav tolv med innsigelse (samme antall som 2012). En innsigelse har vært til mekling.

Nasjonal strandsonopolitikk blir i stor grad ivaretatt i ordinære plansaker, samt i uttalelser til et stort antall dispensasjonssaker. Antall dispensasjonssaker var 455, noe som er en svak nedgang. Av disse ble tretten påklaget av Miljøvernavdelingen.

Store infrastrukturprosjekter som vindkraftverk og hovedlinjer for kraftoverføring og store samferdselsprosjekter som parseller av E18, riksvei 19 i Moss og fergeforbindelsen Moss-Horten, delplaner i intercitytriangelet, stasjonslokalisering og regional transportplan er langvarige prosesser som krever stor innsats over lengre tid.

Naturvern

Åtte nye naturreservater ble etablert i 2013 under ordningen med frivillig vern (nye eller utvidelser av gamle områder). Værne kloster landskapsvernområde ble også opprettet i 2013. I tillegg er elleve andre områder under vurdering med tanke på vern. Arbeidet med oppfølging av edelløvskogregistreringene fra 2012 (ca 20 områder) ble startet opp.

I 2013 ble tre forvaltningsplaner vedtatt og to var på høring. Arbeidet er påbegynt for to andre planer og det gjenstår fortsatt en del arbeid på dette området.



Biologisk mangfold

Innenfor arbeidet med biologisk mangfold jobbes det aktivt med handlingsplaner og med oppfølging av forskrifter for prioriterte arter/utvalgte naturtyper. Det er gjennomført skjøtsel/overvåking av flere lokaliteter for trua arter. Registrering av store/hule eiker er nær ferdigstillelse i fire kommuner, og det er gjennomført slått av elleve slåttemarklokaliteter. Kartlegging av viktige naturtyper nærmer seg slutten for fylkets 18 kommuner. Dette er lagt inn i Naturbasen.

Elleve søknader om tilskudd til truede arter er behandlet.

Enkelte uønskede fremmede arter skaper store problemer i Østfoldnaturen. Det er kartlagt forekomst av kjempespringfrø i 17 tilløpsbekker til syv våtmarksreservater. Det er behandlet 17 søknader om utplanting av fremmede treslag i juletreproduksjon.

Rovvilt

Rovviltnemndas føringer om prioritering av søknader er fulgt i behandling av 48 søknader om midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Midler til rovvilttiltak er fordelt til konfliktdempende tiltak; seks prosjekter, og til skadeforebyggende tiltak; femten gjerdeprosjekter, med tilsammen 1,5 mill. kroner. Nemdas stopp av kvotejakten på gaupe i jakttida medførte ekstra informasjonsarbeid.

Det er behandlet seks søknader for tap av husdyr til rovdyr. Det ble gitt erstatning for tap av fem søyer og 37 lam. Totalt ble det utbetalt kr. 94.853,-.

Fast forekomst av ulv i to områder samt streifulv får stor oppmerksomhet i kommunene og av lokalbefolkningen. Dette har vært tema på flere informasjonsmøter.

Konsesjonsbehandling etter forurensningsloven

Det er et mål å redusere antall konsesjoner til fordel for gjennomgående bransjesevise forskrifter, og totalt er tre-fire konsesjoner trukket tilbake. En del virksomheter i Østfold er omfattet av industridirektivet hvor det kreves egne tillatelser. Fylkesmannen har i løpet av 2013 behandlet 21 saker om endring/utvidelse/ny tillatelse etter forurensningsloven, hvorav flere har vært ressurskrevende. En tillatelse er trukket på grunn av misligholdte vilkår og manglende evne til å innrette virksomheten etter krav. Oppfølging av gitte konsesjoner skaper også stor saksbehandlingsmengde på grunn av engasjement fra lokalmiljø særlig knyttet til støy og støv, trafikk og grunnvannskonflikter.

Avfall og gjenvinning

Fylkesmannen har oppgradert åtte tillatelser for avfallsanlegg som foretar sortering og gjenvinning. Anleggene har særlig hatt behov for tillatelse til håndtering av farlig avfall fra bygningsavfall. Alle anlegg (1) som behandler kassert betong og tegl har tillatelse. To nye tillatelser for biloppsamling er også gitt i 2013.

Tilsyn og kontroll

Fylkesmannen har gjennomført 1 revisjon i 2013 og har bidratt til gjennomføring av tre landsdekkende eller regionale kontrollaksjoner; mottaksanlegg for farlig avfall, forurensning fra mindre verksteder og forbrenningsanlegg for rent brensel. Samlet er det gjennomført 24 inspeksjoner. Sentralt prioriterte aksjoner vil gå på bekostning av lokale prioriterte tilsyn. Det er gjennomført tre kommunale forvaltningsrevisjoner i Rakkestad, Spydeberg og Eidsberg med tema håndtering av organisk gjødsel.

Fylkesmannen anmeldte en virksomhet for ulovlig forurensning i 2013.

Landbruk



Foretakskontroller

Fylkesmannen gjennomførte tilsammen 53 foretakskontroller på gårdsbruk i Østfold.

- Kontroll av miljøplan trinn 1 som berører produksjonstilskudd og RMP ble gjennomført hos 21 foretak. Det ble funnet avvik hos 2 foretak som ikke hadde miljøplan trinn 1.

- Av tretten foretak som ble kontrollert for regionale miljøkrav ble det funnet avvik hos elleve. Av disse hadde ti foretak manglende buffersone langs vassdrag og ett foretak hadde pløyd og sådd høsthvete til tross for tydelig drag med betydelig erosjon.

- Ved kontroll av produksjonstilskudd med fokus på utmarksbeite hos syv foretak fant vi at seks foretak enten manglet helt utmarksbeite eller hadde for lite utmarksbeite i forhold til antall dyr.

- Resultatet av kontroll av etterlevelse av husdyrkonsesjonsloven hos tolv foretak var at elleve foretak hadde mulig overproduksjon av kylling og ett foretak hadde mulig overproduksjon av gris.

Kontrollene av husdyrkonsesjon baseres på lister over produksjoner, slik at alle foretak med relevant husdyrproduksjon har vært blitt kontrollert. Kontroll av Regionale miljøkrav er gjennomført som en befaringsobservasjon, der observasjonene har dannet grunnlag for hva som har blitt kontrollert.

Regionalt miljøprogram

Regionalt miljøprogram (RMP) 2013-2016 ble endelig vedtatt våren 2013. I forbindelse med innføringen av det elektroniske søknads- og saksbehandlersystemet eStil ble det gjennomført kurs og veiledning for kommunene. Det ble også sendt ut veiledningshefte til samtlige landbruksforetak i fylket. Det var 1435 RMP-søknader, ca. 200 færre enn tidligere år. Dette kan skyldes både prioriteringer, eller «spissing», som er gjort i RMP, og problemer med den nye elektroniske søknaden.

Produksjonstilskudd og velferdsordninger

Det ble utbetalt ca. 301 mill. kr i produksjonstilskudd til 2259 søkere i 2013. I tilskudd til avløsning ferie og fritid ble det utbetalt 28,9 mill. kr, til avløsning ved sykdom 2,6 mill. kr. I 2013 mottok 33 tidligpensjonister i jordbruket ca. 3,1 mill. kr. Østfolds to avløserlag fikk tilsammen tilskudd på 1,1 mill. kr.

Drenering og miljørådgiving

Etter at det ble igjen innført tilskudd til drenering, ble det i 2013 søkt om og godkjent rundt 90 grøfteplaner. Fylkesmannen fikk en ekstra tildeling på 1 mill. kr fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) til målrettet miljørådgiving hos landbruksforetak. I samarbeid med vannområdene og kommunene ble det valgt ut områder hvor det er behov for å sette inn spesielle tiltak. Det ble satt i gang fire rådgivingsprosjekter i 2013.

Roviltgjerder

I 2013 mottok Fylkesmannen 34 søknader om tilskudd til roviltavvisende gjerder.

Vi innvilget totalt femten søknader, til omtrent 40 km med gjerde. Innvilget beløp var på kr 1,3 mill.

Utviklingen i skogbruket

Avvirkningen i Østfold holder seg på et relativt stabilt og høyt nivå. I 2013 ble det utført ungskogpleie på større areal enn på svært mange år, veibyggingen er på et fornuftig nivå og skogbruksplanleggingen skjer kontinuerlig. Fokuset på skogbruket som en del av løsningen på klimakrisen er positivt for næringen. Skogfondordningen er et avgjørende virkemiddel for å sikre de nødvendige reinvesteringene etter hogst.

Nedleggingen av Tofte og Peterson har medvirket til endret markedssituasjon i 2013. Østfold ligger imidlertid nær utenlandske markeder, og omfattende tømmereksport førte til at avsetningen og tømmerprisene utviklet seg mer positivt enn først antatt. Dette er positivt for skogeierne, men Norge taper stort når det kun hentes inntekter fra uforedlet tømmer gjennom svært arbeidsekstensive verdikjeder.

Omdisponeringen av dyrka og dyrkbar jord

I Østfold kan bortimot all dyrka jord brukes til matkornproduksjon og fylket står for i underkant av 40 prosent av landets hveteproduksjon. Det er anslått at Østfold kan brødfø rundt det dobbelte av sin egen befolkning og den gode og lette jordarten langs raet er godt egnet for potet og grønnsaksproduksjon. Østfold har derfor et ekstra stort ansvar for å ta vare på den dyrka jorda i fylket og finne alternative arealer å bygge på.

Foreløpige tall viser at Østfold i 2013 hadde en avgang av dyrka mark og dyrkbare arealer på 665 dekar. Fra 1993 til 2013 ble det i gjennomsnitt omdisponert 772 da dyrka og dyrkbar mark hvert år. Fra 1970 til 2013 har 27 951 da dyrka og dyrkbar jord blitt omdisponert i Østfold.

Avlingsskader

Vi fikk i 2013 hele 259 søknader om erstatning etter avlingssvikt. Foreløpige beregninger viser en mulig erstatning på totalt kr 10, 1 mill. I 2012 hadde vi tilsvarende 61 søknader og i 2011, 253 søknader. Tidligere lå antall søknader erfaringsmessig på 5-25 saker pr år.

Tverrsektorielt samarbeid

Fylkesmannens landbruksavdeling samarbeider med NAV Østfold om «grønt arbeid»-tiltak. Ved utgangen av 2013 var det seks slike tiltak i Østfold. To av disse var nyoppstartet i 2013.

Bøensætre med plasser

Bøensætre med plasser er utvalgt kulturlandskap i Østfold. I 2013 var det fokus på å gjennomføre de årlige skjøtselstiltakene som er beskrevet i skjøtelsplanene for området. Det er først og fremst beite og slått av arealene som er prioritert, men det er også restaurering av enkelte bygninger. Det ryddes kontinuerlig kratt og busker for å synliggjøre kulturspor, åpne opp landskapet og forbedre beite og slåttemark.

Bruk av BU-midler

“Handlingsplan for landbruksrelatert næringsutvikling i Østfold 2013” definerer satsingsområder og er retningsgivende for tildelingen av Bygdeutviklingsmidler hos Fylkesmannen og Innovasjon Norge. I 2013 var satsingsområdene produksjon av korn, storfé, melk, grønnsaker og poteter, frukt og bær, økologisk landbruk og skogbruk. Over 35 % av de bedriftsrettede BU-midlene gikk til bygdenæringer.

For 2013 ble Fylkesmannen tildelt kr 2,3 mill. til utviklings- og tilretteleggingsprosjekter. Inkludert inndratte og overførte midler fra 2012 var rammen for 2013 på kr 2,6 mill. Det ble innvilget kr 2,5 mill. til utredning og tilrettelegging i henhold til handlingsplanen for 2013. Fordelingen på ulike kategorier var; planteproduksjon og hagebruk kr 632.500, økologisk landbruk kr 200 000, lokale matspesialiteter kr 240 000, grønt reiseliv kr 250 000, Inn på tunet kr 350 000, skog og trebasert næring kr 450 000, bioenergi kr 250 000, etablereropplæring og kompetanse kr 427 338 og administrasjon kr 28 737.



Juridisk avdeling

I juridisk avdeling er ordningen med fri rettshjelp og klagesaker etter plan- og bygningsloven blant våre hovedarbeidsområder. Fra 1. juli 2013 ble Fylkesmannen lokal vergemålsmyndighet, og denne oppgaven ligger i juridisk avdeling.

Plan- og byggesaker

Klage på reguleringsplanert:
Fylkesmannen behandlet 21 klager i 2013, mot åtte reguleringsplaner i 2012. Kommunens vedtak ble stadfestet i 19 saker, men opphevet i én sak og delvis opphevet i én sak. Saksbehandlingstiden var inntil tre måneder.

Klage på byggesaker:
Fylkesmannen behandlet 105 klager i 2013. Vi har truffet 120 vedtak. Klagen førte frem i 50 av sakene, hvor kommunens vedtak ble opphevet eller omgjort (fem kun delvis). 70 av vedtakene innebar en stadfestelse av kommunens vedtak. Ved utgangen av 2013 gjensto 18 ubehandlede saker. Dispensasjonssakene dominerer fortsatt klagesakene, og sakene oppleves generelt som kompliserte og omfattende, med utstrakt bruk av advokater. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2013 var tretten uker.

I tillegg til å behandle ordinære klagesaker har Fylkesmannen gjennomført opplæring av folkevalgte innenfor plan- og bygningsrett i fire kommuner. Fylkesmannen mottar også en rekke henvendelser, både skriftlig og muntlig, med spørsmål knyttet til plan- og bygningsloven, kommunens saksbehandling i konkrete byggesaker og deres praktisering av regelverket. Fylkesmannen har besvart alle

Fri rettshjelp

Fylkesmannen behandlet 2956 saker under fri rettshjelp i 2013, og av disse ble det fattet vedtak om avslag i 174 saker. Saksbehandlingstiden var seks til åtte uker.

Kommunalrett

Fylkesmannen har behandlet seks lovlighets-klager etter kommuneloven i 2013. Ingen av klagen førte frem. I tillegg har vi behandlet tre anmodninger om lovlighetskontroll av eget tiltak etter kommuneloven.

Andre oppgaver

Av andre oppgaver i 2013 kan vi nevne blant annet behandling av søknader om tilskudd til tros- og livssynssamfunn, askespredning, saker etter offentleglova, klagesaker etter eierseksjonsloven og tomtfesteloven, ekspropriasjonssaker og mekling i plansaker.

Vergemålsreformen

Fylkesmannen i Østfold har, som alle andre embeter, stått overfor store utfordringer med å etablere oss som ny lokal vergemålsforvaltning etter 1. juli 2013.

Vi var godt forberedt til å ta imot oppgaven som ny lokal vergemålsmyndighet, og hadde lyktes godt med de delmål vi hadde satt oss før oppstarten av reformen 1. juli. I tett samarbeid med de kommunale overformynderiene bidro vi i første halvår til at alle løpende vergemålssaker ble overført til Fylkesmannen i regi av det sentrale vergemålsprosjektet. Vi gjennomførte en omfattende rekrutteringskampanje for å sikre oss tilstrekkelig med verger, og brukte mye tid og ressurser på å følge opp disse, samt til å gi informasjon og opplæring til folk og instanser ute i kommunene som ville bli direkte berørt av reformen.

Som følge tilleggs utfordringer som vi raskt sto overfor; et nytt elektronisk saksbehandlingssystem som ikke fungerte/ fungerer etter forutsetningene (forsinkelser, feil og mangler), har vi måttet prioritere stramt. Av hensyn til rettssikkerheten til de berørte har arbeid med å behandle søknader om utbetalinger- og med å besørge løpende utbetalinger, vergegodtgjøringer, samt oppnevning av nye verger hatt høyeste prioritet. Mye av denne saksbehandlingen har periodevis vært løst via midlertidige manuelle løsninger, som igjen har ført til merarbeid. Embetet har også prioritert å følge opp vergene, blant annet ved å sørge for stor grad av tilgjengelighet via "vergemålstelefonen" som ble etablert tidlig på året.

I perioden 1. juli 2013 til 20. januar 2014 har Fylkesmannen i Østfold mottatt 8918 inngående dokumenter. Vi har over 3000 pågående aktiviteter i saksbehandlingssystemet ARVE, og saksbehandlingstiden er uforsvarlig lang. Tiltak settes inn for å bedre situasjonen i 2014.



www.fylkesmannen.no/ostfold



STATENS HUS

Fylkesmannen i Østfold
årsmelding 2013