



Fylkesmannen i Østfold

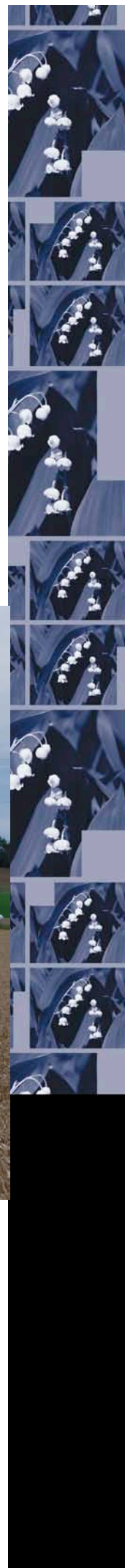
Rapport

Fylkesmannens Østfold-rapport 2010

Til fylkesmannens møter med kommunene 2. halvår



Årum i Borge



Forord

Fylkesmannen legger stor vekt på styringsdialogen med den politiske og administrative ledelsen i kommunene i Østfold. Styringsdialogen finner sted på ulike arenaer. Sammen med KS arrangerer vi informasjonsmøter om statsbudsjett og kommuneopplegget i mai og i oktober hvert år. I november inviterer vi ordførere og rådmenn til konferanse med ledergruppen her, samt utvalgte innledere. I år er vår kommunekonferanse fastsatt til 25. og 26. november og stedet blir Refsnes Gods.

De viktige kommunemøtene gjennomføres etter en plan som innebærer at vi har besøkt alle 18 kommuner i løpet av tre år. I fjor var vi i Rakkestad, Spydeberg, Sarpsborg, Eidsberg og Askim. I 2010 gjennomføres møter med 7 kommuner. Vi har besøkt Trøgstad 07.04., Hobøl 21.04. og Råde 05.05. første halvår. Ande halvår skal vi besøke Rømskog 15.09., Skiptvet 22.09., Aremark 20.10. og Marker 10.11. Invitasjon til alle ble sendt 17.12.2009.

Møtene er preget av dialog og gjensidighet. Vi ser fram til kommunens egne presentasjoner om egen situasjon, utfordringer og diskusjoner i relasjon til dette. Fra vår side vil vi gi tilbakemeldinger og vurderinger av situasjonen i de enkelte kommuner samt statlige styringssignaler.

Disse møtene med kommunene er også viktig som grunnlag for fylkesmannens tilbakemelding til sentrale myndigheter.

Under forberedelsene har vi utarbeidet dette dokumentet. Det oppdateres og justeres hvert halvår, slik at informasjonen er mest mulig fersk. Rapporten viser forventninger og status på politikkområder der kommunene og fylkesmannen har oppgaver, bl.a. områder der den enkelte borger har rettskrav på tjenester, samt områder der sentrale myndigheter har store forventninger. Videre har vi funnet fram til dokumentasjon som kan belyse i hvor stor grad nasjonale føringer og krav gjenspeiles i Østfold.

Vi har valgt å sette fokus på utvalgte temaer innenfor områdene:

1. Sektorovergripende satsingsområder
2. Kommuneplaner
3. Kommuneøkonomi og fornying
4. Kommunenes tjenesteyting
5. Kommunen som arealforvalter
6. Kommunen som landbruksaktør

Statistikdata for 2010 er i hovedsak hentet fra Statistisk sentralbyrå, Kostra pr. 15.06.2010.

Moss, 30. august 2010

Med vennlig hilsen

Anne Enger
sign.

Innhold

1 Fylkesmannens styringsdialog med kommunene.....	2
2 Sektorovergripende satsingsområder	3
2.1 Samfunnssikkerhet	3
2.2 Klima.....	4
2.3 Universell utforming	5
2.4 Helse i plan.....	6
2.5 Samhandlingsreformen	8
2.6 Samordning av statlige tilsyn jf kommuneloven kap 10A	10
3 Kommuneplaner.....	11
4 Kommuneøkonomi og fornying	13
4.1 Kommuneøkonomi.....	13
4.2 Fornyings- og utviklingsarbeid	29
5 Kommunenes tjenesteyting	31
5.1 Barnehager	31
5.2 Opplæring.....	34
5.3 Barnevern	44
5.4 Omsorgsplan 2015	50
5.5 NAV og Kvalifiseringsprogrammet (KVP)	58
5.6 Andre innsatsområder	59
Boligsosialt arbeid.....	59
Økonomisk rådgivning.....	59
Rusmiddelarbeid	60
Psykisk helsearbeid for voksne	62
6 Kommunen som arealforvalter.....	65
6.1 Arealer - bruk og vern.....	65
6.2 EUs vannrammedirektiv og vassdragsforvaltning	67
6.3 Biologisk mangfold og naturtypekartlegging	69
7 Kommunen som landbruksaktør.....	71
7.1 Kommunen som landbruksmyndighet	71
7.2 Næringsutvikling i landbruket	72
7.3 Miljø og landbruk.....	75
Vedlegg 1 Befolkningsutviklingen i Østfold - fylkesnivået.....	1
Vedlegg 2 Befolkningsframskriving på kommunenivået 2007-2025	3
1.	

1 Fylkesmannens styringsdialog med kommunene

I fylkesmannens instruks heter det:

”Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket, og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp. Fylkesmannen skal virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd. Fylkesmannen skal holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket og fremme forslag til løsning av oppgaver i den utstrekning fylkesmannen finner det nødvendig eller formålstjenlig.”

I hovedsak er Fylkesmannens kommunerettede roller og oppgaver å være

- bindeledd og samordner mellom stat, kommune og innbyggere,
- myndighets-, rettssikkerhets- og kontrollinstans,
- pådriver for statlig politikk, utvikling og fornying.

Fylkesmannen er både sektormyndighet og samordningsinstans. I forhold til kommunene er oppgavene særlig knyttet til:

- Samordning, fornying og kommuneøkonomi
- Velferd, helse og personlig tjenesteyting
- Oppvekst, barnehager, utdanning og likestilling
- Arealdisponering og byggesaker
- Landbruksbasert næringsutvikling, naturressursforvaltning og miljøvern
- Samfunnssikkerhet og beredskap.

Statens forventninger til kommunene blir fra Fylkesmannens side formidlet bl.a. i møter om de enkelte sektorer, fagkonferanser, samlinger om kommuneproposisjonen og statsbudsjettet, fylkesmannens årlige kommunekonferanse og samordnede møter med enkeltkommuner.

Styringsdialogen mellom fylkesmannen og kommunene bygger på felles forståelse av ulike roller, ansvar og oppgaver. Dialogen vil være et virkemiddel for å fremme statlig politikk og nasjonale satsinger, drøfte status, muligheter og utfordringer. I kommunemøtene blir det fokusert på særlige forhold for den enkelte kommune. Både kommunene og fylkesmannen kommer med innspill til dagsorden på møtene og det legges opp til en åpen og gjensidig dialog.

2 Sektorovergripende satsingsområder

2.1 Samfunnssikkerhet

Konsekvensene av klimaendringer har medført tydeligere krav til samfunnssikkerhet. Ny plan- og bygningslov krever at risiko- og sårbarhetsanalyser skal gjennomføres før nye arealer tas i bruk.

Kommunene har et viktig ansvar for å skape trygge lokalsamfunn.

Forventningene til kommunal beredskap oppsummeres slik:

- Kommunene skal ha oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS)
- Forebyggende samfunnssikkerhet skal ivaretas i kommunenes arealplanlegging for å sikre liv, helse, kritiske samfunnsfunksjoner og miljøverdier mot ekstraordinære hendelser
- Kommunene skal ha en oppdatert plan for kriseledelse og beredskapsplaner for ulike situasjoner:

▪ Informasjon i krisesituasjoner ▪ Beredskap for vann- og avløpssektoren ▪ Brann i kommunale, særskilte objekter ▪ Helsemessig og sosial beredskap ▪ Beredskap for skole- og barnehagesektoren ▪ Håndtering av ulykker ved storulykkesvirkomheter	▪ Smittevern ▪ Akutt forurensing ▪ Transport av farlig gods ▪ Psykososial omsorg (kriseteam) ▪ Svikt i strømforsyningen
--	---

Fylkesmannen er pådriver og veileder i dette arbeidet som ivaretas gjennom øvelser, tilsyn, møter og konferanser.

Samfunnssikkerhetsarbeidet skal forebygge de farer som individ og samfunn står overfor i form av ulykker, kriser eller katastrofer. Målsettingen er at hendelser og kriser skal håndteres raskt og effektivt og at skadeomfang blir lavest mulig.

Nye bestemmelser i plan- og bygningsloven skjerper kravet til planprosessen i kommunene når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Det er et krav at kommunen skal foreta risiko- og sårbarhetsanalyser knyttet til areal. Når areal tas i bruk, må kommunen godtgjøre at det er vurdert som forsvarlig å ta i bruk arealet, herunder eventuelt behov for sikring.

I sin oppfølging vil Fylkesmannen bl.a. prioritere befolkningsrike og/eller spesielt risikoutsatte kommuner og for øvrig bistå ved øvelser for kommunens krisestab.

Status

Forebyggende samfunnssikkerhet:

I løpet av de 4 siste årene har samtlige kommuner i Østfold hatt gjennomgang/oppdatering av ROS på ulike sektorområder. Størst oppmerksomhet er gitt kraftforsyning og skoler/barnehager.

Beredskapsforberedelser innen samfunnssikkerhet: Samtlige kommuner i Østfold har utarbeidet kriseplan og informasjonsplan. Hovedelementene i informasjonsplanen er informasjon til media og innbyggere. Kommunene har en utfordring i å ajourføre sitt kriseplanverk årlig og sørge for at det er gode rutiner for vedlikehold og oppdatering. Mange har også samfunnssikkerhet og beredskap som eget tema på sine hjemmesider og har gjort forberedelser til informasjon under kriser.

Kommunal krisehåndtering – øvelser: Fylkesmannen har etablert et fast samarbeid med politidistriktene, Sivildforsvaret og frivillige organisasjoner om forberedelser og gjennomføring av øvelser i kommunene. Det legges vekt på øvelser som klargjør roller og ansvar, fordrer samvirke med andre og er informasjons- og kommunikasjonsintensive.

Fylkesberedskapsrådet: Fylkesmannen har et bredt sammensatt råd ved behov for eventuell samordning under kriser. I forbindelse med øvelser involveres de av rådets medlemmer som har et ansvar i forbindelse med det tema som velges for øvelsen. Rådets medlemmer holdes orientert om fylkesmannens prioriteringer og vurderinger.

Atomberedskapsutvalget: Utvalgets ansvar er å sørge for at vedtak som besluttet på nasjonalt nivå under atomhendelser, blir gjennomført i fylket. Rådet innkalles til årlige møter. I 2010 gjennomfører Fylkesmannen et prosjekt knyttet til landbrukssektoren.

2.2 Klima

Forventninger

Klimautfordringen kan bare løses ved samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene. Kommunene rår over tiltak/virkemidler for ca 20 % av de nasjonale klimagassutslippene. Viktige områder for kommunen i klimasammenheng er arealplanlegging, energibruk, landbruk og samfunn. Konsekvensene av klimaendringer vil medføre økt fokus på samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyser. Dette er omtalt under pkt 2.1 Samfunnssikkerhet.

Aktuelle tiltak og oppgaver er:

- Utarbeide kommunale energi- og klimahandlingsplaner i samsvar med Statlig planretningslinje
- Redusere bruken av energi og bruke bioenergi og annen fornybar energi
- Ressurseffektiv tettstedutvikling, bl.a. effektiv areal- og transportplanlegging
- Bidra til økt binding av karbon og reduserte utslipp i landbruket

Kommunene må utnytte posisjonen som anleggseier og virksomhetsdriver til å være fremst i utviklingen.

Status

Klimahandlingsplanene vil være kommunenes fremste verktøy for å få oversikt og ta tak i utfordringene. Det er etablert to nettverk under programmet "Livskraftige kommuner": Ett nettverk for kommunene i indre Østfold som samarbeider om å lage klimahandlingsplaner, og ett nettverk for byene med omlandskommuner i ytre Østfold, som samarbeider om å rullere og utvide eksisterende energiplaner. Fredrikstad og Sarpsborg deltar også i Miljøverndepartementets nettverk for "Fremtidens byer". Fylkesmannen deltar i nettverkene som formidler av sentrale føringer.

Kommentarer

Kommunale energi- og klimahandlingsplaner er en viktig oppgave. Fylkesmannen anbefaler å la planarbeidet gå over noe tid. Alle samfunnssektorer vil være berørt av og har et ansvar for klimaendringene. Klimaplanene bør derfor være bredt forankret i kommunen. Effektiv energiutnyttelse og økt bruk av bioenergi er ett av målene i dette planarbeidet. Nettselskapene har lokale energiutredninger (LEU) som kan være nyttige i arbeidet. Fylkesmannen kan blant annet bidra med ressursoversikter over bioenergiråstoff fra skogen og bistå i arbeidet med å vedlikeholde og utvikle skogressursene for vedvarende høy produksjon og karbonbinding. Østfold analyse kan bistå kommunene med statistikk og data.

Utslipp fra transport står for 40% av klimagassutslippene i Østfold og er stadig økende. Teknologiske nyvinninger kan ikke alene redusere utslippene fra transport i tilstrekkelig grad. Det er også nødvendig å stanse transportveksten i samfunnet. Kommende statlige virkemidler på dette området vil ikke få tiltenkt effekt uten at arealbruken er slik at det legges til rette for mindre transport gjennom kompakt tettstedsutvikling. Klimameldingen (St.meld. nr. 35, 2006-2007) peker her spesielt på at små og mellomstore byer har et ansvar for å unngå utflytende vekst i randsonene. En mer kompakt arealbruk gir større muligheter for energieffektive bygninger, kollektiv transport og lønnsom utbygging av fjernvarmesystemer.

Landbruks- og matdepartementet har fremmet en egen klimamelding (St.meld. nr. 39, 2008-2009). Meldingen avveier hensyn til matforsyning mot klimautslipp og peker ut de klimatiltakene som skal prioriteres gjennomført i sektoren. Meldingen vektlegger skogens betydning og potensialet for økt tilvekst og utnyttelse av trevirke både til byggmateriale og som bioenergi. Andre satsningsområder er biogassproduksjon, optimalisert gjødsling og økt effektivitet i melke- og kjøttproduksjonen.

Kommunene har en sentral rolle som kunnskapsformidler i dialog med brukerne og som forvalter av tilskuddsordningen for spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL).

2.3 Universell utforming

Mål: et inkluderende samfunn med full likestilling og deltakelse for alle.

Universell utforming er en langsiktig nasjonal strategi for å bidra til å gjøre samfunnet tilgjengelig for alle og forhindre diskriminering. Det forventes at kommunene integrerer universell utforming som strategi for kvalitet og likeverd gjennom kompetanse, planlegging og ikke minst gjennomføre praktiske tiltak for økt tilgjengelighet.

Nasjonale føringer

Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet gjennom universell utforming sikter mot å bedre tilgjengeligheten for alle. Det handler om å ta høyde for mangfoldet av mennesker som til enhver tid lever i et lokalsamfunn og se mennesket i et livsløpsperspektiv. Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planlegging og kravene til det enkelte byggetiltak. Likeverdige muligheter til samfunnsdeltakelse skal fremmes gjennom plan- og bygningsloven.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven stiller krav om at offentlig virksomhet skal fremme universell utforming innenfor virksomheten. Tilsvarende gjelder for privat virksomhet rettet mot allmennheten. Planlegging etter ny plan- og bygningslov gir regionale og lokale myndigheter gode virkemidler til å møte utfordringene i denne loven på en konstruktiv måte.

Status

Østfold er pilotfylke for universell utforming fra 2010 til 2012. Visjonen er ”Hele samfunnet for alle” og at Østfold skal være universelt utformet i 2025. Det skal bidra til å utvikle universell utforming som en regional strategi. Østfold fylkeskommune og Fylkesmannen i Østfold har ansvar for pilotprosjektet. Tett samarbeid med kommunene og næringslivet er avgjørende for å lykkes. Universell utforming er også viktig innenfor folkehelsearbeidet. Det er i 2010 satt av kr 50.000 til fysiske folkehelse tiltak i forsøkskommuner. I alt disponeres kr 375.000 til tiltak.

Regjeringens handlingsplan ”Norge universelt utformet 2025” bygger opp under gjennomføringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og ny plan- og bygningslov. Planlegging, bygninger,

uteområder, transport og IKT er prioriterte områder. Økt sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne vektlegges. Kommunenes styring og arbeid er avgjørende for alle prioriterte områder.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven vil fra 1. juli 2011 stille krav til universell utforming av alle nye IKT-løsninger som allmennheten har tilgang til. Alle eksisterende løsninger skal være universelt utformet innen 1. januar 2021. Forslag til IKT-forskrifter for universell utforming ble sendt på høring i juli med sikte på ikrafttrede 1. juli 2011.

Kommentarer

Det forventes at kommunene integrerer universell utforming som strategi og gjennomfører praktiske tiltak for økt tilgjengelighet. Fylkesmannen vil etterspørre dette ved gjennomgang av planprogram og kommuneplaner. Dette gir regionale og lokale myndigheter muligheter for å omsette overordnede visjoner for samfunnsutvikling i håndgripelige mål. Arbeid med kommunal planstrategi er et godt tidspunkt for å drøfte universell utforming i forhold til lokale og regionale utfordringer.

For at alle skal kunne delta i informasjonssamfunnet må kommunene ta hensyn til innbyggernes ulike forutsetninger og behov for offentlig informasjon. Både i forhold til språk, kultur, funksjonsevne, kompetansenivå og tilgang til digitale kanaler blant brukerne. Nettsteder og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) må derfor bygge på prinsippene om universell utforming i tråd med den nye forskriften til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Vi viser til nasjonalt nettsted - www.universell-utforming.miljo.no og prosjektets hjemmeside som er lenket opp til internettssidene til Fylkesmannen og Østfold fylkeskommune.

2.4 Helse i plan

”Helse i plan” (“Folkehelse i plan” i Østfold) prosjektets hovedmål går i korthet ut på:

- ***å styrke folkehelsen ved å forankre ulike folkehelseiltak, kommunalt og regionalt, ved bruk av plan- og bygningsloven som verktøy***
- ***å utvikle og tilrettelegge for oppbygging av plan- og prosesskompetanse i helsesektoren***

Partnerskapet Østfoldhelse ønsker mer oppmerksomhet og innsats for å utjevne sosiale helseforskjeller. I Østfold deltar 6 kommuner, Østfold fylkeskommune og fylkesmannen i arbeidet med å bedre folkehelseplanleggingen. Alle kommunene bør ta folkehelse inn i sin planlegging.

Nasjonale føringer

”Helse i plan” (2006-2009/2010) er et samarbeidsprosjekt mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Miljøverndepartementet og Helsedirektoratet. Prosjektet er en oppfølging av St. meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge* (Folkehelsemeldingen) som lanserer en rekke tiltak for å styrke folkehelseperspektivet i samfunnsplanleggingen. Et sentralt mål for folkehelsepolitikken er å oppnå bedre forankring politisk og administrativt samt i de overordnede plansystemene i fylker og kommuner.

Sluttrapporten ”Helse i plan” og ”Partnerskap for folkehelse”, se:

http://www.helsedirektoratet.no/miljo_helse/helse_i_plan/sluttrapport_helse_i_plan_og_partnerskap_for_folkehelse_714404 omtaler erfaringer fra flere års utprøvingstid. Rapporten viser at **tiltakene ser ut til å være gode grep** med tanke på å fremme folkehelse. **Fylkeskommunens rolle**

som støttespiller overfor kommunene er blitt styrket. På **kommunenivå** oppleves Helse i plan å ha hatt positiv effekt i form av:

- økt kompetanse
- mer tverrfaglig samarbeid
- bedre samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene
- økning i antall praktiske folkehelse tiltak
- bedre samarbeid mellom sektorer (offentlig- frivillig)

Status

De aller fleste innbyggerne i Østfold har det helsemessig tilfredsstillende og tar del i velferdsutviklingen. Samtidig er det en realitet at det er grupper og enkeltpersoner som faller utenfor. Levealderen øker og dødeligheten synker i alle sosiale lag i vårt land. Til tross for dette øker de sosiale ulikhetene i helse. De sosiale helseforskjellene er et folkehelseproblem og et rettferdighetsproblem som berører oss alle og som ikke kan aksepteres. Samfunnet står overfor nye og sammensatte utfordringer som krever nye tilnærminger.

Østfold fylkeskommune igangsatte fra 1. april 2010 et prosjekt for å utjevne sosiale helseforskjeller i helse: "Rettferdige Østfold". Prosjektet skal synliggjøre virkemidler på lokalt og regionalt nivå. Kommunene Eidsberg, Fredrikstad, Moss og Sarpsborg i Østfold deltar i prosjektet.

Østfold fylkeskommune har de siste årene satt et ekstra fokus på utjevning av helseforskjeller i videregående skole.

I ungdomsundersøkelsen "Østfoldhelsa 2008" ble over 1500 Østfold-elever i ungdomsskolen spurt om sin egen helse. Undersøkelsen viser blant annet at Østfold-ungdom har god helse, er mye fysisk aktive og er mer fornøyd med egen vekt enn ungdom i andre fylker.

Undersøkelsens resultater skal brukes som grunnlag for ny planlegging og prioritering innen forebyggende og helsefremmende tiltak. Undersøkelsen viser også at ungdom her i fylket drikker mindre alkohol enn sine jevnaldrende i andre fylker. Både i forhold til oppgitt ukentlig forbruk og hvor mange ganger elevene oppgir å ha vært beruset, er situasjonen bedre i Østfold enn i mange andre fylker.

Men det er også utfordringer å ta tak i. Flere jenter snuser enn tidligere. I Østfold fant man også en høyere andel med psykiske plager enn i andre fylker. Flere unge jenter sier at de slanker seg og at de bruker slankemetoder som åpenbart er skadelige.

Undersøkelsen viser at for å utforme en best mulig oppvekstpolitikk, trenger kommuner og fylkeskommunen kunnskap om barn og unges helseutvikling, trivsel og hvordan de selv opplever sin livssituasjon. Gjennom å følge opp Helseprofilen og invitere til dialog om resultatene, kan kommunene medvirke til større oppmerksomhet om livsstil og helse og betydningen av de valg som tas både på individ- og samfunnsnivå.

Spydeberg og Hobøl kommuner deltar i et planleggingsprosjekt 2009-2010 for å bruke resultatene fra undersøkelsen og gjennomføre tiltak hvor grupper av befolkningen involveres. Helsedirektoratet støtter prosjektet.

Målsetting for planleggingsprosjektet er:

"Å stimulere til dybdeløring for å fremme holdninger for vekst og mulighet hos lokalbefolkningen til å ta større ansvar og medvirke til lokalsamfunnsutvikling".

Planprosjektet skal prøve ut kommunikative planprosesser, utarbeide en handlingsplan og gjennomføre noen folkehelseiltak som planprosessen munner ut i.

Utfordringen blir:

”Mobilisering av grupper av befolkningen, samhandling på tvers, bygge opp kompetanse og utprøving av metoder for dialog i planlegging av folkehelseiltak med ungdom involvert”.

Østfold er blant fylkene som er utnevnt til nasjonalt fyrstårn i folkehelsearbeid. Østfoldhelse er et partnerskap som skal oppfylle folkehelsemålsettingene i fylkesplanen for Østfold. Foruten Østfold fylkeskommune består partnerskapet av kommunene Aremark, Askim, Eidsberg, Fredrikstad, Halden, Hobøl, Marker, Moss, Rakkestad, Rømskog, Rygge, Råde, Sarpsborg, Skiptvet, Spydeberg, Trøgstad og Våler. Også Fylkesmannen i Østfold, Sykehuset Østfold HF, Høgskolen i Østfold, Frivillighetssentralene, Nasjonalforeningen for folkehelsen og Østfold idrettskrets er med i partnerskapet.

«Folkehelse i Plan» er et prosjekt som tar initiativet til å forankre folkehelsearbeidet i kommunale og regionale plan- og styringsdokumenter. For å bedre folkehelseplanleggingen i kommunene og i fylket deltar seks kommuner sammen med Østfold fylkeskommune og Fylkesmannen i Østfold i prosjektet.

En sjekkliste for ” og veileder for ”Folkehelse inn i kommuneplansystemet” er utarbeidet i Partnerskapet i regi av Østfoldhelse, Østfold fylkeskommune. Denne er ment å være et hjelpemiddel, ei tipsliste og sjekkliste om aktuelle folkehelse tema og utfordringer innen kommunale og regionale planer. Sjekklista vil også kunne inngå i en veileder for samfunnsdelen av kommuneplanen etter ny plan- og bygningslov og ny folkehelselov.

Kommentarer

Ved å delta i prosjektet vil ”Folkehelse i plan” kommunene få satt fokus på viktige utfordringer i egen kommune og få veiledning i arbeidet med å forankre folkehelse spørsmål i kommuneplan og kommunedelplaner. De vil også få utviklet egen kompetanse innenfor plan- og prosessarbeid.

Fylkesmannen vil støtte opp om kommunenes arbeid med folkehelse spørsmål i planprosesser.

Østfoldhelse og Østfold analyse samarbeider om å utvikle et system som skal gi kommunene bedre tilgang på folkehelsedata.

2.5 Samhandlingsreformen

Forventninger til kommunene

Til grunn for Stortingsmeldingen ligger flere erkjennelser om forbedringsbehov som kommunene kan begynne å arbeide ut fra. Helsedirektoratet vil trekke frem følgende:

1. Det forebyggende arbeidet i kommunene skal styrkes. Det er lagt midler til kommunenes ramme i 2010 bl.a. for dette formålet. Direktoratet ber om at kommunene i 2010 prioriterer
 - a. å skaffe oversikt over helsetilstand og viktige påvirkningsfaktorer. Oversikten bør ligge til grunn for politisk behandling
 - b. styrke helsestasjon og skolehelsetjeneste
 - c. etablere og utvikle lavterskeltilbud med lærings- og mestringsaktiviteter på levevaneområdet
2. Mindre kommuner bør forberede samarbeid med andre kommuner for å løse kompetansekrevene oppgaver i tjenesten

3. Det er et mål å etablere samarbeidsavtaler mellom helseforetak og kommuner. Dialogen om dette bør etableres i 2010
4. Det er et mål å etablere lokalmedisinske sentre som skal avlaste sykehusene. Mindre kommuner bør samarbeide om dette. Det er bevilget midler over statsbudsjettet til formålet
5. For å styrke den elektroniske kommunikasjonen i helsetjenesten, bes kommunene
 - a. ta i bruk elektronisk pasientjournal i pleie og omsorgstjenestene,
 - b. tilknytte seg norsk helsenett,
 - c. ta i bruk elektronisk signering av sykemeldinger.
6. Helsedirektoratet har behov for å kunne kommunisere elektronisk med aktørene i helsetjenesten og ber kommunene innhente oppdaterte e-postadresser til kommunens fastleger. Listene gjøres tilgjengelig for fylkesmannen og Helsedirektoratet.

Status

I juni 2009 la regjeringen fram Stortingsmelding nr 47 (2008 – 2009), også kalt Samhandlingsreformen: "Rett behandling – på rett sted – til rett tid". Stortingsmeldingen skal behandles i 2010. Dette er en omfattende reform, som kommer til å stille store krav til kommunene. Reformen omfatter det meste i helse- og omsorgstjenesten: Forebygging, psykisk helse, omsorgstjenester og rusavhengighet. Den gjør det nødvendig med en kraftig satsing på forebyggende arbeid og samarbeid med andre aktører som spesialisthelsetjenesten, NAV, skole og arbeidsliv, om strategier som gir resultater.

Samhandlingsreformen vektlegger tre hovedutfordringer:

1. Pasientenes behov for koordinerte tjenester besvares ikke godt nok – fragmenterte tjenester

Samhandlingen fungerer ikke som den skal mange steder – verken mellom sykehus og kommuner eller på tvers av faggrupper og instanser. Strukturell differensiering og fragmentering av ansvar går ut over helheten i tjenestene og vi har behov for samordning og samarbeid på tvers av sektorer og nivåer. Fylkesmannen har blant annet fått i oppdrag å bidra til dette samarbeidet. Østfold har siden 2005 hatt et godt strukturert og omfattende samarbeid mellom kommunene og sykehuset. Administrativt samarbeidsutvalg har myndighet til å vedta samarbeidsrutiner som forplikter både sykehuset og kommunene.

2.: Tjenestene preges av for liten innsats for å begrense og forebygge sykdom

Helsetjenesten har stort fokus på behandling av sykdommer og senkomplikasjoner, framfor tilbud innrettet på å mestre og reduserer kronisk sykdomsutvikling. Forebygging og tidlig innsats blir en viktig del av den framtidige kommunerollen. Kommunene har et betydelig potensial for å drive med forebygging og har bred kompetanse. Det skal lønne seg for kommunene å satse på forebygging.

Kommunenes rammer er styrket med 230 millioner kroner til forebyggende tjenester i 2010. Fylkesmannen skal samle erfaringer fra bruken av disse midlene og har blant annet fått i oppdrag å understøtte kommunenes satsing på forebyggende helsetjenester, herunder at det forebyggende arbeidet får en tydelig organisatorisk plassering i kommunene. Dessuten er også Østfoldhelsa med sitt tverrfaglig, sektorovergripende og forpliktende samarbeid på regionalt og kommunalt nivå, en bra arena for løse felles folkehelseutfordringer.

3. Demografisk utvikling og endring i sykdomsbildet gir utfordringer som vil kunne true samfunnets økonomiske bæreevne

Det blir stadig flere eldre – i 2040 vil det være dobbelt så mange over 80 år som det er i dag. I 2050 vil vi trenge dobbelt så mange årsverk i pleie- og omsorgssektoren som vi har i dag. Det er positiv samfunnsutvikling at så mange blir gamle, men det betyr også at flere blir syke og pleietrengende. Vi får andre typer sykdommer og flere vil rammes av sykdommer som kreft, psykisk sykdom, kols,

diabetes, rusproblemer, demens og overvekt. Dette er en stor utfordring, og et viktig varsel om at vi må endre kursen.

Kommentarer

Gjennomføring av samhandlingsreformen vil være et langsiktig og krevende arbeid for kommunene. Østfoldkommunene har i sitt innledende arbeid med reformen bl.a. fokusert på de organisatoriske utfordringene som ligger i økt grad av faglig samarbeid både mellom kommuner og mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Fylkesmannen har overfor kommunene bl.a. oppfordret til å søke om skjønnsmidler til prosjekter som videreutvikler interkommunalt samarbeid.

2.6 Samordning av statlige tilsyn jf kommuneloven kap 10A

Vi viser til vårt brev til kommunene 27. mars 2008 om oppfølging av kap 10 A i kommuneloven.

- 1) Fylkesmannen har fastsatt rutiner for samordning av statlige tilsyn overfor kommunesektoren og for meklings ved pålegg som har vesentlig virkning for kommunen.
- 2) Det er etablert en enkel løsning for oversikt over planlagte tilsyn - Fylkesmannens tilsynsplan 2010. Avtalte besøk i kommunene vises på Fylkesmannens aktivitetskalender (oversikt over kurs, tilsyn, konferanser og møter). Planen og kalenderen er tilgjengelig på vår nettside der tilsynsetatene og kommunene m.fl. har lesetilgang - <http://www.fylkesmannen.no/aktkal.aspx?m=21017>
Oversikten omfatter i tillegg til statlige tilsyn Fylkesmannens kontroll av kommunenes tilskuddsforvaltning samt Østfold kommunerevisjons forvaltningsrevisjon.
- 3) De statlige tilsynsetatene møtes en gang i året for å utveksle erfaringer, drøfte tilsynsmetodikk og annet for bedre samordning. Det forutsettes at kommunesektoren også kan være representert på disse samlingene.

Kommentarer

Selv om planlagte tilsyn er tilfredsstillende "fordelt" på kommunene i starten av året, vil uforutsette hendelser som må følges opp med tilsyn, komme i tillegg. Vi har hittil ikke hatt tilfeller med behov for meglings. Sektormyndighetens bestemmelser om tilsyn skal legges til grunn ved pålegg om tiltak. Fylkesmannens meklingsrolle kan være å bistå med å finne en løsning på gjennomføringen av tiltak der det bl.a. tas hensyn til kommunens økonomiske situasjon.

3 Kommuneplaner

Forventninger

Kommunene skal videreføre løpende planlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder. Ny plandel i plan og bygningsloven har fokus på helhet og samfunnsutvikling (jfr. §§ 1-1 og 11-1). Videre skal kommunene søke samarbeid med andre offentlige myndigheter (jfr. §§ 5-2 og 11-12).

Den kommunale planleggingen skal ivareta ulike hensyn og det er viktig å legge til rette for gode medvirkningsprosesser der ulike grupper i samfunnet deltar. I formålsparagrafen er det også spesielt fokus på universell utforming, barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Status

Tabell 3.1 Status for kommuneplanarbeidet i Østfold

Kilde: Fylkesmannen i Østfold pr 01.08.2010 Listen er ikke fullstendig vedrørende delplaner/temaplaner

Kommune	Vedtatt	Gjeldende plan, arealdel	Samfunnsdel	Kommentar
Aremark	2008	1999-2011	Starter snart	
Askim	27.09.2007	2008-2019	2006-2017	Visjonsplan. 2010 oppstart næringsplan
Eidsberg	16.02.2006	2006-2017	2006-2018	Oppvekstplan. Kommunedelplan Mysen
Fredrikstad	15.02.2007	2006-2017	2006-2017	Vedtatt planprogram og planstrategi. Plan for sentrumsområde og arealdel er i gang. Rullering av kystsoneplan.
Halden	19.06.2003	2003-2007		Planprogram for areal- og samfunnsdel 2009-2021 har vært på høring (2010).
Hobøl	17.09.2007	2007-2018	2004-2015	Kommuneplanprosess startet april 2010. Forslag til planprogram har vært på høring (2010)
Hvaler	21.04.2004	2004-2015	2004-2015	Kommuneplan er på offentlig ettersyn. Det er fremmet innsigelse til arealdelen.
Marker	27.12.2007	2005-2016	2007-2019	Kommunedelplan Ørje
Moss	03.11.2006	2007-2019	2007-2019	Felles planprogram og planstrategi for Mosseregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler - er vedtatt (feb 2010). Det er varslet oppstart i hver kommune. Kommunedelplan Moss Østre under arbeid.
Rakkestad	17.6 1999	1999-2010		Plan har vært på høring januar 2010. Innsigelse foreligger. Kommuneplan vedtatt 17.06.99 gjelder fortsatt og kommunedelplan sentrum, rev. 20.01.03.
Rygge	21.06.2007	2007-2018	2007-2018	Felles planprogram og planstrategi for Mosseregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler - er vedtatt (feb 2010). Det er varslet oppstart i hver kommune.
Rømskog	25.06.08	2008-2019		Godkjent av MD 20.07.09, med unntak av boområde Bøhagen, som skal avsettes som lnf-område i kommuneplanen.
Råde	06.02.2003	2003-2014		Felles planprogram og planstrategi for Mosseregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler - er vedtatt (feb 2010). Det er varslet oppstart i hver kommune.
Sarpsborg	08.02.2007	2007-2020	2007-2020	Planprogram og planstrategi vedtatt. Varslet oppstart av kommuneplan. Samfunnsdel 2011-2023 på høring januar 2010. Delplan Sarpsborg byområde under arbeid.

Kommune	Vedtatt	Gjeldende plan, arealdel	Samfunnsdel	Kommentar
Skiptvet	20.04.2010	2009-2020		Mekling av arealdelen avsluttet 2010
Spydeberg	28.08.2007	2007-2020	2007-2020	Sentrumsdelen under arbeid
Trøgstad	21.11.2006	2007-2019	2007-2019	Planprogram på høring juni 2010
Våler	2007	2007-2020	2000-2011	Felles planprogram og planstrategi for Mossregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler - er vedtatt (feb 2010). Det er varslet oppstart i hver kommune.

Kommentarer

Kommuneplanen er sammen med budsjett og økonomiplan, det viktigste styringsverktøyet for en kommune. Gjennom kommuneplanen kan kommunestyret sette langsiktige mål og strategier som sikrer helhet og sammenheng i kommunens utvikling som lokalsamfunn og som tjenesteutvikler. Alle kommuner skal ha en kommuneplan som inneholder en samfunnsdel, handlingsdel og arealdel. Samfunnsdelen skal ligge til grunn for arealdelen og handlingsdelen, og bør danne grunnlaget for all sektorplanlegging i kommunen.

Bestemmelsene om kommuneplanlegging i Plan- og bygningsloven ble endret på en rekke sentrale punkter i 2009. Fylkesmannen og fylkeskommunen har gjennomført et opplæringsprogram i 2008-2009 ved å arrangere større plankonferanser, møter med enkeltkommuner og i regionale planmøter. I 2010 er Fylkesmannen og fylkeskommunen i gang med å gjennomføre opplæringsprogram i form av regionale samlinger. Målgruppen er administrasjon og politikere, enten hver for seg eller sammen.

Blant de viktigste nye begrepene i kommuneplanleggingen er:

- *Kommunal planstrategi – viktig oppgave etter kommunevalget 2011*

Kommunestyret skal minst en gang hver valgperiode drøfte strategiske valg knyttet til alle deler av samfunnsutviklingen i valgperioden. Det skal i drøftingen tas stilling til kommunens planbehov og om kommuneplanen skal rulleres. Drøftingen og arbeidet med planstrategien skal gjennomføres med stor grad av medvirkning, også med regionale myndigheter. Drøftingen skal resultere i et vedtak om kommunal planstrategi. Og dette vedtaket skal foreligge senest ett år etter konstituering av kommunestyret.

- *Planprogram*

Som et ledd i oppstartsarbeidet med kommuneplanen skal det utarbeides et planprogram. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger (KU)

- *Hensynssoner*

Begrepet "hensynssoner" er innført for å ivareta spesielle temaer knyttet til sikkerhet og beredskap, vern av naturmiljø, kulturmiljø og annen båndlegging, felles infrastruktur, felles planprosess m.v. (jf § 11-8). Hensynssoner er et tillegg til underliggende arealbruk og kan beholde retningslinjer eller bestemmelser knyttet til arealet.

- *Planregister*

Kommunen skal ha et oppdatert planarkiv - et register over alle vedtatte arealplaner med bestemmelser. Registeret skal også være digitalt.

4 Kommuneøkonomi og fornying

4.1 Kommuneøkonomi

Etter hvert som omfanget av den kommunale aktivitet vokser, er det viktig med et godt økonomisk fundament. Kommunene må derfor hvert år ha resultater som kan sikre verdier og likviditet.

Forventninger i dagens situasjon er:

- Kommunene bør ha et gjennomsnittlig netto driftsresultat på minst 3 % av brutto driftsinntekter i økonomiplanperioden.
- Kommunene skal stimulere til omstillings- og utviklingsarbeid for å settes bedre i stand til å yte gode tjenester på en effektiv måte.
- I følge ny plan- og bygningslov skal kommuneplanen ha en 4-årig handlingsdel som skal revideres årlig. Økonomiplanen etter kommunelovens § 44 kan inngå i handlingsdelen. Nye frister for utlegging kan da inntre.
- Kommunene skal tilpasse seg ny forskrift for finansforvaltningen.
- Kommunene, kommunale foretak og interkommunale selskap skal rapportere KOSTRA-data av høy kvalitet innen fristen og følge opp rapportering av ressursbruk innenfor eiendomsforvaltning, jf kl § 49.
- Vedtak om kommunale garantier på mer enn kr 500 000 må godkjennes av Fylkesmannen.

Oppgaver og forventninger

Kommunestyret skal en gang i året vedta en realistisk rullerende økonomiplan jf kommunelovens § 44, som skal være det øverste styringsinstrument i kommunen. De fleste kommuner gjør dette samtidig med årsbudsjettet, men noen velger også å vedta økonomiplanen på våren med angivelse av mål og budsjettammer. Kommuneplanens kortsiktige del, handlingsplanen, kan også integreres med økonomiplanarbeidet. Dette er forsterket i ny plan- og bygningslov som legger opp til at kommuneplanen skal følges opp hvert år og innarbeides i handlingsplanen.

Kommunelovens § 60 gir regler om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser overfor kommunene. Innmelding i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) og iverksettelse av godkjenningsordningene, kan inntreffe hvis økonomiplan eller budsjett ikke er vedtatt i økonomisk balanse eller kommunen vedtar at et regnskapsmessig underskudd skal inndeckes utover det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt.

Status

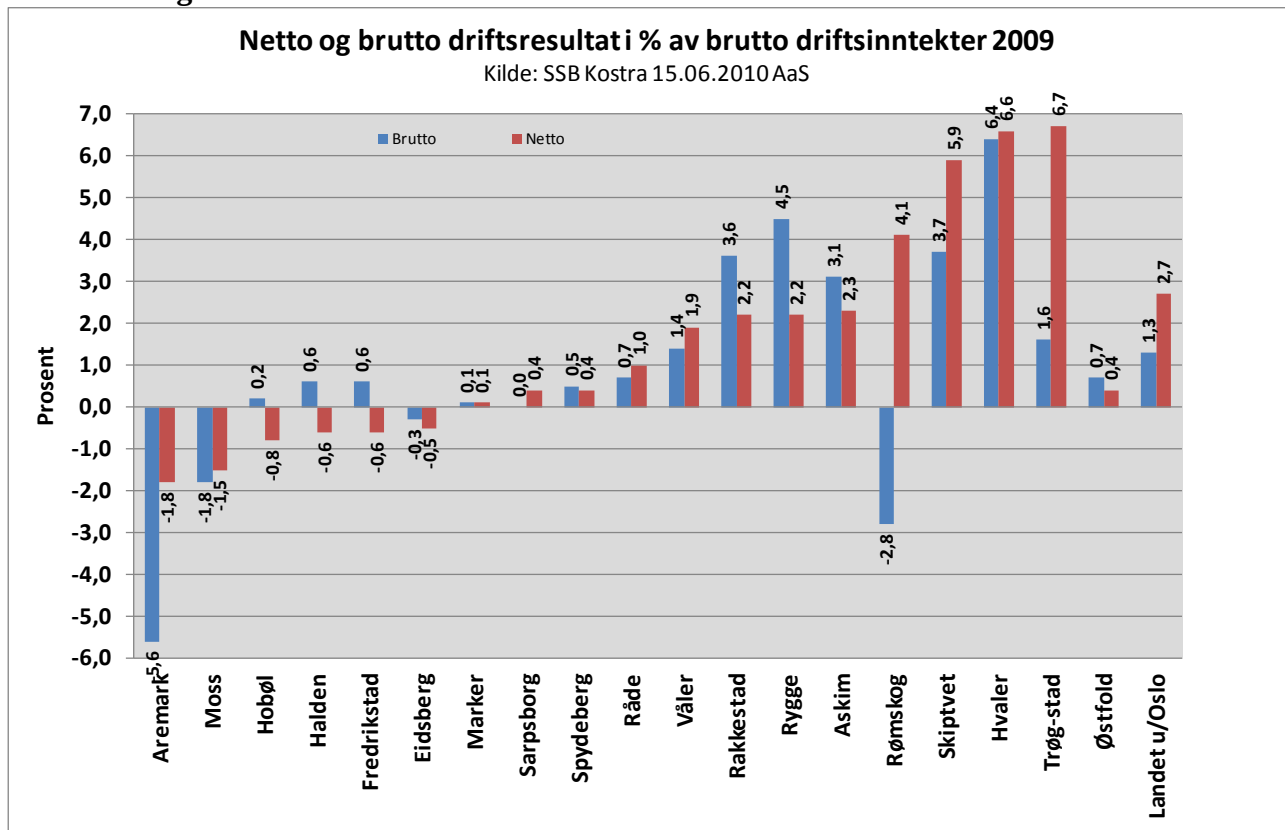
Fylkesmannen utarbeider årlig i samarbeid med Østfold analyse publikasjonen "En presentasjon av nøkkeltall for Østfold-kommunene" basert på KOSTRA-data. Denne gjøres tilgjengelig på nett og sendes også ut til kommunene. Flere kommuner har gode erfaringer med å dele den ut til kommunestyrets medlemmer.

Østfold har i alle årene fra 2000, da ordningen kom, hatt kommuner i ROBEK-registeret. På det meste var det seks kommuner inne i 2005. For tiden er det to kommuner igjen. Fylkesmannen prioriterer i sitt arbeid forebyggende tiltak for å hindre at kommunene kommer inn i registeret. Det vil alltid dukke opp nye utfordringer for kommunene. Fylkesmannen anbefaler derfor at man setter i verk nødvendig omstilling raskest mulig, og prioriterer å unngå å komme i en situasjon der man blir innmeldt i ROBEK.

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Halden	Fredrikstad	Fredrikstad	Fredrikstad	Fredrikstad	Fredrikstad	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl
	Marker	Moss	Moss	Moss	Moss			Råde	Råde
	Råde	Askim	Askim	Askim	Askim				
		Råde	Råde	Råde	Råde				
		Hvaler		Hvaler	Hobøl				
				Hobøl					

Råde kommune har plan for inndekking av akkumulert underskudd fram til og med 2012. Hobøl kommunes plan viste inndekking i løpet av 2009. Denne planen sprakk da kommunen gikk på et nytt underskudd i regnskapet for 2009. Ny plan med inndekking i 2010 og 2011 må nå utarbeides.

4.1.1 Netto og brutto driftsresultat



Figur 4.1.1 Netto og brutto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter 2009

Definisjon: Brutto driftsresultat er differansen mellom brutto driftsinntekter og brutto driftsutgifter. Netto driftsresultat er fratrasket netto finansutgifter.

Figur 4.1.1 viser brutto og netto driftsresultat for 2009 og sammenhengen mellom disse. Netto driftsresultat er det viktigste resultatmålet for kommunene og bør være 3 % av brutto driftsinntekter. Et netto driftsresultat på mindre enn 3 % betyr i følge Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomien, TBU, at kommunene tærer på sine verdier.

I 2009 ble samlet netto driftsresultat for landets kommuner uten Oslo 2,7 %, mens det i Østfold ble 0,4 %. Brutto driftsresultat for landet var 1,3 % og i Østfold 0,7 %. Østfold kom altså 2,3 % dårligere ut enn landet på netto, men differansen på bruttoresultatet var mye mindre, 0,6 %. Det må altså ligge en forklaring på finansresultatene når vi skal sammenligne oss med resten av landet. Videre analyser viser at landet har hatt et positivt resultat (inntekter) på sine finanser på 0,5 % av brutto driftsinntekter, mens Østfold har hatt et negativt resultat (utgifter) på 1,0 %. Norske

kommuner tjente godt på pengeplasseringene sine i 2009, og mye bedre enn i 2008. Østfold fikk bare ta del i en del av denne gode utviklingen.

Av de 11 kommunene med positive netto driftsresultater hadde Sarpsborg, Råde, Våler, Trøgstad, Rømskog, Skiptvet og Hvaler positive finansielle bidrag (netto resultat bedre enn brutto resultat). Både i 2007 og 2008 hadde flere kommuner bedre netto enn brutto driftsresultater. Bildet holder seg. Driften i kommunene gir ikke store nok overskudd. Østfoldkommunene er avhengige av finansinntekter. Utbyttene fra Østfold Energi og andre kraftselskaper er viktige.

Bare Hvaler, Trøgstad, Skiptvet og Rømskog hadde bedre resultat enn normen på 3%.

Aremark, Moss, Eidsberg og Rømskog hadde negativt brutto driftsresultat. Bare Rømskog hadde så positiv finans at de fikk et positivt netto resultat. Hobøl, Halden og Fredrikstad hadde positive bruttoresultater, men så svakt finansielt bidrag at de kom ut med negativt netto driftsresultat.

Bærekraftig drift?

Hvis brutto driftsresultat er større enn netto driftsresultat så gir driften alene så gode resultater at de dekker netto finansutgifter. Vi velger å kalle det en bærekraftig drift, hvor kommunen ikke er avhengig av utbytter og finansforvaltning.

Kun 5 kommuner i Østfold hadde bærekraftig drift i 2009. Det var Rakkestad, Rygge, Askim, Spydeberg og Marker.

Tabell 4.1.2 Netto driftsresultat i % av brutto driftsutgifter 1994 – 2009

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter																
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Halden	2,7	-3,0	1,0	2,4	4,9	-2,2	-0,1	0,3	-2,7	-1,7	2,9	4,2	3,6	0,5	0,8	-0,6
Moss	4,5	4,1	7,3	3,8	-0,7	0,2	1,5	-1,0	-2,1	-1,5	-0,6	4,7	3,5	3,1	-3,7	-1,5
Sarpsborg	4,3	3,0	3,9	3,1	3,0	-1,0	0,1	1,4	0,4	-0,3	2,0	4,9	7,8	2,6	-2,5	0,4
Fredrikstad	1,4	2,0	2,7	4,1	2,9	0,9	0,6	-4,7	-3,8	-1,8	-1,6	5,4	5,9	1,8	-0,8	-0,5
Hvaler	5,3	11,5	9,9	8,5	4,7	8,9	3,2	8,5	-4,6	-5,2	4,9	6,0	8,5	-2,1	-1,2	6,6
Aremark	15,3	6,3	6,9	14,9	5,9	4,2	16,7	1,8	2,3	-5,6	-5,2	-7,8	13,7	2,4	-4,2	-1,8
Marker	10,1	2,1	-0,2	-2,1	-0,2	4,1	0,8	-0,5	4,2	3,9	1,3	7,1	7,3	4,3	3,3	0,1
Rømskog	9,0	9,7	10,1	15,1	10,8	9,3	10,8	13,0	9,8	6,2	4,1	14,9	17,0	7,7	11,1	4,1
Trøgstad	8,9	2,6	1,6	3,5	2,0	3,4	1,7	4,2	2,2	0,9	8,4	7,0	5,9	1,9	0,7	6,7
Spydeberg	3,2	2,8	5,5	2,1	0,8	6,5	1,0	0,2	0,9	-0,1	4,0	7,1	5,7	2,5	-2,2	0,4
Askim	5,6	3,2	2,6	2,1	5,2	0,3	0,6	-2,6	-6,2	1,1	2,2	6,4	9,1	3,3	4,1	2,3
Eidsberg	4,5	3,0	2,1	2,9	1,2	3,7	6,2	3,8	5,2	-1,8	0,6	2,6	7,2	2,9	-2,0	-0,5
Skiptvet	4,1	4,8	4,8	4,8	1,8	5,4	5,2	5,5	4,8	2,1	1,6	7,1	13,1	9,9	6,6	5,9
Rakkestad	5,2	1,3	-1,5	0,7	1,1	3,3	-1,5	1,0	1,7	1,2	2,4	4,5	3,0	0,6	-1,9	2,2
Råde	9,8	9,9	8,5	3,2	-1,2	0,5	2,7	0,2	-4,9	-4,2	1,2	1,2	3,4	-4,1	-4,8	1,0
Rygge	0,9	-0,2	2,9	3,1	-2,2	3,4	0,8	0,5	-1,2	-2,0	-3,0	-2,3	-2,2	1,2	0,8	2,2
Våler	7,7	7,3	2,7	3,9	1,0	0,0	-5,8	2,3	4,9	2,2	0,2	3,7	5,1	2,2	1,5	1,9
Hobøl	5,3	2,6	1,4	1,5	0,5	5,6	1,0	0,3	-1,1	-3,5	-0,6	-2,3	-0,9	4,6	2,5	-0,8
Gj.snitt Østfold							1,3	-0,6	-1,5	-1,1	0,6	4,5	5,6	2,1	-0,8	0,4
Gj.snitt landet	6,2	3,3	3,4	5,4	2,8	1,7		2,0	0,5	0,5	1,9	3,5	5,6	2,3	-0,6	2,7

Blå skrift: Over 3% netto driftsoverskudd

Sort skrift: 0 – 3% netto driftsoverskudd –

Rød skrift: Negativt netto driftsresultat.

Kommunenes driftsresultater gikk ned fra 5,6 % i 2006 til -0,6 % i 2008 som var historisk dårlig. I Østfold ble det minus 0,8% I 2002 hadde vi siste dårlige år med et lite plussresultat på 0,1%,

spesielt pga høye pensjonsutgifter. For Østfold var 2003 et meget dårlig år med 11 underskuddsregnskap og kun to kommuner med et netto driftsresultat over 3 %.

Østfoldbildet ble veldig forbedret i årene 2005-2007 med til sammen kun sju underskuddsregnskap av 54 avlagte regnskap. I 2008 fikk vi en markant forverring. Ni kommuner hadde positive netto driftsresultater, men bare 4 kommuner var over 3 %. I 2007 hadde 1/3 av kommunene et resultat som var bedre enn 3 %, mens det kun var to kommuner som ikke nådde denne normen i 2006. I hele landet var det faktisk bare 83 kommuner som hadde et resultat under 3 %. Østfolds situasjon er bekymringsfull for de aller fleste kommunene når det gjelder resultatutviklingen siste 2 år.

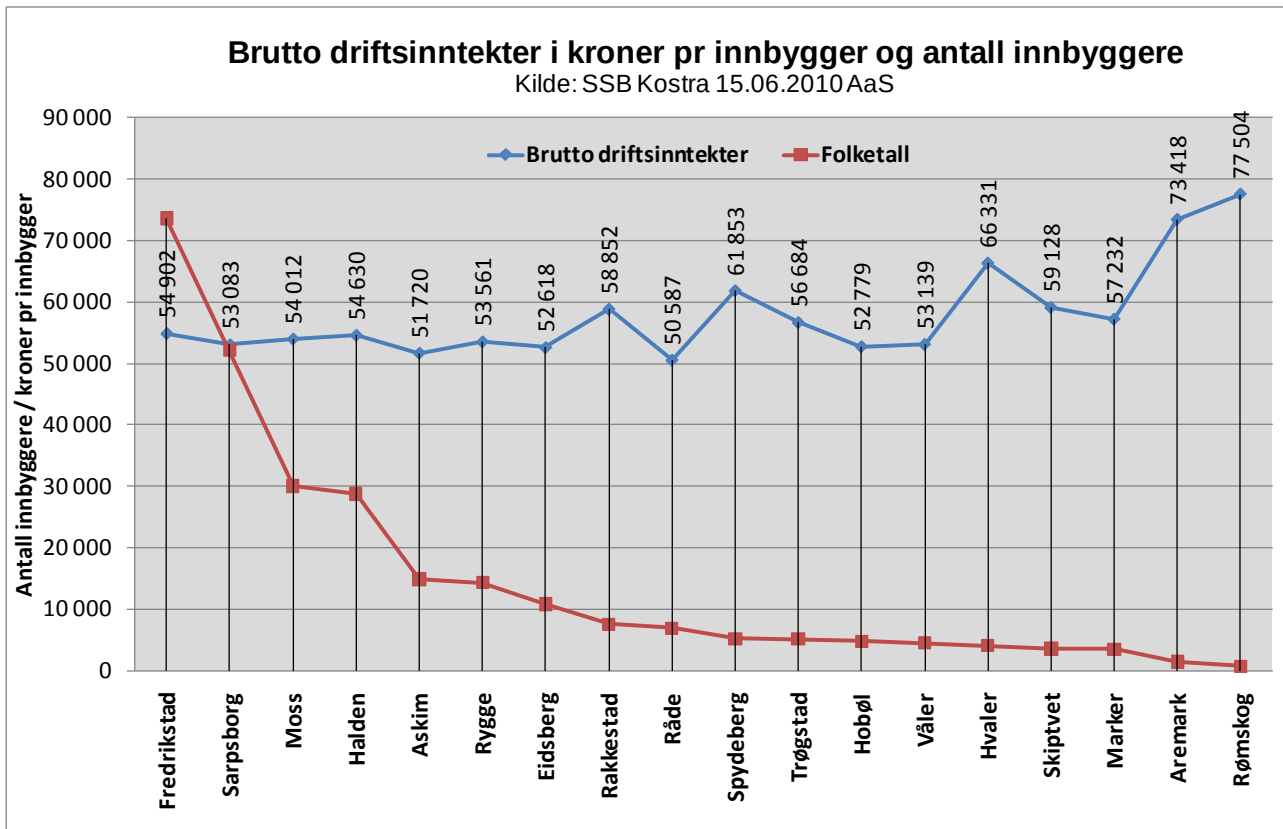
Det er godt å registrere at 2009 ga et bedre resultat for de fleste kommunene igjen. Vi har dog 5 kommuner med negative resultater 2 år på rad, nemlig Moss, Fredrikstad, Eidsberg, Aremark og Hvaler. Rømskog, Trøgstad og Skiptvet er de eneste kommunene uten røde tall siste 16 år.

4.1.3 Kommunenes inntekter

I tabell 4.1.3 gis en oversikt over kommunens inntekter fordelt på inntektstyper, også de som ikke er en del av kommunens inntektssystem, som eiendomsskatt og inntekter av kraftproduksjon. Det er stor forskjell på inntektsgrunnlag i forhold til antall innbyggere. Rømskog og Hvaler har høyest driftsinntekt pr innbygger med kr 77.504 og kr 66.331. Råde, Askim og Eidsberg ligger lavest med hhv kr 50.587, 51.720 og 52.618.

Tabell 4.1.3 Kommunenes inntekter i 2009 i kroner pr innbygger – Kilde: SSB Kostra 15.06.2010 Tabellen en oversikt over samtlige av kommunenes inntektstyper, også eiendomsskatt og konsesjonsinntekter som ikke er en del av kommunens inntektssystem.

2009	Brukerbetaling og salgsinntekter		Frie inntekter				Overføringer				Finansinntekter			
	A.A. Brukerbetaling	A.B. Andre salgs- og leieinntekter	A.G. Skatt på inntekt og formue	A.D. Rammetilskudd	A.H. Eiendomsskatt	A.I. Andre direkte og indirekte skatter	A.C. Overføringer med krav til motytelse	A.E. Andre statlige overføringer	A.F. Andre overføringer	A.J. SUM DRIFTS INNTEKTER (B)	D.A. Renteinntekter, utbytte og eieruttak	D.B. Gevinstfinansielle instrumenter (omløpsmidler)	D.C. Mottatte avdrag på utlån	D.E. SUM EKSTERNE FINANSINNTEKTER (E)
Halden	1558	5560	17398	15093	2690	2	8187	4117	27	54630	714	0	0	714
Moss	2265	3853	18861	11037	2279	0	7857	6129	1730	54012	689	0	49	737
Sarpsborg	1762	4773	17513	13769	1792	149	8485	4764	76	53083	1493	0	29	1522
Fredrikstad	1830	6906	18837	12524	1555	0	8024	4548	677	54902	387	737	10	1133
Hvaler	1656	13496	22246	13037	0	0	9353	5894	650	66331	531	69	27	628
Aremark	2960	6579	22940	24874	0	58	14832	784	391	73418	1949	0	412	2361
Marker	2009	4139	17706	19620	221	14	10855	2513	153	57232	984	0	161	1145
Rømskog	3528	5363	17972	39717	0	0	8705	1980	240	77504	5824	0	0	5824
Trøgstad	2742	5403	19256	15887	0	13	10542	2578	263	56684	2154	813	1	2968
Spydeberg	2380	5697	20817	10931	1145	0	9816	9666	1400	61853	1051	0	71	1122
Askim	2323	4686	17868	10253	2497	1656	9561	2389	486	51720	1356	0	130	1486
Eidsberg	2214	5356	18755	14194	0	1	7796	4275	28	52618	1017	0	17	1034
Skiptvet	2932	4339	17206	14914	3285	791	12049	2844	767	59128	1132	0	9	1142
Rakkestad	2365	7215	18691	16894	0	1	9378	4272	35	58852	838	0	3	842
Råde	2108	4193	20103	11341	0	0	7204	5609	29	50587	734	0	11	746
Rygge	1899	4834	20940	9956	2759	0	7025	5840	308	53561	1361	0	27	1388
Våler	1636	3805	19442	11784	0	2	10159	6206	107	53139	1190	0	35	1225
Hobøl	2119	4465	18781	12843	1331	0	9093	4089	59	52779	850	0	32	883
Snitt Østfold	1958	5544	18605	13058	1675	131	8432	4702	497	54600	926	216	31	1173



Figur 4.1.4 Kommunens driftsinntekter i kroner pr innbygger 2009

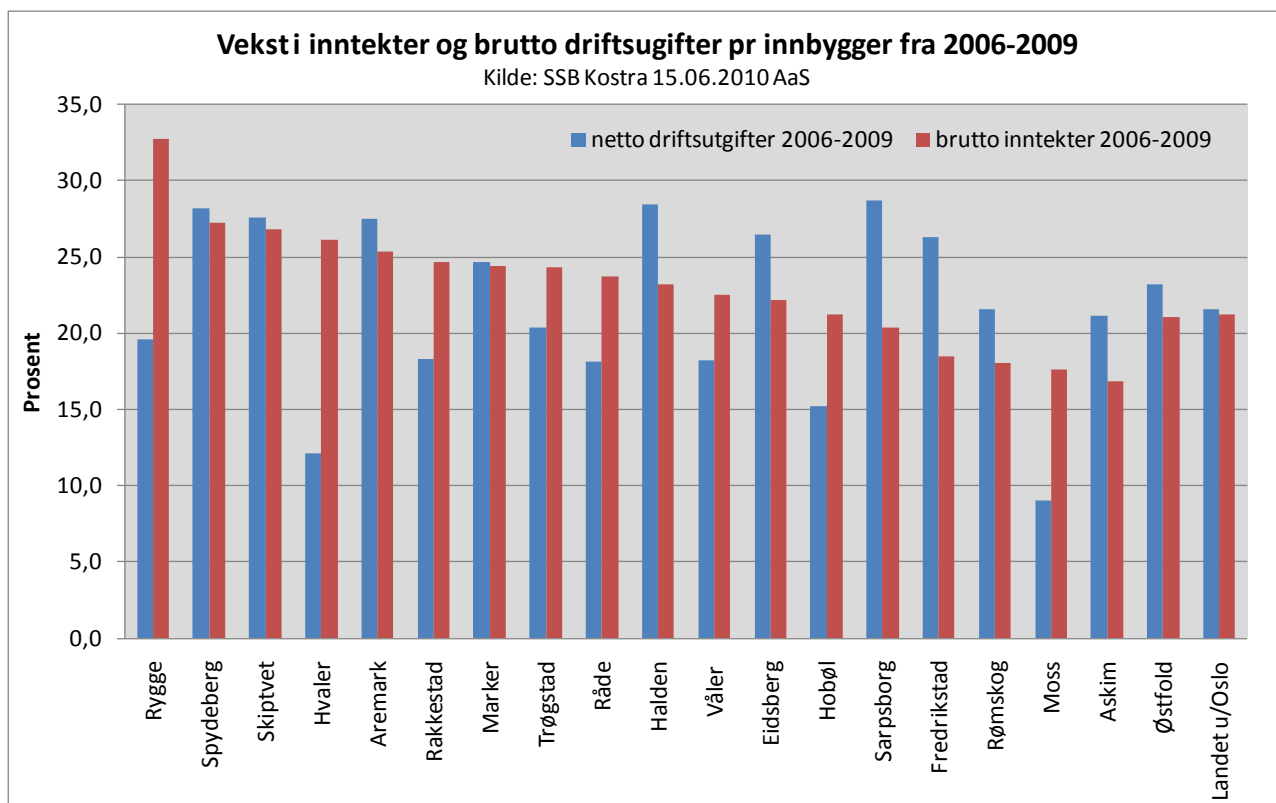
Figuren over viser en kurve for driftsinntekter og innbyggertall i kommunene. Ytterpunktene for driftsinntekter pr innbygger 2009 er Rømskog (høyest) og Råde.

Figur 4.1.5 nedenfor illustrerer veksten i inntekter og netto driftsutgifter pr innbygger siste treårsperiode. Gjennomsnittlig inntektsvekst fra 2006 til 2009 for kommunene i Østfold er vel 20%. Netto driftsutgifter har økt med 23% i samme periode. Det kan bety vekst uten inntektsgrunnlag.

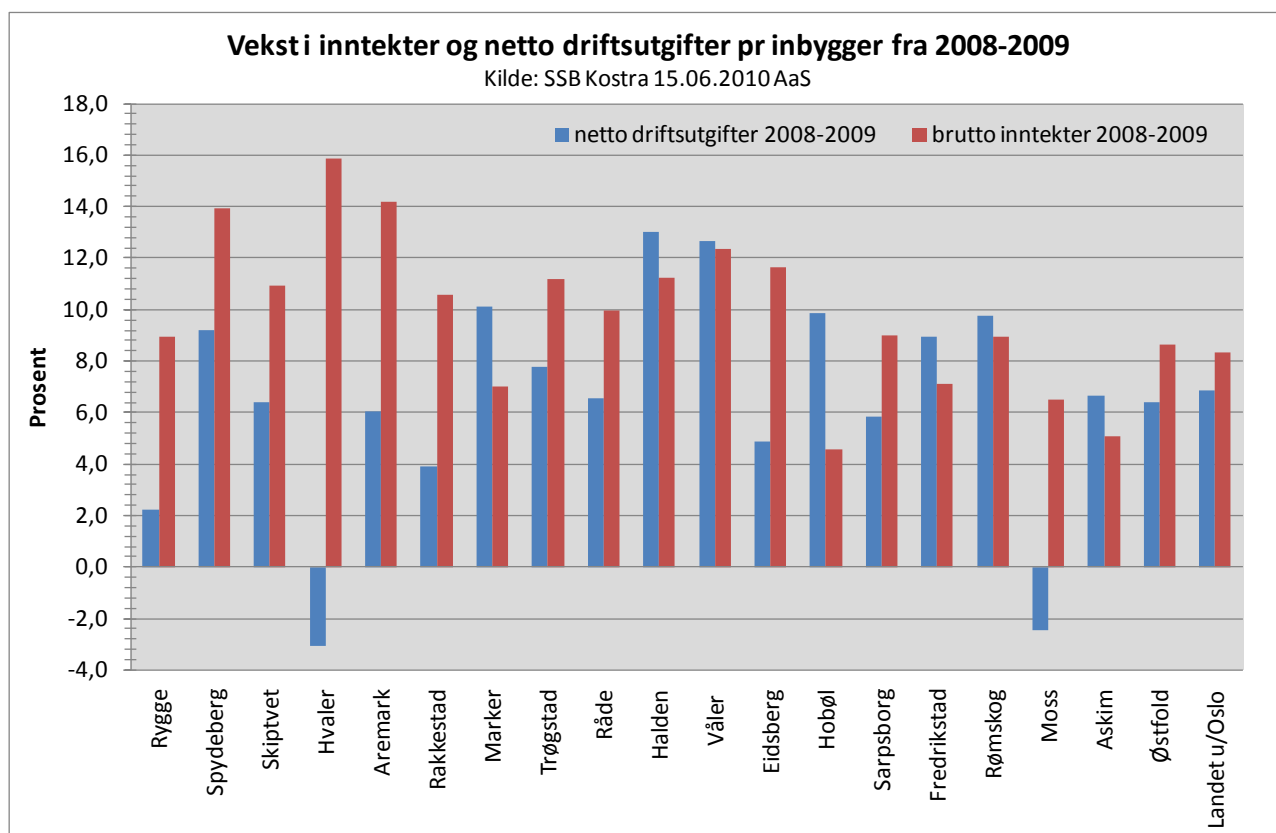
Sarpsborg, Halden og Spydeberg har den største veksten i netto driftsutgifter pr innbygger med hhv 29%, 28% og 27% fra 2006-2009. Lavest ligger Moss og Hvaler med 9 og 12 % økning i netto driftsutgifter. Det største misforhold mellom inntektsutvikling og kostnadsvekst har Sarpsborg, Fredrikstad og Halden.

Størst økt handlingsrom, større økning i inntekter enn utgifter, har Hvaler og Rygge. Også Rakkestad, Trøgstad, Råde, Våler, Hobøl og Moss har en god utvikling.

Ser en på utviklingen siste år, så utmerker Hvaler og Moss seg ved sin nedgang i netto driftsutgifter. Ingen andre kommuner har det. De som har minst økning siste år er Rygge, Rakkestad og Eidsberg. Hvis man går nærmere inn i tallene, kan man finne viktige årsaksforklaringer. For Hvaler gjør for eksempel føring av pensjonsforpliktelsene store utslag.



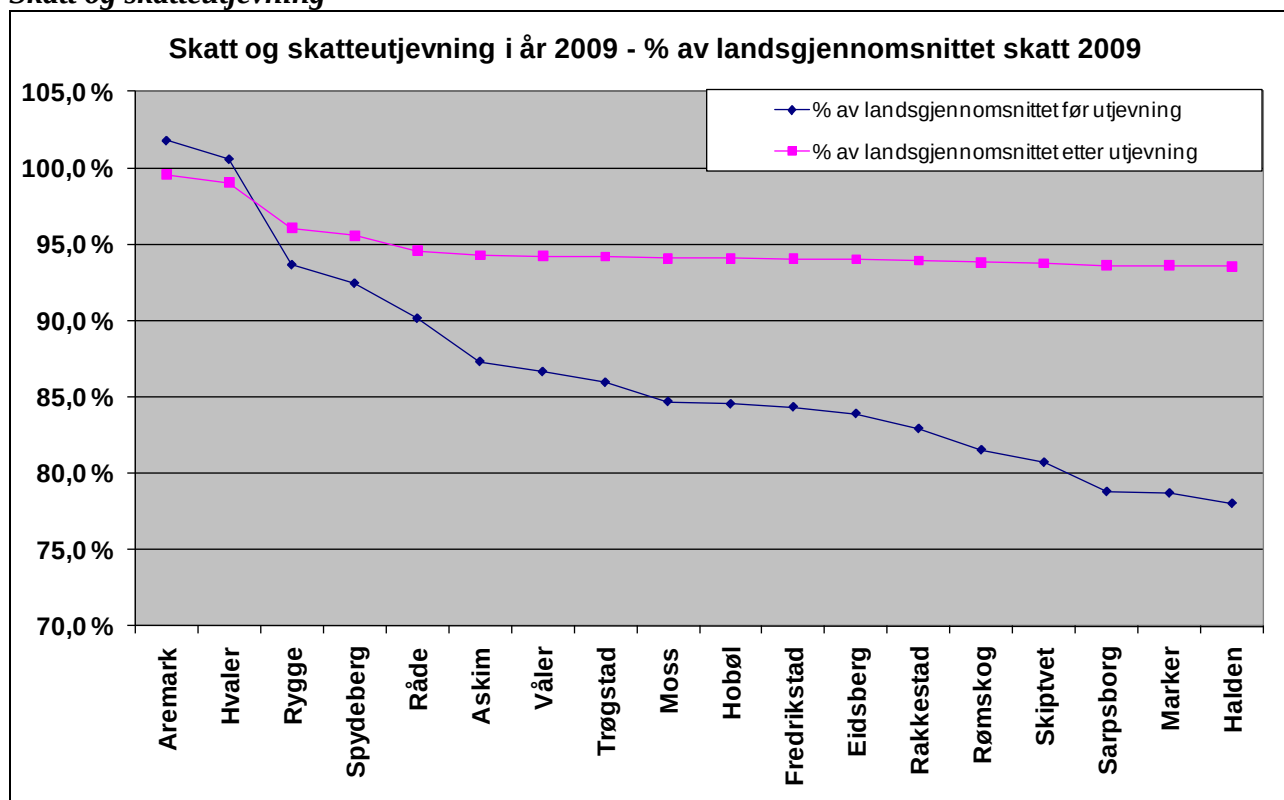
Figur 4.1.5 Inntektsvekst sammenholdt med veksten i netto driftsutgifter 2006-2009



Figur 4.1.6 inntekter sammenholdt med veksten i netto driftsutgifter 2008-2009

Når økningen i driftsutgifter er større enn inntektene får en underskudd som må dekkes opp av finansinntekter eller fond.

Skatt og skatteutjevning



Figur 4.1.7 Skatt og skatteutjevning i 2009 – prosent av landsgjennomsnittet

Figur 4.1.7 viser skatteinntekter og skatteutjevning for kommunene i Østfold i 2009 sett i forhold til landsgjennomsnittet. Skatteinntekter i Østfold ligger veldig lavt før utjevningen, men flere kommuner ligger en god del høyere enn i fjor. Aremark og Hvaler er over 100%. Lavest ligger Halden, Sarpsborg, Marker som er under 80%. I fjor hadde samtlige kommuner et inntektsnivå på mellom 92 og 95% av landsgjennomsnittet etter utjevningen. Nå ser vi at 3-4 kommuner er over 95%. (Rygge må antakelig overgi 7,5 mill til Moss, så denne må korrigeres for begge.)

Kommunenes skatteinntekter gjenspeiler aktivitets- og lønnsnivå i privat og offentlig virksomhet. I Østfold har vi de senere år ikke hatt tilsvarende vekst som andre regioner i Norge. Det har antakelig sammenheng med næringsstrukturen og lønnsevnene i våre næringer. I 2008 gjorde dette spesielt stort utslag, først og fremst ved at landsgjennomsnittet har økt.

Det nye inntektssystemet legger opp til større inntektsutjevning. Den symmetriske utjevningen vil øke fra 55% til 57%, 59% og 60% i 2011. Østfoldkommunene vil tjene på dette. I 2009 var økningen ca 19 millioner.

Tabell 4.1.8 Eiendomsskatt inkl. bruk og verker - (kroner pr innbygger) Kilde: SSB Kostra 15.06.2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Skiptvet	1 587	1 669	1 703	1 681	2 197	2 683	3 422	3469	3331
Rygge							1 833	2714	2796
Halden	1 260	1 291	1 459	1 463	1 305	1 319	1 297	1707	2727
Askim	754	1 136	1 389	2 323	2 611	3 165	2 493	2542	2524
Moss	546	545	958	1 311	2 975	3 000	2 424	2178	2313
Fredrikstad	743	747	965	1 187	2 672	2 705	2 131	2047	1574
Sarpsborg	1 279	1 272	1 520	1 507	1 572	1 752	1 808	1814	1807
Hobøl							1 384	1301	1354
Spydeberg	517	614	717	671	856	1 018	1 227	1240	1149
Marker	0	68	46	166	159	156	180	212	222

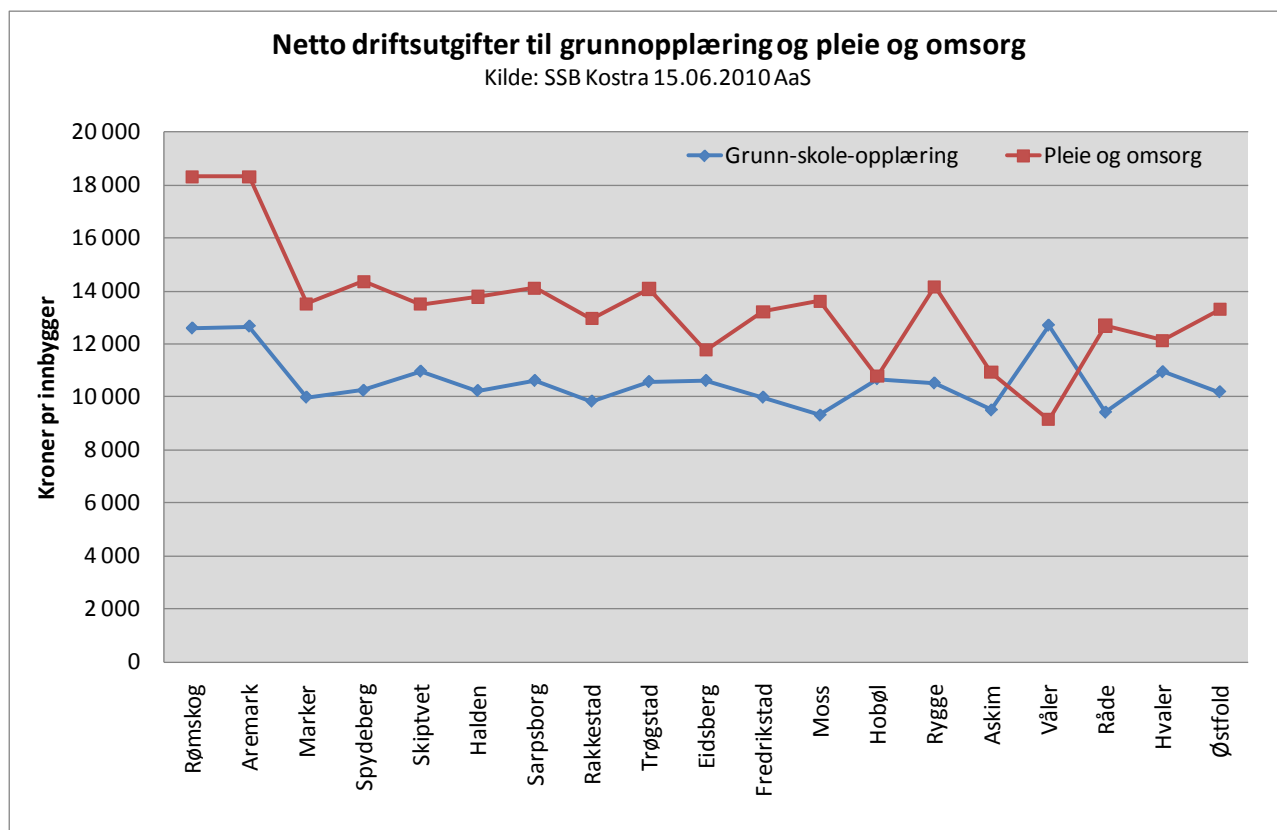
I 2009 skrev 10 kommuner ut eiendomsskatt. Rygge og Hobøl skrev ut for første gang i 2007. Marker, Skiptvet og Spydeberg har eiendomsskatt bare på verker og bruk. Askim har nå også dette etter at skatt på boliger ble fjernet fra 2007. Eiendomskatten i Østfold er ca 4% av kommunenes samlede brutto driftsinntekter. Ca ¾ av befolkningen bor i kommuner med eiendomsskatt på boliger. Det er forskjellige satser som benyttes ved utskrivningen, men de fleste har nå nytaisert eiendommene. Eiendomskattens relative andel av inntektene er på vei ned i Fredrikstad og opp i Halden. For de øvrige kommunene er den relativt stabil.

4.1.3 Kommunens driftsutgifter

Nedenfor gis en oversikt over kommunenes netto driftsutgifter fordelt på tjenesteområder. Dette viser hvor mye av kommunens driftsutgifter som må dekkes av ubundne midler, som i hovedsak er de frie inntektene skatt, rammetilskudd og eventuelt eiendomsskatt. De kommunene som har høyest inntekter har også høyest utgifter, naturlig nok. Råde og Våler er av de med minst inntekter og bruker lite. Eidsberg og Sarpsborg har også lite inntekter, har større driftsutgifter og dårlig driftsresultat, og har antakelig brukt mer enn bæregrunnlaget.

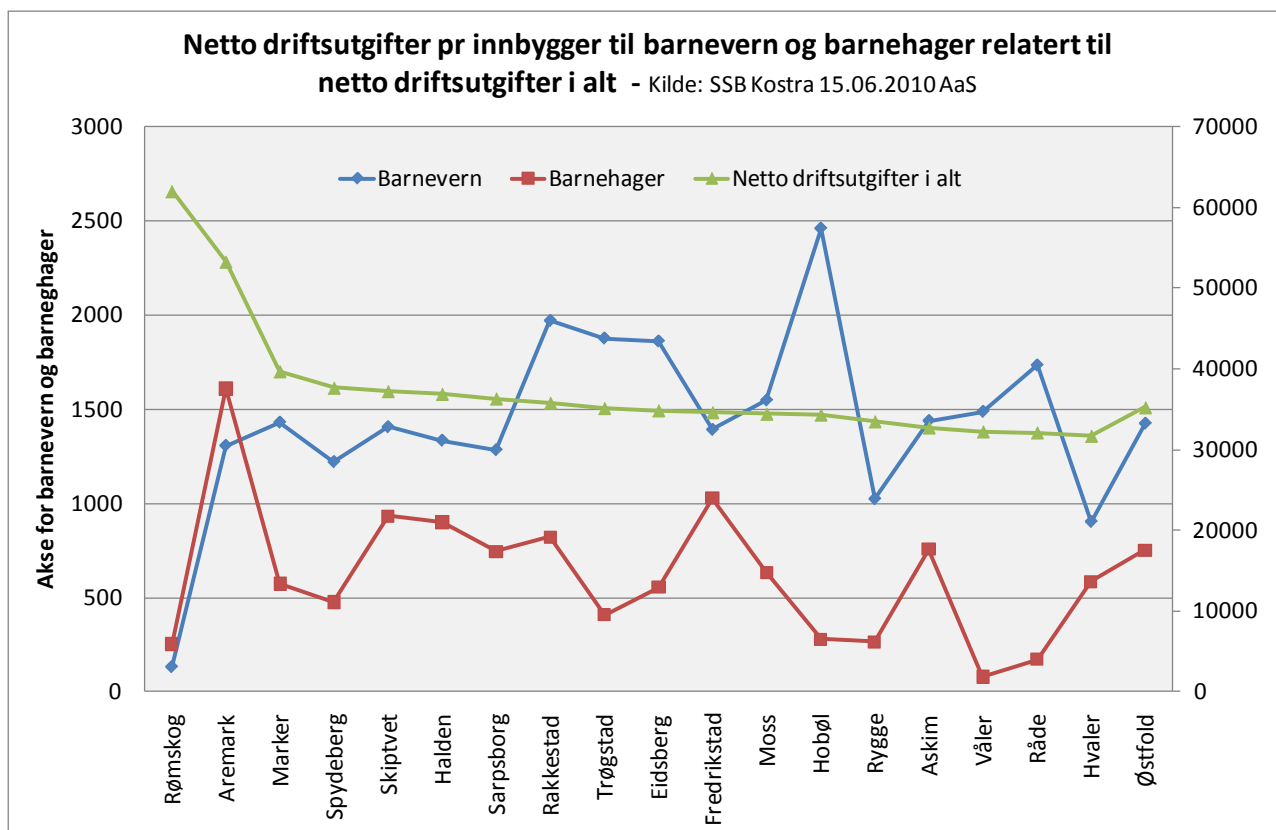
Tabell 4.1.9 Netto driftsutgifter i kroner pr innbygger fordelt på tjenesteområder 2009 – mindre tjenesteområder er ikke spesifisert. Kilde: SSB Kostra 15.06.2010

	Adm., styring, felles- utgifter	Barne- vern	Barne- hager	Grunn- skole- opplæring	Kommune- helse	Pleie og omsorg	Sosial- tjenesten	Netto drifts- utgifter i alt
Rømskog	14740	132	253	12592	2012	18314	1602	61991
Aremark	8966	1307	1610	12664	2379	18320	1261	53262
Marker	6189	1430	574	9990	2129	13518	1462	39686
Spydeberg	4848	1221	476	10247	1720	14362	1271	37654
Skiptvet	4460	1406	933	10968	1412	13493	1284	37231
Halden	3267	1335	900	10240	1913	13787	2106	36893
Sarpsborg	2579	1284	744	10618	1618	14115	2147	36318
Rakkestad	4362	1970	822	9841	1672	12962	2367	35797
Trøgstad	2834	1877	408	10577	1501	14070	1203	35137
Eidsberg	4057	1861	554	10618	1758	11764	1466	34852
Fredrikstad	2867	1392	1028	9990	1445	13218	2726	34613
Moss	3034	1548	634	9315	1418	13614	2603	34431
Hobøl	5154	2460	279	10684	1536	10779	1248	34326
Rygge	3086	1024	266	10522	1444	14159	1480	33488
Askim	4243	1439	757	9507	1616	10922	1508	32730
Våler	3517	1488	80	12699	1478	9158	1335	32244
Råde	3690	1734	171	9424	1410	12688	1170	32117
Hvaler	2181	903	585	10947	1869	12132	484	31701
Østfold	3272	1425	752	10191	1581	13299	2119	35224

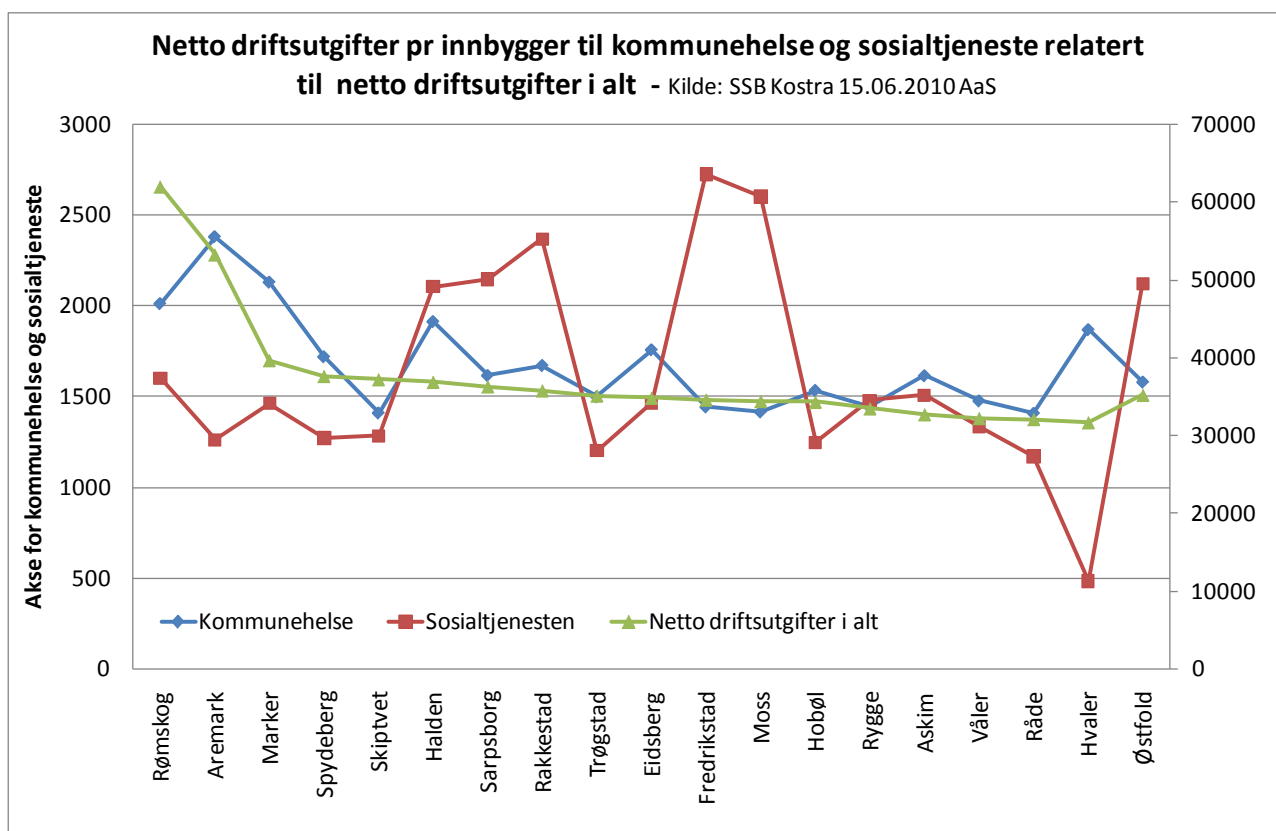


Figur 4.1.10a Netto driftsutgifter pr innbygger til grunnskoleopplæring, pleie og omsorg

Figur 4.1.10a og 4.1.10b viser hvor stor andel de forskjellige tjenesteområdene legger beslag på av kommunens totale netto driftsutgifter. Særlig undervisning viser en jevn andel i kommunene. De største utslagene har småkommunene Rømskog og Aremark. Våler ligger på samme nivå pr innbygger, og skiller seg klart ut ifra de andre kommunene. I fjor lå også Hvaler relativt høyt, men utgiftene der til skole er tatt ned. For Vålers del har dette stemt godt overens med behovet da kommunen relativt sett har hatt flest barn i grunnskolealder. Dette bildet har nå endret seg, og det kan tyde på at utgiftsnivået henger igjen. En videre analyse av demografiprognoser og utgifter pr elev kan gi mer kunnskap om dette. Våler bruker samtidig relativt lite på pleie- og omsorg, som også samsvarer godt med behovsprofilen. Utgiftene til pleie- og omsorg varierer mer enn skole kommunene i mellom. Både Rømskog og Aremark ligger høyt på både skole og omsorgstjenester.



Figur 4.1.10b Netto driftsutgifter til barnehager barnevern og sosialtjenesten



Figur 4.1.10c Netto driftsutgifter pr innbygger til kommunehelse og sosialtjeneste

Når det gjelder de mindre tjenesteområdene innen helse, sosial, barnevern og barnehager er det større variasjoner. De største byene bruker mest på sosialhjelp. Dette er naturlig i forhold til levekårsindekser og sosiale forhold. Rakkestad ligger også over midlet på sosialhjelp. Flere mindre og mellomstore kommuner bruker relativt mye på barneverntjenesten. Rakkestad er høyt også der,

og Trøgstad, Eidsberg og Hobøl brukte over gjennomsnittet pr innbygger i 2009. De store byene bruker mindre enn gjennomsnittet på barnevern. Kommunenes netto utgifter til barnehager er relativt små, men det er store variasjoner mellom kommunene. Aremark, Fredrikstad, Skiptvet og Halden bruker mest. Aremark, Rømskog og Marker bruker mest på kommunehelse.

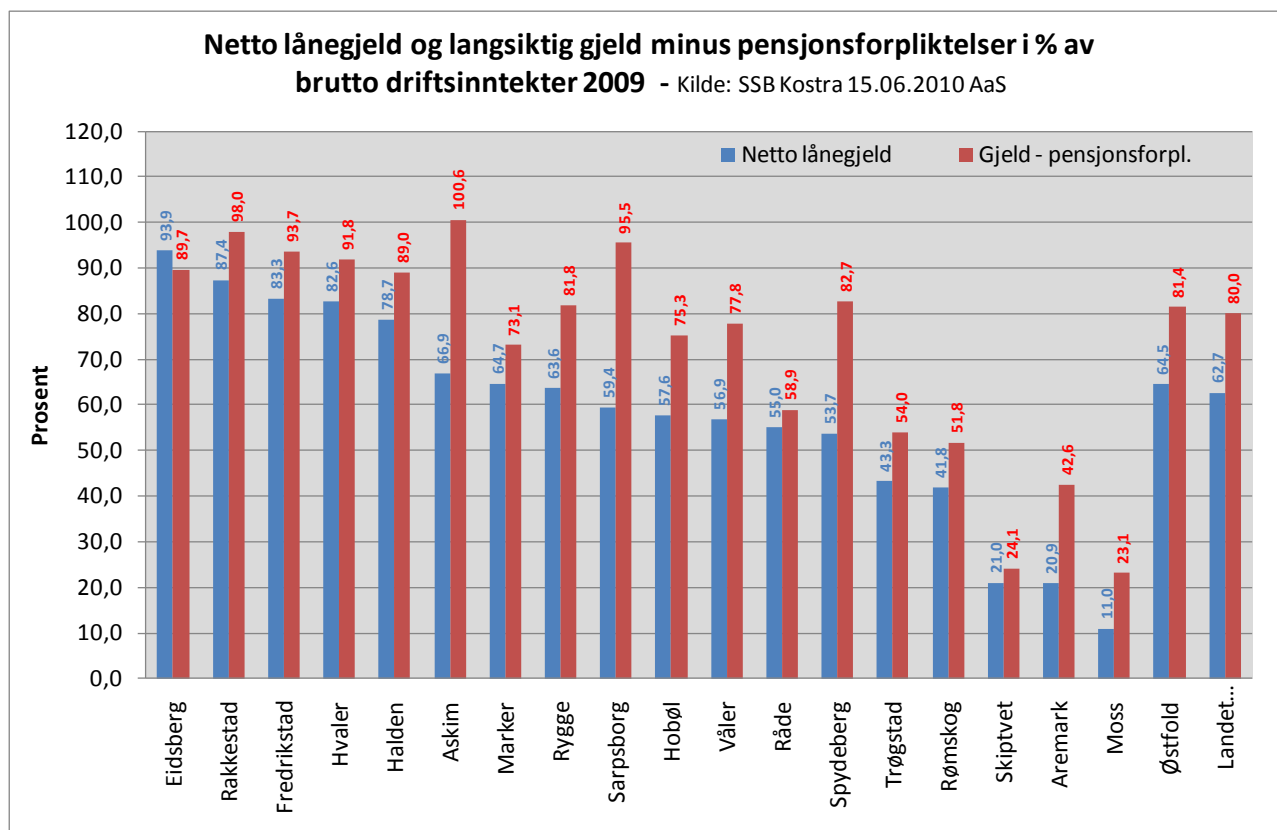
Tabell 4.1.11 Behovsprofil – Kilde: SSB Kostra 15.06.2010

	1-5 år	6-15 år	16-18 år	19-24 år	25-66 år	67-79 år	80 år og over
Halden	5,7	12,4	3,9	7,6	54,4	9,3	5,6
Moss	5,9	12	3,7	7,1	55,7	9,8	4,6
Sarpsborg	5,8	12,7	3,9	6,9	55,4	9,2	4,8
Fredrikstad	5,7	12,6	4,1	7	55,1	9,4	4,8
Hvaler	4,7	11,7	3,7	6,4	58,8	9,7	4,2
Aremark	5,5	13,7	4	6,2	52,9	10,4	6,6
Marker	4,5	12,3	4,3	6,3	54,3	11,5	5,8
Rømskog	4,2	13,8	2,8	5,8	52	11,9	8,6
Trøgstad	5,3	12,3	4,2	6,1	57,2	8,5	5,1
Spydeberg	6,3	13,3	3,5	6,9	56,1	8,2	4,4
Askim	6,1	12,6	4	7,3	55,9	8,4	4,4
Eidsberg	5,9	13,1	4	7,5	54,4	9	5
Skiptvet	6,6	13,7	4,6	6,4	55,3	7,4	4,9
Rakkestad	5,6	13,1	3,9	6,6	55,3	9,3	5,1
Råde	5,6	12,7	4,1	7	54,6	10	4,9
Rygge	5,6	14,3	4,3	6,4	54,6	9,6	4,2
Våler	6,3	13,8	4,7	6,3	57,1	7,4	3,2
Hobøl	5,7	14	4,4	7,1	57,3	7,5	3
Østfold	5,8	12,7	4	7	55,3	9,3	4,8

Profilen i tabell 4.1.11 gir en pekepinn på kommunenes behov for tjenester til ulike aldersgrupper etter andelen av befolkningen. Det er vesentlige variasjoner kommunene imellom. Hobøl har for eksempel kun 3,0 % av befolkningen i gruppen over 80 år, mens Rømskog har hele 8,6%. I grunnskolegruppen har Rygge, Hobøl, Våler, Rømskog, Skiptvet og Aremark de største behovene, mens Hvaler og Moss har færrest barn i skolealder. Vi ser ellers at byene har minst behov for grunnskole tjenester. Dette er omtrent det samme bildet som i fjor.

4.1.4 Kommunens gjeld og finanser

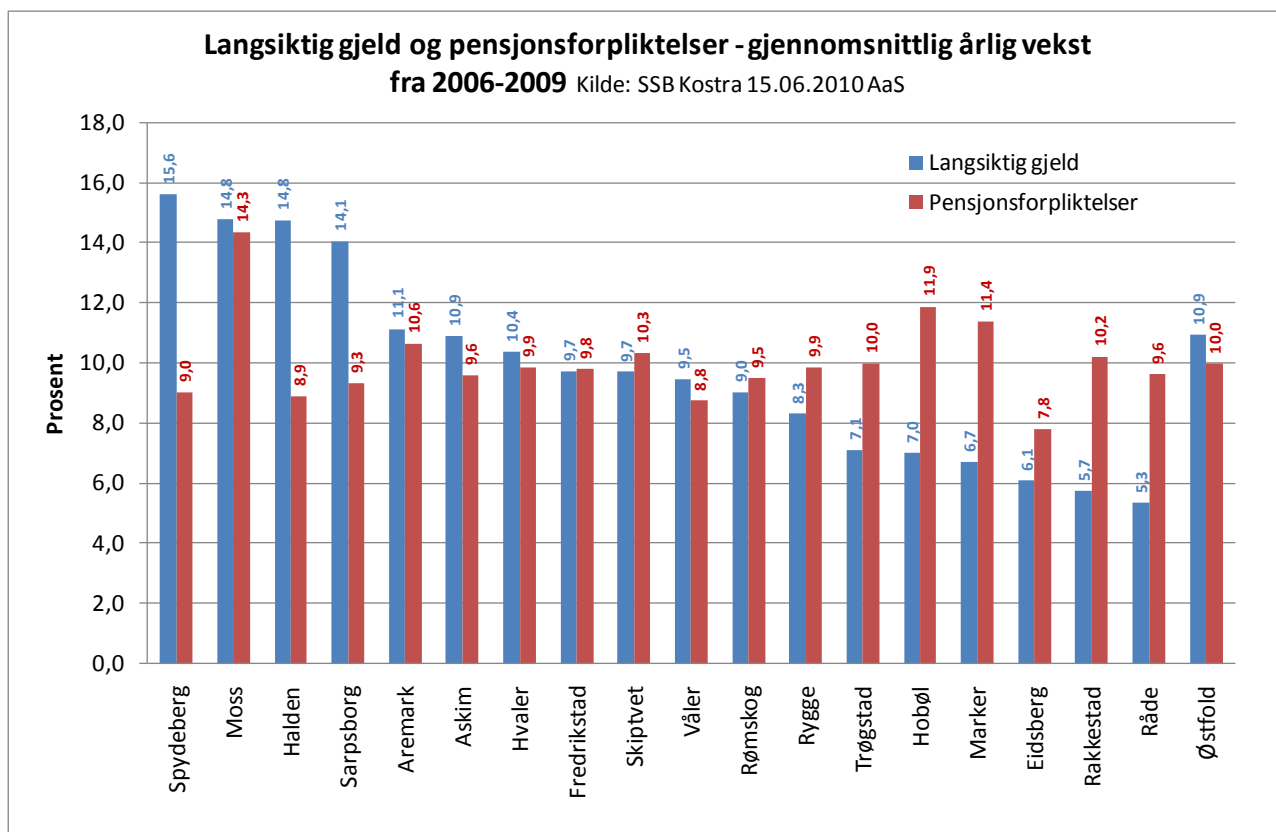
Gjelden i Østfold-kommunene har økt med ca 10 % pr år i perioden 2003-2009 og er omtrent på landsgjennomsnittet. Dette har sammenheng med vekst i befolkningen og økte statlige satsinger innen blant annet eldreomsorg, psykiatri, skole og barnehage. Det skal imidlertid bemerkes at en del av lånegjelden er knyttet opp mot selvfinansierende investeringer innen vann og avløp. Disse lånene betjenes med gebyrer. Hvaler bør nevnes spesielt i denne sammenheng.



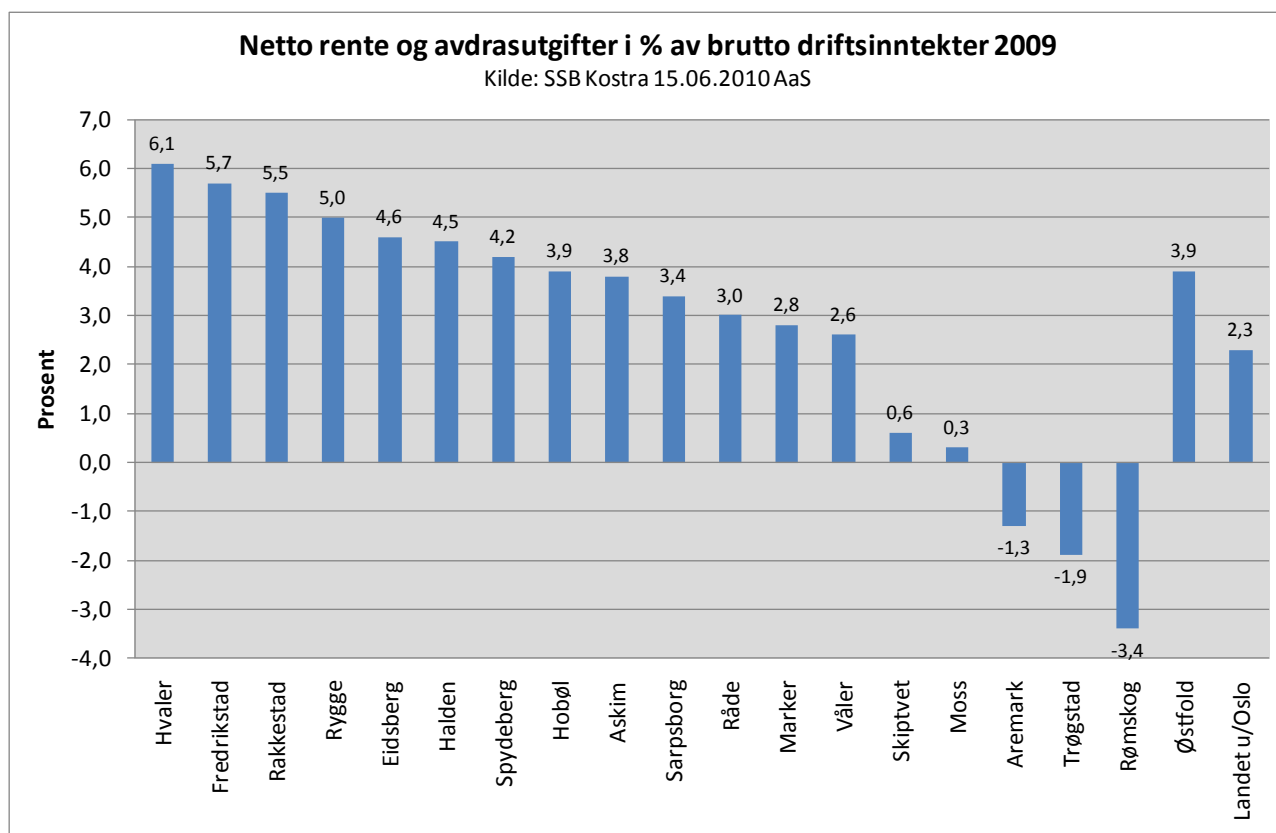
Figur 4.1.12 Netto lånegjeld og langsiktig gjeld minus pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekter 2009

Netto lånegjeld defineres i KOSTRA som langsiktig gjeld (ekskl. pensjon) fratrasket totale utlån og ubrukte lånemidler.

Moss kommune har ikke representative tall ettersom kommunens lånegjeld framkommer i Moss kommunale eiendomsselskap KF sin balanse.



Figur 4.1.13 Midlere årlig vekst i langsiktig gjeld og pensjonsforpliktelser fra 2006-2009



Figur 4.1.14 Netto rente- og avdragsutgifter i % av brutto driftsinntekter 2009

Høye netto rente- og avdragsutgifter indikerer isolert sett en høy lånegjeld. Jo høyere netto finansutgifter kommunen har, jo mer er bundet av det brutto driftsresultat kommunen har til disposisjon for prioriterte tiltak.

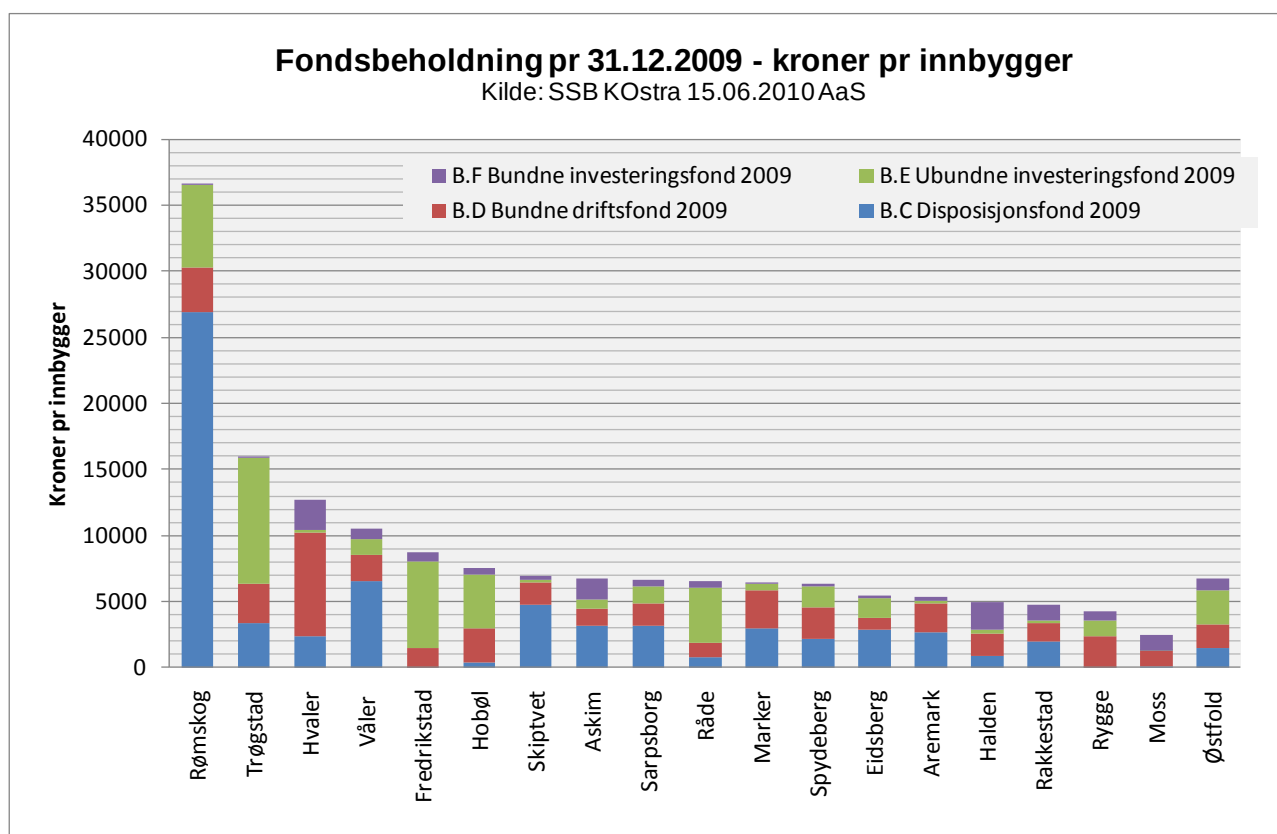
Kommuner med negative netto rente- og avdragsutgifter har høyere finansinntekter enn finansutgifter; Aremark, Trøgstad og Rømskog har dette. Fredrikstad, Hvaler og Rakkestad er de kommuner som har de høyeste netto finansutgifter. Finansutgiftene er påvirket av hvor mye avdrag som betales. Råde lå vesentlig høyere i fjor. Forlengelse av avdragstid har flyttet kommunen langt framover på lista.

Det er store forskjeller i kommunenes gjeldsbyrde. Åtte av våre kommuner ligger over landsgjennomsnittet, som er omtrent likt gjennomsnittet for Østfold. Det er store forskjeller i kommunenes gjeldsutvikling de siste 5 år. Det har særlig sammenheng med investeringsnivået og evne til egenkapital. Særlig investeringer i skolebygg har økt gjelden.

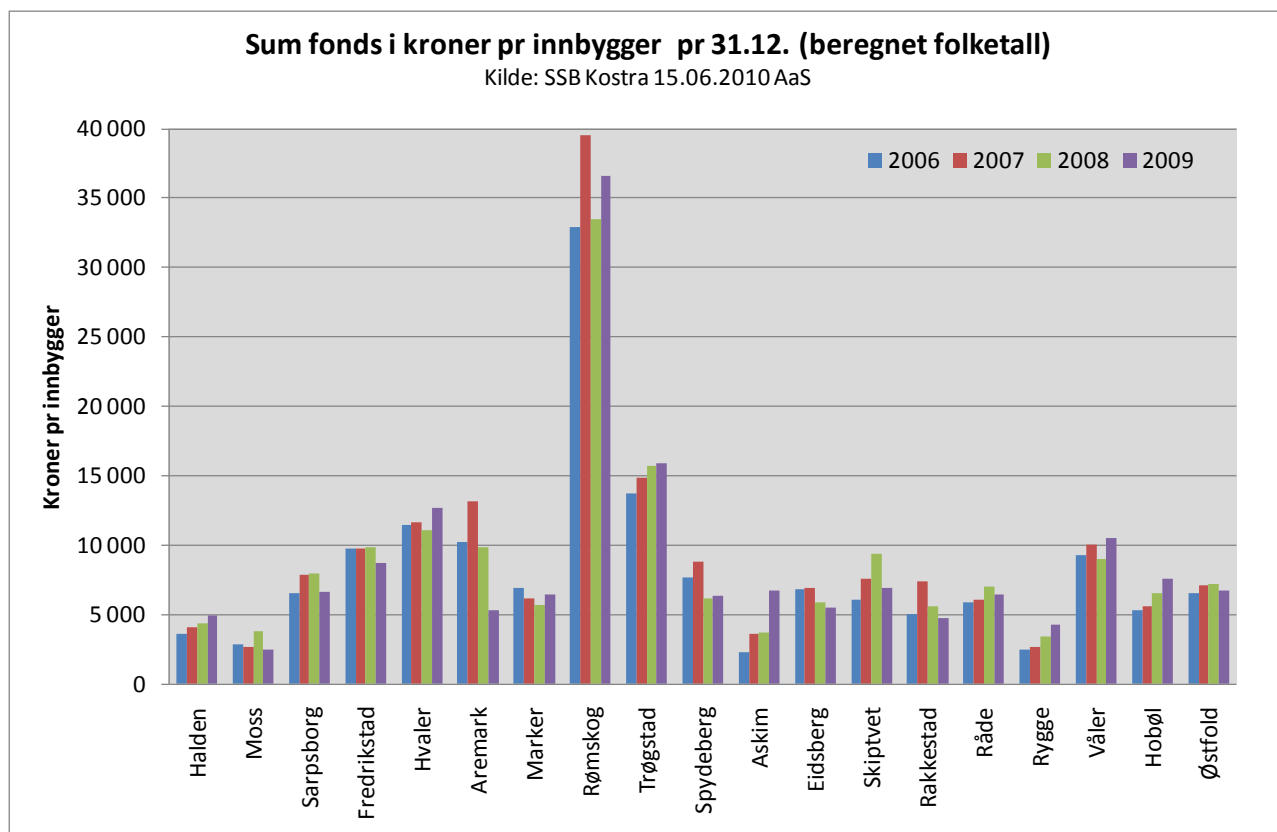
4.1.5 Kommunens fond og kapital

Fondsbeholdningen varierer i stor grad og har blant annet sammenheng med kommunens strategi for finansiering av investeringer og bruk av fondsmidler eller lånefinansiering jfr. for eksempel Fredrikstad.

Det er stor variasjon kommunene i mellom når det gjelder midler på disposisjonsfondet. Endringene fra år til år viser at fondskapitalen er en viktig buffer mot uforutsette forhold på inntekts- og utgiftssiden og som egenkapital for å redusere lånefinansieringen ved investeringer. Store kommune som Fredrikstad og Moss har kun bundne fond og ikke noe til regulering av drift. Totalt sett er det ca 1,7 milliarder som skal forvaltes. I tillegg kommer kommunenes kontantbeholdninger.



Figur 4.1.15 Fondsbeholdning pr 31.12.2009



Figur 4.1.16 Fondsbeholdning pr 31.12.2006-2009

4.2 Fornyings- og utviklingsarbeid

Det forventes at kommunene driver målrettet fornyings- og omstillingsarbeid innenfor organisering og ledelse, forvaltning og samfunnsutvikling, service og tjenester m.v. til beste for innbyggerne.

Fylkesmannen har siden 2004 på oppdrag fra KRD, brukt en del av skjønnsmidlene til å stimulere kommunerettet fornyingsarbeid. Til støtte i arbeidet har vi en referansegruppe med bl.a. 3 rådmenn utpekt av KS. Fylkesmannen ser det som viktig å stimulere til fornyings- og omstillingsarbeid i kommunene.

Prosjektskjønn og fornyingsprosjekter

Nedenstående tabell viser hvordan ordinære skjønnsmidler og prosjektskjønn er fordelt til kommunene.

Tabell 4.2 1 Skjønnsmidler 2004-2010

Oversikt over tildeling av skjønnsmidler 2004 – 2009, tall i mill. kroner							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2100
Ordinært skjønn	40,9	43,1	43,1	36,2	38,0	56,0	51,0
Prosjektskjønn	5,0	10,0	5,5	6,0	6,0	7,0	10,0
Ekstraordinære tiltak				1,8		1,0	
Total skjønnsramme	45,9	53,1	48,6	44,0	44,0	64,0	61,0

Økonomisk bistand til omstilling

For 2009 er det etter søknader fra kommunene fordelt 7 millioner kroner til kommunale og interkommunale prosjekter. Følgende hovedområder kan nevnes:

• Ledelse og omstilling • Kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen • Klima og miljø • Samfunnsutvikling og demokrati • Universell Utforming • Etikk • Nettverk Samhandling barn og unge, 13 kommuner er foreløpig med.	• Det Døgnåpne Østfold, DDØ, fellesprosjekt for alle kommunene • Interkommunale prosjekter kr 3,1 millioner kroner: • Kommunale prosjekter kr 6,9 millioner kroner • Erfaringskonferansen Beat for Beat, for 7. gang
---	---

Kommunene er tildelt kr 10 millioner til prosjekter også i 2010. I alt 10 kommuner søkte på midler innenfor det planlagte nettverket for samhandling barn og unge. Flere kommuner deltok på oppstartmøtet og nettverket vil være åpent for alle kommuner som ønsker det. Første fagsamling er 30. sept og 1. oktober. KS er prosjektansvarlig og Fylkesmannen gir faglig bistand på de aktuelle områdene.

Det vil bli foreslått å avsette kr 10 millioner til fornyingsprosjekter også neste år. Kommunene vil få invitasjonsbrev med søknadsfrist ca 15. mars 2011. Kriteriene vil bli satt opp i samråd med referansegruppa.

Fornyings- og erfaringskonferansen Beat for Beat holdt 31. mai og 1. juni. Det ble spesielt fokusert på velferdsstatens utfordringer, skoleledelse, tjenester og teknologi og organisasjonsutvikling i

kommunene. Det ble gitt ”smake-beater” fra prosjekter innenfor frivillighetsbørs i Askim og kommuneplanlegging og bruk av sosiale medier i Råde. Konferansens høydepunkt var finansminister Sigbjørn Johnsen. Erfarings- og fornyingskonferansen får meget gode evalueringer fra deltakerne.

5 Kommunenes tjenesteyting

5.1 Barnehager

Nasjonal politikk, lov og regelverk.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har ansvaret godkjenning og tilsyn av 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.

Ved lovendring fra 1. januar 2009 har alle barn som fyller 1 år innen utgangen av august rett til plass i barnehage fra august det året de søker plass. Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten. Ved opptaket i 2010 oppfylte alle kommunene i Østfold den lovbestemte retten til barnehageplass. Fødselstallene varierer, det samme gjør etterspørselen etter plass. Kommunene må til enhver tid dimensjonere tilbudet på en slik måte at alle barn i kommunen får et tilbud om plass i samsvar med retten.

Kommunen skal sørge for at alle godkjente barnehager, både kommunale og ikke-kommunale, mottar offentlige tilskudd på en likeverdig måte. Fra 2011 går barnehagene fra å være finansiert hovedsakelig med øremerkete midler til å bli rammefinansiert. Kommunens ansvar blir da betydelig utvidet, da den får ansvar for all offentlig finansiering av alle barnehagene i kommunen. Fra samme tidspunkt (2011) vil ny forskrift om finansiering av ikke-kommunale barnehager tre i kraft. Kommunen vil ha behov for å sette inn nok ressurser for å forberede seg på å ivareta denne oppgaven. Oppgaven vil kreve både god kompetanse og nok kapasitet i den enkelte kommune. Mange kommuner vil måtte sette inn mer ressurser enn i dag for å ivareta det helhetlige ansvaret kommunen nå får for både kommunale og ikke-kommunale barnehager, også økonomisk.

Barnehageeier (både kommune og ikke-kommunal eier) har ansvaret for tilbudet i den enkelte barnehage og har ansvar for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale. Stortinget behandlet i mars 2010 St.meld. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen. Denne angir hovedmålsettingene og prioriteringene for en barnehagesektor med god kvalitet.

Kvalitetsarbeidet har tre hovedmål:

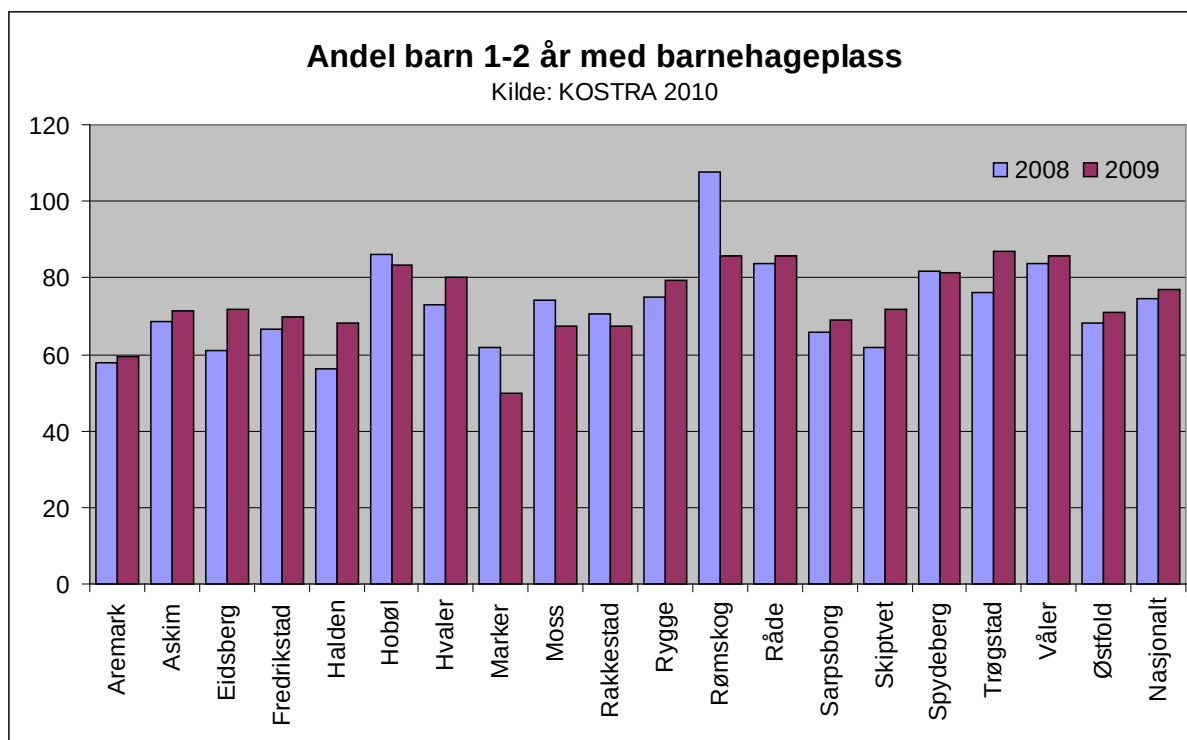
- Sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager
- Styrke barnehagen som læringsarena
- Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap.

En viktig del av kvalitetsarbeidet er å sørge for at alle barnehager har nok personale med tilstrekkelig og god kompetanse. Herunder må kommunene ha fokus på hvordan de kan rekruttere og beholde førskolelærere til barnehagene som ligger i kommunen.

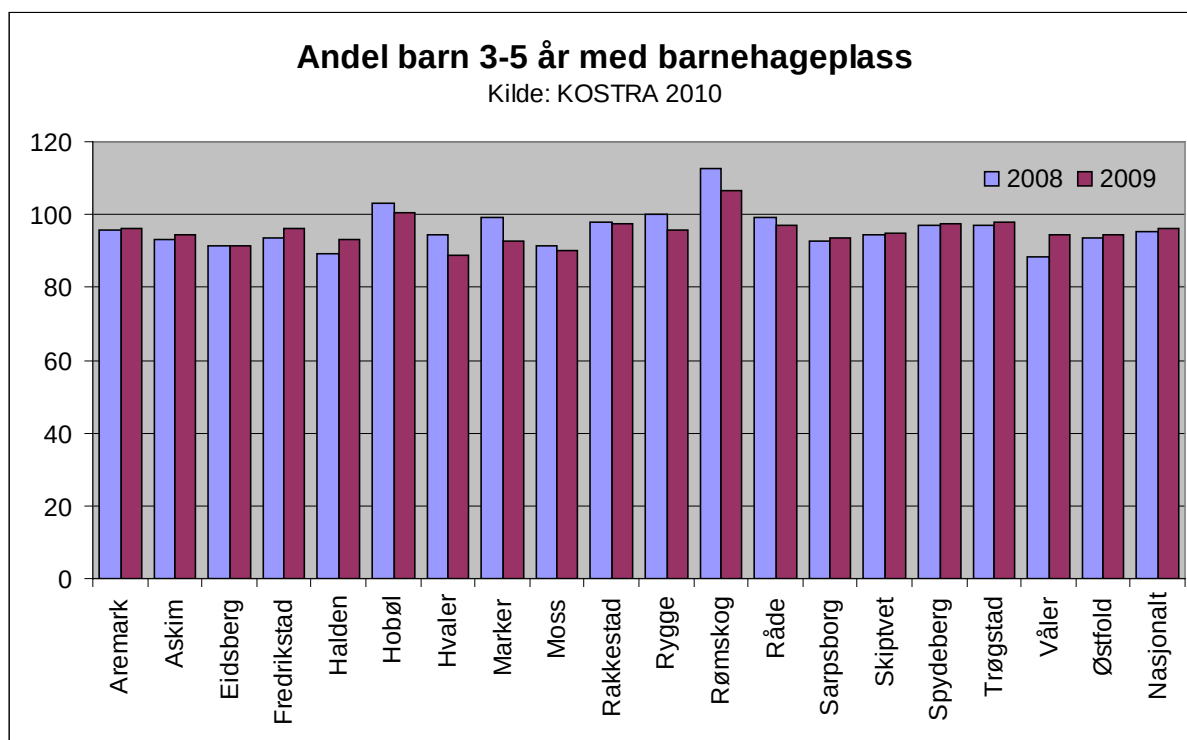
Dekningsgraden i barnehage

Sammenlignet med 2008, er det en økning på ca 500 nye barnehageplasser i Østfold. Ved utgangen av 2009 gikk 13 600 barn i barnehagene i Østfold. Av disse var ca 4 600 barn under 3 år, og ca 9 000 barn i aldersgruppen 3-5 år. Dekningsgraden i Østfold for aldersgruppen 1-5 år er 85,3 % i 2009, mot 83,5 % i 2008. For aldersgruppen 1-2 år er dekningsgraden i 2009 71,1 %, og for aldersgruppen 3-5 år er dekningsgraden 96,2 %.

Når det gjelder dekningsgraden for aldersgruppen 1-2 år, er det store forskjeller innad i fylket. Dette kan komme av at behovene lokalt er forskjellige, og at tilbudene dimensjoneres deretter.



Figur 5.1.1 Antall barn 1-2 år med barnehageplass, i forhold til innbyggere 1-2 år



Figur 5.1.2 Andel barn 3-5 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 3-5 år

Generelt er dekningsgraden økende i begge aldersgruppene, men den øker noe raskere i aldersgruppen 1-2 år.

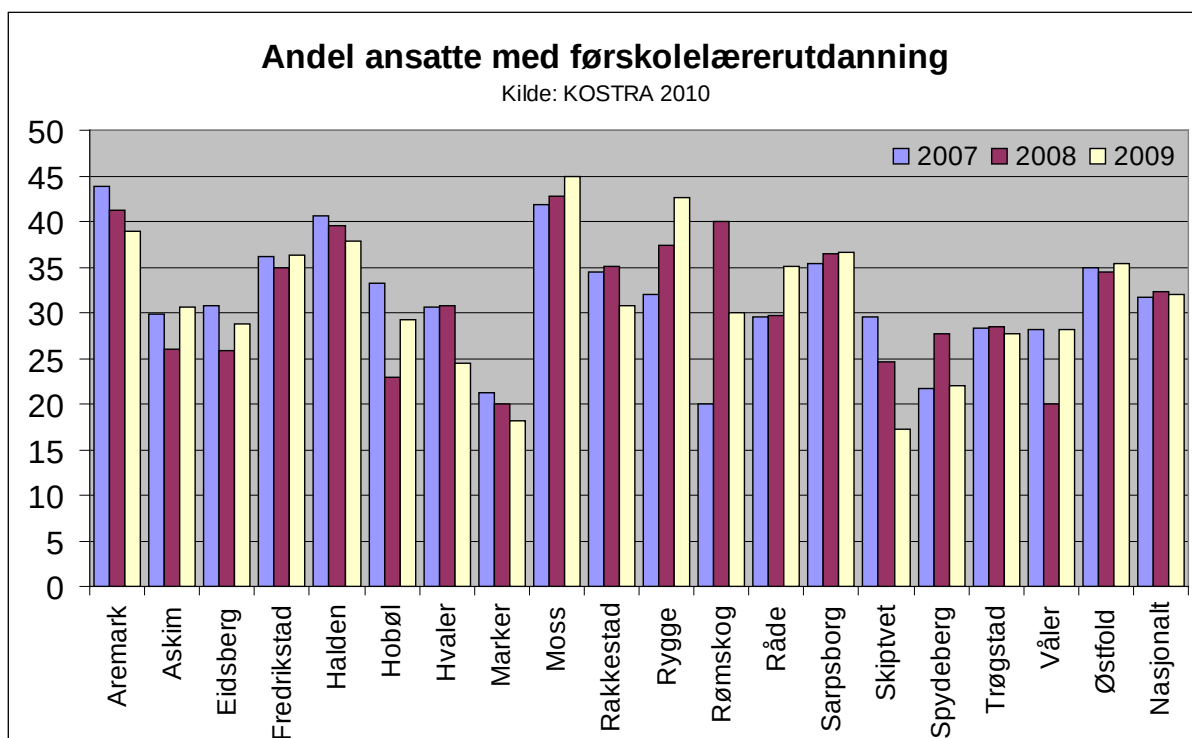
Mange kommuner opplever at ventelistene øker utover høsten og vinteren til tross for at det ved hovedopptaket er gitt tilbud til alle barn med rett til plass etter barnehageloven. Kommunene må ta stilling til på hvilken måte de skal dimensjonere barnehage tilbudet for best mulig å tilpasse seg lokale forhold og behov.

Kompetanse i barnehagene

Stortingsmelding 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* slår fast at tilstrekkelig personale med relevant kompetanse er barnehagens viktigste innsatsfaktor. Personalets faglige og personlige kompetanse er en forutsetning for at barnehagen skal være en god arena for omsorg, lek, læring og sosial utjevning.

Barnehageloven med forskrifter fastsetter krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for styrere og pedagogiske ledere. Kommunene kan gi dispensasjon fra utdanningskravet dersom det ikke finnes søkere som oppfyller lovens krav til utdanning (førskolelærer eller annen høgskoleutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk). Også i Østfold ser vi at andelen styrere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning er økende. Andelen ansatte med førskolelærerutdanning i barnehagene i Østfold er i 2009 ca 35 %, noe høyere enn landsgjennomsnittet. Tallene viser store individuell variasjoner mellom kommunene. Førskolelærermangelen har til nå vært størst i de mindre kommunene i Indre Østfold, men også de større bykommunene melder nå om et økende problem. Kommunene bør vurdere hvorvidt de kan sette inn tiltak for å motvirke en negativ utvikling på dette området.

I tillegg til førskolelærere og andre pedagoger med høgskoleutdanning, har ca 500 ansatte i barnehagene i Østfold fagbrev som barne- og ungdomsarbeider (2009). Disse er kvalifisert til arbeid i pedagogiske institusjoner, blant annet barnehager. Antallet er omtrent det samme som i 2008.



Figur 5.1.3 Andel ansatte med førskolelærerutdanning.

5.2 Opplæring

Nasjonal politikk, lov og regelverk

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.

For å oppnå grunnopplæring av høy kvalitet, skal kommunene bygge kvalitetsutviklingen i skolen på systematisk resultatoppfølging. Dokumentasjon, analyse og resultatoppfølging er verktøy som skal benyttes for at elevene skal få et best mulig læringsutbytte og et godt læringsmiljø.

Hovedmålsettingen for en grunnopplæring av høy kvalitet følger av vurderingene og prioriteringene i St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen. Forut for St.meld. 31 ligger St.meld. nr. 16 (2006-2007) Og ingen stod igjen. Den nye St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja fører videre analyser og tiltak fra de to tidligere meldingene. I disse meldingene har regjeringen uttrykt at tidlig innsats og kvalitetsheving gjennom hele utdanningsløpet er nøkkelen til et utdanningssystem som bidrar til sosial utjevning.

Kommunene skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen, knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Den første årlige rapporten er utarbeidet og drøftes av skoleeier, dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øverste ledelsen ved de private grunnskolene i disse dager. Fylkesmannen ser tilstandsrapporten som et særlig viktig dokument for skoleeier i sitt løpende oppfølgingsansvar for sektoren.

Også i Østfold ser vi en bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen. Rundskriv Udir-3-2010, dato 17-06.2010 redegjør inngående for elevenes rettigheter og kommunens muligheter for organisering av opplæring utenfor skolen. Fylkesmannen ser behov for at kommunene gjennomgår sine tiltak og sikrer at disse opplæringstilbudene er i tråd med opplæringslovens bestemmelser og i henhold til dette rundskrivet.

Elevenes rett til et godt psykososialt miljø etter opplæringsloven kapittel 9a står helt sentralt i skolehverdagen. Selv om Fylkesmannen ikke har en signifikant økning i antall klagesaker, har vi et økende antall mer uformelle henvendelser om mobbing og trakassering, og vi ser av Elevundersøkelsen at det er viktig å ha fokus på området. Det gjennomføres nasjonale tilsyn knyttet til denne bestemmelsen i opplæringsloven både i 2010 og 2011, noe som også viser at det er stor oppmerksomhet om lovbestemmelsen.

Krafttak for grunnleggende ferdigheter i Østfold

Kvaliteten i grunnopplæringen opptar oss både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Dette har blant annet bakgrunn i at gjennomføring og utbytte av grunnopplæringen er en avgjørende faktor både for den enkelte ungdoms livsløp og karriere og for den samfunnsmessige utviklingen.

Ett av hovedmålene i Kunnskapsløftet har vært å skape bedre sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring. Forutsetningene om en sammenhengende 13-årig opplæring utfordrer både kommuner og fylkeskommunen til å etablere samarbeidsformer som kan sikre best mulig læringsbetingelser for alle elever og lærlinger i Østfold.

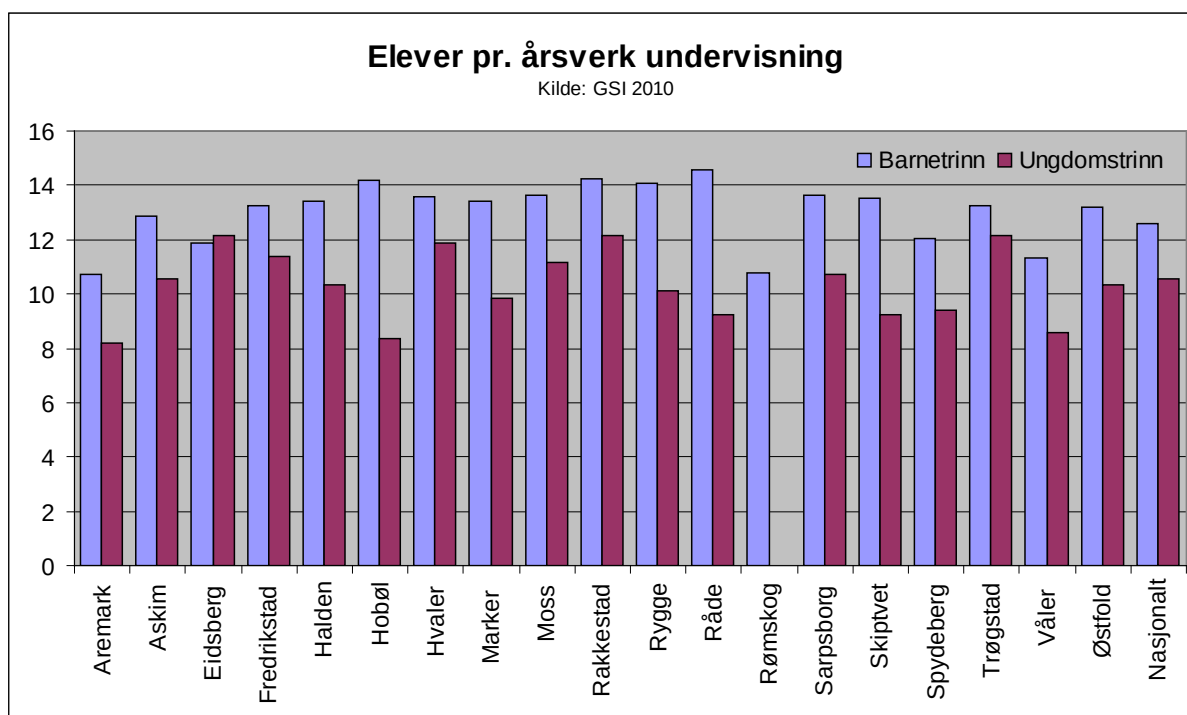
På bakgrunn av læringsresultater over tid er det sist vinter søkt etablert et forpliktende samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen, et langsiktig "Krafttak for å bedre grunnleggende ferdigheter innen grunnopplæringen i Østfold". Også Fylkesmannen og Høgskolen i Østfold går tungt inn i samarbeidet. Etter Fylkesmannens vurdering er dette prosjektet av avgjørende betydning for å få til et nødvendig fellesløft.

Ressurser til opplæring

Elever pr. undervisningsårsverk

Som i 2008, ligger antall elever pr. undervisningsårsverk på ungdomstrinnet i Østfold omtrent på landsgjennomsnittet. På barnetrinnet ligger Østfold 0,6 elever over landsgjennomsnittet. Råde har høyest antall elever pr. undervisningsårsverk med 14,5 elever, mens Aremark og Rømskog ligger lavest med henholdsvis 10,7 og 10,8 elever pr. undervisningsårsverk.

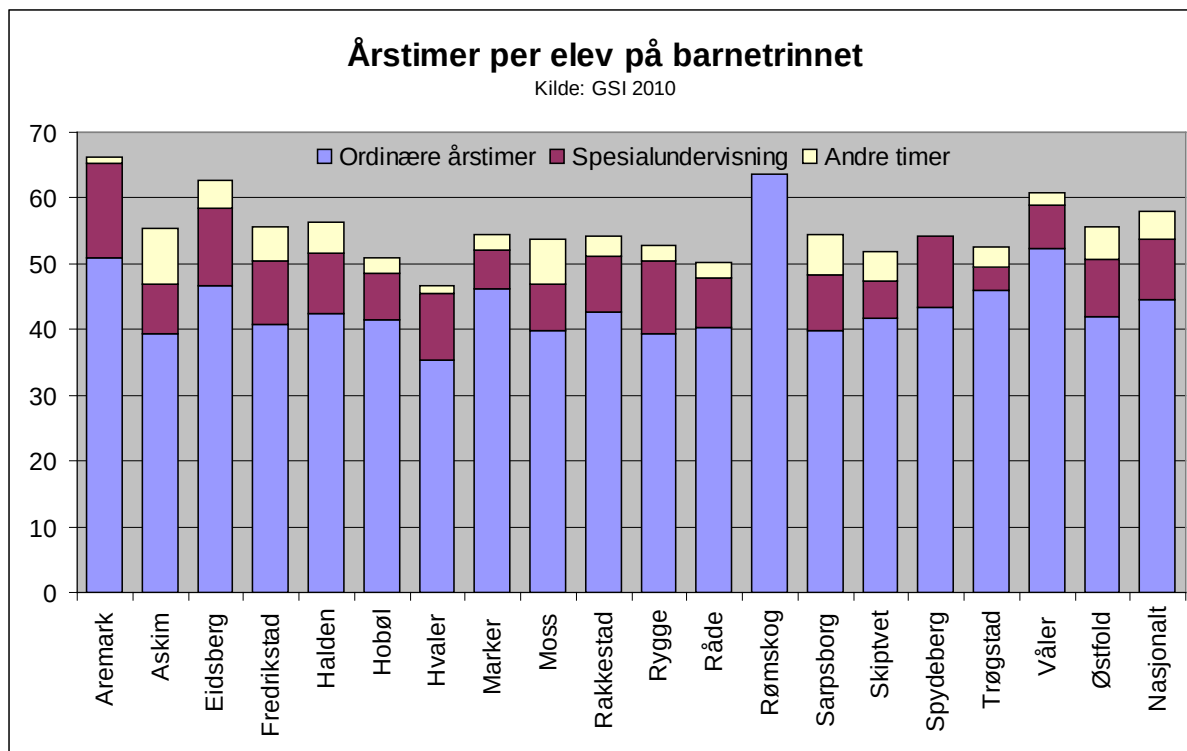
På ungdomstrinnet ligger Rakkestad høyest med 12,2 elever pr. undervisningsårsverk, mens Aremark og Hobøl ligger lavest med henholdsvis 8,2 og 8,3. Aremark har de siste årene ligget stabilt med få elever pr. undervisningsårsverk.



Figur 5.2.1 Elever pr. undervisningsårsverk

Årstimer pr. elev på barnetrinnet

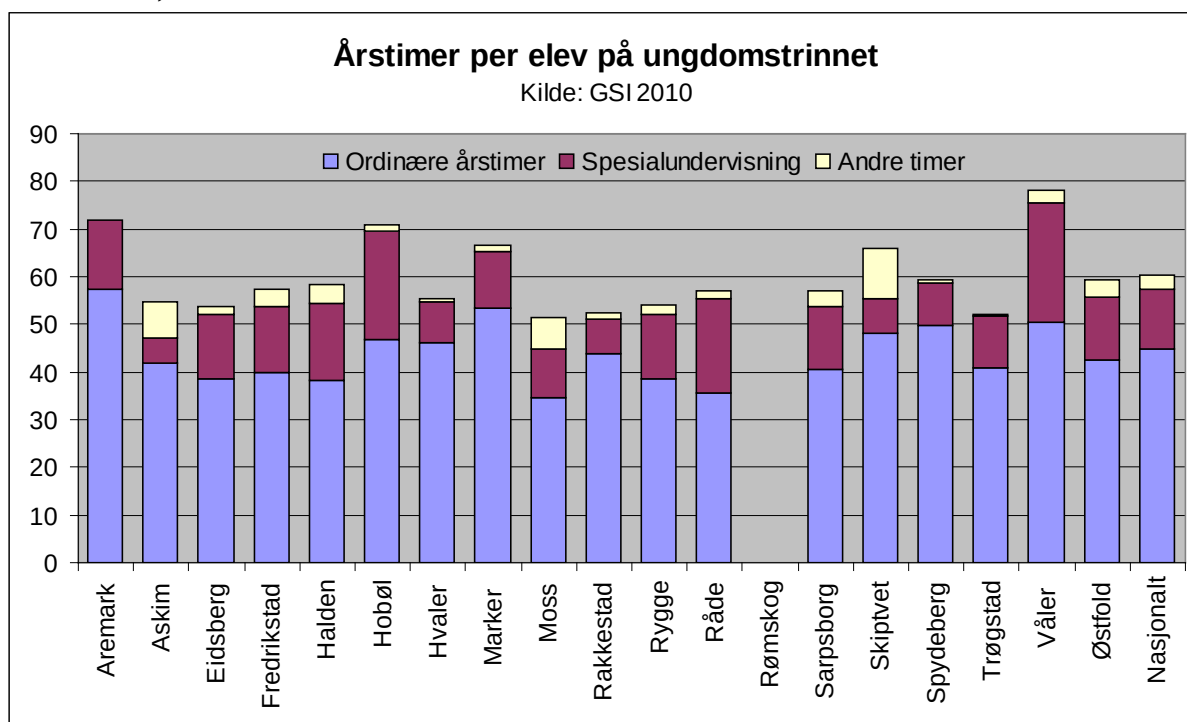
Timeressursene på barnetrinnet i Østfold ligger generelt noe under landssnittet. På ordinære årstimer ligger det nasjonale snittet 1,9 årstimer over Østfoldsnittet, og tilsvarende tall for årstimer totalt er 2,4. Når det gjelder spesialundervisning ligger Østfold 0,3 årstimer under landssnittet, mens andre timer ligger 0,7 årstimer over landet for øvrig. Kategorien 'andre timer' utgjør her i hovedsak timer til særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring. Skillet mellom Østfoldsnittet og landssnittet er generelt større i 2009 enn i 2008.



Figur 5.1.2 Årstimer pr. elev på barnetrinnet i 2009. Kategoriene "Ordinære timer", "Spesialundervisning" og "Andre timer" utgjør til sammen det totale antall årstimer per elev i hver kommune.

Årstimer pr. elev på ungdomstrinnet

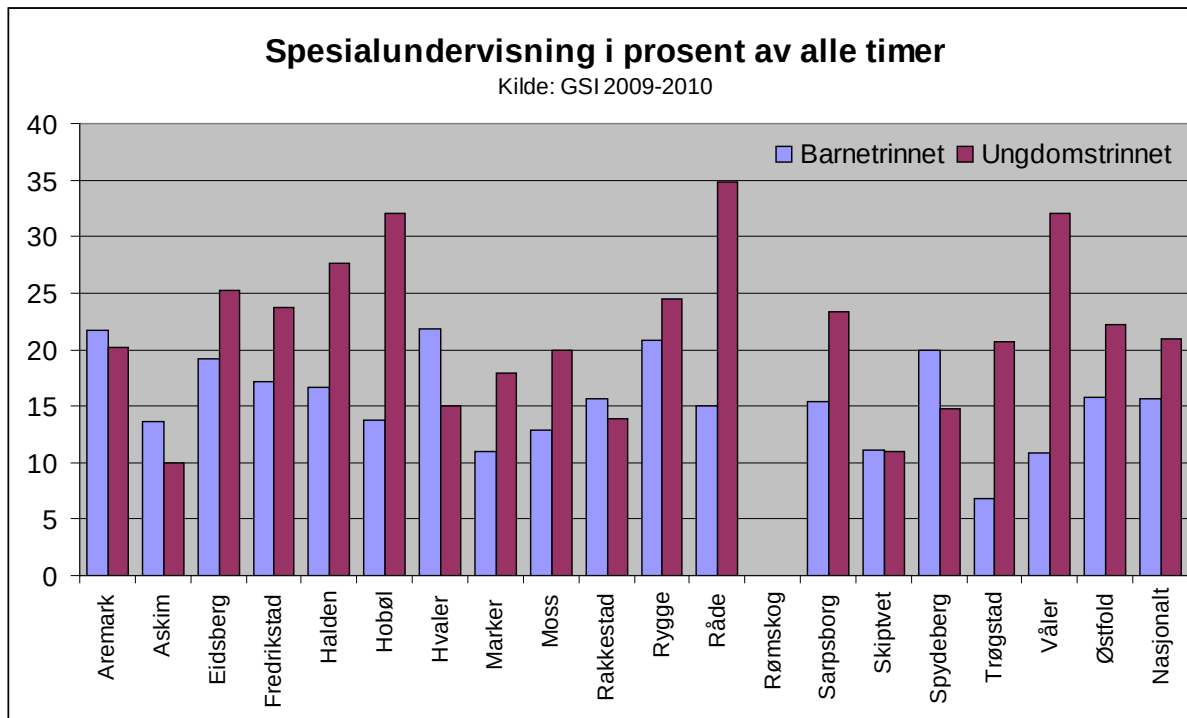
På ungdomstrinnet ligger Østfoldsnittet i 2009 på 59,4 årstimer pr. elev. Dette er 0,9 årstimer under landet for øvrig. Denne forskjellen har blitt mindre i perioden 2007-2009. Til spesialundervisning brukes det 0,5 årstimer mer enn resten av landet.



Figur 5.2.3 Årstimer pr. elev på ungdomstrinnet i 2009. Kategoriene "Ordinære timer", "Spesialundervisning" og "Andre timer" utgjør til sammen det totale antall årstimer per elev i hver kommune.

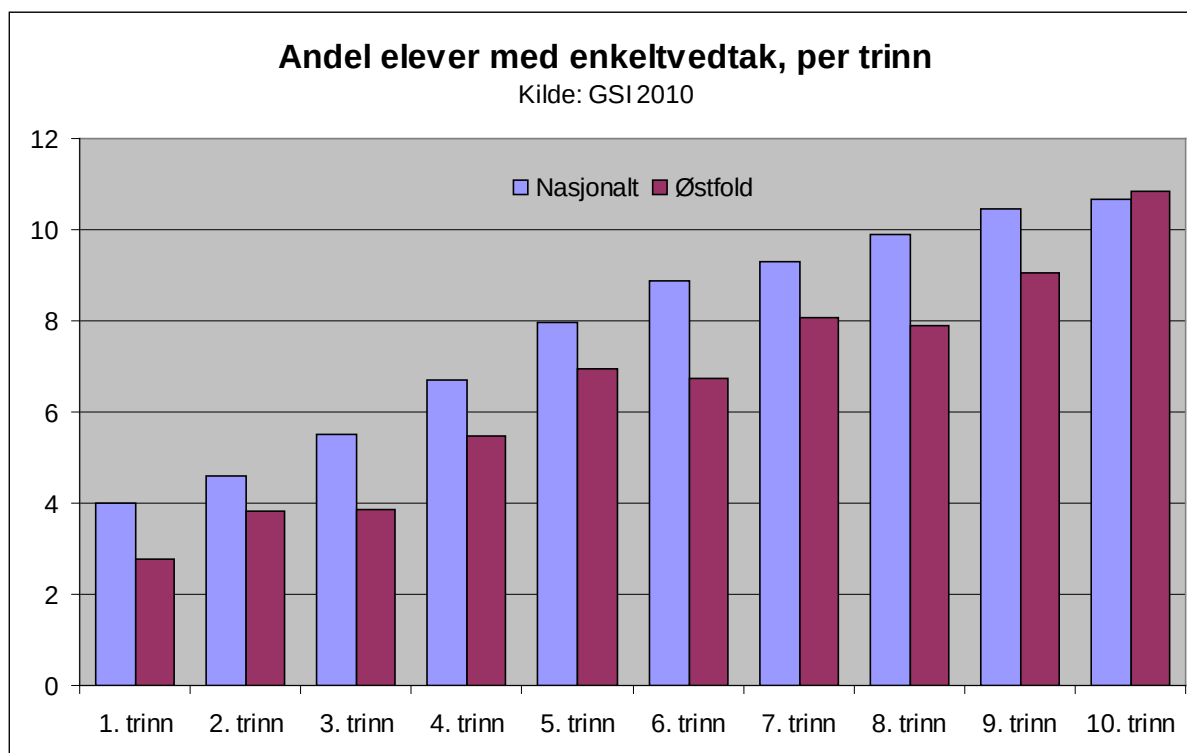
Spesialundervisning

Antall timer til spesialundervisning etter enkeltvedtak varierer stort i Østfold. Mens flere av kommunene bruker over 30% av alle årstimer på ungdomstrinnet til spesialundervisning, bruker Skiptvet 11%. På barnetrinnet ligger Hvaler og Aremark øverst, med henholdsvis 21,9% og 21,8% av alle årstimer til spesialundervisning. Fylkesmannen oppfordrer kommunene til å analysere bakgrunnen for egen ressursbruk, med utgangspunkt i disse forskjellene.



Figur 5.2.4 Spesialundervisning i prosent av alle timer, fordelt på barne- og ungdomstrinn, høst 2009

Andelen elever som får spesialundervisning øker fortsatt jevnt fra 1. til 10. trinn. Tendensen er lik i Østfold som for landet for øvrig, men Østfold har de siste årene hatt en raskere vekst på 10. trinn. Østfold har på 10. trinn ligget noe under landsgjennomsnittet, men i 2008 hadde Østfold tatt igjen resten av landet, og tallene for i 2009 viser at Østfold nå har en høyere andel elever med enkeltvedtak på 10. trinn enn det som er tilfelle nasjonalt.

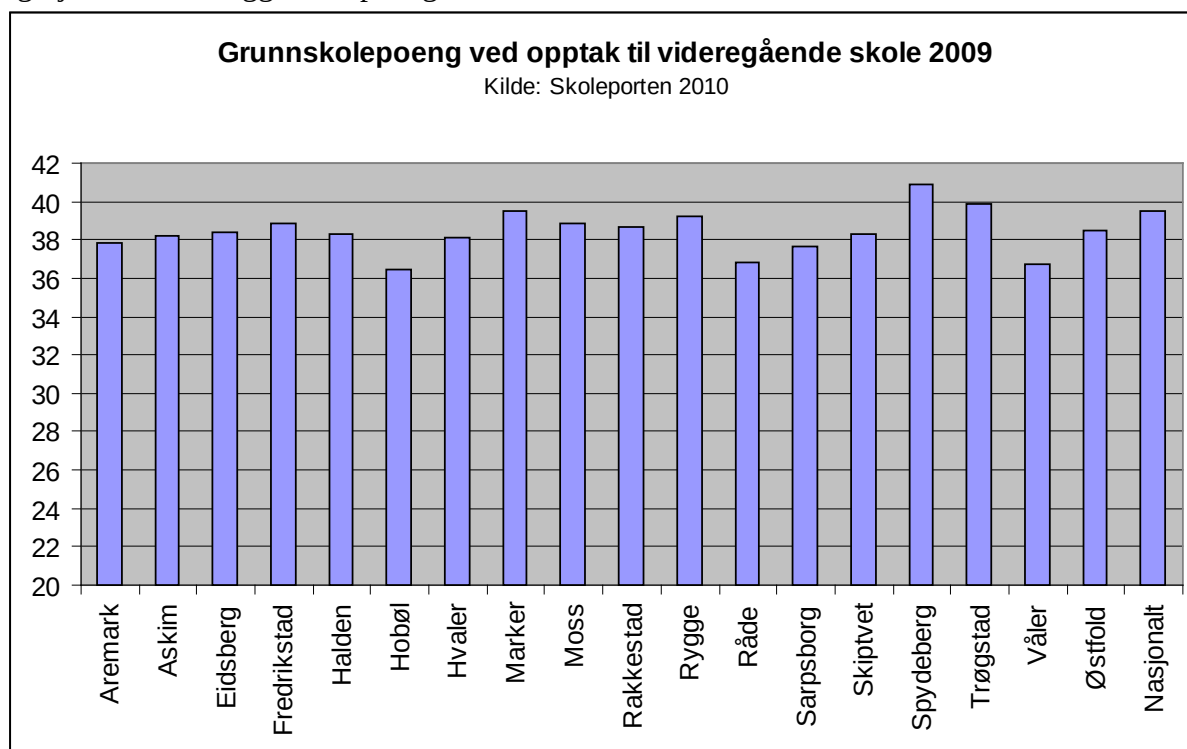


Figur 5.2.5 Andel elever med enkeltvedtak, pr. trinn, høst 2009

Resultater

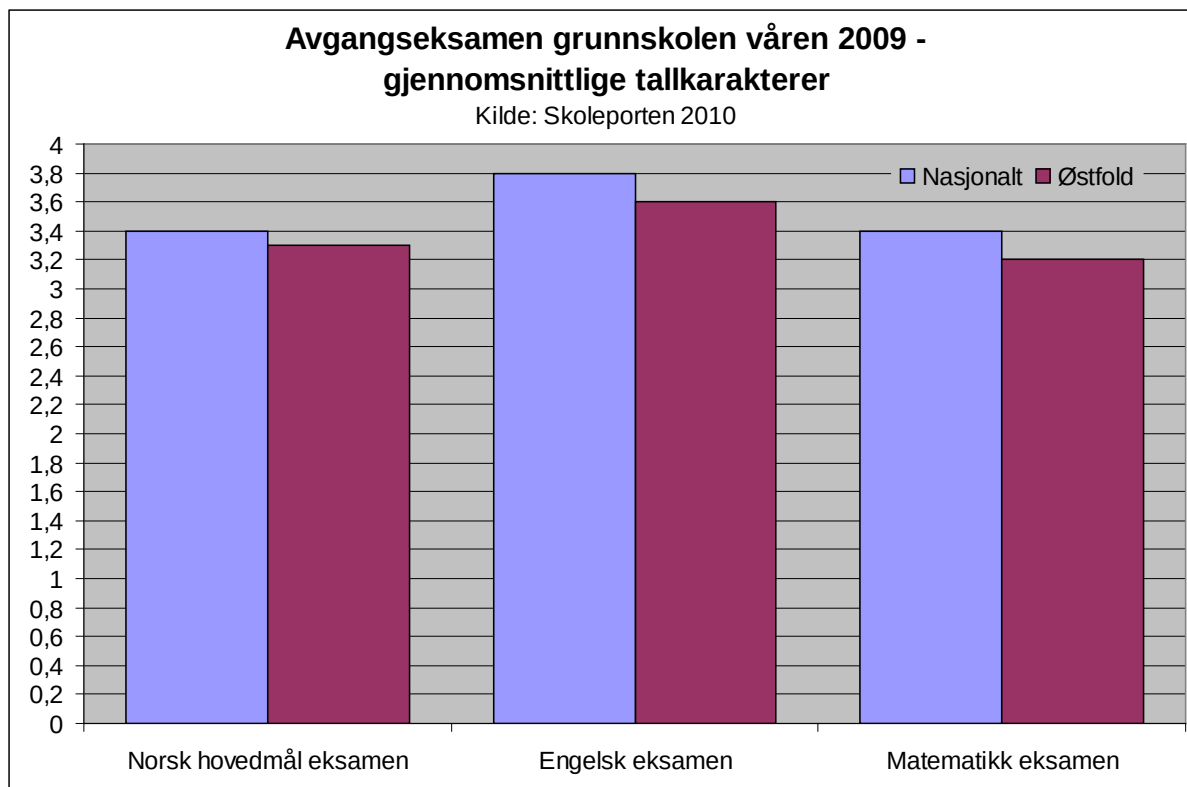
Grunnskolepoengene er summen av karakterene i de 10 fagene som legges til grunn ved opptak til videregående skole. Østfoldelevene skåret 38,5 poeng i gjennomsnitt, og det er ett poeng under nasjonalt gjennomsnitt. Forskjellene i fylket er store. Våler ligger i 2009 lavest med 36,7 poeng, Spydeberg ligger høyest med 40,9 poeng.

Ser vi utover vårt eget fylke ligger Østfold og Vestfold likt, og bare Hedmark og Finnmark ligger under med henholdsvis 38,4 og 38,2 poeng. Høyest ligger Akershus med 40,6 poeng, Oslo og Sogn og Fjordane har begge 40,5 poeng.



Figur 5.2.6 Grunnskolepoeng ved opptak til videregående skole, 2009.

Resultatene fra avgangseksamen i grunnskolen viser at Østfold skårer en tidel høyere på norsk hovedmål og matematikk i 2009 sammenlignet med 2008, samtidig som landsgjennomsnittet har hevet seg tilsvarende. Østfold har ligget stabilt en til to tideler under det nasjonale snittet de siste årene.

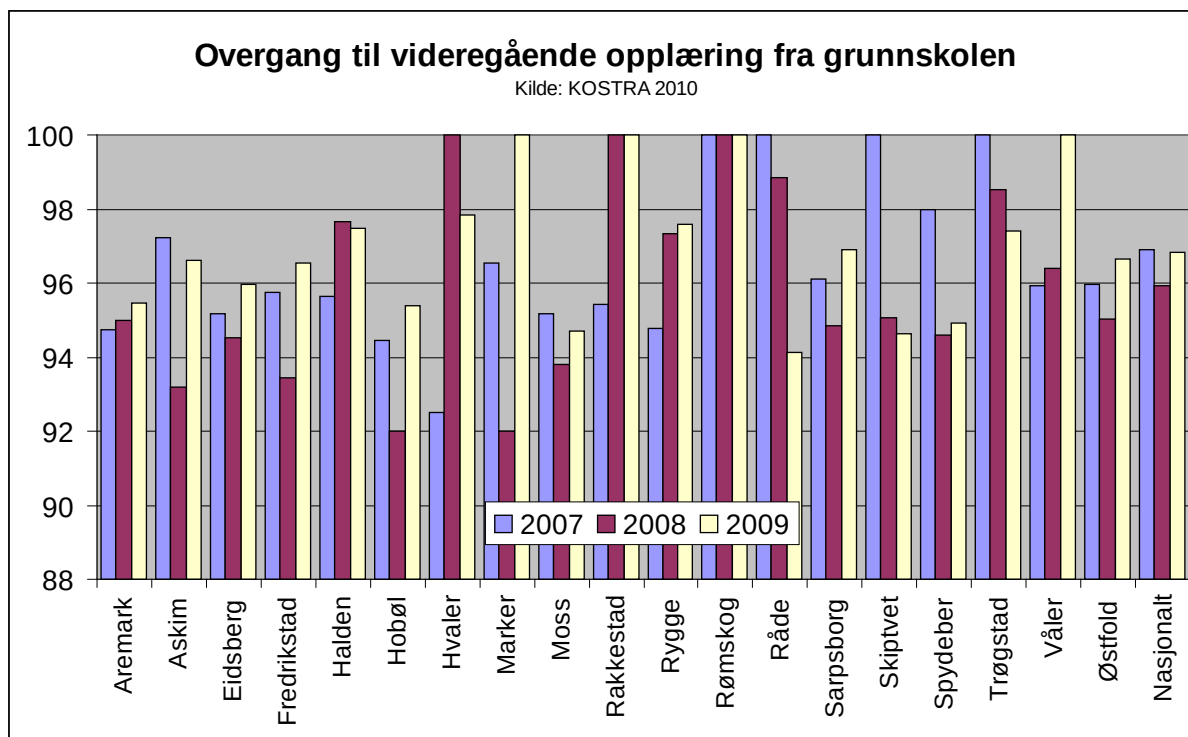


Figur 5.2.7 Avgangseksamen grunnskolen våren 2009 – gjennomsnittlige tallkarakterer

Overgangen til videregående opplæring

Både i Østfold og nasjonalt har tendensen til at stadig færre søker om opptak til videregående opplæring nå snudd. Østfold har hatt en større vekst enn det som er tilfelle nasjonalt. Nasjonalt har økningen i direkteoverganger fra grunnskole til videregående opplæring vært 0,9 prosent, mens tilsvarende tall for Østfold er 1,6 prosent. Alle de største kommunene i Østfold bortsett fra Halden, har hatt en oppgang i antall direkteoverganger.

Når det gjelder de mindre kommunene er det til dels store variasjoner fra år til år, men det kan komme av at grunnlaget for statistikken er lite.



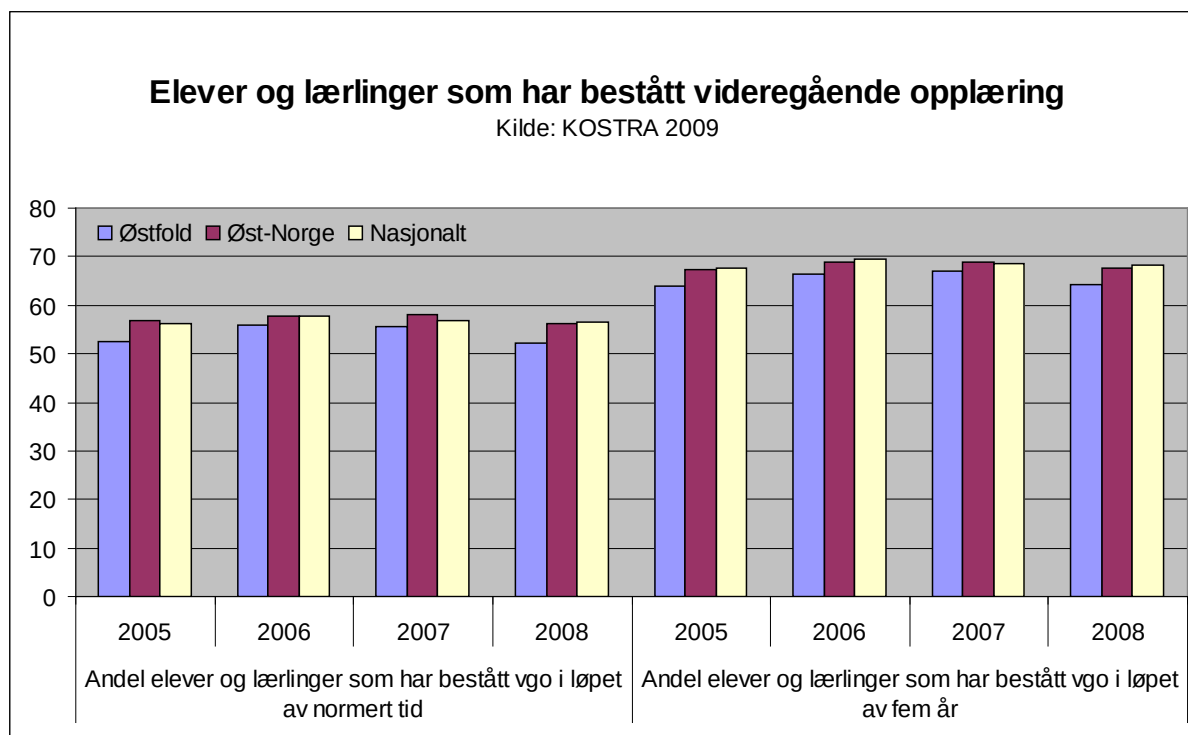
Figur 5.2.8 Overgangen til videregående opplæring fra grunnskolen

Fullført og bestått videregående opplæring

Frafallet fra videregående opplæring i Østfold generelt er høyere enn i landet for øvrig, og frafallsprosenten innen de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er blant de høyeste i landet. Med 'frafall' menes her de elevene og lærlingene som ikke har fullført og bestått videregående opplæring etter fem år. Frem til 2007 hadde tendensen vært at Østfoldsnittet beveget seg i positiv retning i forhold til snittet for Øst-Norge og for landet for øvrig, men tallene for 2008 viser Østfold igjen har fått en større avstand til de andre to gjennomsnittene.

Det er store forskjeller i frafallet mellom de ulike skolene i fylket og mellom ulike utdanningsprogram. Østfold fylkeskommune har en både kortsiktig og langsiktig politisk vedtatt strategi for å redusere frafallet og øke graden av gjennomføring generelt.

Årsakene til manglende gjennomføring av videregående opplæring er mange, men det er en klar sammenheng mellom elevenes utbytte av grunnskoleopplæringen og evnen til å gjennomføre videregående opplæring. En stor andel av de som faller fra i videregående opplæring, gikk ut av grunnskolen uten å ha tilegnet seg tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter. Tidlig innsats er viktig gjennom hele grunnopplæringen. Bedre gjennomføring i videregående opplæring i Østfold er nødvendig og krever målrettet og felles innsats fra alle involverte i skoler og kommuner/skoleeiere.



Figur 5.2.9 Elever og lærlinger om har bestått videregående opplæring, 2005-2008

Nasjonale prøver høsten 2009

Resultatene fra de nasjonale prøvene i lesing, regning og engelsk på 5. og 8. trinn dokumenterer noen særskilte utfordringer for Østfold, som er:

For mange elever på laveste mestringsnivå, og for få på høyeste nivå

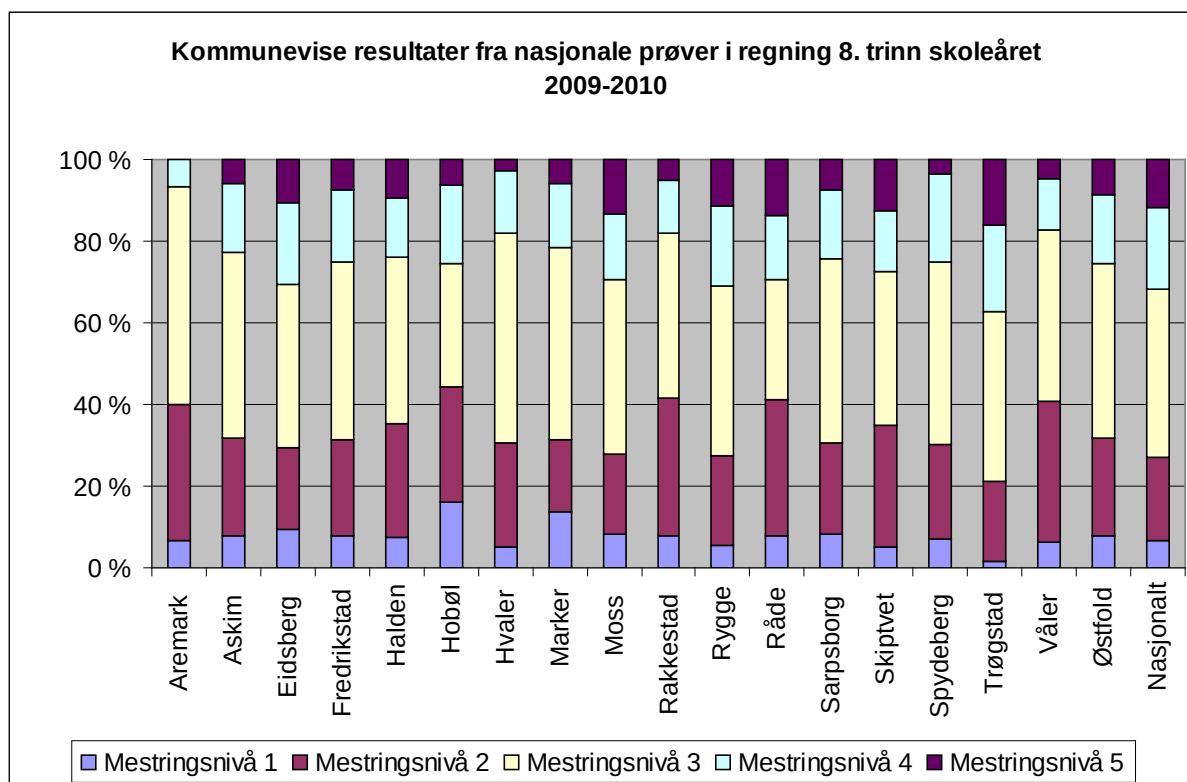
Andelen elever på laveste mestringsnivå i lesing på 5. trinn har økt fra skoleåret 2008/2009 til skoleåret 2009/2010, og er nå 28,9 %. Resultatene fra den nasjonale prøven i lesing på 8. trinn viser også en økning i andelen elever på de to laveste mestringsnivåene til 33,1 %. Andelen elever som skårer tilsvarende det høyeste mestringsnivået i lesing på 8.trinn, har gått tilbake hvert år siden skoleåret 2007/2008 både på fylkesnivå og nasjonalt.

I engelsk på 8.trinn skårer elevene i Østfold svakere enn nasjonalt snitt når resultatene ses samlet. I regning er det samme tendens som i engelsk og norsk, med en større andel elever som skårer tilsvarende den laveste eller de laveste mestringsnivåene, og en mindre gruppe elever enn landsgjennomsnittet som skårer høyt. Samtidig har det vært en positiv utvikling resultatmessig i regning både på fylkesnivå og nasjonalt.

Store forskjeller mellom skoler

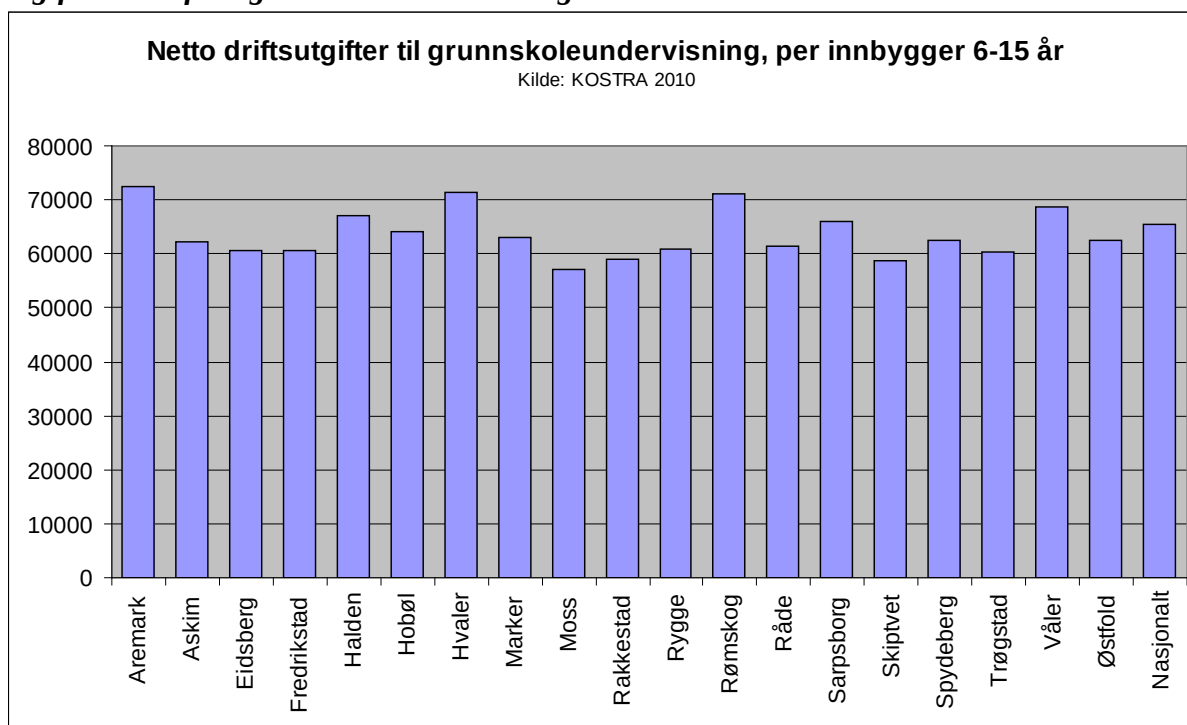
Det er store variasjoner mellom skoler og mellom kommuner i Østfold i både engelsk, lesing og regning. Grafen "Kommunevise resultater fra nasjonale prøver i regning 8.trinn skoleåret 2009 - 2010 " viser dette tydelig.

Den tendensen vi ser i 2009 har vi også sett tidligere år. Det betyr at skoleeierne i sitt oppfølgingsarbeid må rette oppmerksomheten mot dette.



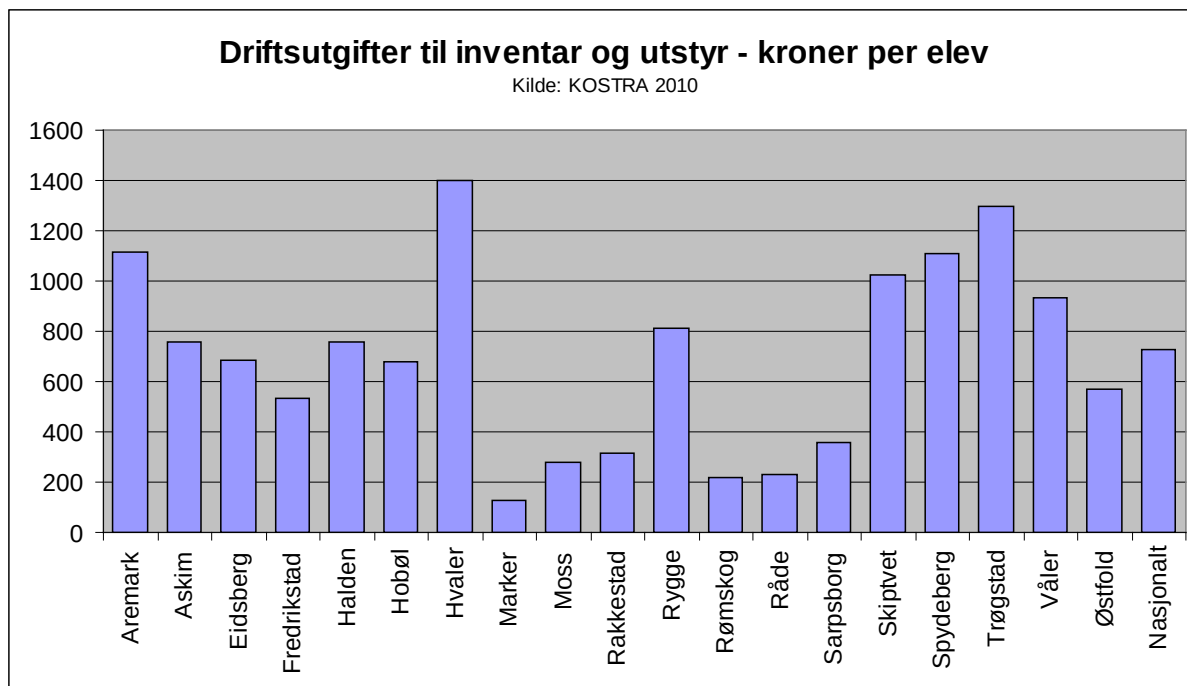
Figur 5.2.10 Kommunevisse resultater fra nasjonale prøver i regning 8. trinn, skoleåret 2009-2010

Utgifter til drift av grunnskoleundervisning



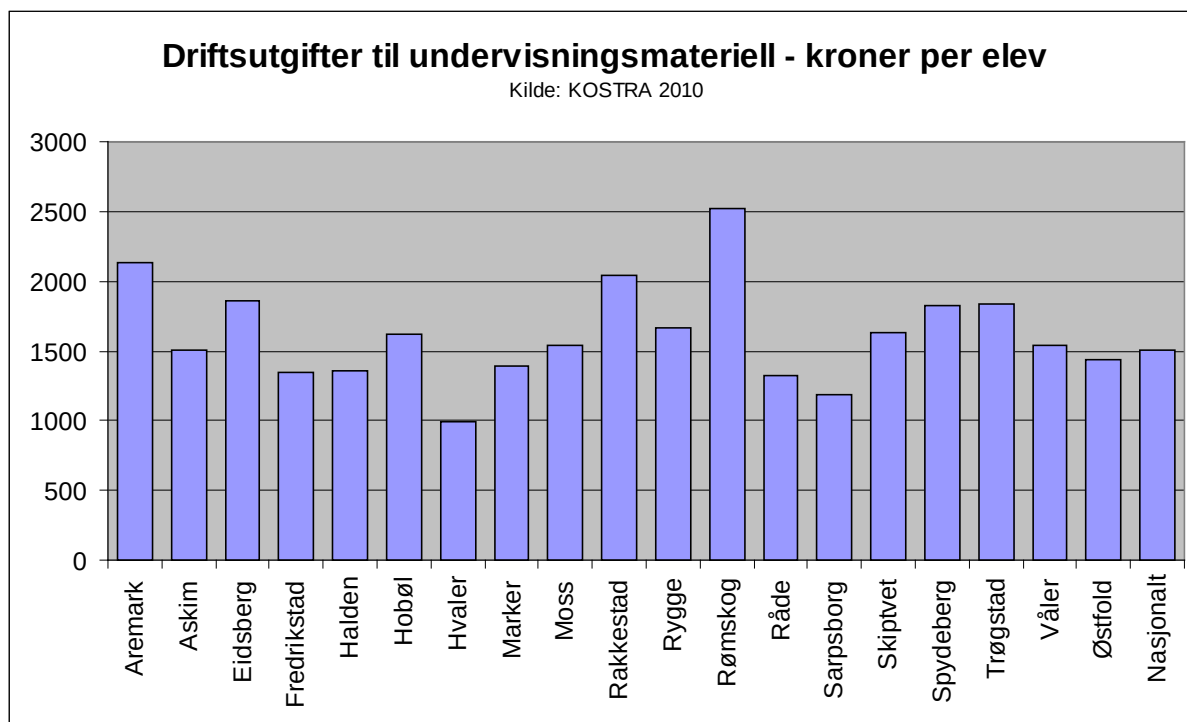
Figur 5.2.11 Netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning, pr innbygger 6-15 år.

Netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning øker i alle kommunene i Østfold fra 2008 til 2009, bortsett fra Askim som har hatt en marginal nedgang. Gjennomsnittet i Østfold for 2009 ligger 2898 kroner under landssnittet.



Figur 5.2.12 Driftsutgifter til inventar og utstyr – kroner pr. elev i grunnskolen.

Gjennomsnittlige driftsutgifter til inventar og utstyr er i Østfold på 569 kroner pr. elev i 2009. Dette er rundt 65 kroner mindre pr. elev enn i 2008, og Østfold ligger i 2009 156 kroner pr. elev under landsgjennomsnittet. Det er i tallene for 2009 store variasjoner innad i fylket, og det er også en del større endringer i tallene fra 2008 til 2009. Dette kan komme av at mange kommuner i Østfold er forholdsvis små, og at det statistiske grunnlaget dermed kan gi prosentvise store utslag på forholdsvis små endringer.



Figur 5.2.13 Driftsutgifter til undervisningsmateriell – kroner pr. elev i grunnskolen.

Gjennomsnittlige driftsutgifter til undervisningsmateriell ligger 69 kroner pr. elev under landsgjennomsnittet.

5.3 Barnevern

Nasjonale føringer

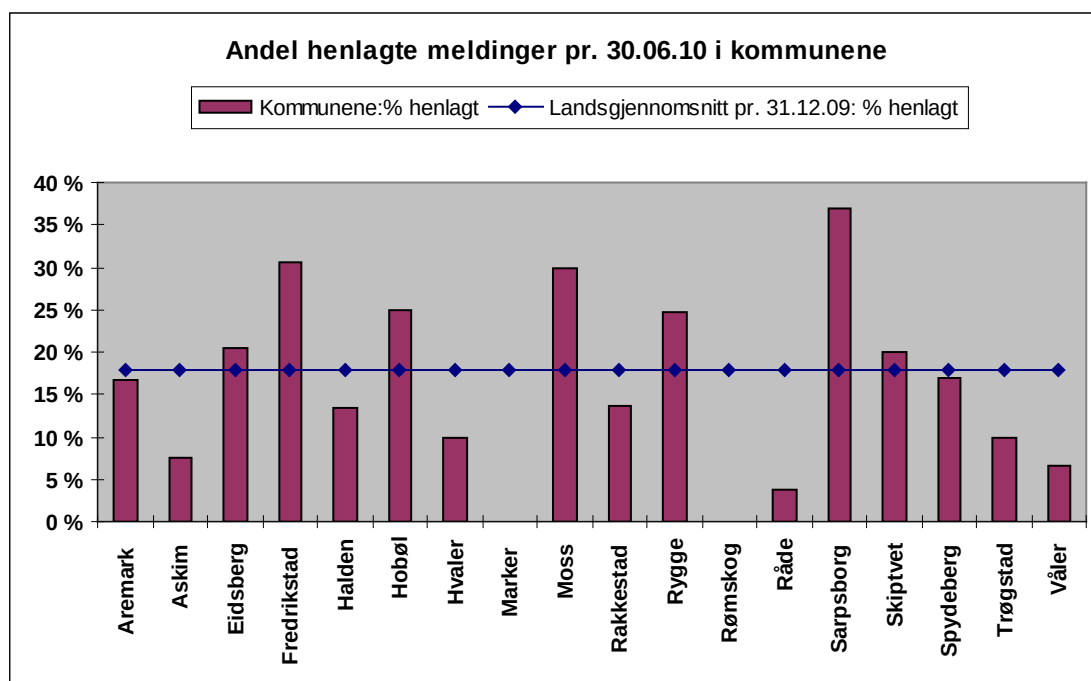
- **Barn skal ha rett hjelp til rett tid.** Barneverntjenesten er avhengig av bekymringsmeldinger for å komme i kontakt med utsatte barn og unge. Når barneverntjenesten mottar en melding, skal den gjennomgås snarest, og senest innen en uke, for å vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter Barnevernloven § 4-3. Formålet er å sikre at eventuelle behov for barneverntiltak blir avdekket og iverksatt så tidlig som mulig, for å unngå tyngre tiltak på et senere tidspunkt.
- **Tidsbruk for gjennomføring av undersøkelser.** I saker hvor meldinger konkluderes med undersøkelse, skal disse gjennomføres snarest og senest innen 3 måneder. I særlige tilfeller kan fristen være 6 måneder. En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt.
- **Flere barn skal få bistand i fosterhjem eller eget hjem i stedet for institusjonsplassering.** Regjeringen er opptatt av å styrke tilbudet for barn i fosterhjem. Kommunene har ansvaret for plassering og oppfølging av fosterhjem.
- **Større satsing på kunnskapsbaserte og behandlende tiltak.** Hjelpebehovet til brukerne av barneverntjenester er mer alvorlig og sammensatt enn tidligere. Det forventes at barneverntjenesten skal ha økt fokus på planmessige og behandlende tiltak i hjemmet og barnets lokalmiljø i tillegg til tradisjonelle tiltak som støttekontakt, besøkshjem og andre forebyggende og kompenserende tiltak.
- **Regjeringens strategiplan for barn og unges psykiske helse** har hatt som mål å stimulere til samarbeid mellom tjenestene i kommunene, og mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Samarbeid og samordning mellom ulike tjenester er en forutsetning for mer helhetlig hjelp til barn, ungdom og deres familier som trenger bistand fra hjelpeapparatet. Ny strategiplan vil videreføre fokuset på samhandling mellom tjenestene.

Status

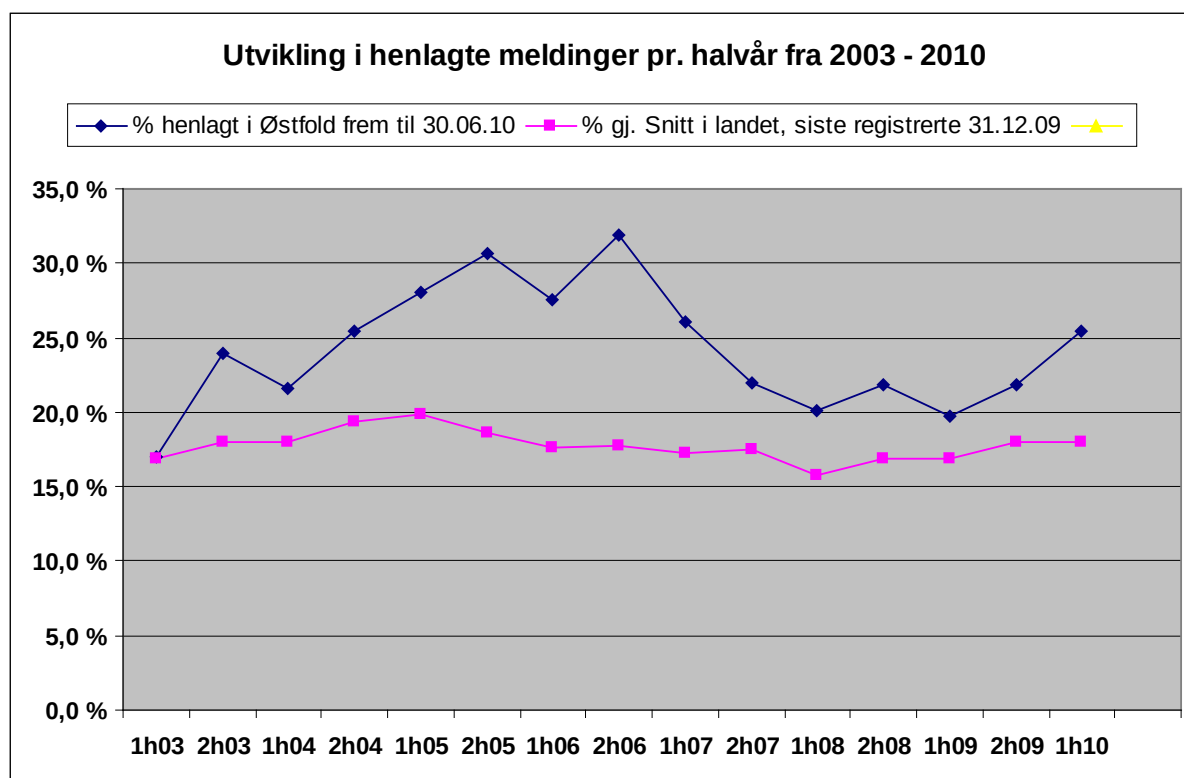
Fylkesmannen har lagt til grunn innrapporterte tall fra 18 kommuner pr. 30.06.10.

Barn skal ha rett hjelp til rett tid

Av kommunenes rapportering pr. 30.06.10 fremgår at det er en økning i antall henlagt meldinger sett i forhold til halvårsrapporteringen pr. 31.12.09. Andelen henleggelser er fremdeles høy og gir grunnlag for bekymring. Andelen henleggelser bør være gjenstand for faglig diskusjon i den enkelte barneverntjeneste, slik at tjenesten kan evaluere sin praksis og eventuelt justere denne i tråd med lov og forskrift.

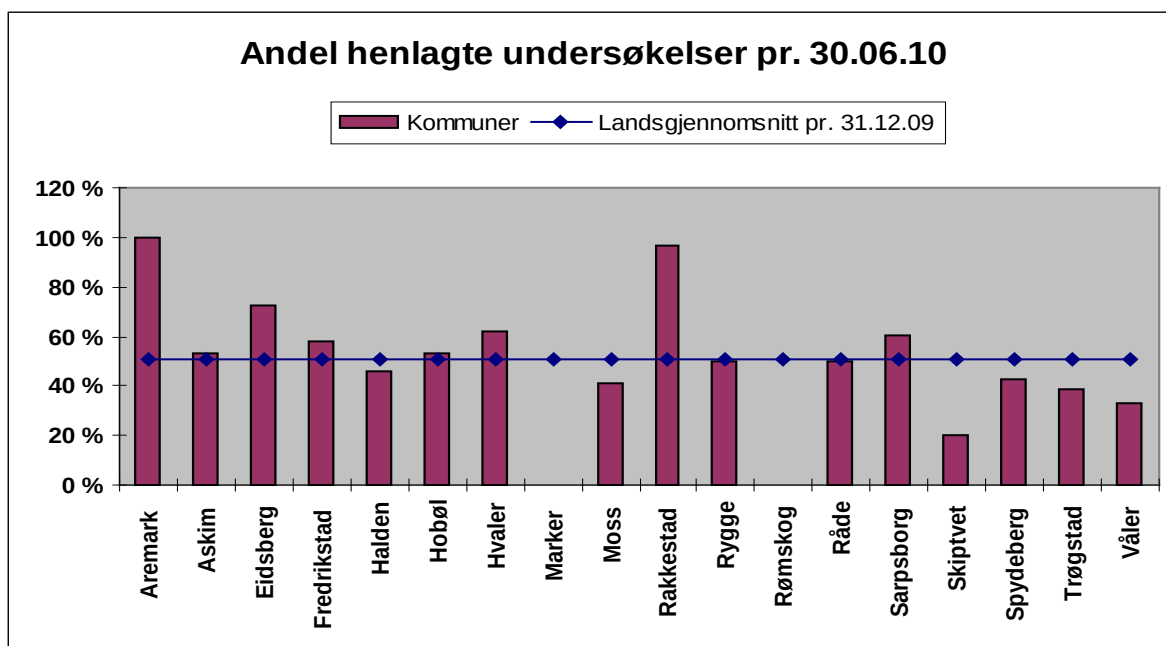


Figur 5.3.1 Andel henlagte meldinger i 1 halvår 2010

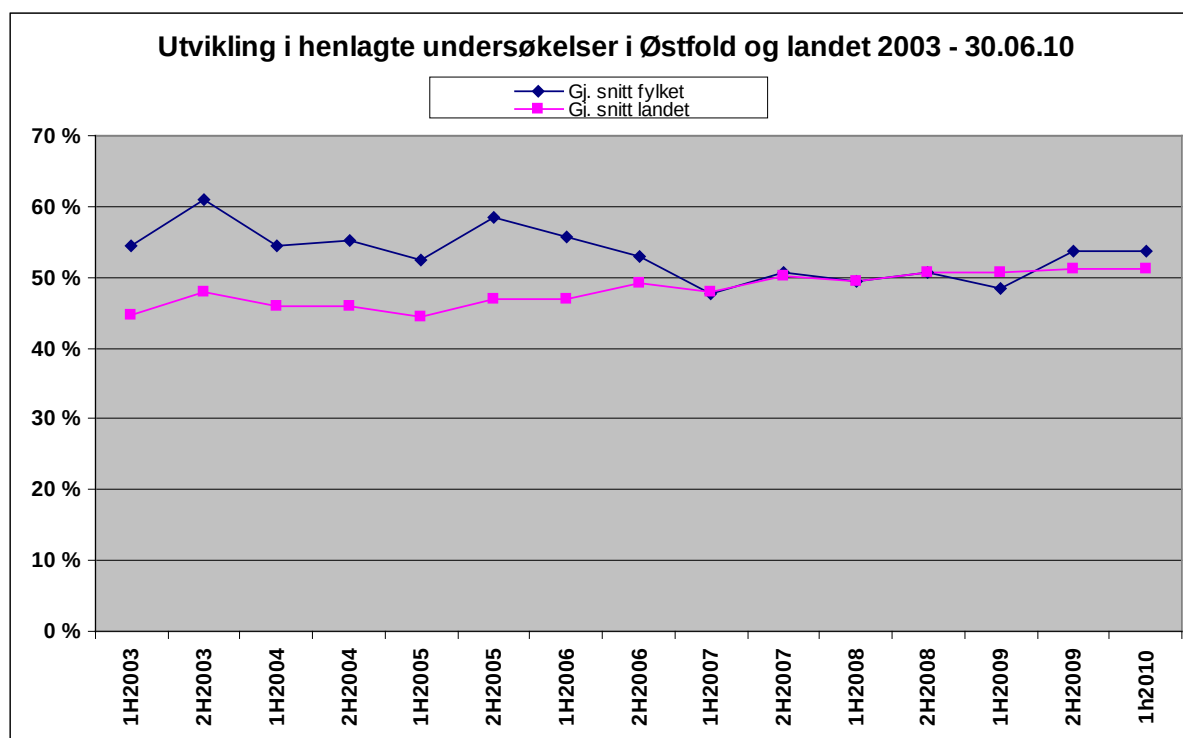


Figur 5.3.2 Utvikling i henlagte meldinger fra 1 halvår 2003 til og med 1 halvår 2009

Siden 2003 har Østfold hatt høyere henleggelsesprosent for undersøkelser enn resten av landet. Pr. 30.06.09 hadde Østfold en henleggelsesprosent på 48,5 % og tilsvarende for landet lå på 50,8 %. Tallene for 1 halvår 2010 er på samme nivå som for 2 halvår 2009. Tallene viser for øvrig at Østfold pr. 30.06.10 ligger over landsgjennomsnittet som pr. 31.12.09 var på 51,1%.

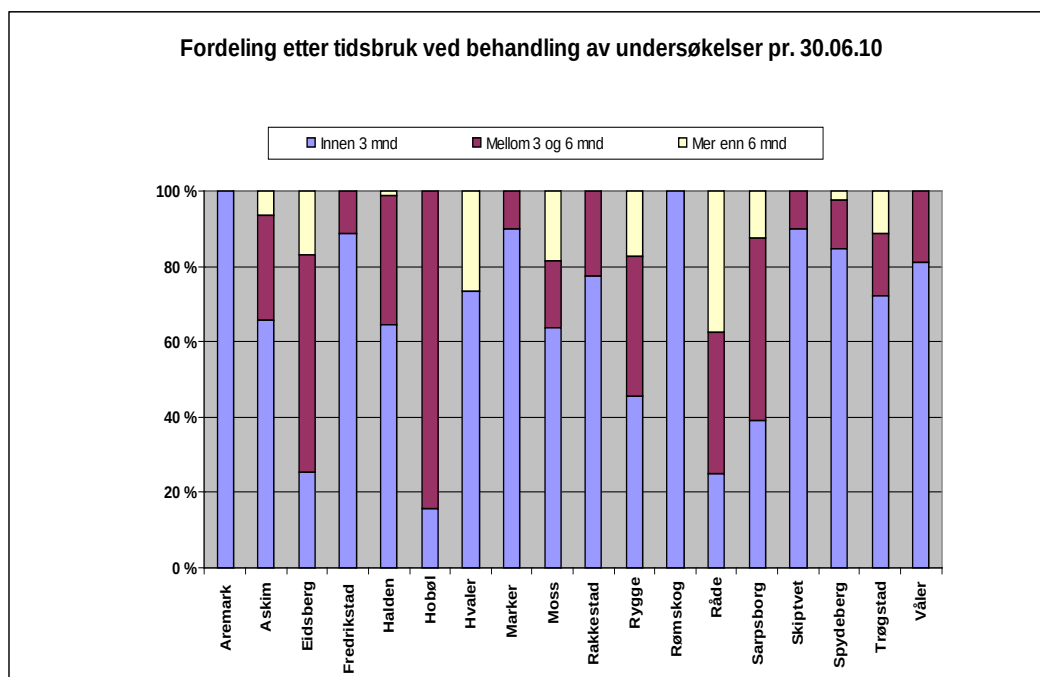


Figur 5.3.3 Henlagte undersøkelser pr. 30.06.10



Figur 5.3.4 Henlagte undersøkelser pr halvår fra 1 halvår 2003 til 2 halvår 2010.

Når det gjelder tidsbruk for gjennomføring av undersøkelser, viser tallene for 2 halvår at kommunene fortsatt har store fristoversittelser, både i ved 3-6 måneders fristen og over 6 måneder. Fristoversittelsene kan bety at barn ikke får rett hjelp til rett tid, og dette er en utvikling som Fylkesmannen ser alvorlig på. Fylkesmannen har gitt tilbakemelding til kommunene med presisering av vilkår for når utvidet undersøkelsestid kan benyttes og hvordan dette skal innrapporteres. Fylkesmannen har fulgt opp og vil følge opp enkeltkommuner som viser store fristoversittelser med brev og/eller møter med kommunens ledelse. Kommunene har i flere saker fattet beslutninger om utvidet undersøkelsestid. I flere saker er årsaken til utvidelsen kapasitetsproblemer i tjenestene.



Figur 5.3.5 Tidsbruk for undersøkelser pr. 30.06.10

Flere barn skal få bistand i fosterhjem eller eget hjem i stedet for institusjonsplassering

Det fremgår av tallene for 2010 at kommunene hovedsakelig plasserer barn i fosterhjem, og at kommunene i større grad klarer å opprette tilsynsførere i aktuelle saker, men fortsatt ikke til alle barn i fosterhjem. Samtidig klarer ikke kommunene å gjennomføre det antall tilsynsbesøk som barn i fosterhjem har krav på. Fylkesmannen vil understreke tilsynsførerfunksjonen som en viktig del av barnas rettssikkerhet, og forutsetter at kommunene sikrer at dette ivaretas.

Større satsing på kunnskapsbaserte og behandlende tiltak

Regjeringen vil stimulere til at det skal utvikles ny kunnskap og oppdatering av kompetanse for å sikre god kvalitet på barneverntjenestene. Utviklingen viser at hjelpebehovet til brukerne av barneverntjenester er mer alvorlig og sammensatt enn tidligere. Dette er også erfaringen i vårt fylke.

Det forventes at barneverntjenesten må vektlegge planmessige og behandlende tiltak i hjemmet og barnets lokalmiljø, i tillegg til tradisjonelle tiltak som støttekontakt, besøkshjem og andre forebyggende og kompensierende tiltak. Kommunene skal benytte seg av metoder som har dokumentert effekt ovenfor de vansker som skal avhjelpes. Videre har tjenestene plikt til internkontroll.

Kommentarer

Regjeringens strategiplan for barn og unges psykiske helse "Sammen om" har hatt som mål å stimulere til samarbeid mellom tjenestene i kommunene og mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Samarbeid og samordning mellom ulike tjenester er en forutsetning for mer helhetlig hjelp til barn, ungdom og deres familier som trenger bistand fra hjelpeapparatet.

For å kunne yte tidlig og god hjelp, må utsatte barn og unge bli sett og hørt av hjelpeapparatet. Dette er barn og unge som ved tilbaketrekking, utagering, rusmiddelmisbruk eller på andre måter viser ved sin oppførsel at de har behov for bistand fra helsetjenesten, sosialtjenesten eller barneverntjenesten. Utsatte barn og unge kan også inkludere barn som har behov for bistand på grunn av foreldrenes atferd eller situasjon. Oppfølgingen av den enkelte krever ofte sammensatte tjenester. Risiko for svikt kan oppstå der flere tjenester har tilgrensende eller overlappende oppgaver.

Felles tilsyn med kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester i 2008 viste at kommunene må forbedre sin styring og ledelse for å sikre samarbeidet om utsatte barn og unge. Svikt kan medføre at hjelpebehov ikke fanges opp, slik at utredning og hjelpetiltak ikke blir iverksatt i rett tid.

Psykisk helsearbeid for barn og unge

Kommunene må ha særlig oppmerksomhet rettet mot barn og unge som lever med risiko for, eller er i ferd med å utvikle psykiske vansker. Utfordringene er mange - kommunene må identifisere behov, og utvikle og iverksette tiltak for å forebygge psykiske vansker/psykososiale problemer. Mange instanser har ansvar for barn og unges oppvekstvilkår, og tverrfaglig samarbeid er viktig.

Fra 2009 er tilskudd til drift av kommunenes psykiske helsearbeid innlemmet i kommunenes rammetilskudd. Statlig styring vil nå som hovedprinsipp skje gjennom ordinære virkemidler og gjeldende styringssystemer overfor kommuner og regionale helseforetak. Sentrale myndigheter vil følge med på at de gode resultatene fra Opptappingsplanperioden videreføres, og at tjenesteutviklingen ikke stopper opp.

Nasjonale føringer

Det psykiske helsearbeidet for barn og unge er et ansvar for kommunene som helhet. For barn og unge innebærer et godt psykisk helsearbeid en helhetlig tenkning og et bredt spekter av tiltak i kommunene. Det forebyggende arbeidet skal styrkes, og det betyr at kommunene må ha særlig oppmerksomhet rettet mot barn og unge som lever med risiko for, eller er i ferd med å utvikle psykiske vansker. Dette skjer gjennom flere strategier:

- Tidlig identifisering og intervensjon overfor barn og unge i risikogrupper
- Utvikling av lavterskeltilbud for barn og unge
- Videreutvikle tverrfaglig samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenestetilbud for utsatte barn, unge og familier
- Faste rutiner for samhandling og kvalitetsutvikling av tjenestene
- Ivareta internkontroll

Psykisk helseområdet vil ha høy prioritet framover selv om opptappingsplanen er avsluttet. De overordnede mål og verdigrunnlag fra planen vil fortsatt legges til grunn for regjeringens politikk. Arbeidet for å styrke barn og unges psykiske helse krever oppmerksomhet også i årene fremover.

Status

Også etter at opptappingsplanen er avsluttet rapporterer kommunene om tiltak innen psykisk helsearbeid. For 2009 har Fylkesmannen oversendt samlet rapportering om tiltakene fra kommunene til Helsedirektoratet, som viser:

I kommunene i Østfold ytes til sammen 175 årsverk som er innrettet mot psykiske vansker/lidelser hos barn og unge. Dette er en tilbakegang på 14 % fra 2008 (204 årsverk). Andelen personell som har videreutdanning i psykisk helsearbeid eller psykososialt arbeid er 45 årsverk i 2008 og 34 årsverk i 2009. Andelen årsverk med relevant videreutdanning er redusert fra 22% i 2008 til 20% i 2009.

135 barn og unge med psykiske vansker/lidelser har støttekontakt. Dette er 9 % flere enn i 2008 (123 hadde støttekontakt). Kommunene har organisert arbeid med psykisk helse for barn og unge i

egen enhet/tjeneste (8 kommuner), integrerte tjenester (9 kommuner) eller med ansvar hos rådmann/helsesjef (1 kommune).

Kommentar

Utfordringene for de ulike virksomhetene er å utvikle eller beholde målrettede tiltak for å forebygge og for å iverksette tiltak for barn og unge som er i en risikosituasjon eller har etablert psykiske vansker/ psykososiale problemer.

Det er en reell nedgang i antall stillinger i kommunene innrettet mot psykiske vansker hos barn og unge etter opptrappingsplanen. Dette tyder på at kommunenes innsats på feltet samlet sett ikke opprettholdes, noe som kan begrense videreutvikling av tiltak/tjenester og samarbeidet mellom dem. Det er bekymringsfullt at andelen medarbeidere med relevant videreutdanning går tilbake og ikke øker, og at dette skjer samtidig med at det gis tilskudd til slik videreutdanning til medarbeidere i disse tjenestene.

Til tross for en styrking av tilbudet til mennesker med psykiske lidelser gjenstår det likevel flere utfordringer. Det er fortsatt en for stor andel barn og unge med alvorlige psykiske vansker som ikke mottar tilstrekkelig hjelp. Det er også knyttet usikkerhet til om det vil skje en reduksjon i tilbudet til barn og unge med psykiske vansker i kommunene, i og med at de øremerkede midlene er innlemmet i rammetilskuddene.

Departementet vil derfor fremdeles bidra til at kommunene får veiledning og oppfølging fra Fylkesmannen, de kommunale tjenestetilbudene skal kartlegges, bruk av midlene i rammetilskuddet skal rapporteres, og det skal videreutvikles kvalitetsindikatorer. Regionsentrene for barn og unges psykiske helse skal prioritere arbeid med kompetanse i kommunal sektor. Og tverrfaglig videreutdanning for høyskoleutdannet personell i psykososialt arbeid for barn og unge skal fortsatt stimuleres gjennom egne midler.

5.4 Omsorgsplan 2015

Østfold har fortsatt lav dekning av sykehjem og boliger med heldøgns omsorg sammenlignet med landet forøvrig.

Omsorgsutfordringer skal settes på dagsorden i kommunal planlegging. Det nye investeringstilskuddet for sykehjem og omsorgsboliger skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet for personer med behov for heldøgns helse- og sosialtjenester.

Østfolds andel av investeringstilskuddet utgjør 700 plasser for perioden 2008 – 2015. Tilskuddsbeløpene for 2010 er kr 647.000 pr. sykehjemsplass og kr 431.000 pr. omsorgsbolig.

Forventninger fra staten

I Stortingsmelding nr. 22 (2005- 2006) Mestring, muligheter og mening beskrives fem langsiktige strategier for framtidens omsorgsutfordringer:

- Kvalitetsutvikling, forskning og planlegging
- Kapasitet og kompetanseutvikling
- Samhandling og medisinsk oppfølging
- Aktiv omsorg
- Partnerskap med familie og lokalsamfunn

Omsorgsplan 2015 konkretiserer hovedstrategiene i St.meld. nr. 25 (2005 – 2006) i en rekke tiltak og delplaner, herunder bl.a.:

- Investeringsordning for sykehjem og omsorgsboliger – 12000 nye omsorgsplasser.
- Demensplan, herunder vekst i dagtilbudet.
- Kompetanseløftet 2015, 10.000 nye årsverk med fagutdanning i omsorgstjenesten.
- Nasjonal standard for legetjenester i sykehjem

Kommunal planlegging og investeringstilskudd

Forventninger

Omsorgsplanens fokus i 2010 er å sette framtidens omsorgsutfordringer på dagsorden i den kommunale planleggingen. Dette er ikke en sak for helse- og sosialtjenesten alene, men må involvere hele lokalsamfunnet og de fleste av samfunnets sektorer. Samfunnsutviklingen med demografiske, faglige, teknologiske og kulturelle endringer vil påvirke behov og etterspørsel etter behandlings- og omsorgstjenester.

Ordningen med investeringstilskudd for sykehjem og omsorgsboliger trådte i kraft 01.01.2008. Tilskuddet skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med **behov for heldøgns helse- og sosialtjenester**, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming.

Gjennom Husbanken kan det gis tilskudd til 12 000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger i perioden 2008- 2015. Østfolds andel av disse er 700 plasser. Til gode omsorgsboligprosjekter som ikke blir prioritert innenfor denne tilskuddsrammen, kan en søke Husbanken om boligtilskudd. Kommunene utfordres til å vurdere ombygging eller utbygging av eksisterende bygningsmasse. Det kan gis tilskudd til å etablere utendørs- og innendørs fellesareal til eksisterende sykehjem og omsorgsboliger. Kommunene oppfordres spesielt til å etablere tilrettelagte dagtilbud for demente, men det gis ikke investeringstilskudd til bygging av dagsenter

Tabell 5.4.1 Antall sykehjemsplasser, enerom i sykehjem og omsorgsboliger i Østfold

Kilde: SSB Kostra 15.06.2010

Antall	Omsorgsboliger			Plasser i sykehjem			Enerom i sykehjem		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Halden	147	147	147	166	184	192	160	180	192
Moss	182	182	182	223	194	191	197	186	186
Sarpsborg	289	289	289	391	396	396	217	244	244
Fredrikstad	342	342	342	538	567	557	486	525	529
Hvaler	16	16	16	24	29	28	24	24	24
Aremark	12	12	12	18	18	18	18	18	18
Marker	28	28	28	40	40	40	40	40	40
Rømskog	6	6	6	10	16	16	16	16	16
Trøgstad	44	44	44	46	45	45	39	39	39
Spydeberg	28	28	28	36	40	40	30	34	33
Askim	98	98	98	103	103	103	103	103	103
Eidsberg	97	97	97	59	65	82	58	58	60
Skiptvet	34	34	34	28	28	41	28	28	40
Rakkestad	75	75	75	55	54	52	47	47	47
Råde	34	34	34	57	55	58	54	55	56
Rygge	81	81	81	70	88	91	64	88	88
Våler	33	33	33	23	23	26	25	25	26
Hobøl	47	47	47	20	20	20	20	20	21
Østfold	1593	1593	1593	1907	1965	1996	1626	1730	1762

Kommentar

Antallet sykehjemsplasser i Østfold har økt til 1996 i 2009, en økning på 31 plasser siste år. Dette gir en gjennomsnittlig dekningsgrad av sykehjemsplasser i forhold til eldre over 80 år på 15,4 %. Halden har den laveste dekningsgrad på 12,5 %, mens flere av kommunene ligger rundt 18 %.

Dersom man tar med omsorgsboliger, blir samlet dekningsgrad 28 % i forhold til eldre over 80 år. En del av disse boligene er organisert som bofellesskap med personell til stede hele døgnet, mens i de øvrige får beboerne bistand fra hjemmebasert tjeneste. Noen av omsorgsboligene er bygget for yngre funksjonshemmede. I flere kommuner er det tilrettelagt bofellesskap for eldre i boliger som ikke er med i statistikken ovenfor, da de er bygget før ordningen med omsorgsboliger ble etablert.

Østfold har fortsatt lav dekning av sykehjem og boliger med heldøgns omsorg sammenlignet med landet forøvrig. Fremskriving av befolkningstall viser at aldersgruppen 80+ er relativt stabil fram mot 2015 – 2020 (varierer fra kommune til kommune), og deretter øker andelen eldre markant. Det er imidlertid viktig å være klar over at antallet eldre over 90 år øker i 14 av 18 kommuner i årene frem til 2015. I følge befolkningsprognosene blir det i denne perioden ca. 420 flere eldre over 90 år, en økning på 25 %. I denne gruppen har ca. 50 % behov for heldøgns omsorgstilbud.

Fylkesmannens helse- og sosialavdeling hadde våren 2009 møter med hver enkelt av Østfold-kommunene. Tema for møtene har vært kommunenes arbeid med Omsorgsplan 2015 og delplaner: Demensplan 2015, Kompetanseløftet 2025 og investeringstilskudd for utbygging av sykehjem og omsorgsboliger.

Seks av kommunene hadde utarbeidet og vedtatt en helhetlig plan i tråd med målsetningene i Omsorgsplan 2015. Seks kommuner var i ferd med å utarbeide plan, og disse forventes å bli vedtatt i løpet av 2010 og 2011. Seks kommuner hadde ikke påbegynt noen planprosess, og hadde ingen plan om å gjøre det. I ettertid har en kommune orientert oss om at planarbeidet er påbegynt.

Fylkesmannen foretar jevnlig oppsummering av kommunenes planer om utbygging av sykehjem og omsorgsboliger fram til 2015. Etter at flere kommuner har vedtatt nye planer viser oversikten at kommunene planlegger maksimum 367 sykehjemsplasser, 393 omsorgsboliger og inntil 7 nye fellesarealer og 4 sansehager/terrasser i eksisterende bygg. Disse tallene er usikre da flere av kommunene ikke har fattet forpliktende vedtak, jf. planstatus beskrevet ovenfor. Det har fra juli 2010 oppstått en ny situasjon ved at kommunenes planer om sykehjem og omsorgsboliger overstiger det antallet som vårt fylke er tildelt. Fylkesmannens oppgave blir nå i større grad å prioritere mellom de enkelte prosjekter ut fra behovet i den enkelte kommune.

Demensplan 2015

Alle Østfold-kommunene står overfor store utfordringer i å nå mål om bedre tilpassede botilbud og dagaktivitetstilbud til demente og økt kunnskap og kompetanse om demens. Det må tas et særskilt grep i forhold til dagtilbud.

Bare 8 av kommunene har kommet igang med støttetiltak overfor pårørende som pårørendeskoler og samtalegrupper.

Forventninger

Demensplan 2015 løfter fram tre hovedsaker; bedre tilpassede botilbud, dagaktivitetstilbud og økt kunnskap og kompetanse. Planen peker på dagaktivitetstilbud som det manglende mellomledd i den kommunale omsorgskjeden. Direktoratet forventer derfor at kommunene tar et særskilt grep i forhold til utbygging av dagtilbud i tråd med Omsorgsplanens strategi om "Aktiv omsorg". Pårørendeskoler og samtalegrupper bør være tilgjengelig i hele landet. Videre forventes det at alle ansatte får tilbud om grunnopplæring eller videreutdanning i demens, jf. Kompetanseløftet 2015.

Alle Østfold-kommunene står overfor store utfordringer med tanke på å realisere målene i Demensplanen "Den gode dagen" innen 2015.

Status på området

Tabell 5.4.2 Plasser i skjermet enhet for aldersdemente - Kilde: SSB Kostra 15.06.2010

	2006	2007	2008	2009
Halden	15	15	61	61
Moss	40	68	68	96
Sarpsborg	52	52	52	68
Fredrikstad	115	114	125	125
Hvaler	6	6	6	6
Aremark	0	0	0	6
Marker	12	12	12	12
Rømskog	4	4	4	4
Trøgstad	12	12	12	12
Spydeberg	7	7	7	7
Askim	23	23	23	23
Eidsberg	15	15	15	15
Skiptvet	0	0	0	5
Rakkestad	11	11	11	11
Råde	14	24	24	26
Rygge	8	7	48	48
Våler	0	0	10	10
Hobøl	8	8	8	9
Østfold	342	378	486	544

SSB - statistikk i tabell 5.4.2 viser at fra 2009 har alle kommunene i Østfold organisert heldøgns tilbud for demente i form av små sykehjemsavdelinger, kalt *skjermede enheter for demente*. Til sammen er nå 544 sykehjems plasser tilpasset for demente. Disse utgjør 27,2 % av fylkets sykehjems plasser.

Fem kommuner har i tillegg valgt å tilrettelegge heldøgns tilbud for denne gruppen i omsorgsboliger organisert som bofellesskap, til sammen 138 plasser. Det totale antall et heldøgns plasser tilpasset for dementes er dermed 682 plasser. Ingen kommuner har mer enn 40 % av sykehjemsplassene tilrettelagt for demente, mens vi regner med at 70-80 % av de som har fast plass i sykehjem, har utviklet demenssykdom.

Kommunens arbeid med demensplan var et sentralt tema på møtene mellom Fylkesmannen og kommunene. I alt 5 kommuner har utarbeidet demensplan som egen plan eller som del av en helhetlig omsorgsplan. Seks kommuner var i gang med planarbeid, mens 7 kommuner ikke hadde noen konkrete planer om å utarbeide demensplan.

Slik var status for Østfold når det gjelder tiltak på demensområdet pr. april 2009:

- Seks kommuner hadde etablert **demensteam** med ansvar for arbeidet med diagnostisering og utredning av demente, og 2 hadde planer om å komme i gang. Pr. dags dato har flere kommuner opprettet demensteam.
- 10 kommuner oppga at de hadde **dagtilbud** som er tilrettelagt for demente, hvorav 5 har åpent 5 dager eller mer.
- Det ble gitt **avlastningstilbud** for demente i sykehjem i alle kommuner, men ikke alle fikk tilbud i avdeling tilpasset for demente.
- I alt 6 kommuner var kommet i gang med støttetiltak rettet mot pårørende. I seks kommuner ble pårørende invitert til å delta i **pårørendeskole**, der de over 6-8 kvelder fikk informasjon om demenssykdom, behandlingstilbud og rettigheter. To kommuner hadde opprettet samtalegrupper.

Kommuner som deltar i Modellkommuneprosjektet

Nasjonalt kompetansesenter for aldring og helse har hatt i oppdrag å lede tre utviklingsprogram i demensplanen:

- *Utredning og diagnostisering av demens*
- *Dagtilbud og avlastningsordninger for personer med demens*
- *Tilbud til pårørende-, pårørendeskoler og samtalegrupper*

Fem Østfold-kommuner; Fredrikstad, Sarpsborg, Moss, Rygge og Spydeberg fikk tilbud om å delta i modellkommuneprosjektet. Disse har i 2008 og 2009 deltatt i utviklingsarbeid på demensområdet. Alle tre prosjektene er nå formelt avsluttet.

Kommentarer

Fylkesmannen synes det er positivt at 5 kommuner har deltatt i Modellkommuneprosjektet. De har i prosjektfasen satt i gang viktige tiltak i omsorgskjeden som bidrar til å gi demente og deres pårørende et helhetlig tilbud. Samtidig har de vært med på å evaluere erfaringer i bruk av ulike modeller og metoder på områder hvor man fra før hadde begrensede erfaringer i den kommunale omsorgstjenesten.

De positive erfaringene skal nå formidles til de øvrige kommuner. Det vil blant annet bli utarbeidet en veileder i oppstart og drift av pårørendeskoler. I Østfold har prosjektarbeidet med diagnostisering og demensteam resultert i at det er dannet to nettverk for videre fagutvikling hvor et flertall av kommunene deltar.

Beskrivelsen ovenfor viser imidlertid at alle Østfold-kommunene står overfor store utfordringer med tanke på å realisere målene i Demensplanen ”Den gode dagen” innen 2015. De nye sykehjemsplassene som blir bygget med tilskudd fra Omsorgsplan 2015 skal alle være tilpasset for demente, anslagsvis 325 – 360 plasser. Når de står ferdige, vil det imidlertid fortsatt ikke være mulig å tilby alle demente som har behov for det tilrettelagt heldøgns omsorgsplass. Også eksisterende sykehjemsplasser må tilpasses demente.

Fylkesmannen vurderer at kommunene i sine planer i for liten grad har satset på forebyggende tiltak. Satsningen på dagsenter for demente er fraværende i enkelte kommuner og nokså sparsommelig i de øvrige.

Kompetanseløftet

Det forventes at kommunene i samarbeid med Fylkesmannen legger planer for rekruttering og opplæring, og bidrar til at målene i Kompetanseløftet 2015 nås, herunder 10.000 nye årsverk med fagutdanning på landsbasis fra 2005- 2009. Østfolds andel av de 10.000 årsverkene er ca. 560. Kommunene i Østfold har oppfylt dette målet med god margin. Veksten i brukerrettet tjeneste var 1094 årsverk i perioden 2005 – 2009 og av disse hadde 71.5 % fagutdanning.

For perioden 2008-2015 anslås et behov for ytterligere 12.000 årsverk i omsorgstjenesten og Østfolds andel vil være ca 670. Det er viktig å sikre god rekruttering, høy kompetanse og stabil bemanning.

De nye årsverkene som kommunene allerede har på plass, blir benyttet til å utvide kapasiteten i hjemmetjenesten og sykehjemmene, etablere dagtilbud og til å sikre større faglig bredde og økt kompetanse i tjenestene. Viktige tiltak for å sikre god rekruttering, høy kompetanse og stabil bemanning er:

- Kvalifisering av ufaglærte som allerede arbeider i sektoren
- Tilstrekkelig antall læreplasser for helsefagarbeidere
- Tilbud til ansatte om videreutdanning i fagskole og høyskole
- Øke andelen som arbeider heltid

Kommuner som ønsker å sette i verk tiltak for å kvalifisere ufaglærte og gi ansatte faglig påfyll i form av videreutdanning, kan søke Fylkesmannen om tilskudd til opplæringstiltak.

Kommentarer

Tabell 5.4.3 nedenfor viser at antallet ansatte i brukerrettet tjeneste i omsorgssektoren i Østfold økte med ca. 965 årsverk i perioden 2006-2009. Samtidig har årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannede økt med 587. Østfoldkommunene har dermed hatt en betydelig økning av ansatte som arbeider med brukerne, og har til dels også klart å rekruttere fagutdannede og/eller kvalifisere ansatte. Andelen av ansatte med fagutdanning i brukerrettet tjeneste nådde imidlertid toppen i Østfold i 2007 med 73 %. Etter dette har det vært nedgang til 71,6 % i 2008 og ytterligere nedgang til 71,1 % i 2009.

Det har imidlertid vært stor aktivitet i 2008 og 2009 for å motivere og tilrettelegge opplæringstilbud for de ufaglærte som allerede er ansatt. Fylkeskommunen har bidratt med teoriopplæring ved 5 av fylkets videregående skoler for voksne som vil gjennomføre helsearbeiderfaget. Dette arbeidet gir nå resultater. Østfolds første helsefagarbeider tok fagbrev i januar. Det var derfor mindre tilgang på fagarbeidere i 2008 enn i tidligere år. Dette kan være noe av årsaken til nedgangen. I løpet av 2009 besto 76 voksne personer fagprøve. Dette er noen flere enn de 63 som fullførte hjelpepleier- eller omsorgsarbeiderutdanning i 2008.

Fylkeskommunen erfarer nå at mange voksne som har gjennomført teoriopplæring og oppfyller kravet til praksis, melder seg til fagprøven. Fylkeskommunen har derfor doblet antallet prøvenemnder for å imøtekomme behovet. Vi forventer derfor et høyere antall ferdigutdannede voksne helsefagarbeidere i 2010. Til tross for dette vil ikke målet om å utdanne 6 -700 voksne i helsearbeiderfaget bli nådd. Østfolds andel av måltallet for læreplasser 2008-09 var 87 i året. Målet har vært å gi tilbud til de som er kvalifisert og ønsker det, noe som i hovedsak er oppfylt.

I 2009 meldte de fire største kommunene at de hadde problemer med å rekruttere og beholde sykepleiere. De ønsket å stimulere egne ansatte til å ta deltids sykepleierutdanning. Det ble i samarbeid med Fylkesmannen tatt kontakt med Høgskolen i Østfold. Høgskolen i Østfold tok høsten 2009 inn ca 40 sykepleierstudenter på deltidsstudium, og gjør det samme i år. Dette vil sammen med at det første kullet unge helsefagarbeidere tar fagprøve i år, kunne medføre at tilgangen på kvalifisert personell øker.

Resultatet etter de tre første årene med Kompetanseløftet 2015 og kommunenes planer frem til 2010, viser at Østfold har kommet godt i gang på de fleste områder. Det vil likevel være vanskelig å nå de fastsatte måltallene om å kvalifisere 600 voksne til helsearbeiderfaget og 300 ansatte som gjennomfører fagskole. Fra 2010 har Helsedirektoratet overført tilskudd til Østfold fylkeskommune som har ansvar for fagskoletilbudet. Forrige år søkte kommunene om tilskudd til 24 deltakere for videreutdanning i geriatri, men bare 2-3 startet. Fylkesmannen får tilbakemeldinger om at dette skyldes at kommunen ikke har klart å tilrettelegge for ansatte som skal delta på 2-årig deltids studium samtidig som de er i jobb.

12 kommuner med i alt 320 deltakere er i gang med Demensomsorgens ABC som er et undervisningsprogram som gjennomføres i grupper på arbeidsplassen. Undervisningssykehjemmet arrangerer halvårslige fagsamlinger. Det er gitt tilskudd til alle deltakerkommunene.

Fylkesmannen tildelte kr 4.850.080 fra Kompetanseløftet 2015 til kommunene i 2009. I 2010 kom det søknader fra 17 av fylkets 18 kommuner på i alt 11,2 mill. krone. Årets bevilgning fra Helsedirektoratet ble dessverre redusert. Tilskudd på samlet kr.4.233.387 ble fordelt kommunene i mai i år.

Undervisningssykehjemmet i Østfold, Glemmen sykehjem i Fredrikstad kommune er nå godt i gang med arbeidet. I løpet av 2009 har undervisningssykehjemmet tatt initiativ til å etablere nettverk for sykehjemmene i fylket. De øvrige sykehjemmene har fått mulighet til å søke midler for å drive utviklingsarbeid i eget sykehjem. Erfaringene fra utviklingsarbeid skal spres og prosjektene skal ha nasjonal overføringsverdi. Undervisningssykehjemmet har tatt på seg oppgaven med å gjennomføre faglige samlinger for i alt 12 kommuner som er kommet i gang med undervisningsprogrammet "Demensomsorgens ABC".

I august 2009 utpekte Helsedirektoratet Eidsberg kommune til Undervisningshjemmetjeneste for Østfold. Fylkesmannen har en representant i styringsrådene for undervisningssykehjemmet og undervisningshjemmetjenesten.

Tabell 5.4.3 Årsverk i brukerrettet tjeneste i Østfold – Kilde: SSB Kostra 15.06.2010 - Beregnet andel er angitt i %.

	2006			2007			2008			2009		
	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettede tjenester av fagutdannet	Andel årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettede tjenester av fagutdannet	Andel årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettede tjenester av fagutdannet	Andel årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettede tjenester av fagutdannet	Andel årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet
Halden	594,6	451,3	75,9	578,2	451,7	78,1	738,3	544,3	73,7	826,0	586,4	71,0
Moss	676,8	408,3	60,3	777,8	496,6	63,9	793,3	502,7	63,4	800,0	509,8	63,7
Sarpsborg	1126,2	874,3	77,6	1201,8	917,8	76,4	1299,5	956,4	73,6	1310,0	971,5	74,2
Fredrikstad	1655,7	1202,9	72,7	1695,6	1224,5	72,2	1868,5	1330,6	71,2	1838,7	1319,8	71,8
Hvaler	69,0	52,2	75,7	67,3	52,7	78,3	77,7	60,9	78,3	76,9	54,6	71,0
Aremark	42,1	31,4	74,7	41,1	29,5	71,8	33,2	18,9	56,9	47,2	33,8	71,5
Marker	90,8	56,9	62,7	100,0	65,7	65,8	92,1	60,5	65,7	76,4	58,0	75,9
Rømskog	19,4	16,9	87,1	20,8	18,9	90,9	22,3	20,4	91,5	22,0	19,5	88,9
Trøgstad	125,5	91,4	72,8	124,9	93,2	74,6	139,0	99,2	71,4	147,5	105,7	71,6
Spydeberg	64,0	49,5	77,4	69,9	54,5	78,1	81,0	64,4	79,5	90,6	67,9	74,9
Askim	287,5	230,5	80,2	290,7	226,8	78,0	300,4	234,8	78,2	318,5	235,0	73,8
Eidsberg	203,2	148,1	72,9	212,4	154,6	72,8	223,9	164,6	73,5	239,4	167,4	69,9
Skiptvet	86,2	67,8	78,7	88,4	68,8	77,9	83,4	64,3	77,1	96,4	69,9	72,5
Rakkestad	187,6	148,3	79,1	193,9	148,4	76,5	187,0	142,7	76,3	180,1	139,6	77,5
Råde	134,2	95,5	71,2	141,4	107,9	76,3	158,2	117,3	74,2	154,7	115,4	74,6
Rygge	223,4	148,8	66,6	266,6	177,9	66,7	300,8	201,7	67,1	318,9	203,6	63,8
Våler	78,4	51,2	65,3	83,3	53,9	64,7	81,1	54,5	67,2	85,7	50,2	58,6
Hobøl	90,0	62,7	69,7	87,5	66,3	75,8	90,5	68,4	75,5	90,1	67,2	74,6
Østfold	5754,2	4188,0	72,8	6041,4	4409,6	73,0	6570,2	4706,6	71,6	6719,0	4775,2	71,1

5.5 NAV og Kvalifiseringsprogrammet (KVP)

En av de store utfordringene blir å holde fokus på kvalifiseringsprogrammet til tross for at det er mange konkurrerende nye områder som skal innføres i 2010. To viktige suksesskriterier for at den enkelte skal lykkes er formell kompetanse og sosial inkludering.

Kvalifiseringsprogrammet 2010 på landsbasis

- For 2010 er det bevilget 769 mill kroner til dekningen av kommunenes merkostnader i forbindelse med kvalifiseringsprogrammet, en øking på 209 mill kroner fra året før.
- Det legges opp til 9600 deltakere i gjennomsnitt i 2010.
- Alle kommuner, også de som fortsatt ikke har NAV- kontor, skal kunne tilby kvalifiseringsprogrammet.
- Ordningen bygger på et kommunalt og statlig samvirke overfor den enkelte bruker, og er en viktig prøvestein for partnerskapet i NAV-reformen.

Nasjonale føringer

Kvalifiseringsprogrammet er et av regjeringens viktigste tiltak for å bekjempe fattigdom. Det skal forsterke innsatsen og gi et kvalitativt bedre tilbud til personer med svært begrenset arbeids- og inntektsevne og som trenger tett individuell oppfølging for å kunne komme i arbeid eller aktivitet. Fylkesmannen skal bidra til å sikre sosialtjenestens plass i dette arbeidet og sammen med Arbeids- og velferdsdirektoratet understøtte arbeidet med å realisere de politiske intensjoner i NAV reformen.

Kvalifiseringsprogrammet var det første helhetlige NAV-tiltaket. Målet er å bidra til at flere kommer i arbeid og aktivitet ved hjelp av tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging - også i tilfeller der veien fram kan være lang og usikker.

NAV fylke og Fylkesmannen i Østfold har i fellesskap et særskilt ansvar for å bistå NAV-kontorene i arbeidet med kvalifiseringsprogrammet (KVP), gi råd og veiledning og tilby kompetanseutviklingstiltak til ansatte i NAV-kontorene. I løpet av januar 2010 har vi besøkt 17 av 18 NAV-kontorer i Østfold. Vårt oppdrag var å se på kvaliteten i kvalifiseringsprogrammet og vi fant mye god kvalitet og noen utfordringer som NAV-kontorene står overfor.

NAV-kontorene har gitt nye muligheter til 494 østfoldinger. 524 Østfoldinger søkte om kvalifiseringsprogram og 494 fikk dette innvilget ved utgangen av 2009. Deltakerne er blant dem som står lengst fra arbeidslivet, og gjennom programmet vil de nå få nye muligheter. Programmet gir automatisk rett til kvalifiseringsstønad som gir en mer forutsigbar økonomi for den enkelte.

Østfold hadde ved utgangen av 2009, 399 deltakere over 25 år og 95 under 25 år. 266 av deltakerne mottok supplerende sosialhjelp. Det kan skyldes at de under 25 år bare får 2/3 av beløpet til en som er over 25 år, henholdsvis 8.347 og 12.146 kroner pr. måned. Høye boutgifter i mange kommuner i Østfold fører også til at supplerende må til. De fleste av deltakerne er i statlige og eller kommunale tiltak, og det er i alt 16 personer som har lyktes med å få ordinært arbeid.

- *Informasjon:* Det gis lite eller ingen informasjon om tjenesten på hjemmesiden til kommunene. Det gis noe informasjon på nav.no og i mottaket på selve NAV-kontoret. NAV-veilederne gir god informasjon til de som bør få tilbud om å delta i kvalifiseringsprogrammet.

- *Tilgjengelighet:* Det kan være vanskelig å få kontakt med NAV-veiledere, da deltakerne må ringe til et kundesenter. Det er dyrt, og i enkelte NAV-kontor skal ikke direkte telefonnummer oppgis. NAV ønsker at kundesenteret skal besvare flest mulig spørsmål for å avlaste presset på NAV-veilederne. Samarbeidspartnerne klarer heller ikke å finne hvem som har ringt fra NAV-kontorene, da kun nummeret til kundesenteret vises. Kundesentrene gjør en god jobb, men de kan ikke se hvem som har ringt fra NAV.
- *Individuell plan:* Kvalifiseringsprogram gir rett til individuell plan. Svært få har i dag individuell plan. Her ser vi en hindring også på det organisatoriske nivå. Enkelte kommuner, særlig de største, er organisert med koordinator som skal koordinere alle individuelle planer i kommunen. Det kan være bra at en etat i kommunen har oversikt over individuelle planer, men dette kan hindre rettssikkerheten til brukerne i stedet for å gavne den. Dette er noe fylkesprosjektet har bedt sentrale myndigheter om å undersøke nærmere.
- *Tverrfaglig samarbeid* i NAV-kontoret kan bli bedre. Vi har inntrykk av at mangel på tid og ressurser gjør at de ansatte ikke utnytter hverandres kompetanse i kundeveiledningen.
- *Komplekst saksområde:* NAV-veiledere må sette seg inn i mange nye områder samtidig. Mange føler derfor at de ikke mestrer arbeidet sitt, og dette går igjen ut over brukerne. Det som skulle være det nye i NAV, og spesielt i kvalifiseringsprogrammet: "Tett individuell oppfølging av den enkelte bruker" er en stor utfordring for NAV-kontorene.

Kommentarer

Målet med kvalifiseringsprogrammet er å gi tilrettelagte tilbud til de mest vanskeligstilte innbyggerne i kommunen. Et godt samarbeid mellom den kommunale og den statlige delen av NAV-kontoret er en forutsetning for å lykkes. Det er derfor viktig at kommunen tar en myndig hånd om eierskapet i kvalifiseringsprogrammet.

Også Fylkesmannen skal ta en tydelig rolle. Ikke bare en økt kontrollrolle via tilsyn med kommunen i NAV-kontoret, men også en tydeligere rolle i forhold til fagperspektivet.

5.6 Andre innsatsområder

Boligsosialt arbeid

Satsningen for å forebygge og bekjempe bostedsløshet fortsetter. Delmålene er:

- Antallet begjæringer og gjennomførte fravikelser skal reduseres
- Ingen skal bo i midlertidig bolig etter opphold i institusjon
- Midlertidige boliger skal ha god kvalitet.

Erfaringsoverføring mellom kommuner og utvikling av nye tiltak og metoder er sentrale virkemidler. Fylkesmannen har i år rettet særlig oppmerksomhet på rettssikkerheten i forhold til rusavhengige som har behov for tjenester for å kunne leve og bo selvstendig, sammenhengen mellom det å bo, arbeidsrettede tiltak (som KVP) og sosial inkludering og segmenterte botilbud. Den statlige tilskuddsordningen for oppfølging i bolig ble i 2009 benyttet av 6 av Østfolds kommuner.

Økonomisk rådgivning

Økt kvalitet og tilgjengelighet i den økonomiske rådgivningen er regjeringens mål. Kommunen har et lovbestemt ansvar for å etablere tilbud om økonomisk rådgivning til sine innbyggere. Økonomisk rådgivning er en del av minimumsløsningen og skal være en del av NAV-kontoret. Det er grunn til

å tro at behovet for rådgivning vil øke når tjenesten blir mer kjent gjennom NAV-kontorene, og på grunn av dagens økonomiske situasjon. Arbeidet med kvalifisering innenfor dette saksområdet vil fortsette, og det forventes at kommunene følger opp for å sikre at de tilbyr kompetent rådgivning.

Rusmiddelarbeid

Nasjonale føringer

Opptrappingsplanen for rusfeltet løper ut 2010. Regjeringens overordnede mål på det ruspolitiske området er *å redusere de negative konsekvensene rusmiddelbruk har for enkeltpersoner og for samfunnet*. Dette overordnede målet deles i fem hovedmål:

- Tydelig folkehelseperspektiv
- Bedre kvalitet og økt kompetanse
- Mer tilgjengelige tjenester og økt sosial inkludering
- Forpliktende samhandling
- Økt brukerinnflytelse og bedre ivaretagelse av barn og pårørende

Status

Våren 2010 har Helsetilsynet i Østfold og Fylkesmannen i Østfold gjennomført tilsyn med kommunale helse- og sosialtjenester til rusavhengige i tre kommuner; Halden, Moss og Hobøl. Tilsynet undersøkte om kommunene sikret at de enkelte deltjenester til voksne rusmiddelavhengige ble sett i sammenheng. De tre kommunene ble valgt ut fra helhetlige vurderinger, og funnene antas å være representative for utfordringer i flere av fylkets kommuner. Felles for avvikene er at de påpeker mangel i helhet, sammenheng og kontinuitet i tjenestene. Rapportene finnes på <http://www.fylkesmannen.no/tilsyn.aspx?m=21291>

Kommunenes egne tiltak for å heve kompetansen på rusområdet, er gjennom flere år blitt supplert av Østnorsk kompetansesenter for rus og avhengighet og Fylkesmannen i Østfold. Regionale rusfaglige forum driftes nå i fire av SMP-regionene i fylket. Deltakelsen er god fra både ulike deler av de kommunale tjenesteområdene og fra sykehuset. Dette arbeidet fortsetter med 4 årlige dagssamlinger i hvert forum.

I tillegg til kommunenes egenfinansierte arbeid på rusfeltet finnes det flere statlige tilskuddsordninger for å styrke dette. Arbeidet med tilskuddsordningene skal bidra til å øke antall årsverk og utvikle metode og systemer for samhandling med og rundt mennesker som ofte har mange behov samtidig. Tilskuddsordningene er i Statsbudsjettet gitt vesentlig økte rammer og Fylkesmannen i Østfold har i sin dialog med kommunene fokus på tilskuddsmulighetene og prosjektene gjennom hele året. Vi ser at dette har bidratt til å utløse 37 søknader på tilskuddsmidler i 2010, mot 13 i 2008. Når den endelige fordelingen av restmidler er avsluttet vil antakeligvis 14 av Østfolds 18 kommuner motta øremerkede statlige midler til styrking av rusarbeidet. En positiv utvikling når vi vet at mottak av tilskudd ikke bare bidrar til økning i årsverk, men også økt faglig og politisk fokus på temaområdet og målgruppene. Fordelingen av midlene for 2009 så slik ut:

Tabell 5.6.1 Tilskudd til tiltak mot rusmiddelmisbruk

Kommune	Kroner
Askim	880.000
Eidsberg	495.000
Fredrikstad	4.897.857
Halden	2.834.626
Hobøl	480.000
Hvaler	453.582
Marker	410.000
Moss	980.338

Rygge	1.855.000
Sarpsborg	3.395.000
Spydeberg, Skiptvet og Hobøl	1.000.000
Trøgstad	1.178.700
SUM Østfold	18.860.103

Kommentarer

Fylkesmannen har iverksatt faglig oppfølging og kompetanseutviklingstiltak for kommuner som mottar tilskudd. Dette følger to hovedstrategier:

- a. Møter med ledelsen i alle kommuner som mottar tilskudd, med fokus på hvordan å utvikle og lede prosjekter, forankre dem og hvordan sikre at de genererer kunnskap som er nyttig ut over prosjektperioden. I noen kommuner har vi avholdt ett møte, mens det i andre har vært både fire og fem. KoRus Øst har gjerne vært med i disse møtene. Denne aktiviteten har bidratt til at vi har en løpende dialog med kommunenes økonomisk og administrativt ansvarlige.
- b. Nettverk for alle som arbeider i stillinger i prosjekter finansiert over tilskudd til boligsosialt arbeid og rusarbeid i kommunene. Nettverket møtes ca hver 6. uke til heldagssamlinger. Formålet er todelt; 1) etablering av relasjoner og kompetanseoverføring mellom kommunene, og 2) kompetanseheving på prosjektledelse og utviklingsarbeid

Det er gledelig å registrere at flere kommuner nå inviterer til mer aktivt samarbeid med brukerne om tiltakenes utvikling. I høstens nettverkssamlinger vil også brukere fra de fleste prosjektene delta.

Vi vet at forhold som utdanningsnivå, sysselsetting, mobilitet i arbeidslivet, fysisk aktivitet, integrasjon og fellesskapsopplevelse påvirker enkeltmenneskers helse. Godt folkehelsearbeid er godt rusforebyggende arbeid. Gjennomslag for det brede folkehelseperspektivet som Østfoldhelse legger an, vil bidra til varige levekårsendringer. Dermed vil det bli mindre rusbelastning i fylket, og færre mennesker som rammes.

Kommunenes bevillings- og kontrollmyndighet er blant de mest effektive virkemidlene vi har for å redusere alkoholforbruk og alkoholrelaterte skader. Etter alkoholloven § 1-7d skal kommunene utarbeide alkoholpolitiske handlingsplaner. Arbeidet med alkoholloven utfordrer til helhetlig tenkning. Det utfordrer til å balansere hensyn til næring og bransje på den ene siden mot folkehelsehensyn på den andre. Økt tilgjengelighet av alkohol gjennom økte salgs- og skjenketider har bidratt til økt totalkonsum og økning i akutte og langsiktige skadevirkninger. Det er særlig to tiltak som kan bidra til å snu denne tendensen:

- Bedre kontroll: Kommunene kan ta i bruk programmet *Ansvarlig vertskap* for å redusere overskjenking og forhindre skjenking av mindreårige.
- Strengere regulering: Kommunene kan redusere salgs- og skjenketidene. For å unngå konkurransevridning og andre næringmessige ulemper, er langsiktig interkommunalt samarbeid en forutsetning.

I de fleste tilfeller er det naturlig å se bruk av alkohol og bruk av narkotika i sammenheng. Helsedirektoratet anbefaler derfor kommunene å implementere sine alkoholpolitiske handlingsplaner i helhetlige ruspolitiske handlingsplaner. I dette planarbeidet er det nødvendig å samarbeide interkommunalt. Samarbeidet om "Ansvarlig vertskap" og felles begrensning av skjenketidene i Nedre Glomma-regionen, trekkes på nasjonalt nivå fram som eksempel på vellykket samarbeid på et utfordrende område.

Mange mennesker med rusproblemer bruker flere tjenester samtidig. Disse kan være organisert i ulike enheter i kommunen. Grensesnittene mellom fragmenterte ansvarsområder må tydeliggjøres slik at brukere ikke faller mellom. Det må etableres og implementeres rutiner for når og hvordan

samhandling skal skje. Rusmiddelavhengige er mennesker som i særlig grad ville profittere på bruk av individuell plan som koordineringsverktøy. Likevel brukes det lite. En individuell plan bør inneholde en vurdering av og plan for spesielle risikosituasjoner som kan oppstå, slik som fravær fra skole, avbrutt behandling i institusjon, forfall til samtale osv. Dette vil kunne bidra til å sikre brukermedvirkning også i slike situasjoner og mulighet for å fortsette en planmessig oppfølging.

Vi er så heldige å ha svært dyktige brukerrepresentanter i Østfold. Flere av kommunene har gått foran ved å inkludere brukere i planarbeid, i styringsgrupper tilknyttet prosjekter og i kompetansehevende tiltak for ulike grupper av ansatte. Nå legger Rio, Selvhjelp Norge og Fylkesmannen i Østfold til rette for å etablere selvorganiserte selvhjelpsgrupper i Halden, Sarpsborg, Rygge og Fredrikstad. Vi tror dette vil kunne bidra til både å utvikle de offentlige tjenestene og supplere dem.

Psykisk helsearbeid for voksne

Nasjonale føringer

Regjeringen framholder at psykisk helse fortsatt skal prioriteres, etter Opptrappingsplanen som ble avsluttet i 2008. Fylkesmannens skal bidra til at kommunenes innsats på feltet opprettholdes og videreutvikles. Rådgivning og veiledning overfor kommunene videreføres, ved at rådgiverstilling i psykisk helsearbeid videreføres. Det legges særlig vekt på oppfølging av kommuner som er kommet kort i arbeidet med å gjennomføre styrkingen av det psykiske helsearbeidet og brukermedvirkning. Verdigrunnlaget i Opptrappingsplanen skal fortsatt legges til grunn.

Overordnede mål for Opptrappingsplanen har vært:

- Bedre befolkningens psykiske helse
- Øke brukermedvirkningen
- Bedre kvaliteten av tjenestetilbudet
- Normalisering av hverdagen for psykisk syke

Status

2009 var første år med tilskudd til psykisk helsearbeid som en del av rammetilskuddet, etter opptrappingsperioden 1998-2008 med øremerkede tilskudd.

Sum av kommunenes rapportering 2009:

Kommunene har til sammen bevilget kr 2.840.500 til brukermedvirkning i organisert form.

Det er 481 årsverk rapportert i tiltak for voksne med psykiske lidelser. Av 485 årsverk registrert med utdanning har 204 årsverk videreutdanning i psykisk helsearbeid
467 voksne med psykiske lidelser har støttekontakt.

Psykisk helsetjeneste for voksne er organisert i egen enhet/tjeneste i 16 kommuner. 1 kommune har integrerte tjenester og 1 kommune har ansvaret hos rådmann/helsesjef.

Endring fra 2008 til 2009:

Tilskudd til brukermedvirkning i organisert form økte 5%.

Antall årsverk ble redusert 6%. Dette utgjør 30 årsverk.

Antall brukere som har støttekontakt økte fra 462 personer til 467 personer.

Antall med videreutdanning i psykisk helsearbeid ble redusert fra 207 årsverk til 204 årsverk.

Andelen årsverk med videreutdanning i psykisk helsearbeid var 41% i 2008 og 42% i 2009, og

henholdsvis 59% og 58% av årsverkene var medarbeidere uten videreutdanning i psykisk

helsearbeid. Det er imidlertid meldt endringer i føringen av årsverk fra 2008 til 2009 i noen store

kommuner, slik at reduksjonen i antall med videreutdanning og antall ansatte totalt ikke er sikre tall når disse to årene sammenlignes.

Kommentarer

Det er bekymringsfullt dersom antall årsverk er redusert fra 2008 til 2009, og lite ønskelig at antall medarbeidere med videreutdanning ikke øker når det er gitt tilskudd til dette. Men de rapporterte tallene er usikre, men kan være tegn på en svak utvikling i en del av kommunene.

I kontaktmøtet 10. juni 2010 ble kommunenes psykisk helse -kontaktpersoner utfordret til å presentere ”de viktigste resultater og utfordringer i psykisk helsearbeid i deres kommune etter Opptrappingsplanen”, og her er noen av inntrykkene de formidlet.

Det har vært en betydelig økning i tjenester og tilbud:

Antall stillinger til psykisk helse i kommunene er økt betydelig i løpet av opptrappingsplanen.

Antall brukere i tjenestene er økt.

Tjenestetilbud er etablert og utvidet, og er blitt mer differensiert

Psykisk helsearbeid er blitt mer synlig.

Det er bedret kompetanse i psykisk helsetjenester i mange kommuner.

Flere brukere har fått hjelp.

Etablering av eget team for psykisk helsearbeid

Antall plasser i omsorgsbolig har økt

Utvikling av lavterskeltilbud og Familiens hus.

Mer oversikt over brukernes behov.

Brukermedvirkningen i psykiske helsetjenester varierer, men flere kommuner har nå opplegg for brukermedvirkning på tjenestenivå. Det er også brukermedvirkning når den enkelte bruker/tjenestemottaker medvirker i valg av tjenester og gjennomføring av tiltak.

Samarbeid og samordning av tjenester og kompetanse er fortsatt under utvikling. Flere kommuner forteller om bedre samarbeid med spesialisthelsetjenesten, inklusive BUP og A-hus. God organisering av samarbeidet med spesialisthelsetjenesten, godt samarbeidet med NAV, og godt samarbeid på tvers i kommunen angis som positive resultater.

Kompetanse og organisering er også blitt forandret i løpet av opptrappingsplanen:

Flere kommuner har nå god kompetanse i stillingene i psykisk helsearbeid, og videreutdanningstilbudet knyttet til Opptrappingsplanen har bidratt aktivt til dette.

Organiseringen av tjenestene i kommunene har vært i utvikling, og noen av kommunene har nå samlet hjelpetilbudet til rus og psykisk helse.

Utfordringene er knyttet til å opprettholde dagens tjenestetilbud – å beholde ressursene, kompetansen og tjenestene som er utviklet gjennom Opptrappingsplanen, og sikre det som er bygget opp. Det er behov for å bygge opp tilbud som miljøarbeider, forebyggende innsats, ulike tilbud til barn og unge, lavterskeltilbud for voksne, familiens hus.

Rekruttere fagfolk, beholde fagfolk, utvikle tverrfaglig kompetanse, rekruttere psykolog, er andre utfordringer som skal løses. Likeså å sikre kvaliteten i tjenestene, og følge opp kryssende statlige føringer. Hvor kan psykisk helsetjeneste 'sette strek' for sine oppgaver?

Samhandlingen med spesialisthelsetjenesten må bli mer forpliktende, faglig kvalitet i veiledning av medarbeidere må opprettholdes, ambulerende akutteam må bedre sin tilgjengelighet, og samarbeid med spesialisthelsetjenesten om de vanskelige pasientgruppene er en utfordring, blant annet i forhold til å redusere tvangsbruk i psykisk helsevern.

Kontaktpersonene meldt også om noen utfordringer knyttet til kommunestørrelse, interkommunalt samarbeid og organiseringen av psykisk helsetjeneste internt i kommunen. Samarbeid med NAV, fastleger og brukerorganisasjoner er også aktuelle temaer.

I 2010 har kommunene fått tilskudd til videreutdanning i psykisk helsearbeid/psykososialt arbeid for barn og unge til 23 medarbeidere i heltids- eller deltidsutdanning.

6 Kommunen som arealforvalter

6.1 Arealer - bruk og vern

Forventninger

En stor utfordring for fylkets kommuner er å effektivisere arealutnyttelsen i eksisterende byggeområder gjennom transformasjon og fortetting. Økt fokus på praksis i forhold til spredt utbygging og nedbygging av strandarealer er fortsatt nødvendig for å ta vare på nasjonalt verdifulle jordressurser, landskap og rekreasjonsarealer. Behovet for nye byggeområder med tilhørende økt transportbehov, må reduseres i enda større grad ut fra jordvern-, klima- og miljøhensyn. Ny plandel til plan- og bygningsloven forventes å bli et enda viktigere verktøy i planarbeidet.

- Det er en nasjonal målsetting at nedbyggingstakten for dyrka og dyrkbar jord skal halveres innen 2010, og i matproduksjonsfylket Østfold må vi derfor være svært strenge i forhold til omdisponering av dyrka mark
- Nedbyggingen av strandarealer skal reduseres, og allmennhetens tilgang til strand og sjø økes. Det forventes at fylkesdelplanen for kystsonen følges opp i kommunale arealplaner.
- Viktige kulturlandskap skal bevares og tap av biologisk mangfold stanses innen 2010.

Det forventes en samfunnsutvikling i hele fylket som i samsvar med nasjonale mål, ivaretar hensynet til klimaendringene og en bærekraftig utvikling.

Status

Østfold har store jordbruksarealer av nasjonal verdi, - store sammenhengende arealer med gode jordsmonnsegenskaper, og skogarealer med høy avvirkning. Fylket har en attraktiv kyst med store naturverdier og nasjonal betydning for friluftslivet. Østfold har som følge av et mildt klima også et høyt biologisk mangfold, med mange arter på den såkalte "rødlista".

Befolkningen er i hovedsak konsentrert i og rundt byene, som har et stort og økende press på arealene. Sarpsborg og Fredrikstad er med i Miljøverndepartementets pilotprosjekt "Framtidens byer" (2008-2014), som fokuserer på arealbruk og byutvikling i et klimaperspektiv.

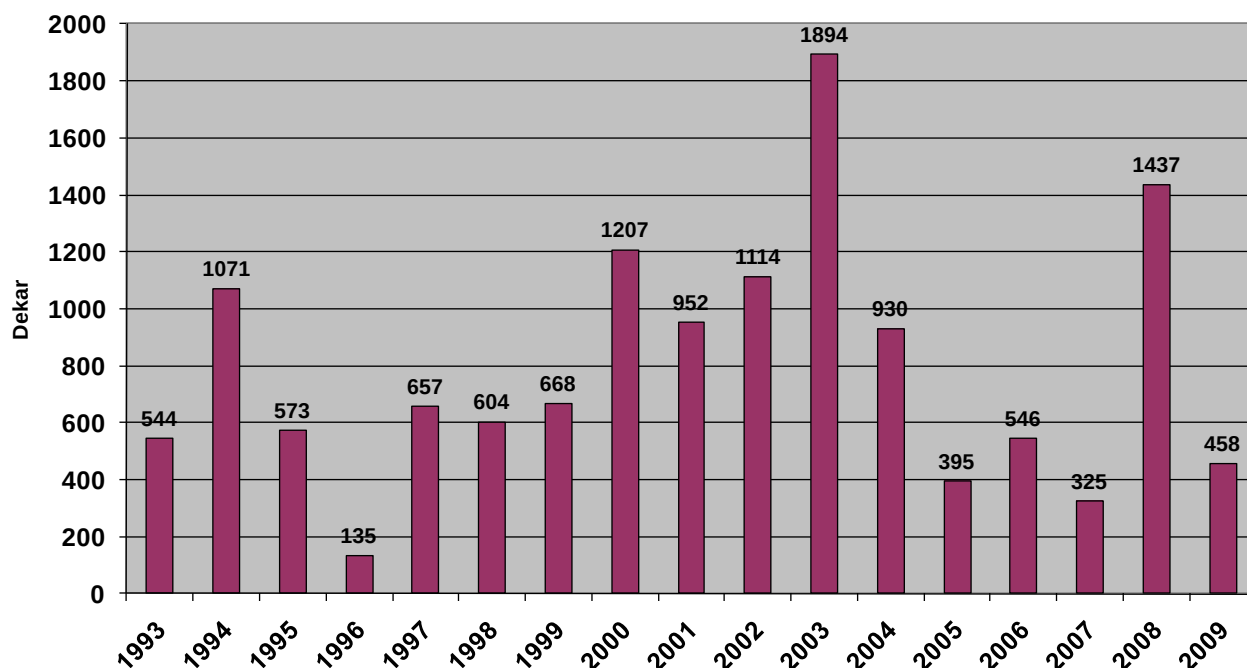
Hovedutfordringen i skogbruket er ungsogpleie og mesteparten av de økonomiske virkemidlene (nærings- og miljøtilskudd i skogbruket), går til dette. Av hensyn til framtidige skogressurser bør ungsogpleien økes med 50 % til 30.000 dekar årlig en tid framover. Videre bør foryngelsen økes da mange hogstfelt ikke er beplantet.

Mål om reduksjon i omdisponering av dyrka mark de senere år ser ikke ut til å bli nådd. Derfor utredes nå sterkere virkemidler, så som varig vern av de mest verdifulle jordressursene i landet. Forslaget til ny fylkesplan som legger premissene for 40 år framover, ligger til behandling i Miljøverndepartementet.

Tallene i figur 6.1.1 og 6.1.2 nedenfor viser at det i Østfold er en omfattende avgang/ nedbygging av dyrka og dyrkbar mark. Nedbyggingen er størst i de mest produktive områdene, i bykommunene og langs europaveiene.

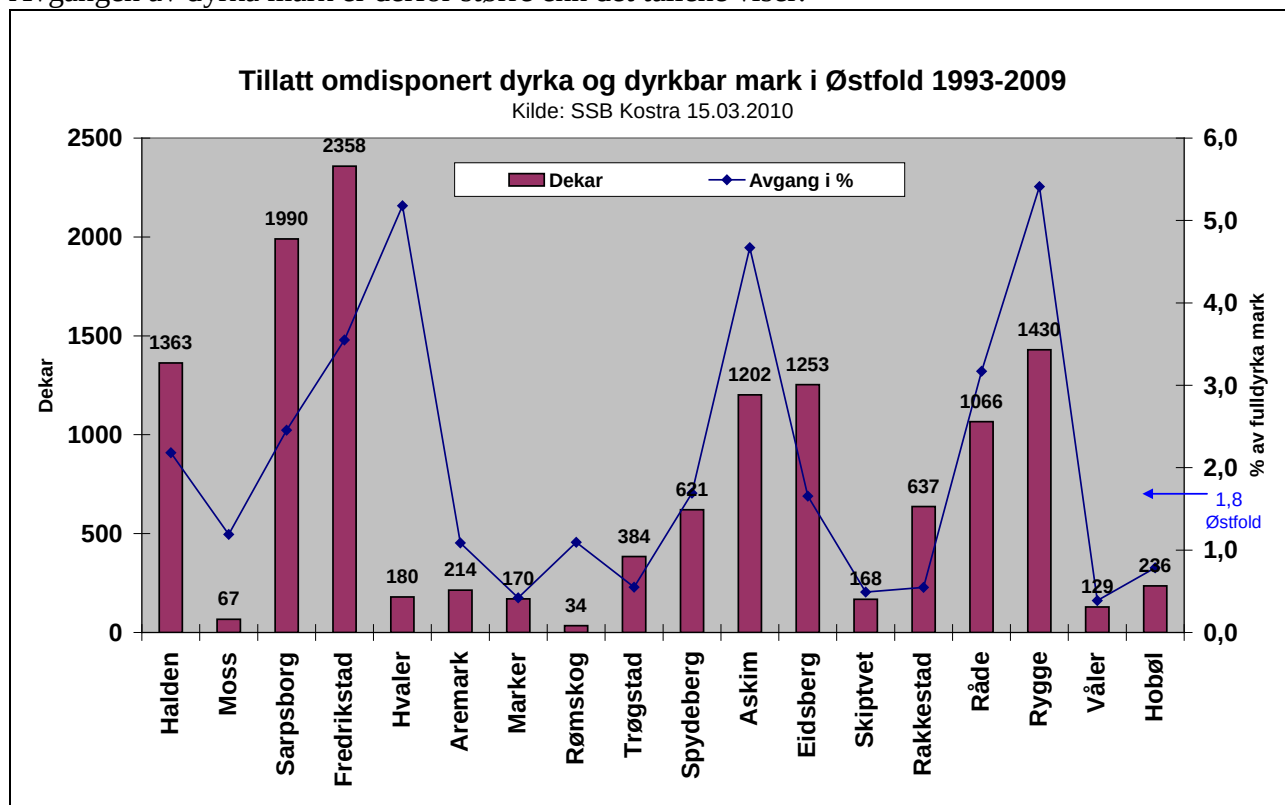
Tillatt omdisponert dyrka og dyrkbar mark i Østfold 1993-2009

Kilde: SSB Kostra 15.03.2010, egne data for 1993-2005



Figur 6.1.1 Avgang dyrket og dyrkbar jord totalt i Østfold i årene 1993-2009

I 10-årsperioden 1994-2003 var avgangen av dyrka og dyrkbar jord på mer enn 1 % av fylkets dyrka areal og fra 1993 til 2009 ble vel 13.510 dekar omdisponert. Dette er nærmere 794 dekar årlig. Over 65 % av avgangen fra 1993 til 2009 har skjedd i de høyproduktive områdene utenfor Raet. I grønnsaksproduksjonsområdene Rygge og Råde var omdisponeringen på hhv 5,4 og 3,2 % av kommunenes totale dyrka areal. Det viser seg at kommunenes rapportering er mangelfull. Avgangen av dyrka mark er derfor større enn det tallene viser.



Figur 6.1.2 Avgang dyrket og dyrkbar jord i Østfold-kommunene, summert for årene 1993-2009

I prosjektet "Tilgjengelighet i kystsonen i Østfold" 2000-2002 ble ferdselshindre i strandsonen registrert og stedfestet. Hvaler og Fredrikstad er store hyttekommuner og der var det 13-14 hindringer pr. km. Andre kommuner har også sett nærmere på lovliggjøring av enkelttiltakene og fremkommeligheten for allmennheten. Fylkesmannen anbefaler at dette arbeidet videreføres i kommunene. I januar 2009 avsluttet Råde kommune eget prosjektarbeid for å fjerne ferdselshindre i strandsonen med særskilt rapport.

Kommentarer

Strandsonen i Østfold er sterkt preget av bebyggelse og inngrep. Det har vært fokus på bevaring av strandsonen i mange år, og de nasjonale føringene har blitt strengere og tydeligere. Fylkesmannen forventer at de nye bestemmelsene plan- og bygningsloven må medføre en strengere praksis på dette området.

Dyrka mark er grunnlaget for matproduksjon. Landbrukets kulturlandskap er av vesentlig betydning for reiseliv, for kulturarv og identitet, for rekreasjon og trivsel og for det biologiske mangfoldet. Det er derfor viktig at kommunene har en bevisst holdning og langsiktig tenkning til bruken av landbruksarealene. Veilederen "Kjerneområde landbruk" er laget som et hjelpemiddel slik at kommunene på en enkel måte kan peke ut arealer som er godt egnet for matproduksjon og verdifulle områder for landbrukets kulturlandskap.

På grunn av stort press for omdisponering av dyrka mark, er det nødvendig å se helhetlig på arealdisponeringen innad i og på tvers av fylkets regioner. Hensiktsmessig og effektiv bruk av arealene er viktig. Dette gjelder særlig plassering og utnyttelse av næringsområder. Arealeffektivitet i byggeområdene bidrar til å bevare Østfolds verdifulle jordressurser, kulturlandskap, kulturmiljøer og frilufts- og naturområder. Fylkesmannen vektlegger dette ved vurdering av kommunale planer, i samsvar med nasjonale føringer.

Det er også viktig å ha fokus på potensialet for fortetting og transformasjon av gamle industriområder, transportarealer og andre grå områder. Dette må utnyttes før en eventuelt vurderer å fravike viktige jordvern hensyn.

Kostra-rapporteringen (landbruksskjemaet) var ment å skulle gi viktig informasjon bl.a. om omdisponering av arealer, men kommunenes rapportering er i noen tilfeller svært mangelfull. Derfor må rapporteringen prioriteres og kvalitetssikres slik at en kan stole på at tallmaterialet er av god kvalitet.

Et sterkere virkemiddel for jordvern er fremmet i foreslag til lovendring som gir hjemmel for varig vern av dyrka mark. Forslaget ligger til behandling i departementet.

6.2 EUs vannrammedirektiv og vassdragsforvaltning

Fylkesmannen i Østfold hadde fram til 01.01.2010 oppgaven som vannregionmyndighet for Glomma/Indre Oslofjord-regionen som dekker en vesentlig del av Østlandsområdet. Denne oppgaven er nå overført til Østfold fylkeskommune. Dette betyr at fylkesmannens rolle i vanddirektivarbeidet er å utøve sektormyndighet på miljø- og landbruksområdet. Fylkesmannen har ansvaret for overvåking og tilstandsvurdering av alt vann i fylket, både overflatevann, grunnvann og kystvann.

Forventninger

Vannforvaltningsforskriften skal sikre en mer helhetlig og økosystembasert forvaltning av ferskvann, grunnvann og kystvann i Norge. Hovedformålet med rammedirektivet for vann er å

beskytte, og om nødvendig forbedre, tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystnære områder. For å oppfylle miljømålene skal det i hver vannregion utarbeides en sektorovergripende *forvaltningsplan* som bl.a. skal inneholde et *tiltaksprogram*. Som grunnlag for arbeidet med forvaltningsplan og tiltaksprogram stiller forskriften krav om at tilstanden i vannforekomstene skal kartlegges (*karakteriseres og klassifiseres*) og *overvåkes*. Vannregionmyndigheten har ansvaret for å koordinere dette arbeidet og legge fram forvaltningsplanene til behandling i de ulike fylkestingene som skal vedta planen som fylkesdelplan. Kommunenes roller og ansvar med vannforvaltningen:

- Delta i Vannregionutvalg og Arbeidsutvalg
- Førende rolle i vannområdene
- Fokus på egne virkemidler/ansvarsområder
- Aktive i karakteriseringsarbeidet
- Utrede forslag til tiltak, samt utrede premissene for fastsettelse av miljømål
- Bidra til god informasjon og bred medvirkning

Status

Som vannregionmyndighet hadde fylkesmannen ansvaret for utarbeidelse av den første forvaltningsplanen med tiltaksprogram for vannregionen. Et utvalg av vassdrag (vannområder) ble omfattet av arbeidet og planene ble vedtatt i de aktuelle fylkestingene høsten 2009. Regjeringen godkjente planen i statsråd den 11. juni 2010 ved kongelig resolusjon. En forvaltningsplan med tiltaksprogram som dekker alle vannforekomstene innen vannregionen, skal deretter foreligge innen 2015. I Østfold var Vansjø-/Hobølvassdraget, Haldenvassdraget og Enningdalsvassdraget med i første planperiode. Arbeidet i det siste vannområdet; Glomma nedstrøms Øyeren har startet opp i 2009 med etablering av et vannområdeutvalg. Det er også besluttet å starte opp et felles prosjekt for å gjennomføre kartlegging og tiltaksanalyse av de marine områdene i Ytre Oslofjord.

Tabell 6.2.1 Status for vannforvaltningssamarbeidet for de ulike vannområdene i Østfold

Vassdrag	Morsa	Haldenvassdraget	Enningdalsvassdraget	Glomma - nedstrøms Øyeren
Status karakterisering	Fullkarakterisert	Fullkarakterisert	Fullkarakterisert	Grovkarakterisert
Forvaltningsplan med tiltaksprogram	2009	2009	2009	2015
Tiltaksgjennomføring	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2019 mål oppnådd 2021
Samarbeid	Vannområdeutvalget Morsa, vedtatt t.o.m. 2012 - daglig leder	Vannområdeutvalget Haldenvassdraget - prosjektleder	Samarbeid med: Halden kommune, Fylkesmannen i Ø Tanum kommune og Länsstyrelsen	Vannområdeutvalg etablert, daglig leder er ansatt februar 2010 og det første styringsgruppemøtet er avholdt.
Hovedutfordringer	Algeoppblomstringer i Vansjø pga for store fosfortilførsler	Algeoppblomstringer i vassdraget pga for store fosfor-tilførsler	Forsuring, nasjonalt laksevassdrag	Dårlig vannkvalitet pga for store fosfortilførsler
Viktigste tiltak	Redusere fosfortilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer	Redusere fosfortilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer	Defineres etter hvert	Redusere fosfortilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer

Kommentarer

Gjennomføringen av forskriften vil ha betydelige nyttevirksomheter. Samarbeidet på vannregionnivå vil gi bedre grunnlag for å identifisere kostnadseffektive, samfunnsøkonomisk lønnsomme og treffsikre tiltak. Innenfor det eksisterende juridiske og økonomiske handlingsrom, sikres en mer målrettet og samordnet innsats på tvers av sektorene. Denne innsatsen skal resultere i bedret

miljøtilstand i vannforekomstene. Gjennom arbeidet med forvaltningsplan og tiltaksanalyse vil det også settes fokus på manglende virkemidler for å nå miljømålene.

6.3 Biologisk mangfold og naturtypekartlegging

Forventninger

Kommunene har et særlig ansvar for:

- Å kartlegge biologisk mangfold, viltområder og viktige naturtyper i sin kommune.
- Å følge opp nasjonal politikk ved å ta i bruk virkemidler som kommunen rår over, og som er nødvendige for å oppfylle nasjonale mål, jf. St. meld. nr. 34 (1990-91).
- Å forvalte sine arealer slik at summen av påvirkninger fra inngrep som reduserer og splitter opp arealer og ødelegger leveområder til mange livsformer, kan reduseres, jf. St. meld. nr. 29 (1996-97).
- Å implementere Naturmangfoldloven, som trådte i kraft 1.7.2009, i arealsaker.

Kommunene har hatt viktige oppgaver for å ivareta biologisk mangfold siden tidlig på 1990-tallet. Forventninger på dette området er nedfelt i flere stortingsmeldinger (bl.a. St.meld. nr. 34 (1990-91) Om miljøvern i kommunene og St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk). Her er det fokus på arealforvaltning og ivaretagelse av det biologiske mangfoldet. Dette forventes gjort ved å skaffe seg oversikt over kommunens biologiske mangfold, ved kartlegging av naturtyper og ved å ta hensyn til biologisk mangfold ved bruk og vern av arealer, jf. også St.meld. nr. 42 (2000-01) Biologisk mangfold og St.meld. nr. 26 (2006-07) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.



Stor salamander - Foto: Tor Strøm, Halden

Kartlegging av biologisk mangfold, naturtyper og leveområder for vilt er viktig for arbeidet med arealplanlegging og ressursdisponering. Godt kartlagt biologisk mangfold synliggjør på et tidlig tidspunkt eventuelle konflikter med annen bruk av arealene og gir bedre grunnlag for avveining av konflikter. Dette kan medføre mindre bruk av innsigelser og derved raskere avklaring av planer.

Godkjent plan for biologisk mangfold er et viktig kriterium for tildeling av landbruksmidler for å ivareta kulturlandskapet.

Status for naturtypekartlegging / biomangfoldplaner i Østfold

Tabellen nedenfor viser en status for kartlegging av biologisk mangfold i Østfold. Kartleggingen skal være tilgjengelig på Naturbase (fagsystem med kartbasert innsynsløsning på Internett, under www.dirnat.no) og eventuelt som eget plandokument (helst kommunedelplan). Det er også et viktig moment hvorvidt planen er politisk behandlet i kommunen.

Tabell 6.3.1 Biomangfoldplaner. Kilde: Fylkesmannen i Østfold

	Plan trykt eller på www	Politisk behandlet	Godkjent i Naturbase
Aremark	2008	Nei	Ja
Askim **	www	2004	Nei
Eidsberg **	www	2004	Nei
Fredrikstad *	1997	1997	Nei
Halden *	Nei	Nei	Nei
Hobøl	Nei	Nei	Nei
Hvaler	Nei	Nei	Ja
Marker	2008	Nei	Ja
Moss	2007	2004	Ja
Rakkestad	Ja + www	2000	Ja
Rygge	2007	2004	Ja
Rømskog	2008	Nei	Ja
Råde	2007	2005	Ja
Sarpsborg	2002	2002	Ja
Skiptvet	Nei	Nei	Nei
Spydeberg	1996	1996	Nei
Trøgstad **	Nei	Nei	Nei
Våler	Nei	2007	Ja

* Ny kartlegging i 2009-2010 i Fredrikstad og Halden.

**Prioriteres i 2010.

Kommentarer

Arbeidet med biologisk mangfold og kartlegging av naturtyper har hatt lav prioritet i mange kommuner. Fylkesmannen mener at det er behov for en raskere framdrift og har igangsatt et felles kartleggingsprosjekt for kommunene i indre Østfold. Det er ønskelig med deltakelse fra følgende kommuner som alle er på ulike stadier i kartleggingen: Trøgstad, Askim, Hobøl, Spydeberg, Eidsberg og Skiptvet. Fredrikstad og Halden nykartlegges i 2009 og forventes ferdigstilt i 2010. Hvaler, Sarpsborg og Våler ble godkjent i Naturbase i 2009.

Naturmangfoldloven - jf Ot.prp. nr 53 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold – trådte i kraft 1. juli 2009. Etter denne loven kan flere oppgaver bli lagt til kommunene, bl.a. å kartfeste og bevare utvalgte truede naturtyper.

7 Kommunen som landbruksaktør

7.1 Kommunen som landbruksmyndighet

Forventninger

Kommunene har et betydelig ansvar for gjennomføring av landbrukspolitikken lokalt og har bl.a. vedtaksmyndighet for:

- De fleste saker etter jord-, konsesjons-, odels- og skogbruksloven
- Store deler av de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen, hvor de også har veilednings- og kontrollansvar overfor tilskuddsmottaker.

Kommunene skal gjennom sine vedtak være med å sikre et aktivt jordbruk med en variert bruksstruktur. Kommunene skal også sørge for at forvaltningen av økonomiske og juridiske virkemidler overfor jordbruksforetak, skal skje i henhold til forskrift og utfyllende regelverk.

Kommunene har også betydelige oppgaver i forhold til å:

- Forberede og innstille søknader knyttet til Bygdeutviklingsmidlene (BU) og lån til landbruksformål forvaltet av Innovasjon Norge
- Se landbruket i sammenheng med samfunns- og næringsutviklingen generelt og ivareta nasjonale landbrukspolitiske mål gjennom kommuneplanleggingen
- Delta i Fylkesmannens arbeid med utvikling av Regionale miljøprogram og Regionale næringsstrategier

Status

Østfold er et viktig landbruksfylke, og inntekter fra jordbruk og skogbruk spiller en vesentlig rolle i mange av Østfold-kommunene. Landbruket er også viktig fordi det forvalter betydelige arealer og miljøverdier. Fordi jord- og skogbruk er primærnæringer har de også store ringvirkninger i form av økt aktivitet i andre sektorer. I Rakkestad for eksempel er 11,5 % av den totale sysselsettingen innenfor disse primærnæringene. Dersom man regner med direkte ringvirkninger som kjøp av maskiner, gjødsel, kraftfôr, transport etc. er 18,3 % av sysselsettingen tilknyttet landbruket. En kommune som Sarpsborg har 400 årsverk i landbruket. Med direkte ringvirkninger utgjør dette nesten 600 arbeidsplasser i kommunen.

Tabell 7.1.1 Antall jordbruksforetak som søkte om produksjonstillegg 2009

	Antall jordbruksforetak	Dyrka areal dekar	Totalt areal 1000 dekar
Halden	211	61.949	642
Moss	14	5.154	63
Sarpsborg	300	77.972	406
Fredrikstad	247	65.546	288
Hvaler	20	3.393	90
Aremark	74	19.411	319
Marker	137	39.842	413
Rømskog	17	3.031	183
Trøgstad	177	64.216	204
Spydeberg	107	36.430	142
Askim	86	23.352	69
Eidsberg	238	73.281	236
Skiptvet	142	34.322	101
Rakkestad	303	110.662	435
Råde	115	32.377	119

	Antall jordbruks-foretak	Dyrka areal dekar	Totalt areal 1000 dekar
Rygge	89	26.182	74
Våler	109	33.133	257
Hobøl	73	30.519	140
Østfold	2.459	740.772	4 181

Antallet jordbruksforetak som søkte produksjonstillegg gikk ned med 72 fra 2008 til 2009 og tilsvarende var nedgangen i omsøkt areal 5157 dekar.

Det er stor forskjell på hvor mye ressurser kommunene i Østfold bruker på sine forvaltningsoppgaver innenfor landbruksområdet. Mange bruker mindre penger på landbruksforvaltning enn det som ligger til grunn for overføringene fra Landbruks- og matdepartementet gjennom rammetilskuddet. Når spriket blir stort mellom beregnet behov og hva som kommunene i realiteten bruker på landbruks-tjenestene, gir det grunn til å stille spørsmål om vi har et forsvarlig nivå på landbruksforvaltningen.

7.2 Næringsutvikling i landbruket

Forventninger

Kommunene har et betydelig ansvar for gjennomføring av landbrukspolitikken. Fylkesmannens oppgaver som statens representant i regionen, må løses i samarbeid med kommunene for å oppnå tilfredsstillende resultater og strategien for næringsutvikling av landbruket i Østfold står sentralt.

Innovasjon Norge (IN) arbeider også tett sammen med kommunene når det gis støtte til investeringer i landbruket. Det er kommunens ansvar å forberede og innstille søknader knyttet til investeringstilskudd og lån til landbruksformål.

Status

Fylkesmannens arbeid med bygde- og næringsutvikling baseres på "Handlingsplan for landbruksrelatert næringsutvikling i Østfold" for 2010 og samarbeid med øvrige i partnerskapet: Fylkeskommunen, Innovasjon Norge, næringsorganisasjoner og andre etater. Samarbeidet omfatter også Regional matkultur, Regional utviklingsplan (RUP) og ny fylkesplan. De viktigste satsingsområdene for landbruksbasert næringsutvikling i Østfold er:

- Mat og foredling
- Landbruksrelatert reiseliv
- Økologisk landbruk
- Skog og trebasert næring
- Bioenergi
- Inn på tunet

I 2009 fikk Innovasjon Norge i Østfold tildelt en ramme på vel 17 mill kroner til investerings-tilskudd til bedriftsrettede investeringer og 38 mill kroner til lån. I tillegg brukes store ressurser til næringsutvikling i form av veiledning, kurs og andre tiltak. Vel 2/3 av tilskuddsmidlene gikk til tradisjonelle næringer, 1/5 til tilleggsnæringer og resten (1/10) til etablererstipend og bedriftsutvikling. 54 % av innvilget rentestøtte gikk til tradisjonelle næringer og 46 % til tiltak på bruk med økologisk husdyrproduksjon. Innovasjon Norge får søknader for langt mer enn tildelte rammer.

Tradisjonelle og nye næringer

Fylkesmannens handlingsplan for landbruksrelatert næringsutvikling i Østfold 2010 omfatter i tillegg til tradisjonelle produksjoner, lokal mat og foredling, økologisk landbruk, skog og trebasert næring, bioenergi, landbruksbasert reiseliv, Inn på tunet m.m.

Det er stor investeringslyst i landbruket og vi er inne i en positiv utvikling for nye næringer. Her er det et stort potensial for å utnytte bygdas samlede ressurser bedre - som mennesker, natur, næringsliv etc. i tillegg til de tradisjonelle produktene. Vi ser dette tydelig når det gjelder lokal mat og turisme og vi har en betydelig utvikling av grønn omsorg - Inn på tunet.

Kompetanse, informasjon og samarbeid

I tillegg omfatter handlingsplanen kompetanse og nye produsenter. Kommunene spiller en viktig rolle som førstelinjetjeneste og ved sin veiledning overfor interesserte. Det er behov for utvidet opplæring i Entreprenørskap. Skal etablerere lykkes med sine ideer, må de ha kunnskaper om produktutvikling, markedsføring, økonomi og administrering av en bedrift. Etablereropplæringen i fylket må samordnes og gjennomføres i samarbeide med andre som driver næringsutvikling. Dette vil i høy grad komme kommunene til nytte. Fylkesmannen samarbeider med Fylkeskommunen, næringsorganisasjonene, Innovasjon Norge og kommunene på alle de områdene som er nevnt.

Kompetanse, informasjon og samarbeid

Handlingsplanen omfatter opplæring og kompetanse til etablering av nye næringer i landbruket. Fylkesmannen startet i 2009 Etablererservice sammen med Fylkeskommunen i Østfold, Innovasjon Norge avd Østfold og NAV Østfold. Kontoret er lagt til Sarpsborg og drives av Østfold Bedriftsenter as. Etablererservice arrangerer etablererkurs og gir individuell veiledning i emner som produktutvikling, markedsføring, økonomi og administrering av bedrift. Vi ser Etablererservice som en start på å samordne etablereropplæringen med andre i fylket som driver opplæring i næringsutvikling. Fylkesmannen legger stor vekt på å få kommunene med i dette arbeidet da kommunene spiller en viktig rolle som førstelinjetjeneste i næringsutvikling.

Fylkesmannen finansierer sammen med Østfold fylkeskommune et pilotkurs "Næringsutvikling på gården" (NUG). Dette prosjektet drives av Norsk Landbruksrådgiving SørØst (Forsøksringen) i samarbeid med Norges Vel. Initiativet er tatt av kommuner i indre Østfold og skal gi en omfattende opplæring til bønder som vil endre på nåværende produksjon eller starte opp med en ny næring på gården.

Lokal mat, reiseliv

Interessen for lokal mat øker på alle områder der mat kan brukes til opplevelser, bespisning eller utdanning. Partnerskapet samarbeider om å legge til rette for at flere skal bli produsenter eller forbrukere av lokal mat. Det Kongelige Selskap for Norges Vel er prosjektleder og lisensholder for Regional Matkultur. Prosjektet arbeider med koblingene mellom matprodusentene, HORECA og serveringsstedene i tradisjonelt og grønt reiseliv. I 2010 vil Fylkesmannen legge stor vekt på å få fram flere produkter innen kjøtt, grønt, frukt og bær.

Østfold fylkeskommunes reiselivsprosjekt omfatter etablering av bygdeturisme og gjennomføres i samarbeid med satsing på lokal mat. Målet er å tilby mer helhetlige produkter. Det er viktig at kommunene ser på mulighetene innen reiseliv og bidrar til at de ulike prosjektene, som ofte er små, samarbeider om slagkraftige tilbudspakker. Samarbeid er viktig for å høyne kvaliteten på produkter og reiselivsverter.

Økologisk landbruk

Regjeringens mål om 15% produksjon og forbruk av økologiske varer innen 2020 krever en stor innsats i Østfold. Østfold er best i landet innen økologisk eggproduksjon, med 85 674 økologiske verpehøns ved utgangen av 2009, noe som utgjør om lag 20% av alle verpehøns i fylket. På arealsida så har det vært en markert økning i Østfold fra 3,6% i 2008 til 4,2% i 2009. Østfold er også best i klassen med antall nye økologiske produsenter i 2009 med en nettoøkning på 23 stykker.

De største utfordringene på produksjonssida er mangelen på husdyr. Strukturrasjonaliseringen har medført et sterkt fokus på korn og åkervekster i Østfold, noe som gir utfordringer med tanke på næringsforsyning og vekstskifte. Et økologisk jordbruk krever allsidighet og variasjon.

Det er utarbeidet ny økologisk handlingsplan i samarbeid med Oslo og Akershus.

På forbrukersiden, så har Østfold blitt et foregangsfylke innen økt økologisk forbruk sammen med Oslo og Akershus. Det medfører en sterk satsing på aktiviteter som fremmer økt økologisk forbruk spesielt i storhusholdninger.

Skog, trebasert næring. Bioenergi

Skogbruksnæringen er avhengig av et godt utbygd veinett som tåler trafikk gjennom hele året, både av maskiner inn i skogen og tømmer ut. Østfold er brukbart dekket med veier, men standarden er gjennomgående lav og dette gjelder både offentlige og private veier. Fylkesmannen kan bistå kommunene med å utarbeide hovedplaner for skogsveger for å ivareta vedlikehold, modernisering og utbygging av skogbrukets infrastruktur.

I satsingen på økt bruk av bioenergi har kommunene en svært viktig rolle. Dette gjelder ikke bare som kjøper av varme/energi til offentlige bygg, men også som tilrettelegger for utnyttelse av kommunens skogressurser gjennom etablering av lokale varmesentraler. Gitt at rammebetingelsene blir gode, bør det forventes høy aktivitet i årene som kommer. I 2009 gav Innovasjon Norge støtte til nesten 30 nye bioenergiprosjekter, primært gårdsvarmeanlegg. Det er gitt 12 fjernvarmekonsesjoner i Østfold og 9 søknader er fortsatt til behandling hos NVE, men ikke alle er basert på bioenergi. Et 3-årig prosjekt om bioenergi i Østfold og Akershus er avsluttet.

Inn på tunet

I Østfold er det 40-50 gårder som tilbyr Inn på tunet tjenester, vesentlig på området barnevern og skoler. Kommunene må se landbruket som en potensiell ressurs med hensyn på mennesker, natur, dyreliv og sosialt miljø. Det er etablert en interesseorganisasjon i Østfold for tilbydere av Inn på tunet tjenester. Nye utfordringer er integrering av flyktninger, omsorg for demente og arbeidstrening i samarbeid med NAV. Fylkesmannen jobber med å heve kompetansen blant tilbydere når det gjelder Inn på tunet.

Kommentarer

Kommunene er meget viktige for næringsutviklingen. Gjennom sin førstelinjetjeneste er kommunen ofte den første, viktige diskusjonspartneren og gir råd om den videre utviklingen og henviser til andre instanser for ytterligere råd og veiledning. Kommunene skal også gi nødvendig informasjon om aktuell finansiell støtte. I næringsutviklingssaker kan kommunen blant annet henvise til Etablererservice som tilbyr etablereropplæring, individuell veiledning og næringsfaglige vurderinger for alle næringer.

- Lokal kjennskap ligger til grunn for prioritering av bruken av midlene
- Landbruk er langt mer enn støtte til et lite mindretall av bønder
- Landbruket er bygda og kommunenes utstillingsvindu

7.3 Miljø og landbruk

Forventninger

Kommunene har en viktig rolle i miljøarbeidet som forvalter av planlovverk og særlover for jordbruket. I tillegg rår kommunene over de økonomiske miljøvirkemidlene; Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) og Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK). Hver kommune skal ha en tiltaksstrategi som grunnlag for prioritering ved fordeling av midlene til forurensningsbegrensende tiltak og kulturlandskapstiltak. Det kan også gis tilskudd til planleggings- og tilretteleggingsprosjekter som involverer flere grunneiere og sikrer god forankring av miljøtiltak i et område.

Kommunene har med innføring av regionalt miljøprogram, fått et større ansvar for å bruke økonomiske virkemidler strategisk for å nå landbrukspolitiske mål. En viktig målsetting for jordbrukets miljøarbeid i Østfold, er at det skal lønne seg å drive miljøvennlig jordbruk.

Tiltak for å redusere forurensinger er et satsingsområde i Østfold. Tilskudd til endret jordarbeiding er den viktigste ordningen her. For tre vassdrag i Østfold (Morsa-, Halden- og Isesjøvassdraget) er det fastsatt forskrift om bestemte jordarbeidingsrutiner. Kommunene i disse områdene har et ekstra ansvar for å følge opp med kontroll av arealene. Landbruksnæringen står på sin side overfor store utfordringer med kostnadskrevende tilpasninger til stadig strengere miljøkrav og knappe økonomiske rammer. Det er stort behov for veiledning/rådgivning og felles satsing på utvikling.

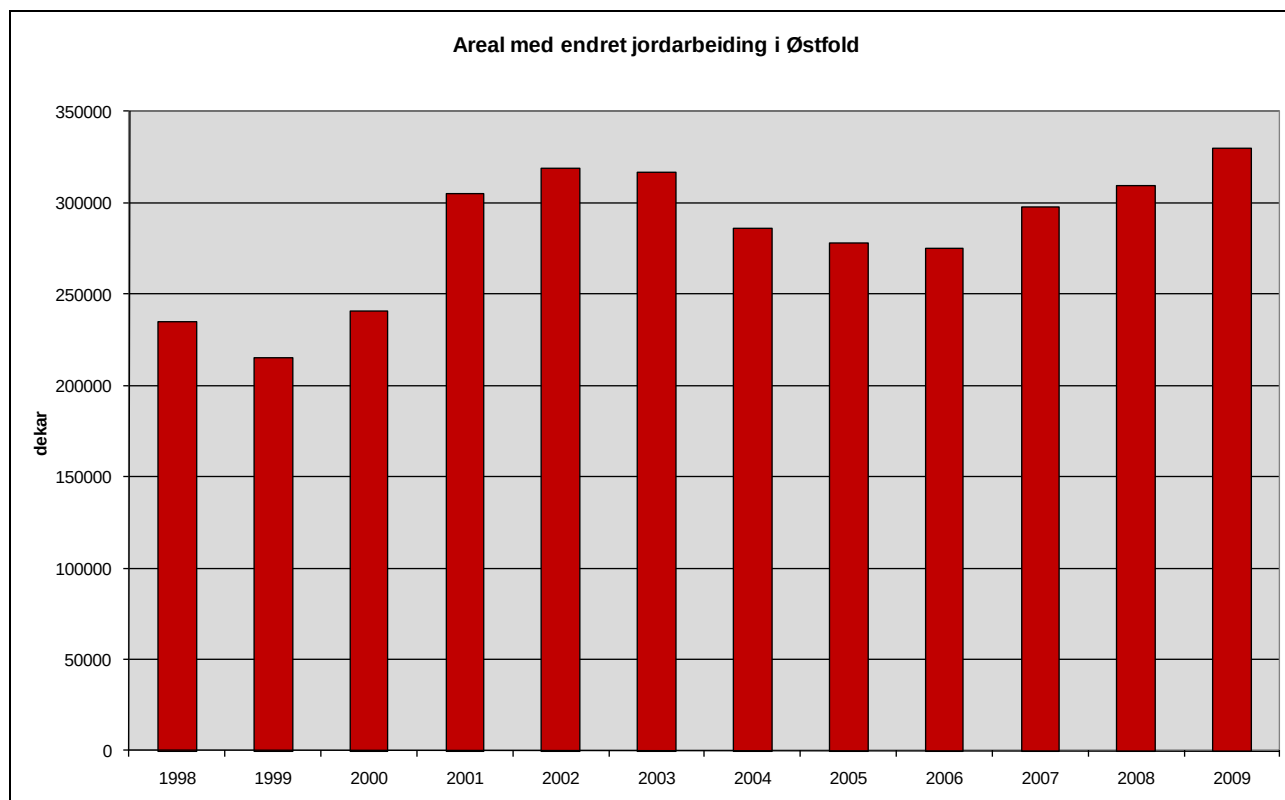
Status

Tabell 7.3.1 viser hvordan tilskuddsmidler til spesielle miljøtiltak er fordelt på kommunene i Østfold - for årene 2003-2009.

Tabell 7.3.1 Tilskudd innvilget til spesielle miljøtiltak i jordbruket

	Snitt 98-03	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Halden	507 857	838 750	660 675	917 000	750 000	218 000	682 000	610 000
Moss	438 734	259 000	250 004	242 200	126 300	50 000	651 750	240 900
Sarpsborg	560 822	774 820	690 700	769 100	997 200	788 525	1 153 575	1 045 000
Fredrikstad	839 210	717 355	696 500	1 165 004	564 558	1 122 823	1 053 663	887 145
Hvaler	53 579	15 000	170 000	162 000	446 225	307 285	301 500	253 826
Aremark	548 351	170 600	214 821	14 450	810 000	251 400	0	0
Marker	349 369	403 687	329 353	593 729	645 000	450 000	656 647	460 000
Rømskog	81 602		110 000	293 914	100 000	100 000	100 000	50 000
Trøgstad	1 082 384	1 384 355	1 427 640	852 624	1 108 110	1 060 505	730 800	880 000
Spydeberg	399 047	640 695	387 515	481 375	706 368	395 582	655 022	643 999
Askim	284 064	228 135	373 423	504 607	213 000	394 961	291 351	222 419
Eidsberg	766 555	762 650	450 695	747 830	1 041 000	924 963	1 091 403	833 015
Skiptvet	162 325	46 700	238 294	189 900	313 973	263 490	409 863	454 969
Rakkestad	1 023 278	1 085 507	1 235 420	595 142	1 759 729	1 210 951	1 078 778	1 102 989
Råde	430 468	870 500	254 950	104 560	312 220	184 060	341 922	223 350
Rygge	375 839	845 400	530 050	483 500	598 700	997 270	461 550	778 770
Våler	621 065	599 840	814 693	631 925	646 778	721 902	869 887	1 000 924
Hobøl	585 757	420 630	888 979	548 163	593 034	759 131	447 988	566 186
Sum Østfold	9 110 306	10 063 624	9 723 712	9 297 023	11 732 195	10 200 848	10 977 699	10 253 492

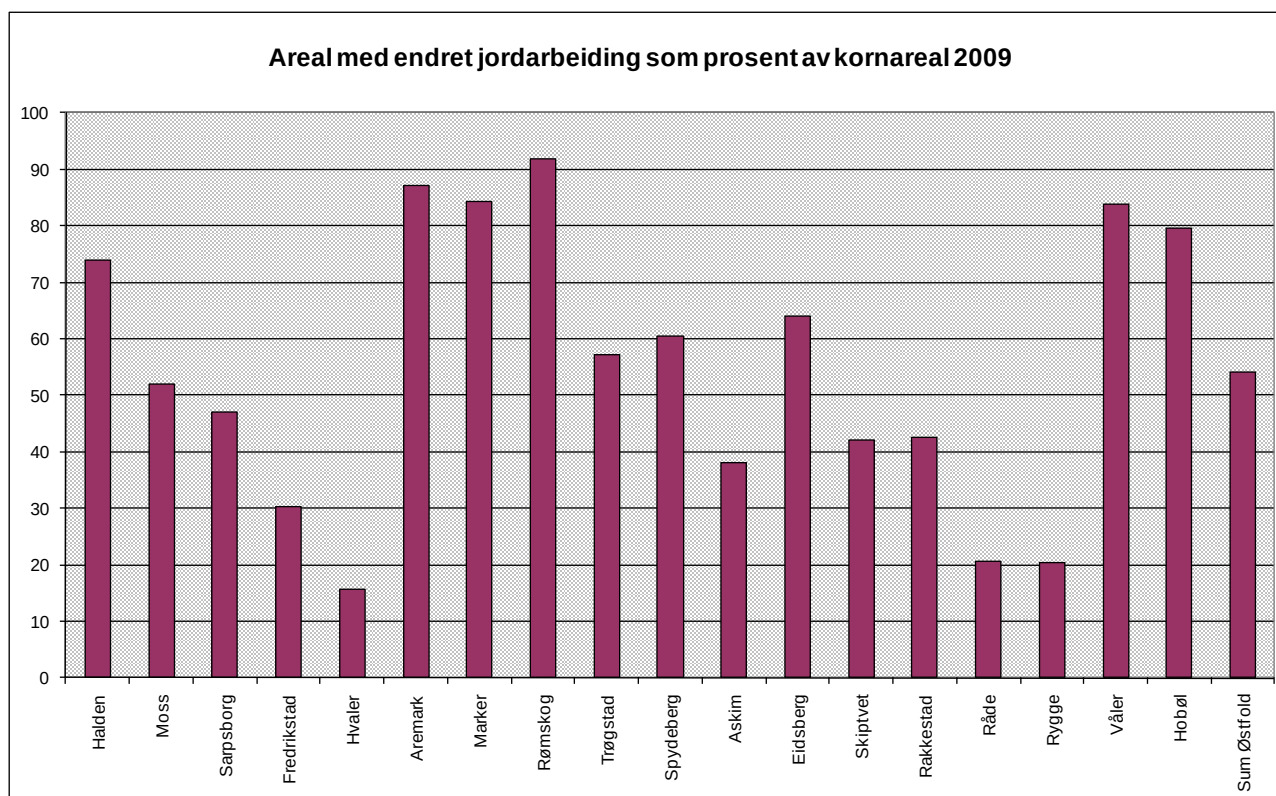
Østfolds ramme for midler til Regionalt miljøprogram er 39 mill kroner i 2010.



Figur 7.3.2 Areal med endret jordarbeiding

Regionalt miljøprogram for jordbruket i Østfold (RMP) gjelder for perioden 2009-2012 og dekker: Kulturlandskap, kulturminner, biologisk mangfold, redusert plantevernmiddelbruk og reduksjon av næringssaltavrenning og erosjon er hovedområdene. Programmet trekker fram erosjons- og avrenningsproblemer på åpenåker, tap av biologisk mangfold og gjengroing av landskapet som de største utfordringene.

Figur 7.3.2 over viser hvordan oppslutningen om endret jordarbeiding har utviklet seg de siste 15 årene. Videre er det presentert en kommunevis oversikt over andel kornareal som ikke er pløyd om høsten i 2009. Det er stor forskjell mellom kommunene; forskjeller som dels skyldes mer eller mindre erosjonsutsatt areal, men i en del kommuner burde andelen kornareal som ikke pløyes om høsten, være langt høyere.



Figur 7.3.3 Endret jordarbeiding i % av kornareal 2009

Ved skogbruksplanleggingen 2009 ble det gjennomført miljøregistreringer i skog (MIS) og samtlige kommuner har nå slike registreringer. Dette gir kommunene en god oversikt over miljøverdiene i skogområdene.

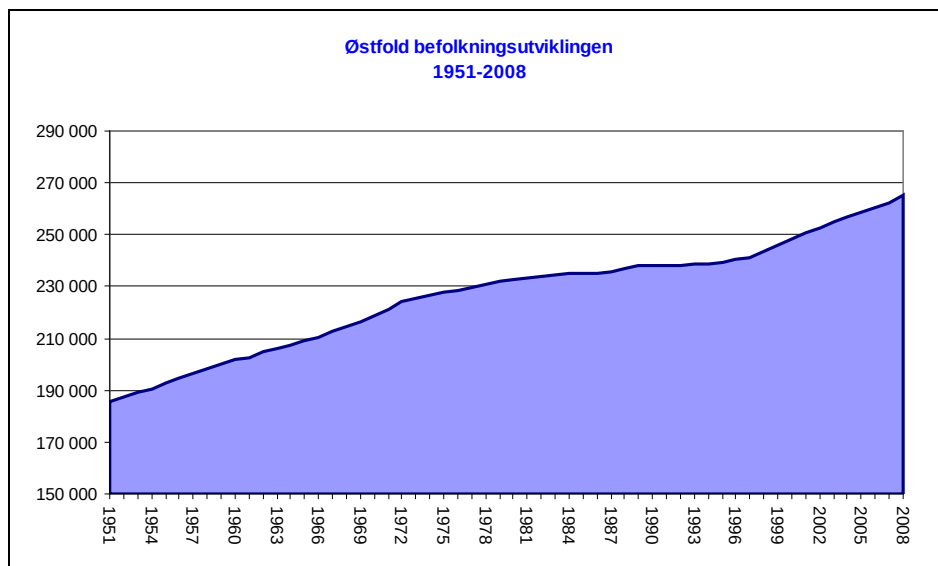
Kommentarer

Det blir stadig viktigere å ha fokus på prioriterte tiltak i et område, slik at vi for eksempel får aktiv bruk av beiter i ravinene langs Øyeren og Glomma og det verdifulle kystlandskapet på Hvaler, får bygget fangdammer og anlagt buffersoner i Morsa og Haldenvassdraget, åpnet bekker og tilrettelagt for ferdsel nær byene.

Vedlegg 1 Befolkningsutviklingen i Østfold - fylkesnivået

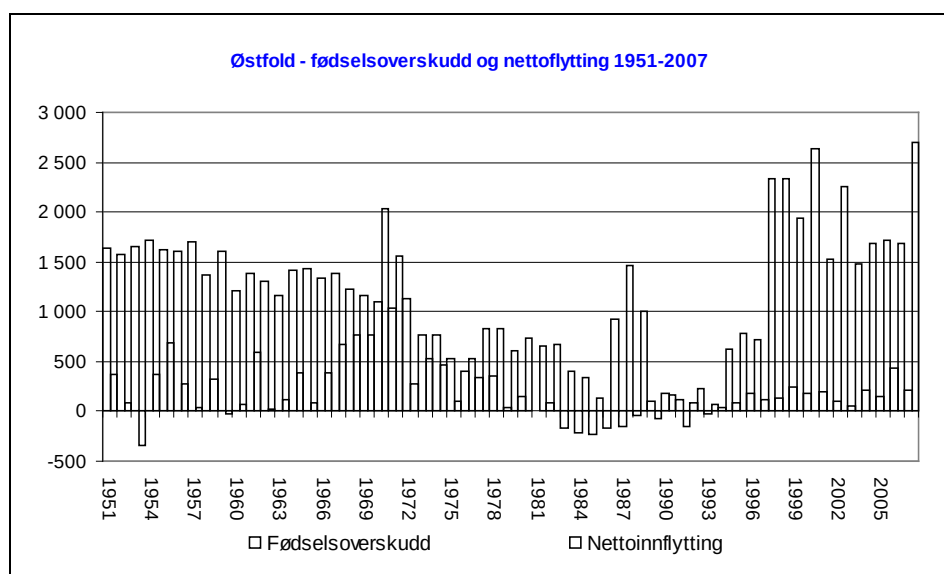
Grafer i dette vedlegget er utarbeidet av Østfold analyse og kilden er SSB.

Befolkningsutvikling i Østfold 1951 – 2008



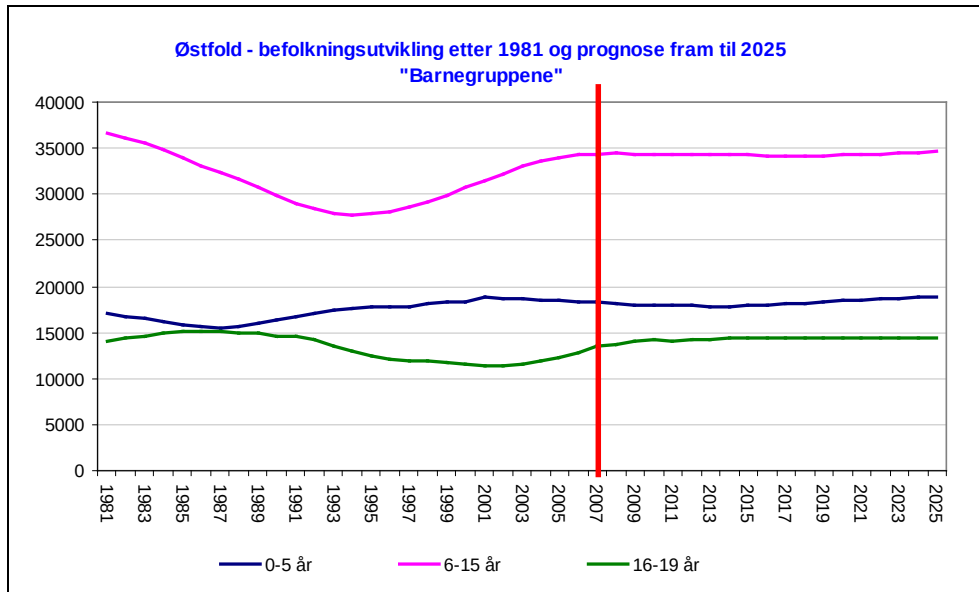
Befolkningsutviklingen for Østfold fra 1951 og fram til i dag viser en økning på ca 77.000 fra i underkant av 190.000 til vel 265.000 pr 01.01.2008.

Fødselsoverskudd og nettoflytting 1951 – 2007



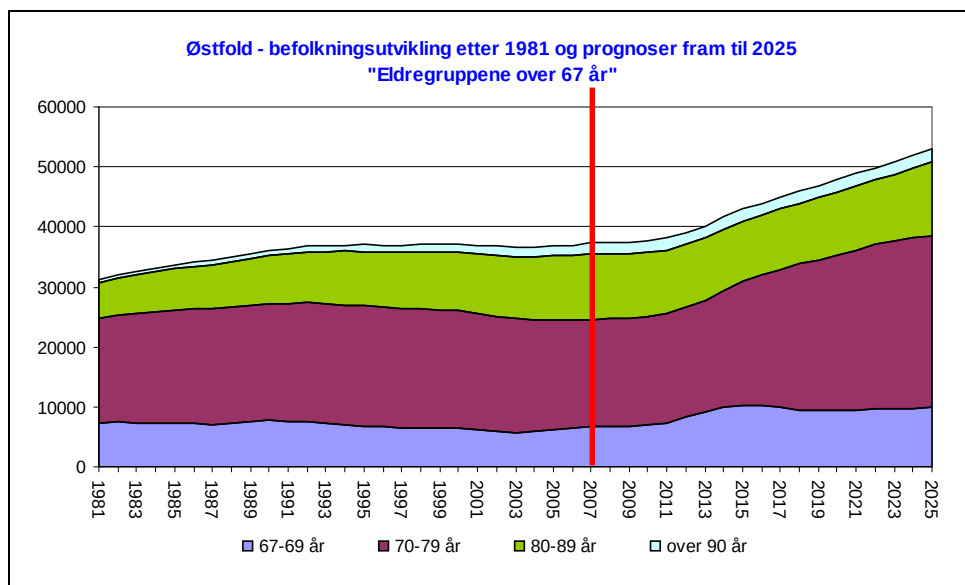
Illustrasjonen viser at det i perioden fra 1951 til 1972 var et årlig fødselsoverskudd på ca 1.500 til 1.000. Deretter ble det en relativt sterk reduksjon som endte med fødselsunderskudd på midten av 1980-tallet. Etter 6 år med negativt fødselsoverskudd fikk vi en svak positiv utvikling, og fra 1994 og fram til 2007 har fødselsoverskudd vært i størrelsesorden 150-250 personer. Nettoinnflyttingen har variert gjennom tidene og spesielt den senere tid har netto tilflytting vært stor med over 2.500 personer enkelte år.

Befolkningsutvikling fra 1981 og prognose fram til 2025 for "Barnegruppene"



Historisk sett har **gruppen 0-5 år** fra 1981 og fram til 2007 ligget mellom 16.000 og 19.000 og framskrivning til 2025 gir en tilnærmet utflating fra dagens nivå. **Gruppen 6-15 år** har større svingninger fra ca 37.000 i 1981 til 27.000 – 28.000 på midten av 1990-tallet, for deretter å stige til i underkant av 35.000 de senere år. Valgt framskrivning gir omtrent samme antall i 2025 som i dag. For **gruppen 16-19 år** var det ca 14.000 "unge" i 1981, med en reduksjon til ca 12.000 fra slutten av 1990 fram til 2005, og deretter en liten økning fram til 2007. Framskrivningen viser også her en tilnærmet flat utvikling fra dagens nivå.

Befolkningsutvikling fra 1981 og prognoser fram til 2025 for gruppene over 67 år



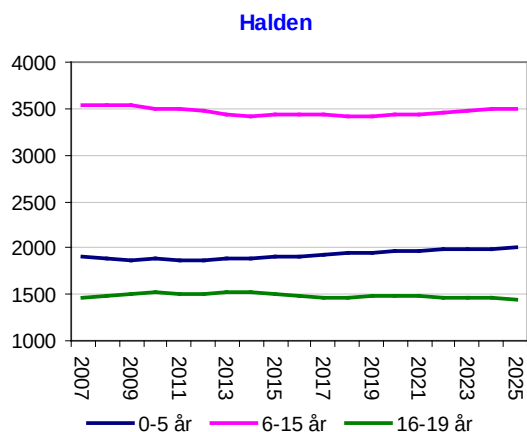
Historisk viser alle befolkningsgruppene, 67-69 år, 70-79 år, 80-89 år og over 90 år en relativt jevn utvikling. De to eldste gruppene har økt fra 1981 til 2007. Gruppen over 90 år har økt relativt mye. Denne framskrivningen til 2015 viser at det vil bli en kraftig økning av antall eldre over 67 år og at gruppene 67-69 år og 70-79 år øker mest.

Vedlegg 2 Befolkningsframskriving på kommunenivået 2007-2025

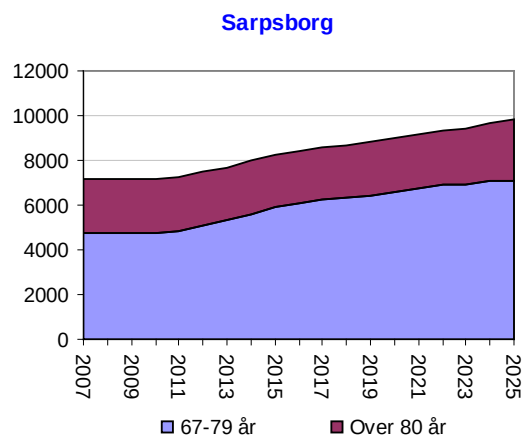
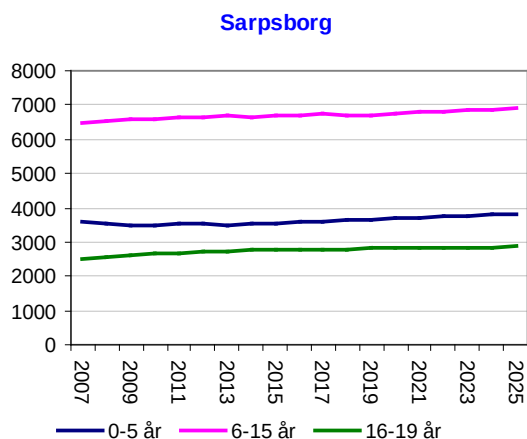
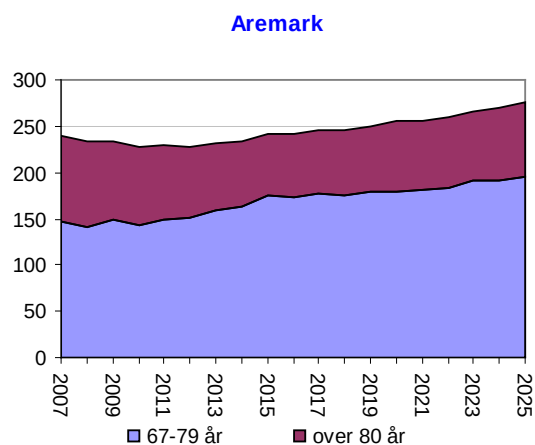
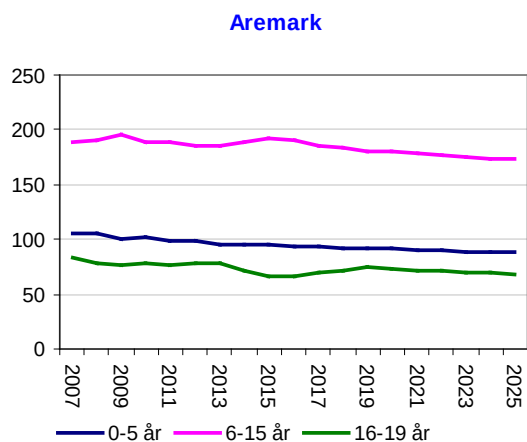
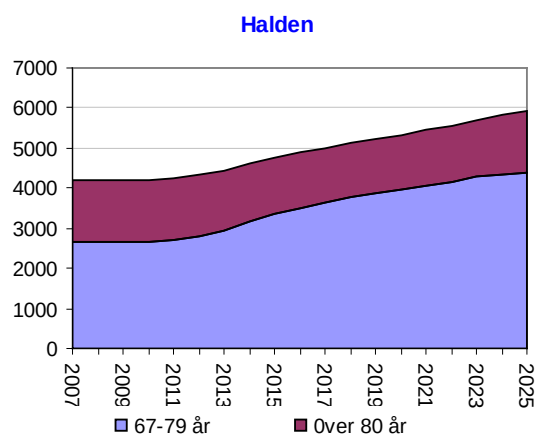
Grafer i dette vedlegget er utarbeidet av Østfold analyse og kilden er SSB.

Grafene er enkle og er ment å skulle vise tendenser i befolkningsutviklingen på kommunenivået. Vi lar grafene tale for seg.

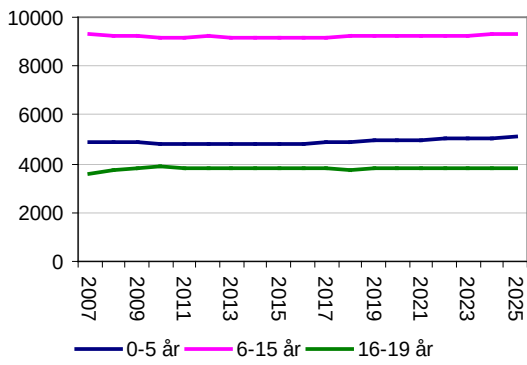
“Barne- og ungdomsgruppene”



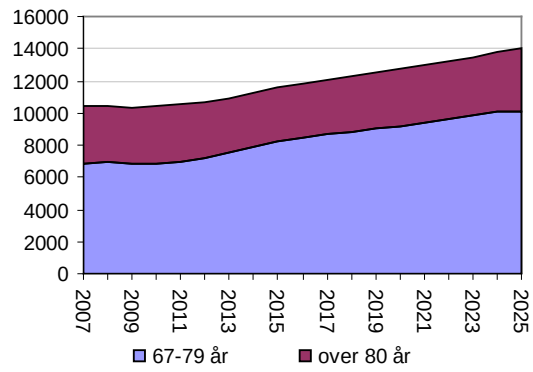
“Eldregruppene”



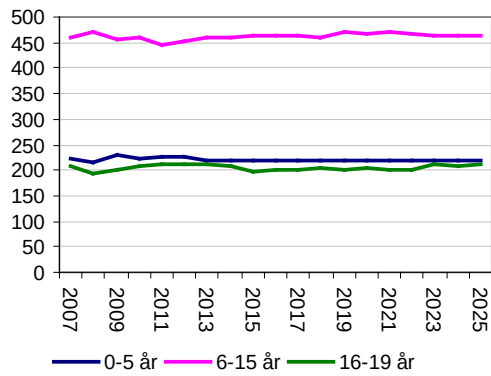
Fredrikstad



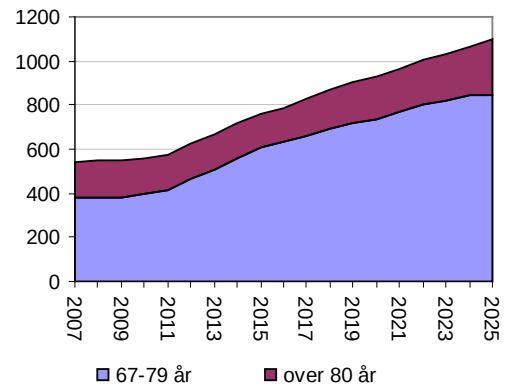
Fredrikstad



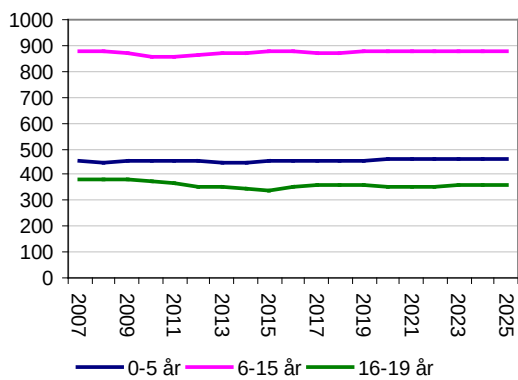
Hvaler



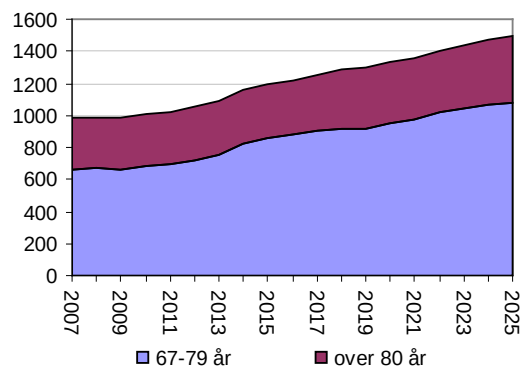
Hvaler



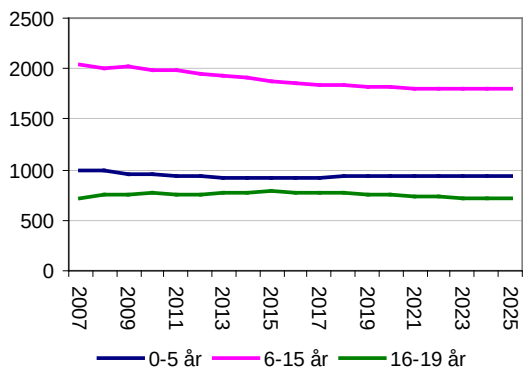
Råde



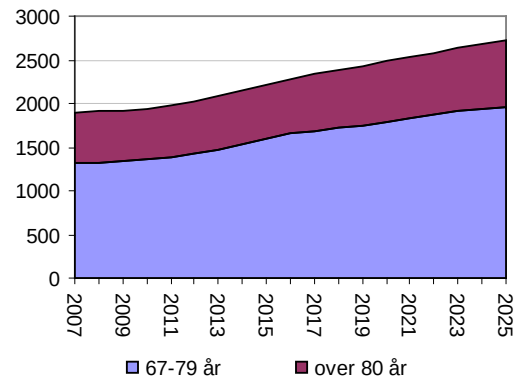
Råde



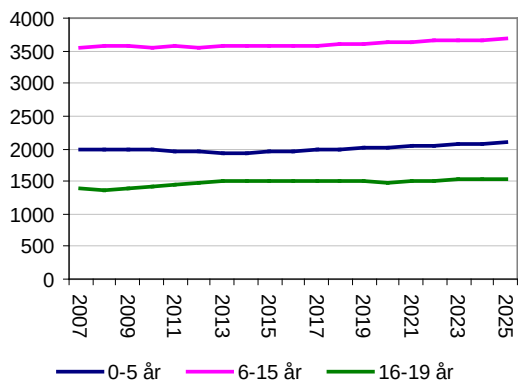
Rygge



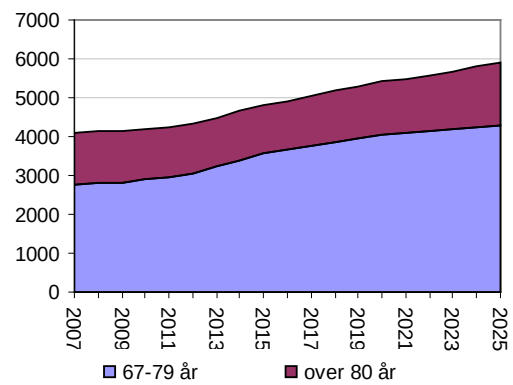
Rygge



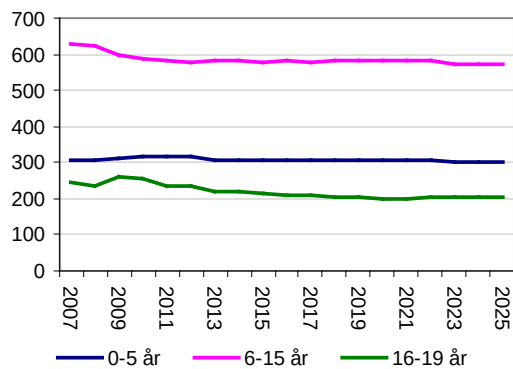
Moss



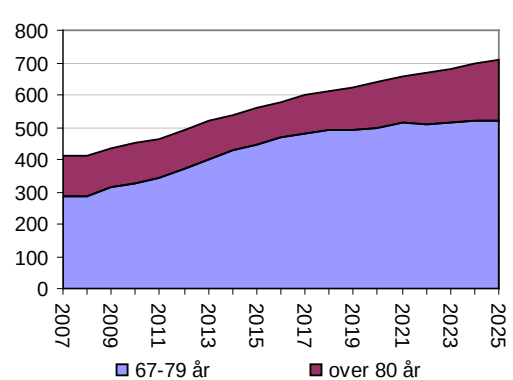
Moss



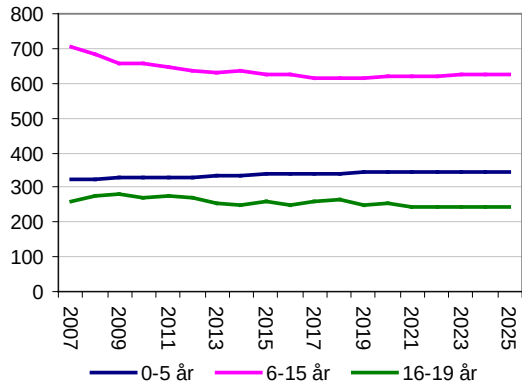
Våler



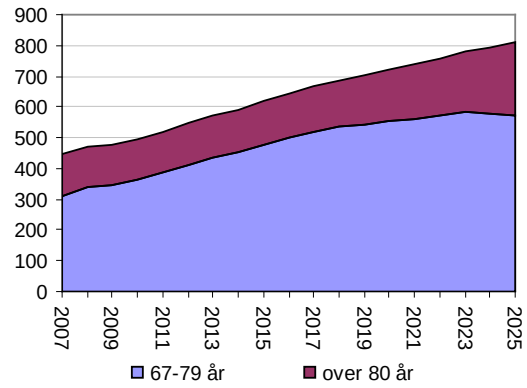
Våler



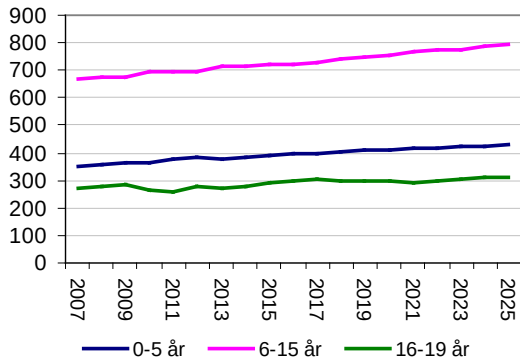
Hobøl



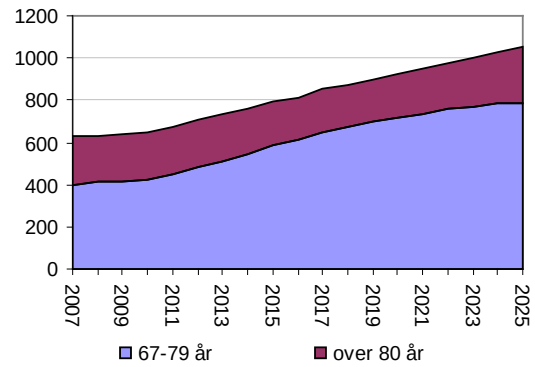
Hobøl



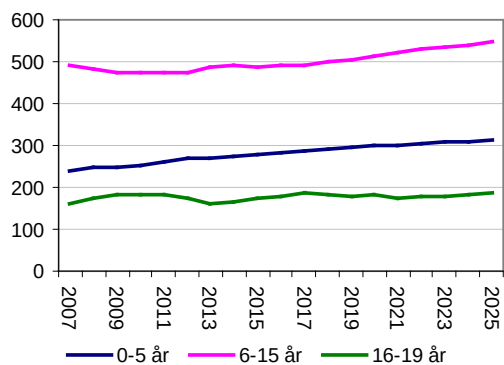
Spydeberg



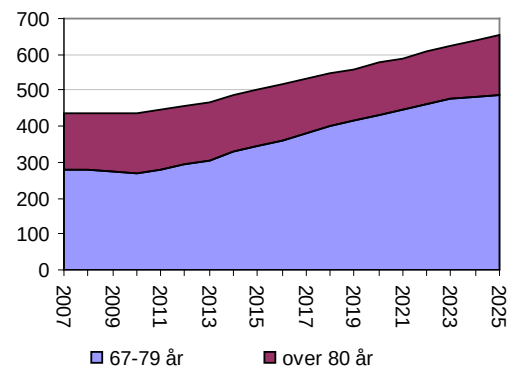
Spydeberg



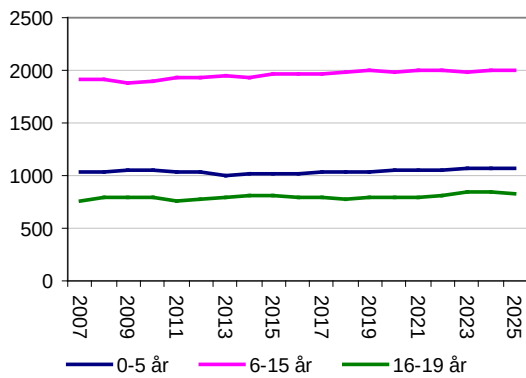
Skiptvet



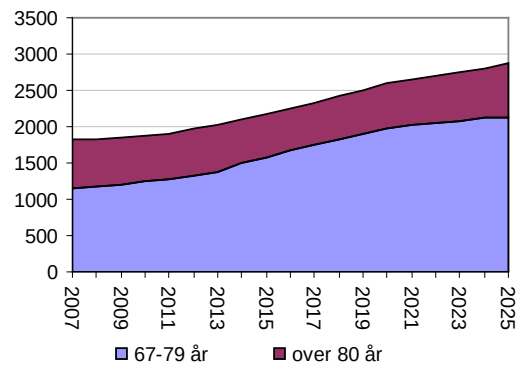
Skiptvet



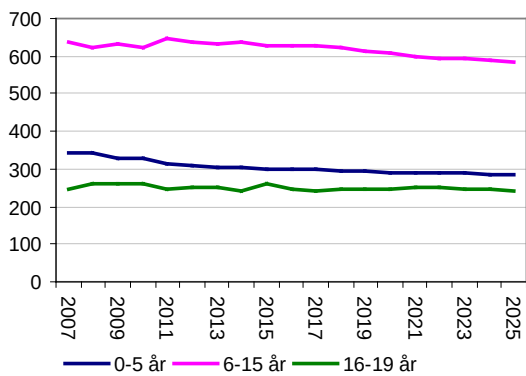
Askim



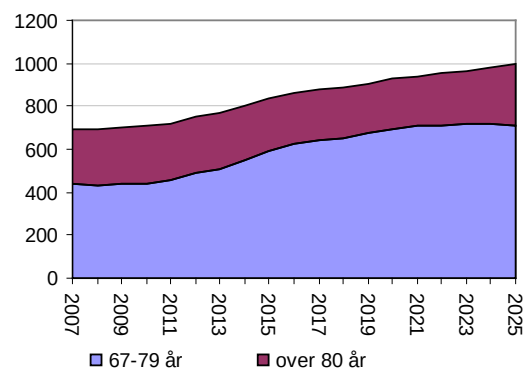
Askim



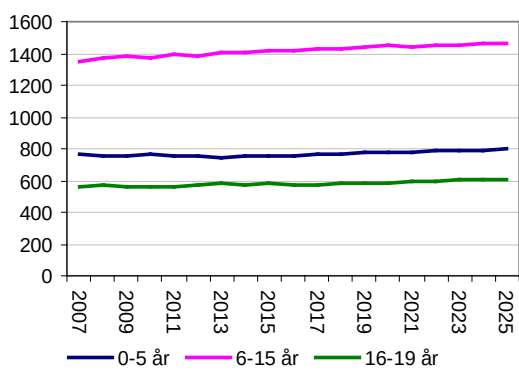
Trøgstad



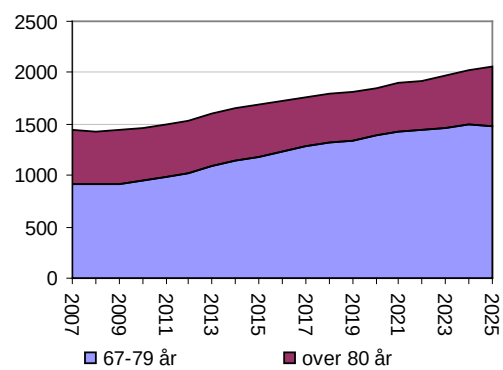
Trøgstad



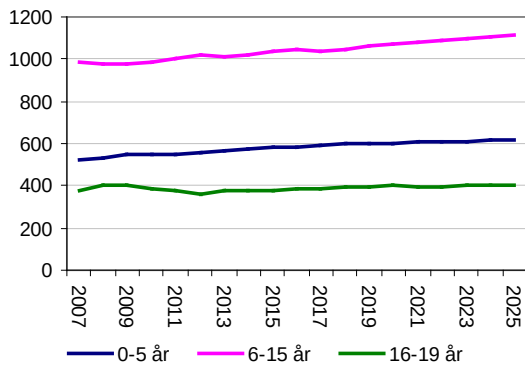
Eidsberg



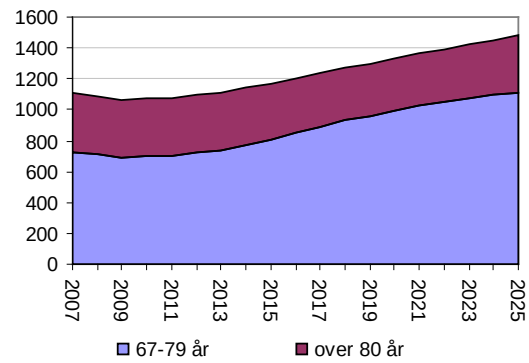
Eidsberg



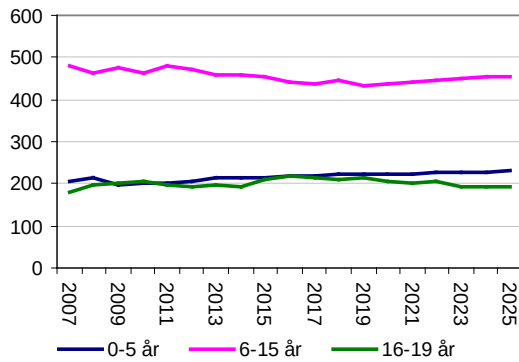
Rakkestad



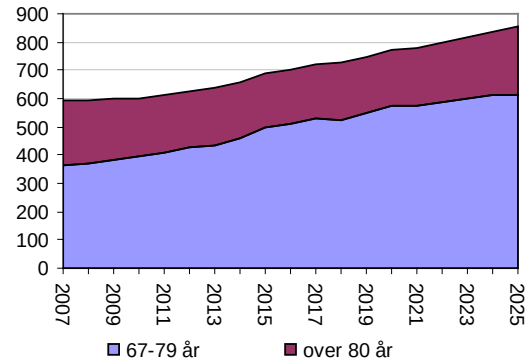
Rakkestad



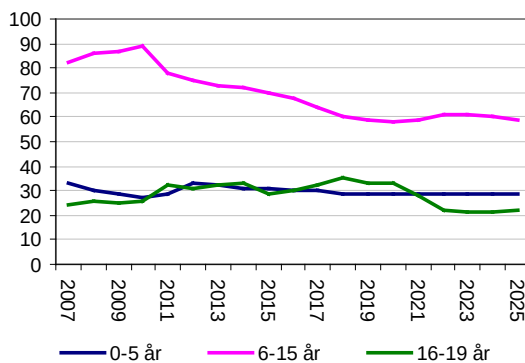
Marker



Marker



Rømskog



Rømskog

