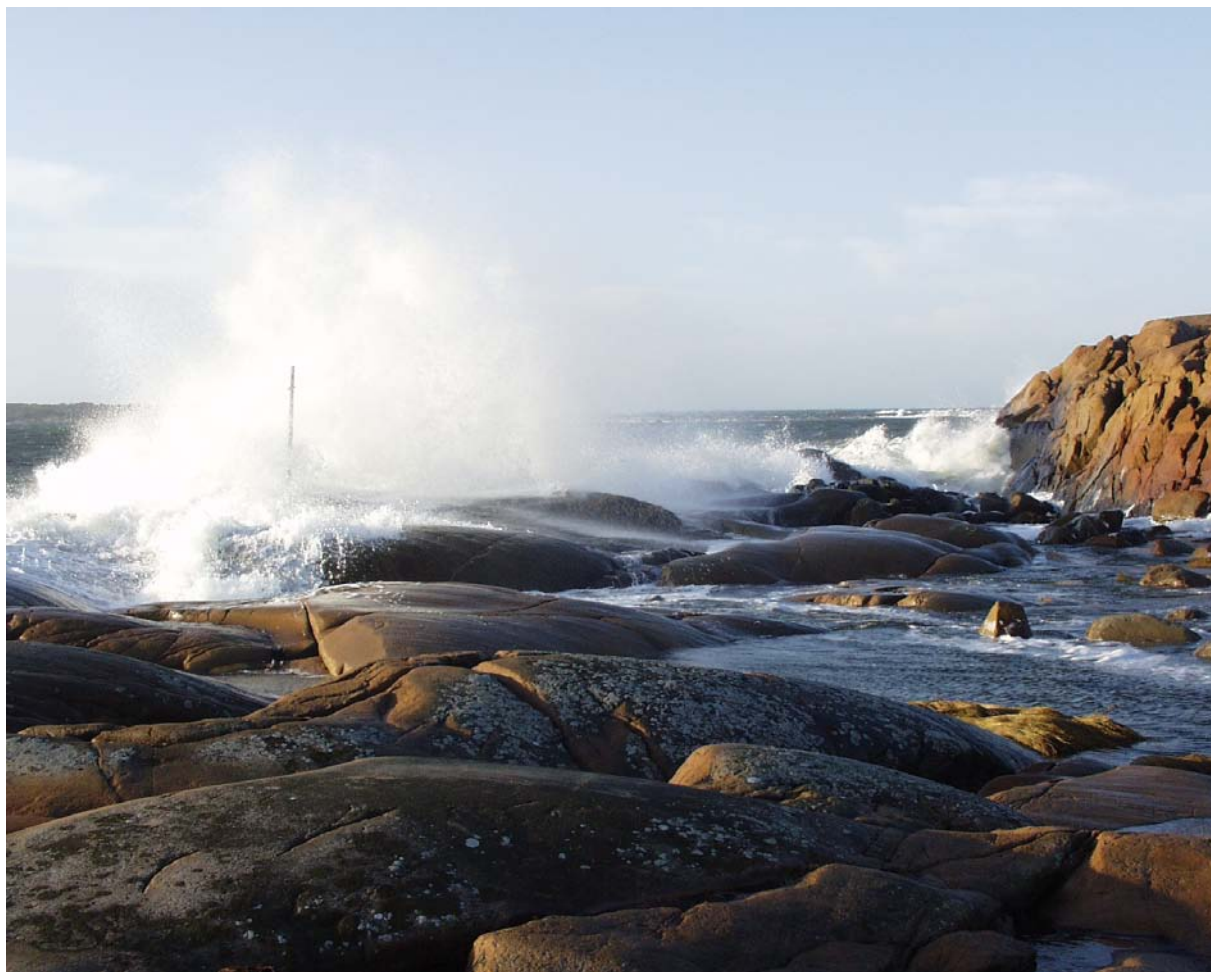




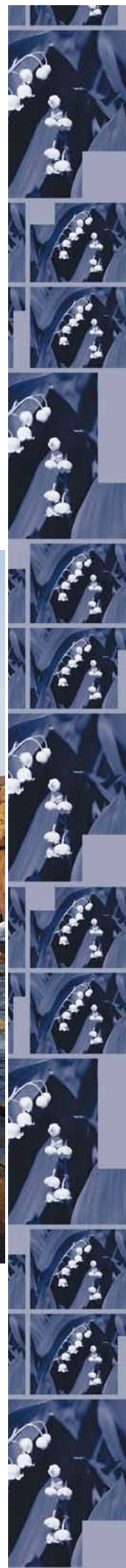
Fylkesmannen i Østfold

Rapport

Fylkesmannens Østfold-rapport 2011 Andre halvår



*Ved Svarteberg på Søndre Asmaløy
Foto: Gunnar Bjar*



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 i forbindelse med kommuneproposisjonen i mai og statsbudsjett i oktober hvert år. I november inviterer vi ordførere og rådmenn til konferanse med ledergruppen hos Fylkesmannen, samt utvalgte innledere. I år er vår kommunekonferanse fastsatt til 24. og 25. november og stedet blir Refsnes Gods.

De viktige kommunemøtene gjennomføres etter en plan som innebærer at vi besøker alle 18 kommuner i løpet av tre år. I fjor var vi i Trøgstad, Hobøl, Råde, Rømskog, Skiptvet, Aremark og Marker. I 2011 gjennomføres møter med 3 kommuner første halvår: Fredrikstad 06.04., Rygge 27.04. og Halden 25.05. Invitasjon ble sendt 16.12.2010. Vi hadde også planlagt tre møter på høstparten. Men da disse ville kommet like etter valget og evt. før ny politisk ledelse og struktur er etablert, har vi funnet det hensiktsmessig å utsette møtene til neste år med tanke på best mulig utbytte for begge parter.

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

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

I forbindelse med forberedelsene til kommunemøtene 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 hvordan nasjonale føringer og krav gjenspeiles i Østfold.

Vi har valgt å sette fokus på utvalgte temaer innenfor:

- Sektorovergripende satsingsområder
- Kommuneplaner
- Kommuneøkonomi og fornying
- Kommunenes tjenesteyting
- Kommunen som arealforvalter
- Kommunen som landbruksaktør

Statistikdata er i hovedsak hentet fra Statistisk sentralbyrå, Kostra pr. 15.06.2011.

Moss, 29. august 2011

Med vennlig hilsen

Anne Enger
sign.

Innhold

1 Fylkesmannens styringsdialog med kommunene	1
2 Sektorovergripende satsingsområder	2
2.1 Samfunnssikkerhet	2
2.2 Klima	3
2.3 Universell utforming	4
2.4 Lokalt folkehelsearbeid	5
2.5 Samhandlingsreformen	9
2.6 Samordning av statlige tilsyn jf kommuneloven kap 10A	11
3 Kommuneplanlegging	12
4.1 Kommuneøkonomi	15
4.2 Fornyings- og utviklingsarbeid	25
5 Kommunenes tjenesteyting	27
5.1 Barnehager	27
5.2 Opplæring	30
5.3 Barnevern	40
5.4 Omsorgsplan 2015	44
5.5 NAV og kvalifiseringsprogrammet (KVP)	52
5.6 Rusmiddelarbeid	53
5.7 Psykisk helsearbeid	55
Psykisk helsearbeid for barn og unge	55
Psykisk helsearbeid for voksne	56
5.8 Andre innsatsområder	58
Boligsosialt arbeid	58
Økonomisk rådgivning	58
6 Kommunen som arealforvalter	59
6.1 Arealer - bruk og vern	59
6.2 EUs vannrammedirektiv og vassdragsforvaltning	61
6.3 Biologisk mangfold og naturtypekartlegging	63
7 Kommunen som landbruksaktør	66
7.1 Kommunen som landbruksmyndighet	66
7.2 Næringsutvikling i landbruket	67
7.3 Miljø og landbruk	69

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 for 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 i kommunal virksomhet. Ny kommunal beredskapsplikt er vedtatt i sivilbeskyttelsesloven. Forskrift til loven er under arbeid. Plan- og bygningsloven fremhever at kommunale planer skal fremme samfunnssikkerhet. Den krever også 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 planlegging 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 storulykkesvirksomheter
 - 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 farer som individ og samfunn står overfor ved 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. Fylkesmannen har gjennomført øvelser i krisekommunikasjon for kommunene.

Det nye krisestøtteverktøyet DSB-CIM er introdusert i samtlige kommuner. Opplæringen er i gang og kommunene har implementert verktøyet. Fylkesmannen følger opp med faglig støtte i den videre prosessen.

Kommunal krisehåndtering – øvelser:

Fylkesmannen har etablert et fast samarbeid med politidistriktene, Sivilforsvaret 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. Vi har deltatt i øvelse Oslofjord og til høsten kommer SkagX som er en nordisk kriseøvelse.



Godamo – foto: Gunnar Bjar

Fylkesberedskapsrådet: Fylkesmannen har et bredt sammensatt råd for utveksling av informasjon om risiko og sårbarhet i fylket og for bruk ved 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. I september 2011 arrangerer Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) en større øvelse av redning og oljevern i Hvaler kommune. Mange aktører vil delta i øvelsen. Rådet er også involvert i forberedelsene til revisjon av FylkesROS Østfold.

Atomberedskapsutvalget: Utvalgets ansvar er å sørge for at vedtak som besluttes på nasjonalt nivå under atomhendelser, blir gjennomført i fylket. Rådet innkalles til årlige møter. I 2010 gjennomførte Fylkesmannen et prosjekt knyttet til landbrukssektoren. Dette vil bli fulgt opp i 2. halvår 2011.

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. Norsk offentlig utredning 2010:10 "Tilpassing til eit klima i endring" synliggjør kommunenes sentrale rolle og store ansvar for klimatilpassning.

Aktuelle tiltak og oppgaver er:

- Utarbeide og iverksette 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. 17 av 18 kommuner har egen klimahandlingsplan eller ferdig planutkast. Mange av tiltakene i klimahandlingsplanene er felles for flere kommuner. Det bør derfor være stort potensial for samarbeid om gjennomføringen av disse tiltakene. KS og miljøverndepartementets program "Livskraftige kommuner" er avsluttet, og med det også klimanettverkene i hhv indre og ytre Østfold. Etter en samling i Halden mars 2011 arbeides det videre med sikte på å videreføre nettverkene i med en ny og mer forpliktende organisering foreløpig kalt Klimanett Østfold. Fredrikstad og Sarpsborg deltar også i Miljøverndepartementets nettverk for "Fremtidens byer". Fylkesmannen deltar i nettverkene som formidler av sentrale føringer og som sektormyndighet innen avfall, industriforurensing og landbruk.

Kommentarer

Utslipp fra transport står for 40-45% 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. Statlige virkemidler på dette området får ikke 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 å 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 og byggt teknisk forskrift 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 også i 2011 satt av midler til fysiske folkehelseiltak i forsøkskommuner.

Det er arrangert 7 faglige frokostseminarer og to dagssamlinger for fylket. Arrangementene har vært godt besøkt og det er gode tilbakemeldinger.

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.

Arbeidet med IKT-forskriften til Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er forsinket og forskriften vil bli kunngjort tidligst 1. januar 2012. Direktoratet for forvaltning og IKT har sendt utkast til FAD for videre behandling. Forskriften vil 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.

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, kommuneplaner og reguleringsplaner. 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 forskriften til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

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

2.4 Lokalt folkehelsearbeid

Nye helselover og samhandlingsreform

Stortinget har nettopp vedtatt ny Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. og Lov om folkehelsearbeid. Disse lovene er en oppfølging av St.meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen* og Innst. 2112 S (2009-2010) *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om*

Samhandlingsreformen og om en ny velferdsreform. Samhandlingsreformen bygger blant annet på en overordnet målsetting om å redusere sosiale helseforskjeller, og at alle skal ha et likeverdig tilbud om helsetjenester.

Reformen fremhever kommunenes ansvar for helsefremmende og forebyggende arbeid. Den nye folkehelseloven plasserer ansvaret for folkehelsearbeidet inn på de tverrfaglige og tverrsektorielle arenaer. "Helse i alt vi gjør" må være et hensyn på tvers av alle sektorer og forvaltningsnivåer.

Vi er nå i en situasjon hvor grunnlaget for å nå ambisiøse mål om en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse og utjevner sosiale helseforskjeller intensiveres. Dette krever dog systematisk og langsiktig innsats forankret i de planer og planstrategier som utvikles.

"Folkehelsearbeidet - veien videre til god helse for alle"

I Helsedirektoratets utviklingsrapport IS-1846 "Folkehelsearbeidet - veien videre til god helse for alle" ble lansert 19. oktober 2010. Målet med rapporten var å drøfte hovedutfordringene samt å peke på strategier for å styrke folkehelsearbeidet og derigjennom folkehelsen. Det fremgår at hovedutfordringene for folkehelsearbeidet vil være:

- Styrket vekt på helsedeterminanter og sosial ulikhet i helse
- Tverrfaglighet og kapasitetsbygging i lokalt folkehelsearbeid
- Aktiv bruk av strukturelle virkemidler
- Styrket gruppe- og individrettet arbeid i helsetjenesten
- Økt vekt på psykisk helse i folkehelsearbeidet
- Kunnskapsutvikling

Vi ser det som viktig at arbeides videre med disse utfordringene, med tanke på om delmål og strategier kan bidra til å klargjøre og løse disse utfordringene.

I 2010 ble det markert et viktig skille demografisk sett. Da kom knekken i kurven hvor antall personer over 65 år økte. De demokratiske endringene vi står foran er et resultat av at vi har lyktes med å skape et samfunn med gode levekår og gode helsetjenester. Samtidig ser vi at ulikheter i makt, penger og ressurser skaper helseforskjeller. Disse to trendene vil prege folkehelsearbeidet i årene fremover. Det er av avgjørende betydning både for den enkeltes liv og helse og for samfunnets mulighet til å opprettholde en bærekraftig velferdsstat at disse utfordringene møtes med kunnskapsbaserte og målrettede tiltak.

Partnerskap for folkehelse dreier seg om tverrfaglig, sektor overgripende og forpliktende samarbeid på regionalt og kommunalt nivå. Østfoldhelsen i Østfold fylkeskommune er et partnerskap som skal oppfylle folkehelse målsettingene i fylkesplanen for Østfold "Østfold mot 2050".

Foruten Østfold fylkeskommune, består partnerskapet av alle kommunene i Østfold, Fylkesmannen i Østfold, Sykehuset Østfold HF, Frivillighetssentralene, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Østfold Idrettskrets, Den Norske kreftforening og Høgskolen i Østfold. Partnerskapsavtalen er under revidering.

«**Folkehelse i Plan**» prosjektet som tar initiativ til å forankre folkehelsearbeidet i kommunale og regionale plan- og styringsdokumenter ble avsluttet i 2010. For å bedre folkehelseplanleggingen i Østfold har seks av kommunene deltatt sammen med Østfold fylkeskommune og fylkesmannen. "Sjekkliste for folkehelseplanlegging i Østfold" er ment å være et hjelpemiddel, en tipsliste og sjekkliste om aktuelle folkehelse tema, utfordringer innen kommunale og regionale planer.

Det er laget en rapport (sluttrapport nr. 7) om erfaringer fra "Helse i plan" arbeidet i kommunene i Norge. Rapporten omhandler erfaringer fra flere års utprøvningsarbeid med "Helse i plan" ordningen og med partnerskap for folkehelse. Tiltakene ser ut til å være gode grep med tanke på å fremme folkehelse, og fylkeskommunens rolle som støttespiller overfor kommunene er blitt styrket.

Helsedirektoratet, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Østfold har våren 2011 ferdigstilt **en nasjonal sjekkliste/tipsliste**, som skal kunne tas i bruk av fylkesmennene ved godkjenning av kommunale planer.

Høsten 2011 vil Østfoldhelsa/ ØFK/ HEPRO gjennomføre en befolkningsundersøkelse i Østfold.

Fylkesmannen i Østfold gjennomførte i oktober 2010 **en kartlegging av skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom** i alle Østfold-kommunene. Kartleggingen har sin bakgrunn knyttet til

- at skolehelsetjenesten i mange kommuner er mangelfullt utbygd og at tjenesten har en vanskelig ressursituasjon,
- at særlig helsefremmende arbeid blir nedprioritert,
- betydelig mangler ved kommunens styring av skolehelsetjenesten.

Resultatene fra kartleggingen vil foreligge ved skolestart, høsten 2011. Fylkesmannen i Østfold følger med på utviklingen i helsestasjons- og skolehelsetjenesten i Østfold og er som nasjonale myndigheter bekymret for personellressursene i skolehelsetjenesten.

I 2010 var 90 % av østfoldungdommene i alderen 16-18 år i videregående opplæring. Bare de tre nordligste fylkene har en lavere andel i videregående opplæring. I Østfold fullførte 52,3 % av elever og lærlinger etter normert tid og 64,4 % fullførte etter fem år (2008). Ser vi utelukkende på innvandrerungdommen i fylket, så er andelen i videregående opplæring på 78 %. Det er bare Oslo og Akershus som har en større andel av innvandrerungdommen i videregående skole. Blant landets fylker er det bare Finnmark som har en lavere andel elever som fullfører etter normert tid.

"Ny GIV"

Ny Giv er et partnerskapssamarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene, initiert av Kunnskapsdepartementet som tiltak for å bedre elevers forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring. Fra høsten 2011 deltar alle kommunene i Østfold i dette samarbeidet. Østfold er det eneste fylket i landet som har fått godkjent at alle kommunene deltar. Dette er begrunnet i de levekårsutfordringene Østfold har.

Med **prosjektet, "Helsefremmende skoler"** har Østfold fylkeskommune satt fokus på helhetlige tilnærminger i folkehelsearbeidet ved videregående skoler og helseforskjeller i videregående skoler. Utgangspunktet var at 21,5 % av alle elever i videregående skoler strøk i ett eller flere fag. Ca 15 % droppet ut før eksamen. Det var også relativt store forskjeller mellom regionene. Fire av de videregående skolene deltar i prosjektet og ulike tiltak innen fysisk aktivitet, kosthold og trivsel er satt på dagsorden.

Studentsamskipnaden i Østfold og kommunene Halden og Fredrikstad har samarbeidet om å **forebygge uønsket svangerskap og abort**. Dette har bidratt/ bidrar til implementering av helsestasjon for unge voksne/studenter i helsestasjon for ungdom i Halden og Fredrikstad. I Sarpsborg kommune vil helsestasjon for unge voksne bli innlemmet i helsestasjon for ungdom. Dette bidrar til å styrke seksuell helse i aldersgruppen 20-24 år og til gruppen unge voksne som ikke er studenter.

FRI er verktøyet for skolene for å forebygge tobakksbruk. Like mange er med i FRI i år som i fjor. FRI er et av få programmer som viser effekt, og bruk av programmet vil hjelpe oss til å nå målene

om fortsatt nedgang i røyketallene. Se

http://www.fristedet.no/fri/p_melding_fri_skole_ret_2010_2011_790404

Les mer om FRI på www.FRIstedet.no

Nye kostråd for å forebygge kroniske sykdommer i 2011 bygger på en grundig kunnskapsoppsummering av internasjonal forskning om sammenhengen mellom mat og kroniske sykdommer. Der det foreligger nok kunnskap, er det gitt kvantitative råd om hvilke mengder som anbefales av for eksempel fisk, kjøtt, grønnsaker, frukt og fullkorn.

Alle rene barneskoler i Norge (innenfor 1-7 trinn) kan nå søke fruktstipend for høsten 2011. Dette gjelder både skoler som allerede har en skolefruktordning (abonnementsordning) og skoler som ikke har det. Formålet med stipendet er økt oppslutning om frukt- og grønt ordninger (evt. at flere elever selv tar med hjemmefra) og økt forbruk av frukt/grønt i norske 1-7 skoler. Helsedirektoratet/Skolefrukt ønsker med dette å oppmuntre norske barneskoler til å tenke nytt med hensyn til organisering av frukt- og grønt tilbudet på skolen, og å forankre tilbudet i skolens ledelse og planer. Andre stikkord er kvalitetssikring, variasjon, involvering av elever, foresatte og berørt personell på skolen, samt å lage en langsiktig plan for frukt/grønt tilbudet på skolen.

På www.skolefrukt.no finnes det link til et eget skjema som skal fylles ut for å søke.

Søknadsfristen var: 02.05.11.

”Frukt og grønt” i skolen

Den lovpålagte ordningen med ”frukt og grønt” i grunnskolen er et synlig tegn på koplingen mellom kosthold og gode betingelser for læring. Selv om ”frukt og grønt” ikke er lovpålagt i den videregående skolen har Østfold fylkeskommune innført ordningen for elevene ved alle de offentlige videregående skolene. Det er positivt og kunne vært omtalt i planen.

Enkelte skoler tilbyr også elevene frokost før skolestart. Vi ser også at skolene har et mer bevisst forhold til hva elevene tilbys av mat og drikke i skolens kantiner. Dette kunne muligens også vært nevnt.

Kartlegging av måltider, fysisk aktivitet og miljørettet helsevern i barnehagen.

Helsedirektoratet har i samarbeid med Universitetet i Oslo å gjennomført en ny kartlegging av mat- og måltidstilbudet i barnehagen. Siste undersøkelse ble utført i 2005. Kartleggingen inkluderte flere spørsmål om fysisk aktivitet og miljørettet helsevern. Styrer og pedagogiske ledere i et landsrepresentativt utvalg på om lag 3000 barnehager fikk tilsendt invitasjonsbrosjyre i begynnelsen av april. Selve undersøkelsen var webbasert, men det var mulig for barnehager som ikke har internettilgang å få tilsendt spørreskjema per post. I mai 2011 hadde over halvparten av barnehagene fylt ut og returnert skjemaene. Det er sendt ut en påminnelse til alle som ikke hadde svart. Resultatene av kartleggingen vil utgjøre et viktig grunnlag for planleggingen av tiltak for å sikre at barn har et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen, noe som også innbefatter tilrettelegging for sunne og trivelige måltider.

Forebygging og behandling av overvekt hos voksne, barn og unge:

Helsedirektoratet har utarbeidet nye nasjonale faglige retningslinjer for forebygging, utredning og behandling av overvekt og fedme hos voksne, barn og unge. Samtidig er det laget retningslinjer for veiing og måling av barn i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Disse retningslinjene må ses i sammenheng.

Link til retningslinjene:

- [Overvekt og inaktivitet - blant våre største helseutfordringer](#)
- [Forebygging, utredning og behandling av overvekt og fedme hos barn og unge. Nasjonale faglige retningslinjer](#)

- [Forebygging, utrening og behandling av overvekt og fedme hos voksne. Nasjonale faglige retningslinjer.](#)
- [Veiling og måling i helsestasjons og skolehelsetjenesten. Nasjonale faglige retningslinjer.](#)

Frisklivssentralene er en viktig del av kommunehelsetjenestens arbeid i samarbeid med andre aktører for å fremme helse og forebygge sykdom – i tråd med samhandlingsreformen. Veileder for etablering og organisering av kommunale frisklivssentraler er utarbeidet og finnes kun i elektronisk versjon:

- [Veileder for kommunale frisklivssentraler.](#)

Tannhelsetjenesten

Tannhelsetjenesten blir en sentral samarbeidspartner i kommunenes folkehelsearbeid, spesielt i forhold til barn og unge, eldre, psykisk syke og rusavhengige.

2.5 Samhandlingsreformen

Forventninger til kommunene

Helse- og omsorgsdepartementet har forventninger til kommunene på tre felter:

1. Implementering av nye helselover
2. Samhandlingstiltak og samarbeidsavtaler
3. Styrking av det helsefremmende og forebyggende arbeidet

Implementering av nye helselover

- At kommunene sørger for nødvendig informasjon og opplæring til politikere, administrasjon og ansatte om ny folkehelselov og ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester når disse er vedtatt av Stortinget.
- At kommunene vurderer å starte et arbeid med å utarbeide oversikt over befolkningens helsetilstand, faktorer som kan virke inn på denne og trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer, herunder sosiale helseforskjeller.
- Oppfølging av nasjonale forventninger til planleggingen etter plan- og bygningsloven (plbl), herunder drøfting av kommunens helseutfordringer i arbeidet med kommunal planstrategi, jf. plbl § 10-1.
- At folkehelse fremmes innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt, og at kommunen medvirker til at helsemessige hensyn blir ivaretatt av andre myndigheter, frivillige organisasjoner og virksomheter.
- Iverksetting av nødvendige, kunnskapsbaserte tiltak for å møte kommunens helseutfordringer. Slike tiltak kan eventuelt skje i samarbeid med eller i samråd med andre aktører, herunder andre myndigheter, frivillige organisasjoner og virksomheter.
- At kommunene vurderer forberedelse av frisklivstilbud og lokalmedisinske sentre, samt tiltak for å styrke medarbeidernes kompetanse.

Samhandlingstiltak og samhandlingsavtaler

- At koordinerende enheter for habilitering og rehabilitering blir synlige og lett tilgjengelige for brukere og andre samarbeidende etater.

- Samarbeid mellom kommuner, mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten og med høgskole- og universitetssektoren om videreutvikling av tjenestetilbudet.
- I forslag om ny kommunal helse- og omsorgslov foreslås en lovpålagt plikt om avtaler mellom kommuner og helseforetak, avtalene skal også innbefatte samarbeid om kompetanseutvikling. Kommunene bør forberede samarbeidsavtalene i samarbeid med helseforetak og utdanningssektoren.
- At kommunene i samarbeid med de regionale helseforetakene utarbeider rutiner og prosedyrer for bruk av nødnett.

Styrking av det helsefremmende og forebyggende arbeidet

- Styrking av samhandlingen mellom ulike nivåer og tjenester.
- At kommunene sørger for en tverrfaglig helsestasjons- og skolehelsetjeneste, inkludert helsestasjon for ungdom, som oppfyller lov og forskrift og følger anbefalt program. Helsestasjonen må være tilgjengelig for målgruppen gravide, barn og unge 0-20 år og deres foreldre slik at både høy vaksinasjonsdekning og dekningsgrad på helsekonsultasjoner blir ivaretatt. For at skolehelsetjenesten i grunn- og videregående skole skal være et lett tilgjengelig lavterskeltilbud til barn og unge, anbefales det lokalisering på skolene med regelmessige åpningstider.
- At kommune sørger for at foreldrene får tilbud om hjemmebesøk etter fødsel i tråd med forskrift.
- Styrking av det forebyggende og helsefremmende arbeidet innen psykiske helse og rus, herunder arbeidet med tidlig intervensjon.
- At kommunene vurderer å etablere og utvikle frisklivstilbud. Kommunale frisklivstilbud skal tilby individuell endringsfokustert veiledning og gruppetilbud innenfor levevaneområder som fysisk aktivitet, kosthold, alkohol og røykeslutt.
- Styrking av tilbudet til mennesker utsatt for vold / traumer.
- Prioritering av fall- og ulykkesforebyggende tiltak rettet mot eldre slik at bruddskader og sykehusinnleggelser reduseres.

Status

I 2010 ble kommunenes rammer styrket med 230 millioner kroner til forebyggende tiltak. Samtidig ble det etablert en tilskuddsordning til lokalmedisinske sentre og kommunesamarbeid. Begge ordninger videreføres i 2011. Søknadsfristene for tilskuddsordningen var 24. mars og 1. august.

Mange av kommunene i Østfold har startet systematisk planlegging av tiltak i tråd med intensjonene i samhandlingsreformen. Noen har ansatt egne prosjektledere. Fire samhandlingsprosjekter i Østfold mottok i 2010 støtte gjennom tilskuddsordningen:

- Moss sammen med Rygge, Råde og Våler
- Askim sammen med Marker, Trøgstad, Spydeberg, Eidsberg, Skiptvet, Rakkestad og Hobøl
- Sarpsborg

- Fredrikstad sammen med Hvaler

I flere av prosjektene inngår lokalmedisinsk senter eller helsehus.

Kommentarer

Skal målene i samhandlingsreformen nås, kreves endringer i måten helsetjenestene finansieres på. Før endringene er vedtatt er planleggingen vanskelig, men ikke umulig.

I pressemelding 13.05.2011 sier helseministeren at staten vil flytte fem milliarder kroner til kommunene neste år for å dekke kommunenes utgifter til sykehusbehandling, blant annet for å bygge opp lokale tilbud. Pengene blir fordelt til kommunene gjennom inntektssystemet etter alderssammensetningen i befolkningen. Fra og med 2012 blir det innført kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunalt betalingsansvar for utskrivingsklare pasienter. Regjeringen legger opp til 20% kommunal medfinansiering av konsultasjoner og medisinsk opphold for alle somatiske pasienter.

Forskrifter til samhandlingsreformen er sendt på høring med frist 6. oktober 2011. Disse vil fastlegge reformens juridiske virkemidler fra 1. januar 2012. Forskriften tar først og fremst for seg finansieringsordningene som må være på plass når reformen innføres. I tillegg forslår departementet endringer i forskrifter knyttet til fordeling av kostnader mellom kommuner, vederlag og kommuners disposisjonsrett over kontantytelser fra folketrygden og andre forskrifter om helse- og omsorgstjenester.

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 2011. 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.

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 meklings. 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 Kommuneplanlegging

Forventninger

Kommunene skal videreføre løpende planlegging med sikte på å samordne og sette mål for 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. Mer enn halvparten av fylkets kommuner har sluttført revisjon av kommuneplanens arealdel første halvår 2011.

Status

Tabell 3.1 Status for kommuneplanarbeidet i Østfold

Kilde: Fylkesmannen i Østfold pr 01.08.2011 Listen er ikke fullstendig vedrørende delplaner/temaplaner. Noen vedtaksdatoer for nye planer er ikke opplyst.

Kommune	Vedtatt	Gjeldende plan, arealdel	Samfunnsdel	Kommentar
Aremark	29.10.2009	2009 - 2019		
Askim	27.09.2007	2008-2019	2006-2017	2010 oppstart næringsplan
Eidsberg	16.02.2006	2006-2017	2006-2018	Oppvekstplan. Kommunedelplan Mysen 2006-18.
Fredrikstad	16.06.11	2011-2023	2011-2023	3-delt kommuneplan, kystsone, bysentrum og øvrige områder. Innsigelse til siste del.
Halden	Juli 2011	2011-2023	2010-2022	Mekling juni 2011.
Hobøl	Juni 2011	2011-2022		Kommuneplanprosess startet april 2010. Forslag til plan er på høring våren 2011
Hvaler	April 2011	2010 - 2022	2010-2022	Vedtatt
Marker	27.12.2007	2005-2016	2007-2019	Aremark, Marker og Rømskog starter felles utarbeidelse (revisjon) av samfunnsdelen høsten 2010.
Moss	Juni 2011	2011-2022	2010-2022	Felles kommuneplaner for Mosseregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler vedtatt juni 2011
Rakkestad	Juni 2011	2010-2021	2010-2021	Vedtatt
Rygge	Juni 2011	2010 - 2022	2010-2022	Felles kommuneplaner for Mosseregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler - vedtatt
Rømskog	20.07.2009	2008-2019		Kommuneplan godkjent av MD 20.07.09, med unntak av boområde Bøhagen
Råde	Juni 2011	2011-2022	2011-2022	Felles kommuneplaner for Mosseregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler - vedtatt
Sarpsborg	17.02.2011	2008-2021	2011-20	Delplan Sarpsborg byområde under arbeid.

Kommune	Vedtatt	Gjeldende plan, arealdel	Samfunnsdel	Kommentar
Skiptvet	20.04.2010	2009-2020	2009-2020	
Spydeberg	28.08.2007	2007-2020	2007-2020	Sentrumsdelen under arbeid
Trøgstad	Aug. 2011	2011-2023	2011-2023	Innsigelse pr 1.aug.
Våler	Juni 2011	2011-2022	2011-22	Felles kommuneplaner for Mosseregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler - vedtatt

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.

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 bør gjennomføres med stor grad av medvirkning. Regionale myndigheter skal inviteres til å delta. 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 og andre vesentlige planer etter plan- og bygningsloven 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.

Nytt i sentrale og regionale myndigheters rolle

I henhold til §6-1 vil regjeringen innen 1. juli 2011 utarbeide et dokument med **nasjonale forventninger** til regional og kommunal planlegging. Intensjonen med dokumentet er å samle og formidle gjeldende politikk med relevans for planleggingen. De nasjonale forventningene skal følges opp i planleggingen og legges til grunn for statens deltaking. Aktuelle temaer for de

nasjonale forventningene er: Klima og energi, samferdsel og infrastruktur, by- og tettstedsutvikling, verdiskapning og næringsutvikling, helse og livskvalitet, og natur, kultur og landskap. Dokumentet vil spesielt ha føringer for kommunens arbeid med planstrategier.

Fylkesmannen i Østfold og Østfold fylkeskommune samarbeider om opplæringstiltak og veiledning knyttet til de nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven. I 2010 ble samarbeidet konkretisert i **”Prosjekt plansamhandling 2011-13”**. Samarbeidet er spesielt rettet mot kommunenes arbeid med kommunale planstrategier etter kommunevalget i 2011. Bakgrunnen for prosjektet ligger i de siste endringene i plan- og bygningsloven. Loven setter ny fokus på helhetlig samfunnsplanlegging gjennom arbeidet med planstrategier og kommuneplanens samfunnsdel. I prosjektets regi ble det 1. februar 2011 arrangert planforum om temaet kommunale og regionale planstrategier. Arbeidet med kommunale planstrategier ble også drøftet med rådmennene i Østfold på rådmannsforum i november 2010. Øvrige tiltak som prosjektet skal gjennomføre er:

- Gjennom Østfold Analyse utvikle et tilbud på statistikk og analyse for bruk i kommunenes samfunnsplanlegging.
- Koordinert opptreden i de kommunale planprosessene, spesielt gjennom bruk av etablerte fora som regionale planmøter og planforum.
- Veiledningstiltak overfor kommunene med sikte på å bidra til god implementering av lovens bestemmelser og gode planprosesser.

• 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.
- 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 budsjetttrammer. 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, vil inntreffe hvis økonomiplan eller budsjett ikke er vedtatt i formell økonomisk balanse eller kommunen vedtar at et regnskapsmessig underskudd skal inndeckes utover det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt. Dersom årsregnskapet et år viser at planen for inndekning av regnskapsmessig underskudd ikke er fulgt opp, vil det også gi grunnlag for innmelding.

Status

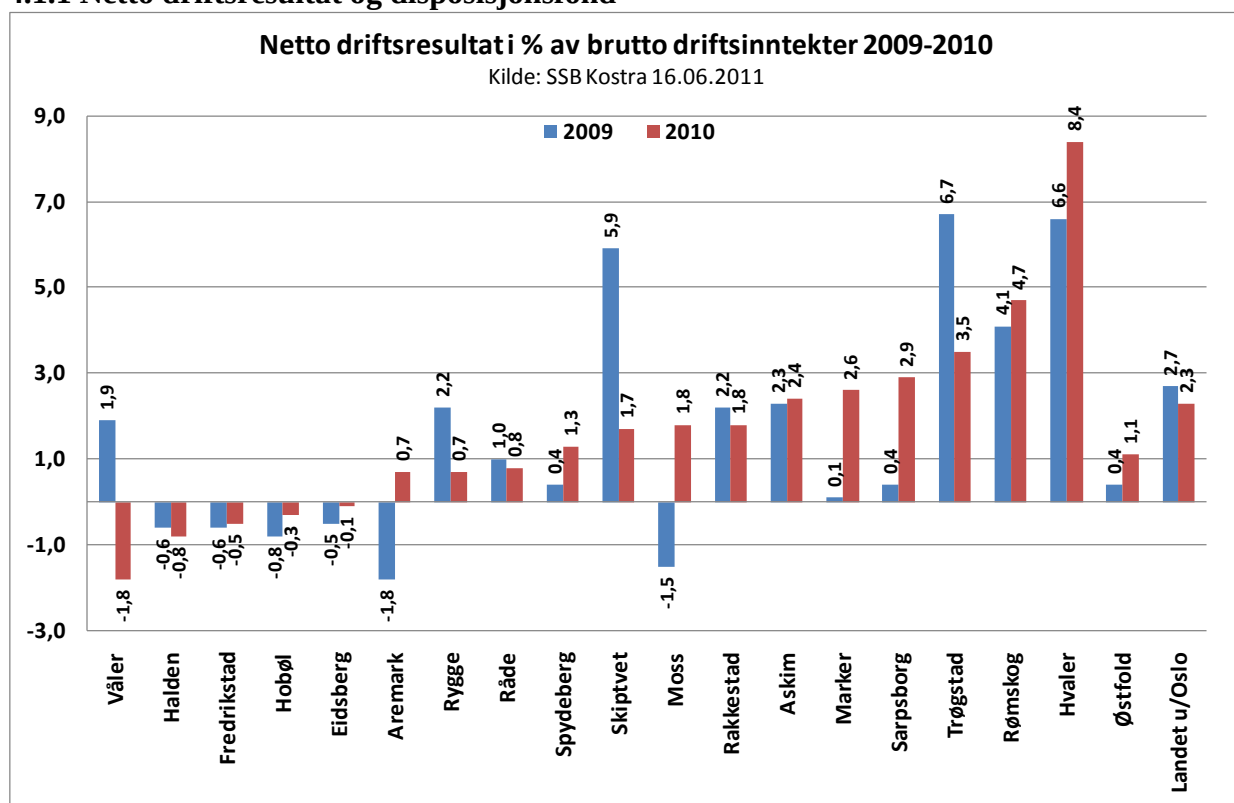
Fylkesmannen utarbeider årlig i samarbeid med Østfold analyse publikasjonen ”En presentasjon av nøkkeltall for Østfold-kommunene” basert på KOSTRA-data. Denne gjøres tilgjengelig på nett og sendes også ut til kommunene. Flere kommuner har gode erfaringer med å dele den ut til kommunestyrets medlemmer.

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.

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fredrikstad	Fredrikstad	Fredrikstad	Fredrikstad	Fredrikstad	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl
Marker	Moss	Moss	Moss	Moss			Råde	Råde	Råde
Råde	Askim	Askim	Askim	Askim					
	Råde	Råde	Råde	Råde					
	Hvaler		Hvaler	Hobøl					
			Hobøl						

I budsjettbrev til Råde kommune har Fylkesmannen forutsatt at rest akkumulert underskudd dekkes inn senest i 2012. Fylkesmannen har ikke anledning til å akseptere lengre inndekkingstid enn 4 år etter at underskuddet oppstod. Ettersom kommunen har underskudd fra 2007 og 2008 blir dermed 2012 siste året for inndekking i dette tilfellet. Hobøl har avlagt årsregnskapet for 2010 med et nytt regnskapsmessig underskudd, og klarte dermed ikke å følge opp vedtatt plan for inndekking. I forbindelse med behandlingen av årsregnskapet for 2010 har kommunen vedtatt å dekke inn samlet underskudd i løpet av 2011 og 2012.

4.1.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

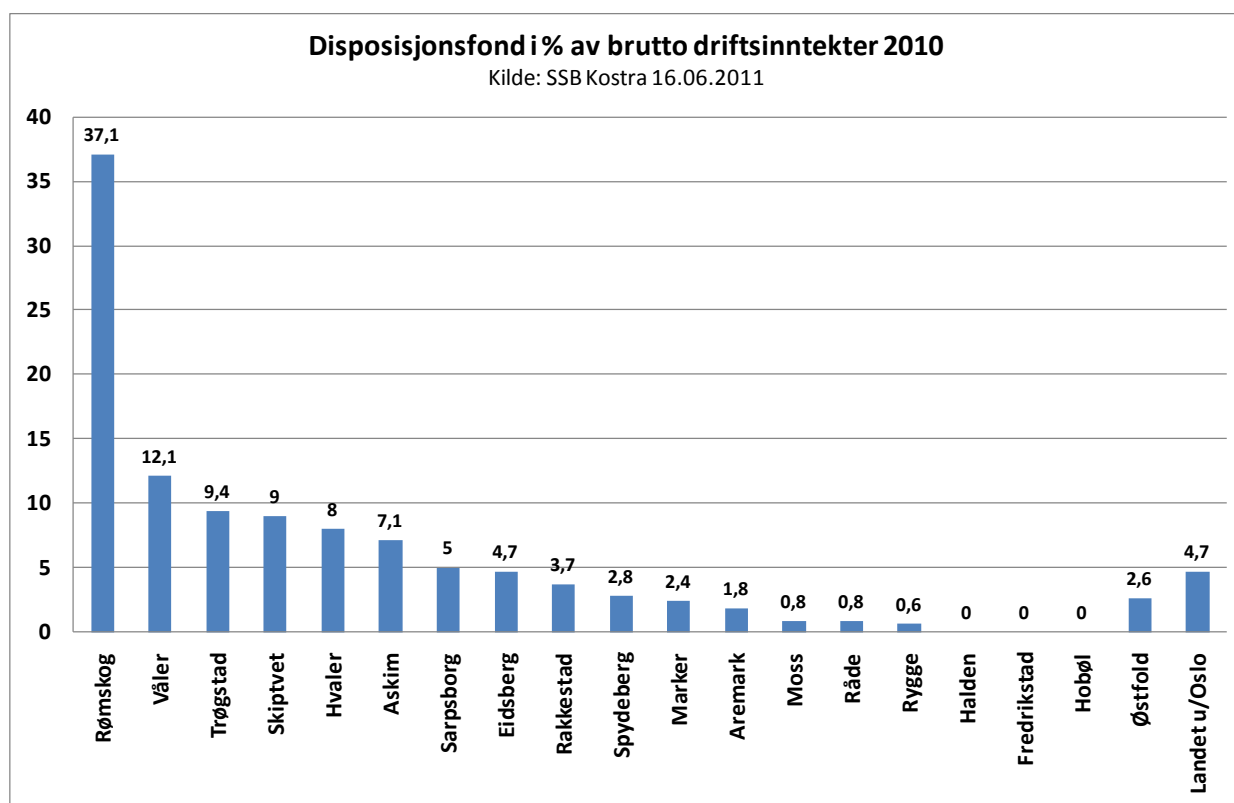


Figur 4.1.1 Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter 2009-2010

Figur 4.1.1 viser netto driftsresultat for 2009 og 2010. Netto driftsresultat er det viktigste resultatmålet for kommunene og bør være minst 3 % av brutto driftsinntekter i alle fall som et gjennomsnitt over noen år. Et netto driftsresultat på mindre enn 3 % betyr i følge Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomien, TBU, at kommunene tærer på sine verdier.

I 2010 ble samlet netto driftsresultat for landets kommuner utenom Oslo 2,3 %, mens det i Østfold ble 1,1 %. Østfold kom altså vesentlig dårligere ut enn landssnittet. Det er likevel positivt at kommunene i Østfold oppnådde en forbedring fra 2009 til 2010, mens kommunene på landsbasis fikk et svekket resultat. Publiserte KOSTRA-data viser ellers at kommunene i fylket har tilnærmet uendrede nettotall prosentvis til renter og avdrag fra 2009 til 2010. Den resultatmessige forbedringen er dermed knyttet til drifta. 13 av kommunene i fylket oppnådde positive netto

driftsresultater i 2010. Diagrammet ovenfor viser imidlertid at bare Hvaler, Rømskog og Trøgstad oppnådde netto driftsresultat over 3 % av sum driftsinntekter.



Figur 4.1.2 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2010

Diagram 4.1.2. viser hva kommunene hadde av frie reserver (disposisjonsfond) ved utgangen av 2010. Sammen med netto driftsresultat gir størrelsen på disposisjonsfond et bilde av den enkelte kommunes økonomiske handlefrihet. I tillegg kan akkumulert regnskapsmessig underskudd tas med i en slik vurdering. Et underskudd bidrar til å svekke handlefriheten. Ved utgangen av 2010 hadde Fredrikstad akkumulert underskudd i tillegg til ROBEK-kommunene Råde og Hobøl.

Kommuner med svake driftsresultat og lite frie reserver er i en krevende situasjon, og har lite buffere å møte negative overraskelser med. Vi ser ut fra det at særlig Hobøl, Fredrikstad og Halden har en begrenset økonomisk handlefrihet.

Tabell 4.1.3 Netto driftsresultat i % av brutto driftsutgifter 1994 – 2010

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter																	
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
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	-0,8
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	1,8
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	2,9
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	-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	8,4
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	0,7
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	2,6
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	4,7
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	3,5
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	1,3
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	2,4
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	-0,1
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	1,7
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	1,8
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	0,8
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	0,7
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	-1,8
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	-0,3
Gj.snitt Østfold							1,3	-0,6	-1,5	-1,1	0,6	4,5	5,6	2,1	-0,8	0,4	1,1
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	2,3

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 -0,8 % i 2008. Resultatene samlet for Østfold har bedret seg noe de to siste årene og samlet for fylket er resultatet i 2010 på 1,1 %. Resultatet er imidlertid fortsatt svakt, og vesentlig svakere enn gjennomsnittet for landet. 2 av kommunene, Eidsberg og Fredrikstad har negative driftsresultat de 3 siste åra. Dette gir et klart signal om at man har en økonomi i ubalanse, og fordrer at man gjør grep for å gjenopprette balansen. Motsatsen er 3 av kommunene i fylket, Skiptvet, Rømskog og Trøgstad som har oppnådd positive driftsresultat hvert eneste år siden 1994!

4.1.2 Kommunenes frie inntekter

I tabell 4.1.4 gis en oversikt over kommunens frie inntekter fordelt på inntektstyper. Denne oversikten inkluderer også inntekter fra eiendomsskatt. Rømskog og Aremark skiller seg ut med høyest inntekter pr. innbygger. Hovedårsaken til det høye inntektsnivået i disse kommunene er småkommunetilskuddet som gis til kommuner med under 3200 innbygger. I 2010 hadde Våler og Spydeberg lavest frie inntekter pr. innbygger av kommunene i fylket.

Tabell 4.1.4 Frie inntekter 2010 i kroner pr innbygger - Kilde: SSB Kostra 16.06.2011

Frie inntekter:	Ramme-tilskudd	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Andre direkte og indirekte skatter	Sum frie inntekter inkl. e-skatt
Halden	15 073	18 576	2 675	1	36 326
Moss	11 072	20 446	2 872	0	34 390
Sarpsborg	14 467	18 481	2 102	149	35 200
Fredrikstad	12 688	20 085	1 568	0	34 341
Hvaler	13 027	22 569	0	0	35 596
Aremark	30 217	18 847	0	45	49 108
Marker	20 893	17 922	221	12	39 048
Rømskog	40 820	21 314	0	0	62 134
Trøgstad	16 826	19 667	0	11	36 504
Spydeberg	10 956	22 023	1 160	2	34 140
Askim	11 238	18 833	2 491	1 734	34 296
Eidsberg	15 691	19 743	0	1	35 435
Skiptvet	15 578	18 985	3 256	6	37 826
Rakkestad	18 771	19 170	0	1	37 942
Råde	11 232	21 653	1 886	1	34 773
Rygge	10 522	22 846	2 771	0	36 139
Våler	11 778	20 786	0	4	32 567
Hobøl	12 873	20 392	1 311	0	34 576
Østfold	13 503	19 773	1 849	124	35 248

Tabell 4.1.5 Eiendomsskatt inkl. bruk og verker - (kr pr innbygger) Kilde: SSB Kostra 16.06.2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Herav bolig/fritids-eiendommer
Skiptvet	1703	1681	2197	2683	3422	3469	3285	3256	0
Moss	958	1311	2975	3000	2424	2178	2279	2872	2730
Rygge	0	0	0	0	1833	2714	2759	2771	2245
Halden	1459	1463	1305	1319	1297	1707	2690	2675	1266
Askim	1389	2323	2611	3165	2493	2542	2497	2491	0
Sarpsborg	1520	1507	1572	1752	1808	1814	1792	2102	1564
Råde	0	0	0	0	0	0	0	1886	1699
Fredrikstad	965	1187	2672	2705	2131	2047	1555	1568	838
Hobøl	0	0	0	0	1384	1301	1331	1311	1123
Spydeberg	717	671	856	1018	1227	1240	1145	1160	0
Marker	46	166	159	156	180	212	221	221	0

I 2010 skrev 11 kommuner ut eiendomsskatt. Rygge og Hobøl skrev ut for første gang i 2007, mens Råde innførte eiendomsskatt fra 2010. Oversikten ovenfor viser at Marker, Skiptvet, Askim og Spydeberg bare har eiendomsskatt på verker og bruk. Når det gjelder eiendomsskatt fra boliger og fritidseiendommer viser tabellen ovenfor at Rygge og Moss hadde høyest inntekter pr. innbygger. Eiendomskatten i Østfold utgjør i 2010 3,3 % av kommunenes samlede brutto driftsinntekter. Dette er en liten økning fra tilsvarende tall i 2009 som var 3,1 %.

4.1.3 Kommunenes 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 frie inntekter har også høyest netto driftsutgifter, naturlig nok. Hvaler, Askim og Moss har lavest netto driftsutgifter pr innbygger i 2010.

Tabell 4.1.6 Netto driftsutgifter i kroner pr innbygger fordelt på tjenesteområder 2010 – mindre tjenesteområder er ikke spesifisert. Kilde: SSB Kostra 16.06.2011

	Administrasjon, styring, fellesutgifter	Barnevern	Barne-hager	Grunnskole-opplæring	Kommune-helse	Pleie og omsorg	Sosial-tjenesten	Netto driftsutgifter i alt
Halden	3502	1261	1051	10879	1955	14781	2003	38312
Moss	2677	1875	653	9532	1484	14089	2838	34956
Sarpsborg	2304	1275	634	10702	1542	14111	2468	36718
Fredrikstad	2566	1465	644	10244	1469	13713	2794	35418
Hvaler	3994	-88	826	11130	1779	11620	501	30150
Aremark	7219	1310	1486	13421	2438	20694	1480	55890
Marker	5719	1409	386	10171	2300	14346	1551	39503
Rømskog	13117	571	727	13482	2947	21450	1445	65383
Trøgstad	2939	2275	53	10958	1264	14549	1547	36533
Spydeberg	4001	1182	345	9976	1730	15125	1375	37790
Askim	4111	1698	837	9771	1712	11356	1659	34259
Eidsberg	3594	1968	1704	10810	1810	12562	1673	37053
Skiptvet	4506	1938	1035	12015	1442	14458	1426	40173
Rakkestad	3878	1669	631	11112	1840	13752	2438	37975
Råde	3336	2058	384	10395	1367	14616	1353	35478
Rygge	2532	1274	438	11479	1565	15418	1739	36529
Våler	2660	1589	342	14009	2475	10043	1382	35425
Hobøl	4942	2362	308	11502	1808	11725	975	37031
Østfold	3021	1502	703	10564	1623	13872	2260	36365

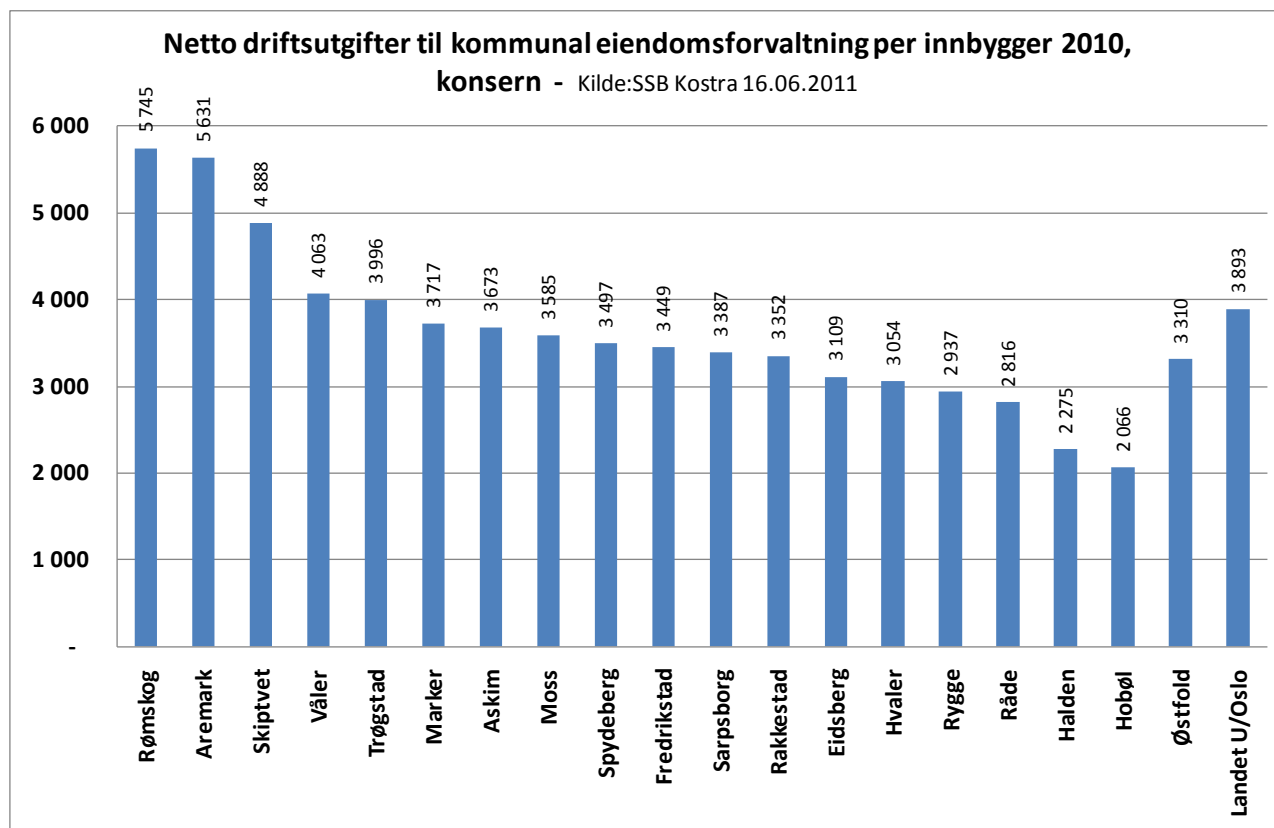
Når det gjelder tjenesteområdene viser tabellen at Rømskog og Aremark har høyest utgifter til administrasjon og pleie og omsorg pr. innbygger. Våler har høyest netto driftsutgifter til grunnskole, mens Eidsberg ligger på topp innenfor barnehage. Trøgstad og Hobøl har høyest utgifter pr. innbygger til barnevern, mens Moss ligger høyest når det gjelder sosialtjenesten. Rømskog skiller seg ut med høyest utgifter til kommunehelse.

Tabell 4.1.7 Behovsprofil – Kilde: SSB Kostra 16.06.2011

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-24 år	25-66 år	67-79 år	80 år og over
Halden	6,6	12,3	3,9	7,8	54,5	9,4	5,5
Moss	7,0	12,0	3,7	7,1	55,9	9,8	4,6
Sarpsborg	7,2	12,5	3,9	7,1	55,2	9,2	4,8
Fredrikstad	7,0	12,5	4,0	7,2	55,1	9,4	4,8
Hvaler	5,7	11,0	4,2	6,3	58,6	10,0	4,1
Aremark	6,2	14,2	4,2	5,6	52,7	10,8	6,2
Marker	5,3	12,6	3,5	6,7	54,0	11,9	6,0
Rømskog	5,6	11,9	4,1	4,9	53,1	11,8	8,6
Trøgstad	6,3	12,6	3,8	6,3	57,1	8,7	5,1
Spydeberg	7,4	13,2	3,6	6,9	55,7	8,8	4,4
Askim	7,4	12,7	3,9	7,3	55,9	8,5	4,4
Eidsberg	6,7	13,1	4,2	7,8	54,3	9,3	4,7
Skiptvet	8,0	14,1	4,4	5,8	55,5	7,4	4,9
Rakkestad	6,6	13,0	3,8	6,9	54,9	9,3	5,3
Råde	6,6	12,6	4,1	7,3	54,4	10,1	4,9
Rygge	6,5	14,2	4,3	6,5	54,6	9,7	4,3
Våler	7,7	13,3	4,6	6,5	57,0	7,8	3,1
Hobøl	6,8	13,4	4,4	7,3	57,3	7,8	3,1
Østfold	6,9	12,6	4,0	7,1	55,2	9,3	4,8

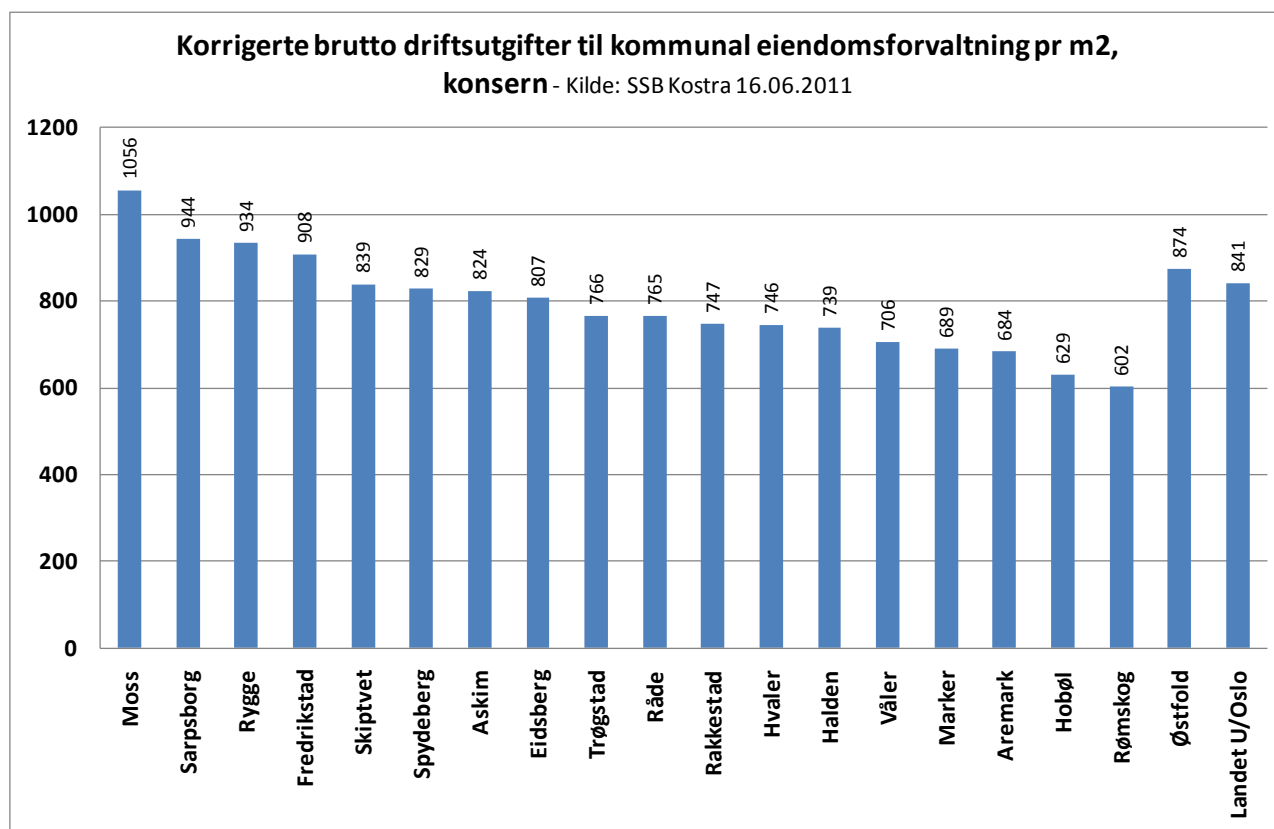
Profilen i tabell 4.1.7 gir en pekepinn på kommunenes behov for tjenester til ulike aldersgrupper etter andelen av befolkningen. Det er vesentlige variasjoner kommunene imellom. Hobøl og Våler har for eksempel kun 3,1 % av befolkningen i gruppen over 80 år, mens Rømskog har hele 8,6 %. Innenfor grunnskolen har Skiptvet, Rygge og Aremark de største behovene, mens Hvaler, Moss og Rømskog har færrest barn i skolealder.

4.1.4 Eiendomsforvaltning



Figur 4.1.8 Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning per innbygger 2010

Fra 2008 har det vært egen rapportering fra kommunene om eiendomsforvaltning. Nøkkeltalla som blir publisert om eiendomsforvaltning gir et bilde av kommunenes prioritering av vedlikehold og drift av bygningsmasse. Diagrammet ovenfor viser konserntall for netto driftsutgifter per innbygger til eiendomsforvaltning. Rapportering fra interkommunale selskaper (IKS) og kommunale foretak (KF) er tatt med i disse tallene. Oversikten viser at spesielt Hobøl og Halden prioriterer eiendomsforvaltning lavt.

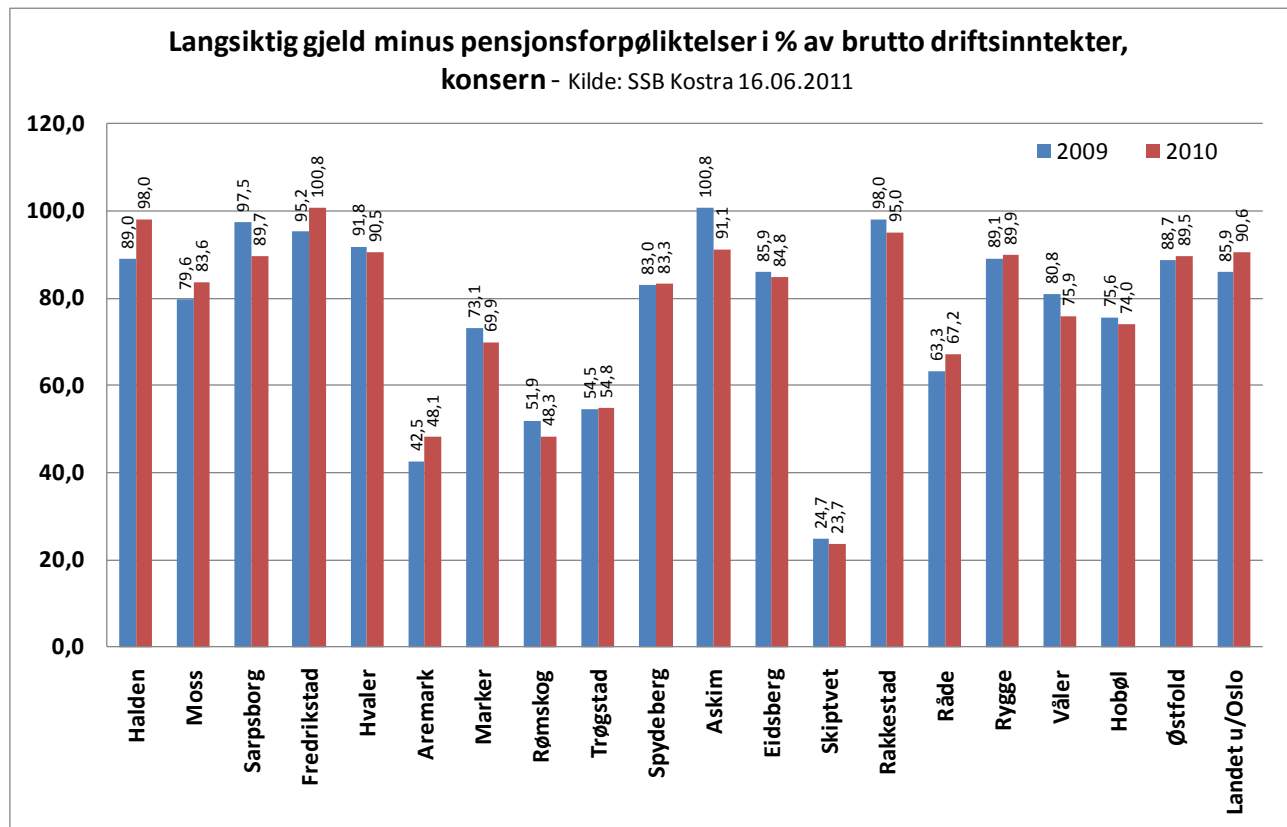


Figur 4.1.9 Korrigerte brutto driftsutgifter til eiendomsforvaltning - pr kvadratmeter

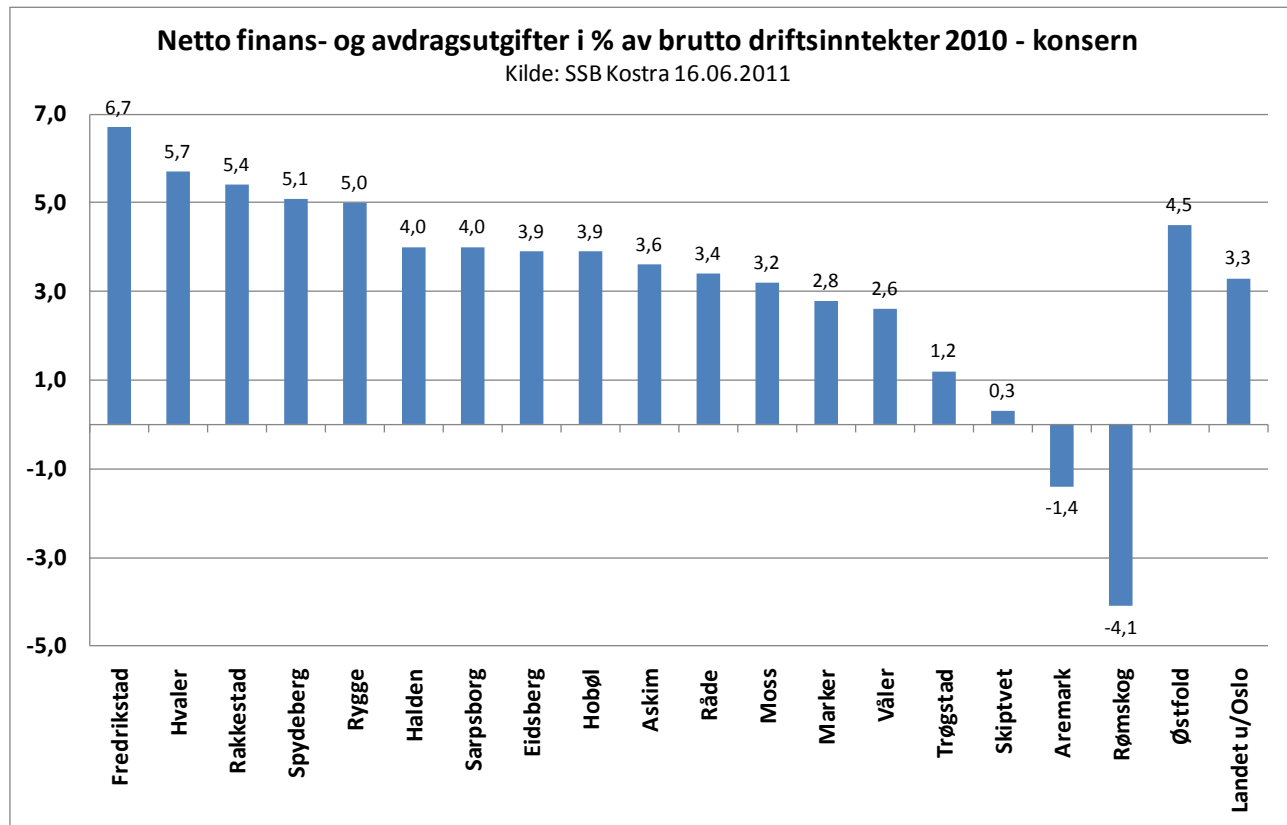
Diagrammet ovenfor viser kommunenes brutto driftsutgifter til eiendomsforvaltning per kvadratmeter. Store kommuner vil ofte ha en høyere utnyttelsesgrad av sin bygningsmasse, og kan dermed ofte forventes å ha høyere utgifter per kvadratmeter enn de minste kommunene. En forsvarlig eiendomsforvaltning tilsier at det er en viss størrelse på utgifter per kvadratmeter. Moss og Sarpsborg har de høyeste utgiftene til eiendomsforvaltning. Av de større kommunene har særlig Halden disponert lite midler til eiendomsforvaltning i 2010.

4.1.5 Kommunenes gjeld og finanser

Gjelden i Østfold-kommunene økte betydelig i perioden 2003-2009, mens utviklingen i 2010 bare viser en svak vekst. På landsbasis viser KOSTRA-tallene en betydelig gjeldsvekst i 2010. Diagrammet nedenfor viser konserntall der også tall fra kommunale foretak er tatt med. Dette gir bedre data for å sammenligne kommunene enn ved bare å ta med data fra kommuneregnskapene. Fredrikstad og Halden har høyest lånegjeld målt i % av sum driftsinntekter ved utgangen av 2010. Begge kommunene har en svak handlefrihet i form av netto driftsresultat og størrelsen på frie reserver. Den høye lånegjelda gir ikke minst derfor grunn til bekymring. Skiptvet skiller seg klart ut med lavest lånegjeld i Østfold.



Figur 4.1.10 Langsiktig gjeld minus pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekter 2009 og 2010



Figur 4.1.11 Netto finans- og avdragsutgifter i % av brutto driftsinntekter 2010

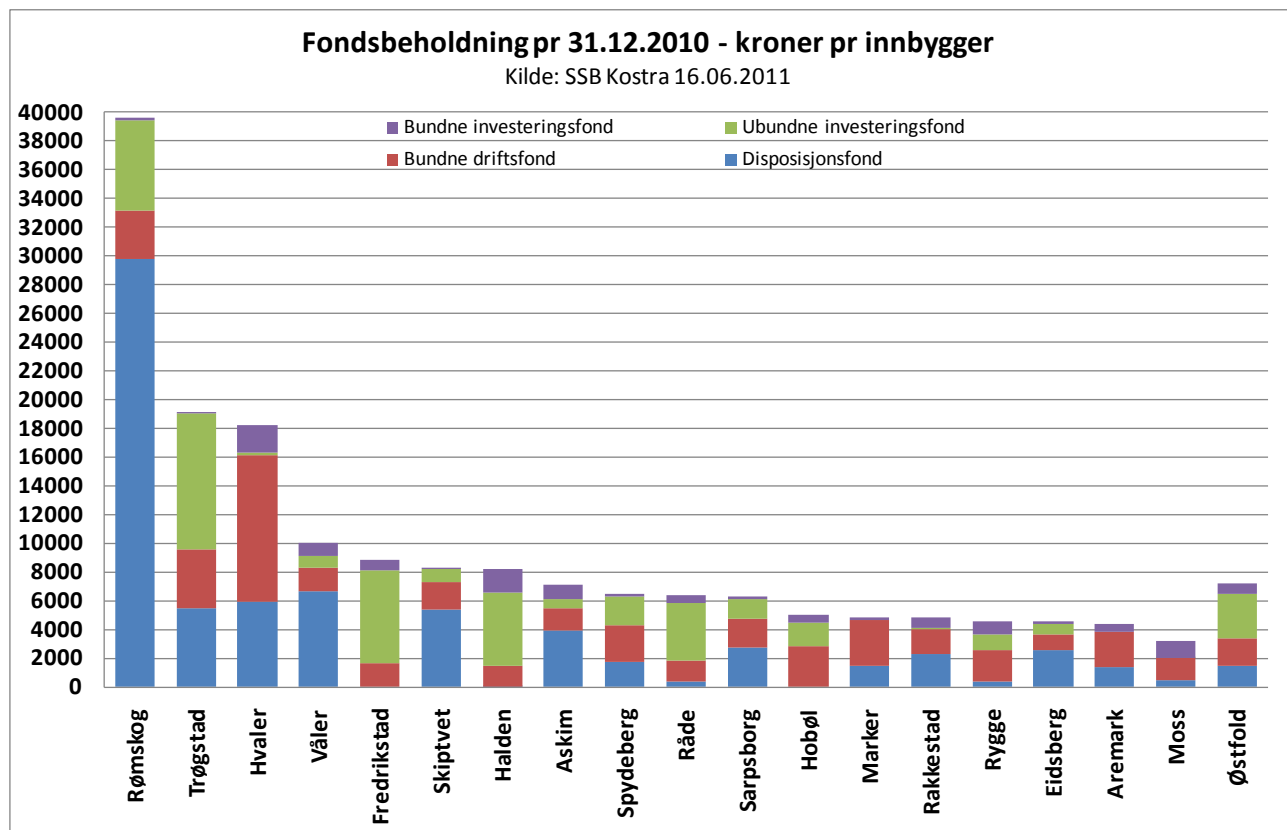
Høye netto finans- og avdragsutgifter indikerer isolert sett en høy lånegjeld. Jo høyere netto finansutgifter kommunen har, jo mer er bundet av de midlene kommunen har til disposisjon for prioriterte tiltak.

Kommuner med negative netto rente- og avdragsutgifter har høyere finansinntekter enn finansutgifter; Aremark og Rømskog har dette. Fredrikstad som også har høyest langsiktig lånegjeld har høyest netto utgifter til netto finans og avdrag.

4.1.6 Kommunenes fond

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

Det er stor variasjon kommunene i mellom når det gjelder midler på fond. 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 kommuner som Fredrikstad og Halden har nesten kun bundne fond og lite midler til regulering av drift.



Figur 4.1.12 Fondsbeholdning pr 31.12.2010

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 har en viktig og prioritert oppgave i 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 2004-2011

Oversikt over tildeling av skjønnsmidler 2004 – 2009, tall i mill. kroner								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ordinært skjønn	40,9	43,1	43,1	36,2	38,0	56,0	54,0	51,0
Prosjektskjønn	5,0	10,0	5,5	6,0	6,0	7,0	10,0	10,0
Ekstraordinære tiltak				1,8		1,0		
Total skjønnssamme	45,9	53,1	48,6	44,0	44,0	64,0	64,0	61,0

Økonomisk bistand til fornyingsprosjekter og nettverk

For 2011 er det etter søknader fra kommunene fordelt 10 millioner kroner til kommunale og interkommunale prosjekter.

• Ledelse og omstilling • Kvalitetsutvikling av tjenestene • Effektiv ressursbruk og økonomistyring • Klima og miljø • Samfunnsutvikling og kommuneplanlegging • Etikk og tillitskapende forvaltning • Universell Utforming • Nettverk Samhandling barn og unge, 11 kommuner er med i nettverket som videreføres i 2011 og 2012	• Det Døgnåpne Østfold, DDØ, fellesprosjekt for alle kommunene innen e-kommunearbeidet • Eierstrategier og interkommunale selskaper. Prosjekt i Indre Ø. • Interkommunale prosjekter kr 3,375 millioner kroner: • Kommunale prosjekter kr 6,625 millioner kroner • Erfaringskonferansen og fornyingskonferansen Beat for Beat 8. gang i 2011
--	--

Det foreslås også å sette av 10 millioner kroner til fornyingsprosjekter i 2012. Søknadsfristen for disse vil bli 1. mars, og tildelingen vil være gjort innen 1. mai i 2012. Det er presisert i oppdraget fra Kommunal- og regionaldepartementet at det skal legges vekt på at prosjektene er tildelt etter klare kriterier og at det legges opp til erfaringsoverføring og læring.

I alt 11 kommuner er nå med i nettverket for samhandling utsatte barn og unge. Utgangspunktet er tverrfaglig arbeid og kommunikasjon i kommunen. Etablering og utvikling av Familiens Hus er

prosjektet i flere av kommunene. KS er prosjektansvarlig og Fylkesmannen gir faglig bistand på de aktuelle områdene.

Fornyings- og erfaringskonferansen Beat for Beat ble holdt 14. og 15. juni. Det ble i år fokusert på hvordan kommunene skal løse de store utfordringer innenfor samhandlingsreformen. Drøftingene på konferansen viste at kommunene er vel forberedt og at det er etablert gode nettverk og samarbeidsløsninger.

En viktig målsetning med erfaringskonferansen er å skape en møteplass for læring, inspirasjon og nettverksbygging. Det ble gitt flere ”smake-beater” fra flere av prosjektene som er i gang. Dette gjelder bl.a. arbeidet med eierstrategier for de interkommunale selskapene i Indre Østfold, nettverksarbeidet Samhandling utsatte barn og unge, evaluering av Det Døgnåpne Østfold, Frivillighetsbørs i Askim, kartlegging av marine naturtyper, kvalitetssystem i Fredrikstad, og arbeidet med Universell Utforming i pilotfylket Østfold. Vi fikk også presentert hvordan Fredrikstad kommune har tenkt å legge opp det såkalte LEAN-prosjektet innen pleie og omsorg. Beat for Beat-konferansen fikk gjennomgående meget god evaluering og kommunene vil at fornyingskonferansen skal arrangeres også kommende år.

5 Kommunenes tjenesteyting

5.1 Barnehager

Nasjonal politikk, lov og regelverk.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har ansvaret for 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, noe som kan være utfordrende for kommunen. Kommunene må, i samarbeid med ikke-kommunale barnehageeiere, 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 1. januar 2011 gikk barnehagene fra å være finansiert hovedsakelig med øremerkete midler til å bli rammefinansiert. Fra samme tidspunkt trådte ny forskrift om finansiering av ikke-kommunale barnehager i kraft. Kommunens ansvar er med dette betydelig utvidet da den nå har ansvar for all offentlig finansiering av alle barnehagene i kommunen. I Østfold er 66 % av barnehagene og 61 % av barnehageplassene drevet av ikke-kommunale eiere. Kommunen vil ha behov for å sette inn nok ressurser for å ivareta denne oppgaven. Oppgaven krever både god kompetanse og nok kapasitet i den enkelte kommune. Mange kommuner vil derfor måtte sette inn mer ressurser enn tidligere for å ivareta det helhetlige ansvaret kommunen nå har fått for både kommunale og ikke-kommunale barnehager, også økonomisk. Erfaringene så langt (pr august 2011) viser at det i mange kommuner i Østfold er betydelig uro rundt praktiseringen av det nye regelverket. Antallet klager til Fylkesmannen på vedtak om kommunalt tilskudd viser stor økning fra 2010.

Barnehageeier (både kommunal 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:

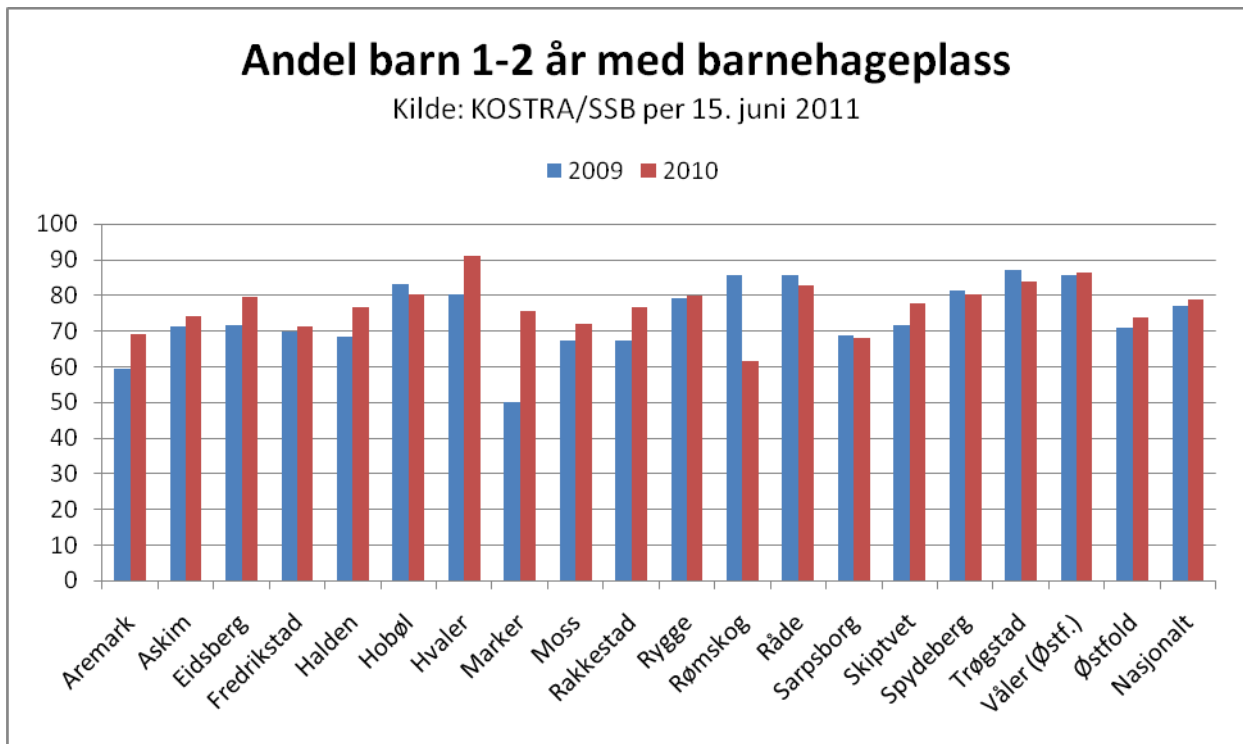
- Sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager
- Styrke barnehagen som læringsarena
- Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap.

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.

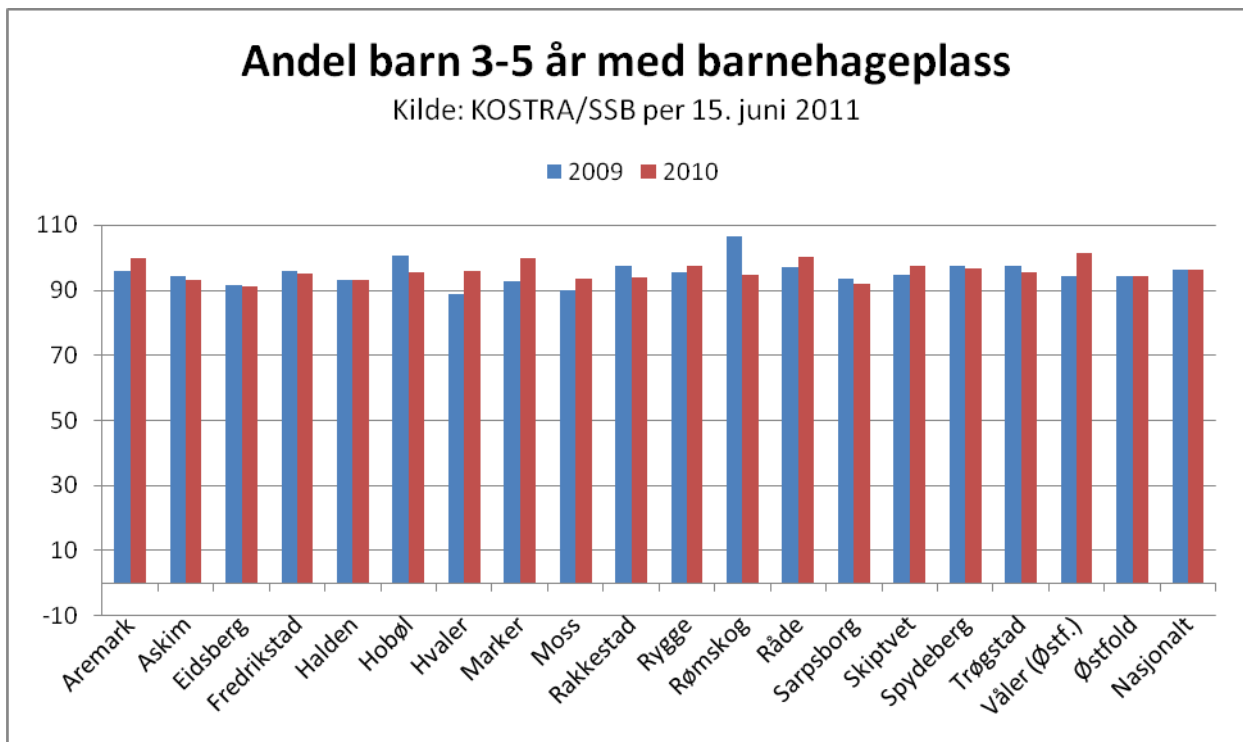
Dekningsgraden i barnehage

Sammenlignet med 2009 er det en økning på ca 400 nye barnehageplasser i Østfold. Ved utgangen av 2010 gikk 13974 barn i barnehagene i Østfold. Av disse var ca 4900 barn under 3 år, og ca 9000 barn i aldersgruppen 3-5 år. Dekningsgraden i Østfold for aldersgruppen 1-5 år er 86,1 % i 2010, mot 85,3 % i 2009. Med unntak av Oslo er Østfold det fylket der færrest barn går i barnehage. For aldersgruppen 1-2 år er dekningsgraden i 2010 73,8 %, og for aldersgruppen 3-5 år er dekningsgraden 94,4 %.

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.

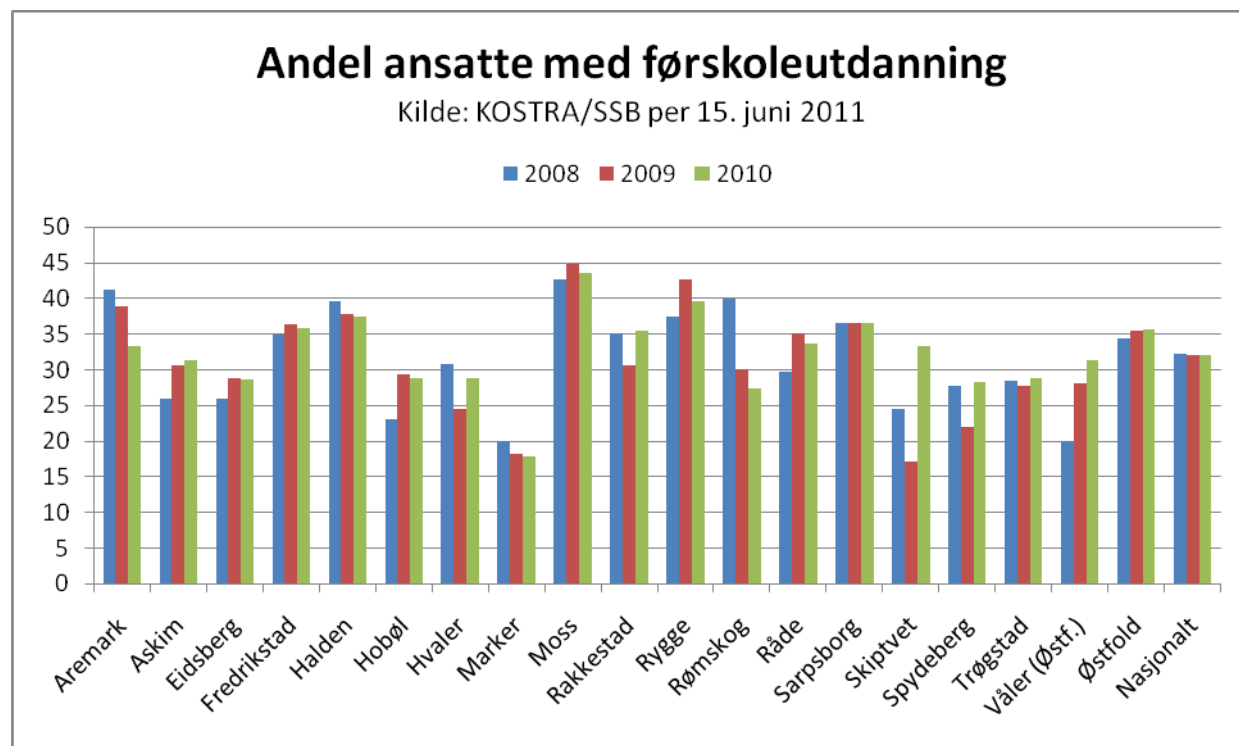
Kompetanse i barnehagene

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.

Førskolelærermangelen er fortsatt størst i de mindre kommunene i Østfold, men også de større bykommunene melder om et økende problem med å rekruttere førskolelærere i alle stillinger. Kommunene bør vurdere hvorvidt de kan sette inn tiltak for å motvirke en negativ utvikling på dette området.

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 2010 ca 35,6 %, mot 32 % på landsbasis. Tallene viser store individuelle variasjoner mellom kommunene.

I tillegg til førskolelærere og andre pedagoger med høgskoleutdanning har ca 500 ansatte i barnehagene i Østfold fagbrev som barne- og ungdomsarbeider (2010). Disse er kvalifisert til arbeid i pedagogiske institusjoner, blant annet barnehager. Antallet er omtrent det samme som i 2009.



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 og fylkeskommunen 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 drøftet av skoleeier, dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øverste ledelsen ved de private grunnskolene. 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 sentralt i skolehverdagen. Etter et nasjonalt fokus på dette området har Fylkesmannen hatt en svak økning i antall klagesaker, og et økende antall mer uformelle henvendelser om mobbing og trakassering. Vi ser også 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 for 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.

Ny GIV

Ny GIV er et tre-årig prosjekt som har som mål å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner for å bedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring.

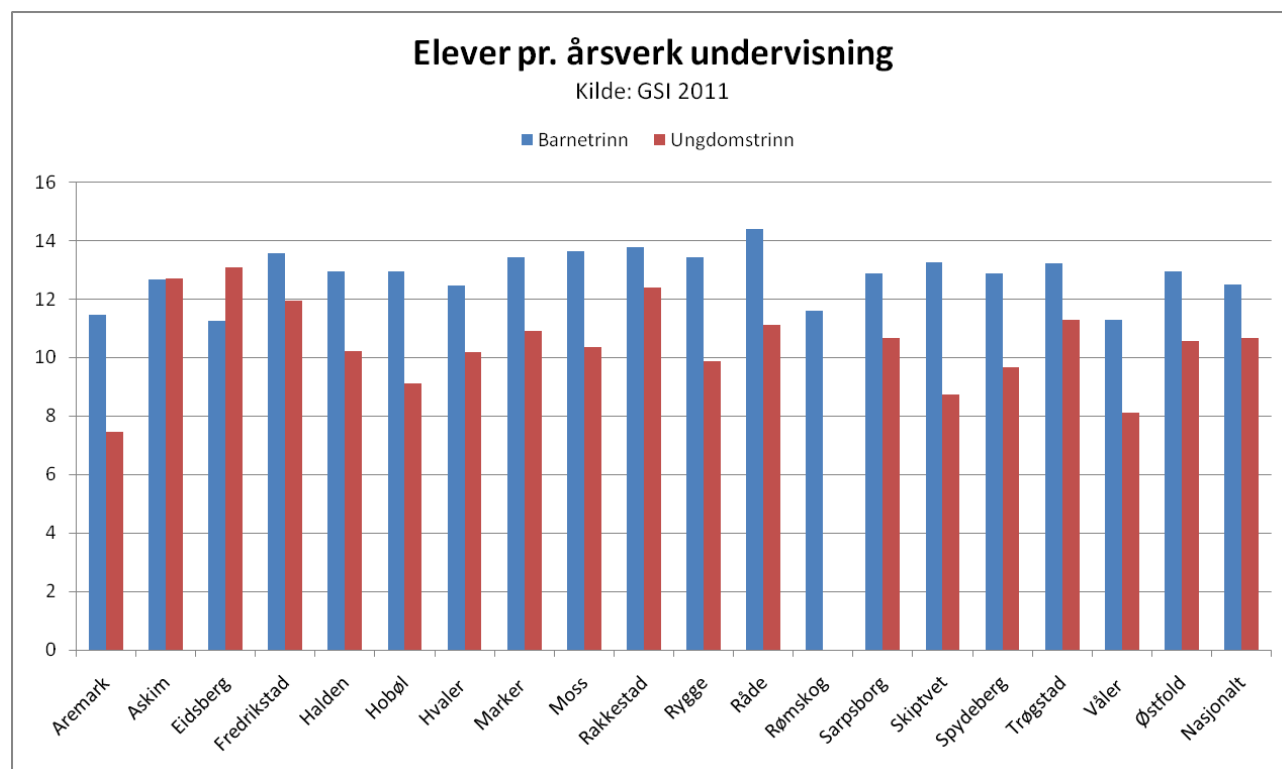
I Østfold ses overgangsprosjektet i Ny GIV i sammenheng med krafttak for grunnleggende ferdigheter. Høsten 2010 og våren 2011 har fylkeskommunen gått inn i prosjektet i samarbeid med Sarpsborg kommune. Det er tilsatt egne prosjektledere i kommunen og fylkeskommunen. I løpet av en treårsperiode var målet å inkludere alle kommunene, men etter et sterkt ønske fra et samlet kommune-Østfold og særskilte utfordringer i fylket, gav statsråden i mai 2011 klarsignal for at alle kommunene i Østfold kunne inkluderes i overgangsprosjektet allerede fra høsten 2011.

Ressurser til opplæring

Elever pr. undervisningsårsverk

Som i 2010 ligger antall elever pr. undervisningsårsverk på ungdomstrinnet i Østfold omtrent på landsgjennomsnittet. På barnetrinnet ligger Østfold 0,4 elever over landsgjennomsnittet. Råde har høyest antall elever pr. undervisningsårsverk med 14,4 elever, mens Eidsberg og Våler ligger lavest, begge med 11,3 elever pr. undervisningsårsverk.

På ungdomstrinnet ligger Eidsberg høyest med 13,1 elever pr. undervisningsårsverk, mens Aremark og Våler ligger lavest med henholdsvis 7,5 og 8,1. Aremark har de siste årene ligget stabilt med få elever pr. undervisningsårsverk.

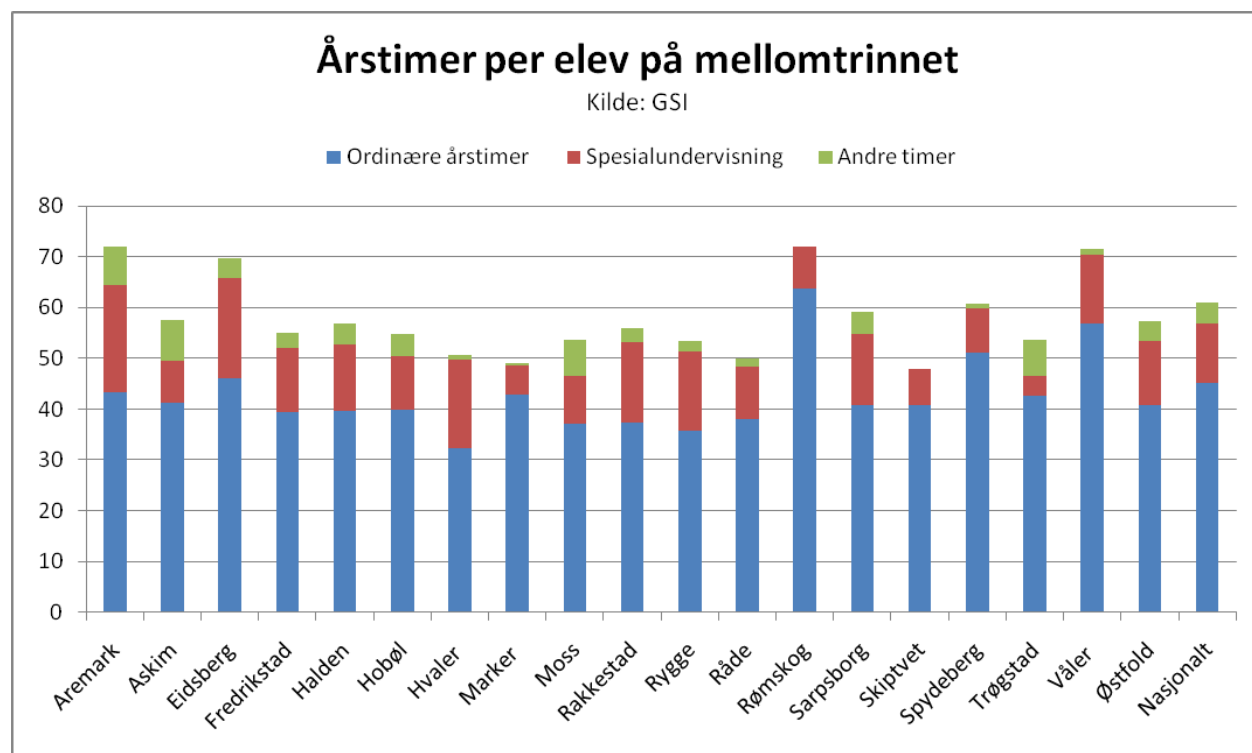


Figur 5.2.1 Elever pr. undervisningsårsverk

Årstimer per elev på mellomtrinnet

MERK: Tallene for årstimer per elev på 1.-4. trinn er for tiden ikke tilgjengelige i GSI. Tallene presentert her tar dermed utgangspunkt i 5.-7. trinn.

Timeressursene på mellomtrinnet i Østfold ligger generelt noe under landssnittet. På ordinære årstimer ligger det nasjonale snittet 4,3 årstimer over Østfoldsnittet, og tilsvarende tall for årstimer totalt er 3,7. Når det gjelder spesialundervisning, ligger Østfold 0,8 årstimer over landssnittet, mens "andre timer" ligger 0,2 årstimer under landet for øvrig. Kategorien "andre timer" utgjør her i hovedsak timer til særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring.

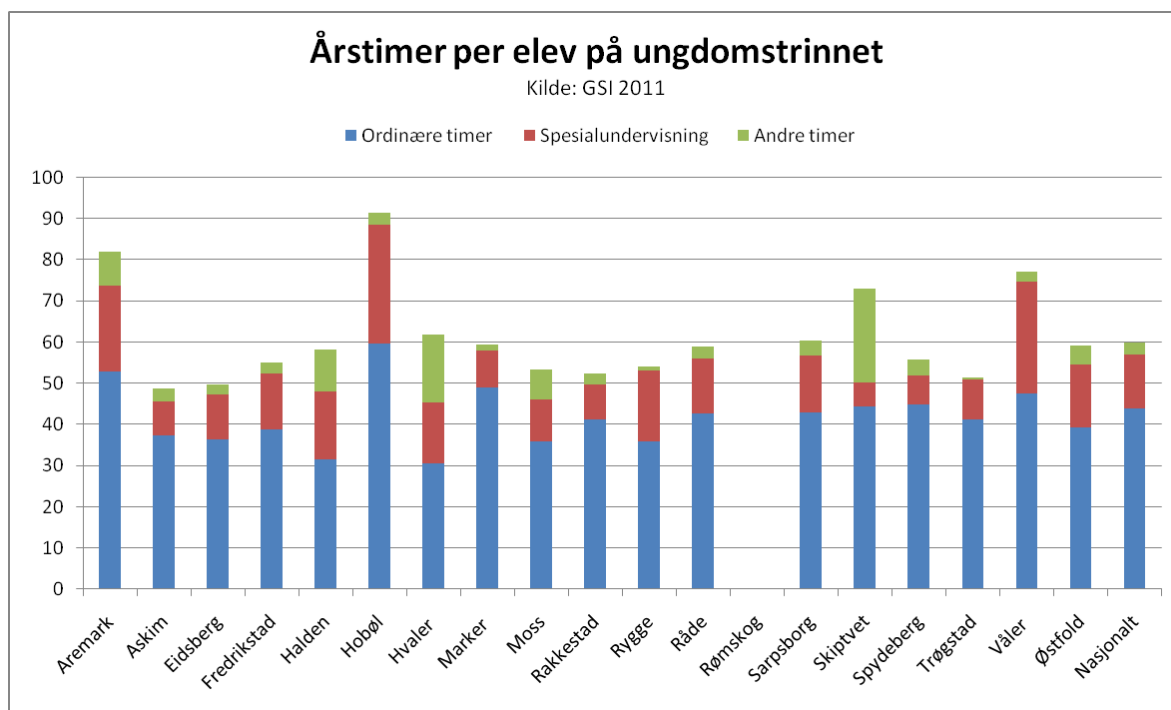


Figur 5.1.2 Årstimer pr. elev på mellomtrinnet i 2010. Kategoriene "Ordinære timer", "Spesialundervisning" og "Andre timer" utgjør til sammen det totale antall årstimer per elev i hver kommune.

Årstimer pr. elev på ungdomstrinnet

På ungdomstrinnet ligger Østfoldsnittet i 2010 på 59,1 årstimer pr. elev. Dette er 0,9 årstimer under landet for øvrig. Denne forskjellen har blitt mindre i perioden 2007-2009, men er den samme fra 2009-2010. Til spesialundervisning brukes det i Østfold 2,11 årstimer mer enn resten av landet. I fjor var dette tallet 0,5.

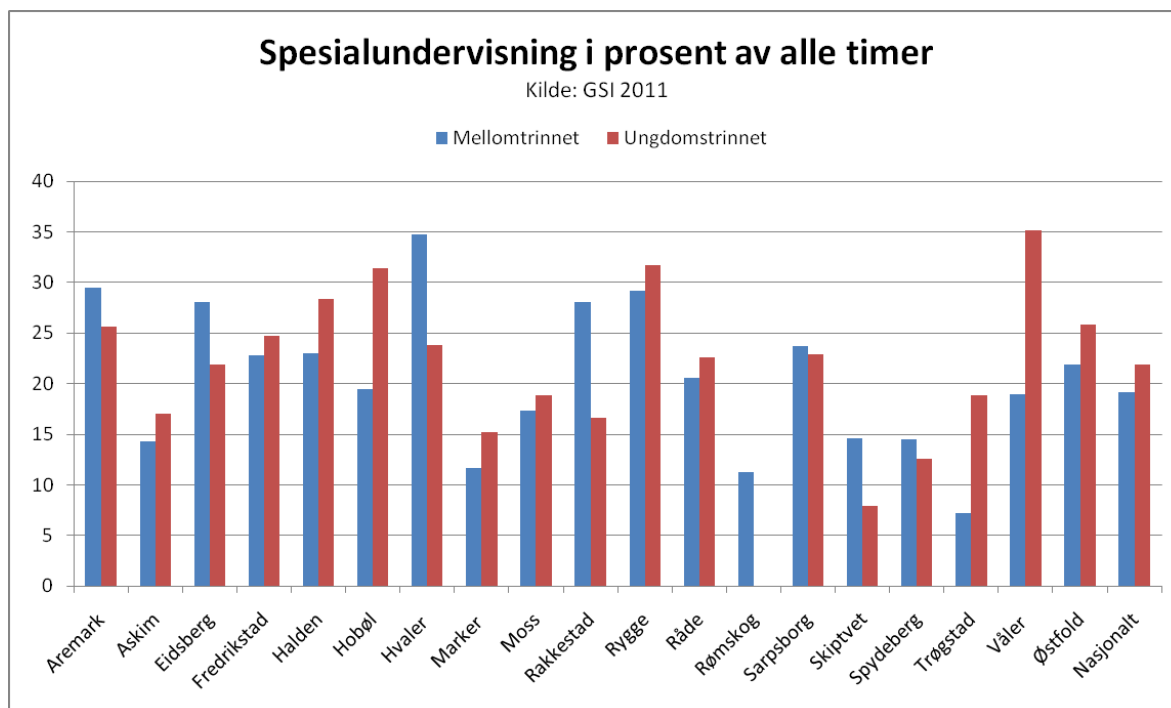
Av figuren under ser vi at det er store forskjeller mellom kommunene i antall og fordeling av årstimer per elev på ungdomstrinnet. Hvaler og Spydeberg skiller seg ut med et stort antall "andre" timer. For Hvalers vedkommende er dette timer som går til tilrettelagt opplæring når kommunen ikke kan tilby morsmålsopplæring. I Skiptvet utgjøres dette i hovedsak av timer til særskilt norskopplæring, og tospråklig fagopplæring.



Figur 5.2.3 Årstimer pr. elev på ungdomstrinnet i 2010. Kategoriene "Ordinære timer", "Spesialundervisning" og "Andre timer" utgjør til sammen det totale antall årstimer per elev i hver kommune.

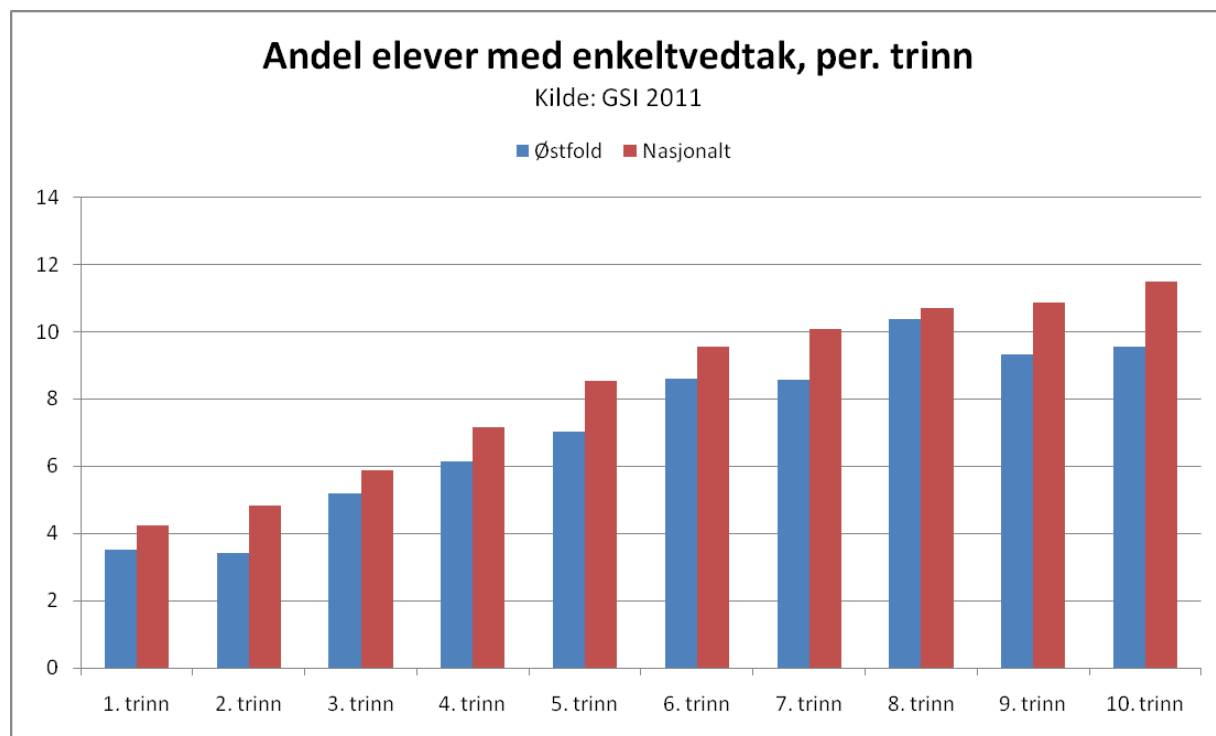
Spesialundervisning

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 8 %. På mellomtrinnet ligger Hvaler og Aremark øverst, med henholdsvis 34,7 % og 29,4 % 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 2010. MERK: På grunn av at tallene for 1.-4. trinn ikke har vært tilgjengelige i GSI, tar figuren utgangspunkt i tallene for 5.-7. trinn.

Andelen elever som får spesialundervisning, øker fortsatt jevnt fra 1. til 10. trinn. Tendensen er lik i Østfold som for landet for øvrig. Østfold har de siste årene hatt en raskere vekst på 10. trinn, og lå i 2010 over nasjonalt gjennomsnitt. I år ligger Østfold igjen under landet for øvrig på 10. trinn. Imidlertid har Østfold i år en markant økning av andelen elever med enkeltvedtak på 8. trinn.



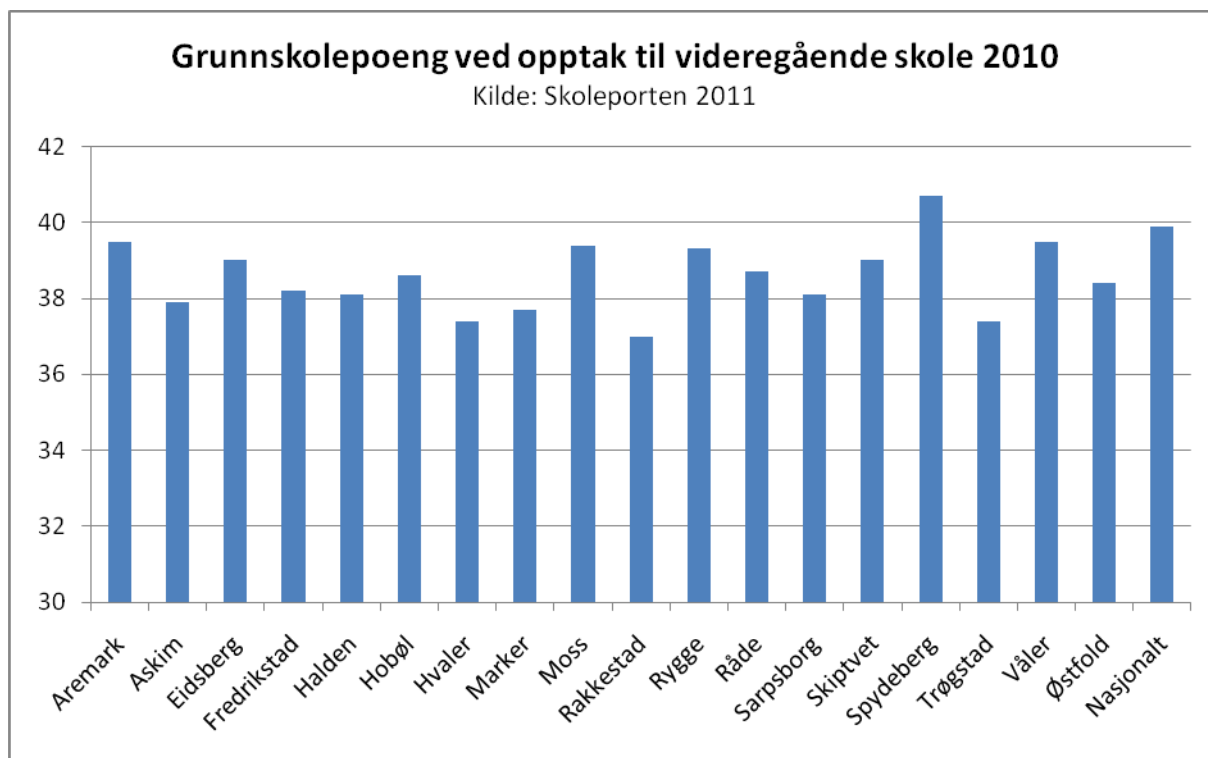
Figur 5.2.5 Andel elever med enkeltvedtak, pr. trinn, høst 2010

Hvis vi sammenligner figur 5.2.4 og 5.2.5, ser vi at selv om Østfold ligger under nasjonalt gjennomsnitt når det gjelder andel elever med enkeltvedtak, bruker likevel Østfold en høyere andel timer på tiltak til spesialundervisning. Dette kan bety at de elevene som får enkeltvedtak om spesialundervisning i Østfold, forholdsvis får fler timer til dette enn en tilsvarende gjennomsnittselev i Norge.

Resultater

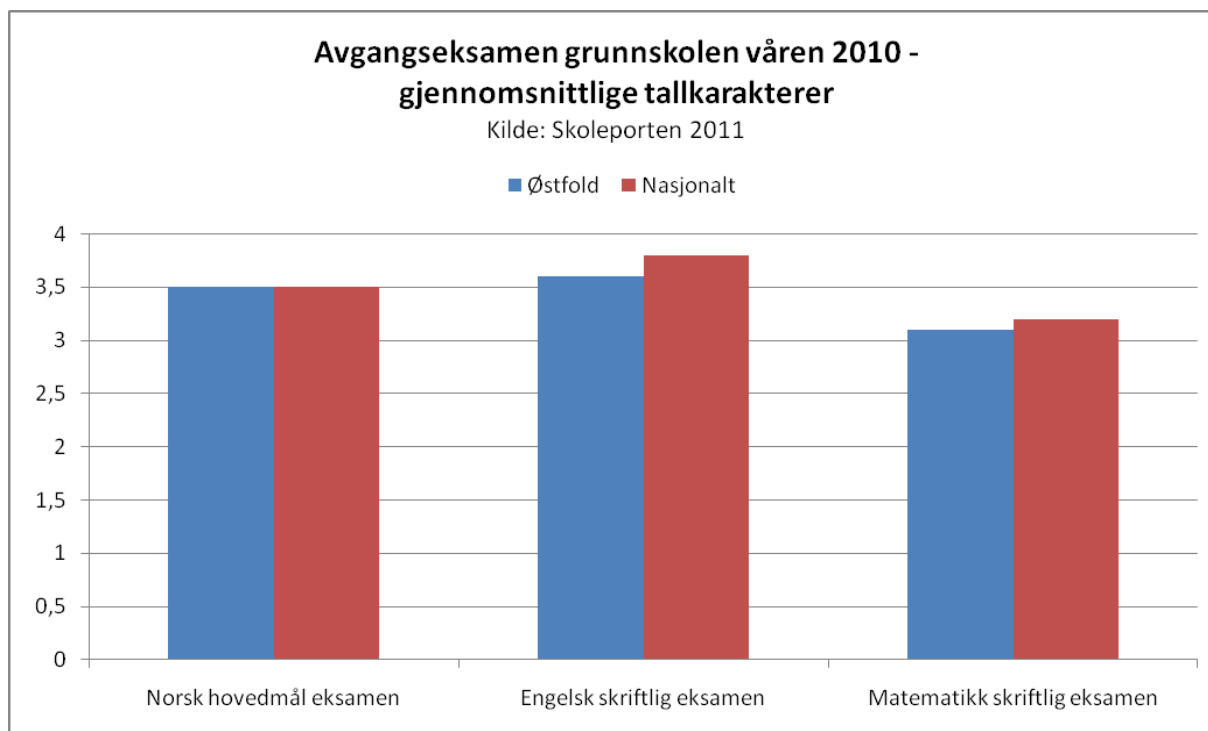
Grunnskolepoengene er summen av karakterene i de 10 fagene som legges til grunn ved opptak til videregående skole. Østfoldelevene skåret 38,4 poeng i gjennomsnitt, og det er 1,5 poeng under nasjonalt gjennomsnitt. Forskjellene i fylket er store. Rakkestad ligger i 2010 lavest med 37 poeng, og Spydeberg ligger høyest med 40,7 poeng.

Ser vi utover vårt eget fylke ligger Østfold i 2010 lavest på landsbasis. Over Østfold ligger Telemark og Oppland med henholdsvis 38,7 og 39 poeng. Høyest ligger Sogn og Fjordane med 41,3. Oslo fylke har 40,9, mens Hordaland og Akershus begge har 40,7 poeng.



Figur 5.2.6 Grunnskolepoeng ved opptak til videregående skole, 2010.

Resultatene fra avgangseksamen i grunnskolen viser at Østfold skårer to tideler høyere på norsk hovedmål i 2010 sammenlignet med 2009, samtidig som landsgjennomsnittet har hevet seg med en tittel. Dette gjør at Østfold skårer likt med nasjonalt snitt i norsk hovedmål. I engelsk skårer Østfold likt som i fjor, mens resultatene fra eksamen i matematikk har hevet seg en tittel. I matematikk ligger Østfold i 2010 bare én tittel under landsgjennomsnittet.

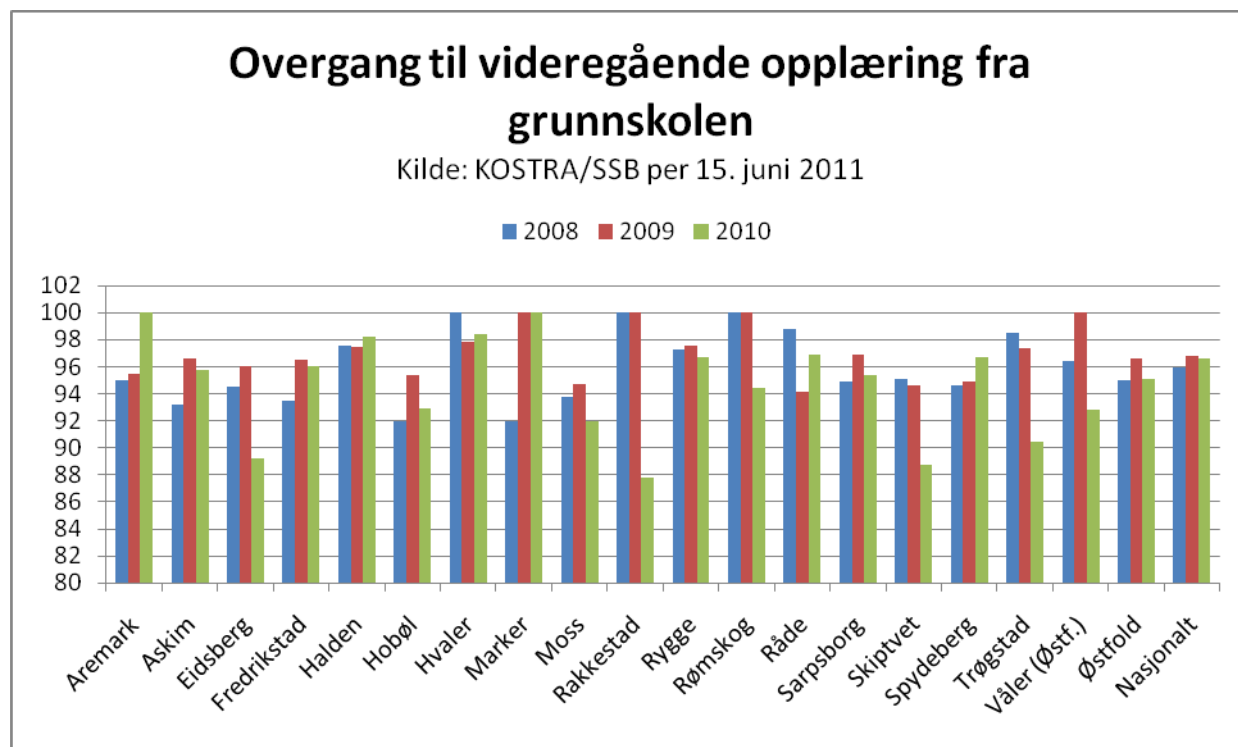


Figur 5.2.7 Avgangseksamen grunnskolen våren 2010 – gjennomsnittlige tallkarakterer

Overgangen til videregående opplæring

Når det gjelder overgangen til videregående skole, varierer avstanden mellom nasjonalt gjennomsnitt og gjennomsnittet i Østfold fra år til år. I 2010 ligger Østfold 1,5 % under nasjonalt snitt i direkteoverganger. Dette tallet var 0,2 % i 2009 og 0,9 % i 2008. Mens en del av kommunene i 2010 øker noe eller opprettholder en høy andel direkteoverganger, har andre kommuner en vesentlig tilbakegang. Dette blir tydelig i tallene bl.a. fra Rakkestad.

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

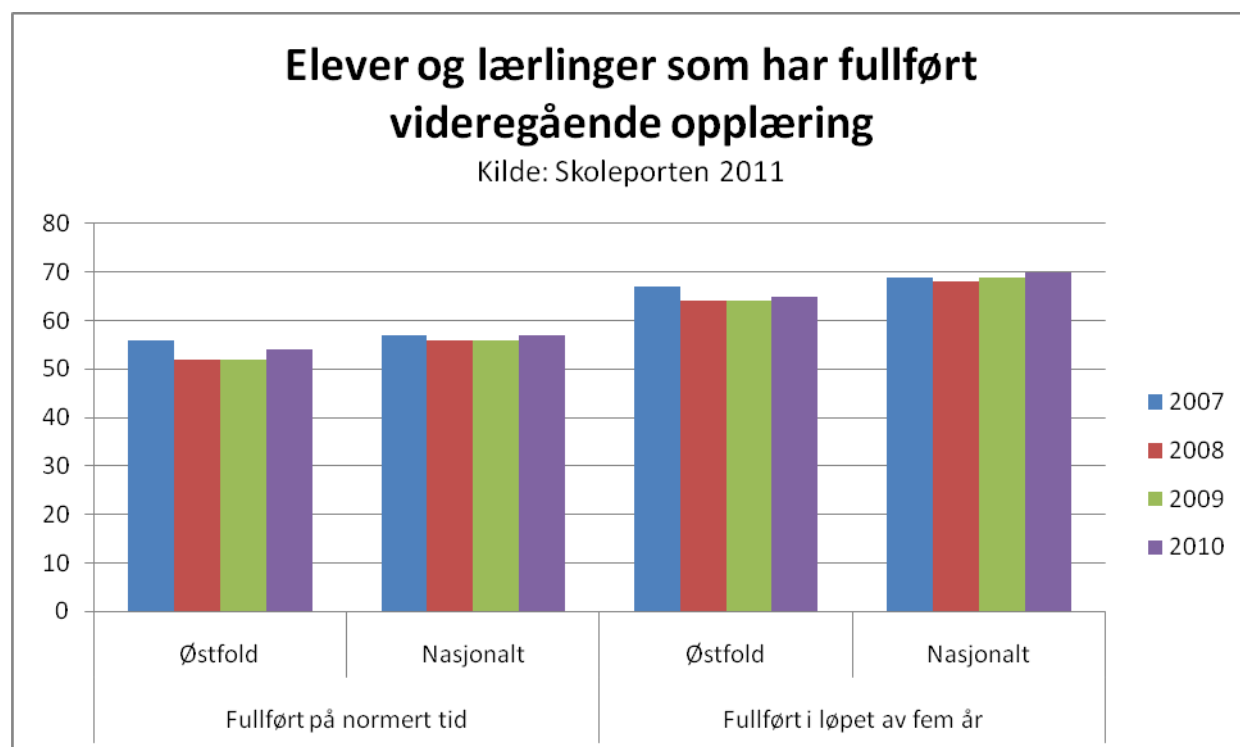
Fullført og bestått videregående opplæring

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 landet for øvrig, men tallene for 2008 frem til 2010 viser at avstanden mellom gjennomsnittet i Østfold og landsgjennomsnittet er forholdsvis stabilt.

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 grunnsopplæringen. Overgangsprosjektet i Ny GIV tar utgangspunkt i elever i 10. trinn som har lavt mestringsnivå ved halvårsvurderingen. Elevene skal følges opp tett med særskilt tilrettelagt opplæring i 5 - 10 timer pr uke. Østfold fylkeskommune valgte ut Sarpsborg som pilotkommune for innføring av Ny GIV - Overgangsprosjektet. I Sarpsborg kommune har alle de 6

ungdomsskolene deltatt. Bedre gjennomføring i videregående opplæring i Østfold er nødvendig og krever målrettet og felles innsats fra alle involverte i skoler og kommuner/skoleeiere. Fra høsten 2011 vil alle kommuner i Østfold inkluderes i Ny Giv.



Figur 5.2.9 Elever og læringer om har fullført videregående opplæring, 2007-2010

Nasjonale prøver høsten 2010

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

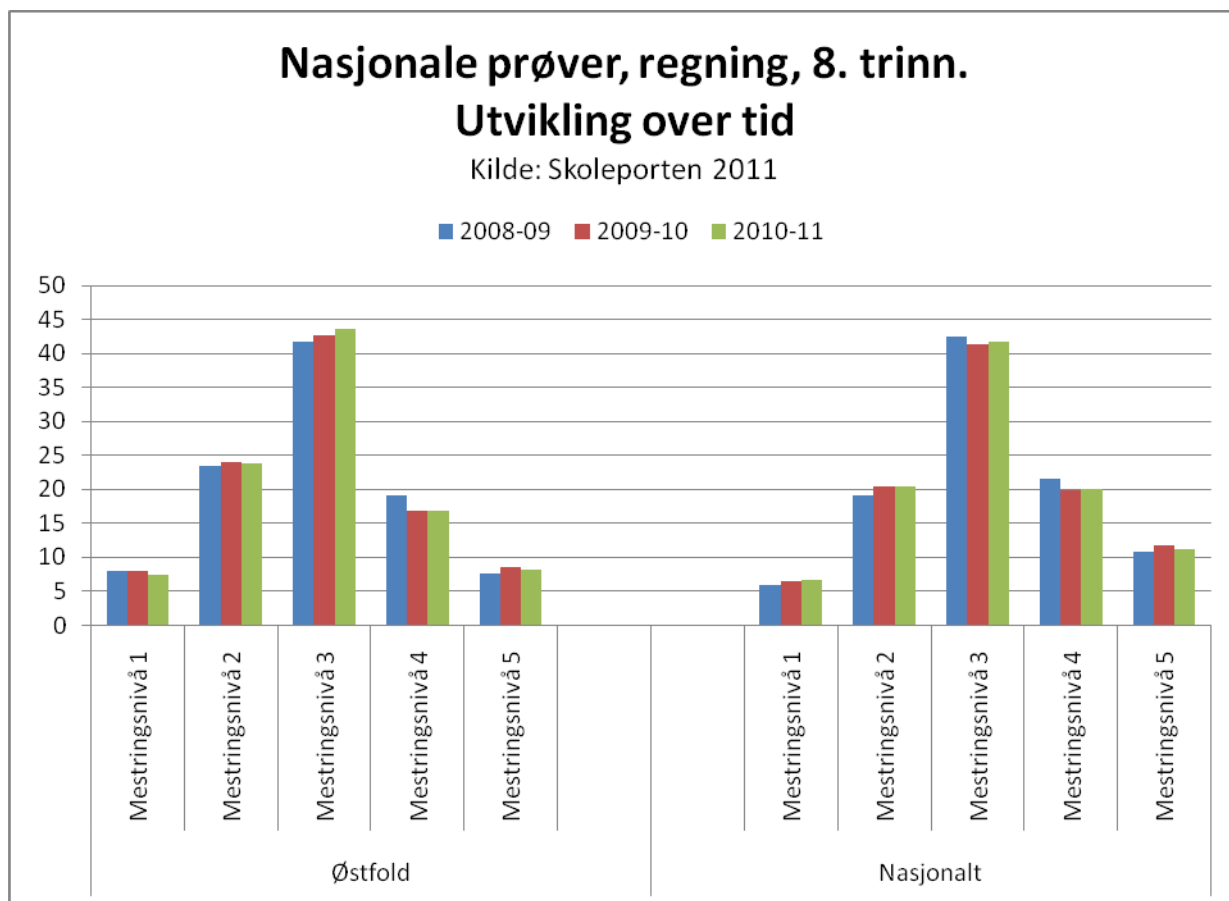
Andelen elever i Østfold på laveste mestringsnivå i lesing på 5. trinn har gått litt tilbake fra 2009/2010 til 2010/2011, og er nå 28,7 %. Også resultatene fra den nasjonale prøven i lesing på 8. trinn viser en svak tilbakegang i andelen elever på de to laveste mestringsnivåene, fra 33,1 % i skoleåret 2009/2010 til 32,1 % i skoleåret 2010/2011.

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. Dette illustreres i figur 5.2.10 under.

Store forskjeller mellom skoler

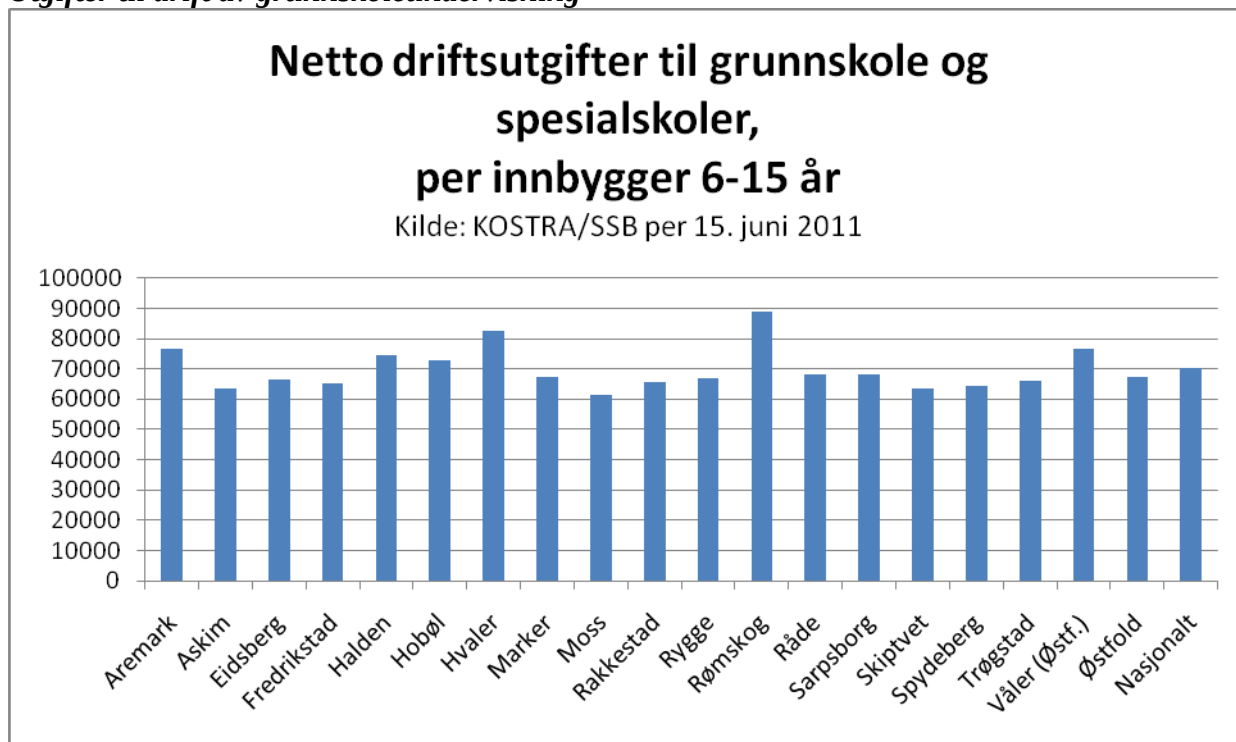
Det er store variasjoner mellom skoler og mellom kommuner i Østfold i både engelsk, lesing og regning.

Den tendensen vi ser i 2010 har vi også sett tidligere år. Det betyr at skoleeierne i sitt oppfølgingsarbeid må rette oppmerksomheten mot dette.



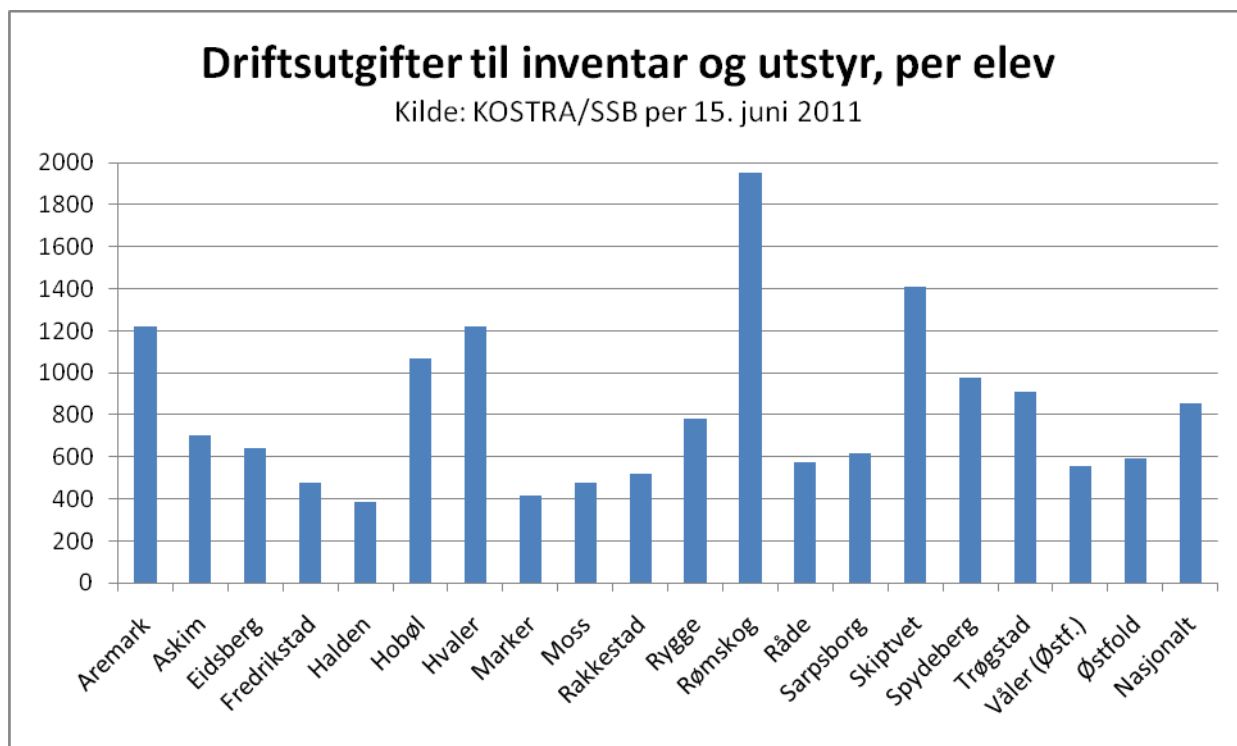
Figur 5.2.10 Nasjonale prøver, regning, 8. trinn. Utvikling over tid.

Utgifter til drift av grunnskoleundervisning



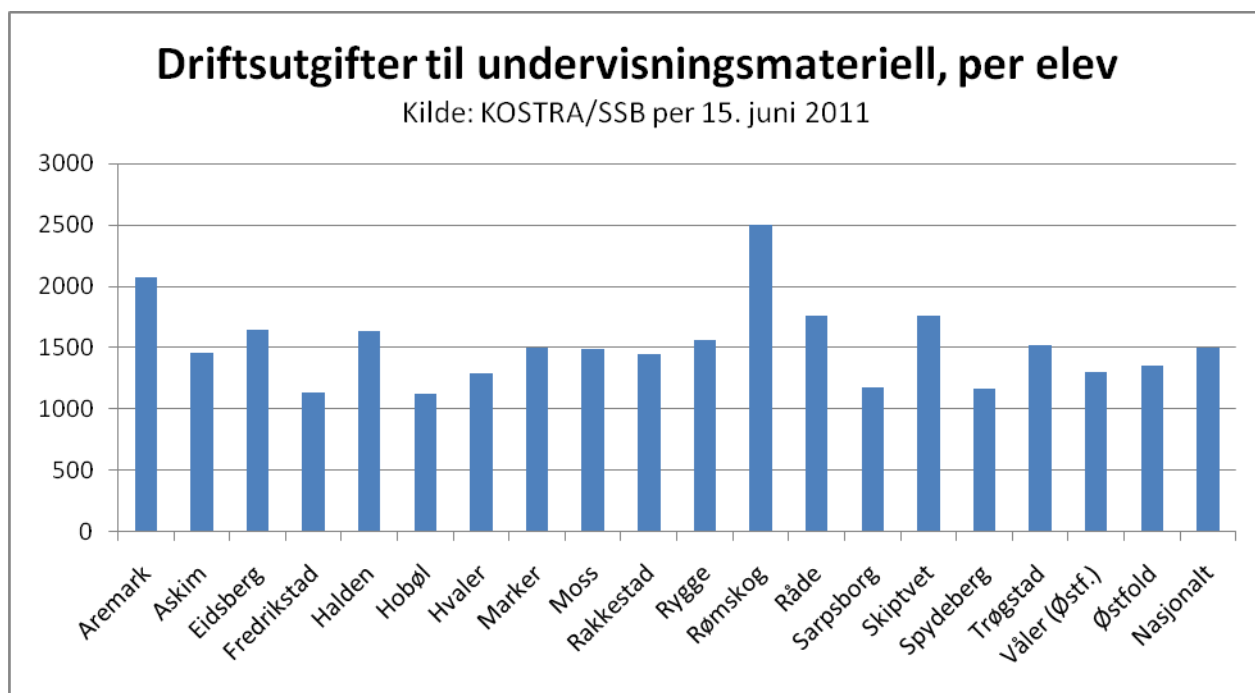
Figur 5.2.11 Netto driftsutgifter til grunnskole og spesialschooler, pr innbygger 6-15 år.

Forskjellene mellom kommunene i netto driftsutgifter til grunnskole og spesialschooler har vært forholdsvis stabil de siste årene. Gjennomsnittet i Østfold for 2010 ligger 3170 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 595 kroner pr. elev i 2010. Dette er rundt 26 kroner mer pr. elev enn i 2009, og Østfold ligger i 2010 258 kroner pr. elev under landsgjennomsnittet. Avstanden mellom nasjonalt nivå og Østfold har dermed økt med rundt 100 kroner siden 2009. Det er i tallene for 2010 store variasjoner innad i fylket. 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 i Østfold ligger 147 kroner pr. elev under landsgjennomsnittet. I 2009 var dette tallet 69.

5.3 Barnevern

Nasjonale føringer

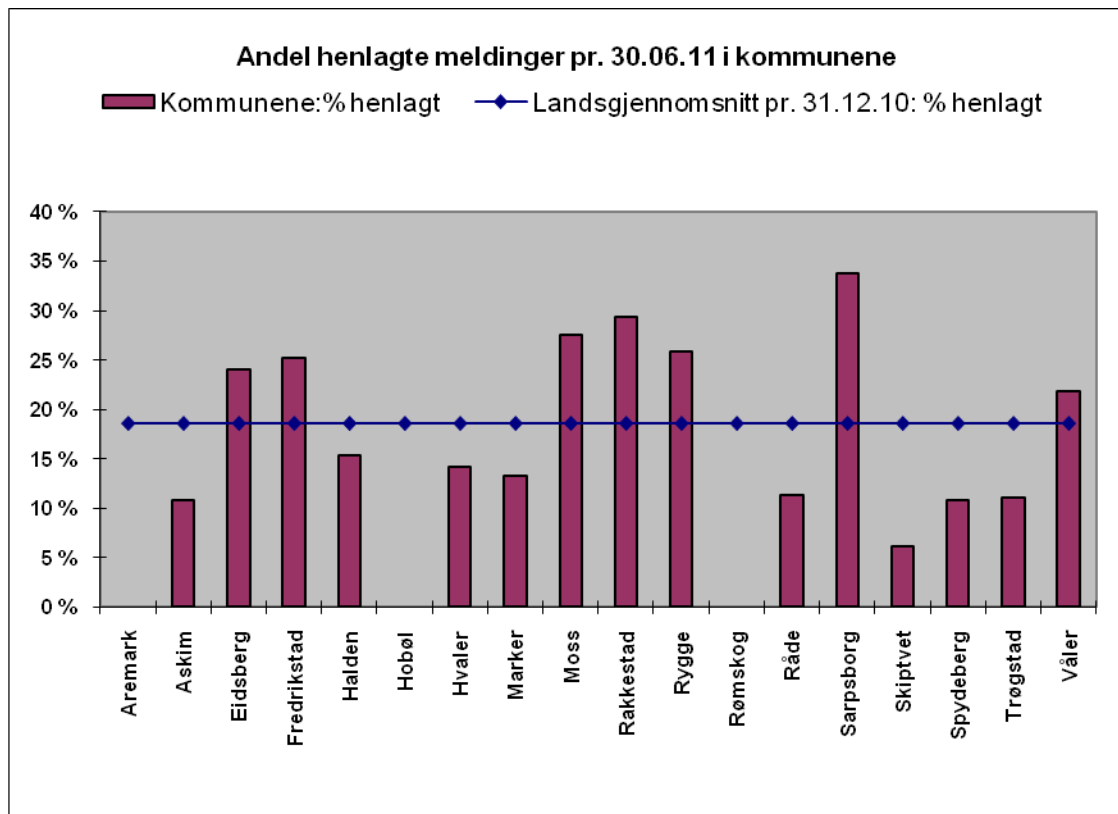
- **Barn skal ha rett hjelp til rett tid.** Barneverntjenesten er avhengig av bekymringsmeldinger for å komme i kontakt med utsatte barn og unge. Når barneverntjenesten mottar en melding, skal den gjennomgås snarest, og senest innen en uke, for å vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser 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.** Hjelpet behovet 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.
- **Styrking av det kommunale barnevernet.** Regjeringen er opptatt av å styrke det kommunale barnevernet og har bevilget 240 millioner kroner til nye stillinger i statsbudsjettet 2011.
- **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

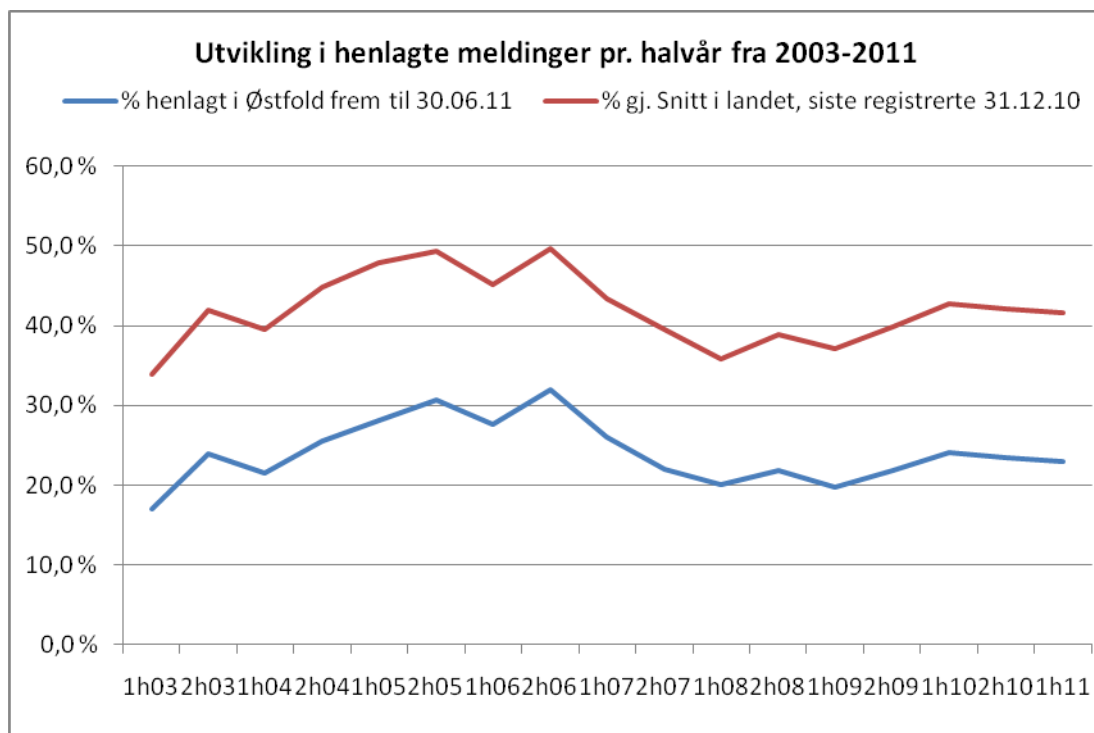
Fylkesmannen har lagt til grunn innrapporterte tall fra 18 kommuner pr. 30.06.11.

Barn skal ha rett hjelp til rett tid

Antall gjennomgåtte meldinger i Østfold pr. år fra 2003 til 2010 hadde økt fra 1448 til 2612. Kommunenes rapportering pr. 30.06.11 viser at reduksjonen i antall henlagte meldinger fortsetter. Samtidig bør andelen henleggelser 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.

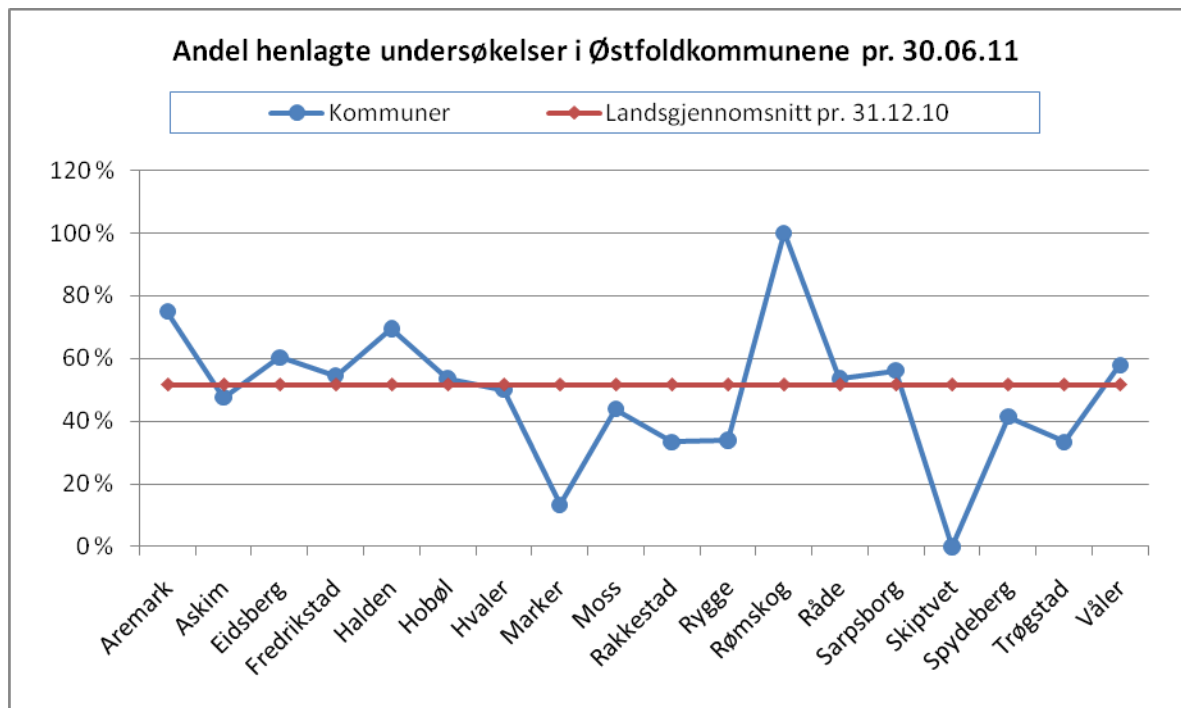


Figur 5.3.1 Andel henlagte meldinger i 1. halvår 2011

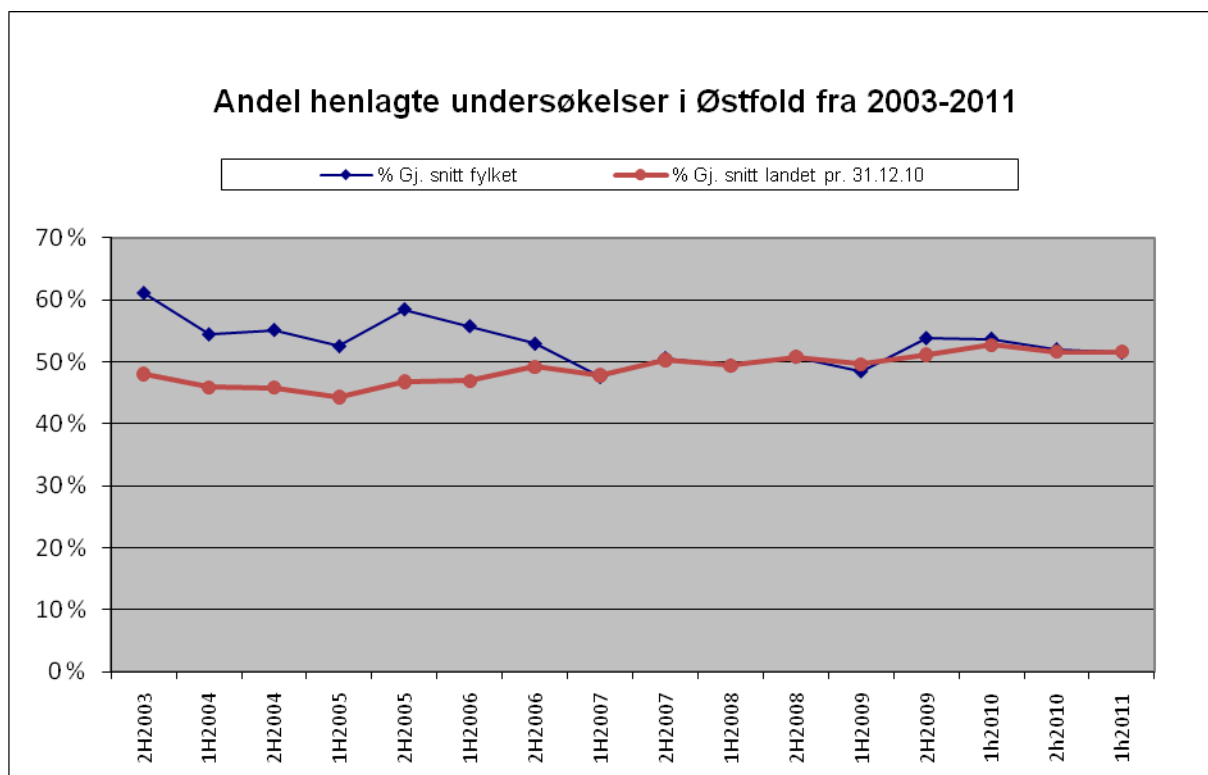


Figur 5.3.2 Utvikling i henlagte meldinger fra 1. halvår 2003 til og med 1. halvår 2011

I perioden 2003 til 2010 har antall avsluttede undersøkelser pr. år økt fra 1062 til 1839. Samtidig har Østfold hatt høyere henleggelsesprosent for undersøkelser enn resten av landet. Pr. 30.06.11 hadde Østfold en henleggelsesprosent på 51,5 % og tilsvarende for landet lå på 51,6 %. Det har siden 2. halvår 2009 vært en nedgang i andel henleggelsesprosent fra 53,8% til 51,5%. I samme periode har det vært en liten økning på landsbasis fra henholdsvis 51,1% til 51,6%.



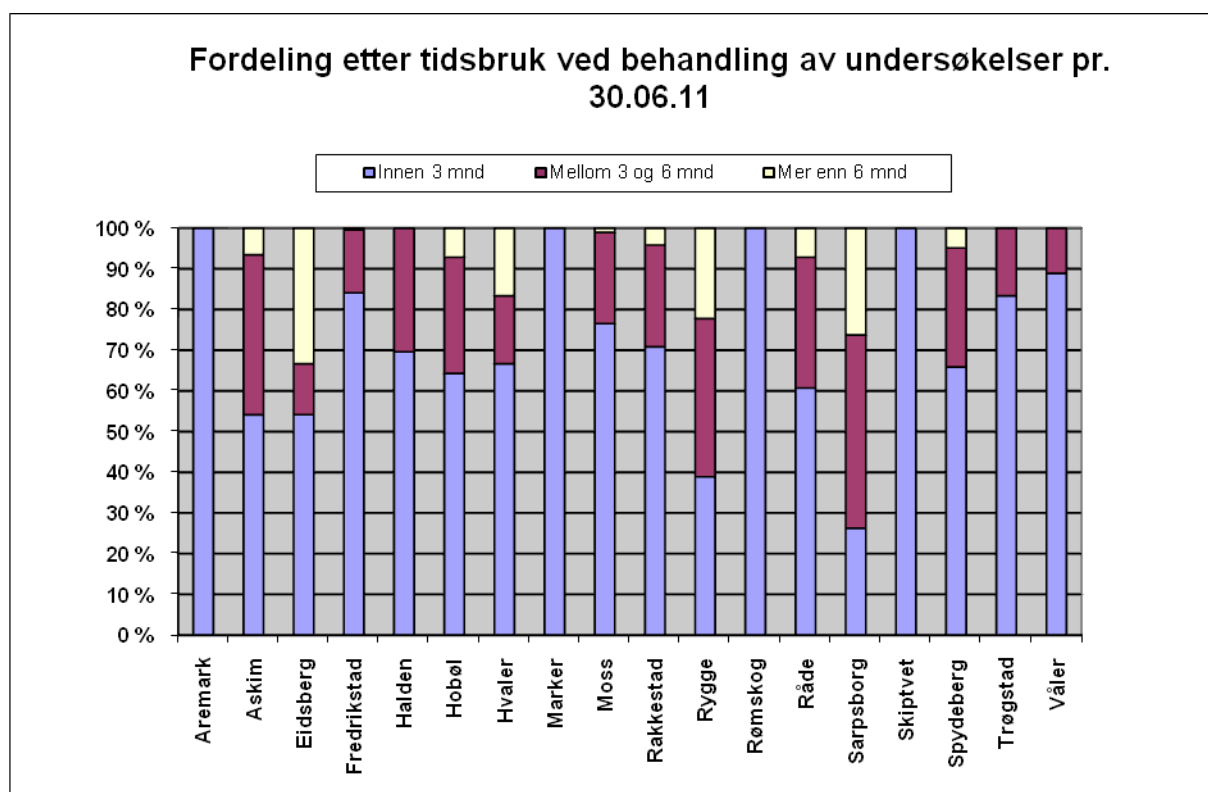
Figur 5.3.3 Henlagte undersøkelser pr. 30.06.10



Figur 5.3.4 Henlagte undersøkelser pr halvår fra 1. halvår 2003 til 1. halvår 2011.

Når det gjelder tidsbruk for gjennomføring av undersøkelser, viser tallene for 1. halvår 2011 at kommunene fortsatt har store fristoversittelser, både 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. 30.06.11

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

Det fremgår av tallene for 2011 at kommunene hovedsakelig plasserer barn i fosterhjem. Nærmere 92% av 433 barn under omsorg er plassert i fosterhjem. Kommunene klarer i større grad 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 kompenserende tiltak. Kommunene skal benytte seg av metoder som har dokumentert effekt ovenfor de vansker som skal avhjelpes. Videre har tjenestene plikt til internkontroll. Av siste rapportering fremgår det at halvparten av kommunene gjennomfører jevnlig kontroll for å sikre at kravene i internkontrollforskriften er oppfylt.

Styrking av det kommunale barnevernet

Fylkesmannen hadde pr. 18. mars 2011 fordelt i overkant av 13 millioner til styrking av det kommunale barnevernet i fylket. 10,3 millioner skal sørge for 23,1 nye stillinger og 2,7 millioner kroner er tildelt kommunene for å heve kompetansen i barneverntjenestene. Satsingen skal bidra til å heve kvaliteten i barneverntjenestens arbeid og bidra til at meldinger, undersøkelser og saker til fylkesnemnda behandles raskere.

5.4 Omsorgsplan 2015

Østfold har fortsatt lav dekning av sykehjem og boliger med heldøgns omsorg sammenlignet med landet forøvrig. Ordningen med investeringstilskudd blir forbedret fra 2011 ved at tilskuddsbeløpene økes til kr 888 800 per sykehjemsplass og kr 666 600 pr. omsorgsbolig. Tilskuddsbeløpene for tilskudd innvilget i 2008 – 2010 økes tilsvarende og etterbetales kommunene uten søknad.

Østfoldkommunene har økt med mer enn sin forholdsvis andel av nye årsverk i perioden 2006 – 2009. De kommunale planene per januar 2011 tilsier at det kan bli vanskelig å nå Østfolds forholdsvis andel av de nye 12 000 årsverkene fram til 2015.

Til tross for stor aktivitet for å øke kompetansen hos ansatte i kommunene, har andelen ansatte uten fagutdanning i brukerrettede helse- og omsorgstjenester økt fra 2007 – 2009. Kommunene tilbyr læreplass til alle helsefagarbeiderelever som er kvalifisert.

Alle kommunene i Østfold har skjermede enheter i sykehjem for personer med demens. 12 kommuner har dagtilbud tilrettelagt for demente fra 1 til 7 dager i uka. Halvparten av kommunene har opprettet demensteam og halvparten tilbyr pårørendeskole til de pårørende til personer med demens.

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, 12.000 nye årsverk med fagutdanning i omsorgstj. 2010 - 2015.
- Nasjonal standard for legetjenester i sykehjem

Kommunal planlegging og investeringstilskudd

Forventninger

Omsorgsplanens fokus er også i 2011 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. Etter kommunevalget i 2011 skal kommunene etter plan- og bygningsloven vedta ny planstrategi hvor disse temaene er viktige.

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. **Fra 2011 er tilskuddsordningen endret** ved at fylkesmennenes oppgave med å prioritere hvilke kommuner som skal få tilskudd er avviklet og fordelingen av tilsagnsrammer på Husbankregioner og fylker er opphevet. Kommunene får ikke lenger videretildele tilskuddet til andre, men kan helt eller delvis kjøpe tjenester av andre aktører på vanlige forretningsvilkår. Samtidig økes tilskuddsbeløpene, også for de som er gitt tilsagn om tilskudd i 2008-2010:

Nye maksimalsatser

	Omsorgsbolig		Sykehjemsplass	
Tilsagnsår	Gml. sats (kr)	Ny sats (kr)	Gml. sats (kr)	Ny sats (kr)
2008	400 000	600 000	600 000	800 000
2009	417 600	626 400	626 400	835 200
2010	431 000	647 000	647 000	862 800
2011	444 400	666 600	666 600	888 800

(Kilde: Prop. 65 S (2010-2011))

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 15.03.2011

Antall	Omsorgsboliger				Plasser i sykehjem				Enerom i sykehjem			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Halden	147	147	147	147	166	184	192	199	160	180	192	199
Moss	182	182	182	182	223	194	191	191	197	186	186	186
Sarpsborg	289	289	289	289	391	396	396	404	217	244	244	250
Fredrikstad	342	342	342	342	538	567	557	569	486	525	529	541
Hvaler	16	16	16	16	24	29	28	28	24	24	24	28
Aremark	12	12	12	12	18	18	18	18	18	18	18	18
Marker	28	28	28	28	40	40	40	42	40	40	40	42
Rømskog	6	6	6	6	10	16	16	16	16	16	16	16
Trøgstad	44	44	44	44	46	45	45	45	39	39	39	39
Spydeberg	28	28	28	28	36	40	40	40	30	34	33	33
Askim	98	98	98	98	103	103	103	99	103	103	103	103
Eidsberg	97	97	97	97	59	65	82	78	58	58	60	60
Skiptvet	34	34	34	34	28	28	41	40	28	28	40	40
Rakkestad	75	75	75	75	55	54	52	55	47	47	47	47
Råde	34	34	34	34	57	55	58	64	54	55	56	58
Rygge	81	81	81	81	70	88	91	95	64	88	88	88
Våler	33	33	33	33	23	23	26	26	25	25	26	26
Hobøl	47	47	47	47	20	20	20	21	20	20	21	21
Østfold	1593	1593	1593	1593	1907	1965	1996	2030	1626	1730	1762	1795

Kommentar

Antallet sykehjemsplasser i Østfold har økt fra 1996 i 2009 til 2030 i 2010, en økning på 34 plasser. Dette gir fortsatt gjennomsnittlig dekningsgrad av sykehjemsplasser for eldre over 80 år på 15,4 %. Halden har lavest dekningsgrad på 12,4 %, noe som er en svak nedgang fra 2009. Flere kommuner har dekningsgrad rundt 18 %.

Dersom man tar med omsorgsboliger, blir samlet dekningsgrad 27,7 % i forhold til eldre over 80 år. Dette er 0,5 % lavere enn i 2009. 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. Fremskrivning 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.

Det er fortsatt 235 sykehjemsplasser som ikke er enerom. 8 kommuner oppgir samme antall plasser og enerom. 1 kommune oppgir flere enerom enn antall plasser, noe som må være feil. For de siste 9 kommunene varierer antall plasser som ikke er enerom fra 5 til 154.

Demensplan 2015

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

Bare halvparten av kommunene har kommet i gang 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 15.03.2011

	2006	2007	2008	2009	2010
Halden	15	15	61	61	61
Moss	40	68	68	96	88
Sarpsborg	52	52	52	68	68
Fredrikstad	115	114	125	125	137
Hvaler	6	6	6	6	6
Aremark	0	0	0	6	6
Marker	12	12	12	12	12
Rømskog	4	4	4	4	4
Trøgstad	12	12	12	12	12
Spydeberg	7	7	7	7	7
Askim	23	23	23	23	23
Eidsberg	15	15	15	15	15
Skiptvet	0	0	0	5	5
Rakkestad	11	11	11	11	11
Råde	14	24	24	26	40
Rygge	8	7	48	48	48
Våler	0	0	10	10	10
Hobøl	8	8	8	9	9
Østfold	342	378	486	544	562

SSB - statistikk i tabell 5.4.2 viser at alle kommunene i Østfold har organisert heldøgns tilbud for demente i form av små sykehjemsavdelinger, kalt *skjermede enheter for demente*. Til sammen er nå 562 sykehjems plasser tilpasset for demente. Disse utgjør 27,7 % av fylkets sykehjems plasser, en økning av andelen med 0,5 % fra 2009.

Noen kommuner har i tillegg valgt å tilrettelegge heldøgns tilbud for demente i omsorgsboliger organisert som bofellesskap, til sammen ca 140 plasser. Det totale antall heldøgns plasser tilpasset for demente er dermed ca 700 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.

Ved årsskiftet 2010-11 ble det i regi av Nasjonalt kompetansesenter gjort en ny kartlegging av det kommunale helse- og omsorgstilbudet til demente i alle landets kommuner. Her beskriver vi status på områdene diagnostisering/demensteam, tilrettelagte dagtilbud for demente og støttetiltak for pårørende i Østfoldkommunene etter 3 år av planperioden.

Diagnostisering og demensteam

Mål: Når demensplanen er gjennomført i 2015 skal den enkelte bruker være sikret utredning og diagnostisering ved mistanke om demens.

Alle kommunene oppgir at de benytter det standardiserte utredningsverktøyet som er anbefalt av Helsedirektoratet og sendt ut til alle kommuner og fastleger. Halvparten av kommunene har valgt å opprette demensteam for å utrede og diagnostisere. Teamene har ofte oppgaver innen oppfølging av diagnostisering, veiledning av pårørende og veiledning og opplæring av ansatte på demensområdet. Dermed blir de et kommunalt kompetansemiljø som bidrar til å øke kvaliteten på kommunens tjenestetilbud for demente.

Støttetiltak for pårørende

Mål: Når demensplan er gjennomført i 2015 bør pårørendeskoler og samtalegrupper være tilgjengelig i hele landet, gjerne i samarbeid med frivillige organisasjoner.

Mens det i 2007 var 4 kommuner som hadde tilbud om pårørendeskoler, svarer 9 kommuner i 2011 at de har det. Det er opprettet enkelte interkommunale tilbud hvor begge kommuner bidrar med forelesere og gruppeleder, mens de veksler på å ta ansvar for det praktiske arrangementet. 5 kommuner oppgir at de deltar i et interkommunalt samarbeid, mens 3 kommuner har etablert samarbeid med en frivillig organisasjon. Nasjonalt kompetansesenter har oppsummert erfaringene fra utviklingsprosjektene i en *Håndbok for pårørendeskoler*, som er sendt til kommunene i januar 2011.

Dagtilbud tilrettelagte for demente

Mål: Når demensplanen er gjennomført i 2015 bør alle landets kommuner kunne tilby et tilrettelagt dagaktivitetstilbud for personer med demens, enten i eget hjem, i sykehjem eller som dagsentertilbud.

Dagtilbud vurderes å være viktig fordi det innebærer at den demente får stimulering, gode opplevelser og hjelp til å takle sin situasjon, samtidig som pårørende får nødvendig avlastning, slik at de kan mestre omsorgsoppgavene. Tilrettelagte dagtilbud kan bidra til å forebygge og utsette institusjonsinnleggelse.

I 2007 oppga 8 kommuner at de hadde dagtilbud som var tilrettelagt for demente. I januar 2011 svarer 12 kommuner at de har et slikt tilbud. Til sammen representerer disse dagtilbudene 90 plasser som benyttes til 150 personer. 8 kommuner oppgir at dagtilbudet har åpent 5 dager pr. uke eller mer, hvorav 1 har tilbud 7 dager pr. uke. 4 forholdsvis små kommuner gir dagtilbud 1-3 ganger pr. uke. Ingen kommuner oppgir at de tilbyr dagtilbud i eget hjem. En av de 6 kommunene som i dag ikke har etablert egnet dagtilbud, har konkrete planer om å opprette dette. Dette er en forholdsvis stor kommune, mens 5 mindre kommuner ikke har konkrete planer.

Oppsummering og vurdering

De kommunene som har kommet i gang med pårørendeskoler arrangerer dette tilbudet en gang per år eller en gang per halvår. Deres erfaring er at det er et relativt enkelt tilbud som det ikke koster store faglige eller økonomiske ressurser å arrangere. Derfor burde det være mulig for de 9 kommunene som i dag ikke tilbyr pårørendeskole, å bidra til at innbyggerne får et slikt tilbud ved samarbeid med nabokommuner eller frivillige organisasjoner. Nasjonalforeningen for folkehelse har demensomsorg som et særskilt ansvarsområde og mottar også tilskudd via statsbudsjettet i planperioden.

Vi regner med at forekomsten av demente i Østfold er ca. 4000, og at 50 % av de demente bor utenfor institusjon. Pr. januar 2011 mottar 150 personer tilrettelagte dagtilbud i Østfold, og det utgjør bare 7,3 % av hjemmeboende demente. Det må derfor skje enn formidabel økning av tilbudet både i de kommunene som i dag har etablert dagtilbud og de 6 som enda ikke har slikt tilbud, dersom målsetningen i demensplanen skal nås.

Staten gir investeringstilskudd til kommunene for å stimulere til bygging av sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Tilsvarende stimuleringstilskudd til etablering samt tilskudd til drift av egnede dagsentertilbud for demente ville sannsynligvis bidra til å øke aktiviteten på dette området.

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.

Mål for kompetanseløftet

Kompetanseløftet 2015 har hatt følgende måltall for første planperiode fram til 2010:

- kvalifisere 12.000 voksne til helsefagarbeidernivå
- etablere 1500 nye læreplasser i 2008 og 1500 i 2009
- utdanne 800 personer gjennom desentrale høgskolestudier
- 6000 hjelpepleiere og omsorgsarbeidere skal få fagskoleutdanning i helse og sosialfag
- 3000 høgskoleutdannede skal få videreutdanning

Måltall for Østfold er 5,8 % av nasjonale måltall.

Resultater i Østfold

Kvalifisering av voksne til helsefagarbeidernivå

Måltallet for Østfold er 600 i planperioden. Målet på dette området er ikke nådd. Kommunene opplyser at praksiskravet på 60 måneder er en viktig årsak til at måltallet ikke oppfylles.

Kommunene ønsker i utgangspunktet ikke å gi fast ansettelse til ufaglærte, og de tilsettes ikke i store stillinger. Dette innebærer at det kan ta 10-15 år før praksiskravet er oppfylt. Vi erfarer at en del voksne har gjennomført teoridelen, og at de "samler timer" før de om kortere eller lengre tid kan gå opp til fagprøve.

Læreplasser

Måltall for Østfold er 87 per år i 2008 og 2009 I tillegg til at kommunene oppgir at det er etablert 160-170 læreplasser, har også Sykehuset Østfold HF 10 plasser. Erfaringen i Østfold er at kvalifiserte helsefagarbeiderelever i hovedsak får læreplass hvert år.

Desentralisert høgskoleutdanning

Ingen måltall ble fastsatt. Høgskolen i Østfold gir ikke tilbud om desentralisert høgskoleutdanning selv om dette er ønsket fra kommunene, særlig i Indre Østfold. Flere av Østfoldkommunene har behov for å rekruttere og/eller utdanne flere sykepleiere og vernepleiere.

Fagskoleutdanning

Måltallet for Østfold er 200 i planperioden. Fylkesmannen mottar årlig søknader om tilskudd til fagskoleutdanning for mange deltakere, og det gis tilsagn om tilskudd til tiltakene. Det viser seg imidlertid at en svært liten andel faktisk starter med slik utdanning. Tilbakemelding fra enkelte kommuner tilsier at det særlig er manglende økonomiske tilskudd til erstatning for lønn i praksisperioden som utgjør et hinder for gjennomføring av fagskoleutdanning. Måltallet er ikke oppfylt noen av årene i planperioden.

Videreutdanning for høyskoleutdannet personell

Måltallet for Østfold er 160 i planperioden. Det viser seg at kommunene planlegger videreutdanning på høyskolenivå for flere enn dem som faktisk fullfører. I perioden 2007 – 2010 har kommunene rapportert at ca 180 personer har fullført videreutdanning. Dette innebærer at antallet overstiger Østfolds måltall.

Internopplæring inkludert Demensomsorgens ABC

Det er i planperioden gitt tilskudd til ulike formål. Fra 2008 har interessen for Demensomsorgens ABC vært stor. Utviklingssenteret for sykehjem, Glemmen sykehjem i Fredrikstad, har ansvar for å følge opp Demensomsorgens ABC i Østfold. 12 kommuner med inntil 334 deltakere har deltatt og fått tilskudd til tiltaket.

Utfordringer

Østfolds andel av målet om 12 000 nye årsverk med relevant fagutdanning fra 2010 til 2015 er ca 680. Det foreligger foreløpig ingen resultater på dette området. De planene kommunene har for økning i antall årsverk i perioden 2010-2012 utgjør på fylkesbasis ca. 200. Dersom nye årsverk ligger på samme nivå i resten av perioden, vil ikke målet for 2015 bli oppfylt.

Tabell 5.4.3 Årsverk i brukerrettet tjeneste i Østfold – Kilde: SSB Kostra 15.06.2011 - Beregnet andel er angitt i %.

	2007			2008			2009			2010		
	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i bruker- rettede tjenester av fag- utdannet	Andel årsverk i brukerrettet tjeneste av fag- utdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i bruker- rettede tjenester av fag- utdannet	Andel årsverk i brukerrettet tjeneste av fag- utdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i bruker- rettede tjenester av fag- utdannet	Andel årsverk i brukerrettet tjeneste av fag- utdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i bruker- rettede tjenester av fag- utdannet	Andel årsverk i brukerrettet tjeneste av fag- utdannet
Halden	578,2	451,7	78,1	738,3	544,3	73,7	826,0	586,4	71,0	906,8	641,4	70,7
Moss	777,8	496,6	63,9	793,3	502,7	63,4	800,0	509,8	63,7	876,3	547,3	62,5
Sarpsborg	1201,8	917,8	76,4	1299,5	956,4	73,6	1310,0	971,5	74,2	1251,2	947,5	75,7
Fredrikstad	1695,6	1224,5	72,2	1868,5	1330,6	71,2	1838,7	1319,8	71,8	1883,9	1360,7	72,2
Hvaler	67,3	52,7	78,3	77,7	60,9	78,3	76,9	54,6	71,0	84,3	60,3	71,5
Aremark	41,1	29,5	71,8	33,2	18,9	56,9	47,2	33,8	71,5	49,1	33,0	67,1
Marker	100,0	65,7	65,8	92,1	60,5	65,7	76,4	58,0	75,9	72,9	54,7	75,1
Rømskog	20,8	18,9	90,9	22,3	20,4	91,5	22,0	19,5	88,9	22,7	18,2	80,2
Trøgstad	124,9	93,2	74,6	139,0	99,2	71,4	147,5	105,7	71,6	147,7	111,9	75,8
Spydeberg	69,9	54,5	78,1	81,0	64,4	79,5	90,6	67,9	74,9	90,7	70,5	77,7
Askim	290,7	226,8	78,0	300,4	234,8	78,2	318,5	235,0	73,8	290,3	224,7	77,4
Eidsberg	212,4	154,6	72,8	223,9	164,6	73,5	239,4	167,4	69,9	264,2	185,9	70,4
Skiptvet	88,4	68,8	77,9	83,4	64,3	77,1	96,4	69,9	72,5	99,4	72,1	72,6
Rakkestad	193,9	148,4	76,5	187,0	142,7	76,3	180,1	139,6	77,5	181,3	146,1	80,6
Råde	141,4	107,9	76,3	158,2	117,3	74,2	154,7	115,4	74,6	168,2	122,5	72,8
Rygge	266,6	177,9	66,7	300,8	201,7	67,1	318,9	203,6	63,8	330,2	212,8	64,4
Våler	83,3	53,9	64,7	81,1	54,5	67,2	85,7	50,2	58,6	96,5	56,8	58,9
Hobøl	87,5	66,3	75,8	90,5	68,4	75,5	90,1	67,2	74,6	82,9	64,7	78,0
Østfold	6041,4	4409,6	73,0	6570,2	4706,6	71,6	6719,0	4775,2	71,1	6898,6	4930,9	71,5

Kommunene har planlagt, og planlegger i årene fremover reduksjon i antall årsverk for ufaglærte. Den planlagte reduksjonen innebærer at ansatte i de nye årsverkene skal ha relevant fagutdanning. I praksis ser vi likevel at andelen årsverk utført av personell med fagutdanning reduseres i Østfold. I 2007 var andelen med fagutdanning 73 %. I 2009 var andelen redusert til 71,1 %, mens KOSTRA-tall for 2010 viser en liten økning i andelen ansatte i brukerrettet virksomhet med fagutdanning til 71,5%. Kommunene informerer om at de hele tiden er avhengige av vikarer og engasjementer for å få dekket alle turnuser og vakter. Vikarene er ofte ufaglærte som i mange tilfeller innehar midlertidige stillinger så lenge at de kan kreve fast ansettelse. På denne måten ansettes det stadig nye ufaglærte i pleie- og omsorgstjenestene.

Etter Fylkesmannens erfaring er andelen ufaglærte størst blant de som yter tjenester til utviklingshemmede. I tillegg til den informasjon Fylkesmannen får om dette gjennom kontakt med kommunene, blir situasjonen synliggjort gjennom de mange søknadene om dispensasjon fra utdanningskrav ved vedtak om tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede etter sosialtjenesteloven kapittel 4A. I løpet av 2010 søkte en kommune om dispensasjon for 17 ansatte knyttet til en enkelt bruker.

Tilskuddene som fordeles gjennom Kompetanseløftet er ment både å bidra til å redusere andelen ufaglærte og gi ny kompetanse til dem som har en fagutdanning. Hele tilskuddet til opplæringstiltak i kommunene i Østfold for 2010 utgjorde mindre enn 1200 kr til hver ansatt som var uten fagutdanning i brukerrettet pleie- og omsorgstjeneste i Østfoldkommunene i 2009. Tilskuddet til videreutdanning i geriatri og demens ville med samme tilskuddsordning som innenfor psykisk helsearbeid, bare kunne ytes til en eller to deltakere i Østfold.

Vår erfaring tilsier at tilskuddene har bidratt til å motivere til deltakelse i grunn- og videreutdanning, men at de ikke har vært tilstrekkelige til å nå målsettingene i perioden 2007 – 2010. Når kommunene i tillegg får nye oppgaver og utfordringer ved gjennomføring av Samhandlingsreformen, vil midlene fra Kompetanseløftet i enda mindre grad kunne imøtekomme behovene dersom ikke omfanget økes vesentlig.

Helsedirektoratet har utarbeidet ”Overordnet strategi 2011-2015 for Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester. Dette innebærer at undervisningssykehjemmet og undervisningshjemmetjenesten har fått nye navn fra 01.01.2011, og de er nå blitt Utviklingssenter for sykehjem og Utviklingssenter for hjemmetjeneste. Styringsrådene er erstattet med ”Fag- og samarbeidsråd” hvor Fylkesmannen er representert.

Både Glemmen sykehjem og hjemmetjenesten i Eidsberg er i gang med spennende utviklingsarbeid, og det er opprettet både sykehjemsnettverk og nettverk for hjemmetjenester. Begge utviklingssentrene har utlyst ”Frie midler” til utviklingsprosjekter i fylket i samarbeid med og med tilskudd fra Fylkesmannen. Utviklingssenter for sykehjem har tildelt slike midler for annen gang, men Utviklingssenteret for hjemmetjenester gjør dette for første gang i 2011. Erfaringene fra utviklingsarbeidet skal spres og prosjektene skal ha nasjonal overføringsverdi.

5.5 NAV og kvalifiseringsprogrammet (KVP)

I to og et halvt år har Fylkesmannen og Nav Østfold (fylkesprosjekt) sammen arbeidet for at NAV-kontorene skal kunne tilby kvalifiseringsprogram til personer som står langt fra arbeidslivet, og som kan nyttiggjøre seg tett og koordinert bistand for å komme i arbeid og aktivitet.

Mål for samarbeidet i fylkes prosjektet:

- Alle brukere i KVP har individuelt tilpassede program, som bygger på brukernes uttrykte ønsker om fremtidig deltakelse.
- Arbeidet med KVP er tilfredsstillende dokumentert
- Kvalifiseringsprogrammet er et godt kjent tiltak og tilgjengelig for alle som fyller lovens kriterier for deltakelse.
- Markedsarbeid (arbeidslivskontakten) og tiltaksutvikling er en integrert del av arbeidet med kvalifiseringsprogrammet
- Arbeidet med kvalifiseringsprogrammet er samordnet med alle satsinger med overlappende målgrupper
- Det er etablert et felles kommunalt og statlig eierskap lokalt
- NAV-kontorene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å videreføre KVP uten prosjektstøtte
- Det er etablert hensiktsmessige løsninger og tiltak i forbindelse med en varig overgang fra prosjekt til drift

Frem til september 2010 har det blitt tatt inn 669 brukere på KVP. Det er 164 som har avsluttet sitt program siden oppstart. Av de brukere som planmessig har avsluttet sitt program har 40 % gått til arbeid eller selvfinansiert utdanning. Andre 40 % har fått avklart at de har rett på dekning av livsopphold etter trygdeloven. De siste 20 % har hhv. gått tilbake til sosialhjelp eller over på arbeidsrette tiltak med individstønad.

Vi anser disse resultatene som gode, bortsett fra at 23 % av de som er tatt inn i programmet har droppet ut, og NAV er ukjent med hvordan disse livnærer seg. En av grunnene til at brukere dropper ut er for dårlig oppfølging.

Kvaliteten i arbeidet med kvalifiseringsprogrammet viser en merkbar fremgang det siste året, men det er fortsatt et stort forbedringspotensial. På bakgrunn av gjennomgangen av kvaliteten i arbeidet med KVP ved de enkelte NAV-kontor i fylket, ser vi følgende utfordringer:

Utfordringer

- Etablere rutiner (både faglig og systemmessig) for oppfølging av brukerne.
- Etablere et variert tiltaksspekter for brukergrupper som har lang vei frem til arbeidsmarkedet.
- Behov for skolering/metodeveiledning for NAV-medarbeidere i møte med brukerne
- Effektivisere samarbeid innad i NAV-kontoret og med andre.
- Fokus på mottakenes læringsarenaer slik at potensielle brukere på et tidlig tidspunkt får et grunnlag til å søke KVP. Dette vil også styrke rettighetsperspektivet.
- Videreføre samordningsvirksomheten ved NAV Samarbeidsgruppe Østfold.
- Legge til rette for regionale og nasjonale samlinger omkring KVP temaet og stimulere samarbeidet om opplæring for det regionale nivået.
- Invitere til samarbeid med brukerorganisasjoner og frivillige organisasjoner.

5.6 Rusmiddelarbeid

Nasjonale føringer

Opptrappingsplanen for rusfeltet er forlenget med to år, til utgangen av 2012. 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

Kommunenes egne tiltak for å heve kompetansen på rusområdet, er gjennom flere år blitt supplert av KoRus-Øst og Fylkesmannen i Østfold. Regionale rusfaglige forum driftes nå i alle fem 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 drifter vi flere andre nettverk, samt avholder dagskonferanser.

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 kapasitet og kvalitet i det kommunale rusarbeidet. 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. I 2011 mottar 14 av Østfolds 18 kommuner 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 2011 ser slik ut:

Tabell 5.6.1 Tilskudd til tiltak mot rusmiddelmisbruk

Kommune	Kroner
Askim	1.530.500
Aremark	550.000
Eidsberg	1.650.000
Fredrikstad	6.985.000
Halden	2.040.000
Hvaler	587.887
Marker	500.000
Moss	2.489.089
Rakkestad	550.000
Rygge	2.197.138
Sarpsborg	8.105.000
Spydeberg og Hobøl	1.000.000
Trøgstad	2.255.000
SUM Østfold	30.494.614

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. Også i samlingene av prosjektnettverket deltar brukere fra de fleste prosjektene. Ved en årlig samling deltar brukere, medarbeidere og ledere i åpen og nyskapende dialog.

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. I løpet av 2011 har vi etablert et nettverk for de som jobber med kontroll i kommunene i fylket. Tanken er at dette nettverket skal bidra til å øke kompetansen og øke gjennomslagskraften på området.

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 begrensing 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 profitte 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. Høsten 2010 sendte Fylkesmannen, KoRus-øst og Rio ut tilbud til alle kommunene med tilbud om opplæring av brukere og ansatte i bruk av individuell plan. Dette fordi vi vet at økt brukerkompetanse er blant de mest effektive virkemidler for å skape endring.

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, Fredrikstad og flere nye kommuner. Vi tror dette vil kunne bidra til både å utvikle de offentlige tjenestene og supplere dem.

5.7 Psykisk helsearbeid

Psykisk helsearbeid for barn og unge

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 skal prioriteres framover selv om opptrappingsplanen 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 opptrappingsplanen ble avsluttet har kommunene fortsatt å rapportere om tiltak innen psykisk helsearbeid. For 2010 har Fylkesmannen mottatt samlet rapportering om tiltakene fra kommunene, som viser:

I kommunene i Østfold ytes til sammen 172 årsverk som er innrettet mot psykiske vansker/lidelser hos barn og unge. Nedgangen fra 2009 ser ut til å fortsette og representerer en tilbakegang på 15,6 % fra 2008 (204 årsverk). Personell som har videreutdanning i psykisk helsearbeid eller psykososialt arbeid er 45 årsverk i 2008 og 38 årsverk i 2010. Andelen årsverk med relevant videreutdanning er 22 % i 2010; samme andel som i 2008.

151 barn og unge med psykiske vansker/lidelser har støttekontakt. Dette er 23 % flere enn i 2008 (123 hadde støttekontakt). Kommunene har organisert arbeid med psykisk helse for barn og unge i egen enhet/tjeneste (8 kommuner) og integrerte tjenester (10 kommuner).

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 kan bety at kommunenes innsats på feltet samlet sett ikke opprettholdes, noe som kan begrense videreutvikling av tiltak/tjenester og samarbeidet mellom dem.

Det er fortsatt en for stor andel barn og unge med alvorlige psykiske vansker som ikke mottar tilstrekkelig hjelp. Utfordringene for kommunene er å samordne de ulike tjenestene som barn med psykiske lidelser har behov for.

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.

Psykisk helsearbeid for voksne

Nasjonale føringer

De overordnede mål er:

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

I statsbudsjettet for 2011 framholder Regjeringen at psykisk helse fortsatt skal prioriteres. Tjenestene for psykisk helse ble bygget opp i Opptappingsplanen 1998-2008, og det er viktig at det nå etableres god kvalitet i tjenestene som er opprettet. Fylkesmannens oppgave er å bidra til at kommunenes innsats opprettholdes og styrkes, og rådgiverstilling i psykisk helsearbeid videreføres for å gi råd og veilede psykisk helsearbeid i kommunene. Det skal legges særlig vekt på oppfølging av kommuner som er kommet kort i arbeidet med å gjennomføre styrkingen av det psykiske helsearbeidet og brukervedvirkning.

Verdigrunnlaget for psykisk helsefeltet skal prege kultur og holdninger i tjenesteapparatet. Dette verdigrunnlaget lå også til grunn for Opptappingsplanen.

Status

2011: Seks kommuner vil opprettholde psykiske helsetjenester på samme nivå i 2011 som i 2010. Sju kommuner foretar en reell styrking av psykisk helsetjeneste, ved at nye tilbud og/eller nye årsverk etableres i 2011. Fem kommuner har en reduksjon i budsjett eller årsverk til psykisk helsearbeid inneværende år.

2010: Tilskudd til psykisk helsearbeid var en del av rammetilskuddet til kommunene.

Sum av kommunenes rapportering 2010 (tall for 2009 i parentes)

- Kommunene har til sammen bevilget kr 2.589.600 (kr 2.840.500) til brukervedvirkning i organisert form.
- Det er rapportert 498 (481) årsverk i tiltak for voksne med psykiske lidelser.
- Av 491 (485) årsverk registrert med utdanning har 205 (204) årsverk videreutdanning i psykisk helsearbeid. Av disse er 2,9 årsverk psykolog.
- 547 (467) voksne med psykiske lidelser har støttekontakt.
- Psykisk helsetjeneste for voksne er organisert i egen enhet/tjeneste i 16 kommuner, og to kommuner har integrerte tjenester.

Endring fra 2009 til 2010:

- Tilskudd til brukervedvirkning i organisert form er redusert 9 %.
- Antall årsverk økte med 18 årsverk. Dette utgjør 4 %.

- Antall voksne med psykiske vansker/lidelser som har støttekontakt økte med 80 personer, som er 17% økning.
- Antall medarbeidere med videreutdanning i psykisk helsearbeid er opprettholdt og utgjør 42% av medarbeiderne i 2009 og 2010. Ca 57 % årsverk i tjenester for voksne med psykiske vansker/lidelser er utført av medarbeidere uten videreutdanning i psykisk helsearbeid.

Tilskudd til videreutdanning i psykisk helsearbeid og videreutdanning i psykososialt arbeid for barn og unge er søkt av 7 kommuner i 2011. I år fordeles tilskuddet til 6 kommuner, og midlene rekker til 19 av 25 søkere som får tilskudd til videreutdanning. Formålet med ordningen er å øke antallet høyskoleutdannede med tverrfaglig videreutdanning i psykisk helsearbeid og videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge. Kommuner som ikke har personell med denne type videreutdanning prioriteres. Videre prioriteringskriterier er videreutdanning knyttet til barn og unge, personellgrupper som tidligere ikke har hatt tilgang til slik videreutdanning, samt å bidra til at alle etater kan inngå i et godt samarbeid om psykisk helsearbeid.

Til sammen 67 medarbeidere har mottatt lønnstilskudd fra kommunen til heltidsutdanning (1 år) eller deltidsutdanning (2 år) i psykisk helsearbeid eller psykososialt arbeid for barn og unge i perioden 2007 til 2011. Fra 2007 har til sammen 13 av Østfoldkommunene mottatt slikt tilskudd. Kommunene har knyttet bindingstid til lønnstilskuddet.

Kommentarer

Antall medarbeidere med videreutdanning i psykisk helsearbeid er stabilt i tjenester for voksne i perioden 2008-2010. Det er forventet at antall medarbeidere med videreutdanning i psykisk helsearbeid skal øke som resultat av lønnstilskudd til slik videreutdanning, både i tjenester for voksne og tjenester for barn og unge. Antall medarbeidere med videreutdanning i tjenester for voksne har imidlertid ikke økt som forventet. Dette tyder på at medarbeidere med videreutdanning kan arbeide i virksomheter utenfor tjenestene som rapporteres som 'psykisk helsearbeid'.

Utfordringer

I kommunene er det en rekke utfordringer for de psykiske helsetjenestene:

- Rekruttere og beholde fagfolk.
- Samhandlingen med spesialisthelsetjenesten må bli mer forpliktende.
- Beholde eller utvikle faglig kvalitet i veiledning av medarbeidere
- Å utvikle tverrfaglig kompetanse
- I noen kommuner å rekruttere psykolog
- Sikre kvaliteten i tjenestene
- Tilgjengelighet til akuttjenester i spesialisthelsetjenesten
- Samarbeid med spesialisthelsetjenesten om de vanskelige pasientgruppene
- I mange kommuner: Samarbeid med fastleger
- I flere kommuner: Samarbeid med Nav
- Bidra til å redusere unødig bruk av tvang i psykisk helsevern

Psykisk helsetjeneste har også en utfordring i å finne en hensiktsmessig avgrensning av sine oppgaver i forhold til andre deler av helsetjenestene: Hvor skal psykisk helsetjeneste 'sette strek' for sine oppgaver? Sett fra kommunen er det også en utfordring å følge opp kryssende statlige føringer.

De viktigste gruppene kommunene i Østfold gir psykisk helsetjeneste til er:

- Personer med alvorlig psykisk lidelse og/eller personlighetsforstyrrelse
- Personer med rusproblem og samtidig psykisk lidelse
- Personer med angst og depresjon

- Personer med ulike former for funksjonssvikt med sammensatte årsaker, psykososiale vansker
- Personer i livskrise
- Unge med udiagnostiserte psykiske plager.
- Posttraumatisk stressyndrom (PTSD), ofte flyktninger

I tillegg er eldre med demens og deres pårørende, barn og unge, og omsorgspersoner som har ansvar for barn aktuelle målgrupper for psykisk helsetjeneste i noen av kommunene.

5.8 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 til oppfølgingstjenester i bolig ble i 2010 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. Arbeidet med kvalifisering fortsetter gjennom kurs og nettverksarbeid. Det forventes at kommunene følger opp for å sikre riktig dimensjonering av tjenesten og kompetent rådgivning.

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.

- Det er fortsatt en nasjonal målsetting at nedbyggingstakten for dyrka og dyrkbar jord skal halveres, 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. Arbeidet med dette intensiveres, også ut fra at de målene som ble satt for 2010 ikke har vært mulig å nå.

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

Status

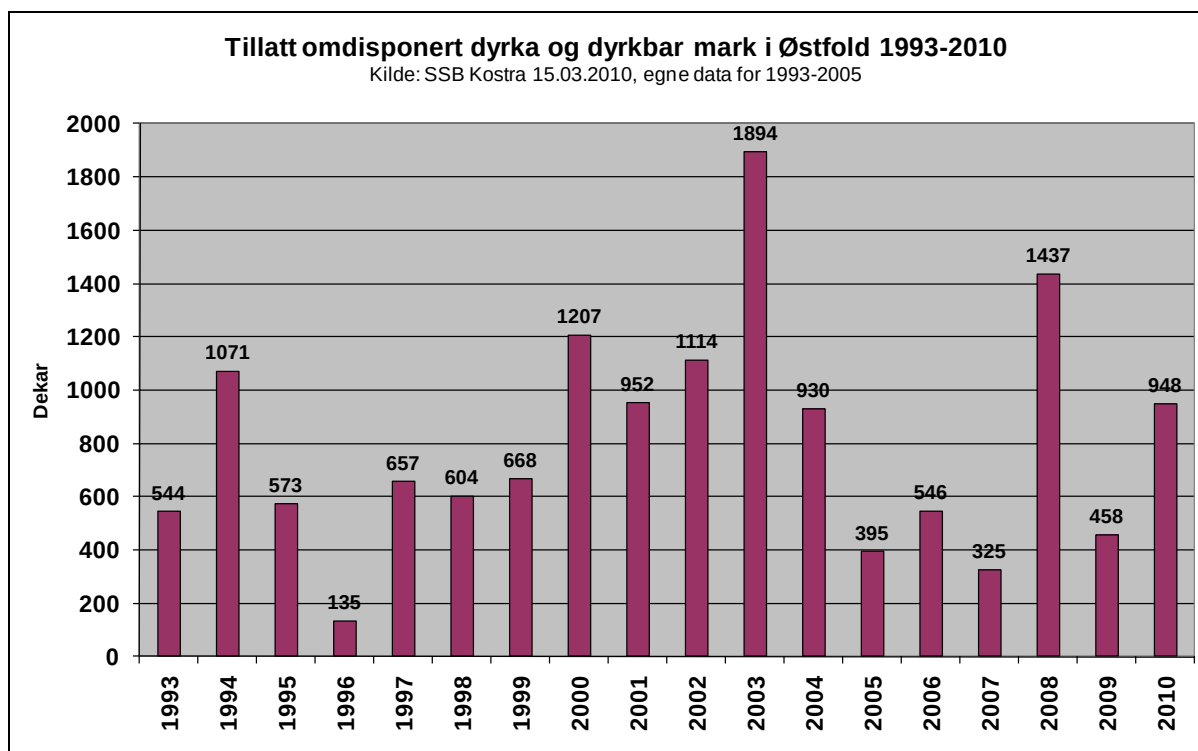
Østfold har store jordbruksarealer av nasjonal verdi, - store sammenhengende arealer med gode jordsmonnsegenskaper, og skogarealer med høy avvirkning. Fylket har en attraktiv kyst med store naturverdier og nasjonal betydning for friluftslivet. Østfold har som følge av et mildt klima også et høyt biologisk 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 ungskogpleie og mesteparten av de økonomiske virkemidlene (nærings- og miljøtilskudd i skogbruket), går til dette. Av hensyn til framtidige skogressurser bør ungskogpleien økes med 50 % til 30.000 dekar årlig en tid framover. Videre bør foryngelsen økes da mange hogstfelt ikke er beplantet.

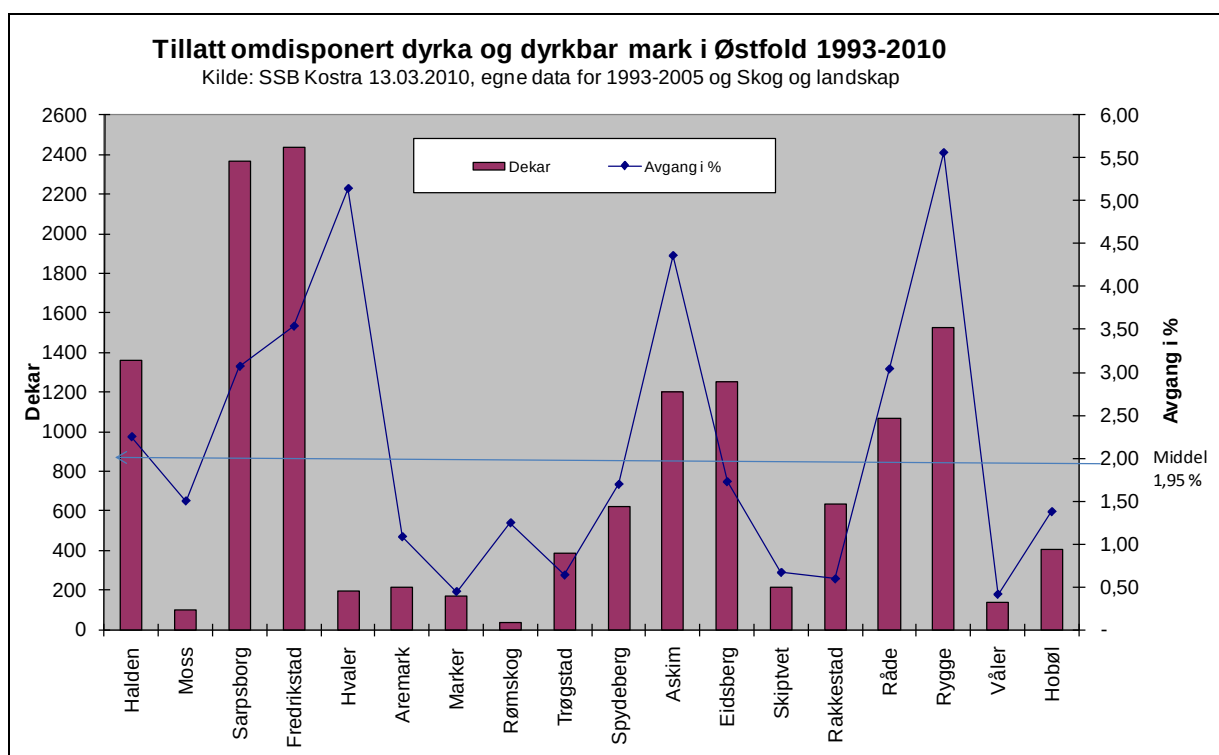
Mål om reduksjon i omdisponering av dyrka mark de senere år ser ikke ut til å bli nådd. Derfor utredes nå sterkere virkemidler, så som varig vern av de mest verdifulle jordressursene i landet. Ny fylkesplan som legger premisset for 40 år framover, er nå godkjent av regjeringen. Godkjenningsbrevet fremhever jordvernet som en viktig oppgave i fylket.

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.



Figur 6.1.1 Avgang dyrket og dyrkbar jord totalt i Østfold i årene 1993-2010

I 10-årsperioden 1994-2003 var avgangen av dyrka og dyrkbar jord på noe over 1 % av fylkets dyrka areal og fra 1993 til 2010 ble vel 14.450 dekar omdisponert. Dette tilsvarer 1,9-2,0 % av den totale dyrka marka. I gjennomsnitt er det årlig omdisponert 803 dekar. Over 65 % av avgangen fra 1993 til 2010 har skjedd i de høyproduktive områdene utenfor Raet. I grønnsaksproduksjonsområdene Rygge og Råde var omdisponeringen på hhv 5,6 og 3,0 % av kommunenes totale dyrka areal. Tilsvarende i Askim var 4,4 %. Det viser seg at kommunenes rapportering er mangelfull noen steder og det er grunn til å anta at avgangen av dyrka mark er større enn disse tallene viser.



Figur 6.1.2 Avgang dyrket og dyrkbar jord i Østfold-kommunene, summert for årene 1993-2010

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 lovlighet 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 i 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. For utbyggingsområder skal det dokumenteres at det er utredet alternativer til bygging på dyrka mark.

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.

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 å koordinere og kvalitetssikre arbeidet med miljøfaglige beslutningsgrunnlag inkl. 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

Et utvalg av vassdrag (vannområder) ble omfattet av arbeidet i første planperiode, og forvaltningsplanen ble vedtatt i de aktuelle fylkestingene høsten 2009. Regjeringen godkjente planen i statsråd den 11. juni 2010 ved kongelig resolusjon. Arbeidet med en ny forvaltningsplan med tiltaksprogram som skal omfatte alle vannforekomstene innen vannregionen, er nå igangsatt og den skal foreligge innen 2015.

I Østfold var Vansjø-/Hobølvassdraget, Haldenvassdraget og Enningdalsvassdraget med i første planperiode. Arbeidet i det siste vannområdet; Glomma nedstrøms Øyeren 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	Fullkarakterisering startet
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
Hovedutfordringer	Algeoppblomstringer i Vansjø pga for store fosfortilførsler	Algeoppblomstringer i vassdraget pga for store fosfortilførsler	Forsuring, nasjonalt laksevassdrag, noe overgjødsling	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	Kalking Utsetting av fisk Redusere fosfortilførsler	Redusere fosfortilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer - industri

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 forvaltningsplanen og tiltaksanalyser 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 og Naturbase i kommunene. Kilde: Fylkesmannen i Østfold

	Plan trykt	Politisk behandlet	Godkjent i Naturbase
Aremark	2008	Nei	Ja
+ Askim	www	2004	Nei
+ Eidsberg	www	2004	Nei
Fredrikstad	1997+2011	1997	Ja
Halden	2011	Nei	Ja
* Hobøl	Nei	Nei	Nei
Hvaler	2011	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	2011	Nei	Nei
* Spydeberg	1996	1996	Nei
* Trøgstad	Nei	Nei	Nei
Våler	Nei	2007	Ja

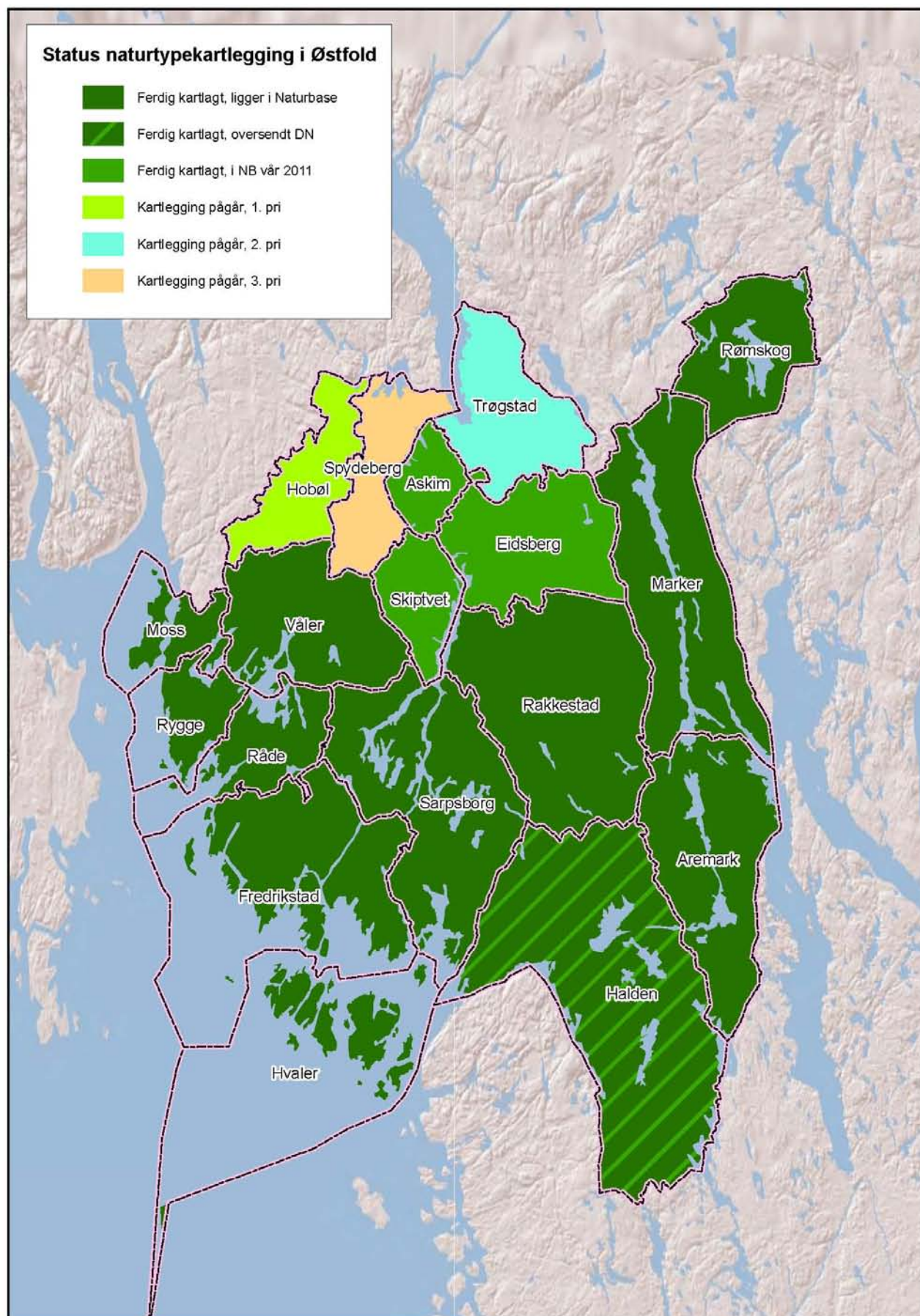
+ Data ferdig, innkommet til Fylkesmannen, legges i Naturbase i 2011

* Prioriteres i 2011

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.

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 derfor igangsatt et prosjekt for kommunene i indre Østfold.



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 2010

	Antall jordbruksforetak	Dyrka areal dekar	Totalt areal 1000 dekar
Halden	208	62.709	642
Moss	14	5.200	63
Sarpsborg	297	76.765	406
Fredrikstad	239	65.510	288
Hvaler	20	3.381	90
Aremark	74	19.431	319
Marker	134	39.266	413
Rømskog	17	3.076	183
Trøgstad	171	63.727	204
Spydeberg	103	36.490	142
Askim	84	23.479	69
Eidsberg	243	74.193	236
Skiptvet	137	31.928	101
Rakkestad	303	110.372	435
Råde	115	32.527	119
Rygge	86	25.915	74
Våler	108	33.081	257
Hobøl	70	30.099	140
Østfold	2.423	737.740	4 181

Antallet jordbruksforetak som søkte produksjonstillegg i Østfold gikk ned med 43 fra 2009 til 2010 og det var en nedgang i produksjonsareal på 1683 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 landbrukstjenestene, 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 i tillegg til tradisjonelt landbruk:

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

I 2010 fikk Innovasjon Norge i Østfold tildelt en ramme på 13,4 mill kroner til investeringstilskudd til bedriftsrettede investeringer og vel 37 mill kroner i låneramme som grunnlag for rentestøtte. I tillegg brukes store ressurser til næringsutvikling i form av veiledning, kurs og andre tiltak. Omtrent 3/4 av tilskuddsmidlene gikk til tradisjonelle næringer, 1/5 til tilleggsnæringer og resten til etablererstipend og bedriftsutvikling. Over 80 % av innvilget rentestøtte gikk til tradisjonelle næringer, 13 % til tiltak på bruk med økologisk husdyrproduksjon og 5 % til nye næringer i landbruket. Innovasjon Norge får søknader for langt mer enn tildelte rammer.

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.

Handlingsplanen omfatter opplæring og kompetanse til etablering av nye næringer i landbruket. Fylkesmannen startet i 2009 Etablererservice i samarbeid med Fylkeskommunen i Østfold, Innovasjon Norge avd. Østfold og NAV Østfold. Kontoret er lagt til Sarpsborg og drives av Østfold

Bedriftsenter as. Etablerersevice arrangerer etablererkurs og gir individuell veiledning i emner som produktutvikling, markedsføring, økonomi og administrering av bedrift. Etablererservice bidrar til å samordne etablereropplæringen med andre som driver opplæring i næringsutvikling. Fylkesmannen legger stor vekt på kommunenes 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 tilby opplæring til bønder som vil endre nåværende produksjon eller starte ny næring på gården.

Mat og foredling

Interessen for lokal mat øker på alle områder der mat kan brukes til opplevelser, bespisning eller utdanning. 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 2011 legger Fylkesmannen stor vekt på å få fram flere produkter innen kjøtt, grønt, frukt og bær.

Landbruksrelatert reiseliv

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 er et prioritert satsingsområde innen landbruksbasert næringsutvikling. Vi har kort vei til store konsummarkeder, og gode forutsetninger for en økning innen alle produksjoner. Produsentmiljøene legger godt til rette for en økning spesielt innen egg-, melke- og grønnsakproduksjon. Østfold er størst innen økologisk eggproduksjon med 85 750 verpehøns ved utgangen av 2010. Dette utgjør om lag 20 % av alle verpehøns i fylket. Økologisk dyrket areal har økt fra 4,3 % i 2009 til 4,7 % i 2010. Medregnet karensarealer er andelen 6,6 %. Andelen økologiske produsenter i Østfold er 8,2 %. Økologisk jordbruk krever allsidighet og variasjon. De største utfordringene på produksjonssida er mangelen på grovforetende husdyr. Strukturrasjonaliseringen har medført et sterkt fokus på korn og åkervekster i Østfold. Dette gir utfordringer med tanke på næringsforsyning og vekstskifte. På forbrukersiden er Østfold sammen med Oslo og Akershus utpekt av Landbruks- og matdepartementet som et foregangsfylke for å fremme økologisk forbruk og produksjon. Det satses på aktiviteter som fremmer økt økologisk forbruk spesielt i storhusholdninger.

Skog, trebasert næring. Bioenergi

Østfold er brukbart dekket med skogsveier, men standarden er gjennomgående lav. Fylkesmannen kan bistå kommunene med å utarbeide hovedplaner for skogsveger for å ivareta både 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.

Inn på tunet

I Østfold er det 40-50 gårder som tilbyr Inn på tunet tjenester, vesentlig på området barnevern og skoler. Landbruket er en 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 områder for

Inn på tunet-tjenester er integrering av flyktninger, omsorg for demente og arbeidstrening i samarbeid med NAV. Fylkesmannen jobber med å heve kompetansen blant tilbydere av Inn på tunet.

Kommentarer

Kommunene har en meget viktig rolle overfor næringsutøverne. Gjennom sin førstelinjetjeneste er kommunen ofte første diskusjonspartner og veileder. Kommunene skal gi 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 næringsutviklingsmidlene
- Landbruket er bygdas og kommunenes utstillingsvindu
- Det er et stort potensial for tjenesteproduksjon og næringsutvikling i Østfoldlandbruket

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 gjennom regionalt miljøprogram, fått et større ansvar for å bruke økonomiske virkemidler strategisk for å nå landbrukspolitiske mål. En viktig målsetting er at det skal lønne seg å drive miljøvennlig jordbruk i Østfold.

Tiltak for å redusere forurensinger er et satsingsområde i Østfold. Tilskudd til endret jordarbeiding er den viktigste ordningen her. Det er fastsatt to ulike forskrifter med regionale miljøkrav i Østfold. For de tre vassdragene Morsa-, Halden- og Isesjøvassdraget gjelder en omfattende forskrift med strenge krav til jordarbeiding og miljøtiltak. I nedbørfeltet til Glomma, samt kystbekkene er det fra 2010 også innført forskrift om regionale miljøkrav, men denne er mindre omfattende. 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.

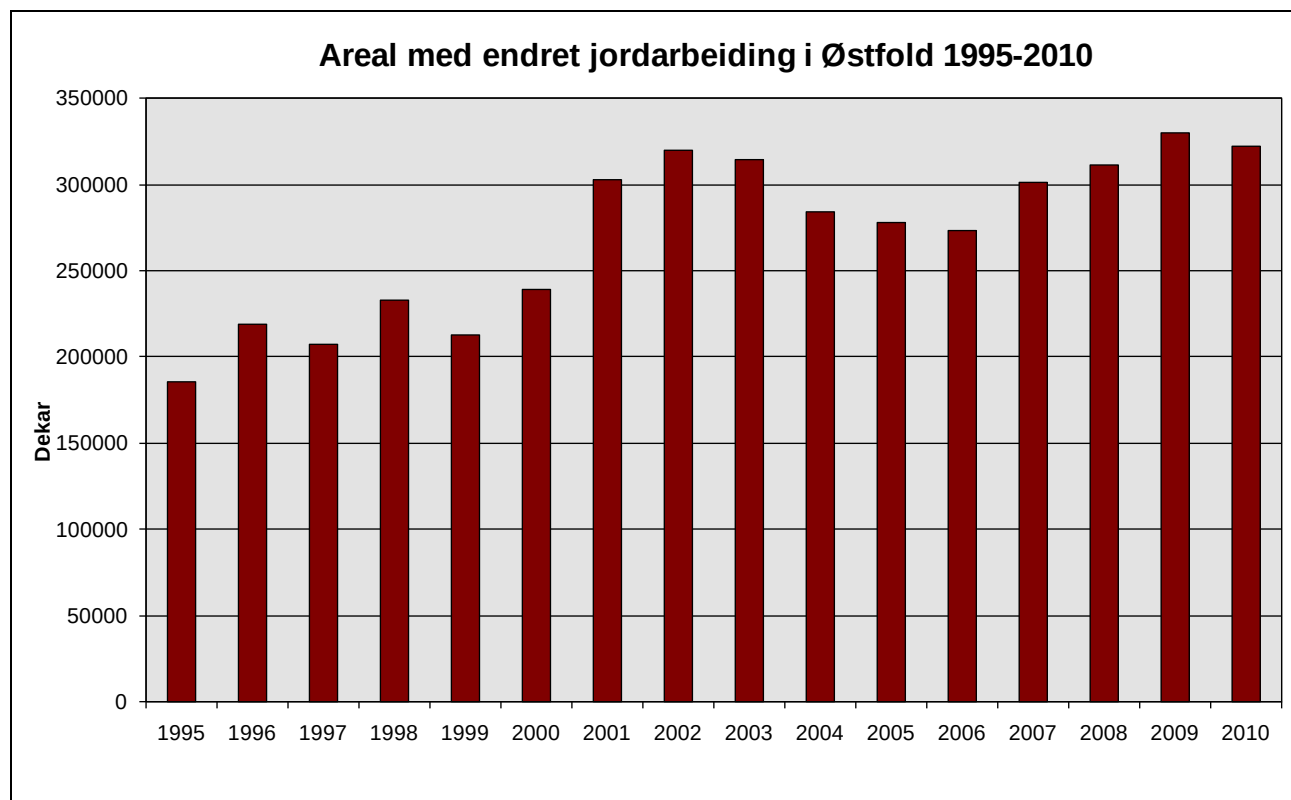
Status

Tabell 7.3.1 viser hvordan tilskuddsmidler til spesielle miljøtiltak (SMIL) er fordelt på kommunene i Østfold - for årene 2003-2010. Tildelingen i 2010 var på 9,5 millioner kroner. Når innvilgningen fra kommunene er større enn dette skyldes det inndratte midler fra prosjekter som har hatt underforbruk, eller som ikke har blitt realisert.

Tabell 7.3.1 Tilskudd innvilget til spesielle miljøtiltak i jordbruket

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Halden	838 750	660 675	917 000	750 000	218 000	682 000	610 000	581 000
Moss	259 000	250 004	242 200	126 300	50 000	651 750	240 900	111 150
Sarpsborg	774 820	690 700	769 100	997 200	788 525	1 153 575	1 045 000	1 110 000
Fredrikstad	717 355	696 500	1 165 004	564 558	1 122 823	1 053 663	887 145	1 460 933
Hvaler	15 000	170 000	162 000	446 225	307 285	301 500	253 826	168 720
Aremark	170 600	214 821	14 450	810 000	251 400	0	0	241 500
Marker	403 687	329 353	593 729	645 000	450 000	656 647	460 000	500 000
Rømskog		110 000	293 914	100 000	100 000	100 000	50 000	346 491
Trøgstad	1 384 355	1 427 640	852 624	1 108 110	1 060 505	730 800	880 000	1 165 800
Spydeberg	640 695	387 515	481 375	706 368	395 582	655 022	643 999	296 940
Askim	228 135	373 423	504 607	213 000	394 961	291 351	222 419	175 227
Eidsberg	762 650	450 695	747 830	1 041 000	924 963	1 091 403	833 015	1 245 030
Skiptvet	46 700	238 294	189 900	313 973	263 490	409 863	454 969	485 000
Rakkestad	1 085 507	1 235 420	595 142	1 759 729	1 210 951	1 078 778	1 102 989	1 139 039
Råde	870 500	254 950	104 560	312 220	184 060	341 922	223 350	582 700
Rygge	845 400	530 050	483 500	598 700	997 270	461 550	778 770	406 350
Våler	599 840	814 693	631 925	646 778	721 902	869 887	1 000 924	1 105 796
Hobøl	420 630	888 979	548 163	593 034	759 131	447 988	566 186	891 111
Sum Østfold	10 063 624	9 723 712	9 297 023	11 732 195	10 200 848	10 977 699	10 253 492	12 012 787

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

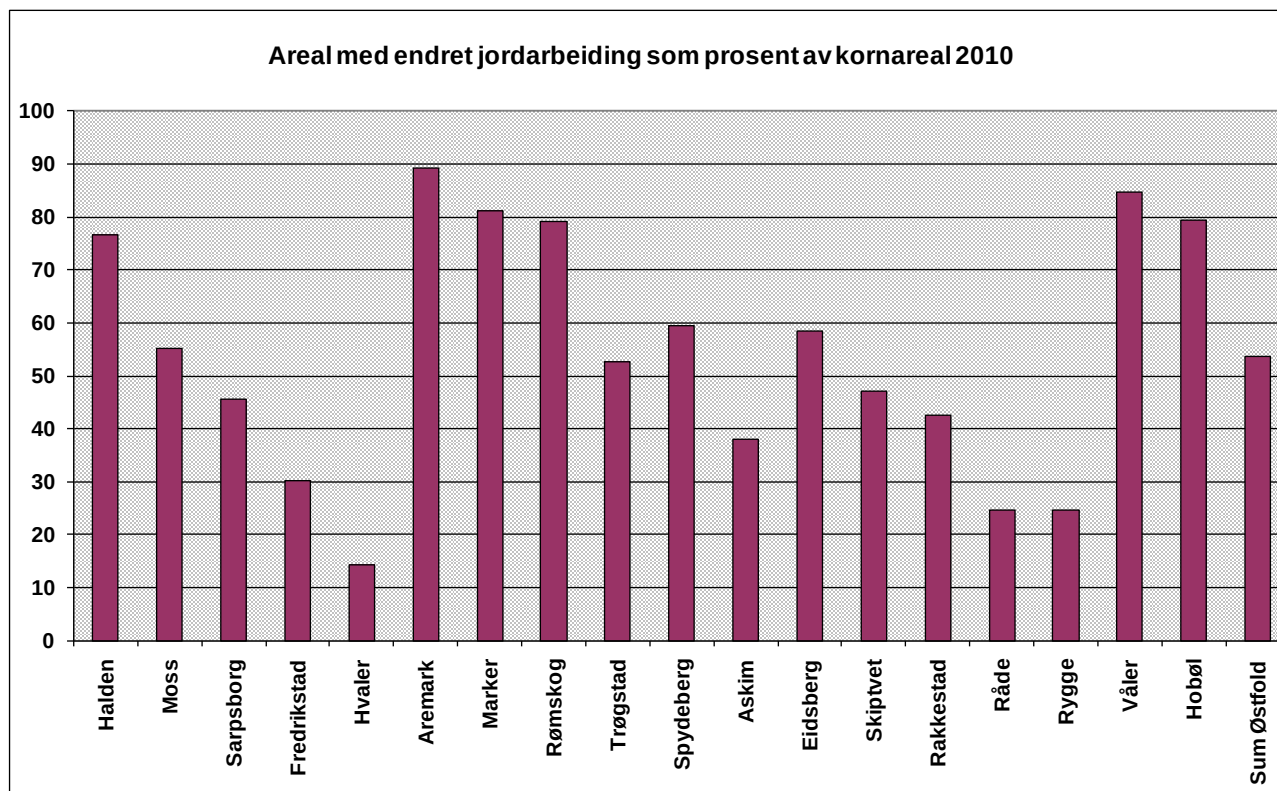


Figur 7.3.2 Areal med endret jordarbeiding

Regionalt miljøprogram for jordbruket i Østfold (RMP) gjelder for perioden 2009-2012. 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 viser hvordan oppslutningen om endret jordarbeiding har utviklet seg de siste 15 årene. Videre er det i figur 7.3.3 presentert en kommunevis oversikt over andel kornareal som ikke er pløyd om høsten i 2010. 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 2010

Ved skogbruksplanleggingen er 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 miljøtiltak 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. Kommunene må sette av ressurser i landbruksforvaltningen til å jobbe med disse problemstillingene.