



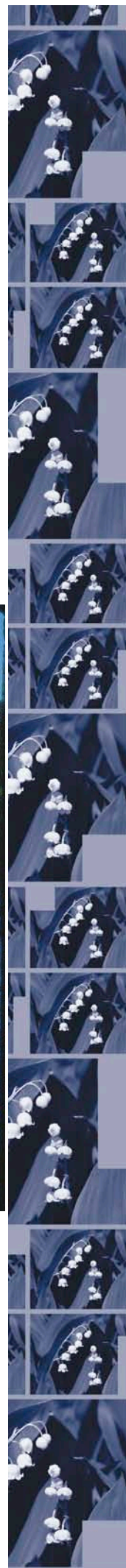
Fylkesmannen i Østfold

Rapport

Fylkesmannens Østfold-rapport 2012 Første halvår



*Ved Bøensæter
Foto: Vidar Asheim*



Forord

Fylkesmannen legger stor vekt på kommunedialogen med den politiske og administrative ledelsen i kommunene i Østfold. Kommunedialogen finner sted på ulike arenaer. Sammen med KS arrangerer vi informasjonsmøter i forbindelse med kommuneproposisjonen i mai og statsbudsjett i oktober. I november inviterer vi ordførere og rådmenn til konferanse med Fylkesmannens ledergruppe samt utvalgte innledere. I år er vår kommunekonferanse fastsatt til 22. og 23. november på Refsnes Gods. Vi arrangerer hvert år fornyingskonferansen Beat for Beat, i år er denne fastsatt til 11. og 12. juni, Vi vil også arrangere kommunekonferanse om levekår og innvandrere i samarbeid med NAV, Husbanken og IMDI 30. og 31. mai.

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 Fredrikstad, Rygge og Halden. I 2012 gjennomføres møter med 6 kommuner: Første halvår: Våler 11.04., Hvaler 25.04. og Moss 09.05. og andre halvår: Askim 12.09., Eidsberg 26.09. og Sarpsborg 17.10.

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 videreformidler statlige styringssignaler.

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. 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. Statistikkdata er i hovedsak hentet fra Statistisk sentralbyrå, Kostra per 15.03.2012 – foreløpig tallgrunnlag.

Moss, 28. mars 2012

Med vennlig hilsen

Anne Enger
sign.

Innhold

1 Fylkesmannens dialog med kommunene	1
2 Sektorovergripende satsingsområder	2
2.1 Samfunnssikkerhet og klimatilpasning	2
2.2 Universell utforming	4
2.3 Samhandlingsreformen og folkehelse	5
2.4 Likestilling	11
2.5 Åpenhet i forvaltningen	13
3 Regional og kommunal planlegging	15
4 Kommuneøkonomi og fornying	18
4.1 Kommuneøkonomi	18
4.2 Fornyings- og utviklingsarbeid	28
5 Kommunenes tjenesteyting	30
5.1 Barnehager	30
5.3 Barnevern	46
5.4 Omsorgsplan 2015	51
5.5 NAV og kvalifiseringsprogrammet (KVP)	57
5.6 Rusmiddelarbeid	58
5.7 Psykisk helsearbeid	61
Psykisk helsearbeid for barn og unge	62
Psykisk helsearbeid for voksne	63
5.8 Andre innsatsområder	64
Boligsosialt arbeid	64
Økonomisk rådgivning	65
6 Kommunen som arealforvalter	66
6.1 Arealer - bruk og vern	66
6.2 Helhetlig vassdragsforvaltning og vannforskriften	69
6.3 Biologisk mangfold og naturtypekartlegging	70
7 Kommunen som landbruksaktør	73
7.1 Kommunen som landbruksmyndighet	73
7.2 Næringsutvikling i landbruket	74
7.3 Miljø og landbruk	77
8. Vergemålsreformen	80

1 Fylkesmannens dialog 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.”

Fylkesmannens kommunerettede roller og oppgaver er i hovedsak 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 og klimatilpasning

Konsekvensene av klimaendringer har medført tydeligere krav til samfunnssikkerhet i kommunal virksomhet. Ny kommunal beredskapsplikt er vedtatt i sivilbeskyttelsesloven. Forskrift til loven er utarbeidet. Plan- og bygningsloven krever 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, og i dette arbeidet er areal- og reguleringsplaner et av kommunens viktigste virkemidler.

Forventningene til kommunal beredskap er konkretisert i Forskrift om kommunal beredskapsplikt:

- Kommunene skal gjennomføre **helhetlig** risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)
- Ha et **helhetlig** og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid
- Ha en oppdatert beredskapsplan for kommunens kriseledelse
- Etablere samarbeid med nabokommuner for regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver
- Oppdatere risiko- og sårbarhetsanalysen i takt med revisjon av kommunedelplaner
- Beredskapsplanen skal være oppdatert til enhver tid
- Beredskapsplanen skal øves hvert annet år og kommunen skal ha et system for opplæring
- Kommunen skal evaluere krisehåndteringen etter øvelser og hendelser
- Kommunen skal skriftlig dokumentere at forskriftens krav er oppfylt
- Fylkesmannen skal føre tilsyn etter forskriften

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har utarbeidet en nettbasert veileder til forskriften for kommunal beredskapsplikt.

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.

Dette arbeidet er samordnet internt i embetet ved egen plangruppe. Denne gruppa samarbeider nært med Østfold fylkeskommune om oppfølging av bl.a. samfunnssikkerhet i kommunale og fylkeskommunale planer samt i forhold til KU og KVU-arbeid. I sin oppfølging vil Fylkesmannen bl.a. prioritere befolkningsrike og/eller spesielt risikoutsatte kommuner og for øvrig bistå ved øvelser for kommunens krisestab.

Fylkesmannen har også deltatt i arbeidssamlinger i regi DSB for utviklingen av ny veileder for klimatilpasning i risiko- og sårbarhetsanalyser. Økt risiko forbundet med akutte hendelser som flom og skred må innarbeides i kommunens ROS. Det er også nødvendig å ta hensyn til økt nedbør-intensitet, havnivåstigning og fuktigere vinterklima i prioriteringer og innsatsnivå når det gjelder vedlikehold og fornyelse av teknisk infrastruktur og kommunale bygg, se for øvrig kapittel 4.

Status

Etter terrorhandlingene i Oslo og på Utøya hadde Fylkesmannen stort fokus på oppfølging og rapportering i henhold til oppdrag fra Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Hendelsene utløste også behovet for å vurdere varslings- og informasjonsrutiner samt roller og ansvar.

Forebyggende samfunnssikkerhet:

I løpet av de 4 siste årene har de fleste kommuner i Østfold hatt gjennomgang/oppdatering av ROS på ulike sektorområder. Størst oppmerksomhet er gitt kraftforsyning og skoler/barnehager. Kommende ROS-analyser må ses i sammenheng med kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Beredskapsforberedelser innen samfunnssikkerhet:

Kommunene i Østfold har i stor grad utarbeidet kriseplan og informasjonsplan. Etter at ny forskrift har kommet, er det nødvendig å se kommende revisjoner i lys av denne. 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 operativt i samtlige kommuner. Dette er testet ved varslings- og prosedyreøvelse.

Opplæringsstøtten til kommunen videreføres med samlinger i 2012.

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. Fokus i 2012 vil være bruk av krisestøtteverktøyet CIM.



Godafoss – 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. Rådet involveres i arbeidet med oppdatering av Risiko- og sårbarhetsanalyse for Østfold.

Atomberedskapsutvalget:

Utvalgets ansvar er å sørge for at vedtak som besluttet på nasjonalt nivå under atomhendelser, blir gjennomført i fylket. Rådet innkalles til årlige møter. I 2011 gjennomførte Fylkesmannen et prosjekt knyttet til planlagte beredskapstiltak. Dette følges opp i 2012 og vi vil utarbeide forslag til tiltakskort som kommunene kan integrere i krisestøtteverktøyet DSB-CIM.

2.2 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.

Fylkesmannen skal gi råd og veiledning til kommunene om hvordan Universell utforming kan implementeres i planarbeid og tjenester. Østfold er pilotfylke og arbeidet er organisert i en egn prosjektgruppe for fylket med prosjektleder som er ansatt i fylkeskommunen.

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 2012 satt av midler til fysiske folkehelse tiltak i forsøkskommuner.

Det er arrangert faglige frokostseminarer og dagssamlinger for fylket. Arrangementene har vært godt besøkt og det er gode tilbakemeldinger. Ingen spesielle arrangementer er planlagt ennå for 2012. Det er stor internasjonal samling i Oslo og landssamling i Østfold for pilotfylker og ressurskommuner i første halvår. Mosseregionen har fått spesielle kompetanseutviklingsmidler og er i noe grad våre ressurskommuner.

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 blir forhåpentligvis ferdig i 2012. 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.

Pilotfylket Hedmark/Oppland har utviklet en egen veileder for Universell utforming i kommunal planlegging. Denne kan nås gjennom nedenstående lenke:

<http://www.oppland.no/Universell-Utforming/Nyheter/Universell-utforming-i-kommunal-planlegging1/>

Denne vil også bli gjort tilgjengelig på vår nye Web-portal for planlegging i Østfold.

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. Nettverket DDØ hvor alle kommunene i Østfold er med, har kompetanse på slike spørsmål.

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

http://www.ostfold-f.kommune.no/modules/module_123/proxy.asp?D=2&C=408&I=20372&mnusel=1365a

2.3 Samhandlingsreformen og folkehelse

Gjennom samhandlingsreformen skal vi forebygge mer, behandle tidligere og samhandle bedre. Nye lover med tilhørende forskrifter og veiledningsmateriell vil utvilsomt bidra til denne utviklingen. Mange års strukturert samhandling mellom sykehuset Østfold og kommunene, og mange års partnerskap for folkehelse, gir fylket et godt utgangspunkt. Selv helt i startfasen av reformen har kommunene, fylkeskommunen, sykehuset og andre instanser vist stort engasjement for å virkeliggjøre intensjonene i reformen. Det gjelder både det brede folkehelsearbeidet og tiltak for enkeltindivider og grupper.

Nasjonale føringer

Samhandlingsreformen er en retningsreform som ble iverksatt 1. januar 2012. Nasjonal helse- og omsorgsplan 2011-2015 legger føringer for arbeidet. Det gjør i høy grad også de nye lovene som trådte i kraft 01.01.12: Helse- og omsorgstjenesteloven og folkehelseloven. Implementering av de nye lovene er en viktig aktivitet i kommunene i 2012.

Helse- og omsorgstjenesteloven tydeliggjør kommunenes overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester. Tjenestene gjelder alle brukergrupper – personer med psykiske eller somatiske problemer, rusproblemer eller nedsatt funksjonsevne.

Folkehelseloven er et viktig verktøy for å nå samhandlingsreformens intensjoner. De dreier seg om å gi bedre helse til den enkelte, utjevne helseforskjeller og sikre en bærekraftig velferdsstat.

Kommunene skal legge til rette for et målrettet, samordnet og systematisk folkehelsearbeid basert på lokale helseutfordringer. Det er kommunen som sådan, ikke en bestemt sektor, som har ansvar for å fremme befolkningens helse. Folkehelsearbeidet skal forankres i planprosessene etter plan- og bygningsloven.

Samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten

Helse- og omsorgstjenesteloven regulerer i stor grad samhandlingen mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Bedre samarbeid mellom kommunene og sykehus vil gi pasienter og brukere bedre tjenester. For å sikre dette pålegger loven kommunene og sykehusene å inngå samarbeidsavtaler. Avtalene skal blant annet sikre gode løsninger for utskrivningsklare pasienter og at pasienter ikke legges inn på sykehus hvis de kan få like god eller bedre behandling i kommunen der de bor. Det skal inngås avtaler for alle fagområder, altså for både somatikk, psykisk helse og rus.

Av økonomiske virkemidler etter helse- og omsorgstjenesteloven trådte to i funksjon 01.01.12: Kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og betaling for utskrivningsklare pasienter.

Kommunal medfinansiering betyr at kommunene skal dekke en del av kostnadene når innbyggerne behandles i sykehus. I 2012 gjelder ordningen i all hovedsak pasientbehandling i somatiske sykehusavdelinger og poliklinikker. Betaling for utskrivningsklare pasienter innebærer at kommunene betaler en fast pris pr. døgn fra den dagen sykehuset erklærer en pasient utskrivningsklar. Ordningen gjelder pasienter som antas å ha behov for kommunale tjenester etter utskrivningen.

Et tredje tiltak som innebærer endringer i finansieringsordningene er kommunenes nye plikt til øyeblikkelig hjelp og døgnopphold. Tilbudet som etableres skal være bedre eller like godt som alternative tilbud i spesialisthelsetjenesten. Det skal bidra til å redusere antall øyeblikkelig hjelp-innleggelser i spesialisthelsetjenesten. Plikten inntreffer fra 2016, men oppbyggingen av slike tiltak har startet i 2012. Det er etablert en tilskuddsordning.

Folkehelsearbeid

I folkehelseloven er planlegging vektlagt som et viktig virkemiddel i folkehelsearbeidet. Folkehelseloven er tett koblet til plan- og bygningsloven. Folkehelse skal behandles politisk i de alminnelige plan- og beslutningsprosessene i kommunen og fylkeskommunen. Oversikt over folkehelseutfordringene i den enkelte kommune skal danne grunnlag for strategier, mål og tiltak forankret i plansystemet i plan- og bygningsloven. Helse, livskvalitet og oppvekstmiljø inngår i regjeringens nasjonale forventninger til hva kommuner og fylkeskommuner skal ta særlig hensyn til i planleggingen kommende fireårsperiode.

Status

Samhandling mellom kommunene og sykehuset

Den nye lovgivningen gir kommunene omfattende oppgaver. Kommunene har ulike forutsetninger for å oppfylle de nye pliktene, først og fremst fordi størrelse og økonomisk bærekraft varierer. Likevel valgte de å inngå likelydende avtaler med sykehuset. For å ivareta sine forpliktelser har kommunene etablert interkommunale løsninger. Hver av de fem regionene i fylket har nå prosjekter for å møte utfordringene i samhandlingsreformen. Alle prosjektene har fått tilskudd gjennom statsbudsjettets kapittel 761.67 (tilskudd til samhandlingstiltak og lokalmedisinske sentra m.m.). Det er også gitt støtte til mindre samhandlingsprosjekter.

Slik ser Helsedirektoratets oversikt over tildelinger i Østfold i 2011 ut:

<i>Søker</i>	<i>Tittel på søknad</i>	<i>Samarbeidspartnere</i>	<i>Tildeling fra HOD 2011 (1000 kr.)</i>
<i>Halden</i>	<i>Helsehus for Halden og Aremark</i>	<i>Halden, Aremark, Sykehuset Østfold</i>	<i>500,0</i>
<i>Moss</i>	<i>Etablering av lokalmedisinsk senter i Mosseregionen</i>	<i>Moss, Råde, Rygge, Våler, Sykehuset Østfold</i>	<i>204,3</i>
<i>Moss</i>	<i>Etablering av frisklivssentral. Styrke forebyggende og helsefremmende tiltak</i>	<i>Moss, Fylkesmannen i Østfold, Østfold fylkeskommune/Østfoldhelsa, Sykehuset Østfold. Frivillige organisasjoner</i>	<i>500,0</i>
<i>Sarpsborg</i>	<i>Helsehuset i Sarpsborg og styrking av hjemmetjenester og forebyggende helsetjenester</i>	<i>Sarpsborg, Rakkestad, Sykehuset Østfold</i>	<i>1.000,0</i>
<i>Sarpsborg</i>	<i>Videreutvikle helsehuset. Etablere døgntilbud for akuttsenter ved helsehuset og observasjonssenger ved legevakt. Etablere mestringskole for kronisk syke</i>	<i>Sarpsborg, Rakkestad, Sykehuset Østfold</i>	<i>600,0</i>
<i>Fredrikstad</i>	<i>Helsehus og foreberede samhandlingsrefomren, inkl. samarbeid med Hvaler</i>	<i>Fredrikstad, Hvaler, Sykehuset Østfold, Høgskolen i Østfold, Østfoldhelsa, Østfold analyse, NAV, brukerorganisasjoner, frivillig sektor</i>	<i>1.600,0</i>
<i>Fredrikstad</i>	<i>Mobil røntgentjeneste i Fredrikstad og Sarpsborg kommuner</i>	<i>Sarpsborg, Fredrikstad, Sykehuset Østfold</i>	<i>400,0</i>
<i>Askim</i>	<i>Samhandlingsprosjekt i Indre Østfold. Interkommunalt samarbeid for å styrke helsetjenestene, bl.a. et lokalmedisinsk kompetansesenter.</i>	<i>Marker, Trøgstad, Spydeberg, Askim, Eidsberg, Skiptvet, Sykehuset Østfold</i>	<i>1.925,0</i>
<i>Rygge</i>	<i>Etablere frisklivstilbud til barn i 4 – 12årsalderen</i>	<i>Halden, Moss, Rygge, Østfold fylkeskommune, Sykehuset Østfold</i>	<i>300,0</i>

Rømskog kommune har samarbeidsavtale med Akershus universitetssykehus og er ikke med i oversikten.

Folkehelse og planarbeid

Samhandlingsreformen med to nye helselover, nye forskrifter, nye retningslinjer og andre dokumenter gir kommunene godt grunnlag for å utforme mål og strategier for lokalt folkehelsearbeid.

Plan- og bygningsloven

Et hovedhensyn i plan- og bygningsloven er å legge grunnlag for god helse i befolkningen.

Ny folkehelselov

Folkehelseloven beskriver hva kommunen, fylkeskommunen, Fylkesmannen og staten skal gjøre i det brede samfunnsrettede folkehelsearbeidet. Kommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorene som kan virke inn på den. Oversikten skal være skriftlig og kobles til kommunens planarbeid etter plan- og bygningsloven.

Kommunal planstrategi

Da plan- og bygningsloven ble revidert i 2009, ble krav om kommunal planstrategi innført. Når et nytt kommunestyre er konstituert for en 4-årsperiode, har det ett år på seg til å utarbeide en planstrategi. Dette skjer altså for første gang i alle norske kommuner i 2011/2012. Planstrategien er et verktøy for kommunestyret for å drøfte utviklingstrekk i kommunen som samfunn og organisasjon. Planstrategien skal også avklare hvilke planer kommunen har behov for å lage i 4-årsperioden. Når kommunen skal utarbeide sin planstrategi, vil det være nyttig å lage en oversikt som beskriver lokale utviklingstrekk og utfordringer.

Folkehelse og kommuneplanlegging, moment- og tipsliste (IS-0333)

Helsedirektoratet har laget denne publikasjonen primært til bruk som en sjekkliste for Fylkesmannen når embetet skal gi folkehelsefaglige uttalelser til kommunale planer. Hovedvekten i publikasjonen ligger på bakenforliggende faktorer som påvirker helsen. Publikasjonen kan også benyttes av kommuner og fylkeskommuner for å se til at viktige forhold som gjelder befolkningens helse er ivaretatt i planleggingen.

Nettressurser fra Folkehelseinstituttet om sentrale helseutfordringer i hver enkelt kommune

Nasjonalt folkehelseinstitutt har sammenfattet all tilgjengelig kommunestatistikk som handler om helsetilstand og påvirkningsfaktorer for helse. Ut fra dette har instituttet laget en kommunehelseprofil for hver enkelt kommune.

Helsefaglige temaveiledere fra Helsedirektoratet

Når kommunen har avklart hva som er sentrale utfordringer for befolkningens helse, kommer spørsmålet: Hvilke tiltak skal iverksettes for å møte utfordringene? Helsedirektoratet vil imøtekomme kommunenes behov for strategier og tiltak. For en rekke av sykdomsfaktorene og de bakenforliggende årsaksfaktorene vil det bli laget tiltaksveiledere.

Rundskriv I-6/2011 Ikraftsetting av lov om folkehelsearbeid

Rundskrivet inneholder en kort gjennomgang av hovedtrekkene i folkehelseloven og merknader til de enkelte bestemmelsene. Rundskrivet gir en god, utdypende forklaring på hvordan loven skal følges opp i lokalt arbeid.

Forskrift om oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer (folkehelseforskriften).

Folkehelseloven sier at kommunen skal ha oversikt over befolkningens helse og de faktorer som virker inn på denne. Men loven peker ikke i detalj på hva oversikten skal omfatte, og hvordan kommunen skal arbeide med oversikten. For å konkretisere dette arbeider Helse- og omsorgsdepartementet nå med en forskrift.

Nye kommunetorget.no

Nettsiden er en veiledningstjeneste for planarbeid knyttet til rusrelatert arbeid i kommunene spesielt, og planlegging av lokalt folkehelsearbeid generelt.

Opplæringstilbud om "Helse og omsorg i plan"

Som ledd i arbeidet med å styrke kapasitet og kompetanse for kommunal og regional planlegging er det under etablering et opplæringsprogram knyttet til innfasing av samhandlingsreformen. Sekretariatet for etter- og videreutdanning (SEVS) utvikler kursopplegget i samarbeid med Helsedirektoratet. Målgruppen er ledere og andre som arbeider med helse- og omsorgsplanlegging i kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og hos fylkesmenn.

Noen sentrale folkehelse temaer

Fysisk aktivitet

Regelmessig fysisk aktivitet er nødvendig for normal vekst og utvikling og bidrar til overskudd, trivsel og bedre helse. Regelmessig fysisk aktivitet bidrar til velferd og er samfunnsøkonomisk nyttig.

En stor folkehelsesykdom i årene framover ser ut til å bli diabetes 2, som er nært knyttet til fedme. Forekomsten av overvekt og fedme øker i Norge. Vi ser en dobling av fedme de siste 20 årene, og tredobling av diabetes 2 siden 1980-tallet. Det er påvist sammenheng mellom sosioøkonomisk status og overvekt og fedme. Fra 2008 til 2010 økte andelen tredjeklassinger med overvekt og fedme fra 16 til 19 %.

Økende fysisk inaktivitet gir grunn til bekymring. Barn og unge anbefales å være moderat aktive i minst 60 minutter hver dag. Fysisk aktivitetsnivå blant barn og unge i forhold til anbefalingene om 60 minutter viser endringer fra 2006 til 2011. En stor andel av 6- og 9-åringene oppfyller anbefalingen. Aktivitetsnivået synker kraftig fra 9 til 15 års alder.

Det er urovekkende at stillesitting utgjør en stor andel av dagen og den våkne tiden for barn og unge, og at det er en kraftig økning fra 6-åringer til 15 åringer. Blant 6 åringer utgjør stillesitting over 50 % av tiden, mens det for 9-åringer utgjør om lag 60 %. For 15-åringer utgjør stillesitting om lag 70 % av den våkne tiden. Jenter sitter stille større del av dagen enn gutter.

Denne utviklingen har vi mulighet til å påvirke. Et bredt spekter av tiltak for barn og unge må settes inn. Både i skole, på vei til og fra skole, i fritid og i nærmiljøet må flest mulig barn og unge blir stimulert til daglig fysisk aktivitet. I forbindelse med innføringen av ny folkehelselov fra og med 2012 er dette et felles ansvar for statlige etater, fylkeskommuner og kommuner.

Astma og allergi øker

Dette er en folkehelseutfordring det er viktig å synliggjøre på alle forvaltningsnivåer. Folkehelseloven gir mulighet til å løfte fram dette i kommuner og fylkeskommuner, bl.a. knyttet til dårlig inneklime i skoler. Ikke alle skoler og barnehager er godkjent etter regelverket for miljørettet helsevern. Dette må synligjøres i kommunens planprosesser. Folkehelseloven kan være et virkemiddel.

Helsedirektoratet har startet arbeidet med revidering av Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv (IK-2619). Det er etablert en arbeidsgruppe bestående av representanter for Utdanningsdirektoratet, Arbeidstilsynet, Forum for miljø og helse og Helsedirektoratet.

Menn som har sex med menn kjenner ikke sin hivstatus

Folkehelseinstituttets rapport om hiv-situsjonen i Norge i 2011 viser at antall hivsmittede blant menn som har sex med menn øker, også utenfor Oslo. Funnene fra Norge viser at alt for mange unge i denne gruppen ikke tester seg for hiv. Det er spesielt menn bosatt utenfor Østlandsområdet og utenfor tettsteder, og studenter, som ikke lar seg teste.

Færre røyker

17 % av den voksne befolkningen røykte daglig i 2011, en reduksjon fra 19 % året før. Det er liten forskjell på menn og kvinner. De siste ti årene er andelen nesten halvert. Blant unge i alderen 16–24 år er det 11 % som røyker daglig, mot 12 % året før. Det har vært en nedgang de siste ti årene fra 27 % til 11 %. Det er imidlertid nå flere som snuser enn som røyker blant de yngste.

Kampanjen ”På tide å slutte?” har ført til stor pågang til nett-tjenesten slutta.no. Mange har også ringt Røyketelefonen. Slutta.no har totalt hatt 150.000 besøk i kampanjeperioden fra uke 1-7 i år. Dette er en økning på 152 % sammenliknet med tilsvarende periode i fjor.

Gunstig utvikling i norsk kosthold

Over lang tid har utviklingen i det norske kostholdet vært positiv. Forbruket av grønnsaker og frukt har økt betydelig, og forbruket av sukker har minket de siste ti årene. Fra midten av 1970-årene til begynnelsen av 1990-tallet avtok kostens fettinnhold. Kostens fettsyresammensetning endret seg i ønsket retning ved at innholdet av mettede fettsyrer og transfettsyrer gikk ned. I de senere år har imidlertid nedgangen i kostens innhold av mettede fettsyrer økt igjen.

Fylkesmannen har sammen med Opplysningskontoret for frukt og grønt inspirert og motivert barnehagene til å servere mer frukt og grønt. Østfold er et av de fylkene som har flest deltagende barnehager i MER kampanjen (97).

Alle 1-7-skoler i Østfold ble oppfordret til å søke fruktstipend for høsten 2011.

Alle kommuner skal tilby gratis skolefrukt til ungdomsskoler med klassetrinnene 8, 9, og 10, samt til kombinerte skoler som har alle trinn fra 1 til 10. Det bevilges penger over statsbudsjettet i form av økt rammetilskudd til kommunene. I 2011 var 75 av de 133 skolene i Østfold (56 %) med i skolefrukt.no.

Abonnementet på skolefrukt - som gjelder skoler med klassetrinn 1.- 7. - tegnes for 1/2 år om gangen, og betales av elevens foresatte. Elevene får en frisk frukt eller grønnsak hver dag. I 2011 var det 36 skoler i Østfold som benyttet skolefrukt.no til bestilling.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Fylkesmannen i Østfold og Helsetilsynet i Østfold gjennomførte høsten 2010 en kartlegging av skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom i alle Østfold-kommunene. Rapporten ble skrevet i 2011. Hovedfunnene er at personellinnsatsen i skolehelsetjenesten i grunnskolen varierer betydelig mellom kommunene. Antall årsverk *helsesøster* pr. 100 elever i grunnskolen er imidlertid omtrent det samme i de fleste kommunene. Skolehelsetjenesten i de videregående skolene er i stor grad en helsesøstertjeneste. Bare to kommuner hadde fast tilknyttet lege til denne tjenesten. Imidlertid har alle kommunene med offentlige videregående skoler legetilbud gjennom helsestasjon for ungdom.

Fylkesmannen i Østfold følger med på utviklingen i helsestasjons- og skolehelsetjenesten i Østfold og er, som nasjonale myndigheter, bekymret for personellressursene i skolehelsetjenesten.

Frisklivssentraler og frisklivstilbud

Med frisklivssentral menes et kommunalt senter for livsstilsveiledning og oppfølging primært innen områdene fysisk aktivitet, kosthold og tobakk. Frisklivssentralen skal ha et strukturert henvisnings- og oppfølgingssystem for personer med behov for å endre helseatferd. Sentralen kan i tillegg fungere som en ressurs og et kontaktpunkt for andre helsefremmende tiltak i kommunen.

Kommunene i Østfold kan i 2012 søke Fylkesmannen om tilskudd til etablering og videreutvikling av frisklivssentraler og frisklivstilbud. Friskliv inngår som et viktig forebyggende tiltak i samhandlingsreformen. Helsedirektoratet har utarbeidet en veileder for kommunale frisklivssentraler og anbefaler kommunene å vurdere å starte. Mange kommuner i Østfold forbereder en etablering av frisklivstilbud.

Kommentarer

Samhandlingsreformen

Østfoldkommunene har et godt utgangspunkt for arbeidet med samhandlingsreformen. Siden 2005 har det vært et velstrukturert og forpliktende samarbeid mellom Sykehuset Østfold og de 17 kommunene som bruker dette sykehuset. Siden den gang har kommunene hatt likelydende samarbeidsavtaler med sykehuset, og administrativt samarbeidsutvalg har hatt myndighet til å fastsette samhandlingsrutiner som er bindende for både kommunene og sykehuset. De som arbeider i spesialisthelsetjenesten og i de kommunale helse- og omsorgstjenestene har i stor grad vært vant til å se på hverandre som likeverdige samarbeidspartnere. De nye avtalene mellom Sykehuset Østfold og kommunene bygger på de tidligere avtalene og er tilpasset det nye regelverket.

Uavhengig av samhandlingsreformen hadde vi i Østfold hatt behov for å gjennomgå oppgavefordelingen og samhandlingen mellom sykehuset og kommunene. Det nye sykehuset på Kalnes, og endringene i Moss krever tilpasninger.

Folkehelsearbeid

Også på folkehelsefeltet har vi lange og gode samhandlingstradisjoner i Østfold. Siden 2002 har vi hatt partnerskapet for folkehelse. Nå er det samarbeidsavtaler mellom Østfold fylkeskommune, kommunene i Østfold, Fylkesmannen i Østfold, Sykehuset Østfold, Høgskolen i Østfold, Nasjonalforeningen for Folkehelsen, Frivilligsentralene og Østfold idrettskrets. Partnerskapstenkingen er nyttig når de ulike aktørene i folkehelsearbeidet skal tilpasse seg den nye lovgivningen.

Grunnlaget for samfunnets helseutfordringer om 20 - 30 år legges i dag, på samme måte som dagens helseutfordringer er et resultat av de siste 20 - 30 års levevaner. Vi har kunnskapen og vet hva som virker. Vi må handle nå for å sikre fremtidens helse og velferd.

Det meste av grunnlaget for dagens gode helse legges utenfor helsetjenesten. Tverrsektorielt arbeid krever tilpasninger fra helsesektorens side.

Selv om helsetilstanden for gjennomsnittsnordmannen er god, er det betydelige sosiale helseforskjeller. Trekk ved dagens helsetilstand, helseadferd og demografi varsler om store utfordringer i årene som kommer.

2.4 Likestilling

Kommunene skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på alle samfunnsområder. Som arbeidsgiver er kommunen (og Fylkesmannen) pålagt å redegjøre for den faktiske tilstanden på kjønn, samt redegjøre for iverksatte og planlagte tiltak for å fremme likestilling og hindre diskriminering i forhold til kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne.

Nasjonale føringer/forventninger

På områder Fylkesmannen har ansvar for iht. lovgivningen, skal Fylkesmannen bidra til at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag. Sentrale aktiviteter vil være:

- Informere om lovpålagte plikter i møter med kommunene.
- Inkludere spørsmål om likestilling ved gjennomføring av tilsyn.

- Gi råd og informasjon om hvordan aktivitets- og rapporteringspliktene kan følges opp.
- Være pådriver for at kommunene integrerer likestillingsperspektivet i sitt planarbeid.

Status

Likestillingssenteret har sett på kommunenes redegjørelser for likestilling i årsberetningene for 2008, 2009 og 2010 og vurdert i hvor stor grad kommunene i Østfold oppfyller aktivitets- og redegjøringsplikten. Etter senterets vurdering har halvparten av kommunene gitt en mangelfull redegjørelse. Rapporten kan fås ved henvendelse til post@likestillingssenteret.no.

Likestillingssenteret arbeider etter følgende **minimumskrav til redegjørelse** for status:

Kjønnsdelt statistikk på områdene:	Utvikling over tid
Kjønnsbalanse	• Totalt i virksomheten • Ledernivå • Sektor
Likelønn	• Totalt i virksomheten • Ledernivå • Stillingstype / utdanningsnivå
Arbeidstid	• Stillingsstørrelse etter kjønn • Andel kvinner og menn heltid/deltid • Ufrivilling deltid
Personalpolitiske satsinger	• For eksempel livsfasepolitikk og utdanningspermisjon
Foreldrefravær	• Uttak av foreldrepermisjon

Kommunene skal redegjøre for **iverksatte og planlagte tiltak** i forhold til kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Likestillingssenteret nevner at det ser etter om en har tiltak som går på:

- Rekruttering
- Lønn og arbeidsvilkår
- Forfremmelse og utviklingsmuligheter
- Beskyttelse mot trakassering

I samtale med Likestillingssenteret vises det også til målet om **likeverdige offentlige tjenester**. Kjenner vi barrierene for likestilling og er det foretatt en risikovurdering på hvem som er utsatt for diskriminering av ansatte, brukere, befolkningen generelt?

Kommentar

For å tilfredsstille sentrale krav til likestilling, må likestillingsperspektivet tas hensyn til i mange sammenhenger. Fylkesmannen tar sikte på bl.a. følgende:

- Fylkesmannens møter med kommunene: Likestillingsarbeid, aktivitets- og rapporteringsplikter drøftes særskilt.
- Tilsyn: Der det er naturlig å se likestillingsperspektivet i tilsyn, vil dette bli tatt opp.
- Planarbeid: Likestillingsperspektivet vil være et punkt som Fylkesmannen ser på i sine høringsuttalelser til kommunenes strategiske planarbeid.

Fredrikstad kommune har fått tildelt midler til ulike tiltak for likestilling på utdannings- og barnehageområdet. Målet er å komme frem til områder/tiltak som kan spres til andre kommuner og virke både inspirerende og motiverende. Fredrikstad kommune har i samarbeid med Fylkesmannen, ansvar for å arrangere en felles likestillingskonferanse for kommunene høsten 2012. Kommunen vil også delta i fylkets likestillingsteam som opprettes våren 2012 med representanter fra Høgskole og fagorganisasjoner.

Fylkesmannen i Østfold deltar som mentor i NHO mentorprogram ”Global Future,” for å mobilisere høyt utdannede talenter med flerkulturell bakgrunn til nøkkelposisjoner, ledende stillinger og styreverv. Målet er å øke bedriftenes tilgang på kvalifisert arbeidskraft og styrke mangfoldet i næringslivet.

2.5 Åpenhet i forvaltningen

Åpenhet i forvaltningen sikres blant annet gjennom reglene i offentleglova. Formålet med loven er angitt i § 1:

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridomen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon, jf. § 1.

Åpenhet i kommunene

Kommunen har ansvaret for at offentleglova etterleves på eget område. Det er også kommunens ansvar å sørge for at de tilsatte har den nødvendige kjennskap til loven, samt at kommunen organiseres slik at allmennheten sikres innsyn i samsvar med lovens bestemmelser. Kontrollen med kommunens praktisering av loven skjer gjennom klageordningen til Fylkesmannen, adgangen til å klage til Sivilombudsmannen, og adgangen til å bringe saker inn for domstolene. Kommunene kan henvende seg til Fylkesmannens juridiske avdeling for generell veiledning og råd på offentleglovas område. Fylkesmannen er også klageinstans i saker om partsinnsyn etter forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 21 annet ledd.

Offentleglova av 2006 (offl.) trådte i kraft 1. januar 2009, og denne avløste den tidligere offentlighetsloven fra 1970. Med offentleglova er lovens virkeområde betydelig utvidet, dvs. at flere organer er omfattet enn før. Loven gjelder blant annet for selvstendige rettssubjekter der det offentlige har flertallsinnflytelse i det øverste organet i rettssubjektet, jf. offl. § 2 første ledd c og d. Dette innebærer for eksempel at aksjeselskaper, hvor kommunen har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene på selskapets generalforsamling, vil være omfattet av loven. For enkelthets skyld vil slike selvstendige rettssubjekter inngå når vi nevner ”kommunen” nedenfor.

Hovedregelen om innsyn er videreført i offl. § 3:

Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov.

Med offentleglova er det innført strengere krav for å kunne gjøre unntak fra innsyn, og bestemmelsen om meroffentlighet er presisert. Dersom det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal kommunen likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Kommunen bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, jf. § 11. Regelen om merinnsyn gjelder ikke i de tilfellene hvor opplysninger er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.

Et avslag (helt eller delvis) på krav om innsyn skal alltid være skriftlig, og kommunen må vise til den bestemmelsen som gir hjemmel for avslaget, jf. § 31. Det bør gis en begrunnelse for avslaget samtidig med at avslaget gis. Kommunen må også opplyse om klagefristen på 3 uker, og at Fylkesmannen er klageinstans.

Dersom den som har krevd innsyn ikke har fått svar innen 5 arbeidsdager etter at kommunen mottok kravet, regnes dette som et avslag som kan påklages, jf. § 32 annet ledd. Denne bestemmelsen er ny og fantes ikke i loven fra 1970.

Kommunen skal ta stilling til klagen før den eventuelt oversendes Fylkesmannen for behandling. Dette gjelder også når klagen er fremmet på bakgrunn av at det har gått mer enn 5 arbeidsdager uten at den som har bedt om innsyn har fått svar. Klagen skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. offl. § 32 tredje ledd.

Sivilombudsmannen har i flere saker uttalt at hensynet til innsynsreglenes effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet, tilsier hurtighet på alle trinn ved behandlingen av innsynssaker. I sak 2008 7 (2008 side 59) uttalte ombudsmannen at en normal saksbehandlingstid på mellom to og tre uker etter mottakelse vanskelig kan aksepteres, også når det tas høyde for en eventuell tilbakesending av saken til førsteinstansen for klagebehandling.

En viktig forutsetning for at borgerne skal kunne utøve retten til innsyn, er at kommunen følger arkivlovens og arkivforskriftens regler om journalføring. Kommunen er ikke forpliktet til å tilgjengeliggjøre journalen på Internett, men kommunen kan velge å gjøre dette. Kommunen kan også gjøre dokumenter tilgjengelig for allmennheten på internett med de begrensninger som følger av offentlegforskrifta § 7 annet ledd.

Reglene om møteoffentlighet i kommuneloven bidrar også til å sikre åpenhet i kommunene. Reglene ble endret med virkning fra 1. juli 2011 og har fått en ny utforming i §§ 31 og 32. Bestemmelsene skal sikre en større åpenhet i kommunen. For eksempel er det ikke lenger mulig for formannskapet å lukke dørene når det behandler og gir innstilling til årsbudsjettet. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret kan bringe avgjørelser om hvorvidt møter skal holdes for åpne eller lukkede dører inn for Fylkesmannen for kontroll av avgjørelsens lovlighet, jf. kommunelovens § 59 om lovlighetskontroll.

3 Regional og kommunal planlegging

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. Etter valget i 2011 skal alle kommuner utarbeide en planstrategi for 4-årsperioden. I denne skal kommunens viktigste temaer innenfor planlegging prioriteres. 11 kommuner har ny kommuneplan og det følger av plan- og bygningsloven at disse skal følges opp med handlingsplaner. Plan og bygningsloven har fokus på helhet og samfunnsutvikling (jfr. §§ 1-1 og 11-1). Videre skal kommunene søke samarbeid interkommunalt og med regionale myndigheter (jfr. §§ 5-2, 9-1 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. jf § 3-1..

Status

Tabell 3.1 Status for kommuneplanarbeidet i Østfold

Kilde: Fylkesmannen i Østfold pr 1.03.2012 Listen er ikke fullstendig vedrørende delplaner/temaplaner.

Kommune	Vedtatt	Gjeldende plan, arealdel	Samfunnsdel	Kommentar
Aremark	29.10.2009	2009 - 2019		Aremark, Marker og Rømskog utarbeider ny felles samfunnsdel.
Askim	27.09.2007	2008-2019	2006-2017	Ny næringsplan under utarbeidelse
Eidsberg	16.02.2006	2006-2017	2006-2018	Oppvekstplan. Kommunedelplan Mysen 2006-18.
Fredrikstad 3-delt plan	16..06.2011	2011-2023	2011-2023	3-delt kommuneplan, kystsone, bysentrum. Og hoveddel.
Halden	22.06 2011	2011-2023	2011-2022	
Hobøl	31.08. 2011	20011-2022	2011-2022	
Hvaler	7.04.2011	2010-2022	2010-2022	
Marker	27.12.2007	2005-2016	2007-2019	Aremark, Marker og Rømskog utarbeider ny felles samfunnsdel
Moss	20.06. 2011	2011-2022	2011-2022	Kommuneplaner for Mossregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler vedtatt med felles samfunnsdel og individuelle arealdeler.
Rakkestad	26.05. 2011	2010-2021	2010 -2021	Kommunedelplan sentrum revideres
Rygge	21.06. 2011	2010-2022	2010-2022	Kommuneplaner for Mossregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler vedtatt med felles samfunnsdel og individuelle arealdeler.
Rømskog	20.07.2009	2008-2019		Aremark, Marker og Rømskog utarbeider ny felles samfunnsdel. Kommuneplan 2008 godkjent av MD 20.07.09, med unntak av boområde Bøhagen, som skal avsettes som lnf-område.

Kommune	Vedtatt	Gjeldende plan, arealdel	Samfunnsdel	Kommentar
Råde	21.06. 2011	2011-2022	2011 - 2022	Kommuneplaner for Mosseregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler vedtatt med felles samfunnsdel og individuelle arealdeler.
Sarpsborg	17.02.2011	2011-2021	2011-2020	Hovedplan fra 2007 vedtatt uten konfliktoområdet. Oppstart ny arealdel 2011. Delplan for byområdet under arbeid.
Skiptvet	20.04.2010	2009-2020	2009-2020	
Spydeberg	28.08.2007	2007-2020	2007-2020	Sentrumsdelen under arbeid
Trøgstad	30.08.2011	2011-2023	2011-2023	
Våler	30.06.2011	2011-2023	2011-2023	Kommuneplaner for Mosseregionen - Moss, Rygge, Råde og Våler vedtatt med felles samfunnsdel og individuelle arealdeler.

Kommentarer

Kommuneplanen er sammen med handlingsprogram, 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 med handlingsdel, og arealdel. Samfunnsdelen skal ligge til grunn for arealdelen og for de 4-årige handlingsdelene. , og bør danne grunnlaget for all sektorplanlegging i kommunen.

Blant de viktigste 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 alle kommuneplaner og reguleringsplaner med vesentlig virkning for miljø og samfunn, 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 gi 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.

Oppfølging av sentrale og regionale myndigheters rolle

I henhold til plan- og bygningslovens § 6-1, har regjeringen utarbeidet et dokument med **nasjonale forventninger** til støtte for 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 planene 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 skal også legges til grunn for kommunens arbeid med planstrategier, men tilpasses kommunens egne behov.

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 de kommunale planstrategiene. I prosjektets regi ble det arrangert planforum og planstrategikonferanse(torg) om temaet. Videre arbeides det med å:

- Utvikle et tilbud innen statistikk og analyse for bruk i kommunenes samfunnsplanlegging (rapport fra Østfold Analyse ble publisert høsten 2011).
- Koordinere opptreden i de kommunale planprosessene, spesielt gjennom bruk av regionale planmøter (planforum).
- Medvirke inn i kommunenes prosesser med kommunal planstrategi med sikte på å bidra til god implementering av nasjonale forventninger og lovens bestemmelser, og bidra til gode planprosesser.

4 Kommuneøkonomi og fornying

4.1 Kommuneøkonomi

Omfanget av den kommunale aktivitet vokser stadig, og viktigheten av et godt økonomisk fundament øker. Kommunene må derfor 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 over noen år.*
- *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

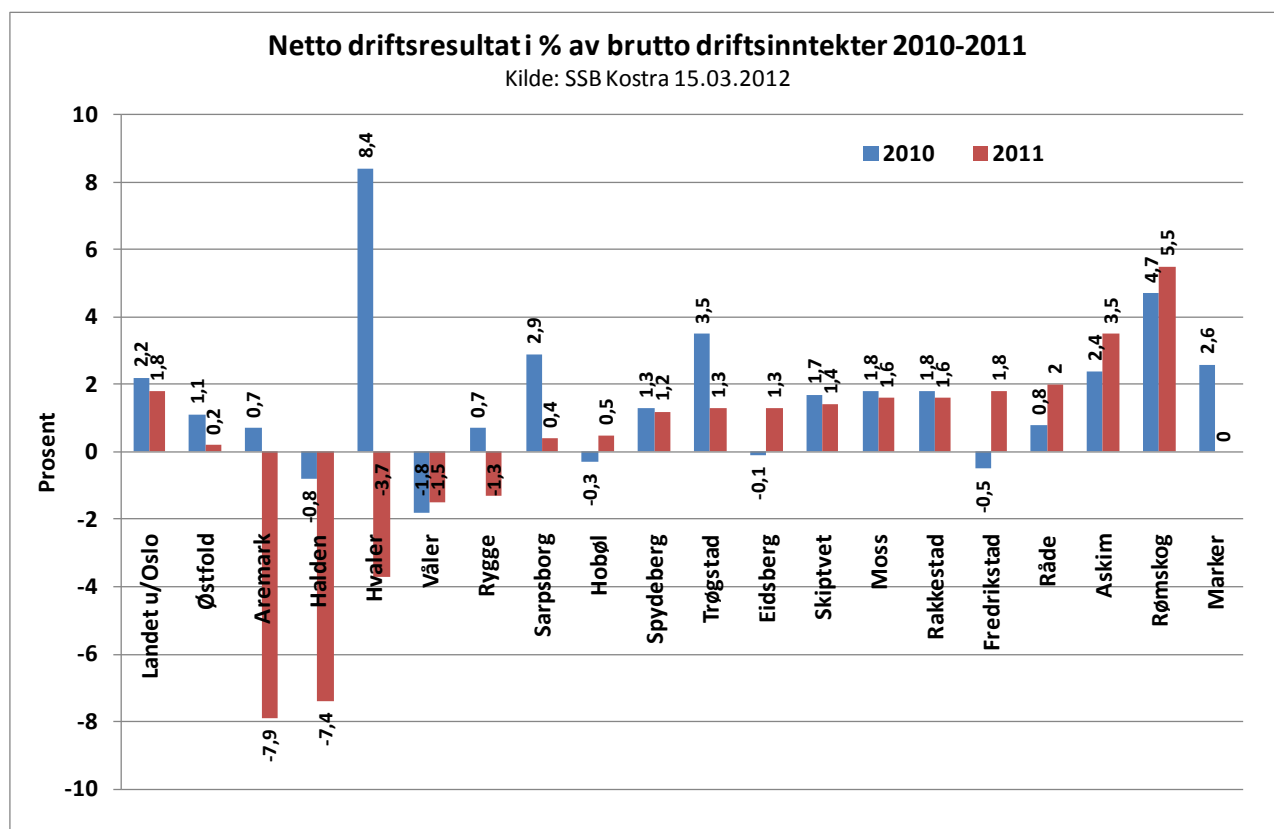
Fylkesmannen utarbeider årlig i samarbeid med Østfold analyse publikasjonen ”En presentasjon av nøkkeltall for Østfold-kommunene” basert på KOSTRA-data. Denne gjøres tilgjengelig på nett og sendes også ut til kommunene. Flere kommuner har gode erfaringer med å dele den ut til kommunestyrets medlemmer.

Østfold har i alle årene fra 2000, da ordningen kom, hatt kommuner i ROBEK-registret. På det meste var det seks kommuner inne i 2005. For tiden er det som oversikten nedenfor viser to Østfold-kommuner i registret. 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	2012
Fr.stad	Fr.stad	Fr.stad	Fr.stad	Fr.stad	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl
Marker	Moss	Moss	Moss	Moss			Råde	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 i år. Den samme forutsetningen har Fylkesmannen lagt inn i budsjettbrevet til Hobøl. Begge kommunene har vedtatt inndekning av størstedelen av underskuddet i år, slik at det er relativt små endringer som må til for å dekke inn rest underskudd i sin helhet i år. Begge kommunene klarte å dekke inn noe av underskuddet i 2011, og det er nå muligheter for at begge kommunene kan meldes ut av ROBEK i 2013.

4.1.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

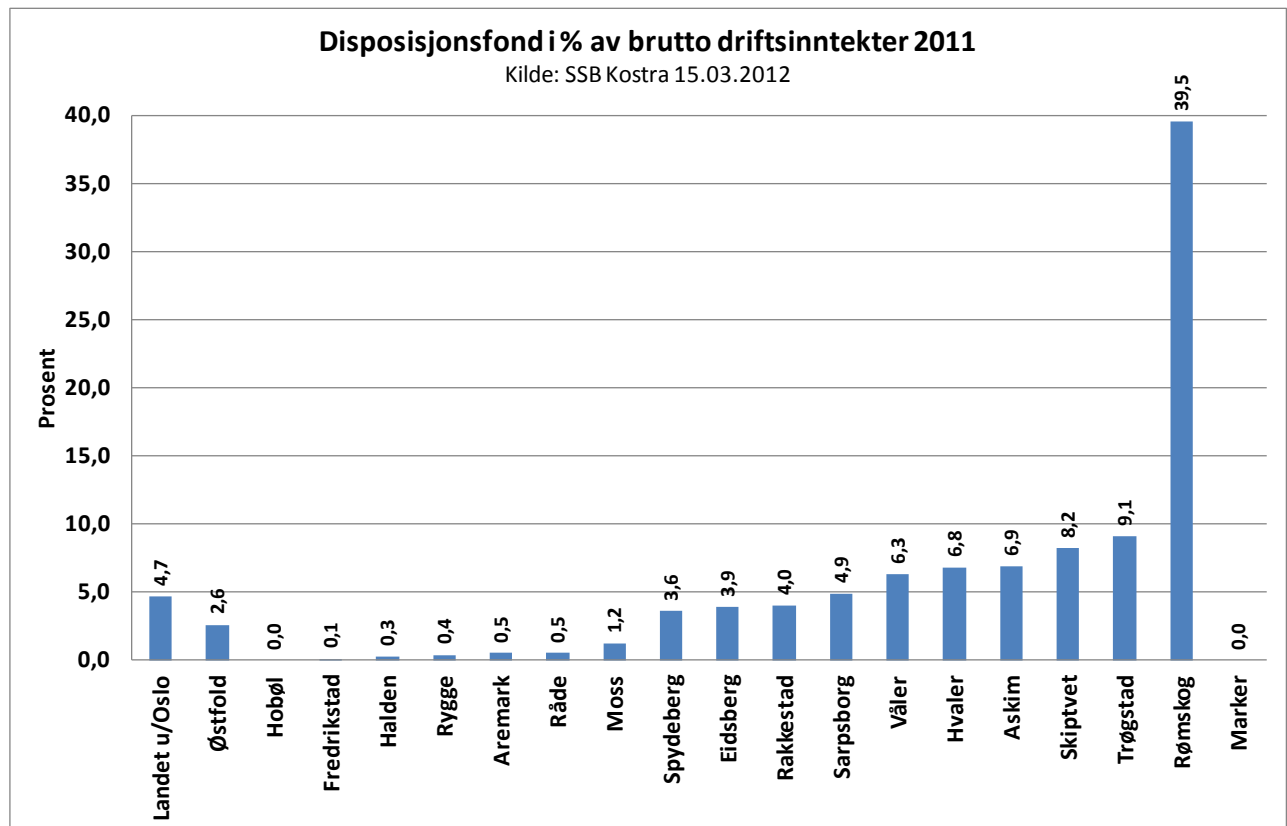


Figur 4.1.1 Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter 2010-2011

Figur 4.1.1 viser netto driftsresultat for 2010 og 2011. 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.

Foreløpige KOSTRA-tall for 2011 viser at netto driftsresultat for landets kommuner utenom Oslo ble 1,8 %, mens resultatet i Østfold ble 0,2 %. Østfold kom altså vesentlig dårligere ut enn landssnittet, og resultatet samlet for fylket er også vesentlig svekket fra året før. Publiserte KOSTRA-data viser ellers at kommunene i fylket har en økning i netto finanskostnader og avdrag fra 2010 til 2011. Hovedforklaringen til det svekkede resultatet er likevel knyttet til drifta. 12 av kommunene i fylket oppnådde positive netto driftsresultater i 2011. Diagrammet ovenfor viser

imidlertid at bare Rømskog og Askim oppnådde netto driftsresultat over 3 % av sum driftsinntekter. Kommunene Aremark og Halden skiller seg ut med svært svake resultater i 2011. 2011-data for Marker mangler da kommunen rapporterte for sent til å komme med i publiseringen pr. 15. mars 2012.



Figur 4.1.2 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2011

Diagram 4.1.2. viser hva kommunene hadde av frie reserver (disposisjonsfond) ved utgangen av 2011. 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 2011 hadde Halden, Aremark og Rygge 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, Halden, Rygge og Aremark har en begrenset økonomisk handlefrihet.

Tabell 4.1.3 Netto driftsresultat i % av brutto driftsutgifter 1994 – 2011

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter																		
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
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	-7,4
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	1,6
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	0,4
Fredrikstad	1,4	2,0	2,7	4,1	2,9	0,9	0,6	-4,7	-3,8	-1,8	-1,6	5,4	5,9	1,8	-0,8	-0,5	-0,5	1,8
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	-3,7
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	-7,9
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	5,5
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	1,3
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	1,2
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	3,5
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	1,3
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	1,4
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	1,6
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	2
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	-1,3
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	-1,5
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	0,5
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	0,2
Gj.snitt landet u/o	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	1,8

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 fra 2008 til 2010, men 2011 viser igjen en negativ utvikling. Snittresultatet for 2011 er vesentlig svakere enn landssnittet. Av kommunene i fylket har Halden hatt negativt 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 innbyggere. I 2011 hadde Våler og Hvaler lavest frie inntekter pr. innbygger av kommunene i fylket.

Tabell 4.1.4 Frie inntekter 2011 i kroner pr innbygger - Kilde: SSB Kostra 15.03.2012

Frie inntekter:	Ramme-tilskudd	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Andre direkte og indirekte skatter	Sum frie inntekter inkl. e-skatt
Halden	22 710	16 994	2 676	1	42 380
Moss	20 638	18 527	2 831	0	41 996
Sarpsborg	22 849	17 322	2 469	151	42 791
Fredrikstad	21 025	18 384	2 555	0	41 964
Hvaler	19 644	21 450	0	0	41 094
Aremark	36 056	17 613	0	45	53 714
Marker	:	:	:	:	:
Rømskog	46 359	20 096	0	0	66 455
Trøgstad	25 189	17 358	0	9	42 556
Spydeberg	21 215	20 249	1 636	4	43 103
Askim	20 062	17 459	2 685	1 795	42 000
Eidsberg	23 344	17 759	0	1	41 104
Skiptvet	24 631	16 762	3 239	879	45 511
Rakkestad	27 382	17 459	0	1	44 842
Råde	20 126	19 766	1 912	1	41 805
Rygge	19 569	19 719	2 750	0	42 037
Våler	21 041	19 122	0	2	40 165
Hobøl	21 831	18 508	1 320	0	41 660
Østfold	21 900	18 107	2 227	140	42 374

Tabell 4.1.5 Eiendomsskatt inkl. bruk og verker - (kr pr innbygger) Kilde: SSB Kostra 15.03.2012

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Herav bolig/fritids-eiendommer
Skiptvet	1703	1681	2197	2683	3422	3469	3285	3256	3239	0
Moss	958	1311	2975	3000	2424	2178	2279	2872	2831	2691
Rygge	0	0	0	0	1833	2714	2759	2771	2750	2235
Askim	1389	2323	2611	3165	2493	2542	2497	2491	2685	0
Halden	1459	1463	1305	1319	1297	1707	2690	2675	2676	1264
Fredrikstad	965	1187	2672	2705	2131	2047	1555	1568	2555	1814
Sarpsborg	1520	1507	1572	1752	1808	1814	1792	2102	2469	1351
Råde	0	0	0	0	0	0	0	1886	1912	1710
Spydeberg	717	671	856	1018	1227	1240	1145	1160	1636	0
Hobøl	0	0	0	0	1384	1301	1331	1311	1320	1126
Marker	46	166	159	156	180	212	221	221	:	:

I 2011 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 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 2011 3,7 % av kommunenes samlede brutto driftsinntekter. Dette er en liten økning fra tilsvarende tall i 2010 da rapporterte data viste 3,3 %.

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. Våler, Askim og Fredrikstad har lavest netto driftsutgifter pr innbygger i 2011.

Tabell 4.1.6 Netto driftsutgifter i kroner pr innbygger fordelt på tjenesteområder 2011 – mindre tjenesteområder er ikke spesifisert. Kilde: SSB Kostra 15.03.2012

	Administrasjon og styring	Barnevern	Barnehager	Grunnskole-opplæring	Kommunehelse	Pleie og omsorg	Sosial-tjenesten	Netto driftsutgifter i alt
Halden	3719	1376	5530	10992	2074	15925	2326	46838
Moss	3001	1583	5727	9938	1525	15693	3166	42691
Sarpsborg	3401	1367	5725	11080	1664	13974	2786	44063
Fredrikstad	2969	1419	5559	10520	1538	14389	2932	42008
Hvaler	4084	6807	5480	12174	2238	12828	2284	52287
Aremark	7476	1183	5028	13911	2462	22732	2115	63890
Marker	:	:	:	:	:	:	:	:
Rømskog	12942	647	4789	13788	2567	20744	1701	67722
Trøgstad	3158	1979	5456	11499	1689	15375	1635	43217
Spydeberg	3737	1241	6464	10740	1800	15720	1082	45506
Askim	3958	1758	6092	10636	1879	12235	2369	42085
Eidsberg	3625	2067	5547	11272	1878	12614	1904	42599
Skiptvet	3957	2436	7118	12397	1318	15460	1615	48000
Rakkestad	3410	1976	4615	12017	2127	15287	2646	45496
Råde	3898	2113	5495	10583	1708	15473	1691	42244
Rygge	3290	1404	5203	11206	1767	15044	2175	42205
Våler	2884	1399	6649	13378	2366	11321	1079	41888
Hobøl	3898	2684	5064	12096	1712	12453	1006	42599
Østfold	3383	1622	5629	10907	1725	14524	2551	43658

Når det gjelder tjenesteområdene viser tabellen at Rømskog og Aremark har høyest utgifter til administrasjon og pleie og omsorg pr. innbygger. Det er også disse to kommunene som har høyest utgifter til grunnskole, mens Skiptvet ligger på topp innenfor barnehage. Hvaler har høyest utgifter pr. innbygger til barnevern, mens Moss ligger høyest når det gjelder sosialtjenesten. Rømskog skiller seg ut med høyest utgifter til kommunehelse.

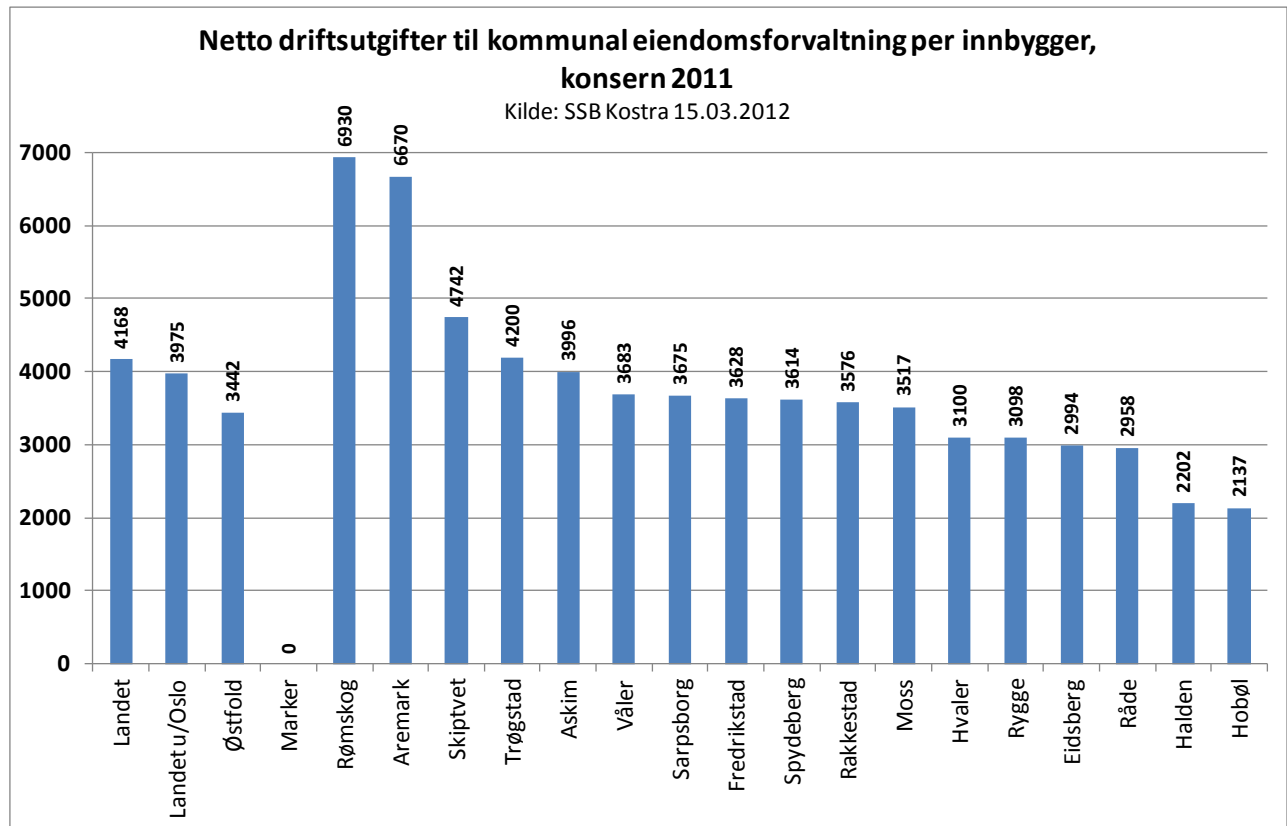
Tabell 4.1.7 Behovsprofil 2011 – Kilde: SSB Kostra 15.03.2012

	0 år	1-5 år	6-15 år	16-18 år	19-24 år	25-66 år	67-79 år	80 år og over
Halden	1,0	5,7	12,1	3,9	8,0	54,3	9,6	5,4
Moss	1,2	5,8	11,7	3,8	7,4	55,4	10,1	4,6
Sarpsborg	1,1	6,0	12,3	4,0	7,2	55,0	9,6	4,8
Fredrikstad	1,0	5,8	12,4	3,9	7,5	55,0	9,7	4,7
Hvaler	0,6	4,8	10,9	4,2	6,1	58,3	11,0	4,0
Aremark	0,8	5,1	13,6	4,9	5,6	52,8	10,8	6,5
Marker	0,8	4,9	12,3	3,6	6,9	53,2	12,5	5,8
Rømskog	1,0	4,8	11,9	3,9	4,4	53,9	11,5	8,6
Trøgstad	1,2	5,3	12,6	3,9	6,5	56,1	9,2	5,2
Spydeberg	1,1	6,5	13,1	3,5	6,9	55,0	9,5	4,5
Askim	1,2	6,3	12,2	3,8	7,5	55,6	8,8	4,6
Eidsberg	1,0	5,6	12,9	4,2	8,0	53,7	9,8	4,9
Skiptvet	1,0	6,6	14,1	4,4	5,9	55,5	7,8	4,7
Rakkestad	1,2	5,4	12,9	3,7	6,9	55,0	9,6	5,3
Råde	1,0	5,6	12,5	3,9	6,9	54,9	10,3	5,0
Rygge	0,9	5,5	13,9	4,4	6,6	54,6	9,9	4,3
Våler	1,3	6,6	13,4	4,3	6,4	56,7	8,3	2,9
Hobøl	1,3	5,8	12,9	4,1	7,8	56,7	8,3	3,1
Østfold	1,1	5,8	12,4	4,0	7,3	55,0	9,7	4,7

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. Våler har for

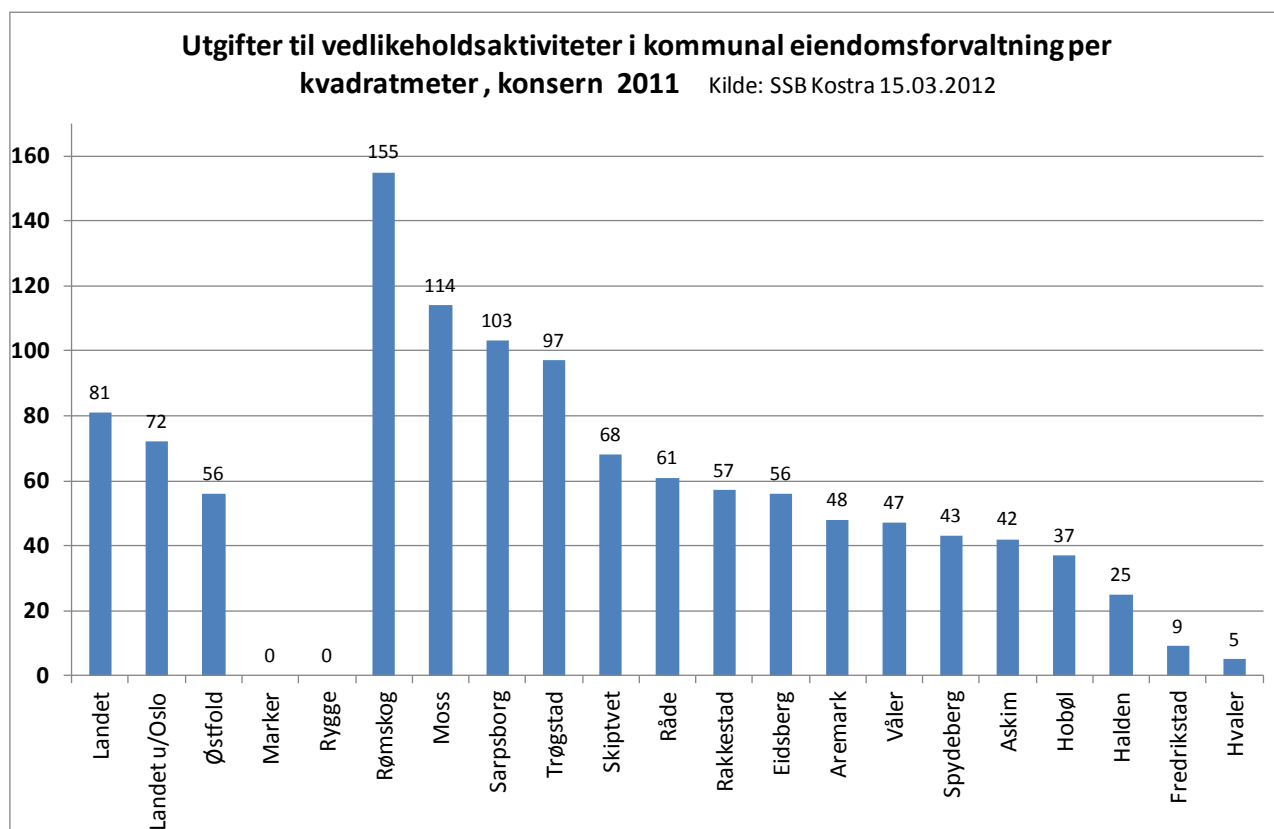
eksempel kun 2,9 % av befolkningen i gruppen over 80 år, mens Rømskog har 8,6 %. Innenfor grunnskolen har Skiptvet, Rygge og Aremark de største behovene, mens Hvaler, Moss og Rømskog har færrest barn i skolealder.

4.1.4 Eiendomsforvaltning



Figur 4.1.8 Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning per innbygger 2011

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. Disse to kommunene prioriterte også eiendomsforvaltning lavest i 2010.

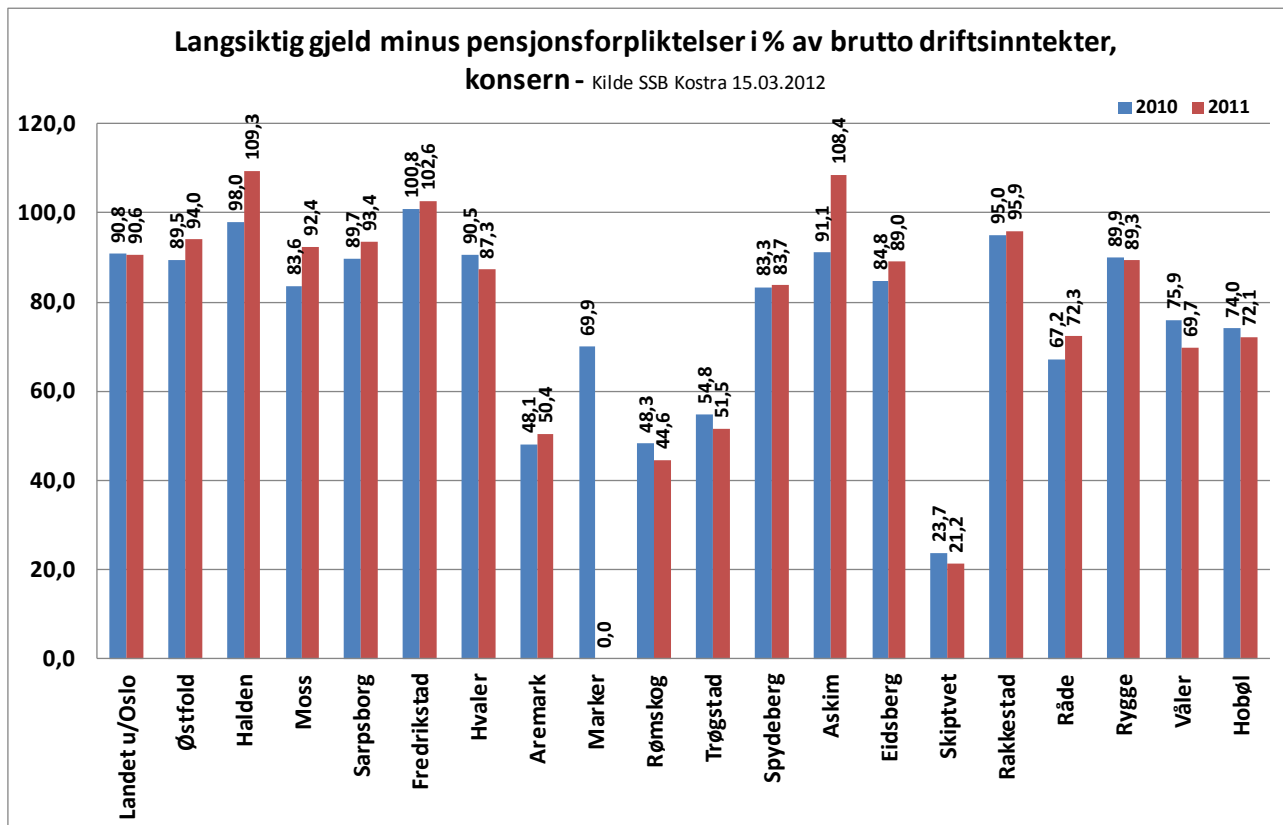


Figur 4.1.9 Vedlikehold i kommunal eiendomsforvaltning, kroner pr kvadratmeter i 2011

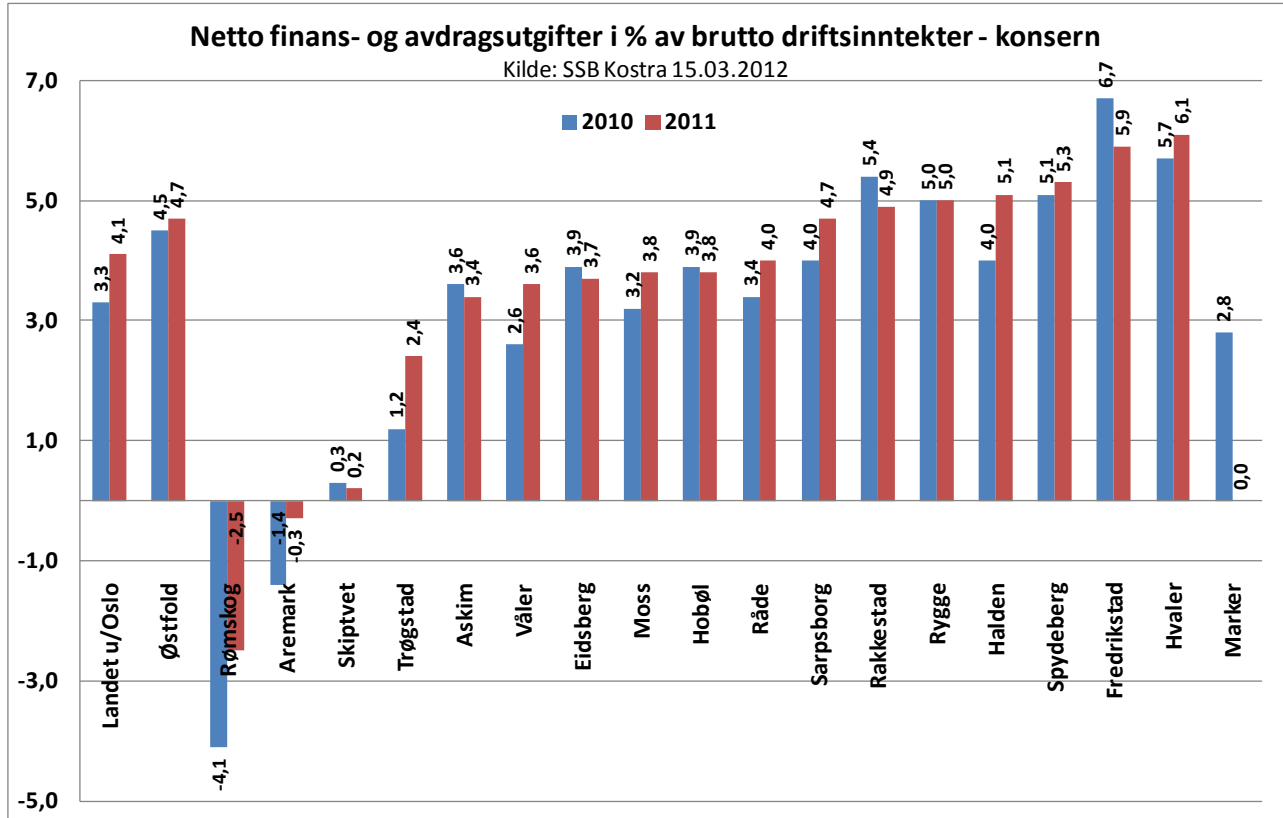
Diagrammet ovenfor viser kommunenes brutto driftsutgifter til vedlikehold av eiendom per kvadratmeter. Store kommuner vil ofte ha en høyere utnyttelsesgrad av sin bygningsmasse, og kan dermed forventes å ha høyere utgifter per kvadratmeter enn de minste kommunene. En forsvarlig eiendomsforvaltning tilsier at det er en viss størrelse på utgifter per kvadratmeter. Moss, Sarpsborg og Rømskog har de høyeste utgiftene til vedlikehold per kvadratmeter. Av de større kommunene har særlig Halden og Fredrikstad disponert lite midler til vedlikehold i 2011. KOSTRA-tall viser at begge disse to kommunene også hadde et lavt nivå på vedlikehold i 2010.

4.1.5 Kommunenes gjeld og finanser

Gjelden i Østfold-kommunene økte betydelig i perioden 2003-2010, og utviklingen fra 2010 til 2011 viser en vesentlig økning i gjelda samlet for kommunene i fylket. 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. Halden og Askim har høyest lånegjeld målt i % av sum driftsinntekter ved utgangen av 2011, og begge disse kommunene har også en betydelig økning i gjelda fra 2010 til 2011. For Halden kommunes del er det høye gjeldsnivået kombinert med 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 2010 og 2011



Figur 4.1.11 Netto finans- og avdragsutgifter i % av brutto driftsinntekter 2010-2011

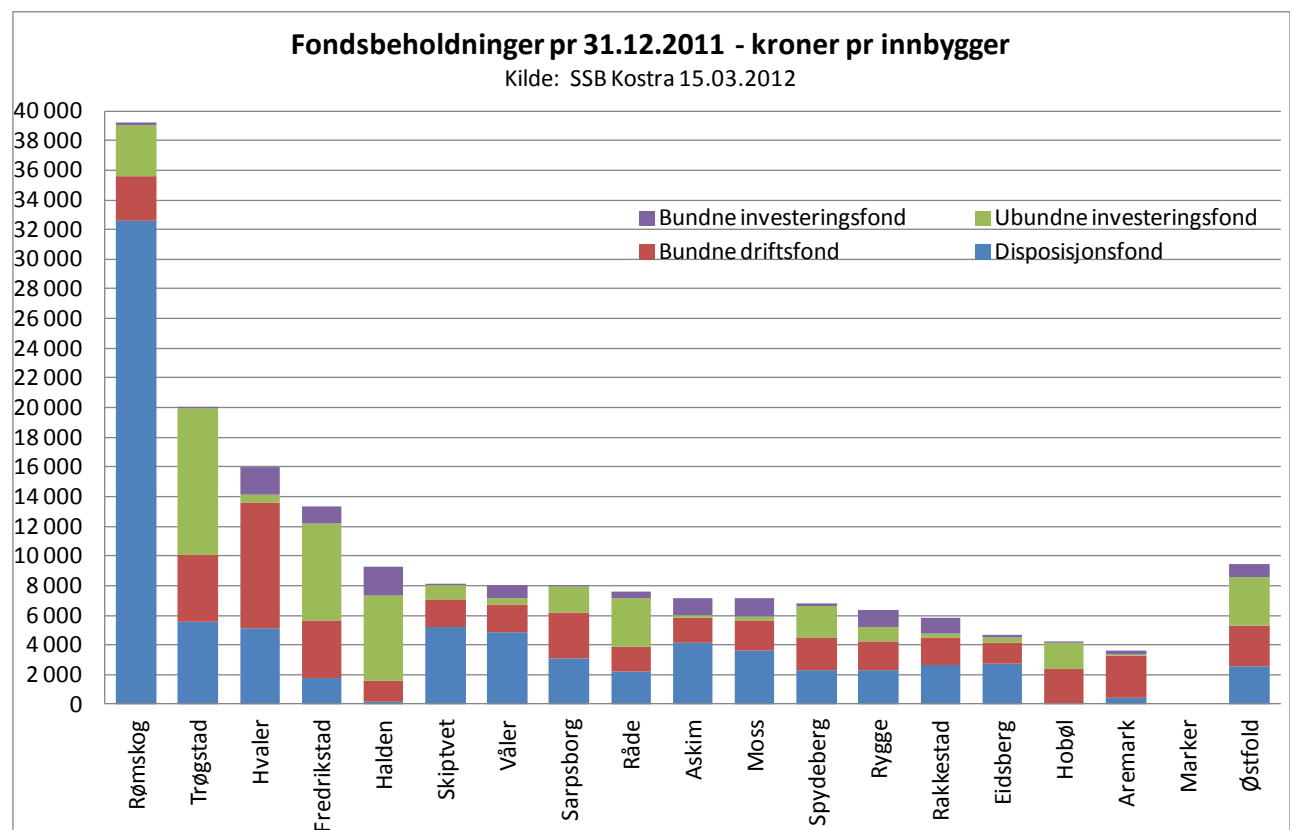
Høye netto finans- og avdragsutgifter indikerer isolert sett en høy lånegjeld. Jo høyere netto finansutgifter kommunen har, jo mer er bundet av de midlene kommunen har til disposisjon for prioriterte tiltak.

Kommuner med negative netto rente- og avdragsutgifter har høyere finansinntekter enn finansutgifter; Aremark og Rømskog har dette. Hvaler og Fredrikstad har høyest netto utgifter til 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 31.12.2011

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 2004-2012

Oversikt over tildeling av skjønnsmidler 2004 – 2012, tall i mill. kroner									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ordinært skjønn	40,9	43,1	43,1	36,2	38,0	56,0	54,0	51,0	50,0
Prosjektskjønn	5,0	10,0	5,5	6,0	6,0	7,0	10,0	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	60,0

Økonomisk bistand til fornyingsprosjekter og nettverk

For 2011 ble 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 er også satt av 10 millioner kroner til fornyingsprosjekter i 2012. Søknadsfristen for midlene er utløpt og tildelingen er planlagt å være klar i mai i år. 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 2011. Det ble 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. Beat for Beat i år er planlagt gjennomført 11. og 12. juni.

En viktig målsetning med erfaringskonferansen er å skape en møteplass for læring, inspirasjon og nettverksbygging. Det ble på konferansen i 2011 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

Nasjonale føringer og forventninger

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

Kommunen skal sørge for at alle godkjente barnehager mottar offentlige tilskudd på en likeverdig måte. Fra 1. januar 2011 ble de tidligere øremerkede barnehagetilskuddene lagt inn i rammeoverføringen til kommunen. Fra samme tidspunkt trådte den nye "Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til 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.

Alle barn som fyller 1 år innen utgangen av august har rett til plass i barnehage fra august det året de søker plass. Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten. 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.

Stortingsmelding 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen angir 3 hovedmål for en barnehagesektor med god kvalitet:

- 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.

Status:

Kommunen som lokal barnehagemyndighet

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den har som barnehagemyndighet. I 2011 gjennomførte vi tilsyn med barnehagemyndigheten i 7 kommuner i Østfold slik denne tabellen viser:

Kommune	Tema	Avvik?
Rømskog	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16	Ja
Fredrikstad	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16	Ja
Våler	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16	Ja
Marker	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16 Kommunens håndtering av adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet, bhgl §§ 17 og 18	Ja
Sarpsborg	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16 Kommunens håndtering av adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet, bhgl §§ 17 og 18	Ja
Rygge	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16 Kommunens håndtering av adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet, bhgl §§ 17 og 18	Ja
Halden	Kommunens ansvar for å innfri retten til barnehageplass i bhgl § 12a	Ja

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

Kommunens ansvar for å finansiere de ikke-kommunale barnehagene

I Østfold er 66 % av barnehagene og 61 % av barnehageplassene drevet av ikke-kommunale eiere. Det var i 2011 stor oppmerksomhet om og uro rundt de tilskuddsatsene kommunene kom fram til dette første året med rammefinansiering. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager etter forskrift om likeverdig behandling. Vi opplevde en økning i antall klager sammenlignet med 2010. Vi har behandlet disse klagen på kommunalt tilskudd for 2011:

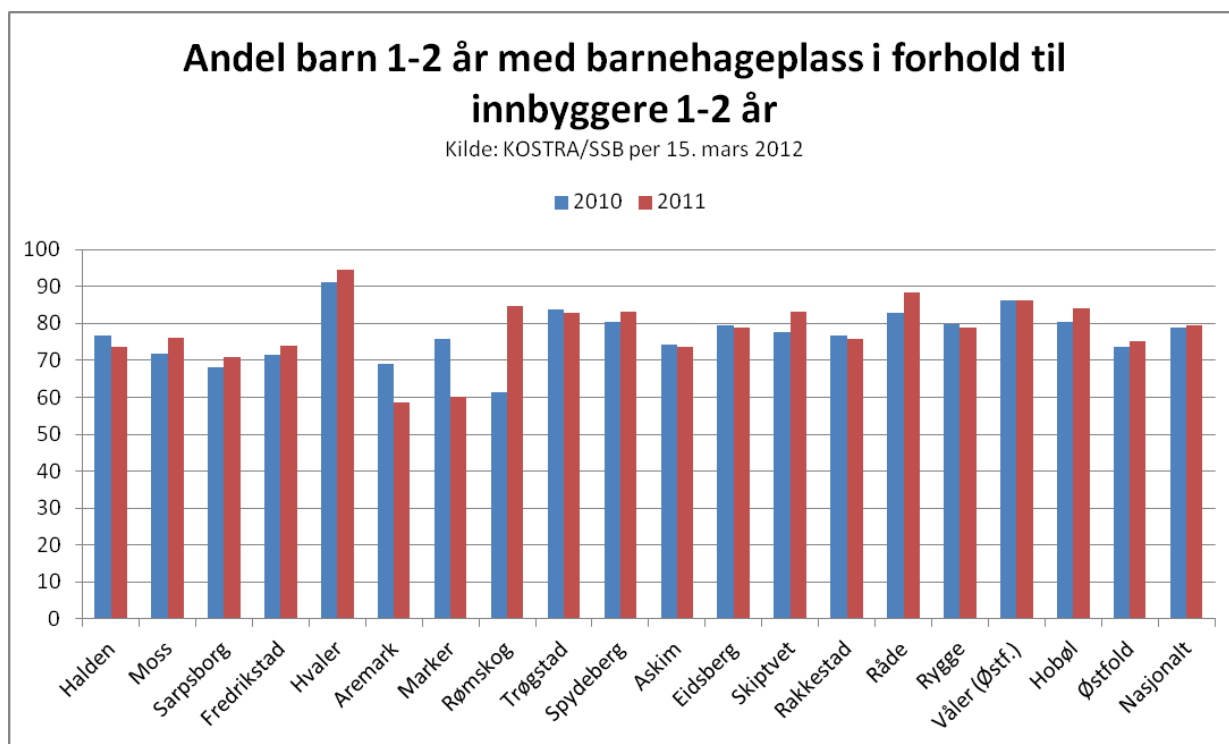
<i>Kommune</i>	<i>Antall barnehager som klaget</i>	<i>Resultat av klagen</i>
Rakkestad	4	Stadfestet
Marker	1	Stadfestet
Halden	22	Opphevet
Moss	1	Opphevet
Sarpsborg	2	Ikke ferdig behandlet
Fredrikstad	21	Ikke ferdig behandlet

Rett til plass – dekningsgrad i barnehagene

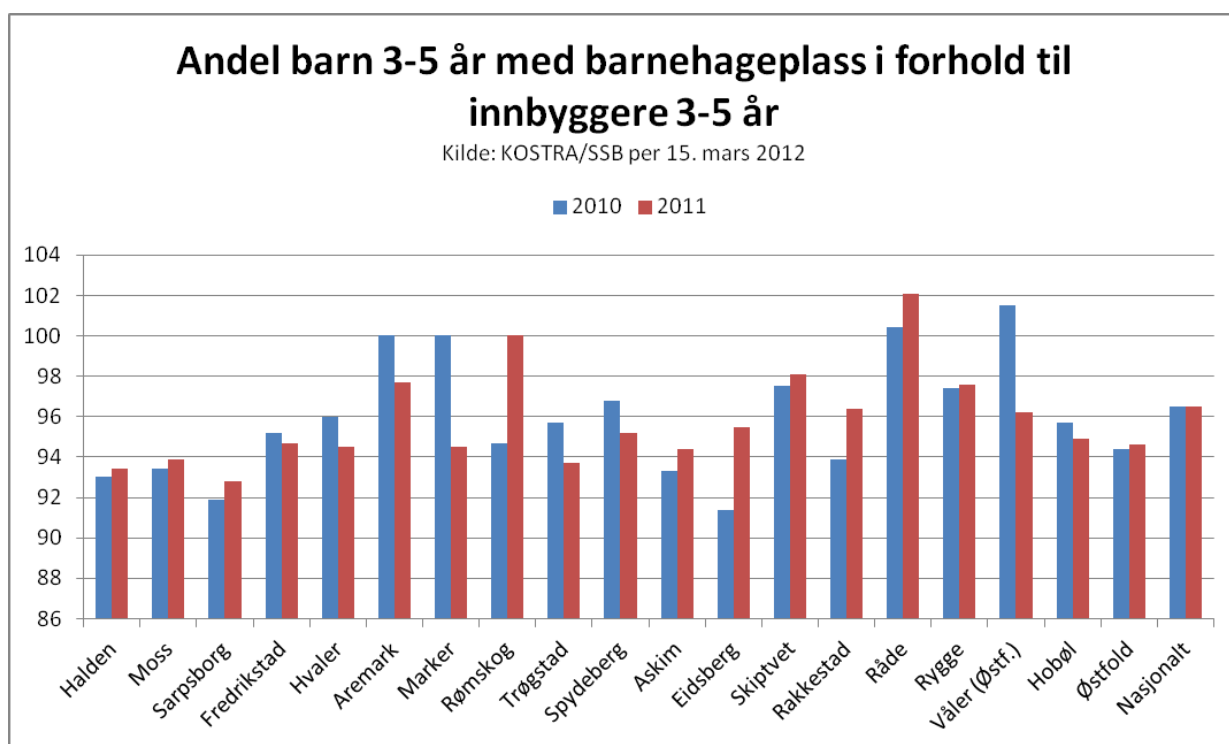
Ved opptaket i 2011 oppfylte alle kommuner i Østfold, med unntak av en, den lovbestemte retten til barnehageplass.

Sammenlignet med 2010 er det en økning på ca 300 barnehageplasser i Østfold. Ved utgangen av 2011 gikk 14 275 barn i barnehagene i Østfold. Av disse var ca 5 000 barn under 3 år, og ca 9 200 barn i aldersgruppen 3-5 år. Dekningsgraden, det vil si andel barn med barnehageplass i forhold til alle barn, i Østfold for aldersgruppen 1-5 år er 86,9 % i 2011, mot 86,1 % i 2010, og 85,3 % i 2009. Med unntak av Oslo er Østfold fortsatt det fylket der færrest barn går i barnehage. For aldersgruppen 1-2 år er dekningen i 2011 75,3 %, og for aldersgruppen 3-5 år er dekningen 94,6 %.

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.

Fødselstallene varierer, det samme gjør etterspørselen etter plass, noe som kan være utfordrende for kommunen. Nesten alle kommunene er avhengig av samarbeid med private eiere for å innfri retten til barnehageplass. 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.

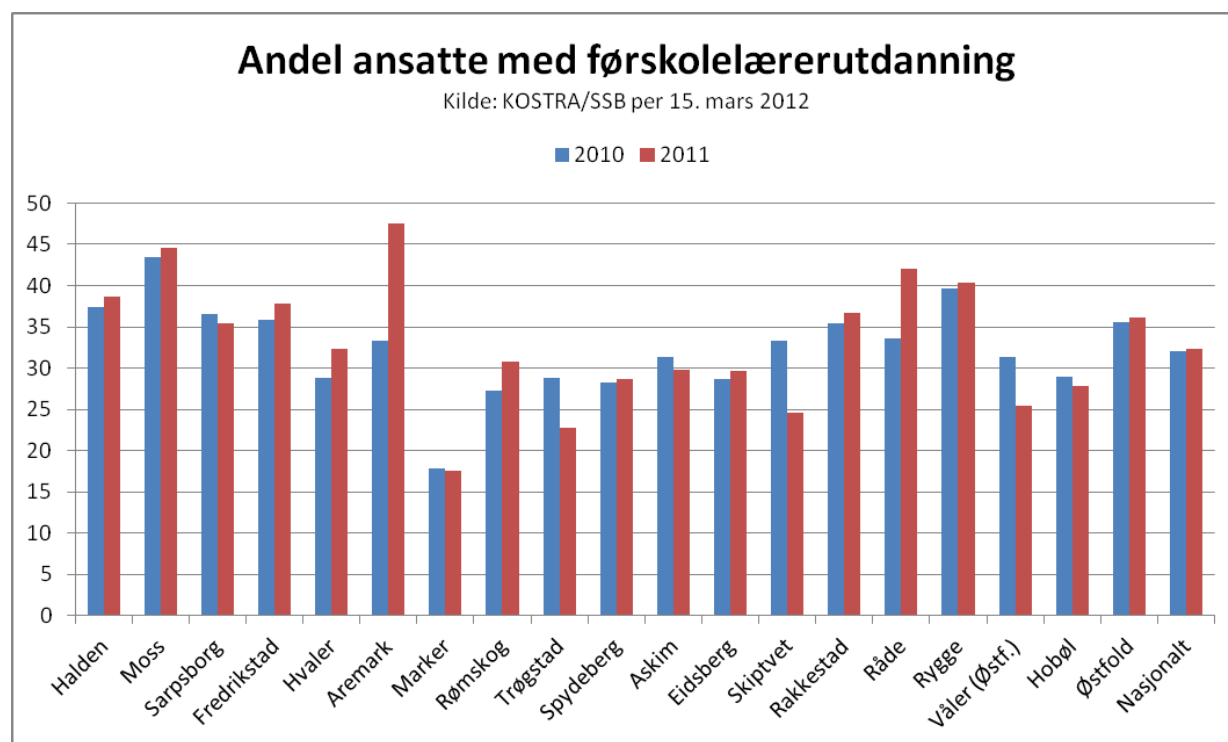
Kvalitet og kompetanse i barnehagene

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

Barnehageloven med forskrifter fastsetter krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for styrere og pedagogiske ledere. Kommunene kan gi dispensasjon fra utdanningskravet dersom det ikke finnes søkere som oppfyller lovens krav til utdanning (førskolelærer eller annen høyskoleutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk). I Østfold har det fra 2010 til 2011 vært en stor økning i antallet personer ansatt med dispensasjon fra utdanningskravet for styrer eller pedagogisk leder. Ved utgangen av 2011 hadde 70 personer slik dispensasjon, en økning på 52 % fra året før.

Antallet dispensasjoner, ut fra KOSTRA-tallene pr. 15.12.2011, viser at kommunene i Indre Østfold har de største problemene med å fylle alle førskolelærerstillinger med personer som oppfyller utdanningskravet. Likevel ser vi økning i antallet dispensasjoner også i flere andre kommuner. Kommunene bør vurdere hvilke tiltak de kan sette inn for å motvirke en negativ utvikling på dette området.

Andelen ansatte med førskolelærerutdanning i barnehagene i Østfold er i 2011 ca 36,1 %, mot 32,4 % på landsbasis. Tallene viser store variasjoner mellom kommunene.



Figur 5.1.3 Andel ansatte med førskolelærerutdanning.

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. Kommunene i Østfold mottok 2 132 000 kr i statlige kompetansemidler i 2011 gjennom Fylkesmannen.

Kompetansemidlene skal komme ansatte i både kommunale og ikke-kommunale barnehager til gode. I tillegg brukte mange kommuner og barnehageeiere egne midler på kompetanseutvikling.

Høgskolen i Østfold er en viktig samarbeidspartner for både kommuner, eiere og Fylkesmannen når det gjelder kompetanseutvikling. Mange kommuner og barnehageeiere benytter kompetansen på Høgskolen når kompetanseutvikling gjennomføres. I samarbeid mellom Fylkesmannen og Høgskolen er det dessuten igangsatt flere kompetanseutviklings-prosjekter med deltakelse fra barnehager og kommuner fra hele fylket.

5.2 Opplæring

Nasjonale føringer og forventinger

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.

Det har lenge vært et ønske om å satse mer på grunnskolens ungdomstrinn. St.meld. nr. 22 (2010-2011) "Motivasjon – mestring – muligheter" tar for seg en helhetlig tilnærming til ungdomstrinnet. I denne meldingen gjør departementet opp status for ungdomstrinnet, med sikte på å gjøre opplæringen mer praktisk og variert, og dermed mer motiverende og relevant. Høsten 2012 innføres 8 nye valgfag. Det arbeides nå med en egen implementeringsplan for hvordan en systematisk kan få iverksatt de ulike tiltakene i meldinga.

Kommunene og fylkeskommunen skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen, knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal utarbeides og drøftes 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.

Elevenes psykososiale miljø

Elevenes rett til et godt psykososialt miljø etter opplæringsloven kapittel 9a står sentralt i skolehverdagen. 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, 2011 og 2012, noe som også viser at det er stor oppmerksomhet om lovbestemmelsen hos nasjonale myndigheter. Tilsynene inngår i Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, som skal bidra til kvalitetsvurdering, åpenhet og dialog om skolens virksomhet. Erfaringene fra tilsyn ved skolene/skoleeierne i Østfold viser samme trend som ellers i landet. Det er gitt en rekke pålegg om å rette på mangelfull etterlevelse av opplæringsloven. Det er likevel Fylkesmannens opplevelse at dette temaet tas seriøst ved alle skolene og skoleeierne, og at det jobbes systematisk for å etterleve alle lovkravene. Elevenes psykososiale arbeidsmiljø er et prioritert område. For flere skoler og skoleeiere ses tilsynet som et ledd i utviklingen og vurderingen av et eget system.

Ny Giv-overgangsprosjektet

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.

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.

Høsten 2011 er alle kommuner med i prosjektet sammen med fylkeskommunen. Det er tilsatt 5 prosjektledere som skal ivareta og følge opp kommunene. Prosjektleder i fylkeskommunen er hovedkoordinator.

I tillegg til "overgangsprosjektet" er det også eget prosjekt for å utvikle og forbedre oppfølgingstjenesten i alle fylker i tillegg til eget prosjekt som skal utvikle bedre statistikkgrunnlag om videregående opplæring.

Status

Østfold har flere kommuner med elevtall om gjør det statistiske materialet utsatt for tilfeldige svingninger og variasjoner. Det er derfor viktig at kommunene selv er aktive i forhold til tallene som omhandler dem og gjør en vurdering av hva som er årsaken til at tallene svinger fra år til år.

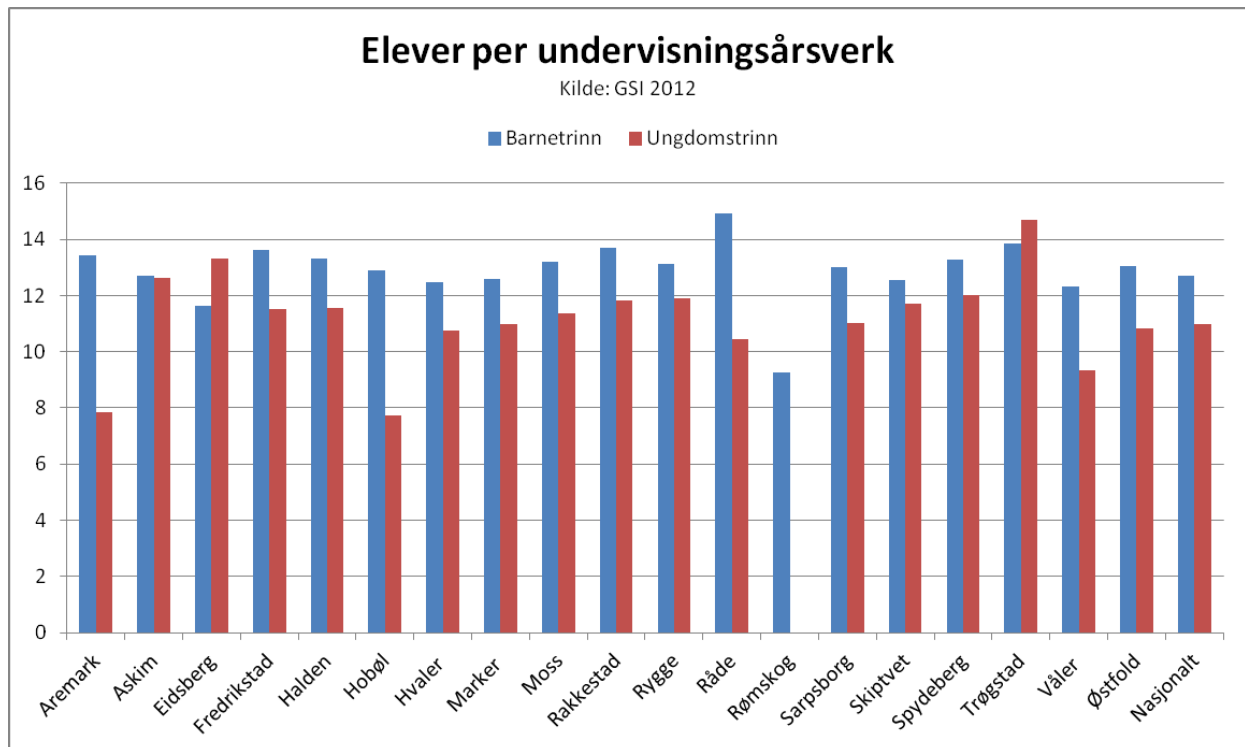
På flere områder ser vi i år at tallene for Østfold enten er stabile fra i fjor, eller nærmer seg gjennomsnittet for landet. Dette gjelder blant annet for tallene på driftsutgifter som er presentert her, og i noen grad for resultatene Østfoldelevne produserer.

Ressurser til opplæring

Elever pr. undervisningsårsverk

Som de siste årene ligger antall elever pr. undervisningsårsverk på ungdomstrinnet i Østfold omtrent på landsgjennomsnittet. På barnetrinnet ligger Østfold 0,3 elever over landsgjennomsnittet. Råde har høyest antall elever pr. undervisningsårsverk med 14,9 elever, mens Rømskog ligger lavest med 9,3 elever pr. undervisningsårsverk.

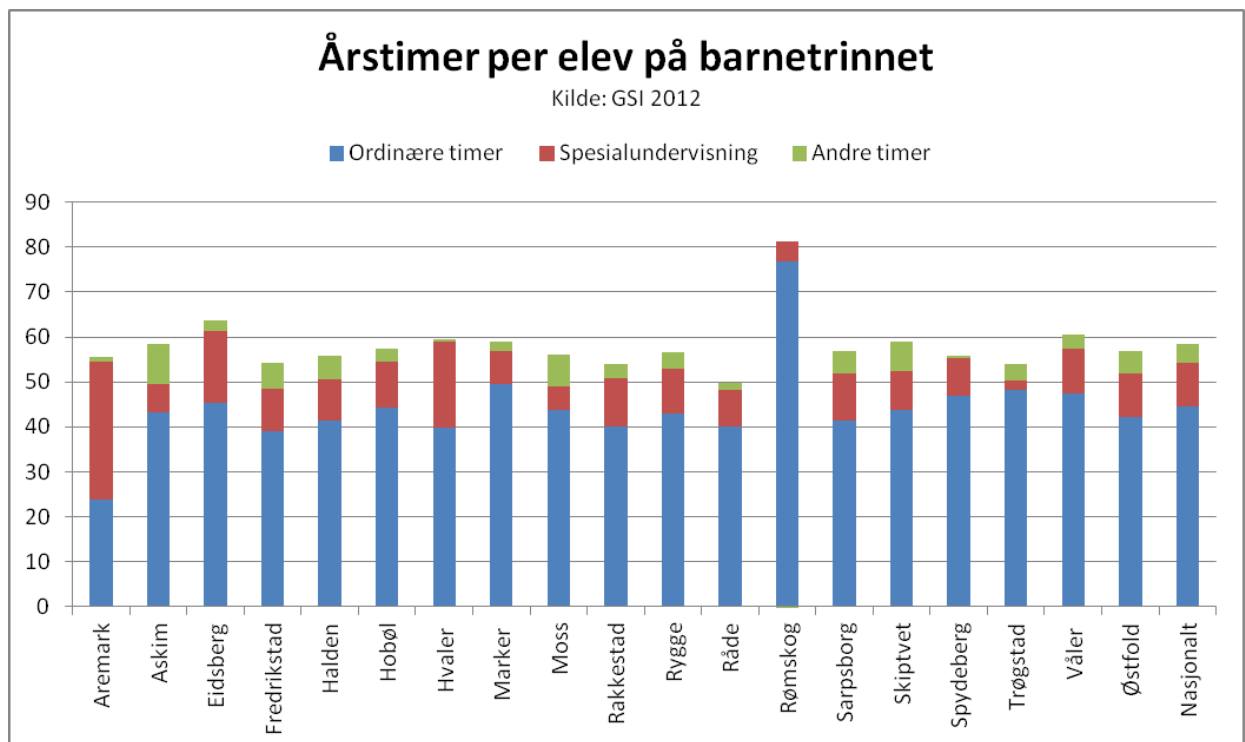
På ungdomstrinnet ligger i år Trøgstad høyest med 14,7 elever pr. undervisningsårsverk, mens Aremark og Hobøl ligger lavest med henholdsvis 7,8 og 7,7. Aremark har de siste årene ligget stabilt med få elever pr. undervisningsårsverk på ungdomstrinnet.



Figur 5.2.1 Elever pr. undervisningsårsverk

Årstimer per elev på barnetrinnet

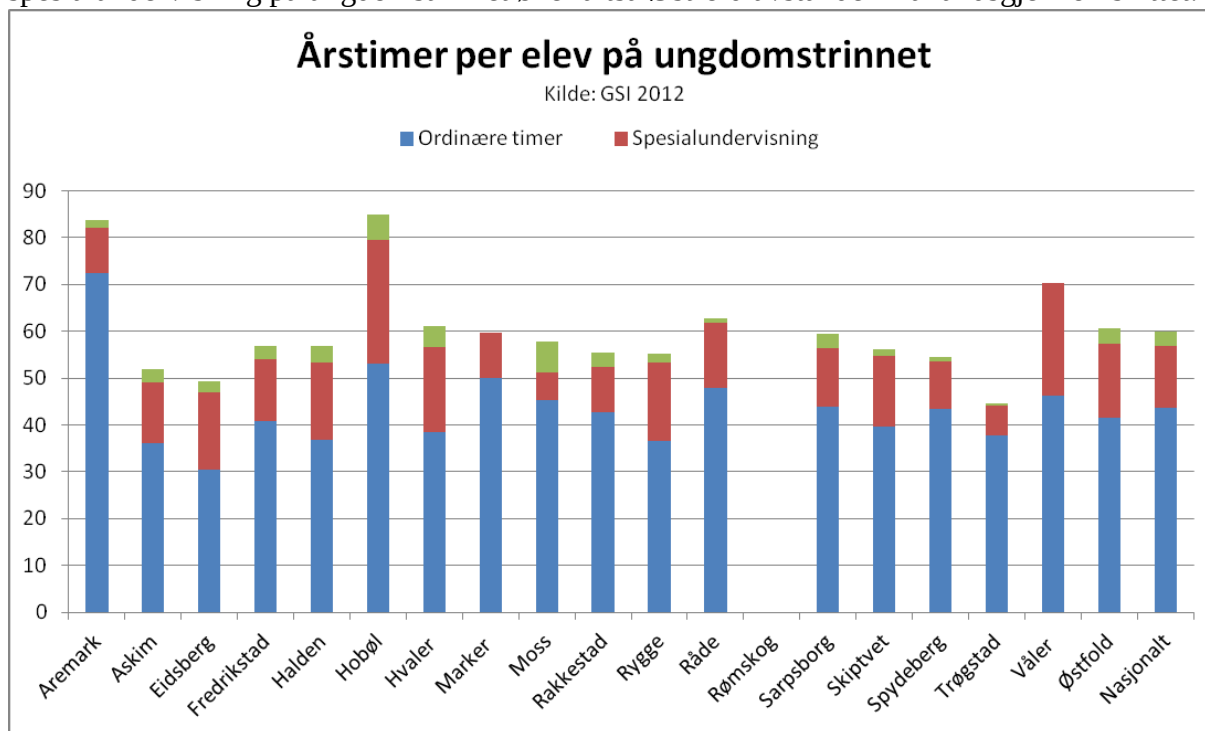
Timeressursene på barnetrinnet i Østfold ligger generelt noe under landssnittet. På ordinære årstimer ligger det nasjonale snittet 2,4 årstimer over Østfoldsnittet, og tilsvarende tall for årstimer totalt er 1,7. Dette utgjør en noe mindre forskjell mellom Østfold og nasjonalt nivå, enn det fjorårets tall tilsa. Når det gjelder spesialundervisning, ligger Østfold i år likt med landsgjennomsnittet, mens "andre timer" ligger 0,8 årstimer over 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 barnetrinnet i 2011. Kategoriene "Ordinære timer", "Spesialundervisning" og "Andre timer" utgjør til sammen det totale antall årstimer per elev i hver kommune.

Årstimer pr. elev på ungdomstrinnet

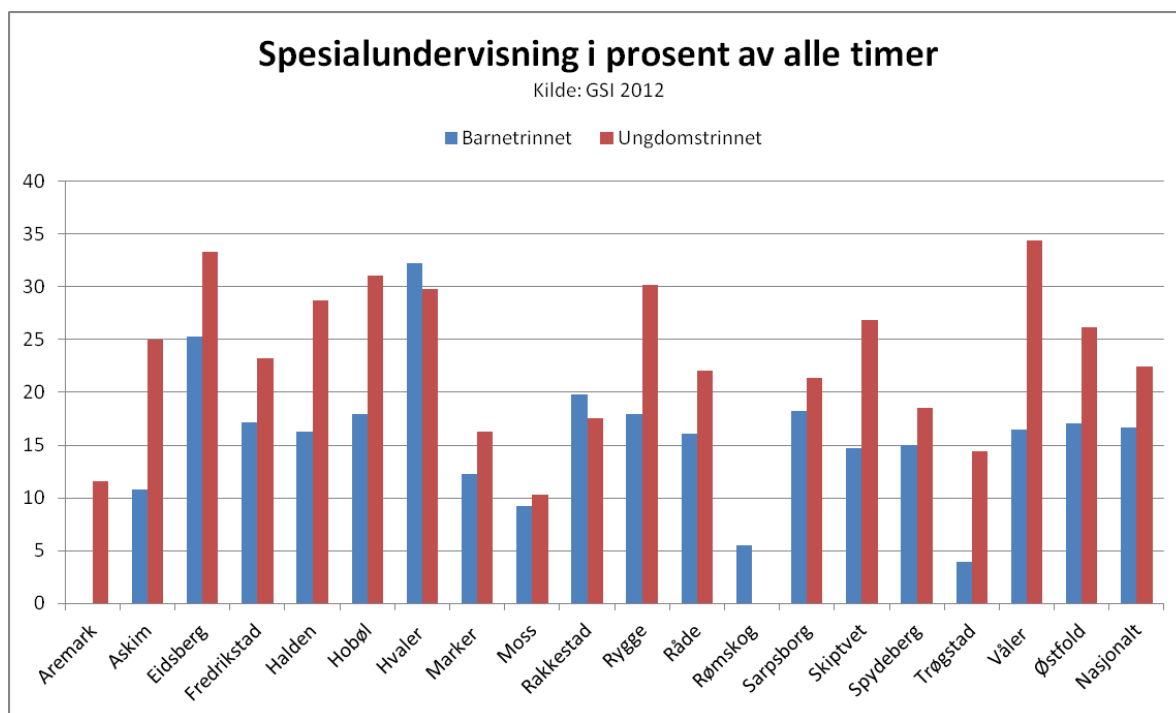
På ungdomstrinnet ligger det totale antallet årstimer per elev i Østfold i 2011 på 60,5. Dette er 0,7 årstimer over landet for øvrig, og siden 2010 har Østfold øket det totale antall årstimer per elev på ungdomstrinnet med 1,6. Til spesialundervisning brukes det i Østfold 2,4 årstimer per elev mer enn i resten av landet. I 2009 var dette tallet 0,5, og i fjor 2,1. Når det gjelder årstimer til spesialundervisning på ungdomstrinnet øker altså Østfold avstanden fra landsgjennomsnittet.



Figur 5.2.3 Årstimer pr. elev på ungdomstrinnet i 2011. Kategoriene "Ordinære timer", "Spesialundervisning" og "Andre timer" utgjør til sammen det totale antall årstimer per elev i hver kommune.

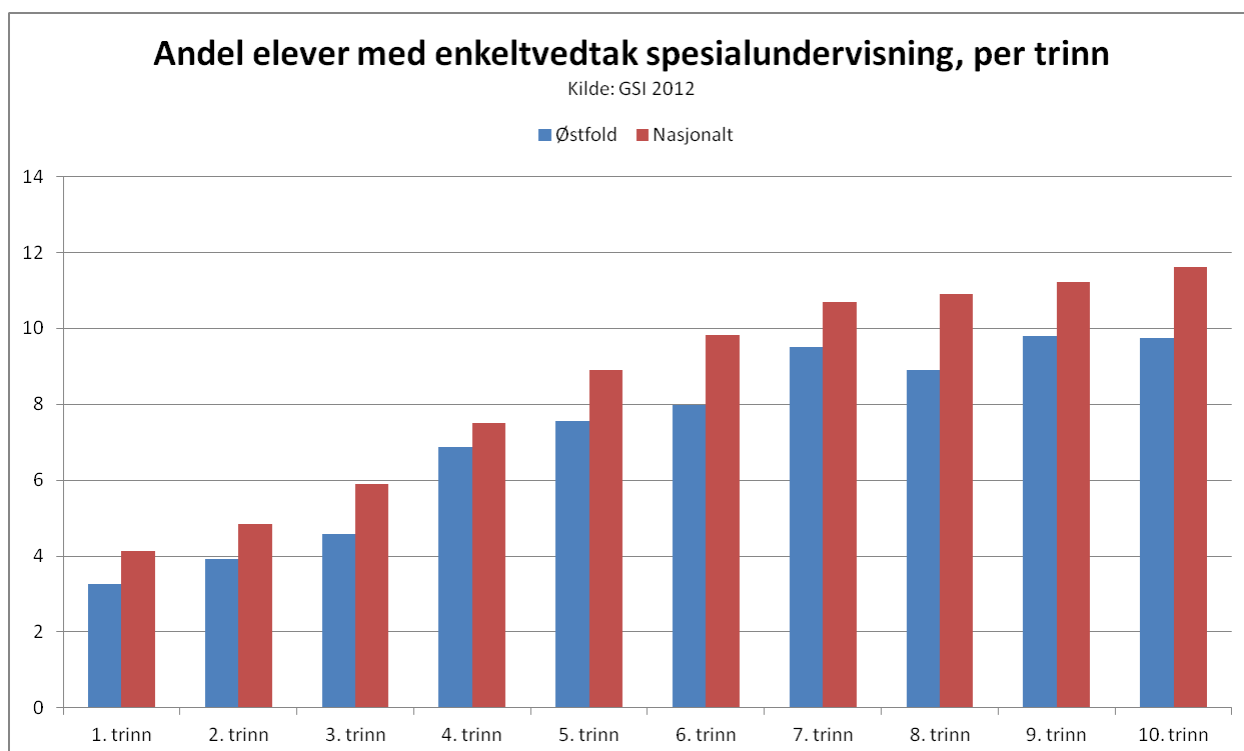
Spesialundervisning

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 Moss bare 6 %. 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 2011. Tallene fra Aremark på barnetrinnet er i figuren over unntatt offentlighet.

Andelen elever som får spesialundervisning, øker fortsatt jevnt fra 1. til 10. trinn. Tendensen er lik i Østfold som for landet for øvrig. Økningen vi så på 8. trinn i fjor har i år gått noe tilbake.



Figur 5.2.5 Andel elever med enkeltvedtak, pr. trinn, høst 2011

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 på ungdomstrinnet. 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.

Når det gjelder spesialskoler gjør vi også oppmerksom på at rapporteringen av dette i Grunnskolens informasjonssystem ble lagt om ved innsamlingen i 2011. Spesialskoler skulle i 2010 rapporteres for seg, men i 2011 ble disse skolene rapportert som ordinære grunnskoler. Så langt Fylkesmannen kjenner til har imidlertid kommunene vært klar over denne omleggingen og rapportert tallene korrekt.

Nasjonale prøver høsten 2011

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

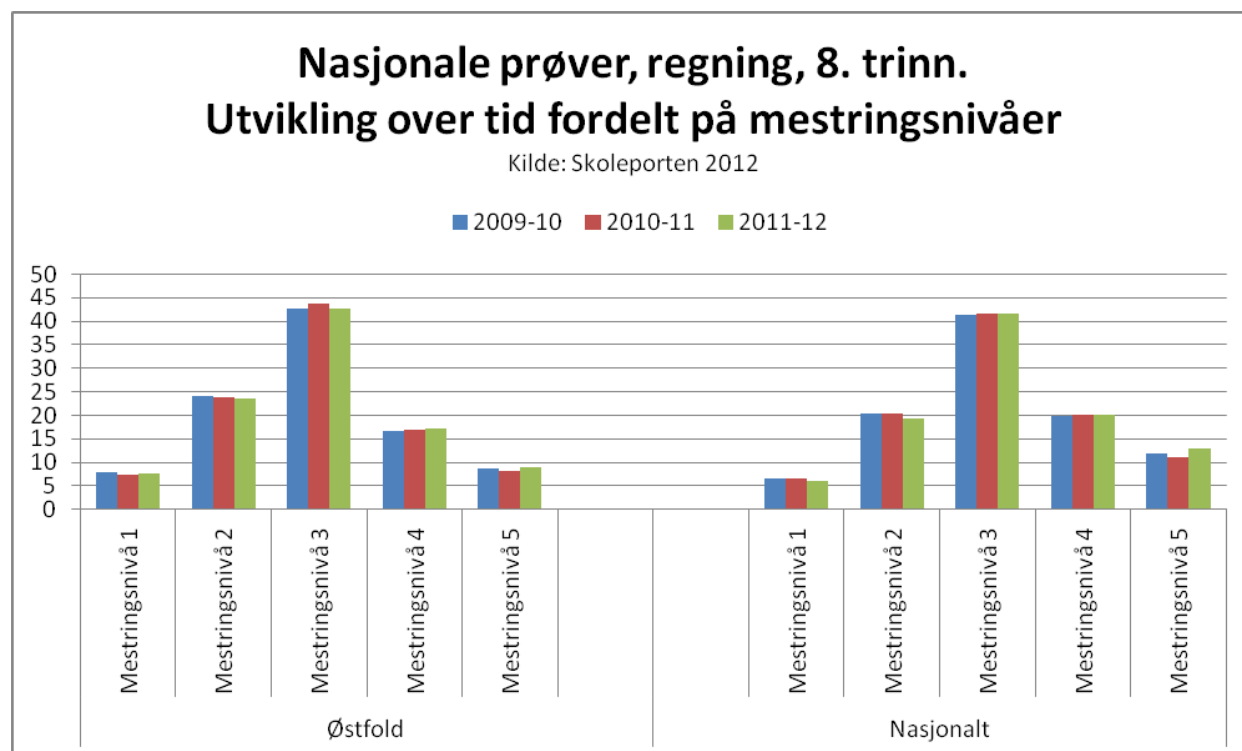
For mange elever på laveste mestringsnivå og for få på høyeste nivå

Andelen elever i Østfold på laveste mestringsnivå i lesing på 5. trinn har gått litt tilbake de siste to årene, og er nå 26,5 %. 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 2010/2011 til 31,2 % i skoleåret 2011/2012.

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 5.2.6 under.

Store forskjeller mellom skoler

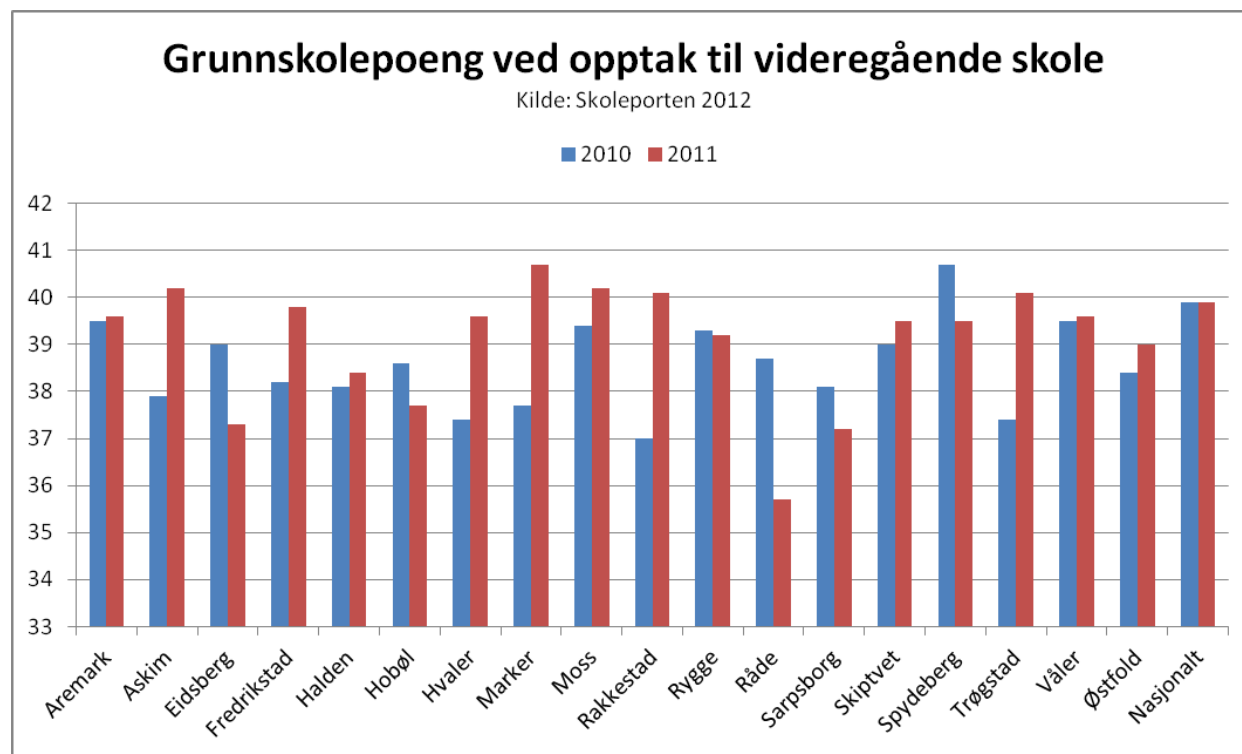
Det er store variasjoner mellom skoler og mellom kommuner i Østfold i både engelsk, lesing og regning. Dette er en tendens vi har sett også i tidligere år. Det betyr at skoleeierne i sitt oppfølgingsarbeid må fortsette å rette oppmerksomheten mot dette.



Figur 5.2.6 Nasjonale prøver, regning, 8. trinn. Utvikling over tid.

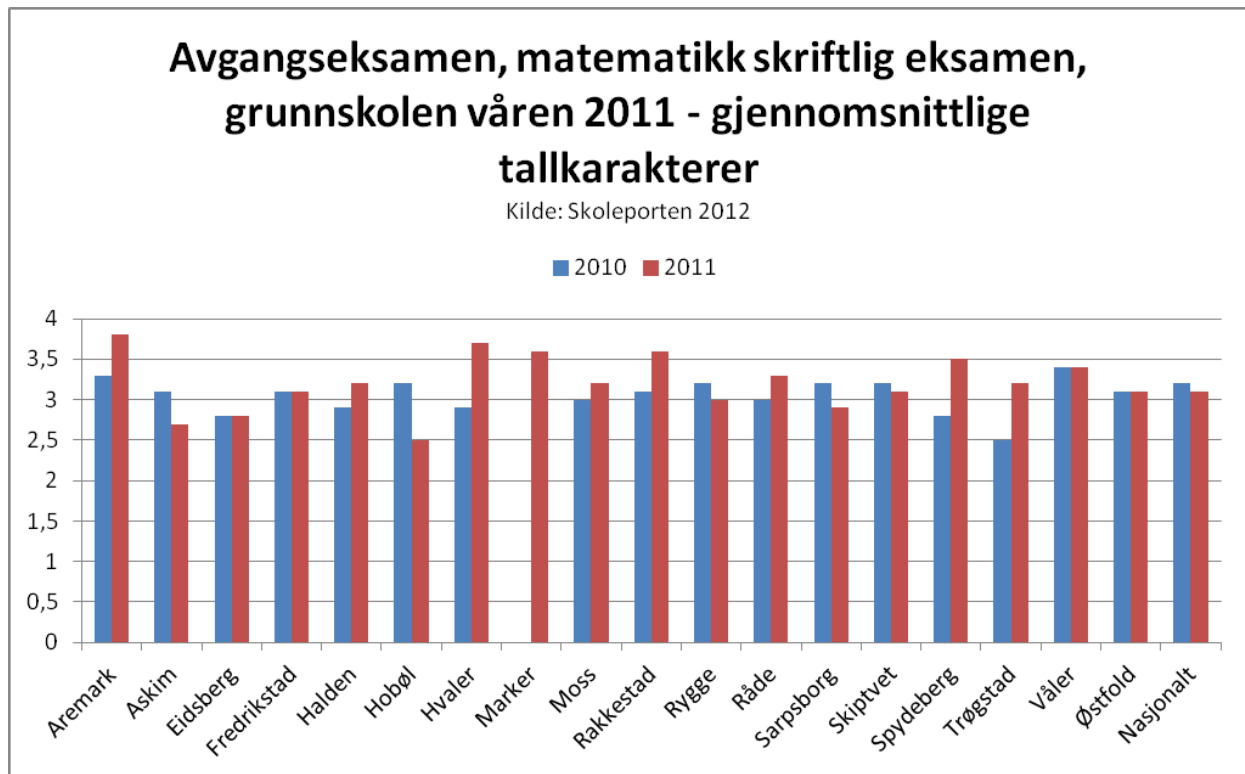
Eksamensresultater og grunnskolepoeng

Grunnskolepoengene er summen av karakterene i de 10 fagene som legges til grunn ved opptak til videregående skole. Østfoldelevene skåret 39 poeng i gjennomsnitt, dette er opp 0,6 poeng fra i fjor, og 0,9 poeng under nasjonalt gjennomsnitt. I fjor var forskjellen på Østfold og nasjonalt gjennomsnitt 1,5 poeng. Forskjellene i fylket er imidlertid store. Rakkestad ligger i 2011 lavest med 35,7 poeng, og Marker ligger høyest med 40,7 poeng. Dette er imidlertid små kommuner hvor effekten av tilfeldige variasjoner kan være stor.



Figur 5.2.7 Grunnskolepoeng ved opptak til videregående skole, 2011.

Resultatene fra avgangseksamen matematikk skriftlig i grunnskolen viser at Østfold i år skårer likt nasjonalt gjennomsnitt. Grunnen til dette er at det nasjonale gjennomsnittet har senket seg med 0,1 poeng, til 3,1. 3,1 poeng har vært resultatet fra Østfold både i fjor og i år. Det er store variasjoner innad i fylket, men mange av kommunene har en vesentlig bedring av dette resultatet i forhold til i fjor. Når det gjelder engelsk skriftlig eksamen ligger landsgjennomsnittet både i fjor og i år på 3,8, og Østfold stabilt på 3,6. Tallet for norsk hovedmål skriftlig er 3,5, både for Østfold og nasjonalt, i fjor og i år.

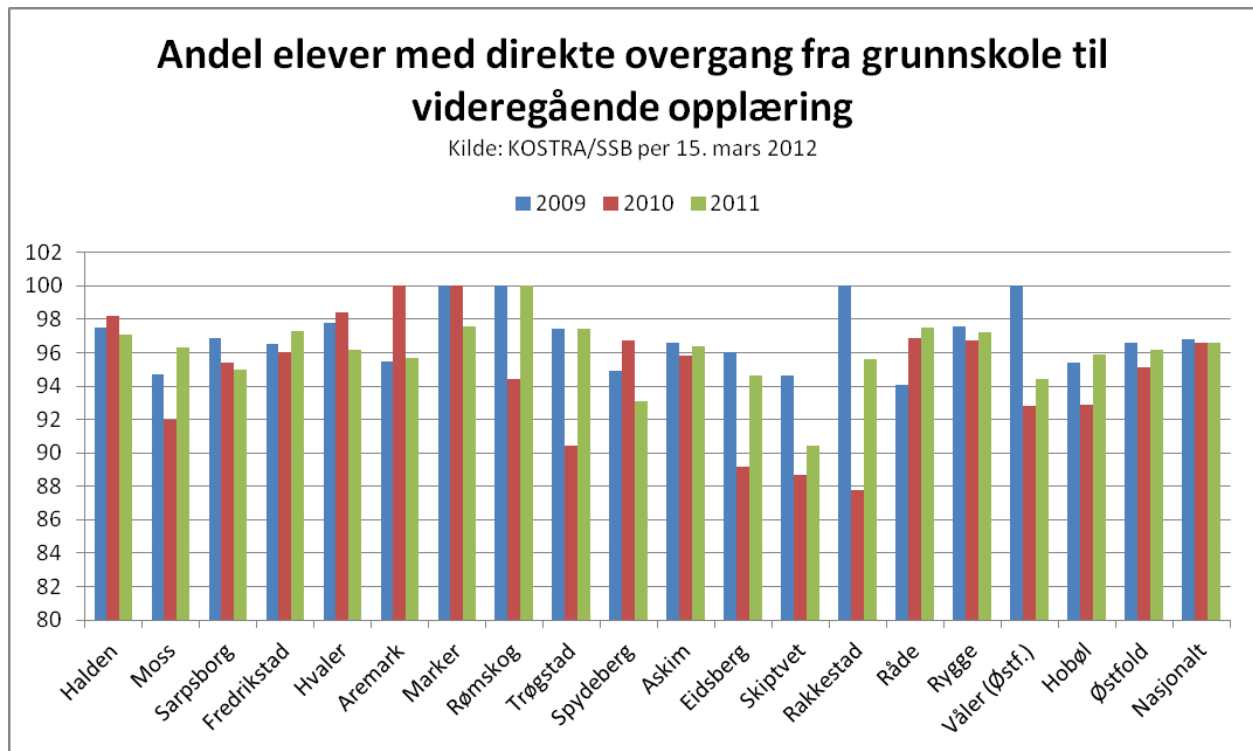


Figur 5.2.8 Avgangseksamen, matematikk skriftlig, grunnskolen våren 2011 – gjennomsnittlige tallkarakterer

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 lå Østfold 1,5 % under nasjonalt snitt i direkteoverganger. Dette tallet var 0,2 % i 2009 og 0,9 % i 2008. I 2011 ligger Østfold 0,4 % bak resten av landet. Flere av kommunene i Østfold hadde en markant tilbakegang i 2010 når det gjaldt direkteoverganger til videregående opplæring, og mange av kommunene har i 2011 en tilsvarende fremgang. Sarpsborg er en av de få kommunene som fortsetter tilbakegangen fra i fjor.

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.



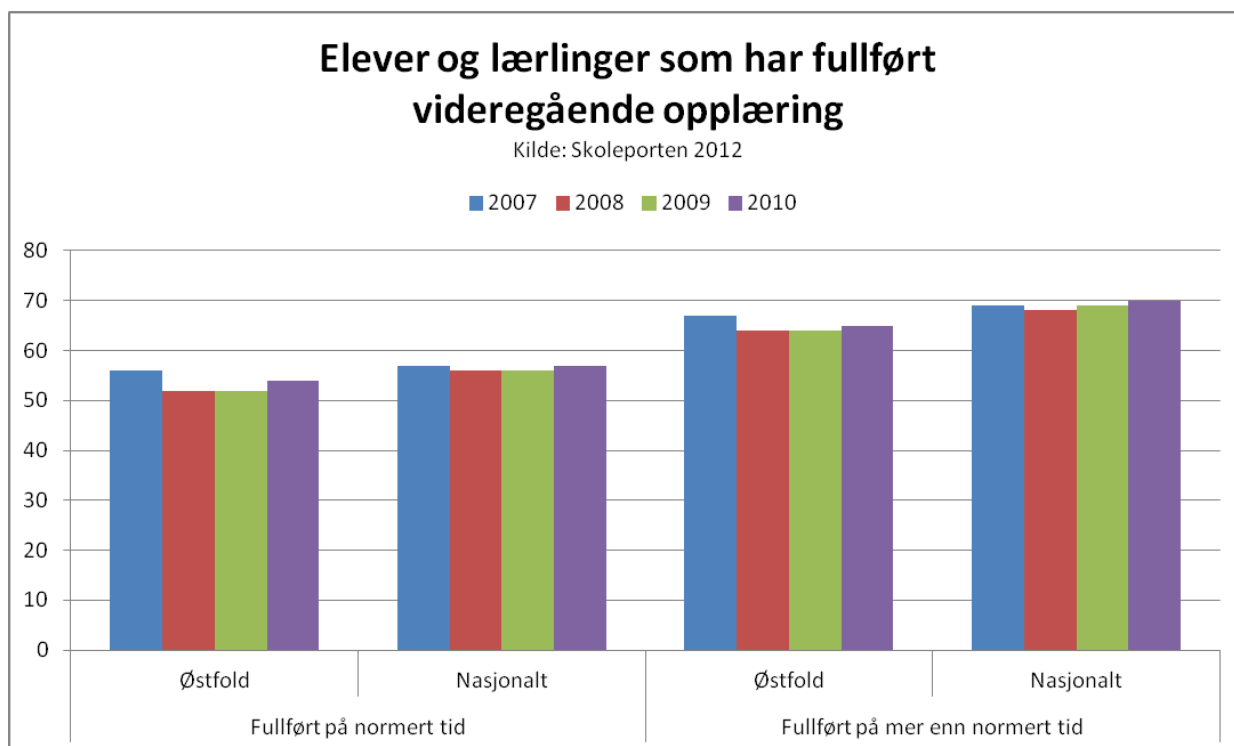
Figur 5.2.9 Overgangen til videregående opplæring fra grunnskolen

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

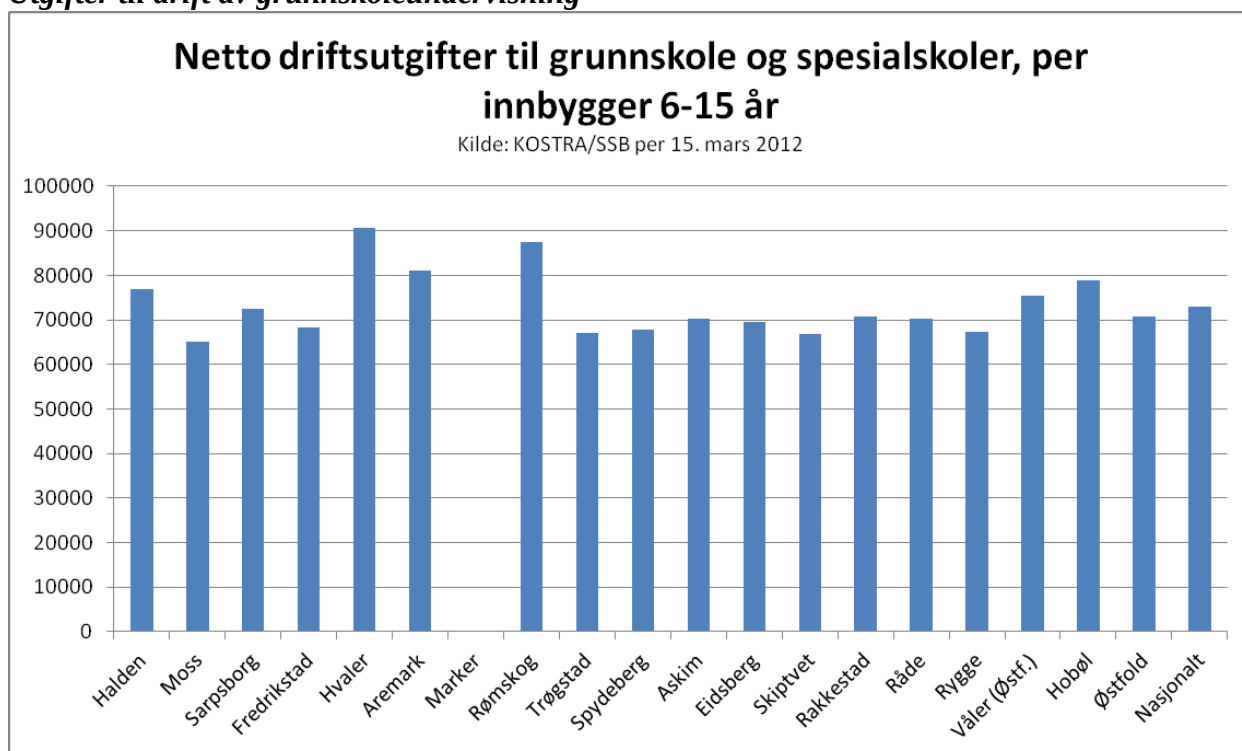
Årsakene til manglende gjennomføring av videregående opplæring er mange, men det er en klar sammenheng mellom elevenes utbytte av grunnskoleopplæringen og evnen til å gjennomføre videregående opplæring. En stor andel av de som faller fra i videregående opplæring, gikk ut av grunnskolen uten å ha tilegnet seg tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter. Tidlig innsats er viktig gjennom hele grunnopplæringen. 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. Fra høsten 2011 er alle kommuner i Østfold med i "overgangsprosjektet". Bedre gjennomføring i videregående opplæring i Østfold er nødvendig og krever målrettet og felles innsats fra alle involverte i skoler og kommuner/skoleeiere.



Figur 5.2.10 Elever og lærlinger som har fullført videregående opplæring, 2007-2010

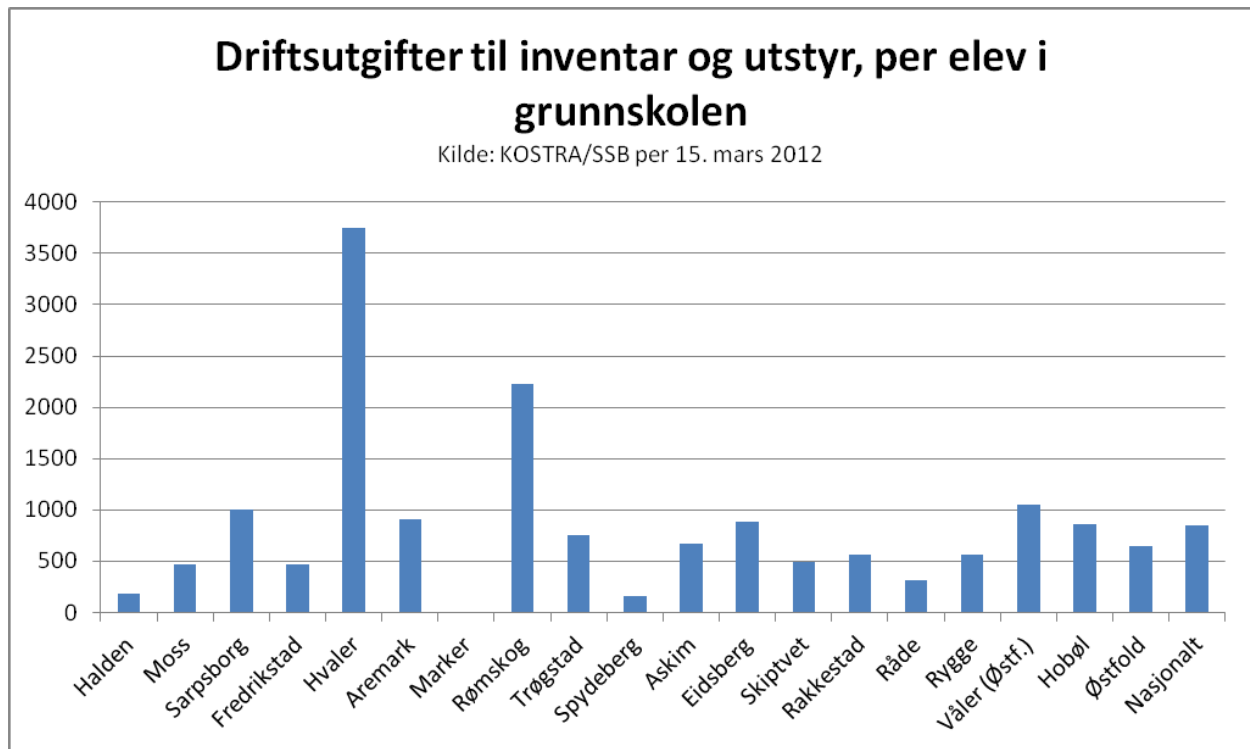
Hvordan tallene har endret seg fra i fjor har vi enda ikke noe kjennskap til. Tallene er per dags dato ikke publisert verken i Skoleporten eller i KOSTRA.

Utgifter til drift av grunnskoleundervisning



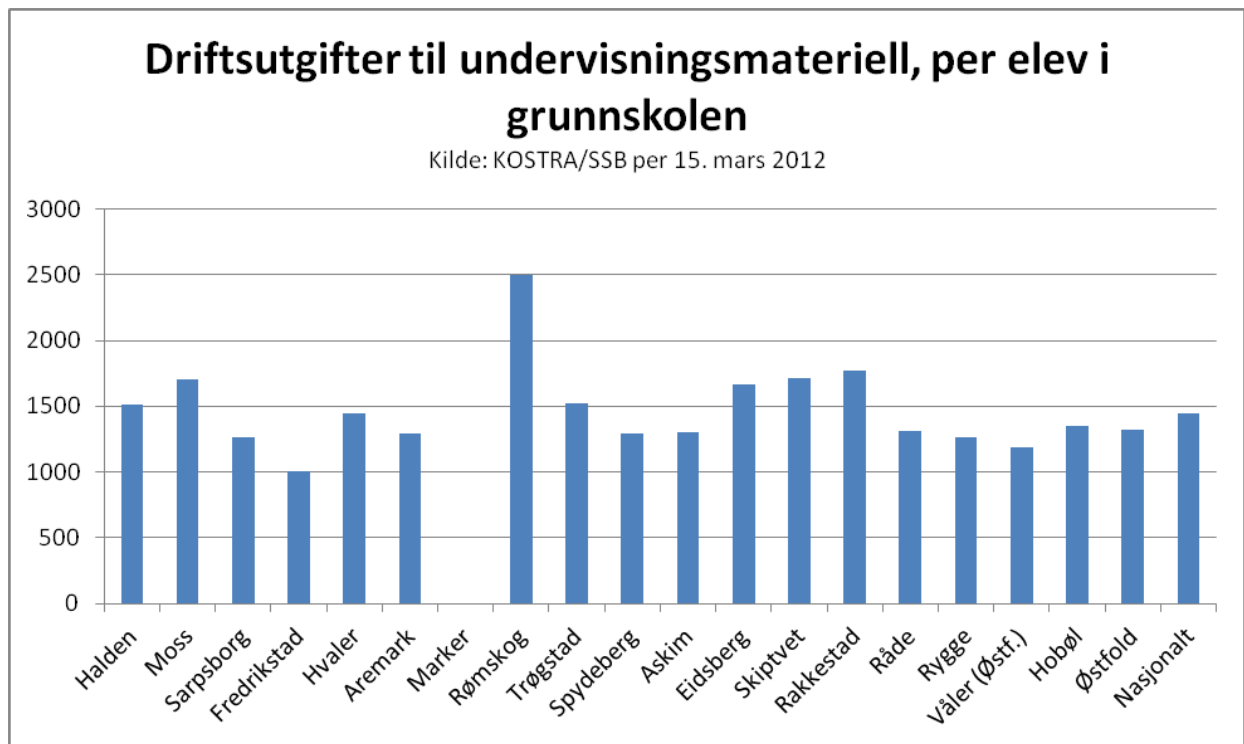
Figur 5.2.11 Netto driftsutgifter til grunnskole og spesialskoler, pr innbygger 6-15 år.

Forskjellene mellom kommunene i netto driftsutgifter til grunnskole og spesialskoler har vært forholdsvis stabil de siste årene. Gjennomsnittet i Østfold for 2011 ligger 2194 kroner under landssnittet. Dette er imidlertid rundt 1000 kroner nærmere landssnittet enn i fjor.



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

Gjennomsnittlige driftsutgifter til inventar og utstyr er i Østfold på 650 kroner pr. elev i 2011. Dette er rundt 55 kroner mer pr. elev enn i 2010. Østfold ligger i 2011 199 kroner pr. elev under landsgjennomsnittet. Avstanden mellom nasjonalt nivå og Østfold som har økt de siste årene har dermed begynt å bli mindre igjen. Det er i tallene for 2011 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 127 kroner pr. elev under landsgjennomsnittet. I 2010 var dette tallet 147.

5.3 Barnevern

Nasjonale føringer

- **Barn skal ha rett hjelp til rett tid.** Barneverntjenesten kommer i kontakt med utsatte barn og unge på bakgrunn av bekymringsmeldinger. 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 utvides til 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 over statsbudsjettet for 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.

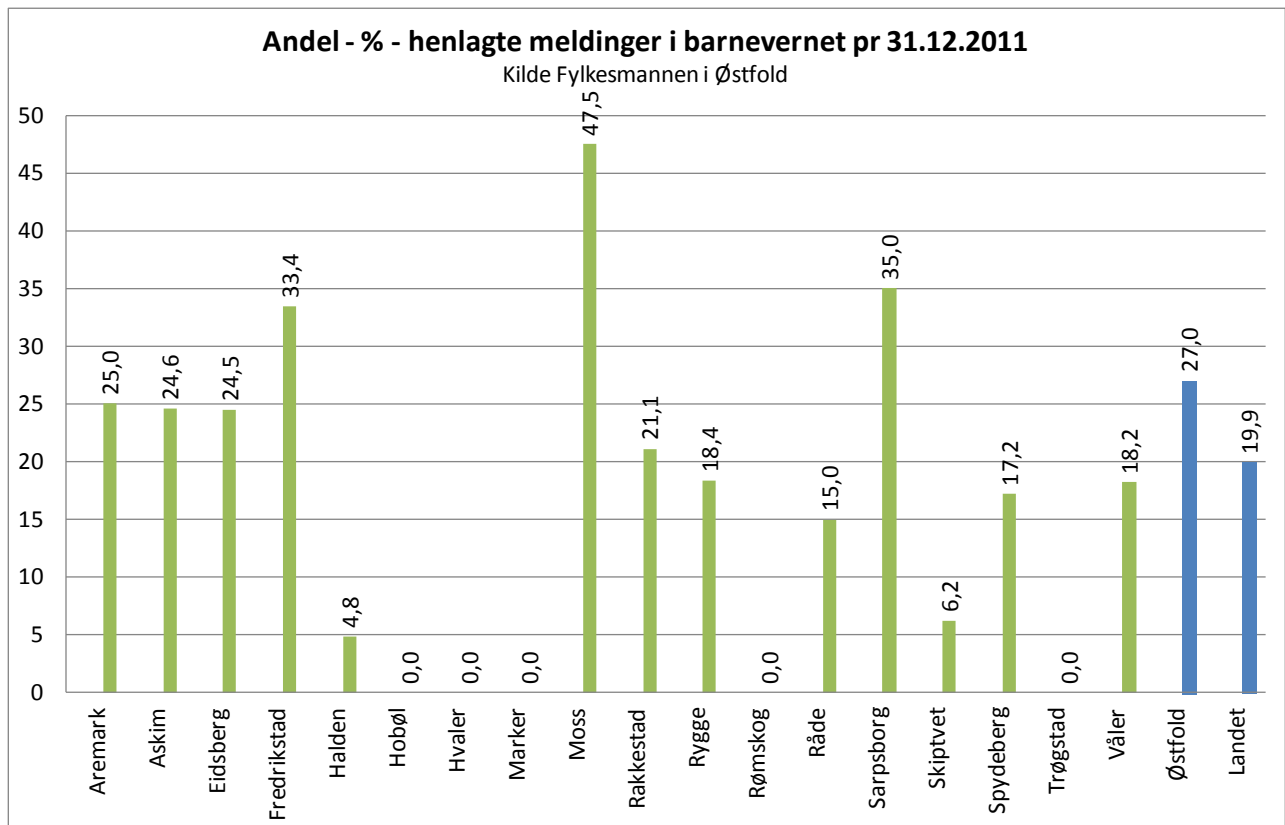
Status

Fylkesmannen har lagt til grunn innrapporterte tall fra 18 kommuner pr. 31.12.11.

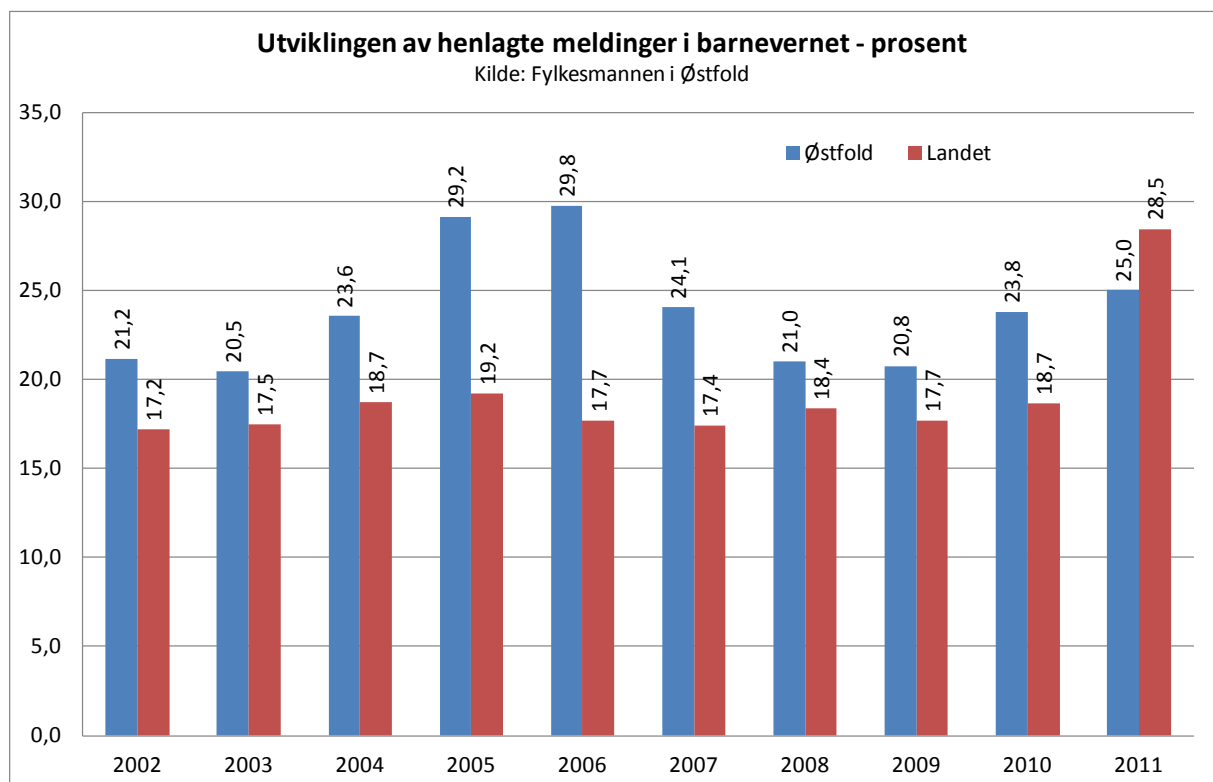
Barn skal ha rett hjelp til rett tid

Antall gjennomgåtte meldinger i Østfold pr. år fra 2002 til 2011 har økt fra 1411 til 2641.

Kommunenes rapportering pr.31.12.11 viser at antall henlagte meldinger nå øker og er oppe i 27 %. Landsgjennomsnittet for henlagte meldinger er 19,9 %. Antallet varierer fra kommune til kommune og andelen henleggelser bør være gjenstand for faglig diskusjon i den enkelte barneverntjeneste, slik at tjenesten kan evaluere sin praksis og eventuelt justere denne i tråd med lov og forskrift.



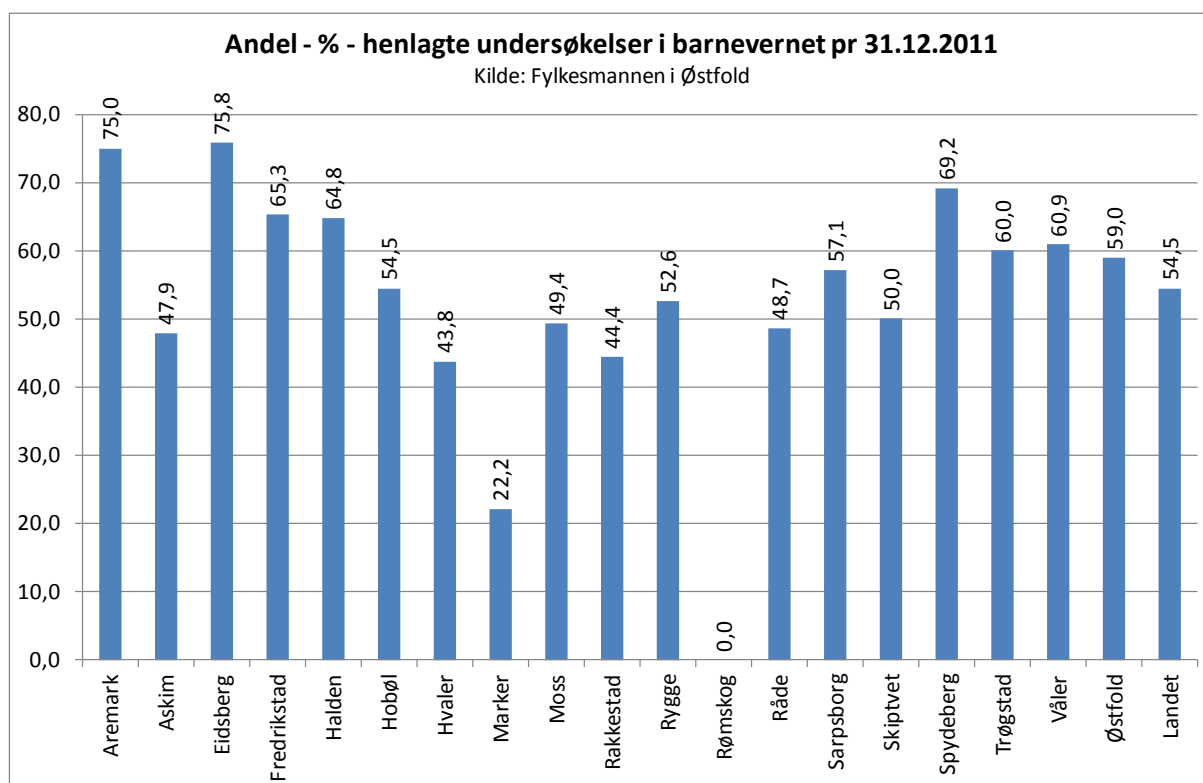
Figur 5.3.1 Andel henlagte meldinger pr 31.12.2011



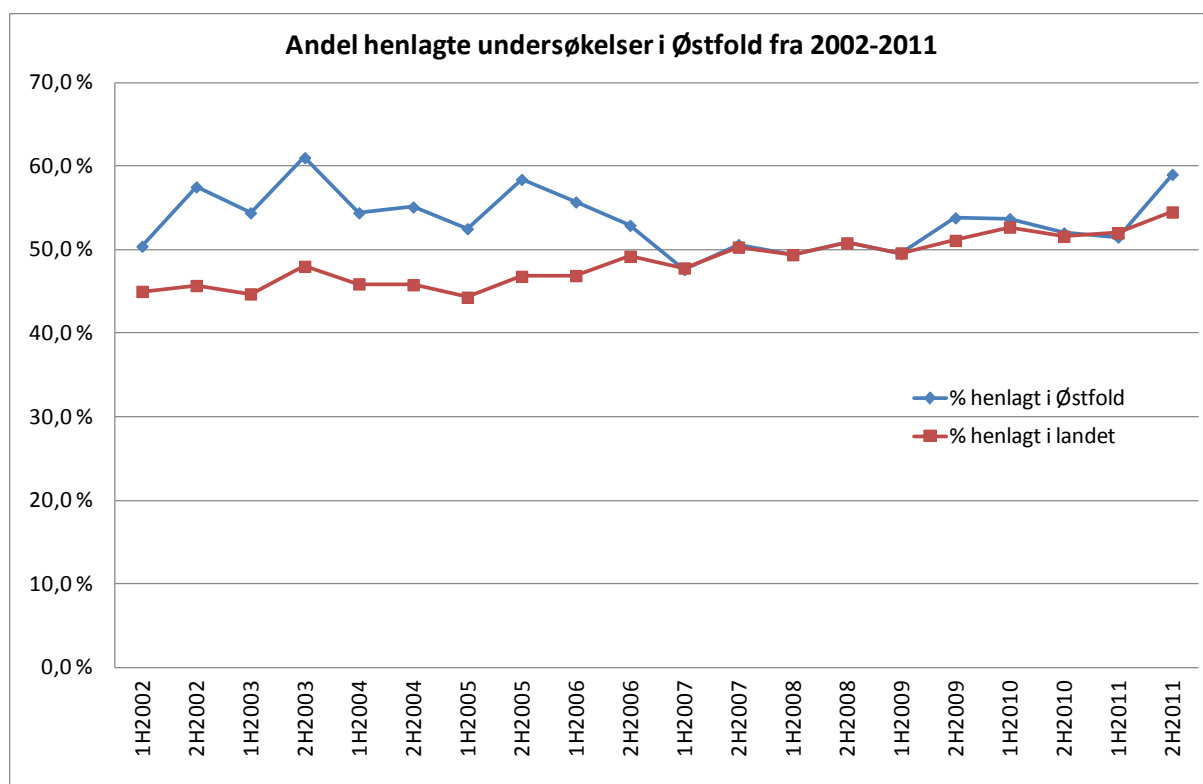
Figur 5.3.2 Utvikling i henlagte meldinger fra 1. halvår 2003 til og med 1. halvår 2011

I perioden 2002 til 2011 har antall avsluttede undersøkelser pr. år økt fra 1055 til 1909. Østfold har en høyere henleggelsesprosent for undersøkelser enn resten av landet. Pr. 31.12.12 hadde Østfold en henleggelsesprosent på 59 % og tilsvarende for landet lå på 54,5 %. Det er stor variasjon mellom kommunene hvor mange % av undersøkelsene som er henlagt, og for de mindre kommunene der

det er gjennomført relativt få saker, vil måling i % gi usikre tall fordi enkeltsaker og f. eks henleggelse av saker overfor søskengrupper slå kraftig ut i tallene. Det er viktig at kommunene merker seg der det er en økning i antallet henleggelse og har en faglig gjennomgang av kriteriene for henleggelse av saker og i hvilke saker det skal iverksettes tiltak.

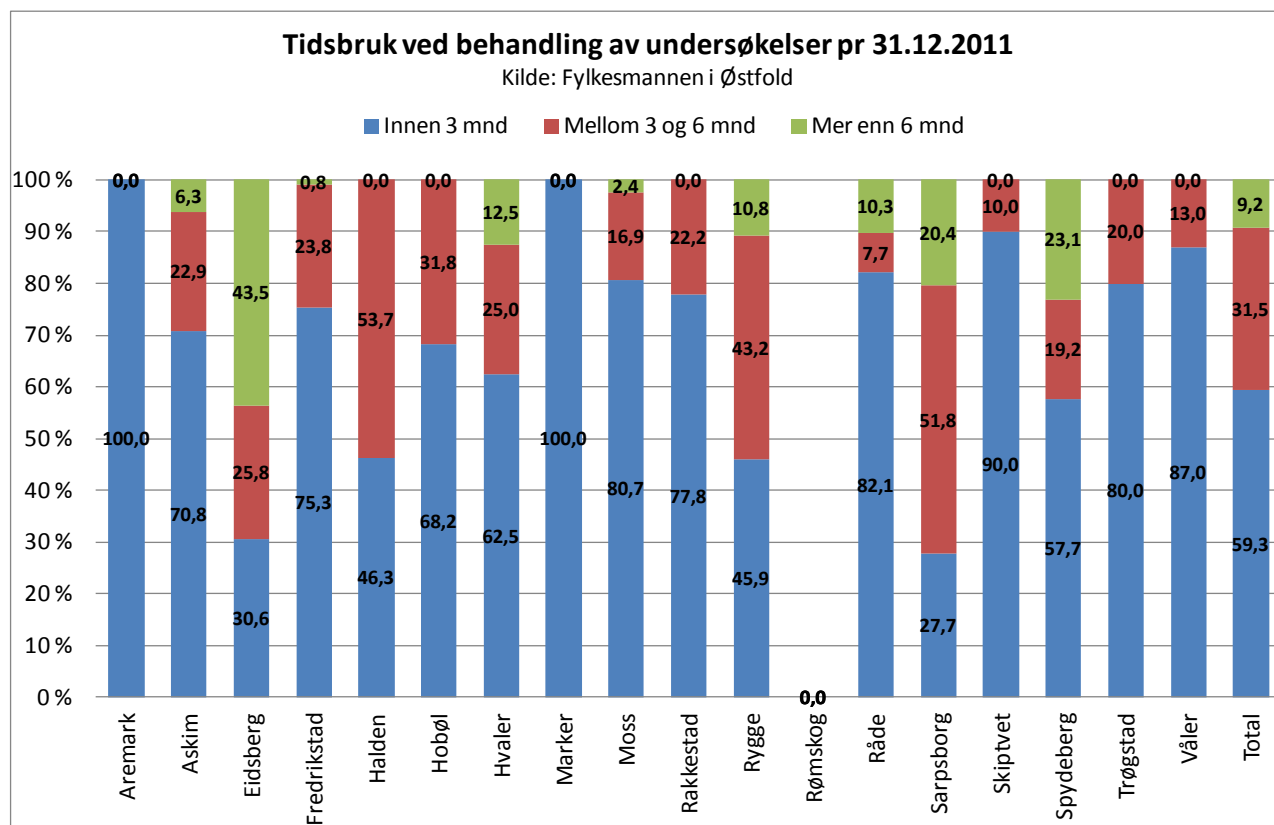


Figur 5.3.3 Henlagte undersøkelser pr. 31.12.2011



Figur 5.3.4 Henlagte undersøkelser, halvårlig fra 2002 til 2011.

Når det gjelder tidsbruk for gjennomføring av undersøkelser, viser tallene for 2. halvår 2011 at kommunene fortsatt har fristoversittelser. Kravet i loven er at saker skal undersøkes innen 3 mnd. I saker der det er særskilte grunner for det kan besluttes å utvide fristen inntil 6 mndr. I mange saker brukes det mer enn 3 mnd uten at det er grunnlag for det i saken. Det er også saker der det brukes mer enn 6 mnd på undersøkelsen. Fristoversittelse kan bety at barn ikke får rett hjelp til rett tid. Det er bekymringsfullt at kommunene ikke klarer å undersøke saker innenfor de fristene som er gitt. 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.



Figur 5.3.5 Tidsbruk for undersøkelser pr. 31.12.11

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. Pr. 31.12.11 hadde barneverntjenestene i Østfold omsorgen for 420 barn. 30 av disse var plassert i institusjon 390 i fosterhjem. I tillegg er det også fattet vedtak om fosterhjemspllassering som hjelpetiltak. Totalt hadde kommunene plasseringsansvar for 607 barn i fosterhjem.

Kommunene klarer ikke følge opp de barna som er plassert i fosterhjem med det antall besøk loven krever, av de 607 barna der kommunen hadde ansvar for oppfølging var det 226 som ikke fikk tilstrekkelig antall oppfølgingsbesøk.

Kommunene klarer heller ikke påse at det blir ført tilstrekkelig tilsyn med fosterhjemmene. Av 524 fosterbarn i fosterhjem var det 249 som ikke fikk det antallet tilsynsbesøk loven krever. For 95 av disse barna var det ikke oppnevnt tilsynsfører.

For at kommunene skal sikre at barn plassert utenfor hjemmet får den oppfølging og den hjelp de er i behov av må de intensivere arbeidet med oppfølging og tilsyn.

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 11 av 18 kommuner har en jevnlig gjennomgang av sin internkontroll.

5.4 Omsorgsplan 2015

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

Østfoldkommunene har økt med mer enn forholdsvis andel av nye årsverk i perioden 2006 – 10.

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 til 2009. Andelen faglærte har økt igjen i 2010. Kommunene tilbyr i hovedsak 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 demenssteam og kommunene tilbyr pårørendeskole til de som er 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
- Nevroplan (Ny høsten 2011)

Kommunal planlegging og investeringstilskudd

Forventninger

Omsorgsplanens fokus er også i 2011 å sette framtidens omsorgsutfordringer på dagsorden i kommunenes helhetlige økonomi- og kommuneplanlegging. Dette er ikke en sak for helse- og sosialtjenesten alene, men må involvere hele lokalsamfunnet og de fleste av samfunnets sektorer. Samfunnsutviklingen med demografiske, faglige, teknologiske og kulturelle endringer vil påvirke behov og etterspørsel etter behandlings- og omsorgstjenester.

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

Gjennom Husbanken kan det gis tilskudd til 12 000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger i perioden 2008- 2015. Kommunene får ikke 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:

Tilskuddsbeløp – maksimalsatser:

Tilsagnsår	Omsorgsbolig	Sykehjemsplass
2010	647 000	862 800
2011	666 600	888 800
2012	687 000	916 000

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 15.03.2012

Antall	Omsorgsboliger				Plasser i sykehjem				Enerom i sykehjem			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Halden	147	147	147	147	184	192	199	199	180	192	199	199
Moss	182	182	182	182	194	191	191	191	186	186	186	186
Sarpsborg	289	289	289	289	396	396	404	408	244	244	250	260
Fredrikstad	342	342	342	342	567	557	569	566	525	529	541	538
Hvaler	16	16	16	16	29	28	28	32	24	24	28	28
Aremark	12	12	12	12	18	18	18	24	18	18	18	18
Marker	28	28	28	28	40	40	42	35	40	40	42	42
Rømskog	6	6	6	6	16	16	16	17	16	16	16	17
Trøgstad	44	44	44	44	45	45	45	45	39	39	39	39
Spydeberg	28	28	28	28	40	40	40	39	34	33	33	33
Askim	98	98	98	98	103	103	99	107	103	103	103	103
Eidsberg	97	97	97	97	65	82	78	80	58	60	60	60
Skiptvet	34	34	34	34	28	41	40	40	28	40	40	40
Rakkestad	75	75	75	75	54	52	55	55	47	47	47	47
Råde	34	34	34	34	55	58	64	61	55	56	58	54
Rygge	81	81	81	81	88	91	95	93	88	88	88	88
Våler	33	33	33	33	23	26	26	26	25	26	26	26
Hobøl	47	47	47	47	20	21	21	21	20	21	21	21
Østfold	1593	1593	1593	1593	1965	1997	2030	2039	1730	1762	1795	1799

Kommentar

Antall omsorgsboliger er uendret i perioden 2008 -11, men nå er ca. 100 nye omsorgsboliger under planlegging/bygging. Antallet sykehjemsplasser i Østfold har økt fra 1996 i 2009 til 2039 i 2011, en økning på 43 plasser. Dette gir fortsatt gjennomsnittlig dekningsgrad av sykehjemsplasser for eldre over 80 år på 15,4 %. Halden har fortsatt lavest dekningsgrad på 12,4 %, mens Moss og Rakkestad har 13,4 % og Hobøl 13,7 %. Også Rygge og Eidsberg har under 15 % dekning. Rømskog (28,8%), Aremark (25,8) og Skiptvet (23,5 %) har høyest dekningsgrad. De resterende kommunene har dekningsgrad fra 15,2 % til 19,2 %.

Dersom man tar med omsorgsboliger, blir samlet dekningsgrad 27,5 % for personer over 80 år. Dette er 0,2 % lavere enn i 2010 og 0,7 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. 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.

Antall sykehjemsplasser som ikke er enerom, er økt fra 235 i 2010 til 240 i 2011, noe som viser at utviklingen i fylket samlet går i feil retning. Bare 5 kommuner oppgir samme antall plasser og enerom i 2011, en reduksjon fra 8 i 2010. En kommune oppgir flere enerom enn antall plasser, noe som må være feil. For de siste 12 kommunene varierer antall plasser som ikke er enerom fra 4 til 148.

Demensplan 2015

Alle Østfold-kommunene står overfor store utfordringer for å nå to av målene i demensplanen. Det gjelder bedre tilpassede botilbud og dagaktivitetstilbud til personer med demens og økt kunnskap og kompetanse om demens. For å forbedre dagtilbudene kreves en særskilt innsats..

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. Disse er videreført i Revidert handlingsprogram for perioden 2012 – 2015. Planen peker på dagaktivitetstilbud som det manglende mellomledd i den kommunale omsorgskjeden. I 2012 er det satt av 150 millioner til opprettelse av dagtilbud for personer med demens. Helsedirektoratet tildeler tilskudd med inntil kr 65 000 per ny plass. 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 15.03.2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Halden	15	15	61	61	61	61
Moss	40	68	68	96	88	113
Sarpsborg	52	52	52	68	68	70
Fredrikstad	115	114	125	125	137	137
Hvaler	6	6	6	6	6	6
Aremark	0	0	0	6	6	6
Marker	12	12	12	12	12	12
Rømskog	4	4	4	4	4	4
Trøgstad	12	12	12	12	12	12
Spydeberg	7	7	7	7	7	7
Askim	23	23	23	23	23	25
Eidsberg	15	15	15	15	15	15
Skiptvet	0	0	0	5	5	12
Rakkestad	11	11	11	11	11	11
Råde	14	24	24	26	40	40
Rygge	8	7	48	48	48	48
Våler	0	0	10	10	10	10
Hobøl	8	8	8	9	9	9
Østfold	342	378	486	544	562	598

SSB - statistikk i tabell 5.4.2 viser at alle kommunene i Østfold har organisert heldøgns tilbud for personer med demens i form av små sykehjemsavdelinger, kalt *skjermede enheter for demente*. Til sammen er nå 598 sykehjemsplasser tilpasset for personer med demens. Disse utgjør 29,3 % av fylkets sykehjemsplasser, en økning av andelen med 1,6 % fra 2010.

Noen kommuner har i tillegg valgt å tilrettelegge heldøgnsstilbud for demente i omsorgsboliger organisert som bofellesskap, til sammen ca 140 plasser. Det totale antall heldøgns plasser tilpasset for personer med demens er dermed ca 740 plasser. Moss har ca 60 % og Rygge ca 50 % av sykehjemsplassene tilrettelagt for personer med demens. De andre kommunene ligger langt

under dette. Vi regner med at 70-80 % av de som har fast plass i sykehjem, har utviklet demenssykdom.

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 fem delmål:

1. 12 000 nye årsverk med relevant fagutdanning frem til 2015
2. Heve det formelle utdanningsnivået i omsorgstjenestene
3. Sikre bruttotilgang på 4 500 helsefagarbeidere per år
4. Skape større faglig bredde
5. Styrke veiledning, internopplæring og videreutdanning

Nye årsverk

Kommunene i Østfold har i perioden fram til 2011 økt antall nye årsverk med mer enn Østfolds forholdsmessige andel. Andelen av målet om 12 000 nye årsverk med relevant fagutdanning fra 2010 til 2015 er ca 680. Fra 2010 til 2011 økte antall årsverk i brukerrettet tjeneste med ca 225 årsverk. Dersom denne tendensen fortsetter, vil Østfoldkommunene også nå målet fram til 2015.

Heve det formelle utdanningsnivået

Av de nye årsverkene utføres 203 av ansatte med relevant fagutdanning, og andelen årsverk utført av ansatte med relevant fagutdanning økte fra 51,5 % i 2010 til 72,1 % i 2011.

Sikre bruttotilgang på 4 500 helsefagarbeidere

Det utdannes fortsatt ikke nok helsefagarbeidere til både å erstatte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere som går ut av yrket og til å øke andelen ansatte med utdanning på videregående skoles nivå. Kommunene opplyser at praksiskravet på 60 måneder er en viktig årsak til at det ikke utdannes mange nok. Når det gjelder de unge, er erfaringen i Østfold at kvalifiserte helsefagarbeiderelever i hovedsak får læreplass hvert år. Enkelte kommuner tilbyr læreplass, men får ikke lærlinger.

Skape større faglig bredde

Fylkesmannen erfarer at det søkes tilskudd til videre- og etterutdanning i mange ulike fag/temaer. Det er en utfordring å tildele tilskudd til en stor nok variasjon i utdanningene siden midler til fordeling bare utgjør om lag en tredjedel av omsøkt beløp. For å møte nye kompetansebehov ved innføring av samhandlingsreformen, planlegger kommunene å øke de ansattes kompetanse på nye fagområder.

Styrke veiledning, internopplæring og videreutdanning

Utviklingssenteret for sykehjem, Glemmen sykehjem i Fredrikstad, har ansvar for å følge opp Demensomsorgens ABC i Østfold. 13 kommuner har gjennomført, eller er i gang med, denne opplæringen.

Utfordringer

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 en periode ble redusert i Østfold. I 2007 var andelen med fagutdanning 73 %. I 2009 var andelen redusert til 71,1 %, mens i 2011 var økt til 72,1 %. Dette innebærer at vi igjen nærmer oss andelen fra 2007. 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 helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.

Utviklingssentre for sykehjem og hjemmetjenester

Utviklingssenter for sykehjem er Glemmen sykehjem i Fredrikstad og Utviklingssenter for hjemmetjeneste er hjemmetjenesten i Eidsberg. Fylkesmannen er representert utviklingssentrene "Fag- og samarbeidsråd".

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 gjorde dette for første gang i 2011. For 2012 har utviklingssentrene utlyst "Frie midler" i fellesskap. Erfaringene fra utviklingsarbeidet skal spres og prosjektene skal ha nasjonal overføringsverdi.

Tabell 5.4.3 Årsverk i brukerrettet tjeneste i Østfold – Kilde: SSB Kostra 15.06.2012 - Beregnet andel er angitt i %.

	2008			2009			2010			2011		
	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet	Andel av årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet	Andel av årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet	Andel av årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet	Andel av årsverk i brukerrettet tjeneste av fagutdannet
Halden	738,3	544,3	73,7	826,0	586,4	71,0	906,8	641,4	70,7	950,4	669,7	70,5
Moss	793,3	502,7	63,4	800,0	509,8	63,7	876,3	547,3	62,5	918,8	577,6	62,9
Sarpsborg	1299,5	956,4	73,6	1310,0	971,5	74,2	1251,2	947,5	75,7	1290,1	988,5	76,6
Fredrikstad	1868,5	1330,6	71,2	1838,7	1319,8	71,8	1883,9	1360,7	72,2	1903,9	1377,7	72,4
Hvaler	77,7	60,9	78,3	76,9	54,6	71,0	84,3	60,3	71,5	91,0	70,3	77,3
Aremark	33,2	18,9	56,9	47,2	33,8	71,5	49,1	33,0	67,1	50,4	36,6	72,7
Marker	92,1	60,5	65,7	76,4	58,0	75,9	72,9	54,7	75,1	88,6	66,3	74,8
Rømskog	22,3	20,4	91,5	22,0	19,5	88,9	22,7	18,2	80,2	23,1	19,4	83,9
Trøgstad	139,0	99,2	71,4	147,5	105,7	71,6	147,7	111,9	75,8	131,6	98,7	75,0
Spydeberg	81,0	64,4	79,5	90,6	67,9	74,9	90,7	70,5	77,7	98,7	78,3	79,3
Askim	300,4	234,8	78,2	318,5	235,0	73,8	290,3	224,7	77,4	285,8	230,5	80,6
Eidsberg	223,9	164,6	73,5	239,4	167,4	69,9	264,2	185,9	70,4	235,9	187,2	79,3
Skiptvet	83,4	64,3	77,1	96,4	69,9	72,5	99,4	72,1	72,6	85,8	68,2	79,5
Rakkestad	187,0	142,7	76,3	180,1	139,6	77,5	181,3	146,1	80,6	220,2	172,2	78,2
Råde	158,2	117,3	74,2	154,7	115,4	74,6	168,2	122,5	72,8	179,9	134,7	74,9
Rygge	300,8	201,7	67,1	318,9	203,6	63,8	330,2	212,8	64,4	373,7	236,3	63,2
Våler	81,1	54,5	67,2	85,7	50,2	58,6	96,5	56,8	58,9	103,4	55,6	53,8
Hobøl	90,5	68,4	75,5	90,1	67,2	74,6	82,9	64,7	78,0	92,3	66,2	71,7
Østfold	6570,2	4706,6	71,6	6719,0	4775,2	71,1	6898,6	4930,9	71,5	7123,5	5133,9	72,1

5.5 NAV og kvalifiseringsprogrammet (KVP)

NAV-kontorene skal kunne tilby kvalifiseringsprogram til personer som står langt fra arbeidslivet og som kan nyttiggjøre seg koordinert bistand for å komme i arbeid og aktivitet.

Kvalifiseringsprogrammet er viktig i kampen mot fattigdom. Målet er kvalifisering og rettighet for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne.

Status

Kvalifiseringsprogrammet ble innført i takt med etableringen av NAV-kontorene og var den første prøvesteinen på tverrfaglig samarbeid. Kommunene ble tildelt en ramme til programmet på 1.280 mill kroner i 2011. Dette beløpet er beregnet ut fra forventet antall deltakere på 9200. Resultatet var 7784 deltakere og 85 % av forventet antall.

Drastisk nedgang av deltakertallet var bakgrunnen for at Fylkesmannen og Nav Østfold besøkte alle NAV-kontorene i 2011. Hensikten med møtene var å støtte/veilede kontorene i vanskelige saker og igjen sette fokus på kvalifiseringsprogrammet. NAV-kontorene hadde utfordringer med å holde fokus på rettighetsperspektivet, få høy prioritet hos ledelsen, sette av nok ressurser til oppfølging av deltakerne, gi god nok informasjon om programmet, ha god nok kompetanse i mottaket på NAV-kontoret og forbedre kvaliteten på arbeidsevne- og behovsvurderinger.

NAV-kontorene ble ikke ”målt” kontinuerlig på resultatene i 2011. NAV-kontorene forteller at forarbeidet med å få deltakere inn er tidkrevende (motivering, lære mer norsk, gjøre klar). To av NAV-kontorene hadde ingen deltakere, og begrunnelsen er at de har andre ordninger med like god oppfølging. Videre mener noen at 2½ års program er for kort. Flere peker på at kvalifiseringsprogrammet er dyrt for kommunen.

Det var færre rusmisbrukere og færre med psykisk lidelse som fikk tilbud i 2011 enn i 2010. Kartleggingen for å fange opp rusproblematikk tidlig hos brukere av Nav, er mangelfull. I Østfold er rusområdet i de fleste NAV-kontor organisert utenfor NAV. Dette gjelder spesielt de store kontorene. Videre er det få unge deltakere på KVP. Kontorene påpeker at alle unge arbeidssøkere får oppfølging, men mener at de fleste ikke hadde nedsatt arbeidsevne og hadde heller ikke behov for tett individuell oppfølging.

De fleste kontorene har gode rutiner og ser ut til å ivareta de deltakere som har gjennomgått kvalifiseringsprogram, på en god måte. Tett oppfølging er dokumentert og det er stor kreativitet og brukermedvirkning i utforming av programmene.

Måltall og resultater for 2011

	Måltall -forventet nivå 2011	Resultat	avvik	Besøks- runden
Halden	70	39	-31	42
Moss	92	77	-14	84
Sarpsborg	102	88	-14	71
Fredrikstad	153	100	-53	72
Hvaler	4	2	-2	3
Aremark	1	3	+2	1?
Marker	4	1	-3	1

Rømskog	0	0	0	0
Trøgstad	6	4	-2	3
Spydeberg	6	3	-3	1 - 0
Askim	42	34	-8	40
Eidsberg	14	11	-3	10
Skiptvet	4	4	0	2
Rakkestad	12	8	-4	12
Råde	10	13	+3	10
Rygge	28	27	-1	19
Våler	8	3	-5	4
Hobøl	5	2	-3	0
Sum	560	419		

Kommentar

Fylkesmannen og NAV Østfold har planlagt nye besøk til disse kontorene i 2012. Deltakelse i programmet bidrar til å styrke deltakernes tilknytning til arbeidsmarkedet. På landsbasis har 30 % fått arbeid, 7 % er i arbeid med lønnstilskudd, 10 % på arbeidsmarkedstiltak, 5% utdanning, 3% uføretrygd, 18 % arbeidsavklaringspenger, 6 % mottar økonomisk stønad i påvente av andre ytelser, 11% er tilbake på økonomisk stønad som hovedinntektskilde og 5 % annet.

For å kunne gi et bilde av hvordan det er i Østfold vises til tall fra Fredrikstad som er Østfolds største by. Det er totalt 64 som siden oppstart har avsluttet kvalifiseringsprogrammet. Av disse har:

- 12 fått jobb (19 %)
- 3 gått til utdanning
- 5 avsluttet statlige tiltak
- 20 gått over på AAP
- 11 har fått varig uførepensjon
- 13 har gått tilbake på sosialhjelp

5.6 Rusmiddelarbeid

Opptappingsplanen for rusfeltet gir økt kapasitet og kvalitet i det kommunale rusarbeidet i Østfold. Denne utviklingen skal videreføres ut over opptappingsperioden.

Nasjonale føringer

Opptappingsplanen 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

I løpet av 2012 er det varslet en stortingsmelding om rusfeltet.

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 mottok 14 av Østfolds 18 kommuner øremerkede statlige midler til styrking av rusarbeidet. Denne utviklingen er positiv, siden 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 så 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

I løpet av noen år vil ordningen med øremerkede tilskuddsmidler legges inn i kommunenes frie midler. Det er derfor et ønske om at fordelingen til de enkelte kommunene allerede nå dreies i retning av det som vil være fordelingsnøkkelen ved rammetilskudd.

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

- 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.
- 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 Østfoldhelsa

legger an, vil bidra til varige levekårsendringer. Dermed vil det bli mindre rusbelastning i fylket, og færre mennesker som rammes. I løpet av 2011 etablerte vi i samarbeid med KoRus-øst 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. I 2012 kontinueres dette arbeidet lokalt.

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

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

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

Mange mennesker med rusproblemer bruker flere tjenester samtidig. Disse kan være organisert i ulike enheter i kommunen. Grensesnittene mellom fragmenterte ansvarsområder må tydeliggjøres slik at brukere ikke faller mellom. Det må etableres og implementeres rutiner for når og hvordan samhandling skal skje. Rusmiddelavhengige er mennesker som i særlig grad ville profittere på bruk av individuell plan som koordineringsverktøy. Likevel brukes det lite. En individuell plan bør inneholde en vurdering av og plan for spesielle risikosituasjoner som kan oppstå, slik som fravær fra skole, avbrutt behandling i institusjon, forfall til samtale osv. Dette vil kunne bidra til å sikre brukervedvirkning også i slike situasjoner og mulighet for å fortsette en planmessig oppfølging. Fylkesmannen, KoRus-øst og Rio tilbyr alle kommunene 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.

5.7 Psykisk helsearbeid

Psykisk helse er et høyt prioritert område, sammen med rus. Det er fortsatt store utfordringer på begge disse feltene og det er viktig å opprettholde og styrke kapasiteten for psykiske helsetjenester etter opptrappingsplanen for psykisk helse, som ble avsluttet i 2008. Forebyggende arbeid, tilrettelegging for selvstendighet, mestring av eget liv, tydelig brukerperspektiv, desentralisering, nærhet til tjenestene, kvalitet, og arbeidsrettede tiltak er sentrale elementer i videre utvikling av tilbudet.

Samhandlingsreformen er en retningsreform som også omfatter det psykiske helsefeltet. Målet med samhandlingsreformen er å forebygge mer, behandle tidligere og samhandle bedre. Kommunene har det overordnede ansvar for helse og omsorgstjenester til personer med psykiske problemer eller nedsatt psykisk funksjonsevne, på lik linje med alle andre innbyggere med behov for helse og omsorgstjenester. Brukernes rolle skal blir tydeligere. Brukere og pårørende skal møtes med respekt og omsorg og ha innflytelse over utformingen av tjenestetilbudet. Helse- og omsorgstjenester skal være helhetlige, sammenhengende og tilpasset den enkelte bruker, - tjenestetilbudet skal henge sammen for folk

Hovedutfordringer og prioriterte områder 2011 og framover

Psykisk helse har høy prioritet, og de overordnede mål og verdigrunnlaget fra opptrappingsplanen for psykisk helse er fortsatt grunnlag for arbeidet på dette feltet.

Helse- og omsorgsdepartementet anser følgende for å være de største utfordringene i årene som kommer:

- Forebygging og økt bevissthet om den psykiske helsens betydning på alle arenaer og sektorer.
- Styrke tilbud til personer som lider av angst og depresjoner.
- En sterkere kommunal tjeneste, et tydelig kommunalt psykisk helsearbeid og rusarbeid.
- Kvalitet i tjenesten med vekt på bruker- og pårørendeperspektiv, trygghet for brukerne, tilgjengelighet og kompetanseheving.
- Sikre at verdigrunnlaget for psykisk helsefeltet preger kultur og holdninger i tjenestene.
- Styrke samhandlingen både innen helse- og omsorgstjenesten og overfor andre sektorer.
- Fullføre omstillingen av psykisk helsevern med styrking av og overføring av allmennfunksjoner til distriktpsikiatriske senter, spissing av sykehusfunksjoner, redusert bruk av tvang og økt vekt på utadrettet arbeid, samarbeid og støtte til kommunale tjenester.
- Legge til rette for og utvikle gode og tilstrekkelige tjenester til personer med langvarige og sammensatte lidelser.

Psykososial oppfølging etter 22.juli 2011

Terroraksjonene 22. juli i regjeringskvartalet og på Utøya rammet mange mennesker. Personer som er rammet eller berørt av hendelsene har rett til, og får, oppfølging i ordinære helsetjenester, med utgangspunkt i den enkeltes helsesituasjon. De er også gitt rett til å ha en kontaktperson som bidrar til tjenestekoordinering og avklaring av psykososiale behov. Særlig rammede kommuner får skjønnsmidler gjennom fylkesmannen som økonomisk kompensasjon til psykososial oppfølging. Minoritetshelseperspektivet skal særlig ivaretas for etterlatte, overlevende og pårørende med innvandrerbakgrunn.

Psykisk helsearbeid for barn og unge

Nasjonale føringer

Arbeidet for å styrke barn og unges psykiske helse krever fortsatt oppmerksomhet, og psykisk helse er sammen med rusarbeid, et høyt prioritert område. Psykiske helsearbeid for barn og unge er et ansvar for kommunene som helhet, og godt psykisk helsearbeid innebærer en helhetlig tenkning og et bredt spekter av tiltak.

Det forebyggende arbeidet innebærer 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

Status

Kommunene i Østfold har rapportert om tiltak innen psykisk helsearbeid. For 2011 har Fylkesmannen mottatt rapportering om tiltakene fra de fleste kommunene. Foreløpige tall tyder på:

- I kommunene i Østfold er cirka 171 årsverk innrettet mot psykiske vansker/lidelser hos barn og unge. Dette er noe lavere enn under opptrappingsplanen, men nivået fra 2009 og 2010 ser ut til å være opprettholdt.
- Personell i tjenester for barn og unge som har videreutdanning i psykisk helsearbeid eller psykososialt arbeid er cirka 40 årsverk i 2011. Dette representerer en liten økning fra 2010. Andelen årsverk med relevant videreutdanning anslås å ha økt til 25 % i 2011. Det er 4,2 årsverk psykolog knyttet til tiltak for barn og unge.
- Færre barn og unge med psykiske vansker/lidelser har støttekontakt i 2011, og rapportering fra 16 av 18 kommuner viser 89 med støttekontakt - en tilbakegang på over 35 % fra 2010, når 151 hadde støttekontakt. Kommunene har organisert arbeid med psykisk helse for barn og unge i egen enhet/tjeneste (5 kommuner), integrerte tjenester (7 kommuner), ansvar hos helsesjef (1 kommune) og annen organisering (5 kommuner).

Kommentar

Utfordringene for virksomhetene i kommunene i Østfold 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 psykiske vansker/psykososiale problemer.

Det var en nedgang i antall stillinger i kommunene innrettet mot psykiske vansker hos barn og unge etter opptrappingsplanen. Denne nedgangen har muligens stoppet opp nå. Rapporteringene tyder på at antallet årsverk er stabilisert, og andelen av medarbeidere som har relevant videreutdanning øker. Dette bidrar til å styrke kompetansen i kommunene. Men dette er små endringer, slik at resultatene må tolkes med varsomhet. Barn og unge som får integrerte tjenester kan også få tilbud som ikke blir rapportert som psykisk helsearbeid, men som har god virkning som psykisk helsehjelp. Det er derfor vanskelig å trekke absolutte slutninger fra denne typen rapportering.

Antallet barn som rapporteres å få støttekontakt på grunn av psykisk helse er drastisk redusert. Dette kan være bekymringsfullt.

Flere kommuner har organisert psykisk helsearbeid for barn og unge som en del av Familiens hus.

Psykisk helsearbeid for voksne

Nasjonale føringer

Psykiske problemer og lidelser kan ramme alle, men behovet for hjelp vil variere fra person til person. Mange arenaer deler ansvaret for å skape helsefremmende levekår som bidrar til god psykisk helse i befolkningen. Familie og nettverk, fastlege, psykisk helsevern og psykisk helsetjeneste i kommunen spiller hver sine roller i arbeidet for å fremme psykisk helse. Å forebygge at vanlige livskriser utvikler seg til psykiske lidelser er i første rekke en utfordring for arbeidsliv, fritidsarenaer, idrettsmiljø mv. Tjenesteapparatet har behandlings- og støttefunksjoner, og skal understøtte det forebyggende arbeidet ved siden av.

Kommunene skal ta utgangspunkt i å gi tjenester til dem som har rett til tjenester etter helse og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven, og delta i samarbeid som styrker pasienters tilfriskning og mestring av sykdom, i tråd med føringene i Samhandlingsreformen. Psykisk helsearbeid i kommunen omfatter forebygging, diagnostikk og funksjonsvurdering, tidlig hjelp og behandling for øvrig, rehabilitering, oppfølging i bolig, psykososial støtte og veiledning samt henvisning til spesialisthelsetjenesten.

Oppfylging av grunnleggende materielle betingelser i form av et godt botilbud, et meningsfylt aktivitetstilbud, sosial tilhørighet og et inntektsgrunnlag som gjør at materielle behov kan ivaretas, er sentrale faktorer i arbeidet med å forebygge psykiske lidelser. Dette er også avgjørende betingelser for at behandlingen av psykiske lidelser skal virke.

Status

Budsjettene for 2011 i Østfoldkommunene (18 kommuner) viste at seks kommuner tok sikte på å opprettholde psykiske helsetjenester på samme nivå i 2011 som i 2010, sju kommuner styrket psykisk helsetjeneste med nye tilbud eller årsverk. Fem kommuner foretok en reduksjon i budsjett eller årsverk til psykisk helsearbeid i 2011.

2011: Tilskudd til psykisk helsearbeid var en del av rammetilskuddet til kommunene. Kommunene har rapportert følgende. Rapporteringen er ikke komplett pr 20.3.12:

- Kommunene har til sammen bevilget ca kr 2.580 000 til brukermedvirkning i organisert form.
- Det er ca 470 årsverk i tiltak for voksne med psykiske lidelser.
- Av 468 årsverk registrert med utdanning, har 206 årsverk videreutdanning i psykisk helsearbeid. Av disse er 5,85 årsverk psykolog i tiltak for voksne.
- 500 voksne med psykiske lidelser har støttekontakt.
- Psykisk helsetjeneste for voksne er organisert i egen enhet/tjeneste i 13 kommuner, og to kommuner har integrerte tjenester, en kommune har ansvaret hos helsesjefen og fem kommuner har annen organisering.

Kommentar

- Antall voksne med psykiske vansker/lidelser som har støttekontakt, er redusert fra 2010 til 2011
- Antall medarbeidere med videreutdanning i psykisk helsearbeid utgjør nå ca 44%, og dette representerer en økning.

Tilskudd til videreutdanning i psykisk helsearbeid og videreutdanning i psykososialt arbeid for barn og unge ble søkt av 9 kommuner i 2011. 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. Tilskudd kr 2.937600 ble fordelt til 7 kommuner, og 21 av 29 søkere fikk tilskudd til videreutdanning i 2011.

Til sammen 68 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 14 av Østfoldkommunene mottatt slikt tilskudd. Kommunene har knyttet bindingstid til lønnstilskuddet.

Kommentarer

Antall medarbeidere med videreutdanning i psykisk helsearbeid øker forsiktig i tjenestene for voksne som rapporterer virksomhet i perioden 2008-2011. Antall medarbeidere med videreutdanning i tjenester for voksne har økt mindre enn antallet kandidater som har fått lønnstilskudd til videreutdanning. Medarbeidere med videreutdanning arbeider både i psykisk helsetjeneste og i andre tjenester i kommunene.

Utfordringer

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

- Mange komplekse oppgaver for et begrenset antall fagfolk.
- Stor pågang av brukere.
- Brukere med dobbeldiagnose, utfordringer med vold.
- Samhandlingen med spesialisthelsetjenesten må bli mer forpliktende, etter hvert som kommunene får mer krevende oppgaver for pasienter/brukere.
- Beholde veiledning av medarbeidere og utvikle faglig kvalitet.
- Å utvikle tverrfaglig kompetanse.
- Å få stilt riktig diagnose.
- Tilgjengelighet til akuttjenester i spesialisthelsetjenesten.
- Samarbeid med spesialisthelsetjenesten om de vanskelige pasientgruppene.
- I mange kommuner: Samarbeid med fastleger.
- I flere kommuner: Samarbeid med Nav.
- I noen kommuner å rekruttere psykolog.
- Bidra til å redusere unødig bruk av tvang i psykisk helsevern - må kombineres med ansvarsdeling med spesialisthelsetjenesten om behandlingstilbudet til pasienten og faglig samarbeid og veiledning mellom fagfolk i 1.linje og 2.linje.

En mer kompetent psykisk helsetjeneste i kommunene avdekker trolig mer enn tidligere. Hvordan prioritere oppgaver anses å være et viktig tema for psykisk helsetjeneste framover, både for tjenesten selv og vis a vis samarbeidspartnere.

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. Husbanken region øst satser tungt på boligsosialt utviklingsprogram (BOSO) i de største bykommunene. Det er fire kommuner i Østfold som deltar; Fredrikstad, Halden, Moss og

Sarpsborg. I samarbeid med kommunene og Husbanken blir disse kommune naturlige bidragsytere i kompetansehevende aktiviteter på det boligsosiale området i fylket. Fylkesmannen har i år rettet særlig oppmerksomhet på økt bruk av startlån og andre økonomiske virkemidler. Den statlige tilskuddsordningen til oppfølgingstjenester i bolig ble i 2011 benyttet av 7 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.

Regjeringen oppfordrer til interkommunalt samarbeid for å sikre tilgjengelighet og kompetanse.

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

En stor utfordring for fylkets kommuner er å effektivisere arealutnyttelsen i eksisterende byggeområder gjennom transformasjon/omforming og fortetting. Økt fokus på praksis med spredt utbygging og nedbygging av strandarealer er fortsatt nødvendig for å ta vare på nasjonalt verdifulle kulturlandskap og rekreasjonsarealer. Nye byggeområder med tilhørende økt transport, tar fortsatt store arealer dyrka mark hvert år, og omfanget må reduseres vesentlig ut fra hensynet til matproduksjon, klima og miljø. Østfold ser i 2011 ut til å oppfylle det nasjonale målet om redusert omdisponering av dyrka mark etter flere år med svært høyt forbruk.

Nasjonale føringer

- 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 med omdisponering av dyrka mark
- Nedbyggingen av strandarealer skal reduseres, og allmennhetens tilgang til strand og sjø økes. Det forventes at de nasjonale retningslinjene for forvaltning av strandsonen og 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 samsvarer med nasjonale mål, ivaretar hensynet til klimaendringene og en bærekraftig utvikling.

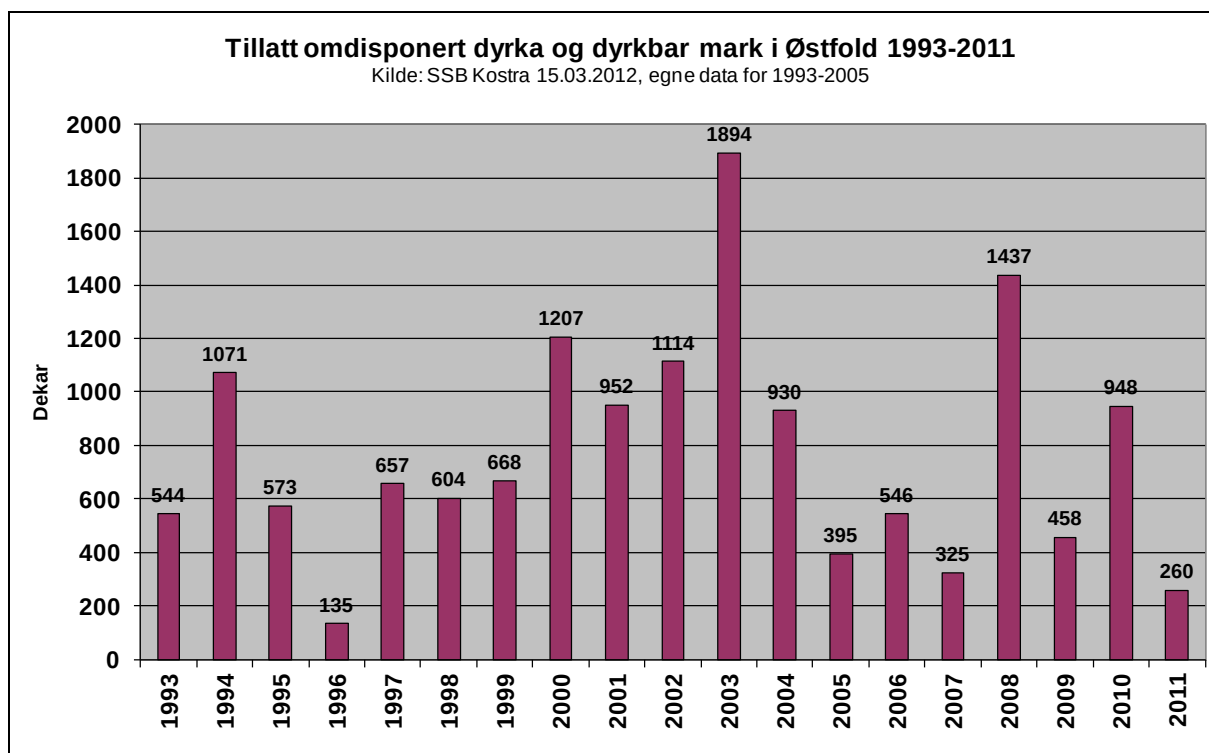
Status

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

Befolkningen er i hovedsak konsentrert i og rundt byene. Disse 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.

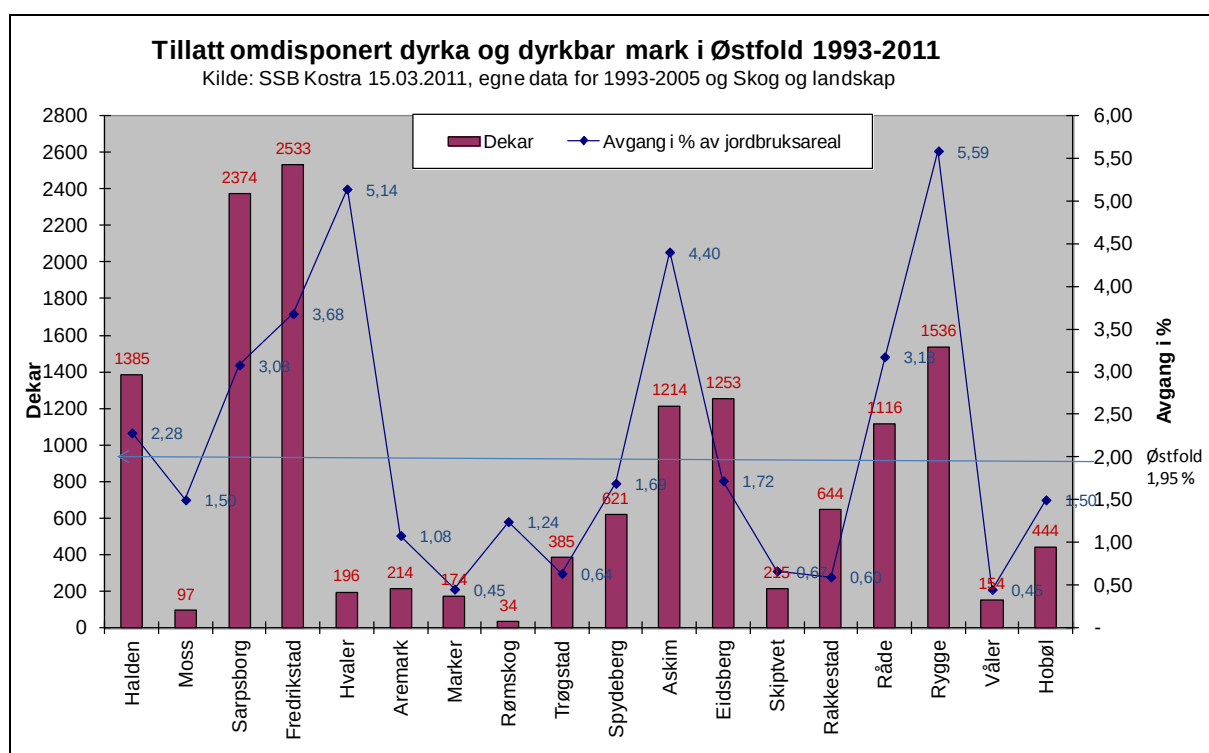
Mål om reduksjon i omdisponering av dyrka mark ser ut til å bli nådd for 2011 etter flere år med ødeleggelse av dyrka og dyrkbar jord i Østfold. Matjorda er en ikke fornybar ressurs og det er viktig at kommunene gjennom forvaltningen av plan- og bygningsloven og jordloven sikrer jordressursene i et langt perspektiv. Regjeringens godkjenningsbrev til fylkesplanen fremhever nettopp 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 1993-2011

I 10-årsperioden 1994-2003 var avgangen av dyrka og dyrkbar jord på noe over 1 % av fylkets dyrka areal og fra 1993 til 2011 ble vel 14.710 dekar omdisponert. Dette tilsvarer 1,9-2,0 % av den totale dyrka marka. I gjennomsnitt er det årlig omdisponert 774 dekar. Over 65 % av avgangen fra 1993 til 2011 har skjedd i de høyproduktive områdene utenfor Raet. I grønnsaksproduksjonsområdene Rygge og Råde var omdisponeringen på hhv 5,6 og 3,2 % av kommunenes totale dyrka areal. Tilsvarende i Askim var 4,4 % og i Fredrikstad 3,7 %. 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

Kommentarer

Strandsonen langs kysten i Østfold preges av bebyggelse og inngrep. Det har vært fokus på bevaring av strandsonen i mange år, og de nasjonale føringene har nå blitt strengere og tydeligere. Fylkesmannen forventer at de nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven og de nye statlige planretningslinjene for strandsonen må medføre en strengere praksis på dette området. Likevel er det fortsatt et stort antall dispensasjonssaker. Tilgjengelig og inngrepsfri strandsonen reduseres bit for bit. Planlegging av arealer ved vassdragene skal også ta hensyn til allmenne interesser. Innføring av byggeforbud i en sone på inntil 100m må vurderes. Det er gitt egne retningslinjer for de vernede vassdragene.

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. I et samfunnssikkerhetsperspektiv er evnen til matproduksjon grunnleggende.

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 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 spesielt viktig å ha fokus på fortetting og transformasjon av gamle industriområder, transportarealer og andre grå områder. Dette må utnyttes før en unntaksvis eventuelt vurderer å fravike viktige jordvern- og naturhensyn. 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.

Det forventes at naturmangfoldlovens bestemmelser om bærekraftig bruk legges til grunn for planlegging som berører naturmangfold. Forekomster av utvalgte naturtyper og prioriterte arter skal innarbeides i arealplanene.

6.2 Helhetlig vassdragsforvaltning og vannforskriften

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. Hovedmålet 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
- Førrende 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

Arbeidet etter vannforskriften er organisert i vannområder. I Østfold har vi fire slike områder hvorav Vansjø-/Hobølvassdraget, Haldenvassdraget og Enningdalsvassdraget var med i første planperiode. For disse ble forvaltningsplanen og tiltaksprogrammene vedtatt i fylkestinget høsten 2009. Regjeringen godkjente planen i statsråd den 11. juni 2010 ved kongelig resolusjon.

Vannområde 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.

Arbeidet med en ny forvaltningsplan med tiltaksprogram som skal omfatte alle vannforekomstene innen vannregionen, er nå igangsatt og den skal foreligge innen 2015.

Tabell 6.2.1 Status for vannforvaltningssamarbeidet for de ulike vannområdene i Østfold

Vassdrag	Morsa	Haldenvassdraget	Enningdalsvassdraget	Glomma - nedstrøms Øyeren
Status karakterisering	Revisjon pågår	Revisjon pågår	Revisjon pågår	Fullkarakterisering startet
Forvaltningsplan med tiltaksprogram	Vedtatt 2009	Vedtatt 2009	Vedtatt 2009	Under arbeid Skal vedtas 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, partikkeltransport	Algeoppblomstringer i vassdraget, partikkeltransport, miljøgifter i Iddefjorden	Forsuring, nasjonalt laksevassdrag, noe overgjødning	Dårlig vannkvalitet pga for store tilførsler av næringssalter og kloakk, samt utslipp fra industri
Viktigste tiltak	Redusere tilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer	Redusere tilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer	Kalking Utsetting av fisk Redusere fosfortilførsler	Redusere tilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer - industri

Kommentarer

Forskriften vil ha betydelige nyttevirksomheter. Samarbeidet på vannregionnivå vil gi bedre grunnlag for å gjennomføre kostnadseffektive, samfunnsøkonomisk lønnsomme og treffsikre tiltak. Innenfor det eksisterende juridiske og økonomiske handlingsrommet, 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 bruke naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12 i utøving av offentlig myndighet, herunder ved tildeling av tilskudd og forvaltning av fast eiendom.

Kommunene har hatt viktige oppgaver for å ivareta biologisk mangfold siden tidlig på 1990-tallet. Forventninger på dette området er nedfelt i flere stortingsmeldinger. Naturmangfoldloven fra 2009 stiller krav til offentlig forvaltning, blant annet gjennom innføring av felles prinsipper og mål. Lovens forvaltningsmål for arter og naturtyper skal nås og det stilles krav til saksbehandling i tråd

med de miljørettslige prinsippene i §§ 8-12. De vurderingene som gjøres skal fremgå av sakene slik at alle kan se hvordan prinsippene er vurdert.

Naturmangfoldloven har noen nye virkemiddel for å ta vare på spesielt utsatte og sårbare arter og naturtyper. Noen arter får egne forskrifter som forvaltes av Fylkesmannen. Av disse prioriterte artene finnes klippeblåvinge, rød skogfrue, honningblom og dragehode i Østfold. Det er også vedtatt noe utvalgte naturtyper, som kommunene skal ta særskilt hensyn til. Av de foreløpig 5 utvalgte naturtypene er hule eiker og slåttemark de mest aktuelle i Østfold. Det vil også bli vedtatt nye utvalgte naturtyper og prioriterte arter i tiden som kommer. Kommunene og Fylkesmannen må sammen kartlegge, kartfeste og informere grunneiere og allmennheten om disse.



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 og tilpasninger. 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

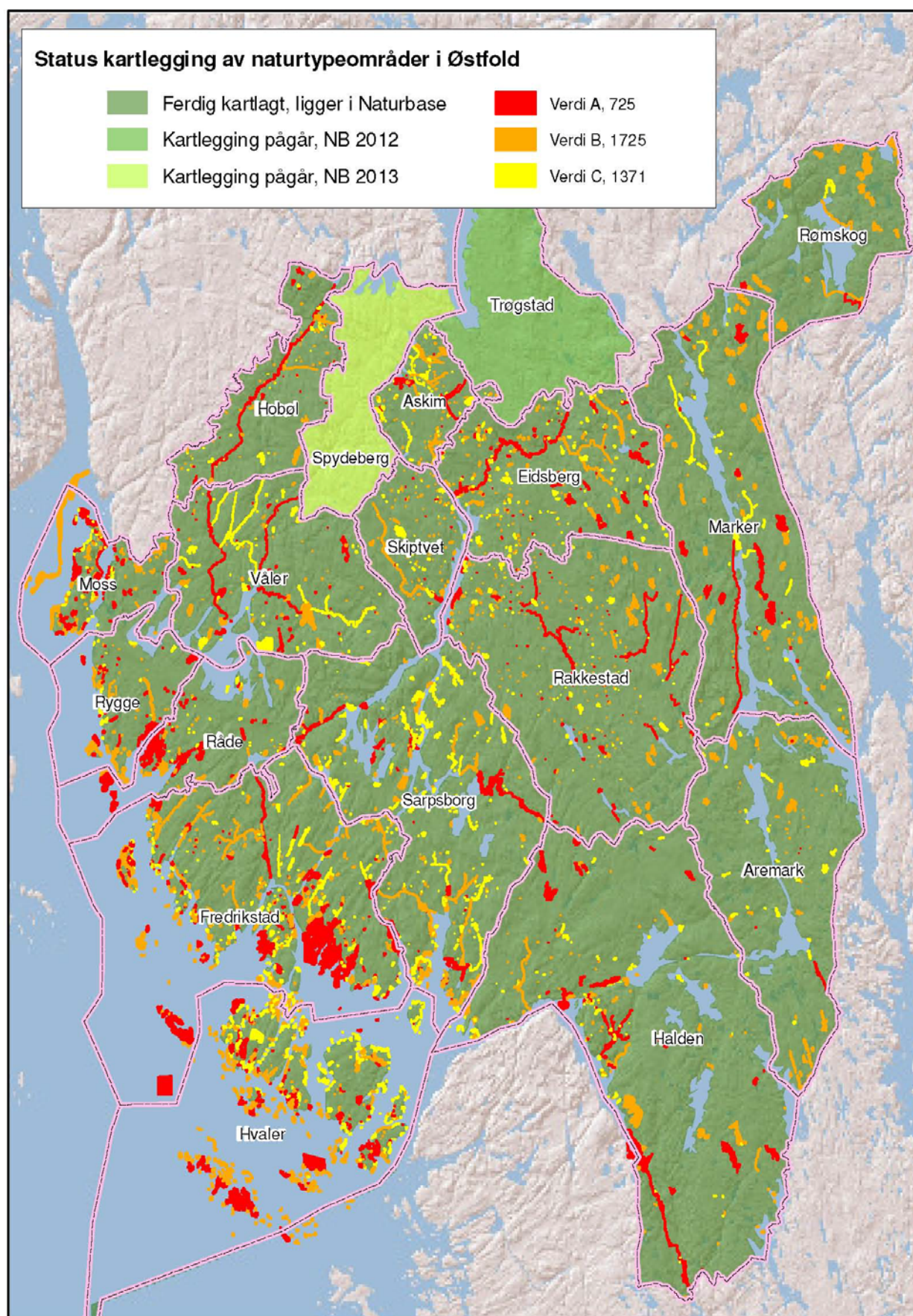
	Plan trykt	Politisk behandlet	Godkjent i Naturbase
Aremark	2008	Nei	Ja
Askim	www	2004	Ja
Eidsberg	www	2004	Ja
Fredrikstad	1997+2011	1997	Ja
Halden	2011	Nei	Ja
* Hobøl	Nei	Nei	Nei
Hvaler	2011	Nei	Ja
Marker	2008	Nei	Ja
Moss	2007	2004	Ja
Rakkestad	Ja + www	2000	Ja
Rygge	2007	2004	Ja
Rømskog	2008	Nei	Ja
Råde	2007	2005	Ja
Sarpsborg	2002	2002	Ja
Skiptvet	2011	Nei	Ja
* Spydeberg	1996	1996	Nei
* Trøgstad	Nei	Nei	Nei
Våler	Nei	2007	Ja

* Prioriteres i 2012

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.

Kart som visert kommuner som har kartlagt naturtyper.



7 Kommunen som landbruksaktør

7.1 Kommunen som landbruksmyndighet

Kommunene forvalter store deler av landbrukets økonomiske og juridiske virkemidler og har derfor et stort ansvar for gjennomføringen av den nasjonale landbrukspolitikken.

Nasjonale føringer

Kommunene har et betydelig ansvar for gjennomføring av nasjonal landbrukspolitikk 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
- Se landbruk i sammenheng med samfunnssikkerhetsarbeidet.

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 2011

	Antall jordbruksforetak	Dyrka areal dekar	Totalt areal 1000 dekar
Halden	204	62.350	642
Moss	14	5.134	63
Sarpsborg	287	75.793	406
Fredrikstad	235	65.518	288
Hvaler	21	3.491	90
Aremark	74	19.591	319
Marker	132	37.981	413
Rømskog	16	3.022	183
Trøgstad	169	64.965	204
Spydeberg	102	36.288	142
Askim	87	23.926	69
Eidsberg	237	73.482	236

	Antall jordbruks- foretak	Dyrka areal dekar	Totalt areal 1000 dekar
Skiptvet	133	31.566	101
Rakkestad	297	110.653	435
Råde	110	32.081	119
Rygge	83	26.042	74
Våler	106	32.827	257
Hobøl	75	30.096	140
Østfold	2.382	734.806	4 181

Antallet jordbruksforetak som søkte produksjonstillegg i Østfold gikk ned med 43 fra 2010 til 2011 og det var en nedgang i produksjonsareal på 2934 dekar.

Kommentar

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 overføringene fra Landbruks- og matdepartementet gjennom rammetilskuddet tilsier. Når spriket blir stort mellom beregnet behov og hva som kommunene i realiteten bruker på landbrukstjenestene, gir det grunn til å stille spørsmål ved om vi har et forsvarlig nivå på landbruksforvaltningen.

Kostra-tallene for 2011 viser at Østfold har landets laveste andel avslag på søknader om deling etter jordloven med 2,8 % mens landsgjennomsnittet er 20 %. Det er derfor grunn til å se nærmere på Østfold-kommunenes forvaltning av landbrukslovgivningen.

7.2 Næringsutvikling i landbruket

Kommunene har en sentral rolle som førstelinjetjeneste for arbeidet med næringsutvikling i landbruket. En aktiv kommunal førstelinjetjeneste for landbruket er viktig og kan bidra positivt til store investeringer i kommunens landbruksproduksjon.

Nasjonale føringer

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. Strategi og handlingsplan for næringsutvikling av landbruket i Østfold står her 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 årlig "Handlingsplan for landbruksrelatert næringsutvikling i Østfold" og samarbeid med de øvrige i partnerskapet; Østfold Fylkeskommunen, Innovasjon Norge avd. Østfold og næringsorganisasjonene.

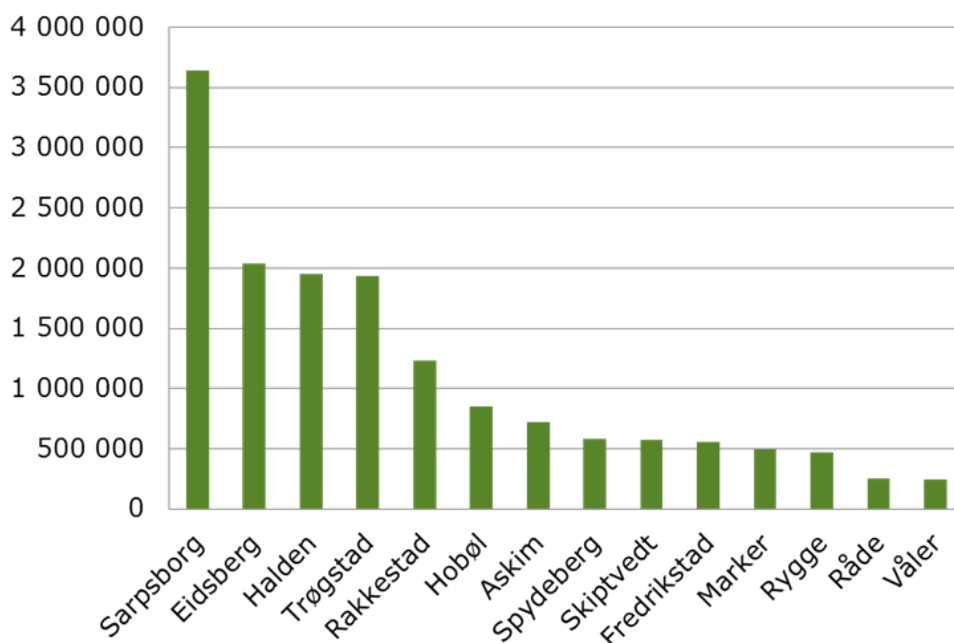
De viktigste satsingsområdene for landbruksbasert næringsutvikling i Østfold er i tillegg til tradisjonelt landbruk:

- *Mat; produksjon og foredling*
- *Økologisk landbruk*
- *Grønt vertskap, inkl. Inn på tunet og Grønt reiseliv*
- *Skog, tre og bioenergi*
- *Etablereropplæring og kompetanse*

I 2011 fikk Innovasjon Norge i Østfold tildelt en ramme på 14,6 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.

Av de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene gikk omtrent 85 % av tilskuddsmidlene til tradisjonelle næringer og 15 % til tilleggsnæringer. Rentestøtte ble i hovedsak gitt til prosjekter innen tradisjonelt landbruk. Over 80 % av innvilget rentestøtte gikk til tradisjonelle næringer, hvorav ca. 15 % drev økologisk. Generelt har kvinner og ungdom (under 35 år) høy prioritet, uavhengig av produksjon. Andel tiltak med kvinnelig søker er totalt 45 % av antall tilsagn og 39 % av innvilget beløp. Innovasjon Norge får søknader for langt mer enn tildelte rammer.

Figuren under viser bygdeutviklingsmidler innvilget av Innovasjon Norge i 2011 fordelt på Østfold-kommunene. En aktiv kommunal førstelinjetjeneste for landbruket er viktig og kan bidra positivt til store investeringer i kommunens landbruksproduksjon.



Figur 7.2.1 Bygdeutviklingsmidler innvilget av Innovasjon Norge i 2011 fordelt på kommunene

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.

Fylkesmannen utviklet sammen med Østfold Fylkeskommune, Innovasjon Norge, NAV og Sarpsborg kommune Etablererservice. Dette er et tilbud til etablerere om veiledning og grunnleggende kurs i for eksempel produktutvikling, markedsføring, forretningsplan, 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. Da prøveperioden på tre år er ferdig i 2012, forbereder samarbeidspartnerne nå en videreføring av tilbudet. I prøveperioden har kontoret vært lagt til Sarpsborg kommune og vært drevet av Østfold Bedriftssenter AS. Det er et mål å involvere kommunene mer i Etablererservice for å styrke deres arbeid som førstelinjetjeneste.

Lokal mat og foredling

Det er fortsatt økende interesse for lokal, regional og tradisjonell mat basert på norske råvarer. Østfold er et stort og viktig matfylke. Det er behov for økt tilbud og flere produsenter av lokale matspesialiteter. Et fagforum for mat og drikke i Østfold er på trappene. Her kobles serveringsbedrifter, foredlingsaktører og større næringsmiddelaktører fra fylket med mål om mer samarbeid og kunnskap om matproduksjonen langs hele verdikjeden. Flere aktører, som for eksempel Regional Matkultur og Spiseriet Østfoldmat på Inspiria Sciencesenter jobber med å synliggjøre og øke forbruket av lokal mat. Lokal mat er også svært viktig i utvikling av det grønne reiselivet.

Grønt reiseliv

Fylkets grønne reiselivsprosjekt har startet opp – ”En reise i smakfulle landskap”. Østfold Bondelag er prosjekteier. Prosjektet skal mobilisere og tilrettelegge landbruksopplevelser fra natur, kultur, landbruksaktiviteter, mat og overnatting. Det jobbes med at det grønne reiselivet skal integreres i det tradisjonelle. Bruk av lokal mat er tett koblet opp mot utviklingen av Det er i tillegg til samarbeid i Østfold også samarbeid mellom fylkene i rundt Oslofjorden om reiseliv generelt og det grønne reiselivet.

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 78 307 verpehøns ved utgangen av 2011. Dette utgjør om lag 20 % av alle verpehøns i fylket. Økologisk dyrket areal har økt fra 4,7 % i 2010 til 5,7 % i 2011. Medregnet karensarealer er andelen 6,6 %. 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

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. 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 30-40 gårder som tilbyr Inn på tunet tjenester, vesentlig på området barnevern og skoler. Landbruket er en ressurs med hensyn på mennesker, natur, dyr, sosialt miljø og muligheter for tilrettelagte aktiviteter. Mange Østfold-bønder har utdanning innen for eksempel pedagogikk og helse- og sosialfag.

I 2011 ble det første Inn på tunet-tilbudet i Østfold for yngre demente opprettet i Fredrikstad. Flere kommuner er interessert i å opprette lignende dagtilbud. Sarpsborg startet et prosjekt i 2011 hvor målet er å opprette dagtilbud på gård for rusavhengige. Tilbudet vil starte våren 2012. I Østfold finnes også gode eksempler på ”grønt arbeid”, der NAV og tiltaksbedrift har arbeidstreningsplasser (APS-plasser) på gårdsbruk. Det er stort potensiale i Østfold for mange flere gode samarbeidsprosjekter mellom landbruket og NAV, skole-, helse- og omsorgssektor, som kan komme brukere, pårørende, kommunene og gardbrukeren til gode.

Nasjonalt er det utviklet et kvalitetssikringssystem og godkjenningsordning for Inn på tunet-tilbydere.

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

Kommunene forvalter de økonomiske miljøvirkemidlene Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) og Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) og har gjennom regionalt miljøprogram fått et større ansvar for å bruke disse strategisk for å nå landbrukspolitiske mål. En viktig målsetting er at det skal lønne seg å drive miljøvennlig jordbruk i Østfold.

Nasjonale føringer

Kommunene er viktige i miljøarbeidet som forvaltere 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 tilretteleggings-prosjekter 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 2011 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 2003-2011. Tildelingen i 2011 var på 9,2 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

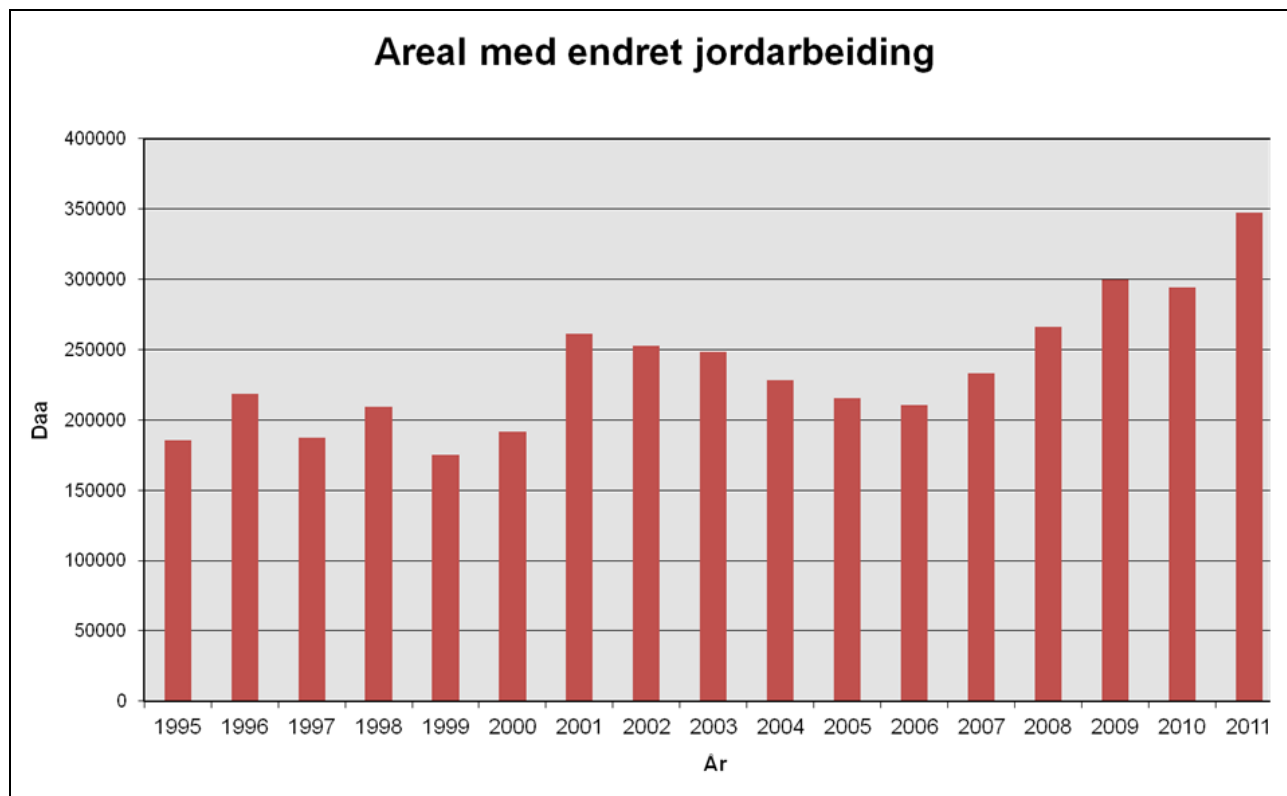
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Halden	660 675	917 000	750 000	218 000	682 000	610 000	581 000	684 450
Moss	250 004	242 200	126 300	50 000	651 750	240 900	111 150	0
Sarpsborg	690 700	769 100	997 200	788 525	1 153 575	1 045 000	1 110 000	950 000
Fredrikstad	696 500	1 165 004	564 558	1 122 823	1 053 663	887 145	1 460 933	1 228 496
Hvaler	170 000	162 000	446 225	307 285	301 500	253 826	168 720	270 334
Aremark	214 821	14 450	810 000	251 400	0	0	241 500	497 050
Marker	329 353	593 729	645 000	450 000	656 647	460 000	500 000	500 000
Rømskog	110 000	293 914	100 000	100 000	100 000	50 000	346 491	400 000
Trøgstad	1 427 640	852 624	1 108 110	1 060 505	730 800	880 000	1 165 800	1 154 238
Spydeberg	387 515	481 375	706 368	395 582	655 022	643 999	296 940	442 268
Askim	373 423	504 607	213 000	394 961	291 351	222 419	175 227	375 361
Eidsberg	450 695	747 830	1 041 000	924 963	1 091 403	833 015	1 245 030	270 495
Skiptvet	238 294	189 900	313 973	263 490	409 863	454 969	485 000	387 696
Rakkestad	1 235 420	595 142	1 759 729	1 210 951	1 078 778	1 102 989	1 139 039	689 790
Råde	254 950	104 560	312 220	184 060	341 922	223 350	582 700	297 100
Rygge	530 050	483 500	598 700	997 270	461 550	778 770	406 350	362 000
Våler	814 693	631 925	646 778	721 902	869 887	1 000 924	1 105 796	1 104 024
Hobøl	888 979	548 163	593 034	759 131	447 988	566 186	891 111	601 061
Sum Østfold	9 723 712	9 297 023	11 732 195	10 200 848	10 977 699	10 253 492	12 012 787	10 214 363

Østfolds ramme for midler til Regionalt miljøprogram var 42,7 mill kroner i 2011.

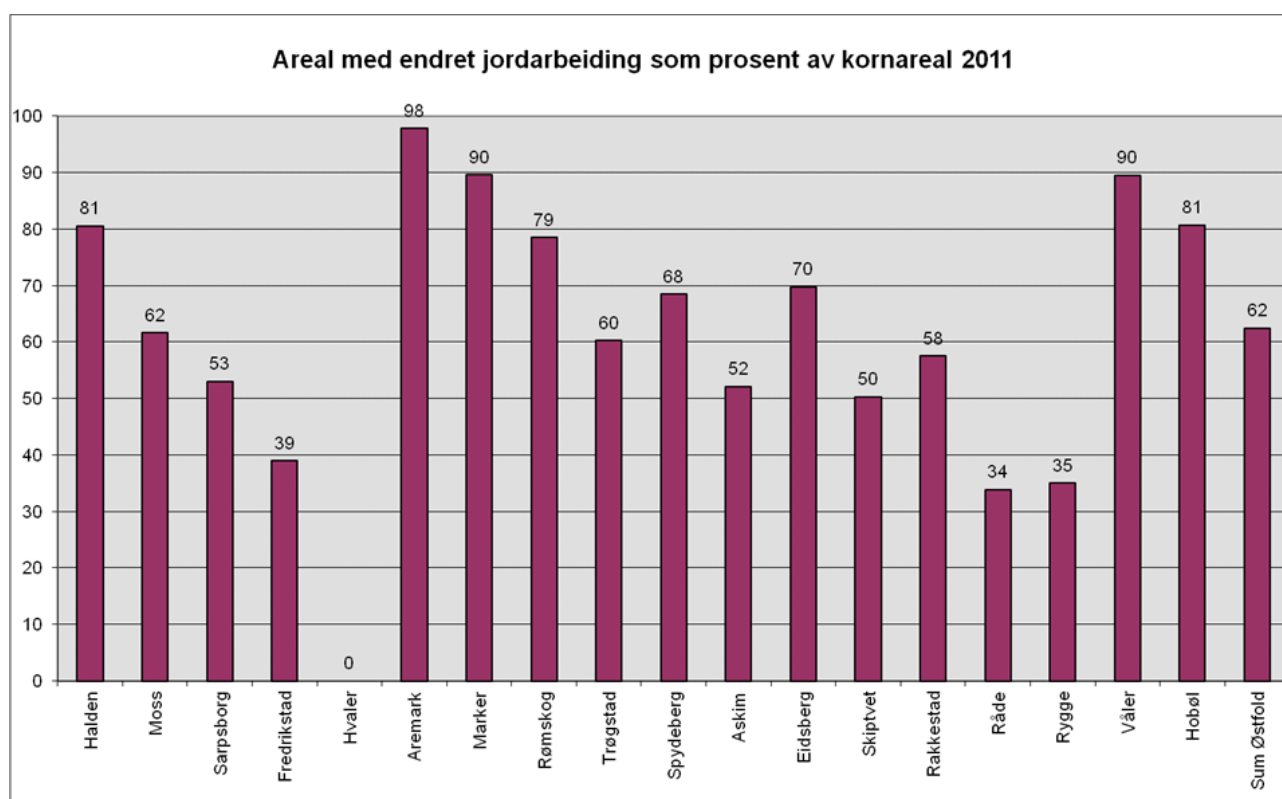
Regionalt miljøprogram for jordbruket i Østfold (RMP) gjelder for perioden 2009-2012.

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 17 årene. Videre er det i figur 7.3.3 presentert en kommunevis oversikt over andel kornareal som ikke er pløyd om høsten i 2011. Denne andelen var i 2011 historisk høy grunnet de vanskelige innhøstingsforholdene som førte til at det nesten ikke ble sådd høstkorn. 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 7.3.2 Areal med endret jordarbeiding i Østfold 1995-2011



Figur 7.3.3 Endret jordarbeiding i % av kornareal 2011

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.

Kommentar

Det blir stadig viktigere å gjennomføre prioriterte miljøtiltak, 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.

8. Vergemålsreformen

Stortinget har vedtatt ny vergemålslov, som antas å tre i kraft 1. juli. 2013. Den nye loven har som hovedsiktemål å bedre rettssikkerheten og rettslikheten for de mennesker som trenger vergemål. Før loven kan tre i kraft er det behov for omfattende endringer i organiseringen av vergemålsområdet. Fylkesmannen vil etter den nye loven bli tillagt oppgaven som lokal vergemålsmyndighet, og det er besluttet at sentral tilsynsmyndighet skal ligge hos Statens sivilrettsforvaltning. Kommunene mister på samme tidspunkt oppgavene de har etter dagens vergemålslovgivning.

Status

Fylkesmannen er godt i gang med forberedelsene til overføring av vergemålsoppgavene. Det er besluttet at oppgavene etter den nye vergemålsloven vil bli lagt til juridisk avdeling. En intern arbeidsgruppe har utarbeidet en plan som viser hvordan Fylkesmannen vil arbeide med oppbyggingen av den nye vergemålsforvaltningen i Østfold fylke. Planen konkretiserer og tidfester arbeid og forberedelser som skal gjøres internt, men også hva vi vil gjøre for å sikre nødvendig samarbeid og dialog med kommunene.

Fylkesmannen har blant annet knyttet til seg en referansegruppe med representanter fra kommunenes overformynderier. Referansegruppen vil Fylkesmannen ha løpende kontakt med i gjennomføringsfasen, frem til ikrafttredelsen av ny lov.

Forventninger og oppgaver for kommunene i 2012

Fylkesmannen forventer at kommunen tidlig i 2012 ivaretar følgende oppgaver:

- a) Gi foreløpig informasjon til ansatte som blir berørt av reformen. Det må gis informasjon om at de oppgavene overformynderiet har i dag, vil bli overført fra kommunene til Fylkesmannen. Informasjonen skal gis i henhold til hovedavtalen og arbeidsmiljølovens § 16-6.
- b) Gi tilsvarende informasjon om målsatt dato for reformen til *de valgte overformynderne*.
- c) Hvis kommunen har lagt noen andre oppgaver til overformynderiet, eksempelvis *legatforvaltning*, må kommunen starte arbeidet med å få plassert disse oppgavene annet sted, da disse oppgavene ikke vil følge med til Fylkesmannen. Det er viktig å starte dette arbeidet i god tid, da det for noen legater kanskje vil være nødvendig med endringer i vedtektene før en ny forvaltningsordning er på plass.
- d) Noen større kommuner har valgt såkalt *fellesforvaltning* av midlene som er under overformynderiets forvaltning. Disse kommunene må starte arbeidet med å tilpasse porteføljen og komme over i plasseringer som raskt lar seg konvertere til likvide midler i forbindelse med ikrafttredelse av ny vergemålslov jfr. lovens § 51, om at finansielle eiendeler skal plasseres som bankinnskudd på individuelle konti i bank.
- e) Kommunen må vurdere om det er andre *avtaler* som bør forberedes sagt opp som følge av reformen, herunder eventuelle avtaler med advokater, revisjon, lokaler og datasystemleverandører.

- f) Kommunens overformynderi må i kommunikasjonen med dagens verger og hjelpeverger orientere om den planlagte overføringen. Det må understrekes at de som er oppnevnt som hjelpeverger vil fortsette i vervet som verge uten at det trengs noen ny oppnevning. Hjelpevergene vil få informasjon, veiledning og nødvendig opplæring om den nye ordningen i god tid før loven iverksettes.
- g) Kommunen må informere sin arkivansvarlige om den forestående reformen. Vedkommende må, i samarbeid med overformynderiet, starte arbeidet med å kvalitetssikre arkivet for overformynderisaker. Dette med sikte på at overføring av løpende saker kan skje så effektivt som mulig når den tid kommer.

Virksomhetsoverdragelse

For noen kommuner kan overføring av vergemålsoppgavene til Fylkesmannen, bli vurdert som virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljølovens kapittel 16. Det vil kunne medføre at noen av de som i dag er ansatt i kommunen *kan* ha rett til å følge med over til ny arbeidsgiver, som da blir Fylkesmannen. Et eget samarbeidsutvalg mellom staten, KS og hovedsammenslutningene har vurdert hva slags operative kriterier som skal legges til grunn for å ta stilling til om det foreligger en virksomhetsoverdragelse i den enkelte kommune eller ikke. Videre har utvalget sett på hva som er de personalmessige konsekvensene av at en virksomhetsoverdragelse foreligger.

Fylkesmannen har i brev av 10.02.12 oversendt Samarbeidsutvalgets rapport og Fornyings- og administrasjonsdepartementets presiseringer i brev av 08.02.12 til kommunene. I vårt brev informerer vi kommunene om videre fremdrift med hensyn til eventuell virksomhetsoverdragelse. Vi forventer at kommunene følger opp de føringer som der er gitt for å avklare disse viktige sidene ved reformen.

Kommunens nye rolle i forhold til vergemålsordningen

Selv om dagens overformynderier avvikles og Fylkesmannen blir ny lokal vergemålsmyndighet, vil vergemålsordningen fortsatt være en lokal velferdsordning rettet mot innbyggerne i den enkelte kommune. I mange sammenhenger vil vergemål spille sammen med kommunens og NAVs øvrige velferdstjenester. Mens legetjenesten får rett til å begjære vergemål etter den nye loven, vil kommunens helse- og sosialtjeneste ha meldeplikt for noen brukergrupper hvis det antas å være behov for vergemål. Fylkesmannen vil i dialog med kommunene komme tilbake til hvordan Fylkesmannen og kommunene kan samarbeide videre, om å få til en best mulig vergemålsordning i den enkelte kommune etter ikrafttredelse av den nye loven. I den sammenheng kan det bli aktuelt å samarbeide om informasjon om ordningen lokalt, samt om opplæring av verger og kommunalt helse- og sosialpersonell. Videre kan det være aktuelt å inngå avtaler om lån av kommunens lokaler i forbindelse med opplærings- og informasjonsvirksomheten, inkludert møter mellom Fylkesmannen og personer som har søkt om vergemål som ledd i saksforberedelsen.