Fylkesmannen
i Østfold

ØSTFOLDRAPPORTEN

Foto: Kjersti Gram Andersen

Østfoldrapporten vår 2015

Utarbeidet av:
Fylkesmannen i Østfold
Statens hus
Vogtsgate 17, Moss
Postadresse: Postboks 325,
1502 Moss
E-post:
fmospostmottak@fylkesmannen.no
Tlf: 69 24 70 00

Østfoldrapporten benyttes i Fylkesmannens dialog med kommunene. Den beskriver satsingsområder og inneholder statistikk om østfoldkommunene.

Rapporten utgis to ganger i året, en på våren og en revidert utgave på høsten.

Illustrasjonsbilde på forsiden: Torgeir Haugaard, Forsvarets mediesenter.
Bilder som ikke er kreditert er tatt av ansatte ved Fylkesmannen i Østfold.

Layout og design: Lena M. Reis

Trykk:
Østfold fylkeskommune

FORORD

Dialog og samarbeid

For Fylkesmannen i Østfold er samarbeidet med kommunene avgjørende viktig. Dialogen med den politiske og administrative ledelsen preger vårt arbeid og tenkning. Styrken og særpreget i Fylkesmannens arbeid ligger i god kunnskap om kommunene. Dette er en kunnskap som bygger på erfarne fagfolk og årelangt samarbeid på ulike fagområder.

I Norge har vi valgt modellen med generalistkommuner. Kommunene er førstelinjen på nær sagt alle områder. Så er det Fylkesmannens oppdrag gjennom tilsyn, klagesaksbehandling og pådriverarbeid, å bidra til rettssikkerhet, velferd, fornying og bærekraftig utvikling. Oppdraget vårt er rettet mot driften i kommunene, tjenestetilbudet, oppgaveløsningen og lovligheten. For hva er godt nok? Dette er jo to sider av samme sak. Derfor er dialogen så viktig, og derfor må den være preget av gjensidig respekt og forståelse for våre ulike roller og vårt ulike ansvar.

Kommunereform og bosetting av flyktninger

To viktige prosjekter er startet opp i 2014. Det er for det første kommunereformprosjektet, og for det andre prøveprosjektet om raskere bosetting av flyktninger og asylsøkere. Dette er to reformer der Fylkesmannens rolle som samordner og bindeledd mot kommunesektoren brukes på en god måte.

Når det gjelder kommunereformen, går arbeidet etter planen. Alle kommunene er i ulike prosesser - i egen kommune og også mellom kommuner.

Til prosjektet om økt bosetting har vi tilsatt en egen prosjektleder. Målet er at kommunene i Østfold bosetter det antallet IMDI anmoder dem om. Det er entusiasme knyttet til målsettingen og til samarbeidet med ulike aktører, inkludert frivillig sektor.

Østfoldrapporten -et viktig verktøy

Østfoldrapporten har gjennom mange år vært et viktig verktøy i kommunedialogen. Vi legger stor vekt på å oppdatere den to ganger hvert år. Statistikk og informasjon blir derfor så ny som mulig. Dette gir et grunnlag for relevant sammenligning og gir et godt bilde av situasjonen i kommunene.

Rapporten starter med omtale av dialogen med kommunen. Så følger sektorovergripende satsningsområder. Det er videre deler om kommuneøkonomi, kommunen som tjenesteyter, som arealforvalter og som landbruksaktør.

Anne Enger

fylkesmannen i Østfold

Foto Kari Vassbotn.

INNHOLD

Forord 3
Innhold 5
Fylkesmannens dialog med kommunene 6

1. SEKTOROVERGRIPENDE SATSNINGSOMRÅDER 7
Regional og kommunal planlegging 9
Samfunnssikkerhet og beredskap 13
Kommunereform 19
Moderninserings- og utviklingsarbeid 23
Samhandlingsreformen og folkehelse 29
Tverrfaglig arbeid overfor barn og unge 33
Bosetting av flyktninger i Østfold 37

2. KOMMUNEØKONOMI 41

3. KOMMUNENS TJENESTEYTING 63
Barnehager 65
Opplæring 73
Barnevern 89
Omsorgsplan 2015 - omsorg 2020 97
NAV 103
Kvalifiseringsprogrammet (KVP) 105
Psykisk helse og rus 109
Likestilling 113
Boligsosialt arbeid 115
Økonomisk rådgiving 119
Drift og utvikling avavløpstjenestene i tettsteder 121

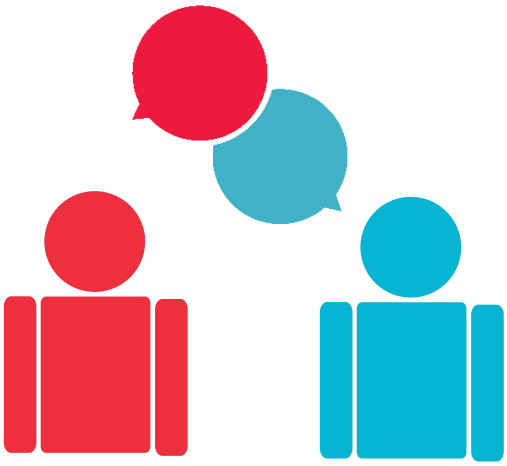
4. KOMMUNEN SOM AREALFORVALTER 125
Arealer -bruk og vern 127
Helhetlig vassdragsforvaltning og vannforskriften 133
Biologisk mangfold og naturtypekartlegging 137
Samfunnssikkerhet og arealplanlegging 143

5. KOMMUNEN SOM LANDBRUKSAKTØR 147
Kommunen som landbruksmyndighet 149
Næringsutvikling i landbruket 153
Miljø og landbruk 157

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 kommune-rettede 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 rettssikkerhetsinnstans, sektormyndighet og samordningsinstans. I forhold til kommunene er oppgavene særlig knyttet til følgende hovedområder:

- Samordning, fornying og kommuneøkonomi
- Velferd, helse og personlig tjenesteyting
- Klagebehandling av kommunale vedtak
- Oppvekst, barnehager, utdanning og likestilling
- Arealdisponering og byggesaker
- Samfunnsplanlegging
- Landbruksbasert næringsutvikling, naturressurs forvaltning og miljøvern
- Samfunnssikkerhet og beredskap

Styringsdialog

Statens forventninger til kommunene blir fra Fylkesmannens side formidlet bl.a. i møter innenfor de enkelte sektorer, fagkonferanser, samlinger om kommuneproposisjonen og statsbudsjettet, Fylkesmannens årlige kommunekonferanse og Fylkesmannens seks årlige kommunemøter, hvor Fylkesmannens ledergruppe møter kommunens poltiske administrative ledelse.

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 i den enkelte kommune. Både kommunene og Fylkesmannen kommer med innspill til dagsorden for møtene og det legges opp til en åpen og gjensidig dialog.

1

SEKTOROVERGRIPENDE SATSNINGSOMRÅDER

Foto: Stephan Reis

SAR
PS
BORG
1016 - 2016
GRAND HOTEL
Evensen Moss as

REGIONAL OG KOMMUNAL PLANLEGGING

Kommunene skal planlegge med sikte på å samordne og sette mål for den fysiske, økonomiske, sosiale og estetiske utvikling innenfor sine ansvarsområder.

Nasjonale føringer

Etter valget i 2015 skal kommunene utarbeide planstrategier for 4-årsperioden hvor kommunens viktigste planoppgaver prioriteres. Plan- og bygningsloven har fokus på helhet og samfunnsutvikling (jfr. §§ 5-2, 9-1 og 11-12).

Kommunene skalplanlegge med sikte på å samordne og sette mål for den fysiske, økonomiske, sosiale og estetiske utvikling innenfor sine ansvarsområder.

Kommunene skal søke samarbeid interkommunalt og med regionale myndigheter (jfr. §§ 5-2,9-1 og 11-12).

Den kommunale planleggingen skal ivareta mange ulike hensyn og det er viktig å legge til rette for gode medvirkningsprosesser der ulike grupper i samfunnet deltar.

Regjeringen skal i 2015 utarbeide nye «nasjonale forventninger» til støtte for regional og kommunal planlegging. De nasjonale forventningene samler og formidler gjeldende politikk med relevans for planleggingen. Forventningene skal følges opp i planene og legges til grunn for statens medvirkning. Regjeringen har ikke gjort endringer i grunnlaget for planarbeidet, men signalisert at det skal legges større vekt på lokaldemokratiet i planprosessene.

Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet gjennom universell utforming skal bedre tilgjengeligheten for alle. Det handler om å ta høyde for mangfoldet av mennesker som 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.

Status

Gjennom kommuneplanene kan kommunestyret sette langsiktige mål og strategier som sikrer helhet og sammenheng i kommunens utvikling som lokalsamfunn og som tjenesteutvikler (12-års planperiode). Alle kommuner skal ha en kommuneplan med en samfunnsdel og arealdel. Samfunnsdelen skal ligge til grunn for 4-årige handlingsprogram, som er grunnlaget for sektor- og økonomiplanleggingen i kommunen.

Kommunal planstrategi

Kommunestyret skal ved begynnelsen av 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. Vedtatt planstrategi skal foreligge senest ett år etter konstituering av kommunestyret. Alle kommuner i fylket har en vedtatt planstrategi. Mange har satt fokus på planer for helse, velferd, næringsutvikling og kompetanseutvikling. I lys av at mange kommuner har begrensede planressurser, vil en tydelig prioritering av planoppgavene bli stadig viktigere. Det er også viktig at kommunene ser arbeidet med planstrategier i sammenheng med utredningene i kommunereformen. Kommuner som ligger an til å beslutte sammenslåing bør vurdere å konsentrere det langsiktige plan- og

Status for kommuneplaner i Østfold pr. 31.12.2013

Kommune	Vedtak plan	Arealdel	Samfunnsdel	Endring
Aremark	29.10.2009	2009-2019	2015-2026	høring vår 2015
Askim	27.09.2007	2008-2019	2015-2027	høring vår 2015
Eidsberg	16.06.2011	2015-2027	2015-2027	høring begge vår 2015
Fredrikstad, delt plan	16.06.2011	2011-2023	2011-2023	
Halden	22.06.2011	2011-2023	2011-2022	
Hobøl	ny 2014	2015-2026	2011-2022	
Hvaler	07.04.2011	2015-2027	2010-2022	høring areal høst 2015
Marker	27.12.2007	2005-2016	2015-2027	høring høst 2014
Moss	20.06.2011	2011-2022	2011-2022	
Rakkestad	26.05.2011	2010-2021	2010-2021	
Rygge	21.06.2011	2011-2022	2011-2022	
Rømskog	20.07.2009	2008-2019	2015-2027	høring vår 2015
Råde	21.06.2011	2011-2022	2011-2022	
Sarpsborg	ny 2014	2015-2027	2011-2020	høring areal høst 2014
Skiptvet	20.04.2010	2009-2020	2009-2020	
Spydeberg	28.08.2007	2007-2020	2007-2020	
Trøgstad	30.08.2011	2011-2023	2011-2023	
Våler	30.06.2011	2011-2023	2011-2023	

utredningsarbeidet om den "nye" kommunen.

Det har siste året vært mye fokus på befolkningsvekst og boligutbygging. Kommunene har planmessig avsatte arealreserver og det fokuseres stadig mer på fortetting og transformasjon i byområder og kommunesentra. Byene i Østfold har statistisk sett lav befolkningstetthet og har potensiale for betydelig boligutbygging.

Status for kommuneplaner i Østfold pr 1.4. 2015.

Planregister

Kommunen skal ha et oppdatert planarkiv - et register over alle vedtatte arealplaner med bestemmelser. Registeret skal også være digitalt. I 2014 ble det arbeidet mye med system og opprettelse av fylkesvise registre, bla gjennom Oslofjordsamarbeidet. Alle arealplaner vil bli gjort tilgjengelige i en digital base, etter hvert som denne bygges opp.

Universell utforming

Regjeringens handlingsplan "Norge universelt utformet 2025" bygger på gjennomføringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og ny plan- og bygningslov. Planlegging, bygninger, uteområder, transport og IKT er prioriterte områder som skal gjøres universelle. Økt sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne vektlegges. Kommunenes styring og arbeid er avgjørende for alle prioriterte områder. Østfold er med i KMDs nye handlingsplan «Universell utforming mot nye høyder» Nye aktiviteter fortsetter på regionnivået med konferanse 5. mai og koordinering av arbeidet i kommunene. Kommunene kan søke midler til tiltak fra bl.a. Deltasenteret. Trøgstad og Rømskog har så langt fått midler.

> Byene i Østfold har statistisk sett lav befolkningstetthet og har potensiale for betydelig boligutbygging.

Utfordringer

Prioriteringene i planstrategiene skal følges opp gjennom planleggingen i de fire kommende årene. Mange kommuner har forholdsvis nye kommuneplaner og velger derfor å ikke rullere disse, mens enkelte kommuner har eldre kommuneplaner som skal rulleres. Byene rullerer også sine sentrumsplaner og det er mye fokus på byutvikling. Dette gjelder også innenfor sikkerhet og beredskap, hvor planene skal være med på å "bygge" sikkerhet som en del av gode og trygge bomiljøer. Det er i ferd med å skje mye innenfor hovedinfrastrukturplanleggingen. Kommunedelplaner for Intercitydelstrekninger er under utarbeidelse og planfasen går fram til og med 2017. Byene og stasjonsområdene på både vestre og østre linje vurderes og tas inn i kommunenes sentrumsplaner og områdeplaner. Også innenfor riksvei (Moss og Nedre Glomma), havneutbygging (Borg) og kraftutbygging (vindmøller i Indre Østfold) er det høy aktivitet på plansiden.

Regionale planer

Fylkeskommunen har i tråd med sin planstrategi ferdigstilt arbeidet med plan for kompetanseutvikling i fylket og revisjon av fylkeskystsoneplanen.

SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP

Kommunen har et generelt ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område og utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen. Østfold har spesielle utfordringer knyttet til klimatilpasning og ekstremisme.

Nasjonale føringer

Bestemmelser om kommunal beredskapsplikt er vedtatt i sivilbeskyttelsesloven i 2010. Det er utarbeidet forskrift til loven med konkrete krav til kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Denne beredskapsplikten skal ikke erstatte, men komplettere beredskapspliktene som kommunene har som følge av sektorregelverket. De mest relevante sektorkravene finner vi bl.a. i brann- og eksplosjonsvernloven, forurensningsloven, opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, strålevernloven, smittevernloven, forsyningsloven og vannressursloven. I tillegg er plan- og bygningslovens bestemmelser sentrale i planlegging og gjennomføring av alle forebyggende tiltak og all arealplanlegging. Plan- og bygningsloven krever at kommunale planer skal fremme samfunnssikkerhet.

Fylkesmannen skal føre tilsyn av kommunens oppfølging av forskriften.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har utarbeidet en nettbasert veileder til forskriften for kommunal beredskapsplikt: http://www.dsbinfo.no/DSBno/2012/Veiledning/

Forventningene til kommunal beredskap er konkretisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Kommunen 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
- evaluere krisehåndteringen etter øvelser og hendelser
- skriftlig dokumentere at forskriftens krav er oppfylt

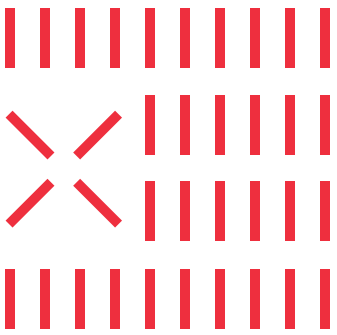
Den nasjonale beredskapen bygger på prinsippene om nærhet, likhet, ansvar og samvirke:

Nærhetsprinsippet:
En krise skal håndteres på et lavest mulig nivå.

Likhetsprinsippet:
Organiseringen i en krise skal være mest mulig lik den daglige organiseringen.

Ansvarsprinsippet:
Den myndighet som har det daglige ansvaret, har også ansvaret i en krise.

Samvirkeprinsippet:
Alle etater og virksomheter har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med andre aktører både i forebygging, beredskap og krisehåndtering.



Status

Risikobildet og Fylkesmannens prioriteringer

Sivilbeskyttelsesloven har tydeliggjort Fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet overfor kommunene. I tillegg har Fylkesmannen en veilederrolle overfor kommunene i deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannen har også en viktig oppgave i samordning mellom regionale beredskapsaktører og i sammenstilling av et regionalt risikobilde. Dette er utgangspunkt for Fylkesmannens oppdatering av FylkesROS Østfold i 2014.

Hendelser knyttet til ekstremvær, strømbortfall og flom og skred i 2013 og 2014 har vært med å prege prioriteringene i oppfølgingen av ROS-analysen. Økt terrortrussel og arbeidet mot voldelig ekstremisme påvirker også arbeidet med samfunnssikkerhet i Østfold.

Handlingsplanen til FylkesROS Østfold 2014 fokuserer på tre hendelsestyper som må stå sentralt i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Østfold de nærmeste årene:

1. Langvarig svikt i kraftforsyningen
2. Ekstremvær, skred og flom
3. Store ulykker ved storulykkes-bedrifter i/ved tettbebyggelse

Fylkesmannen har tatt initiativ til bedre planer og beredskap i kommunene ved strømbortfall og har blant annet hatt dette som tema på øvelser med kommunene i 2014. Fokuset har vært på kommunens ansvar for å sikre egne innbyggere og egne tjenestemottakere under langvarig strømbortfall. Fylkesmannen tester også ut bruk av Nødnettet som reservesamband mellom sentrale regionale aktører og kommunenes kriseledelse. Alarmsentral brann øst, Statens vegvesen og Sivilforsvaret er med i denne uttestingen sammen med kommunene Moss, Råde, Rygge og Våler.

Ekstremvær, skred, flom og faren for storulykker i by og tettbebyggelse er temaer som Fylkesmannen tar opp i den regionale og kommunale planleggingen. Her har vi etablert et flerårig prosjekt sammen med fylkeskommunen. Hensikten er å øke kompetansen på samfunnssikkerhet i all planlegging og å sørge for at samfunnssikkerhet blir et tema i arbeidet med regional planstrategi i 2015 og 2016.

Fylkesberedskapsrådet

Fylkesberedskapsrådet er et bredt sammensatt råd for utveksling av informasjon om risiko og sårbarhet i fylket og for bruk ved samordning under kriser. Rådet har årlige møter og utveksler informasjon om risikobildet i Østfold

og om aktuelle beredskapstiltak og øvelser. I 2015 vil flere av de sentrale beredskapsaktørene i fylket delta i Heimevernets øvelse "Øvelse Oslofjord". Fylkesmannen og fylkesberedskapsrådet vil også delta. Hensikten er å drøfte samordning i en situasjon med omfattende terrortrussel og sikkerhetspolitisk krise.

Atomberedskapsutvalget

Utvalgets ansvar er å sørge for at vedtak som besluttes på nasjonalt nivå under atomhendelser, blir gjennomført i fylket. I 2013 utarbeidet Fylkesmannen tiltakskort i atomberedskapen for kommunene i krisestøtteverktøyet DSB-CIM. Dette arbeidet vil bli videreført i 2015. hensikten er å bedre kommunenes planverk for håndtering av radioaktivt utslipp.

Kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet

De fleste kommunene i Østfold har forstått kravene i den kommunale beredskapsplikten og jobber godt med helhetlig ROS-analyse og med beredskapsplaner. I Fylkesmannens tilsyn med kommunene har vi likevel avdekket mangelfulle forhold. Dette må de aktuelle kommunene rette opp, slik at kommunens beredskapsarbeid tilfredsstiller lovens krav. I 2015 skal Fylkesmannen gjennomføre tilsyn i Eidsberg, Trøgstad, Hobøl og Askim.

Mange kommuner bruker små ressurser på å sikre helhet og systematikk i samfunnssikkerhetsarbeidet. Økt fokus på dette og på kommunestyrets ansvar, er en forutsetning for å innfri de omfattende kravene i sivilbeskyttelsesloven. Økt interkommunalt samarbeid kan være en måte å løse dette på. Fylkesmannen vil i sine kommende tilsyn vie helheten i kommunens beredskapsarbeid større oppmerksomhet.

Alle kommunene har tatt i bruk krisestøtteverktøyet DSB-CIM. Fylkesmannen gjennomfører varslings- og prosedyreøvelser for å vedlikeholde kompetansen som er bygd opp. Vi bistår kommunene med innføring i bruk av primærmodulene i DSB-CIM. Kommunene bør imidlertid vurdere å utvide bruken og kompetansen i egen organisasjon, slik at bruken av systemet ikke blir sårbar.

Utfordringer

Risiko og kommunenes håndtering

Samfunnssikkerhetsarbeidet skal forebygge farer som individ og samfunn står overfor ved ulykker, kriser eller katastrofer. Beredskapen skal sikre at hendelser og kriser håndteres raskt og effektivt og at skadeomfang blir lavest mulig. Etter terrorhandlingene i Oslo og på Utøya, rapporten fra 22. juli-kommisjonen og stortingsmelding 29 Samfunnssikkerhet, har det vært stor fokus på beredskapstiltak mot denne type hendelser. Gjennom 2014 opplevde vi nasjonalt også en økt generell terrortrussel.

Lokalt og regionalt erfarer vi økt grad av unormalt/ekstremt vær og flom og skred av ulike typer. Vi erfarer også sårbarheten i strømforsyning og elektroniske kommunikasjonstjenester, sist ved et langvarig strømbrudd i Hvaler kommune i november 2014.

Østfold har også kommet i søkelyset i arbeidet med å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Særlig byene i Østfold har en viktig oppgave her.

> Østfold har også kommet i søkelyset i arbeidet med å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme.

Alle hendelser viser at kommunene må drive forebyggende arbeid på mange fronter og den må ha en beredskap som kan håndtere kommunens rolle uansett hva som

skjer. Dette må gjerne skje gjennom interkommunale samarbeid. Dette er viktig, da mange av kommunene synes å benytte små ressurser på helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid. Kravene til den kommunale beredskapsplikten gjelder kommunen, og det er således kommunestyret eller annet folkevalgt organ som bør beslutte hvilke ressurser som skal benyttes til dette arbeidet og hvordan kommunen skal forholde seg til sitt risikobilde. Bestemmelsene i plan- og bygningsloven skjerper kravet om samfunnssikkerhet i kommunenes planprosesser. Samtidig peker sivilbeskyttelsesloven på plan- og bygningslovens planbestemmelser som et av de viktigste virkemidlene for å planlegge og realisere forebyggende tiltak.

Radikalisering og voldelig ekstremisme

Gjennom 2014 er det blitt allment kjent at personer fra Østfold deltar i kamper i konfliktområder som Syria. Samtidig opplever flere europeiske land terror og hendelser med voldelig ekstremisme. Regjeringen har satt fokus på økende radikalisering og utvikling av voldelig ekstremisme i enkelte miljøer. Det er utarbeidet en Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Handlingsplanen representerer en ramme for en målrettet og strategisk innsats for forebygging. Flere sektorer skal bidra i oppfølgingen av tiltakene og kommunene bør kjenne planen. Østfold politidistrikt har opprettet en egne koordinatorstilling som et ledd i det forebyggende arbeidet. Dialog og bistand overfor kommunene er viktig for å lykkes i forebyggingen.

Klimatilpasning

Fokuset på konsekvensene av klimaendringer er forsterket. NOU 2010:10 - Tilpasning til eit klima i endring og Stortingsmelding

15 (2011/12) Hvordan leve med farene – om flom og skred, beskriver samfunnets sårbarhet for klimaendringene. NOUen foreslår en rekke tiltak innen mange samfunnsområder for å redusere sårbarheten. Tiltakene er basert på prinsippene om en helhetlig og økosystembasert tilnærming, samt at klimatilpasning må integreres i den ordinære samfunnsplanleggingen.

Figuren under viser hvordan effektene av klimaendringen kan påvirke mange sektorer og kommunale ansvarsområder. Dette er det en utfordring for kommunene å følge opp.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har også utarbeidet et veileder, Klimahjelperen, for å veilede kommunene i arbeidet med klimatilpasning.

Beredskap ved strømbortfall

Som nevnt har Fylkesmannen tatt initiativ til bedre planer og beredskap i kommunene ved strømbortfall. Vi har bedt kommunene utarbeide oversikt over viktige abonnenter med særskilt behov for strøm i en situasjon med strømrasjonering. Det er viktig at kommunene har slike oversikter og at de deles med nettselskapet som distribuerer strøm i kommunen.

Oversiktene danner grunnlaget for at liv og helse og viktige samfunnsinteresser kan prioriteres ved evt. rasjonering av kraft.

Også for situasjoner med langvarig bortfall av strøm, er det viktig at kommunen har planer og løsninger som gjør det mulig å opprettholde livsviktige tjenester for innbyggerne. Selv om sannsynligheten for langvarig strømbortfall i tettbebygde strøk er liten, vil konsekvensene kunne være svært store. Behovet for nødstrømsløsninger i kommunale omsorgsinstitusjoner må vurderes i kommunens helhetlige ROS-analyse, og kommunen på ha beredskapsplaner for stømbortfall.

Områder som blir pårvirket av klimaendringer

Virksomhet/ område:	Havnivåstigning	Stormflo	Erosjon som følge av havnivåstigning	Endret fryse- og tinesyklus	Skogbrann/ vegetasjonsbrann	Vårflom	Urban flom/ overvann	Leirskred	Lengre vekstsesong	Gjengroing av landskap	Snømengde og -sesong	Storm/orkan
Bygg og anlegg	x	x					x	x			x	
Energi- og kraftforsyning				x		x					x	x
Fiskeri- og kystnæring	x	x										x
Jord- og skogbruk				x	x	x		x	x	x	x	x
Reindrift				x	x				x	x	x	
Turisme og friluftsliv	x	x								x	x	
Helse				x			x		x	x	x	x
Natur, miljø og landskap	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Transport og samferdsel		x	x	x		x	x	x			x	x
vann og avløp	x	x		x		x	x	x			x	x

Trøgstad
Eidsberg
Askim
ØSTF
Halmstad
Kjølen
Skjeberg

KOMMUNEREFORM

Alle kommunene jobber grundig med kommunereformen, slik at det lages et godt beslutningsgrunnlag for hvilken kommunestruktur som er best for innbyggere og næringsliv på lang sikt.

Nasjonale føringer

Kommunereformen ble vedtatt av Stortinget i juni 2014, som del av kommuneproposisjonen for 2015. Bakgrunnen for reformen er å finne i regjeringens «Sundvoldenerklæring», og i samarbeidsavtalen mellom regjeringspartiene H og FRP på den ene siden, og KRF og V på den andre siden. Ved Stortingets behandling av kommuneproposisjonen 2015 ble hovedtrekkene i reformen også støttet av AP.

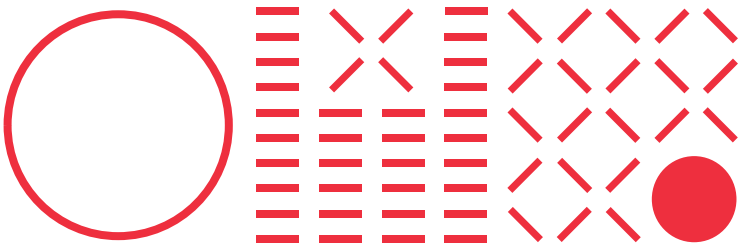
I januar 2014 nedsatte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget leverte 31. mars delrapporten kriterier for en god kommunestruktur. Samme dag fikk utvalget et tilleggsmandat om å utrede behovet for ytterligere kriterier for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene. Delrapporten fra 31. mars ble en vesentlig del av det faglige innholdet i meldingsdelen til kommuneproposisjonen, og således også i stor grad styrende for det utredningsarbeidet som kommunene ble bedt om å gjennomføre. Ekspertutvalgets sluttrapport ble levert i desember 2014.

20. mars 2015 ble Stortingsmelding 14 (2014-2015), kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner, oversendt Stortinget.

Fylkesmennene ble ved behandlingen av kommune-proposisjonen for 2015 gitt i oppdrag å støtte og veilede kommunene i deres arbeid med kommunereformen, og det ble oppfordret til samarbeid med KS.

KMD har lansert flere hjelpemidler til støtte for kommunenes og Fylkesmennenes arbeid. Formålet med dette har også vært å redusere behovet for omfattende og kostbare utredninger. Ett av disse virkemidlene er nettstedet Nykommune.no.

Kommunenes siste frist for å treffe vedtak om fremtidig kommunestruktur er mai 2016. Kommunenes vedtak vil bli utgangspunktet for den proposisjonen som regjeringen planlegger å fremme for Stortinget i juni 2017, om ny helhetlig kommunestruktur med nye oppgaver til kommunene.



Status

Alle de 18 kommunene i Østfold har akseptert oppdraget om å vurdere hvordan de på best mulig måte kan løse de oppgavene de har i dag, og vil få i årene fremover. Samtlige legger opp til at de senest innen utgangen av juni 2015 skal gjøre et såkalt strategisk veivalg. Dette innebærer at de enten gjør et begrunnet vedtak om fortsatt å stå alene, eller et begrunnet vedtak om å gjennomføre utredninger sammen med andre kommuner om eventuelle sammenslåinger.

I skrivende stund (primo april) ser det ut til at alle kommunene vil vurdere hvilke konkrete fordeler og ulemper det vil innebære å slå seg sammen med spesifikke andre kommuner. Det ser med andre ord ut til at ingen kommuner, etter vurderingen av sin status, umiddelbart vil konkludere med at deres innbyggere er best tjent med at kommunen fortsetter som før. Vi kan likevel ikke se bort fra at dette blir konklusjonen, etter at kommunene har utredet en eventuell ny fremtid sammen med andre.

Fylkesmannen har oppfordret kommunene til prosesser som fører til stor grad av «synkronisering» av kommunenes arbeid med reformen, i tid og innhold. Dette har skjedd ved at det ble utarbeidet et «arbeidshefte» høsten 2014, ved dialog med kommuner direkte og kombinert med regionrådene, og ved målrettet bruk av skjønnsmidler til støtte for kommunene. Fylkesmannen ser store fordeler med denne «synkroniseringen», og fra embetets side er vi godt fornøyd med det arbeidet som nå gjøres i kommunene.

Utfordringer

Arbeidsoppgavene som kommunene nå utfører i forbindelse med reformen er ressurskrevende. Flere kommuner opplever dette som en belastning i tillegg til annet utredningsarbeid og løpende drift. Dette kan få innvirkning på tempo og kvalitet i arbeidet. Både Mosseregionen og kommunene i Indre Østfold har engasjert ekstern bistand for å løse noen av utredningsoppgavene. Dette bidrar til både kvalitet og økt kapasitet.

I tillegg til faglige vurderinger av kommunens behov og aktuelle sammenslåinger, vil 2015 og 2016 preges av politiske drøftinger og beslutninger i kommunene, og på tvers av kommunene. Evnen til langsiktig tenking, innbyggerfokus og refleksjon over Østfolds utvikling og reformens mål, bør her stå sentralt.

Samtlige legger opp til at de senest innen utgangen av juni 2015 skal gjøre et såkalt strategisk veivalg.

Det er også viktig at det fra statens side er klare rammer og opplegg for reformarbeidet. Fylkesmannen vil bidra til å bringe problemstillinger opp til departementet hvis det er uklarheter som hindrer kommunenes reformarbeid.

På tross av utfordringene oppfatter fylkesmannen at det er stort og positivt engasjement i kommunereformen i Østfold, og vi følger spent med på de veivalgene som kommunene nå står foran.

Gruppearbeid om kommunereformen fra fornyingskonferansen Beat for beat i 2014.

Foto: Stephan Reis

MODERNISERINGS- OG UTVIKLINGSARBEID

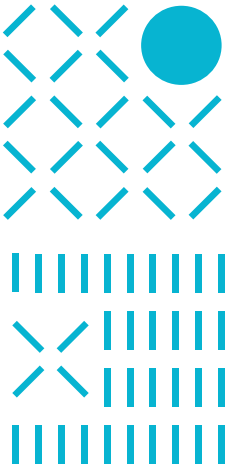
Det forventes at kommunene driver målrettet moderniserings- og omstillingsarbeid innenfor organisering og ledelse, forvaltning og samfunnsutvikling, service og tjenester m.v. til beste for innbyggerne. Fylkesmannen kan gi støtte til dette arbeidet.

Nasjonale føringer

Stortinget vedtok i juni 2014 å sette i verk en kommunereform. I juni 2015 skal oppgavene for nye kommuner vedtas. I 2016 vil Stortinget ta stilling til det forslaget som Fylkesmennene og departementet foreslår på bakgrunn av kommunenes vedtak. Stortingets avgjørelse av ny kommunestruktur vil gi grunnlag for omfattende moderniseringsarbeid i de "nye" kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet setter også stort fokus på arbeid med innovasjon, forenkling og digital forvaltning.

Fra 2015 forvalter Fylkesmennene et nytt kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd. Midler fra nasjonalt velferdsteknologiprogram inngår i dette.



Status

Fylkesmannen har siden 2004 på oppdrag fra KMD, brukt en del av skjønnsmidlene til å stimulere kommunerettet fornyingsarbeid. Til støtte i arbeidet har vi en referansegruppe med tre rådmenn utpekt av KS. Fylkesmannen har en viktig og prioritert oppgave i å stimulere til moderniserings- og omstillingsarbeid i kommunene.

Innovasjon 2015

Det har kommet flere meldinger og utredninger som skal støtte arbeidet med modernisering og innovasjon i forvaltningen.

I tillegg til departementets Innovasjonsstrategi har vi Helse- og omsorgsdepartementets St. meld. nr. 29 (2012-2013) om Morgendagens omsorg, Innovasjon i omsorg. NOU 11: 2011 (Hagenutvalget) og Digital agenda for Norge, St. meld 23 (2012-2013).

Dette følges nå opp av nytt kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd som skal forvaltes av Fylkesmennene fra 2015. Dette tilskuddet skal ses i sammenheng med KMDs skjønnstilskudd som brukes til innovasjon- og utvikling i kommunene.

Fornyings- og innovasjonsprosjekter

For at kommunene skal kunne tilby like gode tjenester i framtida som i dag, må de løse oppgavene på nye måter. Endringer i befolkningssammensetning, innbyggertall og innbyggernes forventinger stiller krav til omstilling og innovasjon i kommunene. Befolkningsutviklingen skaper store

utfordringer i mange kommuner, blant annet for dimensjonering av tjenestene og hvordan de skal løses. Fylkesmannen kan som tidligere gi tilskudd til prosjekter innenfor sin skjønnsramme. Regjeringen ønsker at tilskudd i større grad skal gis til innovasjonstiltak og at innovasjonsprosjekter skal prioriteres innenfor rammen.

Fylkesmannen kan gi støtte til prosjekter hvor kommunene ønsker å teste ut nye løsninger på sine utfordringer. Prosjektene kan omfatte alle tjenesteområder i kommunen. Kommuner må i søknaden om prosjektmidler kunne vise til en gjennomtenkt og realistisk prosjektplan for et konkret innovasjonsprosjekt. Kommunen må beskrive sine utfordringer godt, og kunne vise til klare målsetninger for hva de ønsker å oppnå med prosjektet. Kommunen må også begrunne valget av virkemidler/ løsninger som skal testes ut i prosjektet.

Kommunene som får prosjektmidler bør jobbe utadrettet for å finne nye løsninger, enten det handler om å jobbe tverrfaglig, involvere innbyggere, brukere, næringsliv, organisasjoner eller forskningsmiljøer.

Fra 2014 legges det større vekt på at prosjektene innenfor disse kategoriene er innovative og det settes kriterier på søknadene etter hvor mange tverrfaglige og tverretatlige samhandlingsrelasjoner de etablerer.

Omtrent 35-40 % av prosjektskjønnsmidlene har de senere år gått til prosjekter som kommunene har søkt i fellesskap på. Mange av prosjektene følger regioninndelingen.

Læring, samhandling og formidling

Fornyingskonferansen Beat for Beat er godt besøkt og har gode evalueringer. Konferansen tar mål av seg til å være Østfolds sentrale fornyingskonferanse for kommunene. Beat for Beat skal først og fremst være stedet hvor vi tilrettelegger for presentasjoner og læring og bygger relasjoner. Konferansen har sin styrke i kombinasjonen av faglig utvikling og fellesskapsbygging.

Hovedtemaer på årets Beat for Beat vil være kommuneformen med presentasjoner av prosjekter og arbeid så langt i kommunene. Bosetting og integrering og arbeidet med barne- og unge vil være andre sentrale temaer, med bl.a. fokus på tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.

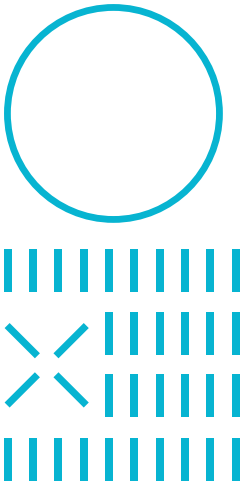
Referansegruppa for fordeling av prosjekt-skjønnsmidler er enig om følgende kategorier for søknader og prosjekter:

1. Ledelse og omstilling
2. Kvalitetsutvikling av tjenestene
3. Effektiv ressursbruk og økonomistyring
4. Klima og miljø
5. Samfunnsutvikling og kommuneplanlegging
6. Etikk og tillitsskapende forvalting.

Oversikt over tildeling av skjønnsmidler 2005- 2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ordinært skjønn	43,1	43,1	36,2	38,0	56,0	54,0	51,0	50,0	52,5	53,,4	33
Prosjektskjønn	10,0	5,5	6,0	6,0	7,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10	*5,5
Ekstraordinære tiltak			1,8		1,0						*
Total skjønnsramme	53,1	48,6	44,0	44,0	64,0	64,0	61,0	60,0	62,5	63,4	39

* Ennå Ikke fastsatt



Kommuner må i søknaden om prosjektmidler kunne vise til en gjennomtenkt og realistisk prosjektplan for et konkret innovasjonsprosjekt.

Prosjektskjønn og fornyingsprosjekter

Tabellen over viser hvordan ordinære skjønnsmidler og prosjektskjønn er fordelt til kommunene.

Følgende nettverk og prosjekter kan nevnes:

1. Samhandling utsatte barn og unge

er avsluttet. Ni kommuner var med i nettverket. Arbeidet er gjennomgått av Rambøll med spesielt fokus på arbeidet i 4 av kommunene. Dette ble presentert på Beat for beat i 2013. Arbeidet ga erfaring i tverrfaglig arbeid og kommunikasjon.

2. I Sjumilssteget blir satsningen på barn og unge videreført

Med utgangspunkt i Barne-konvensjonens mål har alle Østfoldkommuner evaluert sitt tverrfaglige samarbeid.
Dette gir grunnlag for forbedrings-arbeid i organisering, samhandling og kommunikasjon, med «barnets beste» som overordnet mål. 2,5 mil.kr av skjønnsmidlene for 2014 brukes i dette samarbeidet.

3. Kompetansenettverket

"Det Digitale Østfold, DDØ", fellesprosjekt for alle kommunene innen digitalisering av kommunale tjenester og forvaltning. Alle kommunene får tilgang til kompetanseoppbygging og felles utviklingstiltak.

4. Østfoldmodellen for tverrkulturell kompetanse

Opplæringstilbud til alle ansatte i alle kommunene. Dette avsluttes med konferanse 9. juni 2015. Arbeidet vil bli videreført i prosjekt bosetting.

Skjønnsmidler til fornying i kommunene for 2015

Rammen til prosjektskjønn er for 2015 redusert til 5,5 millioner kroner grunnet i den generelle nedgangen i skjønnsmidler til Østfold.

I e-post til kommunene i desember 2014 og mars 2015 er det redegjort for hvordan årets prosess legges opp.

Det ønskes søknader innenfor følgende kategorier:

- Kommunereformen
- Bosetting av flyktninger
- Sjumilssteget
- Velferdsteknologi
- Andre felles utviklingsprosjekter

Innenfor velferdsteknologi har vi fått det nye tilskuddet innen kompetanse og innovasjon i omsorgssektoren. Det er en egen søknadsprosedyre på dette med frist i mai.

Det har kommet inn søknader fra alle kommuner til kommunereformen. Det forventes at det er aktuelt å støtte denne prosessen også neste år.

Vi har ikke bedt om søknader på Sjumilssteget og bosetting av flyktninger ennå. Vi vil snart komme med mer informasjon på dette. Disse satsingene er begge store utfordringer på tverrfaglig samarbeid i kommunene. Vi ser det slik at det trengs en form for nettverksarbeid kommunene imellom og at det også er viktig med tydelig intern koordinering i kommunene. I forbindelse med egenanalysene har vi brukt felles utviklingsmidler på eksternt arbeid og kompetanse.

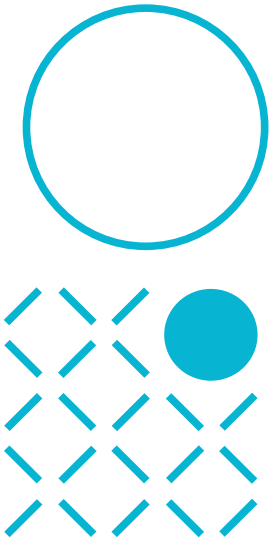
Det ønskes søknader innenfor følgende kategorier:

- Kommunereformen
- Bosetting av flyktninger
- Sjumilssteget
- Velferdsteknologi
- Andre felles utviklingsprosjekter

Utfordringer

Hvis rammen for prosjekt-skjønnsmidler vil ligge på årets nivå framover, må profilen skjerpes og søknader utvikles på en annen måte. Vi må initiere og støtte prosjekter som på en målrettet måte kan bedre resultatene i kommunene ved at ting gjøres på en ny måte. Samordning av statlige tilskudd, støtte og kompetansespredning kan gi mer effektivt innovasjonsarbeid.

Få bedre grep på innovasjonsarbeidet og nye måter å jobbe på. Få til gode prosesser i kommunereformen.



Administrerende direktør Just Ebbesen forteller om løsninger og planlagt drift ved det nye Sykehuset Østfold.

Foto: Espen Pålsrud

SAMHANDLINGSREFORMEN OG FOLKEHELSE

Gjennom samhandlingsreformen skal vi forebygge mer, behandle tidligere og samhandle bedre.

Nasjonale føringer

Samhandlingsreformen er en retningsreform som ble iverksatt 1. januar 2012. To nye lover, og forskriftene til lovene, er viktige for gjennomføringen: folkehelseloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Folkehelseloven har som formål å gi bedre helse til den enkelte, utjevne helseforskjeller og sikre en bærekraftig velferdsstat. Helse- og omsorgstjenesteloven tydeliggjør kommunenes overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester.

I 2015 vil regjeringen legge fram for Stortinget en melding om primærhelsetjenesten, en ny folkehelsemelding og en nasjonal helse- og sykehusplan.

Folkehelsearbeid

Folkehelseloven er tett koblet til plan- og bygningsloven, og planlegging er en viktig del av folkehelsearbeidet. Kommunene har nå plikt til å ha løpende oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de faktorene som kan påvirke helsetilstanden positivt og negativt. Dette skal inngå i den vanlige driften i kommunen. Fylkeskommunen og Nasjonalt folkeinstitutt har plikt til å bidra med data. På bakgrunn av oversikten skal kommunene utpeke de viktigste folkehelseutfordringene. Deretter skal strategier, mål og tiltak utvikles.

Samhandling mellom kommunene og sykehuset

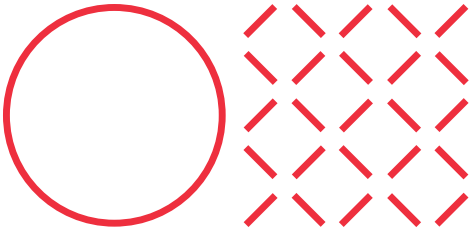
Helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og de tilhørende forskriftene regulerer i stor grad samhandlingen mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Lovene pålegger kommunene og helseforetakene (sykehusene) å inngå samarbeidsavtaler. Avtalene skal blant annet sikre gode løsninger for utskrivningsklare pasienter og sikre at pasienter ikke legges inn på sykehus hvis de kan få like god eller bedre behandling i kommunen der de bor.

To spesifikke økonomiske virkemidler etter helse- og omsorgstjenesteloven har vært i funksjon siden 01.01.12: Kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og betaling for utskrivningsklare pasienter. Ordningen med kommunal medfinansiering opphørte 01.01.15, men har konsekvenser for de kommunale regnskapene også i år.

Kommunal medfinansiering betyr at kommunene skal dekke en del av kostnadene når innbyggerne behandles i sykehus. Denne ordningen er avviklet med virkning fra 1.1.15.

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 å tilby døgnopphold for øyeblikkelig hjelp. Det skal bidra til å redusere antall øyeblikkelig hjelp-innleggelser i spesialisthelsetjenesten. Tilbudet som etableres skal være bedre eller like godt som alternative tilbud i spesialisthelsetjenesten. Plikten inntrer fra 2016, men oppbyggingen av slike tiltak startet i 2012. Det er etablert en tilskuddsordning.



Status

Folkehelsearbeid

Østfold fylkeskommune startet i 2014 arbeidet med oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer. Oversikten er en del av grunnlaget for planstrategien. Helseoversikten fra fylkeskommunen vil også få betydning for folkehelsearbeidet i kommunene.

Østfold har fått status som erfaringsfylke for helsekonsekvens-utredninger. En del av prosjektet går ut på å gjøre enkle helsekonsekven-sutredninger av politiske saker i kommunene. En større del av prosjektet handler om å prøve ut helsekonsekvensutredninger og sosiale investeringer i en kommune.

Statens helsetilsyn bestemte at det i 2014 skulle gjennomføres et landsomfattende tilsyn med folkehelsearbeidet i kommunene. Temaet skulle være kommunenes plikt til å ha løpende oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer. Som ledd i Statens helsetilsyns planlegging av det landsomfattende tilsynet gjennomførte Fylkesmannen i Østfold pilottilsyn i tre kommuner i 2013.

I 2014 gjennomførte vi tilsyn i tre kommuner. Før tilsynet hadde vi formøte med kommunene. Der deltok også Østfold fylkeskommune.

Fylkesmannen har presentert funnene og erfaringene fra tilsynene for politikere i styret for Østfoldhelsa, Østfold fylkeskommune.

De gjennomførte tilsynene, og uttalelser til ulike planutkast, har vist oss at kommunene i Østfold og Østfold fylkeskommune har kommet langt i arbeidet med å skaffe oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer.

I 2015 vil Fylkesmannen gjennomføre en kartlegging hvor kommunene i Østfold gjør en egenvurdering av oversiktsarbeidet på folkehelseområdet. Kartleggingen vil gi oss kunnskap til planstrategiarbeidet og forberedelsene til tilsyn med kommunenes folkehelsearbeid i 2016.

Vår erfaring er at tilsynet med folkehelseområdet har bidratt til å fremme og understøtte kommunenes langsiktige og systematiske folkehelsearbeid.

I Østfold er det etablert seks frisklivssentraler. Flere kommuner planlegger slik etablering. Fylkesmannen forvalter en tilskuddsordning til etablering og videreutvikling. Sentralene gir livsstilsveiledning og oppfølging, blant annet på områdene fysisk aktivitet, kosthold og tobakk.

Samhandling mellom kommunene og sykehuset

Avtalen mellom hver enkelt kommune og sykehuset består av en overordnet avtale og 16 mer detaljerte retningslinjer. Etter at den ble inngått i 2012 har administrativt samarbeidsutvalg stadig sørget for å videreutvikle den.

Lovgivningen om samhandling gir kommunene omfattende oppgaver. Kommunene har ulike forutsetninger for å oppfylle de nye pliktene, først og fremst fordi størrelse og økonomisk bærekraft varierer. For å ivareta forpliktelsene sine har kommunene etablert fem interkommunale løsninger. Der gis blant annet øyeblikkelig hjelp døgntilbud med 40 senger. Ordningen ble etablert i Fredrikstad

Ved det landsomfattende tilsynet ble det ikke gitt avvik i noen av Østfoldkommunene. Vi fant blant annet at:

- i flere av kommunene hadde oversiktsarbeidet startet før folkehelseloven trådte i kraft
- oversiktsarbeidet var forankret i ledelsen i kommunen, hos rådmannen
- folkehelse var et gjennomgående tema i kommuneplanens samfunnsdel
- kommunene hadde et løpende oversiktsarbeid
- ansvar og oppgaver på området var klart fordelt
- kommunene sørget for riktig kompetanse i oversiktsarbeidet og hadde tverrsektorielle folkehelsenettverk

og Halden i 2012. Året etter var tilbudene i Sarpsborg, Moss og Indre Østfold på plass, i god tid før 2016.

Ordningen med kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter fra første dag fungerer godt i Østfold. Kommunene tar i stor grad i mot pasientene den dagen de er utskrivningsklare. Om tjenestene pasientene får etter utskrivelsen er av tilstrekkelig kvalitet er vanskelig å bedømme sikkert. Det kommer imidlertid svært få klager til Fylkesmannen. Avvik fra rutinene håndteres i et eget avvikssystem for samhandlingen mellom kommunene og sykehuset.

Foto Willi Kraft

Utfordringer

Folkehelsearbeid

Folkehelseinstituttets folkehelseprofil for Østfold 2014 peker blant annet på disse utfordringene:

- Lav andel med videregående og høyre utdanning
- Høyt antall unge som mottar uføreytelser
- Høyt frafall i videregående skole
- Mange barn bor i familier med lav inntekt

Folkehelsesituasjonen er mer enn summen av individuelle valg og genetiske forutsetninger. Den er noe vi kan påvirke gjennom planlegging og forvaltning. God forvaltning av folkehelsen er en forutsetning for bærekraftig utvikling.

Samhandlingsreformen

Østfoldkommunene har hatt 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 spesialist-helsetjenesten 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.

Fylkesmannens inntrykk er at kommunene og sykehuset håndterer utfordringene knyttet til samhandlingsreformen meget godt.

Foto: Lena M. Reis

TVERRFAGLIG ARBEID OVERFOR BARN OG UNGE

Fylkesmannen skal stimulere til et godt samarbeid mellom tjenester for utsatte barn og unge og bistå kommunene med å implementere Barnekonvensjonen i sitt arbeid, jf. Sjumilssteget.

Nasjonale føringer

Barnekonvensjonen

FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) regnes som det mest autoritative uttrykk for hvilke rettigheter barn og unge er tilkjent. Det følger av menneskerettsloven §§ 2 og 3 at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov og konvensjonens bestemmelser skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning. Myndighetene samordner statlig politikk på barne- og ungdomsområdet, og har et ansvar for oppfølging av FNs barnekonvensjon.

Rett til trygg oppvekst

Et overordnet mål for barne- og ungdomspolitikken er å gi barn og unge gode og trygge oppvekst- og levekår. Sentralt står arbeidet for å verne barn mot omsorgssvikt og overgrep.

Barns rett til en trygg oppvekst er grunnleggende. Dårlige levekår utfordrer barns muligheter til å realisere rettighetene sine slik vi finner dem i Barnekonvensjonen. Regjeringen arbeider for at alle barn og unge skal ha likeverdige tilbud og gode muligheter til å utvikle seg, uten hensyn til foreldrenes bakgrunn, livssituasjon eller hvor i landet man bor.

Barn som vokser opp i fattige familier, blir ofte ekskludert sosialt. Regjeringen ønsker å sikre barn som vokser opp i fattige familier mer likeverdige muligheter, og vil at flere barn og ungdom skal få delta på viktige sosiale arenaer, uavhengig av foreldrenes inntekt. Regjeringen vil styrke og samordne innsatsen mot barnefattigdom. Alle skal ha likeverdige tilbud og muligheter.

Det er særlig viktig å legge til rette for bred deltakelse for å motvirke utenforskap og ekstremisme. At barn og unge medvirker aktivt, bidrar til et kritisk og levende demokrati for framtida.

Utsatte barn og unge

Utsatte barn og ungdom har ofte sammensatte livsutfordringer og behov for helhetlig og koordinert bistand fra flere sektorer og forvaltningsnivåer.
Med utsatte barn og unge mener vi barn og unge med høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanse-oppnåelse i skolen og framtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv. Dette gjelder spesielt barn og unge utsatt for flere eller alvorlige risikofaktorer som for eksempel levekårsutfordringer, sosiale problemer, helseutfordringer, vanskelig hjemmesituasjon og språkutfordringer. Regjeringen legger stor vekt på forebygging og tidlig innsats. Her er det viktig med sektorovergripende samhandling og kunnskapsutveksling.

Regjeringen ønsker å styrke familiens stilling i samfunnet. Familien skaper en trygg ramme omkring barns oppvekst, uavhengig av hvilken form den enkelte familie måtte ha. Der familien ikke strekker til, har samfunnet en plikt til å gi barn og unge trygge og gode omsorgstilbud og oppvekstsvilkår.

Et hovedmål er økt gjennomføring i videregående opplæring og etablering av et tettere samarbeid mellom barnevern, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, barnehage, skole og NAV. Fylkesmannen skal være pådriver og bistandsyter i arbeidet for at kommunene utvikler et tverrsektorielt, helhetlig og samordnet tjenestetilbud til barn og unge og deres familier.

Status

I Østfold er flere områder som gjelder barn og unge viktige å følge opp. Det er bare Oslo som har et høyere antall barn med vedvarende lavinntekt enn Østfold (2011-2013). Det er barn med innvandrerbakgrunn som er utslagsgivende Når det gjelder barn uten innvandrerbakgrunn, ligger Østfold på nivå med om lag en fjerdedel av landets fylker. (Kilde: SSB).

Barn med innvandrerbakgrunn og barn av enslige forsørgere er overrepresentert i lavinntektsgruppen. Felles for barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt, er at foreldrene har svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet. Både lavinntekt og sosiale problemer kan overføres fra en generasjon til en annen (Kilde: NAV).

Østfold har et høyere frafall i videregående skole (2011-2013) sammenlignet med landet for øvrig (Kilde: Folkehelseinstituttet). Grupper som generelt sett har høyere risiko for ikke å gjennomføre videregående opplæring, er elever med svake grunnskolekarakterer, elever med lavt utdannede foreldre, gutter, minoritetsspråklige elever med manglende norskkunnskap og yrkesfagelever med dårlige grunnferdigheter (Kilde: NOVA).

Tverrfaglig samordningsteam barn og unge

Fylkesmannen i Østfold har fra 2013 etablert «Tverrfaglig samordningsteam barn og unge». En sentral målsetting her er å bidra til at tjenester rettet mot utsatte barn og unge blir bedre koordinert. Følgende fagområder er representert i teamet; barnehage- og utdanning, rus/psykisk helse, NAV, barnevern og samordning og beredskap. Der det er nødvendig bidrar også fagområder som folkehelse og helse og omsorg.

I tråd med Fylkesmannens samordningsrolle legger Tverrfaglig samordningsteam barn og unge enten selv, i samarbeid med eller i regi av andre relevante samarbeids- og dialogpartnere, til rette for og deltar på et betydelig antall møtepunkter med kompetansemiljøer; Østfold fylkeskommune, NAV, KS, HiØ, Universitetet i Nordland, Sykehuset Østfold, Statped, KoRus Øst, R-BUP øst og sør, RVTS øst og andre embeter. Fellesnevneren er oppdrag og oppgaver rettet mot utsatte barn og unge og/eller yter bidrag for å sikre gjennomføring av det 13-årige opplæringsløpet.

Sjumilssteget

Sjumilssteget betyr å ta betydelige skritt for å etterleve FNs barnekonvensjon. Tverrfaglig samordningsteam barn og unge er gitt mandat for pådriverarbeidet i Sjumils-steget i Østfold. Fylkesmannen introduserte dette primo 2014. Samtlige Østfold-kommuner deltar i Sjumilssteget og har egne Sjumilssteg-koordinatorer. Sentrale temaer på samlinger med disse har vært

opplæring i Barnekonvensjonen og Sjumilssteget, igangsetting av analysearbeidet, utvikling av analysemetodikk tilrettelagt for barn og unge (sammen med disse gruppene), kommunikasjonsstrategier om Sjumilssteget internt i kommunene m.v..

Sjumilssteget består i at kommunene gjennomfører en tverretatlig analyse (Sjumilsstegsanalyse) av sitt tilbud til barn og barnefamilier knyttet til de syv stegene i Sjumilssteget; medbestemmelse, god omsorg, særskilt vern og støtte, vern mot vold og overgrep, fullverdig liv, god helse og god utdanning. Kommunene vil videre benytte denne erfaringsbaserte kunnskapen til planlegging av et helhetlig og samordnet tjenestetilbud til barn, unge og familier. I enkelte kommuner har det allerede skjedd endring i praksis etter at kommuneanalysen ble besvart av ulike etater i kommunen. Det er økt fokus på Barnekonvensjonen, på kartlegging av barnas behov og samarbeid på tvers. Dette tyder på at denne analysen i seg selv er et viktig bidrag til å få fokus på barn og unges rettigheter i kommunene. Fylkesmannen vil samle resultatene i en oversikt som gir et overordnet bilde av hvordan kommunene vurderer seg selv i 2014-2015.

Utfordringer

Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov og forplikter. Målet er at alle barn og unge i Østfold skal ha det bra; bli sett, hørt og ivaretatt.

Sammenstillingen av Sjumilsstegsanalysene i Østfold peker på at utveksling av informasjon og kunnskap mellom de helsefaglige, pedagogiske og omsorgsfaglige virksomhetene, er et suksesskriterium i arbeidet med å dekke omsorgsbehov. For mange er imidlertid taushetsplikten en utfordring. Det rapporteres imidlertid om en økt vektlegging av informasjonsplikten, og det etableres ulike rutiner for å sikre samtykkeerklæringer.

Arbeidet med å forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon blant barn, unge og barnefamilier, forutsetter at det i møtet med personer med behov for hjelp og som har forsørgeransvar, foretas en tilstrekkelig kartlegging av barnas behov.

> En sentral målsetting er å bidra til at tjenester rettet mot utsatte barn og unge blir bedre koordinert.

Arbeidet mot frafall i videregående opplæring handler om tidlig innsats gjennom hele oppveksten, både tidlig i oppveksten hvor problemene er forholdsvis enkle, og tidlig i hver enkelt fase i opplæringen. Det trengs helhetlige og langvarige tilnærminger til frafallsproblemet og iverksetting av tiltak i alle faser av utdanningsløpet. Dette er man allerede i gang med i kommunene og i Fylkeskommunen.

Å trå i fellesskapets bed

Sammenstillingen av Sjumilsstegsanalysene viser til at implementeringen av de syv stegene i Sjumilssteget i stor grad vil være sammenflettede prosesser hvor virksomhetene på alle nivåer må avklare sin rolle og sine oppgaver, internt, men kanskje spesielt i sitt samarbeid med andre virksomheter og nivåer.

I arbeidet med å omsette Sjumilsstegsanalysens erfaringsbaserte kunnskap til felles mål, planer og tiltak, er det nødvendig at ulike tjenester setter seg inn i hva andre tjenester og profesjoner er opptatt av i sitt arbeid for barn og unge. Her er nødvendig ydmykt «å tråkke inn på andres bed» slik at man får til et samarbeid som kan sees på som felleskapets bed for å ivareta barn og unge i henhold til Barnekonvensjonen.

Foto: Torgeir Haugaard, Forsvarets mediesenter.

BOSETTING AV FLYKTNINGER I ØSTFOLD

Kommunene bosetter altfor få flyktninger. Mye må gjøres annerledes og mange må gjøre mer.

Nasjonale føringer

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har iverksatt et prøveprosjekt i 2015-2016 der fylkesmannsembetene i Hordaland og Østfold skal bidra til økt bosetting av flyktninger i sine fylker.

Østfold er anmodet om å motta 436 flyktninger i 2015. Pr. mars er det vedtak på 332, som er 104 vedtak for lite.

Status

Over 5000 bosettingsklare flyktninger, herav 840 barn, sitter nå i norske asylmottak. De har fått oppholdstillatelse.

Det er etablert et nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak, ledet av direktøren for Integrerings- og mangfolddirektoratet (IMDI). Utvalget fastsetter behovet for kommende år og fordeler det antall flyktninger som må bosettes i hvert fylke. Innen fylkene kommer IMDI og KS i fellesskap fram til det antall flyktninger hver enkelt kommune skal anmodes om å bosette kommende år.

Østfold er anmodet om å motta 436 flyktninger i 2015. Pr. mars er det vedtak på 332, som er 104 vedtak for lite. Det er ingenting som tilsier at det blir færre anmodninger for 2016, snarere tvert imot.

Det er kommunene som har ansvaret for bosetting. Det nye i prosjektet er at Fylkesmannen, som har god oversikt i og kunnskap om kommunene, og som arbeider med en rekke relevante tiltak på ulike områder, vil koordinere og samordne ulike tiltak og initiativ. Vi ser sammenhenger og kan arbeide på tvers av ulike fag, instanser og

nivåer. Vi vil være på tilbudssida og er opptatt også av mobilisering av frivillige. Målet er at kommunene i Østfold bosetter det antallet IMDI anmoder dem om. Det er erkjent at bosetting må bli en normal aktivitet i kommunene. Derfor bør bosetting nedfelles i planverket og slik sikres langsiktig og systematisk arbeid.

Et skippertak i ny og ne holder ikke lenger.

Fylkesmannen skal altså supplere, ikke overta oppgaver fra andre. IMDI og KS vil ha samme ansvar som de har i dag. Husbanken er sentral i arbeidet. Det sammen gjelder selvsagt NAV og Fylkeskommunen.

Innsatsen i skoler, barnehager og næringsliv er avgjørende for å lykkes. Frivillig sektor så som idrettsbevegelsen, Røde Kors og Kirken er viktige lokalt. Kirken i Østfold er engasjert i dialog mellom religioner. Tverrfaglig Samarbeid kan utgjøre en forskjell for bosetting- og integreringsarbeidet i Østfold.

Samhandlingstrappen (DIFI)

Samhandlingstrappen (DIFI) viser ulike nivåer for samhandling.

Utfordringer

Kombinasjonen av at mange flyktninger skal bosettes og manglende kommuneplasser, medfører lang ventetid i mottak fra oppholdstillatelse til utflytting. Mange må vente ett til to år. Dette er uheldig for den enkelte flyktning og er heller ikke samfunnsøkonomisk bra. Målet er at alle flyktninger skal bosettes senest 6 mnd. etter at de har fått oppholdstillatelse i Norge.

Arbeid med bosetting av flyktninger skjer i tett samhandling mellom staten og kommunene. Modellen, som bygger på frivillighet, har bred politisk støtte. Forutsetningen er imidlertid at frivillighet fungerer. For det er jo ikke noe alternativ; alle bor i en kommune. De høye tallene for bosettingsklare på vent viser at noe må gjøres.

Veien videre

Våren 2015 skal Fylkesmannen i samarbeid med IMDI besøke alle kommunene i Østfold. Hensikten med disse besøkene er å kartlegge hvilke muligheter som finnes for å bosette det antall anmodninger som IMDI ber om. Vi ønsker å få en kontaktperson i hver kommune som har ansvar for og som kan samordne innsatsen for et helhetlig bosetting- og integreringsarbeid i sin kommune.

Alle kommunene, andre offentlige, frivillige sektorer og privat sektor i Østfold må få tilgang til flerkulturell kompetanse. Kompetanse er et nødvendig bidrag i å sikre god bosetting både med hensyn til antall og gjennomføring.

Vi mener også at økt kompetanse vil føre til inkludering og dialog, slik at vi får en samfunnsutvikling som forebygger utstøting, fordommer og radikalisering. I denne forbindelse har vi allerede nå fastsatt dato for to store konferanser: 9. juni og 25. august 2015. Stedet for begge konferansene er Quality hotell i Sarpsborg.

Foto Per Arne Juvang, Forsvaret.

2

KOMMUNEØKONOMI

Foto: Lena M. Reis

KOMMUNEØKONOMI

Kommunene i Østfold har gjennomgående lave inntekter og svake resultater i forhold til øvrige kommuner i landet. Sammen med lave frie disposisjonsfond gjør dette kommunene sårbare. Det er krevende for kommunene å tilby likeverdige tjenester når det økonomiske fundamentet er svakt.

Nasjonale føringer

Årsbudsjett
Kommunene skal hvert år vedta et årsbudsjett for det kommende år. Årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens virksomhet, og skal være realistisk og stilt opp på en oversiktlig måte.

Økonomiplan
Kommunene skal hvert år vedta en realistisk rullerende økonomiplan som minst omfatter de fire neste budsjettår.

ROBEK
Dersom en kommune er innmeldt i ROBEK etter bestemmelsene i kommuneloven § 60, skal Fylkesmannen gjennomføre lovlighetskontroll av det vedtatte årsbudsjettet. Kommuner i ROBEK skal ha alle vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie godkjent av Fylkesmannen.

Forpliktende plan
Det forventes at kommuner i økonomisk ubalanse utarbeider en forpliktende plan som skal være konkret og realistisk, og angir hvordan kommunen kan oppnå økonomisk balanse. Denne planen må innarbeides i budsjett og økonomiplan.

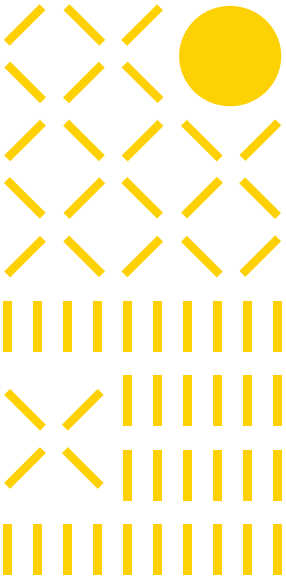
Fornying
Vi oppfordrer kommunene til å arbeide kontinuerlig med fornying og omstilling for å settes bedre i stand til å yte gode tjenester på en effektiv måte.

Garantivedtak
Vedtak om kommunale garantier på mer enn kr 500 000 må godkjennes av Fylkesmannen.

Lån i interkommunale selskaper
Vedtak om låneopptak for interkommunale selskaper hvor deltakerne utelukkende er kommuner skal godkjennes av Fylkesmannen i de tilfellene der minst en av deltakerne er underlagt reglene i kommuneloven § 60.

Finansforvaltning
Kommunene skal tilpasse seg forskrift for finansforvaltningen.

KOSTRA
Det forventes at kommunene, kommunale foretak og interkommunale selskap rapporterer KOSTRA-data av god kvalitet innen fristen, jf kl § 49. Fylkesmannen oppfordrer kommunene til å bruke KOSTRA som styringsinformasjon i egen kommune.



Status

ROBEK

Østfold har i hele perioden fra 1. januar 2001, 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 kommuner kommer inn i registret. 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.

ROBEK-historien i Østfold

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Halden	Fr.stad	Fr.stad	Fr.stad	Fr.stad	Fr.stad	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl
	Marker	Moss	Moss	Moss	Moss			Råde	Råde	Råde	Råde	Råde	Råde	Halden
	Råde	Askim	Askim	Askim	Askim						Halden	Halden	Halden	
		Råde	Råde	Råde	Råde									
		Hvaler		Hvaler	Hobøl									
				Hobøl										

Råde kommune utmeldt

Råde kommune ble utmeldt av registret i august 2014 etter at vedtatt årsregnskap for 2013 viste at kommunen hadde oppnådd budsjettert inndekning av restunderskuddet i 2013.

Hobøl kommune

Hobøl kommune ble innmeldt i ROBEK i 2005. Kommunen klarte ikke å dekke inn noe av opparbeidet underskudd i 2013. I stedet viste regnskapstallene at kommunen fikk et nytt underskudd. Foreløpig årsregnskap for 2014 viser at kommunen også dette året får et underskudd i driftsregnskapet. Kommunen mangler en forpliktende plan for underskuddsinndekning. Fylkesmannen forutsetter i budsjettbrevet til kommunen at en slik forpliktende plan blir overordnet i arbeidet med økonomiplan for perioden 2016-2019. I budsjettbrevet gir Fylkesmannen aksept for kommunens vedtatte årsbudsjett for 2015. Budsjettvedtaket innebærer inndekning av underskudd med 6 millioner kroner i år.

Halden kommune

Halden kommune ble innmeldt i ROBEK 1. august i 2012. Årsregnskapene både for 2011, 2012 og 2013 ble avlagt med betydelige underskudd slik at akkumulert underskudd ved utgangen av 2013 utgjorde 289,3 millioner kroner. Høsten 2014 vedtok kommunen å dekke inn det samlede underskuddet fordelt på årene 2014-2022. Denne forpliktende planen for underskuddsinndekning ble godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i brev av 29. oktober 2014. Foreløpig årsregnskap for 2014 viser at man dette året klarte å dekke inn underskudd i tråd med budsjettert inndekning på 9,4 millioner kroner. I budsjettbrev til Halden kommune gir Fylkesmannen aksept for det vedtatte årsbudsjettet for 2015. Vedtaket forutsetter at 10 millioner kroner av underskuddet skal dekkes inn i år.

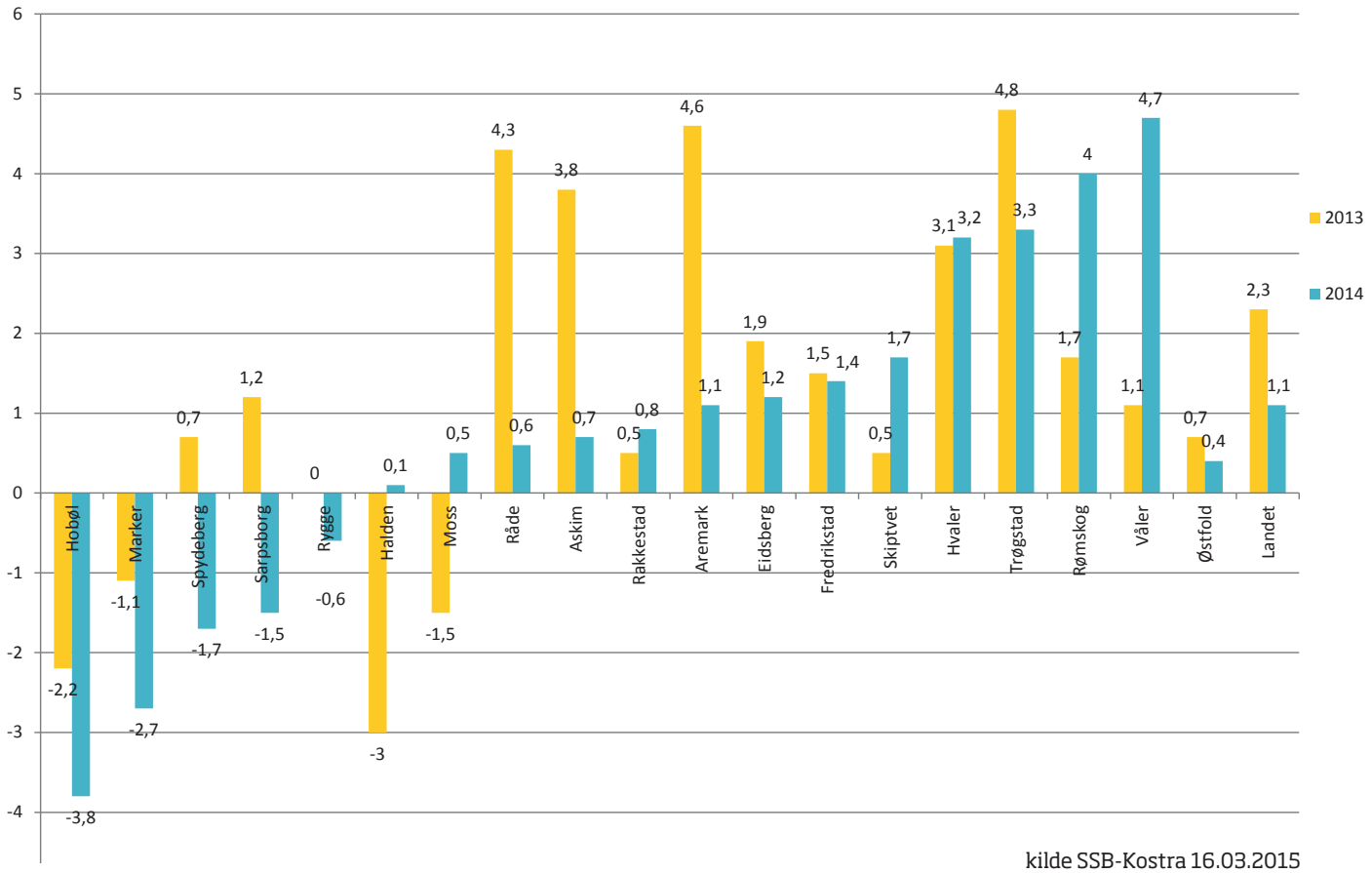
Netto driftsresultat

Figuren under viser netto driftsresultat for 2013 og 2014. Størrelsen på netto driftsresultat i 2014 er ikke direkte sammenlignbar med netto driftsresultat tidligere år. Til og med 2013 ble momskompensasjon fra investeringer ført i driftsregnskapet, mens denne inntektsposten fra og med 2014 skal føres i investeringsregnskapet. Som følge av denne endringen har Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomien, TBU, endret sitt råd med hensyn på størrelsen på netto driftsresultat. Anbefalingen fra TBU er ut fra dette endret fra at netto driftsresultat bør være minimum 3 % til minimum 1,75 % av sum driftsinntekter.

KOSTRA-tall for 2014 viser at netto driftsresultat for landets kommuner samlet ble 1,1 %, mens resultatet i Østfold ble 0,4 %. Østfold kom altså vesentlig dårligere ut enn landssnittet i 2014. Svekkelsen av driftsresultatet fra 2013 er imidlertid vesentlig større på landsbasis enn i Østfold.

Netto finanskostnader og avdrag i % av sum driftsinntekter er samlet for Østfold redusert fra 4,3 % til 4,0 % fra 2013 til 2014. Resultatforverringen for fylket samlet kan dermed knyttes til drifta. I 11 av 18 kommuner er netto driftsresultat i 2014 svakere enn året før. 13 av kommunene i fylket oppnådde positive netto driftsresultater i 2014. Bare fire av kommunene i fylket oppnådde netto driftsresultat på over 1,75 % av sum driftsinntekter.

Netto driftsresultat i % av sum driftsinntekter 2013-2014



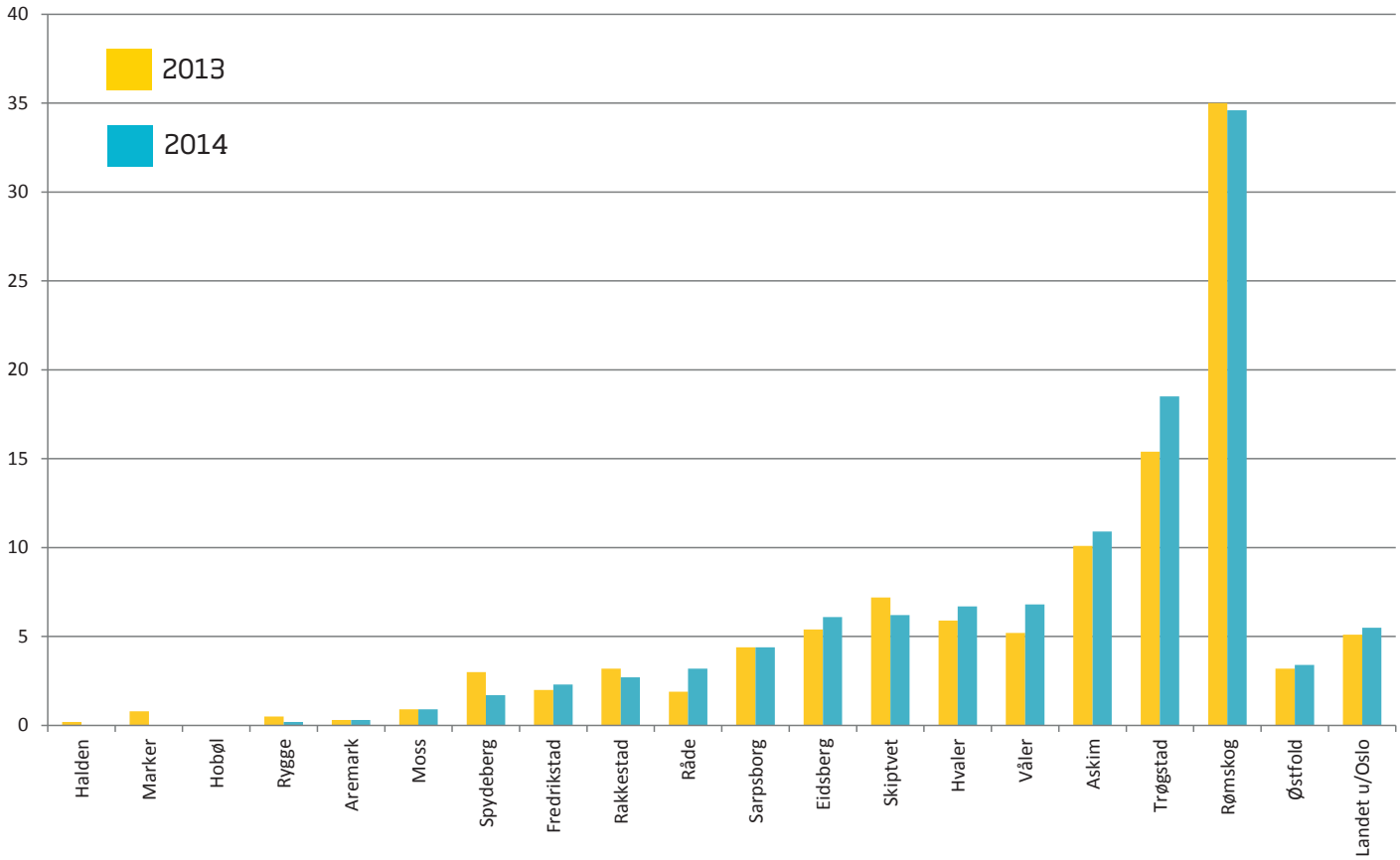
kilde SSB-Kostra 16.03.2015

Disposisjonsfond

Diagrammet under viser hva kommunene hadde av frie reserver (disposisjonsfond) ved utgangen av 2013 og 2014. Sammen med netto driftsresultat gir størrelsen på disposisjonsfond et bilde av den enkelte kommunes økonomiske handlefrihet. I tillegg kan akkumulert regnskapsmessig merforbruk tas med i en slik vurdering. Et merforbruk bidrar til å svekke handlefriheten. Regnskapstall for 2014 viser at Moss og Marker har akkumulert underskudd i tillegg til ROBEK-kommunene Hobøl og Halden ved utgangen av 2014.

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, Marker, Moss og Spydeberg har en begrenset økonomisk handlefrihet.

Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2013 og 2014



kilde SSB Kostra 16.03.2015

Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter 1996 - 2014

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Halden	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	-8,1	-3,7	-3,0	0,1
Moss	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	-0,5	-1,5	0,5
Sarpsborg	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	1,3	1,2	-1,5
Fredrikstad	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	2,0	2,9	1,5	1,4
Hvaler	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	-3,8	0,8	3,1	3,2
Aremark	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	2,2	4,6	1,1
Marker	-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	0,2	-0,6	-1,1	-2,7
Rømskog	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	4,0	1,7	4,0
Trøgstad	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	1,4	8,4	4,8	3,3
Spydeberg	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	3,1	0,7	-1,7
Askim	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	10,6	3,8	0,7
Eidsberg	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	3,2	1,9	1,2
Skiptvet	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	3,9	0,5	1,7
Rakkestad	-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	1,0	0,5	0,8
Råde	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	2,0	3,1	4,3	0,6
Rygge	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	0,1	0,0	-0,6
Våler	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	0,6	1,1	4,7
Hobøl	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	0,0	0,6	-2,2	-3,8
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	1,7	0,7	0,4
Gj.snitt landet u/ Oslo	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	2,6	2,4	1,1

Blå skrift: Over 3 % netto driftsresultat, Sort skrift: 0 - 3 % netto driftsresultat, Rød skrift: Negativt netto driftsresultat.

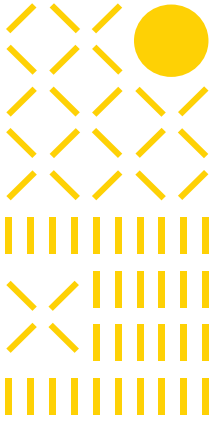
Netto driftsresultat 1996-2014

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 bedret seg noe fra 2008 til 2010, men 2011 viste igjen en negativ utvikling. Snittresultatet for 2011 var svakest av samtlige fylker.

I 2012 ble det oppnådd en vesentlig forbedring i Østfold. Regnskapstall for 2013 viste at resultatene igjen ble svekket i fylket. I 2013 var snittresultatet igjen som i 2011 svakest av alle fylkene. Også foreløpige regnskapsdata for 2014 viser svake resultater for Østfoldkommunene.

Det må imidlertid tas i betraktning at momskompensasjon fra investeringer fra og med 2014 føres i investeringsregnskapet. Til og med 2013 ble denne inntektsposten ført i driftsregnskapet. Disse inntektene har de siste åra utgjort vel 1 % av sum driftsinntekter. Korrigert for dette forholdet viser netto driftsresultat for kommunene samlet i fylket en bedring fra 2013 til 2014.

Marker kommune har hatt negativt driftsresultat de 3 siste åra. Dette gir et klart signal om at man har en økonomi i ubalanse, og fordrer at man må gjøre grep for å gjenopprette balansen. Motsatsen er Skiptvet, Rømskog og Trøgstad som har oppnådd positive driftsresultat hvert eneste år siden 1994!



Kommunenes frie inntekter

I tabellen under 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 2014 hadde Hobøl, Moss og Råde lavest frie inntekter pr. innbygger av kommunene i fylket.

Frie inntekter 2014 i kroner per innbygger

Frie inntekter:	Ramme-tilskudd	Skatt på inntekt og formue	Eiendomsskatt	Andre direkte og indirekte skatter	Sum frie inntekter
Halden	27 148	19 081	2 624	1	48 853
Moss	23 802	20 588	2 542	0	46 932
Sarpsborg	27 864	18 897	2 975	154	49 890
Fredrikstad	24 526	20 799	2 582	-	47 908
Hvaler	19 825	26 395	7 912	-	54 132
Aremark	43 230	19 596	3 510	46	66 381
Marker	31 609	18 209	208	12	50 038
Rømskog	55 741	20 321	-	-	76 063
Trøgstad	29 964	19 970	1 685	11	51 630
Spydeberg	25 305	21 892	1 674	4	48 875
Askim	24 206	19 560	3 080	1 711	48 557
Eidsberg	28 464	19 811	-	1	48 276
Skiptvet	29 646	19 111	3 776	820	53 354
Rakkestad	31 584	19 687	3 418	1	54 690
Råde	23 520	21 974	1 711	2	47 207
Rygge	23 100	21 886	2 653	0	47 638
Våler	24 562	20 570	3 050	2	48 183
Hobøl	23 894	20 113	1 414	-	45 421
Østfold	**25 940**	**20 201**	**2 605**	**133**	**48 879**

Kilde: SSB Kostra 16.03.2015

Eiendomsskatt inkl. verker bruk og (kr per innbygger)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Herav bolig/ fritids-eiendommer
Hvaler									8157	7912	7912
Skiptvet	2197	2683	3422	3469	3285	3256	3239	3405	3772	3776	0
Aremark								122	3479	3510	3203
Rakkestad								1473	2267	3418	2856
Askim	2611	3165	2493	2542	2497	2491	2685	2754	3058	3080	0
Våler								1497	2511	3050	2693
Sarpsborg	1572	1752	1808	1814	1792	2102	2469	2490	2674	2975	1710
Rygge	0	0	1833	2714	2759	2771	2750	2763	2646	2653	2254
Halden	1305	1319	1297	1707	2690	2675	2676	2696	2726	2624	1320
Fredrikstad	2672	2705	2131	2047	1555	1568	2555	2552	2575	2582	1820
Moss	2975	3000	2424	2178	2279	2872	2831	2707	2576	2542	2426
Råde	0	0	0	0	0	1886	1912	1906	1925	1711	1491
Trøgstad									1116	1685	1685
Spydeberg	856	1018	1227	1240	1145	1160	1636	1489	1673	1674	0
Hobøl	0	0	1384	1301	1331	1311	1320	1513	1441	1414	1018
Marker	159	156	180	212	221	221	217	212	209	208	0
Eidsberg									0	0	0
Rømskog									0	0	0

Kilde: SSB Kostra 16.03.2015

Eiendomsskatt

I 2014 skrev 16 kommuner ut eiendomsskatt. Trøgstad og Hvaler skrev ut for første gang i 2013. Skiptvet, Askim, Spydeberg og Marker har bare eiendomsskatt på verker og bruk, mens Hvaler og Trøgstad bare har eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer.

Når det gjelder eiendomsskatt fra boliger og fritidseiendommer, viser tabellen ovenfor at Hvaler og Aremark hadde høyest inntekter pr. innbygger. Eiendomsskatten i Østfold utgjør i 2014 3,9 % av kommunenes samlede brutto driftsinntekter mot 3,8 % i 2013.

Netto 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, Råde og Rygge har lavest netto driftsutgifter pr innbygger i 2014.

Når det gjelder tjenesteområdene viser tabellen at Rømskog og Aremark har høyest utgifter til administrasjon, helse og omsorg og grunnskole pr. innbygger. Sarpsborg og Våler har høyest utgifter til barnehage. Hvaler har høyest utgifter pr. innbygger til barnevern, mens Moss og Sarpsborg ligger høyest når det gjelder sosialtjenesten.

Netto driftsutgifter i kroner per innbygger fordelt på tjenesteområder 2014 – mindre tjenesteområder er ikke spesifisert.

	Administrasjon	Barnevern	Barnehager	Grunnskole-opplæring	Helse og omsorg	Sosial-tjenesten	Netto drifts-utgifter i alt
Halden	4 060	1 674	6 506	11 025	19 730	2 621	48 332
Moss	2 879	1 533	6 767	10 038	18 709	3 539	48 142
Sarpsborg	3 263	1 800	7 746	11 821	20 414	3 471	51 095
Fredrikstad	3 319	1 692	6 509	11 616	19 931	3 165	48 346
Hvaler	5 335	7 003	5 975	13 882	19 521	1 523	56 019
Aremark	7 893	2 458	5 306	14 916	29 416	1 711	68 470
Marker	3 951	2 699	5 701	12 253	21 634	1 273	52 240
Rømskog	12 521	671	5 970	16 113	33 234	1 417	77 543
Trøgstad	3 504	2 799	6 561	12 228	21 610	1 935	51 498
Spydeberg	4 726	1 730	7 360	12 680	19 601	2 703	51 376
Askim	4 729	2 512	6 682	12 382	17 964	2 553	48 602
Eidsberg	3 496	3 016	6 456	12 590	17 732	2 890	48 352
Skiptvet	4 339	3 652	7 571	14 376	21 161	1 856	54 553
Rakkestad	3 561	2 451	6 065	13 200	24 255	2 800	54 432
Råde	4 832	2 536	6 626	11 494	19 707	1 615	47 843
Rygge	3 742	1 693	6 060	12 045	20 775	2 319	47 896
Våler	2 762	1 645	7 766	14 837	16 648	1 203	46 479
Hobøl	4 138	2 437	6 377	12 612	19 079	1 319	48 341
Østfold	**3 622**	**1 989**	**6 771**	**11 775**	**19 892**	**2 890**	**49 490**

Kilde: SSB Kostra 16.03.2015

Behovsprofil 2014

	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	5,5	11,9	3,8	8,1	53,5	11,2	5,0
Moss	0,9	5,6	11,5	3,8	7,2	54,7	11,9	4,5
Sarpsborg	1,0	5,8	12,2	3,9	7,4	54,0	11,1	4,5
Fredrikstad	1,0	5,6	12,0	4,0	7,7	54,3	11,0	4,5
Hvaler	0,8	4,2	10,7	3,8	6,0	56,1	14,8	3,7
Aremark	1,0	5,0	12,7	2,8	6,3	53,7	12,9	5,5
Marker	1,0	4,9	11,0	4,0	6,7	51,9	14,6	5,8
Rømskog	0,9	5,2	10,9	3,6	5,1	53,6	12,8	8,0
Trøgstad	0,9	5,6	11,4	4,1	6,9	54,8	11,4	4,7
Spydeberg	1,2	5,8	12,7	4,7	6,4	54,2	11,1	4,0
Askim	1,0	6,0	12,3	4,0	6,9	55,3	10,4	4,1
Eidsberg	1,2	5,5	12,5	4,1	7,3	53,7	10,9	4,9
Skiptvet	1,2	6,1	14,0	4,2	6,8	54,2	9,5	4,0
Rakkestad	1,2	5,6	12,4	3,9	6,8	54,5	10,3	5,4
Råde	0,9	5,6	12,4	3,6	6,3	54,4	12,2	4,6
Rygge	0,9	5,2	12,6	4,5	7,0	54,2	11,1	4,5
Våler	1,4	7,1	13,1	3,7	6,5	56,4	9,5	2,5
Hobøl	1,2	6,6	11,6	3,9	7,8	56,7	9,0	3,2
Østfold	**1,0**	**5,6**	**12,1**	**3,9**	**7,3**	**54,3**	**11,1**	**4,5**
Landet	**1,1**	**6,1**	**12,0**	**3,8**	**7,9**	**55,0**	**9,7**	**4,3**

Kilde: SSB Kostra 16.03.2015

Behovsprofil

Profilen i tabellen over 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 2,5 % av befolkningen i gruppen over 80 år, mens Rømskog har 8,0 %. Innenfor grunnskolen har Skiptvet og Våler de største behovene, mens Hvaler, Marker og Rømskog har færrest barn i skolealder.

Prioritering

I KOSTRA-databasen benyttes begrepet prioritering gjennomgående for nøkkeltall der netto driftsutgifter for de ulike tjenesteområdene er beregnet per innbygger. Det blir utarbeidet nøkkeltall der utgiftene sees i forhold til samlet innbyggertall i kommunen. I tillegg blir det beregnet nøkkeltall for enkelte tjenesteområder der man ser utgiftene i forhold til antall innbyggere i den definerte målgruppa. Dermed får man korrigert for forskjeller i alderssammensetning mellom kommunene, og data fra ulike kommuner blir i større grad sammenlignbare. Det varierer noe mellom ulike tjenesteområder hvor lett det er å skille ut aktuell aldersgruppe. I netto driftsutgifter som benyttes som utgiftsbegrep her er brukerbetalinger og øremerkede tilskudd trukket fra. Dette er dermed utgifter som må dekkes av kommunens frie inntekter.

Under er det tatt med tre diagrammer som gir et begrep om prioritering. Det er tre tjenesteområder i kommunene som skiller seg klart ut når det gjelder andel netto driftsutgifter av samlede netto driftsutgifter, og nedenfor er det et diagram for hvert av disse områdene. For Østfoldkommunene utgjorde andelen for disse tre områdene 69,8 % av samlede netto driftsutgifter i 2013. Fordelt på de tre tjenesteområdene er andelen henholdsvis 12,7 % for barnehage, 23,8 % for grunnskole og 33,3 % for pleie og omsorg.

Barnehage

Diagrammet nedenfor viser at Hvaler, Sarpsborg og Spydeberg disponerer mest av sine frie midler per innbygger 1-5 år til barnehage. Hobøl og Aremark prioriterer tilsvarende barnehage lavest av kommunene i Østfold. Prioritering må sees i forhold til frie inntekter per innbygger. Sarpsborg og Spydeberg har relativt lave frie inntekter per innbygger, og en høy prioritering av barnehage vil derfor være krevende i forhold til kommunens handlingsrom.

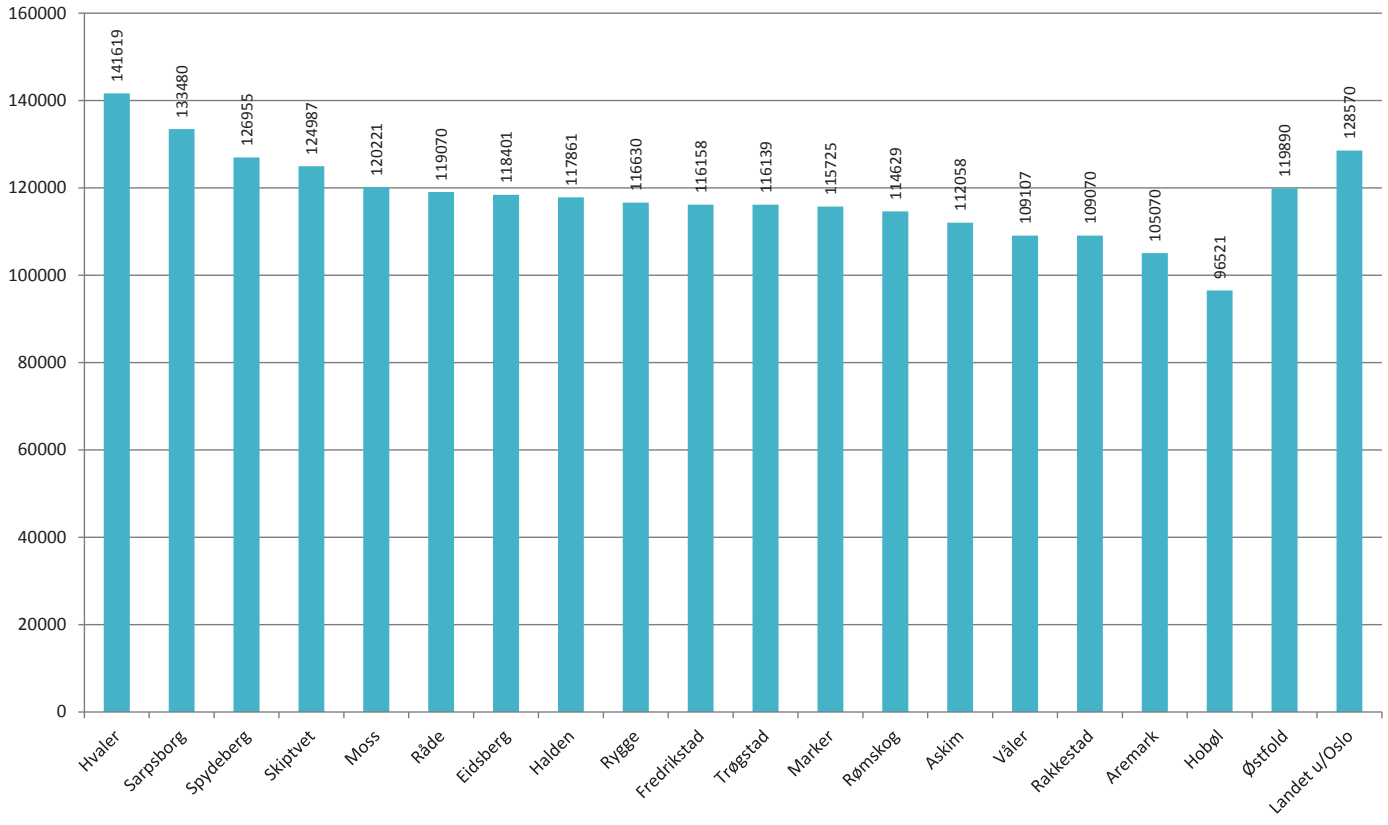
Grunnskole

Diagrammet på neste side viser at Rømskog, Hvaler, Aremark og Våler prioriterer grunnskole høyest, mens Moss, Halden og Råde prioriterer tjenesteområdet lavest. Våler har relativt lave frie inntekter pr innbygger, og det vil derfor være krevende for kommunen å opprettholde en så vidt høy prioritet av grunnskole.

Pleie og omsorg

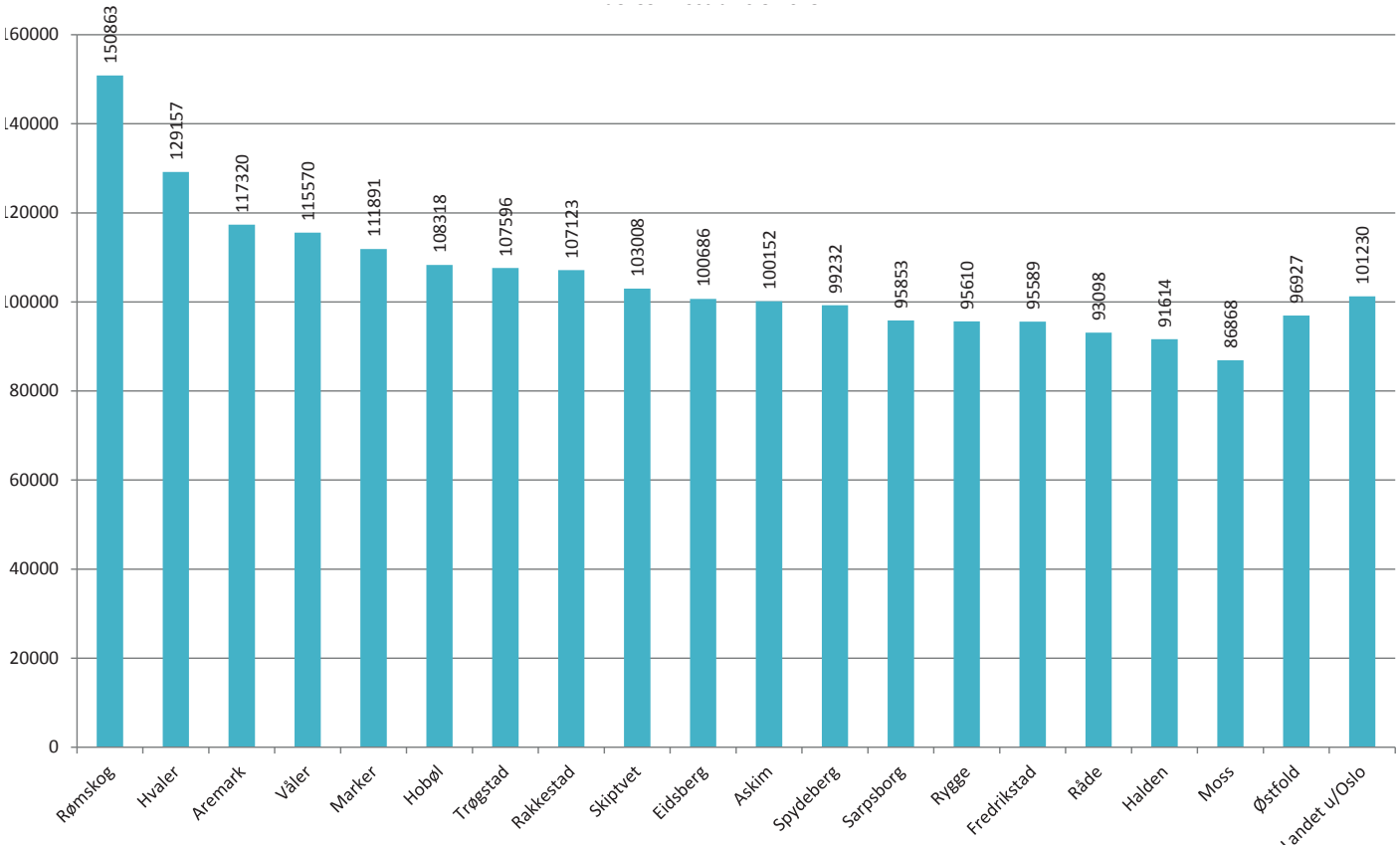
Innenfor pleie og omsorg er ikke målgruppen for tjenesten like lett å skille ut som innenfor grunnskole og barnehage. Andelen av befolkningen i den eldste aldersgruppa betyr imidlertid klart mest for forskjeller i netto utgiftsbehov mellom kommuner. Diagrammet på neste side viser ut fra dette at Våler og Hobøl prioriterer pleie og omsorg høyest, mens Marker og Eidsberg prioriterer tjenesteområdet lavest. Både Våler og Hobøl har relativt lave frie inntekter, og det er derfor krevende å opprettholde en høy prioritet innenfor tjenesteområdet for disse kommunene.

Netto driftsutgifter til barnehage 2014 per innbygger 1-5 år

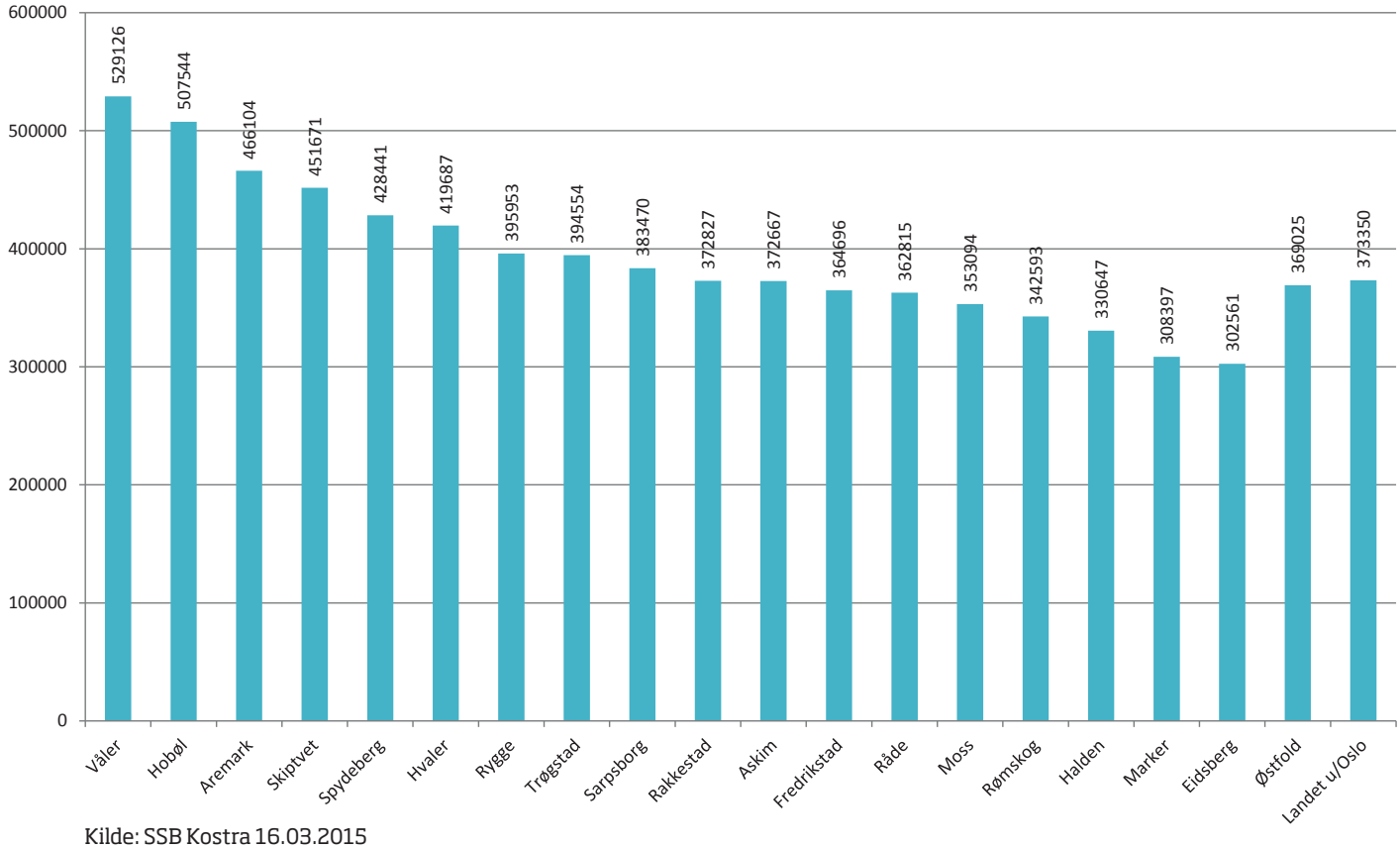


Kilde SSB Kostra 16.3.2015

Netto driftsutgifter til grunnskole 2014 per innbygger 6-15 år



Netto driftsutgifter til pleie og omsorg 2014 i kroner per innbygger 80 år og over

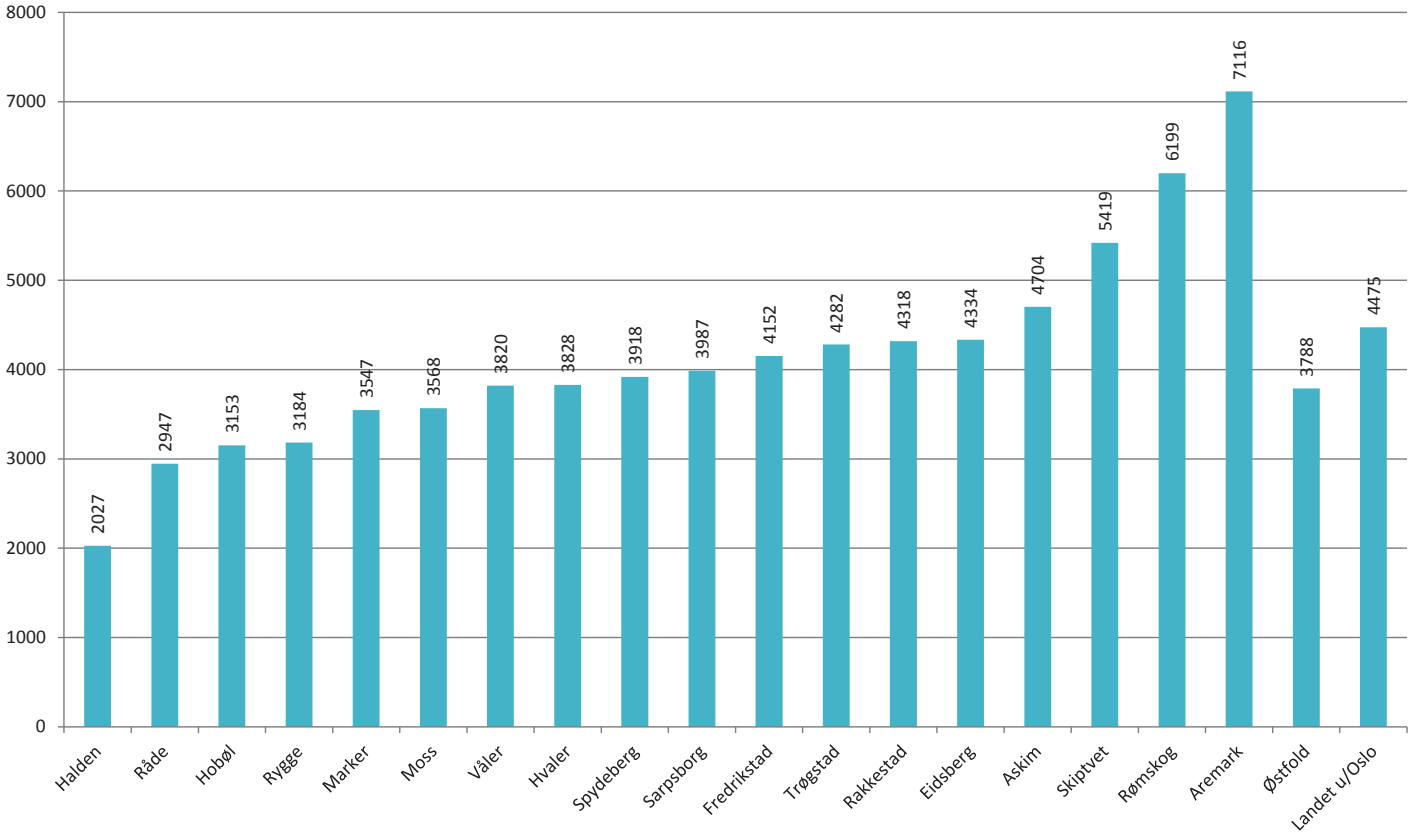


Kilde: SSB Kostra 16.03.2015

Prioritering av eiendomsforvaltning

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 nedenfor 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 Halden og Råde prioriterer eiendomsforvaltning lavt. KOSTRA-dataene viser at Halden var en av de to kommunene i fylket med lavest prioritering av dette området både i 2010, 2011, 2012, 2013 og 2014.

Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i kroner per innbygger 2014

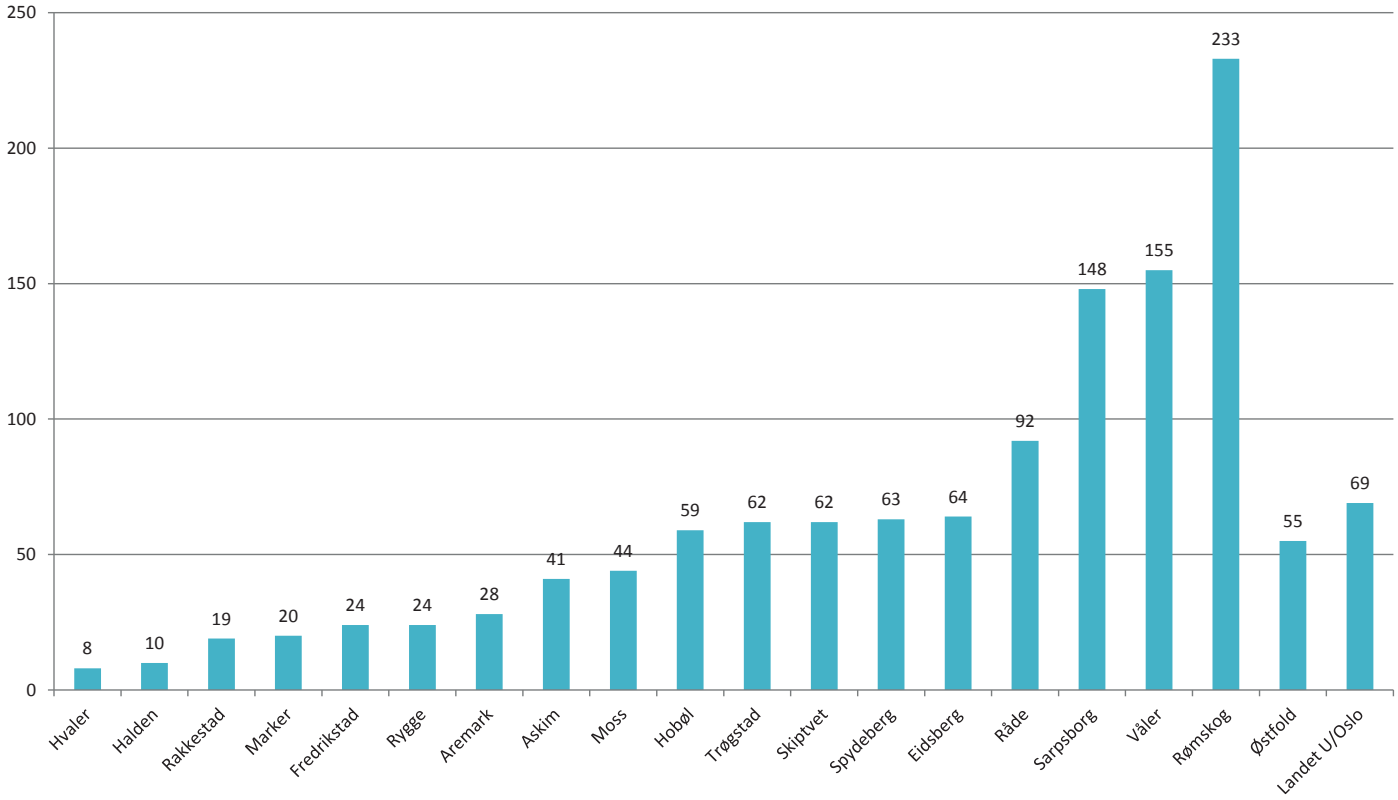


Kilde: SSB Kostra 16.03.15

Vedlikehold av eiendom

Diagrammet på neste side 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. Våler, 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 2014. KOSTRA-tall viser at begge disse to kommunene også hadde et lavt nivå på vedlikehold i 2010, 2011, 2012 og 2013.

Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, kroner per kvadratmeter - konsern 2014

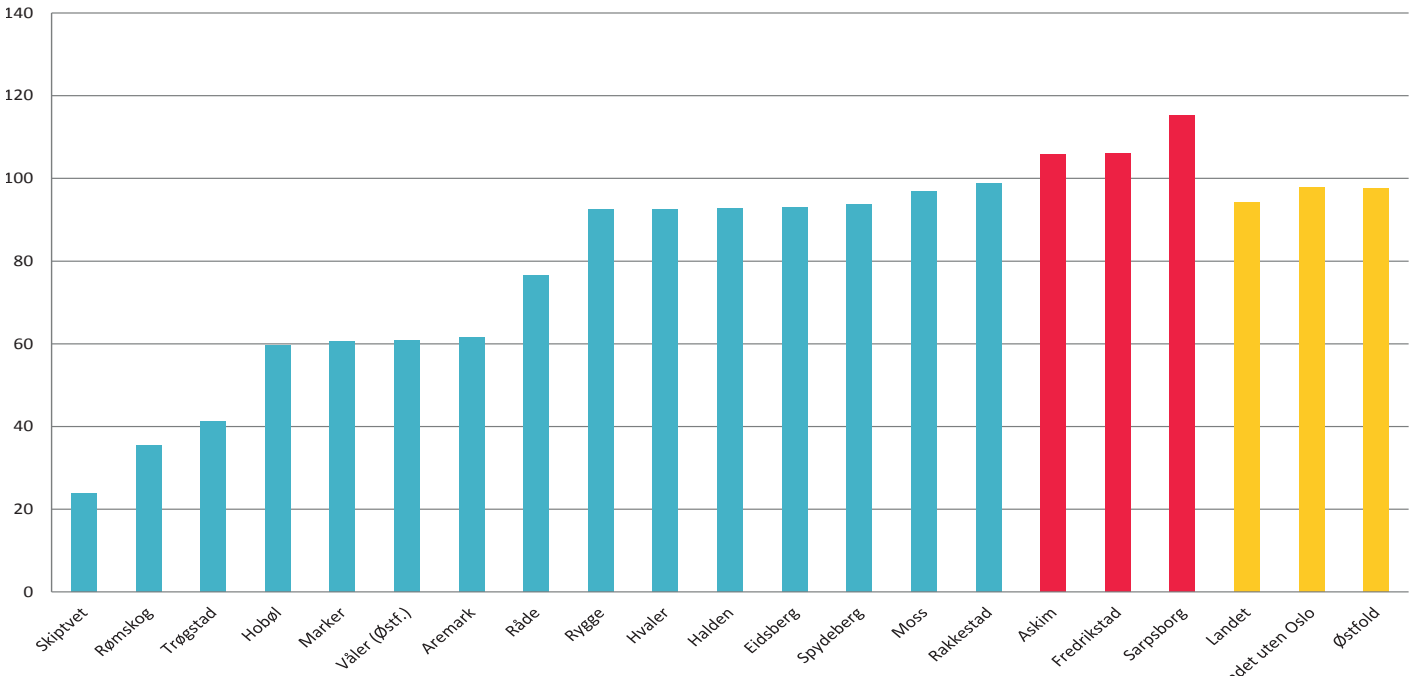


Kilde: SSB Kostra 16.03.2015

Lånegjeld 2003-2014

Gjelda i Østfold-kommunene har økt betydelig i perioden 2003-2014. 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. Askim, Fredrikstad og Sarpsborg har høyest lånegjeld målt i % av sum driftsinntekter ved utgangen av 2014.

Langsiktig lånegjeld i % av sum driftsinntekter pr. 31.12.2014 (konsern)



Kilde: Kostra 16.03.2015.

Langsiktig gjeld minus pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekter 2004- 2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skiptvet	23,1	21,5	26,0	21,6	29,5	24,7	23,7	21,4	19,1	26,2	23,7
Rømskog	40,3	59,8	50,7	53,2	48,7	51,9	48,3	44,6	40,0	36,5	35,5
Trøgstad	64,4	68,3	62,7	61,4	58,6	54,5	54,8	51,6	46,7	41,1	41,2
Hobøl	85,1	87,7	87,6	81,9	75,1	75,6	74,0	72,2	66,7	63,5	59,6
Marker	102,6	93,9	86,2	83,3	78,0	73,1	69,9	69,7	65,3	59,3	60,7
Våler (Østf.)	72,8	61,2	79,6	74,4	74,5	80,8	75,9	69,7	65,5	59,9	60,9
Aremark	48,4	45,9	37,8	34,3	37,6	42,5	48,1	50,4	49,0	43,4	61,7
Råde	78,4	92,9	79,6	77,7	66,7	63,3	67,2	72,7	85,7	80,9	76,5
Rygge	91,3	92,1	98,7	100,7	96,1	89,1	89,9	89,9	88,6	87,7	92,5
Hvaler	79,0	82,2	89,4	97,2	98,1	91,8	90,5	87,4	83,8	80,6	92,6
Halden	61,0	64,8	62,0	70,9	86,3	89,0	98,0	108,7	107,6	98,5	92,8
Eidsberg	86,8	92,2	100,8	96,9	91,4	85,9	84,8	89,0	87,3	86,5	93,1
Spydeberg	54,1	61,2	58,1	76,6	70,7	83,0	83,3	83,8	82,1	88,3	93,8
Moss	59,9	62,9	67,5	80,7	75,7	79,6	83,6	92,9	99,9	97,0	97,0
Rakkestad	83,7	108,3	116,8	117,6	106,7	98,0	95,0	95,9	96,9	95,0	98,9
Askim	86,2	88,0	87,4	110,5	98,5	100,8	91,1	108,3	107,8	105,2	105,9
Fredrikstad	98,1	91,1	86,8	87,9	90,3	95,2	100,8	102,4	104,0	100,8	106,1
Sarpsborg	62,1	66,2	71,4	72,0	82,1	97,5	89,7	93,4	101,5	101,1	115,3
Landet	83,0	86,0	84,1	85,4	87,0	88,7	93,8	94,8	87,3	90,1	94,3
Landet uten Oslo	78,6	81,5	80,2	82,5	84,5	86,0	91,0	92,8	91,4	93,3	97,9
Østfold	76,9	77,9	78,5	82,9	84,5	88,7	89,5	93,9	96,2	93,3	97,6

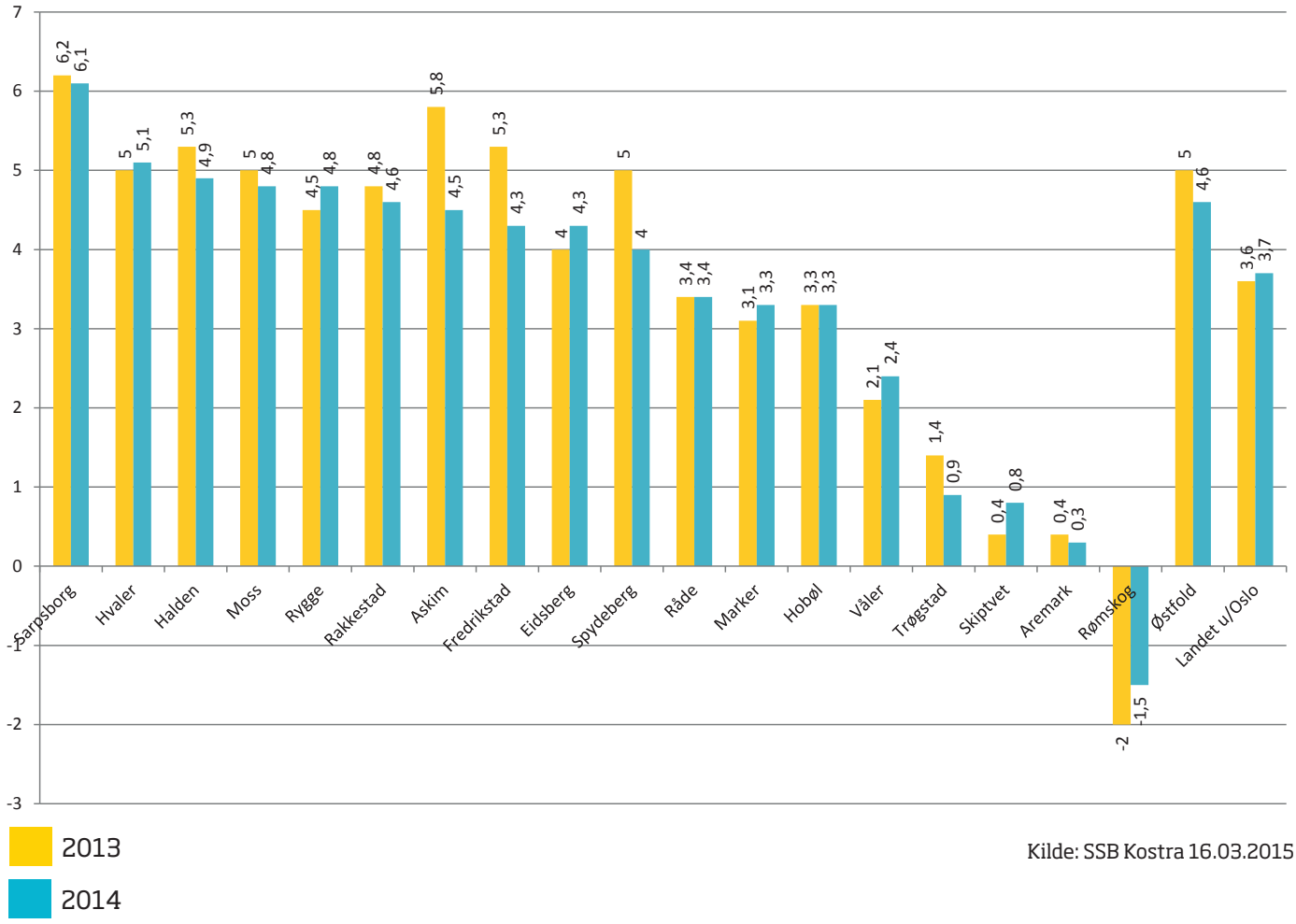
Kilde: SSB Kostra 16.03.2015

Netto finans- og avdragsutgifter

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. I 2014 er det bare Rømskog av Østfold-kommunene som har netto finansinntekter. Sarpsborg og Hvaler har høyest netto utgifter til finans og avdrag i 2014.

Netto finans- og avdragsutgifter i % av brutto driftsinntekter - konsern

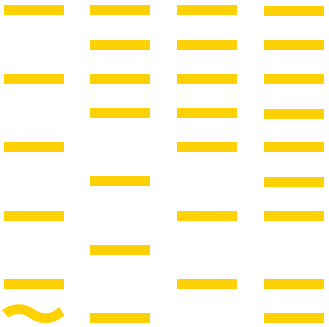


Kilde: SSB Kostra 16.03.2015

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. De fleste kommunene har lite midler på disposisjonsfond som er den delen av fondskapitalen som fritt kan disponeres til driftsformål.



Fondsbeholdningen (kr/innb) 2014 (sortert etter disposisjonsfond)

	Disposisjons-fond	Bundne driftsfond	Ubundne investeringsfond	Bundne investeringsfond	Total fonds-beholdning
Marker	0	1595	0	520	2115
Hobøl	0	1560	1628	46	3235
Halden	12	1166	2470	1385	5033
Rygge	102	814	899	963	2778
Aremark	302	3895	2893	655	7745
Moss	573	939	21	815	2348
Spydeberg	1259	1507	3009	550	6325
Fredrikstad	1509	1309	6589	1007	10414
Råde	1977	2297	2937	218	7430
Rakkestad	1998	2387	240	445	5069
Sarpsborg	2872	1411	1482	213	5979
Eidsberg	4123	2122	1174	106	7525
Skiptvet	4480	2005	1825	754	9065
Våler (Østf.)	4514	1559	347	1185	7605
Hvaler	5997	11230	643	2673	20542
Askim	7335	1980	208	1143	10666
Trøgstad	13168	4196	8781	833	26978
Rømskog	32868	3073	3507	223	39671

Kilde: SSB Kostra 16.3.2015

Utfordringer

Finansiell stilling

Kommunenes finansielle stilling er en viktig indikasjon på om de om de har brukbare forutsetninger for å kunne gi et forsvarlig tjenestetilbud på lang sikt. Tre sentrale nøkkeltall kan benyttes for å si noe om utfordringene kommunene har. Dette er størrelsen på netto driftsresultat, disposisjonsfond og lånegjeld. Et brukbart netto driftsresultat over tid viser at kommunen har en forsvarlig balanse mellom utgifter og inntekter. Størrelsen på disposisjonsfond viser om kommunen har en buffer som er tilstrekkelig til å takle negative overraskelser på utgifts- eller inntektssida. Et bra nivå på frie fond gjør også at man har nødvendig tid til å gjennomføre omstillinger på en betryggende måte. Akkumulert underskudd innebærer en form for negativt disposisjonsfond, og vil derfor være en tilleggsutfordring. En høy lånegjeld kan by på betydelige utfordringer, og indikerer at man har bundet opp betydelige driftsmidler på lang sikt til renter og avdrag.

Kommuner med en svak finansiell stilling

Seks kommuner i Østfold har avlagt regnskap med netto driftsresultat under 1 % av sum driftsinntekter både i 2013 og 2014 og har disposisjonsfond ved utgangen av 2014 som utgjør under 2 % av sum driftsinntekter. Dette indikerer at disse kommunene mangler nødvendige buffere, og har en svak finansiell stilling. KOSTRA-dataene viser at Halden, Hobøl, Marker, Rygge, Moss og Spydeberg har dette svake utgangspunktet ved inngangen til 2015. Halden og Hobøl har en tilleggsutfordring ved at de har opparbeidet et betydelig regnskapsmessig underskudd som må dekkes inn.

> Årsregnskapene for 2014 viser en svekkelse av netto driftsresultat samlet for kommunene i Østfold i forhold til året før.

Kommuner med en brukbar finansiell stilling

Rømskog, Trøgstad, Askim, Hvaler og Råde skiller seg positivt ut ved at de har oppnådd netto driftsresultat over 3 % av sum driftsinntekter minst 2 av de siste 3 åra. Alle disse kommunene utenom Råde har også et brukbart nivå på disposisjonsfond. Dette gir disse kommunene muligheter for å takle negative overraskelser på kort sikt på en betryggende måte.

Kommunen med en middels finansiell stilling

Kommunene i Østfold, utenom de 11 som er nevnt foran, har alle en relativt svak handlefrihet. Netto driftsresultat i de øvrige 7 kommunene i fylket har de tre siste åra i gjennomsnitt ligget under 3 % av sum driftsinntekter. Størrelsen på disposisjonsfond er også på et moderat nivå for de fleste av disse kommunene.

Status i Østfold

Netto driftsresultat er den viktigste indikatoren for kommunenes handlefrihet og økonomiske robusthet. Årsregnskapene for 2014 viser en svekkelse av netto driftsresultat samlet for kommunene i Østfold i forhold til året før. Korrigert for endringen knyttet til at momskompensasjon fra investeringer fra 2014 skal føres i investeringsregnskapet, er imidlertid resultatet i 2014 bedret i forhold til året før. Kommunene i fylket har lite buffere i form av frie fond, og størrelsen på disposisjonsfond er langt lavere enn landssnittet.

3

KOMMUNENS TJENESTEYTING

Foto Helge Eek

Foto: Lena M. Reis

BARNEHAGER

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Det er kommunens ansvar at retten til barnehageplass oppfylles. Det er også kommunen som er tilsynsmyndighet, og som finansierer både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Nasjonale føringer

Gjennom embetsoppdraget blir Fylkesmannen gitt konkrete retningslinjer på den aktiviteten som skal gjennomføres. Fylkesmannen skal ivareta innbyggernes rettssikkerhet gjennom tilsyn, informasjon, veiledning og klagesaksbehandling. Tilsyn og veiledning er embetenes hovedoppgaver innenfor barnehageområdet. Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunene som barnehagemyndighet og gi veiledning for å sikre at kommunene utfører sine lovpålagte oppgaver. Meld. St. 24 (2012 – 2013) Framtidens barnehage tydeliggjør dette aspektet. Fylkesmannen kjenner de lokale behovene og har en viktig pådriverrolle overfor kommuner og andre aktører som har ansvar for barnehage lokalt.

Videre sier embetsoppdraget at Fylkesmannen skal prioritere arbeidet for økt kvalitet og kompetanse i barnehagen. Embetene skal forvalte midler til lokale utviklingstiltak til barnehageeiere og lokal barnehagemyndighet. Også Kompetansestrategien fra Kunnskapsdepartementet[1] legger klare føringer for dette arbeidet. Embetene skal også bidra til et godt kunnskapsgrunnlag om barnehagen gjennom kvalitetssikring, informasjonsinnhenting og erfaringsspredning. Embetene skal prioritere å veilede og gi råd til kommuner der det er avdekket særlige utfordringer med hensyn til kvalitet og regelverksetterlevelse.

Status

Tilsyn og klager

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har ansvaret for godkjenning av og tilsyn med både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Kommunen skal ved hjelp av aktiv veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i samsvar med lov, forskrifter og rammeplan. Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen som lokal barnehagemyndighet utfører de oppgaver den er pålagt etter barnehageloven. I 2014 har Fylkesmannen fortsatt valgt å ha fokus på kommunens eget tilsyn med barnehagene, belyst dels gjennom kravene til pedagogisk bemanning og politiattest. I tillegg har vi ført tilsyn med kommunens godkjenning av barnehager. Fylkesmannen i Østfold har hatt tilsyn på temaet kommunens tilsyn med barnehagene siden 2007. Vi har nå vært i flere av kommunene 2 ganger på samme tema med ca

[1] Strategi: Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014-2020 Kunnskapsdepartementet.

3-4 års mellomrom. Vi registrerer at flere av kommunene i stor grad har forbedret sin tilsynspraksis i perioden mellom Fylkesmannens tilsyn. Likevel ser vi 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 knyttet til politiattest og godkjenning. I 2014 gjennomførte vi tilsyn med barnehagemyndigheten i seks kommuner i Østfold slik tabellen under viser.

Tilsyn 2014 - Kommunenes ansvar etter bhg.l. § 8, herunder:

Kommune	Tema	Avvik
Våler	"Kommunenes adgang til å føre tilsyn med barnehageene, bhg.l. § 16 Kommunens håndtering av pedagogisk bemanning § 18 og forskrift, samt politiattest § 19	Ja
Rygge	"Kommunenes adgang til å føre tilsyn med barnehageene, bhg.l. § 16 Kommunens håndtering av pedagogisk bemanning § 18 og forskrift, samt politiattest § 19"	Nei
Rømskog	"Kommunenes adgang til å føre tilsyn med barnehageene, bhg.l. § 16 Kommunens håndtering av pedagogisk bemanning § 18 og forskrift, samt politiattest § 19"	Nei
Aremark	"Kommunenes adgang til å føre tilsyn med barnehageene, bhg.l. § 16 Kommunens håndtering av pedagogisk bemanning § 18 og forskrift, samt politiattest § 19"	Ja
Sarpsborg	Kommunens håndtering av godkjenning, bhg.l. § 10"	Ja
Fredrikstad	Kommunens håndtering av godkjenning, bhg.l. § 10"	Ja

Kommunen skal sørge for at alle godkjente barnehager mottar offentlig tilskudd på en likeverdig måte. Tilskuddet blir regulert gjennom "Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager".

I Østfold er 67 % av barnehagene og 61 % av barnehageplassene drevet av ikke-kommunale eiere. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager etter forskrift om likeverdig behandling. Vi har mottatt følgende klager på tilskudd 2012, etterjustering av kommunalt tilskudd for 2012 og tilskudd 2013, se tabell til høyre.

Klager likeverdig behandling

Kommune	Antall barnehager som klaget	Resultat av klagen	Tema
Sarpsborg	13	Opphevet	Etterjustering av tilskudd 2012
Eidsberg	2	Opphevet	Etterjustering av tilskudd 2012
Moss	13	Stadfestet	Tilskudd for 2013
Spydeberg	1	Opphevet	Tilskudd for 2012

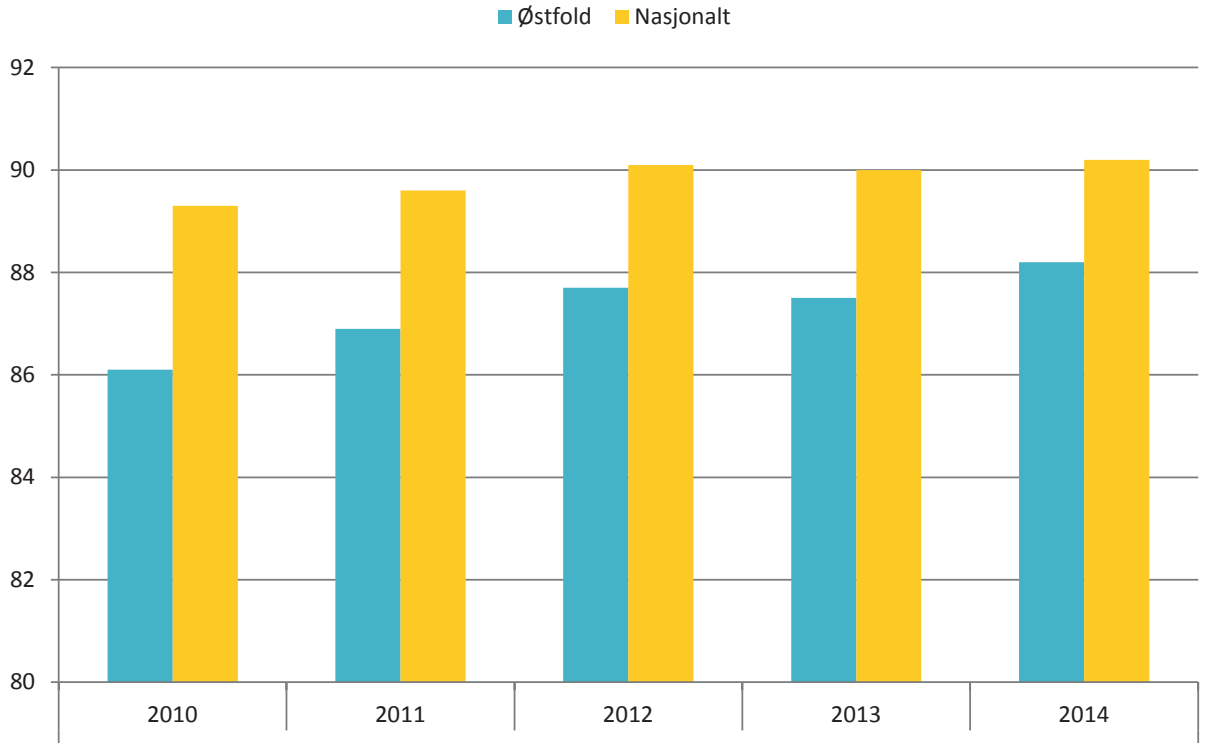
Barn i barnehage

Alle barn som fyller 1 år innen utgangen av august, har rett til plass i barnehage fra august det året de søker plass. Kommunen har ansvar for å oppfylle retten til plass. Ved opptaket i 2014 oppfylte alle kommuner i Østfold den lovbestemte retten til barnehageplass. Det går 0,7 % flere barn i barnehage i Østfold i 2014 enn i 2013. Ved utgangen av 2014 gikk 14 465 barn i barnehage i Østfold. Av disse var 4 771 barn under 3 år, og 9 694 barn i aldersgruppen 3-6 år.

Andelen barn i alderen 1-5 år som går i barnehage i forhold til alle barn (dekningsgraden) var 88,2 % ved utgangen av 2014. Med unntak av Oslo er Østfold fortsatt det fylket der færrest barn går i barnehage. Av kommunene i Østfold er det Spydeberg som har høyest andel barn med barnehageplass, med 96,1 %. Lavest andel har Hobøl, der 83 % av 1-5-åringene gikk i barnehage i 2014.

Til tross for at retten til barnehageplass ble oppfylt i alle kommuner også i 2014, var det 406 barn på venteliste til barnehageplass i kommunene i Østfold pr. 15.12.2014. Dette er barn som ikke har rett på barnehageplass, enten fordi de ikke søkte innen fristen for hovedopptak, eller fordi de fylte ett år etter 31. august.

Andel barn 1-5 år med barnehageplass 2010-2014 - Østfold



Kilde: KOSTRA, foreløpige tall

Personalets kompetanse

Meld. St. 24 (2012-2013) Framtidens barnehage slår fast at de ansattes kompetanse er den viktigste enkeltfaktoren for at barn skal trives og utvikle seg i barnehagen. Personalets kompetanse er også avgjørende for å nå målet om at barnehagen skal bidra til tidlig innsats og sosial utjevning.

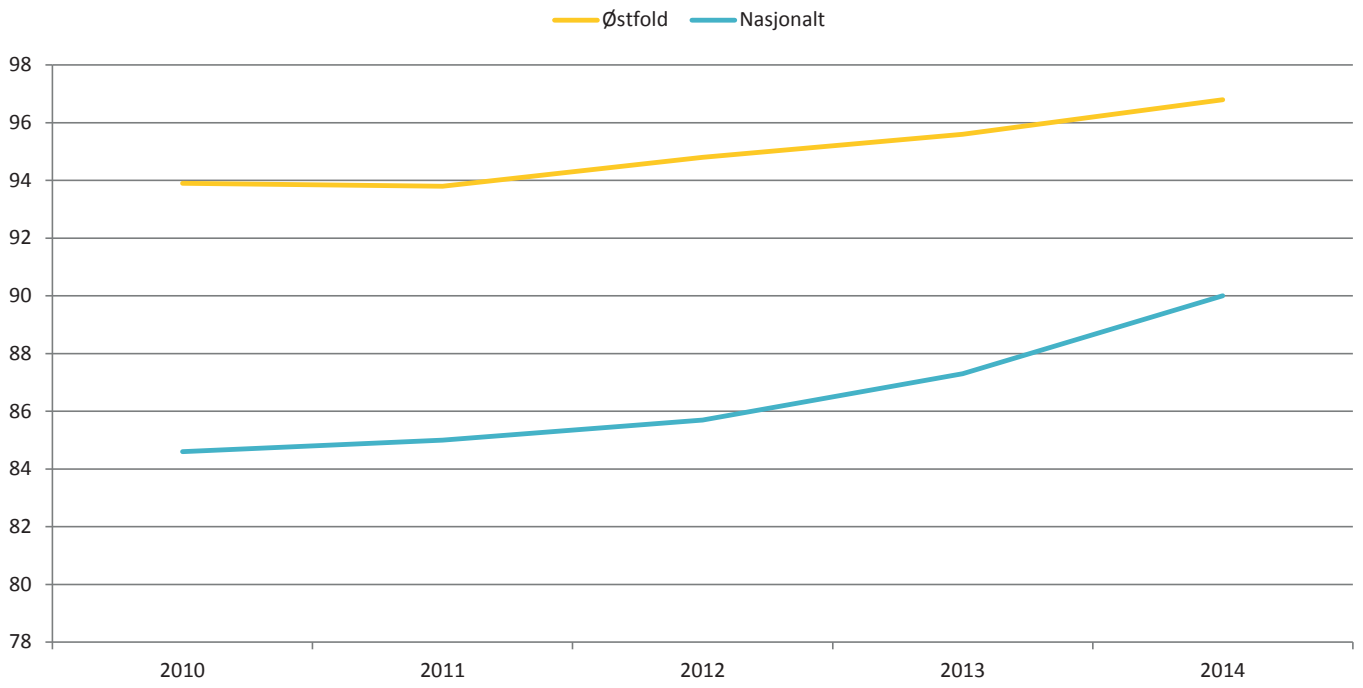
Barnehageloven med forskrifter fastsetter krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for styrere og pedagogiske ledere. Pedagogiske ledere skal ha utdanning som barnehagelærer (tidl. førskolelærer) eller annen relevant høgskoleutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

I Østfold ser vi at det i perioden 2011-2014 har vært en klar oppgang i andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent utdanning. Ved utgangen av 2014 hadde 96,8 % av styrerne og de pedagogiske lederne i Østfold godkjent utdanning. Landsgjennomsnittet er på 90 %, og Østfold er det nest beste fylket i landet på denne statistikken. Bare Vestfold ligger over, med 97,3 %.

Sammenlignet med mange andre fylker er altså tallene for Østfold totalt gode når det gjelder andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent utdanning. Imidlertid viser tallene at det er noe forskjell mellom kommunene i fylket. Som vi ser av tabellen, er det noen av de mindre kommunene som har størst utfordring med å fylle kravet når det gjelder utdanning. Dette kan ha med lokale rekruteringsforhold å gjøre, og det er vanskelig å kommentere disse tallene utover dette. Likevel øker de fleste kommunene – også mange av de mindre – andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent utdanning fra 2013 til 2014.

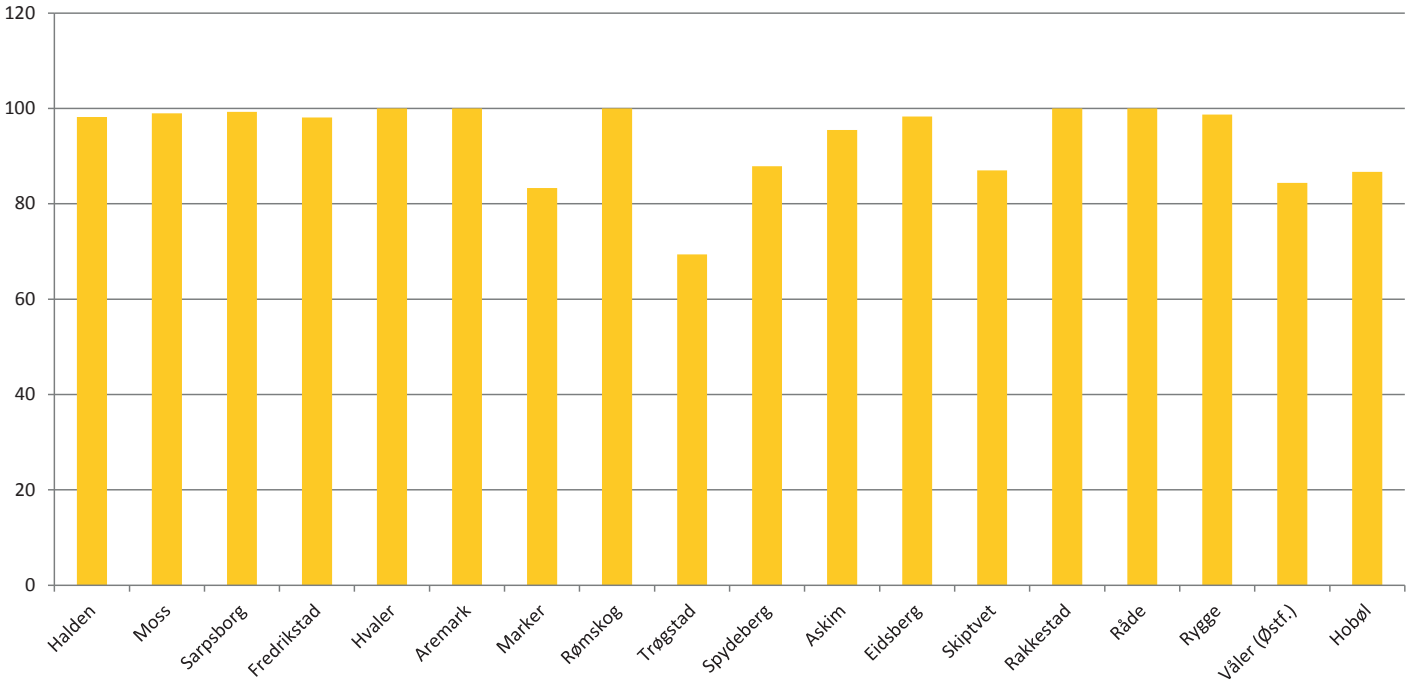
Kompetansestrategien «Kompetanse for framtidens barnehage» har blant annet som mål å heve kompetansen for alle ansatte som jobber i barnehagen. Barnehageeier (både kommunal og ikke-kommunal eier) har ansvaret for tilbudet i den enkelte barnehage og har ansvar for å ansette tilstrekkelig og kompetent

Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning



Kilde: KOSTRA, foreløpige tall

Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærer utdanning, fordelt på kommuner



personale. Kommunene i Østfold mottok i 2014 ca. 2,2 millioner kroner i statlige kompetansemidler 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, barnehageeiere og Fylkesmannen når det gjelder kompetanseutvikling. I samarbeid mellom Fylkesmannen og Høgskolen er det igangsatt flere kompetanseutviklingsprosjekter med deltakelse fra barnehager og kommuner fra hele fylket. I samarbeid med Fylkesmannen driver Høgskolen PUB-studier (Pedagogisk Utviklingsarbeid i Barnehagen) for barnehagelærere og Barnehagekompetanse 15 stp for assistenter og fagarbeidere.
I studieåret 2014/2015 er deltakelsen slik, fordelt på kommuner:
Barnehagekompetanse 15 stp:
Fredrikstad 12, Sarpsborg 5, Rakkestad 1,
Råde 5, Hvaler 2, og Skiptvet 3 deltakere
PUB-studiet: Askim 2, Halden 1 og Fredrikstad 10 deltakere.

Kompetanseutviklingsprosjektet «Kompetanse for mangfold» ble satt i gang i Østfold i 2014. Askim, Eidsberg, Moss og Halden ble invitert inn i prosjektet, og 24 skoler og barnehager i disse kommunene deltar i barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling i regi av Høgskolen i Østfold.

I 2012 opprettet Fylkesmannen et regionalt nettverk for rekruttering i barnehagesektoren. Nettverket, GLØD Østfold består av representanter for de ulike aktørene i barnehagesektoren i Østfold. Nettverkets hovedmål er

«Økt omdømme for å rekruttere og beholde barnehagelærere». Fylkesmannen har også opprettet et likestillingsteam i Østfold. Dette består av representanter fra barnehager, kommuner, Høgskolen i Østfold og fagorganisasjoner. Arbeidet har vært knyttet opp mot Handlingsplan for likestilling 2014[2] og teamet har bl.a. som oppgave å bidra til å rekruttere og beholde menn, samt å sette fokus på det praktiske likestillingsarbeidet i barnehagen.

Utfordringer

Erfaringer fra Fylkesmannens tilsyn siste år viser at kommunenes tilsyn med barnehagene har blitt forbedret. Likevel ser vi 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 knyttet til politiattest og godkjenning av barnehager.

Overgangen til rammefinansiering var utfordrende for mange av fylkets kommuner, og det er fortsatt mye usikkerhet knyttet til tilskuddsfordelingen. Det er beregningen av tilskuddet basert på regnskapet og forståelsen av hvordan 3-åringene i barnehagen skal behandles Fylkesmannen opplever at kommunene i hovedsak synes er vanskelig. Dette er også tema i de fleste klagesakene til Fylkesmannen. Størrelsen på tildelt rammetilskudd fører også til større kamp om knappe ressurser innad i kommunene. Fylkesmannen opplever at det er stor forskjell på store og små kommuner når det gjelder ressurser til dette arbeidet. Store kommuner har fagfolk innenfor økonomi, pedagogikk og jus som vi ser gjør arbeidet enklere. I de små kommunene er det ofte de samme personene som har ansvaret for mange ulike felt innenfor barnehage, og hvor tilskuddsberegning og klagesaker tar mye tid.

Når det gjelder retten til barnehageplass, kan det være utfordrende for kommunen å dimensjonere tilbudet. Fødselstallene varierer, og det samme gjør etterspørselen etter plass. Endrede nasjonale føringer, for eksempel endringer i kontantstøtte og maksimalpris, kan også gjøre det utfordrende å planlegge for full barnehagedekning. Nesten alle kommunene er avhengig av samarbeid med private eiere for å innfri retten til barnehageplass. Mange kommuner opplever fortsatt en tilstrømning av nye søknader utover høsten og vinteren til tross for at det ved hovedopptaket er

[2] Handlingsplan: Likestilling 2014. Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene. Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementet

gitt tilbud til alle barn med rett til plass etter barnehageloven. Ca. 400 barn sto på venteliste for plass i barnehage i Østfold 15.12.2014. Vi ser at alle kommuner i Østfold, med unntak av Hvaler, Rømskog og Råde, hadde ventelister på dette tidspunktet. Ventelistene besto både av små barn og større barn. Kommunene må ta stilling til på hvilken måte de skal dimensjonere barnehagetilbudet for best mulig å tilpasse seg lokale forhold og behov.

En viktig del av kvalitetsarbeidet er å sørge for at alle barnehager har nok personale med tilstrekkelig og god kompetanse. Barnehageområdet har få kvalitetsindikatorer. Antall ansatte med og uten utdanning utgjør en viktig del av kvaliteten i barnehagene.

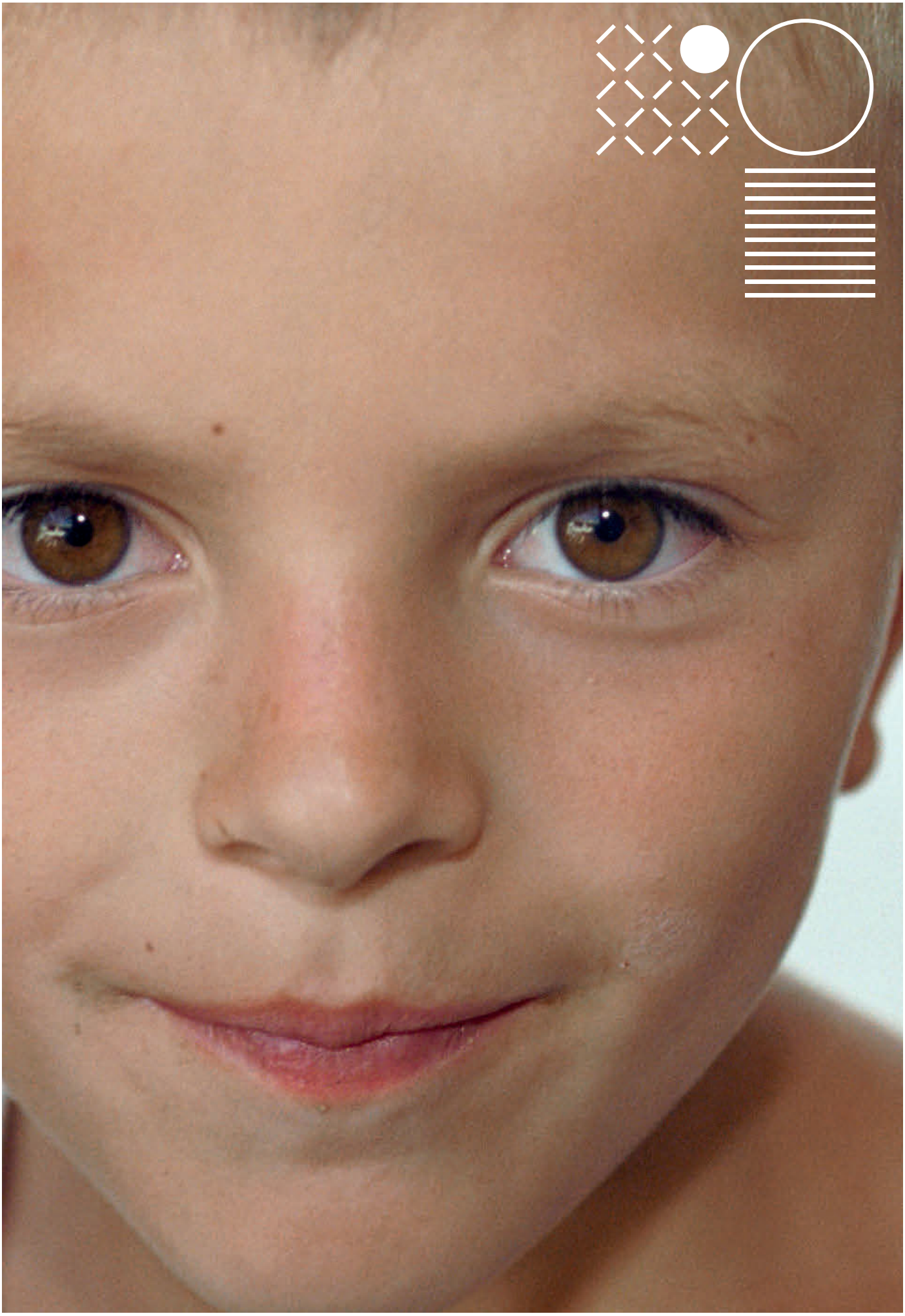
Det blir viktig også i fremtiden å opprettholde en tilstrekkelig og god grunnbemanning i alle barnehager. En høy andel pedagogiske ledere uten godkjent utdanning i en kommune, vil lett kunne få negative konsekvenser for kvaliteten på det barnehagetilbudet kommunen tilbyr.

Kommunen må dermed ha fokus på hvordan den kan rekruttere og beholde barnehagelærere til barnehagene som ligger i kommunen og om man kan sette inn tiltak for å motvirke en negativ utvikling på området.

Kommunene bør også vurdere hvordan man kan støtte og oppfordre barnehagene til å la de ansatte få delta i ulike typer etter- og videreutdanning. Økt kompetanse hos personalet vil styrke kvaliteten på barnehagetilbudet.

Foto Torger Haugaard, FMV.

Økt kompetanse hos personalet vil styrke kvaliteten på barnehagetilbudet.



Illustrasjonsfoto: Torgeir Haugaard, FMV.

OPPLÆRING

Fylkesmannen skal ivareta innbyggernes rettsikkerhet gjennom tilsyn, informasjon, veiledning og klagesaksbehandling. I tillegg skal Fylkesmannen arbeide for økt kvalitet og kompetanse i grunnopplæringen, og bidra til et godt kunnskapsgrunnlag om grunnopplæringen i fylket..

Nasjonale føringer

Tilsyn og veiledning er embetenes hovedoppgaver innenfor grunnopplæringsområdet. I perioden fra og med 2014 til og med 2017 skal det gjennomføres et felles nasjonalt tilsyn med temaet skolenes arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Fylkesmannen kjenner de lokale behovene og har en viktig pådriverrolle overfor kommuner, private skoleeiere og andre aktører som har ansvar for grunnopplæring lokalt.

Fylkesmannen skal prioritere arbeidet for økt kvalitet og kompetanse i grunnopplæringen. Embetene skal forvalte midler til lokale utviklingstiltak til skoleeiere.

Embetene skal også bidra til et godt kunnskapsgrunnlag om grunnopplæringen gjennom kvalitetssikring, informasjonsinnhenting og erfaringsspredning. Embetene skal prioritere å veilede og gi råd til kommuner der det er avdekket særlige utfordringer med hensyn til kvalitet og regelverksetterlevelse. Det er et mål at alle elever skal oppnå grunnleggende ferdigheter og oppleve mestring og utfordring i skolen.

Fra 2010 og ut 2014 har Realfagsstrategien, strategi for styrking av realfagene, hatt som mål å øke interessen for realfag og teknologi samt styrke rekruttering og gjennomføring på alle nivåer. Dessuten skal norske elevers kompetanser i realfag styrkes. Et hovedmål har vært å øke rekrutteringen av jenter til matematikk, fysikk, kjemi og teknologifagene.

Det følges opp med en ny satsing i 2015, der det skal være fokus på realfag i hele utdanningsløpet, fra barnehage til forskning og arbeidsliv.

Både bedrifter og offentlig sektor vil i fremtiden ha et stort behov for dyktige medarbeidere med fag- og yrkesutdanning. Derfor er det nødvendig å heve statusen til yrkesfagene og bekjempe et uakseptabelt høyt frafall. Det trengs flere lærlingeplasser og flere tilpassede utdanningsløp.

De siste årene har det blitt gjennomført et forsøk med praksisbrev, et toårig og praktisk løp der elevene har yrkesrettet norsk, matematikk og samfunnsfag i tillegg til mye tid i bedrift. Elevene følger de samme læreplanene som lærlinger, men med færre mål. Evalueringen er positiv og viser at det å gi elevene en alternativ start på videregående opplæring, øker sjansene for gjennomføring. De fleste har fått ordinær lærekontrakt i løpet av eller etter avsluttet praksisbrev. Praksisbrevordningen skal bli tilgjengelig i alle fylker.

Status

Satsingen Ungdomstrinn i utvikling 2013 – 2017

Kunnskapsdepartementet utarbeidet i 2012 Strategi for ungdomstrinnet; Motivasjon og mestring for bedre læring. Bakgrunn for satsingen er Meld. St. 22 (2010 – 2011) Motivasjon – Mestring – Muligheter. Alle skoleeiere skal i perioden 2013 – 2017 ta del i en særlig satsing på ungdomstrinnet, med felles fokus på klasseledelse, regning, lesing og skriving. Målet med satsingen er å øke elevenes motivasjon og mestring gjennom å gjøre undervisningen i alle fag mer praktisk og variert. Dette gjøres gjennom skolebasert kompetanseutvikling hvor ledelsen og alle ansatte deltar i utviklingsprosessen.

I 2012 fikk fylkene statlige midler til å ansette en prosjektleder i GNIST-satsingen for ett år med særlig fokus på ungdomstrinnssatsingen. I 2013 startet den første puljen i satsingen opp med ti skoler fordelt på sju skoleeiere, og andre pulje startet våren 2014 med fire skoleeiere og ni skoler. Skolene deltar i satsingen i halvannet år. I tillegg til at Utdanningsdirektoratet støtter skoleeier/skoleledere med kompetansetilførsel tildeles det midler til ressurslærerstillinger i denne perioden. Ressurslærerne får også kompetansetilførsel fra direktoratet. I 2014 ble det tilsatt to utviklingsveiledere i satsingen for perioden 2014 – 2017. Disse skal støtte alle skoleeierne i deres arbeid med ungdomstrinnssatsingen i hele perioden.

Vurdering for læring

Sju kommuner deltok i Utdanningsdirektoratets satsing Vurdering for læring, pulje 3 som startet januar 2012 og ble avsluttet høsten 2013. Tidligere har fylkeskommunen deltatt i satsingens pulje 2.
Satsingen skal gi deltakerne økt bevisstheten om sammenhengen mellom underveisvurdering, læring og sluttvurdering, økt forståelsen og bruken av felles begrepsapparat og mer samarbeid om vurderingsarbeidet. Våren 2014 startet videreføringen av satsingen med Vurdering for læring, pulje 5. En kommune deltar fra fylket.

Kompetanse for mangfold

Kompetanseutviklingsprosjektet «Kompetanse for mangfold» ble i 2014 satt i gang i Østfold. Fire kommuner er med i prosjektet, der skoler og barnehager får tilbud om barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling i regi av Høgskolen i Østfold.

Videreutdanning

Under strategien Kompetanse for kvalitet: Strategi for etter- og videreutdanning kan lærere få innvilget videreutdanning av den enkelte skoleeier. Studieåret 2014/2015 deltar 130 lærere i denne videreutdanningen, mot 52 lærere i 2013. Samtidig var 2014 det første året lærere kunne søke om stipend til gjennomføring av videreutdanning.

Veilederkorpset

Utdanningsdirektoratets satsing på bruk av Veilederkorpset til støtte i skoleutvikling har nå pågått siden 2010. Østfold deltok i pulje 1 med kommunene Askim, Hobøl, Halden og Rygge. Tre skoleledere/skoleeierrepresentanter har fått opplæring og deltatt som veiledere

i Veilederkorpset. Veilederkorpset har som motto å hjelpe lærere, skoleledere og skoleeiere til å gjøre hverandre gode. I 2014 er Våler kommune eneste veisøkende i Østfold.

Som en del av realfagsatsingen, er Lektor2-ordningen en nasjonal realfagsatsing som finansieres av Kunnskapsdepartementet. Ordningen deler ut midler til ungdomsskoler og videregående skoler som ønsker å involvere fagpersoner fra arbeidslivet direkte i undervisningen. Gjennom Lektor2-ordningen får skolen ressurser til å etablere og utvikle læreplanrettede undervisningsopplegg i samarbeid med bedrifter og institusjoner som bruker realfag i sitt arbeid.

For skoleåret 2014/2015 deltar følgende videregående skoler i Østfold: Frederik II vgs, Greåker vgs, Malakoff vgs og St.Olav vgs.

I Østfold har formidlingen av elever til lærekontrakter i 2014 vært på ca 54,8 %. Dette er en positiv endring fra 2013, der formidlingsprosenten var på 50,8. Likevel er det et stykke unna landsgjennomsnittet som i 2014 var på 69 %.

Overgangen fra Vg2 yrkesfag er en av de mest kritiske overgangene med tanke på økt gjennomføring i videregående opplæring. Prosentandelen av Vg2-elever til læreplass er på kun 28,8 %. Som en følge av dette, har Østfold en høy andel av Vg3 i skole. Landsgjennomsnittet er på 3 %, mens det for Østfolds del ligger på 16 %.

Ikke alle som fullfører og består videregående opplæring gjør det innen fem år etter at de begynte. Utdanningsdirektoratets gjennomføringsbarometer viser at andelen som fullfører og består i

Foto Ioannes Lekakis

Østfold, øker fra 67,2 % etter fem år, til 75,3 % etter ti år. Frafallet av elever i 2013 i studieforberedende- og yrkesfaglige studieprogram ligger på henholdsvis 12,9 % og 13,5 %. Dette er litt over landssnittet, men en forbedring fra 2008.

Private skoler

Kunnskapsdepartementet har i et høringsnotat lagt frem forslag til endringer i privatskolelova. Forslagene har sin bakgrunn i regjeringen Solbergs politiske plattform (Sundvolden-erklæringen) hvor det heter at: «Regjeringen vil åpne for at flere kan drive offentlig finansierte friskoler, og gjeninnføre en lov om frittstående skoler der kravet til formål erstattes med krav til innhold og kvalitet. Skoler som oppfyller vilkårene skal ha rett til godkjenning, med mindre en helhetsvurdering tilsier at godkjenning vil gi negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet.»

Ny friskolelov ble sendt på høring høsten 2014 og det er planlagt å legge frem en lovproposisjon for Stortinget våren 2015.

Vilkårene for godkjenning av private skoler med rett til statstilskudd er endret flere ganger de siste årene. Det samme er betegnelsen på skolene, som har endret seg fra privatskoler til friskoler og tilbake igjen.

I Østfold har vi i dag åtte godkjente private grunnskoler, åtte videregående skoler, en kombinert grunn- og videregående skole, og en privatskole for voksne. Tre av de godkjente grunnskolene har ennå ikke startet opp sin virksomhet.

De private skolene i Østfold omfatter
- skoler med et pedagogisk alternativ til offentlig skole, som Steinerskoler og Montessoriskoler
- skoler som er opprettet på religiøst grunnlag, som kristne skoler
- skoler som er opprettet internasjonalt grunnlag
- videregående skoler med toppidrett
- videregående skoler som ivaretar de små og verneverdige håndverksfagene, som i svært begrenset omfang finnes i den offentlige skolen.

De private skolene er et alternativ til den offentlige skolen og bidrar til et mangfold i Skole-Østfold.

Utdanningsdirektoratet godkjenner de private skolene og fører tilsyn med skolene etter privatskoleloven. Fylkesmannen har veiledningsansvaret overfor alle de private skolene og er klageinstans på flere ulike typer vedtak etter privatskoleloven. Fylkesmannen godkjenner skoleanlegget til de private skolene før oppstart av skolen eller ved utbygging og flytting.

Det har vært en utfordring å inkludere de private skolene i det generelle informasjons- og veiledningsarbeidet som vi gjennomfører overfor de offentlige skolene. De private skolene er på noen områder svært ulike de offentlige skolene, som for eksempel når det gjelder læreplaner. Fylkesmannen startet derfor fra høsten 2014 med å invitere de private skolene til en årlig samling spesielt for dem. Vi vil imidlertid også fortsette med å inkludere skolene i våre arrangementer for kommunene og de offentlige skolene i Østfold.

Tilsyn opplæringsloven

I 2014 gjennomførte Fylkesmannen 21 tilsyn etter opplæringsloven, fordelt på fellesnasjonalt tilsyn, egeninitierte tilsyn, og ett piloteringstilsyn.

Felles nasjonalt tilsyn

Temaet for det felles nasjonale tilsynet 2014 – 2017 er skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Tilsynet er dermed rettet inn mot skolens kjernevirksomhet.

Tilsynet er delt inn i tre fokusområder:

Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen
- o Skolens arbeid med opplæringen i fag
- o Individuell underveisvurdering i fag
- o Spesialundervisning
- o Særskilt språkopplæring

Forvaltningskompetanse (saksbehandling)

Skolebasert vurdering

I den første delen av satsingen har Fylkesmannen informert og veiledet skoleeiere på de ulike temaene som tilsynet omfatter. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell og egenvurderingsverktøy til temaet som tilsynet omhandler - Elevenes utbytte av opplæringen. Skoler og skoleeier kan gjennomføre en egenvurdering av tilstanden i sin skole eller på kommunenivå på tilsynets fokusområder. På bakgrunn av disse vurderingene vil skolene og skoleeierne få en oversikt over egen virksomhet og kan iverksette tiltak på de områder som fremkommer som mangelfulle eller svake. Egenvurderingen gjøres i systemet Reflex som er tilgjengelig gjennom UBAS. Reflex vil etter hvert utvikles til å omfatte flere av områdene i opplæringsloven.

Fylkesmannen i Østfold arrangerte i perioden 7. til 13. februar 2014 informasjons- og veiledningsdager på de tre områdene som dette tilsynet omhandler. Målgruppen for arrangementet var representanter for skoleeiere i alle kommunene i Østfold og Østfold fylkeskommune, samt rektorer på alle skolene i Østfold. Kun et fåtall skoler så seg ikke i stand til å delta.

Fylkesmannen har i tilsynene i 2014 dekket opp alle de tre temaene som felles nasjonalt tilsyn består av. Gjennom erfaringer som er høstet i de tidligste tilsynene på disse temaene, ser Fylkesmannen det nå hensiktsmessig å gjennomføre tilsyn på skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen sammen med skolebasert vurdering. Dette gjør at tilsynet får en mer helhetlig orientering. Tilsyn på forvaltningskompetanse kan mer naturlig gjennomføres som eget tema.

I 2014 gjennomførte Fylkesmannen felles nasjonalt tilsyn med 4 kommuner. Trøgstad var først ute med én skole, på temaet skolebasert vurdering. Halden kommune var nummer to med to utvalgte skoler, på temaene skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, og forvaltningskompetanse. Deretter fulgte Aremark med sin skole, og Råde med to skoler. I tilsynet med de to sist nevnte kommunene var temaene skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, og skolebasert vurdering. I forkant av tilsynene ble det gjennomført et formøte, der kommunen selv valgte hvem og hvor mange som skulle delta. På formøtet ble det informert om gangen i tilsynet, spørsmål angående regelverkstolkning ble drøftet, begrepsavklaringer i egenvurderingsskjemaene og kravet til innsending av dokumentasjon klargjort.

Vår erfaring i arbeidet med det felles nasjonale tilsynet så langt er at kommunene og skolene er positive til et tilsyn som legger opp til informasjon og veiledning både i forkant og i etterkant av tilsynet. Det er et tilsyn som retter seg mot skolens kjernevirksomhet og som oppleves som nyttig.

Tilsyn med Spesialpedagogisk hjelp og forsvarlig system

Fylkesmannen gjennomførte i 2014 tilsyn med spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder og kommunens forsvarlige system på dette området. Tilsynet ble gjennomført med tre kommuner. Det var erfaringer fra tidligere tilsyn og Fylkesmannens klagesaksbehandling på området

som gjorde at vi valgte å sette fokus på dette også i 2014. I tråd med intensjonene om og viktigheten av å sette inn riktige tiltak så tidlig som mulig i barns liv, var vårt mål å bidra til at kommunene etterlever regelverket på dette området slik at barnas rett til spesialpedagogisk hjelp blir ivaretatt.

Tilsyn - opplæring i bedrift

I følge innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift[3], pekes det på at mange lærebedrifter ikke har etablert internt system for kvalitetssikring eller utviklet intern plan for opplæringen, slik det er forutsatt i opplæringslova. Videre har lærebedriftene i varierende grad lagt fram dokumentasjon på kvalitetssikringssystemer og opplæringsplaner for fylkeskommunene. Flere fylkeskommuner har ikke etablert et forsvarlig system for vurdering av om lovens krav til fagopplæring i bedrift oppfylles, slik opplæringslova krever. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke fylkeskommunene i tilstrekkelig grad prioritert arbeidet med å rette opp manglende regelverksetterlevelse, internkontroll og kontrollsystemer.

Med bakgrunn i dette, deltok Fylkesmannen i Østfold i 2014 i et pilottilsyn hvor temaet var fylkeskommunens ansvar for godkjenning, oppfølging og veiledning av lærebedrifter.

Tilsynet avdekket manglende rutine for å påse at godkjenning, tap av godkjenning og saksbehandlingen rundt dette tilfredsstiller kravene i opplæringslova med forskrifter.

Videre manglet implementert rutine for oppfølging og veiledning av lærebedrifter, herunder utarbeidelse av interne planer, halvårsvurdering, intern kvalitetssikring hos lærebedriften samt rapportering til fylkeskommunen.

Tilsyn etter Introduksjonsloven

Introduksjonslovens formål et å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet. Hensikten med tilsyn er å sikre at kommunene har en praksis som er i samsvar med lov og forskrift. Fylkesmannens oppdrag på dette området var å gjennomføre tilsyn med minst 2 kommuner i 2014. Tilsynstema ble bestemt av IMDI og var kommunens forvaltning av introduksjonsloven § 4 andre ledd; helårlig program og program på fulltid. Fylkesmannen i Østfold har gjennomført tilsyn med Rakkestad kommune og Fredrikstad kommune etter tilsynsinstruks og metodehåndbok fra IMDI. Disse kommunene ble valgt ut på bakgrunn av områdekunnskap, risiko og vesentlighetsvurdering i forkant av det enkelte tilsyn.

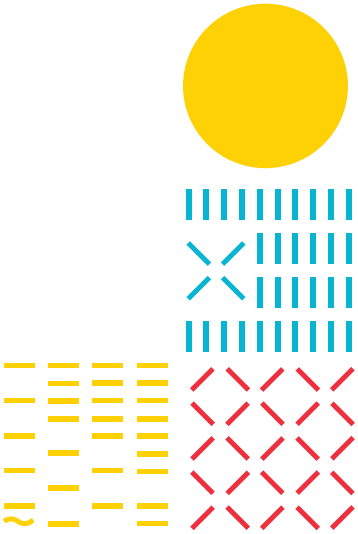
På bakgrunn av Fylkesmannens tilsyn med introduksjonsloven har vi i løpet av året fått flere henvendelser med forespørsler om vi kan presentere funn fra tilsyn vi har gjennomført. Fylkesmannen deltok bl.a. på Nettverkssamling for Østfold-kommunene i mars og KS-samling i desember. Her orienterte vi om sentrale sider ved lovverket, rammene for statlig tilsyn og funn og konklusjoner fra de kommunene hvor tilsyn har vært gjennomført. Videre har vi besvart spørsmål på e-post og telefon fortløpende gjennom året.

[3] Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift, dokument 3:6 (2012-2013).

Klagesaksbehandling

Fylkesmannen er klageinstans for alle enkeltvedtak i offentlig og privat grunnskole og for flere ulike typer enkeltvedtak i videregående opplæring. Vi er også klageinstans for vedtak om spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder. I 2014 behandlet vi totalt 183 klager på grunnskolens område og tolv klager i videregående opplæring. Vi behandlet fem klager over vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen i Østfold er i tillegg nasjonal klageinstans på sentralt gitt skriftlig eksamen i videregående opplæring i en rekke fag. I 2014 behandlet vi 6457 klager. 5911 av disse ble behandlet under hurtigklagesensuren på Voksenåsen i uke 27. Dette er en økning fra 2013, hvor det totalt ble behandlet 5664 klager.

Se tabell under for oversikt over de ulike klagene og utfallet av klagesaksbehandlingen i grunnskolen og for spesialpedagogisk hjelp.



Klagesaksbehandlingen i grunnskolen og for spesialpedagogisk hjelp

Type klage	Sum	Helt/delvis medhold	Ikke medhold	Opphevet	Avvist
Standpunkt	53		20	32	
Sentralt skriftlig gitt eksamen	72	14	58		
Ett ekstra år i grunnskolen	0				
Tegnspråkopplæring	0				
Bortvisning	1			1	
Permisjon fra opplæringen	2		2		
Grunnskoleopplæring for voksne	0				
Spesialundervisning for voksne	4	1	1	2	
Spesialundervisning	15		9	6	
Skyss	15		14	1	
Skoleplassering	49	5	42	2	
Fysisk skolemiljø	0				
Psykososialt skolemiljø	9	3	1	4	1
Spesialpedagogisk hjelp	13		5	8	1

Når det gjelder introduksjonsloven, har Fylkesmannen i Østfold hatt 5 klagesaker på enkeltvedtak i 2014. To av klagene omhandlet avslag på norskundervisning etter § 17 i introduksjonsloven. De øvrige handlet om introduksjonsprogram hvorav trekk i stønad, avslag på deltakelse og stans av programmet var sentrale klagepunkter. Alle klagesakene er stadfestet av Fylkesmannen.

Klagesaker fra videregående opplæring

Type klage	Sum	Helt/delvis medhold	Ikke medhold	Opphevet	Avvist
Sentralt gitt skriftlig eksamen	6454	920	5534		
Rett til ett/to ekstra år i vgo	2		2		
Videregående opplæring for voksne	6		6		
Fritak fra fag	1		1		
Inntak privat skole	1		1		

Resultater

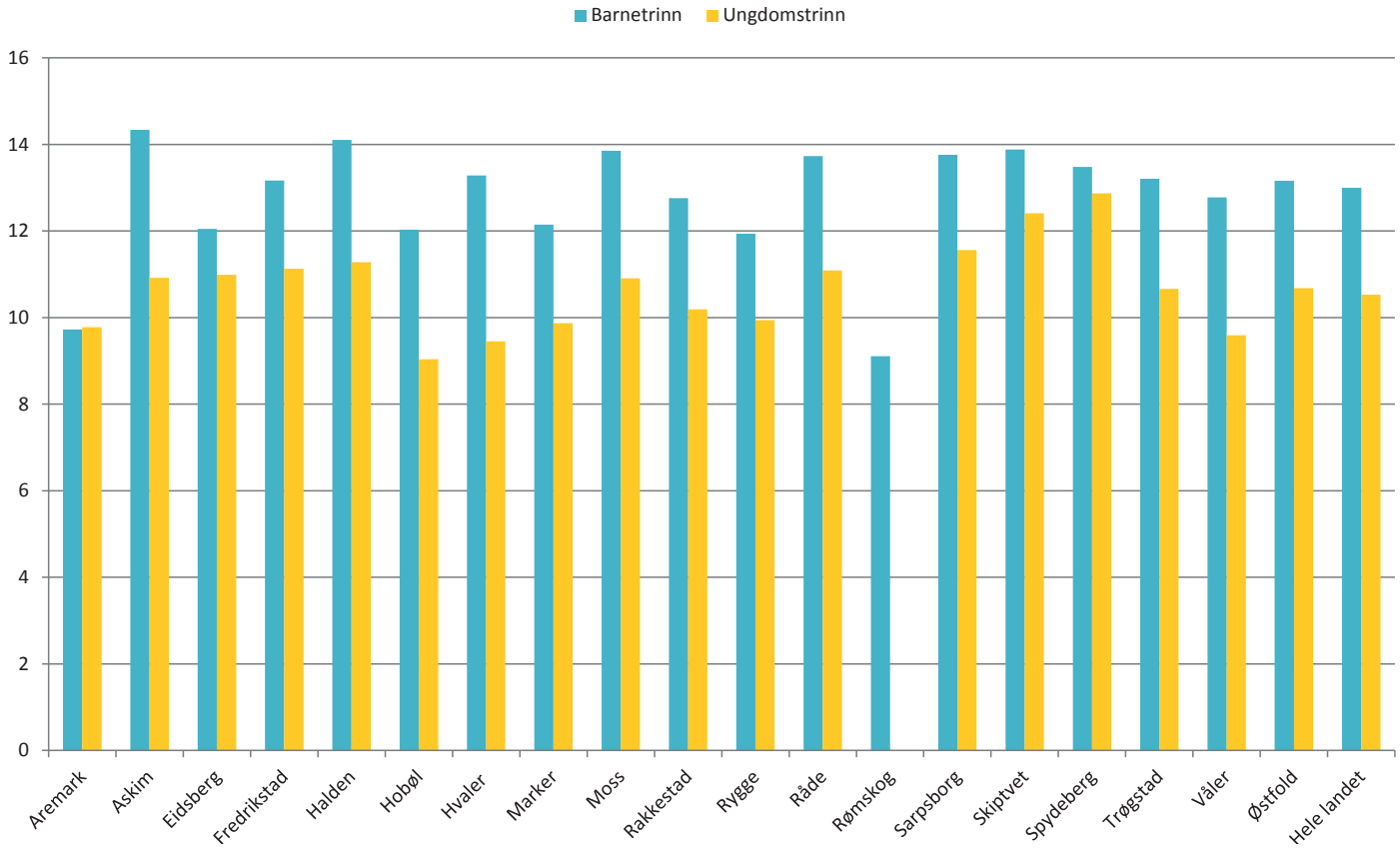
Elever per årsverk undervisning på barnetrinnet i Østfold ligger generelt omtrent på landssnittet. På barnetrinnet ligger Østfold i skoleåret 2014-15 0,16 elever over det nasjonale, mens på ungdomstrinnet ligger Østfold 0,15 elever over landsgjennomsnittet.

Det er noe variasjon mellom kommunene i Østfold når det gjelder antall elever per undervisningsårsverk. På barnetrinnet varierer tallene fra 9,1 til 14,3 elever per undervisningsårsverk. På ungdomstrinnet varierer det fra 9,0 til 13,4. Det er imidlertid slik at gruppestørrelsen i seg selv ikke har en entydig virkning på læringsresultatene i skolen, men en «romslig» ressursfordeling vil være med på gi skolene en bedre mulighet til å treffe individuelle opplæringsbehov (Udir 02/2013)[4].

Andelen elever som får spesialundervisning, øker fortsatt forholdsvis jevnt fra 1. til 10. trinn. Tendensen er lik i Østfold som for landet for øvrig. Både i Østfold og nasjonalt er det en liten tilbakegang i antall enkeltvedtak til spesialundervisning på både 8. og 9. trinn. Hva dette skyldes er skolene og skoleeierne de nærmeste til å uttale seg om.

[4] «Sprikende funn i forskning på lærertetthet», Utdanningsdirektoratet, Forskning viser, 02/2013.

Elever per undervisningsårsverk



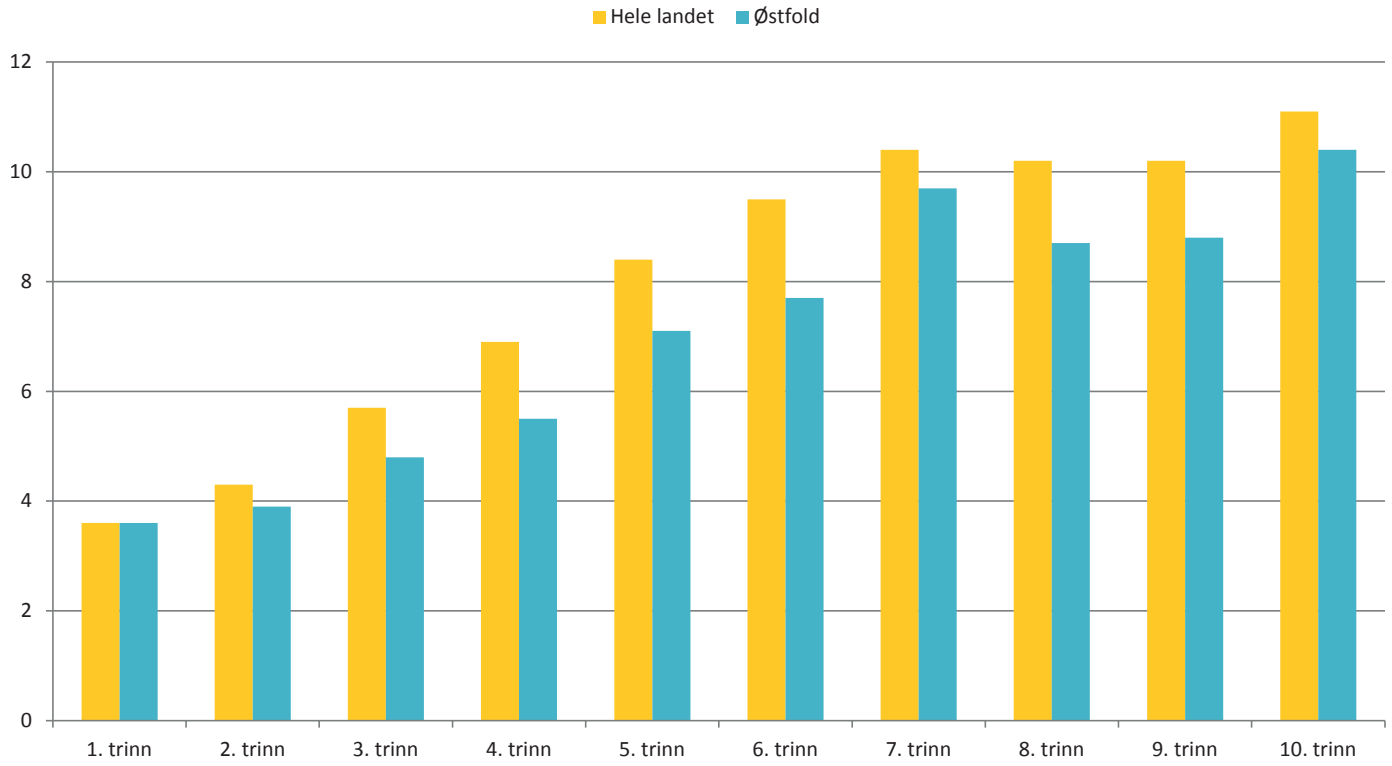
Hvis vi ser nærmere på tallene rundt spesialundervisning bl.a. fra GSI, ser vi at selv om Østfold ligger under nasjonalt gjennomsnitt når det gjelder andel elever med enkeltvedtak, bruker Østfold likevel en like stor andel lærertimer til spesialundervisning. Dette kan bety at de elevene som får enkeltvedtak om spesialundervisning i Østfold, får forholdsvis flere timer til dette enn en tilsvarende gjennomsnittselev i Norge. Dette igjen, kan tyde på at vedtakene til spesialundervisning som fattes i Østfold er mer omfattende enn det som er gjennomsnittet i landet.

Når det gjelder nasjonale prøver, har disse fra 2014 fått en ny innretning. Frem til og med 2013 har nasjonale prøver vært normert ut fra en nasjonal normalfordeling, noe som har gjort at resultatene ikke har vært sammenlignbare fra år til år. Fra og med 2014 er dette endret, og det vil fremover være mulig for skoler og skoleeiere å sammenligne sine resultater over tid. Dette åpner opp for nye bruksområder for resultatene, og det er i denne forbindelsen laget nye verktøy både i Skoleporten og i Utdanningsdirektoratets prøveadministrasjonssystem (PAS).

I de nye nasjonale prøvene er det nasjonale gjennomsnittet for 2014 satt til 50, og gjennomsnittet i Østfold ligger ett poeng under landsgjennomsnittet på alle de nasjonale prøvene. Ser vi mer konkret på fordelingen på mestringsnivåer, finner vi på 5. trinn regning at Østfold har omtrent 5 % flere elever på mestringsnivå 1, og 5 % færre på mestringsnivå 3, enn den nasjonale fordelingen. På mestringsnivå 2 skårer Østfold omtrent likt som det nasjonale nivået. I grove trekk er den samme fordelingen tilfelle også for resultatene i engelsk og lesing.

På 8. Trinn regning, er fordelingen slik vi ser på figuren på neste side. Også på prøvene i lesing og engelsk er fordelingen tilsvarende, Østfold ligger noen prosent over landsgjennomsnittet på mestringsnivåene 1-3, og noe under på mestringsnivåene 4-5.

Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning pr. trinn, høsten 2014

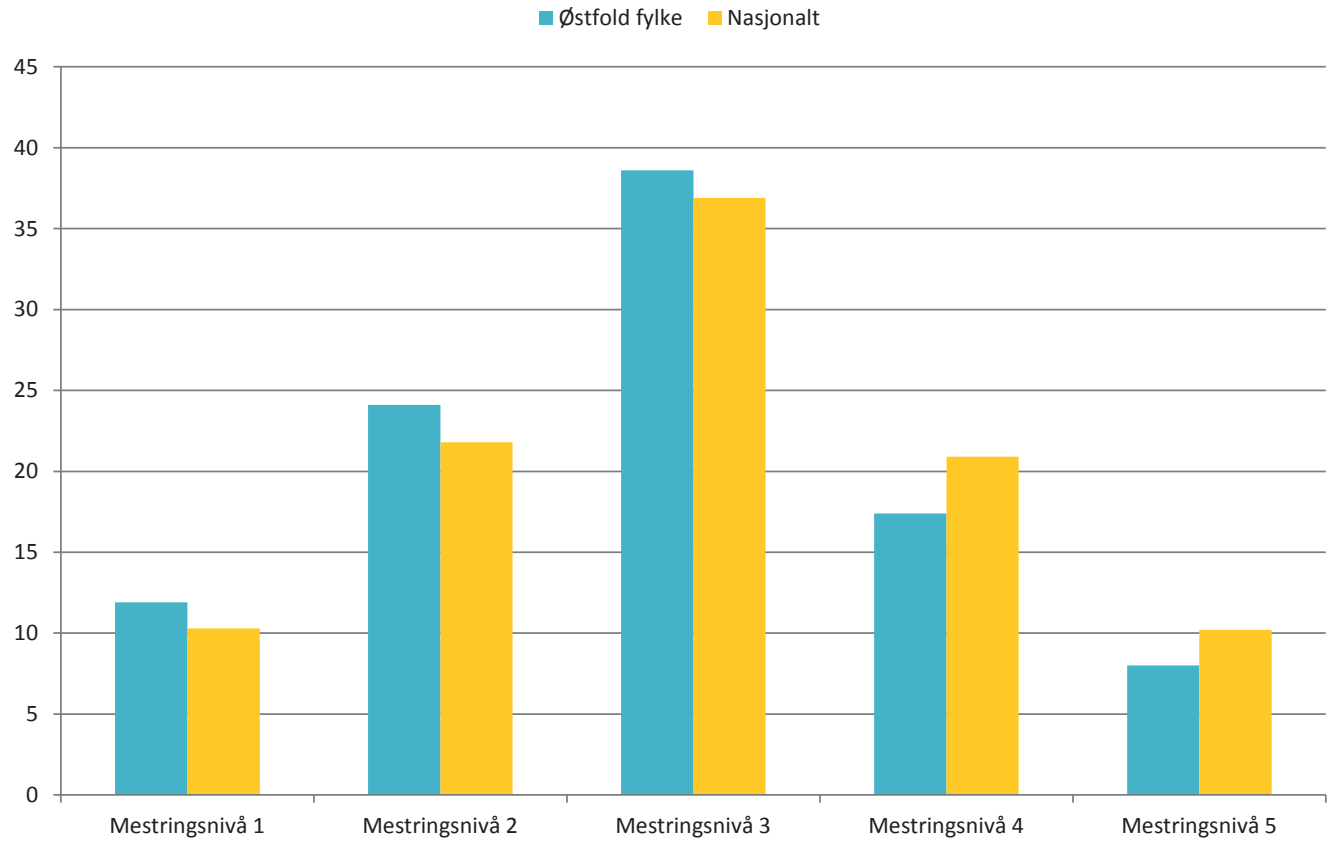


Kilde: GSI, 2014

Det er imidlertid neste år vi får et grunnlag å sammenligne disse tallene med. Da vil vi kunne se hvilken vei Østfold har utviklet seg, ikke bare i forhold til nasjonalt gjennomsnitt, men også i forhold til seg selv.

Grunnskolepoengene er summen av karakterene i de ti fagene som legges til grunn ved opptak til videregående skole. Østfoldelevene skåret høsten 2014 39,4 poeng i gjennomsnitt, dette er opp 0,4 poeng fra 2013, og 1,0 poeng under nasjonalt gjennomsnitt. Forskjellene i fylket er store, og for de mindre kommunene med lavt elevtall varierer resultatene mye fra år til år. Marker, som i 2013 lå lavest med 36,4 poeng, ligger i 2014 høyest med 41,6 poeng. Lavest i 2014 ligger Hobøl, med 36,3 poeng.

Nasjonale prøver, regning, 8. trinn, 2014-2015



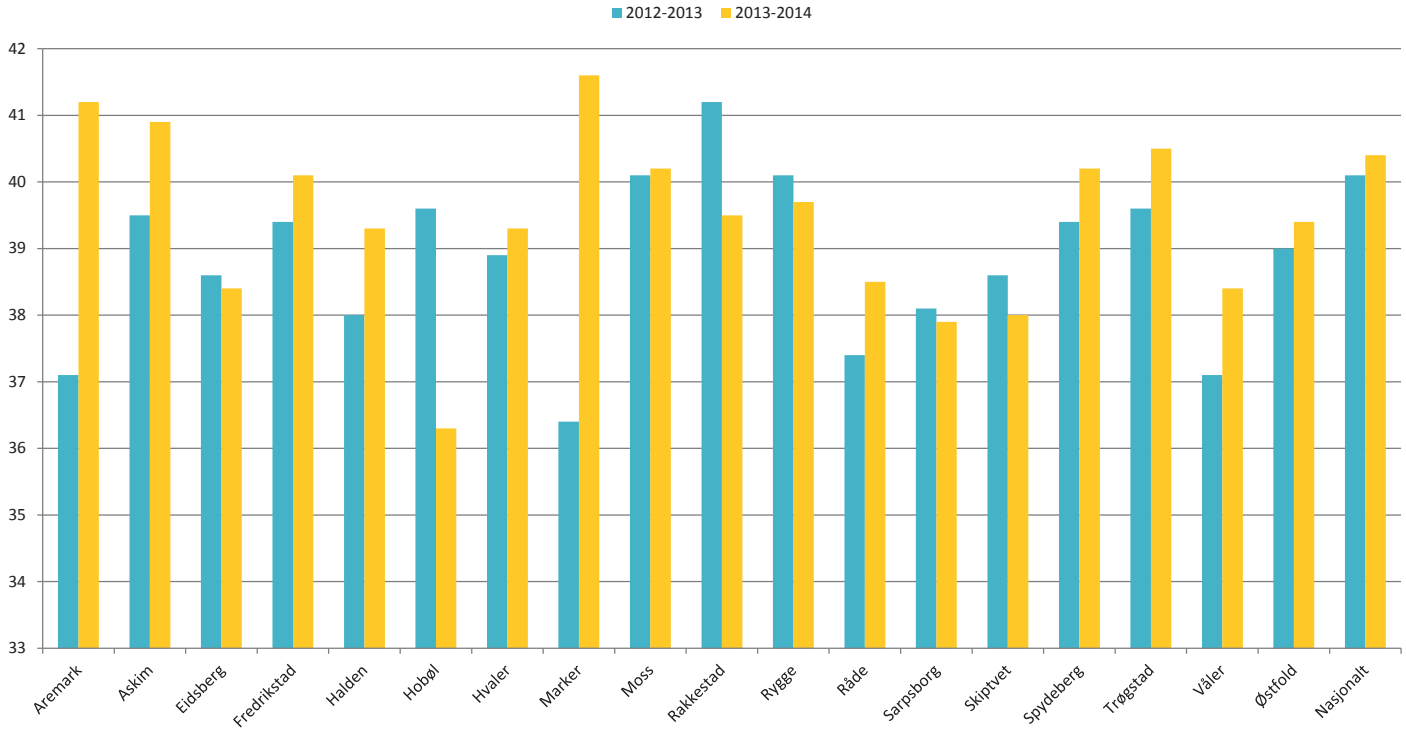
Kilde: Skoleporten/UDIR

Resultatene fra avgangseksamen matematikk skriftlig i grunnskolen viser at Østfold i 2014 skårer én tidel under nasjonalt gjennomsnitt. Det er store variasjoner innad i fylket, men på grunn av at datamaterialet i mange av kommunene er lite, kan denne variasjonen være naturlig.

Når det gjelder engelsk skriftlig eksamen, har landsgjennomsnittet i 2014 gått tilbake 0,1 til 3,7, mens Østfold i 2014 også har gått tilbake 0,1 til 3,5. I norsk hovedmål skriftlig har både nasjonalt gjennomsnitt og Østfold i flere påfølgende år ligget på 3,5. Nasjonalt gjennomsnitt gikk i 2012 tilbake 0,1 til 3,4, og ligger på 3,4 både i 2013 og 2014. Østfold gikk på denne prøven tilbake 0,2 til 3,3 i 2013, men ligger i 2014 igjen på landsgjennomsnittet 3,4.

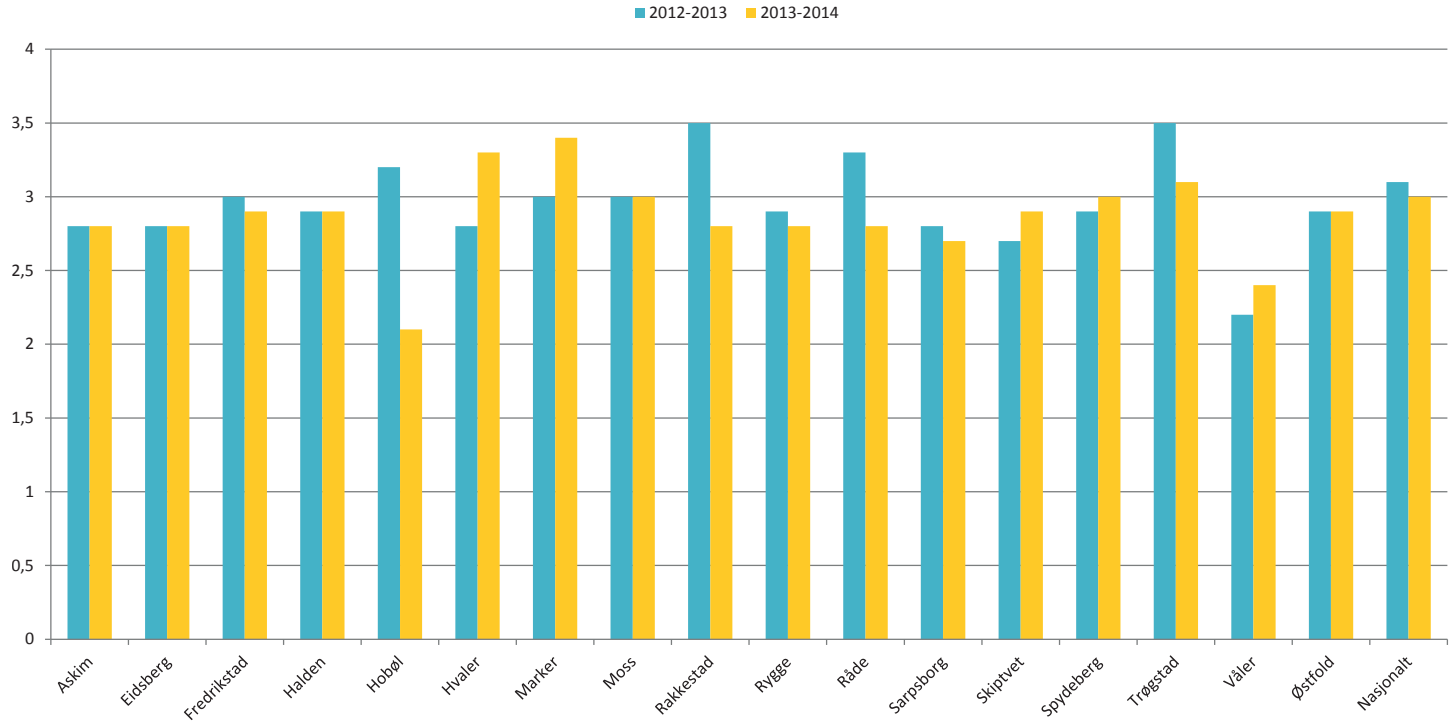
Andel elever med direkte overgang til videregående skole varierer noe fra år til år. I 2013 lå Østfold akkurat på nasjonalt gjennomsnitt, i 2014 ligger nasjonalt gjennomsnitt 0,2 % over Østfold.

Grunnskolepoeng ved inntak til videregående skole

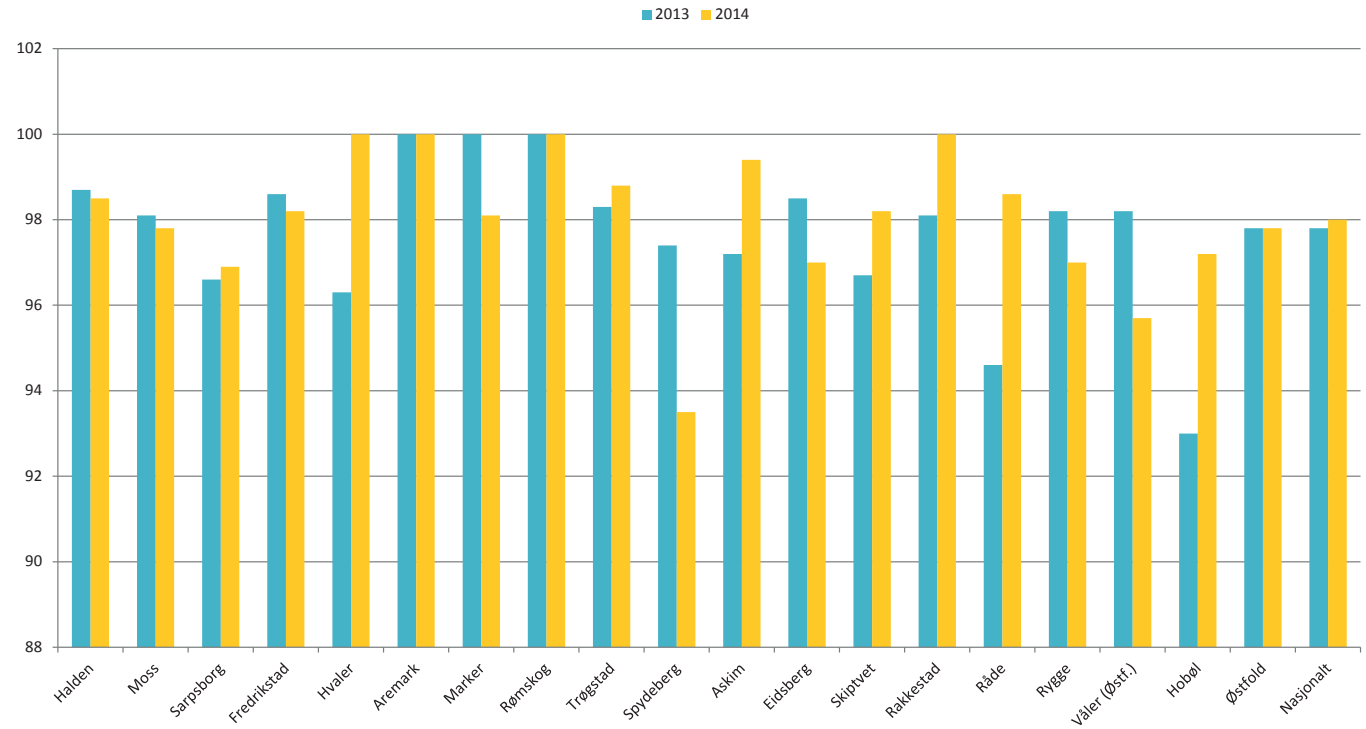


Kilde: Skoleporten/UDIR

Avgangseksamen, matematikk skriftlig, grunnskolen - gjennomsnittlige tallkarakterer



Overgangen til videregående opplæring fra grunnskolen



Utfordringer

Videregående opplæring

Sett i forhold til nasjonale føringer og status i Østfold, vil Fylkesmannen fortsatt ha fokus på utfordringene i fag- og yrkesopplæringen. Manglende regelverksetterlevelse, internkontroll og kontrollsystemer er utfordringer som vi vil følge med på.

Vi anser videre at det må være et mål å få ned andelen Vg3 i skole (Høst m.fl.[5]) Introduksjonsloven Introduksjonslovens formål et å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet. Hensikten med tilsyn er å sikre at kommunene har en praksis som er i samsvar med lov og forskrift. Fylkesmannens oppdrag på dette området var å gjennomføre tilsyn med minst 2 kommuner i 2014. Tilsynstema ble bestemt av IMDI og var kommunens forvaltning av introduksjonsloven § 4 andre ledd; helårlig program og program på fulltid. Fylkesmannen i Østfold har gjennomført tilsyn med Rakkestad kommune og Fredrikstad kommune etter tilsynsinstruks og metodehåndbok fra IMDI. Disse kommunene ble valgt ut på bakgrunn av områdekunnskap, risiko og vesentlighetsvurdering i forkant av det enkelte tilsyn.

På bakgrunn av Fylkesmannens tilsyn med introduksjonsloven har vi i løpet av året fått flere henvendelser med forespørsler om vi kan presentere funn fra tilsyn vi har gjennomført. Fylkesmannen deltok bl.a. på Nettverkssamling for Østfold-kommunene i mars og KS-samling i desember. Her orienterte vi om sentrale sider ved lovverket, rammene for statlig tilsyn og funn og konklusjoner fra de kommunene hvor tilsyn har vært gjennomført. Videre har vi besvart spørsmål på e-post og telefon fortløpende gjennom året. 2014). Denne utfordringen kopler vi opp mot manglende samsvar mellom antallet søkere til læreplass og det antallet læreplasser som tilbys i Østfold. Flere læreplasser og tilpassede utdanningsløp, slik som f.eks praksisbrevordningen, er hovedutfordringer som vi vil være opptatte av. I dag praktiserer ikke Østfold fylkeskommune denne ordningen.

Tiltak mot frafall i den videregående opplæringen retter seg først og fremst mot yrkesfagelever. Noen forhold som generelt skiller seg positivt ut i arbeidet mot frafall er fleksible opplæringsløp og mer praksis for teorisvake elever, tett oppfølging og veiledning og samarbeid mellom videregående skole og arbeidslivet (Wollscheid 2010[6] , Høst 2011[7]).

Ni år etter starten i videregående opplæring yrkesfag er det fremdeles 8,4 % som har VG2 som høyeste utdanningsnivå. For disse kan det være relativt små grep som skal til for å få fullført yrkeskompetanse, ofte en manglende eksamen før kandidaten er klar til å gå opp til fagprøven. Her kan helhetlig tenking være nødvendig, og ha stor effekt.

---

[5] Høst, Håkon; Seland, Idunn; Sjaastad, Jørgen; Skålholt, Asgeir; (2014). Kan organisering av lærlingformidling forklare store ulikheter i resultat? En studie av lærlingformidling i 3 fylker. NIFU

[6] Wollscheid, Sabine (2010). Språk, stimulans og læringslyst. Tidlig innsats og tiltak mot frafall gjennom hele oppveksten. En kunnskapsoversikt. ISBN: 978-82-78-94352-6. NOVA.

[7] Høst, Håkon (2011). Praksisbrev – et vellykket tiltak mot frafall. Hva er lærdommene? Sluttrapport fra den forskningsbaserte evalueringen av forsøk med praksisbrev 2008-2011. NIFU

Forvaltningskompetanse

Både gjennom klagesaksbehandling og tilsyn ser Fylkesmannen at mange skoleeiere og skoler har for dårlig forvaltningskompetanse. Dette gjelder kompetanse både om de generelle kravene som følger av forvaltningsloven og tilleggskravene som følger av de ulike rettighetene i opplæringsloven. Strategiske mål for Fylkesmannen er blant annet at vi skal være garantist for at enkeltpersoners rettssikkerhet ivaretas gjennom vår saksbehandling og at vi skal bidra til at innbyggerne i Østfold får gode velferdstjenester, gode levekår og gode undervisningstilbud. I dette perspektivet er det bekymringsfullt at Fylkesmannens klagesaksbehandling og tilsyn viser at det er en ikke ubetydelig risiko for at enkeltindivider ikke får oppfylt sine individuelle rettigheter.

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

Det er bekymringsfullt at Fylkesmannens klagesaksbehandling og tilsyn viser at det er en ikke ubetydelig risiko for at enkeltindivider ikke får oppfylt sine individuelle rettigheter.

Skoleresultater

En annen utfordring for Østfold dreier seg om forhold rundt spesialundervisning. Som vi har nevnt tidligere i dette kapitlet, har Østfold en andel elever i grunnskolen med enkeltvedtak til spesialundervisning som følger kurven til de nasjonale tallene, men som likevel ligger noe under. Imidlertid ser vi at ressursene grunnskolene i Østfold bruker på spesialundervisning, er like høye (og på ungdomstrinnet noe høyere) enn for landet for øvrig. Det kan altså se ut til at enkeltvedtakene til spesialundervisning i Østfold krever mer ressurser av skolene enn det slike enkeltvedtak andre steder gjør. Når vi ser på denne ressursfordelingen opp mot de skoleresultatene østfoldelevene produserer generelt, blir det interessant videre å undersøke hvilke sammenhenger som er viktige for å sikre at alle elevene får en best mulig opplæring.

Trivsel og læring i skolen henger sammen. Andelen 10.-klassinger som trives på skolen i Østfold, er ikke entydig forskjellig fra andelen i landet som helhet. Tall som gjelder læringsmiljø i grunnskolen i Østfold, viser positive trekk. Østfold skiller seg ikke vesentlig fra nasjonale gjennomsnitt når det gjelder trivsel på skolen. Østfold har imidlertid utfordringer knyttet til resultatene på nasjonale prøver. På alle de nasjonale prøvene, både på 5. og 8. trinn, har Østfold en høyere andel elever på de laveste mestringsnivåene, og en lavere andel på de høyeste mestringsnivåene. Videre er grunnskolepoengene hos fylkets 10. klassinger i gjennomsnitt ett poeng lavere de fem siste årene sammenlignet med nasjonalt nivå. Ser vi på eksamensresultatene, er ikke denne tendensen like tydelig. Imidlertid er frafallet i videregående skole høyere enn i landet som helhet, og andelen med videregående eller høyere utdanning i Østfold er lavere enn landsnivået. Sammenhengene i de forskjellige resultatene er noe Østfoldsamfunnet trenger mer kunnskap om. Gjennom regional kompetanseplan vil det settes fokus på å identifisere sammenhenger på tvers av de forskjellige nivåene i utdanningssektoren. Skal Østfold lykkes med å forstå resultatene, og å heve resultatene, kreves det et samarbeid om dette felles ønsket.

Foto: Lena M. Reis

BARNEVERN

Kommunene i Østfold har i perioden 2010-2015 fått tildelt 51,1 nye stillinger for å styrke det kommunale barnevernet. Kommunene har fortsatt utfordringer med å sikre at barn får rett hjelp til rett tid.

Nasjonale føringer

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. I tillegg skal barnevernet bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvillkår.

• Samarbeid med andre tjenester
For at barnevernet skal kunne gi barn rett hjelp på et tidlig tidspunkt, er barnevernet avhengig av et godt samarbeid med andre tjenester, som blant annet helsestasjon, barnehage, skole, arbeids- og velferdstjeneste og politi. Barnevernet er avhengig av at disse tjenestene melder fra om eventuell bekymring for et barn.

• Ansvar for forebygging
Hjelpebehovet til brukerne av barneverntjenester er mer alvorlig og sammensatt enn tidligere.
Det forventes at barnevern-tjenesten 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.

• Barn skal medvirke
Barnets rett til å bli hørt kommer til uttrykk både i barnekonvensjonen og i barnevernloven. Alle barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

• Samarbeid, åpenhet og høy rettssikkerhet
Kommunene skal ha et samarbeidende og åpent barnevern med høy kompetanse og et tiltaksapparat som gir høy rettssikkerhet for barn og foreldre.

Status

Fylkesmannens tilstandsbilde av barnevernet i Østfold bygger på ulike kilder. Disse er landsomfattende tilsyn, klagesaksbehandling, faste møter med barnevernledere og kommunenes halvårsrapporteringer. Tallmaterialet i rapporten bygger på innrapporterte tall frem til 31.12.14. Vi tar forbehold om nøyaktigheten i tallene, grunnet kommunenes datatekniske utfordringer med saksbehandlingsprogrammet og eventuelle feilregistreringer. Tallene vil samtidig vise utviklingstrender i det kommunale barnevernet.

Barn skal ha rett hjelp til rett tid

Kommunene har et ansvar for å sikre at barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barneverntjenesten er avhengig av et godt samarbeid med andre tjenester for å komme i kontakt med barn og unge som har behov for hjelp og støtte.

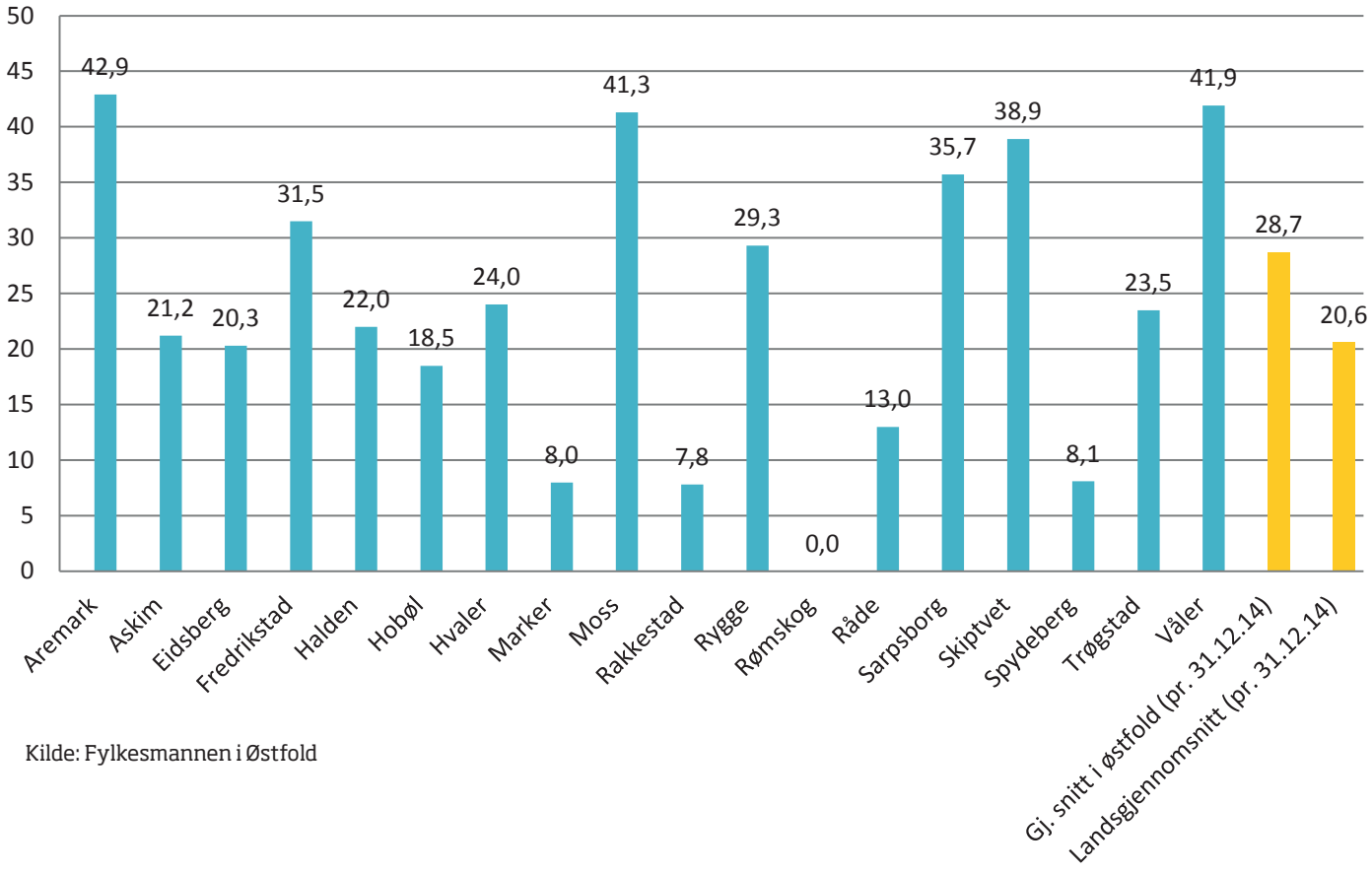
Alle barnevernssaker starter med en bekymringsmelding, og den skal avklares innen 1 uke. Formålet med fristen er å sikre at barn får sin omsorgs-situasjon vurdert raskt. Antall gjennomgåtte meldinger i Østfold pr. år er nesten fordoblet siden 2004, fra 1682 til 2975. Kommunenes rapportering pr.31.12.14 viser at andelen henlagte meldinger ligger på 28,7 %. Tilsvarende for landet var 20,6 %. Andelen henlagte meldinger bør være gjenstand for faglig diskusjon i den enkelte kommune, slik at barneverntjenesten kan evaluere sin praksis og vurdere om den er forsvarlig.

Bekymringsmeldinger skal vurderes ut fra om det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak. Hvis kommunen konkluderer med dette, skal forholdene undersøkes. En undersøkelse skal snarest og senest gjennomføres innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder. Intensjonen med fristene er å ivareta barn og foreldres rettssikkerhet i saksbehandlingen og iverksette rett tiltak til rett tid. I perioden 2004 til 2014 har antall avsluttede undersøkelser i fylket økt fra 1202 til 2078 pr. år. Østfold-kommunene har en samlet henleggelsesprosent for undersøkelser som ligger litt under landsgjennomsnittet.

Pr. 31.12.14 hadde Østfold en henleggelsesprosent på 53,7 % og tilsvarende på landsbasis var 56,8 %.

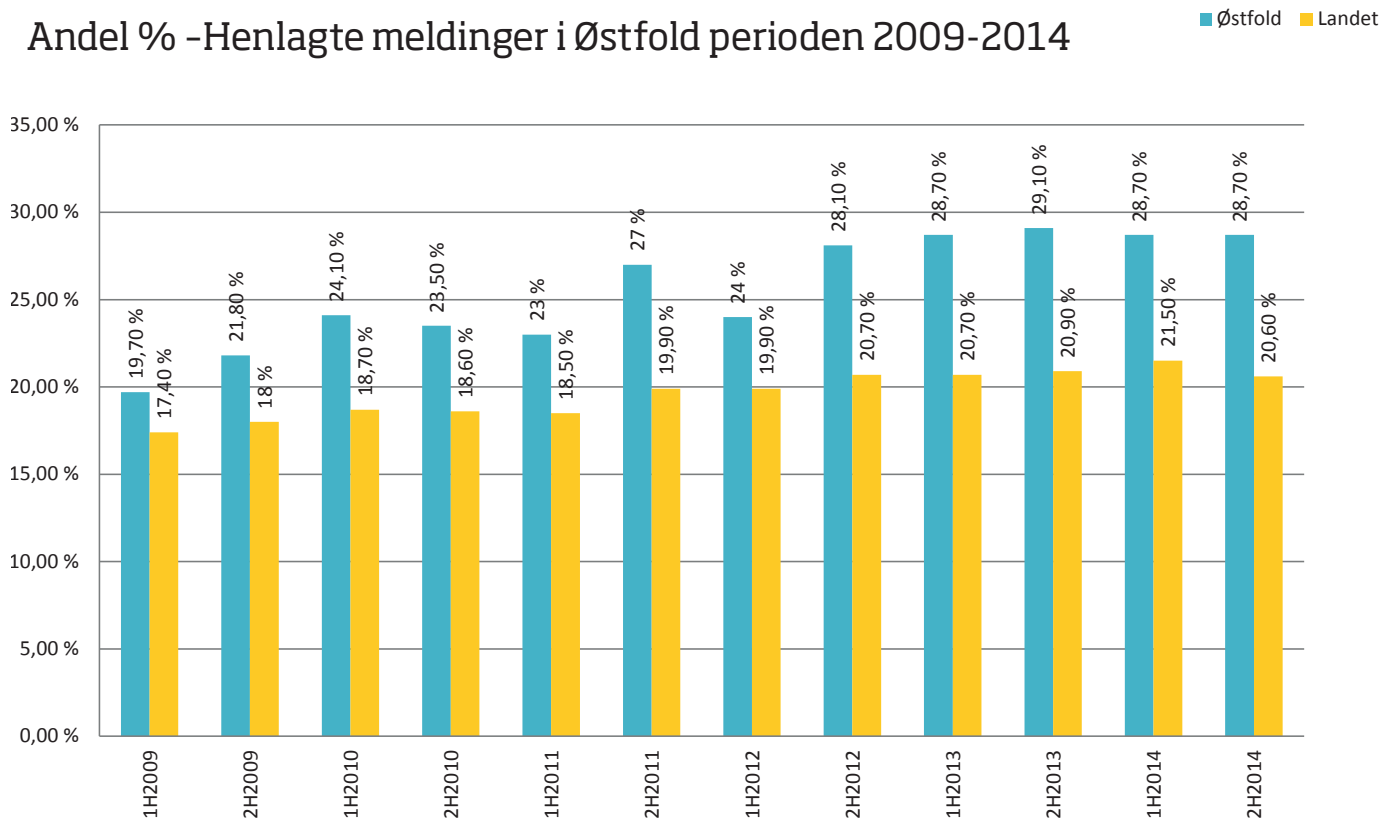
Det er stor variasjon mellom kommunene hva angår andel av undersøkelser som er henlagt. For de mindre kommunene der det er behandlet relativt få saker, vil måling i prosent gi usikre tall fordi enkeltsaker og f. eks henleggelse av saker overfor søskengrupper vil slå kraftig ut i tallmaterialet. Det er viktig at kommunene merker seg der det er en økning i antallet henleggelser og har en faglig gjennomgang av kriteriene for henleggelse av saker og i hvilke saker det skal iverksettes tiltak.

Andel % -Henlagte meldinger i barnevernet fordelt på kommune



Kilde: Fylkesmannen i Østfold

Andel % -Henlagte meldinger i Østfold perioden 2009-2014



Kilde: Fylkesmannen i Østfold

Hjemmeboende barn og barn i fosterhjem

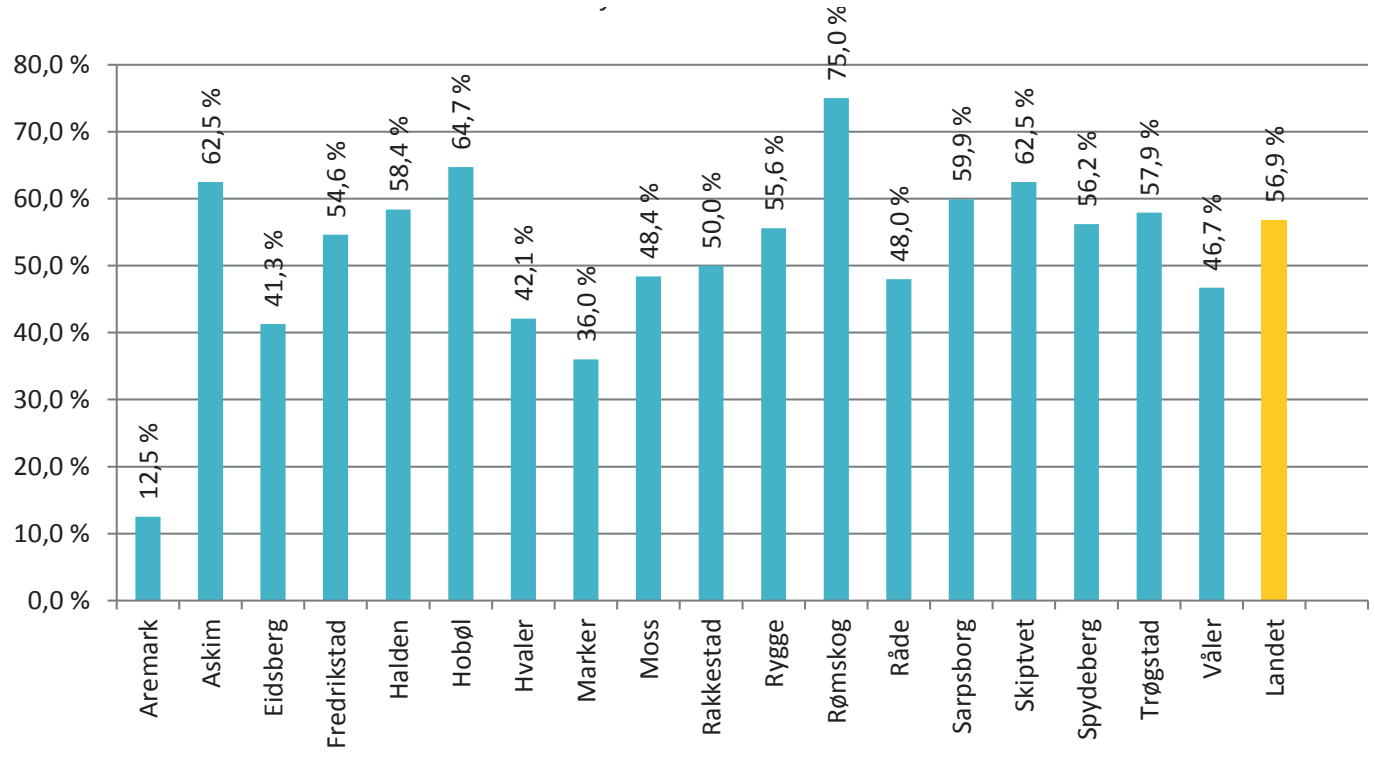
Majoriteten av barn i Østfold som mottar hjelp fra barneverntjenesten får dette i eget hjem. I 2014 fikk 1713 barn hjelp i form av et eller flere hjelpetiltak. En viktig forutsetning for at barn skal få rett hjelp til rett tid er å følge med på hvorvidt hjelpetiltakene virker. Kommunen har et krav om å utarbeide en tiltaksplan i samarbeid med barn og foreldre og evaluere denne. Kommunene utarbeider tiltaksplan i de fleste av hjelpetiltakssakene. 1409 barn hadde en tiltaksplan ved utgangen av 2014. Dette betyr samtidig at 304 barn ikke hadde en tiltaksplan.

Det fremgår av tallene for 2014 at kommunene hadde omsorgsansvaret for 512 barn. Barn under omsorg har rett til en omsorgsplan når kommunen har overtatt omsorgen. Planen skal gi retning i forhold til barnets fremtidige omsorgsbehov, og skal ikke endres uten at forutsetningene for den er falt bort. Ved utgangen av 2014 var det 45 barn som ikke hadde en omsorgsplan.

Majoriteten av barn som har tiltak utenfor hjemmet, bor i fosterhjem. Kommunene har et todelt ansvar for barn som er plassert i fosterhjem. Den kommunen som har plassert barnet, har ansvar for å følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet. Det innebærer blant annet å besøke fosterhjemmet og barnet som er plassert, og å følge opp med nødvendige vedtak og planer, nødvendig kontakt med foreldre og samarbeids-partnere osv. Den kommunen der barnet er plassert, har ansvar for å føre tilsyn med plasseringen. Det innebærer å føre kontroll med at barnet får tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet, og at forutsetningene som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Ved denne todelingen blir spørsmålet om barnet får tilfredsstillende omsorg vurdert av to instanser med forskjellig ståsted i forhold til plasseringen.

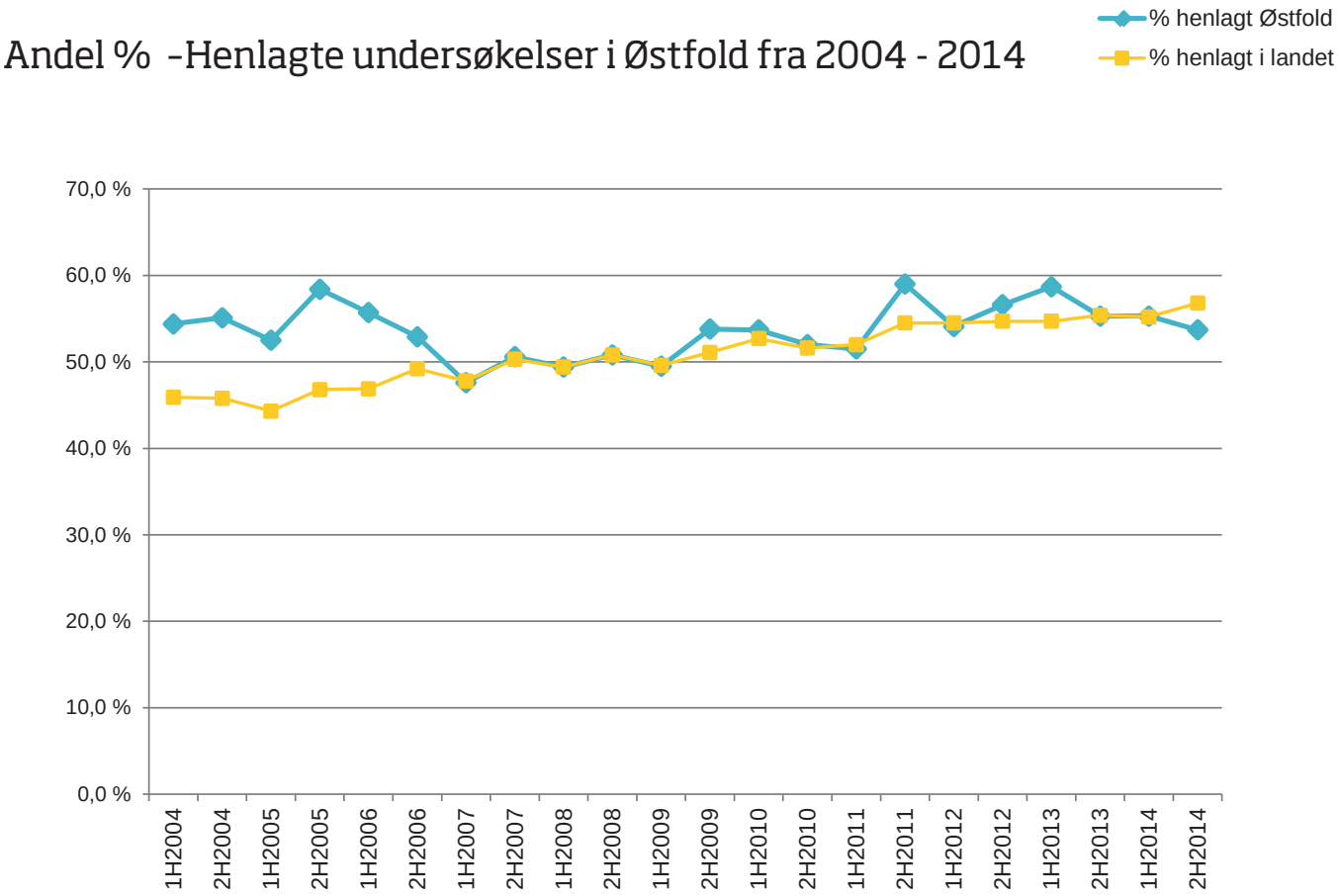
Rapporteringen viser at kommunene i Østfold har oppfølgingsansvar overfor 709 barn i fosterhjem. Kommunene rapporterer at de har fulgt opp og/eller ligger an til å følge opp den enkelte plassering med tilstrekkelig antall besøk i 524 saker. Det innebærer at 185 fosterbarn ligger an til ikke å få den oppfølgingen fra kommunen som er lovens minstekrav.

Andel % -Henlagte undersøkelser i barnevernet pr. 31.12.14

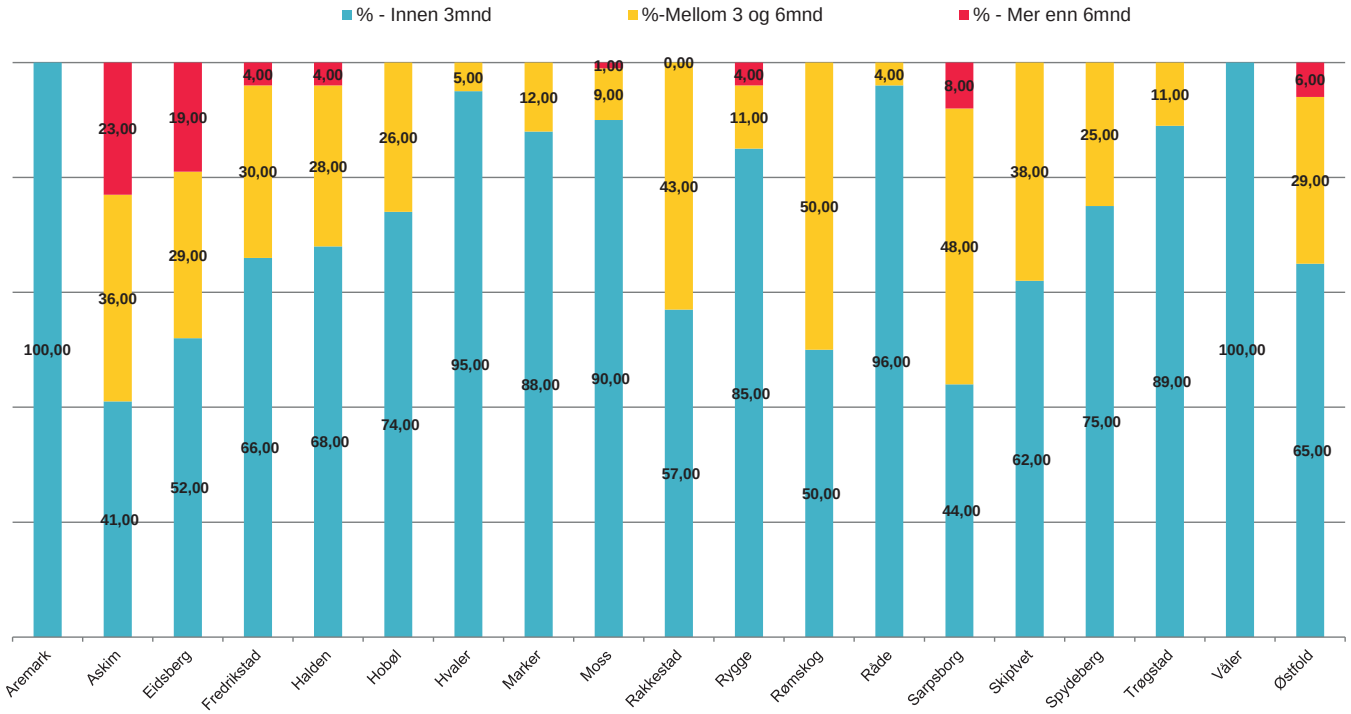


Kilde: Fylkesmannen i Østfold

Andel % -Henlagte undersøkelser i Østfold fra 2004 - 2014

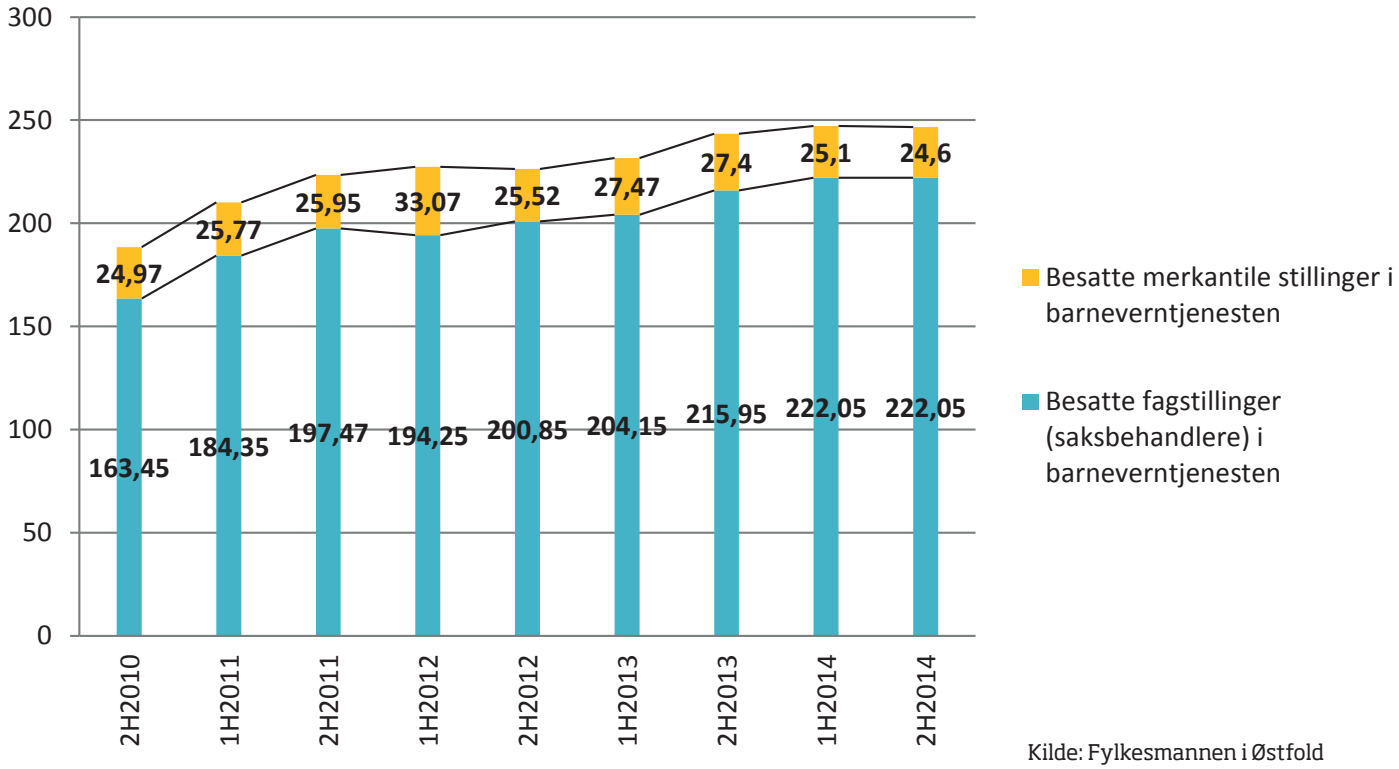


Tidsbruk ved behandling av undersøkelser pr. 31.12.14



Kilde: Fylkesmannen i Østfold

Utvikling i besatte stillinger i barnevernet i Østfold 2010-2014



Kilde: Fylkesmannen i Østfold

kunnskapsbaserte og behandlende tiltak

Utviklingen i barnevernet 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. Det er avgjørende for det enkelte barn at kommunen følger med på hvordan iverksatte tiltak fungerer. Dette er viktig for å vurdere om hjelpen virker etter formålet og fanger opp behov for andre tiltak. De fleste barn som mottar hjelpetiltak, bor hjemme hos sine foreldre. Hjelpetiltakene skal beskrives i en tiltaksplan som skal evalueres av kommunen. Kommunene rapporterer at ikke alle barn har fått sin tiltaksplan evaluert.

Utfordringer

I løpet av de siste 4 årene har barneverntjenestene fått tilført ressurser både til stillinger og kompetanseheving. Kommunene rapporterer at det har medført en bedre mulighet til å ivareta oppgavene de har. Det er imidlertid en samtidig økning i antallet saker. Flere kommuner uttrykker en bekymring for om mangler i kommunenes generelle forebyggende tjenester medfører et økt press på barneverntjenesten. Det er grunn til å tro at en nedbygging av lavterskel tilbud og primærforebyggende tjenester som f.eks helsesøstertjeneste vil medføre at behovet for tjenester fra barnevernet blir større.

Barnevernloven gir kommunen en plikt til å sette inn rett hjelp til rett tid. Det innebærer godt barnevernfaglig arbeid både i meldingsfasen, undersøkelses-fasen og i arbeidet med å følge opp tiltak. Fylkesmannen vurderer at det fortsatt er for mange saker der det er mangler ved saksbehandlingen opp mot lovkravene, og følger opp kommunene i forhold til dette.

Flere kommuner har iverksatt gode rutiner for å sikre at lovkravene blir overholdt, men det er også flere kommuner som har store restanser. Når undersøkelser blir liggende, eller tiltak ikke blir tilstrekkelig evaluert, medfører det en fare for at barn ikke får den hjelpen de trenger, og en risiko for skjevutvikling og utviklingsskader. Fylkesmannen vurderer at flere kommuner fortsatt har mangler når det gjelder å vurdere risiko for svikt, og i å ha gode rutiner for å forebygge og fange opp mangler i oppfølgingen av den enkelte sak.

Mange barn som trenger hjelp fra barnevernet er også i behov av hjelp etter andre lovverk. En nylig rapport fra Barne- ungdoms og familie-direktoratet viser at barn som er plassert i institusjon, ikke får den helsehjelpen de trenger. Det er også forskning som viser at barn med barneverntiltak i større grad enn andre barn faller utenfor i skolen. Det er en utfordring å bygge opp gode samarbeidsordninger innenfor kommunene slik at barn får den helhetlige hjelpen de trenger. Mange kommuner har organisert barnevernet i Familiens Hus, og mener det har bidratt noe til bedret samarbeid. Fylkesmannen vurderer imidlertid at det fortsatt er grunn til å se samarbeid mellom kommunale hjelpeinstanser som et satsningsområde.

Barnevernet skal gi hjelp til barn og familier med til dels store og sammensatte behov. Det krever metodeutvikling og kompetanse. Arbeidet er personlig krevende, og medarbeidere trenger veiledning, oppfølging og ledelse for å kunne stå i oppgaven over tid. Flere av klagene fylkesmannen mottar, dreier seg om saksbehandlerskifte og manglende kontinuitet i oppfølgingen.

Styrkingen av de ansatte gjennom kompetansetiltak, veiledning og hjelp til prioritering er nødvendig for at barneverntjenesten skal kunne ivareta de oppgavene de har.

Kommunene i Østfold samarbeider for en stor del i å løse behovet for å ha akuttvakt utenom åpningstid. To kommuner har etablert en interkommunal barneverntjeneste. Det er også etablert andre ordninger der flere kommuner samarbeider om å løse faglige utfordringer. Barnevernlederne har flere fora der de samarbeider både lokalt og for hele fylket. Samarbeidet mellom kommuner kan styrke barneverntjenestene, særlig i små og mellomstore kommuner.

OMSORGSPLAN 2015 - OMSORG 2020

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

Nasjonale føringer

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

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

I Stortingsmelding nr. 29 (2012-2013) Morgendagens omsorg er det gitt en mulighetsmelding for omsorgsfeltet. Tiltakene i denne meldingen er lagt inn i Omsorgsplan 2015 og planene overlapper hverandre til utgangen av 2015. Morgendagens omsorg har fem hovedtemaer:

- Morgendagens omsorg
- Morgendagens omsorgstjenestebrukere
- Morgendagens omsorgsfellesskap
- Morgendagens omsorgstjeneste

Status

Østfold har fortsatt lav dekning av sykehjem og boliger med heldøgns omsorg sammenlignet med landet forøvrig. Alle kommunene i Østfold har skjermede enheter i sykehjem for personer med demens.

12 kommuner har dagtilbud tilrettelagt for demente fra 1 til 7 dager i uka. Halvparten av kommunene har opprettet demensteam, og kommunene tilbyr pårørendeskole til de som er pårørende til personer med demens.

Østfoldkommunene har økt med mer enn forholdsvis andel av nye årsverk i perioden 2006-2010. I 2013 og 2014 har kommunene redusert antall årsverk.

Andelen faglærte i brukerrettet pleie og omsorg har økt i perioden 2009-2013 og var i 2013 74,8 %, dvs. 0,3 % over landsgjennomsnittet. Kommunene tilbyr i hovedsak læreplass til alle helsefagarbeiderelever som er kvalifisert.

Kommunal planlegging og investeringstilskudd

Framtidas omsorgsutfordringer berører mange samfunnssektorer. Helse- og omsorgs- tjenestenes samhandling internt og med

spesialisthelsetjenesten er viktig, likeså samspill med familie, frivillige og lokalsamfunnet. Derfor er helhetlig kommunal planlegging nødvendig. 12 av 18 kommuner hadde ved årsskiftet 2014-15 kommunedelplaner for helse og omsorg basert på føringer fra Omsorgsplan 2015.

Ordningen med investeringstilskudd for sykehjem og omsorgsboliger trådte i kraft 01.01. 08. Tilskuddet skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming.

Tilskuddsbeløp – maksimalsatser

Tilsagnsår	Omsorgsbolig	Sykehjemsplass
2010	647 000	862 800
2011	666 600	888 800
2012	687 000	916 000
2013	840 000	1 120 000
2014	1 298 250	1 586 750
2015	1 337 400	1 634 600

Gjennom Husbanken kan det gis tilskudd til 12 000 plasser i sykehjem 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.

Husbanken har i mars 2015 bedt Fylkesmennene om å kartlegge kommunenes planer for 2015 for å kunne prioritere innenfor tildelt ramme siste år i Omsorgsplan 2015. Investeringstilskudd er planlagt videreført etter planens utløp.

Antall sykehjemsplasser i Østfold øker for hvert år, og de største kommunene har bygget/bygger nye sykehjem i planens sluttfase.

Andelen sykehjemsplasser som ikke er enerom, reduseres ved bygging av nye sykehjem. Samtidig har noen kommuner tatt i bruk dobbeltrom for å kunne dekke behovene.

Status Demensplan 2015

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 mellomleddet i den kommunale omsorgskjeden. Videre forventes det at alle ansatte får tilbud om grunnopplæring eller videreutdanning i demens, jf. Kompetanseløftet 2015.

Tabellen på neste side viser at alle kommunene i Østfold har organisert heldøgns tilbud for personer med demens i form av små sykehjemsavdelinger, kalt skjermede enheter for personer med demens. I 2013 var til sammen 535 sykehjemsplasser tilpasset personer med demens. Tallene for 2014 foreligger ikke fra SSB ennå. Skjermede plasser utgjør ca. 25 % av fylkets sykehjemsplasser. Vi regner med at 70-80 % av dem som har fast plass i sykehjem, har utviklet demenssykdom. Noen kommuner har i tillegg valgt å tilrettelegge heldøgnstilbud for personer med demens i omsorgsboliger organisert som bofellesskap. Det totale antall heldøgns plasser tilpasset for personer med demens er dermed noe høyere.

Status for andre tilbud i 2014:

- 13 kommuner hadde demensteam og/eller demenskoordinator
- 13 kommuner hadde pårørendeskole
- 11 kommuner hadde samtalegrupper for pårørende
- 15 kommuner hadde dagaktivitetstilbud

Plasser i skjermet enhet for aldersdemente

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Halden	15	61	61	61	61	61	61
Moss	68	68	96	88	103	93	92
Sarpsborg	52	52	68	68	70	70	70
Fredrikstad	114	125	125	137	137	137	98
Hvaler	6	6	6	6	6	:	6
Aremark	0	0	6	6	6	6	6
Marker	12	12	12	12	12	12	12
Rømskog	4	4	4	4	4	4	4
Trøgstad	12	12	12	12	12	12	12
Spydeberg	7	7	7	7	7	7	7
Askim	23	23	23	23	25	25	25
Eidsberg	15	15	15	15	15	28	28
Skiptvet	0	0	5	5	12	12	12
Rakkestad	11	11	11	11	11	11	11
Råde	24	24	26	40	40	40	24
Rygge	7	48	48	48	48	48	48
Våler	0	10	10	10	10	10	10
Hobøl	8	8	9	9	9	9	9
Østfold	**378**	**486**	**544**	**562**	**588**	**585**	**535**

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 231 årsverk. Fra 2011 til 2012 var økningen bare ca 94 årsverk. Det er derfor usikkert om Østfold-kommunene vil nå målet fram til 2015.

Heve det formelle utdanningsnivået

Andelen årsverk utført av ansatte med relevant fagutdanning økte fra 71,5 % i 2010 til 72,1 % i 2011, til 73,7 % i 2012 og videre til 74,7 % i 2013.

Sikre bruttotilgang på 4 500 helsefagarbeidere

Det utdannes 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. I 2012 og 2013 har kommunene søkt om tilskudd til utdanning i akuttgeriatri for mange ansatte. I 2013 ble videreutdanningen "Aktiv omsorg" etablert. Ca 10 deltakere fra Østfold gjennomførte utdanningen.

Styrke veiledning, internopplæring og videreutdanning

Utviklingssenteret for sykehjem, Glemmen sykehjem i Fredrikstad, har ansvar for å følge opp Demensomsorgens ABC i Østfold. 16 kommuner har gjennomført, eller er i gang med denne opplæringen. Utviklingssenter for hjemmetjenester er i Eidsberg.Fylkesmannen er representert i utviklingssentrenes "Fag- og samarbeidsråd".

Glemmen sykehjem og hjemmetjenesten i Eidsberg er i gang med spennende utviklingsarbeid. Det er opprettet både sykehjemsnettverk og nettverk for hjemmetjenester. I 2014 har utviklingssenter for sykehjem opprettet nettverk for sykehjemsleger i samarbeid med Fylkesmannen. Første samling i netteverket var 1. april. Utviklingssenter for hjemmetjenester er i gang med å opprette nettverk for demensteam i samarbeid med Fylkesmannen. Første samling er planlagt 2. juni.

Utfordringer

Kommunal planlegging og investeringstilskudd

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

Demensplan 2015

Alle Østfold-kommunene står overfor store utfordringer med tanke på å realisere målene i Demensplanen "Den gode dagen" innen 2015. Det gjelder bedre tilpassede botilbud og dagaktivitetstilbud 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.

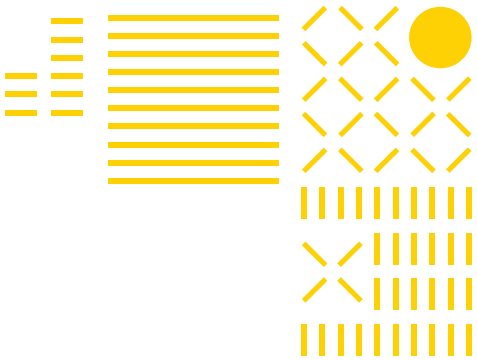
Kompetanseløftet 2015

Det forventes at kommunene i samarbeid med Fylkesmannen legger planer for rekruttering og opplæring, og bidrar til at målene i Kompetanseløftet 2015 blir nådd i løpet av dette året. Målet var 10.000 nye årsverk med fagutdanning på landsbasis i perioden 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.

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.

Andelen ufaglærte er størst blant de som yter tjenester til utviklingshemmede. I tillegg til den informasjon Fylkesmannen får 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.



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

Foto: Lena M. Reis

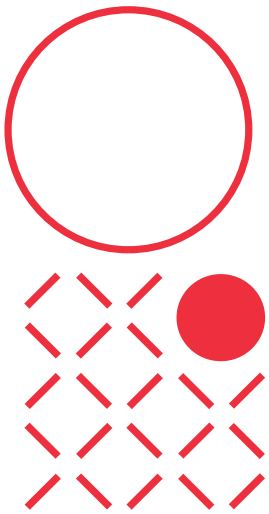
NAV

Erfaringer fra tilsyn og rettighetsklager viser at det er en utfordring for NAV-kontoret å sikre individuell vurdering av behov for hjelp og oppfølging av brukere som trenger bistand over tid.

Nasjonale føringer

Kommunene har i henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen ansvar for å bedre levekårene for vanskeligstilte, å bidra til sosial og økonomisk trygghet og å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Kommunene skal sørge for at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Fylkesmannen skal bidra til regjeringens arbeid med å redusere ulikheter, utjevne økonomiske og sosiale forskjeller og bekjempe fattigdom.



Status

Fylkesmannens vektlegger i sine kompetansetiltak overfor NAV-kontorene å:

- bidra til god samordning mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale tjenester og til at de ulike sektorenes fagoppdrag ses i sammenheng.

- bidra til at kommunene/NAV-kontorene ivaretar sitt ansvar på en god måte.

- ivareta brukernes rettssikkerhet gjennom tilsyn og klagebehandling.

- ta de initiativ som kreves for å bidra til gode og samordnede offentlige tjenester for brukerne under dette resultatområdet, herunder oppmuntre til bruk av individuell plan.

Vi gjennomfører opplæring og inviterer til kurs. Vi samarbeider med Nav -fylke på flere nivåer og har jevnlige møter med NAV-lederne.

Rettighetsklager

Vi behandler klager på vedtak fattet ved NAV-kontorene om sosiale tjenester. Saksmengden økte betydelig, fra 221 saker i 2013 til 385 saker i 2014. Vi har over flere år hatt en endringsprosent på 26-27 %, altså hvor vedtaket oppheves og sendes tilbake til NAV-kontorene for ny behandling eller hvor vedtaket omgjøres. Det var ingen endring i omgjøringsprosenten for 2014 og 99 % av sakene ble behandlet innenfor tre måneder.

Tilsyn

Fylkesmannen gjennomførte tilsyn ved fire NAV-kontor i 2014. Det var tre tilsyn med kvalifiseringsprogrammet som tema og et tilsyn med økonomisk stønad, midlertidig bolig og råd og veiledning. I tillegg til systemrevisjoner inviteres alle kommunene til å delta på egenvurdering av tjenestene til brukere mellom 17 og 23 år i løpet av 2015 og 2016.

Kontakt med brukere

Fylkesmannen har i løpet av 2014 mottatt og registrert data fra over 520 henvendelser fra brukere. Følgeforskning viser at veiledningen oppleves som nyttig av brukerne. Og registreringen av henvendelsene gir nyttig oversikt over problemområder til bruk for planlegging av opplæringstiltak, informasjon til NAV-ledere og til planlegging av tilsyn.

Utfordringer

Gjennom behandling av klagesaker, i tilsyn og i kontakten med brukere ser vi at det fortsatt er utfordringer for NAV- kontorene med å individuelt vurdere behovet for hjelp og med tilgjengelighet periodevis for noen NAV- kontor.

Saksmengden økte betydelig, fra 221 saker i 2013 til 385 saker i 2014.

KVALIFISERINGSPROGRAMMET (KVP)

Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til at flere med nedsatt arbeids- og inntektsevne og med få eller ingen ytelser fra folketrygden kvalifiserer seg til og kommer ut i arbeid. Dette skal skje gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging fra Nav.

Nasjonale føringer

NAV-kontorene skal 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 dette er en rettighet for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne.

Status

På landsbasis har antall deltakere i KVP (kvalifiseringsprogrammet) gått opp i 2014. I Østfold er antall deltakere stabilt, 269 i 2013 og 268 i 2014.

Forventet gjennomsnitt (antall brukere med KVP) blir lagt til grunn for beregningen av statlige midler til kommunen i NAV.

Måltall og resultater pr. 31.desember 2014 (antall brukere med KVP)

	Forventet nivå	Resultat	Avvik
Halden	66	32	-34
Moss	83	40	-43
Sarpsborg	112	64	-48
Fredrikstad	167	58	-109
Hvaler	5	1	-4
Aremark	1	0	-1
Marker	5	2	-3
Rømskog	0	0	0
Trøgstad	6	2	-4
Spydeberg	6	4	-2
Askim	37	13	-24
Eidsberg	17	19	+2
Skiptvet	4	1	-3
Rakkestad	12	9	-3
Råde	9	5	-4
Rygge	26	14	-12
Våler	7	2	-5
Hobøl	6	2	-4
Sum	**571**	**268**	**-303**

Utfordringer

Fylkesstrukturen og kommunestørrelser

Østfoldkommunene har svært varierende innbyggertall, fra Fredrikstad med ca 78.000 innbyggere til Rømskog med rundt 670 innbyggere. Fylkesmannen har hatt opplæring og erfarings-utveksling med ansatte på NAV-kontorene. Vi ser at det er en utfordring for de minste kontorene å opprettholde spesialkompetanse, og at dette medfører noen utfordringer med å opprettholde et godt tilbud om kvalifiseringsprogrammet til aktuelle personer i målgruppen.

Det er mulig at interkommunalt samarbeid også er veien å gå for å opprettholde tjenesten og nyttiggjøre seg nødvendig arbeidsmarkedskompetanse og kompetanse på lov om sosiale tjenester (STL). Det er også ulike resultater i de store bykommunene, og Fredrikstad ligger lavt på statistikken for KVP. Finansieringen til KVP er som kjent ikke lenger øremerket, og dette kan være en faktor som bidrar til at kommunene ikke i tilstrekkelig grad satser personalressurser på KVP.

Målgruppa

Aktuelle deltakere for kvalifiseringsprogrammet kan være i en sårbar situasjon, og for mange kan tilbudet være avgjørende for å komme seg ut av en passiv stønadssituasjon og inn i en aktiv tilværelse med selvforsørgelse og arbeid. For mange er det å skulle forplikte seg til opplæring og arbeid

For mange kan tilbudet være avgjørende for å komme seg ut av en passiv stønadssituasjon og inn i en aktiv tilværelse med selvforsørgelse og arbeid.

på full tid en stor overgang, og det er alvorlig dersom kommunen ikke tilbyr en forsvarlig tjeneste. Fordi kvalifiseringsprogrammet i utgangspunktet er en engangs-rettighet, er det viktig at kvaliteten er god nok.

Tilsyn

Det er variabelt hvordan kommunene ivaretar ansvaret for KVP. Tilsynet har avdekket alvorlige svikt, først og fremst fordi aktuelle deltakere ikke identifiseres og får det programmet de har rett til. Det er også avdekket svikt når det gjelder tjenestens tilgjengelighet, individuelt tilrettelagte program og tett oppfølging av deltakere i programmet.

Virkningen av tilsyn

I MEMU, internmagasin for NAV nr. 1//2015 sier leder for oppfølgingstjenesten ved NAV Fredrikstad: « å bli gransket kan være krevende, men tilsyn resulterer i mye positivt.» Hun sier også at tilsyn fører til endringer som gjør at de jobber bedre og kan levere bedre kvalitet.

Fylkesmannen ser at det er økning av antall KVP-deltakere i de NAV-kontor vi har hatt tilsyn med.

Veien videre

Fylkesmannen i Østfold har gitt tilskudd kr. 75 000 til hver av de fem største bykommunene. Vi ønsker fokus på KVP arbeidet gjennom at disse kommunene igangsetter og driver KVP nettverk og inviterer de andre kommunene med inn. Det skal være 4 samlinger i 2015. I år er fokus migrasjon, helse og språkpraksis, da mange av deltakerne er utenlandsfødte. Fylkesmannen vil følge med og delta på disse samlingene.

For å jobbe godt med KVP i NAV-kontorene så må arbeidet prioriteres av ledelsen, både sentralt i Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, på fylkesnivå hos Fylkesmannen og NAV fylke, og ledelsen i kommune og NAV-leder. Det er meget viktig med ledelsesforankring på alle nivåer og engasjerte, dedikerte medarbeidere.

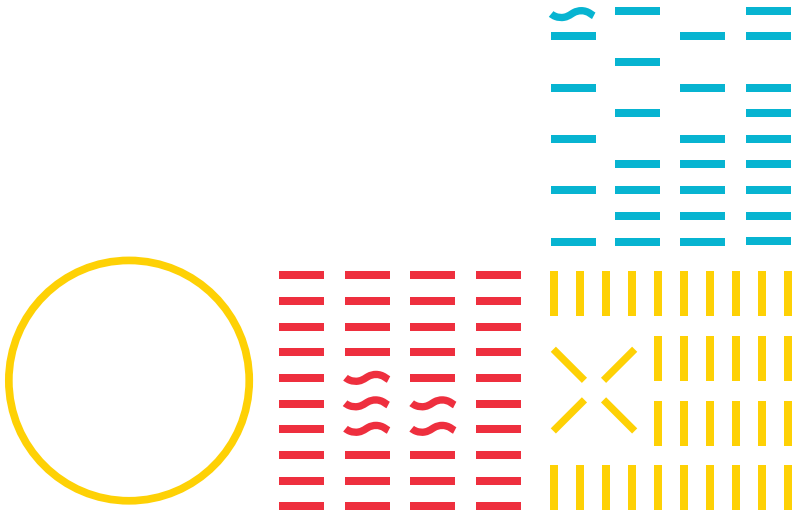


Foto: Lena M. Reis

PSYKISK HELSE OG RUS

Østfold er blant de fylkene i landet hvor flest kommuner har valgt å samorganisere psykisk helse og rus i egen virksomhet.

Nasjonale føringer

Et satsingsområde

Rus og psykiske helse er et av regjeringens prioriterte satsingsområder. Utfordringene på dette feltet tilsier at det er behov for fortsatt forsterket innsats. I 2015 videreføres tilskuddsordning til kommunalt rusarbeid. Rus og psykisk helse skal ses i sammenheng. Personer med rus og psykiske lidelser har de samme rettigheter som alle andre innbyggere i kommunene. Samhandlingsreformens vekt på forebygging og tidlig innsats, samhandling mellom nivåer og virksomheter, og kommunenes alminnelige forpliktelser overfor alle sine innbyggere, gir føringer som også gjelder rus- og psykisk helsefeltet. Veileder i lokalt rus- og psykisk helsearbeid bidrar til å se disse forholdene i sammenheng.

Veileder IS-2076 'Sammen om mestring' ble publisert i april 2014. Den er et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten og finnes på helsedirektoratet.no.

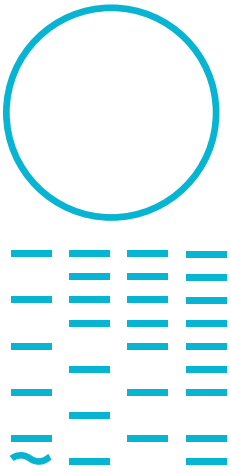
Ny opptrappingsplan for rusfeltet er varslet, og planen legges fram for Stortinget i 2015. Hovedinnsatsen blir knyttet til kommunesektoren. Tiltaksdelen skal spisses mot personer som er i ferd med å utvikle, eller allerede har etablert, et rusmiddelproblem.

Regjeringen vil legge fram en melding om primærhelsetjenesten for Stortinget i 2015. I meldingen vil bl.a. forebygging, lavterskel helsetilbud, tjenester til barn og unge, samhandling og kvalitet være tema. Opptrapping av tjenestene vil bli fulgt opp i framtidige budsjetter.

Status

Samhandlingsutfordringer

Østfold er blant de fylkene i landet hvor flest kommuner har valgt å samorganisere psykisk helse og rus i egen virksomhet. Dette legger til rette for samhandling mellom de to fagområdene. Mange personer med rus og psykiske lidelser har behov for tjenester også fra andre virksomheter, i og utenfor kommunen. Samhandling med og om disse personene byr på stadige utfordringer, og vi ser at kommunene i liten grad har sikret at dette skjer. I tillegg er ansvaret for å fange opp tjenestebehov innen rus og psykisk helse når personer er i kontakt med kommunen av andre grunner, svakt formulert i kommunenes styringsdokumenter.



Ressursknapphet

Det er ressursknapphet i tjenestene, og Østfoldkommunenes rapporteringer på feltet beskriver at antall årsverk per innbygger er lavere enn landsgjennomsnittet. Folkehelseprofilene for Østfold tilsier at behovene for tjenester på dette feltet ville utløse flere årsverk enn det nasjonale gjennomsnittet. Gjennom Fylkesmannens tilsynsvirksomhet ser vi også at omfanget av tjenester er begrenset, og lavt dimensjonert i forhold til omfanget av lovpålagte oppgaver som tjenestene tar sikte på å levere. Vi ser også at personer som får bistand for ruslidelser og psykiske helseplager ofte ikke får tjenester de har behov for og rett til fra andre kommunale virksomheter. Spesialisthelsetjenesten dreier sine ressurser fra døgnbehandling til polikliniske tilbud. I løpet av de siste 20 årene har antallet døgnplasser i spesialisthelsetjenesten blitt halvert.

Forskning viser at ambulant behandling i normale livsmiljøer for mange har bedre effekt enn behandling i institusjon. Dette bidrar til å gi kommunene et mer omfattende ansvar for personer med ruslidelser og psykiske lidelser. Flere med slike lidelser oppholder seg i kommunene, og de er sykere.

Arbeid

Med den store oppmerksomheten rundt arbeid og arbeidets betydning for helsa er det gledelig å se at det gjøres gode erfaringer ved flere tiltak i fylket. Både Senter for jobbmestring, Supported Emloyment (SE)-prosjekter, Grønt arbeid og Individual Placement and Support (IPS)- prosjekter er gode lokale tiltak på området arbeid og rus og psykisk helse.

Tilskuddsordninger

"Stimulering til særlig satsing skjer gjennom ulike statlige tilskuddsordninger. Tilskudd til kommunalt rusarbeid videreføres i 2015 med omtrent 35 millioner i tilskudd til alle de kommunene i Østfold som har søkt. Flere tidligere tilskuddsordninger til ulike samhandlingsmodeller på rus- og psykisk helsefeltet er i 2015 slått sammen til én. Det er forventet at denne ordningen vil bidra til drift av mer enn åtte større tiltak med vekt på samhandling mellom ulike kommunale aktører og spesialisthelsetjenesten."

Stimuleringstilskudd til medarbeidere i kommunen som tar videreutdanning, dekker 50 % av kommunens lønnsutgifter i studieåret (10 av 12 måneder i året). I 2014 ble tilskudd til videreutdanning i psykisk helsearbeid og psykososialt arbeid for barn og unge gitt til seks kommuner for 23 kandidater, og i 2013 til sju kommuner for 24 kandidater. Tilskudd til videreutdanning i rusproblematikk ble innvilget til fire kommuner i 2014. Disse fikk tilskudd til seks medarbeidere.

Tilskudd er også gitt til å ansette psykologer i kommunehelsetjenesten. I 2014 ble det gitt tilskudd til 12,8 årsverk fordelt på ti kommuner i Østfold. 10,2 av årsverkene gjaldt nye stillinger/1. driftsår. I 2013 mottok sju kommuner tilskudd til ti psykologstillinger, hvorav åtte var nye stillinger. I 2012 mottok to Østfoldkommuner tilskudd til fire psykologstillinger. Hittil er et fåtall av stillingene videreført etter 1.driftsår.

Utfordringer

Behov for bedre oversikt

Arbeidet med å få oversikt over helsetilstanden i befolkningen og utfordringer knyttet til rus og psykisk helse i kommunene må fortsette. Mange kommuner har tatt i bruk, eller er i ferd med å ta i bruk, kartleggingsverktøyet «Brukerplan». Det skal gi oversikt over tjenesteytingen til personer med rusmiddelrelaterte problemer og psykiske helseplager og brukes til å planlegge kommunens videre tjenester til registrerte brukere.

Behov for evaluering

Kommunen har også en utfordring i å sikre at iverksatte tiltak fungerer som planlagt og faktisk dekker behov hos brukerne. Videre er det en utfordring å fange opp udekkede behov og lage plan for hvordan disse skal dekkes på kort og lang sikt. Flertallet av kommunene har ikke internkontrollrutiner som sikrer et hensiktsmessig tjenestetilbud for personer med ruslidelser og psykiske helseplager.

Større forventninger til kommunene

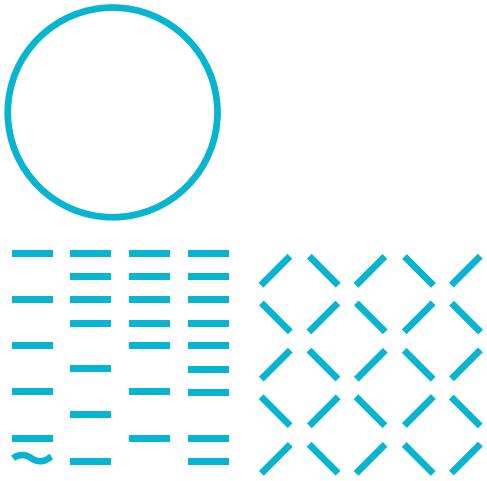
I forbindelse med samhandlingsreformen, med dreining av innsats fra spesialistnivå til førstelinje, har kommunen utfordringer blant annet knyttet til:

- Medansvar for behandling for personer med psykiske helseplager og ruslidelse
- Boligspørsmål og bistand til å mestre å bo
- Bistand til å mestre sine helseplager
- Tilgjengelige og/eller oppsøkende førstelinje helsetjenester for å imøtekomme personer med helseplager som svekker evnen til selv å søke hjelp

Fylkesmannen viderefører samlingene sine for kontaktpersoner og ledere i lokalt rus- og psykisk helsearbeid, med halvårlige kontaktmøter eller fagdag. Rusfora er etablert i de fem opptaksområdene for de sosialmedisinske poliklinikkene (SMP). Hvert av disse samles 3-4 ganger per år og favner et bredt fagfelt fra både spesialisthelsetjeneste og kommunale tjenester. I tillegg deltar blant annet brukerorganisasjonen RIO i både planlegging og gjennomføring.

Behov for kompetanseheving

Tilskudd til kompetansetiltak innen psykisk helse- og rusarbeid har som formål å øke antallet medarbeidere med relevant videreutdanning. Det er et ønske at kommunene tenker bredt om satsingen på kompetanseheving. Tilskudd til å ansette psykologer i kommunehelsetjenesten er en satsning som ble utvidet til 100 millioner kroner fra 2014. Ordningen gir avtrappende driftsstøtte inntil 6 år.



Flertallet av kommunene har ikke internkontrollrutiner som sikrer et hensiktsmessig tjenestetilbud for personer med ruslidelser og psykiske helseplager.

Foto: Torgil Pålsrud

LIKESTILLING

Kommunene skal redegjøre for iverksatte og planlagte tiltak i forhold til kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne.

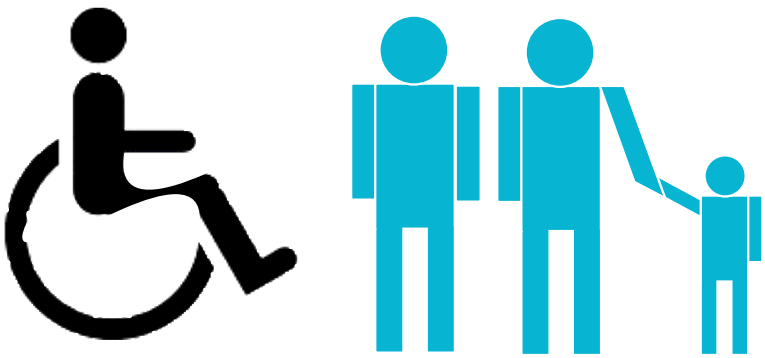
Nasjonale føringer

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.

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

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 redegjørelsesplikten. Etter senterets vurdering har halvparten av kommunene gitt en mangelfull redegjørelse. Rapporten kan fås ved henvendelse til post@likestillingssenteret.no.



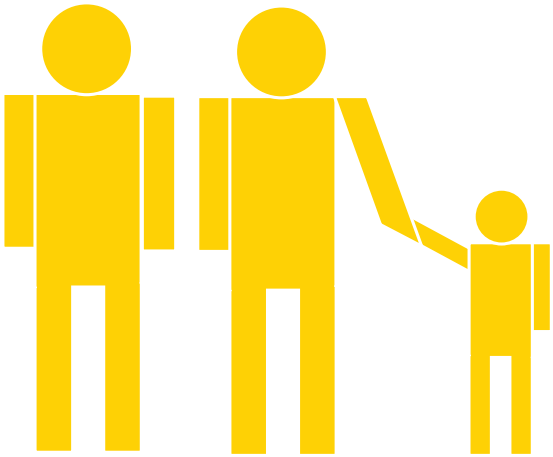
Likestillingssenteret har følgende minimumskrav til redegjørelse for kommunens likestillingsarbeid:

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 • Ufrivillig 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 ser etter om en har tiltak som går på:

- Rekruttering
- Lønn og arbeidsvilkår
- Forfremmelse og utviklings muligheter
- Beskyttelse mot trakassering

Likestillingssenteret viser 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?



BOLIGSOSIALT ARBEID

Det boligsosiale arbeidet skal sikre at vanskeligstilte får mulighet til å leve og bo selvstendig og sikre varige botilbud. Det boligsosiale arbeidet skal også bidra til å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltagelse i samfunnet.

Nasjonale føringer

Fem departementer har samlet vedtatt en ny nasjonal boligstrategi (2014-2020) hvor seks direktorater er ansvarlige for å iverksette strategien på statlig nivå.

Innsatsområdene er:

1. Alle skal ha et godt sted å bo

2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet

3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.

Status

Bruken av midlertidig bolig er omfattende. Kvaliteten på de midlertidige botilbudene er varierende. Flere steder er midlertidige botilbud samlet. Det gir utfordringer. Tiden fra plassering i midlertidig bolig til fremskaffelse av varig bolig er for lang. Mange av tjenestemottak mangler vedtak om tjenester. Kommunene har for liten tilgang på midlertidige boliger, og stiller i for liten grad krav til kvalitet i boligene som tilbys. Noen kommuner har kriseboliger. Det kan gi bedre kvalitet i tilbudet.

Halden, Moss, Sarpsborg og Fredrikstad har deltatt i Husbankens BOSO-satsning i 2014. I dette arbeidet legges det vekt på samordning av innsatsen på det boligsosiale området.

I samarbeid med Husbanken blir BOSO-kommuner naturlige bidragsytere i kompetansehevende aktiviteter på det boligsosiale området i fylket. Fylkesmannen har sammen med Husbanken rettet særlig oppmerksomhet på økt bruk av startlån og andre økonomiske virkemidler.

Det samme er tilfellet i de boligsosiale handlingsplanene. Erfaringsoverføring mellom kommuner og utvikling av nye tiltak og metoder er sentrale virkemidler.

Sammen med Arbeids- og velferds-direktoratet forvalter Fylkesmannen øremerkede tilskudd til boligsosialt arbeid i tråd med gjeldene regelverk og søknadskriterier.

I 2014 mottok 9 kommuner tilskuddsmidler til boligsosialt arbeid. Det var Halden, Sarpsborg, Hvaler , Askim, Rakkestad, Moss, Eidsberg, Hobøl og Våler. I 2014 var det 4 nye prosjekter som fikk tilskudd. Det var Askim, Sarpsborg, Hobøl og Våler.

Midlene gis for ett år av gangen og maksimalt tre år.

For 2015 skal tiltak rettet mot barnefamilier og unge ha en særlig prioritet i arbeidet. Rettsikkerheten skal ivaretas gjennom vedtak på tjenestene.

Vi ser tilskuddsordningen i sammenheng med Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskudd til barnefattigdom, Helsedirektoratets tilskuddsordninger, IMDI sin satsning og Husbankens virkemidler.

Fylkesmannen i Østfold gir råd, veiledning og bistand til kommunene som har mottatt tilskudd og andre kommuner med store boligsosiale utfordringer. Dette per telefon, epost og i møter. Det boligsosiale arbeidet står regelmessig på dagsorden i de fem regionale rusfora vi arrangerer sammen med KoRusØst, og likeledes på arenaer vi har ansvar for i samarbeid med NAV Østfold.

Utfordringer

Mangel på gode midlertidige boliger er stadig en stor utfordring. Sårbarheten i overgang mellom ulike tjenester er gjennomgående. Det gir signal om at det er behov for å bedre samordning og samarbeid.

Midlertidig botilbud skal avhjelpe akutt bostedsløshet, og er ikke ment å vare over tid. Opphold som varer mer enn tre måneder, bør bare unntaksvis forekomme. Vårt inntrykk er at begrenset kapasitet i de enkelte tjenestene er en hovedutfordring. Når midlertidig botilbud benyttes, skal kommunen så vidt mulig umiddelbart iverksette tiltak for å sikre overgang til varig botilbud.

Tiltak for å redusere bruk av midlertidige botilbud og tiltak for ungdom, yngre voksne og barnefamilier med lavinntektsproblemer skal spesielt prioriteres i 2015.

Målet for 2015 er at kommunene og NAV-kontorene skal ha god kompetanse på boligsosialt arbeid og ha gode tjenester for å forebygge og bekjempe bostedsløshet i kommunen.

Sårbarheten i overgang mellom ulike tjenester er gjennomgående. Det gir signal om at det er behov for å bedre samordning og samarbeid.

ØKONOMISK RÅDGIVING

Kommunene har plikt til å tilby økonomisk rådgivning til sine innbyggere.

Nasjonale føringer

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 skal være en del av NAV-kontoret.

Status

De fleste kommuner i Østfold tilbyr tjenesten fra NAV- kontoret. Kvalifikasjonene til personellet som gir tjenesten varierer, og noen av kommunene har lang behandlingstid og/ eller en tjeneste som i liten grad er tilgjengelig for befolkningen. Fylkesmannens arbeid på feltet er rettet mot kvalifisering gjennom kurs, støtte til utdanning og nettverksarbeid.

Utfordringer

Forsvarlig saksbehandlingstid, informasjon om tjenesten og kompetent rådgivning er sentrale utfordringer på området.

Mange kommuner får kapasitetsproblemer i avløpsanlegg. Foto: Halden Kommune.

DRIFT OG UTVIKLING AV AVLØPSTJENESTENE I TETTSTEDER

De fleste kommunene har tatt tak i sine dårlige avløpsnett.

Nasjonale føringer

Krav til utslipp fra avløps-anleggene er gitt i forurensings-forskriften og i utslippstillatelser. Avløpsanleggene har imidlertid viktige samfunnsfunksjoner som går utover det å forebygge forurensning. Vi ønsker derfor å trekke frem enkelte forhold her som kommunen må være spesielt oppmerksom på i forvaltningen av avløpsanleggene.

På grunn av landskapet og utformingen av tettstedene, har kommunene i Østfold relativt omfattende avløpsinfrastruktur. Nasjonale beregninger viser at gjenanskaffelsesverdien av de kommunale vann- og avløpsanleggene i Norge er på om lag 400 milliarder kroner. Disse beregningene er ikke brutt ned på fylkesnivå, men det er liten tvil om at Østfold-kommunene forvalter betydelige samfunnsverdier i form av etablerte avløpsanlegg. Det forventes at kommunene forvalter disse anleggene slik at funksjon og yteevne opprettholdes i et langt tidsperspektiv og slik at tidligere generasjoners arbeidsinnsats og investeringer overleveres til kommende generasjoner i god stand.

Det forventes at kommunene holder oversikt over teknisk tilstand og tiltaksbehov og at kommunene fornyer og utvikler anleggene på en planmessig måte. Kommunen skal i følge forurensingsforskriften forvalte sine avløpsanlegg med utgangspunkt i den beste tilgjengelige teknologi og fagkunnskap.

Status

Kommunene har siden 1974 kunnet fullfinansiere utvikling, drift og vedlikehold av avløpsanleggene gjennom gebyrer. Likevel er det stort gap mellom dagens tilstand og målene for og de tekniske kravene til avløpsanleggene.

Foruten det tekniske forfallet som følger av elde og forvitring er betydelige deler av avløpsanleggene bygget etter et utidsmessig prinsipp der nedbør og grunnvann blir ledet inn i felles avløpssystem for kloakk- og overflatevann. Disse delene av avløpsanlegget ligger ofte sentralt i byene og nye avløpsledninger er senere koblet på i takt med at byene og tettstedet rundt har vokst. Kombinasjonen av fellessystem i eldre deler og vekst i anleggets

utbredelse medfører at anleggene overbelastes i perioder med mye nedbør og høy grunnvannstand. For å unngå kjelleroversvømmelser og kloakkflom på ukontrollerte steder, slippes det ut urenset kloakk i bekker og i strandkanten, såkalt overløp.

Mer enn halvparten av de store renseanleggene i Østfold overholdt ikke rensekravene i 2013 men for flere anlegg er overskridelsene marginale. Resultatet for 2013 er for de fleste anleggene bedre enn for 2012. Det er en klar sammenheng mellom hvor fortynnet kloakken blir av regn- og grunnvann og de renseresultatene som oppnås. De anleggene som mottar kloakk som gjennomsnittlig er fortynnet mer enn 2/3, klarer ikke rensekravene som er gitt i forurensingsforskriften og utslippstillatelsene.

Nedbør og grunnvann fører ikke bare til økte utslipp, men også til unødvendige utgifter. En betydelig del av driftsutgiftene i et avløpsanlegg er proporsjonal med avløpsmengden som behandles. Et avløpsnett inneholder pumpestasjoner som løfter avløpet over bakketopper og lignende. Strømforbruket til denne pumpingen kan være betydelig. Forbruket av rensekjemikalier øker også med økende avløpsmengder. Mange kommuner står foran innfasing av skjerpede rensekrav og de høye fortynningsgradene gjør at det må investeres i større renseanlegg enn det som ellers ville vært nødvendig.

Erfaringer etter tilsyn med avløpsanleggene er at alle kommuner har områder der det er behov for å fornye avløpsnett, enten fordi det er korrosjons- og setningsskader i rørledningene eller fordi regn- og grunnvann trenger inn i avløpssystemet i større omfang enn det er dimensjonert for.

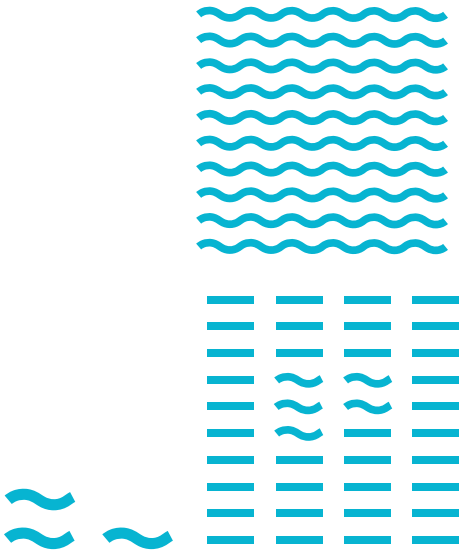
Gjennom Kostra rapporterer kommunene andeler av avløpsnettet som fornyes årlig. Selv om andel fornying ikke nødvendigvis er et egnet forvaltningsmål i seg selv, så gir dette nøkkeltallet en pekepinn på hvordan forfallet i eksisterende avløpsnett blir håndtert. Som en tommelfingerregel bør de kommunene som har et fornyingsbehov erstatte i størrelsesorden 0,8-1 % av ledningsnettet årlig, for å holde tritt med forfallet.

Nøkkeltallet fornyet avløpsnett sise 3 år fremgår av innrapportering til Kostra. Snittet blant de som rapporterte dette nøkkeltallet i Østfold var 0,36 % i 2012 , 0,41 % i 2013 og har økt til 0,69 % i 2014 . Det er kjent en viss underrapportering som følge av at ferdigmeldinger fra entreprenørene ofte foreligger etter rapporteringsfristen til Kostra.

Kommunene må være oppmerksomme på dette problemet og alltid vurdere kvaliteten på tallene når de rapporterer til Kostra.

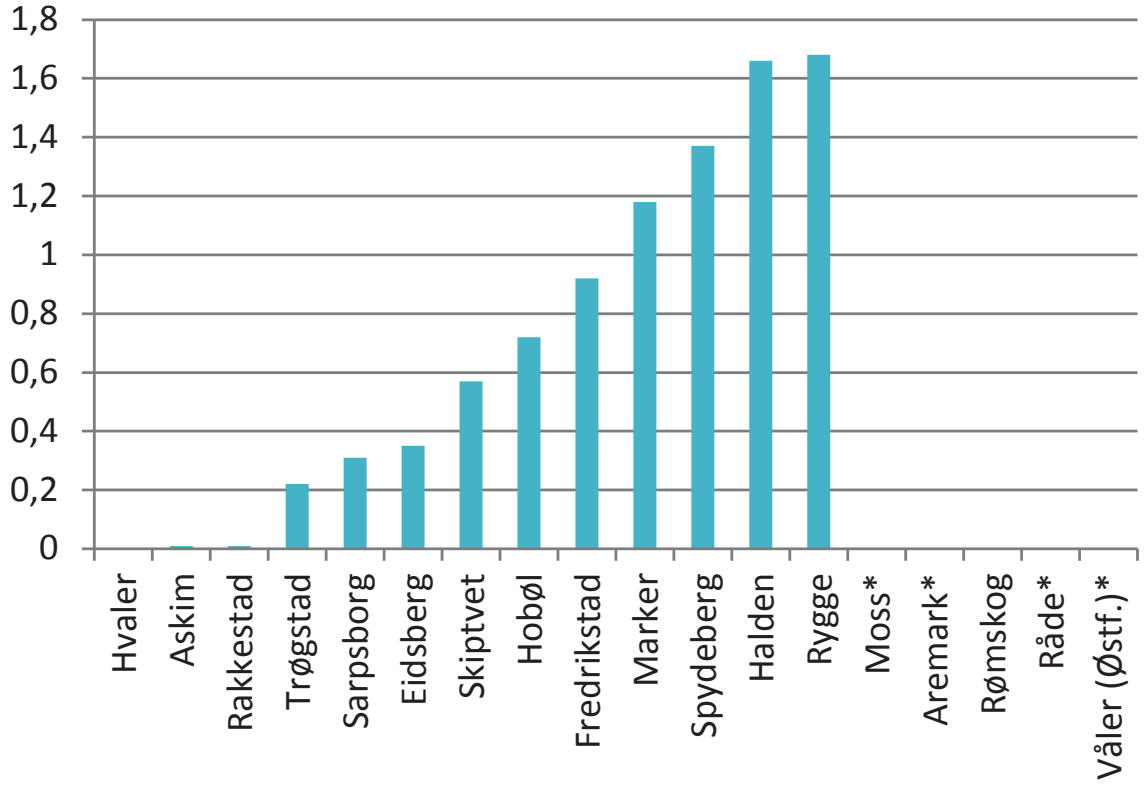
Ytelser ved de store kloakkrenseanleggene i Østfold

	Fortynningsgrad	Overholdt rensekrav
Bommen RA	68 %	Nei
Remmendalen RA	77 %	Nei
Skjønhaug RA	*	Ja
Mysen RA	55 %	Ja
AHSA RA	77 %	Nei
Bodal RA	70 %	Nei
Alvim RA (2012)	69 %	Nei
Øra RA	75 %	Nei
Fuglevik RA	59 %	Ja
Kambo RA	58 %	Ja



*Avløpsvannets egenskaper gjør det vanskelig å beregne fortynningsgraden. Fortynningsgrad er beregnet som årsgjennomsnitt fosfor i mottatt kloakk sammenliknet med sjablongverdien 15 mg fosfor per liter for husholdningsavløp, kilde: Egenrapporterte utslippstall for 2013.

Andel % - Fornyet ledningsnett, gjennomsnitt siste tre år.



Andelen i % av eksisterende avløpsnett som er fornyet årlig som gjennomsnitt siste tre år. Det er kjent at underrapportering forekommer. Kommuner markert med * har ikke rapportert på nøkkeltallet for 2014. Kilde: SSB/KOSTRA

Utfordringer

Systematisk fornying av eksisterende avløpsnett er nødvendig der det er korrosjons- og setningsskader eller andre kjente feil og problemer. Nedbørmengdene i Norge har økt om lag 20 % i løpet av de siste 100 år og i Østfold forventes nedbøren å øke ytterligere 10-15 % innen 2100. Intensiteten i de kraftigste regnskyllene forventes å øke mer. Økt nedbør representerer en tilleggsbelastning på avløpsanleggene som fører til at disse yter dårligere. Der det ligger til rette for å avskjære nedbør fra å trenge inn i avløpssystemet, er det behov for at dette blir fulgt opp med tiltak. Der det ligger til rette for å separere eldre anlegg hvor overflatevann og kloakk i dag føres i felles avløpsledning, bør en slik systemendring vurderes, men det er forbundet store kostnader med slik systemendring som også vil ta lang tid. Andre tiltak kan derfor være formålstjenelige i en del av disse områdene.

Det er en utfordring å sikre kapasitet til disse tiltakene. Fylkesmannen er kjent med at administrative ressurser i kommunene og kapasitet hos utførende entreprenører bindes opp i arbeid med utvidelser av kommunale avløpsanlegg til stadig nye områder, og at nødvendige fornyingstiltak dermed blir nedprioritert og utsatt. Det er derfor nødvendig at kommunene kritisk avveier hensynet til utvidelser av avløpsanleggene mot hensynet til nødvendig vedlikehold og fornyelse av eksisterende anlegg.

4

KOMMUNEN SOM AREALFORVALTER

Foto: Rune Aae

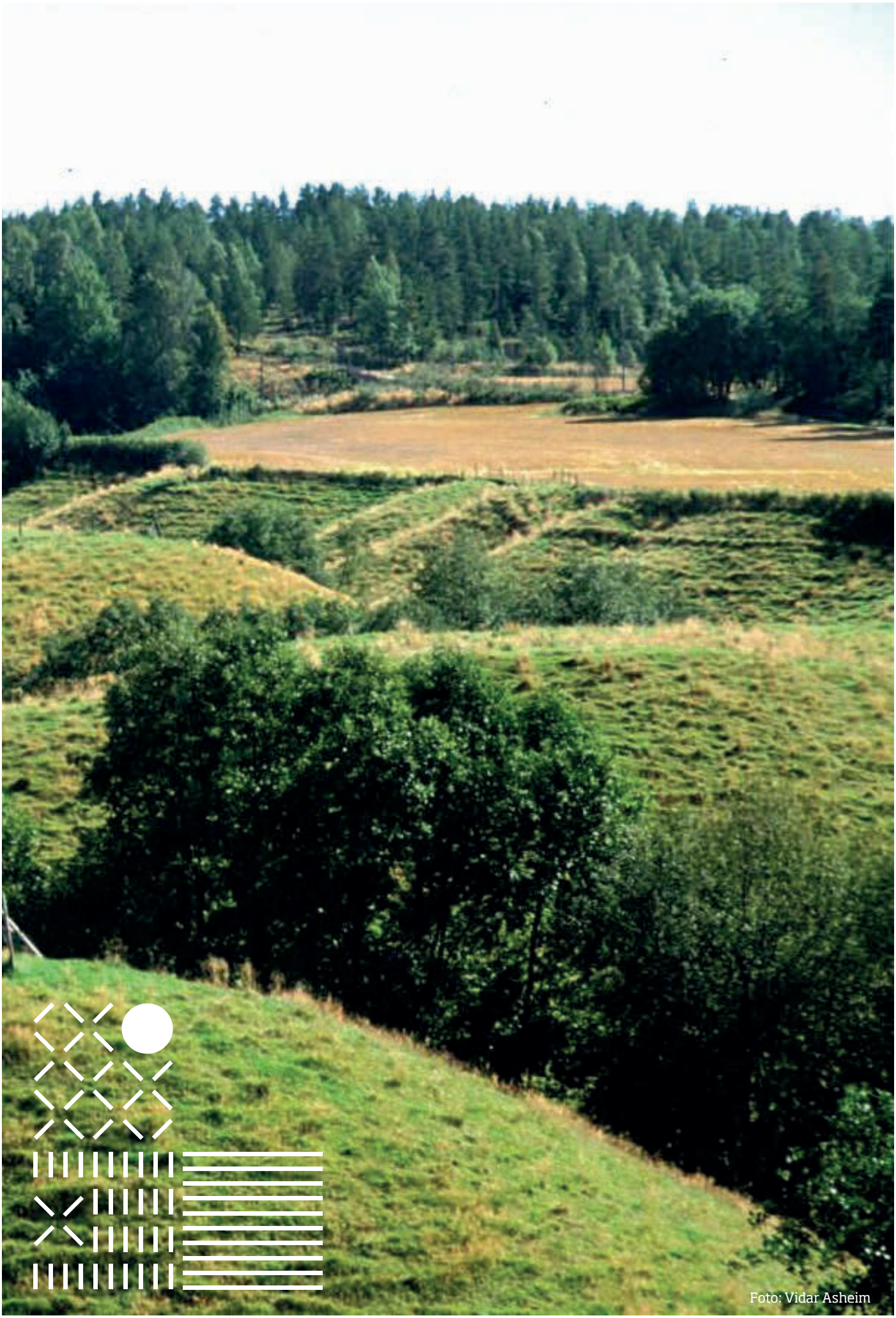


Foto: Vidar Asheim

AREALER - BRUK OG VERN

Arealeffektivitet i byggeområdene bidrar til å bevare Østfolds verdifulle jordressurser og kulturlandskap, frilufts- og naturområder.

Nasjonale føringer

- 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 statlige planretningslinjene for forvaltning av strandsonen og fylkesdelplanen for kystsonen følges opp i kommunale arealplaner.

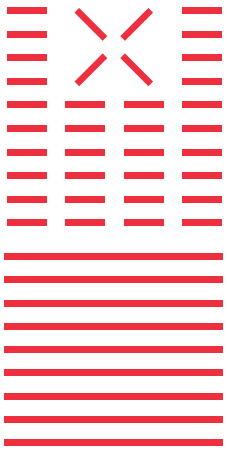
- Viktige kulturlandskap skal bevares og tap av biologisk mangfold stanses. Arbeidet med dette intensiveres, også ut fra at de målene som ble satt for 2012 ikke har vært mulig å nå.

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

Status

Østfold har store jordbruks-arealer 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. Gjennom "Framtidens byer" (2008-2014), ble det i Sarpsborg og Fredrikstad fokusert på arealbruk og byutvikling i et klimaperspektiv. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (av 26.9.14) legger bl.a. vekt på at byene skal

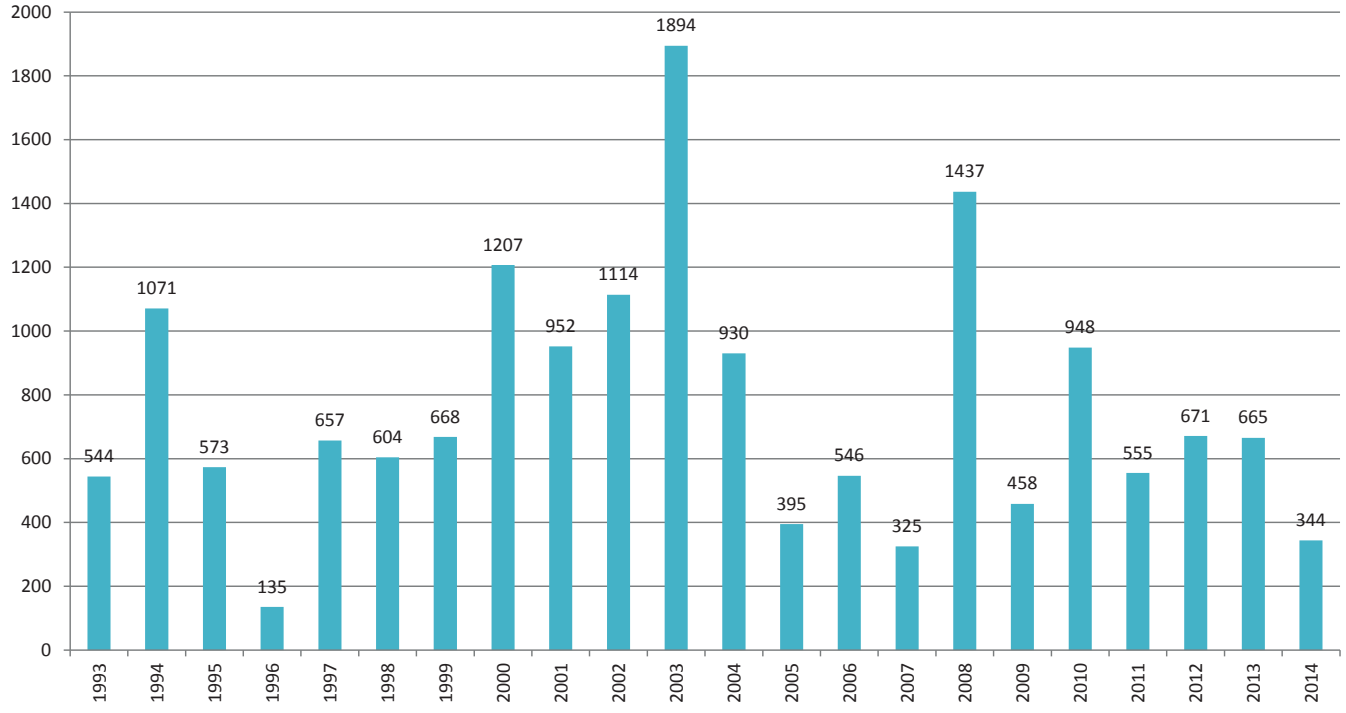


bygges innover for å redusere forbruk av dyrka mark og behovet for transport med privatbil. Det nasjonale målet er at sykkel og gange skal prioriteres og kompensere for den økende bybefolkningens behov for transport. Samtidig bidrar det til å bedre folkehelsa.

Etter flere år med omfattende nedbygging av dyrka og dyrkbar jord i Østfold, viser foreløpige Kostra-tall for 2014 noe reduksjon i omdisponeringen. Matjord er en ikke fornybar ressurs og det er viktig at kommunene gjennom forvaltningen av plan- og bygningsloven og jordloven sikrer jordressursene for framtidige generasjoner. Figurene under og på neste side 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.

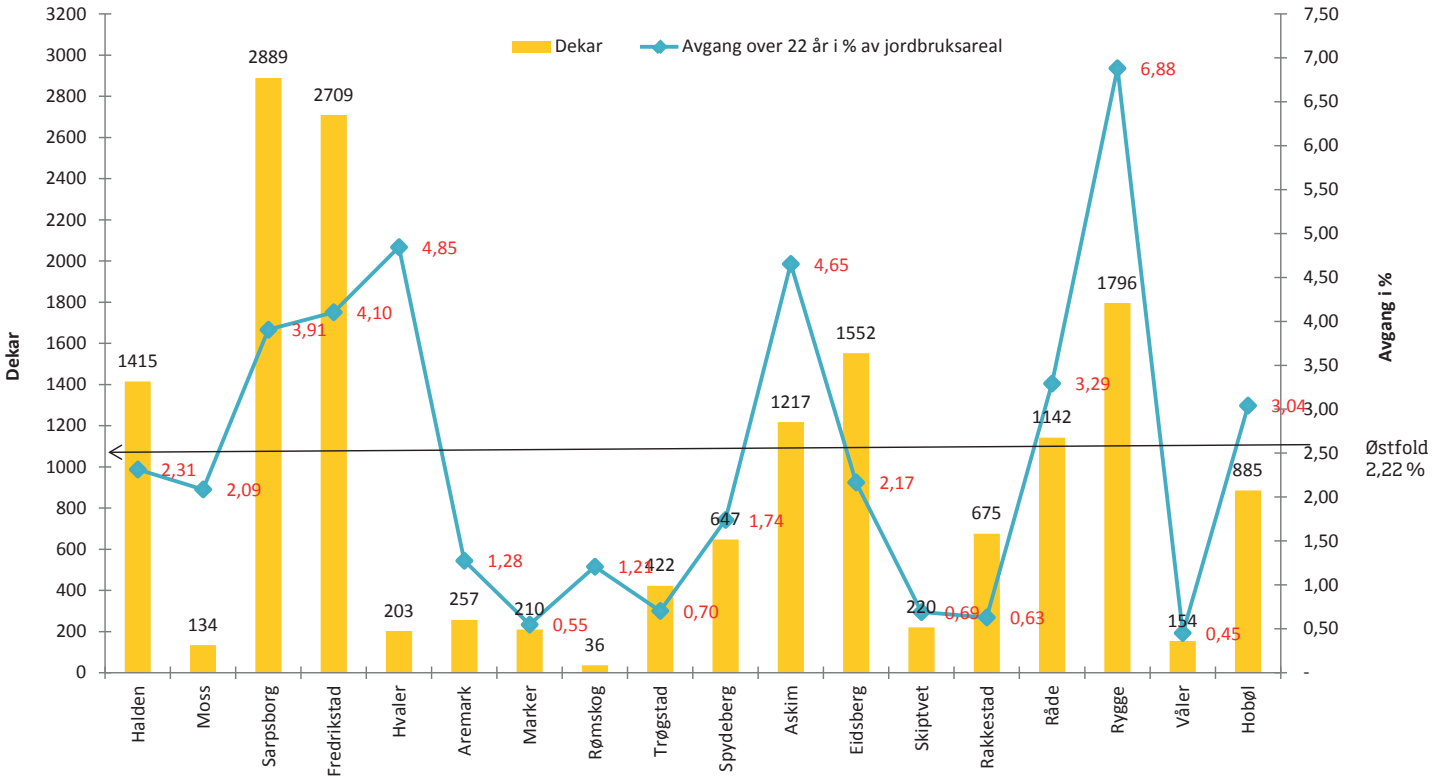
Fra 1993 til 2014 ble rundt 16.560 dekar dyrka og dyrkbar jord omdisponert. Dette tilsvarer 2,3 % av den totale dyrka marka. I gjennomsnitt er det årlig omdisponert 753 dekar. Av avgangen fra 1993 til 2014 har 68 % skjedd i de høyproduktive områdene i den beste klimasonen for matproduksjon. I grønnsaksproduksjonsområdene Rygge og Råde var omdisponeringen på hhv 6,8 og 3,4 % av kommunenes totale dyrka areal. Andre kommuner med høy andel omdisponering er Askim 4,7 %, Fredrikstad 4,1 %, Sarpsborg 3,6 % og Hvaler 5,4 %. Det viser seg at noen av kommunenes rapportering er mangelfull og det er grunn til å anta at avgangen av dyrka mark har vært større enn disse tallene viser.

Tillatt omdisponert dyrka og dyrkbar mark i Østfold 1993-2014



Figuren viser avgang dyrket og dyrkbar jord totalt i Østfold i årene 1993-2014. Kilde: Kostra foreløpige tall 16.3.2015, egne data for 1993-2005.

Avgang dyrka og dyrkbar jord i Østfoldkommunene 1993-2014



Figuren viser avgang dyrket og dyrkbar jord i Østfoldkommunene, summert for årene 1993-2014. Kilde: Kostra foreløpige tall 16.3.2015, egna data for 1993-2005. Kilde: SSB Kostra 24.03.2015, egne data for 1993-2005

Utfordringer

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. Omfanget må reduseres vesentlig ut fra hensynet til matproduksjon, klima og miljø.

Strandsonen langs kysten i Østfold preges av bebyggelse og inngrep. Det har vært fokus på bevaring av strandsonen i 50 år, og de nasjonale føringene har nå blitt tydeligere. Fylkesmannen forventer at plan- og bygningsloven og de statlige planretningslinjene for strandsonen må medføre en strengere praksis på dette området. Likevel er det fortsatt et stort antall dispensasjonssaker. Allment tilgjengelig og inngrepsfri strandsone reduseres bit for bit gjennom mange små tiltak. Dette harmonerer dårlig med en økende befolknings behov for rekreasjon,

god helse og muligheter for friluftsliv. Planlegging av arealer ved innsjøer og vassdrag skal også ta hensyn til allmenne interesser. Innføring av byggeforbud i en sone på inntil 100 m 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 om bruk 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 store næringsarealer tilgjengelig i fylket.

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

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

Dyrka mark er grunnlaget for matproduksjon. Nye byggeområder med tilhørende økt transport, tar fortsatt store arealer dyrka mark hvert år.

Foto: Bjørn Frostad

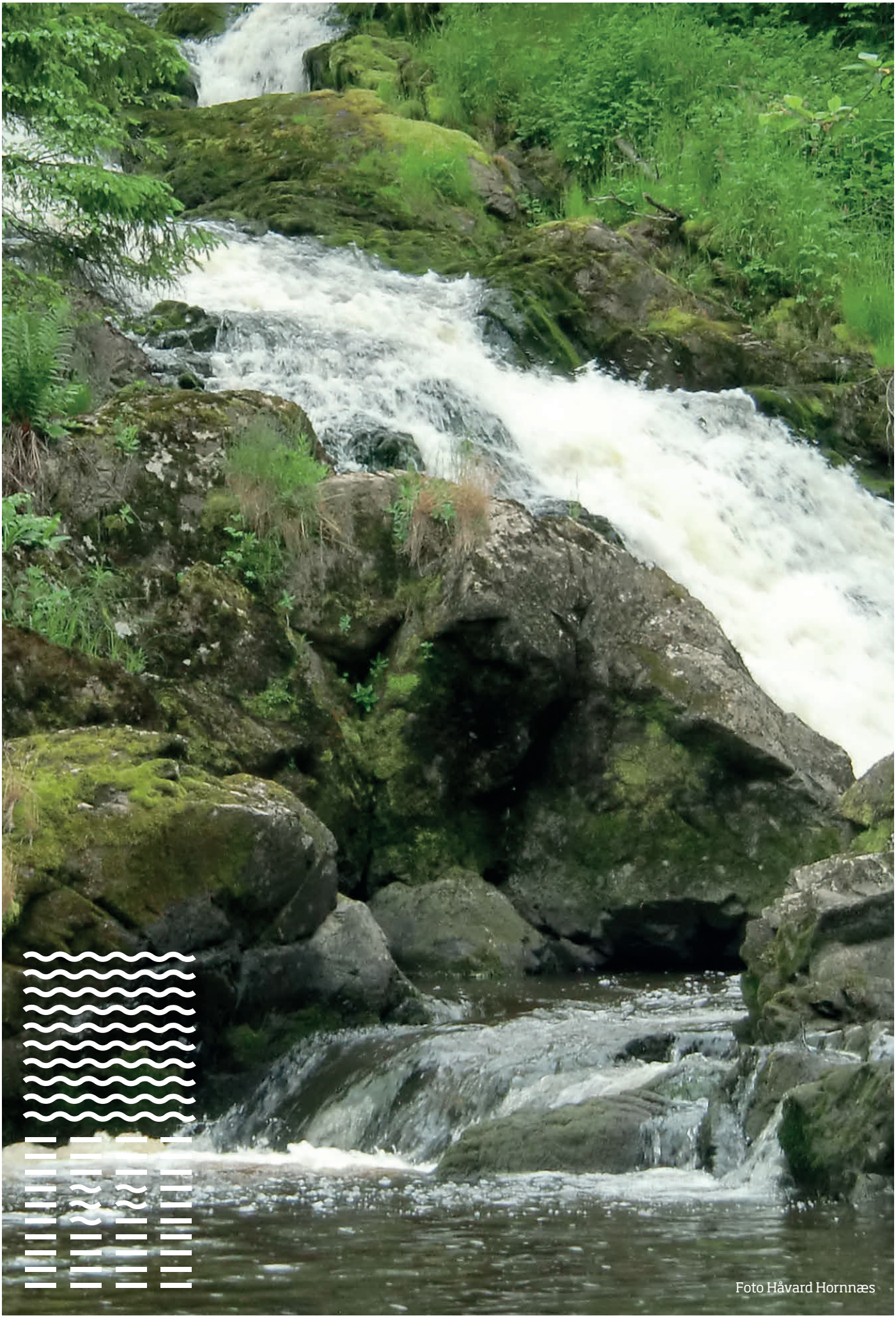


Foto Håvard Hornnæs

HELHETLIG VASSDRAGS-FORVALTNING OG VANNFORSKRIFTEN

Vannforskriften er et viktig virkemiddel for kommunene, for å oppnå en helhetlig vannforvaltning i små og store vassdrag.

Nasjonale føringer

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 landets vannforekomster. For å oppfylle miljømålene skal det 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 og overvåkes. Vannregionmyndigheten har ansvaret for å koordinere dette arbeidet og legge fram forvaltningsplanene til behandling i de ulike fylkestingene som skal vedta planen som fylkesdelplan.

Kommunenes roller og ansvar med vannforvaltningen:

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

Status

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.

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 tiltaks-programmene vedtatt i fylkestinget høsten 2009.

Regjeringen godkjente planen i statsråd den 11. juni 2010 ved kongelig resolusjon.

Vannområde Glomma nedstrøms Øyeren (Glomma Sør) startet opp i 2009 med etablering av et vannområdeutvalg.

Arbeidet med en ny forvaltnings-plan med tiltaksprogram som skal omfatte alle vann-forekomstene i vannregionen, er i sluttfasen og den skal vedtas innen 2016.

Status for vannforvaltningssamarbeidet for de ulike vannområdene i Østfold

Vassdrag	Morsa	Halden vassdraget	Enningdals-vassdraget	Glomma - nedstrøms Øyeren
Status karakterisering	Revisjon gjennomført	Revisjon gjennomført	Gjennomført i samarbeid med svenske myndigheter	Gjennomført
Forvaltningsplan med tiltaks-program	Vedtatt 2009, revidert utgave vedtas i 2015	Vedtatt 2009, revidert utgave vedtas i 2015	Vedtatt 2009, revidert utgave vedtas i 2015	Under arbeid Skal vedtas 2015
Frister for tiltaks-gjennomføring	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2019 mål oppnådd 2021
Samarbeid	Vannområdeutvalget Morsa - daglig leder	Vannområdeutvalget Haldenvassdraget - prosjektleder	Samarbeid med: Halden kommune, Fylkesmannen i Ø Tanum kommune og Länsstyrelsen	Vannområdeutvalg etablert - daglig leder
Hoved-utfordringer	For store tilførsler av næringssalter, partikler og kloakk, samt utslipp fra industri	For store tilførsler av næringssalter, partikler og kloakk, samt utslipp fra industri	Forsuring, nasjonalt laksevassdrag, noe overgjødsling	For store tilførsler av næringssalter, partikler 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 Redusere fosfortilførsler	Redusere tilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer -industri

Utfordringer

Selv om vi har relativt god oversikt over nødvendige tiltak for å bedre vannkvaliteten i vassdragene våre, er det utfordrende å gjennomføre dem i tilstrekkelig grad. Dette skyldes bland annet at de er ressurskrevende, er delvis i strid med andre nasjonale mål, krever innsats fra enkeltpersoner og at det mangler virkemidler. Vannforskriften forutsetter at alle aktuelle sektorer bidrar mot et felles mål om å oppfylle miljømålene for vannet vårt.

Andre utfordringer er at den menneskelige påvirkningen av vassdragene har pågått i så lang tid at det tar lang tid å snu trendene. Tiltakenes effekt viser seg i mange tilfeller ikke før flere år etter at de er iverksatt, dette gjelder spesielt innenfor landbruksektoren. Klimaendringene med hyppigere episoder med kraftig nedbør og varme vintre ført til økt utvasking av partikler og næringsstoff til bekker og vassdrag som motvirker effekten av tiltakene som gjennomføres. All nedbøren fører også til større problemer for avløpsanleggene og episoder med utslipp av kloakk forekommer fremdeles.

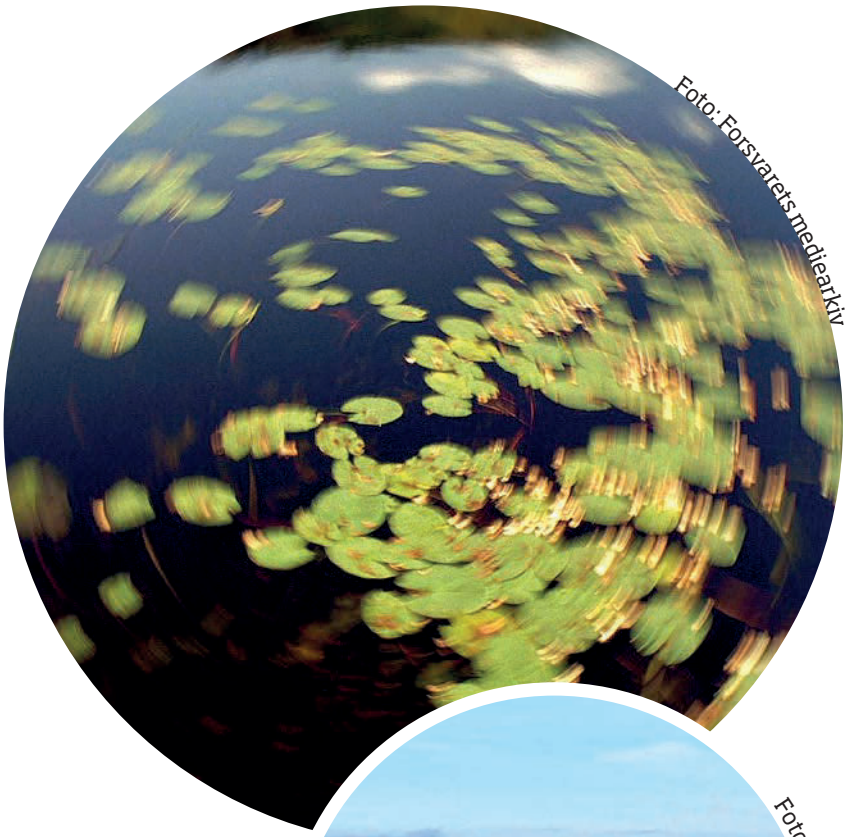


Foto: Forsvarets medieark iv

Foto: Kjersti Gram Andersen

Vannforskriften forutsetter at alle aktuelle sektorer bidrar mot et felles mål om å oppfylle miljømålene for vannet vårt.

Gul hornvalmue. Foto: Gunnar Bjar.

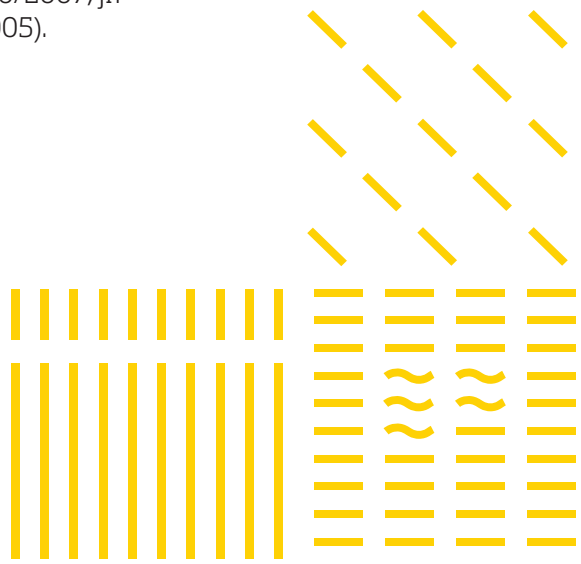
BIOLOGISK MANGFOLD OG NATURTYPEKARTLEGGING

Kommunene har et stort ansvar for å ta vare på biologisk mangfold gjennom planlegging, informasjon og tillatelser knyttet til arealbruk.

Nasjonale føringer

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 split- ter opp arealer og ødelegger leveområder til mange livsform- er, 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.
- Å regulere hjorteviltstammene til gode for friluftsliv og land- bruksnæring etter viltlovens bestemmelser.
- Å bidra til begrensing av skadelige effekter av frem- mede arter i samsvar med tverrsektoriell nasjonal strategi, T-1460/2007, jf. St. meld. nr 21 (2004-2005).



Status

Naturtyper og sårbare arter

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 virkemidler for å ta vare på spesielt utsatte og sårbare arter (prioriterte arter) og naturtyper (utvalgte naturtyper). Noen prioriterte arter har fått egne forskrifter, som forvaltes av Fylkesmannen. I Østfold gjelder dette særlig sommerfuglen klippeblåvinge (Halden) og blomstene rød skogfrue (Aremark), honningblom (Hvaler) og dragehode (Moss). Det er også vedtatt noen utvalgte naturtyper, som kommunene skal ta særskilt hensyn til. I Østfold er dette slåttemark, hule eiker og kystlynghei. Det kan bli vedtatt ytterligere nye utvalgte naturtyper og prioriterte arter. Kommunene og Fylkesmannen må sammen kartlegge, kartfeste og informere grunneiere og allmennheten om utvalgte naturtyper. Store eiker er til nå registrert i Halden, Hvaler, Fredrikstad, Rygge og Moss.

Kartlegging av biologisk mangfold, naturtyper og leveområder for vilt er viktig for arbeidet med

Biomangfoldplaner og naturbase i kommunene

	Plan trykt	Politisk behandlet	Godkjent i Naturbase
Aremark	2008	Nei	Ja
Askim	2012	2004	Ja
Eidsberg	2012	2004	Ja
Fredrikstad	1997+2011	1997	Ja
Halden	2011	-	Ja
Hobøl	2012	-	Ja
Hvaler	2011	-	Ja
Marker	2008	-	Ja
Moss	2007	2004	Ja
**Rakkestad	2000	2000	Ja
Rygge	2007	2004	Ja
Rømskog	2008	-	Ja
Råde	2007	2005	Ja
**Sarpsborg	2002	2002	Ja
Skiptvet	2011	-	Ja
*Spydeberg	1996	1996	Nei
Trøgstad	2014	-	Ja
Våler	2012	2007	Ja

* Prioriteres i 2015
** Ny, revidert utgave i Naturbase i 2014

arealplanlegging og ressurs-disponering. 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.

Naturtypekartlegging/ biomangfoldplaner

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

Foto: Gunnar Blar

Artsforvaltning

Kommunene har ansvar for forvaltningen av hjortevilt, bever og ferskvannsfisk etter hhv lover om viltet og om laksefisk og innlandsfisk. For forvaltning av hjortevilt og bever skal kommunene vedta målsettinger for bestandene og fastsette forskrift om jaktåpning som grunnlag for kvotevedtak. Rettighetshaverne utarbeider bestandsplaner for hjortevilt som skal godkjennes av kommunen

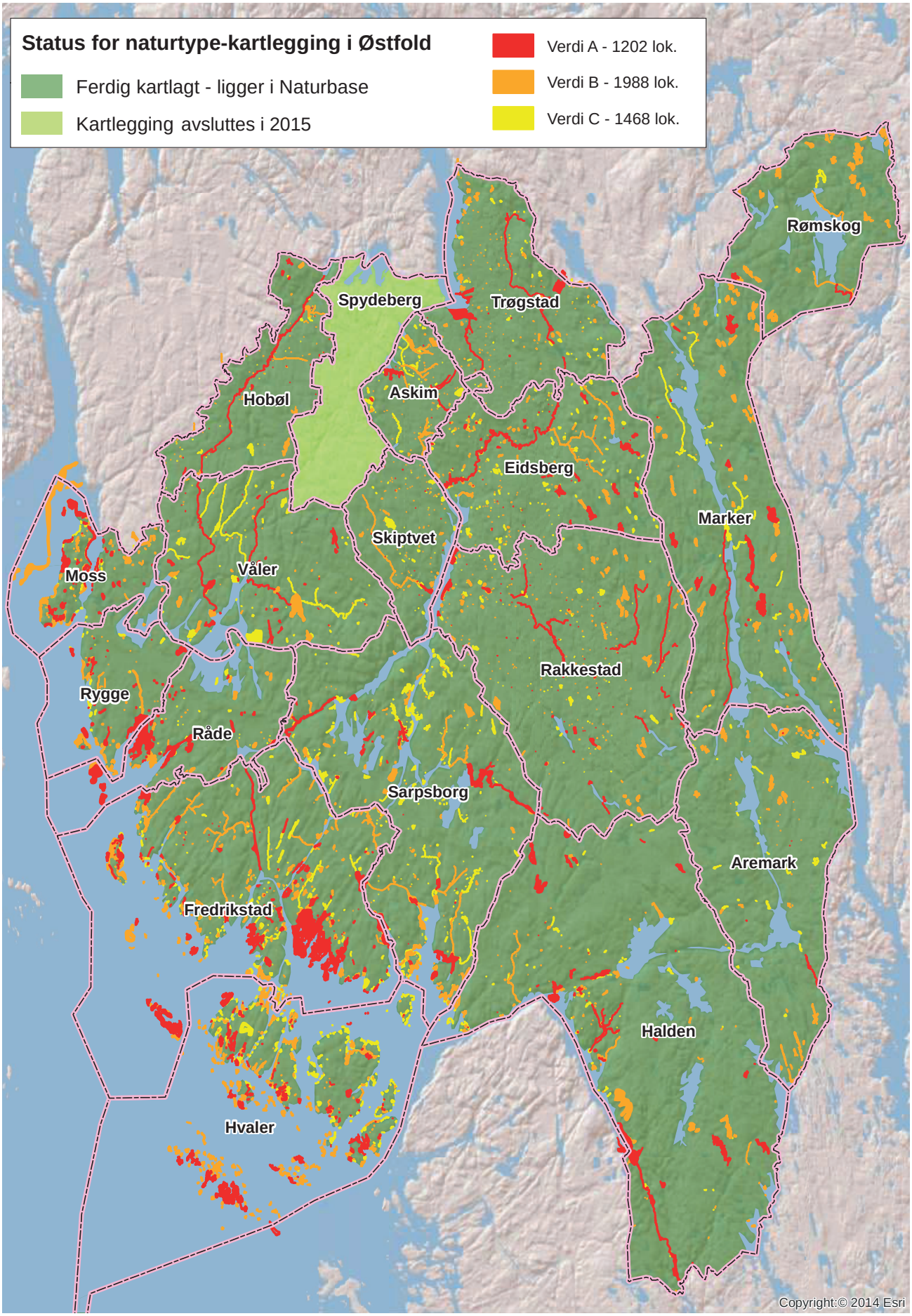
Kommunene bidrar godt i det konfliktdempende arbeidet i forhold til store rovdyr. Den løpende formidling av kunnskap om forekomster av rovdyr og forebyggende og konfliktdempende tiltak er grunnleggende viktig.

Fremmede arter

Kommunene er en viktig aktør i begrensningen av fremmede skadelige arter. Flere kommuner har i dag flerårige prosjekter med begrensing/fjerning av fremmede plantearter som kjempebjørnekjeks, rynkerose, parkslirekne og kjempespringfrø. Kommunene har særlig ansvar for egen eiendom og forvaltningsarealer som veier og friluftsområder.

Samtidig er kommunene sentrale i styring av avfallhåndtering og massetransporter som begge er svært viktige spredningsfaktorer. Handlingsplan mot fremmede skadelige arter i Østfold (Fylkesmannen, miljøvernavdelingen, rapport nr 6-2011) sier: På grunn av lokalkunnskap og en nærhet til problemet, er mobilisering av kommunene i dette arbeidet en svært viktig suksessfaktor. Kommunene har en nøkkelrolle når det gjelder bevisstgjøring av kommunens innbyggere, samt kartlegging og bekjempelse av fremmede arter på lokalplanet.

Oversikt over kartlagte naturtypeområder i Naturbasen for Østfold



Utfordringer

Arbeid med biologisk mangfold og kartlegging av naturtyper har hatt lav prioritet i mange kommuner. Alle Østfoldkommuner er planlagt ferdig lagt inn i Naturbase i 2015. Deretter følger suppleringer og revisjoner, som gjøres kontinuerlig.

Mange kommuner må bli dyktigere til å belyse biologiske verdier og stedfestet naturinformasjon i alle typer arealsaker. I mange saker som kommer til Fylkesmannen i Østfold, er dette mangelfullt utført. Viktige kilder her er Naturbasen, Artsdatabanken (særlig artskart) og Skog og landskap ("Kilden"). Manglende klarlegging av biologiske verdier forsinker sakene og gjør grunnlaget for vurderinger dårligere. Det vises i denne sammenheng til naturmangfoldloven kap. II (§§ 8-12) om kunnskapsgrunnlag, samlet belastning og førevar-prinsippet.

For utvalgte naturtyper, særlig store eiker og slåttemark, vises særlig til § 6 om aktsomhetsplikten.

Det er fortsatt en del kommuner som ikke har tilfredsstillende målsettinger for bestandsmål for hjortevilt.

Krav til riktig håndtering av masser og avfall som kan inneholde fremmede skadelige arter bør innarbeides i rutiner for avfalls-håndtering og i plan- og byggesaker.

ARTSDATABANKEN

Foto Per Vallner

SAMFUNNSSIKKERHET OG AREALPLANLEGGING

Sikkerhetsvurderinger er et sentralt element i kommunens rolle som arealforvalter og planmyndighet. I Østfold har vi særlig fokus på klimatilpasning og faren for skred.

Nasjonale føringer

- Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt pålegger alle kommuner å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) av uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen. Denne analysen skal omfatte alle eksisterende områder som er bebygd.

For nye områder kreves det egne ROS-analyser etter plan- og bygningslovens bestemmelser. For kommunene i Østfold vil jordskred og kvikkleireskred være hendelser som må vurderes i ROS-analyser.

- Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK 10) definerer minimumskrav til hva byggverk skal tåle for å kunne oppføres lovlig. Dette gjelder ikke minst sikkerhet mot naturpåkjenninger som flom, stormflo og skred. Sikkerhetskravene er førende for planer. Kravene må legges til grunn for risiko- og sårbarhetsanalyser etter plan- og bygningslovens § 4-3.

- Plan- og bygningsloven fastslår at planer skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

- Plan- og bygningslovens §28-1 fastslår at bygging bare kan gjennomføres dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare som følge av natur eller miljøforhold. Kommunen kan stille krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

- Plan- og bygningsloven pålegger kommunen å påse at det utføres risiko- og sårbarhetsanalyser ved utarbeidelse av planer for utbygging. Dette innebærer også vurderinger av risiko knyttet til større industribedrifter, slik de er definert og beskrevet i storulykkesforskriften.

Status

Foto: Kjersti Gram Andersen

Det er store områder med marine avsetninger i Østfold og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har kartlagt større fareområder med kvikkleire. Dette utgjør en grovkartlegging av faren for kvikkleireskred. Det er områder på 10 dekar og større som er avmerket på NVEs kvikkleirekart. Sannsynligheten for mindre forekomster av kvikkleire er stor i alle områder med marine avsetninger. Vi har også store og små vassdrag med betydelig flom- og erosjonspotensial. Endringer i klimaet gjør at særlig farene for skred og flom må vurderes nøye i arealplanleggingen. I tillegg har Østfold flere industribedrifter med risiko for større ulykker. Flere av disse bedriftene ligger i eller nær byer og tett bebyggelse og er definert som «storulykkesbedrifter» i egen forskrift. Utvikling av, og planlegging rundt slike bedrifter må også vies oppmerksomhet i kommunenes arealplanlegging.

Fylkesmannen gjennomførte i mars/april 2014 en elektronisk spørreundersøkelse om kommunenes skredforebygging. 13 av Østfoldkommunene svarte på undersøkelsen. 70% av kommunene oppgir at de i stor eller meget stor grad har oversikt over skredfaren i egen kommune. De fleste har også analysert skredrisikoen i sin helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Ca. 50% av kommunene har gjennom analyser og undersøkelser avdekket behov for forebyggende tiltak mot skred. Over halvparten av disse kommunene har gjennomført slike tiltak, mens 3 kommuner oppgir at de av ulike årsaker ikke har det. 70% av kommunene opplyser at de benytter aktsomhetskart og veiledningsmateriell fra NVE. Nesten halvparten av kommunene vurderer skredkompetansen blant egne ansatte som høy, mens 38% vurderer kompetansen som liten. 2 av kommunene mener de har meget liten kompetanse på skred.

Fylkesmannen samarbeider med Østfold fylkeskommune om tiltak for å øke kompetansen på samfunnssikkerhet i planleggingen i Østfold. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) deltar også i samarbeidet. I 2015 vil vi i dialog med kommunene planlegge tiltak for å heve kompetansen.

Utfordringer

I mange områder er det betydelig utviklingsbehov og eller utbyggingspress som har konsekvenser for samfunns-sikkerheten. Ny utbygging kan innebære at buffersoner forsvinner eller kritisk infrastruktur berøres. Det er viktig at kommunene analyserer dette i sin planlegging og gjennomfører og stiller krav til risiko- og sårbarhetsvurderinger i henhold til lovens krav. Hensynet til innbyggernes sikkerhet og trygghet og potensialet for økonomiske krav ved mangelfull planlegging bør motivere til økt fokus på samfunnssikkerhet.

Klimaendringer vil føre til mer nedbør i fylket, særlig i perioden sensommer til høst. Det blir hyppigere tilfeller av intens nedbør og de kraftigste stormene kan opptre oftere i framtiden. Flom og skred kan forekomme på steder som ikke tidligere har vært utsatt. Flomsesongen endres og utvides. Både gjennomsnittstemperatur og havnivå vil stige frem mot år 2100 i Østfold.

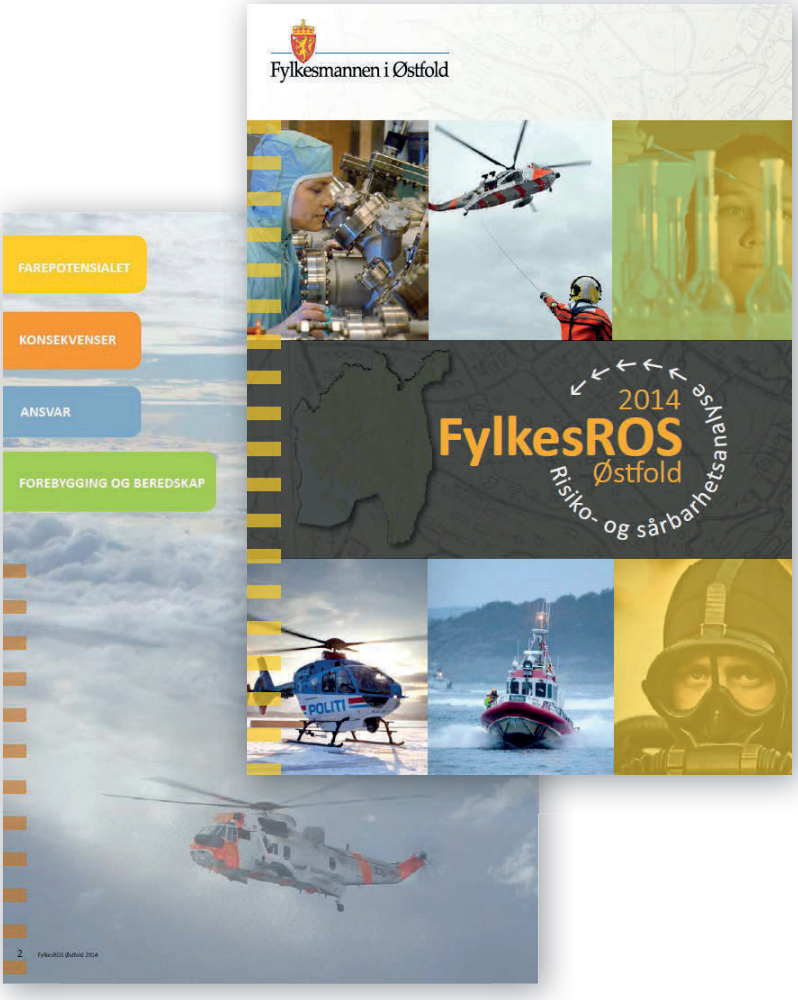
DSB har i samarbeid med flere andre aktører utarbeidet en veileder for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og klimatilpasning etter plan- og bygningsloven – Klimahjelperen.

Annen nyttig informasjon for arbeid med samfunnssikkerhet i arealplanleggingen kan du finne på nve.no/no/flom-og-skred og på klimatilpasning.no.

Østfoldkommunenes utfordringer innenfor samfunnssikkerhet og arealplanlegging kan oppsummeres slik:

- Flere kommuner må oppdatere og følge opp ROS-analyser med sikte på økt kunnskap og forebyggende aktivitet knyttet til flom og skred og klimatilpasning.

- Flere kommuner må vurdere sin areaplanlfaglige kompetanse og kapasitet for å sikre at lovens krav innfris og at arealforvaltningen er trygg.



AN
4612

5

KOMMUNEN SOM LANDBRUKSAKTØR

Foto: Svein Skøien

Foto Hege Aae

KOMMUNEN SOM LANDBRUKSMYNDIGHET

Kommunen har ansvar for å bidra til gjennomføring av nasjonal landbrukspolitikk og forvalter store deler av landbrukets økonomiske og juridiske virkemidler.

Nasjonale føringer

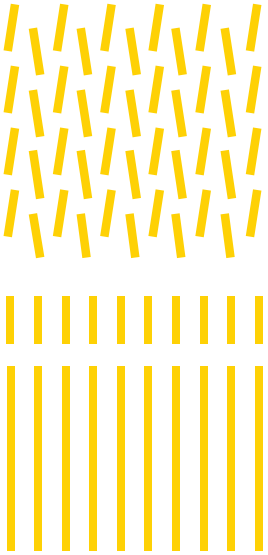
Kommunen skal være med å sikre et aktivt landbruk med en variert bruksstruktur. Kommunen har vedtaksmyndighet for:

- saker etter jord-, konsesjons-, odels- og skogbruksloven

- økonomiske virkemidler over jordbruksavtalen, med veilednings- og kontrollansvar overfor tilskuddsmottaker

Kommunen deltar i arbeidet med utvikling av Regionalt bygdeutviklingsprogram, som skal bidra til å styrke og samordne det regionale nærings- og miljøarbeidet på landbruks- og matområdet.

Kommunen skal se landbruket i sammenheng med samfunns-sikkerhet, annen samfunns- og næringsutvikling og ivareta nasjonale landbrukspolitiske mål gjennom kommuneplanleggingen.



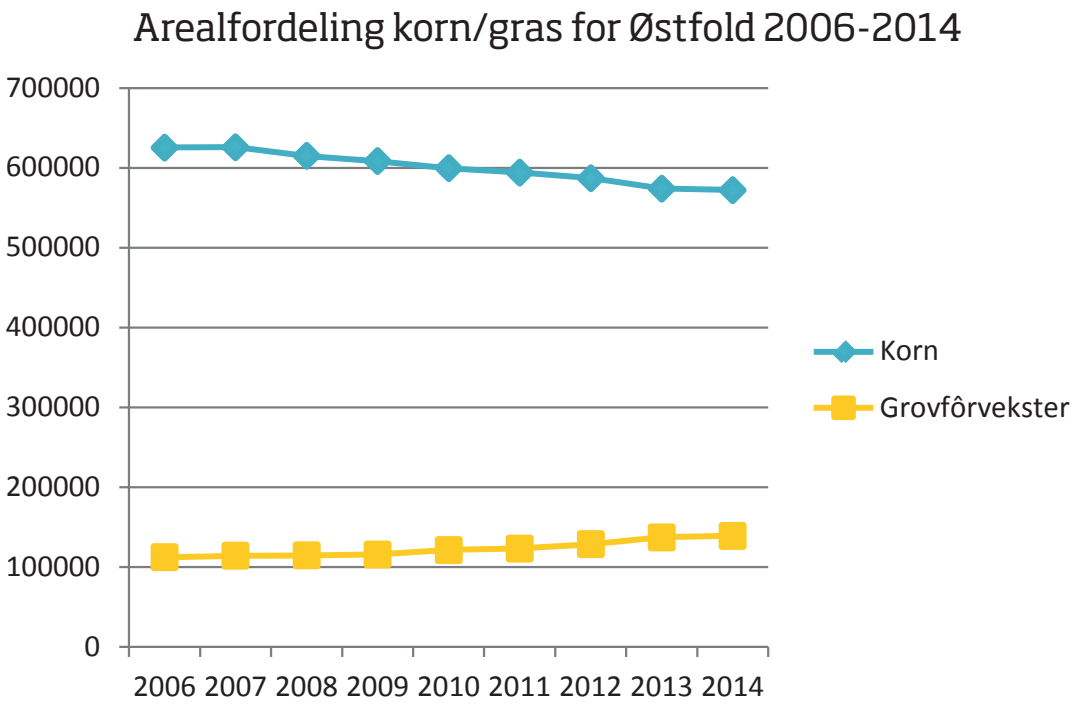
Status

Østfold er et viktig landbruksfylke. Inntekter fra jord- og skogbruk spiller en vesentlig rolle i mange Østfoldkommuner og landbruket forvalter betydelige arealer og miljøverdier. Som primærnæringer har jord- og skogbruk store ringvirkninger i form av økt aktivitet i andre sektorer. I 2011 sysselsatte landbruket i Østfold 2500 personer mens næringsmiddel- og treforedlingsindustrien genererte 6900 arbeidsplasser.

Antallet jordbruksforetak som søkte produksjonstilskudd i Østfold gikk ned med 614, eller 22 %, fra 2003 til 2014. Nedgangen i arealer det ble søkt om produksjonstilskudd for var 4 %, omlag 33000 dekar. En stor andel av nedgangen skyldes oppdatering av Gårdskart fra Skog og landskap og er ikke faktisk reduksjon i dyrka jord i drift.

Østfold har hele 7,4 prosent av landets dyrka jord og nær 20 prosent av kornarealet.

Fylkets kornproduksjon er svært viktig for nasjonal matforsyning, men arealet som benyttes til korn er redusert med ti prosent. Tidligere kornareal ser ut til å ha gått over til grasproduksjon. Også potetproduksjonen har gått tilbake med om lag en tredjedel av arealet. Nedgangen i kornproduksjon er bekymringsfull. Østfold har særlig gunstig klima for korndyrking, og har dermed et spesielt ansvar for å produsere korn til fôr og mat.



Antall jordbruksforetak som søkte om produksjonstilskudd i 2014

	Antall jordbruksforetak	Dyrka areal omsøkt dekar	Totalt areal 1000 dekar
Halden	201	61.132	642
Moss	13	3.920	63
Sarpsborg	270	75.759	406
Fredrikstad	222	63.755	288
Hvaler	20	3.421	90
Aremark	64	19.090	319
Marker	120	38.595	413
Rømskog	14	2.938	183
Trøgstad	154	63.980	204
Spydeberg	96	36.545	142
Askim	79	24.319	69
Eidsberg	222	72.078	236
Skiptvet	107	30.661	101
Rakkestad	276	112.249	435
Råde	109	32.215	119
Rygge	77	25.958	74
Våler	97	32.808	257
Hobøl	70	28.947	140
Østfold	**2.215**	**728.370**	**4 181**

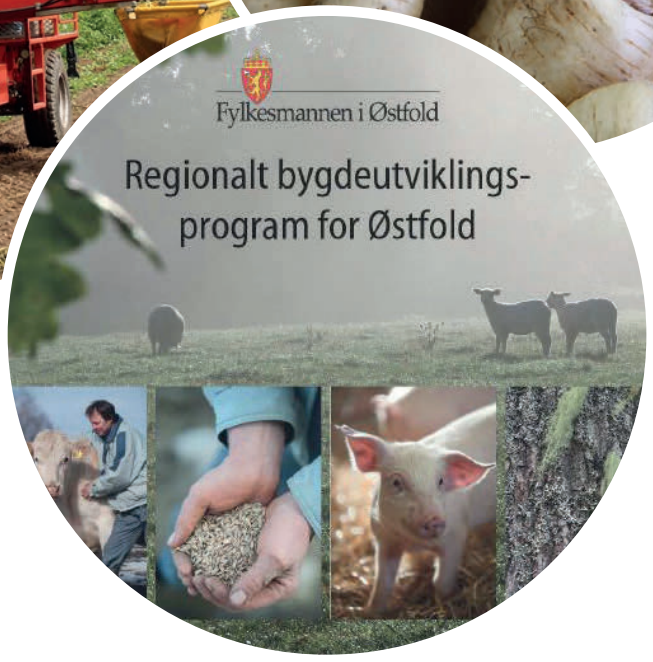
Utfordringer

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 (LMD) 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.

Målsettinga fra regjeringen er økt matproduksjon og trygg mat. Både produksjonsvolum og matmangfold skal økes. Østfold har alle muligheter til å bidra til å oppnå målet om nok og trygg mat. Alle ledd i forvaltningen må legge til rette for at dette målet blir nådd. Dette betyr at synkende trender innenfor flere produksjoner må snus. Dette krever aktiv bruk av landbrukets virkemidler og et aktivt jordvern.

Foto Hege Aae

Foto Hege Aae



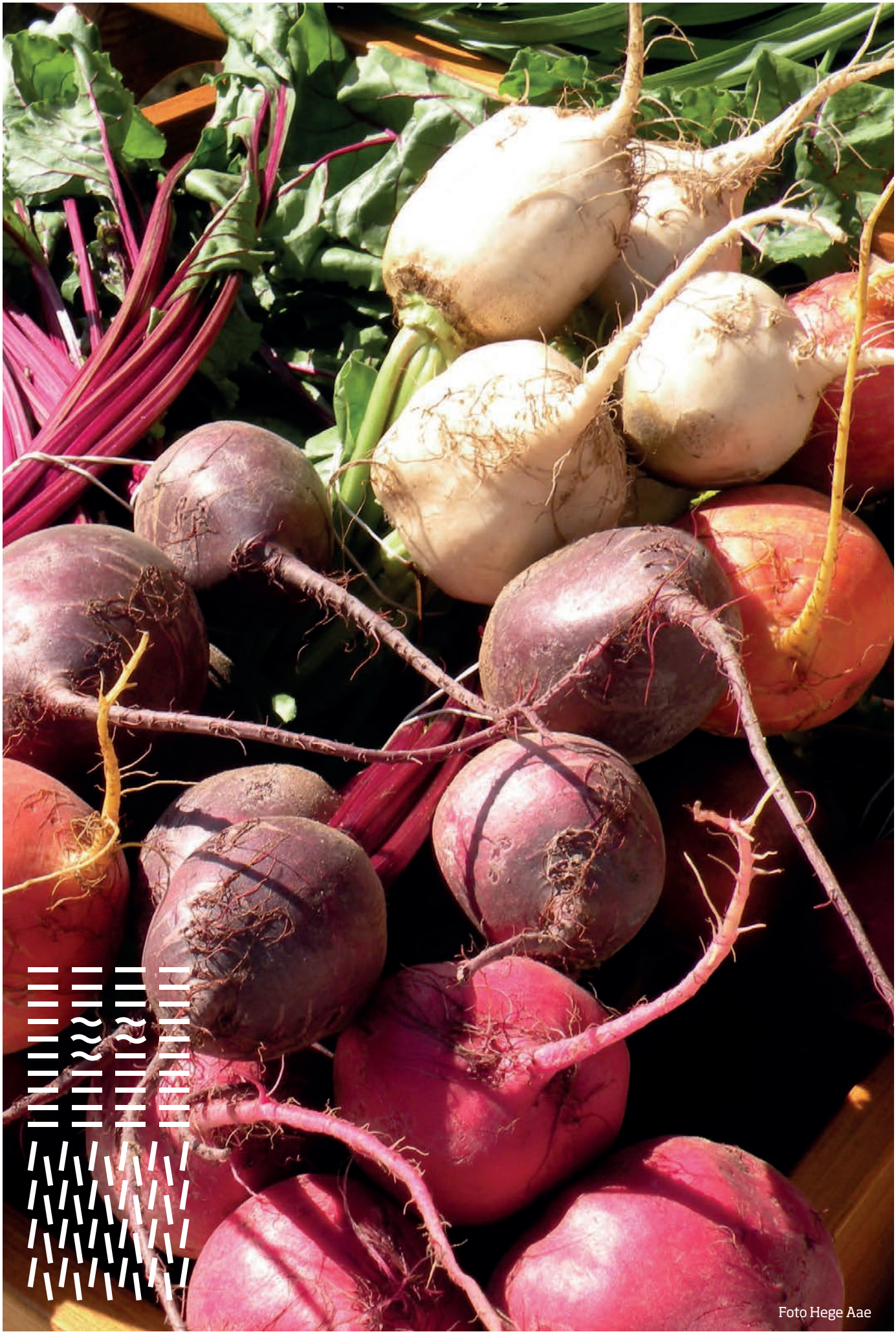


Foto Hege Aae

NÆRINGSUTVIKLING I LANDBRUKET

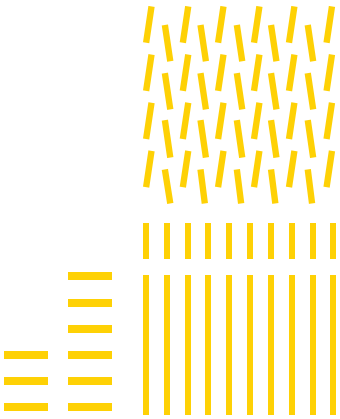
En aktiv kommunal førstelinjetjeneste kan bidra til store investeringer i kommunens landbruksnæring, og dermed skape lokale, varige verdier

Nasjonale føringer

Kommunen er førstelinjetjeneste for arbeidet med næringsutvikling i landbruket.

Fylkesmannen samarbeider med kommunene bl.a. om Regionalt bygdeutviklings-program og handlingsplan for næringsutvikling i landbruket.

Innovasjon Norge (IN) gir støtte til investeringer i landbruket. Det er kommunens ansvar å forberede og innstille søknader knyttet til investeringstilskudd og lån til landbruksformål.



Status

Regionalt bygdeutviklingsprogram

Fylkesmannen baserer arbeidet med bygde- og næringsutvikling på Regionalt bygdeutviklingsprogram (RBU) og årlig "Handlingsplan for landbruksrelatert næringsutvikling i Østfold", samt samarbeid med de øvrige i partnerskapet; Østfold Fylkeskommune, Innovasjon Norge avd. Østfold, kommunene og næringsorganisasjonene.

Hensikten med RBU er å styrke det regionale handlingsrommet. Planer og virkemidler for landbruksbasert næringsutvikling og miljø- og klimaarbeid er der samlet i et program.

Satsingsområdene for landbruksbasert næringsutvikling i RBU for Østfold 2013-2016:

Volumproduksjon:
- Kornproduksjon
- Storfekjøtt
- Melkeproduksjon
- Grønnsaker og potet
- Frukt og bær
- Økologisk landbruk
- Skogbruk

Bygdenæringer:
- Inn på tunet (IPT)
- Mat og drikke med lokal identitet
- Grønt reiseliv
- Bioenergi
- Bruk av tre

Kommunen som førstelinjetjeneste

Kommunenes landbrukskontor har en svært viktig rolle i arbeidet med å forberede og innstille søknader til Innovasjon Norge.

I 2014 innvilget Innovasjon Norge (IN) i Østfold totalt 17,43 mill kroner til investeringstilskudd til bedriftsrettede investeringer og det ble innvilget rentestøtte til en låneramme på 40,5 mill kroner. I tillegg brukes store ressurser til næringsutvikling i form av veiledning, kurs og andre tiltak.

Av bygdeutviklingsmidlene gikk 65 % av tilskuddsmidlene til tradisjonelle næringer og 35 % til bygdenæringer, omtrent den samme

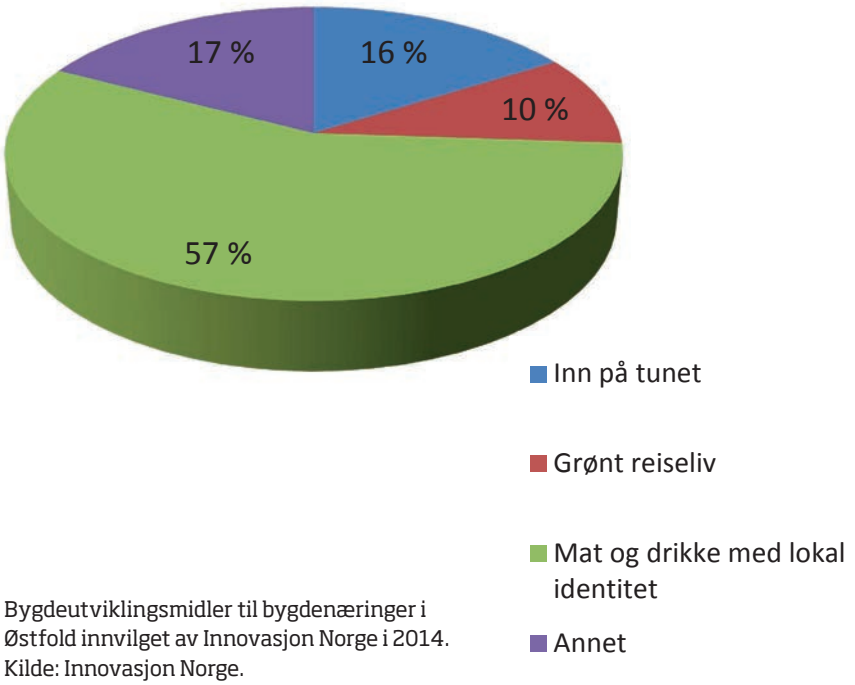
fordelingen som i 2013. Rentestøtte ble i hovedsak gitt til prosjekter innen tradisjonelt landbruk.

Kvinner og ungdom (under 35 år) har høy prioritet, uavhengig av produksjon. Andelen kvinnerettede prosjekter utgjør 38 % i forhold til antall innvilgede søknader. Andelen kvinnelige søkere har økt siden 2011.

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.

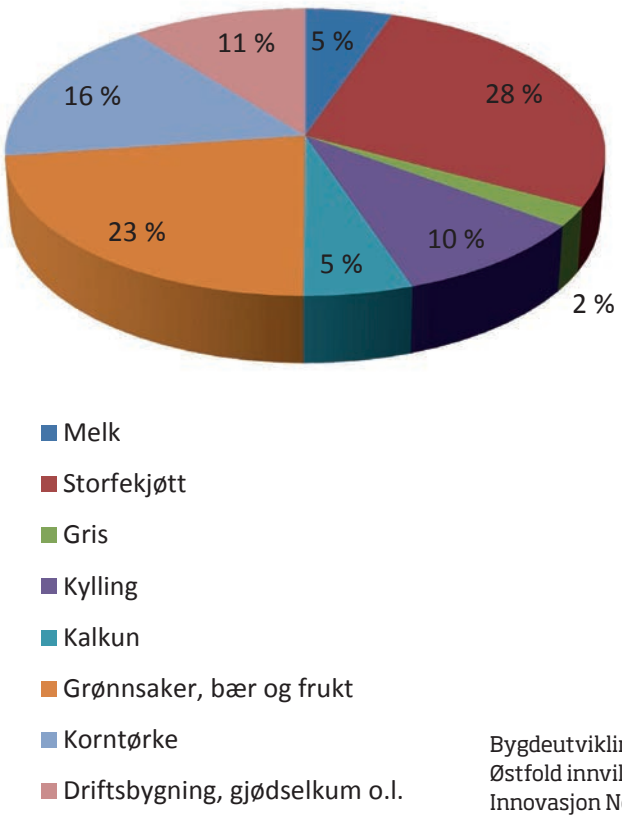
Figurene til høyre viser bygdeutviklingsmidler innvilget av Innovasjon Norge i 2014 til tradisjonelle produksjoner og til bygdenæringer i Østfold.

Tilskudd bygdenæringer



Bygdeutviklingsmidler til bygdenæringer i Østfold innvilget av Innovasjon Norge i 2014. Kilde: Innovasjon Norge.

Tilskudd tradisjonelt landbruk



Bygdeutviklingsmidler til tradisjonell produksjon i Østfold innvilget av Innovasjon Norge i 2014. Kilde: Innovasjon Norge.

Etablereropplæring

Fylkesmannen finansierer sammen med Østfold Fylkeskommune, Innovasjon Norge og Sarpsborg kommune Etablererservice Østfold. Etablererservice tilbyr etablereropplæring og individuell veiledning for alle næringer. Landbrukets førstelinjetjeneste kan benytte seg av Etablererservice ved å henvise etablerere og gründere dit. Fylkesmannen støtter også opp om et kurstilbud som kalles «næringsutvikling på gården». Dette kurset arrangeres av Norsk Landbruksrådgivning og er et omfattende kurs hvor deltakerne får jobbe konkret med utviklingsmulighetene på sin gård.

Lokalmat og foredling

Det er fortsatt økende interesse for mat og drikke med lokal identitet som er basert på norske råvarer. Flere aktører, som Guldkorn SA og Regional Matkultur, jobber med å synliggjøre og øke produksjonen og forbruket av mat og drikke med lokal identitet. Lokal mat er også svært viktig i utvikling av det bygdebaserte reiselivet.

Grønt reiseliv

Østfold Bondelags grønne reiselivsprosjekt "En reise i smakfulle landskap" ble avsluttet i 2014. Prosjektet har mobilisert og tilrettelagt for opplevelser fra natur, kultur, landbruksaktiviteter, mat og overnatting. Det ble valgt ut 15 bedrifter som fikk spesiell oppfølging, og det jobbes videre med å få disse inn i eksisterende nettverk. I Østfold pågår det nå tre naturbaserte opplevelsesprosjekter: Glommaopplevelser, Regionalpark Haldenkanalen og NA-TUR et interregprosjekt i regi av Utmarksavdelingen.

Kornprogrammet

«Fra kjent kunnskap til praksis» er et 3-årig prosjekt med mål om økt kornproduksjon, bedre økonomiske resultater og bedre miljøtilpasset kornproduksjon. Et av fokusområdene er kompetanseoverføring og kompetanseheving hos flest mulig av kornprodusentene. Prosjektet i regi av Østfold og Akershus Bondelag er finansiert av Fylkeskommunen og Fylkesmannen, og retter

Foto Bjørn Frostad

Foto Hege Aae

seg mot alle kornprodusenter i Østfold og Akershus. Norsk Landbruksrådgiving SørØst og Romerike Landbruksrådgiving er faglige hovedsamarbeidspartnere.

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 har en betydelig økologisk eggproduksjon med ca. 6600 verpehøns i 2014. Dette utgjør om lag 15,7 % av alle verpehøns i fylket. Nær 22 % av melkekyrne i Østfold er økologiske.

Andelen økologisk dyrket areal som er under omlegging til økologisk drift (karensareal) var 7,2 % i 2014. Av Norges karensareal ligger 16 % i Østfold. Det tyder på at veksten er sterk i Østfold sammenlignet med andre fylker. Økologisk jordbruk krever allsidighet og variasjon. De største utfordringene for produksjonen er mangelen på grasspisende husdyr. Strukturrasjonaliseringen har medført et sterkt fokus på korn og åkervekster i Østfold. Dette gir utfordringer for næringsforsyning og vekstskifte. Østfold er sammen med Oslo og Akershus utpekt som foregangsfylker for økt økologisk forbruk, spesielt i storhusholdninger.

Ungskogpleie/foryngelse av skog

Hovedutfordringen innen skogskjøtselen er ungskogpleie, og drøyt 90 % av de økonomiske virkemidlene (nærings- og miljøtilskudd i skogbruket) går til dette tiltaket. Av hensyn til framtidige skogressurser bør ungskogpleien økes med ca. 50 % til 30.000 dekar årlig en tid framover. Videre bør det satses ytterligere på å sikre tilstrekkelig tetthet i foryngelsene. Kontrollene avdekker for lavt planteantall på en del hogstflater. Det var en gledelig økning i antallet utsatte skogplanter på over 40 % fra 2013 til 2014. Det ble satt ut 1,34 mill granplanter i 2014, det høyeste antallet siden 1995.

Foto: Hege Aae

Skogbilveier

Et effektivt skogbruk er avhengig av god infrastruktur. Østfold er godt dekket med skogsveier, men standarden er mange steder for lav for dagens tømmerbiler. De siste årene har 60-70 % av skogsbilveiinvesteringene gått til opprustingsprosjekter, helt i tråd med behovene. I 2014 ble det gitt tilsagn om opprusting av 8,3 km skogsbilveier og nybygging av 3,8 km. Mye av opprustingen hadde fokus på flaskehalser som snuplasser og veibredde.

Skogbruksplanlegging

For å drive et best mulig skogbruk med størst mulig avkastning, er det viktig å ha gode ressursoversikter i form av skogbruksplaner. Pågående skogbruksplanlegging i Våler og Rømskog skal være ferdig i 2015. Disse to kommunene har tilsammen 300.000 dekar av det produktive skogarealet i Østfold og hoggbar tilvekst (balansekvantum) på 78.000 m³. Samtidig med registreringen av skogsdata, blir det foretatt en ajourføring av tidligere miljøregistreringer, noe som bidrar til å sikre at skogbruket drives innenfor vedtatte miljøkriterier.

Bioenergi

Satsingen på økt bruk av bioenergi er svært liten i Østfold. Det skyldes i hovedsak at tiltakene ikke er økonomisk lønnsomme uten subsidiering.

Massivtre

Rakkestad kommune har et prosjekt for økt bruk av massivtre, særlig i offentlige bygg, hvor Fylkesmannen er prosjektdeltaker. Prosjektet skal fremme både klimahensyn (massivtre binder CO^2 mens produksjon av stål og betong gir CO^2-utslipp) og eventuell næringsutvikling og utnyttelse av lokalt råstoff. Foreløpig er beslutningstakere og til dels utbyggere skeptisk til byggemåten, og prosjektet har som særlig mål å øke byggandelen gjennom å opplyse disse. Studentboligene i Halden oppført i massivtre blir vist fram som gode eksempler.

Inn på tunet (IPT)

Inn på tunet er tilrettelagte og kvalitetssikrede velferdstjenester på gårdsbruk. Tjenestene skal gi mestring, utvikling og trivsel. Aktiviteten i tjenestetilbudet er knyttet opp til gården, livet og arbeidet der.

I Østfold tilbyr rundt 30 gårder slike tjenester. Vanligst er tilbud i samarbeid med kommuner, barnevern og NAV. Brukergruppene kan være skoleelever, folk i arbeidstrening, mennesker med funksjonshemninger, med rusproblemer og/eller psykiske lidelser og personer med demens. Landbruket er en ressurs med sine bygninger, dyr, natur, aktiviteter og ikke minst mennesker. Mange bønder har utdannelse innen pedagogikk og helse- og sosialfag. IPT gir mange muligheter for tilrettelagte aktiviteter, læring, mestring og en god og meningsfull hverdag for brukerne. Det er mange forskningsrapporter og erfaringer som viser positive effekter av denne typen tiltak: Bruk av dyr i terapi, arbeid med hagebruk og mestring av konkrete oppgaver på gården.

Det er stort potensial i Østfold for flere gode samarbeidsprosjekter mellom landbruket og NAV, skole-, helse- og omsorgssektor, som kan komme brukere, pårørende,

Foto: Hege Aae

kommunene og landbruket til gode. Det er også muligheter for Inn på tunet tjenester i forbindelse med integrering av innvandrere og flyktninger, kriminalomsorg og forebygging. Kommuner som ser mulighetene innenfor Inn på tunet-tjenester kan få vinn-vinn i forhold til å løse oppgaver innenfor skole og helsetilbud, samtidig som det fremmer næringsutvikling på gården.

Det finnes et nasjonalt godkjenningssystem for Inn på tunet-tjenester.

Utfordringer

Kommunen har en meget viktig rolle overfor næringsutøverne i næringsutviklingssaker, ofte som første diskusjonspartner og veileder. Kommunen skal gi informasjon om aktuell finansiell støtte og kan blant annet henvise til Etablererservice.

Lokal kjennskap ligger til grunn for prioritering av bruken av næringsutviklingsmidlene. Det er et stort potensial for tjenesteproduksjon og nærings-utvikling i Østfoldlandbruket. Landbruket er bygdas og kommunenes utstillingsvindu.

Det er et stort potensial for tjenesteproduksjon og næringsutvikling i Østfoldlandbruket.

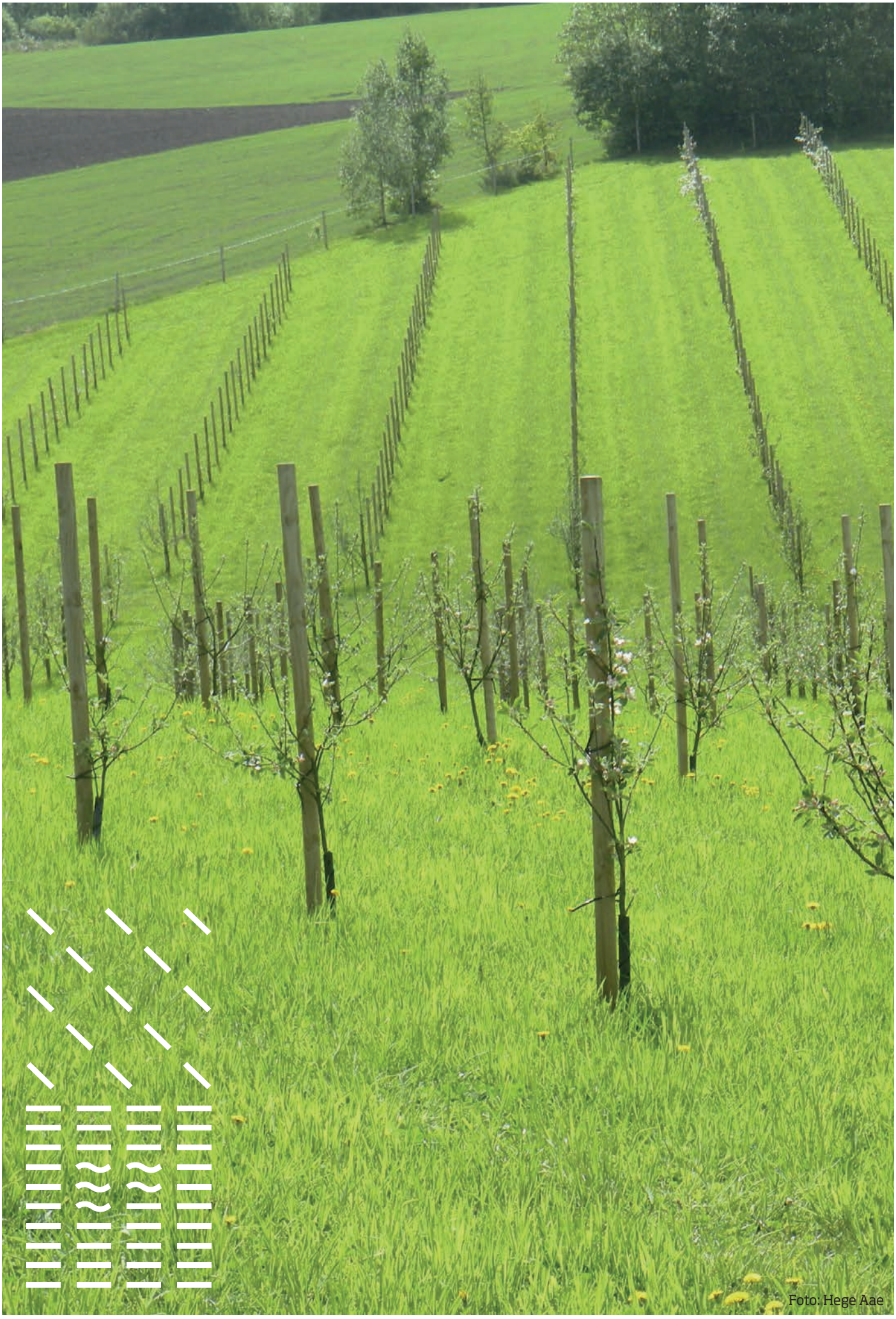


Foto: Hege Aae

MILJØ OG LANDBRUK

Kommunene forvalter de økonomiske miljøvirkemidlene i landbruket. Et viktig mål er at det skal lønne seg å drive miljøvennlig jordbruk i Østfold.

Nasjonale føringer

Kommunene forvalter de økonomiske miljøvirkemidlene Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) og Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK), og har gjennom regionalt miljøprogram (RMP) fått et større ansvar for å bruke disse strategisk for å nå landbrukspolitiske mål.

Hver kommune skal ha en tiltaksstrategi som grunnlag for prioritering ved fordeling av midlene til forurensningsbegrensende tiltak og kulturlandskapstiltak. Det kan også gis tilskudd til planleggings- og tilretteleggingsprosjekter som involverer flere grunneiere og sikrer god forankring av miljøtiltak i et område.

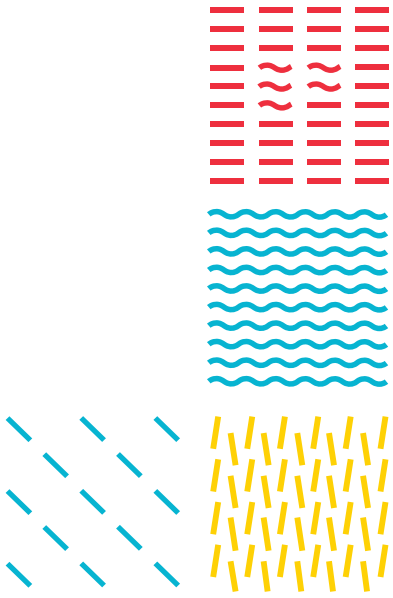
Tiltak for å redusere forurensinger er et satsingsområde i Østfold. Tilskudd til endret jordarbeiding er den viktigste ordningen i RMP.

Status

Spesielle miljøtiltak i jordbruket

Tabellen på neste side viser hvordan tilskuddsmidler til spesielle miljøtiltak (SMIL) er fordelt på kommunene i Østfold - for årene 2005-2014. Tildelingen fra Landbruksdirektoratet var i 2014 på 10,6 millioner kroner. Når innvilgningen fra kommunene er større enn dette skyldes det omfordeling av inndratte midler fra prosjekter som har hatt underforbruk, eller som ikke har blitt realisert.

De fleste kommunene prioriterer forskjellige typer forurensingstiltak høyest, på linje med RMP, mens kulturlandskaps- og tilretteleggingstiltak har lavere prioritet. Likevel rapporterer mange kommuner en høy interesse for kulturlandskapstiltak og da særlig verneverdige bygninger.



Regionalt miljøprogram (RMP)

Østfolds ramme for midler til Regionalt miljøprogram var 41,9 mill kr i 2014. RMP for jordbruket i Østfold gjelder for perioden 2013- 2016. Kulturlandskap, kulturminner, biologisk mangfold, redusert plantevernmiddelbruk og reduksjon av næringssaltavrenning og erosjon er hovedområdene. Programmet trekker fram erosjons- og avrenningsproblemer på åpen åker, tap av biologisk mangfold og gjengroing av landskapet som de største utfordringene.

Redusert jordarbeiding

Andelen av kornarealet med redusert jordarbeiding varierer fra år til år. Dette har sammenheng med værforholdene. Det har vært flere år med vanskelige innhøstingsforhold og mye nedbør om høsten.

Det er fastsatt to ulike forskrifter med regionale miljøkrav i Østfold. For vassdragene Morsa-, Halden- og Isesjø- har vi hatt en omfattende forskrift med strenge krav til jordarbeiding og miljøtiltak. I nedbørfeltet til Glomma samt kystbekkene ble det fra 2011 en mindre omfattende forskrift om regionale miljøkrav. Forskriften for Morsa, Haldenvassdraget og Isesjø ble endret fra 2013. Den inneholder ikke lenger krav om at minst 60 % av foretakets areal ikke skal jordarbeides om høsten.

Kommunene i disse vannområdene har et ekstra ansvar for å følge opp med kontroll av arealene.

Tilskudd innvilget til spesielle miljøtiltak i jordbruket

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Halden	917	750	218	682	610	581	684	666	890	607
Moss	242	126	50	652	241	111	-	123	-	24
Sarpsborg	769	997	789	1 154	1 045	1 110	950	872	575	939
Fredrikstad	1 165	565	1 123	1 054	887	1 461	1 228	1 075	1 226	1 278
Hvaler	162	446	307	302	254	169	270	182	22	78
Aremark	14	810	251	-	-	242	497	61	616	650
Marker	594	645	450	657	460	500	500	1 050	743	1 313
Rømskog	294	100	100	100	50	346	400	100	240	388
Trøgstad	853	1 108	1 061	731	880	1 166	1 154	1 053	1 927	1 692
Spydeberg	481	706	396	655	644	297	442	626	820	1 093
Askim	505	213	395	291	222	175	375	334	479	408
Eidsberg	748	1 041	925	1 091	833	1 245	270	674	637	1 208
Skiptvet	190	314	263	410	455	485	388	1 164	1 212	725
Rakkestad	595	1 760	1 211	1 079	1 103	1 139	690	1 122	1 319	1 517
Råde	105	312	184	342	223	583	297	682	187	355
Rygge	484	599	997	462	779	406	362	175	706	203
Våler	632	647	722	870	1 001	1 106	1 104	878	1 300	1 164
Hobøl	548	593	759	448	566	891	601	923	745	742
Sum Østfold	**9 297**	**11 732**	**10 201**	**10 978**	**10 253**	**12 013**	**10 214**	**11 757**	**13 642**	**13 777**

Beløp i hele tusen

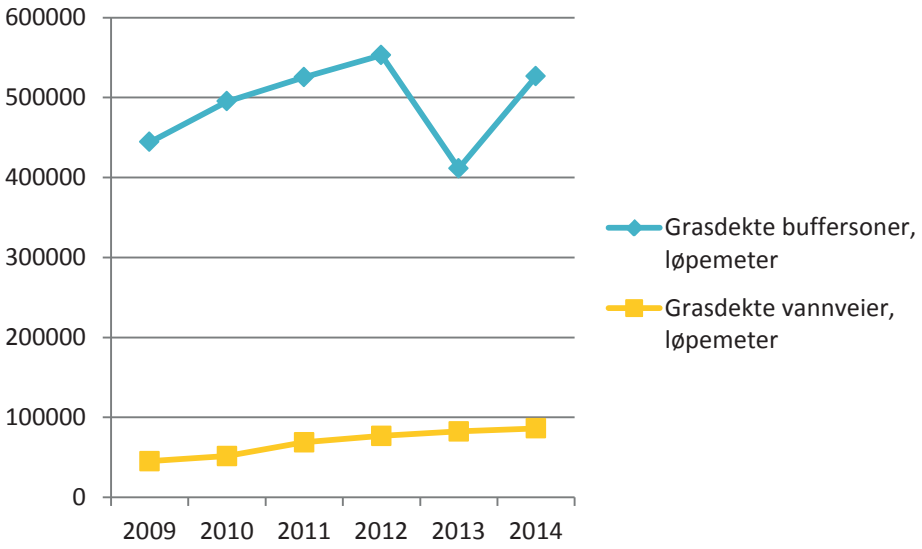
Landbruksnæringen står på sin side overfor store utfordringer med kostnadskrevende tilpasninger til stadig strengere miljøkrav og knappe økonomiske rammer. Det er stort behov for veiledning/rådgivning på gårdsnivå for å kartlegge kilder og iverksette gode og målrettede tiltak.

Omlegging til gras

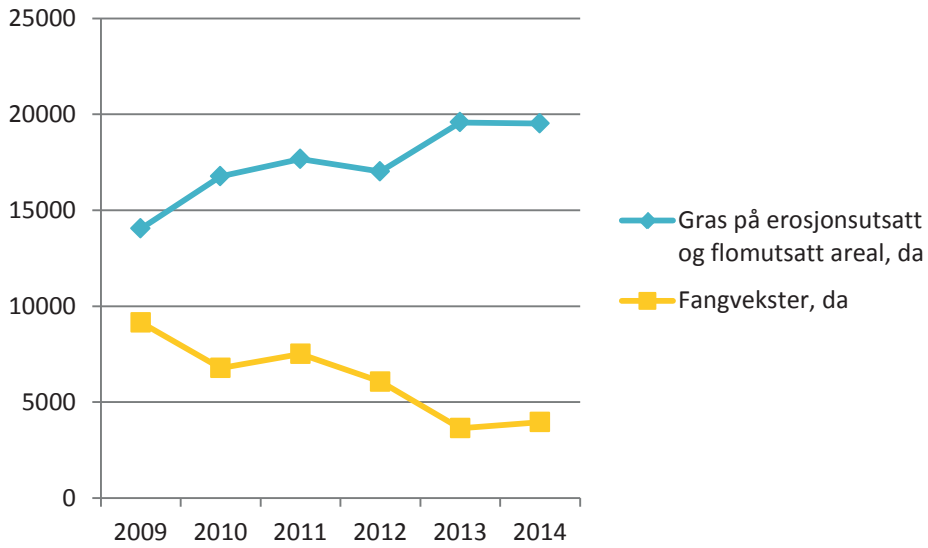
Et annet viktig miljøtiltak er omlegging til gras i erosjonsutsatte og flomutsatte områder. I RMP er det tilskuddsordninger for gras i buffersoner, grasdekte vannveger og gras på spesielt erosjonsutsatte eller flomutsatte områder. Omfanget av disse tiltakene har økt jevnt de siste årene, og dette har en god miljøeffekt.

Figurene under viser areal fangvekster og gras på flom- og erosjonsutsatt areal og løpemeter buffersoner og grasdekte vannveier i Østfold 2009-2014. Kilde: Landbruksdirektoratet

Løpemeter buffersoner og grasdekte vannveier i Østfold 2009-2014



Dekar fangvekster og gras på flomutsatt og erosjonsutsatt areal



Drenering

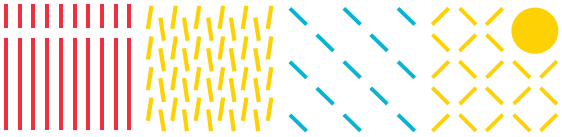
Tilskudd til drenering har ført til en fornyet aktivitet og interesse for drenering av jordbruksarealene. Dette er et viktig tiltak for å opprettholde en god jordkultur og sikre gode avlinger i framtida. I 2014 ble det innvilget 145 søknader om drenering for til sammen 5,8 mill kr og et areal på 5 800 dekar. Vi regner med at minst 80 % av fylkets 740 000 dekar jordbruksareal har behov for drenering. Minst 10 % av arealet har behov for ny drenering.

Klimasmart landbruk

Rådgivingsprosjektet for klima og energitiltak på gårdsnivå drives i samarbeid mellom Kalnes videregående skole, Østfold Bondelag, Norsk landbruksrådgiving, Fylkesmannen og Fylkeskommunen med midler fra Landbruksdirektoratet og Klima Østfold.

Miljøregistreringer i skog

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.



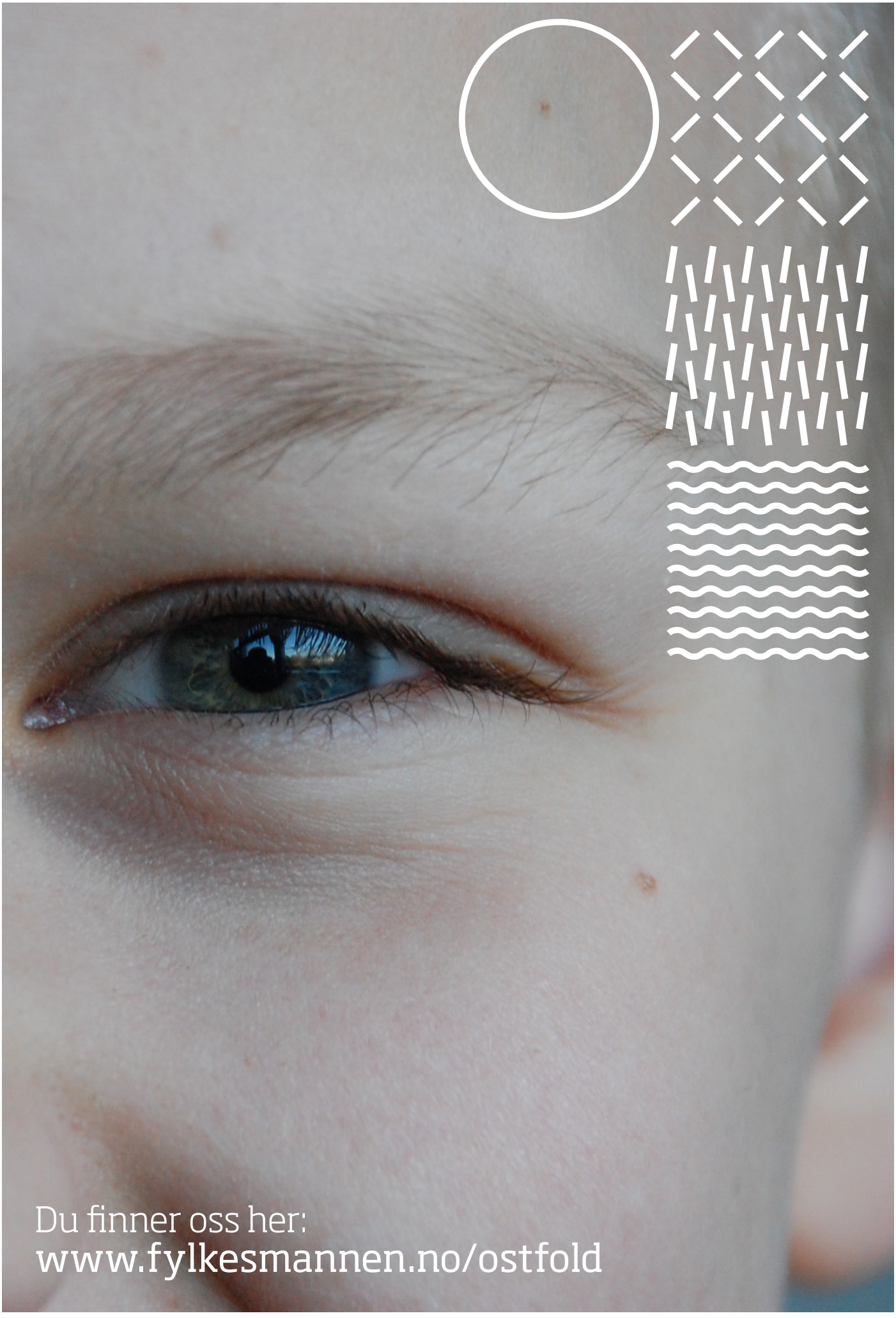
Det er viktig at kommunene har tilstrekkelig ressurser til forvaltning og kontroll fremover.

Utfordringer

Det er viktig å kartlegge, planlegge og gjennomføre miljøtiltak og bruke tilskuddsmulighetene i RMP og SMIL. Generell miljørådgiving og rådgiving på gårdsnivå må også prioriteres. Norsk landbruksrådgiving har en viktig rolle i dette, men kommunene må også sette av ressurser i landbruksforvaltningen til å jobbe med disse problemstillingene.

Fra sentralt hold har det vært økt fokus på kontroll de siste år. Det stilles høyere krav til kommunenes kontroll av tilskuddsordningene og kommunene må bli flinkere til å bruke de reaksjonsformer (for eksempel avkorting og anmeldelse) som er pålagt ved brudd på forskriftene og vilkårene for tilskudd. Sentrale myndigheter ser alvorlig på denne typen avvik - såkalt tilskuddskriminalitet. Fylkesmannen vil følge opp dette med økt kontroll, både av tilskuddsforvaltningen og på foretaksnivå. Det er viktig at kommunene har tilstrekkelig ressurser til forvaltning og kontroll fremover.

Foto: Fylkesmannen i Østfold.


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