Fylkesmannen i Østfold

ØSTFOLDRAPPORTEN

HØST 2014

Østfoldrapporten høst 2014

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 sektorovergripende satsingsområder og inneholder statistikk om østfoldkommunene.

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

Foto:
Takk til Forsvarets mediesenter (FMS) for illustrasjonsbilder.
Øvrige bilder som ikke er kreditert:
Espen Pålsrud og
Lena M. Reis
Lars Hovland
Forsidefoto: Lars Hovland

Layout og design:
Lena Marie Reis

Trykk:
Østfold fylkeskommune
Oscar Pedersensvei 39
1706 Sarpsborg

FORORD

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.

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, gir 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 regional og kommunal planlegging, kommuneøkonomi og fornying, kommunen som tjenesteyter, som arealforvalter og som landbruksaktør. I tillegg er vergemålet omtalt. Dette er en ny kvalitetsreform. Fylkesmannen har overtatt oppgaven som førstelinjetjeneste fra kommunene. Og selv om det har vært store utfordringer i omleggingen, er det bred enighet om at dette er en viktig og riktig reform.

Også Østfoldrapporten er i utvikling. Denne gangen er det en glede å kunne presentere rapporten i en fornyet, forbedret og mer lesbar form. Jeg vil anbefale å bruke tid på rapporten. Det gir nyttig innsikt og god oversikt.

Anne Enger
fylkesmannen i Østfold

Foto: Kjersti Gram Andersen.

INNHOLD

FORORD 3

INNHOLD 5

1. DIALOG MED KOMMUNEN 7

2. SEKTOROVERGRIPENDE SATSNINGSOMRÅDER 9
SAMFUNSSIKKERHET OG KLIMATILPASNING 10
KOMMUNEREFORMEN OG INNOVASJON 16
SAMHANDLINGSREFORMEN OG FOLKEHELSE 22
TVERRFAGLIG ARBEID OVERFOR BARN OG UNGE 28
BOSETTING OG INTEGRERING AV FLYKTNINGER OG ASYLSØKERE 32

3. REGIONAL OG KOMMUNAL PLANLEGGING 36

4. KOMMUNEØKONOMI OG FORNYING 41
MODERNISERINGSARBEID 42
KOMMUNEØKONOMI 46

5. KOMMUNENS TJENESTEYTING 65
BARNEHAGER 66
OPPLÆRING 74
BARNEVERN 92
OMSORGSPLAN 2015 100
NAV OG KVALIFISERINGS-PROGRAMMET (KVP) 108
PSYKISK HELSE OG RUS 112
LIKESTILLING 116
BOLIGSOSIALT ARBEID 118
ØKONOMISK RÅDGIVING 122
DRIFT OG UTVIKLING AV AVLØPSTJENESTENE I TETTSTEDER 124

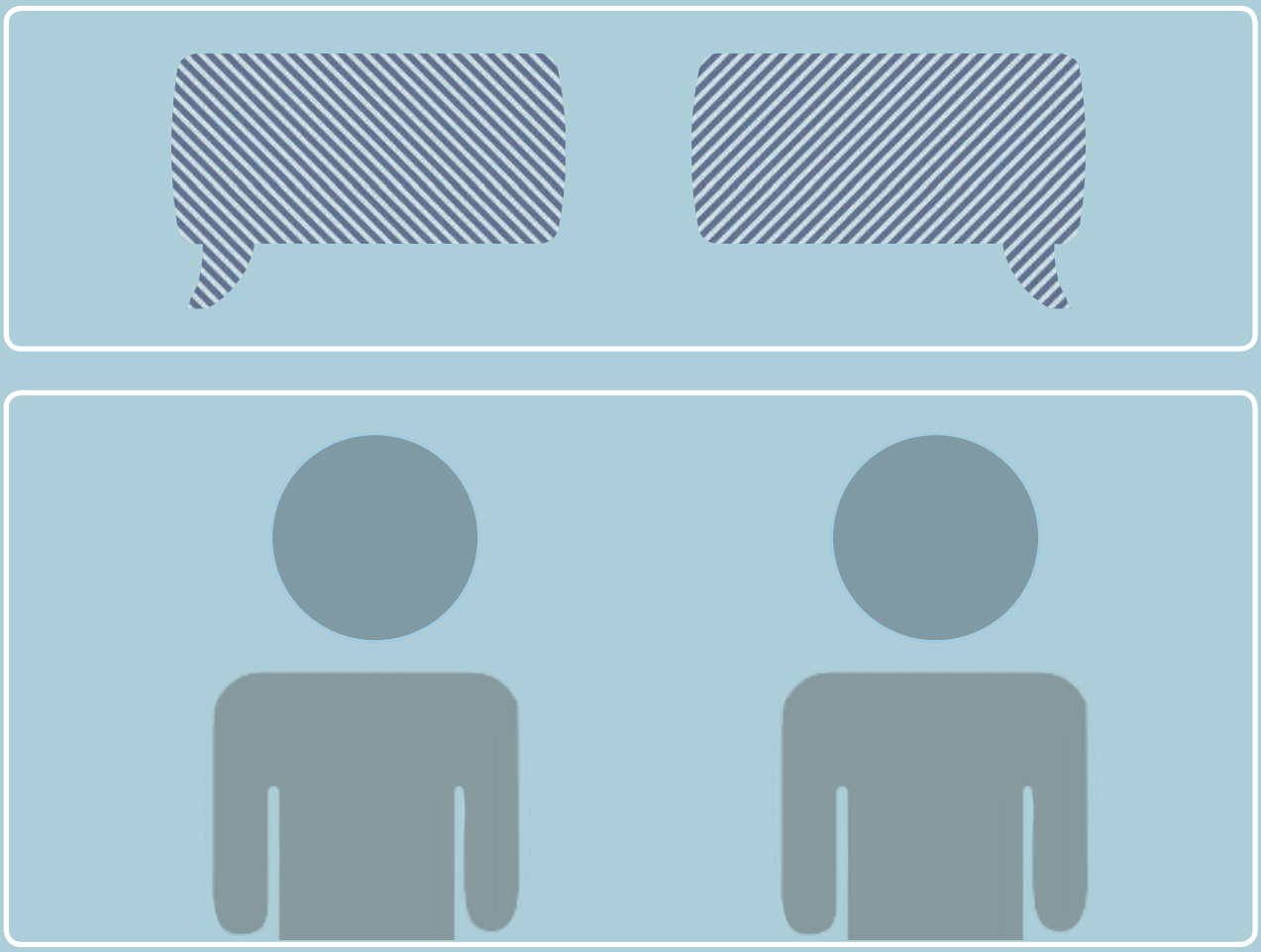
6. KOMMUNEN SOM AREALFORVALTER 129
AREALER - BRUK OG VERN 130
HELHETLIG VASSDRAGSFORVALTNING OG 134
VANNFORSKRIFTEN 132
BIOLOGISK MANGFOLD OG NATURTYPEKARTLEGGING 138
SAMFUNNSSIKKERHET OG AREALPLANLEGGING 144

7. KOMMUNEN SOM LANDBRUKSAKTØR 149
KOMMUNEN SOM LANBRUKSMYNDIGHET 150
NÆRINGSUTVIKLING I LANDBRUKET 154
MILJØ OG LANDBRUK 162

8. VERGEMÅL 170

1

FYLKESMANNENS DIALOG MED KOMMUNEN



DIALOG MED KOMMUNEN

I fylkesmannens instruks heter det:

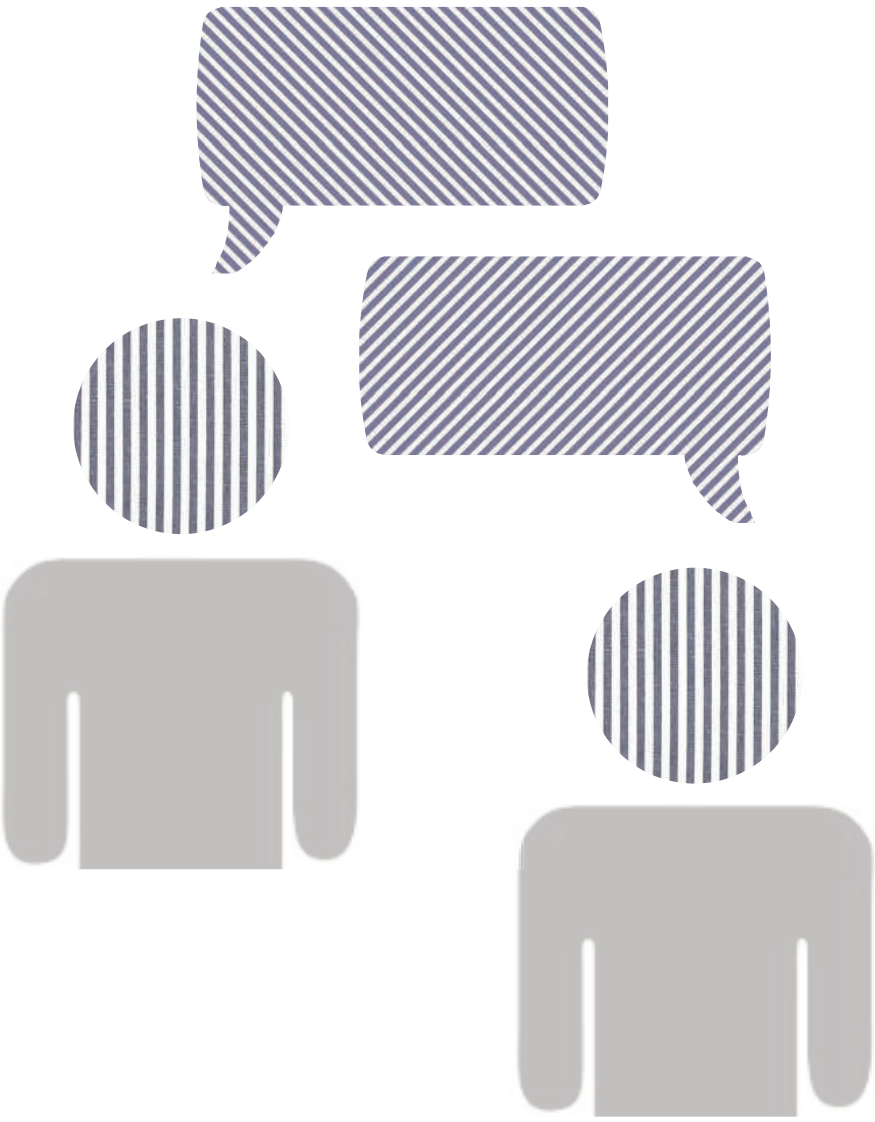
Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket, og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp. Fylkesmannen skal virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd. Fylkesmannen skal holde Regjeringen og sentraladministrasjonen 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:

- Bindeledd og samordner mellom stat, kommune og innbyggere
- Myndighets-, rettssikkerhets- og kontrollinstans
- Pådriver for statlig politikk, utvikling og fornying

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

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



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.

2

SEKTOROVERGRIPENDE SATSNINGSOMRÅDER

SAMFUNSSIKKERHET OG KLIMATILPASNING

Kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretakelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område. Kommunen utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen.

Nasjonale føringer

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

- 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.

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 finnen vi i brann- og eksplosjonsvernloven, forurensningsloven, opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, strålevernloven, smittevernloven, forsyningsloven og vannressursloven.

Foto: Geir Henning Hollup

Foto: Torgeir Haugaard, FMS.

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

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

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

I tillegg til disse kravene er plan- og bygningsloven kommunens viktigste verktøy i arbeidet med samfunnssikkerhet. Den krever at kommunale planer skal fremme samfunnssikkerhet og angi hvordan forebygging og beredskapstiltak skal gjennomføres. Den krever også at risiko- og sårbarhetsanalyser foreligger før arealer tas i bruk. Dette er spesielt viktig når risikoforholdene endrer seg som følge av klimaendringer.

Status

Sivilbeskyttelsesloven har tydeliggjort Fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet overfor kommunene. I tillegg ønsker Fylkesmannen å ha 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.

Forebyggende samfunnssikkerhet

I løpet av de siste årene har de fleste kommuner i Østfold hatt gjennomgang og oppdatering av ROS på ulike sektorområder. Størst oppmerksomhet er gitt kraftforsyning og skoler/barnehager. Som følge av forskrift om kommunal beredskapsplikt har flere kommuner utarbeidet helhetlige ROS-analyser som dekker kravene i den kommunale beredskapsplikten. Fylkesmannen vil i 2014 ha tilsyn med dette arbeidet i følgende kommuner: Fredrikstad, Hvaler, Marker, Rømskog, Aremark og Rygge.

På grunn av flere skredhendelser vinteren 2013/14 har Fylkesmannen også gjennomført en kartlegging av kommunenes kunnskap om skredfare i egen kommune, samt hvordan kommunen

Leireras ved riksvei 120, sør for Elvestadkrysset 2014. Foto: Per Vallner.

sikrer dette temaet i sin plan- og byggesaksbehandling. Kartleggingen gjøres for å øke kommunenes bevissthet om temaet. Resultatene av undersøkelsen er omtalt i kapittel 6 og benyttes i arbeidet med oppfølging av FylkesROS Østfold og i veiledning av kommunene.

Kommunenes beredskapsforberedelser

Kommunene i Østfold har i stor grad utarbeidet kriseplan og informasjonsplan. Etter at ny forskrift har kommet, er det nødvendig å se kommende revisjoner i lys av denne. Hovedelementene i informasjonsplanen er informasjon til media og innbyggere. Kommunene har en utfordring i å ajourføre sitt kriseplanverk årlig og sørge for at det er gode rutiner for vedlikehold og oppdatering. Mange har også samfunns-sikkerhet og beredskap som eget tema på sine hjemmesider og har gjort forberedelser til informasjon under kriser.

Det nye krisestøtteverktøyet

DSB-CIM er operativt i de fleste kommunene i Østfold. Dette er testet ved varslings- og prosedyreøvelse. Vi bistår kommunene med innføring i bruk av primærmodulene i DSB-CIM.

Kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet

Mange kommuner bruker små ressurser på å sikre helhet og systematikk i samfunns-sikkerhetsarbeidet. 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 dette større oppmerksomhet.

Fylkesberedskapsrådet

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

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 krise-støtteverktøyet DSB-CIM.

Foto: Kim Henning Bjorheim, FMS

Utfordringer

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. Dette krever oppfølging og prioriteringer også på regionalt og kommunalt nivå, men uten konkrete tiltak kommer vi ikke videre. 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 og aktivt samarbeid mellom kommunens ledelse og kommunens operative beredskap innen brannvern.

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven skjerper kravet om samfunnsikkerhet i kommunenes planprosesser. Kommunen skal foreta risiko- og sårbarhetsanalyser knyttet til areal. Når areal tas i bruk, må kommunen godtgjøre at det er vurdert som forsvarlig å anvende arealet, herunder eventuelt behov for sikring.

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

Virksomhet/område:	Havnivåstigning	Stormflo	Erosjon som følge av havnivåstigning	Endret frysø- 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

prinsippene om en helhetlig og økosystembasert tilnæring, samt at klimatilpasning må integreres i den ordinære samfunnsplanleggingen. Figuren på forrige side viser hvordan effektene av klimaendringen kan påvirke mange sektorer og kommunale ansvarsområder. Dette er det en utfordring for kommunene å følge opp.

Økt risiko forbundet med akutte hendelser som flom og skred må innarbeides i kommunens ROS. Det er nødvendig å ta hensyn til økt nedbørintensitet, havnivåstigning og fuktigere vinterklima når det gjelder vedlikehold og fornyelse av teknisk infrastruktur og kommunale bygg. Vi inkluderer slike tema i våre faste beredskapsfora: Fylkesberedskapsrådet og Fagforum beredskap.

Flere av disse temaene er nærmere omtalt i FylkesROS Østfold 2014: http://www.fylkesmannen.no/Ostfold/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Forebyggende-samfunnssikkerhet/Risikobildet-i-Ostfold-2014-/.

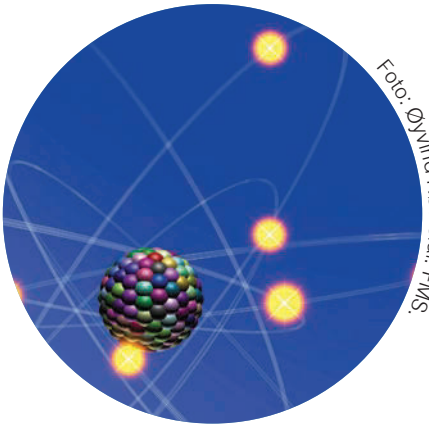


Foto: Øyvind Nøstefal, FMS.

Foto: Torbjørn Kjosvold, FMS.

Fylkesmannen vil på bakgrunn av fylkesROS Østfold særlig prioritere følgende temaer i sitt arbeid fremover:

1. Langvarig svikt i kraftforsyningen – fokus på lokal forebygging og beredskapstiltak

Dette vil innebære nærmere kontakt mellom kommunene og nettselskapene og økt fokus på kommunikasjonsmuligheter ved strømbortfall. I tillegg arbeides det med prosjektet Forsterket EKOM, styrking av infrastruktur i mobilnett med reservestrøm og -samband til viktige lokale områder i minst tre døgn.

2. Ekstremvær/skred/flom – fokus på forebygging gjennom samfunnsplanleggingen

Dette vil innebære tilbud om kompetanseoppbygging i kommunen og økt fokus på disse temaene i den regionale planleggingen som fylkeskommunen er ansvarlig for.

Foto: Thor Anders Sognli, FMS.

Kommunene vil gjennom dette oppfølgingsarbeidet for god støtte i viktige deler av sitt samfunnssikkerhetsarbeid, men står selv ansvarlig for oppfyllelse av kravene i den kommunale beredskapsplikten.

KOMMUNEREFORM OG INNOVASJON

Det forventes at kommunene driver målrettet moderniserings- og omstillingsarbeid til beste for innbyggerne. Sentralt i dette er regjeringens arbeid med kommunereformen og målsettingene om mer innovasjon.

Nasjonale føringer

Stortinget har vedtatt en kommunereform. Bakgrunnen for dette er å finne i regjeringens Sundvolden-erklæring, hvor det står:

Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jf. samarbeidsavtalen (med Venstre og KrF). (…) Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Ekspertutvalget som kommunal- og moderniseringsdepartementet nedsatte 3. januar 2014 har kommet med sin første delrapport. Kommuneproposisjonen 2015 som ble lagt fram 14. mai konkretiserer kommunereformarbeidet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) setter også stort fokus på arbeid med innovasjon, forenkling og digital forvaltning. Statsbudsjettet gir oppdrag i forbindelse med KMDs innovasjonsstrategi og fornyings- og moderniseringsarbeidet. Dette må ses i sammenheng med 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).

Foto: Lars Kroken, FMS

Kommunereform - ekspertutvalgets anbefalinger

Ekspertutvalget fikk i mandat på fritt faglig grunnlag å gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Kriteriene skal i sum ivareta kommunens fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Kriteriene skal kunne benyttes både lokalt, regionalt og sentralt som grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing.

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur.

Kriterier for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

Utvalgets gir følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Kommunereform – mål og virkemidler i kommuneproposisjonen

REGJERINGENS MÅL FOR KOMMUNEREFORMEN ER:

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

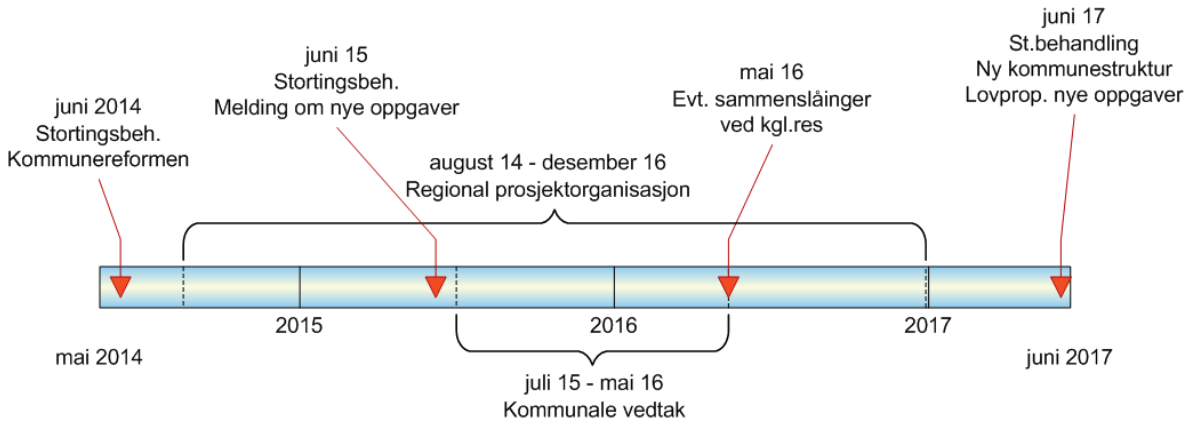
Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitikk i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Fremdriftsplan og milepæler

De regionale prosessene ledet av fylkesmennene starter høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016.

Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner. Her vil det også være eksempler på hvordan den statlige styringen av større og mer robuste kommuner kan reduseres.

Foto: Anton Ligaarden, FMS.



Departementet legger opp til to ulike løp i reformperioden:

1 Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015: kongelig resolusjon

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

2 Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017

I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen. I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.

Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.

Aktuelle verktøy for kommunenes arbeid

Departementet vil utarbeide standardiserte faktaoppsett om sammenslåing. Disse vil ta utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget og annen, relevant tilgjengelig informasjon. Dette skal være et alternativ til større utredninger i kommunene. Faktaoppsettet vil kunne suppleres ut fra lokale og regionale behov og utfordringer. Det vil også være et viktig verktøy for de regionale prosessveilederne.

Departementet vil utarbeide et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne, som et alternativ til folkeavstemninger.

Departementet vil dekke inntil 100 000 kroner til hver kommune til informasjon og høring av innbyggerne. Kommunene velger selv om de vil bruke spørreundersøkelsene eller ha folkeavstemninger, eller gjøre begge deler. Det er viktig at innbyggerne blir hørt.

ØKONOMISKE VIRKEMIDLER:

- Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Støtten til dekning av engangskostnadene differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Minimum 20 mill kroner. Maks 65 mill. kroner. Se oversikt side 52 og 53 i kommuneproposisjonen.

- Kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner som etter sammenslåingen har mer enn 10 000 innbyggere, med et minstebeløp på 5 millioner kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall i den nye kommunen. Maksimalt beløp er 30 millioner kroner for de mest folkerike sammenslåingene.

- Dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. Dette er en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser.

ØVRIGE TILTAK I KOMMUNEREFORMEN:

Lånegodkjenning

Departementet har sendt et lovforslag på høring om at kommunenes låneopptak og langsiktige leieavtaler må godkjennes av fylkesmannen for å være gyldige. Godkjenningsordningen er ment å forebygge konflikter som kan oppstå mellom potensielle sammenslåingskandidater, og å hindre rent strategiske tilpasninger eller disposisjoner i forkant av kommunereformen.

Hjemmel om pålagt interkommunalt samarbeid

Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning for å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander ikke ønsker å slå seg sammen. En slik generell hjemmel kan erstatte hjemlene i særlovene (finnes i dag blant annet i plan- og bygningsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelseloven, kommuneloven og brann- og eksplosjonsvernloven).

Avvikling av samkommunen

Regjeringen tar sikte på å avvikle den muligheten for interkommunalt samarbeid som ligger i samkommunen. Dersom kommunene har behov for et så omfattende samarbeid, bør de slå seg sammen.

Innovasjon

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. Innovasjon i kommunesektoren kan defineres som prosessen med å utvikle nye ideer og realisere dem slik at de gir merverdi for samfunnet. Det skal være noe nytt for kommunen, det skal være nyttig, og det skal være nyttiggjort. Innovasjon for en kommune kan også være å kopiere gode løsninger fra andre kommuner eller fra andre land - bare en tar dem i bruk på sin egen måte i sin egen kommune.

Kommunene arbeider kontinuerlig med omstilling og fornying. Mye av dette kan grense til innovasjon. Men den vanlige fornyings- og omstillingsvirksomheten skiller seg fra innovasjon ved at innovasjon gjerne medfører vesentlige endringer i arbeidsmetodene eller tjenesteutøvelsen, mens omstilling ofte er mer trinnvise endringer av eksisterende rutiner.

Prosjektskjønn og formidling av erfaringer

Selv om regjeringen har varslet reduksjon i skjønnsmiddelrammen ønsker Fylkesmannen fortsatt å 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. Det forventes også aktiv formidlig av erfaringer fra prosjekter som mottar støtte. Beat for beat-konferansen er en god anledning for dette. Mer om prosjektskjønn og erfaringsformidling er beskrevet i kapittelet om moderniseringsarbeid.

Utfordringer

En kommunereform basert på frivillighet og med utgangspunkt i ekspertutvalgets kriterier og regjeringens mål vil være krevende også i Østfold. De folkevalgte i de 18 kommunestyrene er beslutningstakere både når det gjelder prosessdeltakelse og evt. endringer i kommunestrukturen. Det er stor variasjon i de folkevalgtes syn på kommunestruktur i Østfold. En viktig utfordring blir dermed å skape gode prosesser hvor kommunestruktur kan drøftes og mer robuste løsninger kan konkretiseres. Kommunene må selv være i førersetet i disse prosessene som er basert på frivillighet.

Innovasjon i kommunene er også krevende. Innovasjon er ikke bare knyttet til å finne mer effektive måter å organisere og utøve tjenestene på, men også at man søker å finne måter å tilby kvalitativt bedre tjenester til innbyggerne på. Innovasjon innebærer alltid en viss grad av risiko, fordi innovasjonen endrer den eksisterende situasjonen, og fordi de alternative framtidsløsningene alltid er mer eller mindre usikre. Fylkesmannen ønsker å støtte prosjekter som på en målrettet måte kan bedre resultatene i kommunene. Ta utgangspunkt i riktige utfordringsbilder og legge til rette for samarbeid og læring. Se innovasjons- og moderniseringsarbeidet i sammenheng med kommunenes planprosesser og styringssystemer.

SAMHANDLINGSREFORMEN OG FOLKEHELSE

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

Foto: Farvarets medlesenter, FMS

Nasjonale føringer

Nye lover med tilhørende forskrifter og veiledningsmateriell vil utvilsomt bidra til denne utviklingen. Mange års strukturert samhandling mellom Sykehuset Østfold og kommunene, og mange års partnerskap for folkehelse, gir fylket et godt utgangspunkt. Kommunene, fylkeskommunen, sykehuset og andre instanser har vist stort engasjement for å virkeliggjøre intensjonene i reformen. Det gjelder både det brede folkehelsearbeidet og tiltak for enkeltindivider og grupper.

Samhandlingsreformen er en retningsreform som ble iverksatt 1. januar 2012. To nye lover er viktige for gjennomføringen av reformen. Helse- og omsorgstjenesteloven tydeliggjør kommunenes overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester. Tjenestene gjelder alle brukergrupper – personer med psykiske eller somatiske problemer, rusproblemer eller nedsatt funksjonsevne. Folkehelseloven har som formål å gi bedre helse til den enkelte, utjevne helseforskjeller og sikre en bærekraftig velferdsstat.

Folkehelsearbeid

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

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

”Folkehelsemeldingen: God helse - felles ansvar” ble lagt frem 26. april 2013. I meldingen presiserer regjeringen en samlet strategi for å utvikle en folkehelsepolitikk for vår tid. Stortingsmeldingen representerer videre nasjonale myndigheters oppfølging av føringene i folkehelseloven.

Forskrift om oversikt over folkehelsen trådte i kraft 1. juli 2012. Forskriften er hjemlet i folkehelseloven og gir rammene for kommunenes og fylkeskommunenes oversikter over folkehelsen. I tillegg gir forskriften bestemmelser om Nasjonalt folkehelseinstitutts oppgave i å bistå med data fra nasjonale kilder gjennom utforming av folkehelseprofiler og statistikkbank.

Helsedirektoratet utga veilederen ”God oversikt- en forutsetning for god folkehelse” IS-2110 i oktober 2013. En omfattende ekspertrapport om gjennomgang av norsk fordelingspolitikk vil bli fremlagt i 2014. Den vil bli viktig for arbeidet med å utjevne de sosiale helseforskjellene.

Samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten

Helse- og omsorgstjenesteloven regulerer i stor grad samhandlingen mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Loven pålegger kommunene og 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. Kommunal medfinansiering betyr at kommunene skal dekke en del av kostnadene når innbyggerne behandles i sykehus. Foreløpig gjelder ordningen i all hovedsak pasientbehandling i somatiske sykehusavdelinger og poliklinikker. Betaling for utskrivningsklare pasienter

Foto: Andreas Fadum, FMS.

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 fra 2016. Tilbudet som etableres skal være bedre eller like godt som alternative tilbud i spesialisthelsetjenesten. Det skal bidra til å redusere antall øyeblikkelig hjelp-innleggelser i spesialisthelsetjenesten. Oppbyggingen av slike tiltak startet i 2012. Det er etablert en tilskuddsordning.

Status

Foto: Lars Hovland

Folkehelse

Fylkesmennene og Statens helsetilsyn skal føre tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes plikter etter folkehelseloven. Dette skal bidra til langsiktighet i det kommunale folkehelsearbeidet og redusere risikoen for at arbeidet nedprioriteres til fordel for mer akutte tjenestebehov.

Høsten 2013 gjennomførte Fylkesmannen i Østfold pilot-tilsyn med folkehelsearbeidet i tre kommuner. Tilsynet gjaldt kommunens plikt til å holde løpende oversikt over helse-tilstanden i befolkningen og positive og negative påvirkn-ingsfaktorer.

Statens helsetilsyn har bestemt at det skal gjennomføres land-somfattende tilsyn med folke-helsearbeidet i kommunene i 2014 og 2015. Senere vil det bli gjennomført tilsyn med folke-helsearbeidet minst én gang i løpet av hver kommunal plan-periode på fire år.

Folkehelse og planarbeid

Da plan- og bygningsloven ble revidert i 2009, ble krav om kommunal planstrategi innført. Når et nytt kommunestyre er konstituert, har det ett år på seg til å utarbeide en planstrategi. Dette skjedde altså for første gang i alle norske kommuner

i 2011/2012. Planstrategien er et verktøy for kommunestyret for å drøfte utviklingstrekk i kommunen som samfunn og organisasjon. Planstrategien skal også avklare hvilke planer kommunen har behov for å lage i 4-årsperioden.

Vi har i 2013 evaluert planstrategiarbeidet i Østfold i samarbeid med Østfold analyse og Østfold fylkeskommune. Prosjektet har ført til at lovkravene, arbeidsmetodikken i planstrategiarbeidet og samfunnsutfordringene har blitt løftet fram i mange sammenhenger.

Frisklivssentraler og frisklivstilbud

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

Helsedirektoratet reviderte våren 2013 veilederen for kommunale frisklivssentraler og anbefaler kommunene å vurdere å starte. Fylkesmannen i Østfold har i 2013 forvaltet tilskudd til etablering og videreutvikling av kommunale frisklivssentraler. Vi har fulgt utviklingen av frisklivssentralene og har bistått ved regionale kurs for frisklivsentralene. I Østfold er det etablert fem frisklivs-sentraler. Flere planlegges. Fylkesmannen deltar i nettverket for frisklivssentraler i Østfold.

Samhandling mellom kommunene og sykehuset

Den nye lovgivningen gir kommunene omfattende oppgaver. Kommunene har ulike forutsetninger for å oppfylle de nye pliktene, først og fremst fordi størrelse og økonomisk bærekraft varierer. Likevel valgte de å inngå likelydende avtaler med sykehuset. Avalen består av en overordnet avtale og 16 retningslinjer. Administrativt samarbeidsutvalg har myndighet til å videreutvikle retningslinjene.

For å ivareta sine forpliktelser har kommunene etablert interkommunale løsninger. Hver av de fem regionene i fylket har prosjekter for å møte utfordringene i samhandlingsreformen. Alle prosjektene har fått tilskudd gjennom statsbudsjettets kapittel 761.67 (tilskudd til samhandlingstiltak og lokalmedisinske sentra m.m.) flere ganger. Det er også gitt støtte til mindre samhandlingsprosjekter.

Ordningen med døgnopphold for øyeblikkelig hjelp ble etablert i Fredrikstad og Halden senhøstes 2012. På nyåret 2013 åpnet avdelinger i Sarpsborg og Moss, og i mai 2013 åpnet også avdelingen i Askim. Dermed er alle de 40 sengeplassene som skal inngå i ordningen på plass. Erfaringene så langt er gode.

Ordning med kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter fra første dag fungerer godt i Østfold. Kommunene tar i mot de fleste pasientene den dagen de er utskrivningsklare. Om tjenestene pasientene får etter utskrivelsen er av tilstrekkelig kvalitet er vanskelig å bedømme, men det sendes få avviksmeldinger, og det kommer få klager til Fylkesmannen.

Utfordringer

Samhandlingsreformen

Østfoldkommunene har et godt utgangspunkt for arbeidet med samhandlingsreformen. Siden 2005 har det vært et velstrukturert og forpliktende samarbeid mellom Sykehuset Østfold og de 17 kommunene som bruker dette sykehuset. Siden den gang har kommunene hatt likelydende samarbeidsavtaler med sykehuset, og administrativt samarbeidsutvalg har hatt myndighet til å fastsette samhandlingsrutiner som er bindende for både kommunene og sykehuset.

De som arbeider i spesialisthelsetjenesten og i de kommunale helse- og omsorgstjenestene har i stor grad vært vant til å se på hverandre som likeverdige samarbeidspartnere. De nye avtalene mellom Sykehuset Østfold og kommunene bygger på de tidligere avtalene og er tilpasset det nye regelverket. Fylkesmannens inntrykk etter de to første årene er at kommunene og sykehuset håndterer utfordringene knyttet til samhandlingsreformen meget godt.

Folkehelsearbeid

Folkehelseinstituttets folkehelseprofil for Østfold 2014 peker bl.a. på følgende viktige utfordringer:

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

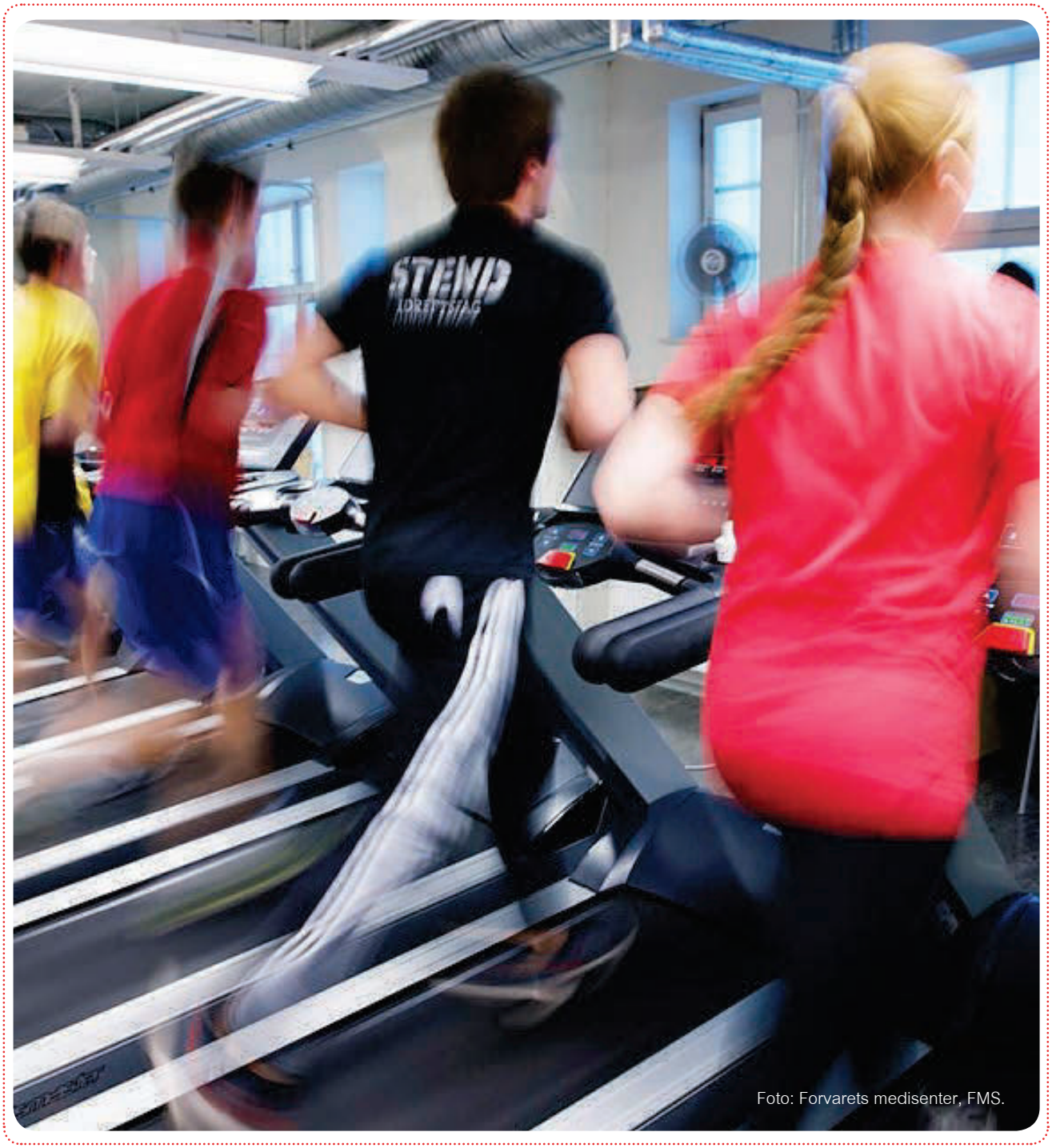


Foto: Forvarets medisenter, FMS.

God forvaltning av befolknings-helse er en forutsetning for en bærekraftig utvikling. Å sikre samfunnets bærekraft er en av våre største planutfordringer. Folkehelsesituasjonen er mer enn summen av individuelle valg og genetiske forutsetninger; det er noe vi kan påvirke gjennom planlegging og forvaltning.

I samhandlingsreformen er helsestasjons- og skolehelsetjenesten sammen med frisklivssentraler omtalt som viktige lavterskeltiltak i folkehelsearbeidet. Dette er nyttige arenaer for helsefremmende og forebyggende arbeid blant barn og unge og personer og grupper i befolkningen som har behov for hjelp til å endre helseadferd. Fylkesmannen i Østfold følger med på utviklingen i helsestasjons- og skolehelsetjenesten i Østfold og er, som nasjonale myndigheter, bekymret for personellressursene i skolehelsetjenesten.

TVERRFAGLIG ARBEID OVERFOR BARN OG UNGE

Fylkesmannen har etablert «Tverrfaglig samordningsteam for barn og unge», blant annet for å arbeide med barnekonvensjonen og Sjumilssteget.

Nasjonale føringer

Barns rett til en trygg oppvekst er grunnleggende. Alle barn skal sikres gode og trygge oppvekstvilkår. Oppfølging av utsatte barn og unge er en av storsamfunnets viktigste oppgaver.

Regjeringen ønsker å styrke familiens stilling. Tiltak som kan styrke samspill og tilknytning mellom barn og foreldre kan forebygge omsorgssvikt. Det er viktig å legge til rette for en trygg økonomisk og sosial situasjon for barn, ungdom og deres familier. Bekjempelse av fattigdom blant barn er viktig for å sikre barns velferd på kort sikt, og å forebygge fattigdom på lengre sikt. Vanskeligstilte barnefamilier og unge er prioriterte målgrupper i det bolig-sosiale arbeidet.

Regjeringen ønsker et tettere samarbeid mellom barnevern, helsestasjoner, barnehage, skole, politi og NAV for å unngå at barn blir kasteballer mellom offentlige tjenester. Regjeringen ønsker også et mer forpliktende samarbeid mellom barnevernet og ungdomspsykiatrien. Regjeringen ønsker et tett samarbeid og dialog med frivillig sektor.

Det er viktig å gi alle barn og unge de samme mulighetene for å delta i meningsfylte kultur- og fritidsaktiviteter uavhengig av familiens bakgrunn eller den enkeltes kvalifikasjoner.

Alle barn og unge skal ha tilgang til åpne og inkluderende møteplasser hvor utfoldelse, kreativitet og aktivitet står sentralt. Alle skal ha like muligheter til å bidra til å delta i felleskapet. God tilgjengelighet til steder hvor barn og unge opp-holder seg, som barnehage, skole, kultur- og fritidstilbud er en forutsetning

for deltakelse og likestilling for mange barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Tilhørighet er videre viktig for å forebygge problemer knyttet til rus, kriminalitet og rekruttering til ekstreme miljø. Å bedre oppvekst- og levekår for barn og unge i større byer står sentralt.

FNs barnekonvensjon er gjeldende norsk lov. Barnekonvensjonen skal gjennomsyre og legges til grunn for alt arbeid for og med barn og ungdom. Rettigheter gitt i FNs barnekonvensjon understreker barn og unges rolle som medborgere i samfunnet, og at deres erfaringer og synspunkter må lyttes til. Barn og ungdom skal sikres innflytelse i saker som påvirker deres liv og det må jobbes videre for å sikre alle unge muligheten til å delta i politikk og samfunnsliv.

Fylkesmannen skal utøve tilsyn med kommunene og gi råd og veiledning til kommunene på området barn og unge, og fylkesmannen skal bidra til at kommunene ivaretar målet om tidlig innsats slik at barn og unge med særskilte behov får nødvendig og tidlig hjelp. Fylkesmannen skal videre bidra til bedre samhandling mellom tjenestene i kommuner og fylkeskommuner og se arbeidet i sammenheng med målet om økt gjennomføring i videregående opplæring.

Foto: Erik Drabløs, FMS.

Status

Fylkesmannen har etablert «Tverrfaglig samordningsteam for barn og unge», blant annet for å arbeide med barnekonvensjonen og Sjumilssteget. I Østfold er flere områder som gjelder barn og unge, viktige å følge opp. Østfold har sammen med de tre nordligste fylkene den dårligste gjennomføringsgraden i videregående opplæring. Østfold ligger per 31.12.2012 over landssnittet når det gjelder omsorgstiltak i regi av barnevernet for barn 0 – 17 år, og nest etter Oslo er Østfold det av landets fylker som har høyets andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Det er en klar tendens til flere helseproblemer blant unge i alderen 16-30 år uten tilknytning til arbeidsliv eller utdanningssystemet. Videre får vi stadig mer kunnskap om hvordan fattigdom kan påvirke ulike sider ved barns liv, og det er grunn til å hevde at det har betydning for helse, identitetsutvikling, læring og sosial kontakt.

Det er mange kommuner i Østfold som prioriterer arbeidet med barn og unge høyt, samtidig er behovet og utfordringene knyttet til samhandling for utsatte barn

og unge stadig er tilstede. Våren 2014 har Fylkesmannen invitert kommunene i Østfold til krafttaket Sjumilssteget for utsatte barn og unge. Sjumilssteget tar utgangspunkt i utvalgte artikler i barnekonvensjonen. Kommunene har ansvar for oppfyllelse av mange av konvensjonens artikler. Samtlige Østfoldkommuner har meldt seg til å ta utfordringen som ligger i Sjumilssteget!

Å ta Sjumilssteget innebærer å ta betydelige skritt for å etterleve FNs barnekonvensjon. Primært på sju områder – barns rett til medbestemmelse, god omsorg, særskilt vern og støtte, vern mot overgrep, fullverdig liv, god helse og god utdanning. Det overordnede prinsippet i dette arbeidet er «barnets beste». Å ta «Sjumilssteget» handler om å analysere og forbedre det kommunale tilbudet til barn og unge og deres familier med vekt på tidlig innsats, samordning av tjenester og tverrfaglig innsats, sikre barn- og unges medbestemmelse - retten til å si sin mening i alt som angår dem.

Kommunene har oppnevnt koordinatorer for arbeidet og går i 2014 i gang med en egenanalyse. Målet med analysen er å avdekke styrker og utfordringer for samarbeid mellom de ulike tjenestene i kommunen. Med dette hjelpemiddelet kan kommunene finne forbedringspunkter og sette i gang tiltak.

Foto: Torbjørn Kjosvold, FMS.

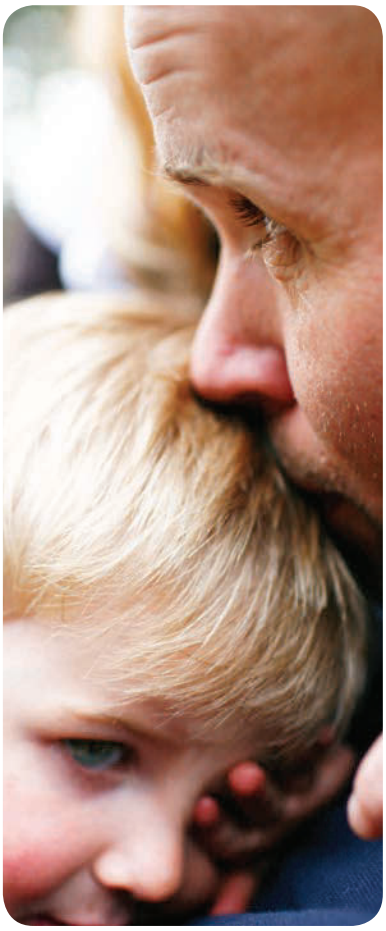


Foto: Scanpix.

Koordinatorene gir, får og videreformidler informasjon til og fra Fylkesmannen, men kan også ta initiativ til å sette saker på dagsorden i det løpende arbeidet med Sjumilssteget. Tverrfaglig samordningsteam barn og unge hos Fylkesmannen skal ha tett dialog med koordinatorene og bidra til kompetanseheving og nettverksdrift blant annet for å sikre erfaringsutveksling mellom kommunene.

Det er bestemt at 2,5 millioner av skjønnsmidlene 2014 til fornying i kommunene settes av til det tverrfaglige arbeidet med Sjumilssteget. Hver kommune vil få tildelt kr 100 000 til arbeid med egenanalyse i

egen kommune etter metodene i prosjektet. De fire største bykommunene får tildelt kr 200 000 hver. Resten av beløpet vil bli oversendt en vertskommune og bli disponert av en oppnevnt prosjektledelse. Disse midlene vil bli brukt til samlinger, faglig utvikling og ønskelig arbeid i kommuner eller regioner. Midlene ser vi i sammenheng med barnefattigdomsmidlene der fler Østfold-kommuner har fått tildelt midler. Egenanalysen som skal gjøres i Sjumilssteget skal også knyttes til prosjektene som hører til barnefattigdomsmidlene.

Foto: Scanpix.

Utfordringer

Barnekonvensjonen er gjeldende norsk lov og forplikter kommunene. Det er derfor viktig, men også en utfordring å sørge for prosesser som gjør at barnekonvensjonen legges til grunn for alt arbeid for og med barn og ungdom.

Det er mulig å gjennomføre egenanalysen på forskjellige måter. Utfordringen er å gjøre analysen slik at det sikrer et tverrfaglig engasjement og samarbeid i alle kommunens virksomheter.

Kommunene vil i varierende grad ha implementert barnekonvensjonen i planer og arbeid. Det blir derfor viktig å møte kommunen der de befinner seg i arbeidet.

Det er helt nødvendig å sikre at innsatsen som nå gjøres både sentralt og i kommunene er med på å utgjøre en forskjell for enkeltbarnet, ungdommen eller familien.

BOSETTING OG INTEGRERING AV FLYKTNINGER OG ASYLSØKERE

Fylkesmannen skal i sin dialog med kommunene, bidra til økt kunnskap om virkemidler som kan føre til raskere bosetting av flyktninger.

Nasjonale føringer

Fylkesmannen skal i sin dialog med kommunene, bidra til økt kunnskap om virkemidler som kan føre til raskere bosetting av flyktninger.

Kommunene bør bosette raskere. Østfold er anmodet om å motta 425 nye flyktninger, men har pr mars vedtak på 235. IMDi ber om at det bosettes flest mulig denne våren på grunn av det store antallet som venter. Kritisk for enslig flyktninger hvis Østfold fortsatt legger ned mottak for denne gruppen.

Foto:Torgeir Haugaard, FMS.

Foto: Forsvarets mediesentyer, FMS.

Status

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 425 flyktninger i 2014. Pr. mars er det vedtak på 235, som er 55 % av behovet. I fjor ble det bosatt 191 i østfoldkommunene.

Det er i dag 5700 flyktninger i mottak, hvorav 1400 som er utsøkt til kommunene. I tillegg kommer ca 1600 overføringsflyktninger, hvorav ca 1000 syrere. Det er behov for å bosette 10840 i kommunene i 2014. Syv av ti kommuneledere sier at det er tilgang på boliger som er den største hindringen.

Kombinasjonen av at mange flyktninger skal bosettes og manglende kommuneplasser, medfører lang ventetid i mottak fra oppholdstillatelse til utflytting til kommune. Ventetiden er økende, og 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.

Integrering og enslige mindreårige asylsøkere
Det er også grunn til å understreke at bosetting av flyktninger er et vedvarende og langsiktig arbeid som krever stor oppmerksomhet i årene framover. Kommunene, som har en hovedrolle i dette

arbeidet, må ta det med i sin planlegging. En stor del av befolkningsøkningen i Østfold består av innvandrere, i 2012 utgjorde den 0,96% av den totale økningen på 1,31%.

Østfold har vist stor vilje til å ta i mot og tilby riktige omsorgstiltak for enslige mindreårige flyktninger, EM. IMDi ser nå en sterk reaksjon på innstrammingene i refusjonsordningen av barneverntiltak fra Bufetat hvor kommunene nå må betale 20% selv. Enkelte kommuner har lagt ned mottak og innført inntaksstopp for både EM og ordinære flyktninger. Dette kommer samtidig som det er et sterkt økende behov fra 2013 til 2014.

Utfordringer

Fylkesmannen oppfordrer kommunene til å bruke Husbankens og IMDis virkemidler for å skaffe tilstrekkelig antall boliger til flyktninger som får opphold i Norge, slik at oppholdstiden i statlige mottak kan bli redusert og integreringsarbeidet kan gå raskere. Det er viktig å ha tilstrekkelig oppmerksomhet på mindreårige flyktninger.

Foto: Sissel Amundsen, FMS

3

REGIONAL OG KOMMUNAL PLANLEGGING

REGIONAL OG KOMMUNAL PLANLEGGING

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

Nasjonale føringer

Etter valget i 2011 har kommunene utarbeidet planstrategier for 4-årsperioden hvor kommunens viktigste planopp-gaver prioriteres. Plan og bygningsloven har fokus på helhet og samfunnsutvikling (jfr. §§ 1-1 og11-1). Kommunene skal videreføre løpende planlegging med sikte på å samordne og sette mål for den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle 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 medvirknings-prosesser der ulike grupper i samfunnet deltar.

Regjeringen har videreført dokumentet nasjonale forventninger til støtte for regional og kommunal planlegging. Dokumentet samler og formidler gjeldende politikk med relevans for planleggingen. De nasjonale forventningene skal følges opp i planene og legges til grunn for statens medvirkning. Den nye regjeringen har ikke gjort endringer i grunnlaget for planarbeidet, men signaliserer større vekt på lokaldemokratiet.

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 kommuneplanen kan kommunestyret sette langsiktige mål og strategier som sikrer helhet og sammenheng i kommunens utvikling som lokalsamfunn og som tjeneste-utvikler (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 sektorplan-leggingen i kommunen. Hoved-tyngden av kommuneplanene er fra 2011. Fire kommuner har planer eldre enn 2007, og disse er i gang med planprogram for nye samfunnsdeler våren 2014.

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 nå 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 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 store områder har potensiale for betydelig boligutbygging.

Status for kommuneplaner i Østfold pr 31.12.2013.

Kommune	Vedtatt	Arealdel	Samfunnsdel
Aremark	29.10.2009	2009-2019	(planprogram 2014 -RAM)
Askim	27.09.2007	2008-2019	2006-2017
Eidsberg	16.02.2006	2006-2017	2006-2018
Fredrikstad 3-delt plan	16.06.2011	2011-2023	2011-2023
Halden	22.06.2011	2011-2023	2011-2022
Hobøl	31.08.2011	2011-2022	2011-2022
Hvaler	07.04.2011	2010-2022	2010-2022
Marker	27.12.2007	2005-2016	2007-2019
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	
Råde	21.06.2011	2011-2022	2011-2022
Sarpsborg	17.02.2011	2011-2021	2011-2020
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

Planregister

Kommunen skal ha et oppdatert planarkiv - et register over alle vedtatte arealplaner med bestemmelser. Registeret skal også være digitalt. I 2012 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

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

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

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 nå i ferd med å skje mye innenfor hovedinfrastrukturplanleggingen og særlig i jernbanesektoren. Detaljplaner for delstrekninger 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 N.Glomma), havneutbygging (Borg) og kraftutbygging (vind-møller i Indre Østrfold) er det høy aktivitet på plansiden.

Regionale planer

Fylkeskommunen har i henhold til sin egen planstrategi startet arbeidet med plan for kompetanseutvikling i fylket og med revisjon av fylkeskystsoneplanen i 2013. Arbeidet videreføres i 2014.

4

KOMMUNEØKONOMI OG FORNYING

MODERNISERINGSARBEID

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.

Nasjonale føringer

Stortinget har vedtatt å gjennomføre en kommunereform. Føringer for videre arbeid med denne er gitt i Kommuneproposisjonen 2014. Dette er omtalt i kapittel 2. Det nye Kommunal- og moderniseringsdepartementet prioriterer arbeid med innovasjon, forenkling og digital forvaltning.

Statsbudsjettet gir oppdrag i forbindelse med departementets innovasjonsstrategi og fornyings- og moderniseringsarbeidet. Dette må ses i sammenheng med 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).

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 3 rådmenn utpekt av KS. Fylkesmannen har en viktig og prioritert oppgave i å stimulere til moderniserings- og omstillingsarbeid i kommunene. Det skal legges mer vekt på målrettet bruk av skjønnsmidlene, bedre resultatoppfølging og erfaringsspredning.

Prosjektmidler

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. For 2014 ønsker regjeringen at tilskudd i større grad skal bli gitt til innovasjonstiltak og at innovasjonsprosjekter skal prioriteres innenfor rammen.

Om innovasjon

Innovasjon i kommunesektoren kan defineres som prosessen med å utvikle nye ideer og realisere dem slik at de gir merverdi for samfunnet. Det skal være noe nytt for kommunen, det skal være nyttig, og det skal være nyttiggjort. Innovasjon for en kommune kan også være å kopiere gode løsninger fra andre kommuner eller fra andre land, bare en tar dem i bruk på sin egen måte i sin egen kommune.

Kommunene arbeider kontinuerlig med omstilling og fornying. Mye av dette kan grense til innovasjon. Men den vanlige fornyings- og omstillingsvirksomheten skiller seg fra innovasjon ved at innovasjon medfører vesentlige endringer i arbeidsmetodene og/eller tjenesteutøvelsen, mens omstilling er trinnvise endringer av eksisterende rutiner.

Innovasjon vil ikke bare være knyttet til å finne mer effektive måter å organisere og utøve tjenestene på, men også at man søker å tilby kvalitativt bedre tjenester. Innovasjon innebærer en viss grad av risiko, fordi innovasjonen endrer den eksisterende

situasjonen, og fordi de alternative framtidsløsningene alltid er mer eller mindre usikre. Skjønnsmidler fra Fylkesmannen kan ses på som risikoavlastning, men også som en mulighet til å prioritere nytenkning innenfor stramme rammer.

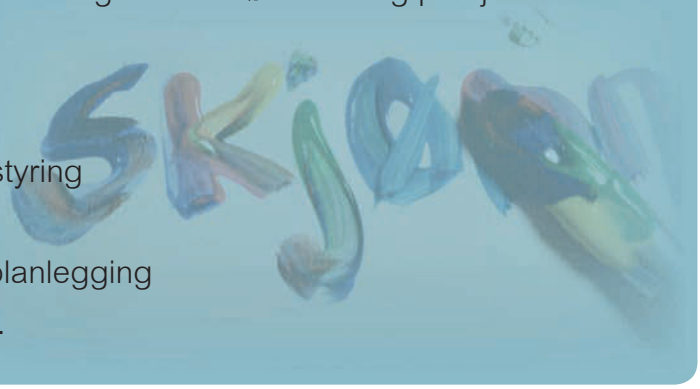
Fylkesmannen kan gi støtte til prosjekter hvor kommunene ønsker å teste ut nye løsninger på sine utfordringer. Prosjektene kan omfatte alle tjenesteområder i kommunen. Kommuner må i søknaden om prosjektmidler vise til en gjennomtenkt og realistisk prosjektplan for et innovasjonsprosjekt. Kommunen må beskrive sine utfordringer godt, og vise til klare målsetninger for hva de ønsker å oppnå. 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.

KATEGORIER:

Referansegruppa 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.



Fra 2014 vil det legges større vekt på at prosjektene innenfor disse kategoriene er innovative.

Denne inndelingen gjenspeiler de prioriteringer og kategorier KMD ønsker forsøk og prosjekter på. Omtrent 35-40 % har de senere år gått til prosjekter som kommunene har søkt i fellesskap på. Mange av prosjektene følger regioninndelingen, og da særlig Moss og Indre Østfold.

Læring, samhandling og formidling

Fornyingskonferansen Beat for Beat feiret sitt 10 års jubileum i fjor. Konferansen er godt besøkt og har gode evalueringer. Konferansen tar mål av seg til å være Østfolds sentrale fornyingskonferanse for kommunene i et samarbeide med KS, og 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.

Prosjektskjønn og fornyingsprosjekter

Tabellen på neste side viser hvordan ordinære skjønns-midler og prosjektskjønn er fordelt til kommunene.

Oversikt over tildeling av skjønnsmidler 2004 – 2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ordinært skjønn	40,9	43,1	43,1	36,2	38,0	56,0	54,0	51,0	50,0	52,5	52,2
Prosjektskjønn	5,0	10,0	5,5	6,0	6,0	7,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Ekstraordinære tiltak				1,8		1,0					1,2
Total skjønnsramme	45,9	53,1	48,6	44,0	44,0	64,0	64,0	61,0	60,0	62,5	63,4

Tabell: Skjønnsmidler 2004-2014. Tall i mill. kroner.

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.

2. Sjumilssteget

er en fortsettelse av satsingen på å finne bedre løsninger på tverrfaglig organisering, samhandling og kommunikasjon. Oppfyllse av barnekonvensjonenes mål Alle kommunene er påmeldt og kr 2,5 mill. av skjønnsmidlene for 2014 brukes til 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 kommuner.

Tildelingen av prosjektskjønnsmidler for 2014 blir gjort i mai. Det er 57 søknader.

Utfordringer

Initiere og støtte prosjekter som på en målrettet måte kan bedre resultatene i kommunene. Ta utgangspunkt i riktige utfordringsbilder og legge til rette for samarbeid og læring. Se moderniseringsarbeidet i sammenheng med kommunenes planprosesser og styringssystemer.

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

KOMMUNEØKONOMI

Årsregnskapene for 2013 viser en klar svekkelse av netto driftsresultat samlet for kommunene i Østfold i forhold til året før. Kommunene i fylket hadde samlet det svakeste resultatet av alle fylkene i 2013.

Nasjonale føringer

- 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.

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

- 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.

- 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.

- 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.

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

- 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.

- Kommunene skal tilpasse seg forskrift for finansforvaltningen.

- 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

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 tre Østfold-kommuner i registret. Fylkesmannen prioriterer i sitt arbeid forebyggende tiltak for å hindre at kommuner kommer inn i registeret. Det vil alltid dukke opp nye utfordringer for kommunene. Fylkesmannen anbefaler derfor at man setter i verk nødvendig omstilling raskest mulig, og prioriterer å unngå å komme i en situasjon der man blir innmeldt i ROBEK.

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

Fylkesmannen har sendt budsjettbrev til alle de tre ROBEK-kommunene der resultatet av vår lovlighetskontroll av vedtatt årsbudsjett for 2014 framgår. Råde kommune budsjetterte med inndekning av restunderskuddet i 2013. Avlagt årsregnskap viser at man oppnådde denne inndekningen med god margin. Det ligger an til at kommunen kan meldes ut av ROBEK når kommunestyret har behandlet årsregnskapet for 2013.

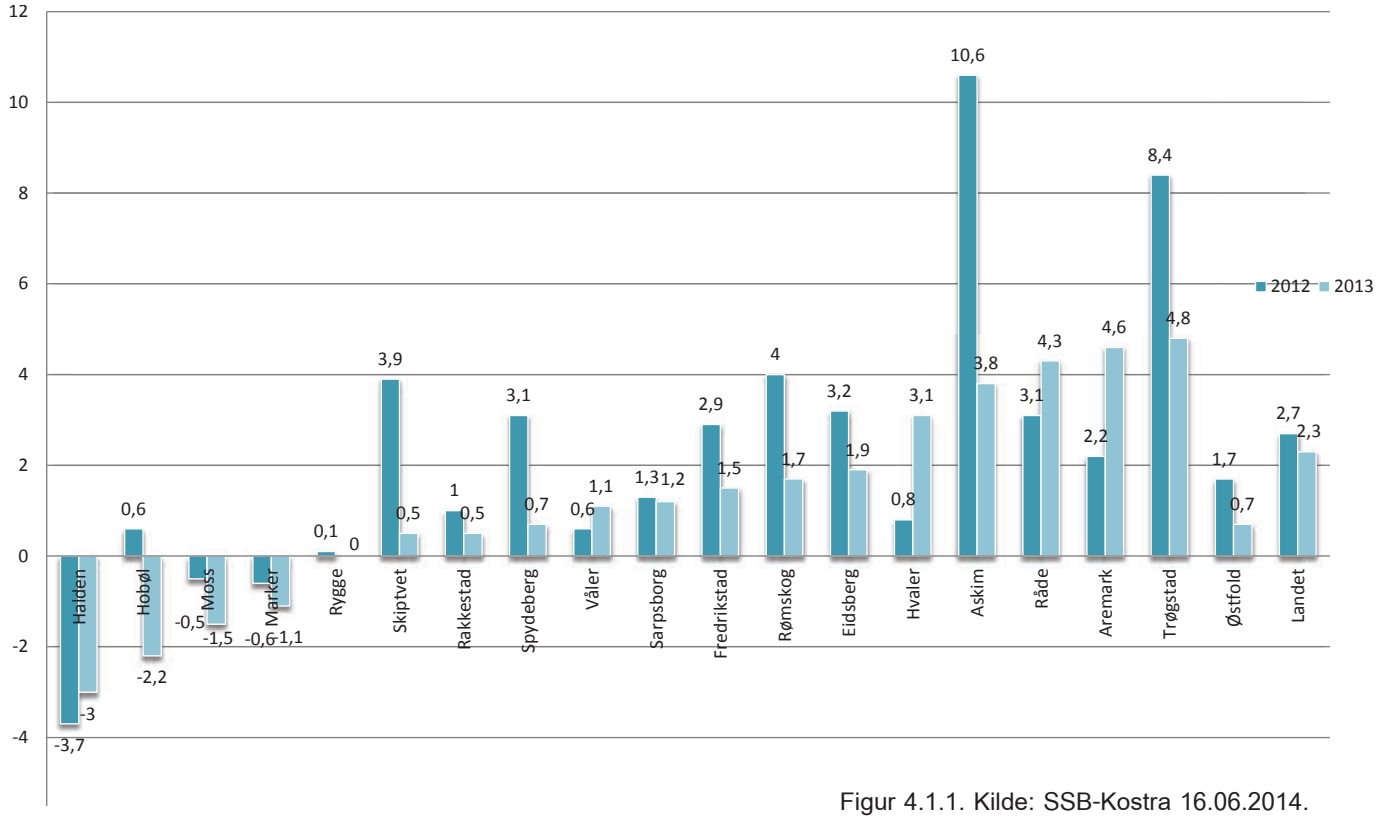
Hobøl klarte ikke å dekke inn noe av restunderskuddet i 2013. I stedet viser regnskapstallene at kommunen fikk et nytt underskudd i 2013. I årsbudsjettet for 2014 har kommunen vedtatt inndekning av underskudd som har oppstått før 2013 i sin helhet. Kommunen er i gang med en organisasjonsgjennomgang der en av målsettingene er å oppnå økonomiske innsparinger.

Halden kommune ble innmeldt i ROBEK 1. august i 2012. Bakgrunnen for dette er at årsregnskapet for 2011 ble vedtatt med et regnskapsmessig

merforbruk på 143,4 millioner kroner. Kommunen ble innmeldt som følge av at kommunen ved behandlingen av årsregnskapet vedtok å dekke inn underskuddet utover det påfølgende år etter at regnskapet ble framlagt. Årsregnskapene for 2012 og 2013 er også avlagt med betydelige underskudd slik at akkumulert underskudd ved utgangen av 2013 utgjør 289,3 millioner kroner. Kommunen vedtok opprinnelig å dekke inn 5 millioner kroner av underskuddet i år. Vi opphevet kommunens budsjettvedtak for 2014, og ba spesielt om at man så nærmere på budsjetterte investeringer og bruk av lån. I tillegg ble kommunen bedt om å vurdere på nytt om realismekravet i kommuneloven var oppfylt i det vedtatte budsjettet. Kommunestyret vedtok et nytt revidert budsjett den 8. mai 2014. I vedtaket er det tatt hensyn til Fylkesmannens anmerkninger, og vi har akseptert det reviderte budsjettet. Underskuddsinndekningen i år er økt til 9,4 millioner kroner ved den nye budsjettbehandlingen den.

Vi har forutsatt at det utarbeides en forpliktende plan for dekning av resterende akkumulert underskudd tilknyttet arbeidet med økonomiplan for 2015-2018.

Netto driftsresultat i % av sum driftsinntekter 2012-2013



Figur 4.1.1. Kilde: SSB-Kostra 16.06.2014.

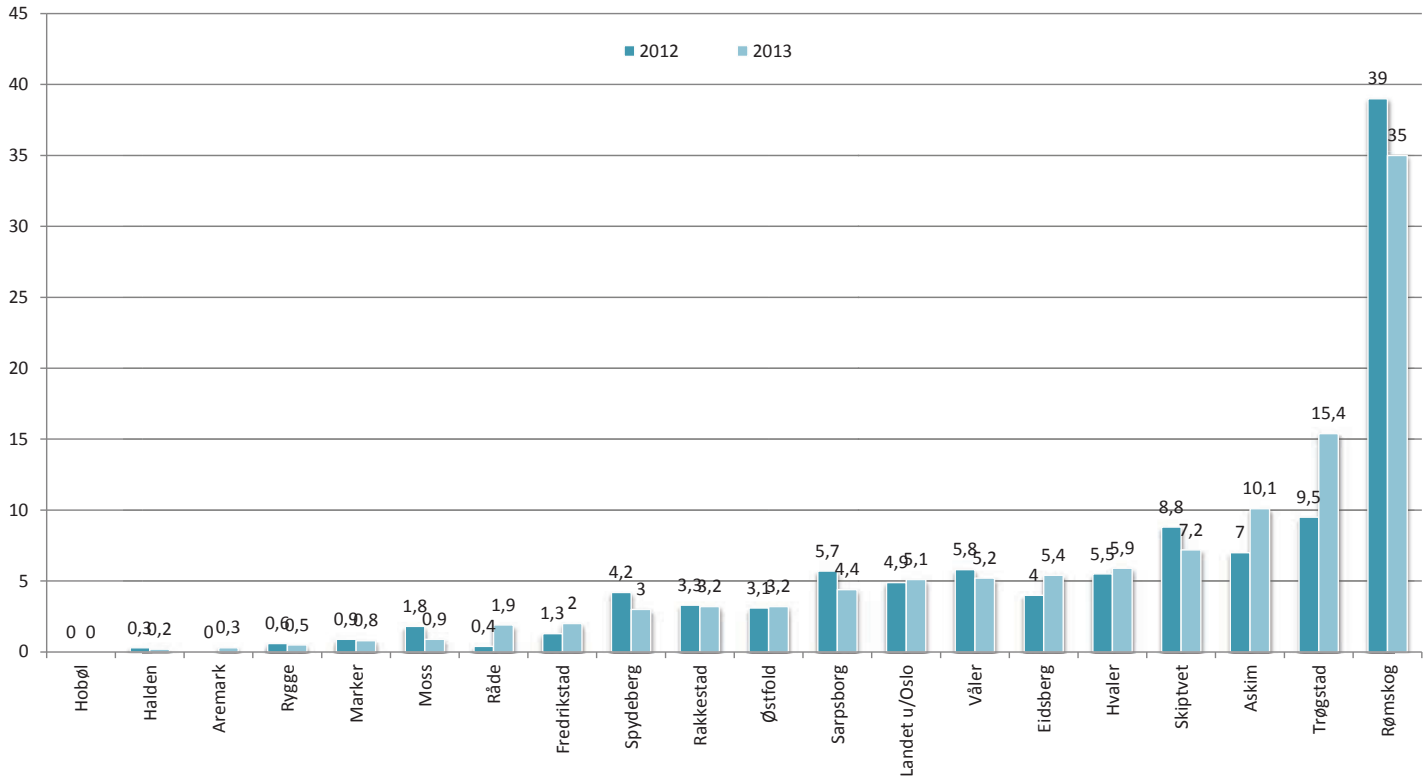
Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Figur 4.1.1 viser netto driftsresultat for 2012 og 2013. Netto driftsresultat er det viktigste resultatmålet for kommunene og bør være minst 3 % av brutto driftsinntekter i alle fall som et gjennomsnitt over noen år. Et netto driftsresultat på mindre enn 3 % betyr i følge Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomien, TBU, at kommunene tærer på sine verdier.

KOSTRA-tall for 2013 viser at netto driftsresultat for landets kommuner ble 2,3 %, mens resultatet i Østfold ble 0,7 %. Østfold kom altså vesentlig dårligere ut enn landssnittet i 2013, og resultatet innebærer også en vesentlig svekkelse sammenlignet med 2012.

Netto finanskostnader og avdrag i % av sum driftsinntekter i 2013 er omtrent på samme nivå som i 2012. Resultatforverringen for fylket samlet er dermed i hovedsak knyttet til drifta. I 13 av 18 kommuner er netto driftsresultat i 2013 svakere enn året før. 14 av kommunene i fylket oppnådde positive netto driftsresultater i 2013. Fem kommuner oppnådde netto driftsresultat på over 3 % av sum driftsinntekter.

Disposisjonsfond i % av sum driftsinntekter



Figur 4.1.2. Kilde: SSB Kostra 16.06.2014.

Diagram 4.1.2. viser hva kommunene hadde av frie reserver (disposisjonsfond) ved utgangen av 2012 og 2013. Sammen med netto driftsresultat gir størrelsen på disposisjonsfond et bilde av den enkelte kommunes økonomiske handlefrihet. I tillegg kan akkumulert regnskapsmessig underskudd tas med i en slik vurdering. Et underskudd bidrar til å svekke handlefriheten. Regnskapstall for 2013 viser at Moss, Marker og Rygge har akkumulert underskudd i tillegg til ROBEK-kommunene Hobøl og Halden.

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 og Moss har en begrenset økonomisk handlefrihet.

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 viser at resultatene igjen ble svekket i fylket. I 2013 er snittresultatet igjen som i 2011 svakest av alle fylkene. Halden har hatt negativt driftsresultat de 5 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!

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 1995 – 2013

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Halden	-3,0	1,0	2,4	4,9	-2,2	-0,1	0,3	-2,7	-1,7	2,9	4,2	3,6	0,5	0,8	-0,6	-0,8	-8,1	-3,7	-3,0
Moss	4,1	7,3	3,8	-0,7	0,2	1,5	-1,0	-2,1	-1,5	-0,6	4,7	3,5	3,1	-3,7	-1,5	1,8	1,6	-0,5	-1,5
Sarpsborg	3,0	3,9	3,1	3,0	-1,0	0,1	1,4	0,4	-0,3	2,0	4,9	7,8	2,6	-2,5	0,4	2,9	0,4	1,3	1,2
Fredrikstad	2,0	2,7	4,1	2,9	0,9	0,6	-4,7	-3,8	-1,8	-1,6	5,4	5,9	1,8	-0,8	-0,5	-0,5	2,0	2,9	1,5
Hvaler	11,5	9,9	8,5	4,7	8,9	3,2	8,5	-4,6	-5,2	4,9	6,0	8,5	-2,1	-1,2	6,6	8,4	-3,8	0,8	3,1
Aremark	6,3	6,9	14,9	5,9	4,2	16,7	1,8	2,3	-5,6	-5,2	-7,8	13,7	2,4	-4,2	-1,8	0,7	-7,9	2,2	4,6
Marker	2,1	-0,2	-2,1	-0,2	4,1	0,8	-0,5	4,2	3,9	1,3	7,1	7,3	4,3	3,3	0,1	2,6	0,2	-0,6	-1,1
Rømskog	9,7	10,1	15,1	10,8	9,3	10,8	13,0	9,8	6,2	4,1	14,9	17,0	7,7	11,1	4,1	4,7	5,5	4,0	1,7
Trøgstad	2,6	1,6	3,5	2,0	3,4	1,7	4,2	2,2	0,9	8,4	7,0	5,9	1,9	0,7	6,7	3,5	1,4	8,4	4,8
Spydeberg	2,8	5,5	2,1	0,8	6,5	1,0	0,2	0,9	-0,1	4,0	7,1	5,7	2,5	-2,2	0,4	1,3	1,2	3,1	0,7
Askim	3,2	2,6	2,1	5,2	0,3	0,6	-2,6	-6,2	1,1	2,2	6,4	9,1	3,3	4,1	2,3	2,4	3,5	10,6	3,8
Eidsberg	3,0	2,1	2,9	1,2	3,7	6,2	3,8	5,2	-1,8	0,6	2,6	7,2	2,9	-2,0	-0,5	-0,1	1,3	3,2	1,9
Skiptvet	4,8	4,8	4,8	1,8	5,4	5,2	5,5	4,8	2,1	1,6	7,1	13,1	9,9	6,6	5,9	1,7	1,4	3,9	0,5
Rakkestad	1,3	-1,5	0,7	1,1	3,3	-1,5	1,0	1,7	1,2	2,4	4,5	3,0	0,6	-1,9	2,2	1,8	1,6	1,0	0,5
Råde	9,9	8,5	3,2	-1,2	0,5	2,7	0,2	-4,9	-4,2	1,2	1,2	3,4	-4,1	-4,8	1,0	0,8	2,0	3,1	4,3
Rygge	-0,2	2,9	3,1	-2,2	3,4	0,8	0,5	-1,2	-2,0	-3,0	-2,3	-2,2	1,2	0,8	2,2	0,7	-1,3	0,1	0,0
Våler	7,3	2,7	3,9	1,0	0,0	-5,8	2,3	4,9	2,2	0,2	3,7	5,1	2,2	1,5	1,9	-1,8	-1,5	0,6	1,1
Hobøl	2,6	1,4	1,5	0,5	5,6	1,0	0,3	-1,1	-3,5	-0,6	-2,3	-0,9	4,6	2,5	-0,8	-0,3	0,0	0,6	-2,2
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
Gj.snitt landet u/ Oslo	3,3	3,4	5,4	2,8	1,7		2,0	0,5	0,5	1,9	3,5	5,6	2,3	-0,6	2,7	2,3	1,8	2,6	2,4

Tabell 4.1.3. KOSTRA 16.06.2014.

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

Kommunenes frie inntekter

I tabell 4.1.4 gis en oversikt over kommunens frie inntekter fordelt på inntektstyper. Denne oversikten inkluderer også inntekter fra eiendomsskatt.

Rømskog og Aremark skiller seg ut med høyest inntekter pr. innbygger. Hovedårsaken til det høye inntektsnivået i disse kommunene er småkommunetilskuddet som gis til kommuner med under 3200 innbyggere. I 2013 hadde Hobøl, Moss og Våler lavest frie inntekter pr. innbygger av kommunene i fylket.

Frie inntekter 2013 i kroner pr innbygger

Frie inntekter:	Ramme-tilskudd	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Andre direkte og indirekte skatter	Sum frie inntekter
Halden	25 742	19 134	2 726	1	47 604
Moss	22 911	20 393	2 576	0	45 880
Sarpsborg	26 382	18 871	2 674	154	48 081
Fredrikstad	24 089	20 209	2 575	-	46 874
Hvaler	20 493	24 392	8 157	-	53 042
Aremark	41 137	20 719	3 479	45	65 380
Marker	30 254	18 202	209	12	48 677
Rømskog	51 891	21 872	-	-	73 763
Trøgstad	28 241	19 624	1 116	10	48 991
Spydeberg	23 925	21 762	1 673	4	47 363
Askim	23 416	19 009	3 058	1 744	47 227
Eidsberg	27 810	19 509	-	1	47 320
Skiptvet	28 937	18 363	3 772	772	51 845
Rakkestad	30 764	19 342	2 267	1	52 374
Råde	23 057	21 834	1 925	1	46 817
Rygge	21 700	21 932	2 646	-	46 278
Våler	23 368	20 046	2 511	2	45 926
Hobøl	22 804	20 672	1 441	-	44 917
Østfold	**24 990**	**19 923**	**2 516**	**135**	**47 564**

Tabell 4.1.4. Kilde: SSB Kostra 16.06.2014.

Eiendomsskatt inkl. bruk og verker (kr pr innbygger)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Herav Bolig/ fritids-eiendom-mer 2013
Hvaler										8157	8157
Skiptvet	1681	2197	2683	3422	3469	3285	3256	3239	3405	3772	0
Aremark									122	3479	3168
Askim	2323	2611	3165	2493	2542	2497	2491	2685	2754	3058	0
Halden	1463	1305	1319	1297	1707	2690	2675	2676	2696	2726	1279
Sarpsborg	1507	1572	1752	1808	1814	1792	2102	2469	2490	2674	1471
Rygge	0	0	0	1833	2714	2759	2771	2750	2763	2646	2391
Moss	1311	2975	3000	2424	2178	2279	2872	2831	2707	2576	2456
Fredrikstad	1187	2672	2705	2131	2047	1555	1568	2555	2552	2575	1821
Våler									1497	2511	2209
Rakkestad									1473	2267	1847
Råde	0	0	0	0	0	0	1886	1912	1906	1925	1708
Spydeberg	671	856	1018	1227	1240	1145	1160	1636	1489	1673	0
Hobøl	0	0	0	1384	1301	1331	1311	1320	1513	1441	1075
Trøgstad										1116	1116
Marker	166	159	156	180	212	221	221	217	212	209	0
Eidsberg										0	0
Rømskog										0	0

Tabell 4.1.5. Kilde: SSB Kostra 16.06.2014.

I 2013 skrev 16 kommuner ut eiendomsskatt. Trøgstad og Hvaler skrev ut for første gang. 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. Eiendomskatten i Østfold utgjør i 2013 3,8 % av kommunenes samlede brutto driftsinntekter mot 3,6 % i 2012.

Kommunenes driftsutgifter

Nedenfor gis en oversikt over kommunenes netto driftsutgifter fordelt på tjenesteområder. Dette viser hvor mye av kommunens driftsutgifter som må dekkes av ubundne midler, som i hovedsak er de frie inntektene skatt, rammetilskudd og eventuelt eiendomsskatt. De kommunene som har høyest frie inntekter har også høyest netto driftsutgifter, naturlig nok. Askim og Råde har lavest netto driftsutgifter pr innbygger i 2013.

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

Netto driftsutgifter i kroner pr innbygger fordelt på tjenesteområder 2013 – mindre tjenesteområder er ikke spesifisert.

	Administrasjon	Barnevern	Barnehager	Grunnskoleopplæring	Helse og omsorg	Sosialtjenesten	Netto driftsutgifter i alt
Halden	3 418	1 601	6 449	10 873	21 776	2 400	49 249
Moss	2 835	1 537	6 334	10 825	19 085	3 523	48 305
Sarpsborg	2 969	1 694	6 120	11 409	18 465	3 282	48 524
Fredrikstad	2 827	1 539	6 084	11 151	18 879	3 388	47 205
Hvaler	4 752	7 856	6 009	13 151	18 051	855	57 309
Aremark	5 146	1 753	5 129	14 489	26 498	2 210	65 287
Marker	3 434	2 093	4 816	11 740	20 565	1 585	50 797
Rømskog	8 290	429	5 863	15 982	31 671	973	78 765
Trøgstad	3 437	2 222	6 089	11 690	18 290	2 076	47 630
Spydeberg	3 438	1 353	6 498	11 596	18 350	1 376	48 044
Askim	3 783	2 340	6 236	11 394	16 130	2 699	45 946
Eidsberg	2 918	2 766	6 298	12 420	17 524	2 457	47 423
Skiptvet	3 373	2 958	7 409	14 129	19 211	1 740	55 329
Rakkestad	2 965	2 310	5 559	12 768	21 938	3 297	53 114
Råde	4 103	2 472	5 834	11 122	18 676	1 641	45 821
Rygge	3 421	1 396	5 797	12 100	18 980	2 305	46 164
Våler	2 258	1 832	7 465	14 518	15 401	1 161	47 000
Hobøl	3 730	2 652	5 919	12 548	17 239	991	47 039
Østfold	**3 139**	**1 860**	**6 162**	**11 501**	**18 981**	**2 859**	**48 297**

Tabell 4.1.6. Kilde: SSB Kostra 16.06.2014

Behovsprofil 2013

	0 år	1-5 år	6-15 år	16-18 år	19-24 år	25-66 år	67-79 år	80 år og over
Halden	1,0	5,7	11,8	4,0	8,1	53,7	10,6	5,2
Moss	1,0	5,7	11,5	3,9	7,1	55,0	11,3	4,5
Sarpsborg	1,1	5,9	12,2	4,0	7,3	54,4	10,6	4,6
Fredrikstad	1,0	5,6	12,1	4,0	7,7	54,6	10,4	4,6
Hvaler	0,7	4,7	10,5	3,6	6,2	57,0	13,6	3,7
Aremark	0,9	4,7	12,8	3,6	6,0	53,2	12,6	6,3
Marker	0,5	5,4	11,3	3,8	7,0	52,9	13,4	5,7
Rømskog	0,7	5,2	11,3	2,8	5,5	53,0	13,1	8,3
Trøgstad	1,1	5,7	11,8	4,1	7,0	54,8	10,6	5,0
Spydeberg	1,1	6,0	12,8	4,3	6,8	54,3	10,4	4,3
Askim	0,9	6,2	12,1	4,2	7,1	55,5	9,8	4,2
Eidsberg	0,9	5,5	12,6	4,2	7,5	53,7	10,6	4,8
Skiptvet	1,3	5,8	14,2	4,1	6,5	55,1	8,9	4,2
Rakkestad	1,2	5,8	12,2	3,9	7,1	54,7	9,7	5,4
Råde	0,9	5,5	12,1	3,8	7,4	54,0	11,6	4,7
Rygge	0,8	5,3	13,2	4,4	6,8	54,3	10,7	4,4
Våler	1,1	7,1	13,3	4,0	6,5	56,3	9,1	2,7
Hobøl	1,5	6,1	12,0	3,8	7,9	56,6	8,9	3,2
Østfold	1,0	5,7	12,1	4,0	7,4	54,6	10,6	4,6
Landet	1,2	6,2	12,1	3,9	8	55	9,4	4,3

Tabell 4.1.7 Kilde: SSB Kostra 16.06.2014

Profilen i tabell 4.1.7 gir en pekepinn på kommunenes behov for tjenester til ulike aldersgrupper etter andelen av befolkningen. Det er vesentlige variasjoner kommunene imellom. Våler har for eksempel kun 2,7 % av befolkningen i gruppen over 80 år, mens Rømskog har 8,3 %. Innenfor grunnskolen har Skiptvet, Rygge og Våler de største behovene, mens Hvaler, Marker og Rømskog har færrest barn i skolealder.

Prioritering

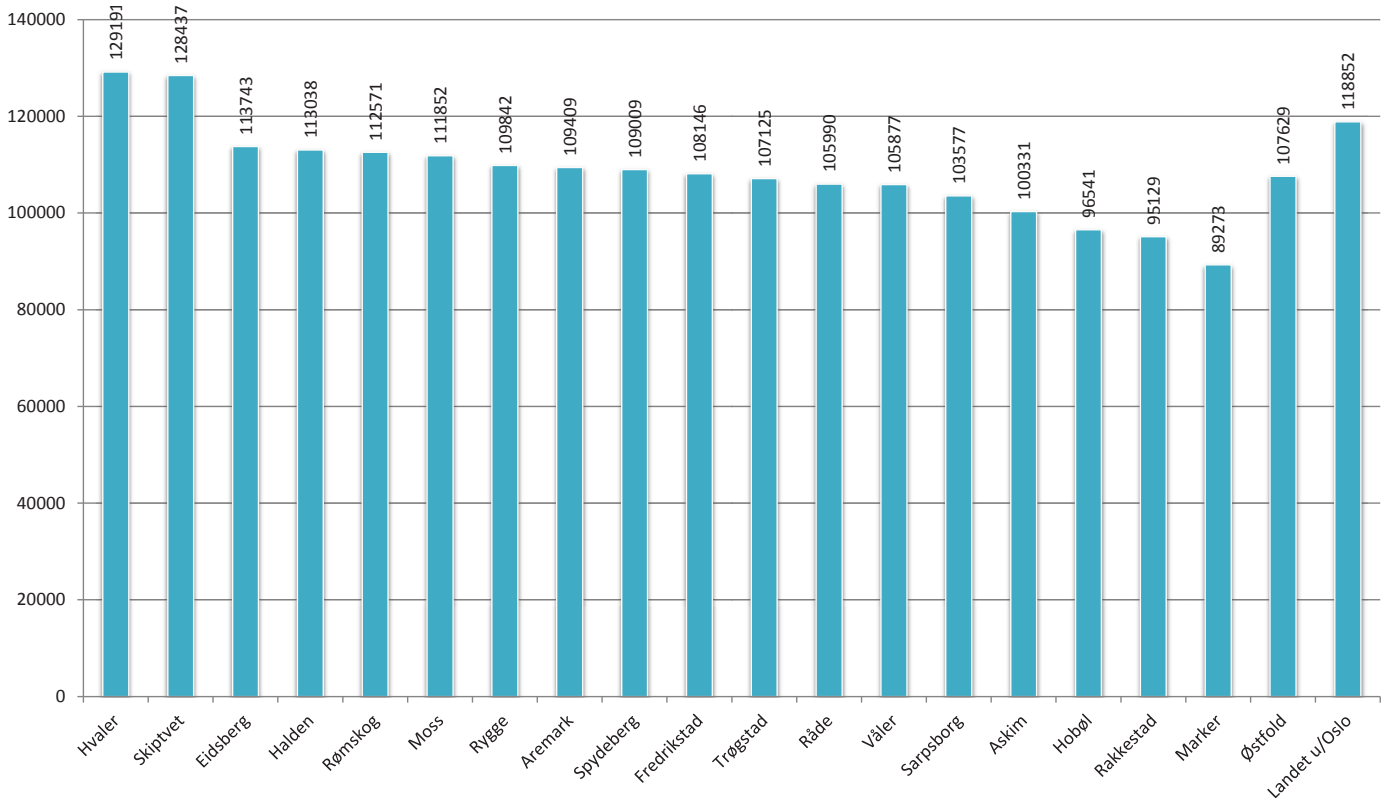
I KOSTRA-databasen benyttes begrepet prioritering gjennomgående for nøkkeltall der netto driftsutgifter for de ulike tjenesteområdene er beregnet per innbygger.

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 definert 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.

Nedenfor 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 utgjør 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.

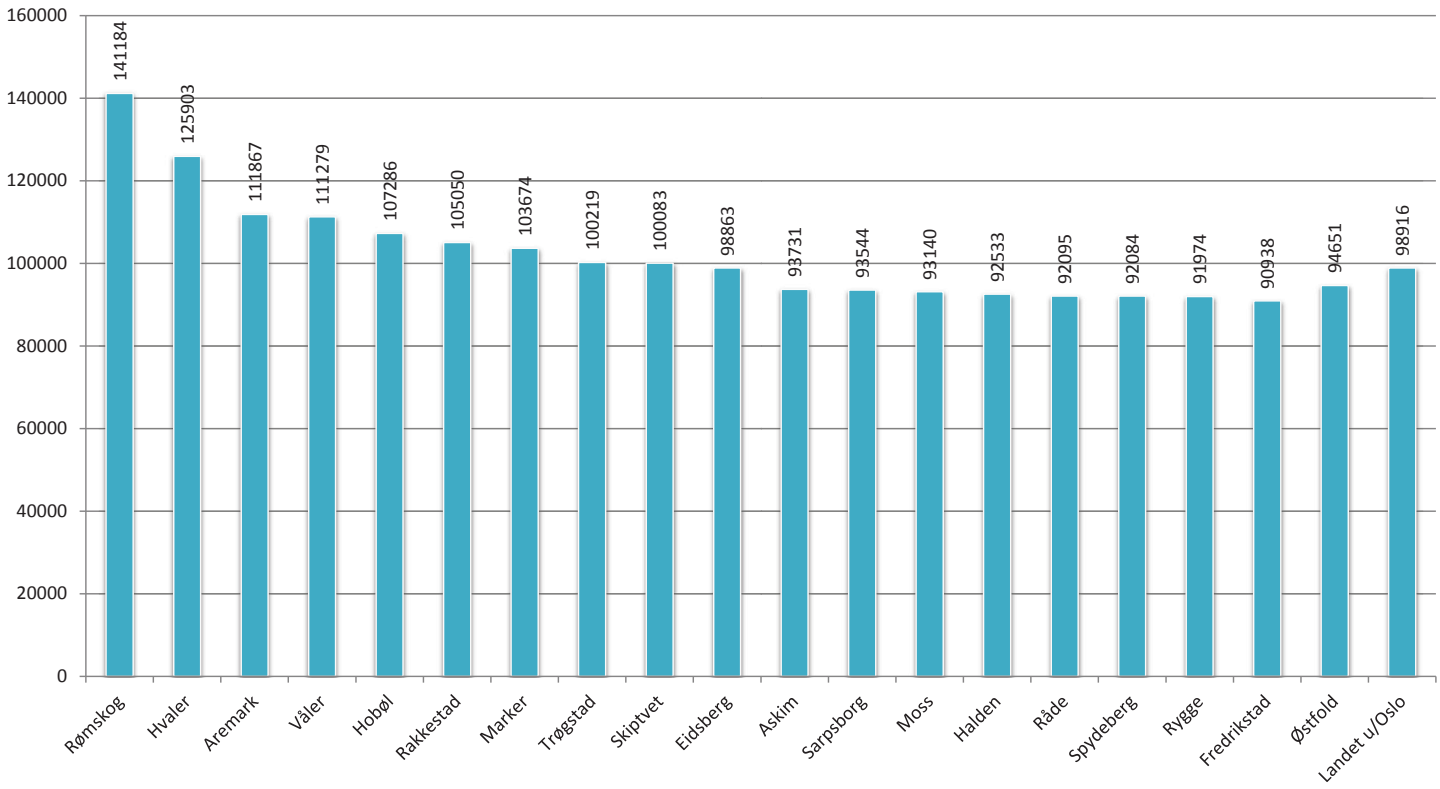
Diagrammet ovenfor viser at Hvaler, Skiptvet og Eidsberg disponerer mest av sine frie midler per innbygger 1-5 år til barnehage. Marker og Rakkestad prioriterer tilsvarende barnehage lavest av kommunene i Østfold. Prioritering må sees i forhold til frie inntekter per innbygger. Eidsberg har relativt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

Netto driftsutgifter pr. innbygger 1-5 år i kroner, barnehage 2013



Figur 4.1.8. Kilde SSB Kostra 16.06.2014.

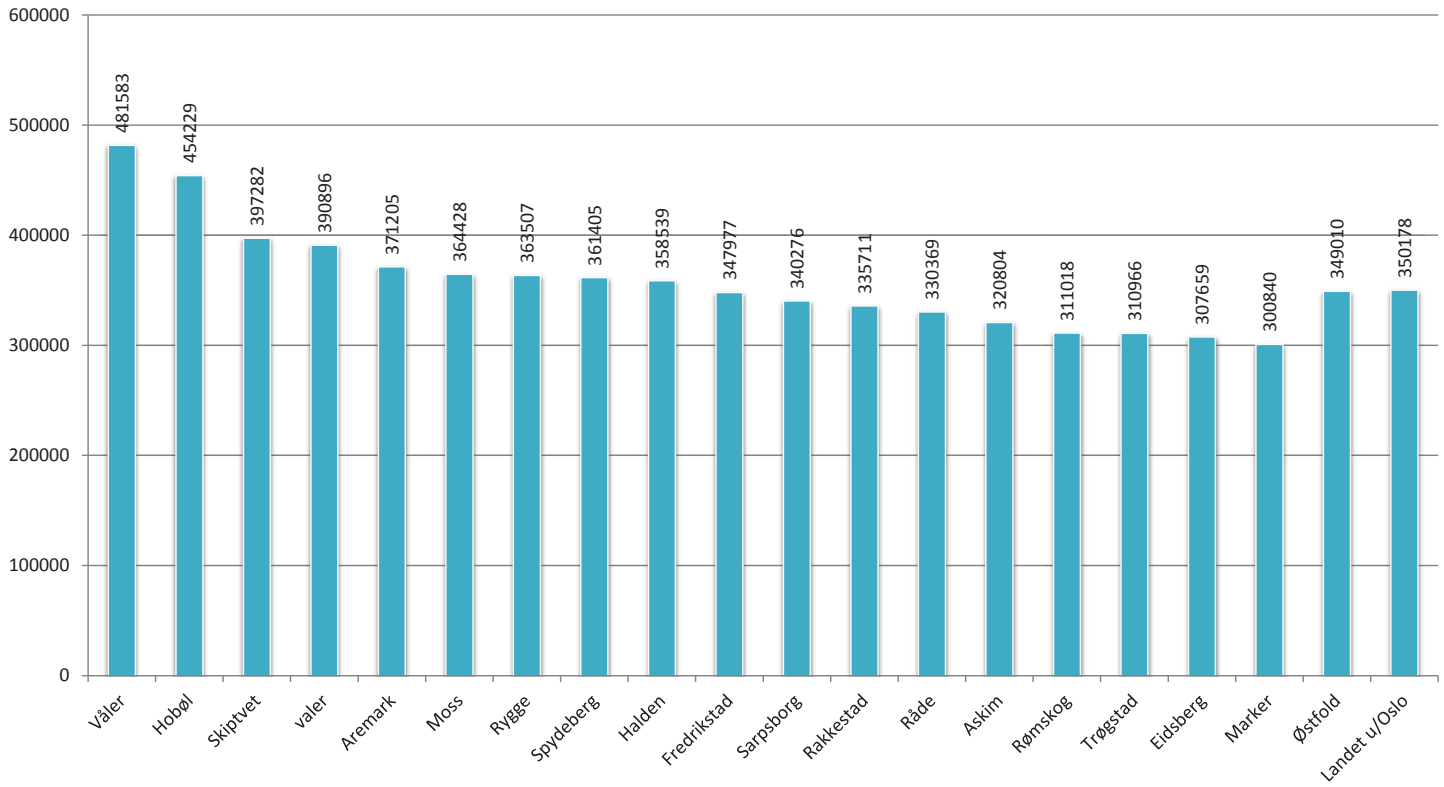
Netto driftsutgifter til grunnskole (202, 215, 222, 223) i kroner pr. innbygger 6-15 år - 2013



Figur 4.1.9. Kilde: SSB Kostra 16.06.2014.

Diagrammet viser at Rømskog, Hvaler, Aremark og Våler prioriterer grunnskole høyest, mens Fredrikstad, Rygge og Spydeberg 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.

Netto driftsutgifter til pleie og omsorg 2013 i kroner pr. innbygger 80 år og over



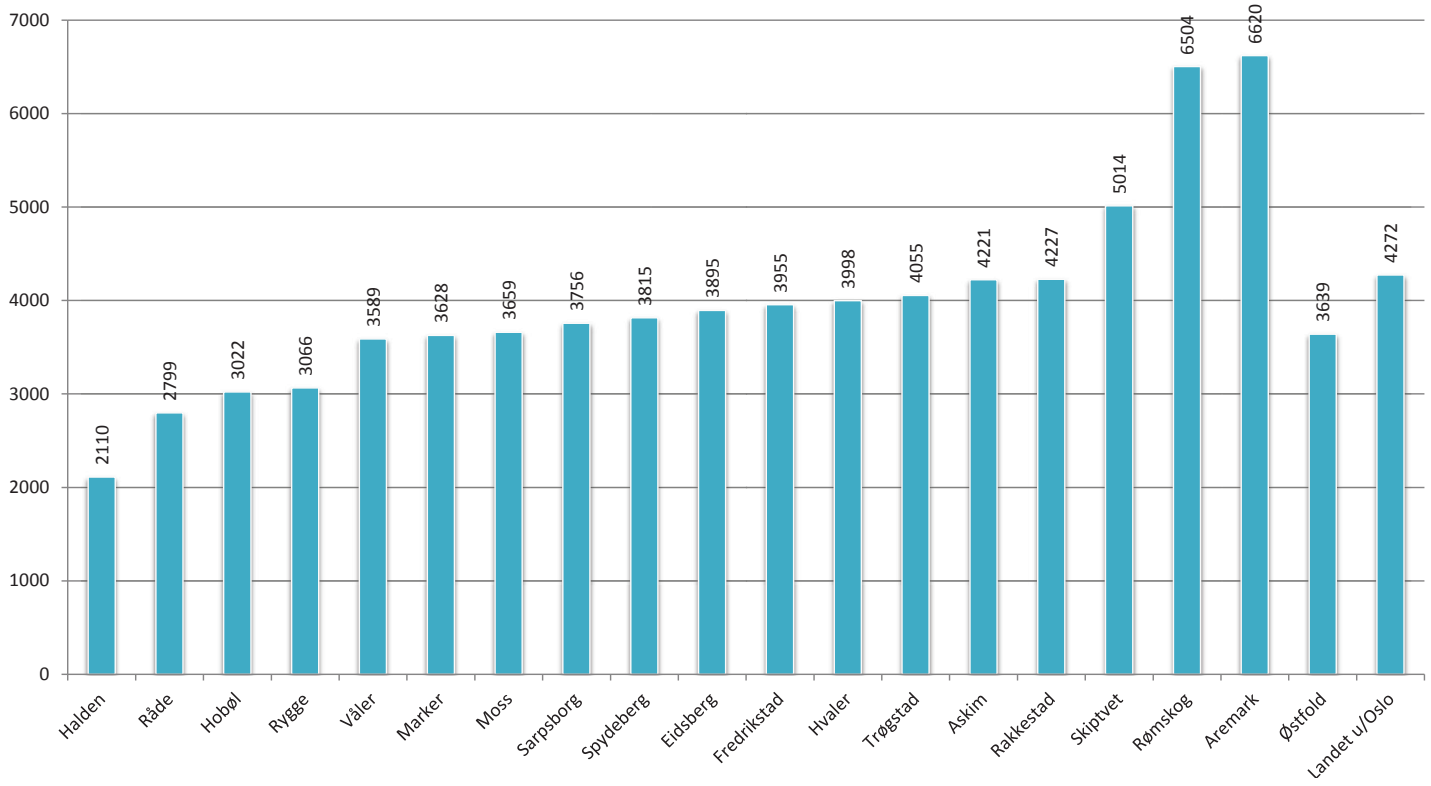
Figur 4.1.10. Kilde: SSB Kostra 16.06.2014.

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 ovenfor 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.

Eiendomsforvaltning

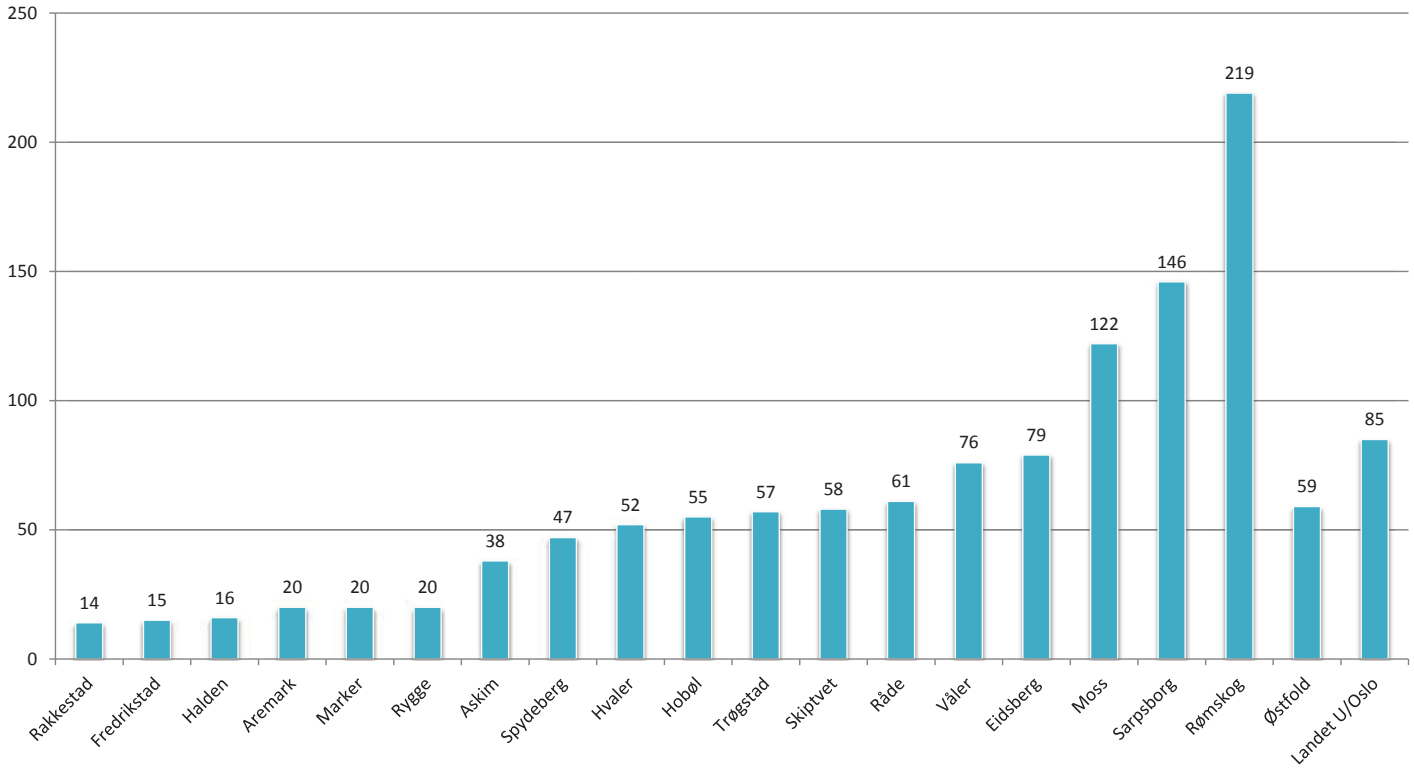
Fra 2008 har det vært egen rapportering fra kommunene om eiendomsforvaltning. Nøkkeltalla som blir publisert om eiendomsforvaltning gir et bilde av kommunenes prioritering av vedlikehold og drift av bygningsmasse. Diagrammet ovenfor viser konserntall for netto driftsutgifter per innbygger til eiendomsforvaltning. Rapportering fra interkommunale selskaper (IKS) og kommunale foretak (KF) er tatt med i disse tallene. Oversikten viser at spesielt 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 og 2013.

Netto driftsutgifter kommunal eiendomsforvaltning, kroner pr. innbygger konsern 2013



Figur 4.1.11. Kilde: SSB Kostra 16.06.14.

Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, kroner per kvadratmeter - konsern 2013



Tabell 4.1.12. Kilde: SSB Kostra 16.06.2014.

Diagrammet ovenfor viser kommunenes brutto driftsutgifter til vedlikehold av eiendom per kvadratmeter. Store kommuner vil ofte ha en høyere utnyttelsesgrad av sin bygningsmasse, og kan dermed forventes å ha høyere utgifter per kvadratmeter enn de minste kommunene. En forsvarlig eiendomsforvaltning tilsier at det er en viss størrelse på utgifter per kvadratmeter. Moss, Sarpsborg og Rømskog har de høyeste utgiftene til vedlikehold per kvadratmeter.

Av de større kommunene har særlig Halden og Fredrikstad disponert lite midler til vedlikehold i 2013. KOSTRA-tall viser at begge disse to kommunene også hadde et lavt nivå på vedlikehold i 2010, 2011 og 2012.

Kommunenes gjeld og finansutgifter

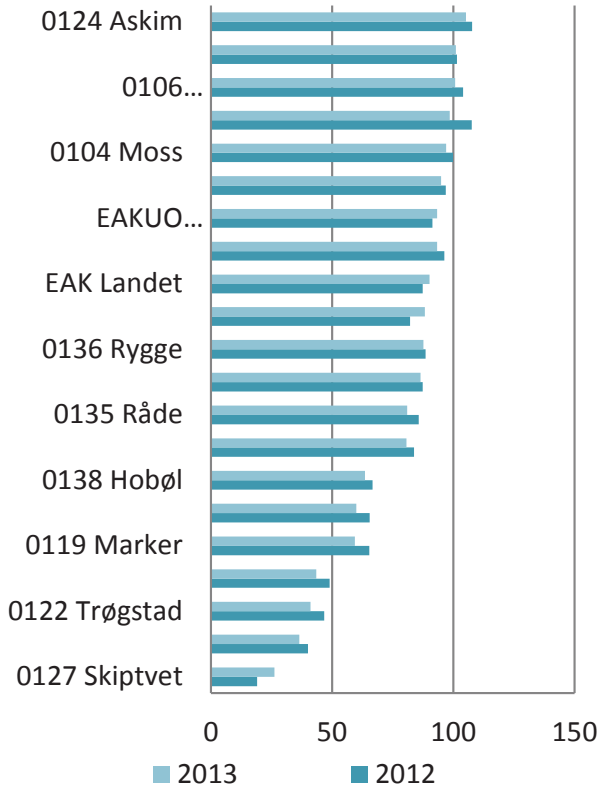
Gjelda i Østfold-kommunene økte betydelig i perioden 2003-2012. Utviklingen fra 2012 til 2013 viser imidlertid en reduksjon fra 96,2 % til 93,5 % av sum driftsinntekter. Diagrammet nedenfor viser konserntall der også tall fra kommunale foretak er tatt med. Dette gir bedre data for å sammenligne kommunene enn ved bare å ta med data fra kommuneregnskapene. Askim og Sarpsborg har høyest lånegjeld målt i % av sum driftsinntekter ved utgangen av 2013.

Langsiktig gjeld minus pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekter 2003-2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0124 Askim	85,9	86,2	88,0	87,4	110,5	98,5	100,8	91,1	108,3	107,8	107,9
0105 Sarpsborg	63,9	62,1	66,2	71,4	72,0	82,1	97,5	89,7	93,4	101,5	101,0
0106 Fredrikstad	89,3	98,1	91,1	86,8	87,9	90,3	95,2	100,8	102,4	104,0	100,9
0101 Halden	61,4	61,0	64,8	62,0	70,9	86,3	89,0	98,0	108,7	107,6	98,6
0104 Moss	56,5	59,9	62,9	67,5	80,7	75,7	79,6	83,6	92,9	99,9	97,2
0128 Rakkestad	71,8	83,7	108,3	116,8	117,6	106,7	98,0	95,0	95,9	96,9	95,0
0123 Spydeberg	54,2	54,1	61,2	58,1	76,6	70,7	83,0	83,3	83,8	82,1	88,8
0136 Rygge	73,8	91,3	92,1	98,7	100,7	96,1	89,1	89,9	89,9	88,6	88,0
0125 Eidsberg	86,1	86,8	92,2	100,8	96,9	91,4	85,9	84,8	89,0	87,3	86,1
0135 Råde	62,3	78,4	92,9	79,6	77,7	66,7	63,3	67,2	72,7	85,7	81,2
0111 Hvaler	81,6	79,0	82,2	89,4	97,2	98,1	91,8	90,5	87,4	83,8	80,6
0138 Hobøl	79,3	85,1	87,7	87,6	81,9	75,1	75,6	74,0	72,2	66,7	64,2
0137 Våler (Østf.)	63,9	72,8	61,2	79,6	74,4	74,5	80,8	75,9	69,7	65,5	60,0
0119 Marker	109,5	102,6	93,9	86,2	83,3	78,0	73,1	69,9	69,7	65,3	59,2
0118 Aremark	52,5	48,4	45,9	37,8	34,3	37,6	42,5	48,1	50,4	49,0	43,4
0122 Trøgstad	40,7	64,4	68,3	62,7	61,4	58,6	54,5	54,8	51,6	46,7	42,0
0121 Rømskog	39,9	40,3	59,8	50,7	53,2	48,7	51,9	48,3	44,6	40,0	36,5
0127 Skiptvet	27,6	23,1	21,5	26,0	21,6	29,5	24,7	23,7	21,4	19,1	27,0
EAK Landet	79,1	83,0	86,0	84,1	85,4	87,0	88,7	93,8	94,8	87,3	90,9
EAKUO Landet uten Oslo	76,7	78,6	81,5	80,2	82,5	84,5	86,0	91,0	92,8	91,4	94,1
EKA01 Østfold	72,3	76,9	77,9	78,5	82,9	84,5	88,7	89,5	93,9	96,2	93,5

Figur 4.1.13. Kilde: SSB Kostra 16.06.2014.

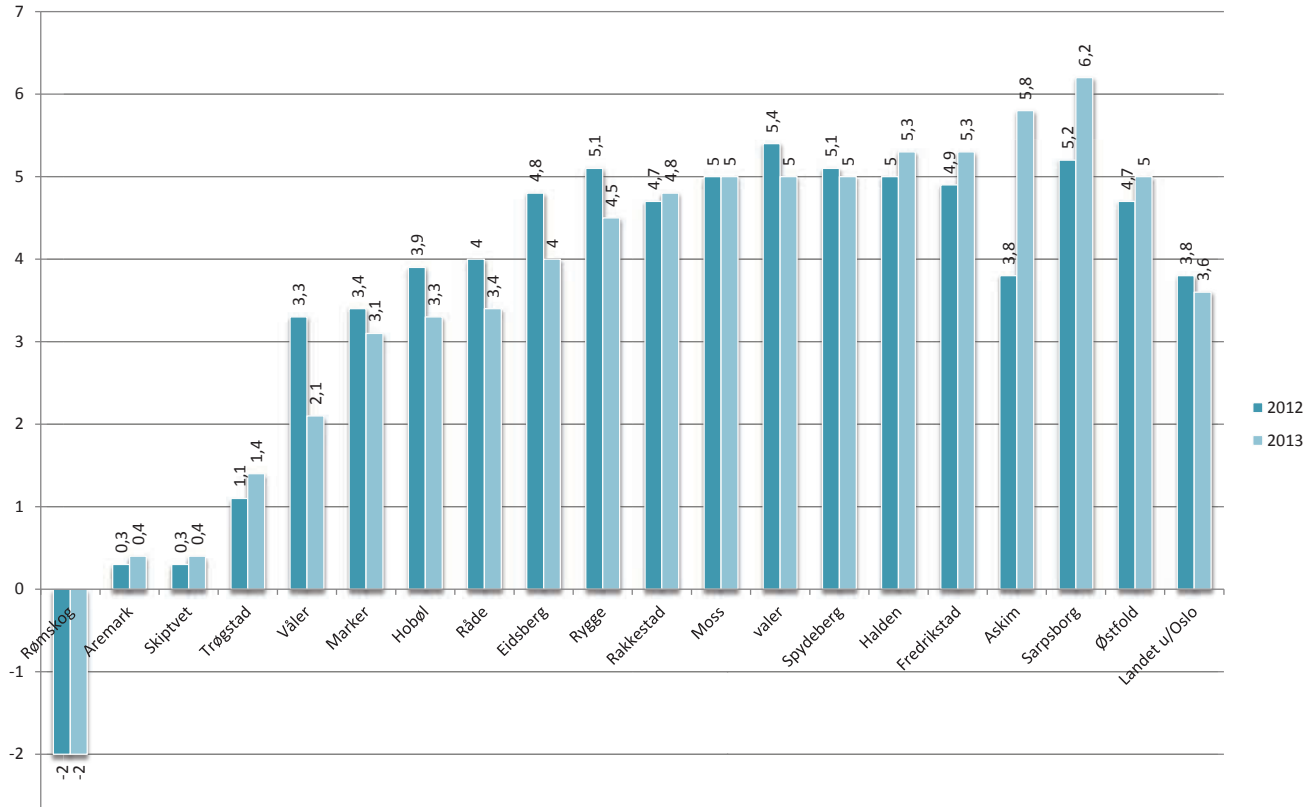
Langsiktig gjeld i % av brutto driftsinntekter - ekskl. pensjonsforpliktelser (konsern) 2012 og 2013



Figur 4.1.14. Kilde: SSB Kostra 16.06.2014.

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 2013 er det bare Rømskog av Østfold-kommunene som har netto finansinntekter. Sarpsborg og Askim har høyest netto utgifter til finans og avdrag i 2013.



Figur 4.1.15. Kilde: SSB Kostra 16.06.2014

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.

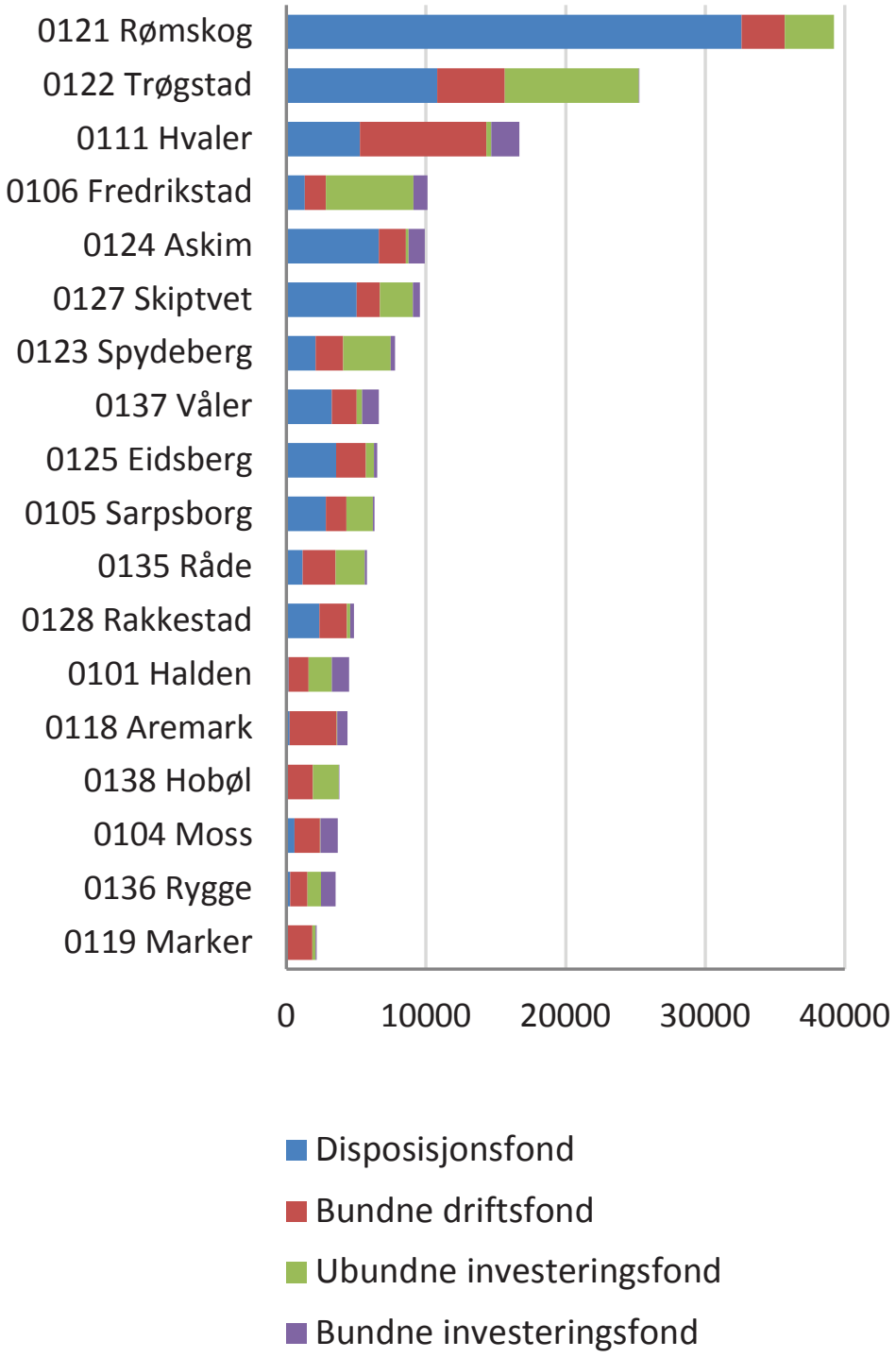
Det er stor variasjon kommunene i mellom når det gjelder midler på fond. Endringene fra år til år viser at fondskapitalen er en viktig buffer mot uforutsette forhold på inntekts- og utgiftssiden og som egenkapital for å redusere lånefinansieringen ved investeringer. De fleste kommunene har lite midler på disposisjonsfond som er den delen av fondskapitalen som fritt kan disponeres til driftsformål.

Fondsbeholdningen (kr/innb) 2013 (sortert etter disposisjonsfond)

	Disposisjons-fond	Bundne driftsfond	Ubundne investerings-fond	Bundne investerings-fond	Total fonds-beholdning
0121 Rømskog	32582	3110	3507	0	39199
0122 Trøgstad	10794	4827	9611	58	25290
0124 Askim	6634	1906	209	1176	9925
0111 Hvaler	5271	9046	353	2031	16700
0127 Skiptvet	5050	1652	2375	471	9548
0125 Eidsberg	3558	2138	558	255	6509
0137 Våler (Østf.)	3241	1803	370	1219	6633
0105 Sarpsborg	2834	1477	1903	84	6298
0128 Rakkestad	2344	1993	241	269	4847
0123 Spydeberg	2102	1957	3422	295	7775
0106 Fredrikstad	1308	1500	6281	1014	10104
0135 Råde	1181	2354	2060	191	5787
0104 Moss	589	1827	24	1237	3677
0136 Rygge	277	1230	980	1034	3522
0118 Aremark	243	3369	34	730	4376
0101 Halden	158	1449	1645	1226	4478
0119 Marker	0	1851	228	79	2158
0138 Hobøl	0	1917	1834	19	3771

Tabell 4.1.16. Kilde: SSB Kostra 17.3.2014.

Fondsbeholdningen (kr/innb) 2013



Figur 4.1.17. Kilde: SSB Kostra 17.3.2014.

Utfordringer

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.

Fem kommuner i Østfold har avlagt regnskap med netto driftsresultat under 1 % av sum driftsinntekter både i 2012 og 2013 og har disposisjonsfond ved utgangen av 2013 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 og Moss har dette svake utgangspunktet ved inngangen til 2014. Halden og Hobøl har en tilleggsutfordring ved at de har opparbeidet et betydelig regnskapsmessig underskudd som må dekkes inn.

Rømskog, Trøgstad og Askim 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 har også et brukbart nivå på disposisjonsfond. Dette gir disse kommunene muligheter for å takle negative overraskelser på kort sikt på en betryggende måte.

Kommunene i Østfold, utenom de 8 som er nevnt foran, har alle en relativt svak handlefrihet. Av disse er det bare Råde som har oppnådd en størrelse på netto driftsresultat som i gjennomsnitt har vært over 3 % de tre siste åra. Kommunen har imidlertid ved utgangen av 2013 relativt lite midler på frie fond. Netto driftsresultat i de øvrige 9 kommunene i fylket har de tre siste åra i gjennomsnitt ligget godt under 3 % av sum driftsinntekter. Størrelsen på disposisjonsfond er også på et moderat nivå for de fleste av disse kommunene.

Netto driftsresultat er den viktigste indikatoren for kommunenes handlefrihet og økonomiske robusthet. Årsregnskapene for 2013 viser en klar svekkelse av netto driftsresultat samlet for kommunene i Østfold i forhold til året før. Kommunene i fylket hadde samlet det svakeste resultatet av alle fylkene i 2013. Kommunene i fylket har også lite buffere i form av frie fond, og størrelsen på disposisjonsfond er langt lavere enn landssnittet.

5

KOMMUNENS TJENESTEYTING

BARNEHAGER

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har ansvaret for godkjenning av og tilsyn med både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Nasjonale føringer

Kommunen skal ved hjelp av aktiv veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i samsvar med lov, forskrifter og rammeplan.

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

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. Kommunen må, i samarbeid med ikke-kommunale barnehageeiere, til enhver tid dimensjonere tilbudet på en slik måte at alle barn i kommunen får et tilbud om plass i samsvar med retten.

I Meld. St. 24 (2012-2013) Framtidens barnehage har Regjeringen videreutviklet målene fra de senere årenes barnehagepolitikk. I meldingen er målene uttrykt på denne måten:

- Retten til plass blir innfridd
- Det skal være likeverdig og høy kvalitet i alle barne hager
- Alle barnehager skal være en god arena for omsorg, lek, læring og danning
- Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap
- Prisen skal være så lav at alle som ønsker det, skal ha råd til å ha barn i barnehage

I 2013 la Regjeringen fram Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014-2020. Strategiens mål er å:

- Rekruttere og beholde flere barnehagelærere og ansatte med relevant kompetanse for arbeid i barnehagen
- Heve kompetansen for alle ansatte som jobber i barnehagen
- Øke statusen for arbeid i barnehage

Status

Tilsyn og klager

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen som lokal barnehagemyndighet utfører de oppgaver den er pålagt etter barnehageloven. I 2013 gjennomførte vi tilsyn med barnehagemyndigheten i seks kommuner i Østfold slik denne tabellen viser:

Kommune	Tema	Avvik
Trøgstad	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16 Kommunens håndtering av adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet, bhgl §§ 17 og 18	Ja
Halden	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16 Kommunens håndtering av adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet, bhgl §§ 17 og 18	Ja
Hvaler	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16 Kommunens håndtering av godkjenning, bhgl § 10	Ja
Skiptvet	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16 Kommunens håndtering av adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet, bhgl §§ 17 og 18	Ja
Moss	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16 Kommunens håndtering av godkjenning, bhgl § 10	Ja
Eidsberg	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16 Kommunens håndtering av adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet, bhgl §§ 17 og 18	Ja
Halden	Rett til plass, jf barnehageloven § 12 a - hendelsesbasert	Nei

Tabell 1 barnehage – Tilsyn 2013.

I Østfold er 66 % 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 én klage etter tidligere forskrift om kommunalt tilskudd, samt følgende klager på etterjustering av kommunalt tilskudd for 2011 og 2012, tilskudd 2012 og tilskudd 2013, se tabell.

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

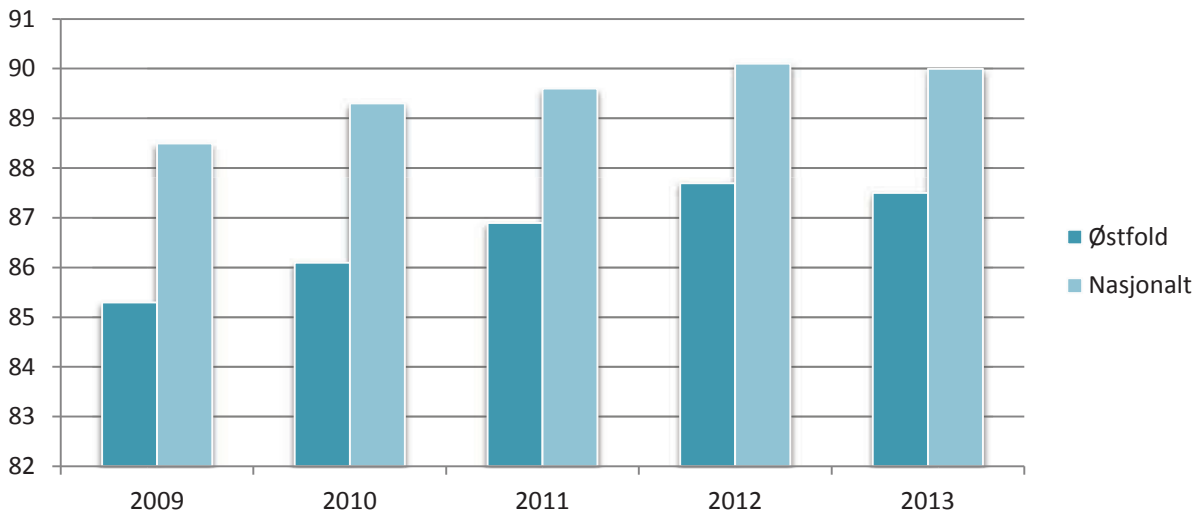
Tabell 2 barnehage – klager likeverdig behandling.

Barn i barnehage

Ved opptaket i 2013 oppfylte alle kommuner i Østfold den lovbestemte retten til barnehageplass. Det går omtrent like mange barn i barnehage i Østfold i 2013 som i 2012. Ved utgangen av 2013 gikk 14 432 barn i barnehage i Østfold. Av disse var 4 775 under 3 år og 9 657 over 3 år. Andelen barn i alderen 1-5 år som går i barnehage i forhold til alle barn (dekningsgraden) var 87,5 % ved utgangen av 2013, omtrent det samme som i 2012.

Med unntak av Oslo er Østfold fortsatt det fylket der færrest barn går i barnehage. Høyest andel barn med barnehageplass har Råde og Rømskog med ca. 94 %. Lavest andel har Marker, der 83 % av 1-5-åringene gikk i barnehage i 2013.

Andel barn 1-5 år med barnehageplass - i %



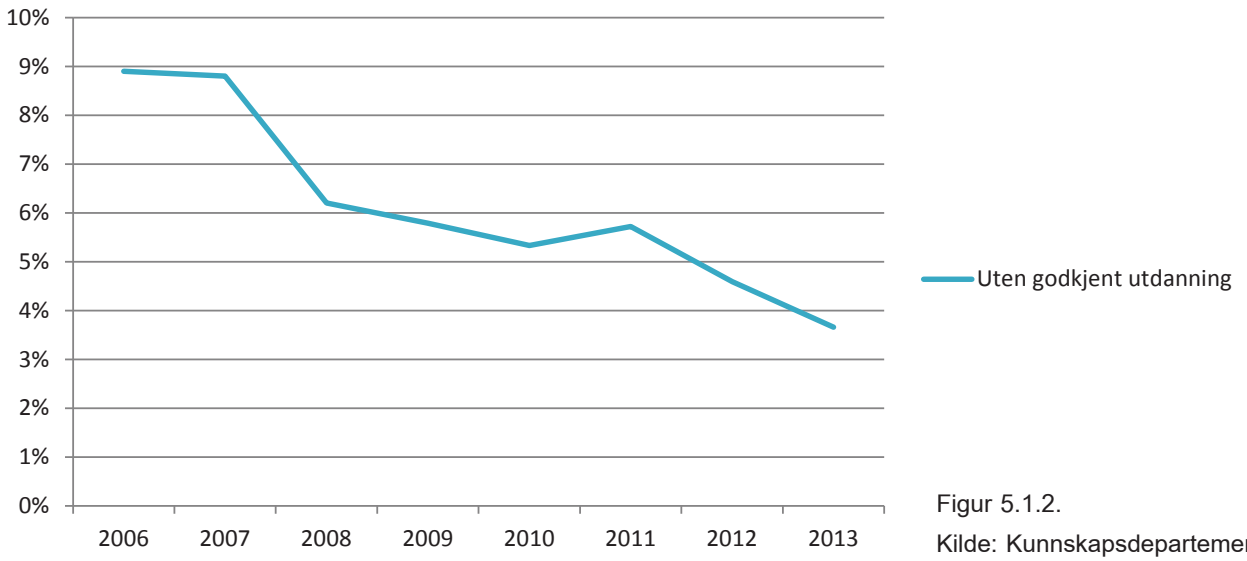
Figur 5.1.1. Kilde KOSTRA

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.

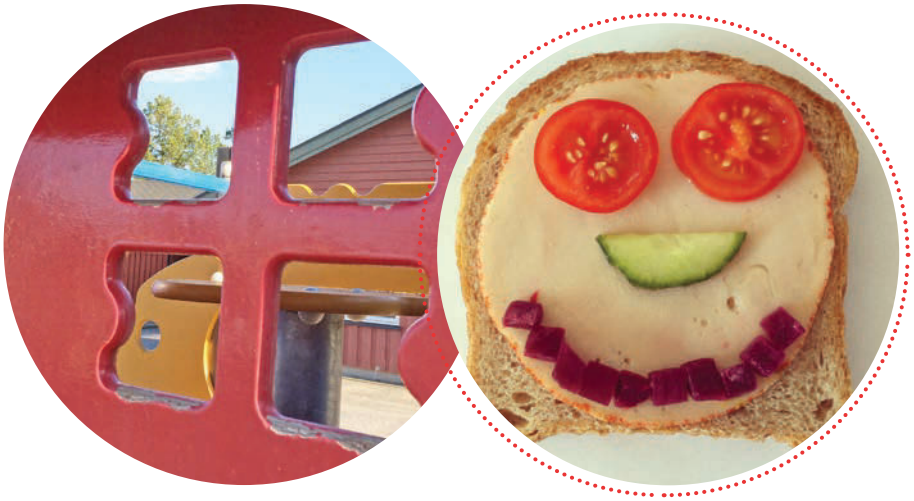
Barnehageloven med forskrifter fastsetter krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for styrere og pedagogiske ledere. Pedagogiske ledere skal ha utdanning som barnehagelærer (tidl. førskolelærer) eller annen relevant høgskoleutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Pedagogiske ledere uten godkjent utdanning - Østfold

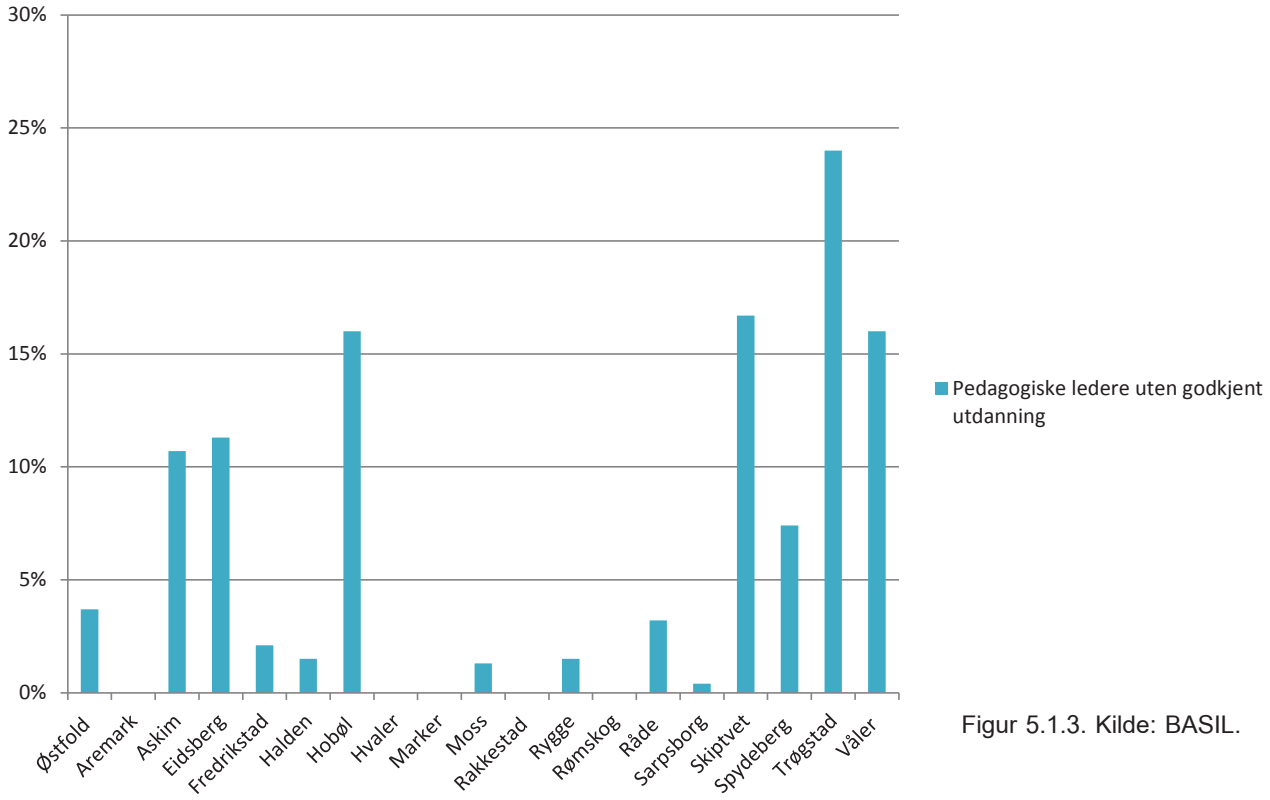


Figur 5.1.2.
Kilde: Kunnskapsdepartementet.

I Østfold ser vi at det i perioden 2006-2013 har vært en klar nedgang i andelen pedagogiske ledere uten slik godkjent utdanning. Pr. 15.12.2013 var det 3,66 % av de pedagogiske lederne i Østfold som var uten godkjent utdanning. Landsgjennomsnittet er på ca. 13 %, og Østfold er det tredje beste fylket i landet på denne statistikken.



Pedagogiske ledere uten godkjent utdanning 2013



Figur 5.1.3. Kilde: BASIL.

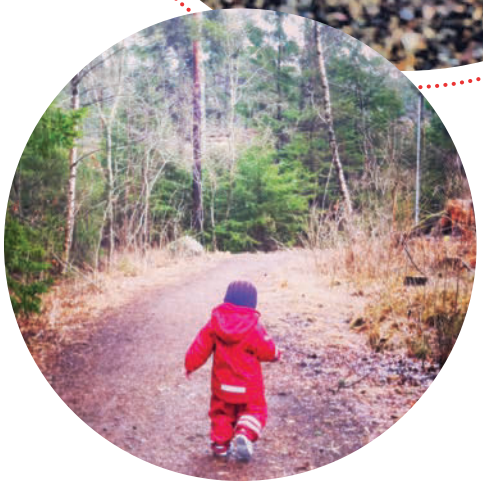
Sammenlignet med mange andre fylker er altså tallene for Østfold totalt gode når det gjelder andelen pedagogiske ledere som ikke har godkjent utdanning. Imidlertid viser tallene at det er store lokale forskjeller mellom kommunene i fylket. Som vi ser av tabellen, er det flere av kommunene i Indre Østfold som har en høy andel pedagogiske ledere som ikke fyller utdanningskravet i barnehageloven. Seks av våre kommuner har en andel på mer enn 10 % pedagogiske ledere som mangler godkjent utdanning, i fire av disse er andelen over 15 %.

Barnehageeier (både kommunal og ikke-kommunal eier) har ansvaret for tilbudet i den enkelte barnehage og har ansvar for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale. Kommunene i Østfold mottok i 2013 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 kompetanse-utviklingsprosjekter med deltakelse fra barnehager og kommuner fra hele fylket. I samarbeid med Fylkesmannen driver Høgskolen PUB-studier (Pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagen) for barnehagelærere, Barnehagekompetanse 15 stp og Midlertidig kompetanseheving for assistenter. Mange ansatte i barnehagene i Østfold deltar i disse tilbudene. Kompetanseutviklingsprosjektet «Kompetanse for mangfold» settes i gang i Østfold i løpet av 2014. Fire kommuner er invitert inn i prosjektet, der skoler og barnehager vil få tilbud om barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling i regi av Høgskolen i Østfold.

I 2012 ble det i Østfold opprettet et regionalt nettverk for rekruttering i barnehagesektoren. Nettverket, GLØD Østfold, koordineres av Fylkesmannen og 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 er knyttet opp mot Handlingsplan for likestilling 2014 og har bl.a. som oppgaver å rekruttere og beholde menn, samt å sette fokus på det praktiske likestillingsarbeidet i barnehagen.

Utfordringer



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

Overgangen til rammefinansiering var utfordrende for mange av fylkets kommuner og det er fortsatt mye usikkerhet knyttet til tilskuddsfordelingen. Det er grunnlaget for beregning av tilskuddet Fylkesmannen opp-lever at kommunene i hovedsak synes er vanskelig. Dette er også tema i de fleste klagesakene Fylkesmannen mottar. Størrelsen på tildelt rammetilskudd fører også til større kamp om knappe ressurser innad i kommunene. Fylkesmannen opplever at det er stor forskjell på store og små kommuner når det gjelder ressurser til dette arbeidet. 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 overgangen til rammefinansiering har tatt mye av tiden. Vi ser også at samarbeidsklima mellom de ikke-kommunale og de kommunale barnehagene har blitt preget av at det har vært mye uro rundt klagesaker og fordeling av ressurser.

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 kontantstøtten, 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 gitt tilbud til alle barn med rett til plass etter barnehageloven. Dette fører igjen til at kommunene har ventelister, også for de

barna som ville hatt rett til plass dersom foreldrene hadde søkt innenfor de gitte søknadsfrister. Kommunene må ta stilling til på hvilken måte de skal dimensjonere barnehagetilbudet for best mulig å tilpasse seg lokale forhold og behov. Mange kommuner vil måtte tilby barnehageplass i en annen barnehage enn den som foreldrene angir som førsteprioritet.

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, hvilke tiltak som kan settes inn 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.

OPPLÆRING

Grunnopplæringen er i hovedsak av god kvalitet, men det er dokumentert at den har forbedringspotensialer innenfor sentrale områder.

Nasjonale føringer

Kunnskapsdepartementet har prioritert tiltak som er rettet mot tre mål:

- Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og i arbeidslivet

- Alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som kan verdsettes for videre studium eller i arbeidslivet

- Alle elever og lærlinger skal oppleve inkludering og mestring

Økt satsning på kvalitetsutvikling i opplæringen er et sentralt mål i 2014. Regjeringen legger opp til å bruke betydelige ressurser til et lærerløft basert på tilbud om videreutdanning i 2014. I tillegg kommer finansiering av blant annet nasjonale sentre, vitensenter, veiledningskorps og ulike nasjonale strategier og utviklingsprogrammer. Regjeringen vil også styrke fag- og yrkesopplæringen for å legge til rette for at flere kan gjennomføre en fag- og yrkesutdanning. Dette omfatter styrking av lærlingtilskuddet med 3 500 kroner per lærling og et stimuleringstilskudd på 50 000 kroner til nye lærebedrifter.

Ett av virkemidlene som departementet benytter i arbeidet med å bedre kvaliteten i grunnopplæringen er tilsyn med skoleeiere. Tilsynet skal resultere i at regelverket er oppfattet og blir fulgt i grunnopplæringen. Det er derfor startet et nytt felles nasjonalt tilsyn, som skal vare i fire år fra 2014 og som omfatter alle skoleeiere. Temaet for det felles nasjonale tilsynet er skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Temaet er valgt for å innrette tilsynet mot skolens kjernevirksomhet og på denne måten bidra til at alle elever får et forsvarlig utbytte av opplæringen i samsvar med kompetansemålene i Kunnskapsløftet.

Foto: Erik Drabløs, FMS

Status

Strategier og utvikling

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 (høst 2012 – våren 2013) med særlig fokus på ungdomstrinnssatsingen. Prosjektlederen har hatt et tett samarbeid med skoleeiere og høgskolemiljøet i fylket om utvelgelse av skoleeiere og skoler til deltakelse i kompetanseutviklingen knyttet til ungdomstrinnssatsingen.

I 2013 startet den første puljen med ti skoler fordelt på sju skoleeiere, og andre pulje starter 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 i denne perioden, tildeles det midler til opprettelse av ressurslærerstillinger.

Ressurslærerne får også kompetansetilførsel fra direktoratet. I tillegg er skoleeierne i fylket tildelt midler til to utviklingsveilederstillinger 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. Hovedinntrykket fra satsingen er at deltakerne har økt bevisstheten om sammenhengen mellom underveisvurdering og læring,

økt forståelsen og bruken av felles begrepsapparat og at det nå er mer samarbeid på alle nivåer om vurderingsarbeidet.

Sluttrapportene viser at skoleeierne og skolene i større grad ser arbeidet med Vurdering for læring i sammenheng med arbeidet med prøver, standpunktvurdering og eksamen. Gjennom faglig påfyll, erfaringsdeling og refleksjon i nettverk har de fleste skoleeierne og skolene videreutviklet en mer systematisk måte å drive kompetanseutvikling på innen vurderingsfeltet. De fleste skoleeierne og skolene planlegger å benytte de etablerte strukturene for kompetanseutvikling i nettverk etter at satsingsperioden er over. Rapportene viser også at det er stor variasjon i måten kompetanseutvikling blir organisert på og ulik vurderingskompetanse blant lærerne, skolene og skoleeierne. Mye læring har skjedd, vurderingspraksis er i endring, forskjellene er ennå store, men skolene er på vei.

Våren 1014 starter videreføringen av satsingen med Vurdering for læring, pulje 5. Her kan to skoleeiere fra fylket delta.

Kompetanse for mangfold

Kompetanseutviklingsprosjektet «Kompetanse for mangfold» settes i gang i Østfold i løpet av 2014. Fire kommuner er invitert inn i prosjektet, der skoler og barnehager vil få 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. 52 lærere er bekreftet som deltakere i studier under den statlige videreutdanningen av lærere studieåret 2013 – 2014. Det produseres 1565 studiepoeng. Østfold fylkeskommune, ni kommuner og fire private skoler benytter seg av tilbudet for skoleåret 2013 – 2014.

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. Erfaringene fra deltakelse i denne satsingen er gode. Veilederkorpset har som motto å hjelpe lærere, skoleledere og skoleeiere til å gjøre hverandre gode. Inneværende år får Våler kommune veiledning av Veilederkorpset. Veilederkorpset videreføres i 2014 – 2015.

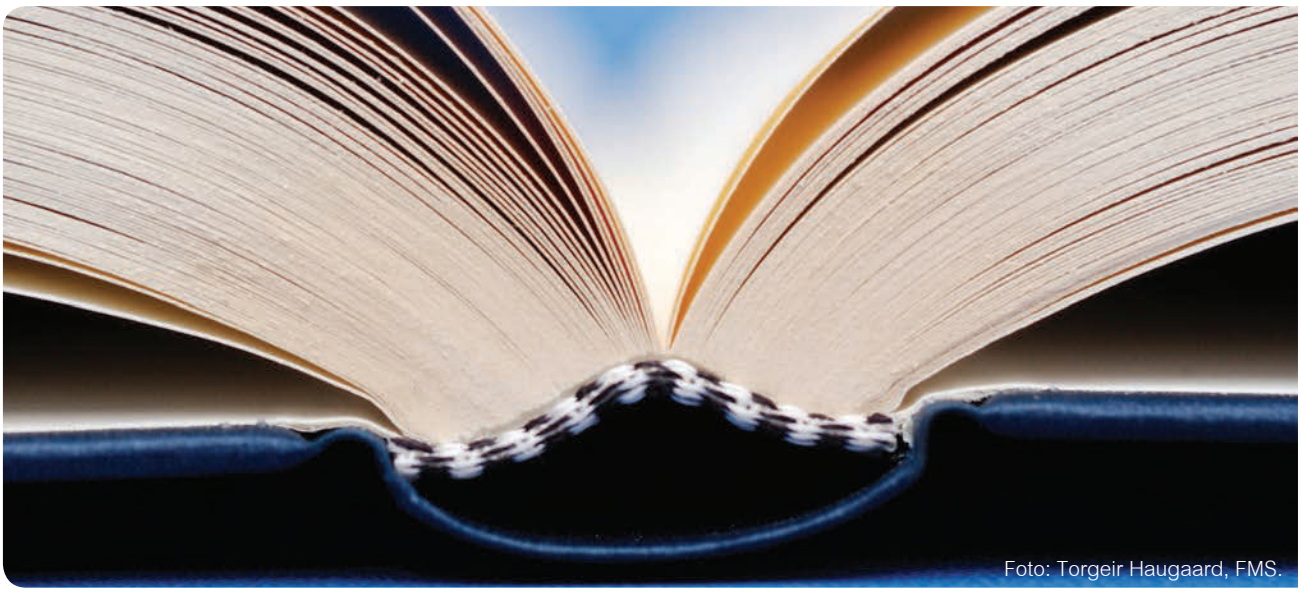


Foto: Torgeir Haugaard, FMS.

Videregående opplæring

Innenfor grunnopplæringen skal samarbeidet mellom grunnskole og videregående opplæring vektlegges. Allerede etablerte samarbeidsformer mellom grunnskole og videregående opplæring skal ha hovedfokus. Bærekraftige strukturer, som eksempelvis konstruktiv kvalitetsdialog mellom videregående skoler og ungdomsskoler i Sarpsborg kommune, skal videreføres. Det tas sikte på å utvide ordningen også til andre kommuner. Andelen 16-åringer som er i videregående opplæring samme høst som de avslutter grunnskolen, er noe lavere i Østfold enn i landet for øvrig, men har vært svakt økende og var i 2012 på ca. 97 %. For alle elever samlet var andelen ca. 95 %.

I Østfold danner *Styringssystemet for videregående skoler* hovedrammene for utvikling og vurdering av resultatkvaliteten, læringsmiljøet, læringsarbeidet, lærerens kompetanse og ledelse. Systemet legges derfor til grunn i fylkesrådmannens/fylkesdirektørens styrings- og utviklingsdialog vis a vis de videregående skolene. Det er også over tid utviklet et evalueringsteam som gjennomfører grundige eksterne vurderinger av den enkelte skole – basert på styringssystemet. Disse vurderingene danner et viktig grunnlag for videre forbedringsarbeid på den enkelte skole.

Formidlingen av elever til læreplasser er et viktig arbeid både for å øke andelen med fag-/svennebrev, men også for å motvirke uønsket frafall. I 2011 – 12 ble kun 32 % av alle elever på Vg2 yrkesfaglig utdanningsprogram i Østfold formidlet til læreplass. Tilsvarende har det vært en markant økning i andelen elever som begynner i Vg3 påbygging til studiekompetanse. Bare fra 2011 – 12 til 2012 – 13 økte denne elevgruppa med 20 % i Østfold. Denne tendensen gjelder hele landet. Blant elevene på Vg3 påbygging er derimot andelen som fullfører og består fallende.

Oppfølgingstjenesten har gjennom NyGiv-satsingen fått betydelig bedre oversikt over sin målgruppe. I juni 2009 var andelen ukjente 37 %, dvs. elever som er tilmeldt oppfølgingstjenesten, men som oppfølgingstjenesten ikke klarer å etablere kontakt med. I juni 2013 var denne andelen sunket til 8 % i landet og 4 % i Østfold. I samme periode er betydelig flere ungdommer i oppfølgingstjenesten i aktivitet (NAV-tiltak eller fylkeskommunale tiltak). Nasjonalt har økningen i ovennevnte periode vært fra 19 % til 45%.

Private skoler

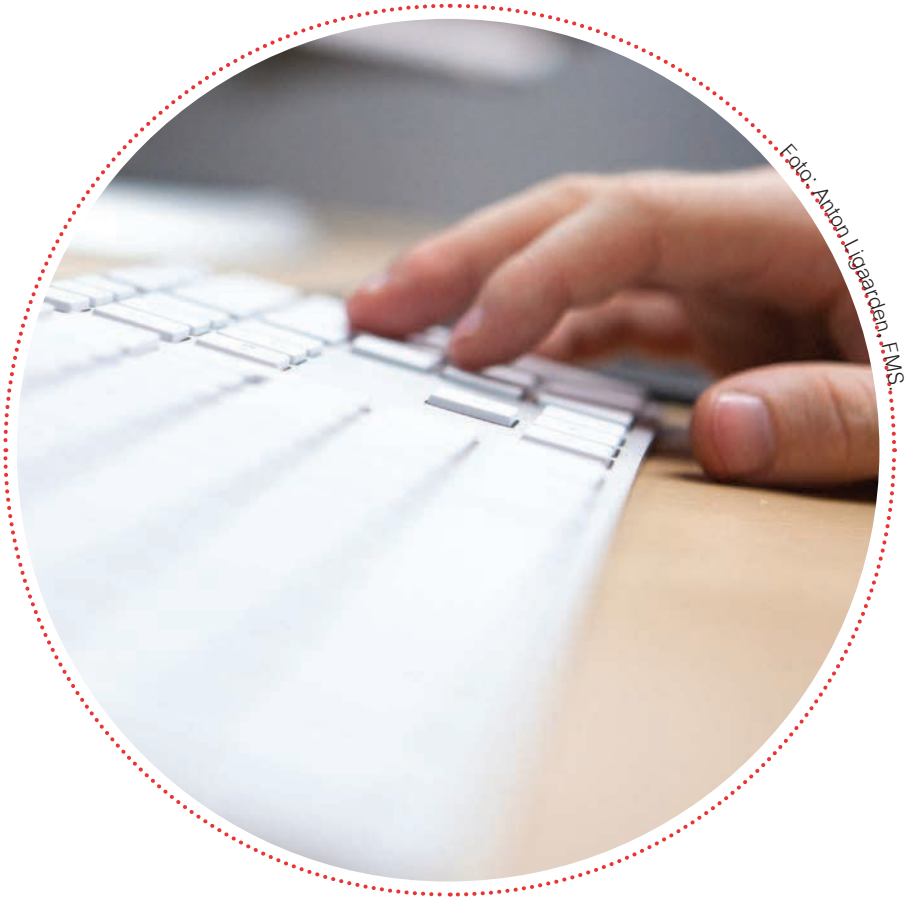


Foto: Anton Ligaarden, FMS

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 vil sendes 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 seks godkjente private grunnskoler, åtte videregående skoler, en kombinert grunn- og videregående skole, og en privatskole for voksne. En av de godkjente videregående skolene og en grunnskole har ennå ikke startet opp sin virksomhet.

De private skolene i Østfold omfatter pedagogiske alternativ til offentlig skole, som Steinerskoler og Montessoriskoler, skoler som er opprettet på religiøst grunnlag, internasjonalt grunnlag, videregående skoler med toppidrettstilbud og videregående skoler som ivaretar de små og verneverdige håndverksfagene, som i svært begrenset omfang finnes i den offentlige skolen. De private skolene er både et alternativ til offentlig skole, de er med på å ivareta verneverdige håndverksfag, og de bidrar til et mangfold i Skole-Østfold.

Utdanningsdirektoratet godkjenner skolene og fører tilsyn etter privatskoleloven. Fylkesmannen har veiledningsansvar overfor alle de private skolene og godkjenner skoleanlegget før oppstart eller ved utbygging.

Vi ser at det er 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, for eksempel når det gjelder læreplaner, og de er også ulike hverandre. Fylkesmannen vil arbeide for å møte de private skolene på flere arenaer og fortsette med å inkludere skolene i våre arrangementer for kommunene og de offentlige skolene i Østfold.

Tilsyn

I 2013 gjennomførte Fylkesmannen 21 tilsyn etter opplæringsloven. Omfang av og tema for tilsynsaktiviteten følger her:

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

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
  - Det lokale arbeidet med læreplaner og individuelle opplæringsplaner
  - Individuell underveisvurdering i fag
  - Spesialundervisning – meldeplikt
  - Særskilt språkopplæring – kartlegging
- Forvaltningskompetanse (saksbehandling)
- Skolebasert vurdering

I den første delen av satsingen skal Fylkesmannen informere og veilede skoleeiere på de ulike temaene som tilsynet omfatter. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell og egenvurderingsskjemaer på temaene i tilsynssatsingen. Ved å benytte veiledningsmateriellet og egenvurderingsskjemaene kan skoleeiere og skoler tilegne seg mer informasjon om regelverket, vurdere egen regelverksetterlevelse og sette i gang endringstiltak om nødvendig før den aktuelle kommunen eller skolen blir valgt ut for tilsyn.

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 tilsynet i 2014 valgt å fokusere på skolens arbeid med elevens utbytte av opplæringen og forvaltningskompetanse. Vi har også planlagt å gjennomføre såkalt egeninitierte tilsyn på temaet skolebasert vurdering.

Vi har valgt å gjennomføre de egeninitierte tilsynene på et av områdene som det felles nasjonale tilsynet fokuserer på, for å nå ut til alle kommuner i den perioden som det felles nasjonale tilsynet pågår.

Første gjennomføring av felles nasjonalt tilsyn med elevens utbytte av opplæringen har startet i Østfold. Halden kommune er med to utvalgte skoler den første til å motta tilsyn. I forkant av tilsynet er det gjennomført et formøte, der kommunen selv valgte hvem og hvor mange i kommunen og på skolene som deltok. På formøtet ble det informert om gangen i tilsynet og spørsmål angående regelverkstolkning ble drøftet, begrepsavklaringer i egenvurderingsskjemaene og kravet til innsending av dokumentasjon klargjort. Fagene som er valgt ut for å undersøke det lokale arbeidet med læreplaner, individuelle opplæringsplaner og individuell underveisvurdering i fag i Halden kommune er; norsk hovedmål, matematikk og kroppsøving på ungdomstrinnet.

På forvaltningskompetanse undersøker vi saksbehandlingen på følgende områder; spesialundervisning og særskilt språkopplæring på barnetrinnet.

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 av og etter tilsynet. Det er et tilsyn som retter seg mot skolens kjernevirksomhet og som oppleves som nyttig.

Tilsyn med spesialpedagogisk hjelp og forsvarlig system

Fylkesmannen skal i løpet av 2014 gjennomføre tilsyn med tre kommuner hvor temaet er spesialpedagogisk hjelp til barn i førskolepliktig alder og kommunens forsvarlige system på området. Det er erfaringer fra tidligere tilsyn med temaet og Fylkesmannens klagesaksbehandling på området som gjør at vi har valgt å sette fokus på dette området i 2014. I tråd med intensjonene om og viktigheten av å sette inn riktige tiltak så tidlig som mulig i barns liv, ønsker vi å bidra til at kommunene etterlever regelverket for spesialpedagogisk hjelp og at barnas rettigheter sikres.

Tilsyn med fylkeskommunens ansvar for godkjenning, oppfølging og veiledning av lærebedrifter

I løpet av våren 2014 skal Fylkesmannen føre tilsyn med Østfold fylkeskommunes ansvar for godkjenning, oppfølging og veiledning av lærebedrifter. Bakgrunnen for valg av tema er Riksrevisjonens Rapport om fagopplæring i bedrift og Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse. Riksrevisjonens undersøkelse viser at lærebedriftenes og fylkeskommunenes etterlevelse av opplæringslovens bestemmelser om kvalitetssikring og oppfølging av fagopplæringen er mangelfull. Det overordna målet med tilsynet er å føre til en styrking av fylkeskommunens arbeid med godkjenning, oppfølging og veiledning av lærebedrifter.

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 2013 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 har i tillegg et nasjonalt ansvar for gjennomføring av sensur etter sentralt gitt skriftlig eksamen. I 2013 ble det behandlet 5664 klager etter sentralt gitt skriftlig eksamen.

Se tabell 1 for oversikt over de ulike klagene og utfallet av klagesaksbehandlingen i grunnskolen og for spesialpedagogisk hjelp.

Klagene og utfallet av klagesaksbehandlingen i grunnskolen og for spesialpedagogisk hjelp

Type klage	Sum	Helt/delvis medhold	Ikke med-hold	Opphevet	Avvist
Standpunkt	46		14	32	
Sentralt skriftlig gitt eksamen	52	19	33		
Ett ekstra år i grunnskolen	1		1		
Tegnspråkopplæring	1			1	
Bortvisning	3		3		
Permisjon fra opplæringen	5		5		
Grunnskoleopplæring for voksne	1			1	
Spesialundervisning for voksne	1			1	
Spesialundervisning	8	1	3	4	
Skyss	17	1	14	1	1
Skoleplassering	44	7	35	2	
Fysisk skolemiljø	1		1		
Psykososialt skolemiljø	4			4	
Spesialpedagogisk hjelp	5		2	3	

Klagesaker for videregående opplæring

Type klage	Sum	Helt/delvis med-hold	Ikke medhold	Opphevet	Avvist
Sentralt gitt skriftlig eksamen	5664	884	4780		
Rett til ett/to ekstra år i vgo	1		1		
Videregående opplæring for voksne	11		11		
Fritak fra fag	1		1		
Inntak privat skole	1		1		

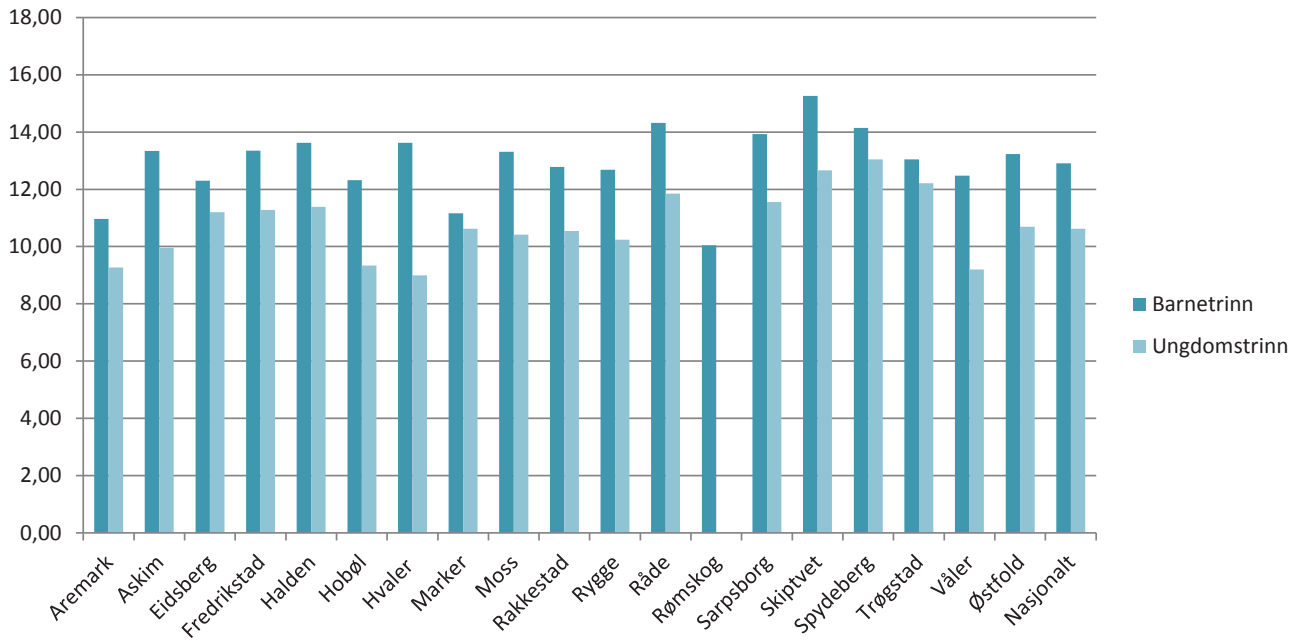
Resultater

Spesialundervisning

Elever per årsverk undervisning på barnetrinnet i Østfold ligger generelt omtrent på landssnittet. På barnetrinnet lå Østfold i 2013 0,32 elever over det nasjonale, mens på ungdomstrinnet lå Østfold 0,7 elever over landsgjennomsnittet.

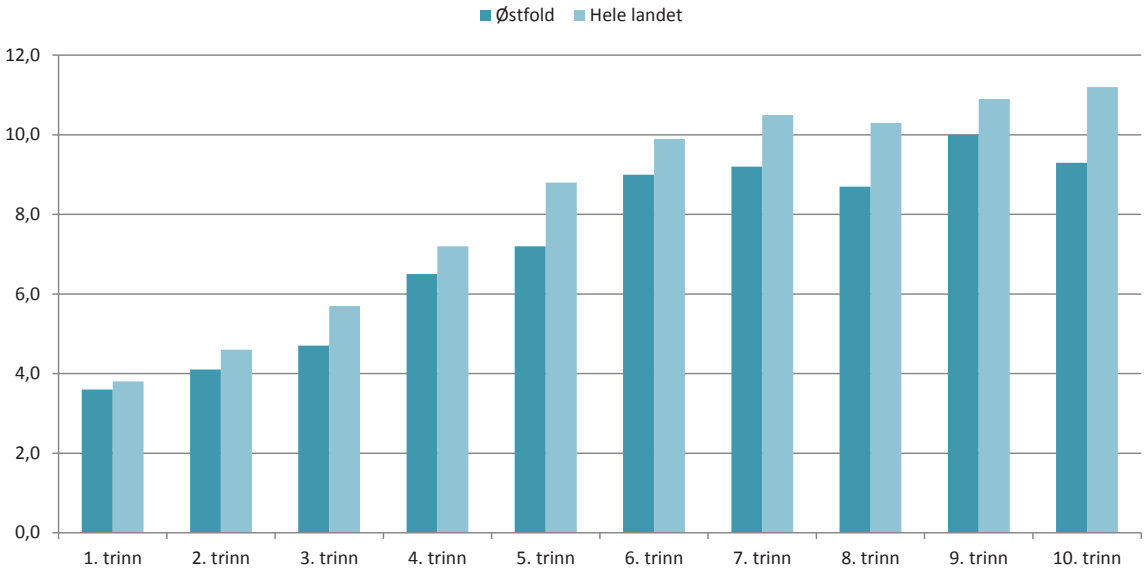
Andelen elever som får spesialundervisning, øker fortsatt forholdsvis jevnt fra 1. til 10. trinn. Tendensen er lik i Østfold som for landet for øvrig. Både i Østfold og nasjonalt er det en liten tilbakegang i antall enkeltvedtak til spesialundervisning på 9. trinn. Hva dette skyldes er skolene og skoleeierne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

Elever per årsverk undervisning



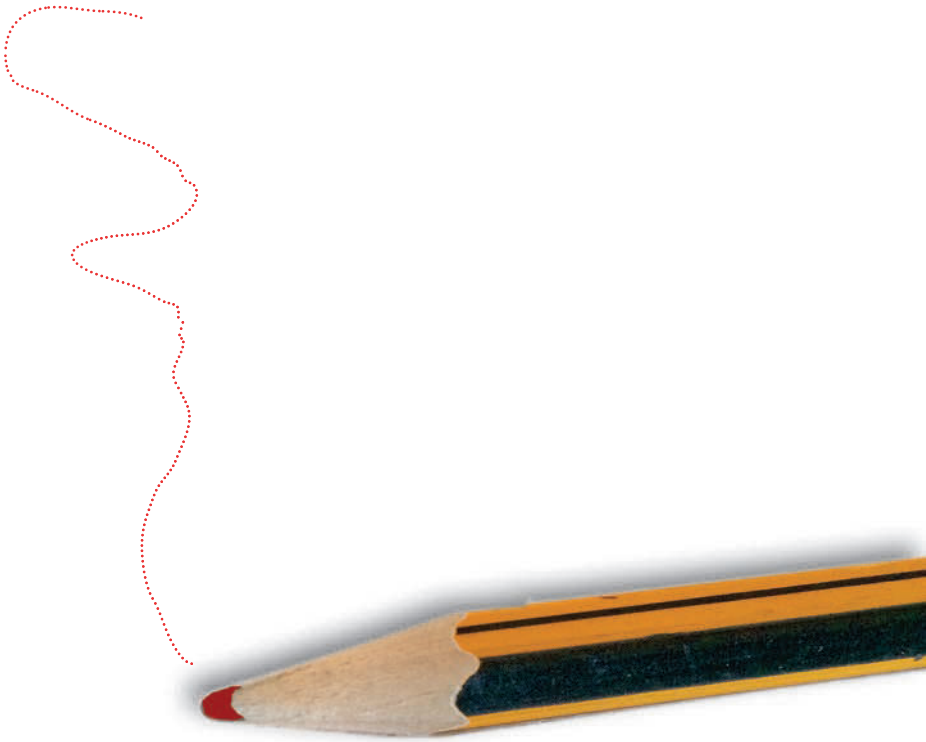
Figur 5.2.1. Kilde: GSI 2013-2014.

Andel elever med enkeltvedtak spesialundervisning, per trinn



Figur 5.2.2. Kilde: GSI 2014

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 likevel Østfold fortsatt en høyere andel timer på tiltak til spesialundervisning på ungdomstrinnet. 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.



Nasjonale prøver

Når det gjelder nasjonale prøver har resultatene i lesing for 2013 gått noe frem i forhold til 2012. Andelen elever i Østfold på laveste mestringsnivå i lesing på 5. trinn har gått noe tilbake igjen fra i fjor, fra 31,1 % i 2012 til 28,3 %. Også resultatene fra den nasjonale prøven i lesing på 8. trinn har vist en svak fremgang i andelen elever på de to laveste mestringsnivåene, fra 31,9 % til 29,6 %.

I engelsk på 8.trinn skårer elevene i Østfold svakere enn nasjonalt snitt når resultatene ses samlet. Når det gjelder oppganger og nedganger over år, følger Østfold konturene i nasjonalt gjennomsnitt tett.

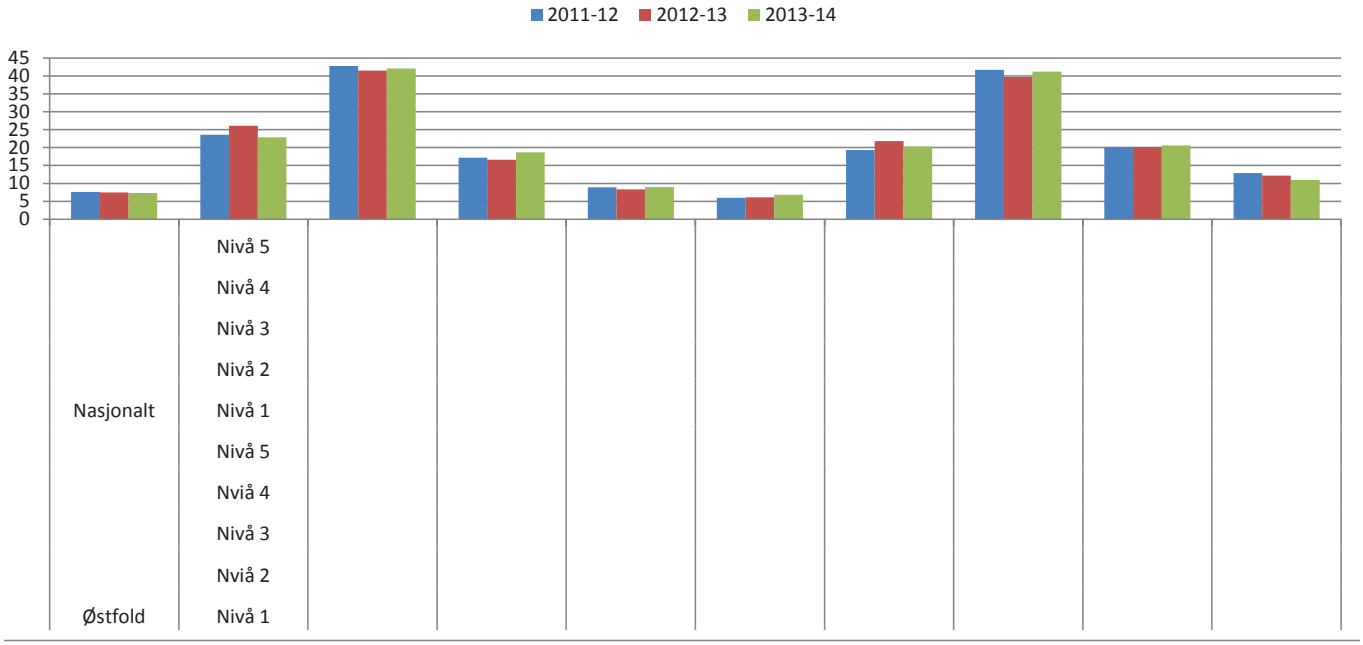
I regning er det samme tendens som i engelsk og norsk, med en større andel elever som skårer tilsvarende den laveste eller de laveste mestringsnivåene, og en mindre gruppe elever enn landsgjennomsnittet som skårer høyt. Vi har valgt ut nasjonale prøver i regning på 8. trinn som illustrasjon på tilstanden i Østfold (se figur 5.2.4).

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

Grunnskolepoengene er summen av karakterene i de ti fagene som legges til grunn ved opptak til videregående skole. Østfoldelevene skåret høsten 2013 39 poeng i gjennomsnitt, dette er ned 0,1 poeng fra 2012, og 1,1 poeng under nasjonalt gjennomsnitt. Forskjellene i fylket er store. Marker ligger i 2013 lavest med 36,4 poeng, og Rakkestad ligger høyest med 41,2 poeng.

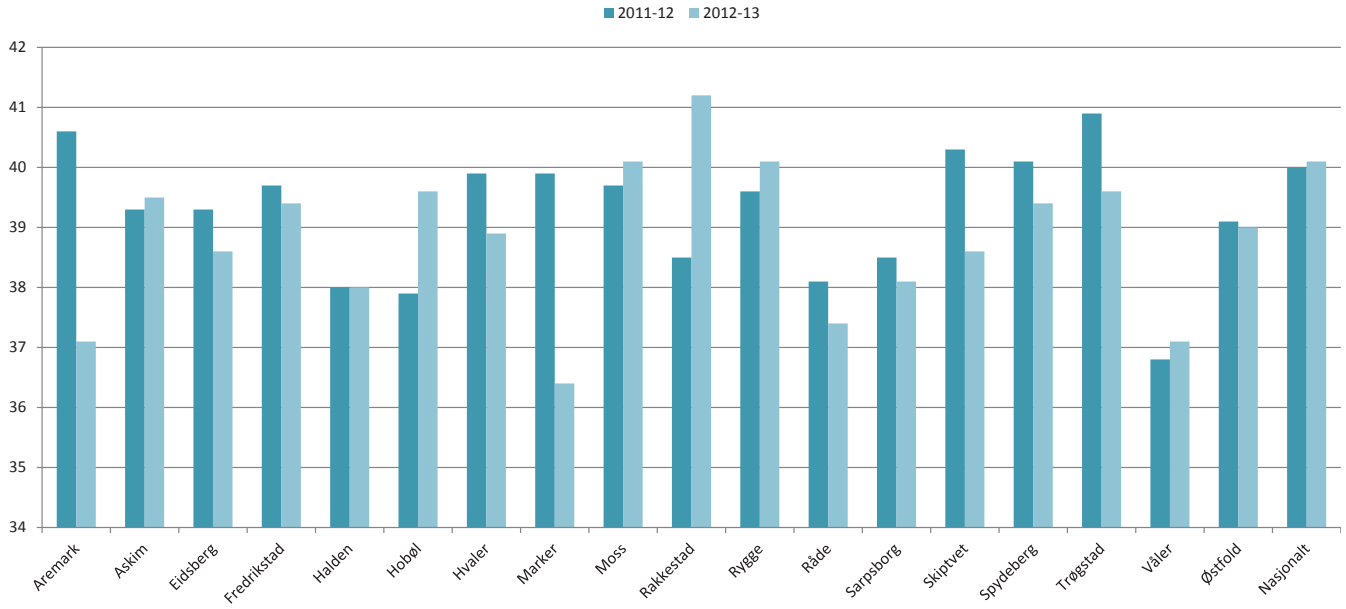
Resultatene fra avgangseksamen matematikk skriftlig i grunnskolen viser at Østfold i 2012 skårer to tideler under nasjonalt gjennomsnitt. Det er store variasjoner innad i fylket, men på grunn av at datamaterialet i mange av kommunene er lite, kan denne variasjonen være naturlig. Når det gjelder engelsk skriftlig eksamen ligger landsgjennomsnittet både i 2012 og i 2013 på 3,8, mens Østfold i 2013 har gått tilbake 0,1 til 3,6. 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 også på 3,4 i 2013. Østfold har på denne prøven i 2013 gått tilbake 0,2 til 3,3.

Nasjonale prøver 8. trinn, regning, Østfold og nasjonalt



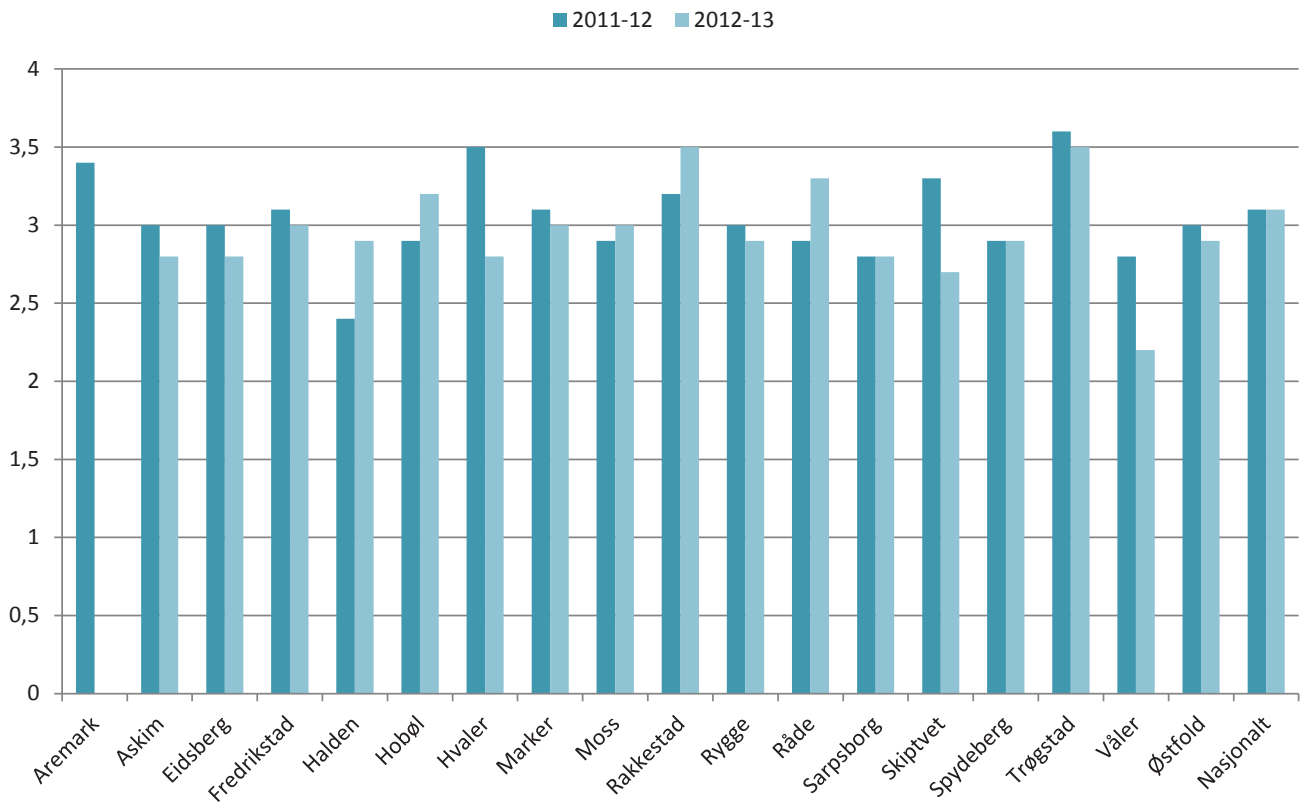
Figur 5.2.3. Kilde: Skoleporten 2014

Grunnskolepoeng ved opptak til videregående skole



Figur 5.2.4 Kilde: Skoleporten 2014

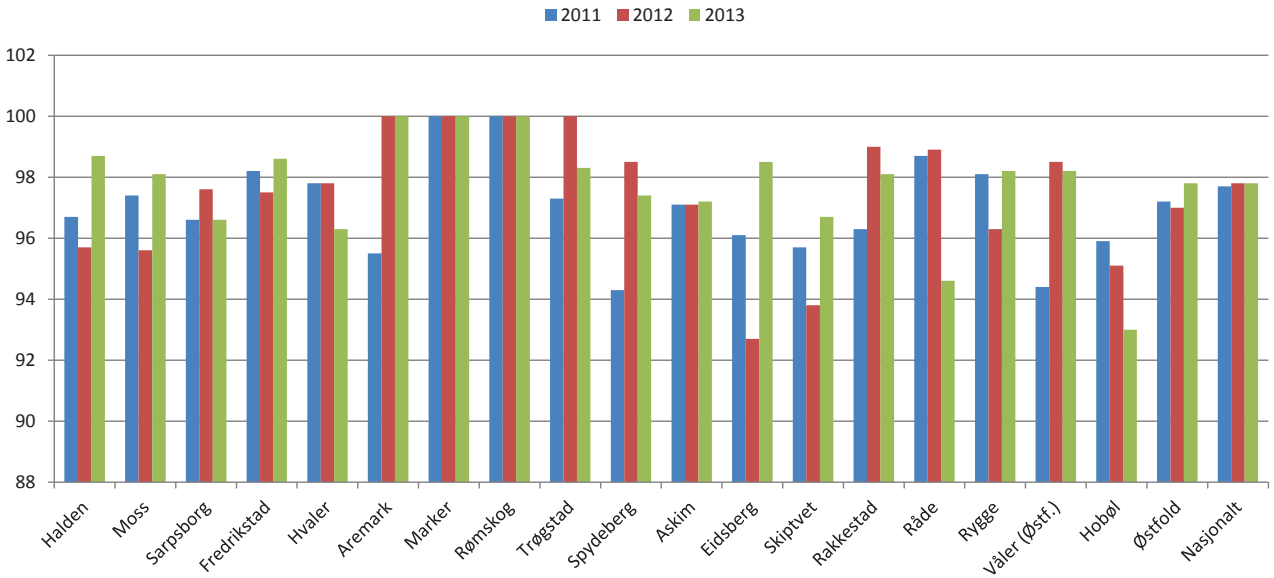
Matematikk skriftlig eksamen, grunnskolen



Figur 5.2.5. Kilde: Skoleporten 2014

Andel elever med overgang til videregående skole varierer fra år til år. I 2012 lå Østfold 0,8 % under nasjonalt gjennomsnitt, i direkteoverganger, mot 0,5 % i 2011, og 1,5 % i 2010. I 2013 ligger Østfold akkurat på landsgjennomsnittet.

Andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring



Figur 5.2.6. Kilde: KOSTRA 2014 (endelige tall).

Utfordringer

Videregående opplæring

Utviklingen innenfor videregående opplæring i Østfold har vært positiv de siste årene. Med utgangspunkt i målet "flest mulig skal gjennomføre med best mulig resultat", er det imidlertid et stort potensial for forbedring. Skolebaserte vurderinger, tilstandsrapporter og annet kunnskapsgrunnlag bekrefter dette. I denne forbindelsen anser Østfold fylkeskommune at det egendefinerte kvalitetsarbeidet blir en avgjørende faktor for å lykkes.

En av hovedutfordringene videre er å omsette definerte satsingsområder i prosesser og tiltak som skaper ønsket forbedring. Dette stiller høye krav til endringsevne og målrettet prioritering både innen de videregående skolene og i fagopplæringen. Østfold kan sammen med flere andre fylker vise til en positiv utvikling med å få ungdommer i oppfølgingstjenesten i aktivitet. Det er derimot en utfordring for Østfold at hele 36 % sommeren 2013 var i NAV-tiltak.

En vedvarende hovedutfordring er manglende samsvar mellom antallet søkere til læreplass og det antall læreplasser som tilbys i Østfold. Utvikling av partnerskapet med opplæringskontorer og lærebedrifter er, og vil fortsatt være, et viktig satsningsområde. En annen utfordring er å sikre at alle lærebedrifter har en minimumskompetanse med hensyn til å drive opplæring etter opplæringslovens forutsetninger. I tillegg vil fylkeskommunens opplæring av instruktører være et avgjørende kvalitetssikringstiltak i denne sammenheng, samt den årlige rapporteringen fra lærebedrift til fylkeskommunen.

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

Foto: Lars Skjegstad, FMS.

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.

Resultater

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 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 enkeltvedtak andre steder gjør. Når vi ser på denne ressursfordelingen opp mot de skoleresultatene østfoldelevene produserer generelt, blir det interessant å videre 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.

Foto: Kjersti Gram Andersen.

BARNEVERN

Kommunene i Østfold har i perioden 2010-2013 fått tildelt 42,6 nye stillinger for å styrke det kommunale barnevernet. Kommunen har fortsatt utfordringer med å sikre at barn får rett hjelp til rett tid.

Nasjonale føringer

• Barn skal ha rett hjelp til rett tid.

Barneverntjenesten kommer i kontakt med utsatte barn og unge på bakgrunn av bekymringsmeldinger. Når barneverntjenesten mottar en melding, skal den gjennomgås snarest, og senest innen en uke, for å vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter Barnevernloven § 4-3. Formålet er å sikre at eventuelle behov for barneverntiltak blir avdekket og iverksatt så tidlig som mulig, for å unngå tyngre tiltak på et senere tidspunkt.

• Tidsbruk for gjennomføring av undersøkelser.

I saker hvor meldinger konkluderes med undersøkelse, skal disse gjennomføres snarest og senest innen 3 måneder. I særlige tilfeller kan fristen utvides til 6 måneder. En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt.

• Større satsing på kunnskapsbaserte og behandlende tiltak.

Hjelpebehovet til brukerne av barneverntjenester er mer alvorlig og sammensatt enn tidligere. Det forventes at barneverntjenesten skal ha økt fokus på planmessige og behandlende tiltak i hjemmet og barnets lokalmiljø i tillegg til tradisjonelle tiltak som støttekontakt, besøkshjem og andre forebyggende og kompenserende tiltak.

• Barnevernsløftet - styrking av det kommunale barnevernet.

Regjeringen er opptatt av å styrke det kommunale barnevernet og har i perioden 2010 – 2013 bevilget 500 millioner kroner til nye stillinger og kompetanseheving. For Østfold har dette betydd en økning i 42, 6 nye stillinger i det kommunale barnevernet.

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

Regjeringen er opptatt av å styrke tilbudet for barn i fosterhjem. Kommunene har ansvaret for plassering og oppfølging av fosterhjem.

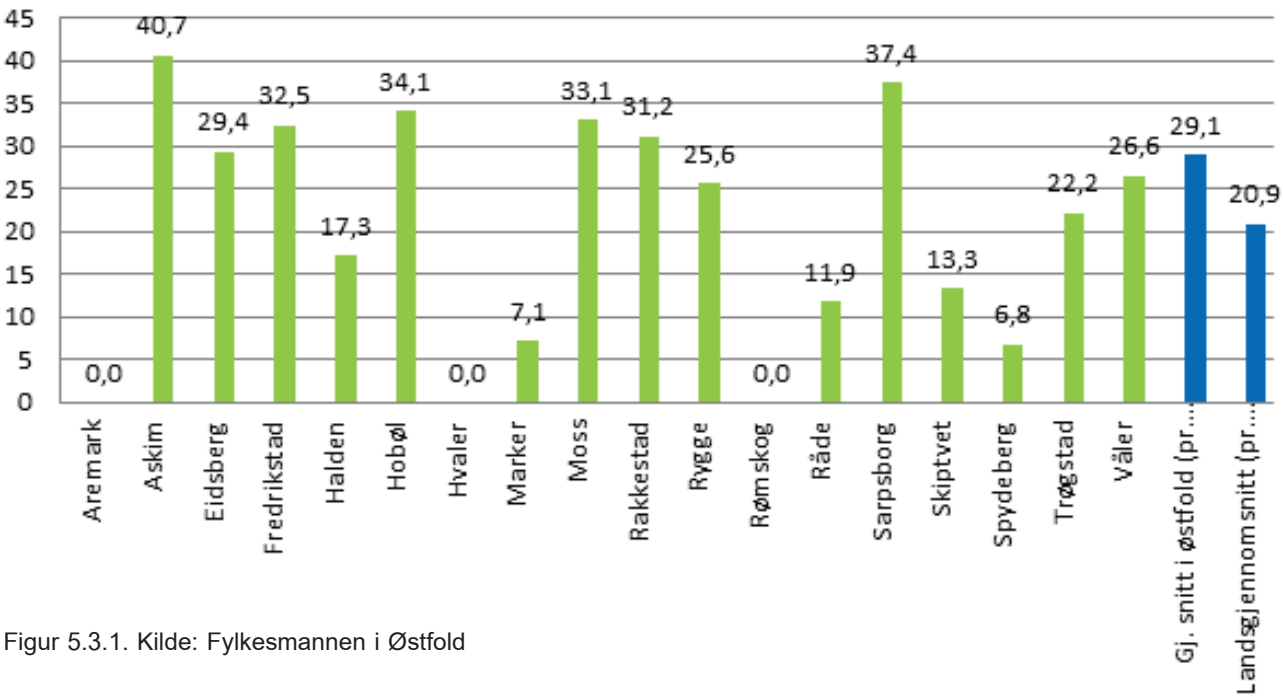
Status

Fylkesmannen har lagt til grunn innrapporterte tall fra kommunene pr. 31.12.13. Vi tar forbehold om nøyaktigheten i tallene, grunnet kommunenes datatekniske utfordringer med saksbehandlingsprogrammet og eventuelle feilregistreringer.

Barn skal ha rett hjelp til rett tid

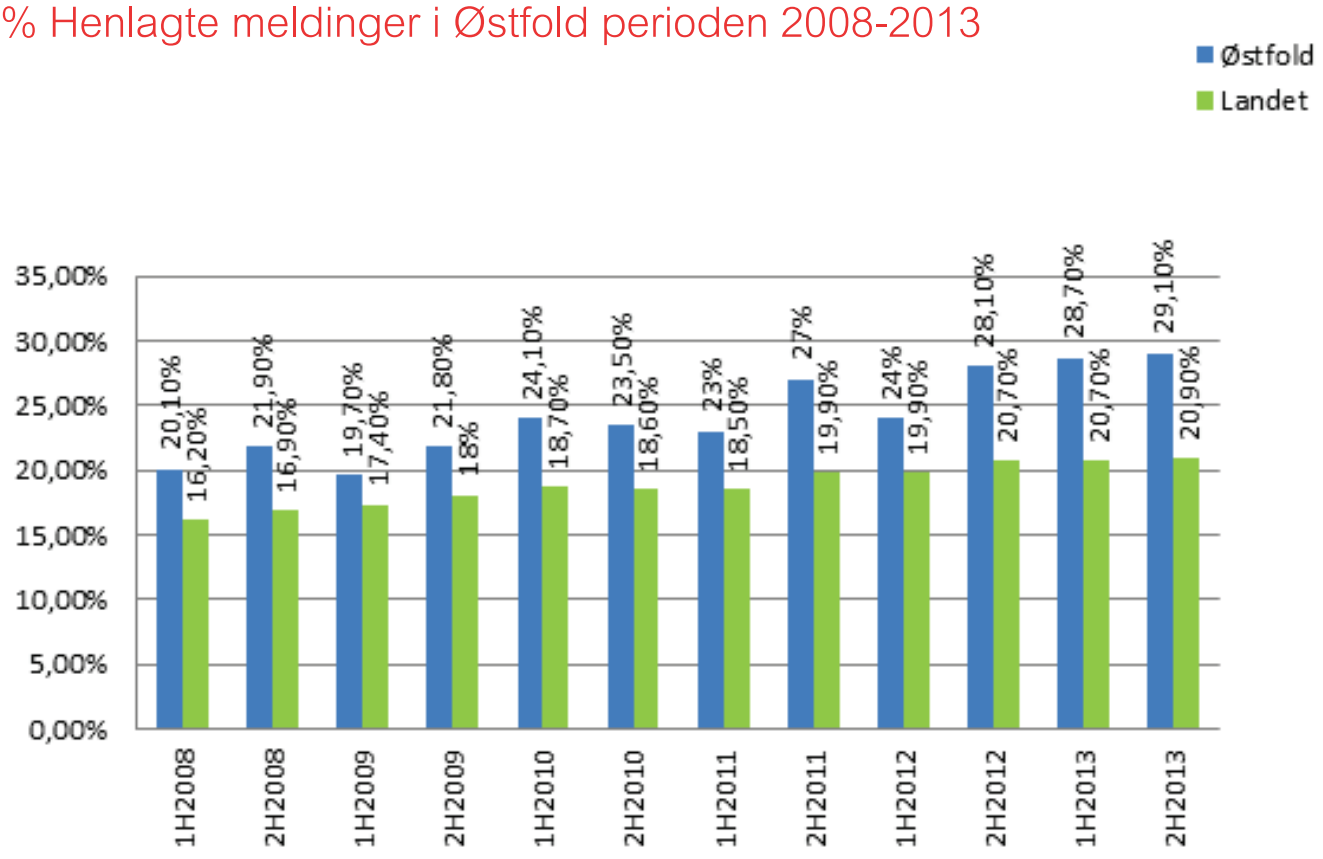
Antall gjennomgåtte meldinger i Østfold pr. år er fordoblet siden 2003, fra 1448 til 2918. Kommunenes rapportering pr.31.12.13 viser at andelen henlagte meldinger ligger på 29,1 %. Tilsvarende for landet var 20,9 %. Andelen henlagte meldinger bør være gjenstand for faglig diskusjon i den enkelte kommune, slik at barneverntjenesten kan evaluere sin praksis og eventuelt justere denne i tråd med lov og forskrift.

Andel % -henlagte meldinger i barnevernet fordelt på kommune



Figur 5.3.1. Kilde: Fylkesmannen i Østfold

% Henlagte meldinger i Østfold perioden 2008-2013

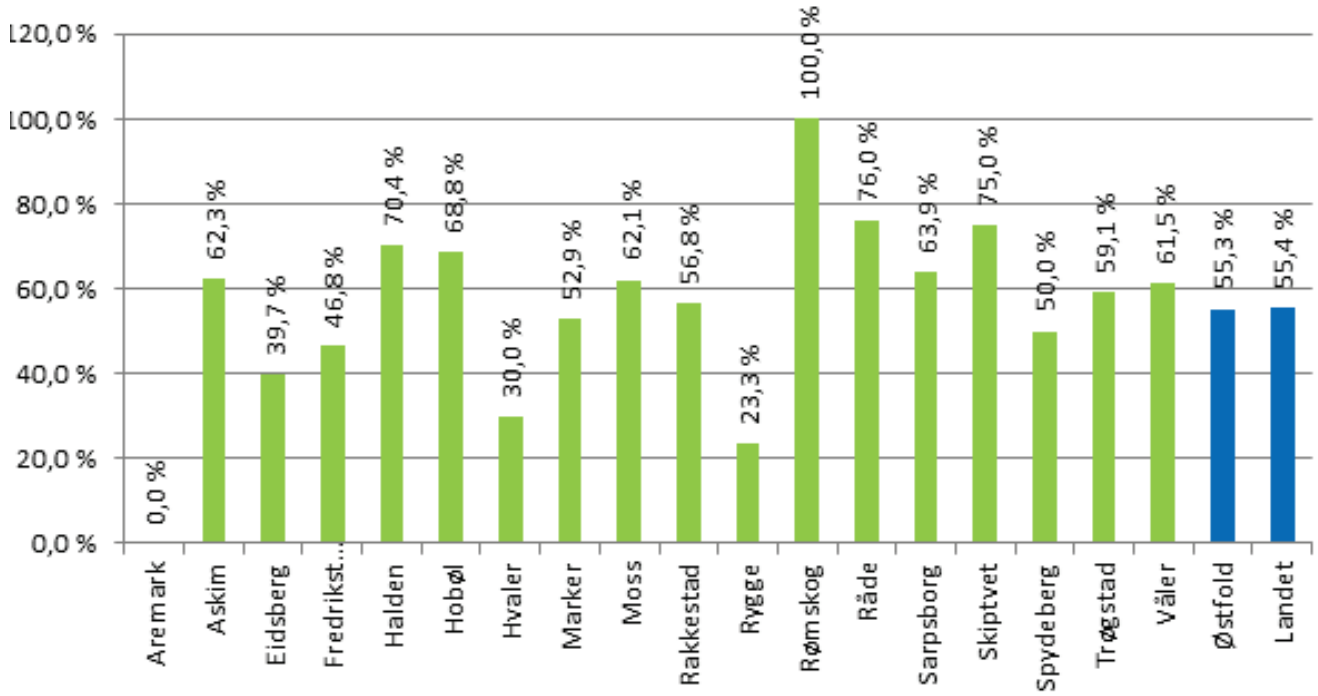


Figur 5.3.2. Kilde: Fylkesmannen i Østfold

I perioden 2003 til 2013 har antall avsluttede undersøkelser pr. år økt fra 1055 til 1941. Østfold har en henleggelsesprosent for undersøkelser som tilsvarer landsgjennomsnittet.
Pr. 31.12.13 hadde Østfold en henleggelsesprosent på 55,3 % og tilsvarende på landsbasis var 55,4 %.
Det er stor variasjon mellom kommunene hva angår andel av undersøkelsene som er henlagt. For de mindre kommunene der det er gjennomført 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 tallene. 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.

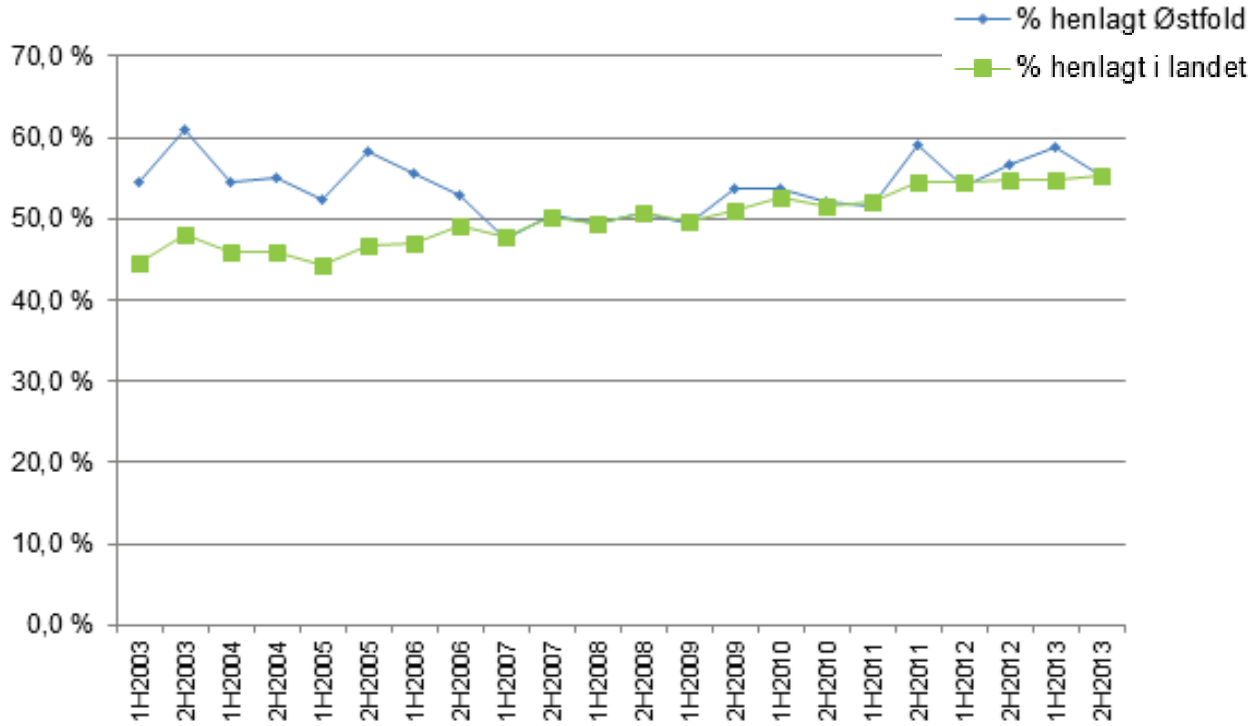
Når det gjelder tidsbruk for gjennomføring av undersøkelser, viser tallene for 2. halvår 2013 at kommunene fortsatt har fristoversittelser. Kravet i loven er at saker skal undersøkes innen 3 mnd. I saker der det er særskilte grunner for det kan besluttes å utvide fristen inntil 6 mnd. I mange saker brukes det mer enn 3 mnd uten at det er grunnlag for det i saken. Det er også saker der det brukes mer enn 6 mnd på undersøkelsen. Fristoversittelse kan bety at barn ikke får rett hjelp til rett tid. Det er bekymringsfullt at kommunene ikke klarer å undersøke saker innenfor de fristene som er gitt. Fylkesmannen har gitt tilbakemelding til kommunene med presisering av vilkår for når utvidet undersøkelsestid kan benyttes og hvordan dette skal innrapporteres. Fylkesmannen har fulgt opp og vil følge opp enkeltkommuner som viser store fristoversittelser med brev og/eller møter med kommunens ledelse.

Andel - % - henlagte undersøkelser i barnevernet pr. 31.12.13



Figur 5.3.3. Kilde: Fylkesmannen i Østfold.

Andel henlagte undersøkelser i Østfold fra 2003 - 2013



Figur 5.3.4. Kilde: Fylkesmannen i Østfold

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

Det fremgår av tallene for 2013 at majoriteten av barn som plasseres utenfor hjemmet plasseres i fosterhjem. Pr. 31.12.13 hadde barnevern-tjenestene i Østfold omsorgen for 527 barn. Dette er en økning på 30 barn siden forrige halvår.

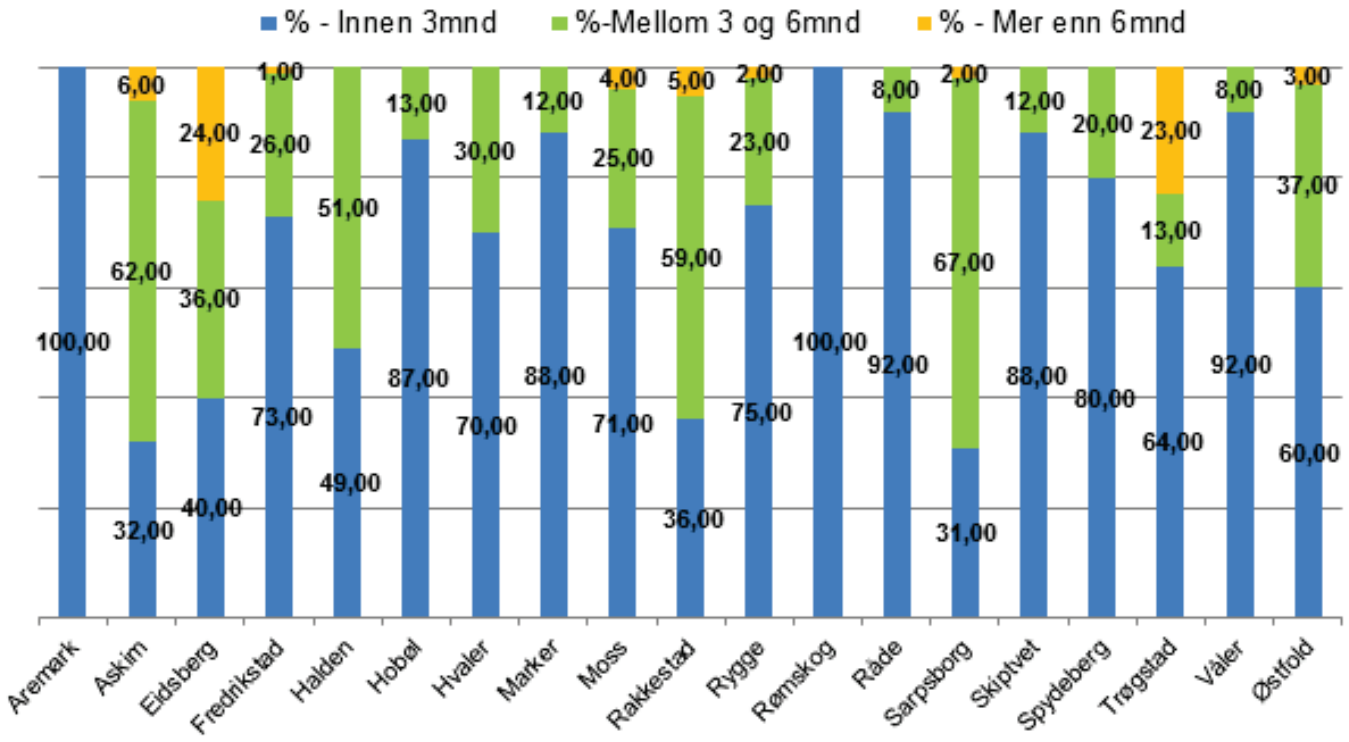
Kommunene har et todelt ansvar for barn som er plassert i fosterhjem. Den kommunen som har plassert barnet har ansvar for å følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet. Det innebærer blant annet å besøke fosterhjemmet og barnet som er plassert og å følge opp med nødvendige vedtak og planer, nødvendig kontakt med foreldre og samarbeidspartnere 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 624 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 462 saker. Det innebærer at 162 fosterbarn ligger an til ikke å få den oppfølgingen fra kommunen som er lovens minstekrav.

Kommunene i Østfold har ansvar for tilsyn med 562 fosterhjemsplasseringer. Av disse er det 17 barn som ikke har fått oppnevnt en tilsynsfører til å gjennomføre tilsynet. Samtidig rapporterer kommunene om at de ligger an til at ca. 168 barn ikke vil få det antallet tilsynsbesøk som loven krever.

Fylkesmannen finner det svært bekymringsfullt at mange barn ikke får oppfølging og tilsyn som loven pålegger.

Tidsbruk ved behandling av undersøkelser pr. 31.12.13



Figur 5.3.5. Kilde: Fylkesmannen i Østfold.

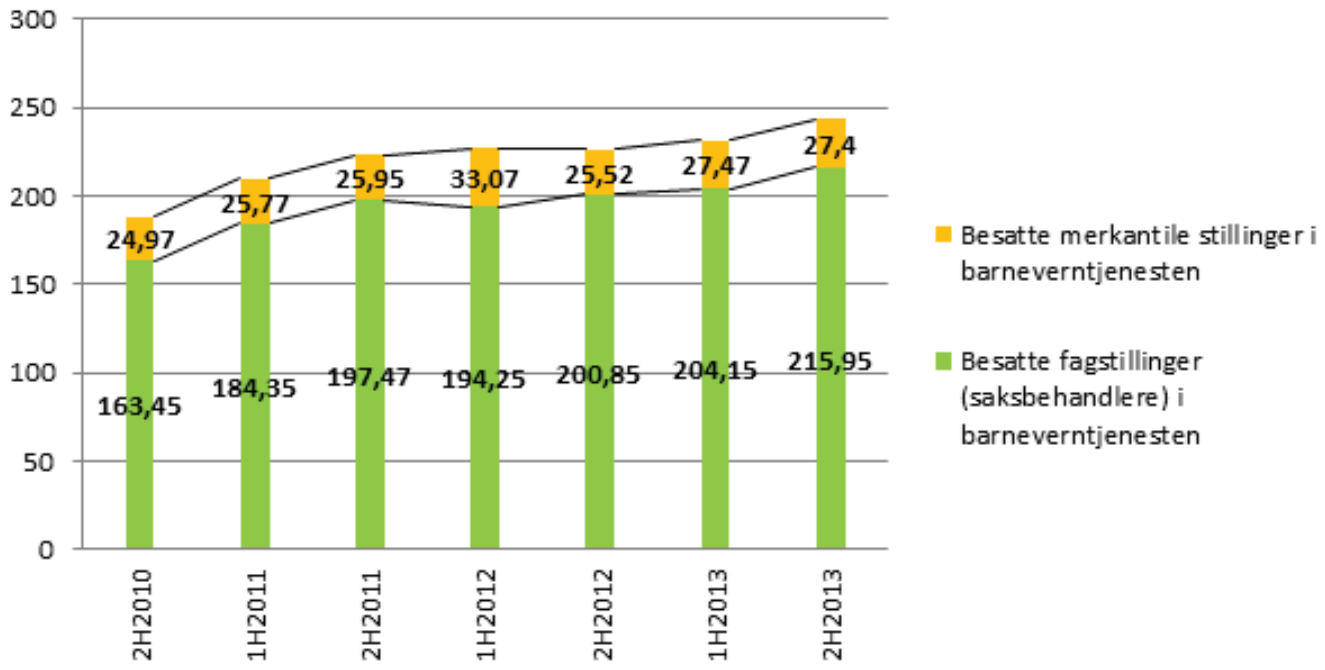
Barn plassert i fosterhjem er en svært sårbar gruppe, og kommunene har et stort ansvar for å påse at de får god nok omsorg og oppfølging. Kommunene må intensivere dette arbeidet for å sikre god oppfølging av disse barna.

Styrkingen av det kommunale barnevernet

I løpet av 2011 - 2013 er det tildelt midler til barneverntjenestene i Østfold tilsvarende 42, 6 stillinger. Rapporteringen viser at antall besatte fagstillinger i barneverntjenesten har i 2013 økt med ca. 12 stillinger. Kommunene opplyser at det er bedre samsvar mellom stillinger og saksmengde, samtidig som de melder om knappe ressurser og mange saker pr. saksbehandler. Rapporteringen viser også at det er saker som ikke er undersøkt innen fristen og at det fortsatt mangler planer i saker der det er fattet vedtak om tiltak.

I perioden 2011 - 2013 har kommunene fått tildelt rundt 5 millioner kroner til å iverksette tiltak for å styrke kompetansen i barneverntjenestene. Midlene er tildelt den enkelte kommune etter søknad om tiltak som varierer fra heving av fagkompetanse, styrking av saksbehandlingskompetanse, veiledning og prosjekter for å bedre organisering av tjenestene. Mange av disse tiltakene er videreutdanningstiltak som strekker seg over 1-3 år, og er tiltak som fortsatt løper.

Utvikling i besatte stillinger i barnevernet i Østfold 2010-2013



Figur 5.3.6. Kilde: Fylkesmannen i Østfold

Større satsing på kunnskapsbaserte og behandlende tiltak

Regjeringen vil stimulere til at det skal utvikles ny kunnskap og oppdatering av kompetanse for å sikre god kvalitet på barneverntjenestene. Utviklingen viser at hjelpe-behovet 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 fange 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. Fylkesmannen er bekymret for at kommunen ikke klarer å fange opp disse barnas behov for hjelp og støtte på en god nok måte. Kommunene må intensivere sitt arbeid med å følge opp alle barn som har hjelpetiltak.

Utfordringer

Fylkesmannen vurderer at kommunene har en særlig utfordring med å sikre at barn får rett hjelp til rett tid. Andelen undersøkelser som ikke avsluttes innen 3mnd fristen, manglende evaluering av hjelpetiltak og manglende oppfølging og kontroll av barn i fosterhjem bygger opp under dette. I den sammenheng ser vi at kommunenes barneverntjenester har behov for å styrke sin kompetanse, kapasitet og utarbeide hensiktsmessige styrings- og kontrollsystemer. Kommunene er tildelt kompetansemidler og stillinger for å styrke dette arbeidet. I den forbindelse har Østfold fått tildelt ytterligere 8,9 stillinger i 2014.

OMSORGSPLAN 2015

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

Foto: Ole-Sverre Haugli, FMS

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

- Investeringsordning for sykehjem og omsorgsboliger – 12000 nye omsorgsplasser.
- Demensplan, herunder vekst i dagtilbudet
- Kompetanseløftet 2015, 12.000 nye årsverk med fagutdanning i omsorgstjenstene 2010 – 2015.
- Nasjonal standard for legetjenester i sykehjem
- Nevroplan

Status

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

Østfoldkommunene har økt med mer enn forholdsvis andel av nye årsverk i perioden 2006-2010.

Andelen faglærte i brukerrettet pleie og omsorg har økt i perioden 2009-2012 og var i 2012 tilbake på samme nivå som i 2007. Kommunene tilbyr i hovedsak læreplass til alle helsefagarbeiderelever som er kvalifisert.

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

Status kommunal planlegging og investeringstilskudd

Framtidas omsorgsutfordringer berører mange samfunns-sektorer. Helse- og omsorgs-tjenestenes samhandling internt og med spesialisthelsetjenesten samt samspill med familie, frivillige og lokalsamfunnet er viktig. Derfor er helhetlig kommunal planlegging viktig.

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

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

Tilskuddsatsene er økt betydelig i 2014. Det er også innført egne (høyere) satser i pressområder. Ingen kommuner i Østfold er definert som pressområder.

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.

Det foreligger ikke tall for omsorgsboliger i 2013 i KOSTRA. Antall omsorgsboliger ser ut til å være uendret i perioden 2008-2012. Det er gitt tilsagn om bygging av 17 omsorgsboliger i 2011 med frist for ferdigstillelse i september 2012. Disse burde vært med i statistikken for 2012. I tillegg er flere prosjekter forventet ferdigstilt i 2013.

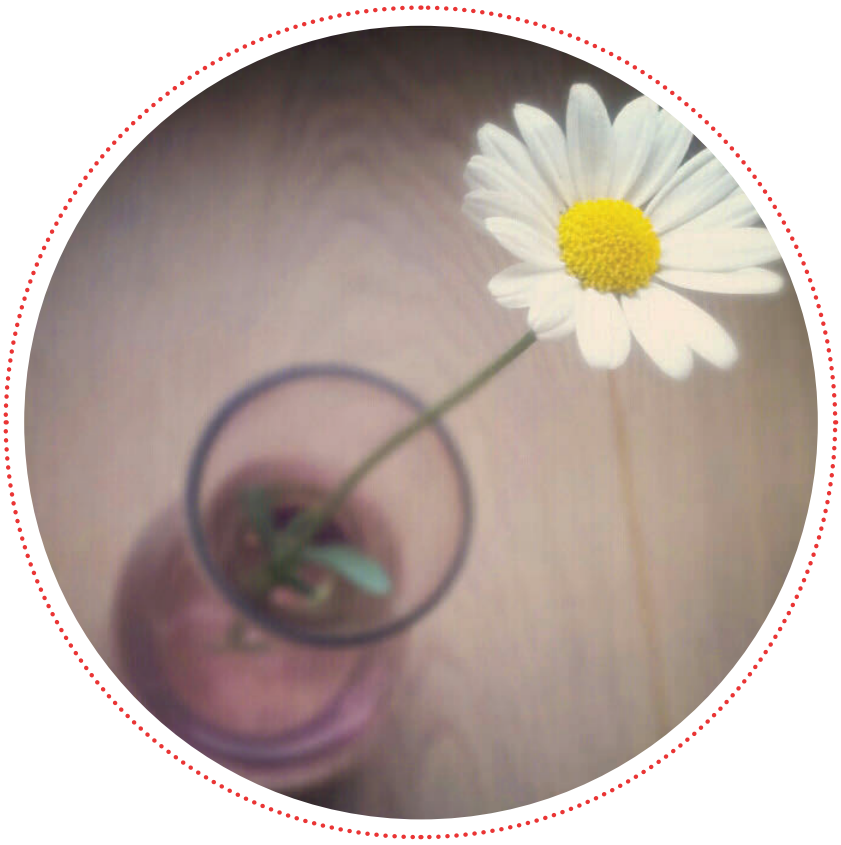
Antall sykehjemsplasser, enerom i sykehjem og omsorgsboliger i Østfold

	Omsorgsboliger i alt				Plasser i sykehjem korrigert for utleie				Rom for en beboer i institusjoner			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Halden	147	147	147		199	199	199	198	199	199	199	198
Moss	182	182	182		191	191	189	186	186	186	186	186
Sarpsborg	289	289	289		404	408	419	450	250	254	279	312
Fredrikstad	342	342	342		569	566	574	572	541	538	540	536
Hvaler	16	16	16		28	32	32	32	28	32	28	32
Aremark	12	12	12		18	24	24	21	18	18	18	21
Marker	28	28	28		42	35	40	38	42	42	42	42
Rømskog	6	6	6		16	17	17	17	16	17	17	17
Trøgstad	44	44	44		45	45	41	52	39	39	41	39
Spydeberg	28	28	28		40	40	40	39	33	33	33	33
Askim	98	98	98		99	109	111	105	103	103	105	105
Eidsberg	97	97	97		78	80	94	84	60	60	85	85
Skiptvet	34	34	34		40	41	41	40	40	40	40	40
Rakkestad	75	75	75		55	55	68	69	47	47	60	60
Råde	34	34	34		64	61	56	56	58	54	54	58
Rygge	81	81	81		95	96	99	95	88	88	81	85
Våler	33	33	33		26	26	28	30	26	26	26	26
Hobøl	47	47	47		21	21	22	23	21	21	21	21
Østfold	**1593**	**1593**	**1593**		**2030**	**2046**	**2094**	**2107**	**1795**	**1797**	**1855**	**1896**

Tabell 5.4.1. Kilde: SSB Kostra 15.3.2014

Antallet sykehjemsplasser i Østfold har økt fra 2030 i 2010 til 2107 i 2013, en økning på 77 plasser.

Antall sykehjemsplasser som ikke er enerom, økte fra 235 i 2010 til 253 i 2011, men er i 2013 redusert til 211. Bare 7 kommuner oppgir samme antall plasser og enerom 2013, en økning fra 5 i 2012. Tre kommuner oppgir flere enerom enn antall plasser, noe som må være feil. For de siste 6 kommunene varierer antall plasser som ikke er enerom, fra 2 til 138.



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 mellomledd i den kommunale omsorgskjeden. I 2012 er det satt av 150 millioner til å opprette dagtilbud for personer med demens. En stor andel av midlene er overført til 2013, og det er i tillegg satt av ytterligere midler. Helsedirektoratet tildeler tilskudd med inntil kr 65 000 per ny plass. Videre forventes det at alle ansatte får tilbud om grunnopplæring eller videreutdanning i demens, jf. Kompetanseløftet 2015.

Statistikk i tabell 5.4.2 (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. Til sammen er 535 sykehjems-plasser tilpasset personer med demens, en reduksjon med 40 plasser. Dette skyldes at Fredrikstad og Råde har redusert antallet slike plasser. Skjermede plasser utgjør ca 25 % av fylkets sykehjemsplasser. Vi regner med at 70-80 % av de 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.

Kommunene tilbyr pårørende-skole, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner.

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

Tabell 5.4.2. Kilde: SSB Kostra 15.03.2014

Status Kompetanseløftet 2015

Foto: Kjersti Gram Andersen

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 akutt-geriatri 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 nås, herunder 10.000 nye årsverk med fagutdanning på landsbasis fra 2005-2009. Østfolds andel av de 10.000 årsverkene er ca. 560. Kommunene i Østfold har oppfylt dette målet med god margin. Veksten i brukerrettet tjeneste var 1094 årsverk i perioden 2005

– 2009 og av disse hadde 71.5 % fagutdanning.

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

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.

Foto Lena M. Reis.

NAV OG KVALIFISERINGS-PROGRAMMET (KVP)

Nasjonale føringer

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

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

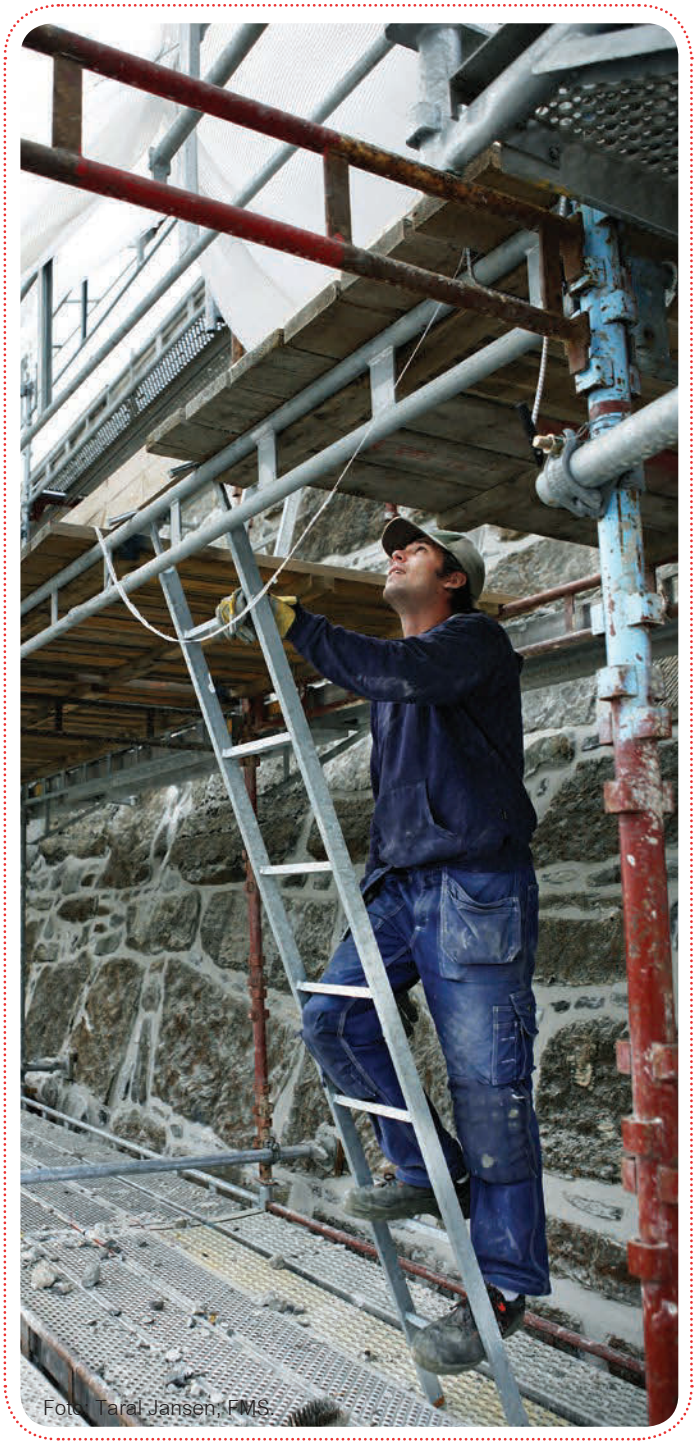


Foto: Taral Jansen, FMS.

Status

På landsbasis har antall deltakere i KVP (kvalifiseringsprogrammet) gått ned i 2013. Vi ser tilsvarende utviklingstrekk i Østfold.

Måltall og resultater pr. 31.januar 2014

	Forvente nivå gj.snitt 2013	Resultat	Avvik
Halden	66	28	-38
Moss	83	63	-20
Sarpsborg	112	70	-42
Fredrikstad	167	39	-128
Hvaler	5	1	-4
Aremark	1	0	-1
Marker	5	0	-5
Rømskog	0	1	+1
Trøgstad	6	2	-4
Spydeberg	6	6	0
Askim	37	9	-28
Eidsberg	17	12	-5
Skiptvet	4	1	-3
Rakkestad	12	13	+1
Råde	9	4	-5
Rygge	26	9	-17
Våler	7	1	-6
Hobøl	6	3	-3
Sum	571	262	-309

Forventet gjennomsnittsnivå blir lagt til grunn for beregningen av statlige midler til kommunen i NAV.

Utfordringer

Fylkesstrukturen og kommunestørrelser

Østfoldkommunene har svært varierende innbyggertall, fra Fredrikstad med ca 76.000 innbyggere til Rømskog med under 1000 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). Men vi ser at bildet er sammensatt, og av de små kommunene er det de største - Eidsberg og Rakkestad - som har flest deltakere i KVP. Det er også ulike resultater i de store bykommunene, og Fredrikstad ligger lavt på statistikken for KVP. Samlet oppnår ikke Østfold sine måltall for programmet. 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.

Foto: Torbjørn Kjosvold, FMS.

Tilsyn

Det er variabelt hvordan kommunene ivaretar dette ansvaret. Tilsyn viser at ledelsen ikke styrer slik at KVP er tilgjengelig for alle potensielle deltakere.
Tilsyn 2013 på KVP viser at ikke alle potensielle deltakere får tilbud om KVP. Det er liten informasjon på området og det manglet plan og oppfølging av informasjonsarbeidet om KVP i mottaket og på kommunens hjemmesider. Kommunene sikret ikke en forsvarlig gjennomføring av KVP. Ledelsen gjennomførte ingen systematisk kontroll av kvaliteten i oppfølgingsarbeidet og det var heller ikke klart for ansatte hvem de skulle melde eventuelle avvik. I de fleste tilfeller var det heller ikke noe system for å bruke meldte feil i forbedringsarbeidet.

Kommunene skal nå lage en plan og ta sitt forvaltningsansvar og styre bedre på dette området. I 2014 vil praksis forhåpentligvis endres i tråd med planen. Fylkesmannen kan ikke lukke avvik før vi har sett at praksis har blitt endret.

Foto: Stian Lysberg Solum, FMS

Mulige årsaker

Arbeidet med å avklare gruppen med utløp på arbeidsavklaringspenger fikk all fokus fram til 1. mars 2014. Slike prioriteringer vanskeliggjør det å ha fokus på KVP. Men vi håper at de av denne gruppen som fyller kriteriene blir tilbudt KVP. KVP er en sårbar tjeneste; Når fokus skiftes til en annen statlig oppgave som gjelder mange flere brukere f.eks AAP og denne gruppen, så tar dette fokus fra KVP. Alle ressurser blir brukt på dette området. Videre får de dedikerte ansatte flere oppgaver og KVP «smøres tynt utover». Vi ser fremdeles at noen brukere er satt i feil innsatsområde og får avslag på KVP av den grunn. Det er også fremdeles misforståelser om rett målgruppe i forhold til lov og forskrift. At midlene ikke er øremerket er en viktig grunn til at KVP antallet er lavt i Østfold kommunene. Det er en risiko for at kommuner med store underskudd ikke budsjetterer tilstrekkelig med midler til KVP arbeidet. Det er flere av kommunene som mener at KVP er dyrt å drifte, derfor er det stor risiko for at gis for liten informasjon om tjenesten til potensielle deltakere om denne tjenesten.

Fylkesmannen i Østfold har gitt tilskudd kr. 75 000 til hver av de fem største bykommunene. Vi ønsker å få fokus på KVP arbeidet gjennom at disse kommunene igangsetter og driver KVP nettverk og inviterer de andre kommunene med inn. Fylkesmannen vil følge med og også delta i nettverket ved behov.

Gjennom rapporteringen ser vi imidlertid at de fleste kontorene har gode rutiner for å ivareta de deltakere som gjennomgår eller har gjennomgått KVP. Tett oppfølging, stor kreativitet og brukermedvirkning i utforming av programmene styrker deltagelse og tilknytning til arbeidsmarkedet. Arbeidet med KVP skal styrke mennesker som står lengst fra arbeidsmarkedet, slik at de kan komme ut i arbeidslivet. Erfaring har vist at KVP gir resultater, men at programperioden i noen tilfeller kan være noe kort for målgruppen.

Fylkesmannen vil understreke at alle kommuner må arbeide systematisk for å styrke det sosialfaglige arbeidet i NAV-kontoret, og bidra aktivt for å utvikle partnerskapet i NAV. Fylkesmannen følger opp reformen gjennom faglig kvalitetsutvikling og opplæring i lovforståelse, ved å delta i samarbeidet mellom kommunene og NAV fylkesledd, og ved å føre tilsyn med de kommunale tjenestene i NAV. I 2014 skal vi igjen føre tilsyn med kvalifiseringsprogrammet, med vekt på hvordan kommunene styrer NAV-arbeidet for å sikre at alle i målgruppen blir vurdert for å kunne delta, og at de får tilbud om KVP hvis de fyller lovens vilkår.

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

Rus og psykiske helse er et av regjeringens prioriterte satsingsområder. Utfordringene på dette feltet tilsier at det er behov for ny og forsterket innsats. I 2014 innfører regjeringen blant annet ny tilskuddsordning til kommunalt rusarbeid.
Rus og psykisk helse skal ses i sammenheng, og personer med rus og psykiske lidelser har de samme rettigheter som alle andre innbyggere i kommunene. Samhandlingsreformens finansielle virkemidler (kommunal medfinansiering) trer trolig ikke inn før tidligst 2015. Imidlertid er samhandlingsreformens vekt på forebygging og tidlig innsats, samhandling mellom nivåer og virksomheter og kommunenes alminnelige forpliktelser overfor alle sine innbyggere føringer som også gjelder rus- og psykisk helsefeltet.

Veilederen fra april 2014. Denne finner du på helsedirektoratet.no.

Ny veileder i lokalt rus- og psykisk helsearbeid bidrar til å se disse forholdene i sammenheng. Veileder IS-2076 'Sammen om mestring' ble publisert i april2014 , og er et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten.

Status

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 disse to fagområdene. Det er imidlertid mange personer med rus og psykiske lidelser som 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 sikrer at dette skjer. I tillegg er ansvaret for å fange opp behov for rus- og psykisk helsetjenester når personer er i kontakt med kommunen av andre grunner svakt formulert i kommunenes styringsdokumenter.

Det er ressursknapphet i tjenestene, og Østfold-kommunenes rapporteringer på feltet beskriver at antallet årsverk per innbyggere 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 halvvert. Det er mye forskning som peker på 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 rus- og psykiske lidelser. Flere med ruslidelser og psykiske lidelser oppholder seg i kommunene, og de er sykere.

Med det store fokuset på 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.

Stimulering til særlig satsing skjer gjennom ulike statlige tilskuddsordninger. I 2013 etablerte regjeringen Tilskudd til utvikling og utprøving av samhandlingsmodeller på rusfeltet. Her mottok Fredrikstad, Moss og Sarpsborg tilskudd til hver sine prosjekter knyttet til arbeid med mennesker med ROP-lidelser (rus og psykiatri)

i bolig. Disse prosjektene vil bli sett i sammenheng med hverandre i et overgripende prosjekt med særlig fokus på samhandling mellom involverte instanser i tråd med lover og avtaler. Dette arbeidet videreføres med nye statlige midler i 2014.

Stimuleringstilskudd til med-arbeidere i kommunen som tar videreutdanning dekker 50% av kommunens lønnsutgifter i studieåret (10 av 12 måneder i året). I 2013 ble tilskudd til videreutdanning i psykisk helse-arbeid og psykososialt arbeid for barn og unge ble gitt til syv kommuner for 24 kandidater, og i 2014 for 23 kandidater. Tilskudd til videreutdanning irusproblematikk ble i 2013 gitt til de to kommunene som søkte. Disse fikk tilskudd til 5 medarbeidere.

Tilskudd er også gitt til ansettelse av psykologer i kommunehelsetjenesten. I 2013 ble det gitt tilskudd til ti psykologstillinger i Østfold, fordelt på sju kommuner. Åtte av tilskuddene gjaldt nye stillinger/1.driftsår, og to av tilskuddene gjaldt 3.driftsår. I 2012 mottok to Østfoldkommuner tilskudd til 4 psykologstillinger.

Utfordringer

Foto: Scanpix

Fylkesmannen i Østfold gjennomførte i 2013 tilsyn med kommunenes tjenester til personer med rus og psykiske lidelser. Tilsynet bestod av tre deler: Kommunenes egenkartlegging, Fylkesmannens systemrevisjoner i fire kommuner, og to samlinger i 2014 for erfaringsdeling. Tilsynets temaer var kommunens identifisering, kartlegging og oppfølging av personer med samtidig rus og psykiske lidelser, også kalt ROP-lidelser.

Egenkartleggingen og tilsynene har vist at det er manglende systematikk for å identifisere personer med rus og psykisk lidelse, og dette gir kommunen svakt grunnlag for å iverksette tiltak på aktuelle arenaer. Videre er det manglende systematikk i kartlegging av ulike problemområder, og det kan være tilfeldig hvor bredt og dypt en person med alvorlige lidelser får sin situasjon og helseplager kartlagt. Kartlegging ved forlengelse eller videreføring av tjenester er mindre grundig enn for nye tjenester, og det er et gjennomgående fravær av evaluering av tjenester. Informasjon som er samlet for å undersøke brukerens tjenestebehov benyttes i liten grad når tjenestetilbudet evalueres.

Ved egenkartleggingen la alle

kommunene vekt på samarbeid og helhetlig oppfølging for å følge opp personer med ROP-lidelser, og en stor andel av kommunene la også vekt på bruk av individuell plan for disse brukerne. Dette ble ikke bekreftet i dokumentgjennomgang i kommunene, hvor vedtak og journaler for 20-25 brukere i hver kommune ble gjennomgått. Dette kan bero på at samhandling og samarbeid ikke blir dokumentert i journal, eller det kan ha sammenheng med at samhandling og samarbeid er mer sporadisk enn ledere og medarbeidere antar, eller en kombinasjon av disse forhold. Det er en utbredt svakhet at ledere ikke etterspør hvordan planlagt virksomhet forløper, at det ikke avdekkes avvik mellom planlagt aktivitet og faktisk aktivitet, og at det i begrenset grad er lagt strategi for internkontroll som kan avdekke svakheter eller feil i plan og tjenestetilbud.

Samarbeid mellom ulike kompetanseområder er et godt utgangspunkt for faglig forsvarlig kartlegging og oppfølging av personer med ROP-lidelser. Slikt samarbeid er etablert mellom noen tjenester i noen kommuner, og dette bør utvides slik at personer med ROP-lidelser er sikret riktig behandling og nødvendig kartlegging som grunnlag for dette. Kommunens plan for helse-, omsorgs- og sosiale tjenester må omfatte hvordan kommunen organiserer arbeidet med å identifisere, kartlegge og gi helhetlig oppfølging til personer med rus og psykiske lidelser. Kommunens ledelse må slik sikre at arbeidet gjennomføres i tråd med pasient og brukerrettighetslovgivningen for disse brukerne på lik linje med brukere med andre helseplager og tilsvarende funksjonssvikt.

Fylkesmannen viderefører samlingene sine for kontaktpersoner og ledere i lokalt rus- og psykisk helsearbeid, med tre årlige kontaktmøter eller fagdag. Rusfora er etablert i de fem opptaks-områdene 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 bruker-organisasjonen RIO i både planlegging og gjennomføring.

Tilskuddsordninger for etter- og videreutdanning i rusproblematikk, og videreutdanning i psykisk helsearbeid og psykososialt arbeid for barn og unge, har som formål å øke antallet høyskoleutdannede med relevant videreutdanning. Det er et ønske at kommunene tenker bredt om satsingen på disse videreutdanningene. Tilskudd til ansettelse av psykologer i kommunehelsetjenesten er en satsning som er utvidet til 100 millioner kroner i 2014, 60 millioner kroner i 2013.

Foto: Per Thrana, FMS.

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.

Utfordringer

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?

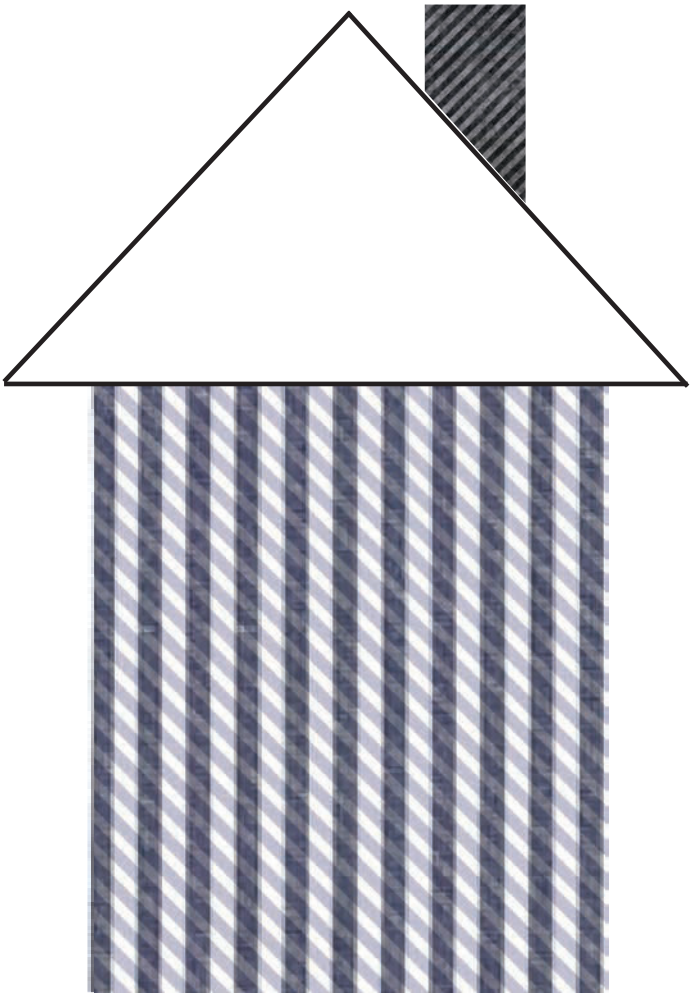
BOLIGSOSIALT ARBEID

Når midlertidig botilbud benyttes, skal kommunen så vidt mulig umiddelbart iverksette tiltak for å sikre overgang til varig botilbud.

Nasjonale føringer

Bostedsløshet skal forebygges og bekjempes. Delmålene er:

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



Status

Bruken av midlertidig bolig er omfattende. Kvaliteten på de midlertidige botilbudene er varierende, men ofte materielt sett har de lav kvalitet. Flere steder er midlertidige botilbud samlet. Det gir utfordringer. Tiden fra plassering i midlertidig bolig til fremskaffelse av varig bolig er for lang. Mange mangler vedtak. Kommunene har for liten tilgang på boliger, og stiller i 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 deltar alle i Husbankens BOSO-satsning. I dette arbeidet legges det vekt på samordning av innsatsen på det boligsosiale området. Det samme er tilfellet i de boligsosiale handlingsplanene. Erfaringsoverføring mellom kommuner og utvikling av nye tiltak og metoder er sentrale virkemidler. I samarbeid med Husbanken blir BOSO-kommune 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.

I 2014 mottar 9 kommuner tilsammen kr 4.770.000 i tilskuddsmidler til boligsosialt arbeid. Det er Halden, Sarpsborg, Hvaler , Askim, Rakkestad, Moss, Eidsberg, Hobøl og Våler. Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) som i samarbeid med Fylkesmannen som velger ut hvilke kommuner som skal få tilskudd. I år er det 4 nye prosjekter som har fått tilskudd. Det er Askim, Sarpsborg, Hobøl og Våler.

Gjennom boligsosialt arbeid skal kommunens tjenester styrkes og utvikles slik at de bedre kan ivareta bostedsløse og rusmiddelmisbrukeres behov for oppfølging i bolig. Midlene gis for ett år av gangen og maksimalt inntil tre år.

Tilskuddet gis til å finansiere lønn og sosialutgifter i nyopprettede stillinger. Tiltakene skal være forankret i kommunens planarbeid som en del av kommunens ordinære organisering/tjenestetilbud. Det er krav om videreføring etter tilskuddsperiodent. Det skal tilrettelegges for brukermedvirkning på systemnivå og fremme økt bruk av individuell plan (IP) på individnivå. Rettsikkerheten skal ivaretas gjennom vedtak på tjenestene.

Vi ser tilskuddsordningen i sammenheng med Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskudd til barnefattigdom, Helsedirektoratets tilskuddsordninger og Husbankens BOSOsatsning

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 behov for bedre samordning og samarbeid.

Midlertidig botilbud skal avhjelpe akutt bostedsløshet, og er ikke ment å vare over tid. Opphold som varer mer enn 3 måneder bør unntaksvis forekomme. Vårt inntrykk 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.

Det kan nok være et behov for å øke kunnskapsgrunnlaget på området blant politiske beslutningstakere.

ØKONOMISK RÅDGIVING

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 saksbehandlings-tid, informasjon om tjenesten og kompetent rådgivning er utfordringer på området.

DRIFT OG UTVIKLING AV AVLØPSTJENESTENE I TETTSTEDER

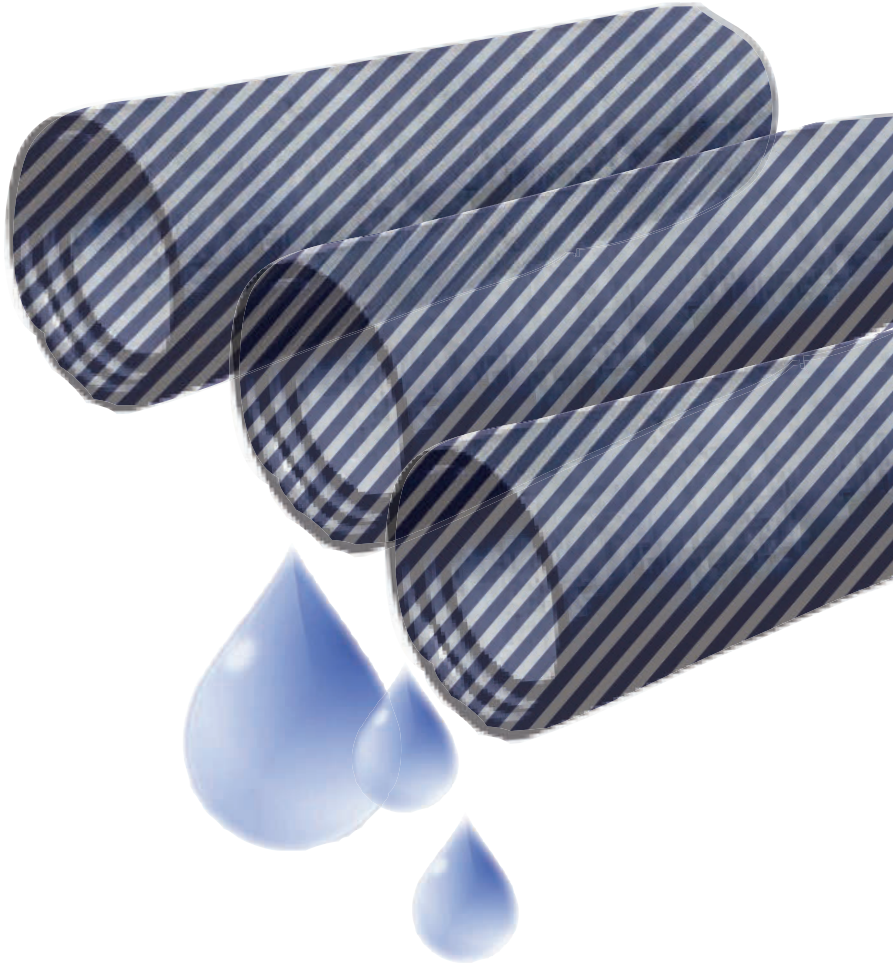
Utfordringer med dårlig avløpsnett førte til at halvparten av de store renseanleggene ikke overholdt utslippskravene i 2012.

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

Av 11 tekniske sektorer som inngår i State of the nation-rapporten (Rådgivende ingeniørers forening, 2010) er det bare vann- og avløps-sektoren som gis både dårlig tilstandsklasse og negativ utviklingstrend. 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 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.

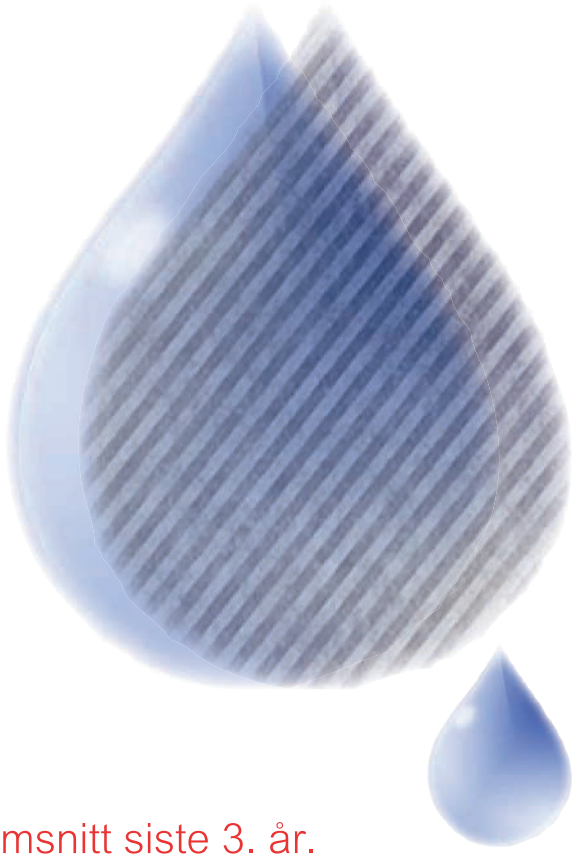
Erfaringer etter tilsyn med avløpsanleggene er at alle kommuner har områder der det er behov for å fornye avløpsnett, enten fordi det er korrosjons- og setningsskader i rørledningene eller fordi regn- og grunnvann trenger inn i avløpssystemet i større omfang enn det er dimensjonert for. Gjennom Kostra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

Ytelser ved de store kloakkrenseanleggene i Østfold

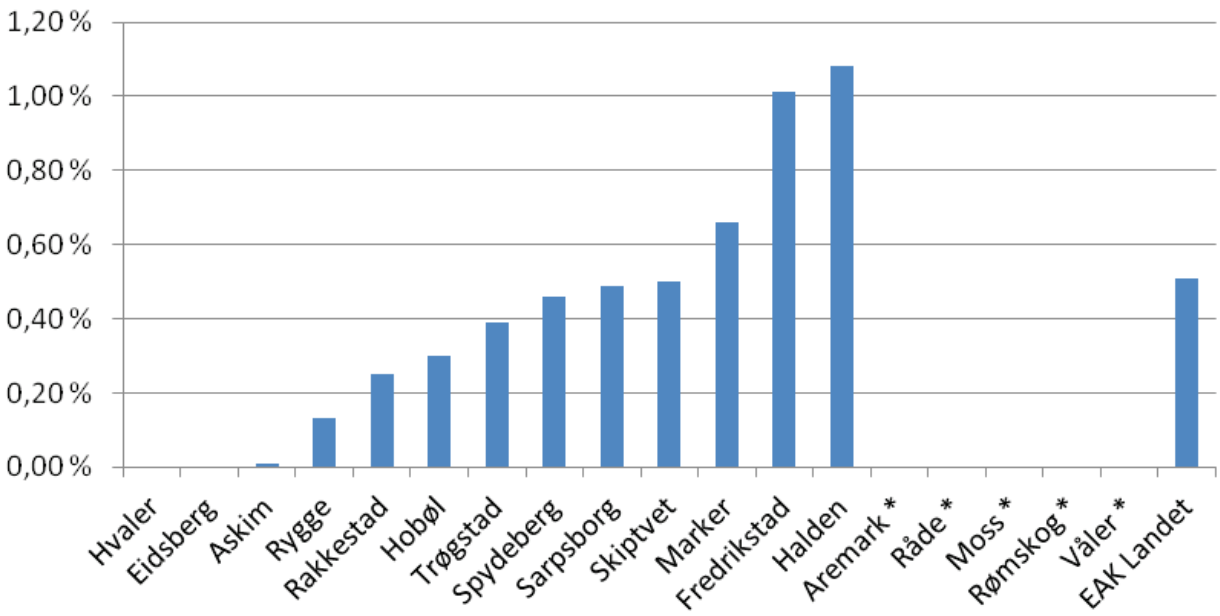
	Fortynningsgrad	Overholdt rensekrav
Bommen RA	72 %	Nei
Remmendalen RA	81 %	Nei
Skjønhaug RA	22 %	Ja
Mysen RA	66 %	Ja
AHSA RA	78 %	Nei
Bodal RA	71 %	Nei
Alvim RA	69 %	Nei
Øra RA	74 %	Nei
Fuglevik RA	68 %	Ja
Kambo RA	66 %	Ja

Tabell 5.9.1 Fortynningsgrad er beregnet som årsgjennomsnitt fosfor i mottatt kloakk sammenliknet med sjablongverdien 15 mg fosfor per liter for husholdningsavløp, kilde: Egenrapporterte utslippstall for 2012.

Kostra. Snittet blant de som rapporterte dette nøkkeltallet i Østfold var 0,36 % i 2012 og har økt til 0,41 % i 2013. 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.



Andel fornyet ledningsnett, gjennomsnitt siste 3. år. Rapporter per 2013



Figur 5.9.2 Andelen av eksisterende avløpsnett som er fornyet årlig som gjennomsnitt siste 3 år. Det er kjent at underrapportering forekommer. Kommuner markert med * har ikke rapportert på nøkkeltallet for 2013. Kilde: SSB/KOSTRA

Utfordringer

Økt vekt på 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 mer kritisk avveier hensynet til utvidelser av avløpsanleggene mot hensynet til nødvendig vedlikehold og fornyelse av eksisterende anlegg.

Foto:Renseanlegget på Alvim, Sarpsborg.

6

KOMMUNEN SOM AREALFORVALTER

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".

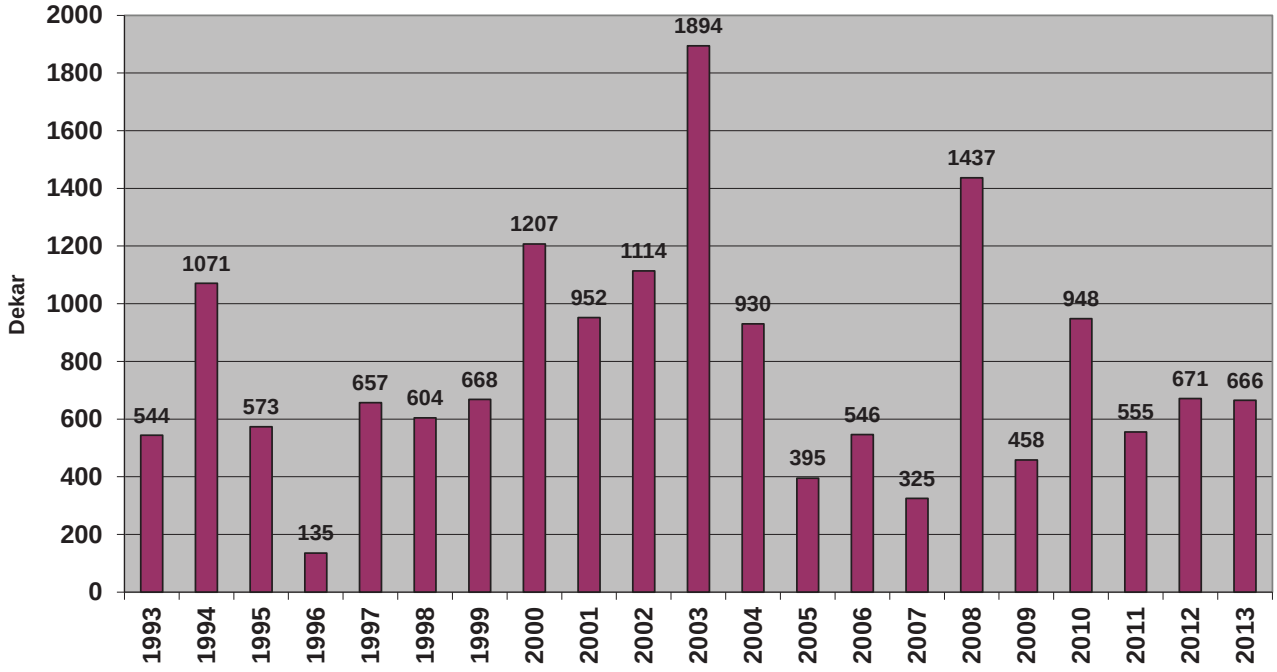
Befolkningen er i hovedsak konsentrert i og rundt byene. Disse har et stort og økende press på arealene. Sarpsborg og Fredrikstad er med i Miljøverndepartementets pilotprosjekt "Framtidens byer" (2008-2014), som fokuserer

Fra dyrka mark til næringsbygg. Foto: Kjersti Stenrød.

på arealbruk og byutvikling i et klimaperspektiv. 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 nedbygging av dyrka og dyrkbar jord i Østfold, bidrar fylket heller ikke i 2013 til å nå det nasjonale målet om reduksjon i omdisponering av dyrka mark. Matjord er en ikke fornybar ressurs og det er viktig at kommunene gjennom forvaltningen av plan- og

Tillatt omdisponert dyrka og dyrkbar mark i Østfold 1993-2013



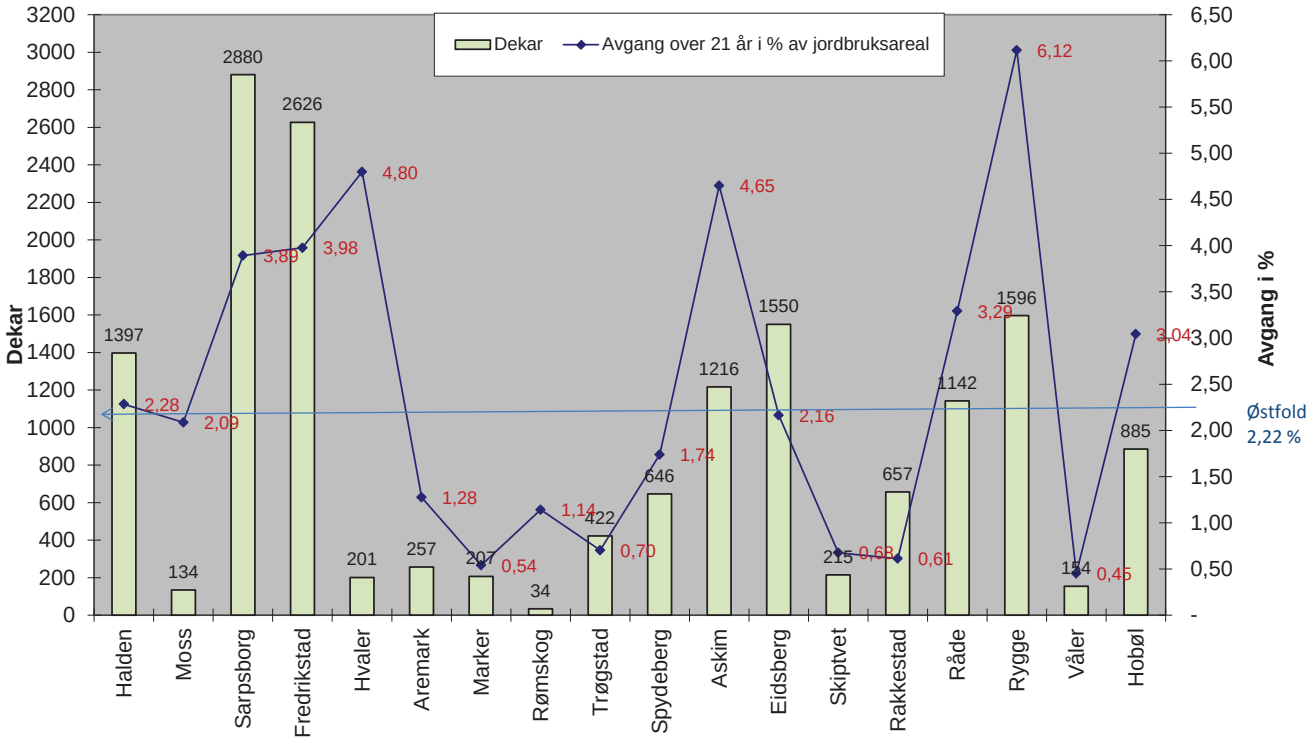
Figur 6.1.1. viser avgang dyrket og dyrkbar jord totalt i Østfold i årene 1993-2013. Kilde: Kostra 16.6.2014, egne data for 1993-2005.

bygningsloven og jordloven sikrer jordressursene for framtidige generasjoner. Figurene 6.1.1. (på forrige side) og 6.1.2. (under) 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.

I 10-årsperioden 1994-2003 var avgangen av dyrka og dyrkbar jord på noe over 1 % av fylkets dyrka areal og fra 1993 til 2013 ble rundt 16.220 dekar omdisponert. Dette tilsvarer 2,2 % av den totale dyrka marka. I gjennomsnitt er det årlig omdisponert 772 dekar. Av avgangen fra 1993 til 2013 har 68 % skjedd i de høyproduktive områdene i den beste klimasonen for matproduksjon. I grønnsaksproduksjons-områdene Rygge og Råde var omdisponeringen på hhv 6,1 og 3,3 % av kommunenes totale dyrka areal. Tilsvarende i Askim var 4,7 % og i Fredrikstad 4,0 %. 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.

Skog og korndyrking ved Glomma. I dag går ny E18 her. Foto: Miljøvern-avdelingen, Fylkesmannen i Østfold.

Tillatt omdisponert dyrka og dyrkbar mark i Østfold 1993-2013



Figur 6.1.2. viser avgang dyrket og dyrkbar jord i Østfolskommunene, summert for årene 1993-2013. Kilde: Kostra 17.3.2014, egna data for 1993-2005.

Utfordringer

Tunejordet med E6 og næringsarealer. Foto: Kjerstl Stenrød.

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 mange 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.

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.

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

Kommunenes roller og ansvar med vannforvaltningen:

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

Buffersone Hobøl. Foto:Hege Aae.

Status

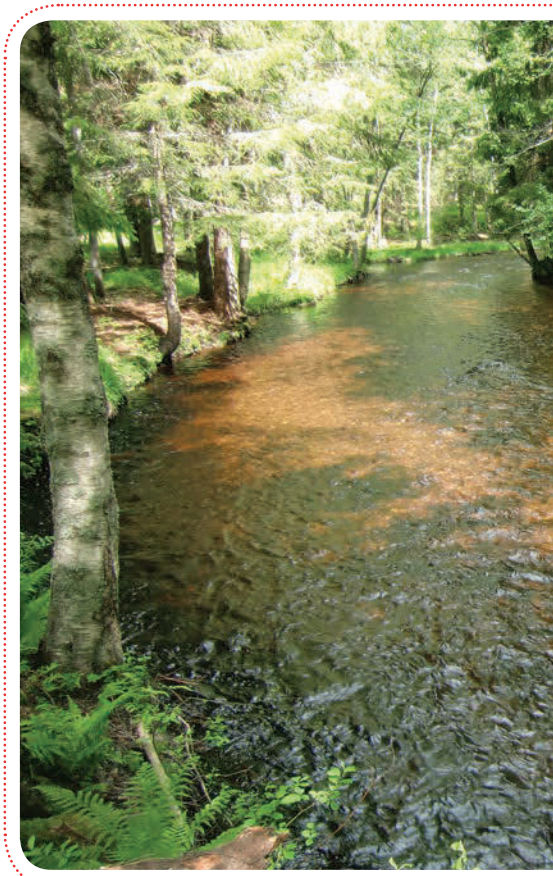
Fylkesmannen har ansvaret for å koordinere og kvalitetssikre arbeidet med miljøfaglige beslutningsgrunnlag inkl. overvåking og tilstandsvurdering av alt vann i fylket, både overflatevann, grunnvann og kystvann.

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 tiltaksprogrammene 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. Det er også etablert et felles prosjekt for å gjennomføre kartlegging og tiltaksanalyse av kystvannet i Oslofjorden.

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



Hallerødelva med naturlig kantvegetasjon og fine bunnforhold. Foto: Håvard Hornnæs.

Status for vannforvaltningssamarbeidet for de ulike vannområdene i Østfold

Vassdrag	Morsa	Haldenvass-draget	Enningdals-vassdraget	Glomma - nedstrøms Øyeren
Status karakterisering	Revisjon gjennomført	Revisjon gjen-nomført	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
Tiltaksgjennom-føring	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2019 mål oppnådd 2021
Samarbeid	Vannområdeut-valget Morsa - daglig leder	Vannområdeut-valget Halden-vassdraget - prosjektleder	Samarbeid med: Halden kommune, Fylkesmannen i Ø Tanum kommune og Länsstyrelsen	Vannområdeutvalg etablert - daglig leder
Hoved-utfordringer	Algeoppblom-stringer i Vansjø, partikkeltransport	Algeopp-blomstringer i vassdraget , partikkeltran-sport, miljøgifter i Iddefjorden	Forsuring, nasjonalt laksevassdrag, noe overgjødsling	For store tilførsler av næringssalter og kloakk, samt utslipp fra industri
Viktigste tiltak	Redusere tilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer	Redusere tilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer	Kalking Redusere fosfortilførsler	Redusere tilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer -industri

Tabell 6.2.1

Utfordringer

Forskriften vil ha betydelige nyttevirkninger. Samarbeidet på vannregionnivå vil gi bedre grunnlag for å gjennomføre kostnadseffektive, samfunnsøkonomisk lønnsomme og treffsikre tiltak. Innenfor det eksisterende juridiske og økonomiske handlingsrommet, sikres en mer målrettet og samordnet innsats på tvers av sektorene. Denne innsatsen skal resultere i bedret miljøtilstand i vannforekomstene. Gjennom arbeidet med forvaltningsplanen og tiltaksanalyser vil det også settes fokus på manglende virkemidler for å nå miljømålene.

Oversvømmelse i Emmingdalen. Foto: Håvard Hornnæs.

BIOLOGISK MANGFOLD OG NATURTYPEKARTLEGGING

Kommunene har et stort ansvar for å ta vare på biologisk mangfold gjennom planlegging, informasjon og tiltak.

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 splitter opp arealer og ødelegger leveområder til mange livsformer, kan reduseres, jf. St. meld. nr. 29 (1996-97).
- Å bruke naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12 i utøving av offentlig myndighet, herunder ved tildeling av tilskudd og forvaltning av fast eiendom.
- Å regulere hjorteviltstammene til gode for friluftsliv og landbruksnæring etter viltlovens bestemmelser.
- Å bidra til begrensing av skadelige effekter av fremmede arter i samsvar med tverrsektoriell nasjonal strategi, T-1460/2007, jf. St. meld. nr 21 (2004-2005).

Myrflagre, en truet orkidè. Foto: Gunnar Bjar.

Stor salamander er en utsatt art. Foto: Tor Strøm, Halden.

Status

Biologisk mangfold, 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 og Rygge.

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

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

Status for naturtypekartlegging/ biomangfoldplaner

Tabellen nedenfor viser status for kartlegging av biologisk mangfold i Østfold. Kartleggingen skal være tilgjengelig på Naturbase

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	-	Nei
Våler	2012	2007	Ja

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

Tabell 6.3.1. Kilde: Fylkesmannen i Østfold.

(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.

Status for 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. Realistiske bestandsmål for elg og hjort må utarbeides

i samarbeid mellom flere kommuner på grunn av disse artenes områdebruk.

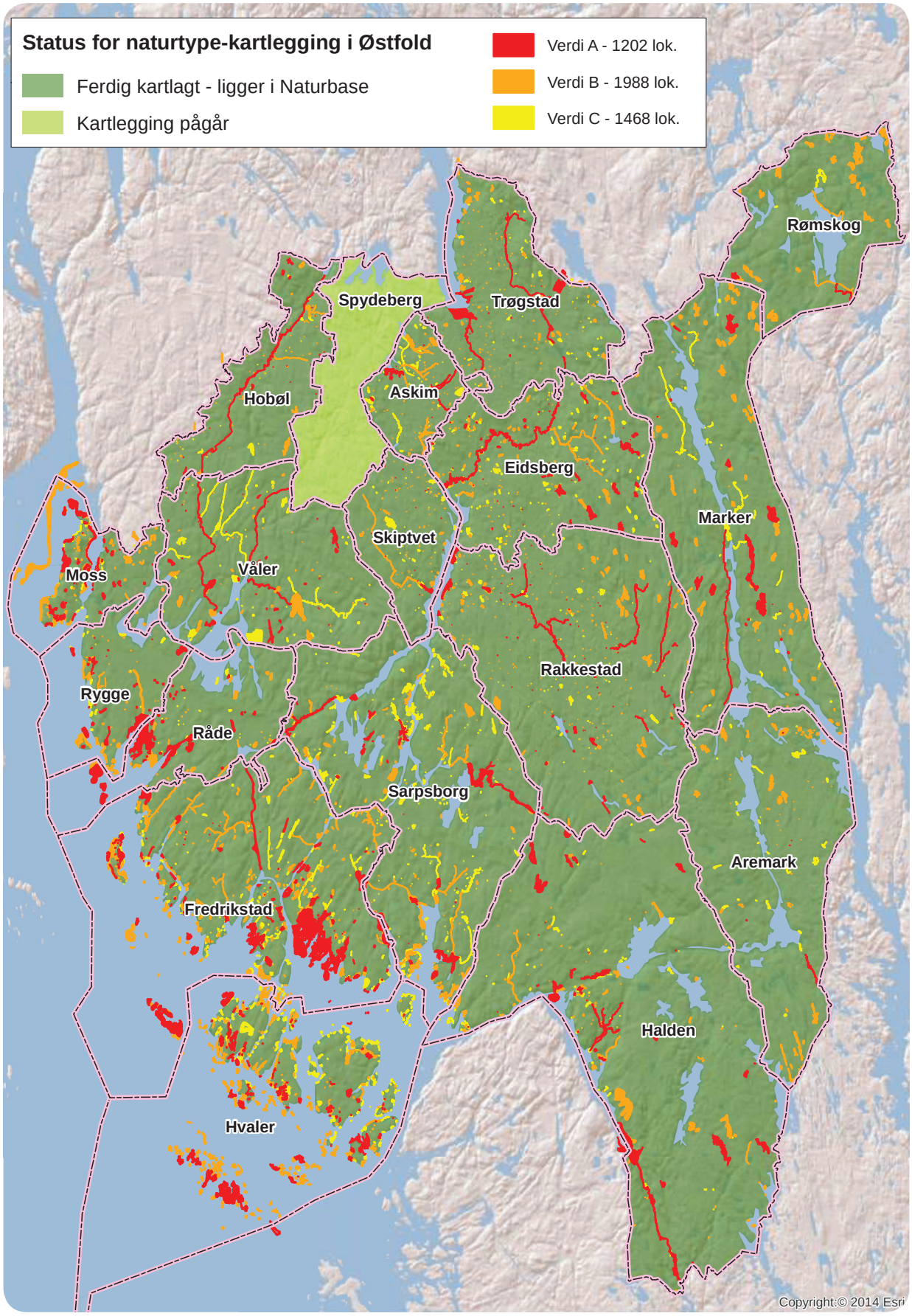
Kommunene bidrar godt i det konfliktdempende arbeidet i forhold til store rovdyr. Den løpende formidling av kunnskap om forekomster av rovdyr og hendelser, både til og fra den statlige forvaltning er grunnleggende viktig.

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, friluftsområder. Samtidig er kommunene sentrale i styring av avfallhåndtering og massetransporter som begge er en 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 kartleggig og bekjempelse av fremmede arter på lokalplanet.

Rynkerose er en fremmed art. her på Sørstranda, jeløya der feltet til venstre er sprøytet. Foto: Gunnar Bjar.

Oversikt over kartlagte naturtypeområder i Naturbasen for Østfold



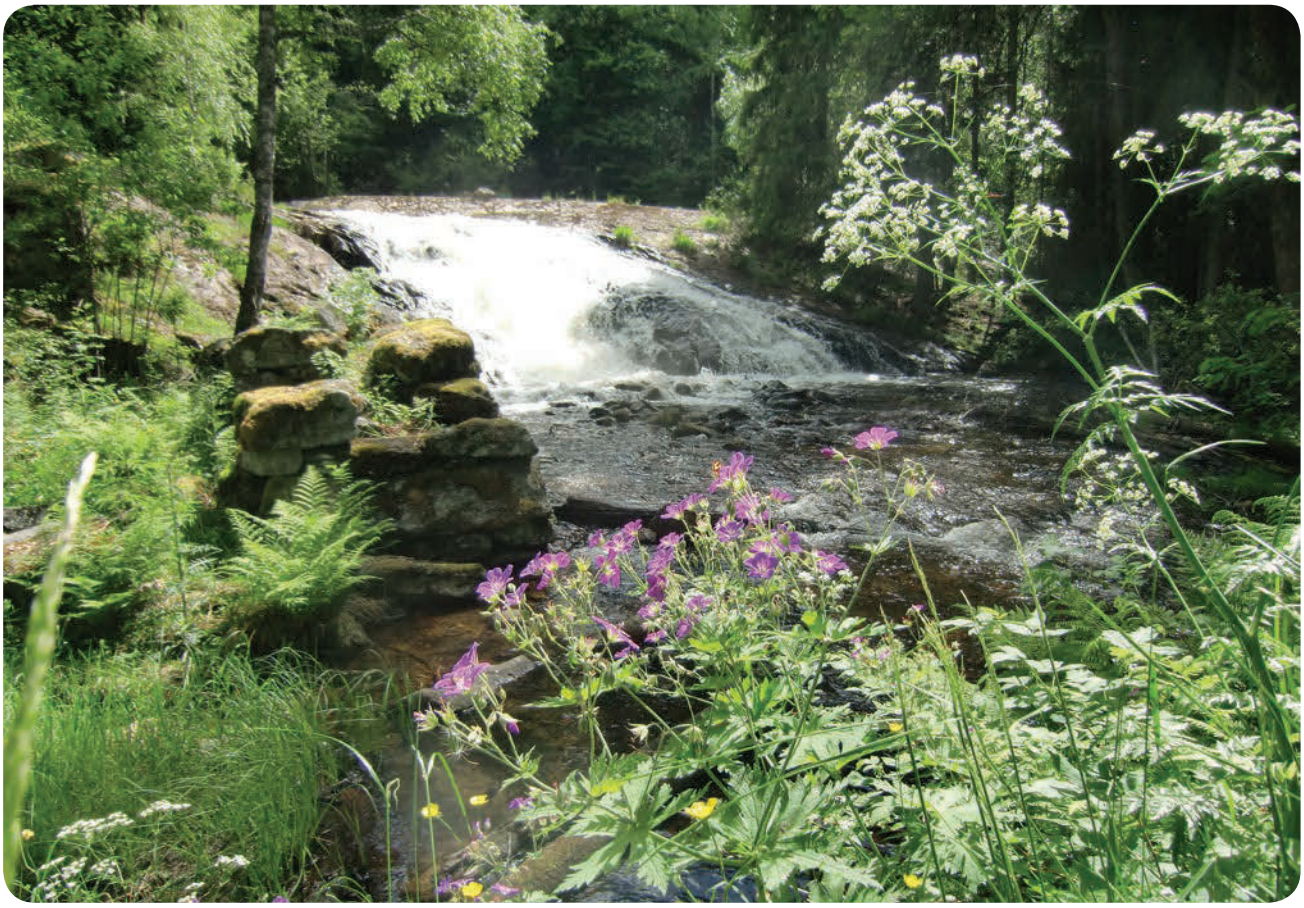
Utfordringer

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 2014. 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 avfallshåndtering og i plan- og byggesaker.



SAMFUNNSSIKKERHET OG AREALPLANLEGGING

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

Nasjonale føringer

- Alle kommuner skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) av uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen. For de fleste kommuner i Østfold vil jordskred og kvikkleireskred vær hendelser som må vurderes i analysen. Kravet er gitt i forskriften om kommunal beredskapsplikt.

- Alle kommuner skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan.

- Plan- og bygningsloven pålegger kommunen å påse at det utføres risiko- og sårbarhetsanalyser ved utarbeidelse av planer for utbygging. Loven fastslår også at planer skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

- 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 (kap. 7). Sikkerhetskravene er førende for planer. Kravene må legges til grunn for risiko- og sårbarhetsanalyser etter plan- og bygningslovens § 4-3.

Jordras på Refne

Beboere frykter et nabolag på utrygg grunn

Beboerne i Refneveien 42 slapp med forskrekkelsen da et stort parti jord raste ut i løpet av natten. Raset gikk kun 20 meter fra husveggen – Mer av grunnen er i ferd med å slippe taket, sier vaktmester Per Hoff og borettslagets leder Torfinn Rygh.

Oppdaget at hekken var borte

Redd for barna

Status

Det er store områder med marine avsetninger i Østfold og det er kartlagt fareområder med kvikkleire. Vi har også store vassdrag med sidevassdrag med betydelig flom- og erosjonspotensial. I mange områder er det et betydelig utbyggingspress som har konsekvenser for samfunnssikkerheten. Fortetting kan av og til innebære at buffersoner forsvinner og dette må også inngå i sårbarhets- og konsekvensvurderinger, og det må veies inn om tiltak har konsekvenser for kritisk infrastruktur. Det er viktig at kommunene i sin helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse ser dette i sammenheng, og vurderer klimamessige forhold. Behovet for så vel god oversiktskartlegging som detaljerte analyser i forbindelse med planlagt arealutnyttelse er kritiske suksessfaktorer for å utvikle trygge og robuste lokalsamfunn.

Fylkesmannen gjennomførte i mars/april 2014 en elektronisk spørreundersøkelse om kommunenes skredforebygging. 13 av Østfoldkommunene svarte på undersøkelsen. 8 av kommunen oppgir at det er områder i kommunen med fare for skred og at skred kan ramme bygninger, miljø/natur, teknisk utstyr, infrastruktur og mennesker. 70% av kommunene oppgir at de i stor eller meget stor grad har oversikt over skredfaren i egen kommune. 70% har også analysert skredrisikoen i sin helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Disse tallene forteller at de fleste kommunene jobber godt med temaet.

Ca. 50% av kommunene har gjennom analyser og undersøkelser avdekket behov for forebyggende tiltak mot skred. Over halvparten av disse kommunene har gjennomført forebyggende tiltak, mens 3 kommuner oppgir at de av ulike årsaker ikke har gjennomført tiltak.

70% av kommunene opplyser at de benytter aktsomhetskart og veiledningsmateriell fra NVE. Nesten halvparten av kommunene vurderer skred-kompetansen blant egne ansatte

som høy, mens 38% vurderer kompetansen som liten. 2 av kommunene mener de har meget liten kompetanse på skred.

Over 90% av kommunene oppgir at de har beredskap slik at relevante instanser i kommunen mottar varsel om skredfare eller ekstremvær når dette sendes ut fra sentrale myndigheter. Langt de fleste kommunene er også beredt til å vurdere beredskapstiltak når varsler mottas.

Utfordringer

Undersøkelsen viser at skred-risiko er et tema som Østfoldkommunene kjenner til og i stor grad jobber aktivt med. Det er likevel behov for å påpeke følgende utfordringer:

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

• Faremomenter må vurderes i alle plansaker og om nødvendig følges opp i planbestemmelser, byggesaksbehandling og forebyggende tiltak for å sikre en trygg arealforvaltning.

• Flere kommuner må øke sin kompetanse for å sikre at lovens krav innfris og at arealforvaltningen er trygg.

Vi viser til NVEs hjemmesider for utfyllende veiledning om skred og flom og forutsetter at kommunene benytter dette aktivt: http://www.nve.no/no/Flom-og-skred/

Vi vil også informere om at Fylkesmannen i Østfold og Østfold fylkeskommunen fra høsten av vil starte et samarbeidsprosjekt om samfunnssikkerhet i arealplanleggingen. Kommunene vil i denne forbindelse bli invitert til seminarer/konferanser med sikte på kompetanseoppbygging senere i 2014 og i 2015. Vi håper dette kan gi nyttige bidrag i kommunens viktige arbeid med å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet i arealforvaltningen.

Ras, Hobøl 2014. Foto: Per Vallner.

7

KOMMUNEN SOM LANDBRUKSAKTØR

KOMMUNEN SOM LANBRUKSMYNDIGHET

Kommunen har ansvar for å gjennomføre nasjonal landbrukspolttikk og forvalter store deler av landbrukets økonomiske og juridiske virkemidler.

Nasjonale føringer

Kommunen har ansvar for å gjennomføre nasjonal landbrukspolitikk og skal være med å sikre et aktivt landbruk med en variert bruksstruktur. Kommunen forvalter store deler av landbrukets økonomiske og juridiske virkemidler og 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 og har ansvar for å forberede og innstille søknader om Bygdeutviklingsmidler og lån til landbruksformål. Kommunen skal se landbruket i sammenheng med samfunnssikkerhet, annen samfunns- og næringsutvikling og ivareta nasjonale landbrukspolitiske mål gjennom kommuneplanleggingen.

Foto Hege Aae.

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 var det 2086 årsverk i jordbruket i Østfold. Jordbruket og næringsmiddelindustrien i østfold genererte i 2012 like under 8500 arbeidsplasser. I tillegg kommer arbeidsplasser i og tilknytning til skogbruket.

Antallet jordbruksforetak som søkte produksjonstillegg i Østfold gikk ned med 71 fra 2012 til 2013 og det var en nedgang i produksjonsareal på 3125 dekar.

Planting av kål i Råde. Foto: Hege Aae.

Antall jordbruksforetak som søkte om produksjonstillegg 2013

	Antall jordbruksforetak	Dyrka areal omsøkt dekar	Totalt areal 1000 dekar
Halden	204	61.294	642
Moss	14	4.194	63
Sarpsborg	275	76.907	406
Fredrikstad	226	64.747	288
Hvaler	20	3.421	90
Aremark	67	18.886	319
Marker	122	38.312	413
Rømskog	15	2.994	183
Trøgstad	159	64.507	204
Spydeberg	97	36.679	142
Askim	79	23.629	69
Eidsberg	222	71.312	236
Skiptvet	119	30.165	101
Rakkestad	283	112.176	435
Råde	111	32.118	119
Rygge	74	25.251	74
Våler	101	33.646	257
Hobøl	71	29.267	140
Østfold	2.259	729.155	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.

Østfold hadde i 2013 svært lav andel avslag på søknader om deling etter jordloven med 2,2 %. Andel avslag på søknader om omdisponering etter jordloven var 10,5 %. Siden dette er lave tall i landssammenheng, er det grunn til å se nærmere på Østfoldkommunenes forvaltning av landbrukslovgivningen.

Foto: Hege Aae.

NÆRINGSUTVIKLING I LANDBRUKET

En aktiv kommunal førstelinjetjeneste kan bidra til store investeringer i kommunens lanbruksnæring.

Nasjonale føringer

Kommunen er førstelinje-tjeneste for arbeidet med næringsutvikling i landbruket. En aktiv kommunal førstelinje-tjeneste kan bidra til store investeringer i kommunens landbruksnæring.

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

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.

Charolais ku med kalv. Foto: Bjørn Rustad.

Epler Discovery, Svinesundshagen. Foto: Hege Aae.

Foto: Bjørn Rustad.

Status

Regionalt bygdeutviklingsprogram

Fylkesmannen baserer arbeidet med bygde- og næringsutvikling på Regionalt bygdeutviklingsprogram (RBU) og årlig "Handlingsplan for landbruksrelatert nærings-utvikling 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 er:

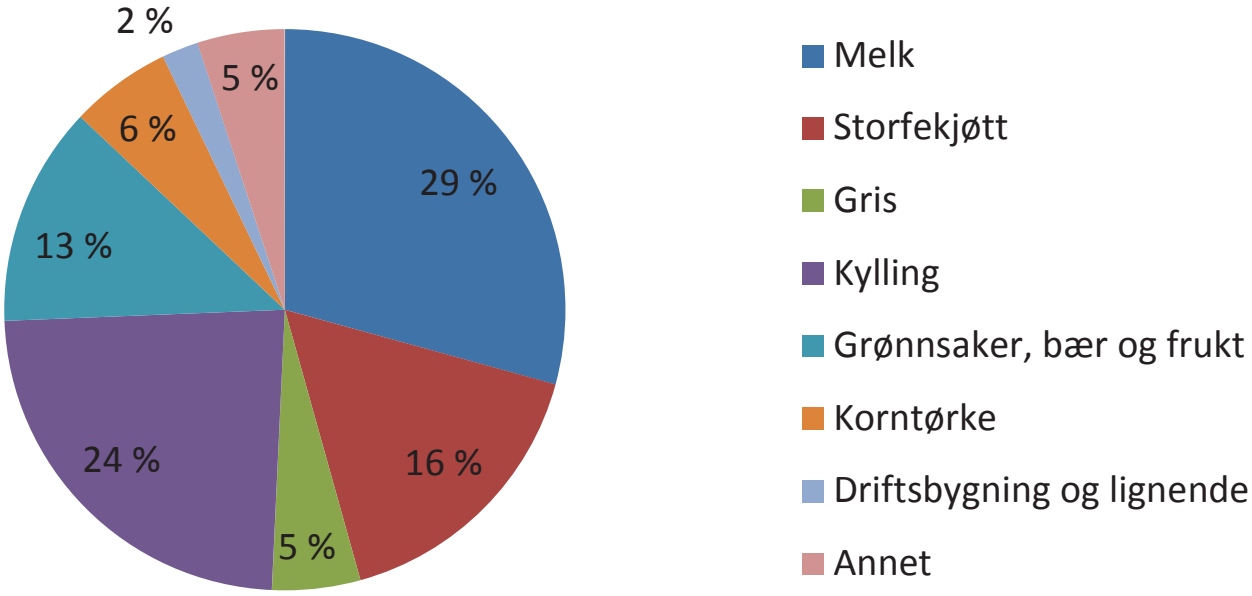
Volumproduksjon:

- 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
- Bygdeservice
- Bioenergi
- Bruk av tre

Tilskudd tradisjonelt landbruk



Figur 7.2.1. Bygdeutviklingsmidler til tradisjonell produksjon i Østfold innvilget av Innovasjon Norge i 2013.
Kilde: Innovasjon Norge.

Kommunen som førstelinjetjeneste

Kommunene har en svært viktig rolle som førstelinjetjeneste i næringsutvikling, og landbruks-kontoret er svært viktig i arbeidet med å forberede og innstille søknader til Innovasjon Norge. En aktiv kommunal førstelinjetjeneste for landbruket kan bidra positivt til store investeringer i kommunens landbruksproduksjon.

I 2013 innvilget Innovasjon Norge (IN) i Østfold totalt 18,8 mill kroner til investeringstilskudd til bedriftsrettede investeringer og det ble innvilget rentestøtte til en låneramme på 57 mill kroner.

I tillegg brukes store ressurser til næringsutvikling i form av veiledning, kurs og andre tiltak.

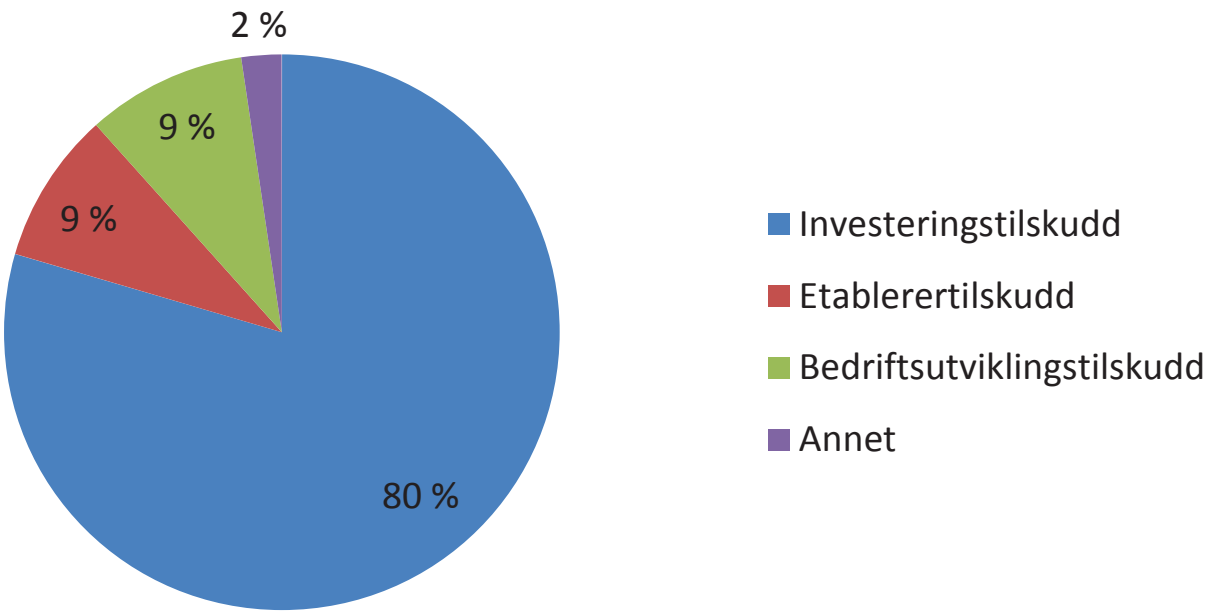
Av bygdeutviklingsmidlene gikk 63 % av tilskuddsmidlene til tradisjonelle næringer og 37 % til bygdenæringer. I 2012 var fordelingen 84 % til tradisjonelle næringer og 16 % til tilleggsnæringer. Rentestøtte ble i hovedsak gitt til prosjekter innen tradisjonelt landbruk.

Kvinner og ungdom (under 35 år) har høy prioritet, uavhengig av produksjon. Andel tiltak med kvinnelig søker er 54 % av antall tilsagn og 53 % av innvilget beløp. Personer under 35 år står for 26 % av innvilgede søknader og 36 % av innvilget beløp. Andelen kvinner og unge søkere har økt siden 2011. Søknadene overstiger langt tildelte rammer.

Det er stor investeringslyst i landbruket og vi er inne i en positiv utvikling for nye næringer. Her er det et stort potensial for å utnytte bygdas samlede ressurser bedre.

Figurene viser bygde-utviklingsmidler innvilget av Innovasjon Norge i 2012 og 2013 til tradisjonelle produksjoner og til bygdenæringer i Østfold.

Tilskudd bygdenæringer



Figur 7.2.2. Bygdeutviklingsmidler til bygdenæringer i Østfold innvilget av Innovasjon Norge i 2013.
Kilde: Innovasjon Norge.

Etablereropplæring

Fylkesmannen har sammen med Østfold Fylkeskommune, Innovasjon Norge, NAV og Sarpsborg kommune utviklet Etablererservice. Etablererservice tilbyr etablereropplæring, individuell veiledning og næringsfaglige vurderinger for alle næringer, samt grunnleggende kurs i produktutvikling, markedsføring, forretningsplan, økonomi og administrering av bedrift. Landbrukets førstelinjetjeneste kan benytte seg av Etablererservice ved å henvise etablerere/gründere dit.

Foto Bjørn Rustad.

Lokalmat og foredling

Det er fortsatt økende interesse for lokal, regional og tradisjonell mat basert på norske råvarer. ”Guldkorn SA”, fylkets fagforum for mat og drikke, har nå 45 medlemmer. ”Guldkorn” jobber for at Østfold gjennom kunnskap, samarbeid og nettverksbygging skal bli den sterkeste mat- og drikkeregionen i landet. Flere aktører, som for eksempel Regional Matkultur, jobber med å synliggjøre og øke forbruket av lokal mat. Lokal mat er også svært viktig i utvikling av det grønne reiselivet. I 2013 ble Flesk & Duppe kåret til Østfolds signalrett.

Foto: Hege Aae.

Grønt reiseliv

Østfold Bondelag er prosjekteier for fylkets grønne reiselivsprosjekt ”En reise i smakfulle landskap”. Prosjektet skal mobilisere og tilrettelegge opplevelser fra natur, kultur, landbruksaktiviteter, mat og overnatting. Det velges nå ut 15 bedrifter som får skredder-sydd oppfølging. Disse blir stammen for naturbasert reiseliv i fylket. Bedriftene vil etter geografisk beliggenhet bli med i Glommaopplevelser eller Regionalpark Haldenkanalen som begge er naturbaserte opplevelsesprosjekt og nettverk.

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 45 343 verpehøns ved utgangen av 2013. Dette utgjør om lag 11 % av alle verpehøns i fylket. Over 20 % av melkekyrne i Østfold er økologiske.

Andelen økologisk dyrket areal som er under omlegging til økologisk drift (karensareal) var 7,1 % i 2013. Av Norges karensareal ligger 16 % i Østfold. Det tyder på at veksten er sterk i Østfold sammenlignet med andre fylker. Økologisk jordbruk krever allsidighet

Ugrasharving. Foto: Svein Skøien.

og variasjon. De største utfordringene for produksjonen er mangelen på grovfôretende husdyr. Strukturrasjonaliseringen har medført et sterkt fokus på korn og åkervekster i Østfold. Dette gir utfordringer for næringsforsyning og vekstskifte. Østfold sammen med Oslo og Akershus er utpekt som foregangsfylker for økologisk forbruk og produksjon. Det satses på aktiviteter som fremmer økt økologisk forbruk, spesielt i storhusholdninger.

Utkjøring av tømmer. Foto: Rune Aae.

Ungskogpleie

Hovedutfordringen i skogbruket er ungskogpleie og drøyt 90 % av de økonomiske virkemidlene går til skogkultur (nærings- og miljøtilskudd i skogbruket). Av hensyn til framtidige skogressurser bør ungskogpleien økes med 50 % til 30.000 dekar årlig en tid framover. Videre bør det satses ytterligere på å sikre tilstrekkelig tetthet i foryngelsene framover. Kontrollene avdekker for lavt planteantall på en del hogstflater.

Skogsbilveier

Et effektivt skogbruk er avhengig av god infrastruktur. Østfold er godt dekket med skogsveier, men standarden er mange steder for lav i forhold til dagens tømmerbiler. De siste årene har 60-70 % av skogsbilveiinvesteringene blitt rettet inn mot opprustings-prosjekter, noe som er helt riktig i forhold til behovene. I 2013 ble det gitt tilsagn om opprusting av ca 12 km skogsbilveier og nybygging av ca 6 km. Mye av opprustingen hadde fokus på flaskehalser. Det er særlig snuplasser og veibredde som er kritiske faktorer og som blir bedret.

Skogbruksplanlegging

For å drive et best mulig skogbruk med størst mulig avkastning, er det viktig å ha gode ressursoversikter i form av skogbruksplaner. I 2013 ble det iverksatt skogbruksplanlegging i kommunene Rømskog og Våler. Dette utgjør til sammen ca 300.000 dekar av det produktive skogarealet i Østfold. Den hoggbare tilveksten (balansekvantumet) utgjør til sammen ca 78.000 m3 i disse to kommunene. 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

I satsingen på økt bruk av bioenergi har kommunene en svært viktig rolle. Dette gjelder ikke bare som kjøper av varme/energi til offentlige bygg, men også som tilrettelegger for utnyttelse av kommunens skogressurser gjennom etablering av lokale varmesentraler. I 2013 så vi imidlertid at opparbeidet bioenergi fra trevirke fortsatte å gå ned i forhold til tidligere år. Mye av årsaken til det, er at det er rimeligere å fyre med strøm. Fjerning av flistilskuddet fra 1.1.2014 vil opplagt forsterke denne effekten.

Foto: Hege Aae.

Massivtre

Vi ser en økt interesse for oppføring av heltrebygg hvor det tidligere tradisjonelt har blitt benyttet betong. Dette skjer både i privat regi av bønder som oppfører husdyrbygg, og av kommunene som bygger ut skoler og planlegger å bygge omsorgsboliger i massivtre. Høgskolen i Østfold er også i ferd med å bygge studenthybler på samme byggemåte.
Dette er gledelig sett både i næringsutviklingsperspektiv, og som tiltak for å binde CO2 for å stoppe klimaendringene.

Inn på tunet (IPT)

I Østfold tilbyr rundt 30 gårder Inn på tunet-tjenester. Vanligst er tilbud i samarbeid med kommuner, barnevern og NAV. Brukergruppene kan være skoleelever, folk i arbeidstrening, mennesker 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.

Noen av Inn på tunet-gårdene tilbyr avlastning i helg og ferier i samarbeid med barnevernet. Noen har også samarbeid med skoler om praktisk undervisning for skoleklasser eller for enkeltelever med spesielle behov.

I 2011 ble det første Inn på tunet-tilbudet i Østfold for yngre demente opprettet i Fredrikstad. I 2012 fikk også Moss kommune midler fra Inn på tunet-løftet til å få på plass et dagtilbud på gård for personer med demens. Våler kommune fikk bygdeutviklingsmidler i 2013 for et lignende prosjekt. Antallet personer med demens øker og behovet for dagtilbud for denne brukergruppen blir stadig større. Myndighetene ønsker at kommunene skal opprette flere dagtilbud. Inn på tunet er en type dagtilbud som Helsedirektoratet og Kompetansesenteret for aldring og helse anbefaler for personer med demens («Håndbok – Etablering og drift av dagaktivitetstilbud for personer med demens», 2012).

Sarpsborg opprettet i 2012 et dagtilbud for unge jenter (16-30

år) med rusproblemer. Tilbudet startet som et prosjekt, men for å kunne videreføres har det blitt et «grønt arbeid»-tiltak i samarbeid med NAV i kommunen og tiltaksbedriften Kirkens bymisjon. I Østfold er det nå 7 gårder som tilbyr arbeidstrening og «grønt arbeid» i samarbeid med NAV og tiltaksbedrift. På noen gårder er resultatene svært gode og opp mot 80 % av deltagerne kommer seg videre i jobb eller studier. Likevel er det fortsatt en del lokale NAV-kontor som ikke kan tilby grønt arbeid-plasser.

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

Bøensætre i Aremark. Foto: Vidar Asheim.

Foto: Monica Olsen.

Foto: Hege Aae.

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 tjeneste-produksjon og næringsutvikling i Østfold-landbruket. Landbruket er bygdas og kommunenes utstillingsvindu.

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.

Foto: Hege Aae.

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. En viktig målsetting er at det skal lønne seg å drive miljøvennlig jordbruk i Østfold.

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

Foto: Hege Aae.

Spesielle miljøtiltak i jordbruket

Tabellen på neste side viser hvordan tilskuddsmidler til spesielle miljøtiltak (SMIL) er fordelt på kommunene i Østfold - for årene 2005-2013. Tildelingen fra Slf i 2013 var på 10,2 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.

Tilskudd innvilget til spesielle miljøtiltak i jordbruket.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Halden	917 000	750 000	218 000	682 000	610 000	581 000	684 450	666 100	889 500
Moss	242 200	126 300	50 000	651 750	240 900	111 150	0	123 000	0
Sarpsborg	769 100	997 200	788 525	1 153 575	1 045 000	1 110 000	950 000	871 900	574 500
Fredrikstad	1 165 004	564 558	1 122 823	1 053 663	887 145	1 460 933	1 228 496	1 075 200	1 225 796
Hvaler	162 000	446 225	307 285	301 500	253 826	168 720	270 334	182 075	21 700
Aremark	14 450	810 000	251 400	0	0	241 500	497 050	60 600	616 000
Marker	593 729	645 000	450 000	656 647	460 000	500 000	500 000	1 050 000	742 932
Rømskog	293 914	100 000	100 000	100 000	50 000	346 491	400 000	100 000	240 000
Trøgstad	852 624	1 108 110	1 060 505	730 800	880 000	1 165 800	1 154 238	1 052 500	1 927 063
Spydeberg	481 375	706 368	395 582	655 022	643 999	296 940	442 268	625 570	820 133
Askim	504 607	213 000	394 961	291 351	222 419	175 227	375 361	334 120	478 508
Eidsberg	747 830	1 041 000	924 963	1 091 403	833 015	1 245 030	270 495	673 865	636 751
Skiptvet	189 900	313 973	263 490	409 863	454 969	485 000	387 696	1 163 810	1 211 666
Rakkestad	595 142	1 759 729	1 210 951	1 078 778	1 102 989	1 139 039	689 790	1 122 446	1 319 244
Råde	104 560	312 220	184 060	341 922	223 350	582 700	297 100	681 504	187 450
Rygge	483 500	598 700	997 270	461 550	778 770	406 350	362 000	174 500	705 900
Våler	631 925	646 778	721 902	869 887	1 000 924	1 105 796	1 104 024	877 619	1 299 714
Hobøl	548 163	593 034	759 131	447 988	566 186	891 111	601 061	922 673	745 078
Sum Østfold	9 297 023	11 732 195	10 200 848	10 977 699	10 253 492	12 012 787	10 214 363	11 757 482	13 641 935

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

Regionalt miljøprogram

Østfolds ramme for midler til Regionalt miljøprogram var 42,7 mill kroner i 2013. Det er vedtatt et nytt Regionalt miljøprogram for jordbruket i Østfold som gjelder for perioden 2013-2016. Det er en videreføring av tidligere program. Kultur-landskap, 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 vær-forholdene. 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 Isesjøvassdraget har vi hatt en omfattende forskrift med strenge krav til jordarbeiding og miljøtiltak. I nedbørfeltet til Glomma, samt kystbekkene ble det fra 2011 også innført forskrift om regionale miljøkrav, men denne er mindre omfattende. 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.

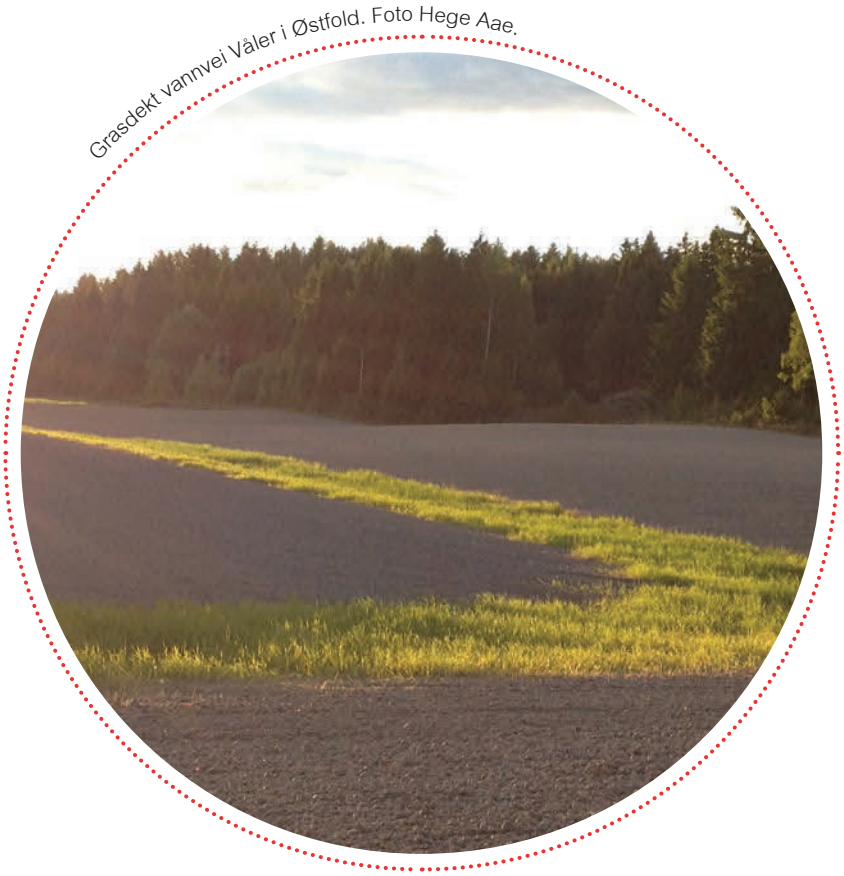
Kommunene i disse vann-områdene har et ekstra ansvar for å følge opp med kontroll av arealene. Landbruksnæringen står på sin side overfor store utfordringer med kostnads-krevende tilpasninger til stadig

Jordbearbeiding. Foto: Svein Skøien.

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.

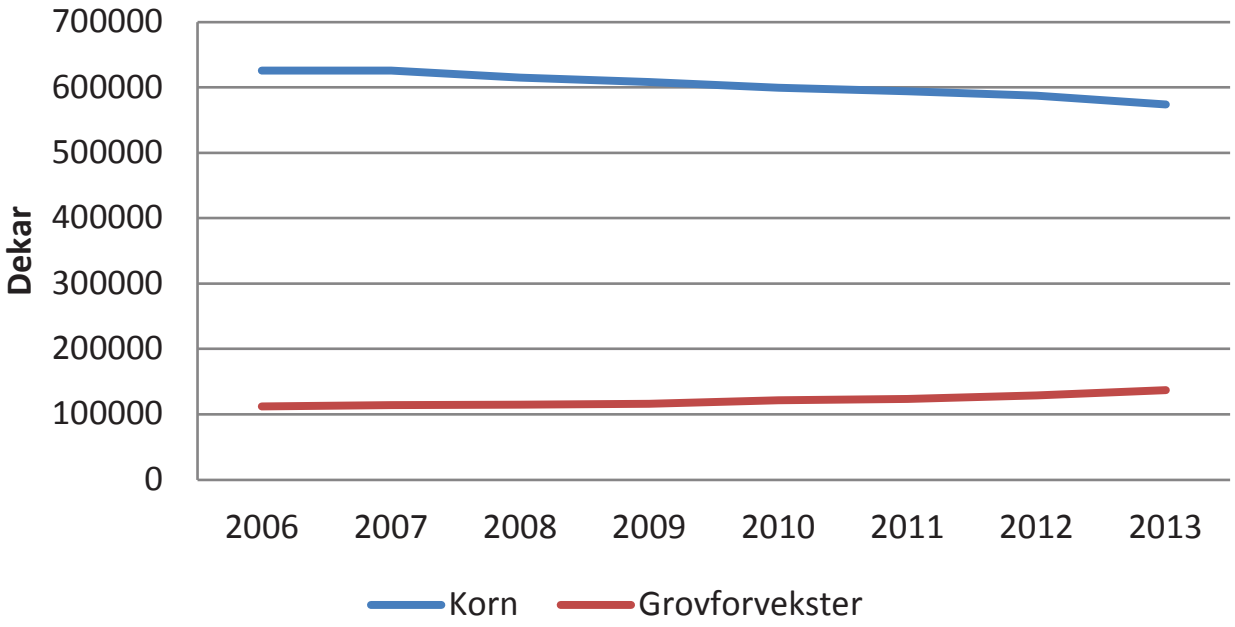
Omlegging til gras

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



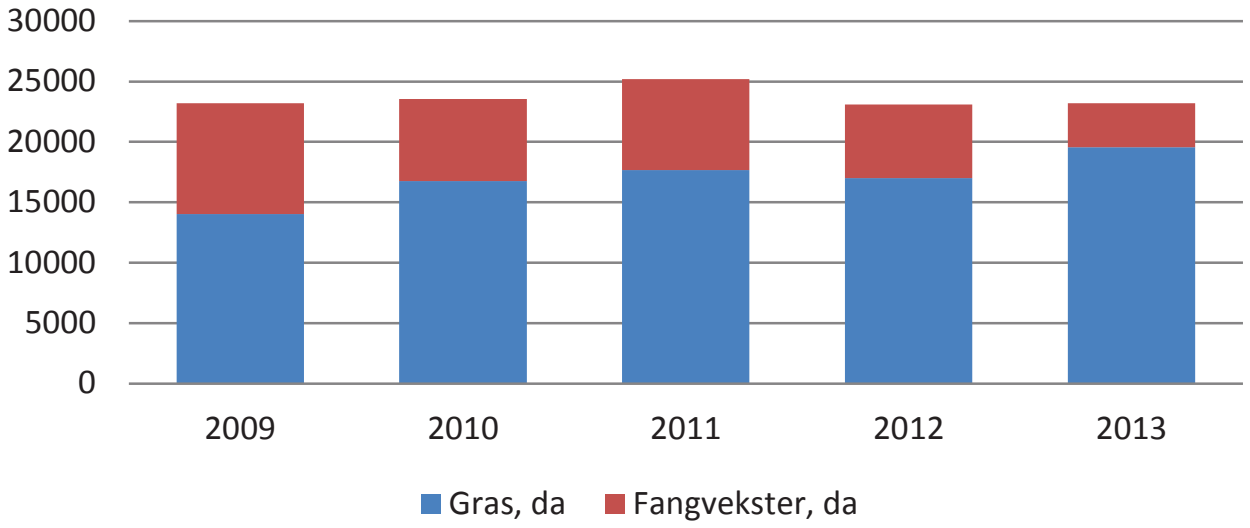
Grasdekt vannvei Våler i Østfold. Foto Hege Aae.

Arealfordeling korn/gras for Østfold

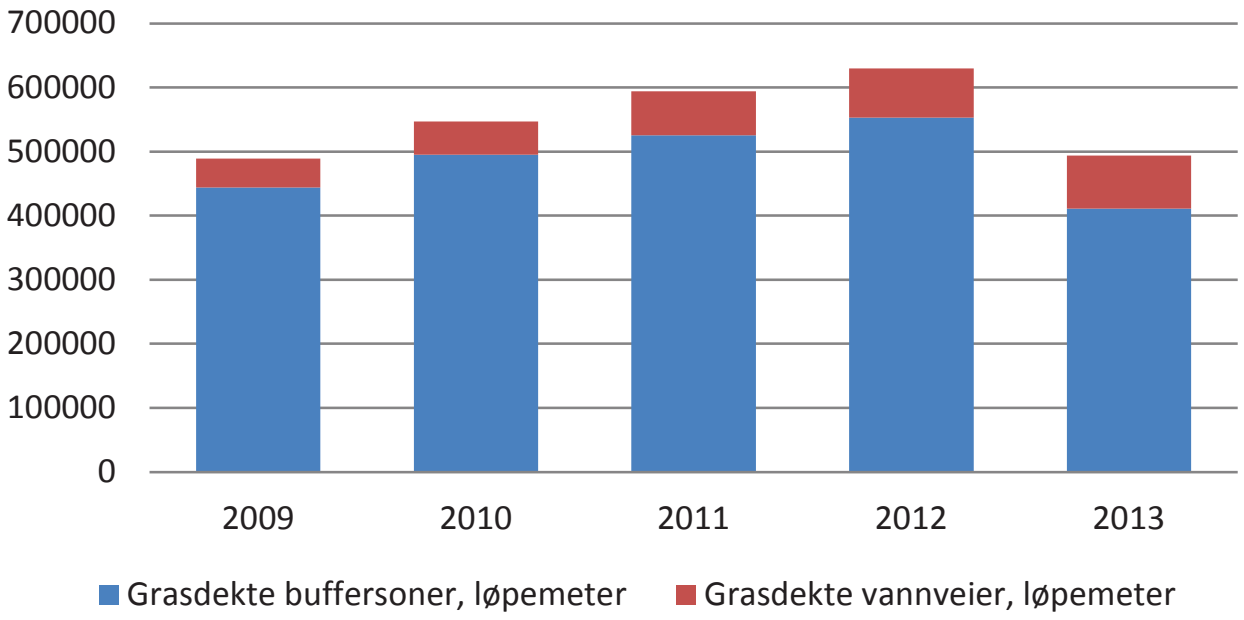


Figur 7.3.2 viser at grasarealet har økt mens kornarealet er redusert i perioden 2006-2013.
Kilde: Statens lanbruksforvaltning.

Dekar fangvekster og gras på flomutsatt og erosjonsutsatt areal



Løpemeter buffersoner og grasdekte vannveier i Østfold 2009-2013



Figurene over viser areal fangvekster og gras på flom- og erosjonsutsatt areal - fig. 7.3.3, og løpemeter buffersoner og grasdekte vannveier i Østfold 2009-2013 – fig. 7.3.4. Kilde: Statens lanbruksforvaltning.

Miljøregistreringer i skog

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

Upløyd dråg. Foto: Svein Skøien

Utfordringer

Det er viktig å kartlegge, planlegge og gjennomføre miljøtiltak og bruke tilskudds-mulighetene 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 landbruks-forvaltningen 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.

Årumstien. Foto: Lars Ole Klavestad.

Foto: Kjersti Gram andersen.

8

VERGEMÅL

VERGEMÅL

Kommunene har ingen særskilte oppgaver eller roller etter ny vergemålslov. Vergemålsforvaltningen er imdlertid fortsatt en lokal velferdsordning rettet mot kommunens innbyggere.

Nasjonale føringer

Fylkesmannen har overtatt opp-gaven som lokal vergemålsmyndighet, og de kommunale overformynderiene er nå avviklet. Ny vergemålslov trådte i kraft 1. juli 2013.

Loven har som hovedsiktemål å bedre rettssikkerheten til barn og voksne med behov for verge, samt til enslige mindreårige asylsøkere. Dette skal skje med respekt for den enkeltes integritet, verdighet og selvbestemmelse. Fylkesmannen er gitt i oppdrag å jobbe for en velfungerende vergemålsforvaltning i første instans.

Status

Vergemålsreformen har dessverre vist seg å være mer kompleks enn forutsatt, først og fremst på grunn av mangler ved den nyutviklede IKT-løsningen. Det pågår et intensivt arbeid i alle ledd for å løse disse problemene. Justisdepartementet er i løpende dialog med leverandøren av datasystemet.

Fylkesmannen i Østfold er godt i gang med arbeidet som ny lokal vergemålsmyndighet i vårt fylke. Likevel er det slik at problemene i oppstarten av reformen også hos oss har fått som konsekvens at saksbehandlingstiden er uforholdsmessig lang. Vi er opptatt av at barn og voksne med behov for verge eller representant skal bli minst mulig skadelidende, og prioriterer ressursbruken vår best mulig med dette som utgangspunkt. Videre har vi et stort fokus på å følge opp at vergene får den oppfølging de trenger for å kunne ivareta sine oppgaver overfor den enkelte best mulig. Uten vergene er det ingen vergemålstjeneste å tilby.

Kommunens rolle i den nye vergemålsforvaltningen

Kommunene har ingen særskilte oppgaver eller roller etter ny vergemålslov. Vergemålsforvaltningen er imidlertid fortsatt en lokal velferdsordning rettet mot kommunens innbyggere. I mange sammenhenger vil vergemål derfor være et aktuelt velferdsgode sammen med kommunens og NAVs øvrige velferdstjenester. Mens legetjenesten har rett til å begjære vergemål etter den nye loven, vil kommunens helse- og sosialtjeneste ha meldeplikt for noen brukergrupper dersom det antas å være behov for vergemål. Det er viktig at kommunene er kjent med vergemålsordningen, slik at innbyggerne i sin kontakt med kommunen kan få nødvendig informasjon om den. Fylkesmannen ønsker løpende dialog og samarbeid med kommunene med sikte på å få til en velfungerende vergemålsordning til det beste for fylkets innbyggere. Kommunene er derfor velkommen til å ta kontakt med Fylkesmannen dersom det er behov for/ønske om veiledning, informasjon og opplæring.

Fylkesmannens Østfold-rapport høst 2014

Foto: Kjersti Gram andersen