



Fylkesmannen i Østfold

Rapport

Fylkesmannens Østfold-rapport 2013 Første halvår



Nytt østfoldsykehus – Kalnes

Nybygget er på ca 82 500 kvm og vil bli det største bygget i Østfold

Forord

Fylkesmannen legger stor vekt på dialogen med den politiske og administrative ledelsen i kommunene i Østfold. Kommunedialogen finner sted på ulike arenaer. Sammen med KS arrangerer vi informasjonsmøter i forbindelse med kommuneproposisjonen i mai og statsbudsjett i oktober. I november inviterer vi ordførere og rådmenn til konferanse med Fylkesmannens ledergruppe. Denne er fastsatt til 21. og 22. november på Refsnes Gods. Vår årlige fornyingskonferanse Beat for Beat vil bli gjennomført 10. og 11. juni.

De viktige kommunemøtene gjennomføres etter en plan som innebærer at vi besøker alle 18 kommuner i løpet av tre år. I fjor var vi i Våler, Hvaler, Moss, Askim, Eidsberg og Sarpsborg. I 2013 er planen å besøke Spydeberg, Hobøl, Råde, Rømskog, Rakkestad og Marker.

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

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

I forbindelse med forberedelsene til kommunemøtene har vi utarbeidet dette dokumentet. Det oppdateres og justeres hvert halvår. Rapporten viser forventninger og status på politikkområder der kommunene og Fylkesmannen har oppgaver, bl.a. områder der den enkelte borger har rettskrav på tjenester, samt områder der sentrale myndigheter har store forventninger. Videre har vi funnet fram til dokumentasjon som kan belyse hvordan nasjonale føringer og krav gjenspeiles i Østfold. Statistikkdata er i hovedsak hentet fra Statistisk sentralbyrå, Kostra per 15.03.2013 – foreløpig tallgrunnlag.

Moss, 15. april 2013

Med vennlig hilsen

Anne Enger
sign.

Innhold

1 Fylkesmannens dialog med kommunene	4
2 Sektorovergripende satsingsområder	5
2.1 Samfunnssikkerhet og klimatilpasning	5
2.2 Universell utforming	8
2.3 Samhandlingsreformen og folkehelse	10
2.4 Satsing barn og unge	14
2.5 Bosetting av flyktninger og asylsøkere	16
2.6 Likestilling	17
2.7 Åpenhet i forvaltningen	19
3 Regional og kommunal planlegging	21
4 Kommuneøkonomi og fornying	23
4.1 Kommuneøkonomi	23
4.2 Fornyings- og utviklingsarbeid	37
5 Kommunenes tjenesteyting	39
5.1 Barnehager	39
5.2 Opplæring	43
5.3 Barnevern	52
5.4 Omsorgsplan 2015	57
5.5 NAV og kvalifiseringsprogrammet (KVP)	63
5.6 Rusmiddelarbeid	65
5.7 Psykisk helsearbeid	67
5.8 Boligsosialt arbeid	70
5.9 Økonomisk rådgivning	70
5.10 Drift og utvikling av avløpstjenestene i tettsteder	71
6 Kommunen som arealforvalter	74
6.1 Arealer - bruk og vern	74
6.2 Helhetlig vassdragsforvaltning og vannforskriften	78
6.3 Biologisk mangfold og naturtypekartlegging	80
7 Kommunen som landbruksaktør	83
7.1 Kommunen som landbruksmyndighet	83
7.2 Næringsutvikling i landbruket	85
7.3 Miljø og landbruk	89
8 Vergemålsreformen	93

1 Fylkesmannens dialog med kommunene

I fylkesmannens instruks heter det:

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

Fylkesmannens kommunerettede roller og oppgaver er i hovedsak å være:

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

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

- samordning, fornying og kommuneøkonomi
- velferd, helse og personlig tjenesteyting
- oppvekst, barnehager, utdanning og likestilling
- arealdisponering og byggesaker
- samfunnsplanlegging
- landbruksbasert næringsutvikling, naturressursforvaltning og miljøvern
- samfunnssikkerhet og beredskap

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

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

2 Sektorovergripende satsingsområder

2.1 Samfunnssikkerhet og klimatilpasning

Nasjonale føringer

Konsekvensene av klimaendringer har medført tydeligere krav til samfunnssikkerhet i kommunal virksomhet. Ny kommunal beredskapsplikt er vedtatt i sivilbeskyttelsesloven. Forskrift til loven er utarbeidet. Plan- og bygningsloven krever at kommunale planer skal fremme samfunnssikkerhet. Den krever også at risiko- og sårbarhetsanalyser skal gjennomføres før nye arealer tas i bruk.

Kommunene har et viktig ansvar for å skape trygge lokalsamfunn, og i dette arbeidet er areal- og reguleringsplaner et av kommunens viktigste virkemidler.

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

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

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

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

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

Dette arbeidet er samordnet internt hos Fylkesmannen ved en plangruppe. Denne gruppa samarbeider med Østfold fylkeskommune om oppfølging av kommunale og fylkeskommunale planer. I sin oppfølging vil Fylkesmannen bl.a. prioritere befolkningsrike og/eller spesielt risikoutsatte kommuner og for øvrig bistå ved øvelser for kommunens krisestab.

Økt risiko forbundet med akutte hendelser som flom og skred må innarbeides i kommunens ROS. Det er også nødvendig å ta hensyn til økt nedbørintensitet, havnivåstigning og fuktigere vinterklima

i prioriteringer og innsats når det gjelder vedlikehold og fornyelse av teknisk infrastruktur og kommunale bygg.

Status

Etter terrorhandlingene i Oslo og på Utøya hadde Fylkesmannen fokus på oppfølging og rapportering i henhold til oppdrag fra Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Rapporten fra 22. juli-kommisjonen og stortingsmelding 29 Samfunnssikkerhet, er viktige premisser for det videre arbeidet. Fylkesmannen er nå tilsynsmyndighet og fører tilsyn med kommunenes beredskapsarbeid.

Forebyggende samfunnssikkerhet:

I løpet av de 4 siste årene har de fleste kommuner i Østfold hatt gjennomgang/oppdatering av ROS på ulike sektorområder. Størst oppmerksomhet er gitt kraftforsyning og skoler/barnehager. Som følge av forskrift om kommunal beredskapsplikt har flere kommuner utarbeidet nye ros-analyser og flere kommuner er i gang med dette.

Beredskapsforberedelser innen samfunnssikkerhet:

Kommunene i Østfold har i stor grad utarbeidet kriseplan og informasjonsplan. Etter at ny forskrift har kommet, er det nødvendig å se kommende revisjoner i lys av denne. Hovedelementene i informasjonsplanen er informasjon til media og innbyggere. Kommunene har en utfordring i å ajourføre sitt kriseplanverk årlig og sørge for at det er gode rutiner for vedlikehold og oppdatering. Mange har også samfunnssikkerhet og beredskap som eget tema på sine hjemmesider og har gjort forberedelser til informasjon under kriser. Fylkesmannen har gjennomført øvelser i krisekommunikasjon for kommunene. Høsten 2013 ble det arrangert seminar og diskusjonsøvelse om dette temaet for kommunene

Det nye krisestøtteverktøyet DSB-CIM er operativt i de fleste kommunene i Østfold. Dette er testet ved varslings- og prosedyreøvelse. Vi støtter kommunene med innføring i bruk av primærmodulene i DSB-CIM. Dette var ett av temaene for Fagforum beredskap som er forum for kommuner og andre beredskapsaktører.



Godafoss. Foto:Gunnar Bjar

Kommunal krisehåndtering – øvelser:

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

kommunikasjonsintensive. Fokus i 2013 vil være Øvelse Østlandet hvor svikt i strømforsyningen er tema, og hvor en Østfold-kommune vil delta.

Fylkesmannen har i samarbeid med Regionalt senter om vold, traumer og selvmordsforebygging (RVTS) planlagt seminar om organisering av psykososial oppfølging. Seminaret gjennomføres 2. mai. Fylkesmannen fordeler også i 2013 skjønnsmidler til oppfølging av ofrene etter 22. juli 2011.

Fylkesberedskapsrådet:

Fylkesmannen har et bredt sammensatt råd for utveksling av informasjon om risiko og sårbarhet i fylket og for bruk ved samordning under kriser. Rådet involveres i arbeidet med oppdatering av Risiko- og sårbarhetsanalyse for Østfold.

Atomberedskapsutvalget:

Utvalgets ansvar er å sørge for at vedtak som besluttet på nasjonalt nivå under atomhendelser, blir gjennomført i fylket. Rådet innkalles til årlige møter. I 2012 gjennomførte Fylkesmannen et prosjekt knyttet til planlagte beredskapstiltak. Dette følges opp i 2013 og vi vil utarbeide forslag til tiltakskort som kommunene kan integrere i krisestøtteverktøyet DSB-CIM.

2.2 Universell utforming

Nasjonale føringer

Et inkluderende samfunn med full likestilling og deltakelse for alle.

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

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

Status

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.

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

Østfold fylkeskommune og Fylkesmannen i Østfold søkte i 2009 om at Østfold skulle bli pilotfylke for universell utforming. Miljøverndepartementet valgte ut 8 pilotfylker, og Østfold ble et av dem. Pilotfylkene for universell utforming er et av tiltakene i handlingsplanen "Norge universelt utformet 2025: Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009 – 2013." Prosjektperioden går fra januar 2010 til desember 2012. Visjonen for prosjektet er "Hele samfunnet for alle". Dette er en langsiktig visjon som kun kan oppfylles hvis mange parter bidrar til at Østfold blir et inkluderende samfunn med plass til alle.

Den nasjonale hensikten med pilotfylker for universell utforming er bl.a. at pilotfylkene skal bidra til:

- Utvikle universell utforming i regional planstrategi
- Innarbeide universell utforming i egen virksomhet

Pilotfylkene skal arbeide med sikte på å skape en "merverdi" for feltet utover ordinært ansvar ved:

- Å gjennomføre utviklingsarbeid på universell utforming og kompetansebygging i egen virksomhet
- Ha en strategi for formidling av kunnskap og erfaringer mellom kommuner
- Sikre god politisk forankring og medvirkning.

Østfold som pilotfylke for universell utforming støtter disse nasjonale hensikter i vårt regionale arbeid.

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.

Arbeidet med IKT-forskriften til Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble ferdig i 2012. Forskriften vil stille krav til universell utforming av alle nye IKT-løsninger som allmennheten har tilgang til. Alle eksisterende løsninger skal være universelt utformet innen 1. januar 2021.

Utfordringer

Når pilotfylkeperioden nå er over i juni 2013, er utfordringen å ta vare på den kompetansen vi har skaffet oss og å anvende den. Det er behov for koordinert samarbeid mellom regionale etater og kommunene.

De syv innsatsområdene i Østfold har vært:

- A. Forankre kunnskap og prinsipper om universell utforming i egen forvaltning hos Fylkesmannen og fylkeskommunen, samt prioritere universell utforming i egen drift.
- B. Utvikle samarbeidsformer med privat næringsliv om universell utforming
- C. Bistå kommunene i Østfold til å bli gode på universell utforming
- D. Kompetanseheving i Østfold om universell utforming
- E. Oldtidsveien formidlingsprosjekt - Tilrettelegging av 11 fornminneområder
- F. Kollektivtrafikk
- G. Være dialogpartner og bidragsyter i det nasjonale arbeidet for universell utforming

Det forventes at kommunene integrerer universell utforming som strategi og gjennomfører tiltak for økt tilgjengelighet. Fylkesmannen etterspør dette i planprogram, kommuneplaner og reguleringsplaner. Dette gir regionale og lokale myndigheter muligheter for å omsette overordnede visjoner for samfunnsutvikling i håndgripelige mål. Arbeid med kommunal planstrategi er et godt tidspunkt for å drøfte universell utforming.

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

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

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

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

Vi viser til nasjonalt nettsted - www.universell-utforming.miljo.no og prosjektets hjemmeside som er lenket opp til internettsidene til Fylkesmannen og Østfold fylkeskommune: http://www.ostfold-f.kommune.no/modules/module_123/proxy.asp?D=2&C=408&I=20372&mnusel=1365a

2.3 Samhandlingsreformen og folkehelse

Nasjonale føringer

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

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

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

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

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

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. Forskriften presiserer at oversikten skal inneholde opplysninger om bakenforliggende faktorer, som for eksempel oppvekst- og levekårsforhold, og fysisk og sosialt miljø. I tillegg til å regulere kommunenes og fylkeskommunens arbeid, gir forskriften bestemmelser om Nasjonalt folkehelseinstituttets oppgave i å bistå med data fra nasjonale kilder gjennom utforming av folkehelseprofiler og statistikkbank.

Samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten

Helse- og omsorgstjenesteloven regulerer i stor grad samhandlingen mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Bedre samarbeid mellom kommunene og sykehus vil gi pasienter og brukere bedre tjenester. For å sikre dette pålegger loven kommunene og sykehusene å inngå samarbeidsavtaler. Avtalene skal blant annet sikre gode løsninger for utskrivningsklare pasienter og 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 trådte i funksjon 01.01.12: Kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og betaling for utskrivningsklare pasienter.

Kommunal medfinansiering betyr at kommunene skal dekke en del av kostnadene når innbyggerne behandles i sykehus. I 2012 gjelder ordningen i all hovedsak pasientbehandling i somatiske sykehusavdelinger og poliklinikker.

Betaling for utskrivningsklare pasienter innebærer at kommunene betaler en fast pris pr. døgn fra den dagen sykehuset erklærer en pasient utskrivningsklar. Ordningen gjelder pasienter som antas å ha behov for kommunale tjenester etter utskrivningen.

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

Folkehelsearbeid

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

Status

Samhandling mellom kommunene og sykehuset

Den nye lovgivningen gir kommunene omfattende oppgaver. Kommunene har ulike forutsetninger for å oppfylle de nye pliktene, først og fremst fordi størrelse og økonomisk bærekraft varierer. Likevel valgte de å inngå likelydende avtaler med sykehuset. Første del av avtalen ble vedtatt av styret for Sykehuset Østfold 17. 01.12, deretter av alle kommunestyrene. Etter omfattende forarbeider ble andre del vedtatt av Administrativt samarbeidsutvalg (som har myndighet fra sykehuset og kommunene) 22.06.12. Den trådte i kraft 01.07.12 og inneholder 16 retningslinjer for samarbeidet mellom sykehuset og kommunene. Administrativt samarbeidsutvalg har allerede videreutviklet flere av 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.). 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 vil også avdelingen i Indre Østfold være i gang. Dermed er alle de 40 sengeplassene som skal inngå i ordningen på plass.

Helsedirektoratets oversikt over tildeling av samhandlingsmidler i 2012

Søker	Tittel på søknad	Samarbeidspartnere	Tildeling 2012
Halden	Samhandlingstiltak 2012. Planlegging av 1) helsehus for Halden og Aremark, 2) døgntilbud for øyeblikkelig hjelp og 3) rehabiliteringsplan.	Aremark, Sykehuset Østfold	800.000
Moss	Etablering av lokalmedisinsk senter i Mosseregionen	Rygge, Råde, Våler, Sykehuset Østfold	850.000
Sarpsborg	Samhandling i Sarpsborg. Videreutvikling av helsehuset med forebyggende helsetjenester og hjemmerehabilitering til personer med kroniske lidelser mm.	Rakkestad, Sykehuset Østfold	850.000
Fredrikstad	1: Nytt helsehus – samlokalisering av tjenester (rus, psykisk helse, rehabilitering mm.) 2: Ny samarbeidsmodell med fastleger i Fredrikstad kommune 3: forprosjekt – elektronisk samhandling med individuell plan	Hvaler, Sykehuset Østfold, Høgskolen i Østfold, brukerorganisasjoner, frivillig sektor	950.000
Askim	Samhandlingsprosjekt Indre Østfold – Sykehuset Østfold. Lokalmedisinsk kompetansesenter.	Marker, Trøgstad, Spydeberg, Eidsberg, Skiptvet, Sykehuset Østfold	800.000
Rygge	Frisklivstilbud til barn i 2 – 12-årsalderen. Fokus på bl.a. overvekt	Halden, Moss, Østfold fylkeskommune	300.000
Totalt			4.550.000

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

Ordning med kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter fra første dag fungerer godt i Østfold. Kommunene tar i mot nesten alle 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.

Folkehelse og planarbeid*Kommunal planstrategi*

Da plan- og bygningsloven ble revidert i 2009, ble krav om kommunal planstrategi innført. Når et nytt kommunestyre er konstituert for en 4-årsperiode, har det ett år på seg til å utarbeide en planstrategi. Dette 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. Når kommunen skal utarbeide sin planstrategi, vil det være nyttig å lage en oversikt som beskriver lokale utviklingstrekk og utfordringer. Østfoldkommunene har gjennomgående arbeidet godt med planstrategiene sine.

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.

Friskliv inngår som et viktig forebyggende tiltak i samhandlingsreformen. Helsedirektoratet har utarbeidet en veileder for kommunale frisklivssentraler og anbefaler kommunene å vurdere å starte. Mange kommuner i Østfold er i gang eller forbereder en etablering av frisklivssentraler/frisklivstilbud.

Kommentarer

Samhandlingsreformen

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

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

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

Folkehelsearbeid

Også på folkehelsefeltet har vi lange og gode samhandlingstradisjoner i Østfold. Siden 2002 har vi hatt partnerskapet for folkehelse.

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.

Nå er det samarbeidsavtaler mellom Østfold fylkeskommune, kommunene i Østfold, Sykehuset Østfold, Høgskolen i Østfold, Nasjonalforeningen for Folkehelsen, Frivilligsentralene og Østfold idrettskrets. Partnerskapstenkningen er nyttig når de ulike aktørene i folkehelsearbeidet skal tilpasse seg den nye lovgivningen.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med folkehelsearbeidet. Østfold er ett av fire pilotfylker som skal gjennomføre tilsyn høsten 2013.

2.4 Satsing barn og unge

Regjeringen og Fylkesmannen er opptatt av at vi får til en bedre samordning av tilbud og tjenester til barn og unge på tvers av etats- og faggrenser, både på kommunalt, regionalt og statlig nivå.

Status

Fylkesmannen i Østfold skal bistå kommunene i Østfold med råd, veiledning og erfaringsoverføring fra forskjellige modeller og kunnskap om hvilke tilnærminger som virker overfor arbeid med barn og unge.

Referansegruppa for fornyingsarbeidet i kommunene ved rådmennene ønsket å ta fatt i utfordringen med barn og unge som falt utenfor. De ønsket derfor å opprette et nettverksarbeid for tverrfaglig arbeid med utsatte barn og unge. Ti kommuner har deltatt i Nettverk for utsatte barn- og unge i 2-3 år. KS har organisert og gjennomført nettverksarbeidet. Fylkesmannen har bevilget skjønnsmidler til nettverket og prosjekter i kommunene. KS og Fylkesmannen har også sørget for faglige innspill. Konsulentselskapet Rambøll har nettopp gjennomført en vurdering av arbeidet hvor særlig kommunene Trøgstad, Hvaler, Eidsberg og Askim har fått en dypere tilnærming og beskrivelse. Arbeidet vil bli presentert på Beat for Beat 11. juni.

Det er særlig den tverrfaglige og tverretatlige kommunikasjonen som er vurdert i forhold til å få til nødvendig samhandling i tjenestene som det enkelte barnet trenger. Kommunene har fått støtte over en periode på to til tre år til prosjekter for å fremme dette arbeidet gjennom organisering, ledelse og samhandling. Flere kommuner har fått støtte til prosjekter for iverksetting og systemer for arbeidet i Familiens hus.

Ungdom som faller ut av skolesystemene

Andelen av ungdom som står utenfor skole, opplæring og arbeid er høyt i Norge, og spesielt i Østfold. Kunnskapsdepartementet har lansert oppfølgingsprosjektet Ny GIV for å støtte kommunene og fylkeskommunen i dette arbeidet. Som eneste fylke i landet har Østfold fått med alle sine kommuner.

Erfaringene fra Ny GIV viser at ungdommer med sammensatte problemer har behov for bedre koordinerte tjenester og mer helhetlig oppfølging, med blant annet tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV og kommunale helsetjenester.

Ny GIV - Oppfølgingsprosjektet i Østfold

er organisert med en prosjektgruppe som er et overordnet koordinerende organ for prosjektet. Den består av NAV fylke, fylkeskommunen, PPT/OT, oppfølgingstjenesten og Fylkesmannen.

Fra og med januar i år har Østfold fylke sosialfaglige stillinger knyttet til alle våre 11 videregående skoler. I Østfold er de sosialfaglige rådgiverne ansatt i NAV, men kontorplassert på de videregående skolene som en del av elevtjenesten. Fylkeskommunen betaler 50 % av lønnsutgiftene, den andre 50 % er litt ulikt finansiert, både med midler fra de ulike kommunene, samt noen prosjektmidler.

Ny GIV kan allerede vise til gode resultater.

Tall fra OT 1.desember 2012

Ungdomskull	12684
OT tilmeldt	2374
Oppfølging/veiledning	346
Ukjente	172
Takket nei	40
I FK opplæring	2
NAV tiltak	272
I kombinasjonstiltak	5
I Arbeid	55

Utfordringer

Sette brukeren, barnet og ungdommens behov i fokus. Skape forståelse og kompetanse på problemstillinger som utfordrer vante tanker for ledelse og organisering. Dette gjelder i virksomheten selv og i samspillet mellom disse. Vi må sammen skape noe nytt og ikke konkurrere.

Ny GIV – Oppfølgingsprosjektet i Østfold og andre samarbeidsprosjekter som har som mål å få til bedre og nødvendige tjenester for utsatte barn og unge, må prioriteres.

2.5 Bosetting av flyktninger og asylsøkere

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. Husbanken og IMDi kan gi økonomisk og faglig støtte. Østfoldkommunene inviteres til å bli med i det nyopprettede nettverket "Østfoldmodellen for flerkulturell kompetanse". Østfold er anmodet om å motta 410 nye flyktninger, men har foreløpige vedtak på ca 200.

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). Fylkesmann Anne Enger er statens representant i utvalget.

Utvalget fastsetter behovet for kommende år og fordeler det antall flyktninger som må bosettes i hvert fylke. Innen hvert fylke kommer IMDi og KS i fellesskap fram til det antall flyktninger hver enkelt kommune skal anmodes om å bosette kommende år.

Mer enn 4000 flyktninger med innvilget oppholdstillatelse bor i dag i asylmottak og venter på bosetting i en kommune. Det er behov for å bosette over 9000 flyktninger i 2013 og 10000 i 2014. Syv av ti kommuneledere sier at det er tilgang på boliger som er den største hindringen.

Målet er at alle flyktninger skal bosettes senest 6 mnd. etter at de har fått oppholdstillatelse i Norge. Pr. i dag er ventetiden vesentlig lengre for mange.

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 dette arbeidet med i sin planlegging.

I samarbeid med IMDI, Husbanken og NAV arrangerte vi i fjor en større levekårskonferanse hvor det ble satt fokus på innvandrerens bolig, helse og arbeidsforhold. Konferansen er gjentatt i 2013 med en mer spesifikk målgruppe blant kommunenes ledelse. Våre konferanser og dialogmøter med kommunene bidrar til økt kunnskap om virkemidler som kan føre til raskere bosetting.

Fylkesmannen gir prosjektstøtte til Østfoldmodellen for flerkulturell kompetanse. Dette er et nettverksarbeid som skal sette kommunene bedre i stand til å yte likeverdige tjenester til alle innbyggere. Alle kommuner anbefales å bli med i dette nettverket.

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 og flyktninger med behov for særlig oppfølging og tilrettelegging etter bosetting.

2.6 Likestilling

Nasjonale føringer

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

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

Status

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

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

Kjønnsdelt statistikk på områdene:	Utvikling over tid
Kjønnsbalanse	- Totalt i virksomheten - Ledernivå - Sektor
Likelønn	- Totalt i virksomheten - Ledernivå - Stillingstype / utdanningsnivå
Arbeidstid	- Stillingsstørrelse etter kjønn - Andel kvinner og menn heltid/deltid - 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 utviklingsmuligheter
- 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?

Fredrikstad ble utpekt til "Fyrtårnskommune" i 2011 for å vise vei til tiltak som kan virke inspirerende og motiverende for likestillingsarbeidet i skoler og barnehager. Våren 2012 ble fylkets likestillingsteam opprettet med representanter fra Fredrikstad kommune, Fylkesmannen, høgskolen og fagorganisasjoner. Både våren og høsten 2012 ble det arrangert likestillingskonferanser hvor

menn og ledere i barnehager var målgruppe. Derimot har ikke Østfold pilotkommuner som deltar i programmet Likestilte kommuner, jf. regjeringens handlingsplan Likestilling 2014.

Utfordringer

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

- I Fylkesmannens møter med kommunene: Likestillingsarbeid, aktivitets- og rapporteringsplikter drøftes særskilt.
- Tilsyn: Der det er naturlig å se likestillingsperspektivet i tilsyn, vil dette bli tatt opp.
- Planarbeid: Likestillingsperspektivet vil være et punkt som Fylkesmannen ser på i sine høringsuttalelser til kommunenes strategiske planarbeid.
- Følge opp Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets Handlingsplan for likestilling mellom kjønnene (Likestilling 2014) og i samarbeid med andre fylkesmannsembeter og Likestillingssenteret (Hamar); trekke veksler på resultater fra deres pilotkommuner om aktivitetspliktene etter diskrimineringslovgivningen – likestillingsloven, diskrimineringslovene og tilgjengelighetsloven.

2.7 Åpenhet i forvaltningen

Nasjonale føringer

Åpenhet i forvaltningen sikres blant annet gjennom reglene i offentlighetsloven. Formålet med loven er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten, jf. offentlighetsloven § 1.

Krav om innsyn skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. lovens § 29. Dersom den som har krevd innsyn ikke har fått svar innen fem arbeidsdager etter at organet mottok kravet, skal dette regnes som et avslag som kan påklages. En klage skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. § 32.

Status

Offentlighetsloven trådte i kraft 1. januar 2009, og avløste den tidligere loven fra 1970. Med loven av 2009 er virkeområdet betydelig utvidet, dvs. at flere organer er omfattet enn før. Loven gjelder blant annet for selvstendige rettssubjekter der kommunen har flertallsinnflytelse i det øverste organet i rettssubjektet, jf. lovens § 2 første ledd c og d. Dette innebærer for eksempel at aksjeselskaper, hvor kommunen har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene på selskapets generalforsamling, er omfattet av loven.

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

Fylkesmannen mottok ti klager etter offentlighetsloven i 2012. I fem av sakene omgjorde Fylkesmannen kommunens avslag delvis, slik at det ble gitt innsyn i opplysninger kommunen hadde unntatt fra innsyn. I tre av sakene ble det klaget over at kommunen ikke hadde svart på kravet om innsyn innen fem arbeidsdager.

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

Reglene om møteoffentlighet i kommuneloven bidrar også til å sikre åpenhet i kommunene. Som utgangspunkt er alle møter i folkevalgte organer åpne for allmennheten. Unntak fra denne hovedregelen krever vedtak, og vedtaket må vise til hjemmelen for lukking, jf. kommuneloven § 31 nr. 2-5. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret kan bringe avgjørelser om hvorvidt møter skal holdes for åpne eller lukkede dører inn for Fylkesmannen for kontroll av avgjørelsens lovlighet, jf. kommunelovens § 59 om lovlighetskontroll. Fylkesmannen kan også av eget tiltak kontrollere

kommunens avgjørelser om møteoffentlighet. Kommunene kan kontakte Fylkesmannens juridiske avdeling for generell veiledning og råd om kommuneloven.

Utfordringer

Et avslag på krav om innsyn skal være skriftlig, og kommunen skal alltid vise til den bestemmelsen som gir grunnlag for avslaget, og til hvilket ledd, bokstav eller nummer i bestemmelsen som er brukt.

Sivilombudsmannen har i flere saker kritisert forvaltningen for å ha for lang saksbehandlingstid i saker etter offentlighetsloven. Det påligger kommunen å sørge for å organisere seg på en slik måte, eller eventuelt tilføre tilstrekkelige ressurser, slik at krav om innsyn blir behandlet i tråd med gjeldende krav til saksbehandlingstiden. Dette gjelder uavhengig av hvem som ber om innsyn og en persons totale antall innsynskrav.

Hensynet til innsynsreglenes effektivitet, og formålet bak offentlighetsprinsippet, tilsier hurtighet på alle trinn ved behandlingen av innsynssaker. I sak 2008 7 (2008 side 59) uttalte ombudsmannen at en normal saksbehandlingstid mer enn to-tre uker, etter at Fylkesmannen har mottatt en klage, vanskelig kan aksepteres, også når det tas høyde for en eventuell tilbakesending av saken til kommunen for klagebehandling.

Regelen om at et innsynskrav skal anses avslått dersom det ikke er besvart innen fem arbeidsdager ble tatt inn i loven for å sikre en hurtigere saksbehandling. Klager over manglende svar på krav om innsyn skal fremmes for det organet som skulle ha fattet et vedtak. Fylkesmannen opplever at mange slike klager fremmes direkte hit. Når vi sender en slik klage til kommunen for forberedende behandling, er det viktig at kommunen raskt tar stilling til klagen. Dersom kommunen ikke tar klagen til følge, skal den sende dokumentene i saken til Fylkesmannen så snart saken er tilrettelagt.

3 Regional og kommunal planlegging

Nasjonale føringer

Kommunene skal videreføre løpende planlegging med sikte på å samordne og sette mål for den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder. Etter valget i 2011 har kommunene utarbeidet planstrategier for 4-årsperioden hvor kommunens viktigste planoppgaver prioriteres. Plan og bygningsloven har fokus på helhet og samfunnsutvikling (jfr. §§ 1-1 og 11-1). Kommunene skal søke samarbeid interkommunalt og med regionale myndigheter (jfr. §§ 5-2, 9-1 og 11-12).

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

Regjeringen har utarbeidet et dokument med *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 deltaking.

Status

Tabell 3.1 Status for kommuneplanarbeidet i Østfold

Kilde: Fylkesmannen i Østfold pr 1.12.2012 Listen er ikke fullstendig vedrørende delplaner.

Kommune	Vedtatt	Arealdel	Samfunnsdel
Aremark	29.10.2009	2009-2019	
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

Kommuneplanens to deler er sammen med handlingsprogram, budsjett og økonomiplan, det viktigste styringsverktøyet for en kommune. Gjennom kommuneplanen kan kommunestyret sette langsiktige mål og strategier som sikrer helhet og sammenheng i kommunens utvikling som lokalsamfunn og som tjenesteutvikler. Alle kommuner skal ha en kommuneplan som inneholder en samfunnsdel med handlingsdel, og arealdel. Samfunnsdelen skal ligge til grunn for arealdelen og for de 4-årige handlingsdelene, og er grunnlaget for all sektorplanlegging i kommunen.

Kommunal planstrategi Kommunestyret skal minst en gang hver valgperiode drøfte strategiske valg knyttet til alle deler av samfunnsutviklingen i valgperioden. Det skal i drøftingen tas stilling til kommunens planbehov og om kommuneplanen skal rulleres. Drøftingen og arbeidet med planstrategien bør gjennomføres med stor grad av medvirkning. Regionale myndigheter skal inviteres til å delta. Vedtatt planstrategi skal foreligge senest ett år etter konstituering av kommunestyret. Ved årsskiftet har 13 kommuner i fylket en vedtatt planstrategi.

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 blir da gjort tilgjengelige i en digital base.

Fylkesmannen i Østfold og Østfold fylkeskommune samarbeider om opplæringstiltak og veiledning knyttet til planoppgavene i plan- og bygningsloven. "Prosjekt plansamhandling 2011-13" er et slikt prosjekt. Samarbeidet har spesielt vært rettet mot kommunenes arbeid med de kommunale planstrategiene med arrangement av planforum og planstrategikonferanse(torg) om temaet. Det er utviklet et grunnlag innen statistikk og analyse for bruk i den enkelte kommunes samfunnsplanlegging.

Utfordringer

Det gjenstår ennå for 5 kommuner å vedta sin planstrategi. Prioriteringene i planstrategiene skal følges opp gjennom planleggingen de neste fire årene. Mange kommuner har forholdsvis nye kommuneplaner og velger derfor å ikke rullere disse, mens enkelte kommuner har eldre kommuneplaner som skal rulleres.

Kontinuitet og kapasitet i planleggingskompetansen kan være en utfordring for mange kommuner. Samarbeid mellom flere kommuner kan være et grep for å møte denne utfordringen.

4 Kommuneøkonomi og fornying

4.1 Kommuneøkonomi

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.
- Kommunene skal tilpasse seg ny 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 kommunene kommer inn i registeret. Det vil alltid dukke opp nye utfordringer for kommunene. Fylkesmannen anbefaler derfor at man setter i verk nødvendig omstilling raskest mulig, og prioriterer å unngå å komme i en situasjon der man blir innmeldt i ROBEK.

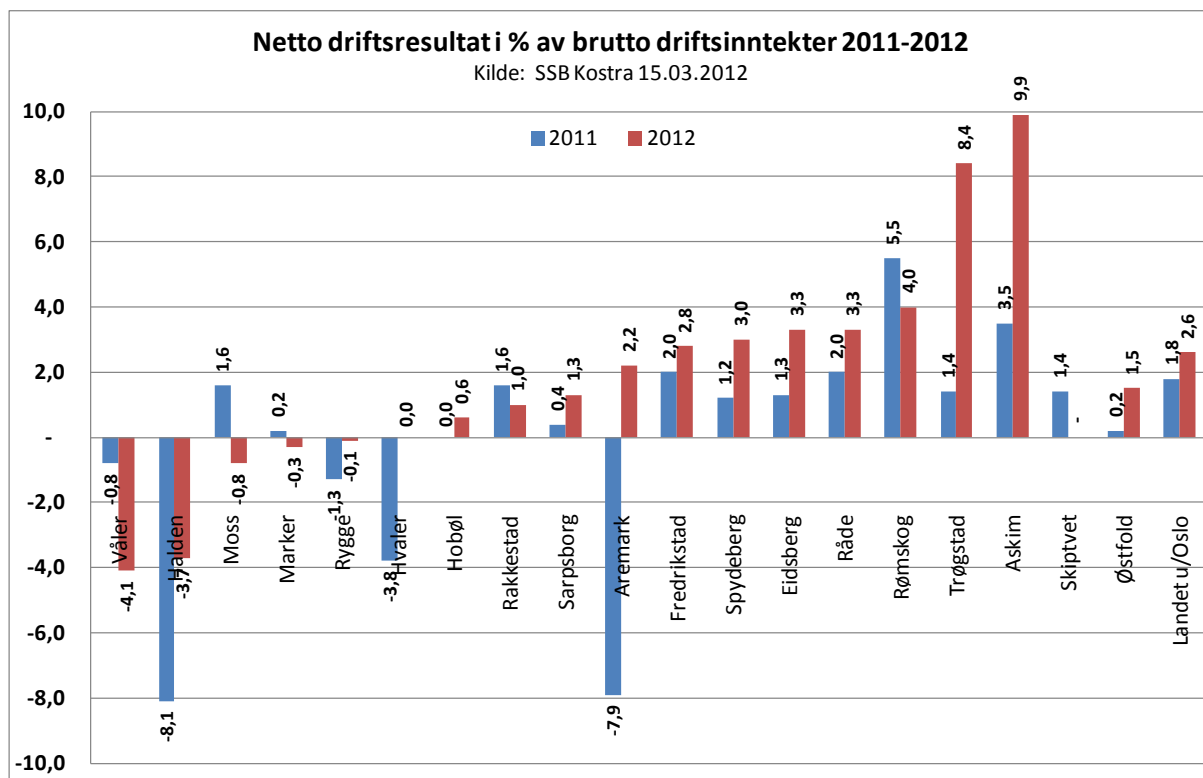
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Halden	Fr.stad	Fr.stad	Fr.stad	Fr.stad	Fr.stad	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl
	Marker	Moss	Moss	Moss	Moss			Råde	Råde	Råde	Råde	Råde
	Råde	Askim	Askim	Askim	Askim						Halden	Halden
		Råde	Råde	Råde	Råde							
		Hvaler		Hvaler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

Fylkesmannen har sendt budsjettbrev til alle de tre ROBEK-kommunene der resultatet av vår lovlighetskontroll av vedtatt årsbudsjett for 2013 framgår. Råde har avlagt driftsregnskapet for 2012

med et bedre resultat enn budsjettert. Kommunen har gode muligheter for å bli utmeldt av ROBEK neste år. Hobøl kommune klarte å dekke inn noe av restunderskuddet i 2012, men kommunen har fortsatt underskudd som ikke er dekket inn. Fylkesmannen har forutsatt at kommunens budsjett for 2013 justeres slik at rest underskudd i sin helhet dekkes inn i år.

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. Foreløpig årsregnskap for 2012 viser at kommunen fikk et nytt underskudd i drifta i 2012 slik at akkumulert underskudd nå utgjør 214,4 millioner kroner. Kommunen har vedtatt å dekke inn 29,5 millioner kroner av underskuddet i år. Fylkesmannen har i brev til kommunen forutsatt at nødvendige tiltak gjennomføres for å oppnå budsjettert underskuddsinndeckning i år. Vi har også forutsatt at det utarbeides en forpliktende plan for dekning av resterende akkumulert underskudd tilknyttet arbeidet med økonomiplan for 2014-2017.

4.1.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

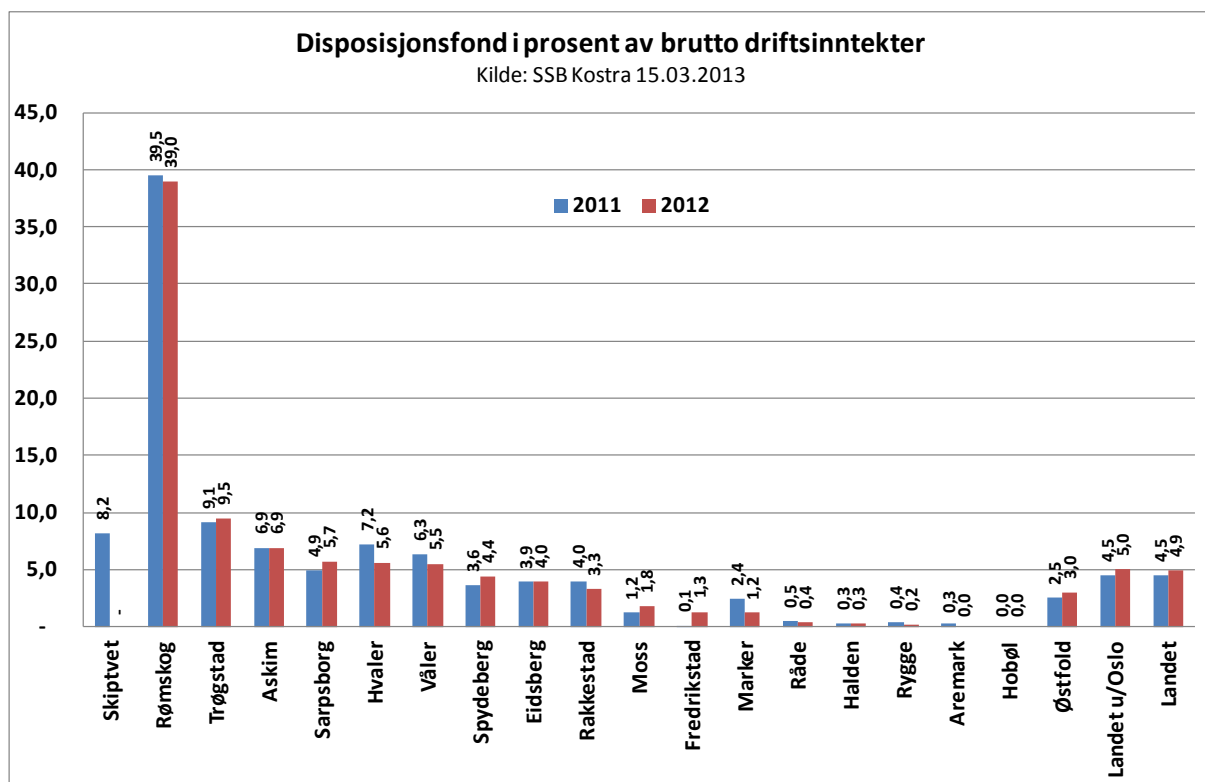


Figur 4.1.1 Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter 2011-2012

Figur 4.1.1 viser netto driftsresultat for 2011 og 2012. 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.

Det mangler data for Skiptvet kommune for 2012 som følge av at kommunen rapporterte for sent til å få med nøkkeltall i den foreløpige KOSTRA-publiseringen pr. 15.3.2013. KOSTRA-tall for 2012 viser at netto driftsresultat for landets kommuner utenom Oslo ble 2,6 %, mens resultatet i Østfold ble 1,5 %. Østfold kom altså vesentlig dårligere ut enn landssnittet i 2012, men resultatet for fylket samlet er likevel vesentlig forbedret fra året før.

Publiserte KOSTRA-data viser ellers at netto finanskostnader og avdrag i % av sum driftsinntekter i 2012 er omtrent på samme nivå som i 2011. Resultatforbedringen for fylket samlet er dermed i sin helhet knyttet til drifta. Det er positivt at et flertall av kommunene, 12 av 17, basert på de foreløpige KOSTRA-dataene oppnådde en resultatforbedring fra 2011 til 2012. 12 av kommunene i fylket oppnådde positive netto driftsresultater i 2011. Diagrammet ovenfor viser ellers at 6 kommuner oppnådde netto driftsresultat over 3 % av sum driftsinntekter.



Figur 4.1.2 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2011 og 2012

Diagram 4.1.2. viser hva kommunene hadde av frie reserver (disposisjonsfond) ved utgangen av 2011 og 2012. 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. Basert på de foreløpige regnskapene for 2012 hadde Aremark og Våler 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.

Tabell 4.1.3 Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter 1995 – 2012

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter																		
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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
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	-0,8
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
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	2,8
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	-0,0
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
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	-0,3
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
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
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	3,0
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	9,9
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	3,3
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	.
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
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	3,3
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
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	-4,1
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
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	1,5
Gj.snitt landet u/o	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

Blå skrift: Over 3% netto driftsoverskudd

Sort skrift: 0 – 3% netto driftsoverskudd –

Rød skrift: Negativt netto driftsresultat.

Kommunenes driftsresultater gikk ned fra 5,6 % i 2006 til -0,6 % i 2008 som var historisk dårlig. I Østfold ble det -0,8 % i 2008. Resultatene samlet for Østfold bedret seg noe fra 2008 til 2010, men 2011 viste igjen en negativ utvikling. Snittresultatet for 2011 var svakest av samtlige fylker. I 2012 er det oppnådd en vesentlig forbedring i Østfold, og vi må tilbake til 2007 for å finne bedre gjennomsnittresultat. Dersom vi sammenligner oss med andre fylker er det imidlertid bare Aust-Agder og Nord-Trøndelag som har svakere resultater i 2012. Av kommunene i fylket har Halden hatt negativt driftsresultat de 4 siste åra. Dette gir et klart signal om at man har en økonomi i ubalanse, og fordrer at man gjør grep for å gjenopprette balansen. Motsatsen er 3 av kommunene i fylket, Skiptvet, Rømskog og Trøgstad som har oppnådd positive driftsresultat hvert eneste år siden 1994!

4.1.2 Kommunenes frie inntekter

I tabell 4.1.4 gis en oversikt over kommunens frie inntekter fordelt på inntektstyper. Denne oversikten inkluderer også inntekter fra eiendomsskatt. Rømskog og Aremark skiller seg ut med høyest inntekter pr. innbygger. Hovedårsaken til det høye inntektsnivået i disse kommunene er småkommunetilskuddet som gis til kommuner med under 3200 innbyggere. I 2012 hadde Våler og Hvaler lavest frie inntekter pr. innbygger av kommunene i fylket.

Tabell 4.1.4 Frie inntekter 2012 i kroner pr innbygger - Kilde: SSB Kostra 15.03.2013

Frie inntekter:	Ramme-tilskudd	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Andre direkte og indirekte skatter	Sum frie inntekter inkl. e-skatt
Halden	25053	18146	2696	1	45896
Moss	22030	19686	2707	0	44423
Sarpsborg	24931	18227	2490	152	45800
Fredrikstad	23202	19138	2552	0	44892
Hvaler	20505	23364	0	0	43869
Aremark	38673	19818	122	45	58658
Marker	28497	17334	212	12	46056
Rømskog	47250	22925	0	0	70175
Trøgstad	27219	18486	0	10	45715
Spydeberg	23562	20893	1489	4	45948
Askim	22707	18151	2754	1670	45282
Eidsberg	26157	18534	0	1	44692
Skiptvet	:	:	:	:	:
Rakkestad	28590	18594	1473	1	48659
Råde	22657	20357	1906	1	44922
Rygge	21341	20584	2763	0	44687
Våler	22082	19201	1497	0	42779
Hobøl	23266	20226	1513	0	45005
Østfold	24057	19036	2250	128	45471

Tabell 4.1.5 Eiendomsskatt inkl. bruk og verker (kr pr innbygger) Kilde: SSB Kostra 15.03.2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Herav bolig/fritids-eiendommer
Skiptvet	1703	1681	2197	2683	3422	3469	3285	3256	3239	:	:
Rygge	0	0	0	0	1833	2714	2759	2771	2750	2763	2252
Askim	1389	2323	2611	3165	2493	2542	2497	2491	2685	2754	0
Moss	958	1311	2975	3000	2424	2178	2279	2872	2831	2707	2580
Halden	1459	1463	1305	1319	1297	1707	2690	2675	2676	2696	1263
Fredrikstad	965	1187	2672	2705	2131	2047	1555	1568	2555	2552	1809
Sarpsborg	1520	1507	1572	1752	1808	1814	1792	2102	2469	2490	1355
Råde	0	0	0	0	0	0	0	1886	1912	1906	1704
Hobøl	0	0	0	0	1384	1301	1331	1311	1320	1513	1127
Våler										1497	1315
Spydeberg	717	671	856	1018	1227	1240	1145	1160	1636	1489	0
Rakkestad										1473	1232
Marker	46	166	159	156	180	212	221	221	217	212	0
Aremark										122	0

I 2012 skrev 14 kommuner ut eiendomsskatt. Våler, Rakkestad og Aremark skrev ut for første gang i 2012. Skiptvet, Askim, Spydeberg, Marker og Aremark har bare eiendomsskatt på verker og bruk. Når det gjelder eiendomsskatt fra boliger og fritidseiendommer viser tabellen ovenfor at Rygge og Moss hadde høyest inntekter pr. innbygger. Eiendomskatten i Østfold utgjør i 2012 3,6 % av kommunenes samlede brutto driftsinntekter. I 2011 utgjorde eiendomsskatten tilsvarende 3,7 % av driftsinntektene i Østfold.

4.1.3 Kommunenes driftsutgifter

Nedenfor gis en oversikt over kommunenes netto driftsutgifter fordelt på tjenesteområder. Dette viser hvor mye av kommunens driftsutgifter som må dekkes av ubundne midler, som i hovedsak er de frie inntektene skatt, rammetilskudd og eventuelt eiendomsskatt. De kommunene som har høyest frie inntekter har også høyest netto driftsutgifter, naturlig nok. Askim og Trøgstad har lavest netto driftsutgifter pr innbygger i 2012.

Tabell 4.1.6 Netto driftsutgifter i kroner pr innbygger fordelt på tjenesteområder 2012 – mindre tjenesteområder er ikke spesifisert. Kilde: SSB Kostra 15.03.2013

	Admini- strasjon	Barne- vern	Barne- hager	Grunnskole- opplæring	Kommune- helse	Pleie og omsorg	Sosial- tjenesten	Netto drifts- utgifter i alt
Halden	3 190	1 702	6 062	10 836	2 118	17 138	2 329	47 938
Moss	2 785	1 609	6 323	10 548	1 727	16 832	3 330	46 586
Sarpsborg	2 936	1 638	6 438	11 540	1 762	15 013	3 037	46 341
Fredrikstad	2 862	1 561	6 068	10 982	1 581	15 423	3 069	44 484
Hvaler	3 895	7 155	5 888	11 970	2 148	13 579	994	50 328
Aremark	6 200	1 150	5 311	13 741	2 286	22 748	1 514	61 032
Marker	3 653	2 155	4 012	11 871	2 058	16 572	2 027	48 033
Rømskog	8 774	609	5 219	15 203	4 671	24 797	2 039	72 166
Trøgstad	2 887	1 697	5 709	11 703	1 774	15 078	1 692	42 166
Spydeberg	3 581	1 210	6 989	11 319	1 920	17 737	1 069	48 600
Askim	4 168	2 067	6 149	10 098	1 789	11 889	2 788	41 902
Eidsberg	3 456	2 345	5 879	11 941	1 702	13 932	2 132	43 697
Skiptvet	:	:	:	:	:	:	:	:
Rakkestad	3 242	2 275	5 195	12 240	2 303	17 168	3 124	49 520
Råde	3 604	2 339	5 726	10 964	1 412	15 992	1 689	44 083
Rygge	3 358	1 563	5 594	11 465	2 686	16 712	2 239	44 590
Våler	2 588	1 854	6 730	14 126	3 098	12 418	989	45 617
Hobøl	3 951	2 864	5 536	13 039	1 870	13 284	903	45 351
Østfold	3 166	1 805	6 088	11 276	1 863	15 591	2 672	45 812

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

Tabell 4.1.7 Behovsprofil 2012 – Kilde: SSB Kostra 15.03.2013

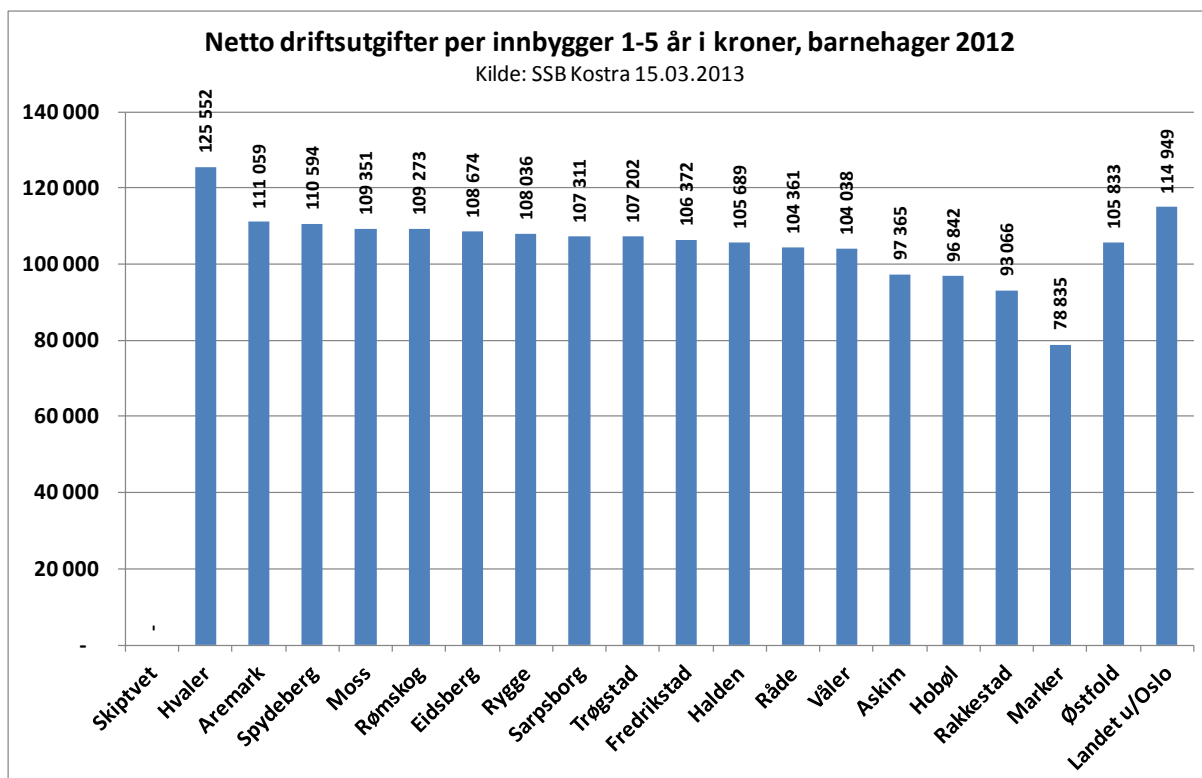
	0 år	1-5 år	6-15 år	16-18 år	19-24 år	25-66 år	67-79 år	80 år og over
Halden	1,0	5,7	11,9	4,0	8,0	54,1	10,0	5,3
Moss	1,0	5,8	11,6	3,9	7,1	55,4	10,6	4,6
Sarpsborg	1,1	6,0	12,3	3,9	7,3	54,7	10,1	4,7
Fredrikstad	1,0	5,7	12,2	4,0	7,7	54,9	9,9	4,6
Hvaler	0,7	4,7	11,0	3,9	5,9	58,1	12,1	3,6
Aremark	0,5	4,8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

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 2,8 % av befolkningen i gruppen over 80 år, mens Rømskog har 8,7 %. Innenfor grunnskolen har Skiptvet, Rygge og Aremark de største behovene, mens Hvaler, Moss og Rømskog har færrest barn i skolealder.

Prioritering

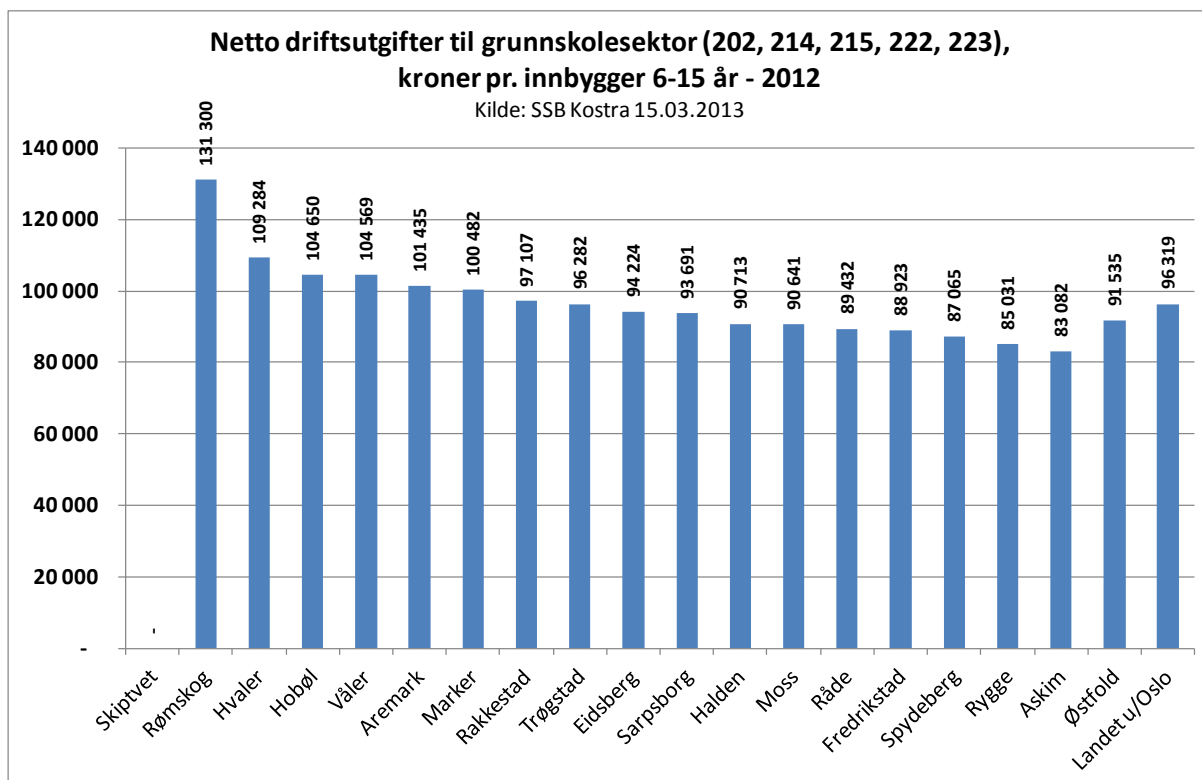
I KOSTRA-databasen benyttes begrepet prioritering gjennomgående for nøkkeltall der netto driftsutgifter for de ulike tjenesteområdene er beregnet per innbygger. Det blir utarbeidet nøkkeltall der utgiftene sees i forhold til samlet innbyggertall i kommunen. I tillegg blir det beregnet nøkkeltall for enkelte tjenesteområder der man ser utgiftene i forhold til antall innbyggere i en 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 brukerbetaling 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 71,9 % av samlede netto driftsutgifter. Fordelt på de tre tjenesteområdene er andelen henholdsvis 13,3 % for barnehage, 24,6 % for grunnskole og 34,0 % for pleie og omsorg.



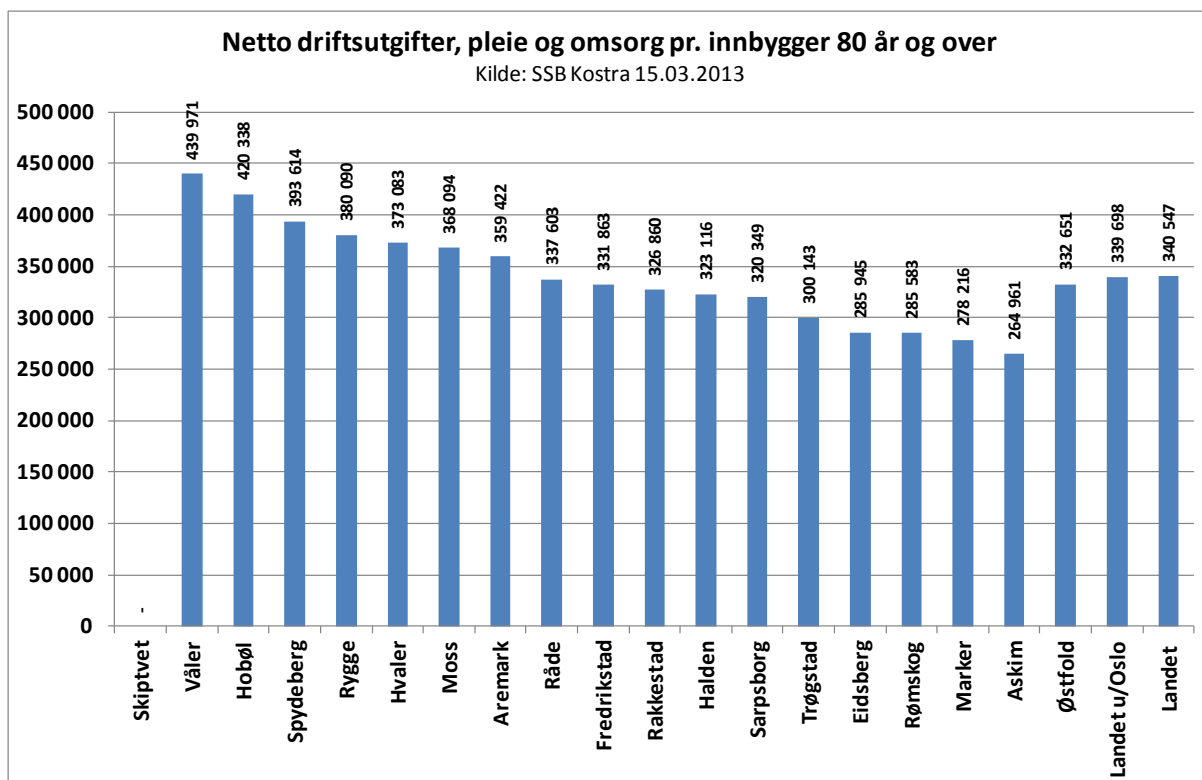
Figur 4.1.8 Netto driftsutgifter til barnehage 2012 per innbygger 1-5 år

Diagrammet ovenfor viser at Hvaler og Aremark 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. Hvaler har relativt lave frie inntekter per innbygger, og en høy prioritering av barnehage vil derfor være krevende i forhold til kommunens handlingsrom.



Figur 4.1.9 Netto driftsutgifter til grunnskole 2012 per innbygger 6-15 år

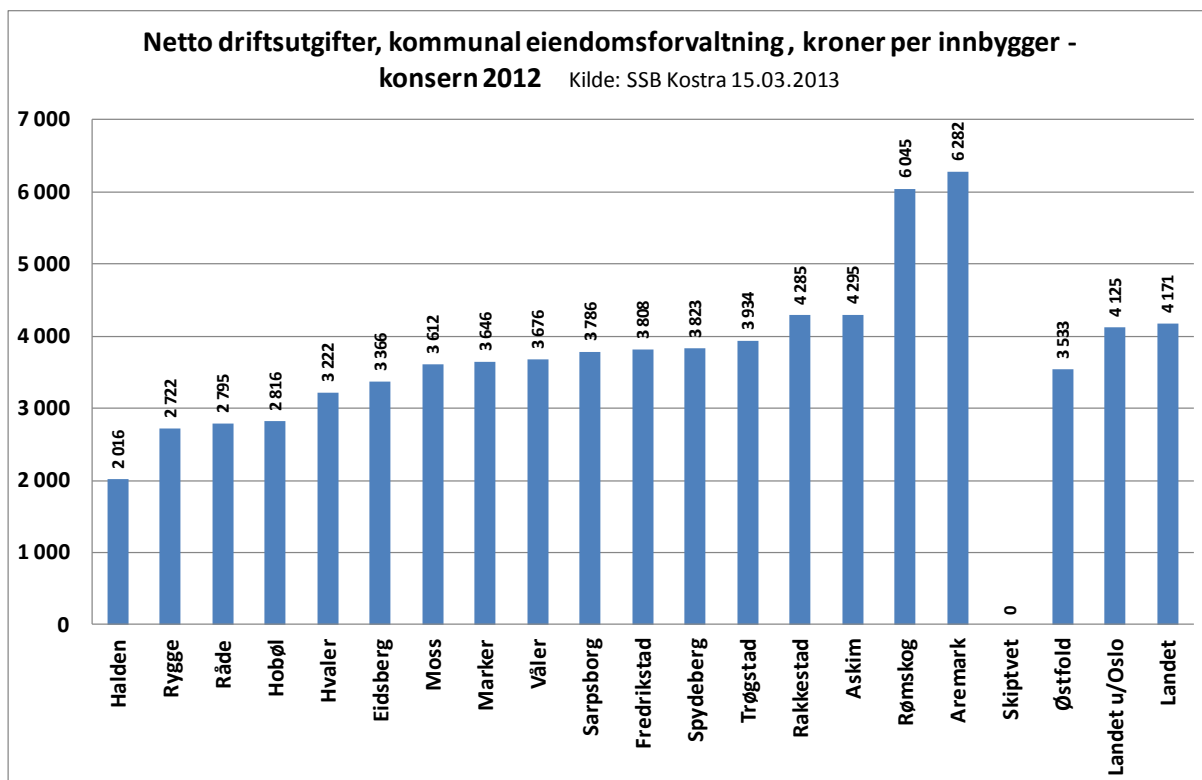
Diagrammet viser at Rømskog, Hvaler og Hobøl prioriterer grunnskole høyest mens Rygge og Askim prioriterer tjenesteområdet lavest. Hvaler og Hobøl har relativt lave frie inntekter pr innbygger, og det vil derfor være krevende for disse kommunene å opprettholde en så vidt høy prioritet av grunnskole.



Figur 4.1.10 Netto driftsutgifter til pleie og omsorg 2012 per innbygger 80 år og over

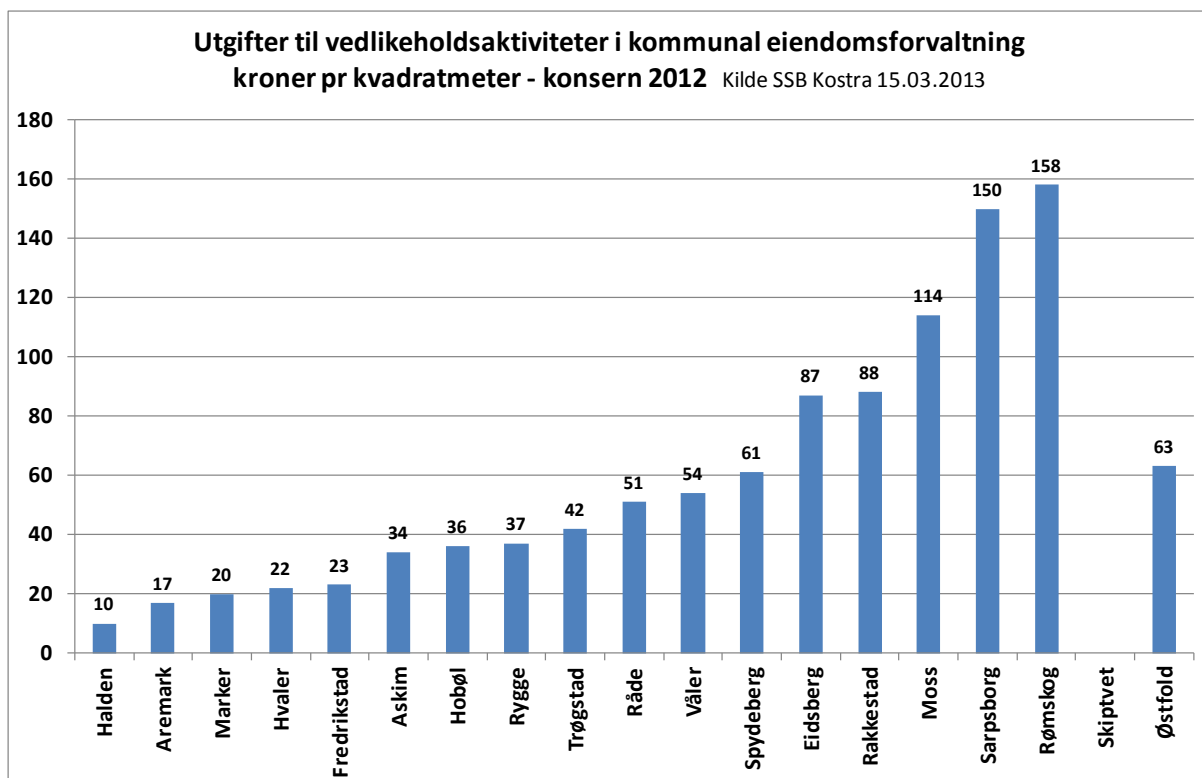
Innenfor pleie og omsorg er ikke målgruppen for tjenesten like lett å skille ut som innenfor grunnskole og barnehage. Andelen av befolkningen i den eldste aldersgruppa betyr imidlertid klart mest for forskjeller i netto utgiftsbehov mellom kommuner. Diagrammet ovenfor viser ut fra dette at Våler og Hobøl prioriterer pleie og omsorg høyest, mens Marker og Askim 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.

4.1.4 Eiendomsforvaltning



Figur 4.1.11 Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning per innbygger 2012

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 Rygge 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 og 2012.

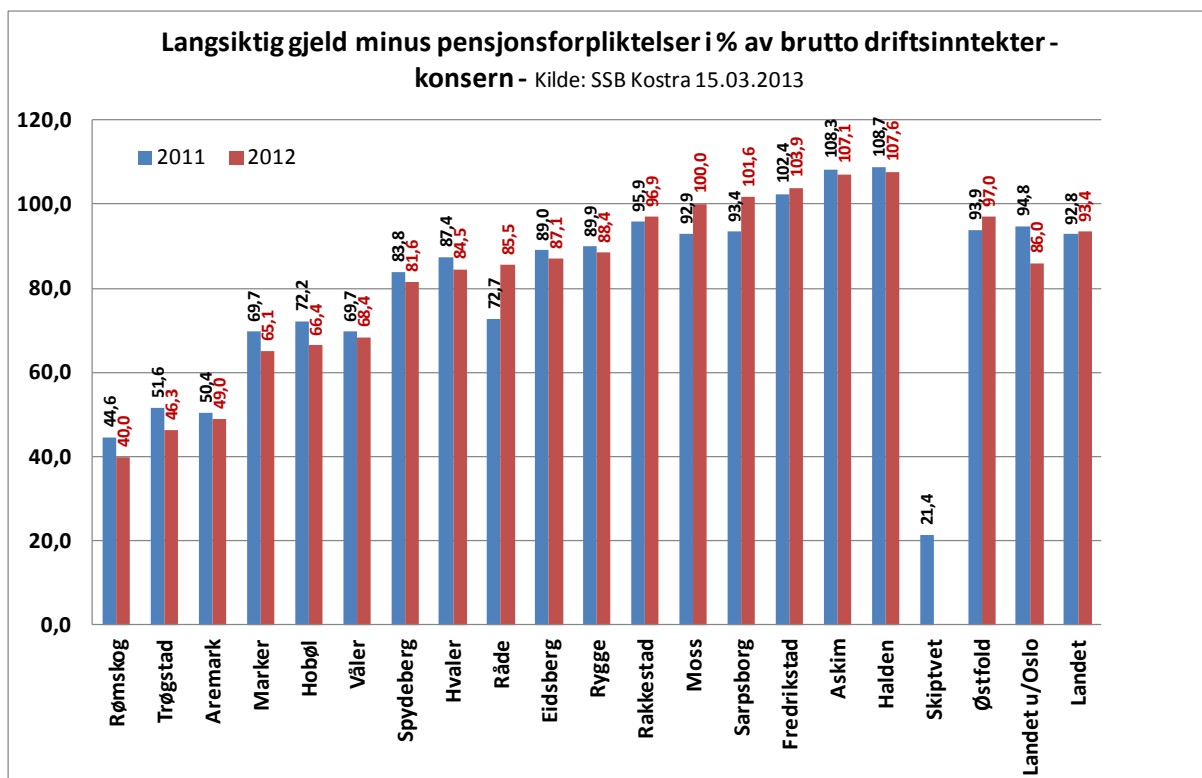


Figur 4.1.12 Vedlikehold i kommunal eiendomsforvaltning, kroner pr kvadratmeter i 2012

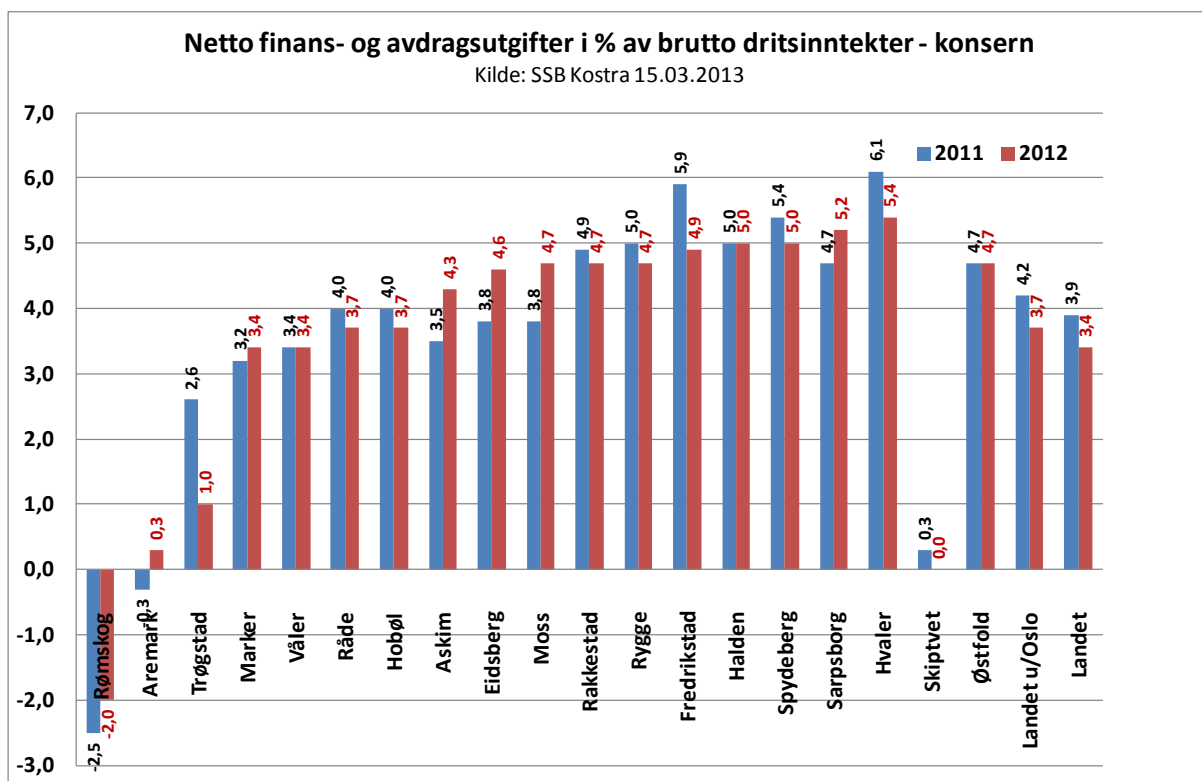
Diagrammet ovenfor viser kommunenes brutto driftsutgifter til vedlikehold av eiendom per kvadratmeter. Store kommuner vil ofte ha en høyere utnyttelsesgrad av sin bygningsmasse, og kan dermed forventes å ha høyere utgifter per kvadratmeter enn de minste kommunene. En forsvarlig eiendomsforvaltning tilsier 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 2012. KOSTRA-tall viser at begge disse to kommunene også hadde et lavt nivå på vedlikehold både i 2010 og 2011.

4.1.5 Kommunenes gjeld og finansutgifter

Gjelda i Østfold-kommunene økte betydelig i perioden 2003-2012, og utviklingen fra 2011 til 2012 viser en økning i gjelda samlet for kommunene i fylket fra 93,9 % til 97,0 % av sum driftsinntekter. Østfold-kommunene har nå høyere gjeld enn kommunene samlet, og gjelda i fylkets kommuner økte også mer i 2012 enn på landsbasis. Diagrammet nedenfor viser konserntall der også tall fra kommunale foretak er tatt med. Dette gir bedre data for å sammenligne kommunene enn ved bare å ta med data fra kommuneregnskapene. Halden og Askim har høyest lånegjeld målt i % av sum driftsinntekter ved utgangen av 2012. For Halden kommunes del er det høye gjeldsnivået kombinert med svak handlefrihet i form av netto driftsresultat og størrelsen på frie reserver. Den høye lånegjelda gir ikke minst derfor grunn til bekymring.



Figur 4.1.13 Langsiktig gjeld minus pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekter 2011 og 2012



Figur 4.1.14 Netto finans- og avdragsutgifter i % av brutto driftsinntekter 2011-2012

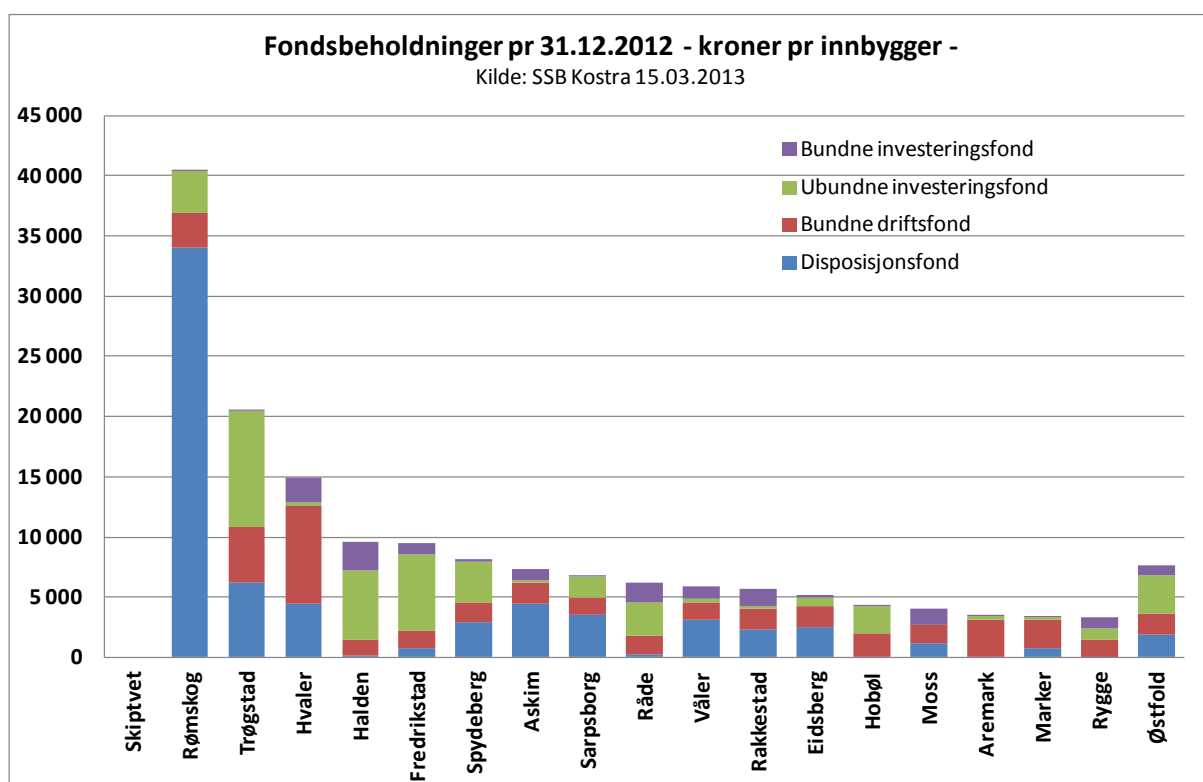
Høye netto finans- og avdragsutgifter indikerer isolert sett en høy lånegjeld. Jo høyere netto finansutgifter kommunen har, jo mer er bundet av de midlene kommunen har til disposisjon for prioriterte tiltak.

Kommuner med negative netto rente- og avdragsutgifter har høyere finansinntekter enn finansutgifter. I 2012 er det bare Rømskog av Østfold-kommunene som har netto finansinntekter. Hvaler og Sarpsborg har høyest netto utgifter til finans og avdrag i 2012.

4.1.6 Kommunenes fond

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

Det er stor variasjon kommunene i mellom når det gjelder midler på fond. Endringene fra år til år viser at fondskapitalen er en viktig buffer mot uforutsette forhold på inntekts- og utgiftssiden og som egenkapital for å redusere lånefinansieringen ved investeringer. Store kommuner som Fredrikstad og Halden har nesten kun bundne fond og lite midler til regulering av drift.



Figur 4.1.15 Fondsbeholdning pr 31.12.2012

Utfordringer

Kommunenes finansielle stilling er en viktig indikasjon på 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 tillegg utfordring. En høy lånegjeld kan by på betydelige utfordringer, og indikerer at man har bundet opp betydelige driftsmidler på lang sikt til renter og avdrag.

Fire kommuner i Østfold har avlagt regnskap med netto driftsresultat under 1 % av sum driftsinntekter både i 2011 og 2012 og har disposisjonsfond ved utgangen av 2012 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 og Rygge har dette svake utgangspunktet ved inngangen til 2013. Halden har tilleggsutfordringer ved at de er bundet opp av en relativt høy lånegjeld, og de har også 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 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 7 som er nevnt her har alle en relativt svak handlefrihet ved at netto driftsresultat de tre siste åra i gjennomsnitt har ligget godt under 3 % av sum driftsinntekter. Størrelsen på disposisjonsfond er også på et moderat nivå for alle disse kommunene.

Netto driftsresultat er den viktigste indikatoren for kommunenes handlefrihet og økonomiske robusthet. I 2012 oppnådde kommunene i Østfold samlet en styrking av netto driftsresultat fra året før. Utgangspunktet i 2011 var imidlertid svært svakt, og kommunene i fylket samlet hadde dette året svakest resultat av alle fylkene. Også i 2012 har Østfold-kommunene en svak stilling i landssammenheng ved at bare Aust-Agder og Nord-Trøndelag totalt sett har svakere resultater. Totalt sett har også kommunene i fylket lite buffere i form av frie fond, og størrelsen på disposisjonsfond er langt lavere enn landssnittet. Det gir også grunn til bekymring at lånegjelda samlet sett i Østfold nå er høyere enn landssnittet, og gjelda øker også mer enn landssnittet fra 2011 til 2012.

4.2 Fornyings- og utviklingsarbeid

Nasjonale føringer

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

I 2013 utarbeides det en innovasjonsstrategi i Kommunal- og regionaldepartementet parallelt med Helse- og omsorgsdepartementets nye stortingsmelding om innovasjon i omsorg. Kommunene må stimuleres til å ta i bruk denne strategien i sitt omstillingsarbeid.

Status

Fylkesmannen har siden 2004 på oppdrag fra KRD, brukt en del av skjønnsmidlene til å stimulere kommunerettet fornyingsarbeid. Til støtte i arbeidet har vi en referansegruppe med bl.a. 3 rådmenn utpekt av KS. Fylkesmannen har en viktig og prioritert oppgave i å stimulere til fornyings- og omstillingsarbeid i kommunene. Det legges nå mer vekt på målrettet bruk av skjønnsmidlene, bedre resultatoppfølging og erfaringsspredning.

Prosjektskjønn og fornyingsprosjekter

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

Tabell 4.2 1 Skjønnsmidler 2004-2013

Oversikt over tildeling av skjønnsmidler 2004 – 2013, tall i mill. kroner										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordinært skjønn	40,9	43,1	43,1	36,2	38,0	56,0	54,0	51,0	50,0	52,5
Prosjektskjønn	5,0	10,0	5,5	6,0	6,0	7,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Ekstraordinære tiltak				1,8		1,0				
Total skjønnsramme	45,9	53,1	48,6	44,0	44,0	64,0	64,0	61,0	60,0	62,5

Økonomisk bistand til fornyingsprosjekter og nettverk

For 2013 vil det etter søknader fra kommunene bli fordelt 10 millioner kroner til kommunale og interkommunale prosjekter innenfor **temaene**:

- Ledelse og omstilling
- Kvalitetsutvikling av tjenestene
- Effektiv ressursbruk og økonomistyring
- Klima og miljø
- Samfunnsutvikling og kommuneplanlegging
- Etikk og tillitskapende forvaltning

Følgende nettverk og prosjekter kan nevnes:

- Nettverk Samhandling utsatte barn og unge ble avsluttet i 2012. Er nå under evaluering som vil bli presentert på Beat for beat. 10 kommuner var med i nettverket.
- Kompetansenettverket Det Digitale Østfold, DDØ, fellesprosjekt for alle kommunene innen digitalisering av kommunale tjenester og forvaltning. Alle kommunene.
- Østfoldmodellen for tverrkulturell kompetanse. Alle kommunene inviteres med i 2013.

Tildelingen av prosjektskjønnsmidler for 2013 vil være ferdig i begynnelsen av mai. Det har kommet inn ca 60 søknader fra enkeltkommuner, fem søknader fra Mosseregionen, 4 søknader fra Indre Østfold og fire søknader til fylkesdekkende nettverk og prosjekter. Referansegruppa for fornyingsarbeidet vil drøfte prinsipper og satsinger på sitt møte i april.

Retningslinjene fra Kommunal- og regionaldepartementet for tildeling av skjønnsmidlene for 2014 kommer i slutten av august. Det er tidligere sagt at det skal legges vekt på at prosjektene er tildelt etter klare kriterier og at det legges opp til erfaringsoverføring og læring. Det forventes at KrDs nye innovasjonsstrategi vil prege nye retningslinjer.

Fornyings- og erfaringskonferansen Beat for Beat har 10-årsjubileum i 2013. Konferansen arrangeres 10.-11. juni. Vi vil da sammen med viktige departementer og andre se litt inn i glasskula og konsentrere oss om hvordan vi kan løse kommunenes største utfordringer i framtiden.

En viktig målsetning med erfaringskonferansen er å skape en møteplass for læring, inspirasjon og nettverksbygging.

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 fornyingsarbeidet i sammenheng med kommunenes planprosesser og styringssystemer.

Ta i bruk veileder regjeringens nye strategi for innovasjon i kommunesektoren "Nye vegar til framtidens velferd".

5 Kommunenes tjenesteyting

5.1 Barnehager

Nasjonale føringer

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

Kommunen skal sørge for at alle godkjente barnehager mottar offentlig tilskudd på en likeverdig måte. Fra 1. januar 2011 ble de tidligere øremerkede barnehagetilskuddene lagt inn i rammeoverføringen til kommunen. Fra samme tidspunkt trådte "forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager" i kraft. Kommunens ansvar er med dette betydelig utvidet, da den nå har ansvar for all offentlig finansiering av alle barnehagene i kommunen.

Alle barn som fyller 1 år innen utgangen av august, har rett til plass i barnehage fra august det året de søker plass. 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.

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

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

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

Status

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den har som barnehagemyndighet. I 2012 gjennomførte vi tilsyn med barnehagemyndigheten i 6 kommuner i Østfold slik denne tabellen viser:

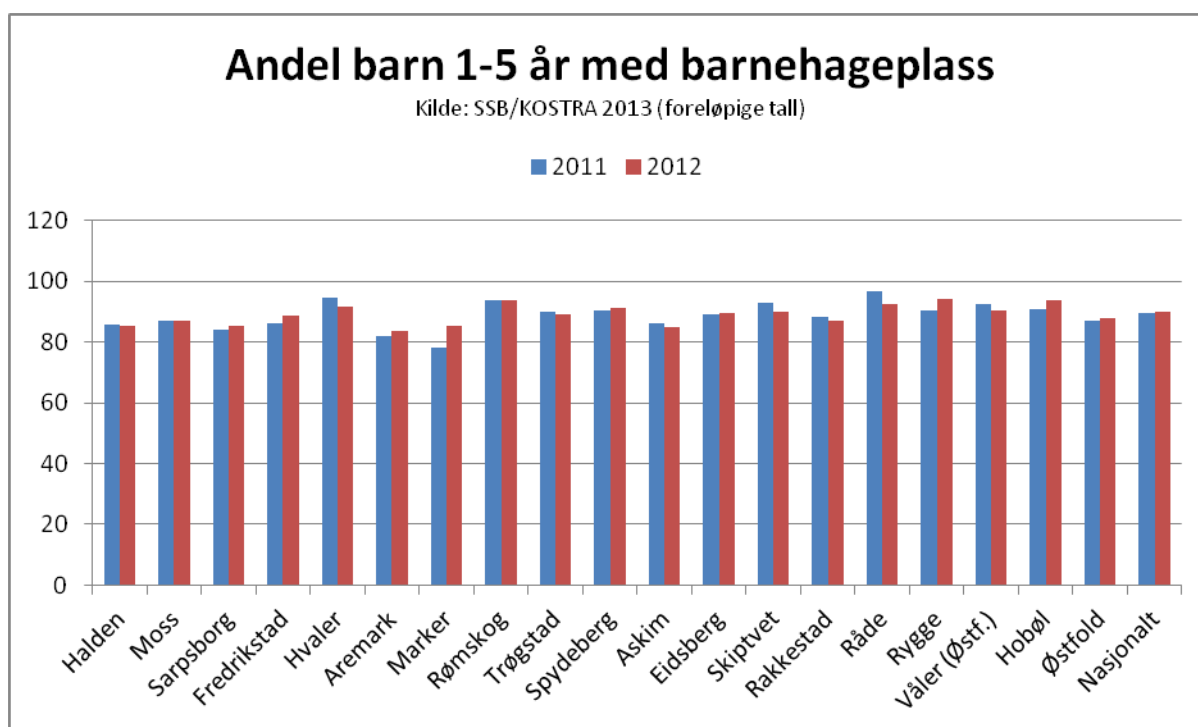
Kommune	Tema	Avvik
Spydeberg	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16 Kommunens håndtering av adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet, bhgl §§ 17 og 18	Ja
Hobøl	Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene, bhgl § 16 Kommunens håndtering av adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet, bhgl §§ 17 og 18	Nei
Råde	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
Rakkestad	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
Askim	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	Samordnet opptaksprosess i kommunen § 12 m/ forskrift	Ja

I Østfold er 66 % av barnehagene og 61 % av barnehageplassene drevet av ikke-kommunale eiere. Ved innføring av rammefinansiering i 2011 var det stor oppmerksomhet rundt de tilskuddsatsene kommunene kom fram til dette første året. 2012 har også vært preget av mye uro, og da spesielt knyttet til etterjustering av tilskudd for 2011. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager etter forskrift om likeverdig behandling. Vi har foreløpig mottatt følgende klager på etterjustering av kommunalt tilskudd for 2011 og kommunalt tilskudd for 2012:

Kommune	Antall barnehager som klaget	Resultat av klagen
Sarpsborg	20	Opphevet
Spydeberg	2	Opphevet
Askim	1	Ikke ferdigbehandlet
Fredrikstad	28	Ikke ferdigbehandlet

Ved opptaket i 2012 oppfylte alle kommuner i Østfold den lovbestemte retten til barnehageplass.

Sammenlignet med 2011 er det en økning på ca 150 barnehageplasser i Østfold. Ved utgangen av 2012 gikk 14 422 barn i barnehage i Østfold. Av disse var ca 4 900 barn under 3 år, og ca 9 500 barn i aldersgruppen 3-6 år. Dekningsgraden, det vil si andel barn med barnehageplass i forhold til alle barn, var for aldersgruppen 1-5 år 87,7 % i 2012, mot 86,9 % i 2011 og 86,1 % i 2010. Med unntak av Oslo er Østfold fortsatt det fylket der færrest barn går i barnehage.



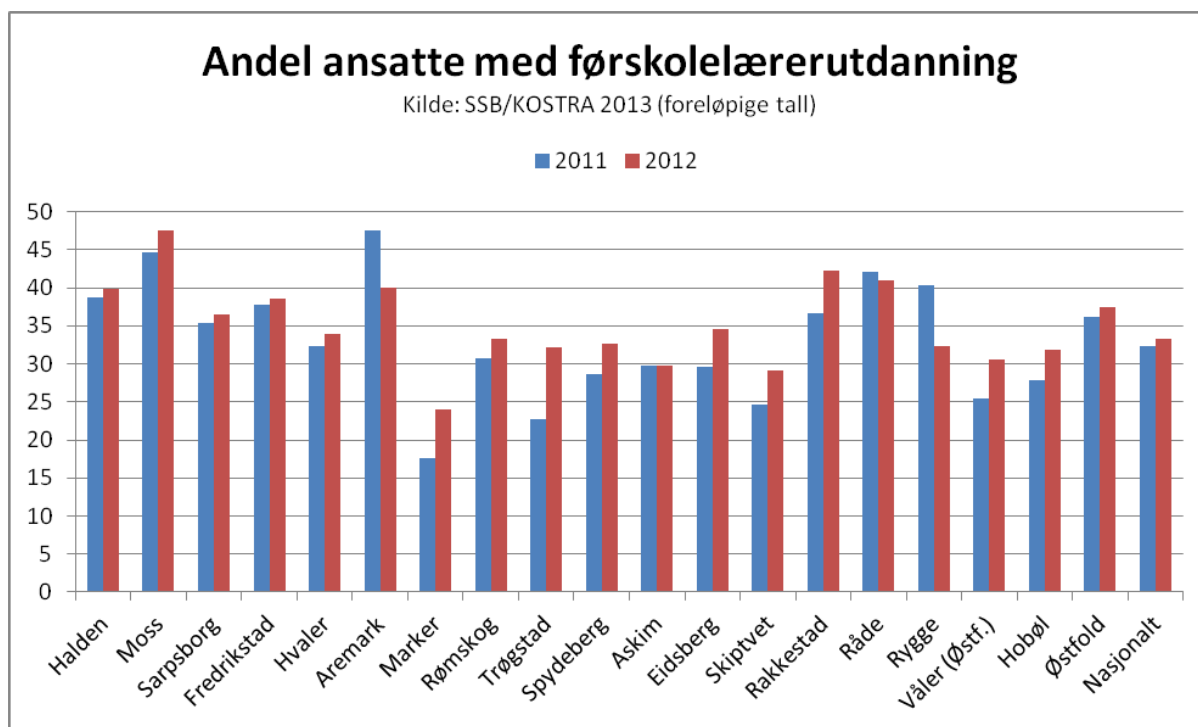
Figur 5.1.1 Andel barn 1-5 år med barnehageplass

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

Barnehageloven med forskrifter fastsetter krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for styrere og pedagogiske ledere. Kommunene kan gi dispensasjon fra utdanningskravet dersom det

ikke finnes søkere som oppfyller lovens krav til utdanning (førskolelærer eller annen høgskoleutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk). I Østfold har det fra 2011 til 2012 vært en liten nedgang i antallet personer ansatt med dispensasjon fra utdanningskravet for styrer eller pedagogisk leder. Ved utgangen av 2012 var det i Østfold ansatt 2 styrere og 58 pedagogiske ledere uten godkjent utdanning. Sammenlignet med mange andre fylker er ikke tallene for Østfold totalt spesielt høye. Imidlertid viser tallene at det er store lokale forskjeller.

KOSTRA-tallene pr. 15.12.2012 viser at kommunene i Indre Østfold har størst problemer med å besette alle førskolelærerstillinger med personer som oppfyller utdanningskravet. I sju av kommunene er mer enn 10 % av årsverkene for pedagogisk leder besatt av personer på dispensasjon. I flere kommuner er andelen over 20 %.



Figur 5.1.3 Andel ansatte med førskolelærerutdanning.

Barnehageeier (både kommunal og ikke-kommunal eier) har ansvaret for tilbudet i den enkelte barnehage og har ansvar for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale. Kommunene i Østfold mottok 2 477 000 kroner i statlige kompetansemidler i 2012 gjennom Fylkesmannen. Kompetansemidlene skal komme ansatte i både kommunale og ikke-kommunale barnehager til gode. I tillegg brukte mange kommuner og barnehageeiere egne midler på kompetanseutvikling.

Høgskolen i Østfold er en viktig samarbeidspartner for både kommuner, barnehageeiere og Fylkesmannen når det gjelder kompetanseutvikling. I samarbeid mellom Fylkesmannen og Høgskolen er det igangsatt flere kompetanseutviklingsprosjekter med deltakelse fra barnehager og kommuner fra hele fylket. Både "Handlingsplan for Likestilling 2014" og danningsprosjektet, som ble avsluttet høsten 2012, er eksempler på slike prosjekter.

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.

Overgangen til rammefinansiering har vært utfordrende for mange av fylkets kommuner. Fylkesmannen opplever at kommunene i hovedsak sliter med grunnlaget for beregning av tilskuddet og refusjoner mellom kommunene. 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.

Når det gjelder retten til barnehageplass, kan det være utfordrende for kommunen å dimensjonere tilbudet. Fødselstallene varierer, og det samme gjør etterspørselen etter plass. 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 tidsfrister. 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, selv om barnehageretten innfris, måtte tilby barnehageplass i en annen barnehage enn den som foreldrene angir som førsteprioritet.

En høy andel pedagogiske ledere uten godkjent utdanning i en kommune, vil lett kunne få negative konsekvenser for kvaliteten på det barnehagetilbudet kommunen tilbyr. Alle kommunene bør derfor vurdere hvilke tiltak de kan sette inn for å motvirke en negativ utvikling på dette området. 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.

5.2 Opplæring

Nasjonale føringer

Kommunene har ansvaret for drift og administrasjon av grunnskolene. Lover og forskrifter, herunder også læreplanverket og fag- og timefordeling i grunnopplæringen, gir forpliktende rammer for opplæringen, men innenfor disse rammene kan skoleeiere, skolene og lærerne øve innflytelse på hvordan opplæringen gjennomføres.

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

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

Det har lenge vært et ønske om å satse mer på grunnskolens ungdomstrinn. St.meld. nr. 22 (2010-2011) "Motivasjon – mestring – muligheter" tar for seg en helhetlig tilnærming til ungdomstrinnet. I denne meldingen gjør departementet opp status for ungdomstrinnet, med sikte på å gjøre opplæringen mer praktisk og variert, og dermed mer motiverende og relevant. Høsten 2012 blei 8 nye valgfag innført. Høsten 2013 innføres ytterligere 7 nye valgfag. Det arbeides nå med en egen implementeringsplan for hvordan en systematisk kan få iverksatt de ulike tiltakene i meldinga.

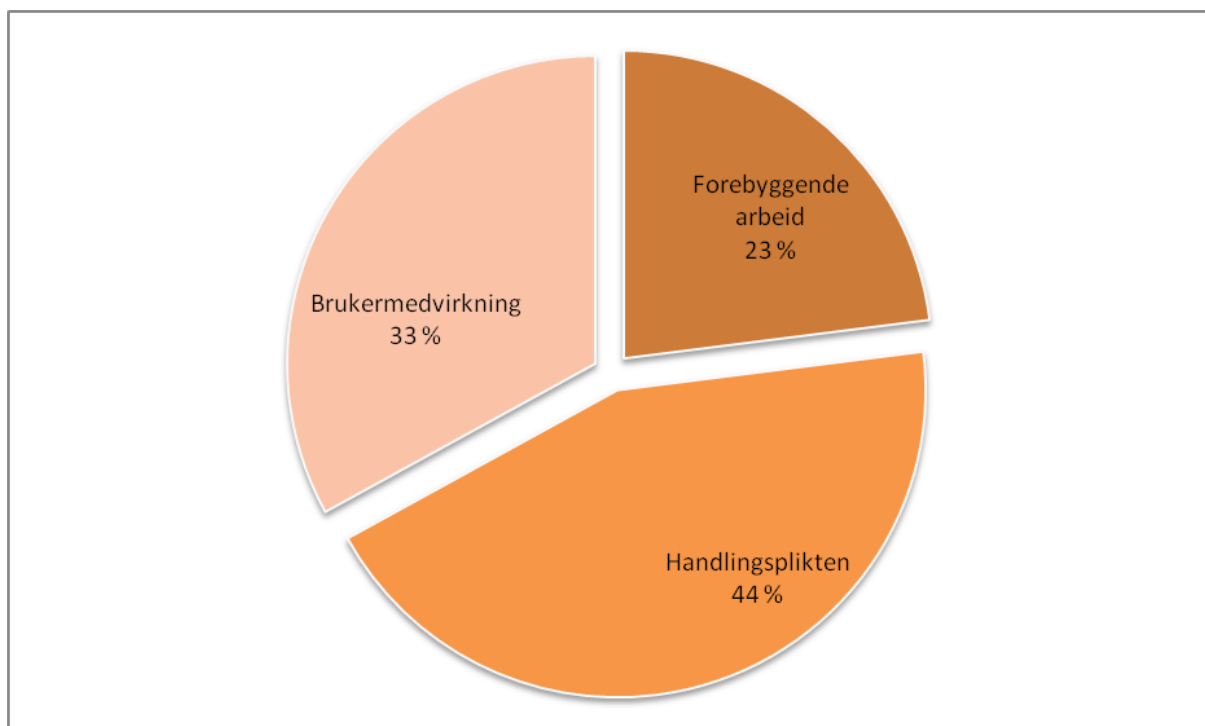
Kommunene og fylkeskommunen skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen, knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal utarbeides og drøftes av skoleeier, dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øverste ledelsen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

Status

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

Elevenes rett til et godt psykososialt miljø etter opplæringsloven kapittel 9a står sentralt i skolehverdagen. Vi ser blant annet av Elevundersøkelsen at det er viktig å ha fokus på området. Det gjennomføres nasjonale tilsyn knyttet til denne bestemmelsen i opplæringsloven både i 2010, 2011 og 2012, noe som også viser at det er stor oppmerksomhet om lovbestemmelsen hos nasjonale myndigheter. I 2013 følges funnene fra felles nasjonalt tilsyn opp med nye tilsyn på dette området for å sikre at skoler og skoleeiers etterlevelse av lovkravene er tilstrekkelig. Tilsynene inngår i Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, som skal bidra til kvalitetsvurdering, åpenhet og dialog om skolens virksomhet. Felles nasjonalt tilsyn har i denne perioden vært delt inn i tre hovedtemaer:

forebyggende arbeid, den individuelle handlingsplikten, og brukermedvirkning. Skoler og skoleeiere i Østfold har fått en fordeling av pålegg om retting som vist på diagrammet under.



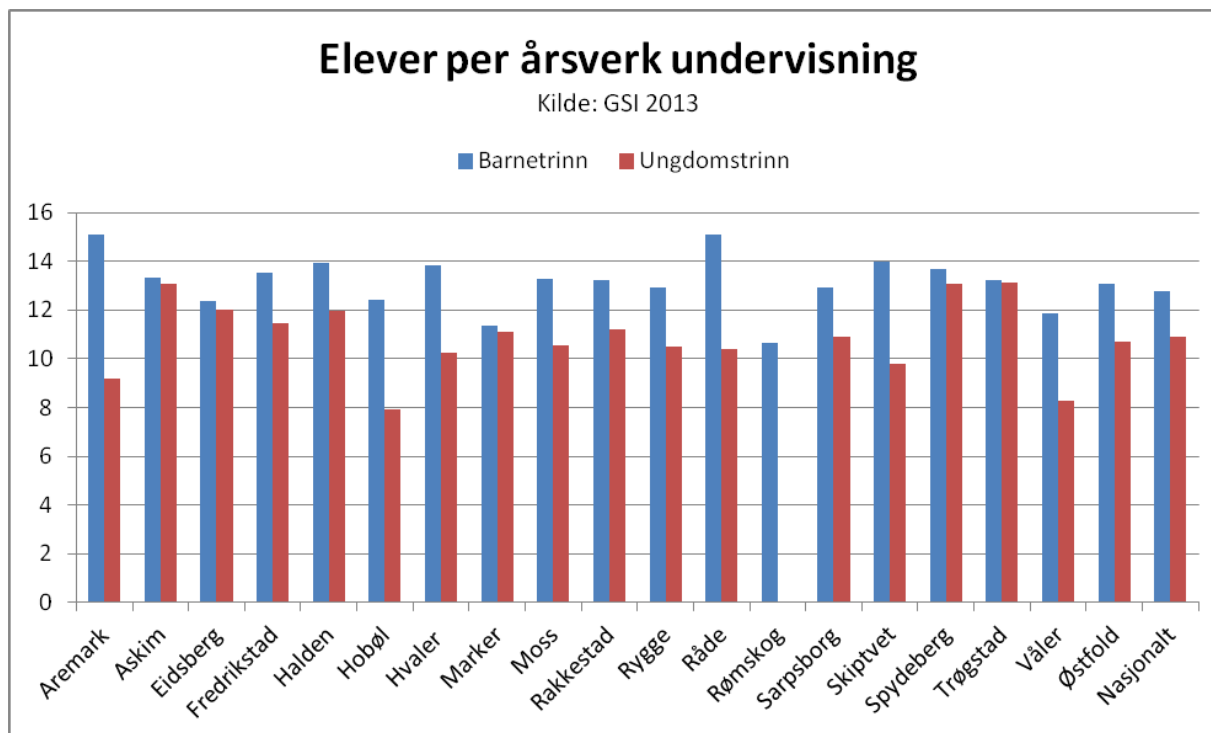
Figur 5.2.1. Fordeling av pålegg om retting etter felles nasjonalt tilsyn i Østfold 2010-2011 (Tall fra 2012 foreligger enda ikke)

Erfaringene fra tilsyn ved skolene/skoleeierne i Østfold viser noe av den samme trenden som ellers i landet. Det er gitt en rekke pålegg om å rette på mangelfull etterlevelse av opplæringsloven. I forhold til resten av landet er i Østfold imidlertid en større andel av påleggene om retting gitt på brukermedvirkning. I landet for øvrig er 25% av påleggene gitt på brukermedvirkning, og 50 % på handlingsplikten. I Østfold er det i stor grad avvik på sammensetningen av samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg som har resultert i pålegg om retting. I tillegg ser vi at mange skoler har mangelfulle rutiner for å fatte enkeltvedtak etter henstilling fra foreldre.

Det er likevel Fylkesmannens opplevelse at dette temaet tas seriøst ved alle skolene og skoleeierne, og at det jobbes systematisk for å etterleve alle lovkravene. Elevenes psykososiale arbeidsmiljø er et prioritert område. For flere skoler og skoleeiere ses tilsynet som et ledd i utviklingen og vurderingen av et eget system.

Når det gjelder antall elever per undervisningsårsverk ligger dette på ungdomstrinnet i Østfold omtrent på landsgjennomsnittet. På barnetrinnet ligger Østfold 0,3 elever over landsgjennomsnittet. Råde har høyest antall elever pr. undervisningsårsverk med 15,2 elever, mens Rømskog ligger lavest med 10,66 elever pr. undervisningsårsverk.

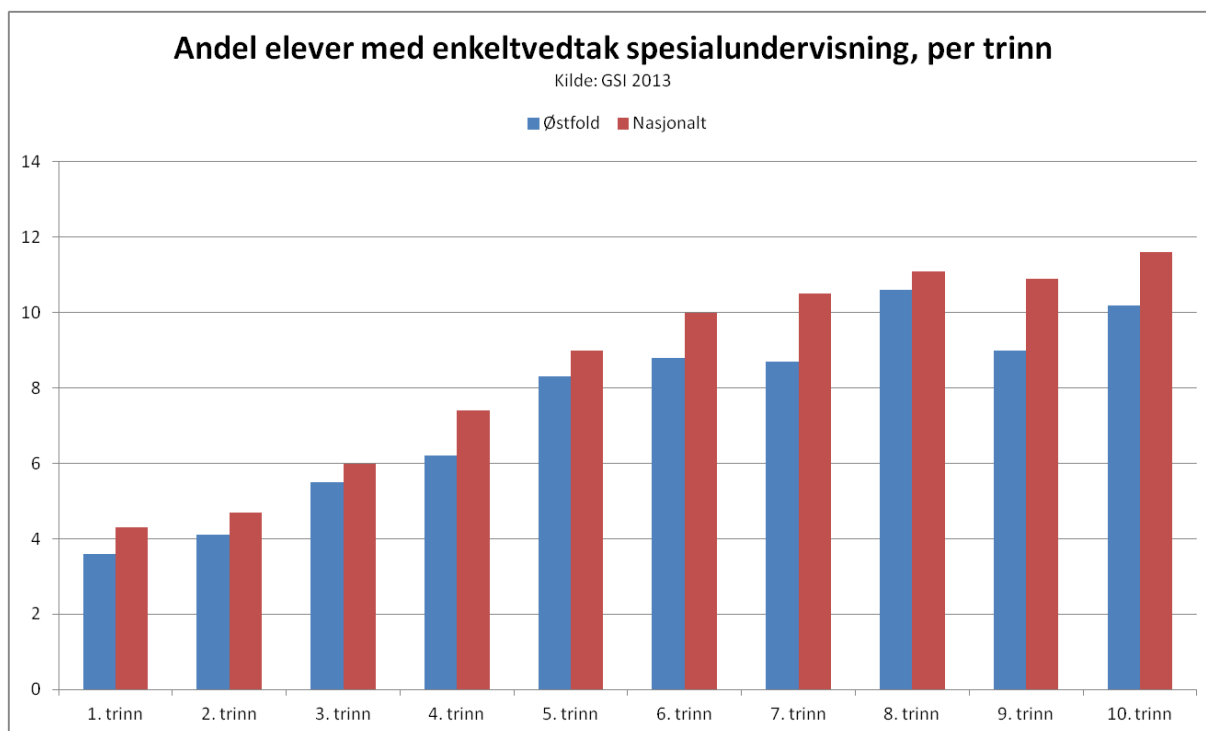
På ungdomstrinnet ligger i år Trøgstad høyest med 13,1 elever pr. undervisningsårsverk, mens Hobøl ligger lavest med henholdsvis 7,9.



Figur 5.2.2 Elever pr. undervisningsårsverk

Timeressursene på barnetrinnet i Østfold ligger generelt noe under landssnittet. På ordinære årstimer ligger i 2012 det nasjonale snittet 2,2 årstimer over Østfoldsnittet, og tilsvarende tall for årstimer totalt er 1,5. Med disse tallene ligger Østfold 0,2 årstimer nærmere landsgjennomsnittet enn i 2011. På ungdomstrinnet er situasjonen noe annerledes. Her ligger Østfold i de ordinære timene 2,4 timer under landsgjennomsnittet, mens de totale årstimene ligger 1,3 timer over landet for øvrig. Når det er så stor forskjell på ressursfordelingen mellom Østfold og nasjonalt nivå på ungdomstrinnet, er det blant annet på grunn av at Østfold har en større andel årstimer til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring, og spesielt spesialundervisning.

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.

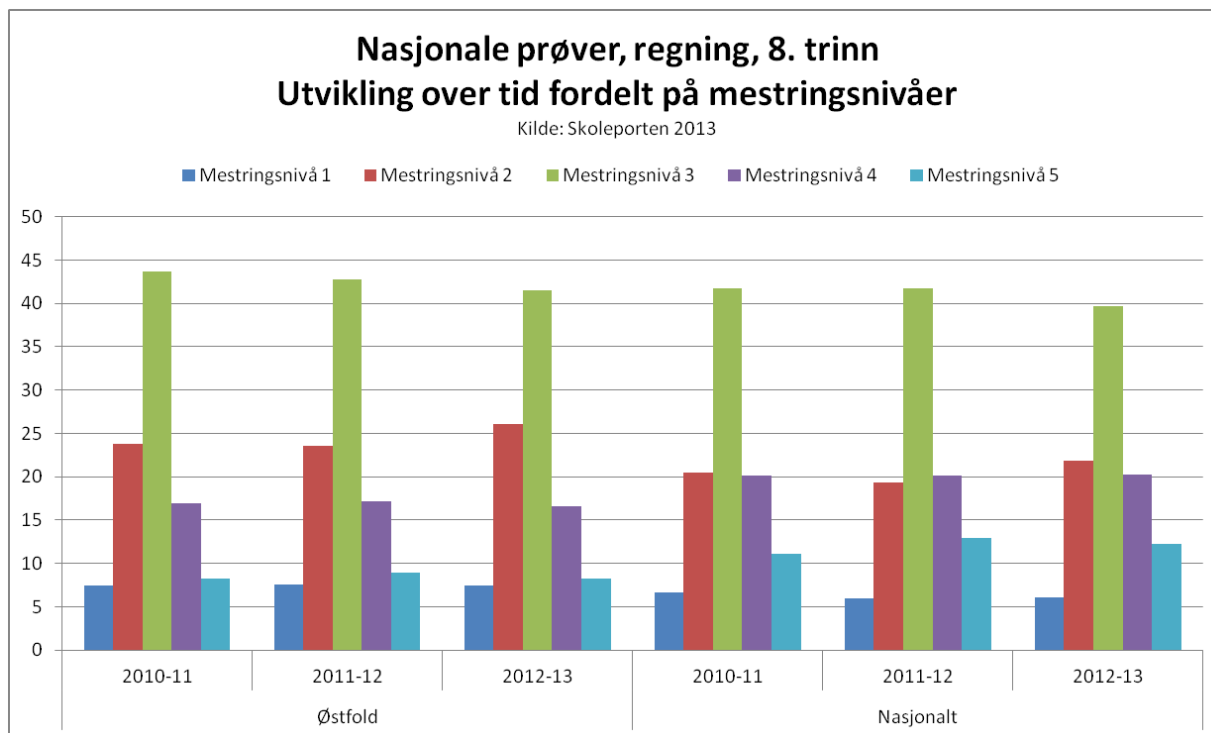


Figur 5.2.3 Andel elever med enkeltvedtak til spesialundervisning, pr. trinn, høsten 2012

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 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.

Når det gjelder nasjonale prøver har resultatene i lesing for 2012 gått noe tilbake i forhold til 2011. Andelen elever i Østfold på laveste mestringsnivå i lesing på 5. trinn har i de to foregående år minket noe, men har økt igjen fra 26,5 % i 2011 til 31,3 % i 2012. Også resultatene fra den nasjonale prøven i lesing på 8. trinn har vist en svak tilbakegang i andelen elever på de to laveste mestringsnivåene, men har igjen økt 0,7 % til 31,9 %.

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

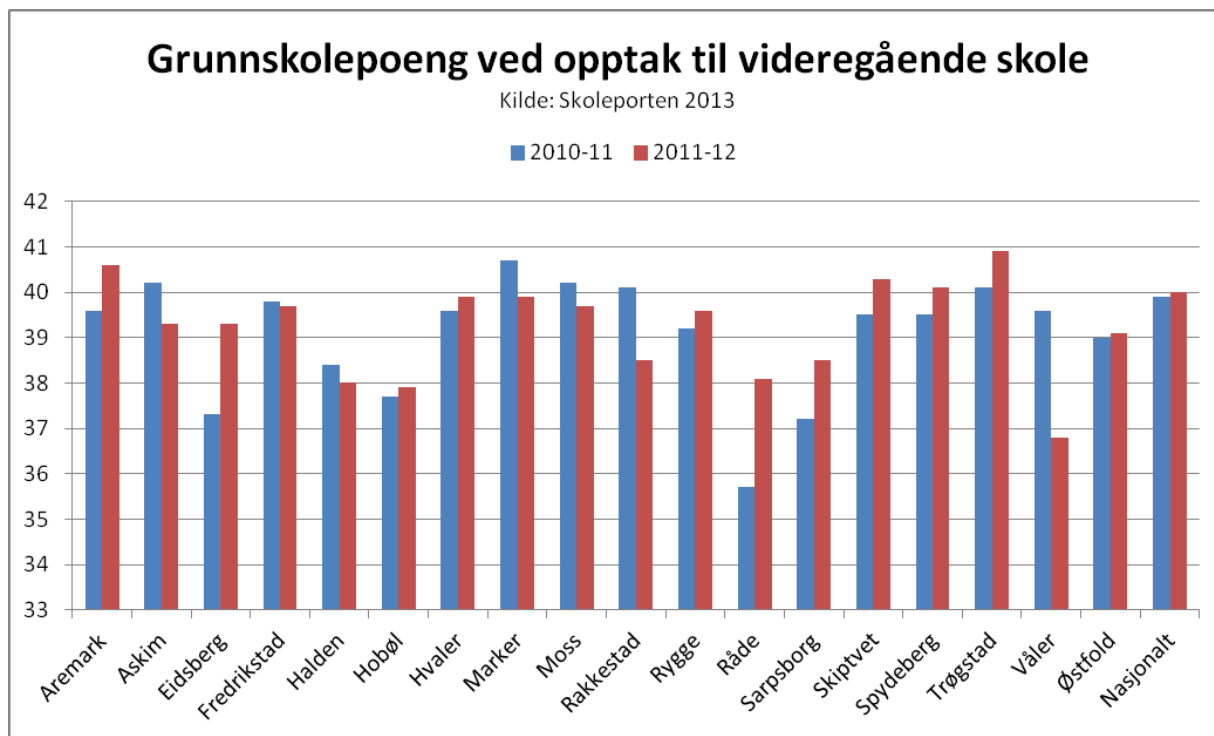


Figur 5.2.4 Nasjonale prøver, regning, 8. trinn. Utvikling over tid.

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.

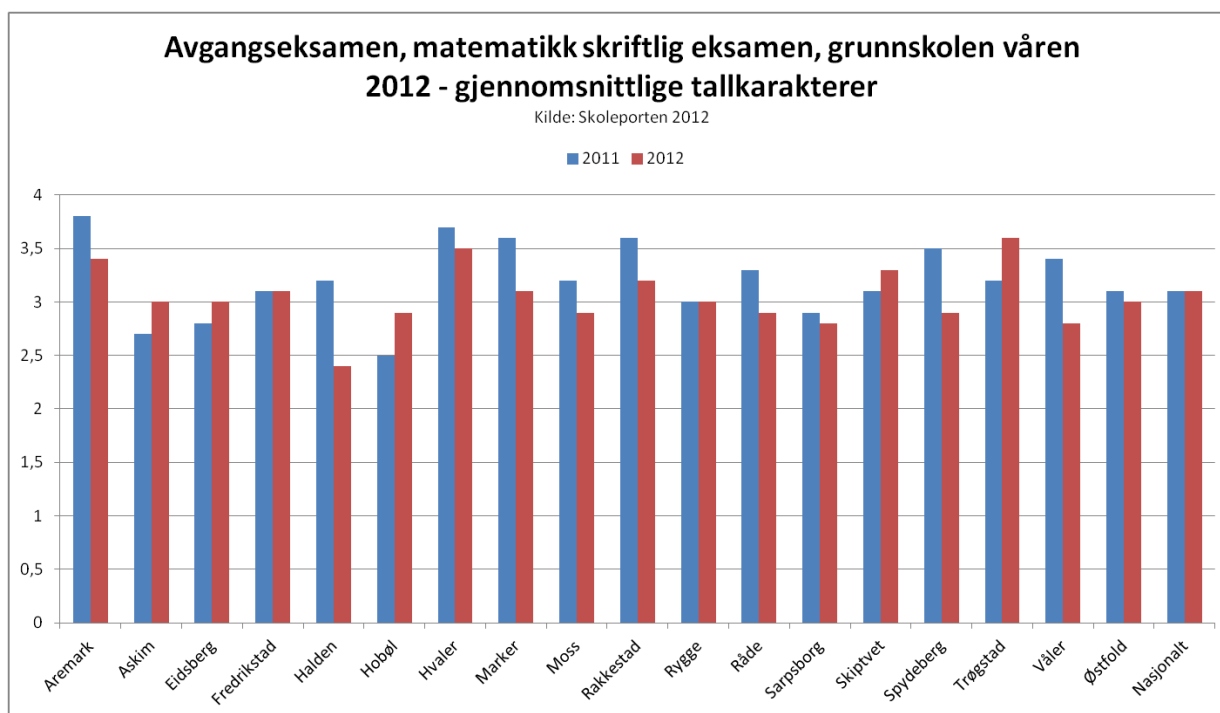
Grunnskolepoengene er summen av karakterene i de 10 fagene som legges til grunn ved opptak til videregående skole. Østfoldelevene skåret høsten 2012 39,1 poeng i gjennomsnitt, dette er opp 0,1 poeng fra 2011, og 0,9 poeng under nasjonalt gjennomsnitt. I 2010 var forskjellen på Østfold og nasjonalt gjennomsnitt 1,5 poeng, og i 2011 0,9. Forskjellene i fylket er imidlertid store. Våler ligger i 2012 lavest med 36,8 poeng, og Trøgstad ligger høyest med 40,9 poeng.

Andelen elever som er fritatt fra vurdering med karakter i enkelte fag, har økt, men er ikke ”synlig” i oversikten over grunnskolepoeng siden disse fagene ikke teller med i poengberegningen ved inntak til videregående opplæring.



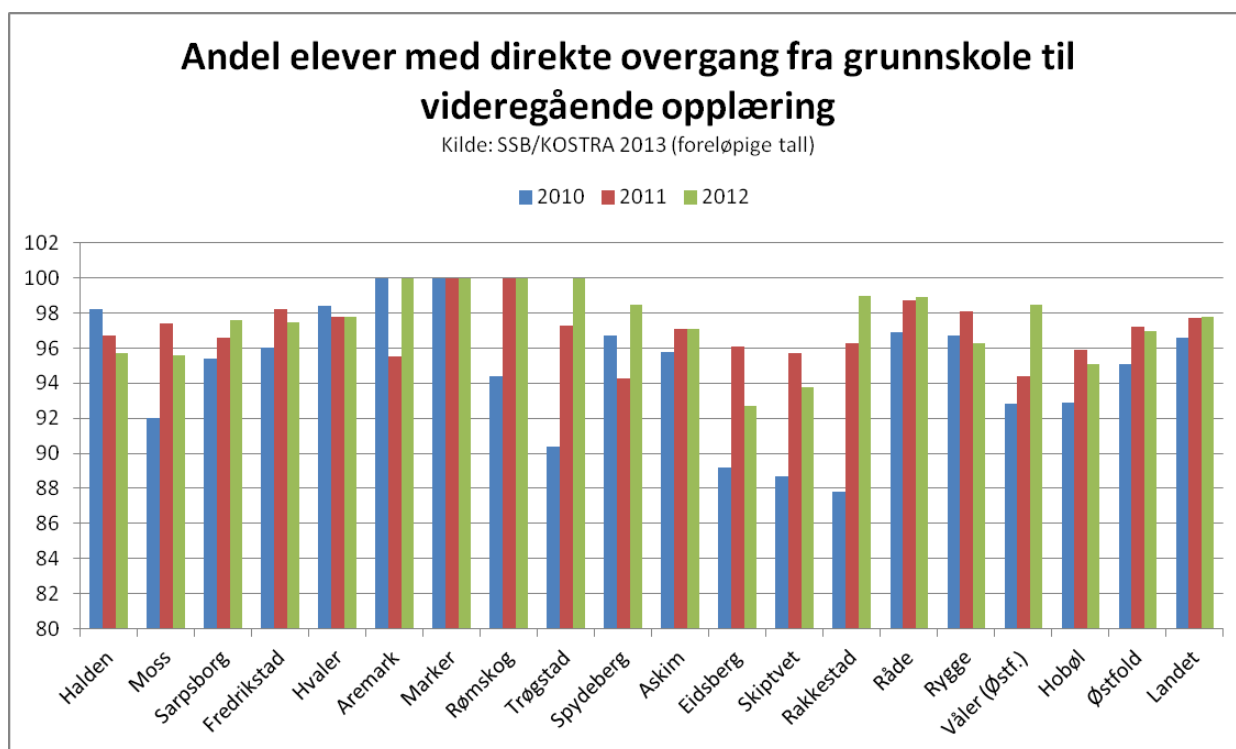
Figur 5.2.5 Grunnskolepoeng ved inntak til videregående skole.

Resultatene fra avgangseksamen matematikk skriftlig i grunnskolen viser at Østfold i 2012 skårer en tidel under nasjonalt gjennomsnitt. Det er store variasjoner innad i fylket, men mange av kommunene har en vesentlig bedring av dette resultatet i forhold til i 2011. Når det gjelder engelsk skriftlig eksamen ligger landsgjennomsnittet både i 2011 og i 2012 på 3,8, mens Østfold i 2012 har gått frem 0,1 til 3,7. I norsk hovedmål skriftlig har både nasjonalt gjennomsnitt og Østfold de tre siste årene ligget på 3,5, mens nasjonalt gjennomsnitt i 2012 har gått tilbake 0,1 til 3,4.



Figur 5.2.6 Avgangseksamen, matematikk skriftlig, grunnskolen – gjennomsnittlige tallkarakterer

Andel elever med overgang til videregående skole varierer fra år til år. I 2011 lå Østfold 0,5 % under nasjonalt gjennomsnitt, i direkteoverganger, mot 1,5% i 2010, og 0,2 % i 2009. I 2012 ligger Østfold 0,8 % under resten av landet.



Figur 5.2.7 Overgangen til videregående opplæring fra grunnskolen

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

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

Ny GIV er en nasjonal dugnad som har som mål å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner for å bedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring.

Prosjektene i Ny GIV er:

1. Gjennomføringsbarometeret – felles mål for bedre gjennomføring i videregående opplæring og felles data- og statistikkgrunnlag for å vurdere måloppnåelsen.
2. Oppfølgingsprosjektet – bedre samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om ungdom som over tid har vært ute av utdanning og arbeidsliv. I Østfold kan prosjektet vise til en klart positiv tendens.
3. Overgangsprosjektet – systematisk samarbeid mellom kommune og fylkeskommune om tett oppfølging av svakt presterende elever som risikerer å ikke mestre videregående opplæring. Det er i Østfold tilsatt 5 prosjektledere som skal ivareta og følge opp kommunene. Prosjektleder i fylkeskommunen er hovedkoordinator.

Frafallet fra videregående opplæring i Østfold generelt er høyere enn i landet for øvrig, og frafallsprosenten innen de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er blant de høyeste i landet. Med 'frafall' menes her de elevene og lærlingene som ikke har fullført og bestått videregående opplæring etter fem år.

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

Årsakene til manglende gjennomføring av videregående opplæring er mange, men det er en klar sammenheng mellom elevenes utbytte av grunnskoleopplæringen og evnen til å gjennomføre videregående opplæring. En stor andel av de som faller fra i videregående opplæring, har gått ut av grunnskolen uten å ha tilegnet seg tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter. Tidlig innsats er viktig gjennom hele grunnopplæringen. Overgangsprosjektet Ny GIV tar utgangspunkt i elever i 10. trinn.

Høsten 2012 ble det tilsatt egen prosjektleder for GNIST i Østfold. Arbeidet til prosjektlederen må ses i sammenheng med oppfølgingen av St.meld. nr. 22 (2010-2011) "Motivasjon – mestring – muligheter" og implementeringen av ungdomstrinnsstrategien i Østfold, herunder den skolebaserte kompetanseutviklingen innen særskilte satsingsområder. Stillingen finansieres av Kunnskapsdepartementet og rapporterer direkte til nasjonal prosjektledelse. Prosjektleder er kontor plassert hos Fylkesmannen i Østfold, som også har arbeidsgiveransvaret. Prosjektleder skal bistå og veilede/støtte kommunene i arbeidet med implementering av satsingen som skal gå fra 2012-2017. I tillegg vil en følge opp Askim kommune som pilot i skoleåret 2013-13. Det blei arrangert en felles oppstartssamling for alle kommuner og skoler med ungdomstrinn i januar 2013. Prosjektleder er tilsatt for perioden frem til 31.12.2013.

Bedre gjennomføring i videregående opplæring i Østfold er nødvendig og krever målrettet og felles innsats fra alle involverte i skoler og kommuner/skoleeiere.

Utfordringer

Felles nasjonalt tilsyn 2010-2012 på elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø har avdekket noen områder som mange skoler ikke har jobbet tilstrekkelig med. Ett slikt område – som vi har vært inne på tidligere i kapitlet – er sammensetningen av samarbeidsutvalgene og skolemiljøutvalgene. Kravet til sammensetning av samarbeidsutvalget er i opplæringsloven klart, men vi ser at det er mange skoler som ikke har nådd dette kravet. Ikke minst i den praktiske gjennomføringen av møtene kan det for mange skoler være en utfordring å få tilstrekkelig antall medlemmer til å møte.

Et annet område som felles nasjonalt tilsyn har avdekket med mange pålegg om retting, dreier seg om skolenes plikt til å fatte enkeltvedtak ved henstilling fra foreldre eller elever. Opplæringsloven regulerer saksgangen i de tilfellene hvor foreldre eller elever ber om tiltak vedrørende skolemiljøet, og dette krever at skolene har prosedyrer for å fange opp disse henstillingene og behandle dem riktig. Det har også vært nødvendig å gi noen pålegg om retting på utformingen av de enkeltvedtakene som har vært fattet. Det er forvaltningsloven som legger føringer for hva som kreves av disse enkeltvedtakene.

En annen utfordring for Østfold dreier seg om forhold rundt spesialundervisning. Som vi har nevnt tidligere i dette kapitlet, har Østfold en andel elever med enkeltvedtak til spesialundervisning som følger kurven til de nasjonale tallene, men som likevel ligger noe under. Imidlertid ser vi at ressursene skolene 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 skoler resultatene østfoldelevene produserer generelt, blir det interessant og videre undersøke hvilke sammenhenger som er viktige for å sikre at alle elevene får en best mulig opplæring.

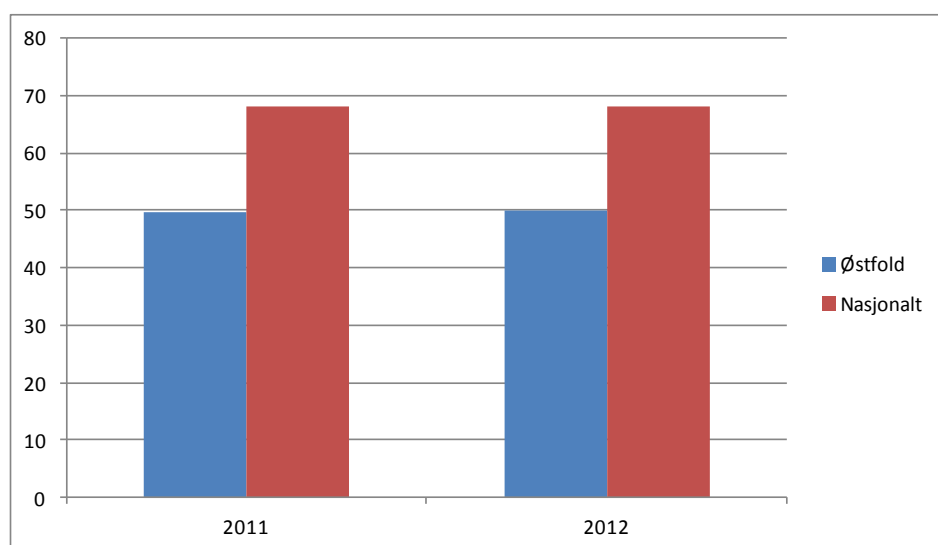
Østfoldelevenes resultater, blant annet på nasjonale prøver, er en stadig utfordring for skolene i fylket. Østfold sine resultater på nasjonale prøver følger i stor grad konturene fra nasjonalt nivå, men trenden er det nasjonale gjennomsnittet ligger over Østfold sine resultater. Dette gjelder både på 5., 8. og 9. trinn. Ser vi på eksamensresultatene er ikke denne tendensen like tydelig. I tillegg ser vi i Østfold at det er store variasjoner mellom skoler og kommuner når det gjelder nasjonale prøver, så bak de gjennomsnittelige resultatene i Østfold ligger det et lite enhetlig tallgrunnlag. Østfold er i så måte ikke noe ”entydig” fylke, utfordringene som Østfold står overfor når det gjelder å heve resultatene på nasjonale prøver synes å være sammensatt.

Ungdomstrinnstrategien og den skolebaserte kompetanseutviklingen i alle kommunene og alle ungdomstrinnskolene i perioden 2012-17 vil kreve målrettet og planmessig arbeid fra alle aktører i GNIST- partnerskapet. Denne satsingen er ressurskrevende og binder opp de statlige midlene til etterutdanning i denne perioden. Innfasingen av pulje 1 høsten 2013 er viktig å få på plass og følge opp for å sikre en best mulig gjennomføring. Prosjektleder for GNIST i Østfold blir en viktig aktør for å få dette på plass i dialog med alle involverte.

Innenfor fag- og yrkesopplæring, finner vi på landsbasis en økning av både søkere til læreplasser samt godkjente lærekontrakter pr 1 desember 2012.

For Østfolds del finner vi 1339 søkere, hvor av 1044 har ungdomsrett. Totalt finner vi 669 godkjente lærekontrakter, herav 517 med ungdomsrett. Dette er en nedgang i godkjente kontrakter fra foregående år.

Tallene for Østfold 1. desember 2010 og 1. desember 2011 var henholdsvis 720 og 707 godkjente kontrakter. Sammenligner vi med resten av landet, får vi denne prosentvise framstillingen:



Figur 5.2.8 Andel godkjente lærekontrakter

Andel godkjente lærekontrakter (alle rettstater) i Østfold 1. desember 2011 var på 49,7 prosent. Landsgjennomsnittet for denne gruppen var ved samme tidspunkt på 68,0 prosent. Pr. 1. desember 2012 var tallene 50,0 prosent i Østfold mens landsgjennomsnittet var på 68,1 prosent.

For lærlinger med ungdomsrett er det en klar nedgang i formidlingsresultatet fra 1. desember 2010 til 1. desember 2012 på 4,7%. Østfold har gjennom flere år ligget under landsgjennomsnittet i antall formidlede. Det registreres at til tross for prosjektet NyGIV og fornyet ”Samfunnskontrakt for flere læreplasser”, sliter Østfold fremdeles med formidlingstillene.

For å nå resultatmålet i ”Samfunnskontrakt for flere læreplasser” på 20 pst økning av godkjente lærekontrakter i 2015, er det beskrevet flere forpliktende tiltak, som vil bli viktige å følge opp. Arbeidet med dette vil ha et særskilt fokus.

5.3 Barnevern

Nasjonale føringer

- **Barn skal ha rett hjelp til rett tid.** Barneverntjenesten kommer i kontakt med utsatte barn og unge på bakgrunn av bekymringsmeldinger. Når barneverntjenesten mottar en melding, skal den gjennomgås snarest, og senest innen en uke, for å vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter Barnevernloven § 4-3. Formålet er å sikre at eventuelle behov for barneverntiltak blir avdekket og iverksatt så tidlig som mulig, for å unngå tyngre tiltak på et senere tidspunkt.
- **Tidsbruk for gjennomføring av undersøkelser.** I saker hvor meldinger konkluderes med undersøkelse, skal disse gjennomføres snarest og senest innen 3 måneder. I særlige tilfeller kan fristen utvides til 6 måneder. En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt.
- **Flere barn skal få bistand i fosterhjem eller eget hjem i stedet for institusjonsplassering.** Regjeringen er opptatt av å styrke tilbudet for barn i fosterhjem. Kommunene har ansvaret for plassering og oppfølging av fosterhjem.
- **Større satsing på kunnskapsbaserte og behandlende tiltak.** 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 bevilget 240 millioner kroner til nye stillinger over statsbudsjettet for 2011. Satsingen er videreført og i 2012 bevilget regjeringen ytterligere 50 millioner til stillinger.
- **Regjeringens strategiplan for barn og unges psykiske helse** har hatt som mål å stimulere til samarbeid mellom tjenestene i kommunene, og mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Samarbeid og samordning mellom ulike tjenester er en forutsetning for mer helhetlig hjelp til barn, ungdom og deres familier som trenger bistand fra hjelpeapparatet. Ny strategiplan vil videreføre fokuset på samhandling mellom tjenestene.

Status

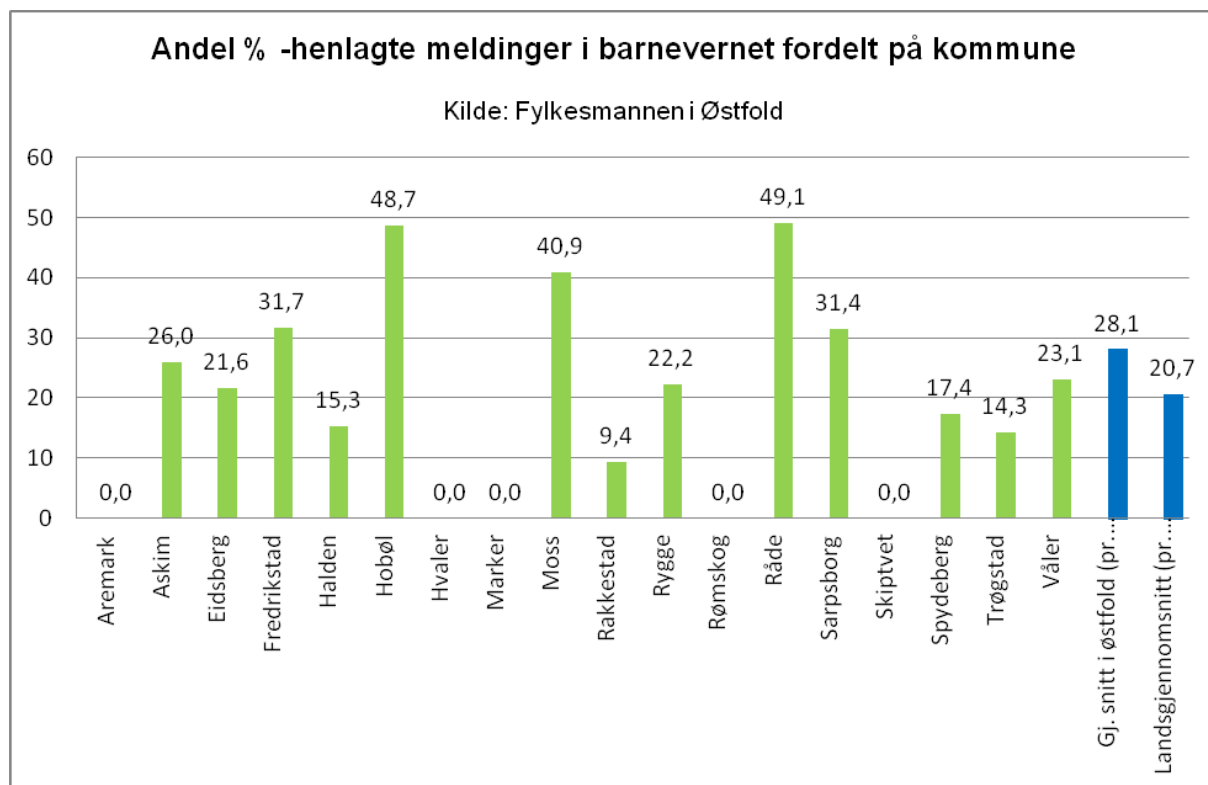
Fylkesmannen har lagt til grunn innrapporterte tall fra kommunene pr. 31.12.12.

Barn skal ha rett hjelp til rett tid

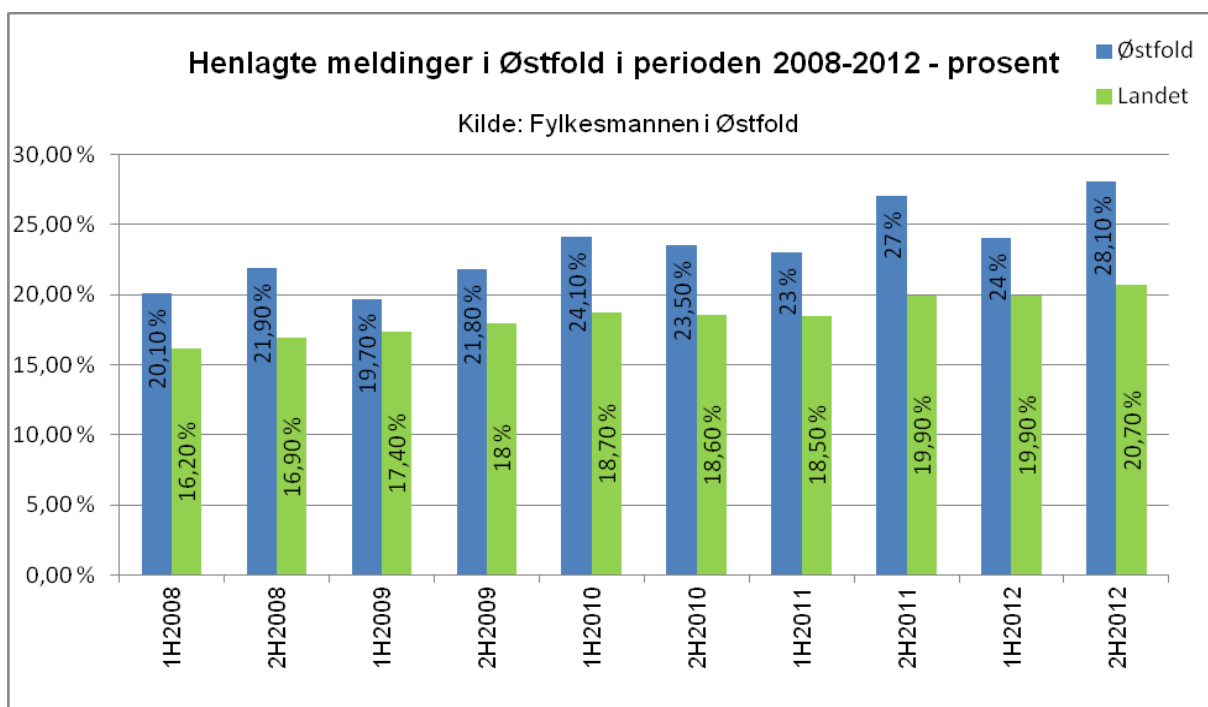
Antall gjennomgåtte meldinger i Østfold pr. halvår fra 2002 til 2012 har økt fra 771 til 1414.

Kommunenes rapportering pr. 31.12.12 viser at antall henlagte meldinger ligger på 28,1 %.

Landsgjennomsnittet for henlagte meldinger er 20,7 %. Antallet varierer fra kommune til kommune og andelen henleggelser bør være gjenstand for faglig diskusjon i den enkelte barneverntjeneste, slik at tjenesten kan evaluere sin praksis og eventuelt justere denne i tråd med lov og forskrift.

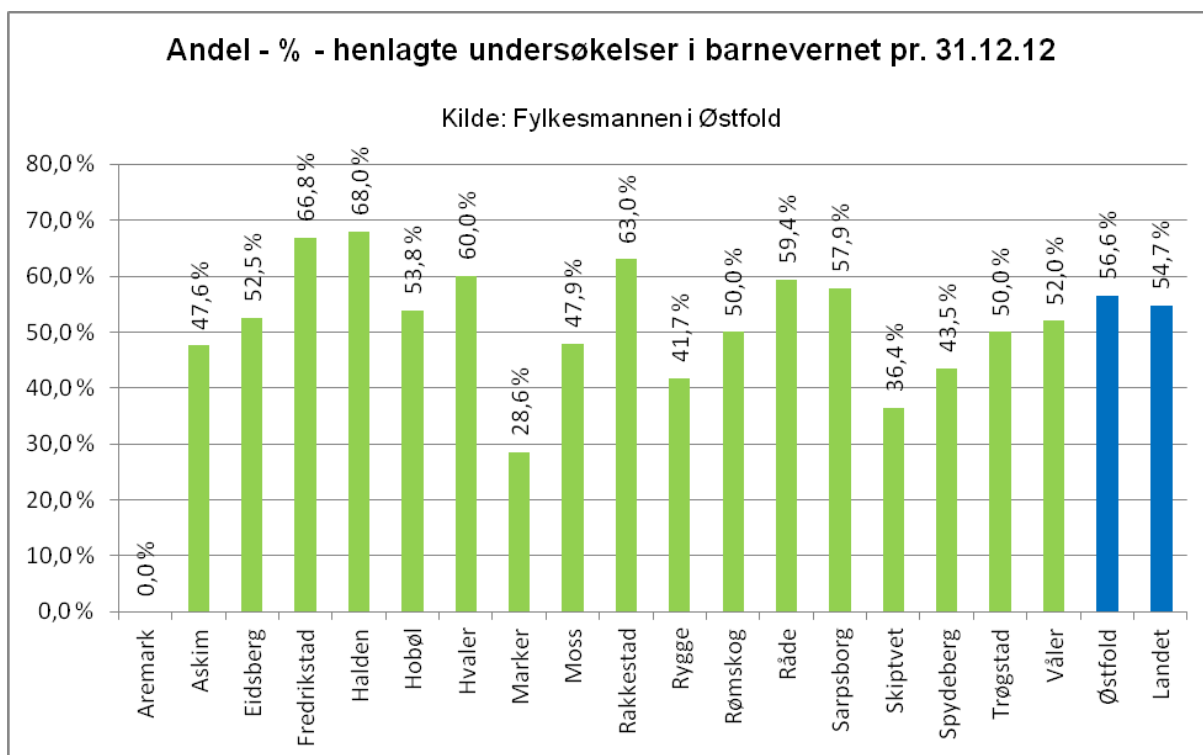


Figur 5.3.1 Andel henlagte meldinger pr 31.12.2012

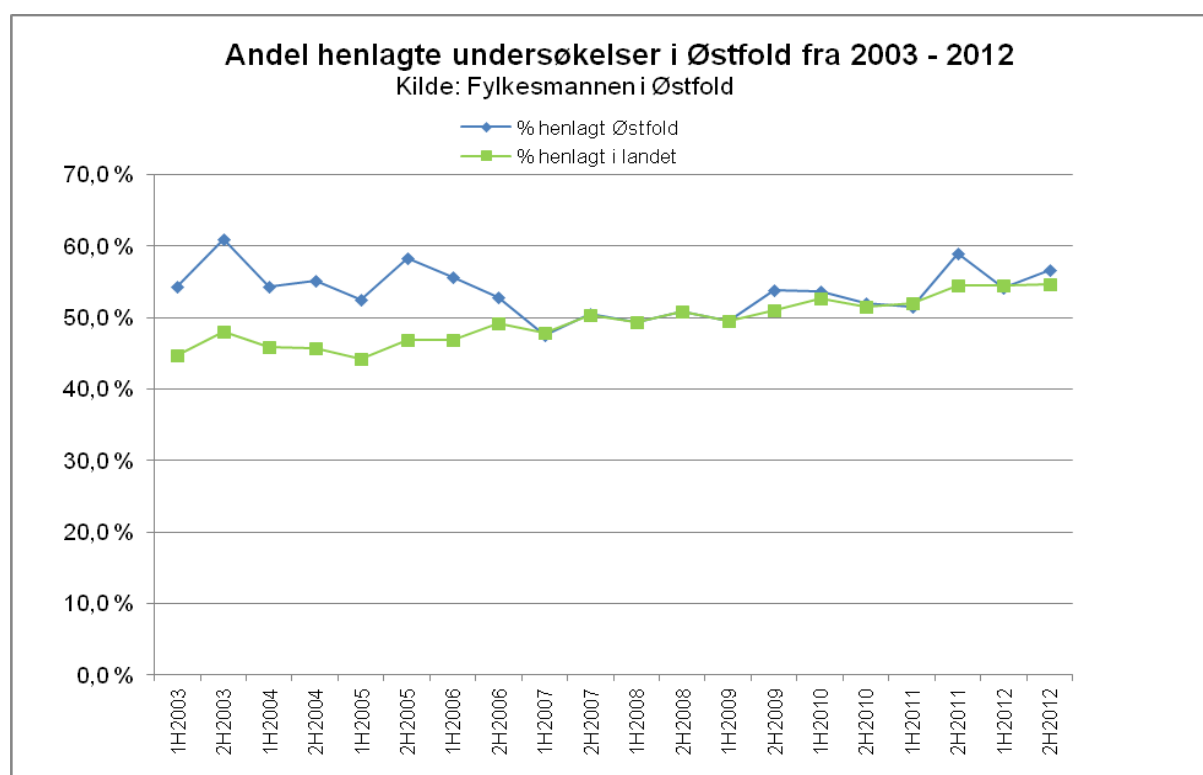


Figur 5.3.2 Utvikling i henlagte meldinger fra 1. halvår 2008 til og med 2. halvår 2012

I perioden 2003 til 2012 har antall avsluttede undersøkelser pr. år økt fra 1055 til 1913. Tallene for siste halvår 2012 viser at kommunene hadde avsluttet 974 undersøkelser. Østfold har en henleggelsesprosent for undersøkelser som ligger noe over resten av landet. Pr. 31.12.12 hadde Østfold en henleggelsesprosent på 56,6 % og tilsvarende for landet på 54,7 %. Det er stor variasjon mellom kommunene hvor stor andel av undersøkelsene som er henlagt. For kommuner med få saker vil måling i prosent gi stort utslag for en enkeltsak, bl.a. saker overfor søskengrupper. Det er viktig at kommunene merker seg der det er økning i antallet henleggelse og foretar en gjennomgang av kriteriene for henleggelse av saker og hvilke saker det skal iverksettes tiltak.



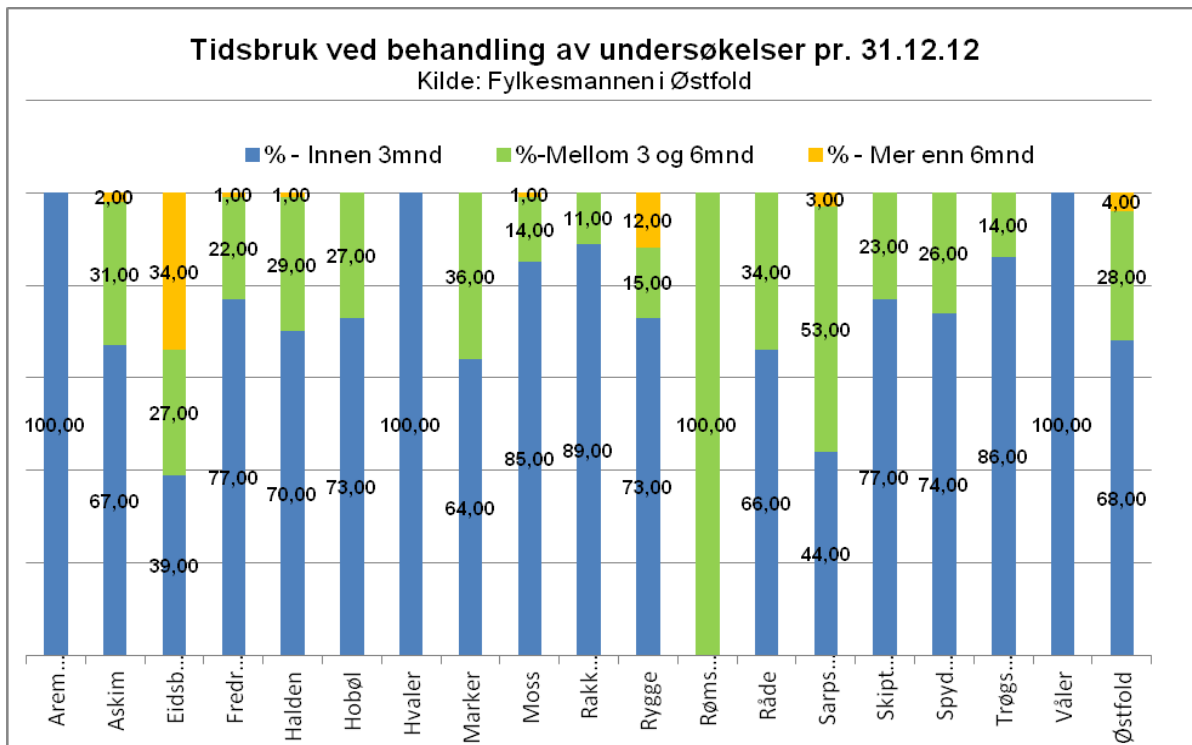
Figur 5.3.3 Henlagte undersøkelser pr. 31.12.2012



Figur 5.3.4 Henlagte undersøkelser, halvårlig fra 2003 til 2012.

Når det gjelder tidsbruk for gjennomføring av undersøkelser, viser tallene for 2. halvår 2012 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 det besluttes å utvide fristen inntil 6 mnd. I mange saker brukes det mer enn 3 mnd uten at det er grunnlag for det. 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 med presisering av vilkår for når utvidet undersøkelsestid kan

benyttes og hvordan dette skal innrapporteres. Fylkesmannen følger opp store fristoversittelser med brev og/eller møter med kommunens ledelse.



Figur 5.3.5 Tidsbruk for undersøkelser pr. 31.12.12

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

Det fremgår av tallene for 2012 at majoriteten av barn som plasseres utenfor hjemmet, plasseres i fosterhjem. Pr. 31.12.12 hadde barneverntjenestene i Østfold omsorgen for 493 barn. 32 av disse var plassert i institusjon, 455 var plassert i fosterhjem. 198 barn er plassert i fosterhjem etter vedtak om frivillig hjelpetiltak.

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 bl.a. å besøke fosterhjemmet og barnet og følge opp med vedtak og planer og nødvendig kontakt med foreldre og samarbeidspartnere osv. 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 pr 31.12.12 viser at kommunene i Østfold har oppfølgingsansvar overfor 653 barn i fosterhjem. Kommunene rapporterer at de har fulgt opp og/eller ligger an til å følge opp 455 barn med tilstrekkelig antall besøk. Dette innebærer at 198 fosterbarn ikke vil få den oppfølgingen fra kommunen som er lovens minstekrav.

Rapporteringen pr 31.12.12 viser at kommunene i Østfold hadde ansvar for tilsyn med 574 fosterhjemsplasseringer. Av disse er 37 barn uten oppnevnt tilsynsfører. Dette er en bedring fra 31.12.11 da det ble oppgitt at 95 av 524 barn sto uten tilsynsfører. Selv om dette er en bedring, rapporterer allikevel kommunene at ca. 200 barn ikke vil få det antall tilsynsbesøk som loven krever.

Fylkesmannen finner det bekymringsfullt at så mange barn ikke får den oppfølgingen som loven pålegger. Barn plassert i fosterhjem er en svært sårbar gruppe, og det påligger kommunene et stort

ansvar å påse at barn som samfunnet har tatt omsorgsansvar for, får god nok omsorg og oppfølging. For å sikre at barn plassert utenfor hjemmet får den oppfølging og den hjelp de er i behov av, må kommunene intensivere arbeidet med oppfølging og tilsyn.

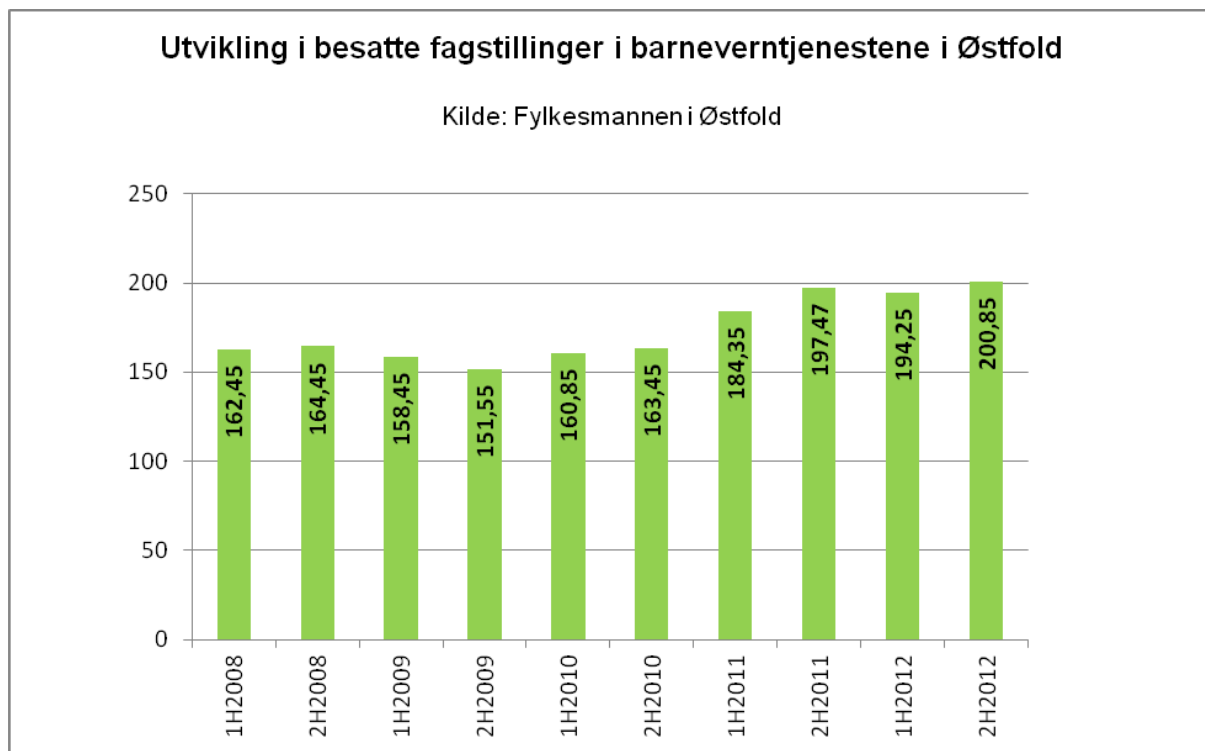


Fig. 5.3.6 Utvikling i besatte fagstillinger pr. 31.12.12

Styrkingen av det kommunale barnevernet

I løpet av 2011 og 2012 er det tildelt midler til barneverntjenestene i Østfold tilsvarende 27,1 stillinger. Rapporteringen for 2012 viser at det er en økning i antall stillinger i barneverntjenestene som går utover de midlene departementet har gitt. Antall besatte fagstillinger i tjenestene er økt med 37,4 stillinger fra 31.12.2010. Dette har medført økt antall undersøkelser og iverksatte tiltak. Kommunene opplyser at det er bedre samsvar mellom stillinger og saksmengde. Samtidig melder de 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. Tilbakemeldingen fra kommunene tilsier at det er behov for å styrke den kommunale barneverntjenesten ytterligere.

I 2011 fikk kommunene tildelt rundt 3 millioner kroner til å styrke kompetansen i barneverntjenestene. Midlene er tildelt etter søknad og tiltakene varierer; bl.a. til heving av fagkompetanse, styrking av saksbehandlingskompetanse, veiledning, prosjekter for å bedre organisering av tjenestene m.m. Mange av disse tiltakene er videreutdanningstiltak som strekker seg over 1-3 år, og er tiltak som fortsatt løper. Kommunene melder om at midler som ikke er benyttet i 2011, er overført til bundne fond som skal brukes til økt kompetanse i barnevernet i 2012 og 2013.

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. Hjelpet 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 metoder som har dokumentert effekt ovenfor de vansker som skal avhjelpes. Videre har tjenestene plikt til internkontroll. Av siste rapportering fremgår det at 10 av 18 kommuner har en jevnlig gjennomgang av sin internkontroll.

5.4 Omsorgsplan 2015

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

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 omsorgstjenster 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 2006-10.

Andelen faglærte i brukerrettet pleie og omsorg har økt i perioden 2009-12. 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 samfunnssektorer. Helse- og omsorgstjenestenes samhandling internt og med spesialisthelsetjenesten samt samspill med familie, frivillige og lokalsamfunnet er viktig. Derfor er helhetlig kommunal planlegging viktig.

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

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.

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

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

Kilde: SSB Kostra 15.03.2013

	Omsorgsboliger i alt				Plasser i sykehjem korrigert for utleie				Rom for en beboer i institusjoner			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Halden	147	147	147	147	192	199	199	199	192	199	199	199
Moss	182	182	182	182	191	191	191	189	186	186	186	186
Sarpsborg	289	289	289	289	396	404	408	419	244	250	254	279
Fredrikstad	342	342	342	342	557	569	566	574	529	541	538	540
Hvaler	16	16	16	16	28	28	32	32	24	28	32	28
Aremark	12	12	12	12	18	18	24	24	18	18	18	18
Marker	28	28	28	28	40	42	35	40	40	42	42	42
Rømskog	6	6	6	6	16	16	17	17	16	16	17	17
Trøgstad	44	44	44	44	45	45	45	41	39	39	39	41
Spydeberg	28	28	28	28	40	40	40	39	33	33	33	33
Askim	98	98	98	98	103	99	109	109	103	103	103	105
Eidsberg	97	97	97	97	82	78	80	94	60	60	60	85
Skiptvet	34	34	34	34	41	40	41	40	40	40	40	40
Rakkestad	75	75	75	75	52	55	55	68	47	47	47	60
Råde	34	34	34	34	58	64	61	56	56	58	54	54
Rygge	81	81	81	81	91	95	96	96	88	88	88	81
Våler	33	33	33	33	26	26	26	28	26	26	26	26
Hobøl	47	47	47	47	21	21	21	22	21	21	21	21
Østfold	1593	1593	1593	1593	1997	2030	2046	2094	1762	1795	1797	1855

Kommentar til tabellen

Antall omsorgsboliger ser ut til å være uendret i perioden 2008 -12. 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.

Antallet sykehjemsplasser i Østfold har økt fra 1997 i 2009 til 2094 i 2012, en økning på 97 plasser. Dette gir gjennomsnittlig dekningsgrad av sykehjemsplasser for eldre over 80 år på 15,8 %, en økning på 0,4 %. Halden har fortsatt lavest dekningsgrad med 12,6 %, mens Moss har 13,3 %, Hobøl 14,0 % og Rygge 14,6 %. De øvrige kommunene har over 15 % dekning. Rømskog (28,3 %), Aremark (26,7 %) og Skiptvet (24 %) har høyest dekningsgrad. De resterende kommunene har dekningsgrad fra 15,4 % til 20,5 %.

Dersom man tar med omsorgsboliger, blir samlet dekningsgrad 27,9 % for personer over 80 år. Dette er 0,4 % høyere enn i 2011. En del av disse boligene er organisert som bofellesskap med personell til stede hele døgnet, mens i de øvrige får beboerne bistand fra hjemmebasert tjeneste. Noen av omsorgsboligene er bygget for yngre funksjonshemmede. I flere kommuner er det tilrettelagt bofellesskap for eldre i boliger som ikke er med i statistikken ovenfor, da de er bygget før ordningen med omsorgsboliger ble etablert.

Antall sykehjemsplasser som ikke er enerom, økte fra 235 i 2010 til 253 i 2011, men er i 2012 redusert til 239. Bare 5 kommuner oppgir samme antall plasser og enerom i 2011 og 2012, en reduksjon fra 8 i 2010. En kommune oppgir flere enerom enn antall plasser, noe som må være feil. For de siste 12 kommunene varierer antall plasser som ikke er enerom, fra 1 til 140.

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.

Tabell 5.4.2 Plasser i skjermet enhet for aldersdemente - Kilde: SSB Kostra 15.03.2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Halden	15	15	61	61	61	61	61
Moss	40	68	68	96	88	103	93
Sarpsborg	52	52	52	68	68	70	70
Fredrikstad	115	114	125	125	137	137	137
Hvaler	6	6	6	6	6	6	:
Aremark	0	0	0	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	23	25	25
Eidsberg	15	15	15	15	15	15	28
Skiptvet	0	0	0	5	5	12	12
Rakkestad	11	11	11	11	11	11	11
Råde	14	24	24	26	40	40	40
Rygge	8	7	48	48	48	48	48
Våler	0	0	10	10	10	10	10
Hobøl	8	8	8	9	9	9	9
Østfold	342	378	486	544	562	588	585

Statistikk i tabell 5.4.2 viser at alle kommunene i Østfold har organisert heldøgns tilbud for personer med demens i form av små sykehjemsavdelinger, kalt *skjermede enheter for personer med demens*. Til sammen er nå 585 sykehjemsplasser tilpasset personer med demens. Disse utgjør 28 % av fylkets sykehjemsplasser, en nedgang av andelen med 1,2 % fra 2011. 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 heldøgnsstilbud 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 pårørendeskole, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner.

Status Kompetanseløftet 2015

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 og videre til 73,7 % i 2012.

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.

Styrke veiledning, internopplæring og videreutdanning

Utviklingssenteret for sykehjem, Glemmen sykehjem i Fredrikstad, har ansvar for å følge opp Demensomsorgens ABC i Østfold. 15 kommuner har gjennomført, eller er i gang med denne opplæringen. Utviklingssenter for hjemmetjeneste er hjemmetjenesten i Eidsberg. Fylkesmannen er representert i utviklingssentrene "Fag- og samarbeidsråd".

Glemmen sykehjem og hjemmetjenesten i Eidsberg er i gang med spennende utviklingsarbeid. Det er opprettet både sykehjemsnettverk og nettverk for hjemmetjenester. Begge utviklingssentrene har utlyst "Frie midler" til utviklingsprosjekter i fylket i samarbeid med og med tilskudd fra Fylkesmannen. For 2013 har utviklingssentrene utlyst "Frie midler" i fellesskap og lagt vekt på søknader innenfor temaene psykisk helse og rusarbeid. Erfaringene fra utviklingsarbeidet skal spres og prosjektene skal ha nasjonal overføringsverdi.

Utfordringer omsorgsplan 2015***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. I 2007 var andelen med fagutdanning 73 %. I 2009 var andelen redusert til 71,1 % og så økt til 73,7 % i 2012.

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.

Tabell 5.4.3 Årsverk i brukerrettet tjeneste i Østfold – Kilde: SSB Kostra 15.03.2013 - Beregnet andel er angitt i %.

	2009			2010			2011			2012		
	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettede tjenester av fag-utdannet	Andel av årsverk i brukerrettet tjeneste av fag-utdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettede tjenester av fag-utdannet	Andel av årsverk i brukerrettet tjeneste av fag-utdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettede tjenester av fag-utdannet	Andel av årsverk i brukerrettet tjeneste av fag-utdannet	Årsverk i brukerrettet tjeneste	Årsverk i brukerrettede tjenester av fag-utdannet	Andel av årsverk i brukerrettet tjeneste av fag-utdannet
Halden	826,0	586,4	71,0	906,8	641,4	70,7	962,4	667,0	69,3	953,4	672,5	70,5
Moss	800,0	509,8	63,7	876,3	547,3	62,5	907,0	573,1	63,2	882,1	590,1	66,9
Sarpsborg	1310,0	971,5	74,2	1251,2	947,5	75,7	1307,1	993,4	76,0	1404,8	1094,9	77,9
Fredrikstad	1838,7	1319,8	71,8	1883,9	1360,7	72,2	1903,5	1370,5	72,0	1944,5	1410,2	72,5
valer	76,9	54,6	71,0	84,3	60,3	71,5	93,1	70,2	75,4	97,1	74,1	76,3
Aremark	47,2	33,8	71,5	49,1	33,0	67,1	47,9	34,2	71,3	49,1	37,0	75,4
Marker	76,4	58,0	75,9	72,9	54,7	75,1	88,9	65,2	73,3	91,8	66,3	72,2
Rømskog	22,0	19,5	88,9	22,7	18,2	80,2	23,7	20,1	84,8	24,2	19,8	81,5
Trøgstad	147,5	105,7	71,6	147,7	111,9	75,8	127,2	97,5	76,6	122,5	97,4	79,5
Spydeberg	90,6	67,9	74,9	90,7	70,5	77,7	96,3	76,7	79,7	120,1	88,6	73,7
Askim	318,5	235,0	73,8	290,3	224,7	77,4	294,2	233,5	79,4	269,8	221,1	81,9
Eidsberg	239,4	167,4	69,9	264,2	185,9	70,4	229,1	178,3	77,8	225,0	177,3	78,8
Skiptvet	96,4	69,9	72,5	99,4	72,1	72,6	87,3	71,7	82,2	84,8	71,4	84,2
Rakkestad	180,1	139,6	77,5	181,3	146,1	80,6	219,3	168,7	76,9	234,0	186,5	79,7
Råde	154,7	115,4	74,6	168,2	122,5	72,8	181,7	135,4	74,5	175,4	134,3	76,5
Rygge	318,9	203,6	63,8	330,2	212,8	64,4	369,8	233,6	63,2	375,7	258,6	68,8
Våler	85,7	50,2	58,6	96,5	56,8	58,9	102,3	54,9	53,7	78,4	52,3	66,7
Hobøl	90,1	67,2	74,6	82,9	64,7	78,0	89,6	64,7	72,2	91,2	68,8	75,5
Østfold	6719,0	4775,1	71,1	6898,6	4930,9	71,5	7130,2	5108,5	71,6	7223,9	5320,9	73,7

5.5 NAV og kvalifiseringsprogrammet (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.

Status

På landsbasis har antall deltakere i KVP (kvalifiseringsprogrammet) gått ned i 2012. Omtrent halvparten av fylkene hadde oppgang og halvparten nedgang i antall deltakere fram til november 2012, men nedgangen var større enn oppgangen. Vi ser tilsvarende utviklingstrekk i Østfold.

Måltall og resultater pr. 28. februar 2013

	Forventet nivå gj.snitt 2013	Resultat	Avvik
Halden	66	41	-25
Moss	83	44	-39
Sarpsborg	112	59	-53
Fredrikstad	167	40	-127
Hvaler	5	2	-3
Aremark	1	1	0
Marker	5	1	-4
Rømskog	1	1	0
Trøgstad	6	2	-4
Spydeberg	6	3	-3
Askim	37	21	-16
Eidsberg	17	13	-4
Skiptvet	4	1	-3
Rakkestad	12	12	0
Råde	9	4	-5
Rygge	26	13	-13
Våler	7	1	-6
Hobøl	6	1	-5
Sum	571	261	-310

Kommentar til tabellen

Disse tallene 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 omfattende opplæring og erfaringsutveksling 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.

Interkommunalt samarbeid kan være en løsning når kommunene er for små til å opprettholde kompetanse på hvert spesielle fagområde. For eksempel har Østfold hatt forsøk med interkommunale samarbeid i økonomisk rådgivning der Hobøl, Skiptvet, Våler, Spydeberg, Trøgstad, Rømskog, Eidsberg, Marker og Rakkestad var med. Forsøkene er evaluert av SIFO, og det pågår i 2013 et samarbeidsprosjekt mellom Rygge og Råde.

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 ikke lenger øremerket, og dette kan være en faktor som bidrar til at kommunene ikke i tilstrekkelig grad satser personalressurser på KVP.

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 2013 skal vi 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.

5.6 Rusmiddelarbeid

Nasjonale føringer

Gjennom lovgiving og øvrig politikk understreker regjeringen at menneskers behov skal være utgangspunkt for de tjenester de tilbys, ikke kategorial plassering. Rus og psykiske lidelser skal sees i sammenheng, og *Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse* beskriver hvordan dette skal skje.

Regjeringens overordnede mål på det ruspolitiske området er å *reducere negative konsekvenser av rusmiddelbruk for enkeltpersoner, for tredjepart og for samfunnet og bidra til flere friske leveår i befolkningen*. Opptrappingsplanen har hatt fem hovedmål:

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

Opptrappingsplanen for rusfeltet ble avsluttet i 2012, og ga økt kapasitet og kvalitet i det kommunale rusarbeidet i Østfold. Denne utviklingen skal videreføres, og retningen for dette arbeidet ble presentert i Melding til Stortinget 30 (2011-2012) ”Se meg!”

Status

Kommunenes egenfinansierte arbeid på rusfeltet suppleres med statlige tilskuddsordninger. Tilskudd til kommunalt rusarbeid var en ordning som ble avsluttet ved opptrappingsplanens utløp. Da mottok 15 av Østfolds 18 kommuner øremerkede statlige midler til styrking av rusarbeidet. Dette utgjorde omtrent 60 årsverk totalt. Størstedelen av det øremerkede tilskuddet blir i 2013 overført som en økning av kommunenes frie midler. Vårt inntrykk er at den samlede innsatsen første halvdel av 2013 ligger på omtrent samme nivå som i 2012.

Samhandlingsreformen berører også rusfeltet. Folkehelseloven og Helse- og omsorgstjenesteloven gjelder også for rusområdet. I tillegg merker kommunene at behandlingsprofilen i tverrfaglig spesialisert rusbehandling dreies fra døgnbehandling til poliklinisk behandling. Dette innebærer at pasientene oftere får behandling i egen kommune.

Kommunenes egne tiltak for å heve kompetansen på rusområdet, er gjennom flere år blitt supplert av KoRus-Øst og Fylkesmannen i Østfold. Regionale rusfaglige forum driftes nå i alle fem SMP-regionene i fylket. Deltakelsen er god. Dette arbeidet fortsetter med 4 årlige dagssamlinger i hvert forum. I tillegg drifter vi flere andre nettverk, samt avholder dagskonferanser.

Utfordringer - kommentarer

Kommunene rapporterer også om rusfeltet. Vi følger med på utviklingen. De lovpålagte rapporteringene gir imidlertid ikke komplett informasjon, verken til kommunen eller statlige

myndigheter. Kommunene er forpliktet til å kjenne til dagens og framtidens behov, og innrette seg deretter. Vi anbefaler at kommunene tar i bruk andre kartleggingsverktøy for å supplere den tilgjengelige kunnskapen. Både Brukerplan og Ungdata er anbefalte verktøy. I tillegg gjennomfører SØHF en GAP-undersøkelse i forhold til ROP-retningslinjen som vil gi informasjon om risikoområder.

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

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

Mange mennesker med rusproblemer bruker flere tjenester. Disse kan være organisert i ulike enheter i kommunen. Grensesnittene mellom fragmenterte ansvarsområder må tydeliggjøres slik at brukere ikke faller mellom. Rusmiddelavhengige vil profitte på bruk av individuell plan som koordineringsverktøy. Likevel brukes det lite. En individuell plan bør inneholde en vurdering og plan for spesielle risikosituasjoner; fravær fra skole, avbrutt behandling i institusjon, forfall til samtale osv. Dette vil bidra til å sikre brukermedvirkning og mulighet for å fortsette en planmessig oppfølging. Fylkesmannen, KoRus-øst og Rio tilbyr alle kommunene opplæring i individuell plan.

5.7 Psykisk helsearbeid

Nasjonale føringer

Helsedirektoratet ber kommunene legge vekt på følgende aktiviteter/satsningsområder i 2013 knyttet til rus og psykisk helse:

- Opprettholder, videreutvikler og styrker kapasitet og kompetanse innen rusarbeid og psykisk helsearbeid ut fra lokale forhold, og bidrar til kartlegging av omfang og utfordringer innen fagfeltene. Bedre tilgjengelighet, tidlig intervensjon og styrking av kvalitet og innhold skal vektlegges.
- Ser innsatsen på fagfeltene psykisk helsearbeid og rusarbeid i et brukerperspektiv og i sammenheng med folkehelsearbeid, sikrer samhandlingen internt i kommunen og med spesialisthelsetjenesten, fylkeskommunene, bruker- og pårørende organisasjoner, frivillig sektor og andre aktører. Styrker tilbudet til barn og unge med sammensatte problemer gjennom godt koordinerte tjenester bygget på internt tverrfaglig samarbeid, samarbeid med fylkeskommunen om å forebygge «drop out» fra videregående skole og etablering av samarbeidsrutiner med spesialisthelsetjenesten. Vektlegging av lavterskeltilbud og oppsøkende tjenester.
- Styrker tilbudet til personer utsatt for vold/traumer, og har høy oppmerksomhet rettet mot rammede og berørte etter terrorhandlingene 22.juli.
- Øker innsatsen mot vold i nære relasjoner. Innsatsen kan styrkes ved til eksempel utarbeiding av kommunale handlingsplaner for arbeidet med vold i nære relasjoner.
- Sikrer nødvendige helsetjenester til innsatte i fengsel.
- Styrker tilbudet til eldre med psykiske problemer og/eller rusrelaterte problemer.

Psykisk helse og rus ses nå i sammenheng med hverandre og med andre satsninger i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er viktig å opprettholde, videreutvikle og styrke kapasiteten innenfor både psykisk helsearbeid og rusarbeid. Tjenester av god kvalitet utvikles gjennom målrettet kompetansebygging og utvikling av kunnskapsbasert praksis. Forebyggende arbeid, tilrettelegging for selvstendighet, mestring av eget liv, tydelig brukerperspektiv, desentralisering, nærhet til tjenestene, kvalitet, og arbeidsrettede tiltak er sentrale elementer i videre utvikling av tilbudet

Samhandlingsreformen er en retningsreform som også omfatter det psykiske helsefeltet og rusfeltet. Målet med samhandlingsreformen er å forebygge mer, behandle tidligere og samhandle bedre. Kommunene har det overordnede ansvar for helse og omsorgstjenester til personer med psykiske problemer, nedsatt psykisk funksjonsevne og/eller ruslidelser, på lik linje med alle andre innbyggere med behov for helse og omsorgstjenester.

Status

Tilskudd til psykisk helsearbeid var en del av rammetilskuddet til kommunene også i 2012. Kommunene har rapportert til Sintef, og resultatene er under utarbeidelse (april 2013). Resultater fra kommunenes rapportering for 2011 er gjengitt sist i avsnittet.

Tilskudd til videreutdanning i psykisk helsearbeid og videreutdanning i psykososialt arbeid for barn og unge ble søkt av 7 kommuner i 2012. Formålet med ordningen er å øke antallet høyskoleutdannede med tverrfaglig videreutdanning i psykisk helsearbeid og videreutdanning

i psykososialt arbeid med barn og unge. Kommuner som ikke har personell med denne type videreutdanning prioriteres. Videre prioriteringskriterier er videreutdanning knyttet til barn og unge, personellgrupper som tidligere ikke har hatt tilgang til slik videreutdanning, samt å bidra til at alle etater kan inngå i et godt samarbeid om psykisk helsearbeid. Tilskudd kr 1.455.457 ble fordelt til 23 kandidater. Ingen søknader ble avslått i 2012.

I perioden 2007 til 2012 har 15 Østfoldkommuner søkt og fått lønnstilskudd, fordelt på ca 85 medarbeidere til videreutdanning i psykisk helsearbeid eller psykososialt arbeid for barn og unge. Kandidatene har tatt heltidsutdanning (1 år) eller deltidsutdanning (2 år), og kommunene har knyttet bindingstid til lønnstilskuddet.

Utfordringer - voksne

Antall medarbeidere med videreutdanning i psykisk helsearbeid øker forsiktig i tjenestene for voksne i perioden 2008-2012. Antall medarbeidere med videreutdanning i tjenester for voksne har økt mindre enn antallet kandidater som har fått lønnstilskudd til videreutdanning. Medarbeidere med videreutdanning representerer en kompetanse som arbeider dels i og dels utenfor den psykiske helsetjenesten i kommunene.

Kommunene har en rekke utfordringer i psykisk helsearbeid:

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

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

Utfordringer - barn og unge - psykisk helse

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

Det har vært en nedgang i antall stillinger i kommunene innrettet mot psykiske vansker hos barn og unge etter opptrappingsplan for psykisk helse. Rapporteringene tyder på at antallet årsverk er stabilisert, og andelen av medarbeidere som har relevant videreutdanning øker forsiktig. Dette bidrar til å styrke kompetansen i kommunene. Barn og unge som får integrerte tjenester kan også få tilbud som ikke blir rapportert som psykisk helsearbeid.

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

Kommunenes rapportering 2011 vedr tiltak for voksne viser:

- Det er 473 årsverk i tiltak for voksne med psykiske lidelser.
- Av 475 årsverk registrert med utdanning, har 210 årsverk videreutdanning i psykisk helsearbeid, og av disse er 5,85 årsverk psykolog i tiltak for voksne.
- 44% av medarbeiderne i tiltak for voksne har videreutdanning i psykisk helsearbeid.
- 506 voksne med psykiske lidelser har støttekontakt i 2011, mens i 2010 hadde 547 støttekontakt.
- Psykisk helsetjeneste for voksne er organisert i egen enhet/tjeneste i 14 kommuner, og to kommuner har integrerte tjenester, en kommune har ansvaret hos helsesjefen og en kommune har annen organisering.
- Kommunene har til sammen bevilget ca kr 2.400 000 til brukermedvirkning i organisert form.

Kommunenes rapportering 2011 vedr tiltak for barn og unge viser:

- 174 årsverk i kommunene er innrettet mot psykiske vansker/lidelser hos barn og unge.
- Personell i tjenester for barn og unge som har *videreutdanning* i psykisk helsearbeid eller psykososialt arbeid er 40 årsverk i 2011, og av disse er 4,2 årsverk psykolog knyttet til tiltak for barn og unge.
- 23 % av medarbeiderne har utdanning tilpasset psykisk helsearbeid og psykososialt arbeid med barn og unge.
- 97 barn og unge med psykiske vansker/lidelser har støttekontakt i 2011.
- Kommunene har organisert arbeid med psykisk helse for barn og unge i egen enhet/tjeneste (5 kommuner), integrerte tjenester (8 kommuner), ansvar hos helsesjef (1 kommune) og annen organisering (4 kommuner).

5.8 Boligsosialt arbeid

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 stadig omfattende. Kvaliteten av de midlertidige botilbudene er materielt lav. De er i mange tilfeller samlet på en måte som gir utfordringer med tanke på total problembelastning. Situasjonen er stabilt utilfredsstillende. 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 i egen portefølje, noe som gir 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. Fem av kommunene fikk i 2012 tilskudd over den statlige tilskuddsordningen til å øke kapasiteten på oppfølgingstjenester i bolig.

Utfordringer

Utfordringer knyttet til samordning og samarbeid går igjen. Sårbarheten i overgangen mellom ulike tjenester er gjennomgående, og gir signal om behov for bedre koordinering. Imidlertid er vårt inntrykk at begrenset kapasitet i den enkelte tjeneste er en hovedutfordring. Det kan nok være et behov for å øke kunnskapsgrunnlaget på området blant politiske beslutningstakere.

5.9 Økonomisk rådgivning

Økt kvalitet og tilgjengelighet i den økonomiske rådgivningen er regjeringens mål.

Kommunen har et lovbestemt ansvar for å etablere tilbud om økonomisk rådgivning til sine innbyggere. Regjeringen oppfordrer til interkommunalt samarbeid for å sikre tilgjengelighet og kompetanse. Økonomisk rådgivning er en del av minimumsløsningen og skal være en del av NAV-kontoret. Arbeidet med kvalifisering fortsetter gjennom kurs og nettverksarbeid. Det forventes at kommunene følger opp for å sikre riktig dimensjonering av tjenesten og kompetent rådgivning.

5.10 Drift og utvikling av avløpstjenestene i tettsteder

Nasjonale føringer

Krav til utslipp fra avløpsanleggene er gitt i forurensingsforkriften 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 inventeringer 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 slik at det velges løsninger og systemer for avløpshåndteringen som er fremtidsrettede. Kommunen skal 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 avløpssektoren 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 urensset 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 rensresultatene 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.

Tabell 5.10.1 Ytelser ved de store kloakkrenseanleggene i Østfold.

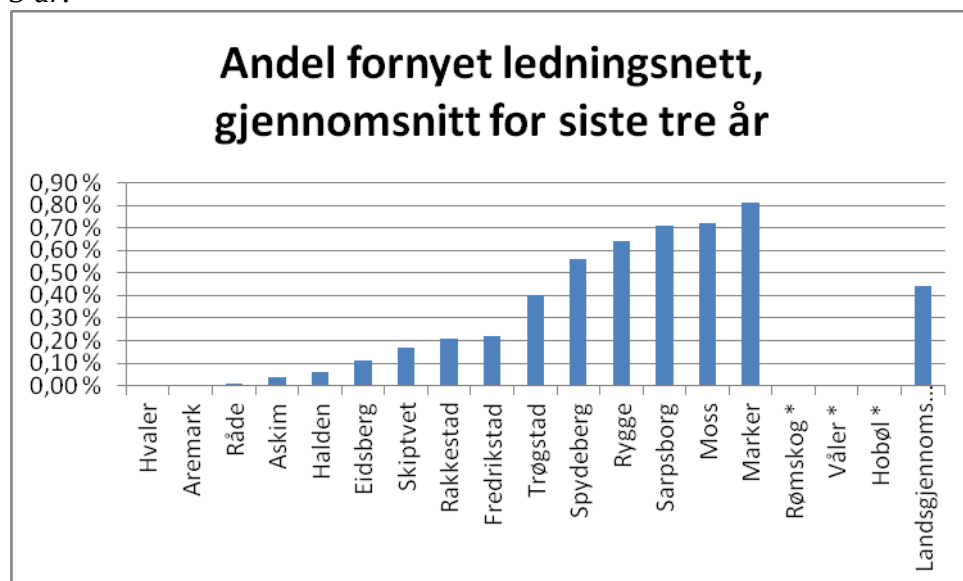
Fortynningsgrad er beregnet som årsgjennomsnitt fosfor i mottatt kloakk sammenliknet med sjablongverdier for husholdningsavløp.

	Fortynnings- grad	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	ikke rapp	ikke rapp
Øra RA	74 %	Nei
Fuglevik RA	68 %	Ja*
Kambo RA	66 %	Ja

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 renskemidler øker også med økende avløpsmengder. Mange kommuner står foran innføring av skjerpede renskrav og de høye fortynningsgradene gjør at det må investeres i større rensanlegg 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 andelen 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 kommuner som har et fornyingsbehov erstatte i størrelsesorden 0,8-1 % av ledningsnettet årlig, for å holde tritt med forfallet. Snittet i Østfold er 0,31 %.

Figur 5.10.2 Andelen av eksisterende avløpsnett som er fornyet årlig som gjennomsnitt siste 3 år.



Det er kjent at underrapportering forekommer, 3 kommuner markert med * har ikke rapportert på nøkkeltallet.
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, og andre tiltak kan 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 til stadighet 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.

6 Kommunen som arealforvalter

6.1 Arealer - bruk og vern

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

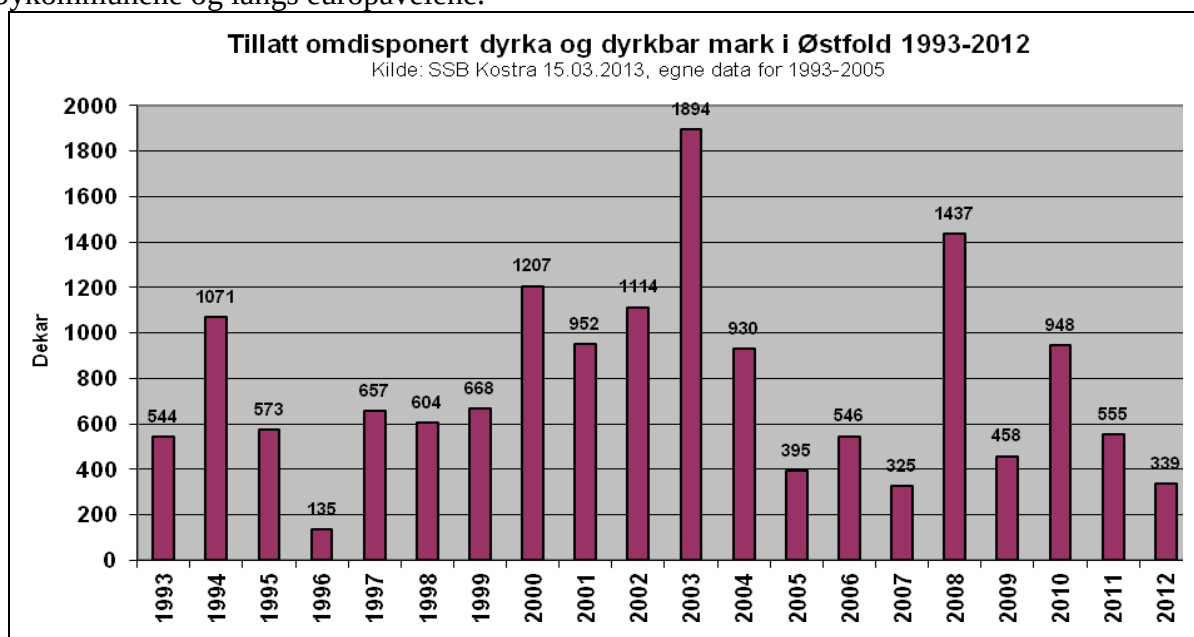
Befolkningen er i hovedsak konsentrert i og rundt byene. Disse har et stort og økende press på arealene. Sarpsborg og Fredrikstad er med i Miljøverndepartementets pilotprosjekt "Framtidens byer" (2008-2014), som fokuserer på arealbruk og byutvikling i et klimaperspektiv. Byene skal bygges innover for å redusere arealkonflikter og bruken av privatbil.

Etter flere år med nedbygging av dyrka og dyrkbar jord i Østfold, bidrar fylket heller ikke i 2012 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 bygningsloven og jordloven sikrer jordressursene for framtidige generasjoner. Regjeringens godkjenningssbrev til fylkesplanen fremhever nettopp jordvernet som en viktig oppgave i fylket.



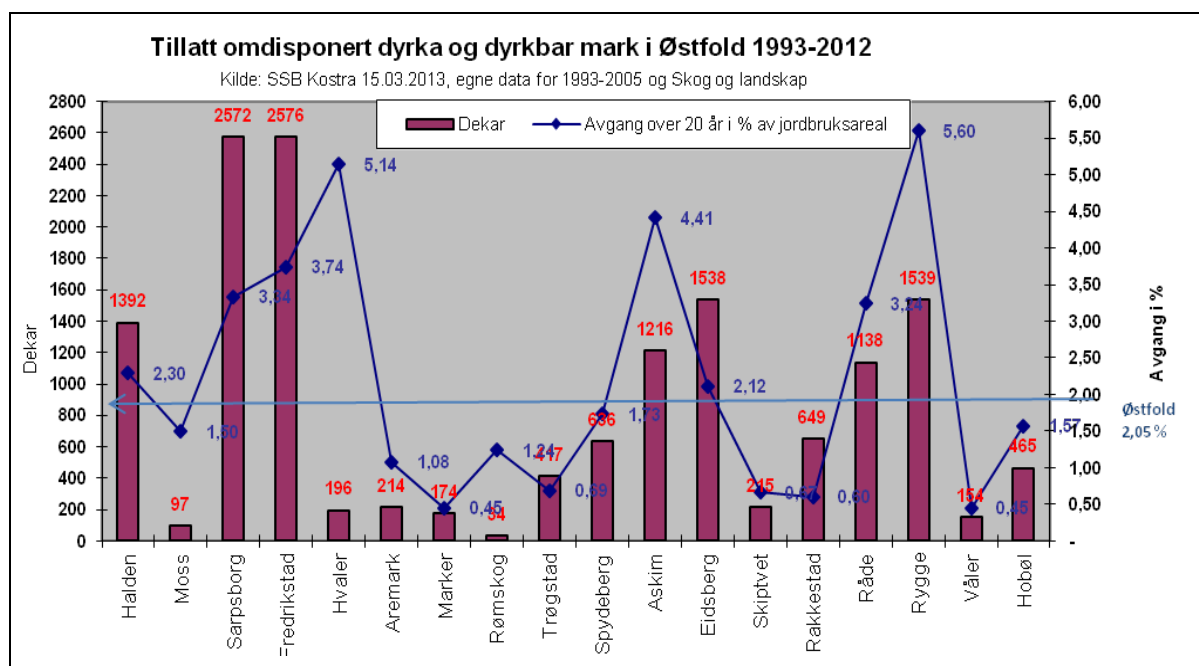
Fra dyrka mark til industrilokaler. Foto: Kjersti Stenrød, Fylkesmannen i Østfold

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



Figur 6.1.1 Avgang dyrket og dyrkbar jord totalt i Østfold i årene 1993-2012

I 10-årsperioden 1994-2003 var avgangen av dyrka og dyrkbar jord på noe over 1 % av fylkets dyrka areal og fra 1993 til 2012 ble vel 15.200 dekar omdisponert. Dette tilsvarer 2 % av den totale dyrka marka. I gjennomsnitt er det årlig omdisponert 761 dekar. Over 65 % av avgangen fra 1993 til 2011 har skjedd i de høyproduktive områdene i den beste klimasonen for matproduksjon. I grønnsaksproduksjonsområdene Rygge og Råde var omdisponeringen på hhv 5,6 og 3,2 % av kommunenes totale dyrka areal. Tilsvarende i Askim var 4,4 % og i Fredrikstad 3,7 %. Det viser seg at 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.



Figur 6.1.2 Avgang dyrket og dyrkbar jord i Østfold-kommunene, summert for årene 1993-2012

Utfordringer

En stor utfordring for fylkets kommuner er å effektivisere arealutnyttelsen i eksisterende byggeområder gjennom transformasjon/omforming og fortetting. Økt fokus på praksis med spredt utbygging og nedbygging av strandarealer er fortsatt nødvendig for å ta vare på nasjonalt verdifulle kulturlandskap og rekreasjonsarealer. Nye byggeområder med tilhørende økt transport, tar fortsatt store arealer dyrka mark hvert år. Omfanget må reduseres vesentlig ut fra hensynet til matproduksjon, klima og miljø.

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

Dyrka mark er grunnlaget for matproduksjon. Landbrukets kulturlandskap er av vesentlig betydning for reiseliv, for kulturarv og identitet, for rekreasjon og trivsel og for det biologiske mangfoldet. Det er derfor viktig at kommunene har en bevisst holdning og langsiktig tenkning om bruk av landbruksarealene. I et samfunnssikkerhetsperspektiv er evnen til matproduksjon grunnleggende.



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

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

Det er spesielt viktig å ha fokus på fortetting og transformasjon av gamle industriområder, transportarealer og andre grå områder. Dette må utnyttes før en unntaksvis eventuelt vurderer å

fravike viktige jordvern- og naturhensyn. For utbyggingsområder skal det dokumenteres at det er utredet alternativer til bygging på dyrka mark.

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

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

6.2 Helhetlig vassdragsforvaltning og vannforskriften

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

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 startet opp i 2009 med etablering av et vannområdeutvalg. Det er også besluttet å starte opp et felles prosjekt for å gjennomføre kartlegging og tiltaksanalyse av de marine områdene i Ytre Oslofjord.



Buffersoner langs vassdrag. Foto: Håvard Hornnæs, Fylkesmannen i Østfold

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

Tabell 6.2.1 Status for vannforvaltningssamarbeidet for de ulike vannområdene i Østfold

Vassdrag	Morsa	Haldenvassdraget	Enningdalsvassdraget	Glomma - nedstrøms Øyeren
Status karakterisering	Revisjon pågår	Revisjon pågår	Revisjon pågår	Fullkarakterisering pågår
Forvaltningsplan med tiltaksprogram	Vedtatt 2009	Vedtatt 2009	Vedtatt 2009	Under arbeid Skal vedtas 2015
Tiltaksgjennomføring	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2013 mål oppnådd 2015	innen 2019 mål oppnådd 2021
Samarbeid	Vannområdeutvalget Morsa, vedtatt t.o.m. 2012 - daglig leder	Vannområdeutvalget Haldenvassdraget - prosjektleder	Samarbeid med: Halden kommune, Fylkesmannen i Ø Tanum kommune og Lånsstyrelsen	Vannområdeutvalg etablert - daglig leder
Hovedutfordringer	Algeoppblomstringer i Vansjø, partikkeltransport	Algeoppblomstringer i vassdraget, partikkeltransport, miljøgifter i Iddefjorden	Forsuring, nasjonalt laksevassdrag, noe overgjødsling	Dårlig vannkvalitet pga for store tilførsler av næringssalter og kloakk, samt utslipp fra industri
Viktigste tiltak	Redusere tilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer	Redusere tilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer	Kalking Utsetting av fisk Redusere fosfortilførsler	Redusere tilførsler fra: - kommunal kloakk - avløp fra spredt bebyggelse - avrenning fra landbruksarealer - industri

Utfordringer

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

6.3 Biologisk mangfold og naturtypekartlegging

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.

Status

Kommunene har hatt viktige oppgaver for å ivareta biologisk mangfold siden tidlig på 1990-tallet. Forventninger på dette området er nedfelt i flere stortingsmeldinger. Naturmangfoldloven fra 2009 stiller krav til offentlig forvaltning, blant annet gjennom innføring av felles prinsipper og mål. Lovens forvaltningsmål for arter og naturtyper skal nås og det stilles krav til saksbehandling i tråd med de miljørettslige prinsippene i §§ 8-12. De vurderingene som gjøres skal fremgå av sakene slik at alle kan se hvordan prinsippene er vurdert.

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



Stor salamander - Foto: Tor Strøm, Halden

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

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

Status for naturtypekartlegging / biomangfoldplaner i Østfold

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

Tabell 6.3.1 Biomangfoldplaner og naturbase i kommunene.

Kilde: Fylkesmannen i Østfold

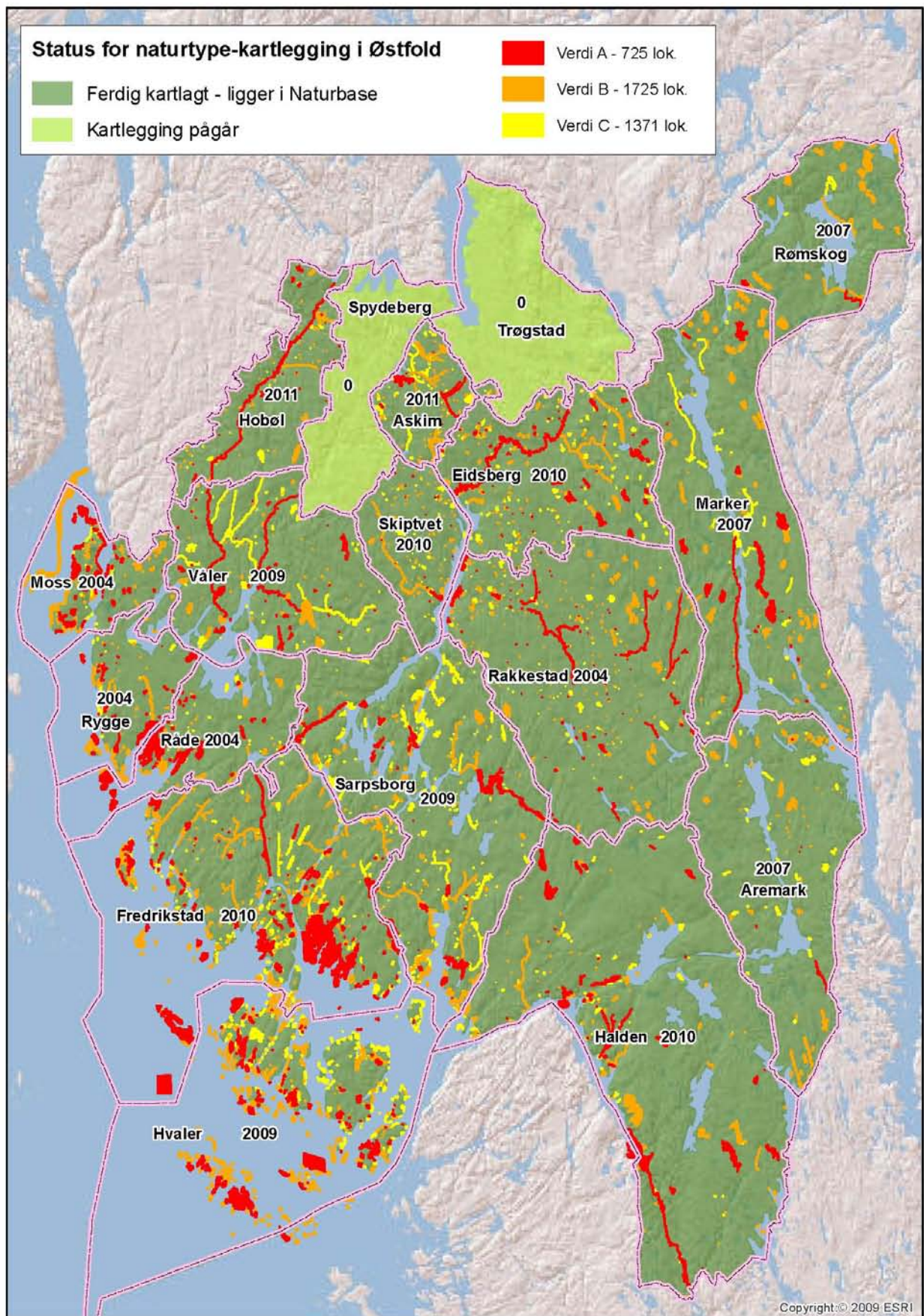
	Plan trykt	Politisk behandlet	Godkjent i Naturbase
Aremark	2008	Nei	Ja
Askim	2012	2004	Ja
Eidsberg	2012	2004	Ja
Fredrikstad	1997+2011	1997	Ja
Halden	2011	-	Ja
Hobøl	2012	-	Ja
Hvaler	2011	-	Ja
Marker	2008	-	Ja
Moss	2007	2004	Ja
Rakkestad	2000	2000	Ja
Rygge	2007	2004	Ja
Rømskog	2008	-	Ja
Råde	2007	2005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

* Prioriteres i 2013

Utfordringer

Arbeidet med biologisk mangfold og kartlegging av naturtyper har hatt lav prioritet i mange kommuner. Fylkesmannen mener at det er behov for en raskere framdrift og har derfor igangsatt et prosjekt for noen kommuner i indre Østfold.

Oversikt over kartlagte naturtypeområder i Naturbasen for Østfold



7 Kommunen som landbruksaktør

7.1 Kommunen som landbruksmyndighet

Nasjonale føringer

Kommunen har ansvar for å gjennomføre nasjonal landbrukspolitikk og skal være med å sikre et aktivt jordbruk 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.

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 2005 var total sysselsetting innenfor primærnæringene rundt 11 % i Rakkestad, og med direkte ringvirkninger som kjøp av maskiner, gjødsel, kraftfôr, transport etc. var ca. 18 % av sysselsettingen tilknyttet landbruket.

Tabell 7.1.1 Antall jordbruksforetak som søkte om produksjonstillegg 2012

	Antall jordbruksforetak	Dyrka areal omsøkt dekar	Totalt areal 1000 dekar
Halden	207	61.182	642
Moss	14	5.027	63
Sarpsborg	282	76.837	406
Fredrikstad	229	65.398	288
Hvaler	20	3.434	90
Aremark	74	19.628	319
Marker	128	38.125	413
Rømskog	15	2.955	183
Trøgstad	160	64.296	204
Spydeberg	98	36.104	142
Askim	84	23.749	69
Eidsberg	235	72.683	236
Skiptvet	125	30.763	101
Rakkestad	292	111.514	435
Råde	110	32.021	119
Rygge	76	25.922	74
Våler	106	32.885	257
Hobøl	72	30.104	140
Østfold	2.382	732.616	4 181

Antallet jordbruksforetak som søkte produksjonstillegg i Østfold gikk ned med 55 fra 2011 til 2012 og det var en nedgang i produksjonsareal på 1560 dekar.

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. LMD og Miljøverndepartementet ønsker nå å ha en mer koordinert innsats for kompetansebygging i kommunene innen landbruk, plan og miljø.

Kostra-tallene for 2012 viser at Østfold har landets laveste andel avslag på søknader om deling etter jordloven med 2,8 % mens landsgjennomsnittet for øvrig er 9,3 %. Østfold er også blant fylkene med lavest andel avslag på søknader om omdisponering etter jordloven med 3,9 % mot et landsgjennomsnitt på 12 %. Det er derfor grunn til å se nærmere på Østfold-kommunenes forvaltning av landbrukslovgivningen.

7.2 Næringsutvikling i landbruket

Nasjonale føringer

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

Fylkesmannen samarbeider med kommunene bl.a. om Regionalt bygdeutviklingsprogram 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.

Status

Fylkesmannen baserer arbeidet med bygde- og næringsutvikling på Regionalt bygdeutviklingsprogram og årlig "Handlingsplan for landbruksrelatert næringsutvikling i Østfold", samt samarbeid med de øvrige i partnerskapet; Østfold Fylkeskommune, Innovasjon Norge avd. Østfold, kommunene og næringsorganisasjonene. Meld. St. 9 (2011-2012) "Velkommen til bords" bestemmer at det fra 2013 skal være opprettet Regionale bygdeutviklingsprogram (RBU). Hensikten er å styrke det regionale handlingsrommet. Planer og virkemidler for landbruksbasert næringsutvikling og miljø- og klimaarbeid samles i et program.

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

Volumproduksjon:

- Kornproduksjon
- Storfekjøtt
- Melkeproduksjon
- Grønnsaker og potet
- Fukt og bær
- Økologisk landbruk
- Skogbruk

Bygdenæringer:

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

Kommunene har en svært viktig rolle som førstelinjetjeneste i næringsutvikling og landbrukskontoret 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.

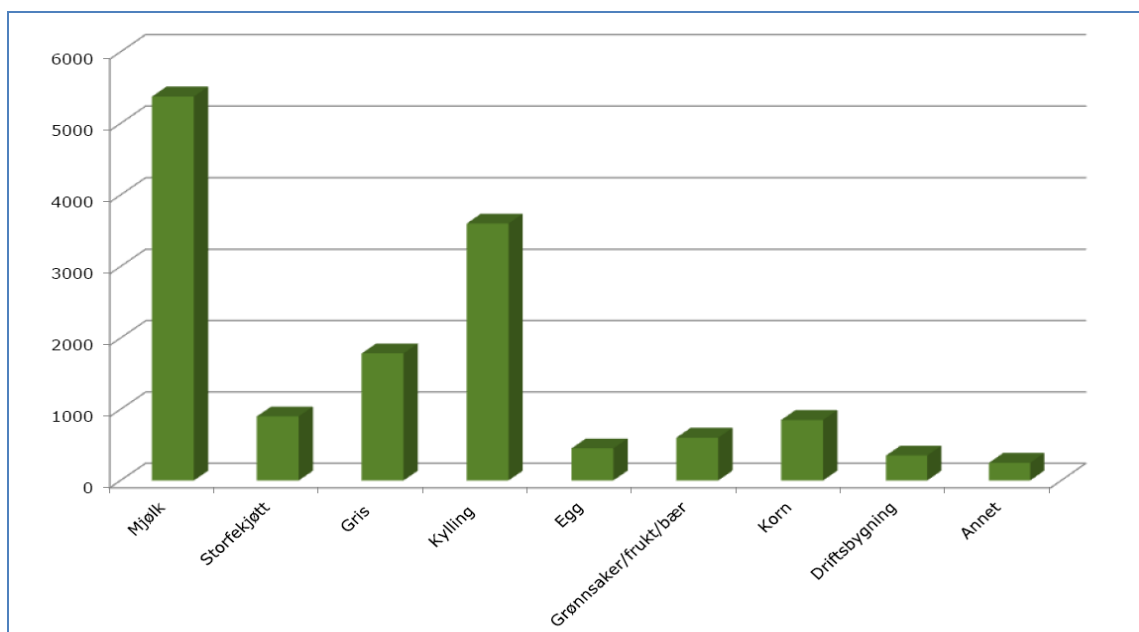
I 2012 fikk Innovasjon Norge (IN) i Østfold tildelt en ramme på 15,7 mill kroner til investeringstilskudd til bedriftsrettede investeringer og vel 41 mill kroner i låneramme som grunnlag for rentestøtte. I tillegg brukes store ressurser til næringsutvikling i form av veiledning, kurs og andre tiltak. Av bygdeutviklingsmidlene gikk 84 % av tilskuddsmidlene til tradisjonelle næringer og 16 % til tilleggsnæringer. Rentestøtte ble i hovedsak gitt til prosjekter innen tradisjonelt landbruk, og det var en økning i antall saker i forhold til 2011.

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.

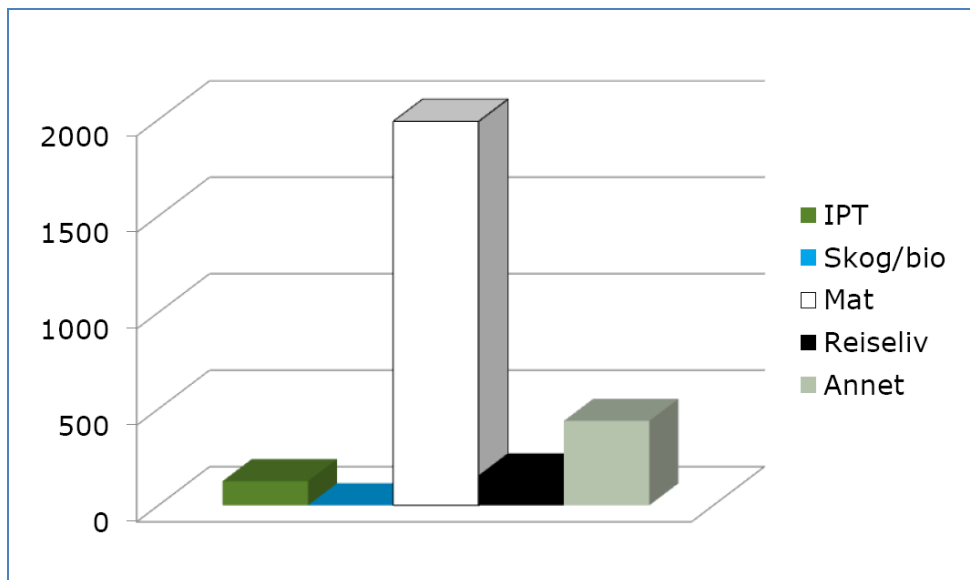
Det er stor investeringslyst i landbruket og vi er inne i en positiv utvikling for nye næringer. Her er det et stort potensial for å utnytte bygdas samlede ressurser bedre.

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 for eksempel produktutvikling, markedsføring, forretningsplan, økonomi og administrering av bedrift. Etablererservice bidrar til å samordne med andre som driver opplæring i næringsutvikling.

Figurene under viser bygdeutviklingsmidler innvilget av Innovasjon Norge i 2012 til tradisjonelle produksjoner og til bygdenæringer i Østfold.



Figur 7.2.1 Bygdeutviklingsmidler til tradisjonell produksjon i Østfold innvilget av Innovasjon Norge i 2012



Figur 7.2.2 Bygdeutviklingsmidler til bygdenæringer i Østfold innvilget av Innovasjon Norge i 2012

Lokal mat og foredling Det er fortsatt økende interesse for lokal, regional og tradisjonell mat basert på norske råvarer. Østfold er et stort og viktig matfylke. Det er behov for økt tilbud og flere produsenter av lokale matspesialiteter. "Guldkorn SA" er et fagforum for mat og drikke i Østfold. Her kobles serveringsbedrifter, foredlingsaktører og større næringsmiddelaktører fra fylket med mål om mer samarbeid og kunnskap om matproduksjon langs hele verdikjeden. 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.

Grønt reiseliv Fylkets grønne reiselivsprosjekt har startet opp – "En reise i smakfulle landskap". Østfold Bondelag er prosjekteier. Prosjektet skal mobilisere og tilrettelegge landbruksopplevelser fra natur, kultur, landbruksaktiviteter, mat og overnatting. Det jobbes med at grønt reiseliv skal integreres i det tradisjonelle. Det er i tillegg til samarbeid innen Østfold også samarbeid mellom fylkene rundt Oslofjorden om reiseliv.

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 60292 verpehøns ved utgangen av 2012. Dette utgjør om lag 15 % av alle verpehøns i fylket.

Økologisk dyrket areal har økt fra 5,7 % i 2011 til 6,2 % i 2012. Medregnet karensarealer er andelen 6,9 %. Økologisk jordbruk krever allsidighet og variasjon. De største utfordringene på produksjonssida er mangelen på grovforetende husdyr. Strukturrasjonaliseringen har medført et sterkt fokus på korn og åkervekster i Østfold. Dette gir utfordringer med tanke på næringsforsyning og vekstskifte. Østfold sammen med Oslo og Akershus er utpekt av Landbruks- og matdepartementet som foregangsfylker for å fremme økologisk forbruk og produksjon. Det satses på aktiviteter som fremmer økt økologisk forbruk, spesielt i storhusholdninger.

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

Østfold er brukbart dekket med skogsveier, men standarden er gjennomgående lav. Fylkesmannen kan bistå kommunene med å utarbeide hovedplaner for skogsveger for å ivareta både vedlikehold, modernisering og utbygging av skogbrukets infrastruktur.

I satsingen på økt bruk av bioenergi har kommunene en svært viktig rolle. Dette gjelder ikke bare som kjøper av varme/energi til offentlige bygg, men også som tilrettelegger for utnyttelse av kommunens skogressurser gjennom etablering av lokale varmesentraler. Gitt at rammebetingelsene blir gode, bør det forventes høy aktivitet i årene som kommer.

Inn på tunet (IPT) I Østfold tilbyr rundt 30 gårder Inn på tunet-tjenester. Vanligst er tilbud i samarbeid med kommuner, barnevern og NAV. Brukergruppene er 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 utdanning innen pedagogikk og helse- og sosialfag. IPT gir mange muligheter for tilrettelagte aktiviteter, læring, mestring og en god hverdag.

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 søkte Inn på tunet-løftet om tilsvarende prosjekt som Moss, men fikk ikke midler. Fylkesmannen vil støtte prosjektet med BU-midler i 2013. Behovet for dagtilbud for denne brukergruppen blir stadig større og myndighetene ønsker at kommunene skal opprette flere dagtilbud.

Sarpsborg opprettet i 2012 et dagtilbud for unge jenter (16-30 år) med rusproblemer. Tilbudet har fungert godt og er det første av sitt slag i Østfold. Vi har også gode eksempler på grønt arbeid-tiltak, der NAV i samarbeid med tiltaksbedrift har arbeidstreningsplasser (APS-plasser) på gårdsbruk.

Østfold Bondelags nettverksprosjekt for potensielle tilbydere og tilbydere i tidlig fase, som er finansiert med BU-midler, har arrangert vellykkede fagkvelder og fagturer for målgruppa. Så langt har 6 av tilbyderne i Østfold kontaktet Matmerk for å bli Inn på tunet-godkjent. Flere har tatt KSL-kurs spesielt rettet mot kvalitetssikring av Inn på tunet-tjenester.

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.

Utfordringer

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

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

7.3 Miljø og landbruk

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

Tabell 7.3.1 viser hvordan tilskuddsmidler til spesielle miljøtiltak (SMIL) er fordelt på kommunene i Østfold - for årene 2004-2012. Tildelingen i 2012 var på 11,8 millioner kroner. Når innvilgningen fra kommunene er større enn dette skyldes det inndratte midler fra prosjekter som har hatt underforbruk, eller som ikke har blitt realisert.

Tabell 7.3.1 Tilskudd innvilget til spesielle miljøtiltak i jordbruket

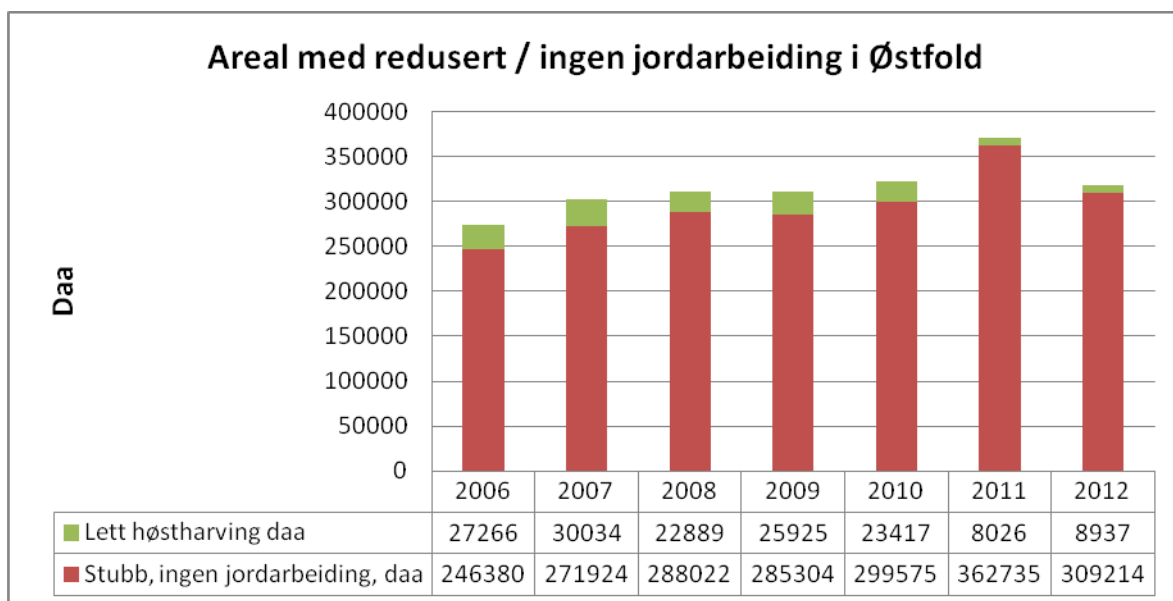
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Halden	660 675	917 000	750 000	218 000	682 000	610 000	581 000	684 450	666 100
Moss	250 004	242 200	126 300	50 000	651 750	240 900	111 150	0	123 000
Sarpsborg	690 700	769 100	997 200	788 525	1 153 575	1 045 000	1 110 000	950 000	871 900
Fredrikstad	696 500	1 165 004	564 558	1 122 823	1 053 663	887 145	1 460 933	1 228 496	1 075 200
Hvaler	170 000	162 000	446 225	307 285	301 500	253 826	168 720	270 334	182 075
Aremark	214 821	14 450	810 000	251 400	0	0	241 500	497 050	60 600
Marker	329 353	593 729	645 000	450 000	656 647	460 000	500 000	500 000	1 050 000
Rømskog	110 000	293 914	100 000	100 000	100 000	50 000	346 491	400 000	100 000
Trøgstad	1 427 640	852 624	1 108 110	1 060 505	730 800	880 000	1 165 800	1 154 238	1 052 500
Spydeberg	387 515	481 375	706 368	395 582	655 022	643 999	296 940	442 268	625 570
Askim	373 423	504 607	213 000	394 961	291 351	222 419	175 227	375 361	334 120
Eidsberg	450 695	747 830	1 041 000	924 963	1 091 403	833 015	1 245 030	270 495	673 865
Skiptvet	238 294	189 900	313 973	263 490	409 863	454 969	485 000	387 696	1 163 810
Rakkestad	1 235 420	595 142	1 759 729	1 210 951	1 078 778	1 102 989	1 139 039	689 790	1 122 446
Råde	254 950	104 560	312 220	184 060	341 922	223 350	582 700	297 100	681 504
Rygge	530 050	483 500	598 700	997 270	461 550	778 770	406 350	362 000	174 500
Våler	814 693	631 925	646 778	721 902	869 887	1 000 924	1 105 796	1 104 024	877 619
Hobøl	888 979	548 163	593 034	759 131	447 988	566 186	891 111	601 061	922 673
Sum Østfold	9 723 712	9 297 023	11 732 195	10 200 848	10 977 699	10 253 492	12 012 787	10 214 363	11 757 482

I 2012 rullerte alle kommuner, unntatt Skiptvet, tiltaksstrategiene sine for SMIL og NMSK. De nye strategiene gjelder fra 2013 til 2016. De fleste kommunene prioriterer forskjellige typer forurensingstiltak høyest, på linje med RMP, og kulturlandskaps- og tilretteleggingstiltak har lavere prioritet.

Østfolds ramme for midler til Regionalt miljøprogram var 42,7 mill kroner i 2012.

Det er vedtatt et nytt Regionalt miljøprogram for jordbruket i Østfold (RMP) som gjelder for perioden 2013-2016. Det er en videreføring av tidligere program. Kulturlandskap, kulturminner, biologisk mangfold, redusert plantevernmiddelbruk og reduksjon av næringssaltavrenning og erosjon er hovedområdene. Programmet trekker fram erosjons- og avrenningsproblemer på åpen åker, tap av biologisk mangfold og gjengroing av landskapet som de største utfordringene.

Figur 7.3.2 viser utviklingen i areal med redusert eller ingen jordarbeiding i Østfold 2006-2012.



Figur 7.3.2 Areal med redusert / ingen jordarbeiding i Østfold 2006-2012

Andelen av kornarealet med redusert jordarbeiding varierer fra år til år. Dette har sammenheng med værforholdene. Det har vært flere år med vanskelige innhøstingsforhold og mye nedbør om høsten. Høsten 2012 ble det pløyd mer enn vanlig for å bekjempe ugras og plantesykdommer, samt å rette opp strukturskader på jorda. Andelen redusert jordarbeiding varierer også mye fra kommune til kommune.

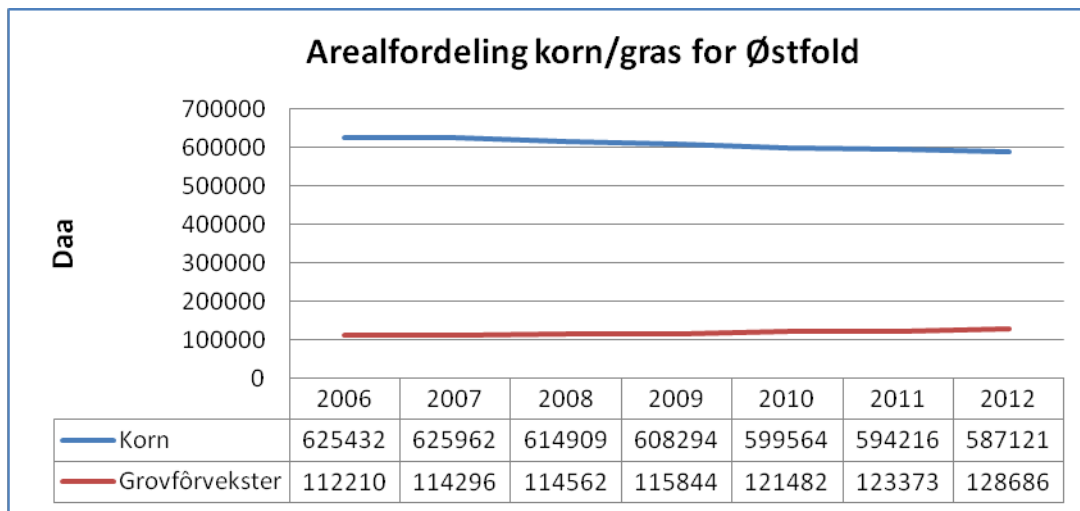
Det er fastsatt to ulike forskrifter med regionale miljøkrav i Østfold. For vassdragene Morsa-, Halden- og Isesjøvassdraget har vi hatt en omfattende forskrift med strenge krav til jordarbeiding og miljøtiltak. I nedbørfeltet til Glomma, samt kystbekkene ble det fra 2011 også innført forskrift om regionale miljøkrav, men denne er mindre omfattende. Som følge av en instruksjon fra Landbruks- og matdepartementet blir forskriften for Morsa, Haldenvassdraget og Isesjø endret fra 2013. Den vil ikke lenger inneholde krav om at minst 60 % av foretakets areal ikke skal jordarbeides om høsten.

Kommunene i disse vannområdene har et ekstra ansvar for å følge opp med kontroll av arealene. Landbruksnæringen står på sin side overfor store utfordringer med kostnadskrevende tilpasninger til stadig strengere miljøkrav og knappe økonomiske rammer. Det er stort behov

for veiledning/rådgivning på gårdsnivå for å kartlegge kilder og iverksette gode og målrettede tiltak.

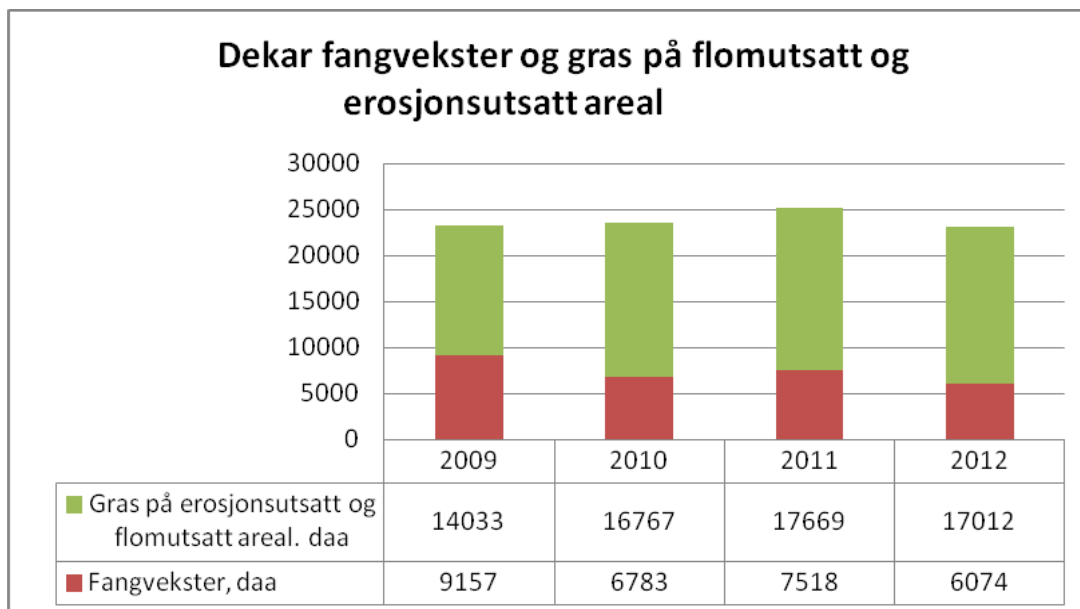
Et annet viktig miljøtiltak er omlegging til gras i erosjonsutsatte og flomutsatte områder. I RMP er det tilskuddsordninger for gras i buffersoner, grasdekte vannveger og gras på spesielt erosjonsutsatte eller flomutsatte områder. Omfanget av disse tiltakene har økt jevnt de siste årene, og dette har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

Figur 7.3.3 viser at grasarealet har økt mens kornarealet er redusert i perioden 2006-2012.

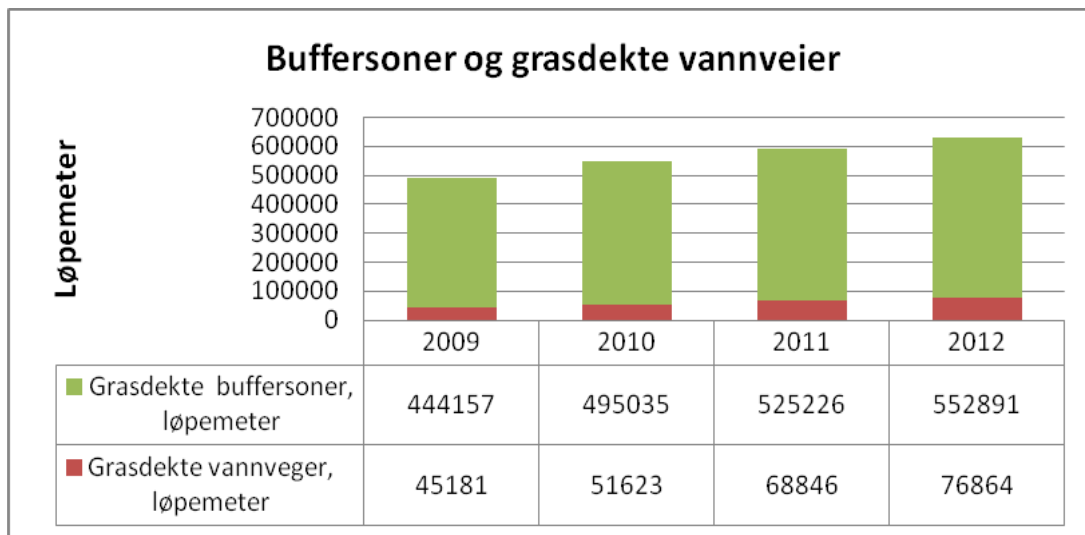


Figur 7.3.3 Arealfordeling korn/gras for Østfold

De neste figurene viser areal fangvekster og gras på flom- og erosjonsutsatt areal - fig. 7.3.4, og løpemeter buffersoner og grasdekte vannveier i Østfold 2009-2012 – fig. 7.3.5.



Figur 7.3.4 Dekar fangvekster og gras på flomutsatt og erosjonsutsatt areal



Figur 7.3.5 Løpemeteter buffersoner og grasdekte vannveier i Østfold 2009-2012

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

Utfordringer

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

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

8 Vergemålsreformen

Sentrale føringer

Den nye vergemålsloven trer i kraft 1. juli 2013. Loven har som hovedsiktemål å bedre rettssikkerheten og rettslikheten for mennesker som har behov for vergemål. Med den nye loven overtar staten oppgaver som kommunene har etter dagens vergemålslov. Kommunens oppgaver etter vergemålslovgivningen, og de kommunale overformynderiene avvikles, og Fylkesmannen blir lokal vergemålsmyndighet. Oppgaven som sentral vergemålsmyndighet er lagt til en nyopprettet avdeling av Statens sivilrettsforvaltning, og lokalisert til Hamar. Frem til ikrafttredelse av ny lov skal Fylkesmannen påse at overformynderiene oppfyller sine plikter etter gjeldende vergemålslov og forvaltningslov. I nært samarbeid med kommunene skal dagens vergemålsforvaltning avvikles, og ny vergemålsforvaltning bygges opp hos Fylkesmannen slik at de mange som berøres av reformen ivaretas på en best mulig måte.

Status

Fylkesmannen i Østfold har vært representert i flere prosjektgrupper i regi av et sentralt vergemålsprosjekt som har jobbet med forberedelsene til gjennomføringen av vergemålsreformen. Lokalt i Østfold har vi jobbet målrettet med å bygge opp den nye vergemålsforvaltningen, og å forberede oss på de lovendringer som kommer. Vi har samarbeidet tett med fylkets kommuner, i stor grad gjennom løpende kontakt med en referansegruppe bestående av representanter for alle fylkets overformynderier.

- I nært samarbeid med kommunene har vi nå avklart hvilke kommuner som omfattes av virksomhetsoverdragelsesregelverket, og konkret hvilke ansatte som skal overføres til Fylkesmannen fra 1. juli 2013. Utfallet av dette er at 5 ansatte fra kommunene blir overført til oss. Videre er det inngått avtaler med 2 kommuner om å beholde arbeidsgiveransvaret for til sammen 6 ansatte ved at det blir stilt omstillingsmidler til disposisjon. I henhold til vår kompetanse- og bemanningsplan rekrutterer vi ytterligere medarbeidere.
- På ulike måter er det gitt løpende informasjon om vergemålsreformen, og fremdriften i sentralt og lokalt vergemålsprosjekt. Informasjonsarbeid intensiveres frem mot 1. juli.
- Fylkesmannen bidrar med opplæring og informasjon om den nye loven til nærmere definerte målgrupper som blir berørt av vergemålsreformen direkte. Dette gjelder ikke minst grupper som etter den nye loven får meldeplikt og begjæringsrett, som kommunal helse- og sosialtjeneste, leger mv. Arbeidet er godt i gang, og følges opp i 2013.
- Vi har veiledet og gitt råd til overformynderiene om hva som bør gjøres av forberedelser i kommunen for at overgangen til ny vergemålsordning skal bli så bra som mulig for dem som berøres.
- Fylkesmannen har gitt opplæring, ledet og bistått kommunene i arbeidet med å legge inn nøkkelinformasjon og dokumentasjon om løpende vergemålssaker i Datafangstportalen, for senere overføring til Vergemålsapplikasjonen. Vergemålsapplikasjonen er under utvikling (sentralt prosjekt) og er bl.a tenkt å være en sentral informasjons- og kommunikasjonskanal mellom verger, lokal og sentral vergemålsmyndighet. Arbeidet med å ajourføre datafangstportalen fortsetter i kommunene frem mot 1. juli.
- I samarbeid med kommunenes overformynderier gjennomfører Fylkesmannen i mars og april måned 2013 en rekke informasjons- og opplæringsmøter for alle de som i dag er

oppnevnte hjelpeverger/verger. Alle har fått skriftlig invitasjon til møtene, som gjennomføres både på kvelds- og dagtid for hjelpeverger/verger i alle kommuner.

- Fylkesmannen vil i løpet av første halvår gå aktivt ut for å rekruttere nye faste verger.
- Sentral vergemålsmyndighet har inngått avtale med en rekke banker som kan motta midler som Fylkesmannen skal forvalte på vegne av personer med verge. Vergene blir med det første informert om bankalternativene, og skal deretter (innen 22.4) velge blant disse. Fylkesmannen skal opprette konti i de aktuelle banker for den enkelte. Kommunens overformynderier må sørge for overføring til de nye kapitalkontoen før 1. juli 2013.

Ufordringer

Ufordringer og oppgaver for kommunene fram mot 1. juli

Det har gjennom hele 2012 vært et konstruktivt samarbeid med kommunene i Østfold for å sikre en best mulig overgang til ny vergemålsforvaltning. Fylkesmannen forventer at dette fortsetter i 2013. Av konkrete oppgaver som påligger kommunene frem mot 1. juli minner vi om følgende:

- Opplysninger og dokumentasjon som er lagt inn i Datafangsportalen om de enkelte vergemål må ajourføres fortløpende. I perioden fra 14. juni til 1. juli vil datafangsportalen være avstengt, og dokumenter må da overleveres manuelt.
- Overformynderiet må sørge for at alle løpende avtaler som må sies opp som følge av reformen er sagt opp.
(avtaler med advokater, revisjon, lokaler, datasystemleverandører mv)
- Hvis kommunen har andre oppgaver lagt til overformynderiet, for eksempel legatforvaltning, må oppgavene plasseres et annet sted. Disse oppgavene følger ikke med over til Fylkesmannen.
- Kommunen må, sammen med Fylkesmannen, bidra til å spre aktuell informasjon om ny vergemålsordning til sine brukere, verger/hjelpeverger, publikum og eventuelle samarbeidspartnere. Det er viktig at også kommunen, i kommunikasjonen med dagens verger og hjelpeverger, understreker at de fortsetter i sine verv fra 1. juli uten ny oppnevning, og motiverer dem til å fortsette.
- Overformynderiet må på et nærmere bestemt tidspunkt sørge for at midler under overformynderiets forvaltning som etter ny lov skal forvaltes av Fylkesmannen, overføres til den bank som vergen eller Fylkesmannen har valgt blant de aktuelle bankalternativer. Midler som ikke lenger skal være under forvaltning må frigis.

Ufordringer og oppgaver for kommunene etter 1. juli

Kommunene vil også etter 1. juli ha noen oppgaver som de er forpliktet til å følge opp. Det fremgår av vergemålsforskriften (FOR 2013-02-15 nr 201) at overformynderiene skal bestå helt til oppgavene etter den någjeldende vergemålslov, samt overgangsbestemmelsene i forskriften, er slutført og overført til Fylkesmannen. Det innebærer at overformynderiet også kan treffe de nødvendige vedtak for å fullføre oppgavene de etter regelverket skal fullføre, se vergemålsforskriften kap. 9. Kommunen v/overformynderiet skal blant annet :

- sørge for at alle pågående saker er overført til Fylkesmannen
- sørge for at hjelpeverger/verger med krav på godtgjøring etter någjeldende lov får en frist for å fremsette et slikt krav. Overformynderiet må ta stilling til kravet og sørge for utbetaling.
- følge opp hjelpevergers/vergers plikt til å avlevere regnskap pr dagen før ny lovs ikrafttredelse, og sørge for at disse regnskapene er kontrollert

- avgi avsluttende regnskap for midlene som er under overformynderiets forvaltning frem til den nye lovens ikrafttredelse. Regnskapene skal sendes Fylkesmannen innen tre måneder etter den nye lovens ikrafttredelse.

Kommunens rolle i den nye vergemålsforvaltningen

Selv om dagens overformynderier avvikles og Fylkesmannen blir ny lokal vergemålsmyndighet, vil vergemålsforvaltningen fortsatt være en lokal velferdsordning rettet mot innbyggerne i den enkelte kommune. I mange sammenhenger vil vergemål derfor være et virkemiddel sammen med kommunens og NAVs øvrige velferdstjenester. Mens legetjenesten får rett til å begjære vergemål etter den nye loven, vil kommunens helse- og sosialtjeneste ha meldeplikt for noen brukergrupper hvis det antas å være behov for vergemål. Fylkesmannen ønsker fortsatt en løpende dialog om hvordan Fylkesmannen og kommunene til enhver tid kan samarbeide om å få til en best mulig vergemålsordning etter ikrafttredelsen av ny lov.