



Fylkesmannen
i Østfold

Østfoldrapporten 2017



Forord

Dialog og samarbeid

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

I Norge har vi valgt modellen med generalistkommuner. Kommunene er førstelinjen på nær sagt alle områder. Fylkesmannens oppdrag er å bidra til at kommunene kjenner og følger statlig politikk. Gjennom tilsyn, klagesaksbehandling og pådriverarbeid skal vi bidra til rettssikkerhet, velferd, fornying og bærekraftig utvikling. Oppdraget vårt er rettet mot driften i kommunene, tjenestetilbudet, oppgaveløsningen og lovligheten.

Forståelse og respekt for ulike roller er vesentlig. Derfor er dialogen mellom Fylkesmannen og kommunene så viktig. Dialogen må være preget av gjensidig respekt og forståelse for våre ulike roller og vårt ulike ansvar.

Strukturreformer

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 5. april frem tre proposisjoner til Stortinget. Disse omhandler ny fylkesinndeling, ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene og fylkene. Proposisjonene skal behandles av Stortinget tidlig i juni. Når Stortinget fatter beslutning i disse sakene i

samsvar med departementets anbefalinger, vil vi få flere forvaltningsmessige endringer i Østfold. Østfold fylkeskommune blir slått sammen med Akershus og Buskerud og antallet kommuner i dagens Østfold fylke vil gå fra 18 til 13. Dette vil gjelde fra 1. januar 2020.

Samtidig gjennomføres det endringer i flere statlige organer. Politiet har fått nye distriktsgrenser og gjennomfører nå underliggende endringer som også får betydning for kommunene. Politireformen påvirker organiseringen av brannberedskapen og de kommunalt eide alarmsentralene for brann. Den regionale og kommunale strukturen for NAV utredes og den fremtidige organiseringen av Sivilforsvaret er på høring. Alle disse endringene vil berøre kommunene. Etter 2020 vil vi ha et forvaltningsmessig landskap som er vesentlig endret fra dagens, og som forhåpentligvis er bedre rustet til å møte fremtidens utfordringer.

Ny struktur for Fylkesmannen

Regjeringen har besluttet at Fylkesmannen i Østfold skal slås sammen med Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesmannen i Oslo og Akershus fra 1. januar 2019. Det nye fylkesmannsembetet for disse fire fylkene skal ha kontorsteder både i Moss, Oslo og Drammen. Hovedsetet, hvor fylkesmannen skal ha kontor, blir besluttet før sommeren. Organiseringen av det nye embetet og fordelingen av funksjoner på de tre kontorstedene blir avklart i løpet av 2018. Endringen vil berøre samarbeidet med kommunene.

Det nye Fylkesmannsembetet skal dekke et stort geografisk område og svært mange kommuner. Det er viktig at det nye embetet etablerer strukturer og ordninger som sikrer fortsatt god dialog og gode samarbeidsforhold.

Østfoldrapporten - et viktig verktøy

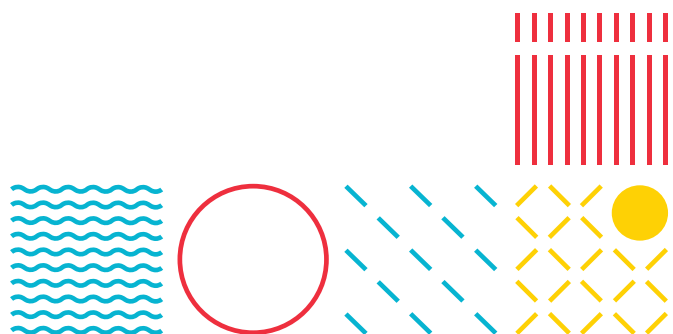
Østfoldrapporten har gjennom mange år vært et viktig verktøy i Fylkesmannens kommunedialog. Her presenterer vi viktig nasjonal politikk sammen med relevant statistikk om kommunene i Østfold.

Rapporten starter med omtale av dialogen med kommunen. Så følger sektorovergripende satsingsområder. Rapporten inneholder videre deler om kommuneøkonomi og om kommunens rolle som tjenesteyter og myndighet innen en lang rekke tjenesteområder. Avslutningsvis beskrives kravene til kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette berører alle kommunale tjenesteområder. Jeg håper rapporten kommer til nytte i kommunens arbeid og mottar gjerne tilbakemeldinger på form og innhold.

Moss, 26. april 2017.



Fylkesmann Trond Rønningen.
Foto: Jan Enoksen





Østfoldrapporten 2017

Utarbeidet av:
Fylkesmannen i Østfold
Vogtsgate 17, Moss
Postadresse: Postboks 325
1502 Moss

E-post:
fmospostmottak@fylkesmannen.no
Tlf: 69 24 70 00

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

Takk til Dag Sølvsberg for illustrasjonsbilder
Layout/design: Lena M. Reis

Innhold

Forord	3
Innhold	5
Fylkesmannens dialog med kommunene	6
Sektorovergrepene områder	7
Regional og kommunal planlegging	8
Kommunereformen	11
Digitalisering i kommunene	14
Klima	19
Tverrfaglig arbeid for barn og unge 0-24	22
Samordning av velferdstjenester	25
Kommuneøkonomi	27
Kommuneøkonomi	28
Modernisering og utviklingsarbeid	45
Kommunens tjenesteyting og myndighetsutøvelse	47
Barnehager	48
Skole og opplæring	56
Barnevern	72
Psykisk helse og rus	80
Habilitering og rehabilitering	82
Omsorg 2020	84
Sosiale tjenester i NAV	88
Økonomisk rådgiving	90
Boligsosialt arbeid	91
Kvalifiseringsprogrammet (KVP)	93
Folkehelse	95
Likestilling, inkludering og universell utforming	98
Bosetting av flyktninger	100
Introduksjonsordning for nyankomne flyktninger	102
Drift og utvikling av avløpstjenester i tettsteder	104
Arealer - bruk og vern	107
Helhetlig vassdragsforvaltning og vannforskriften	111
Biologisk mangfold - Truede arter og vegetasjonstyper og fremmede arter	114
Kommunen som landbruksmyndighet	117
Næringsutvikling i landbruket	120
Miljø og landbruk	125
Samfunnssikkerhet og beredskap	130
Samfunnssikkerhet og arealplanlegging	136

Fylkesmannens dialog med kommunene

Fylkesmannens hovedmål dreier seg om formidling av nasjonal politikk, samordning av statlig virksomhet og rettssikkerhet. Kommunene er fylkesmannens viktigste samarbeidspart og viktigste målgruppe i dette arbeidet. Dette forutsetter god dialog og kunnskap om forholdene i Østfold.

Fylkesmannens instruks

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. Styringsdialogen mellom Fylkesmannen og kommunene bygger på felles forståelse av ulike roller, ansvar og oppgaver. Dialogen er et virkemiddel for å fremme statlig politikk og nasjonale satsinger.

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 rettssikkerhetsinstans, sektormyndighet og samordningsinstans. I forhold til kommunene er oppgavene særlig knyttet til følgende hovedområder:

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

Styringsdialog og samordning

Statens forventninger til kommunene blir fra Fylkesmannens side formidlet bl.a. i møter innenfor de enkelte sektorer, fagkonferanser, samlinger om kommune-proposisjonen og statsbudsjettet, Fylkesmannens årlige kommunekonferanse og Fylkesmannens seks årlige kommunemøter. Kommunekonferansen er en viktig møteplass for

ordførere og rådmenn. Kommunemøtene, hvor Fylkesmannens ledergruppe møter kommunens politiske og administrative ledelse, er viktig for å drøfte forhold i den enkelte kommune. Både kommunen og Fylkesmannen kommer med innspill til dagsorden og det legges opp til en åpen og gjensidig dialog. Fylkesmannen ønsker på møtene å gi en samordnet framstilling av statens politikk for den aktuelle kommunen.

Sektorovergripende områder



Regional og kommunal planlegging

Kommunene skal planlegge med sikte på å samordne og sette mål for den fysiske, økonomiske, sosiale og estetiske utvikling innenfor sine ansvarsområder. Planlegging er viktig for å kunne styre utviklingen av levekår og tjenester. Plan og bygningsloven har fokus på helhet og samfunnsutvikling.

Nasjonale føringer

Etter valget i 2015 har kommunene utarbeidet nye planstrategier for 4-årsperioden. I denne skal alle planoppgaver gjennomgås og prioriteres. Det viktigste er å vurdere behovet for rullering av kommuneplanens arealdel og samfunnsdel. Dette er store planer som er styrende for kommunens utvikling, men som også krever store ressurser å utarbeide. Bl.a er kravet og behovet for medvirkning sterkere i dag, og det er et krav at det søkes samarbeid interkommunalt og med regionale myndigheter.

Hver regjering utarbeider gjennom Kommunal og moderniseringsdepartementet et programskrift for hva de mener er viktigst i perioden. «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging», kom i 2014 og er et viktig overordnet dokument. I dette vektlegges gode og effektive planprosesser, bærekraftig areal og

samfunnsutvikling og attraktive og klimavennlige by og tettstedsområder. Byutvikling og transport har vært sentrale temaer. Disse forventningene skal følges opp i planene og legges også til grunn for statens medvirkning i planprosessene. Sterke føringer ligger også i statlige retningslinjer, spesielt innenfor bolig-, areal og transportplanlegging. (BATP). Fortetting i byområdene, nullvekst i personbilbruken og overgang til gange, sykkel- og kollektivtransport er viktige målsettinger, samtidig som man reduserer klimagassutslipp, reduserer presset på dyrka mark og får bedre bomiljøer med større trivsel, mindre kriminalitet og bedre folkehelse. Universell utforming og muligheter for en likeverdig deltagelse i samfunnet er fortsatt et satsingsområde. 2016 har også vært sterkt preget av arbeidet med den nye kommunereformen, og prosessene fram til de vedtak om sammenslåinger som det nå er lagt til rette for nasjonalt.

Status

I planstrategiarbeidet drøfter kommunestyrene strategiske valg knyttet til alle deler av samfunnsutviklingen. Gjennom kommuneplanene, og spesielt kommuneplanens samfunnsdel setter kommunene langsiktige mål og strategier som sikrer en ønsket utvikling av lokalsamfunnet og

kommunens tjenester. Arealdelen skal være en oppfølger som mer konkret følger opp strategiene når det gjelder bruk av arealer og lokalisering av virksomheter og tjenester. Også her er det stort fokus på byutvikling. I mange kommuner er det i ferd med å bli en tydeligere prioritering av planoppgaver knyttet til helse, velferd,

næringsutvikling og kompetanse, og ikke minst sammenhengene mellom fagområdene.

Innenfor planområdet har året vært preget av planstrategiarbeidet. 4 kommuner mangler fortsatt slike. Som følge av arbeidet er mange kommuner, særlig byområdene, i ferd med å starte

nye kommuneplanrullinger. Status for dette arbeidet er reelt lite endret fra i fjor, men mange er i gang. Noen avventer også en mer konkret fase av kommunesammenslåingene. De fleste kommunene har fortsatt tilstrekkelige arealreserver, og året har vært preget av lav vekst både i næringslivs- og befolkningssammenheng.

Kommuneplansituasjonen 2016

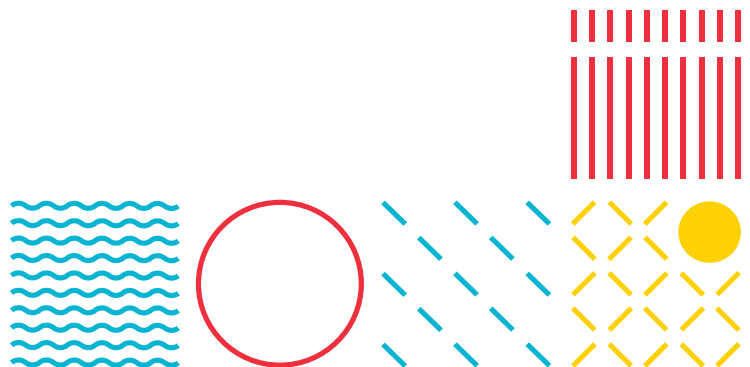
Kommune	Vedtatt plan	Arealdel	Samfunnsdel	Endring
Aremark	10/29/2009	2009-2019	2015-2026	Ny samfunnsdel utarbeides
Askim	9/27/2007	2008-2019	2015-2027	
Eidsberg	6/16/2011	2015-2027	2015-2027	
Fredrikstad, delt plan	6/16/2011	2011-2023	2011-2023	Ny arealdel påbegynt
Halden	6/22/2011	2011-2023	2011-2022	Ny samfunnsdel påbegynt
Hobøl	ny 2014	2015-2026	2011-2022	Revidert 2015/16
Hvaler	4/7/2011	2015-2027	2010-2022	Oppstart arealdel 2016
Marker	12/27/2007	2005-2016	2015-2027	Samfunnsdel påbegynt
Moss	6/20/2011	2011-2022	2011-2022	Sentrumsplan 2015
Rakkestad	5/26/2011	2010-2021	2010-2021	
Rygge	6/21/2011	2011-2022	2011-2022	Felles planlegging med Moss
Rømskog	7/20/2009	2008-2019	2015-2027	Ny arealplan ferdigstilles
Råde	6/21/2011	2011-2022	2011-2022	
Sarpsborg	2/17/2011	2015-2027	2011-2020	Ny samfunnsdel utarbeides 2017 Ny sentrumsplan under utarbeidelse
Skiptvet	4/20/2010	2009-2020	2009-2020	Ny plan utarbeides 2017
Spydeberg	8/28/2007	2015-2027	2007-2020	Revidert plan 2016
Trøgstad	8/30/2011	2011-2023	2011-2023	

Utfordringer

Byutviklingen krever oppfølging med kommunedelplaner, områdereguleringer og detaljreguleringsplaner. Planlegging i by er mer krevende og ikke minst avhengige av medvirkning og samarbeid. Plansituasjonen i Østfoldbyene er også preget av de store infrastrukturtiltakene både på vei, jernbane og havnesektoren, og ikke minst er stasjonslokalisering og trasevalg kompliserte og omdiskuterte. En stor utfordring i årene framover er å lande disse. Sikkerhet og beredskap, innvandring og integrering er utfordringer som har fått større aktualitet, og som det er viktig å innarbeide i

plansammenheng. Vi skal gjennom planleggingen «bygge» et sikrere samfunn.

Fylkesplanarbeidet er nå godt i gang, og kommunene vil merke at det kommer nye føringer på mange områder som ikke var med eller ikke var særlig omtalt i gjeldende fylkesplan fra 2008. Utfordringen blir å bruke denne planen og videreføre satsingsområder på kommuneplannivå. En felles satsing på utpekte områder har større effekt, og hele fylket har områder innen helse, sysselsetting og barn og unge, som trenger innsats og et felles løft.



Kommunereformen

Fylkesmannen i Østfold oversendte sin tilråding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 29. september 2016. Fylkesmannens tilråding innebar en anbefaling om fem kommuner i Østfold på sikt. KMD har i april 2017 lagt frem tre proposisjoner til Stortinget. Disse innebærer en anbefaling om sammenslåing av Østfold fylke med Buskerud og Akershus og at antall kommuner i dagens Østfold reduseres fra 18 til 13.

Nasjonale føringer

Kommunereformen ble vedtatt av Stortinget i juni 2014, som del av kommuneproposisjonen for 2015. I januar 2014 nedsatte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget leverte 31. mars delrapporten med kriterier for en god kommunestruktur. Samme dag fikk utvalget et tilleggsmandat om å utrede behovet for ytterligere kriterier for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene. Delrapporten fra 31. mars ble en vesentlig del av det faglige innholdet i meldingsdelen til kommuneproposisjonen, og således også i stor grad styrende for det utredningsarbeidet som kommunene ble bedt om å gjennomføre. Ekspertutvalgets sluttrapport ble levert i desember 2014. Stortingsmelding 14 (2014-2015), kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner kom i mars 2015.

Hovedmålene for reformen er:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Prosesser og tilråding

Kommunene skulle innen 1. juli 2016 gjennomføre prosesser og fatte vedtak om hvorvidt de ønsker å slå seg sammen med andre kommuner, og i så fall hvilke kommuner de ønsker å slå seg sammen med.

Fylkesmennene ble ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2015 gitt i oppdrag

å støtte og veilede kommunene i deres arbeid med kommunereformen, og det ble oppfordret til samarbeid med KS. Fylkesmennene skulle også utarbeide tilråding om fremtidig kommunestruktur, basert på de kommunale prosessene. Det ble anbefalt at sammenslåingen av kommunene:

- Moss og Rygge
- Askim, Hobøl og Spydeberg
- Rømskog og Aurskog-Høland

Departementet har nå (april 2017) fremmet sin proposisjon om kommunestrukturen for Stortinget. Her anbefaler departementet at Stortinget vedtar sammenslåing av kommunene:

- Moss og Rygge
- Askim, Hobøl, Spydeberg og Eidsberg
- Rømskog og Aurskog-Høland

Stortinget behandler proposisjonen tidlig i juni 2017.

Vedtak om sammenslåing

Alle kommuner som blir vedtatt sammenslått av Stortinget våren 2017, omfattes av det samme regelverket, de samme økonomiske virkemidlene m.m. Det er inndelingsloven (Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser) som gir regler for de formelle kravene for sammenslåingsprosessen. Det er gjennom de nasjonale vedtakene i Stortinget at sammenslåingen av kommuner i denne fasen av kommunereformen fattes, uansett om det er gjensidige vedtak i kommunene eller ikke.

Sammenslåingene vil tre i kraft fra 1. januar 2020. Dersom det er ønskelig lokalt, kan sammenslåinger basert på gjensidige vedtak, og som ikke går på tvers av dagens fylkesgrenser, iverksettes fra 1. januar 2019. Sammenslåingene der enkelte av kommunene har sagt nei, vil alle få iverksettingsdato 1. januar 2020.

Departementet vil etter Stortingets behandling gi de formelle rammene for den enkelte sammenslåingen gjennom en kongelig resolusjon. Oppretting av fellesnemnd etter inndelingsloven mv., kan først gjøres etter Stortingets vedtak. Den rettslige kompetansen og oppgavene som fellesnemnda er gitt direkte i inndelingsloven § 26, forutsetter at Kongen eller Stortinget har fattet vedtak om sammenslåing (først da foreligger det formelt en sammenslåing). Det vil blant annet si at fellesnemnda først kan ansette administrasjonssjef for den nye kommunen når nasjonalt vedtak om sammenslåing foreligger.

Kommunene kan likevel begynne å forberede sammenslåing før nasjonalt vedtak foreligger. Kommunene kan bl.a. opprette et felles organ som skal arbeide med sammenslåingen, men før Stortinget har vedtatt sammenslåingen må kommunestyrenes oppretting av en felles nemnd/ et felles arbeidsutvalg og tildeling av oppgaver og myndighet til organet, bygge på alminnelige regler om interkommunalt samarbeid.

Som en del av arbeidet med å bygge den nye kommunen vil fellesnemnda måtte fatte vedtak og inngå avtaler som gjelder den nye kommunen. Fellesnemndas rettslige kompetanse til å foreta slike disposisjoner, følger av inndelingsloven og de fullmaktene som den har fått i reglement fastsatt i kommunestyrene.

Felles kommunestyremøte og unntak fra krav om felles kommunestyremøte

Det følger av inndelingsloven § 25 at fylkesmannen skal kalle inn til et felles kommunestyremøte når det er gjort vedtak om sammenslåing. Fylkesmannen kaller inn til felles kommunestyremøte etter at Stortinget har gjort vedtak om sammenslåing.

Departementet kan gi unntak fra kravet om felles kommunestyremøte, når alle de nødvendige vedtakene er gjort i kommunestyrene. Denne dispensasjonsmyndigheten vil departementet delegere til fylkesmennene. Det er en forutsetning for unntak at kommunene det gjelder ønsker unntak, og at kommunene anmoder fylkesmannen om dette. Når fylkesmannen innvilger unntaket, må orientering om dette med kort begrunnelse for innvilgelsen sendes til departementet. Departementet trenger denne informasjonen til utarbeidelsen av resolusjoner for de enkelte sammenslåingene.

Status

Alle de 18 kommunene i Østfold aksepterte oppdraget fra Stortinget om å vurdere kommunestrukturen i lys av reformens mål. Kommunene foretok i juni 2015 såkalte strategisk veivalg. Arbeidet ble videreført høsten 2015 i forhandlinger mellom aktuelle kommuner. Våren 2016 ble det ferdigbehandlet og underskrevet intensjonsavtaler/ grunnlagsdokumenter i alle regioner. Det har vært gjennomført innbyggerdialog

og høringer, og Spydeberg og Trøgstad gjennomførte folkeavstemning i henholdsvis mai og juni 2016.

Kommunene Moss og Rygge har fattet gjensidige vedtak om sammenslåing. Det samme har Rømskog og Aurskog-Høland (Akershus). Askim og Hobøl kommuner har også fattet gjensidige vedtak om sammenslåing. Fylkesmannens tilråding går ut på at Spydeberg kommune også blir med i denne

sammenslåingen, til tross for at kommunens vedtak ikke entydig støtter dette.

Den 22. februar 2017 inngikk partiene Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig folkeparti og Venstre på Stortinget avtale om hvilke kommuner som skal slås sammen ved Stortingets behandling i juni 2017. Her kommer det fram at partiene ønsker å slå sammen Hobøl, Spydeberg, Askim og Eidsberg kommuner til en ny kommune, i tillegg til Moss og Rygge kommuner og Rømskog og Aurskog-Høland kommuner, som frivillig og gjensidig vil slå seg sammen. Dette er som nevnt fulgt opp i

departementets proposisjoner til Stortinget i april 2017.

I 2017 gjennomføres det nasjonalt en seminarrekke for kommunen som skal slå seg sammen. Dette gjøres i et samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS, Unio, YS Kommune, LO Kommune og Akademikerne Kommune. Hensikten med samlingene er kunnskapsdeling, erfaringsutveksling og rom for arbeid i egen sammenslåingsprosess. Oppstartsamlingen var i månedsskiftet oktober-november i 2016.

Utfordringer

Kommunene som skal slå seg sammen har en omfattende jobb foran seg. Utfordringen vil for mange være å bygge en ny og felles kultur og organisasjon som sikrer gode og effektive tjenester til innbyggerne. De nye kommunene må også legge vekt på å fylle samfunnsutviklingsrollen på en god måte, og finne gode løsninger for lokaldemokratiet.

Kommuner som ikke har vedtatt å slå seg sammen, men som blir vesentlig berørt av sammenslåingene som nå vedtas, kan også få utfordringer. Dette kan dreie seg om endringer i interkommunalt samarbeid og nye samarbeidsløsninger for felles tjenesteyting, og om endringer i økonomiske rammebetingelser som følge av endringene i inntektssystemet. Sistnevnte forhold vil også kunne gjelde øvrige kommuner i fylket.

Fylkesmannens oppfordring til disse kommunene er å fortsette vurderingene av ev. fremtidig sammenslåing og å holde dialogen med nabokommunene vedlike. Reformens målsettinger legger opp til at frivillig sammenslåing også er aktuelt etter 2017. Kommuneproposisjonen og stortingets behandling av kommunereformen i juni vil trolig gi føringer og signaler om rammebetingelser for videre strukturendring i kommunesektoren. Det er også naturlig at kommunene ser egen struktur i sammenheng med endringene i kommunestrukturen nasjonalt og i sammenheng med de varslede strukturendringer i de folkevalgte regionene.



Digitalisering i kommunene

Regjeringen har tatt initiativ til et offensivt og målrettet arbeid med å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Digitalisering er en vesentlig del av dette arbeidet. Fremover må stat og kommune samarbeide mer og bedre for å tilby innbyggere og næringsliv gode, brukervennlige og helhetlige digitale tjenester.

Nasjonale føringer

Digitalisering handler om grunnleggende endringer i måten vi jobber på, hvilke tjenester vi tilbyr, vårt syn på omgivelsene og hvordan vi videreutvikler oss. Vi må ta utgangspunkt i innbyggerne og brukeropplevelsen. Det krever nye holdninger og tankesett og fordrer digital modenhet i virksomhetene og hos ledelsen. Dette utfordrer etablerte måter å løse kommunenes oppgaver på.

Digitalisering handler om å tilby nye og bedre tjenester, som er enkle å bruke, effektive og pålitelige. Digitalisering legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon, og kan bidra til å øke produktiviteten i både privat og offentlig sektor. Digitalisering er et viktig verktøy for forenkling av kompliserte regelverk, og fornying av gammel og tungvint forvaltningspraksis.

Det skal være lønnsomt og hensiktsmessig for kommunen å digitalisere. Digitale løsninger kan bidra til raskere og mer korrekt saksbehandling, og forenkle kontakten mellom innbyggerne og kommunen. Innbyggerne i Norge er i dag i stor grad digitale, og forventer derfor gode digitale løsninger fra kommunen sin. Det er ikke lenger et spørsmål om vi skal digitalisere, men **hva** vi skal digitalisere og **hvor raskt**.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har en samordningsrolle i digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Denne rollen innebærer at KMD skal identifisere sektorovergrepene utfordringer. Departementet skal også initiere, koordinere og følge opp sektorovergrepene tiltak. Utvikling av fellesløsninger og felleskomponenter er derfor et viktig tiltak i samordningen av digitaliseringsarbeidet.



Felleskomponenter

Nasjonale felleskomponenter gjør at kommunene kan bruke sine ressurser på å løse sine egne utfordringer i stedet for å bruke tid og krefter på å utvikle funksjonalitet som andre allerede har utviklet. I tillegg kan felleskomponentene bidra til å gi innbyggerne enhetlige tjenester på tvers av forvaltningen. Nasjonale felleskomponenter bidrar derfor til å øke kvaliteten, og samtidig redusere kostnadene ved etablering og drift av gode digitale tjenester. Felleskomponenter som kommunene kan ta i bruk er ID-porten, Altinn, Digital postkasse til innbyggerne, kontakt- og reservasjonsregisteret, det sentrale folkeregisteret, enhetsregisteret og matrikkelen.

En ny digital agenda

Regjeringen la i 2016 frem Meld. St. 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet. Meldingen presenterer regjeringens overordnede politikk for hvordan vi kan utnytte IKT til samfunnets beste. Regjeringen løfter der frem følgende tiltak med relevans for kommunal sektor i den statlige digitaliseringspolitikken:

- **Mer helhetlige løsninger:** Staten skal ta mer hensyn til kommunene i sitt digitaliseringsarbeid. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har i 2016 kartlagt statlige digitaliseringsprosjekter med konsekvens for kommunene i utvalgte statlige virksomheter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gjennomgår nå Difis funn og forslag til tiltak for bedre samordning. Departementet skal samarbeide med KS om det videre arbeidet.
- **Digital postkasse for innbyggerne** er en sikker løsning, og kommunene kan sende både vedtak og andre viktige henvendelser, inkludert sensitive personopplysninger. Med digital post sparer kommunene penger, mens innbyggerne får bedre tjenester. KS SvarUT kan videresende post til Digital postkasse til innbyggere. Kommuner som ikke har tatt i bruk digital postkasse ennå, kan ta kontakt med Difi og få hjelp til å koble seg på. I 2014 ble forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften endret slik at forvaltningen som hovedregel skal kommunisere digitalt med innbyggere og næringsdrivende.
- **ID-porten** er en innloggingsløsning som gir innbyggerne sikker tilgang til over 1000 netjtjenester i stat og kommune. Difi har etablert en felles tjeneste for å signere dokumenter fra offentlig sektor direkte på nett. Denne tjenesten er tilgjengelig via ID-porten. Signeringstjenesten erstatter håndskreven signatur og gjør det mulig for innbyggere å signere dokumenter fra det offentlige digitalt. Tjenesten bidrar til en brukervennlig, sikker, praktisk og effektiv håndtering av dokumenter som krever signatur fra innbyggere.

- **«En innbygger, én journal»** er en tjeneste Helse- og omsorgssektoren er i gang med å realisere. Det langsiktige målet er en felles nasjonal løsning som gir en gjennomgående digital journalløsning for hele helsetjenesten. Den kommunale helse- og omsorgstjenesten, helseforetakene, spesialisthelsetjenesten og de statlige etatene må delta aktivt i det videre arbeidet med en felles, nasjonal løsning gjennom et tett statlig-kommunalt samarbeid.

Kommunene har ansvar for å gjennomføre nødvendige tiltak for å fullføre innføring og realisering av gevinster på de områder hvor det foreligger tekniske løsninger, herunder elektronisk meldingsutveksling. Det er behov for at kommunene vurderer samarbeidsmodeller for bedre koordinering og samordning.

- **Altinn** er en nasjonal felleskomponent som statlige etater som hovedregel skal bruke ved produksjon av relevante digitale tjenester. Kommunene kan også bruke Altinn, og i januar 2016 ble Brønnøysundregistrene og KS enige om en avtale som gjør det enklere for kommunesektoren å tilby nye, nettbaserte tjenester. Kommuner som ønsker å benytte denne avtalen kan ta kontakt med KS for mer informasjon.

- **Folkeregisteret:** fra 1. januar 2016 ble standardtjenester i Folkeregisteret gratis for alle virksomheter. Standardtjenester omfatter blant annet oppslag på nett, vask og vedlikehold av registre og de fleste uttrekk fra databasen. Det betyr at kostnaden for bruk av Folkeregisteret faller bort for kommunene. Gratis tjenester fra Folkeregisteret gir kommunene muligheten til å øke bruken av direkte oppslag i registeret, og på den måten få et bedre og mer oppdatert datagrunnlag.

- **IT-standarder:** Kommunene skal bruke obligatorisk IT-standarder slik de framgår av standardiseringsforskriften. I tillegg bør kommunene også benytte de anbefalte standardene. Standardene legger til rette for og fremmer elektronisk samhandling med og i

forvaltningen. Referanse katalogen gir en oversikt over anbefalte og obligatoriske IT-standarder i offentlig sektor. Spørsmål om bruk av standarder kan rettes til Difi.

• **Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP):** Difi og Oslo kommune samarbeider i prosjektet einnsyn for å utvikle en felles innsynsløsning for Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) og Oslo kommunes Søk i politiske saker (SIPS). Løsningen skal etter planen lanseres ved årsskiftet 2017/2018. Det er lagt til grunn at løsningen skal utvikles slik at den også kan benyttes av andre kommuner og av fylkeskommuner.

• **Kommunale veiledningstilbud:** KS og KMD undertegnet den 30. juni 2016 en intensjonsavtale om utvikling av et kommunalt veiledningstilbud for økt digital kompetanse. Tilbudet skal bidra til at de som har liten erfaring med digitale løsninger blir mer selvhjulpne i bruk av data og digitale tjenester. Veiledningstilbudet skal ikke være en nyetablering i kommunene, men en videreutvikling og samordning av den innbyggjerservice som kommunene allerede tilbyr sine innbyggere. Dette kan f.eks. inngå som en del av folkebibliotekets generelle veiledningstilbud, kommunens servicekontor, eller veiledning fra kommunale fagavdelinger.

• **Kommunestruktur og digitalisering:** KMD anbefaler at berørte kommuner tar høyde for kommende endringer i kommune- og fylkesstruktur ved etablering av nye eller oppgradering av eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester. Ved sammenslåing av kommuner og fylker vedtas som hovedregel nye kommune- og fylkesnumre, og det er viktig at systemene er tilstrekkelig fleksible til å håndtere endringer av denne typen.

Som del av kommunereformen har Kartverket fått i rolle fra KMD å koordinere samarbeidet mellom statlige virksomheter og involverte kommuner, og avdekke avhengigheter mellom ulike IT-løsninger. Det er blant annet utarbeidet en sjekklister for kommuner som skal gjennomføre sammenslåing, med oversikt over oppgaver og tidsfrister. Nyttig informasjon om kommunereform og digitalisering finnes på Kartverkets nettsider.

Digitaliseringsrundskrivet

Digitaliseringsrundskrivet (rundskriv H-09/2016) er en sammenstilling av pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor, og gir et helhetlig bilde av hvilke føringer som gjelder. Det gjelder for statlige virksomheter, og har blitt sendt ut hvert år siden 2009.

Rundskrivet ble fra 2016 også sendt til kommunene. Rundskrivet henviser til en rekke krav som er hjemlet i lov, og som derfor også gjelder kommunene. De øvrige kravene i rundskrivet gjelder ikke for kommunene.

Departementet oppfordrer kommunene til å gjøre seg kjent med kravene som stilles til statlige virksomheter på digitaliseringsområdet, og også til å vurdere om noen av anbefalingene kan være relevante for kommunenes digitaliseringsarbeid.

Digitalt førstevalg

Forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv skal normalt skje gjennom digitale, nettbaserte tjenester. Disse tjenestene skal være helhetlige, brukervennlige, trygge og universelt utformet. Brukerne skal få den hjelpen de trenger for å finne frem i og bruke tjenestene.

Status

Mange kommuner i Østfold har gode digitaliseringsprosjekter å vise til. Flere ønsker å jobbe mer målrettet og strategisk med temaet. Samarbeid og læring er nøkkelen til at dette skal lykkes.

Kommunene i Østfold har vi i flere år hatt et godt samarbeid om utvikling av kommunal service

og digitalisering av tjenester i kommunene gjennom nettverket DDØ, det digitale Østfold. Nettverket er åpent for alle kommunene og jobber med kompetansedeling og opplæring, og utvikling og koordinering av aktiviteter i kommunene. Fylkesmannen har støttet dette arbeidet ved bruk av prosjektskjønnsmidler.

Utfordringer

Kommunene må kartlegge potensialet for digitalisering av tjenester og arbeidsprosesser, og utarbeide planer for hvordan alle egnede tjenester skal gjøres tilgjengelig digitalt. Det må også utarbeides strategier og planer for utvikling av tjenestene. Kartleggingene bør blant annet omfatte hvilke tjenester det gjenstår å digitalisere, hvilke tjenester som egner seg for digital selvbetjening, straks-avgjørelser og automatisert saksbehandling.

Kartleggingen må også brukes til å vurdere om eksisterende digitale tjenester er brukerorienterte og brukervennlige, eller om de bør re-designes, forenkles eller kanskje kan bortfalle. Relevant regelverk må også gjennomgås.

Kommunene må samarbeide om å utarbeide lokale strategier for digital utvikling. Det er også viktig

å benytte de statlige løsningene og å få til en koordinert utvikling mellom kommunene og staten.

Det er store investeringer som må gjøres og mange leverandører som tilbyr løsninger. I Digital Agenda dras opp en del prinsipper for digitaliseringsprosjekter. Prinsippene handler om å redusere størrelsen og kompleksiteten i de enkelte prosjektene, og å rette oppmerksomheten mot det kontinuerlige arbeidet med å forbedre og forenkle offentlig sektor.

Digitalisering er en viktig del av kommunenes effektiviserings- og moderniseringsarbeid. Dette er derfor et av de områdene som blir prioritert ved fordeling av prosjektskjønnsmidler. Fylkesmannen ønsker at kommunene samarbeider og utvikler søknaden om støtte til digitaliseringsprosjekter.



Klima

Klimaendringene er blant de aller største utfordringene verden står ovenfor, og konsekvensene kan bli alvorlige, både for mennesker og naturgrunnlaget. Klimaendringene og press på ressursgrunnlaget utgjør en trussel mot målet om økt matproduksjon og krever gode tilpasninger i landbruket. Kommunene har et viktig ansvar for å bygge gode samfunn for sine innbyggere, og klimaperspektivet må være med som et overordnet premiss i kommunens planlegging.

Nasjonale føringer

Norges klimapolitikk er forankret i Stortinget gjennom to klimaforlik, i 2008 og 2012. Klimaforlikene er et resultat av at det er bred politisk enighet om at Norge skal ha et ansvar for reduksjon i klimagassutslipp gjennom en aktiv nasjonal politikk. Klimaforlikene inneholder både mål for klimapolitikken og virkemidler for å nå disse målene. De overordnede målene er ambisiøse og skal føre til at Norge blir karbonnøytralt senest i 2030. I tillegg til dette er det enighet om en rekke tiltak som skal gjennomføres i Norge.

Kommunene og fylkeskommunen har en nøkkelrolle i mange deler av klima- og miljøarbeidet. De er for eksempel lokal forurensningsmyndighet, planansvarlige for utbygging, eiere av en rekke bygninger, veier og infrastruktur, ansvarlige for håndtering av kollektivtrafikk og avfall, og de gjennomfører mange offentlige anskaffelser. Kommunene og fylkeskommunen kan dermed bidra til å redusere Norges utslipp av klimagasser i egen drift og ved å påvirke andre aktører til å redusere sine utslipp.

Plan- og bygningsloven, konsekvensutredninger og Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene er viktige virkemidler som kommunene har for å påvirke utslipp av klimagasser i Norge. Disse innebærer også at arbeidet med klimagassreduksjoner er inkludert i kommunens faste oppgaver, som en del av det ordinære planarbeidet og styringssystemene. Kommunene må benytte dette handlingsrommet til å ta initiativ til å gjennomføre lokale klimatiltak.

Landbruket er opphav både til utslipp av klimagasser og opptak gjennom lagring av karbon i jord og skog. Klimaendringene endrer forutsetningene for planteproduksjon, og god tilpasning til et klima i endring blir viktig for å redusere sårbarheten og for å utnytte mulighetene som følger med klimaendringene. Tap av jord- og næringsressurser gjennom erosjon og avrenning krever bruk av forebyggende tiltak. Disse tiltakene reduserer også klimagassutslipp fra jordbruksarealer. Jordbrukets miljøvirkemidler som forvaltes av kommunene; regionalt miljøprogram (RMP) og spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL), bidrar til gjennomføring av slike tiltak.

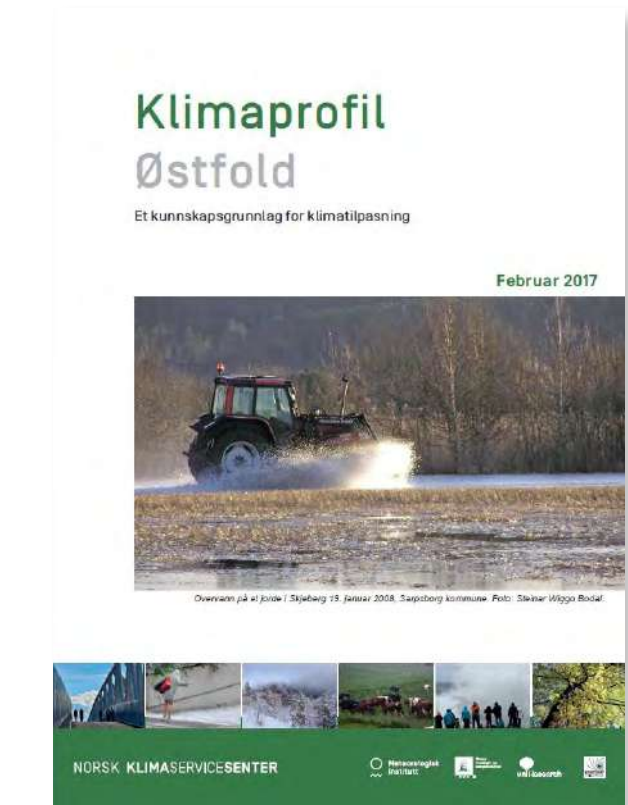
Status

I likhet med andre geografiske områder i Norge er det også i Østfold strukturelle utfordringer og kulturelle barrierer som må overvinnes for at vi skal kunne nå målet om lavutslippsamfunnet innen 2030. En arealbruk som muliggjør nye reisevaner og effektiv ressursbruk står her i en særstilling og omtales i kapittelet om regional og kommunal planlegging.

I all hovedsak ivaretar kommunene i Østfold de nasjonale målene for klima- og energi planleggingen som er fastsatt i Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene. Det er vedtatt klimahandlingsplaner og kommunene arbeider aktivt med å gjennomføre tiltak.

Mye av dette arbeidet koordineres gjennom Klima Østfold hvor 17 kommuner, fylkeskommunen og Fylkesmannen er medlemmer. Gjennom dette samarbeidet blir det lagt vekt på å oppnå en grønn balanse i fylket. Klima Østfold har som mål å bevisstgjøre, engasjere og tilrettelegge gjennom effektive miljøtiltak slik at alle kan bidra til et mer klimavennlig samfunn. Arbeidet til Klima Østfold er forankret i Fylkesplanen, kommunale klima- og energiplaner, og i kommuneplanene til de respektive kommunene. Det blir utarbeidet regional handlingsplan hvert år, samt årlige klimaregnskap for hver av kommunene og for fylket som virksomheter. Klima Østfold jobber blant annet aktivt mot et fossilfritt Østfold 2030. Noen av målene i dette prosjektet er blant annet å omstille den kommunale kjøretøyflåten, delta aktivt i arbeidet for å tilrettelegge for infrastruktur og bidra til lokal og regional næringsutvikling i omstilling til mer miljøvennlige drivstoff. Klima Østfold er ikke en erstatning for kommunalt klima- og energiarbeid, men en styrking av arbeidet, og ekstra ressurs for kommunene.

Klima Østfold og Fylkesmannen jobber sammen om landbrukets krav til klimatilpassing og reduserte utslipp av klimagasser i prosjektet Klimasmart landbruk og interregprosjektet COBEN. Eksempler på konkrete klimatiltak i landbruket er solenergi, biogass, drenering, redusert jordarbeiding og



energiøkonomisering. Tilskudd til tettere planting og gjødsling av skog er andre klimatiltak. Økt bruk av massivtre som byggemetode fremmer klimahensyn da tre binder CO₂, i motsetning til produksjon av stål og betong som slipper ut CO₂.

Klimasats, tilskuddsordningen til kommunale klimatiltak, har vist at flere kommuner i Østfold er engasjerte i sitt klimaarbeid. I 2016 kom det inn 28 søknader fra Østfold, hvor 12 av de fikk tilsagn, inkludert Klima Østfold. Fristen for søknader 2017 var 15. februar, og det har kommet inn 26 søknader fra Østfold i denne omgang. Søknadene omhandler forprosjekter av klimareduserende tiltak, klimavennlig areal- og transportplanlegging og gjennomføring av tiltak innen både klimavennlig transport og klimareduserende tiltak i andre sektorer.

Rapporten Klimaprofil Østfold, som tar for seg mulige klimaforandringer frem mot 2100 i vårt fylke, viser at klimaendringene vil føre til en gjennomsnittlig temperaturøkning på ca. 4,0°C, at årsnedbøren vil øke med ca. 10 % og at denne vil preges av mer intensive regnskyll og mindre snø. Videre er det forventet at gjennomsnittlig årlig vannføring vil øke noe, og havnivåstigning kan føre til at stormflo og bølger kan forårsake skader på bebyggelse og infrastruktur, også i områder hvor det i dag ikke er registrert slike skader. Dette vil kunne føre til økt sannsynlighet for mer overvann, flere og større regnflommer, økning i flomvannføringen,

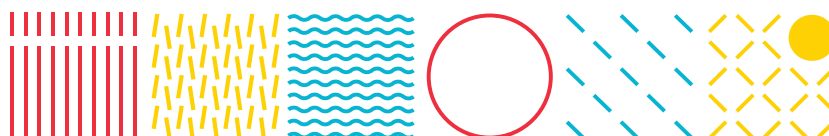
økt fare for jord- og flomskred og at stormflonivået vil øke. Samtidig kan høyere temperatur og økt fordampning føre til økt fare for tørke om sommeren, og økt erosjon som følge av kraftig nedbør og økt flom i elver og bekker kan utløse flere kvikkleireskred.

Mange kommuner er kommet godt i gang med å beskrive hvilke konsekvenser klimaendringene får lokalt og tar med seg ny kunnskap om klimaendringene inn i sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap mot truende hendelser.

Utfordringer

SSB viser at kildene til utslipp av klimagasser (målt i CO₂-ekvivalenter) i Østfold hovedsakelig er veitrafikk (både lette og tunge kjøretøy), industri og bergverk (stasjonær forbrenning) og energiforsyning. Dataene viser også at det er spesielt innenfor veitrafikk at klimagassutslipp er økende. Det er innenfor disse områdene hvor kommuner og fylkeskommunen bør legge ned arbeid for å redusere klimagassutslipp. Blant annet har kommunene en sentral oppgave i å redusere transportbehovet gjennom en samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, å legge til rette for kollektivtransport og å benytte andre virkemidler som påvirker valg av transportform.

Klimaendringer får stadig mer oppmerksomhet, og Østfold har utfordringer knyttet til klimatilpasning. Som det kommer frem av rapporten Klimaprofil Østfold står fylket ovenfor flere mulige klimaendringer de neste hundre årene. Kommunene må inkludere klimatilpasning i sin videre planlegging, for å opprettholde en god og trygg utvikling av Østfolds kommuner. Selv om mange kommuner er godt i gang med å ta hensyn til klimaendringer inn i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser, må kommunene være forberedt på at det også vil bli større forventninger til hvordan kommunen forbereder seg på endringer som angår andre sider av samfunnsutviklingen. Spørsmål om hvor man kan etablere nye lysløyper kan tjene som et talende eksempel på en slik utfordring.



Tverrfaglig arbeid for barn og unge 0-24

Østfold har frafallstall i skolen som følges opp av både Østfold-kommunene, Østfold fylkeskommune, Nav og flere. Samtidig krever arbeidet med å sikre at elevene får gjennomført videregående opplæring, fortsatt aktsomhet. Vi bør vie innvandrerdokumentasjon, annen utsatt ungdom og barn i en sårbar situasjon spesiell oppmerksomhet.

Nasjonale føringer

Innsatsene på områder som folkehelse, barnefattigdom, bolig for velferd, bosetting og oppfølging av flykningssituasjonen, likestilling og universell utforming, må sees i sammenheng og samordnes. Fylkesmannen skal bidra til godt samarbeid om tjenester rettet mot utsatte barn og familier og være lokal pådriver for at nasjonale mål og tiltak blir godt koordinert. Vi skal gjennom rollen vår som samordningsorgan bistå kommunene med å videreutvikle og styrke kommunenes innsats for

barn og unge. Vi skal fortsette arbeidet med å bidra til bedring av den koordinerte innsatsen for barn og unge.

Fylkesmannen skal være pådriver for at kommunene utvikler et helhetlig og samordnet tilbud til barn og unge og deres familier. Vi skal arbeide både internt og eksternt for å sikre at barnekonvensjonen legges til grunn for den samordnede innsatsen for å sikre gode helhetsløsninger for barn og unge.

Status

Gjennomført videregående opplæring skaper et grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet, bærekraftig utvikling og sosial holdbarhet i Østfoldsamfunnet. For at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, er det nødvendig med et helhetlig og samordnet tjenestetilbud til barn og unge innen fagområdene barnehage, grunnopplæring, barnevern, helse, sosiale tjenester og arbeidsliv. Dette krever en styrking av det sektorovergripende arbeidet i kommunen og fylkeskommunen gjør, knyttet til utsatte barn og unge under 24 år.

Fylkesmannen viser ofte til fellesforpliktelsene som følger av barnekonvensjonen, i initiativ vi tar i forhold til kommunene/fylkeskommunen,

kompetansemiljøene med oppdrag knyttet til utsatte barn- og unge og NAV. Å se ulike innsatser i lys av barnekonvensjonen bidrar til å se satsninger og arbeid på tvers av særlover og sektorer både hos Fylkesmannen, i kommunene/fylkeskommunen og i NAV. Vi bygger blant annet på metoden Sjumilssteget. Her er målet sammen med kommunene å identifisere utfordringene i kommunens arbeid for utsatte barn og unge og deres familier.

Tverrfaglig samordningsteam barn og unge hos Fylkesmannen, består av ansatte fra samordnings- og beredskapsavdelingen, helse- og sosial avdelingen og barnehage- og utdanningsavdelingen. Arbeid med barn og

unge tar i vesentlig grad tatt utgangspunkt i FNs barnekonvensjon. Vi gjennomfører fire samlinger for Sjumilsstegskoordinatorene i kommunene årlig. Samlingene i 2016 har hatt et særlig fokus på tverrfaglig samordning i den enkelte kommune og å få innsats rettet mot barn og unge med i kommunenes planarbeid. Det samme gjelder barn og unges medvirkning i kommunene. Nytt analysearbeid er i gang. Innen utløpet av 2018 håper vi å ha gjennomført dialoger med alle Østfoldkommunene på områdene: bruk av barnekonvensjonen i saksbehandling, barn og unges synspunkter og rett til å bli hørt i saker som angår den enkelte, tverrfaglig samarbeid internt i kommunen og eksternt - også frivilligheten, barns oppvekstvilkår (jf. barnefattigdom, funksjonsnedsettelse, kommunale planer).

Gjennom tverrfaglig samordningsteam har Fylkesmannen tilrettelagt eller vært medarrangør for fagsamlinger rettet mot kommuner med temaene: den vanskelige samtalen (jf. vold og overgrep mot barn), bruk av tolketjenester, tidlig innsats - hva hindrer oss?, Småbarnsdagene og psykososial oppfølging av flykninger og asylsøkere.

Sjumilsstegsanalysen i 2014 pekte ut fem utviklingsområder. Disse var tverrfaglighet, kompetanse på tverrfaglighet og kvalitetssikring av tiltak, medbestemmelse og involvering, vold og overgrep mot barn og universell utforming - tilpasning av uteområder. Alt dette er sett i lys av etterlevelse av FNs barnekonvensjon. Når vi tok en rundspørring blant kommunene i 2016 svarte kommunene litt ulikt om resultatet av etterarbeidet av Sjumilsstegsanalysen. Det som kom frem var at kommunene har tatt tak i barn- og unges medvirkning på gruppe- og systemnivå, og det er igangsatt planarbeid på området vold og overgrep mot barn. Området tverrfaglig innsats må både sees i et kort og i et lengre perspektiv. Kort fordi det er viktig at barn- og unge i en sårbar situasjon og familiene deres får hjelp i dag. Samtidig viser det seg å ta lenger tid å få etablert holdninger, kunnskap og samhandling for tverrfaglig innsats der barnet og ungdommen danner et felles målbilde.

Fylkesmannen har i 2017 gått i gang med en ny Sjumilsstegsanalyse. Denne gangen i form av fokusgruppeintervjuer med kommunale ledere og rådgivere. De først funnene peker i retning av et fokus på etniske ikke norske barnefamilier. Videre pekes det på et behov for å løfte fokuset på barn i grunnskolen og de som faller ut der - å gå inn sterkt tidlig sette inn tiltak tidligere og bryte den sosiale arven. På frafallsområdet nevner vi også at det i dag finnes NAV-rådgivere ved alle de videregående skolene i fylket.

Noen kommuner synes å ha god oversikt over utfordringene de står ovenfor, men ser samtidig behov for metodeutvikling hvor man enes om hvilke metoder som kommunen skal bruke for å bryte blant annet sosial arv. Vi deltar i styringsgruppen for NAV-veiledere i videregående skole. Sammen med kommunene driver vi nettverket Faglig forum. Tema her er knyttet til flyktnings situasjonen, introduksjonsordningen og voksnes læring.

Tilskuddsordningen til barnefattigdom er sett i sammenheng med Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskudd til boligsosialt arbeid, Helsedirektoratets tilskuddsordninger, IMDi sine tilskuddsmidler og Husbankens virkemidler. Denne tilskuddsordningen har kun søknader om videreføring i 2017. Den erstattes av ny tilskuddsordning som heter «Utvikling av sosiale tjenester i NAV».

Prosessen med å gjøre Østfold-kommunene mer robuste bør også omhandle samarbeid og koordinering av tjenester rettet mot utsatte barn og familier. Østfold-kommunene kunne i 2016 søke prosjektskjønnsmidler som bidrag til prosesser for å bli mer robuste på samarbeid og koordinering av tjenester rettet mot utsatte barn og familier. Kommunene kunne også søke prosjektskjønnsmidler til støtte for prosesser for at alle barn og unge skal få si meningen sin og bli lyttet til. I 2015 og 2016 har det vært fagsamlinger for kommunene. Prosjektskjønnsmidler på disse områdene vil bli videreført i 2017.

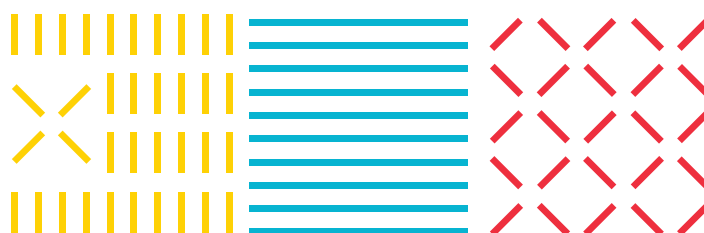
I 2016 mottok syv kommuner i Østfold tilskudd til å bekjempe barnefattigdom:

- Halden har to prosjekter «Mestring gjennom jobben og Bosetting og inkludering»
- Sarpsborg har et prosjekt med oppfølging av lavinntektsfamilier i NAV
- Moss og Råde mottok tilskudd til oppfølging av barn og unge i NAV
- Våler har et prosjekt forankret i NAV-kontoret
- Eidsberg mottok tilskudd til prosjektet «Barneperspektivet i NAV».
- Fredrikstad mottok tilskudd til to stillinger for å kartlegge og følge opp store barnefamilier

Utfordringer

Østfold har frafallstall i skolen som følges opp av både Østfold-kommunene, Østfold fylkeskommune, Nav og flere. Samtidig krever arbeidet med å sikre at elevene får gjennomført videregående opplæring, fortsatt aktsomhet. Vi bør vie innvandrerungdom, annen utsatt ungdom og barn i en sårbar situasjon spesiell oppmerksomhet. Manglende videregående opplæring vanskeliggjør integrering i arbeidslivet og kan medføre sosial ulikhet i helse. Frafall i videregående opplæring for elever fører videre til

økt behov for videregående opplæring blant voksne. Faller unge mennesker i en sårbar situasjon ut av videregående opplæring, vil dette vanskeliggjøre integrering i samfunnet. Det er særlig viktig at opplæringsinstitusjonene i Østfold lykkes med å være arenaer hvor mennesker med ulike kulturelle, økonomiske, etniske og sosiale bakgrunner møtes, og hvor det kan skapes samhörighet og opplevelse av likeverd.



Samordning av velferdstjenester

I Østfold er barnefattigdom et betydelig tema hvor det kreves tiltak. Det samme gjelder sider av folkehelsen, samt sider ved boligsosiale forhold i fylket. For å gi kommunene effektiv drahjelp, er det avgjørende med bedre samordning av regional stat i møte med kommunene.

Et toårig prøveprosjekt for økt bosetting av flytninger i kommunene, har ført til bedre samarbeid om velferd og utvikling i Østfold. Selv om bosettingsprosjektet ble avsluttet ved utgangen av 2016, så videreføres samordningen og det tverrfaglige samarbeidet mellom de offentlige etatene som deltok i bosettingsprosjektet. Nå er det ikke lenger bosetting som er overskriften. Det er heller ikke bare flykninger som er målgruppen.

Målet nå er at alle grupper av brukere får et helhetlig bolig- og tjenestetilbud i tråd med sine behov. Nå er alle som har behov for tjenester fra det offentlige inkludert, uavhengig av hva som er den bakenforliggende årsaken. Husbanken, IMDi, NAV Østfold, Bufetat og Østfold fylkeskommune har inngått en samarbeidsavtale "velferd og utvikling". Partene ønsker at kommunene skal oppleve en mer samordnet stat og fylkeskommune.

Nasjonale føringer

Innsatsene på områder som folkehelse, barnefattigdom, bolig for velferd, integrering og bosetting, kvalifisering og arbeidsretting, likestilling og universell utforming, må sees i sammenheng og samordnes.

Som statens representant i fylket skal Fylkesmannen bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Dette knytter seg til ønsket om en effektiv

statsforvaltning og evnen til å realisere nasjonale mål på tvers av nivåer og sektorer. Det ligger også i Fylkesmannens samordningsrolle at man skal arbeide for best mulig samarbeid mellom kommuner, fylkeskommune og lokal statsforvaltning. Fylkesmannen skal være pådriver for at kommunene utvikler et helhetlig og samordnet tilbud til at brukere får et helhetlig bolig- og tjenestetilbud i tråd med sine behov.

Status

Arbeidsgruppen for velferd og utvikling skal ha inntil 6 møter per år. Vi hadde første møte den 3. mars. Gruppen er i gang med å kartlegge den enkelte virksomhets oppdrag og oppgaver. Målet er å samordne aktivitetene innen tilskudd, konferanser og seminarer, slik at kommunene opplever den statlige og regionale aktiviteten som samordnet og relevant for kommunenes arbeid.

Utfordringer

I Østfold er barnefattigdom et betydelig tema hvor det kreves tiltak. Det samme gjelder sider av folkehelsen, samt sider ved boligsosiale forhold i fylket.

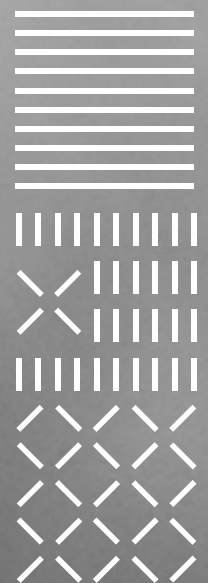
For å gi kommunene effektiv drahjelp, er det avgjørende med bedre samordning av regional stat i møte med kommunene. Fylkesmannsembetet er av sentral betydning for den regionale gjennomføringen av Bolig for velferd. Samtlige aktører har oppgaver på området nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, Bolig for velferd (2014-2020). Fylkesmannen skal også legge til rette for helhetlige vurderinger og god samordning i kommunenes arbeid med framskaffelse av boliger og tjenester til vanskeligstilte, samt at kommunene tar boligsosiale hensyn i ordinære planprosesser.

Videre skal Fylkesmannen bidra til at kommunene gjennom tilrettelegging for tilstrekkelig og variert boligbygging også bidrar til å framskaffe egnede boliger til vanskeligstilte grupper.

Felles fora for de regionale statlige aktørene for samordning av statlige satsinger er viktig. De regionale statlige aktørene skal samarbeide med Husbanken om å opprette læringsnettverk for å drøfte boligsosialt arbeid. Halden, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Eidsberg og Rygge har besluttet å delta i Husbankens nye boligprogram. Askim er også invitert med. I dette arbeidet er det lagt vekt på å samordne innsatsen på det boligsosiale området.

Den statlige politikken på de ulike velferdsområdene er presentert nærmere utover i Østfoldrapporten.

Kommuneøkonomi



Kommuneøkonomi

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

Nasjonale føringer

Årsbudsjett

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

Økonomiplan

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

ROBEK

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

Forpliktende plan

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

Fornyning

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

Garantivedtak

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

Lån i interkommunale selskaper

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

Finansforvaltning

Kommunene skal tilpasse seg forskrift for finansforvaltningen.

KOSTRA

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

Status

ROBEK

Østfold har i hele perioden fra 1. januar 2001, da ordningen kom, hatt kommuner i ROBEK-registret. På det meste var det seks kommuner inne i 2005. For tiden er det som oversikten nedenfor viser to Østfoldkommuner i registret. Fylkesmannen prioriterer i sitt arbeid forebyggende tiltak for å

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

ROBEK-historien i Østfold 2003-2017

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fr.stad	Fr.stad	Fr.stad	Fr.stad	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl	Hobøl
Moss	Moss	Moss	Moss			Råde	Råde	Råde	Råde	Råde	Råde	Halden	Halden	Halden
Askim	Askim	Askim	Askim						Halden	Halden	Halden	Marker		
Råde	Råde	Råde	Råde											
Hvaler		Hvaler	Hobøl											
		Hobøl												

Marker kommune utmeldt

Marker kommune ble utmeldt fra registret i juni 2016 etter at vedtatt årsregnskap for 2015 viste at kommunen dekte inn underskudd fra 2013 i sin helhet. Kommunen ble utmeldt etter at kommunen har vært i ROBEK-registret kun et år.

Hobøl kommune

Hobøl kommune ble innmeldt i ROBEK i 2005. Kommunen klarte å dekke inn et mindre beløp av opparbeidet underskudd i 2015. Foreløpig årsregnskap for 2016 viser at kommunen dette året klarte å dekke inn 6 millioner kroner av underskuddet. Dette er i tråd med vedtatt budsjett for 2016. Kommunen har nå fått godkjent en vedtatt plan for inndekning av samlet underskudd. Dette er innarbeidet i budsjett og økonomiplan og innebærer inndekning av underskudd med 8 990 000 kroner hvert av årene 2017 og 2018.

Halden kommune

Halden kommune ble innmeldt i ROBEK 1. august i 2012. Årsregnskapene både for 2011, 2012 og 2013 ble avlagt med betydelige underskudd slik at akkumulert underskudd ved utgangen av 2013 utgjorde 289,3 millioner kroner. Høsten 2014 vedtok kommunen å dekke inn det samlede underskuddet fordelt på årene 2014-2022. Denne forpliktende planen for underskuddsinndekning ble godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i brev av 29. oktober 2014. Årsregnskap for 2014 og 2015 og foreløpig årsregnskap for 2016 viser at man disse årene har dekket inn underskudd i tråd med planen med til sammen 39,4 millioner kroner. I år har kommunen vedtatt å dekke inn 35 millioner kroner av underskuddet. Dette er i tråd med kommunens godkjente forpliktende plan.

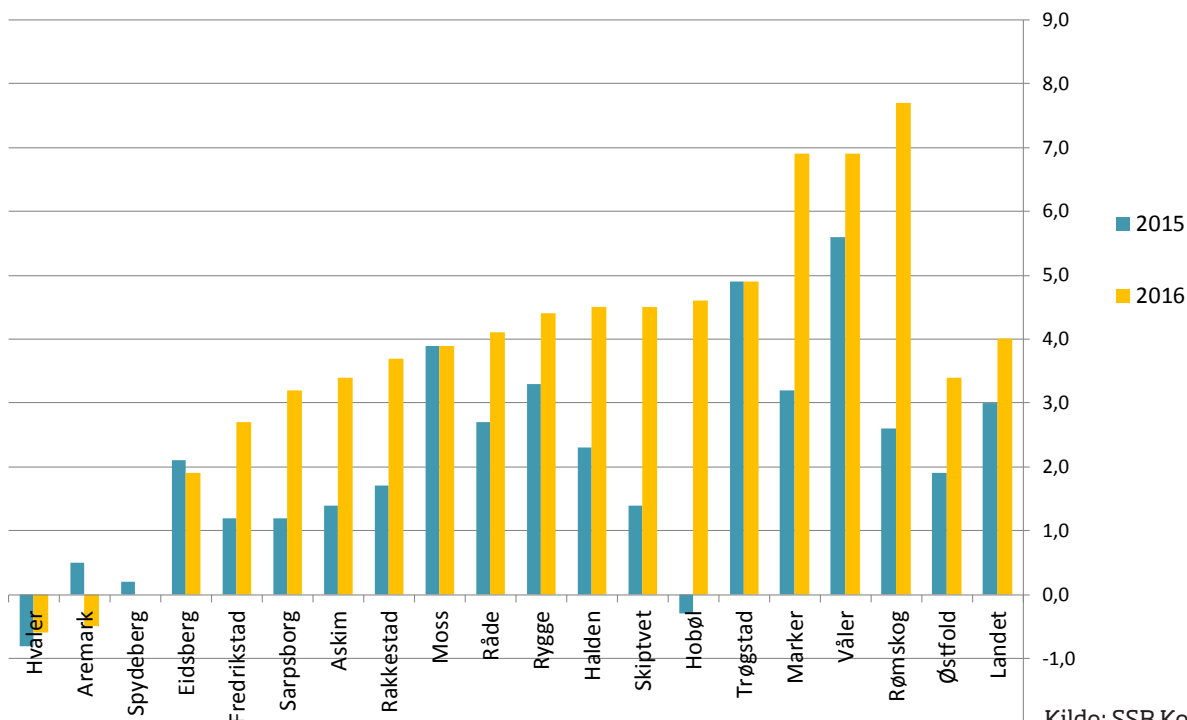
Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Figuren under viser netto driftsresultat for 2015 og 2016. Størrelsen på netto driftsresultat i 2015 og 2016 er ikke direkte sammenlignbar med netto driftsresultat til og med 2013. I perioden fram til med 2013 ble momskompensasjon fra investeringer ført i driftsregnskapet, mens denne inntekstposten fra og med 2014 skal føres i investeringsregnskapet. Som følge av denne endringen har Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomien, TBU, endret sitt råd med hensyn på størrelsen på netto driftsresultat. Anbefalingen fra TBU er ut fra dette endret fra at netto driftsresultat bør være minimum 3 % til minimum 1,75 % av sum driftsinntekter.

KOSTRA-tall for 2016 viser at netto driftsresultat for landets kommuner samlet ble 4,0 %, mens resultatet i Østfold ble 3,4 %. Østfold kom altså dårligere ut enn landsnittet i 2016. Det er likevel positivt at man har oppnådd en vesentlig styrking av resultatet fra 2015 til 2016.

Netto finanskostnader og avdrag i % av sum driftsinntekter er samlet for Østfold redusert fra 5,1 % til 5,0 % fra 2015 til 2016. Resultatforbedringen for fylket samlet kan dermed knyttes til drifta. I 14 av 18 kommuner er netto driftsresultat i 2016 styrket fra året før. 16 av kommunene i fylket oppnådde positive netto driftsresultater i 2016. 15 av kommunene i Østfold oppnådde netto driftsresultat på over 1,75 % av sum driftsinntekter.

Netto driftsresultat i % av sum driftsinntekter 2015-2016 (konsern)



Kilde: SSB Kostra 15.3.2017.

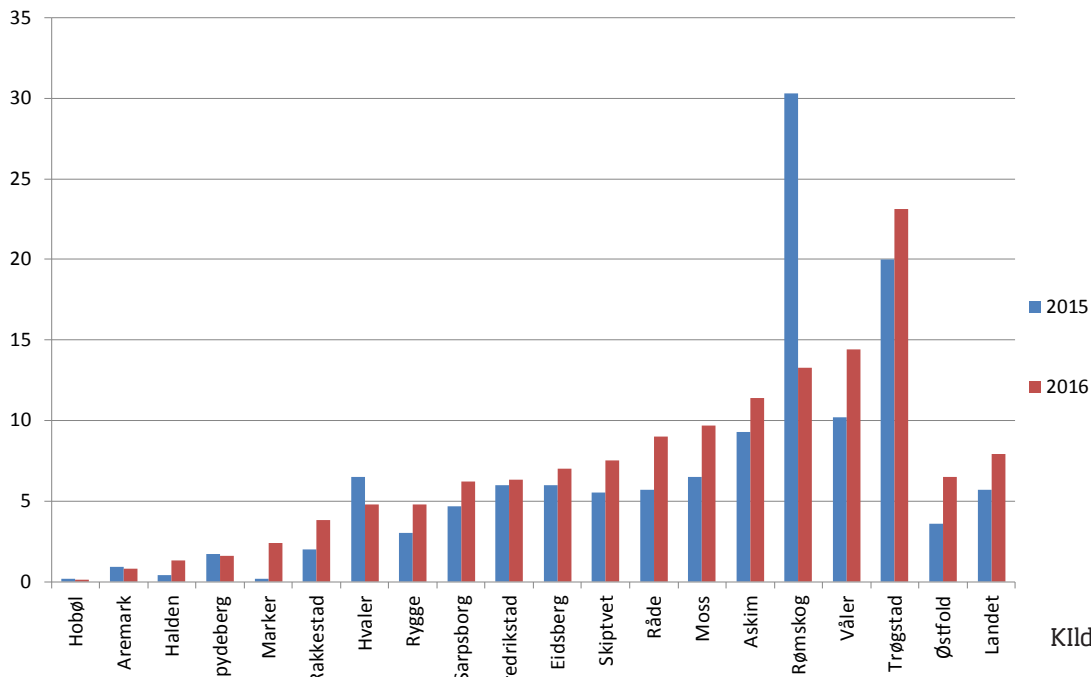
Disposisjonsfond

Diagrammet på neste side viser hva kommunene hadde av frie reserver (disposisjonsfond) ved utgangen av 2015 og 2016. Sammen med netto driftsresultat gir størrelsen på disposisjonsfond et bilde av den enkelte kommunes økonomiske handlefrihet. I tillegg kan akkumulert regnskapsmessig merforbruk tas med i en slik vurdering. Et merforbruk bidrar til å svekke

handlefriheten. Regnskapstall for 2016 viser at bare ROBEK-kommunene Hobøl og Halden har netto merforbruk ved utgangen av 2016.

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 Aremark og Spydeberg har en begrenset økonomisk handlefrihet. Halden har en tilsvarende utfordrende situasjon som følge av et betydelig akkumulert merforbruk.

Disposisjonsfond i prosent av sum driftsinntekter 2015 og 2016 (konsern)



Kilde SSB Kostra 15.3.17

Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter 1998-2016

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Halden	4,9	-2,2	-0,1	0,3	-2,7	-1,7	2,9	4,2	3,6	0,5	0,8	-0,6	-0,8	-8,1	-3,7	-3,0	0,1	2,3	4,5
Moss	-0,7	0,2	1,5	-1,0	-2,1	-1,5	-0,6	4,7	3,5	3,1	-3,7	-1,5	1,8	1,6	-0,5	-1,5	0,5	2,7	3,1
Sarpsborg	3,0	-1,0	0,1	1,4	0,4	-0,3	2,0	4,9	7,8	2,6	-2,5	0,4	2,9	0,4	1,3	1,2	-1,5	1,4	3,1
Fredrikstad	2,9	0,9	0,6	-4,7	-3,8	-1,8	-1,6	5,4	5,9	1,8	-0,8	-0,5	-0,5	2,0	2,9	1,5	1,4	1,0	2,2
Hvaler	4,7	8,9	3,2	8,5	-4,6	-5,2	4,9	6,0	8,5	-2,1	-1,2	6,6	8,4	-3,8	0,8	3,1	3,2	-0,8	-0,6
Aremark	5,9	4,2	16,7	1,8	2,3	-5,6	-5,2	-7,8	13,7	2,4	-4,2	-1,8	0,7	-7,9	2,2	4,6	1,1	0,5	-0,5
Marker	-0,2	4,1	0,8	-0,5	4,2	3,9	1,3	7,1	7,3	4,3	3,3	0,1	2,6	0,2	-0,6	-1,1	-2,7	3,3	6,9
Rømskog	10,8	9,3	10,8	13,0	9,8	6,2	4,1	14,9	17,0	7,7	11,1	4,1	4,7	5,5	4,0	1,7	4,0	2,5	7,7
Trøgstad	2,0	3,4	1,7	4,2	2,2	0,9	8,4	7,0	5,9	1,9	0,7	6,7	3,5	1,4	8,4	4,8	3,3	5,1	4,9
Spydeberg	0,8	6,5	1,0	0,2	0,9	-0,1	4,0	7,1	5,7	2,5	-2,2	0,4	1,3	1,2	3,1	0,7	-1,7	0,3	-0,1
Askim	5,2	0,3	0,6	-2,6	-6,2	1,1	2,2	6,4	9,1	3,3	4,1	2,3	2,4	3,5	10,6	3,8	0,7	1,6	3,3
Eidsberg	1,2	3,7	6,2	3,8	5,2	-1,8	0,6	2,6	7,2	2,9	-2,0	-0,5	-0,1	1,3	3,2	1,9	1,2	2,1	1,7
Skiptvet	1,8	5,4	5,2	5,5	4,8	2,1	1,6	7,1	13,1	9,9	6,6	5,9	1,7	1,4	3,9	0,5	1,7	1,5	4,5
Rakkestad	1,1	3,3	-1,5	1,0	1,7	1,2	2,4	4,5	3,0	0,6	-1,9	2,2	1,8	1,6	1,0	0,5	0,8	1,7	3,7
Råde	-1,2	0,5	2,7	0,2	-4,9	-4,2	1,2	1,2	3,4	-4,1	-4,8	1,0	0,8	2,0	3,1	4,3	0,6	2,1	3,7
Rygge	-2,2	3,4	0,8	0,5	-1,2	-2,0	-3,0	-2,3	-2,2	1,2	0,8	2,2	0,7	-1,3	0,1	0,0	-0,6	2,6	3,9
Våler	1,0	0,0	-5,8	2,3	4,9	2,2	0,2	3,7	5,1	2,2	1,5	1,9	-1,8	-1,5	0,6	1,1	4,7	5,2	6,6
Hobøl	0,5	5,6	1,0	0,3	-1,1	-3,5	-0,6	-2,3	-0,9	4,6	2,5	-0,8	-0,3	0,0	0,6	-2,2	-3,8	-0,1	4,6
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	1,7	0,7	0,4	1,7	3,1
Gj.snitt landet u/ Oslo	2,8	1,7		2,0	0,5	0,5	1,9	3,5	5,6	2,3	-0,6	2,7	2,3	1,8	2,6	2,4	1,1	2,7	4,0

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

Kilde Kostra 15.3.17

Kommunenes driftsresultater gikk ned fra 5,6 % i 2006 til -0,6 % i 2008, som var historisk dårlig. I Østfold ble det -0,8 % i 2008. Resultatene samlet for Østfold bedret seg noe fra 2008 til 2010, men 2011 viste igjen en negativ utvikling. Snittresultatet for 2011 var svakest av samtlige fylker. I 2012 ble det oppnådd en vesentlig forbedring i Østfold. Regnskapstall for 2013 viste at resultatene igjen ble svekket i fylket. I 2013 var snittresultatet igjen som i 2011 svakest av alle fylkene. Regnskapsdata for 2014 viste igjen svake resultater for Østfoldkommunene. Det må imidlertid tas i betraktning at momskompensasjon fra investeringer fra og med 2014 føres i investeringsregnskapet. Til og med 2013 ble denne inntekstsposten ført i driftsregnskapet.

Disse inntektene har de siste åra utgjort vel 1 % av sum driftsinntekter. Data for 2015 viser at man dette året oppnådde en styrking av resultatet sammenlignet med året før både i Østfold og ellers i landet. Foreløpige data for 2016 viser en ytterligere styrking. Resultatet for Østfoldkommunene samlet er det beste siden 2006.

Kommunene Hvaler, Aremark og Spydeberg ar hatt svake resultater de to siste åra. Dette gir et klart signal om at man har en økonomi i ubalanse, og fordrer at man må gjøre grep for å gjenopprette balansen. Motsatsen er Skiptvet, Rømskog og Trøgstad som har oppnådd positive driftsresultat hvert eneste år siden 1994!

Frie inntekter 2016 i kroner pr innbygger

Frie inntekter:	Ramme-tilskudd	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Andre direkte og indirekte skatter	Sum frie inntekter
Halden	27 477	22 565	2 537	1	52 580
Moss	24 279	24 090	2 529	0	50 898
Sarpsborg	27 432	22 611	3 416	154	53 613
Fredrikstad	24 634	23 588	3 022	-	51 243
Hvaler	21 213	28 153	7 830	-	57 196
Aremark	42 995	23 349	3 534	49	69 928
Marker	31 889	23 877	2 882	13	58 661
Rømskog	50 181	29 289	-	-	79 470
Trøgstad	29 891	23 406	2 233	11	55 541
Spydeberg	15 938	25 755	1 601	4	43 298
Askim	25 450	22 593	2 956	1 845	52 844
Eidsberg	28 915	23 117	-	1	52 033
Skiptvet	30 120	22 689	3 770	764	57 344
Rakkestad	31 265	23 649	3 374	1	58 289
Råde	24 421	25 601	1 428	1	51 452
Rygge	22 162	25 883	3 113	0	51 159
Våler	25 268	23 689	3 122	2	52 081
Hobøl	16 456	24 193	1 332	-	41 981
Østfold	25 713	23 584	2 849	139	52 284

Kilde: SSB Kostra 15.3.2017

Kommunenes frie inntekter

I tabellen på side 32 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 2016 hadde Hobøl og Spydeberg lavest frie inntekter pr. innbygger av kommunene i fylket. Disse to kommunene er imidlertid ikke sammenlignbare med de øvrige kommunene i fylket da de fra 1. mai 2016 er med på en forsøksordning. Forsøket innebærer at de har fått et betydelig trekk i rammetilskuddet. Disse midlene får de tildelt som øremerket tilskudd etter nærmere bestemte kriterier.

Eiendomsskatt

I 2015 skrev 16 kommuner ut eiendomsskatt. Trøgstad og Hvaler skrev ut for første gang i 2013. Skiptvet, Askim, Spydeberg og Marker har bare eiendomsskatt på verker og bruk, mens Hvaler og Trøgstad bare har eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer.

Når det gjelder eiendomsskatt fra boliger og fritidseiendommer, viser tabellen at Hvaler og Aremark hadde høyest inntekter pr. innbygger. Eiendomsskatten totalt i Østfold utgjorde 3,9 % av kommunenes samlede brutto driftsinntekter både i 2015 og 2016.

Eiendomsskatt inkl. bruk og verker (kr pr innbygger)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	herav bolig/ fritids- eiendommer
Halden	2690	2675	2676	2696	2726	2624	2676	2537	1343
Moss	2279	2872	2831	2707	2576	2542	2543	2529	2438
Sarpsborg	1792	2102	2469	2490	2674	2975	3230	3416	2122
Fredrikstad	1555	1568	2555	2552	2575	2582	2609	3022	2181
Hvaler					8157	7912	7737	7830	7830
Aremark				122	3479	3510	3506	3534	3227
Marker	221	221	217	212	209	208	562	2882	0
Rømskog					0	0	0	0	0
Trøgstad					1116	1685	2251	2233	2233
Spydeberg	1145	1160	1636	1489	1673	1674	1651	1601	0
Askim	2497	2491	2685	2754	3058	3080	3039	2956	0
Eidsberg					0	0	0	0	0
Skiptvet	3285	3256	3239	3405	3772	3776	3749	3770	0
Rakkestad				1473	2267	3418	3430	3374	2858
Råde	0	1886	1912	1906	1925	1711	1509	1428	1209
Rygge	2759	2771	2750	2763	2646	2653	3119	3113	2505
Våler				1497	2511	3050	3077	3122	2713
Hobøl	1331	1311	1320	1513	1441	1414	1180	1332	1314

Kilde: SSB Kostra 15.3.2017

Netto driftsutgifter

Nedenfor gis en oversikt over kommunenes netto driftsutgifter fordelt på tjenesteområder. Dette viser hvor mye av kommunens driftsutgifter som må dekkes av ubundne midler, som i hovedsak er de frie inntektene skatt, rammetilskudd og eventuelt eiendomsskatt. De kommunene som har høyest frie inntekter har også høyest netto driftsutgifter, naturlig nok. Spydeberg og Hobøl har lavest netto driftsutgifter pr innbygger i 2015. Disse to kommunene er imidlertid ikke sammenlignbare med øvrige kommuner da de er med på en forsøksordning som startet opp 1. mai 2016 innenfor omsorgstjenestene.

Når det gjelder tjenesteområdene viser tabellen at Rømskog og Aremark har høyest utgifter til

administrasjon, helse og omsorg og grunnskole pr. innbygger. Spydeberg og Våler har høyest utgifter til barnehage. Hvaler har høyest utgifter pr. innbygger til barnevern, mens Moss og Fredrikstad ligger høyest når det gjelder sosialtjenesten.

Behovsprofil

Profilen i tabellen på neste side 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 2,1 % av befolkningen i gruppen over 80 år, mens Rømskog har 8,3 %. Innenfor grunnskolen har Skiptvet og Våler de største behovene, mens Hvaler, Marker og Rømskog har færrest barn i skolealder.

Netto driftsutgifter i kroner pr innbygger fordelt på tjenesteområder 2016

	Adminstrasjon	Barnevern	Barnehager	Grunnskole-opplæring	Helse og omsorg	Sosial-tjenesten	Netto driftsutgifter
Halden	4 380	2 121	7 095	11 173	19 737	2 956	49 541
Moss	3 708	1 640	7 410	10 280	19 904	3 737	50 176
Sarpsborg	3 421	2 020	7 370	11 796	20 475	3 282	51 984
Fredrikstad	3 564	2 100	6 959	12 066	19 694	3 816	51 353
Hvaler	5 547	7 471	6 295	14 329	22 295	3 375	65 042
Aremark	8 063	1 916	5 975	17 171	29 512	3 403	73 009
Marker	3 533	3 357	5 666	12 362	21 197	2 681	55 374
Rømskog	12 480	1 239	6 266	17 736	34 045	2 746	82 288
Trøgstad	3 726	2 915	6 691	12 231	22 356	2 117	53 949
Spydeberg	3 849	3 117	8 404	13 352	10 814	3 437	45 562
Askim	4 267	3 040	6 987	12 420	17 866	3 257	51 156
Eidsberg	3 617	4 602	6 839	13 079	18 026	2 876	51 534
Skiptvet	4 783	3 701	8 139	16 063	19 412	2 116	57 430
Rakkestad	3 862	3 484	6 184	13 083	23 808	3 162	56 549
Råde	5 039	2 182	6 826	11 886	20 354	2 198	50 515
Rygge	3 915	1 473	6 080	11 929	20 129	2 999	48 618
Våler	3 244	1 681	9 188	14 515	16 379	1 991	49 466
Hobøl	3 446	2 421	7 457	12 924	9 344	1 323	39 274
Østfold	3 832	2 341	7 082	12 016	19 613	3 280	51 309

Mindre tjenesteområder er ikke spesifisert (konsern). Kilde: SSB Kostra 15.3.2017.

Behovsprofil 2016

	0 år	1-5 år	6-15 år	16-18 år	19-24 år	25-66 år	67-79 år	80 år +
Halden	1,0	5,2	11,9	3,5	7,8	53,8	12,0	4,9
Moss	0,9	5,4	11,8	3,7	7,0	54,3	12,4	4,4
Sarpsborg	1,1	5,5	12,3	3,8	7,3	53,8	11,7	4,5
Fredrikstad	1,0	5,2	12,0	3,8	7,8	54,4	11,4	4,4
Hvaler	0,6	3,8	10,5	3,5	5,8	55,3	16,4	4,1
Aremark	0,8	4,0	12,7	4,0	5,4	53,9	13,7	5,5
Marker	0,9	4,6	10,7	4,1	6,3	51,7	15,5	6,2
Rømskog	0,6	4,2	10,7	4,4	5,8	53,7	12,3	8,3
Trøgstad	0,9	5,5	11,9	3,8	6,4	54,7	12,3	4,5
Spydeberg	1,1	6,0	12,2	4,2	6,0	54,2	12,4	3,8
Askim	0,9	5,5	12,4	3,8	7,2	54,5	11,6	3,9
Eidsberg	0,9	5,2	12,1	4,0	7,0	54,1	11,8	4,8
Skiptvet	1,0	5,8	13,9	4,5	7,0	53,6	10,3	3,9
Rakkestad	1,1	5,7	12,2	3,8	6,7	54,2	11,3	5,0
Råde	1,1	5,5	11,6	3,8	6,3	53,8	12,8	5,0
Rygge	0,9	5,0	12,1	4,4	7,4	54,0	11,7	4,5
Våler	1,2	7,4	13,0	3,7	5,8	57,1	9,8	2,1
Hobøl	1,3	6,8	11,0	3,8	7,5	56,6	9,7	3,3
Østfold	1,0	5,4	12,0	3,8	7,3	54,2	11,8	4,5
Landet	1,1	5,8	12,0	3,7	7,8	54,9	10,4	4,2

Kilde: SSB Kostra 15.3.2017

Prioritering

I KOSTRA-databasen benyttes begrepet prioritering gjennomgående for nøkkeltall der netto driftsutgifter for de ulike tjenesteområdene er beregnet per innbygger. Det blir utarbeidet nøkkeltall der utgiftene sees i forhold til samlet innbyggertall i kommunen. I tillegg blir det beregnet nøkkeltall for enkelte tjenesteområder der man ser utgiftene i forhold til antall innbyggere i den definerte målgruppa. Dermed får man korrigert

for forskjeller i alderssammensetning mellom kommunene, og data fra ulike kommuner blir i større grad sammenlignbare. Det varierer noe mellom ulike tjenesteområder hvor lett det er å skille ut aktuell aldersgruppe. For å komme fram til netto driftsutgifter innenfor en tjeneste er brukerbetaling og øremerkede tilskudd trukket fra. Dette er dermed utgifter som må dekkes av kommunens frie inntekter.

Videre er det tatt med tre diagrammer som gir et begrep om prioritering. Det er tre tjenesteområder i kommunene som skiller seg klart ut når det gjelder andel netto driftsutgifter av samlede netto driftsutgifter, og nedenfor er det et diagram for hvert av disse områdene. For Østfoldkommunene utgjorde andelen for disse tre områdene 70,6 % av samlede netto driftsutgifter i 2016. Fordelt på de tre tjenesteområdene er andelen henholdsvis 13,8 % for barnehage, 23,4 % for grunnskole og 33,4 % for pleie og omsorg.

Barnehage

Diagrammet nedenfor viser at Hvaler, Aremark og Rømskog disponerer mest av sine frie midler per innbygger 1-5 år til barnehage. Rakkestad, Hobøl og Rygge prioriterer tilsvarende barnehage lavest av kommunene i Østfold.

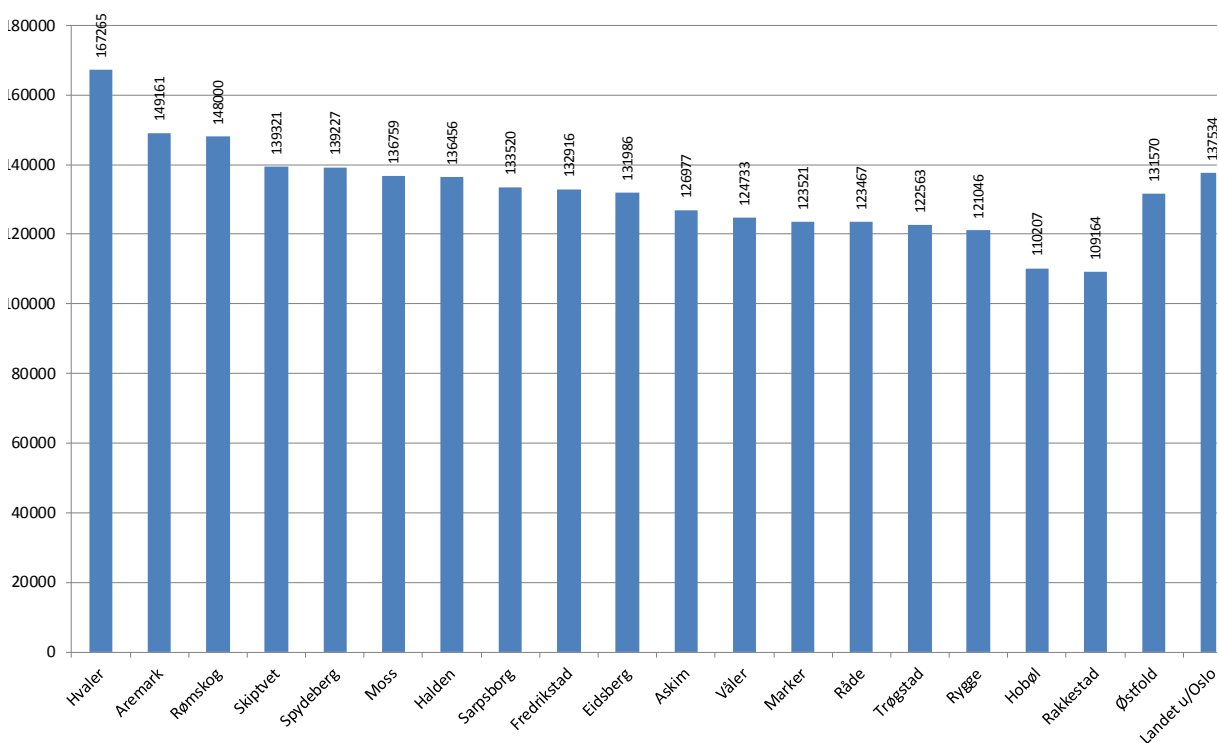
Grunnskole

Diagrammet viser at Rømskog, Aremark og Hvaler prioriterer grunnskole høyest, mens Moss, Halden og Sarpsborg prioriterer tjenesteområdet lavest.

Pleie og omsorg

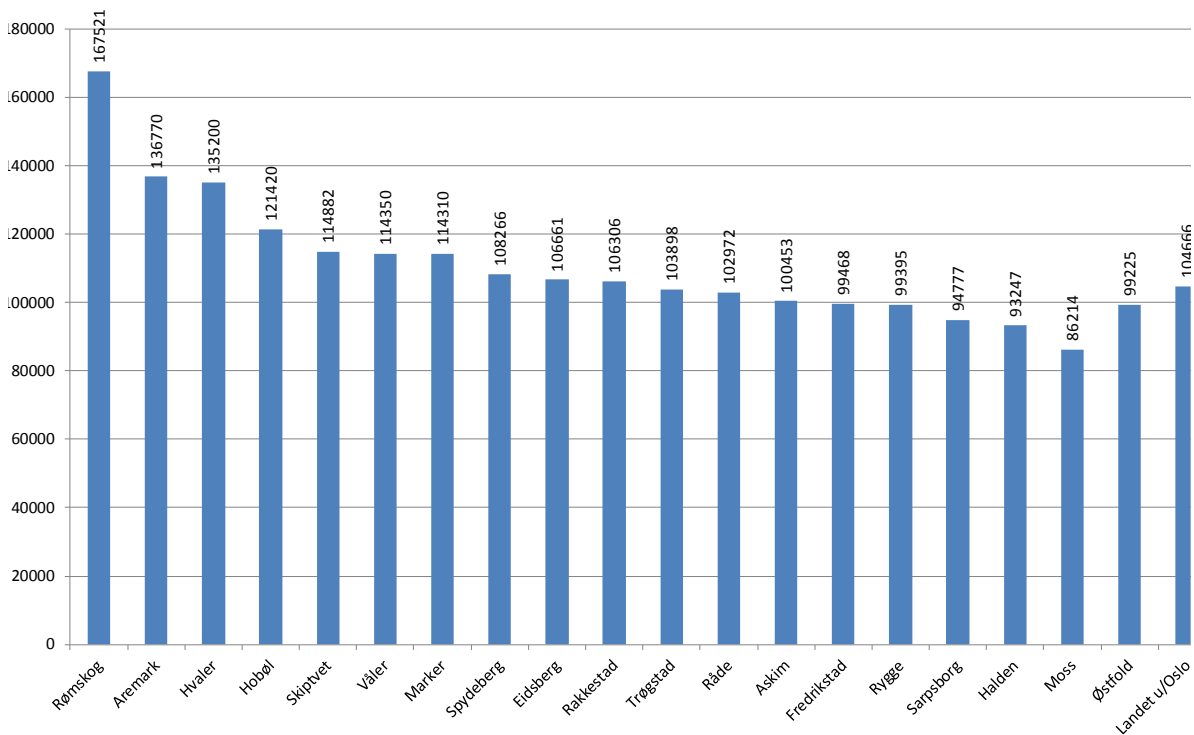
Innenfor pleie og omsorg er ikke målgruppen for tjenesten like lett å skille ut som innenfor grunnskole og barnehage. Andelen av befolkningen i den eldste aldersgruppa betyr imidlertid klart mest for forskjeller i netto utgiftsbehov mellom kommuner. Diagrammet ovenfor viser ut fra dette at Våler, Hvaler, Aremark og Trøgstad prioriterer pleie og omsorg høyest, mens Spydeberg og Hobøl prioriterer tjenesteområdet lavest. Spydeberg og Hobøl er imidlertid med på en forsøksordning som medfører at nøkkeltalla for disse to kommunene innenfor denne tjenesten ikke er sammenlignbare med øvrige kommuner. Utenom disse to kommunene er det Eidsberg og Marker som prioriterer tjenesteområdet lavest.

Netto driftsutgifter pr. innbygger 1-5 år i kroner, barnehage 2016 (konsern)



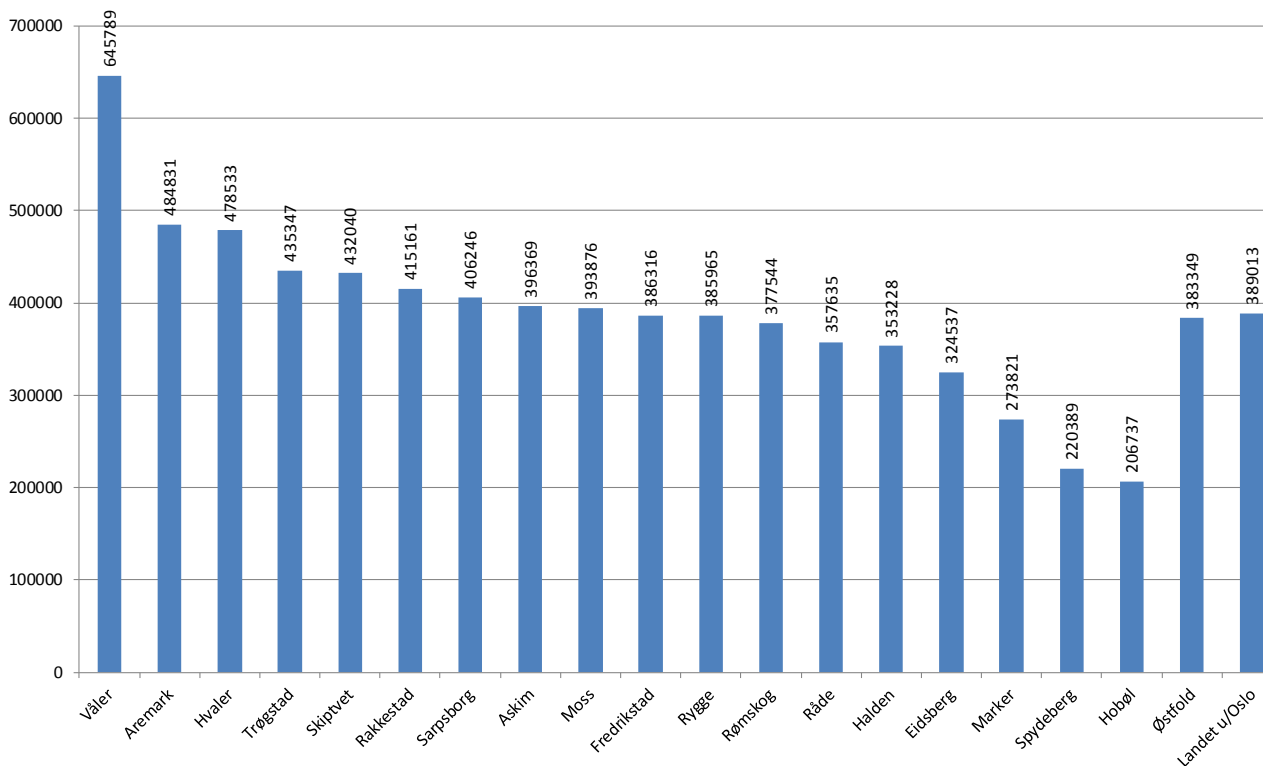
Kilde SSB Kostra 15.3.2017.

Netto driftsutgifter til grunnskole (202, 215, 222, 223) i kroner pr. innbygger 6-15 år - 2016 (konsern)

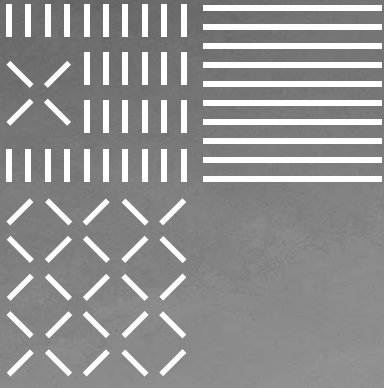


Kilde: SSB Kostra 15.3.2017.

Netto driftsutgifter til pleie og omsorg 2016 i kroner pr. innbygger 80 år og over (Konsern)



Kilde: SSB Kostra 15.3.2017.



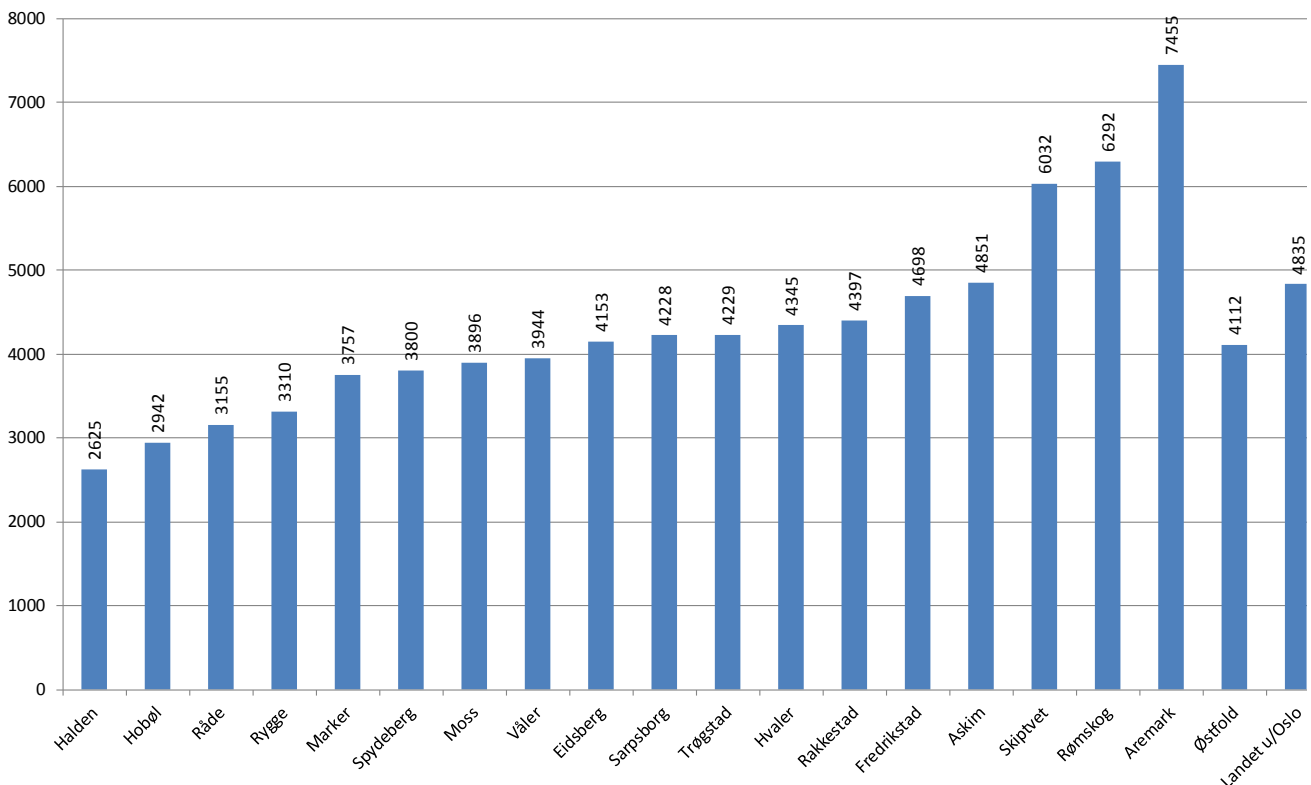
Eiendomsforvaltning

Fra 2008 har det vært egen rapportering fra kommunene om eiendomsforvaltning. Nøkkeltalla som blir publisert om eiendomsforvaltning gir et bilde av kommunenes prioritering av vedlikehold og drift av bygningsmasse. Diagrammet 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, Hobøl og Råde prioriterer eiendomsforvaltning lavt. KOSTRA-dataene viser at Halden var en av de to kommunene i fylket med lavest prioritering av dette området i hele perioden 2010-2016.

Vedlikehold av eiendom

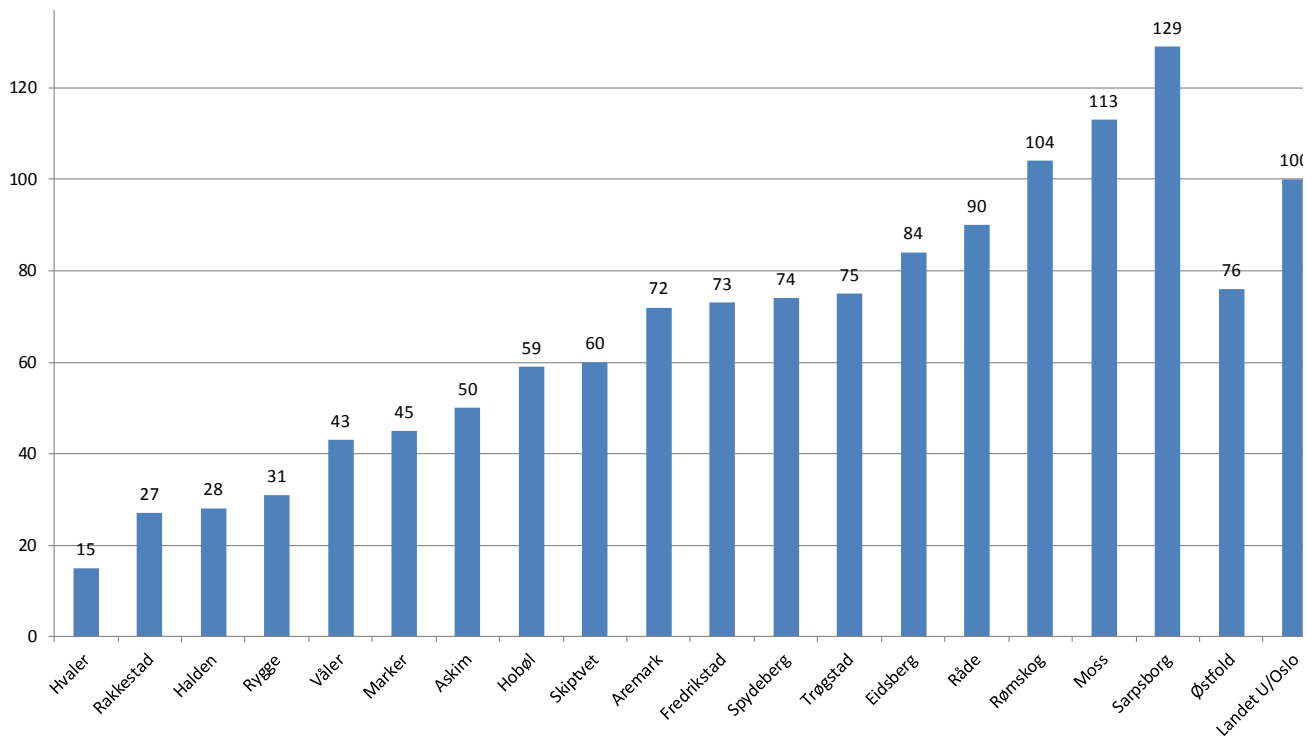
Diagrammet på neste side viser kommunenes brutto driftsutgifter til vedlikehold av eiendom per kvadratmeter. Store kommuner vil ofte ha en høyere utnyttelsesgrad av sin bygningsmasse, og kan dermed forventes å ha høyere utgifter per kvadratmeter enn de minste kommunene. En forsvarlig eiendomsforvaltning tilsier at det er en viss størrelse på utgifter per kvadratmeter. Sarpsborg, Moss og Rømskog har de høyeste utgiftene til vedlikehold per kvadratmeter. Av de større kommunene har særlig Halden disponert lite midler til vedlikehold i 2016. KOSTRA-tall viser at Halden også hadde et lavt nivå på vedlikehold i hele perioden 2010-2015. Diagrammet viser ellers at kommunene i fylket har et vesentlig lavere nivå på vedlikehold enn gjennomsnittet i landet utenom Oslo.

Netto driftsutgifter kommunal eiendomsforvaltning

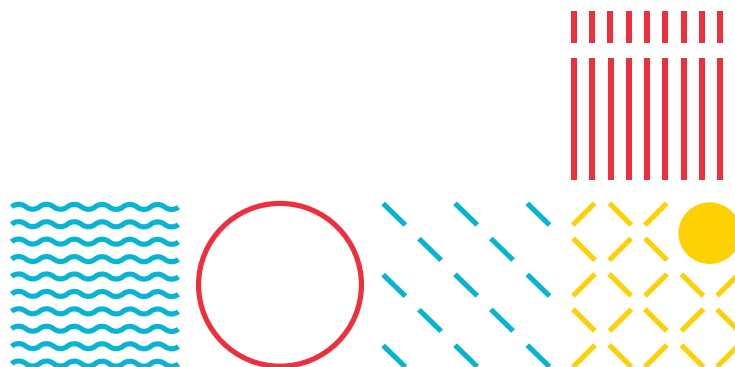


Kroner pr. innbygger konsern 2016. Kilde: SSB Kostra 15.3.17.

Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning



Kroner per kvadratmeter - konsern 2016. Kilde: SSB Kostra 15.3.2017



Lånegjeld 2003-2016

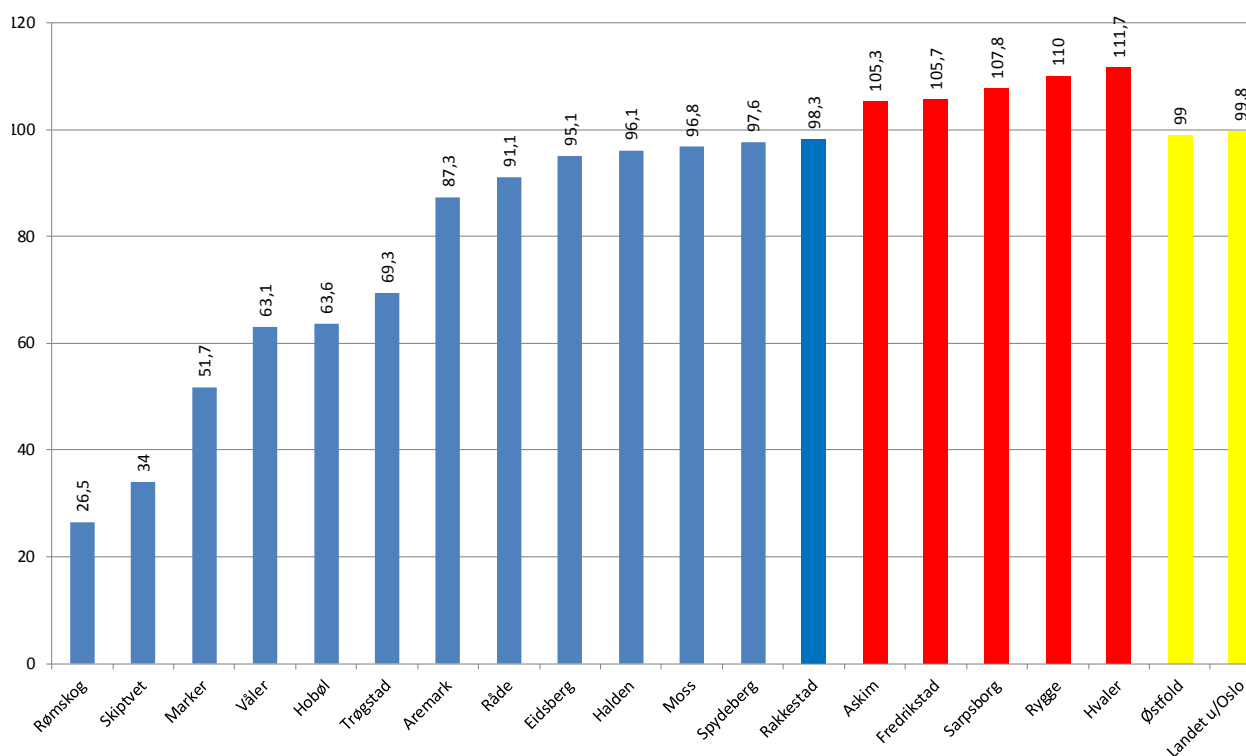
Gjelda i Østfold-kommunene har økt betydelig i perioden 2003-2015. I 2016 har lånegjelda totalt for kommunene i fylket gått litt ned. Diagrammet nedenfor viser konserntall der også tall fra kommunale foretak er tatt med. Dette gir bedre data

for å sammenligne kommunene enn ved bare å ta med data fra kommuneregnskapene. Hvaler, Rygge, Sarpsborg og Fredrikstad har høyest lånegjeld målt i % av sum driftsinntekter ved utgangen av 2016.

Langsiktig gjeld i % av brutto driftsinntekter - eksl. Pensjonsforpliktelser (konsern)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0121 Rømskog	50,7	53,2	48,7	51,9	48,3	44,6	40,0	36,5	35,5	32,5	26,5
0127 Skiptvet	26,0	21,6	29,5	24,7	23,7	21,4	19,1	27,0	24,5	30,9	34,0
0119 Marker	86,2	83,3	78,0	73,1	69,9	69,7	65,3	59,2	60,6	63,4	51,7
0137 Våler (Østf.)	79,6	74,4	74,5	80,8	75,9	69,7	65,5	60,0	60,9	54,6	63,1
0138 Hobøl	87,6	81,9	75,1	75,6	74,0	72,2	66,7	64,2	60,4	64,3	63,6
0122 Trøgstad	62,7	61,4	58,6	54,5	54,8	51,6	46,7	42,0	41,7	44,4	69,3
0118 Aremark	37,8	34,3	37,6	42,5	48,1	50,4	49,0	43,4	61,7	76,3	87,3
0135 Råde	79,6	77,7	66,7	63,3	67,2	72,7	85,7	81,2	76,5	71,8	91,1
0125 Eidsberg	100,8	96,9	91,4	85,9	84,8	89,0	87,3	86,0	93,7	96,7	95,1
0101 Halden	62,0	70,9	86,3	89,0	98,0	108,7	107,6	98,6	92,8	96,3	96,1
0104 Moss	67,5	80,7	75,7	79,6	83,6	92,9	99,9	97,2	97,0	98,0	96,8
0123 Spydeberg	58,1	76,6	70,7	83,0	83,3	83,8	82,1	88,8	95,0	92,5	97,6
0128 Rakkestad	116,8	117,6	106,7	98,0	95,0	95,9	96,9	95,0	98,9	102,5	98,3
0124 Askim	87,4	110,5	98,5	100,8	91,1	108,3	107,8	107,9	106,4	105,3	105,3
0106 Fredrikstad	86,8	87,9	90,3	95,2	100,8	102,4	104,0	100,9	106,1	108,0	105,7
0105 Sarpsborg	71,4	72,0	82,1	97,5	89,7	93,4	101,5	101,0	115,3	112,7	107,8
0136 Rygge	98,7	100,7	96,1	89,1	89,9	89,9	88,6	88,0	92,5	105,9	110,0
0111 Hvaler	89,4	97,2	98,1	91,8	90,5	87,4	83,8	80,6	92,3	101,2	111,7
EAK Landet	84,1	85,4	87,0	88,7	93,8	94,8	87,7	91,0	94,9	98,9	97,7
EKA01 Østfold	78,5	82,9	84,5	88,7	89,5	93,9	96,2	93,5	97,7	99,3	99,0

Langsiktig lånegjeld i % av sum driftsinntekter pr. 31.12.2016 (konsern)



Kilde: SSB Kostra 15.3.2017

Netto finans- og avdragsutgifter

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

Kommuner med negative netto rente- og avdragsutgifter har høyere finansinntekter enn finansutgifter. I 2016 er det bare Rømskog av Østfoldkommunene som har netto finansinntekter. Sarpsborg og Hvaler har høyest netto utgifter til finans og avdrag i 2016.

Kommunenes fond

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

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

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

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0121 Rømskog	-6,8	-5,2	-15,0	-12,5	-10,6	-6,9	-3,4	-4,1	-2,5	-2,0	-2,0	-1,5	-1,1	-2,4
0122 Trøgstad	0,4	-0,4	0,1	1,0	2,9	3,3	-1,7	1,2	2,6	1,1	1,4	1,2	1,4	1,3
0127 Skiptvet	-1,2	0,3	-2,5	-2,4	-1,5	-0,7	0,7	0,3	0,3	0,3	0,4	1,0	1,4	2,0
0119 Marker	2,9	4,7	-0,2	0,3	1,8	3,6	2,8	2,8	3,2	3,4	3,1	3,0	2,3	2,5
0135 Råde	3,3	4,4	4,2	5,0	5,7	7,4	3,1	3,4	4,0	4,0	3,4	3,4	3,3	2,9
0137 Våler (Østf)	2,6	4,2	2,0	1,4	2,9	5,0	2,7	2,6	3,4	3,3	2,1	2,4	2,4	3,0
0118 Aremark	-2,6	-1,9	-9,3	-12,5	-4,2	-2,3	-1,3	-1,4	-0,3	0,3	0,4	0,3	1,6	3,4
0138 Hobøl	3,7	2,8	2,3	2,3	3,0	3,8	4,1	3,9	4,0	3,9	3,3	3,6	3,5	3,7
0124 Askim	6,2	5,8	2,9	1,5	2,2	3,3	3,9	3,6	3,5	3,8	5,8	4,8	4,6	4,5
0128 Rakkestad	3,9	4,6	5,3	6,1	6,0	6,1	5,5	5,4	4,9	4,7	4,8	4,6	4,8	4,6
0101 Halden	5,1	3,8	2,7	3,6	3,3	4,0	4,5	4,0	5,0	5,0	5,3	4,9	4,9	4,7
0123 Spydeberg	3,0	3,6	1,3	2,2	2,7	4,5	4,3	5,1	5,4	5,1	5,0	4,3	4,6	4,7
0104 Moss	1,6	2,4	1,2	1,5	2,1	4,6	3,9	3,2	3,8	5,0	5,0	4,8	4,4	4,9
0106 Fredrikstad	4,8	5,5	4,3	5,1	5,8	7,6	6,2	6,7	5,9	4,9	5,3	4,3	5,7	5,0
0125 Eidsberg	6,6	4,4	1,7	2,4	3,7	4,9	4,5	3,9	3,8	4,8	4,0	4,5	4,2	5,0
0136 Rygge	1,5	4,4	5,0	5,1	5,5	5,9	5,1	5,0	5,0	5,1	4,5	4,8	5,1	5,4
0111 Hvaler	6,7	4,9	4,5	4,8	5,3	8,3	6,0	5,7	6,1	5,4	5,0	5,1	6,0	6,2
0105 Sarpsborg	1,6	4,0	1,7	1,7	2,4	4,8	3,8	4,0	4,7	5,2	6,2	6,1	7,1	6,7
EAK Landet	2,6	2,7	2,3	2,3	3,3	4,4	2,4	3,1	3,9	3,4	3,4	3,6	3,9	4,1
EKA01 Østfold	3,4	4,1	2,7	3,1	3,7	5,4	4,5	4,5	4,7	4,7	5,0	4,6	5,1	5,0

Kilde: SSB Kostra 15.3.2017

Fondsbeholdningen (kr/innb) 2016 (sortert etter disposisjonsfond)

	Disposisjons- fond	Bundne driftsfond	Ubundne investerings- fond	Bundne investerings- fond	Total fonds- beholdning
0138 Hobøl	0	1978	1284	94	3356
0123 Spydeberg	1110	1263	1392	568	4332
0136 Rygge	1420	1473	744	799	4436
0118 Aremark	793	3828	476	260	5358
0105 Sarpsborg	3521	1456	669	47	5694
0104 Moss	3844	1238	21	709	5812
0128 Rakkestad	2870	3433	235	394	6932
0101 Halden	916	2375	1998	1718	7007
0119 Marker	1766	2296	3140	1007	8209
0127 Skiptvet	5762	1516	2545	424	10247
0135 Råde	4878	2164	3160	464	10666
0125 Eidsberg	4847	4121	1238	986	11192
0106 Fredrikstad	2579	1380	6054	1249	11262
0124 Askim	8136	2121	269	1499	12025
0137 Våler (Østf.)	9486	2412	101	1425	13424
0111 Hvaler	4538	11202	342	2075	18157
0121 Rømskog	14172	5123	0	226	19521
0122 Trøgstad	17658	4316	9569	830	32373

Kilde: SSB Kostra 15.3.2017

Utfordringer

Finansiell stilling

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 merforbruk innebærer en form for negativt disposisjonsfond, og vil derfor være en tilleggsutfordring. En høy lånegjeld kan by på betydelige utfordringer, og indikerer at man har bundet opp betydelige driftsmidler på lang sikt til renter og avdrag.

Kommuner med en svak finansiell stilling

To kommuner i Østfold har avlagt regnskap med netto driftsresultat under 1 % av sum driftsinntekter både i 2015 og 2016 og har disposisjonsfond ved utgangen av 2016 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 Aremark og Spydeberg har dette svake utgangspunktet ved inngangen til 2017. Halden

og Hobøl har også en utfordrende økonomisk situasjon som følge av et betydelig regnskapsmessig underskudd fra tidligere år som må dekkes inn. Begge kommunene oppnådde imidlertid et brukbart driftsresultat i 2016.

Kommuner med en brukbar finansiell stilling Rømskog, Trøgstad og Våler skiller seg positivt ut ved at de har oppnådd netto driftsresultat over 3 % av sum driftsinntekter minst 2 av de siste 3 åra. I tillegg har disse kommunene et bra nivå på disposisjonsfond.

Kommunen med en middels finansiell stilling Kommunene i Østfold, utenom de syv som er nevnt foran, har alle en relativt svak handlefrihet. Marker, Moss og Rygge har imidlertid oppnådd netto driftsresultat over 3 % de to siste åra. Størrelsen på disposisjonsfond er imidlertid i laveste laget i alle disse tre kommunene.

Status i Østfold

Netto driftsresultat er den viktigste indikatoren for kommunenes handlefrihet og økonomiske robusthet. Årsregnskapene for 2016 viser en styrking av netto driftsresultat samlet for kommunene i Østfold i forhold til året før. Kommunene i Østfold har imidlertid totalt sett svakere resultat enn landssnittet. Det gir ellers grunn til bekymring at kommunene i fylket har lite buffere i form av frie fond, og størrelsen på disposisjonsfond er lavere enn landssnittet. Imidlertid er det positivt at man har oppnådd en styrking av nivået på frie fond i 2016.

Modernisering og utviklingsarbeid

Det er også i år satt av kr 5,5 millioner i prosjektskjønnsmidler til innovasjonsprosjekter i kommunene. Søknadsfristen var 31. mars.

Nasjonale føringer

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

Fylkesmannen skal stimulere til lokal omstilling og modernisering i kommunesektoren ved å gi en del av skjønnsrammen som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene, slik at de kan prøve ut nye løsninger på sine utfordringer.

Status

Til støtte i arbeidet med modernisering i kommunene har vi en referansegruppe med tre rådmenn utpekt av KS. Her drøftes temaer for omstillingsarbeidet og hvordan resultatene skal formidles og stimulere andre kommuner. Vi arrangerer sammen hvert år erfarings- og fornyingskonferansen Beat for Beat.

Flere meldinger og utredninger støtter arbeidet med modernisering og innovasjon i forvaltningen. I tillegg til departementets Innovasjonsstrategi har vi Helse- og omsorgsdepartementets St. meld. nr. 29 (2012-2013) om Morgendagens omsorg, Innovasjon i omsorg, NOU 11: 2011 (Hagenutvalget) og Digital agenda for Norge, St. meld 23 (2012-2013). Dette følges opp av et nytt kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd som forvaltes av Fylkesmennene. Tilskuddet ses i sammenheng med KMDs skjønnsmidler til innovasjon- og utvikling i kommunene.

Prosjektskjønnsmidler for 2017

Det er også i år satt av kr 5,5 millioner til prosjekter som kommunene kunne søke på med frist 31. mars. Temane var:

- digitale løsninger og tjenester
- innovasjon innen velferdsteknologi
- tverrfaglig arbeid, samordning og kommunikasjon
- klima, bærekraft og samfunnsutvikling

Kommunene og Fylkesmannen har og erfaring med å jobbe i nettverk. Det kan være aktuelt med nettverk i tilknytning til hovedtemaene:

- Klima Østfold. 17 av fylkets kommuner er med i dette som har sekretariat i fylkeskommunen.
- Det digitale Østfold. Alle kommunene er med i dette nettverket som kan ha en viktig rolle i den digitale satsingen.
- Tverrfaglig samordning av tjenester barn og unge. Alle kommunene er med i nettverket gjennom Sjumilssteget og arbeidet med barnekonvensjonen.
- Velferd og utvikling. I bosettingsprosjektet var alle kommunen med i nettverk. Det legges opp til at velferdsprosjekter som særlig krever tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid kan utvikles videre i nettverk.

Kommunene kan søke om prosjektmidler til denne type nettverk. Prosjekter som mottar skjønnsmidler skal evalueres og formidles. Innenfor satsingsområdene kan det settes som vilkår som at resultatene skal formidles og evalueres i det aktuelle nettverket.

Søknader og rapportering foregår nå i databasesystemet ISORD.

<https://prosjektskjonn.fylkesmannen.no/saksbehandling/1>.

Prosjektskjønn og fornyingsprosjekter

Nedenstående tabell viser hvordan ordinære skjønnsmidler og prosjektskjønn er fordelt til kommunene. Skjønnsmidlene for 2017 er foreløpig ikke fordelt i sin helhet. Det er satt av 5,5 millioner kroner til fornyingsprosjekter. Av den øvrige rammen på 33,5 millioner kroner er det 2 millioner kroner som per dato, ultimo april, ikke er fordelt.

Oversikt over tildeling av skjønnsmidler 2004 - 2017, tall i mill. kroner

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ordinært skjønn	38	38,0	57	54,0	51,0	50,0	52,5	53,4	33	33,5	33,5
Prosjektskjønn	6,0	6,0	7,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10	6	5,5	5,5
Total skjønnsramme	44,0	44,0	64,0	64,0	61,0	60,0	62,5	63,4	39	39	39

Utfordringer

Skjønnsmidler til fornying i kommunene for 2017

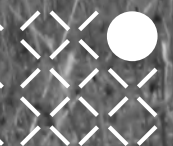
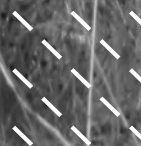
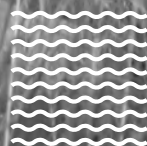
Få bedre grep på innovasjonsarbeidet og nye måter å jobbe på. Utvikle prosjekter i felleskap innenfor bestemte temaer. Deling, evaluering og læring.

Få til gode prosesser i kommunereformen og i det videre arbeidet når den nye kommunen skal bygges. Se på dette som innovasjonsarbeid med bruk av

digitalisering og ny teknologi i samarbeide med de menneskelige ressurser.

Få til en samordnet og god utvikling i de kommuner som ikke slås sammen. Se på regionene og interkommunale samarbeidsutfordringer.

Kommunens tjenesteyting og myndighetsutøvelse



Barnehager

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

Nasjonale føringer

Gjennom embetsoppdraget blir Fylkesmannen gitt konkrete retningslinjer på den aktiviteten som skal gjennomføres. Fylkesmannen skal ivareta innbyggernes rettssikkerhet gjennom tilsyn, informasjon, veiledning og klagesaksbehandling. Tilsyn og veiledning er embetenes hovedoppgaver innenfor barnehageområdet. Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunene som barnehagemyndighet og gi veiledning for å sikre at kommunene utfører sine lovpålagte oppgaver. Fylkesmannen skal også gi veiledning til private og kommunale barnehageeiere. Gjennom en lovendring i 2016 er Fylkesmannen gitt hjemmel til også å føre tilsyn med enkeltbarnehager i særlige tilfeller.

Videre sier embetsoppdraget at Fylkesmannen skal prioritere arbeidet for økt kvalitet og kompetanse i barnehagen. Embetene skal forvalte midler til lokale utviklingstiltak til barnehageeiere og lokal

barnehagemyndighet. Kompetansestrategien «Kompetanse for framtidens barnehage» fra Kunnskapsdepartementet legger klare føringer for dette arbeidet.

Embetene skal også bidra til et godt kunnskapsgrunnlag om barnehagen gjennom kvalitetssikring, informasjonsinnhenting og erfaringsspredning. Embetene skal prioritere å veilede og gi råd til kommuner der det er avdekket særlige utfordringer med hensyn til kvalitet og regelverksetterlevelse

I 2016 kom stortingsmeldingen Meld. St. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring. Meldingen angir regjeringens mål for barnehagen, og hvilke områder man ønsker å prioritere i den nye rammeplanen. I 2016 kom også høringsutkastet til ny rammeplan for barnehagen. Rammeplanen fastsettes våren 2017.

Status

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har ansvaret for godkjenning av og tilsyn med både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Kommunen skal ved hjelp av aktiv veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i samsvar med lov, forskrifter og rammeplan. Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen som lokal barnehagemyndighet utfører de oppgaver den er pålagt etter barnehageloven. Også i 2016 har Fylkesmannen hatt to samordnede tilsyn, hvorav ett med barnevern og utdanning, og ett kun med utdanning. Temaet på disse tilsynene har vært opplysningsplikt til barneverntjenesten og barnevernets arbeid med meldinger. Gjennom å samordne tilsynet på tvers av tre forskjellige lovområder, håper vi også å stimulere til samarbeid

på tvers av tjenestene, for å sikre barn i Østfold gode oppvekstvilkår. I tillegg har vi ført tilsyn med kommunen som godkjenningsmyndighet, kommunens virkemiddelbruk og kommunens ansvar for samordnet opptak til barnehagene.

Fylkesmannen i Østfold har hatt tilsyn på temaet kommunens tilsyn med barnehagene siden 2007. Vi har nå vært i flere av kommunene 2 ganger på samme tema med ca. 3-4 års mellomrom. Vi registrerer at flere av kommunene i stor grad har forbedret sin tilsynspraksis i perioden mellom Fylkesmannens tilsyn. I 2016 gjennomførte vi tilsyn med barnehagemyndigheten i fem kommuner i Østfold slik tabellen under viser.

Tilsyn 2016 - Kommunenes ansvar etter bhg.l. § 8, herunder:

Kommune/ Barnehage	Tema for tilsyn	Avvik
Moss	Fokusområde: Meldeplikt til barneverntjenesten	0
Halden	Kommunen som godkjenningsmyndighet	0
Råde	Samordnet opptak	0
Eidsberg	Kommunens virkemiddelbruk (tilsyn og veiledning)	3
Våler	Fokusområde: Meldeplikt til barneverntjenesten	0

I Østfold er 62 % av barnehageplassene drevet av ikke-kommunale eiere. Kommunen skal sørge for at alle godkjente barnehager mottar offentlig tilskudd på en likeverdig måte. Tilskuddet blir regulert gjennom "Forskrift om tildeling av tilskudd

til private barnehager". Forskriften var ny i 2016. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager, og vi har mottatt følgende klager etter forskriften:

Råde kommune, 2 barnehager	Etterjustering av tilskudd for 2014	Opphevet
Halden kommune, 1 barnehage	Tilbakebetaling av tilskudd	Stadfestet
Spydeberg kommune, 2 barnehager	Avvisning av klage	Opphevet
Fredrikstad kommune, 6 barnehager	Tilskudd 2016	Stadfestet
Skiptvet kommune, 1 barnehage	Tilskudd 2016	Opphevet

Barn i barnehage

Alle barn som fyller 1 år innen utgangen av august, har rett til plass i barnehage fra august det året de søker plass. Fra 2016 fikk også barn født i september og oktober rett til barnehageplass fra den måneden de fyller ett år. Kommunen har ansvar for å oppfylle retten til plass. Det går 20 færre barn i barnehage i Østfold i 2016 enn i 2015. Ved utgangen av 2016 gikk 14229 barn i barnehage i Østfold. Av disse var 4905 barn under 3 år, og 9324 barn i aldersgruppen 3-5 år.

Av kommunene i Østfold er det Hvaler som har høyest andel barn med barnehageplass, med

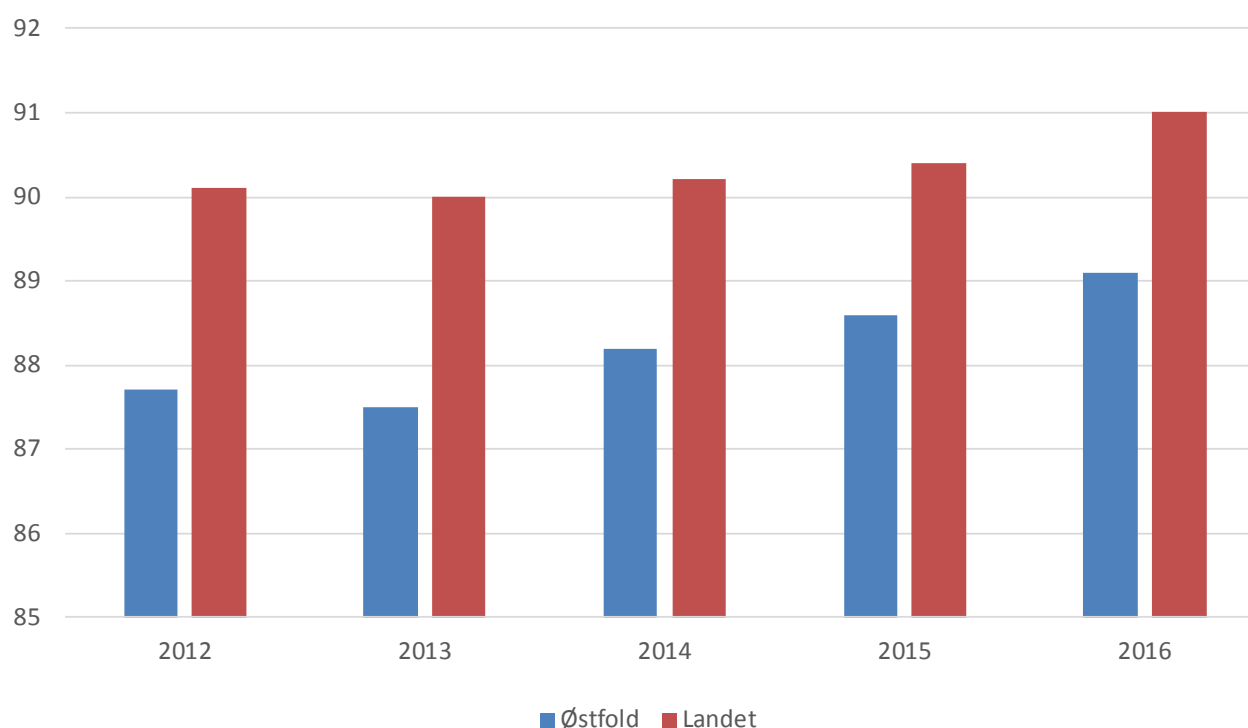
93,5 %. Lavest andel har Aremark, der 73,2 % av 1-5-åringene gikk i barnehage i 2016.

Det var en økning på 140 barn på venteliste fra 2015 til 2016, selv om retten til plass er utvidet og flere barn dermed skulle ha fått plass ved hovedopptaket. Dette er barn som ikke har lovfestet rett på barnehageplass, enten fordi de ikke søkte innen fristen for hovedopptak, eller fordi de fylte ett år etter 31. oktober. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder ventelistetall.

Ved opptaket i 2016 oppfylte alle kommuner i Østfold den lovbestemte retten til barnehageplass. Til tross for at retten til barnehageplass ble oppfylt i alle kommuner også i 2016, var det 528 barn på venteliste til barnehageplass i kommunene i Østfold pr. 15.12.2016.

Andelen barn i alderen 1-5 år som går i barnehage i forhold til alle barn (dekningsgraden) var 89,1 % ved utgangen av 2016. Med unntak av Oslo er Østfold fortsatt det fylket der færrest barn går i barnehage.

Andel barn 1-5 år med- barnehageplass 2012-2016 - Østfold



Kilde: KOSTRA, foreløpige tall

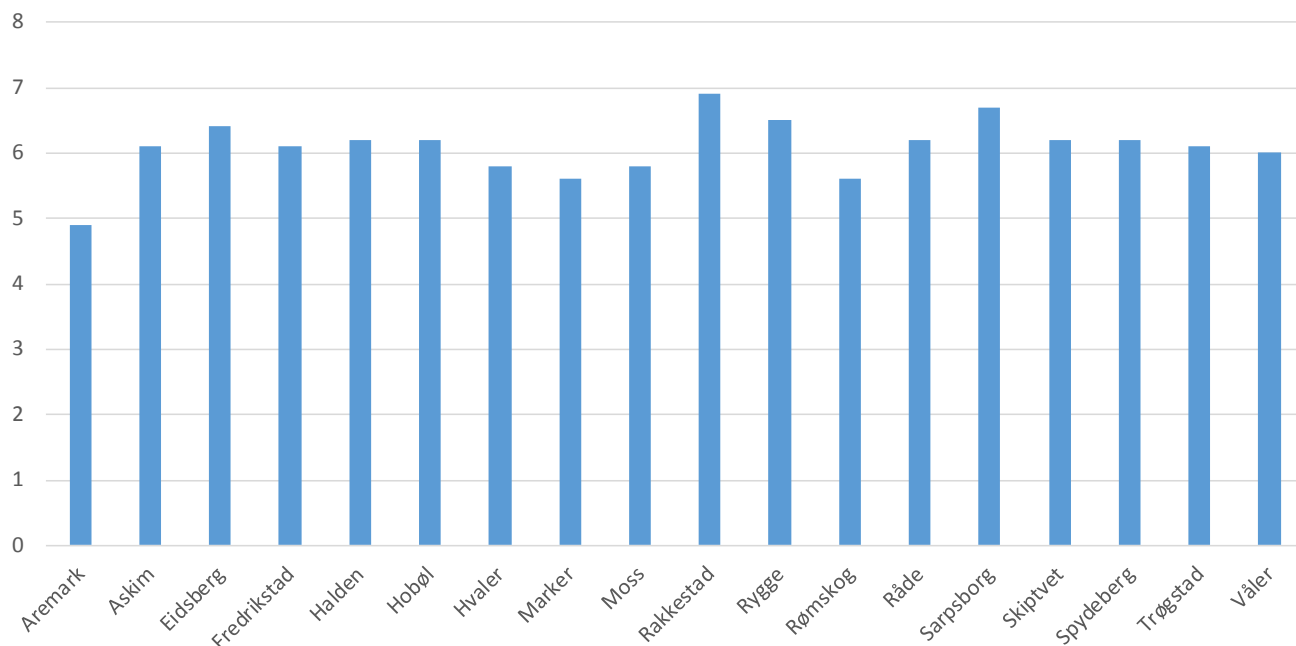
Bemanning i barnehagene

Meld. St. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring slår fast at personalet og deres kompetanse er den viktigste enkeltfaktoren for at barn skal trives og utvikle seg i barnehagen. Regjeringen vil sikre alle barn får en god barndom og like muligheter gjennom et godt barnehagetilbud. Et kompetent personale med oppdatert kunnskap om barn og barndom i et samfunn og i en barnehagesektor i stadig endring er en forutsetning for å nå målet.

Barnehageloven inneholder ingen minstekrav til bemanningstetthet i ordinære barnehager.

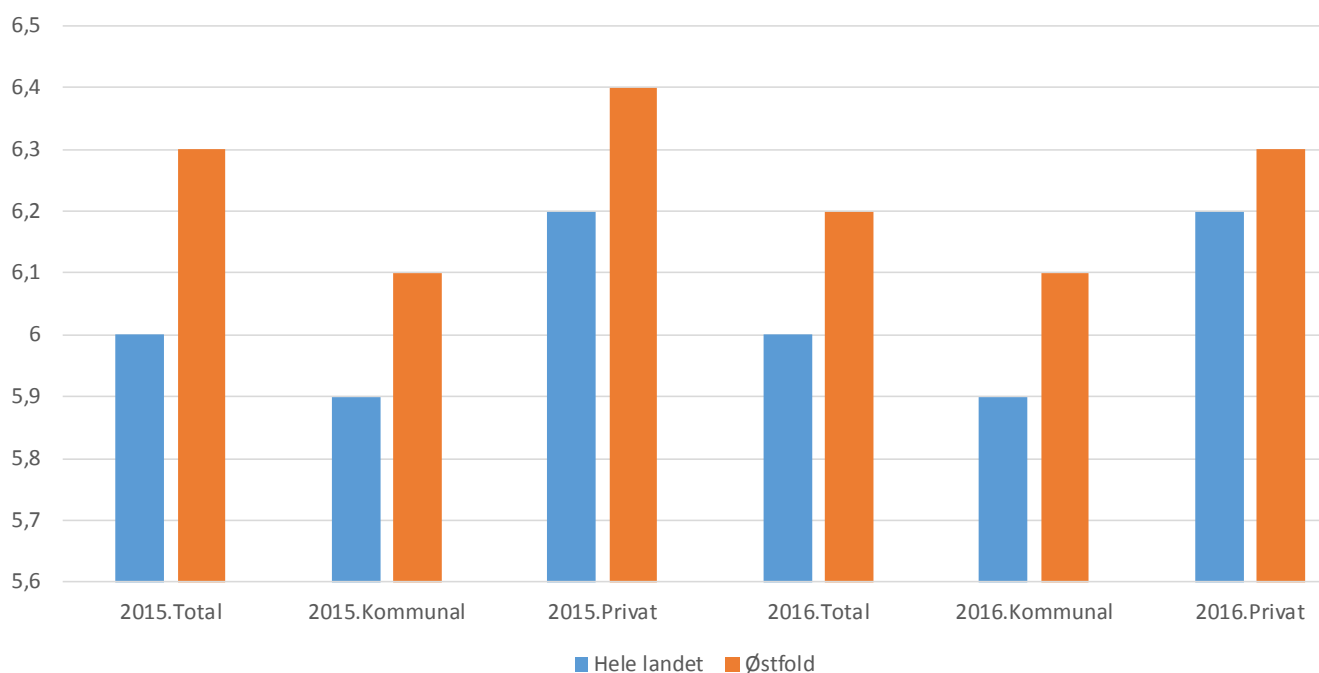
Barnehageeier skal sørge for at bemanningen er «tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» (bhg. loven § 18, femte ledd). De senere årene har vi kunnet registrere at antallet barn som hver ansatt har ansvaret for, har økt i barnehagene i Østfold. Samtidig ser vi at mange barnehager har lange åpningstider, og at det stadig kommer flere yngre barn inn i barnehagene. Det er til dels store forskjeller mellom kommunene når det gjelder bemanningstettheten.

Antall barn pr. ansatt 2016



Kilde: KOSTRA, foreløpige tall

Antall barn pr. ansatt 2015 og 2016



Kilde: KOSTRA, foreløpige tall



Foto: Dag Sølberg

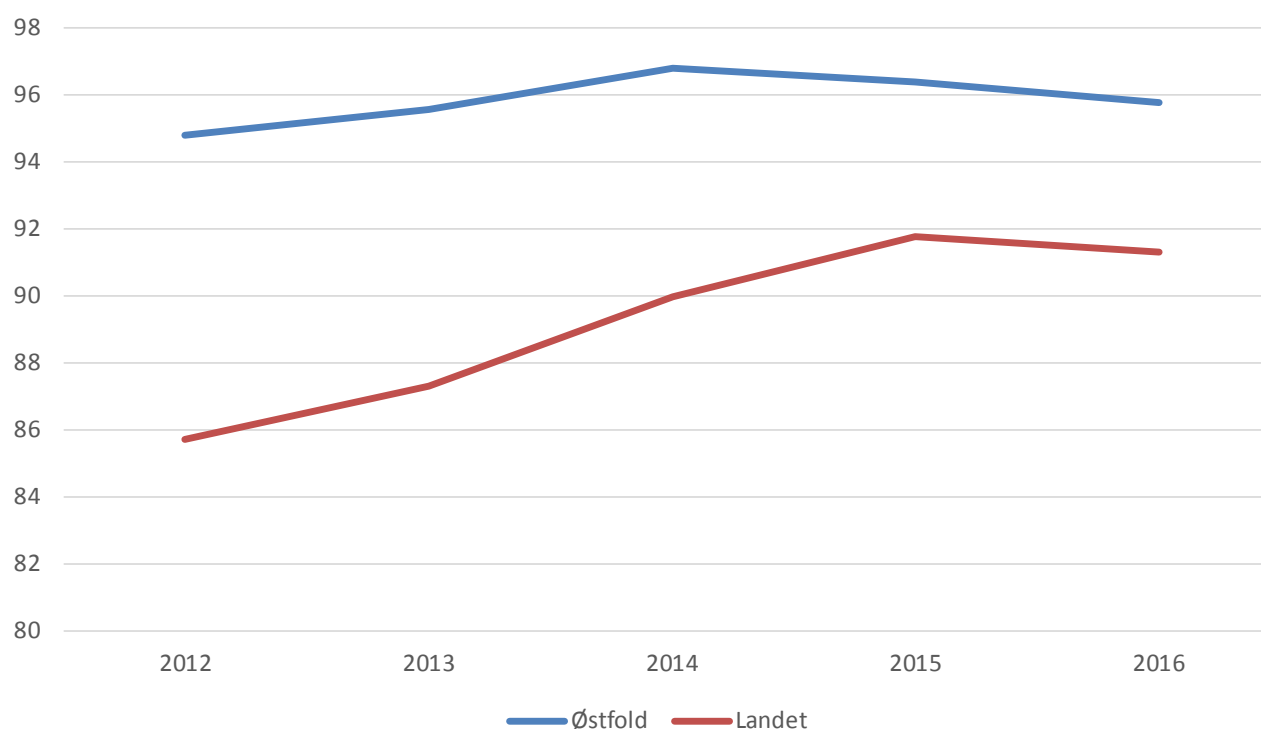
Barnehageloven med forskrifter fastsetter krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for styrere og pedagogiske ledere. Pedagogiske ledere skal ha utdanning som barnehagelærer (tidligere førskolelærer) eller annen relevant høyskoleutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

I Østfold ser vi at det i perioden 2011-2014 har vært en klar oppgang i andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent utdanning. De siste to årene har det imidlertid vært en reduksjon på 1 %.

Ved utgangen av 2016 hadde 95,8 % av styrerne og de pedagogiske lederne i Østfold godkjent utdanning. Landsgjennomsnittet er på 91,3 %.

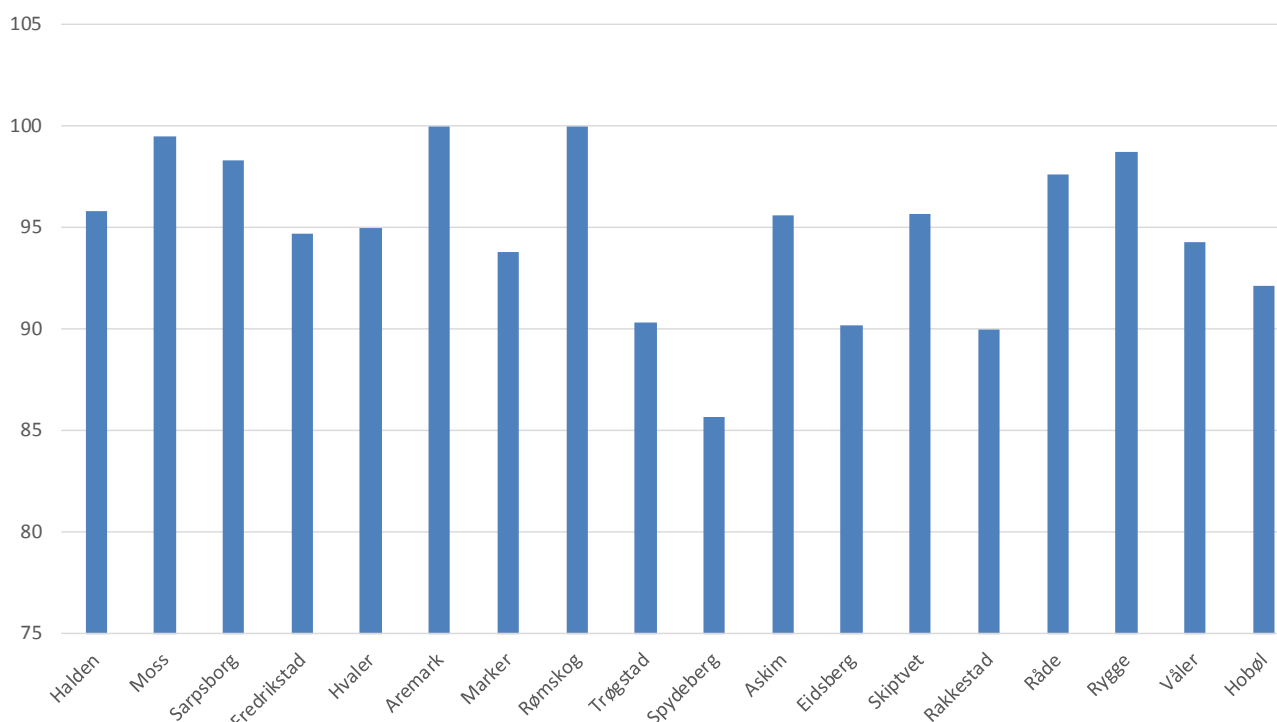
Østfold har lenge ligget blant de fylkene med høyest andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent utdanning, men mange av fylkene har nå en like høy dekning som Østfold. Imidlertid viser tallene at det er noe forskjell mellom kommunene i fylket. Som vi ser av tabellen, er det noen av de mindre kommunene som har størst utfordring med å fylle kravet når det gjelder utdanning. Dette kan ha med lokale rekrutteringsforhold å gjøre, og det er vanskelig å kommentere disse tallene utover dette. Likevel øker flere av kommunene - og særlig mange av de mindre - andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent utdanning fra 2015 til 2016.

Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning



Kilde: KOSTRA, foreløpige tall

Andelen styvrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning, fordelt på kommune



Kilde: KOSTRA, foreløpige tall

Kompetansestrategien «Kompetanse for framtidens barnehage» har blant annet som mål å heve kompetansen for alle ansatte som jobber i barnehagen. Barnehageeier (både kommunal og ikke-kommunal eier) har ansvaret for tilbudet i den enkelte barnehage og har ansvar for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale. Kommunene i Østfold mottok i 2015 ca. 3,8 millioner kroner i statlige kompetansemidler gjennom Fylkesmannen. Kompetansemidlene skal komme ansatte i både kommunale og ikke-kommunale barnehager til gode. I tillegg brukte mange kommuner og barnehageeiere egne midler på kompetanseutvikling.

Høgskolen i Østfold er en viktig samarbeidspartner for både kommuner, barnehageeiere og Fylkesmannen når det gjelder kompetanseutvikling. I et samarbeid mellom Fylkesmannen og Høgskolen er det også for studieåret 2016/2017 igangsatt studiet Barnehagekompetanse 15 stp for assistenter og fagarbeidere. Deltakelsen er slik, fordelt på kommuner: Råde 6, Fredrikstad 11, Spydeberg 2, Rakkestad 1, Sarpsborg 2 og Moss 1 deltaker.

På oppdrag fra Fylkesmannen gjennomfører Østfold fylkeskommune teoriforberedende kurs til barne- og ungdomsarbeiderfaget på videregående skoler i fylket. I skoleåret 2016/2017 er det én videregående skole som gir dette tilbudet til erfarne assistenter fra flere kommuner.

Utdanningsdirektoratet administrerer opptak til flere videreutdanningstilbud for barnehagelærere og styvrere. Barnehageeier kunne i 2016 for første gang søke tilretteleggingsmidler til noen av disse studiene.

I 2012 opprettet Fylkesmannen et regionalt nettverk for rekruttering i barnehagesektoren. Nettverket, GLØD Østfold består av representanter for de ulike aktørene i barnehagesektoren i Østfold. Nettverkets hovedmål er «Økt omdømme for å rekruttere og beholde barnehagelærere» Fylkesmannen har også opprettet et likestillingsteam i Østfold. Dette består av representanter fra barnehager, kommuner, Høgskolen i Østfold og fagorganisasjoner. Teamet har arbeidet for å få flere menn til å søke arbeid i barnehagene, samt bidratt til at barnehagene arbeider aktivt med likestilling mellom gutter og jenter.

Utfordringer

Overgangen til rammefinansiering var utfordrende for mange av fylkets kommuner, og det har over flere år vært mye usikkerhet knyttet til tilskuddsfordelingen. Fylkesmannen ser imidlertid at antall klager er redusert de siste årene og at overgangen fra tilskudd basert på budsjett til tilskudd basert på regnskap har forenklet beregningene noe. Vi tror også at det har gjort det mer forutsigbart for de private barnehagene.

Fylkesmannen opplever imidlertid at det fortsatt er stor forskjell på store og små kommuner når det gjelder ressurser til dette arbeidet. Store kommuner har fagfolk innenfor økonomi, pedagogikk og jus som vi ser gjør arbeidet enklere. I de små kommunene er det ofte de samme personene som har ansvaret for mange ulike felt innenfor barnehage, og hvor tilskuddsberegning og klagesaker tar mye tid.

Når det gjelder retten til barnehageplass, kan det være utfordrende for kommunen å dimensjonere tilbudet. Fødselstallene varierer, og det samme gjør etterspørselen etter plass. Endrede nasjonale føringer, for eksempel endringer i kontantstøtte, maksimalpris og nye moderasjonsordninger, kan også gjøre det utfordrende å planlegge for full barnehagedekning. Nesten alle kommunene er avhengig av samarbeid med private eiere for å innfri retten til barnehageplass. Mange kommuner opplever fortsatt en tilstrømning av nye søknader utover høsten og vinteren til tross for at det ved hovedopptaket gitt tilbud til alle barn med rett til plass etter barnehageloven. Over 500 barn sto på venteliste for plass i barnehage i Østfold 15.12.2016, og dette er en økning fra 2015. Ventelistene besto

både av små og større barn. Kommunene må ta stilling til på hvilken måte de skal dimensjonere barnehagetilbudet for best mulig å tilpasse seg lokale forhold og behov.

En viktig del av kvalitetsarbeidet er å sørge for at alle barnehager har nok personale med tilstrekkelig og god kompetanse. Barnehageområdet har få kvalitetsindikatorer. Antall ansatte med og uten utdanning utgjør en viktig del av kvaliteten i barnehagene. Det blir viktig også i fremtiden å opprettholde en tilstrekkelig og god grunnbemanning i alle barnehager. En høy andel pedagogiske ledere uten godkjent utdanning i en kommune, vil lett kunne få negative konsekvenser for kvaliteten på det barnehagetilbudet kommunen tilbyr. Kommunen bør derfor ha fokus på hvordan den kan rekruttere og beholde barnehagelærere til barnehagene som ligger i kommunen og om man kan sette inn tiltak for å motvirke en negativ utvikling på området.

Mange barn pr. ansatt kan også påvirke kvaliteten i det arbeidet som gjøres. Østfold har et høyere snitt på antall barn pr. voksen enn landsgjennomsnittet, og noen kommuner ligger betydelig høyere. Det er varslet at et forslag om bemanningsnorm vil komme på høring i 2017, og det vil bli nødvendig for kommunene i Østfold å tilpasse seg et eventuelt nytt regelverk.

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



Skole og opplæring

Kommunene og fylkeskommunen er skoleeiere og skal i den sammenheng sørge for grunnskoleopplæring, videregående opplæring og voksenopplæring. Kommunene, fylkeskommunen og styret for de frittstående skolene må ha et forsvarlig system for å sikre at kravene i opplæringsloven, friskoleloven og tilhørende forskrifter blir oppfylt.

Nasjonale føringer

Vi skal administrere sensur og klagebehandlingen ved eksamen i grunnskolen, og vi har et nasjonalt ansvar for klagebehandlingen ved eksamen i videregående opplæring i en rekke fag.

Gjennom ulike virkemidler arbeide for at barn og unge gis et likeverdig tilbud, at innsats settes inn tidlig og at gjennomføringen i videregående opplæring øker. Vi kjenner de lokale behovene og har en viktig pådriverrolle overfor kommuner, private skoleeiere og andre aktører som har ansvar for grunnopplæring lokalt.

Vi skal gi råd og være pådriver for samarbeid og samordning i og mellom kommuner, fylkeskommunen, tjenester og institusjoner som arbeider for og med utsatte barn og unge og deres familier, jf. 0-24 samarbeidet. Fylkesmannens virkemidler og tiltak skal samlet sett være med på å øke kvaliteten, kompetansen og regelverksetterlevelsen i grunnopplæringen. Tilsyn og veiledning er embetenes hovedoppgaver innenfor grunnopplæringsområdet. I perioden 2014 til 2017 gjennomføres det et felles nasjonalt tilsyn med temaet - elevenes utbytte av opplæringen.

Vi er klagemyndighet for en rekke enkeltvedtak i opplæringsloven og friskoleloven. Vi skal sikre likebehandling og rettsikkerhet for alle parter i vår forvaltning av lover og forskrifter.

Vi skal informere, utbetale tilskudd, veilede og motivere til deltakelse i statlige strategier og kompetanseutviklingstiltak på grunnopplæringsområdet.

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

I 2016 kom Stortinget med melding om en fornyelse av Kunnskapsløftet (Meld.St.28(2015-2016)). Her legges det opp til en fornying av innholdet i opplæringen i grunnskoler og videregående opplæring.

Den nasjonale realfagstrategien for barnehage og grunnopplæring 2015-2019, har mål om å forbedre barn og unges kompetanse og resultater i realfag. Fylkesmannen følger opp kommunene som er valgt ut til å delta.

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

Høsten 2016 ble det innført en ny ordning i videregående opplæring, praksisbrevordningen. Praksisbrevordningen er et to-årig opplæringsløp på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Målgruppen for ordningen er definert som elever fra grunnskolen som kan ha svake karakterer, høyt fravær, men som ikke har lærevansker eller

særskilte opplæringsbehov, og som man antar over tid vil kunne oppnå kompetansemålene ved en mer praktisk opplæring i bedrift.

Vi har ansvar for en rekke satsinger som: Regelverk i Praksis, Ungdomstrinn i utvikling, Vurdering for læring og Læringsmiljøprosjektet. I 2016 kom det et nytt nettsted om mobbing. På det nye nettstedet www.nullmobbing.no finner barn, unge og

foreldre informasjon og råd om mobbing og deres rettigheter. Det foreligger nå et forslag til endring i opplæringsloven og friskoleloven om elevenes skolemiljø.

Vi skal støtte kommunene i deres arbeid på opplæringsområdet for nyankomne barn og unge.

Status - satsingsområder

Satsingen Ungdomstrinn i utvikling 2013 - 2017

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

I 2013 startet den første puljen i satsingen opp med ti skoler fordelt på sju skoleeiere. I 2016 var Sarpsborg, Halden og Hobøl med i pulje 3, mens Moss, Råde, Rygge og Våler startet opp i den siste puljen, pulje 4. Skolene deltar i satsingen i halvannet år. I tillegg til at Utdanningsdirektoratet støtter skoleeier/skoleledere med kompetansetilførsel tildeles det midler til ressurslærerstillinger i denne perioden. Ressurslærerne får kompetansetilførsel fra direktoratet.

I 2014 ble det tilsatt to utviklingsveiledere for perioden 2014 - 2017 i satsingen. Disse skal støtte alle skoleeierne i deres arbeid med ungdomstrinnsatsingen i hele perioden.

Vurdering for læring

Satsingen skal gi deltakerne økt bevisstheten om sammenhengen mellom undervisvurdering, læring og sluttvurdering, økt forståelsen og bruken av felles begrepsapparat og mer samarbeid om vurderingsarbeidet. I 2016 har Fredrikstad, Halden, Marker og Spydeberg deltatt i to ulike puljer av satsingen. Satsingen avsluttes høsten 2017.

Læringsmiljøprosjektet - målrettet mot mobbing

Læringsmiljøprosjektet - målrettet mot mobbing er nå i startfasen med pulje 3. I pulje tre vil Eidsberg kommune delta fra Østfold. I tidligere år har Hobøl kommune, Råde kommune og Halden kommune deltatt. Resultater fra elevundersøkelsen viser at det er betydelig forskjeller mellom skoler når det gjelder mobbing. Hovedmålet med prosjektet er å forbedre

læringsmiljøet og redusere mobbingen i kommuner og ved skoler i kommuner. Hver pulje varer i 1 ½ år, og kommunene får kompetanseheving og veiledning underveis. Vi innhenter også informasjon fra de resterende kommunene som har høye mobbetall ved skoler.

Videreutdanning

Under strategien Kompetanse for kvalitet: Strategi for etter- og videreutdanning får lærere videreutdanning i blant annet realfag og norsk. Det er skoleeier som bestemmer hvilke fag og lærere de ønsker skal delta i videreutdanningen.

Studieåret 2015/2016 deltok 238 lærere i denne videreutdanningen. Skoleeiere i Østfold ble tilført 41,8 mill til dekning av utgifter i forbindelse med denne videreutdanningen. Skoleåret 2016/ 2017 deltar 275 lærere, og skoleeierne får tilført 47,9 mill til dekning av utgifter i forbindelse med satsingen.

Veilederkorpset

Utdanningsdirektoratets satsing på bruk av Veilederkorpset til støtte i skoleutvikling har pågått siden 2010. Østfold hadde i 2016 ingen kommuner som ble fulgt av Veilederkorpset.

Status - opplæring

For få elever gjennomfører videregående opplæring. Det er derfor et nasjonalt mål å få flere ungdommer til å fullføre og bestå. Et forsterket samarbeid med fylkeskommunene gjennom «Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring» gikk ut 2016, og hadde dette som fokus. Målgruppen var både elever som står i fare for ikke å gjennomføre videregående opplæring, og ungdom mellom 15 og 21 som står uten opplæring og arbeid.

I Østfold ser vi at gjennomføringen på studieforberedende områder er likt med landsgjennomsnittet. Andelen sluttere er synkende, og lavere enn landssnittet. Våren 2016 skrev de største arbeidsgiver-

Realfagsatsingen

Som en del av realfagsatsingen, er Lektor 2-ordningen en nasjonal realfagsatsing som finansieres av Kunnskapsdepartementet. Ordningen deler ut midler til ungdomsskoler og videregående skoler som ønsker å involvere fagpersoner fra arbeidslivet direkte i undervisningen. Gjennom Lektor 2- ordningen får skolen ressurser til å etablere og utvikle læreplanrettede undervisningsopplegg i samarbeid med bedrifter og institusjoner som bruker realfag i sitt arbeid.

Regelverk i praksis

Regelverk i praksis-prosjektet ble startet i 2014 av Utdanningsdirektoratet for å finne fram til hvordan Utdanningsdirektorat og Fylkesmannsembetene kan gjøre formidlingen av regelverket mer forståelig og enklere å etterleve for utdanningssektoren. Vi har sammen med kommunene Fredrikstad, Hvaler og Råde vært ansvarlig for gjennomføring av ett av delprosjektene som tar for seg hvordan ulike former for nettverksarbeid og dialog kan gi bedre forståelse og etterlevelse av regelverket. Prosjektet ble avsluttet i 2016

og arbeidstakerorganisasjonene, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, under en avtale med målsetning om å øke antall læreplasser. Dette var en fornyelse av Samfunnskontrakten som ble inngått våren 2012. Gjennomføringen på yrkesforberedende utdanningsprogram er lavere og under landsgjennomsnittet. I Østfold har 56 prosent av 1463 søkere fått godkjent lærekontrakt i 2016. Dette utgjør 816 kontrakter, og er en nedgang fra samme tid i 2015 på 2 prosent. Landsgjennomsnittet på godkjente lærekontrakter ligger på 68,9 prosent, noe som er 1,3 prosentpoeng høyere enn i 2015.

Privatskoler/Friskoler

Vi har per i dag ni frittstående grunnskoler, åtte frittstående videregående skoler og en frittstående kombinert grunn- og videregående skole. En av de godkjente grunnskolene har ikke startet opp ennå. De frittstående skolene er et alternativ til den offentlige skolen og bidrar til et mangfold i Skole-Østfold. I Østfold fylke er det i inneværende år 1124 elever i frittstående grunnskoler, noe som tilsvarer 3,2 % av grunnskoleeleven. Det er 889 elever i frittstående videregående skoler i Østfold, en økning på 1 % fra 2016. 8 % av elevene i videregående opplæring tar sin opplæring på en frittstående videregående skole.

Tre av de frittstående videregående skolene i Østfold kan også ta inn voksne søkere uten rett til videregående opplæring.

Det er Utdanningsdirektoratet som godkjenner og fører tilsyn med de frittstående skolene. Fylkesmannen har veiledningsansvaret og er klageinstans på ulike typer vedtak etter friskoleloven. Vi godkjenner også skoleanleggene til de frittstående skolene. Skoler som er godkjent etter Friskoleloven har rett til statstilskudd. Statstilskuddet er på 85 % av gjennomsnittlig driftsutgifter per elev i offentlig skole. Skolene kan ta skolepenger tilsvarende maksimalt 15 % av det samme grunnlaget.

Utdanningsdirektoratet har i perioden 2015 til 2017 ført tilsyn med de frittstående videregående skolene etter samme tema som i det felles nasjonale tilsynet med de offentlige skolene, skolens arbeide med elevenes utbytte av opplæringen og virksomhetsbasert vurdering.

De frittstående skolene i Østfold er godkjent følgende grunnlag:

- livssyn - 7 skoler
- anerkjent pedagogisk retning - 4 skoler
- internasjonalt - 2 skoler
- særskilt tilrettelagd videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett - 1 skole
- særskilt tilrettelagd opplæring for funksjonshemmede - 1 skole
- videregående opplæring i små og verneverdige handverksfag - 1 skole
- videregående opplæring i yrkesfaglege utdanningsprogram - 1 skole
- andre grunnlag - paralleller til offentlig videregående skoler - 1 skole

Status - tilsyn

Fylkesmannens tilsyn med kommunesektoren er en del av den statlige styringen. Tilsyn og veiledning skal medvirke til at befolkningens rettigheter blir ivaretatt og at kommunens tjenesteyting utføres innenfor de rammer som fremkommer av lov og regelverk. Regelverket som er grunnlag for tilsynet for kommunen og fylkeskommunens som skoleeiere er; opplæringsloven med forskrifter, noe som inkluderer læreplanverket, og forvaltningsloven.

Felles nasjonalt tilsyn

Temaet for det felles nasjonale tilsynet 2014 - 2017 er elevenes utbytte av opplæringen, som innehar 3 underliggende fokusområder: skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, skolebasert vurdering og forvaltningskompetanse. I 2016 har vi valgt å fokusere på de to første områdene. Skolebasert vurdering og skolens arbeid med elevenes utbytte har derfor vært temaet på samtlige felles nasjonale tilsyn i 2016.

Tilsynet skal bidra til langsiktig læring og utvikling og tilsynsmetoden har endret seg i løpet av de siste årene. Nå består tilsynet av 3 ulike fase: Veiledning i forkant av tilsynet, kontrolldelen – som er selve tilsynet og oppfølging og veiledning etter gjennomført kontroll. Det har vært en svært positiv respons fra kommunene på den formen som tilsynet har i dag. Vi ser også at dagens tilsynsmetodikk i større grad medfører endring i praksis, enn det vi erfarte for en del år tilbake.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmaterieell og egenvurderingsverktøy til temaet som tilsynet omhandler. Egenvurderingene som gjennomføres i systemet Reflex er nyttige for kommunene og det er et grunnlag for tilsynet.

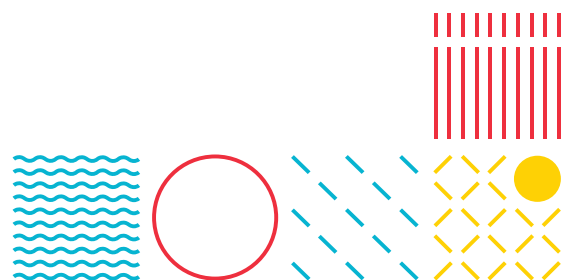
Det er hittil gjennomført fellesnasjonale tilsyn med 10 kommuner i Østfold, samt fylkeskommunen med 2 videregående skoler. Resultatene fra tilsynene viser blant annet at skolebaserte vurdering ofte ikke behandles i henhold til regelverket. I flere tilfeller har det vist seg at det er skoleeier som bestemmer temaene i den skolebaserte vurderingen. Hensikten med den skolebaserte vurderingen er at skolen skal vurdere om det er behov for å gjøre endringer for at elevene skal nå målene i læreplanverket. Det er skolene som eier den skolebaserte vurderingen og skal på bakgrunn av blant annet skolens praksis, resultater og kartlegginger vurdere om det er behov for å gjøre endringer i organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen for at elevene i større grad kan nå målene for opplæringen, jf. læreplanverket. Gjennom tilsynene ser vi også at det mangler en systematikk i den skolebaserte vurderingen. Det blir i liten grad gjennomført evaluering av om iverksatte tiltak har hatt effekt og dermed også om tiltakene skal

videreføres eller det må andre tiltak til for å bedre måloppnåelsen.

Det er også gjennomgående større forskjeller mellom fag og klasserom på skolene enn det er mellom skolene på området skolens arbeid med opplæringen i fag og den individuelle undervisvurderingen. På bakgrunn av de nasjonale satsningene har skolene ofte gjort et godt arbeid i fagene norsk, engelsk og matematikk. Det fremkommer imidlertid at blant annet språkfagene og de praktisk-estetiske fagene i mange tilfeller ikke har blitt prioritert i dette arbeidet. Mange skoleeiere har benyttet anledningen til å rette undervis i tilsynet. I de tilfellene der en retting er sannsynliggjort vil det ikke fremkomme brudd på regelverket i rapportene. Rapportene beskriver imidlertid den prosessen som skoleeier har vært gjennom i tilsynet.

Fylkesmannen i Østfold var deltaker i piloteringer fra Utdanningsdirektoratet som omhandlet vurdering av skoleeiers forsvarlige system i det felles nasjonale tilsynet. Rygge var første kommune der opplæringsloven § 13-10 andre ledd var en del av tilsynet. Fra og med 2016 var vurdering av skoleeiers forsvarlige system en fast del av alle felles nasjonale tilsyn. I Østfold har vi hatt skoleeieres forsvarlige system som en del av alle tilsynene i 2016. Vi ser at tilsynet med det forsvarlige systemet i denne runden har hatt god effekt, slik at skoleeiere som har vært en del av tilsynet i denne perioden nå har fått etablert gode systemer.

Erfaringer fra det felles nasjonale tilsynet hittil er at skolene og skoleeiere syntes at både temaene for tilsynet og måten tilsynet gjennomføres på er nyttig og bidrar til læring.



Tilsyn med meldeplikten til barnevernet og forsvarlig system

I 2015 utviklet vi og gjennomførte to samordnede tilsyn som omhandlet opplysningsplikten til barneverntjenesten. I 2016 har vi også gjennomført to slike tilsyn. Temaet for dette tilsynet var valgt på bakgrunn av informasjon og saker som har kommet fram i mediene på nasjonalt nivå. Dette er et område kommunene er bedt om å fokusere på, og

vi har ønsket å fortsatt løfte temaet fram gjennom å samordne både oss og kommunene i ett tilsyn på temaet. I vårt valg av kommuner har vi også tatt utgangspunkt i opplysningene og risikovurderingen som Helse- og sosialavdelingen har om barnevernsaker. Gjennom å samordne tilsynet på tvers av tre forskjellige lovområder, håper vi også å stimulere til samarbeid på tvers av tjenestene, for å sikre barn i Østfold gode oppvekstvilkår.

Kommune	Skole	Tema for tilsyn	Korreksjonspunkter etter endelig rapport
Moss	Bytårnet skole, Åvangen skole	Opplysningsplikt til barneverntjenesten og skoleeiers forsvarlige system	Nei
Våler	Våk skole og Kirkebygden skole	Opplysningsplikt til barneverntjenesten og skoleeiers forsvarlige system	Ja
Rygge	Halmstad barne- og ungdomsskole	Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering	Ja
Rygge	Skoleeier	Skoleeiers forsvarlige system	Ja
Hvaler	Floren skole	Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering	Nei
Fredrikstad	Gressvik ungdomsskole	Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering	Nei
Fredrikstad	Gudeberg barne- og ungdomsskole	Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering	Nei
Fredrikstad	Nøkleby skole	Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering	Nei
Fredrikstad	Skoleeier	Skoleeiers forsvarlige system	Nei
Råde	Skoleeier	Skoleeiers forsvarlige system	Ja

Status - klagesaksbehandling

Fylkesmannen er klageinstans for alle enkeltvedtak i offentlig og privat grunnskole og for flere ulike typer enkeltvedtak i videregående opplæring. Vi er også klageinstans for vedtak om spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder. I 2016 behandlet vi totalt 123 klager på enkeltvedtak innen grunnskolens område og 21 klager i videregående opplæring. Vi behandlet i tillegg mange klager på

skolemiljø som ikke er klager på enkeltvedtak. Klager på skolemiljø er i flere tilfeller også en del av klager på andre områder i opplæringen. Vi behandlet også mange søknader om fritak fra taushetsplikten, klager på habilitet, innsyn fra ikke parter i saken og andre typer saker. Vi behandlet fem klager over vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen i Østfold er nasjonal klageinstans i en rekke fag, blant annet i norsk og realfag og flere mindre språkfag. Det var totalt 121 200 gjennomførte eksamener nasjonalt i fagene norsk, matematikk/realfag, idrettsfag, samisk, japansk og russisk etter våreksamen.

Deltakere på eksamen nasjonalt, våre fag	a. 121 200
Antall klager nasjonalt	Ca. 7 100
Prosentandel av deltakere som klagde	Ca. 6 %

Vi administrerte behandlingen av over 7 100 klager. Det er dermed ca 6 % som klager på eksamensvurderingen i disse fagene.

Ca. 5 700 av disse var digitale besvarelser, ca. 1 400 var papirbesvarelser. Dette er en liten nedgang fra 2015, hvor det totalt ble behandlet 7 435 klager.

Se tabeller under for oversikt over de ulike klage og utfallet av klagesaksbehandlingen i grunnskolen og for spesialpedagogisk hjelp

Klage i grunnskolen (opplæringsloven med forskrifter)

Type klage	Sum	Ikke medhold	Opphevet	Avvist
Standpunkt i fag	57	22	35	0
Standpunkt i orden og oppførsel	1	0	1	0
Permisjon fra opplæringen, § 2-11	1	1	0	0
Spesialundervisning, § 5-1	8	4	3	1
Særskilt språkopplæring, § 2-8	1	1	0	0
Psykososialt skolemiljø, § 9a-3	2	0	2	0
Tegnpråkopplæring, § 2-6	1	0	1	0
Grunnskoleopplæring for voksne, § 4A-1	10	1	9	0
Skyss, § 7-1	18	17	1	0
Skoleplassering, § 8-1	21	21	0	0
Spesialundervisning for voksne, § 4A-2	2	2	0	0
Utsatt skolestart, § 2-1 tredje ledd	1	1	0	0
Sum	123	70	52	1

Klagebehandling - Frittstående grunnskoler (friskoleloven med forskrifter)

Type klage	Sum	Medhold/delvis medhold	Ikke medhold	Opphevet	Avvist
Skyss, § 3-7	1	0	1	0	0
	1	0	1	0	0

Klagebehandling - Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder (opplæringsloven)

Type klage	Sum	Medhold /delvis medhold	Ikke medhold	Opphevet	Avvist
Spesialpedagogisk hjelp, § 5-7	4	0	4	0	0
	4	0	4	0	0

Klagebehandling - Videregående skoler (opplæringsloven med forskrifter)

Type klage	Sum	Medhold /delvis medhold	Ikke medhold	Opphevet	Avvist
Videregående opplæring for voksne, § 4A-3	8	0	8	0	0
Rett til ett/to ekstra år i vgo, § 3-1 femte ledd	1	0	1	0	
Spesialundervisning, § 5-1	12	0	2	10	0
Sum	21	0	11	10	0

Klagebehandling - sentralt gitt skriftlig eksamen

Fag og fagkode	Besvarelser	Klager	Uendret	Satt opp	Satt ned	Antall
NOR1211 norsk hovedmål vg3 studieforbereende	34885	2238	74,13 %	24,71 %	1,12 %	6,42 %
NOR1231 norsk hovedmål vg3 påbygging	12433	731	80,03 %	19,15 %	0,82 %	5,88 %
NOR1212 norsk sidemål vg3 studieforbereende	17383	919	77,69 %	21,65 %	0,65 %	5,29 %
NOR1232 norsk sidemål vg3 påbygging	5254	275	84,36 %	14,91 %	0,73 %	5,23 %
MAT1005 matematikk 2PY	6482	334	94,01 %	5,99 %	-	5,15 %
MAT1015 matematikk 2P	6845	288	97,22 %	2,78 %	-	4,21 %
REA3024 matematikk R2	5170	383	92,43 %	6,27 %	1,31 %	7,41 %
IDR2005 treningslære 2	3400	250	80,40 %	19,20%	0,40 %	7,35 %

Status - resultater i grunnskolen

Resultater i grunnskolen

Elever per årsverk undervisning på barnetrinnet i Østfold ligger generelt omtrent på landssnittet. Både på barnetrinnet og på ungdomstrinnet ligger Østfold i skoleåret 2015-17 0,29 elever over landsgjennomsnittet.

Det er noe variasjon mellom kommunene i Østfold når det gjelder antall elever per undervisningsårsverk. På barnetrinnet varierer tallene fra 7,8 til 15,1 elever per undervisningsårsverk. På ungdomstrinnet varierer det fra 7,3 til 12,3. Det er imidlertid slik at gruppestørrelsen i seg selv ikke har en entydig virkning på læringsresultatene i skolen, men en «romslig» ressursfordeling vil være med på gi

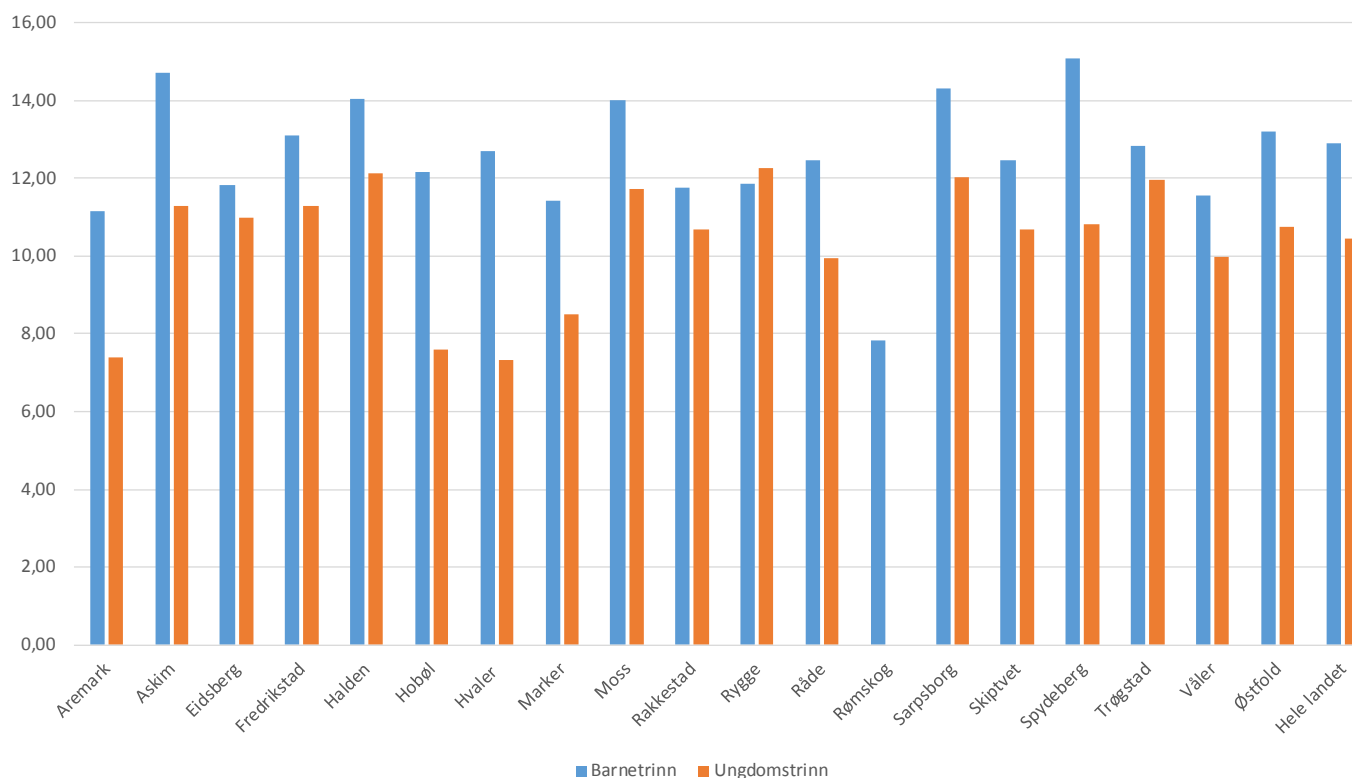
skolene en bedre mulighet til å treffe individuelle opplæringsbehov (Udir 02/2013)¹

Andelen elever som får spesialundervisning, øker fortsatt forholdsvis jevnt fra 1. til 10.trinn. Tendensen er lik i Østfold som for landet for øvrig. Andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning samlet sett har de siste årene gått noe ned både for Østfold og for landet for øvrig. Denne trenden fortsetter på nasjonale nivå, samlet sett fra det 7,9 % som fikk spesialundervisning i skoleåret 2015/16, mens det er 7,8 % i 2016/17. For Østfold sin del har det blitt noen flere som har spesialundervisning sammenlignet med i fjor. I 2015/16 var tallene for Østfold 6,7 %, mens det i 2016/17 er 7,0 %.

¹ «Sprikende funn i forskning på lærertetthet», Utdanningsdirektoratet, Forskning viser, 02/2013.)



Elever per undervisningsårsverk



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

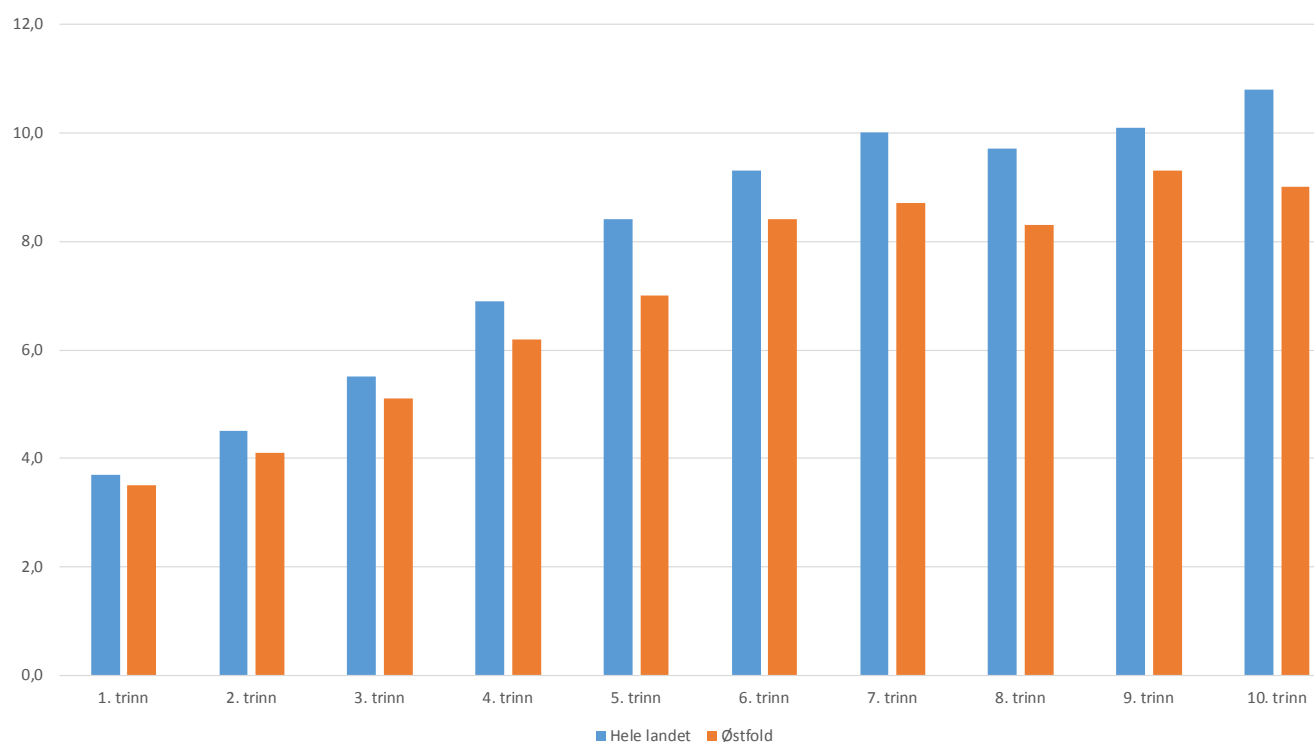
Når det gjelder nasjonale prøver, har disse fra 2014 fått en ny innretning. Frem til og med 2013 har nasjonale prøver vært normert ut fra en nasjonal normalfordeling, noe som har gjort at resultatene ikke har vært sammenlignbare fra år til år. Fra og med 2014 er dette endret, og det vil fremover være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

og det er i denne forbindelse laget nye verktøy både i Skoleporten og i Utdanningsdirektoratets prøveadministrasjonssystem (PAS).

I de nye nasjonale prøvene er det nasjonale gjennomsnittet for 2014 satt til 50, og gjennomsnittet i Østfold ligger ett poeng under landsgjennomsnittet på alle de nasjonale prøvene. Ser vi mer konkret på fordelingen på mestringsnivåer, finner vi på 5. trinn regning at Østfold har omtrent samme andel elever på mestringsnivå 2 som landsgjennomsnittet. Imidlertid har Østfold en større andel elever på mestringsnivå 1, og en mindre andel elever på mestringsnivå 3, enn det som er tilfelle for landet for øvrig. I grove trekk er den samme fordelingen tilfelle også for resultatene i engelsk og lesing.

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

Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning pr. trinn, høsten 2016



Kilde: Kilde: GSI, 2017

I fjor var første året vi hadde mulighet til å bruke nasjonale prøver til å vurdere endring over tid. På alle prøvene på 5. trinn var gjennomsnittet på 49 mot 50 for landet for øvrig. For skoleåret 2016/17 er gjennomsnittet i lesing fortsatt 49, mens prøvene i lesning og regning i år har et gjennomsnitt på 48, mot landets stabile 50.

Grunnskolepoengene er summen av karakterene i de fagene som legges til grunn ved opptak til videregående skole. Østfoldelevene skåret høsten 2016 40,5 poeng i gjennomsnitt, dette er opp 0,7 poeng fra 2015, og 0,7 poeng under nasjonalt gjennomsnitt. Forskjellene i fylket er store, og for de mindre kommunene med lavt elevtall varierer resultatene mye fra år til år. Aremark ligger i 2016 høyest med 42,6 poeng. Lavest i 2016 ligger Eidsberg, med 38,7 poeng. Selv om tallene ikke er direkte sammenlignbare, har Østfold hatt en jevn fremgang på grunnskolepoeng de siste fire årene.

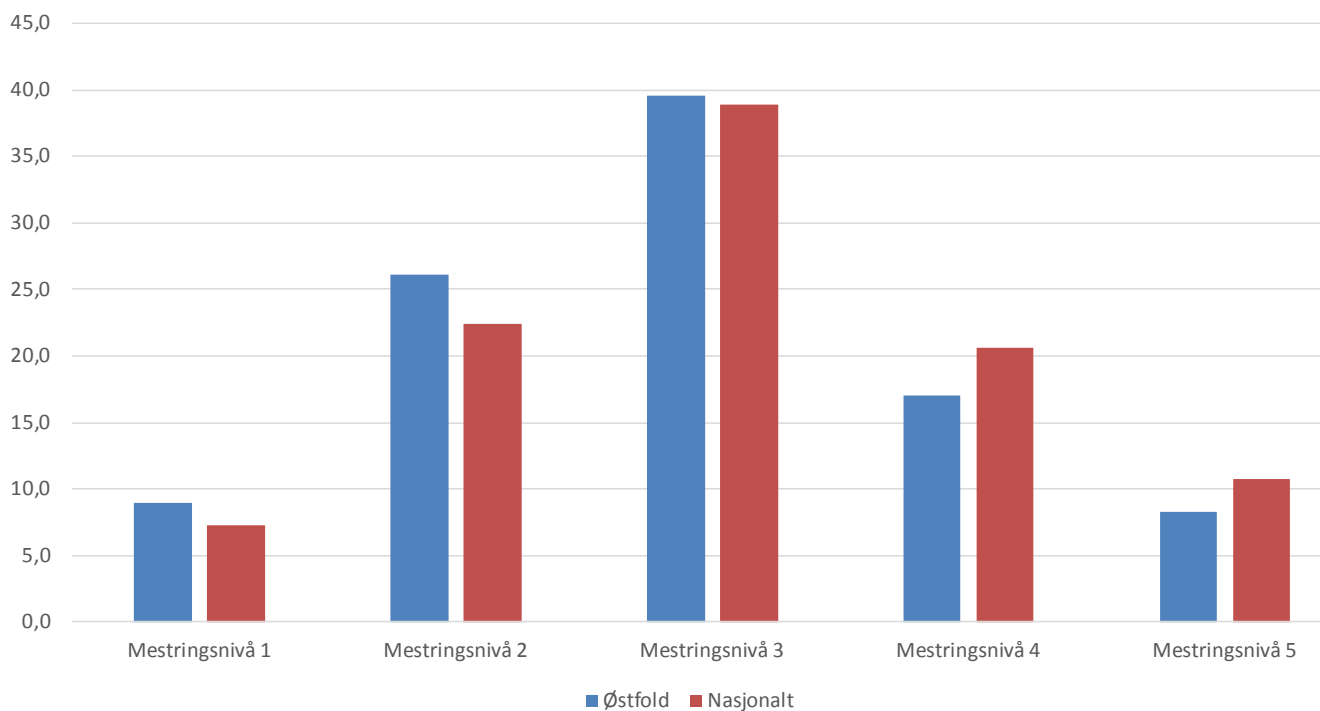
Resultatene fra avgangseksamen matematikk skriftlig i grunnskolen viser at Østfold i 2016 gjennomsnittlig skårer 3,3, som er identisk med

nasjonalt gjennomsnitt. Det er imidlertid store variasjoner innad i fylket, men på grunn av at datamaterialet i mange av kommunene er lite, kan denne variasjonen være naturlig.

Når det gjelder engelsk skriftlig eksamen, har landsgjennomsnittet i 2016 gått tilbake en tittel til 3,6, mens Østfold som i fjor har et gjennomsnitt på 3,5. I norsk hovedmål skriftlig har både nasjonalt gjennomsnitt og Østfold i flere påfølgende år ligget på 3,4. Dette er tilfelle for Østfold også i 2016, mens landsgjennomsnittet har gått frem en tittel, til 3,5.

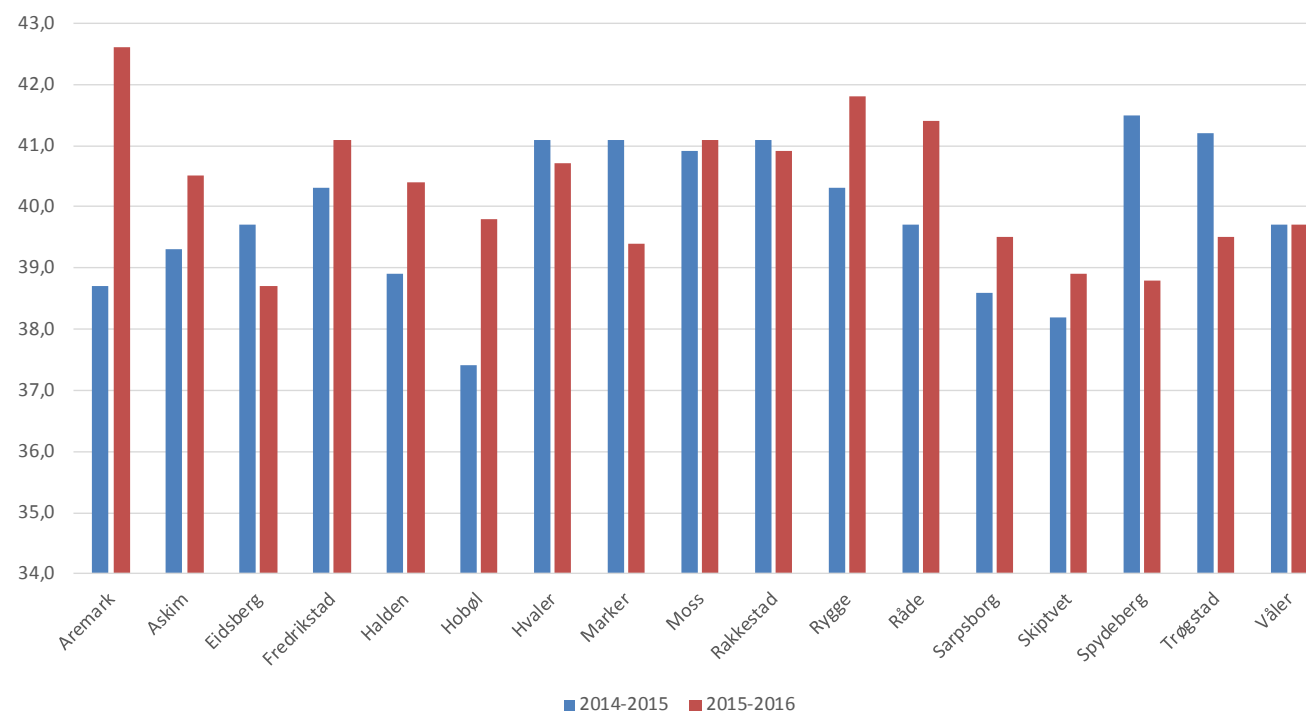
Andel elever med direkte overgang til videregående skole varierer noe fra år til år, men både i 2014 og 2015 lå nasjonalt gjennomsnitt 0,2 % over gjennomsnittet for Østfold. I 2016 har imidlertid Østfold tatt igjen landet for øvrig, og ligger på 98,2 %, 0,2 % foran gjennomsnittet for landet.

Nasjonale prøver, regning, 8. trinn, skoleåret 2015/16



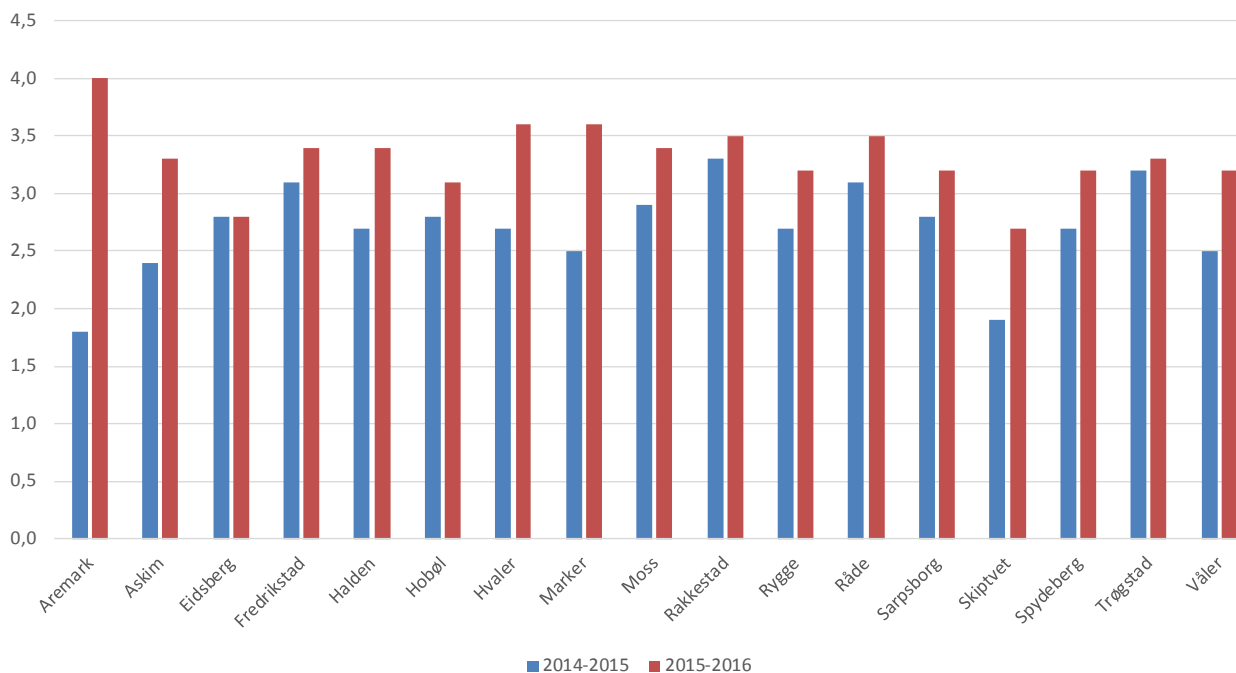
Kilde: Skoleporten/UDIR

Grunnskolepoeng ved inntak til videregående skole



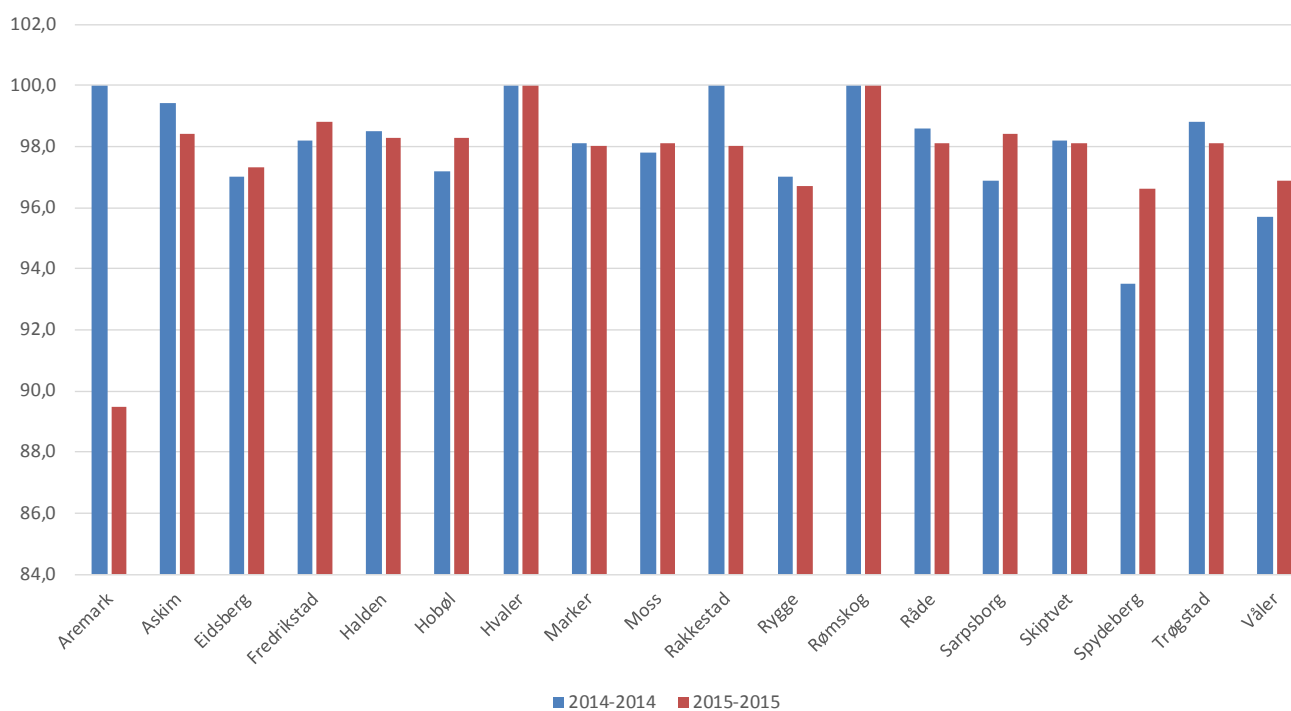
Kilde: Skoleporten/UDIR

Avgangseksamen, matematikk skriftlig, grunnskolen - gjennomsnittlige tallkarakterer



Kilde: Skoleporten/UDIR

Overgangen til videregående opplæring fra grunnskolen



Kilde: Skoleporten/UDIR

Høsten 2016 ble det lansert en skolebidragsindikator for grunnskolene. En slik indikator har vært tilgjengelig for videregående og for enkelte kommuner også tidligere, men nå omfatter altså dette alle landets skoler og dekker hele grunnskoleløpet. En lang rekke studier fra ulike land og tidsperioder har vist at elevers familiebakgrunn, for eksempel foreldrenes utdanning, har betydning for hvor godt elevene gjør det på skolen. En skolebidragsindikator kan, etter det SSB selv sier, forstås som "Det resultatet en skole ville ha fått, dersom deres elevgrunnlag var gjennomsnittlig (med tanke på de elevkjennetegnene som er inkludert i beregningen). Skolebidrag kan derfor brukes til å sammenligne skoler med ulik elevsammensetning."² Imidlertid er det slik at indikatorene i seg selv ikke sier noe om hvilke faktorer ved skolen eller kommunen som ligger bak et høyt eller lavt skolebidrag. Det er derfor vesentlig at skolen og kommunen selv finner frem til

bakgrunnen for bidragene som er identifisert. Dette vil kunne være et godt tillegg i analysen for å kunne målrette innsatsen på de forskjellige nivåene.

Hvis vi ser på resultatene fra de to siste årene i rapporten, er det for Østfold sin del et tydelig trekk at skolebidraget i kommunene endrer seg når vi flytter oss fra småskoletrinnet, via mellomtrinnet og til ungdomstrinnet. På småskoletrinnet har vi nesten alle av kommunene våre på eller under landsgjennomsnittet i skolebidrag, mens vi på mellomtrinnet er det åtte av kommunene som ligger under, og fem av kommunene som ligger over landsgjennomsnittet. Beveger vi oss til ungdomstrinnet, er det bare tre av kommunene i Østfold som ligger under gjennomsnittet. Usikkerheten i tallene gjør at dette må leses med forsiktighet, men det kan likevel være egnet som utgangspunkt for refleksjon.

Utfordringer

Forvaltningskompetanse

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

Det er kommunene og fylkeskommunen som har ansvar for drift og administrasjon av skolene, herunder har ansvar for at regelverket etterleves

og at det stilles nødvendige ressurser til disposisjon for at kravene skal kunne oppfylles. Det innebærer også at det er et skoleeieransvar å gi ansatte i organisasjonen tilstrekkelig med opplæring og veiledning til at praksis er i samsvar med de krav lovverket stiller, og å ha et forsvarlig system for å kontrollere at praksis faktisk er i samsvar med regelverket.

Grunnskoleopplæring

En utfordring for Østfold dreier seg om forhold rundt spesialundervisning. Som vi har nevnt tidligere i dette kapitlet, har Østfold en andel elever i grunnskolen med enkeltvedtak til spesialundervisning som følger kurven til de nasjonale tallene, men som likevel ligger noe under. Imidlertid ser vi at ressursene grunnskolene i Østfold bruker på spesialundervisning, ikke er tilsvarende mindre enn for landet for øvrig. Det kan altså se ut til at enkeltvedtakene til

² <https://www.ssb.no/utdanning/sporsmal-og-svar-om-skolebidragsindikator>

spesialundervisning i Østfold krever mer ressurser av skolene enn det slike enkeltvedtak andre steder gjør. Når vi ser på denne ressursfordelingen opp mot de skoleresultatene østfoldelevne produserer generelt, blir det interessant videre å undersøke hvilke sammenhenger som er viktige for å sikre at alle elevene får en best mulig opplæring.

Trivsel og læring i skolen henger sammen. Andelen 10.-klassinger som trives på skolen i Østfold, er ikke entydig forskjellig fra andelen i landet som helhet. Tall som gjelder læringsmiljø i grunnskolen i Østfold, viser positive trekk. Østfold skiller seg ikke vesentlig fra nasjonale gjennomsnitt når det gjelder trivsel på skolen. Østfold har imidlertid stadig utfordringer knyttet til resultatene på nasjonale prøver. På alle de nasjonale prøvene, både på 5. og 8. trinn, har Østfold en høyere andel elever på de laveste mestringsnivåene, og en lavere andel på de høyeste mestringsnivåene.

Videre er grunnskolepoengene hos fylkets 10. klassinger i gjennomsnitt noe lavere de fem siste årene enn nasjonalt nivå. Ser vi på eksamensresultatene, er ikke denne tendensen like tydelig. Imidlertid er frafallet i videregående skole høyere enn i landet som helhet, og andelen med videregående eller høyere utdanning i Østfold er lavere enn landsnivået. Sammenhengene i de forskjellige resultatene er noe Østfoldsamfunnet fortsatt trenger mer kunnskap om. Gjennom regional kompetanseplan settes det fokus på å identifisere sammenhenger på tvers av de forskjellige nivåene i utdanningssektoren. Skal Østfold lykkes med å forstå resultatene, og å heve resultatene, kreves det et samarbeid om dette felles ønsket.

Erfaring fra tilsyn viser at skolebasert vurdering ofte ikke er skolens verktøy for å vurdere og fremme

egen utvikling. I mange tilfeller styrer skoleeier har (velmenende) den skolebaserte vurderingen og forsøker på den måten å utvikle skolene i kommunen. Dette medfører at valg av tiltak og satsninger ikke nødvendigvis baserer seg på et kunnskapsgrunnlag fra skolenes praksis.

Skolebasert vurderingen er skoleledelsens verktøy for å få til god kunnskap om skolens tilstand og kunne sette i verk tiltak for å få skolen til å utvikle seg i en positiv retning. Skoleeier bør være involvert i den skolebaserte vurderingen gjennom å kontrollere at skolene driver en skolebasert vurdering (§13-10) og ved å innhente resultatene av vurderingene som skolene har gjort og de tiltak de vurderer å sette i verk. Skoleeier kan eventuelt på bakgrunn av skolenes skolebaserte vurderinger finne frem til om det er noen felles trekk i kommunen som kan medføre en felles kommunal satsing.

En god skolebasert vurdering, eid av skolene med bred medvirkning i skolen, som etterspørres av skoleeier, vil kunne bidra til at skolene og skoleeier kan prioritere tiltak og velge retning for i større grad å kunne bidra til å øke elevenes måloppnåelse.

Videregående opplæring

Østfold mangler læreplaner i de aller fleste fag. Dette er kanskje den største utfordring når det gjelder å få opp formidlingstallene. Økt tilgang til læreplaner og etterspørsel fra lærebedrifter vil også kunne redusere det høye antallet søkere som tar Vg3 i skole.

Fylkesmannen støtter de ulike tiltakene som er skissert i fylkeskommunens regionale kompetanseplan og arbeidet med ulike former for kvalifiseringstiltak for å forebygge frafall.

Lærlingeundersøkelsen er en årlig nasjonal og elektronisk basert spørreundersøkelse som gir lærlinger muligheten til å formidle oppfatninger om opplæringen og andre forhold som er sentrale for læringsutbyttet og læringsmiljøet. Undersøkelsen gir viktig informasjon om kvaliteten på og utfordringene for fag - og yrkesopplæringen.

Resultatene brukes av lærebedrifter, opplæringskontor, fylkeskommuner og den statlige utdanningsadministrasjonen som en hjelp til å analysere og utvikle læringsmiljøet. Data fra undersøkelsen kan også bli brukt til forskning. Det er frivillig å svare på undersøkelsen.

Svarprosenten i Østfold ligger over landsgjennomsnittet, 56% i 2016.

Lærebedriftsundersøkelsen gir lærebedriftene mulighet til å si sin mening om lærings- og arbeidsmiljøet på arbeidsplassen, og også her gir resultatene nyttig informasjon om hvordan det er å være lærebedrift og faglig leder.

Siden begge undersøkelsene gir en god og verdifull tilbakemelding fra lærlingene og lærebedriftene til skoleeiere og ansvarlige for fagopplæring i bedrift, bør arbeidet med å øke svarprosenten på både lærlingeundersøkelsen og

lærebedriftsundersøkelsen stimuleres, noe som kan bidra til økt gjennomføring og fullføringsgrad.

Livslang læring

Opplæring av voksne er et viktig og høyt prioritert satsningsområde både nasjonalt og lokalt. Gruppen er sammensatt:

- Unge voksne som verken er i jobb eller i utdanning.
- Personer som har for svak utdanning, manglende grunnleggende ferdigheter og/eller manglende språkferdigheter til å takle økte krav i arbeidslivet.
- Innvandrere som har mangelfulle språkferdigheter eller utdanning, eller som ikke får anerkjent sin kompetanse.

I regjeringens satsning på livslang læring blir det viktig å finne målrettede og gode tiltak for disse gruppene i tiden framover. I de neste tiårene står vi foran store utfordringer: Andelen eldre øker, og en stadig lavere andel av befolkningen er i arbeid. Regjeringens mål er å bidra til at den enkelte skal ha kompetanse og grunnleggende ferdigheter som kan danne grunnlag for en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. I dette perspektivet er en bevisst satsning i voksenopplæringsfeltet helt nødvendig.

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

Barnevern

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

Nasjonale føringer

Samarbeid, åpenhet og høy rettssikkerhet

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

Samarbeid med andre tjenester

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

Ansvar for forebygging

Hjelpebehovet til brukerne av barneverntjenester er mer alvorlig og sammensatt enn tidligere. Det

forventes at 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.

Barn skal medvirke

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

Status

Fylkesmannens tilstandsbilde av barnevernet i Østfold bygger på ulike kilder. Disse er landsomfattende tilsyn, klagesaksbehandling, faste møter med barnevernledere og kommunenes halvårsrapporteringer. Tallmaterialet i rapporten bygger på innrapporterte tall frem til 31.12.16. Vi tar forbehold om nøyaktigheten i tallene, grunnet kommunenes datatekniske utfordringer med saksbehandlingsprogrammet og eventuelle feilregistreringer. Tallene vil samtidig vise utviklingstrender i det kommunale barnevernet.

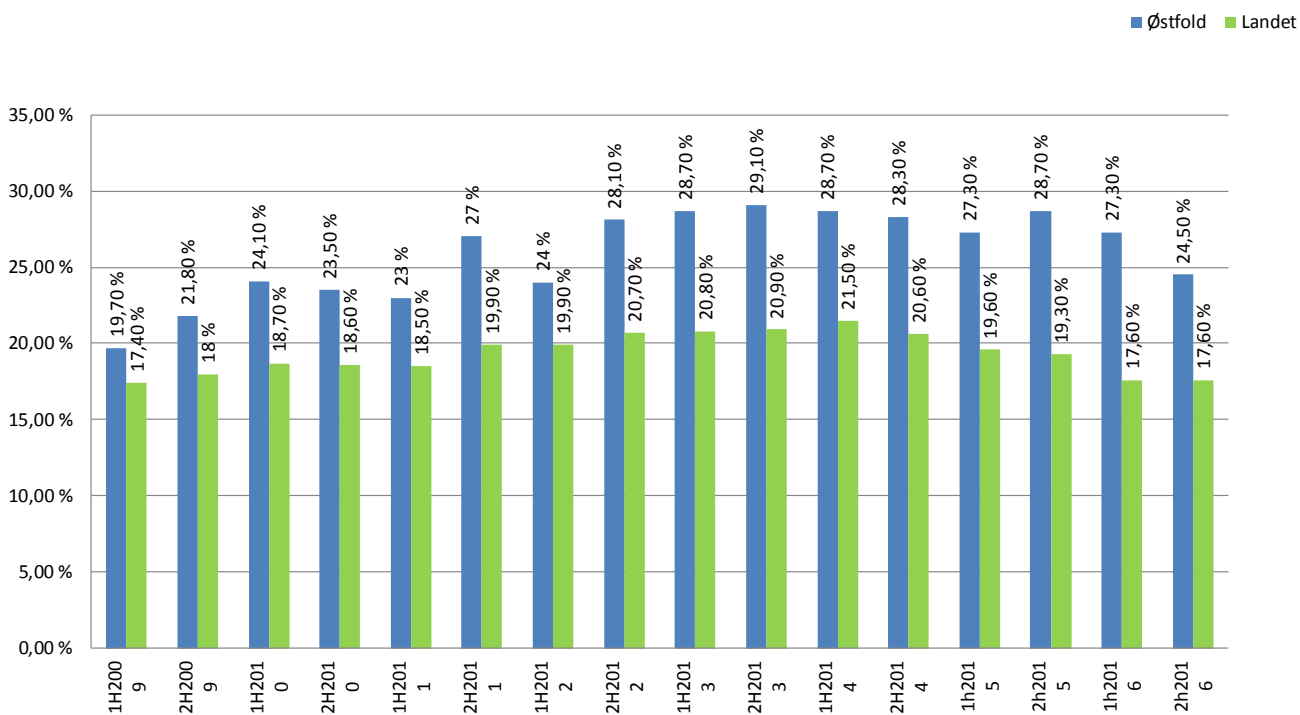
Barn skal ha rett hjelp til rett tid

Kommunene har et ansvar for å sikre at barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.

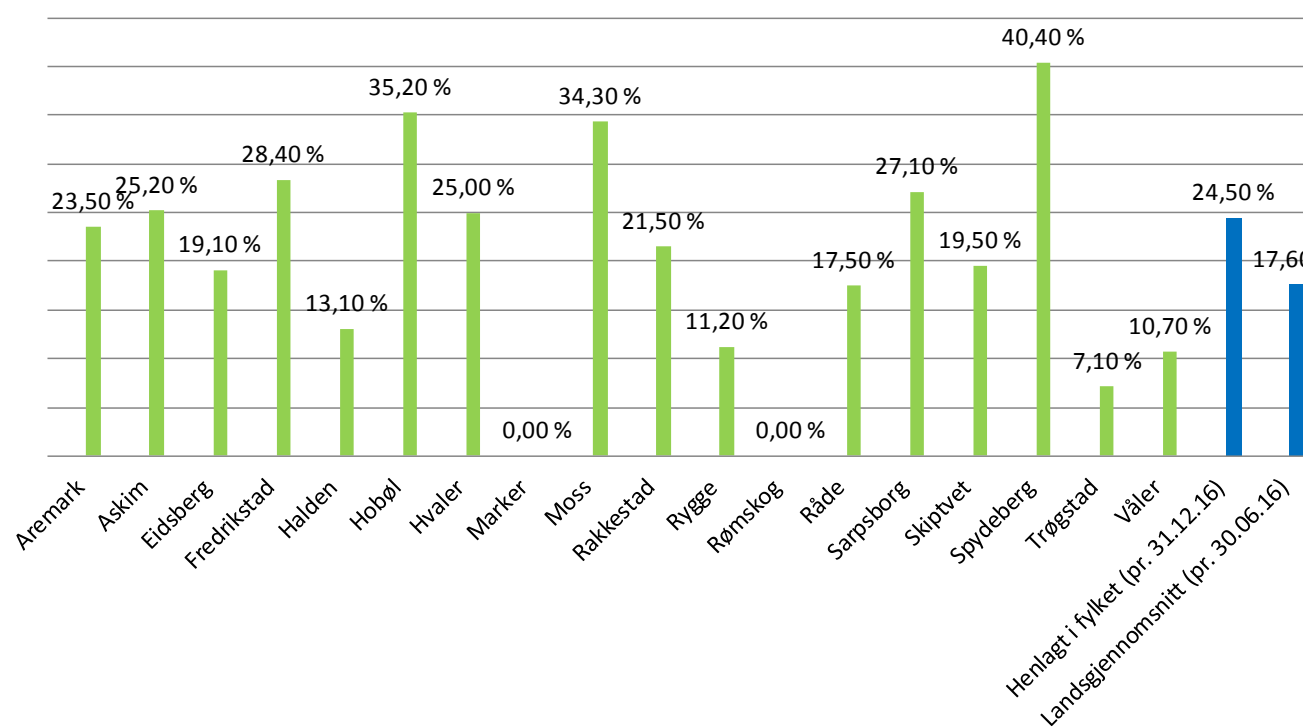
Barneverntjenesten er avhengig av et godt samarbeid med andre tjenester for å komme i kontakt med barn og unge som har behov for hjelp og støtte.

Alle barnevernssaker starter med en bekymringsmelding, og den skal avklares innen 1 uke. Formålet med fristen er å sikre at barn får sin omsorgssituasjon vurdert raskt. Antall gjennomgåtte meldinger i Østfold er økt med 76% siden 2006, fra 1992 til 3505 meldinger. Kommunenes rapportering for 2. halvår 2016 viser at 24,5 % av meldingene ble henlagt. Tilsvarende for landet var 17,6%.

Andel henlagte meldinger i Østfold perioden 2009-2016



Andel henlagte meldinger 2. halvår 2016 fordelt på kommune



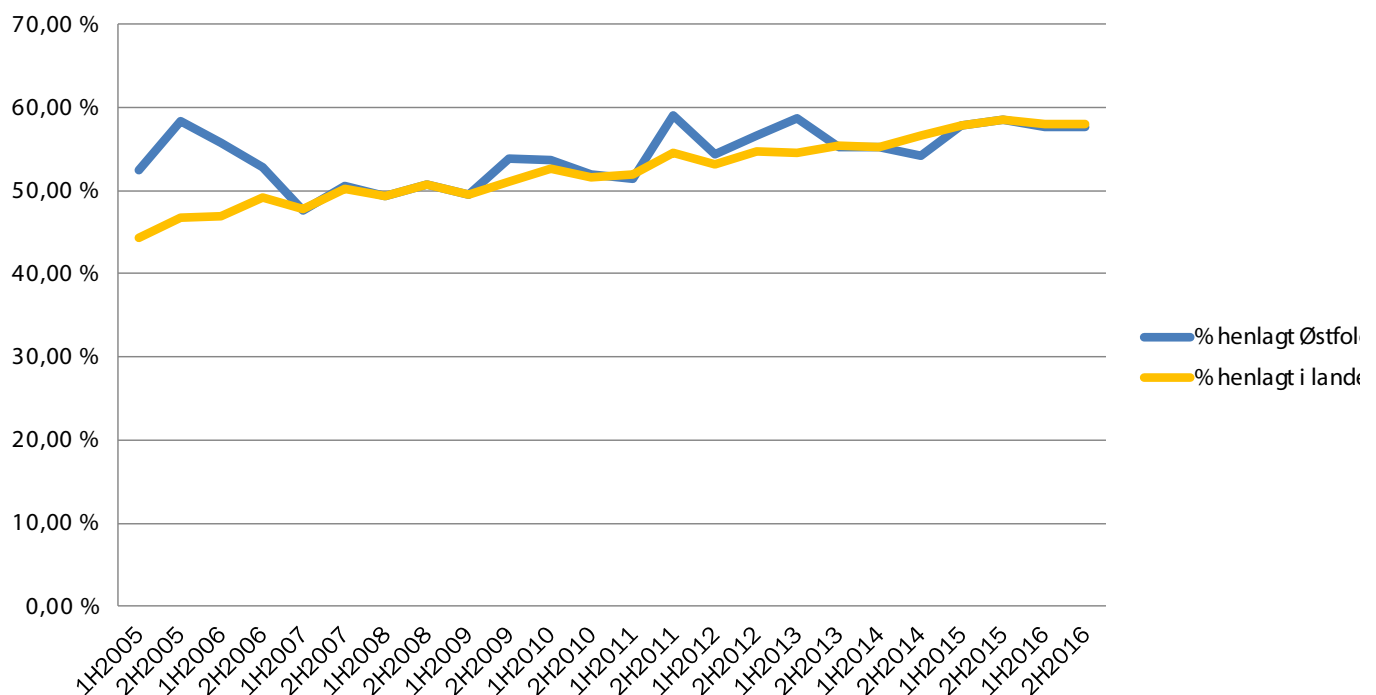
Andelen henlagte meldinger bør være gjenstand for faglig diskusjon i den enkelte kommune, slik at barneverntjenesten kan evaluere sin praksis og vurdere om den er forsvarlig. Bekymringsmeldinger skal vurderes ut fra om det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak. Hvis kommunen konkluderer med dette, skal forholdene undersøkes. En undersøkelse skal snarest og senest gjennomføres innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder. Intensjonen med fristene er å ivareta barn og foreldres rettssikkerhet i saksbehandlingen og iverksette rett tiltak til rett tid.

I perioden 2005 til 2016 har antall avsluttede undersøkelser i fylket økt fra 1214 til 2603,

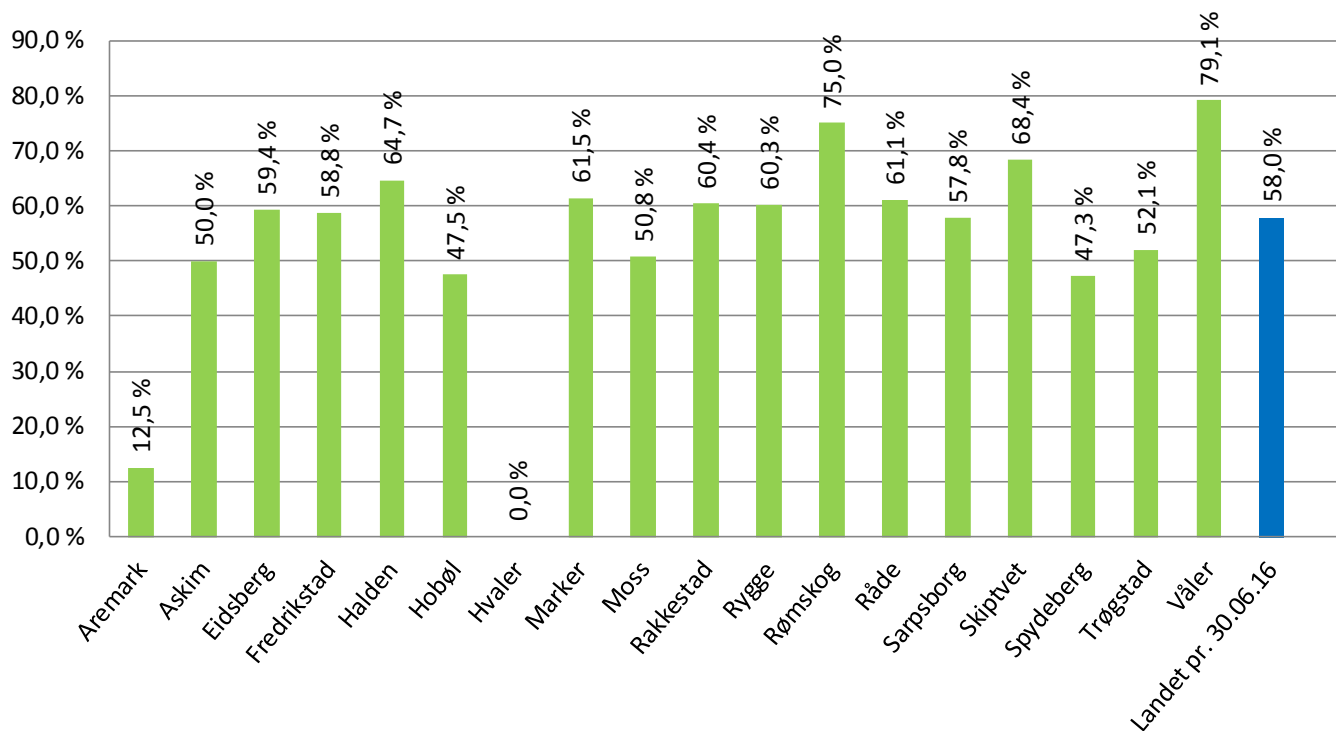
som tilsier en prosentvis økning på 114%. Østfoldkommunene har en samlet henleggelsesprosent for undersøkelser som ligger på landsgjennomsnittet. Det er stor variasjon mellom kommunene hva angår andel av undersøkelser som er henlagt. For de mindre kommunene der det er behandlet relativt få saker, vil måling i prosent gi usikre tall fordi enkeltsaker og f. eks henleggelse av saker overfor søskengrupper vil slå kraftig ut i tallmaterialet.

Det er viktig at kommunene merker seg der det er en økning i antallet henleggelse og har en faglig gjennomgang av kriteriene for henleggelse av saker og i hvilke saker det skal iverksettes tiltak.

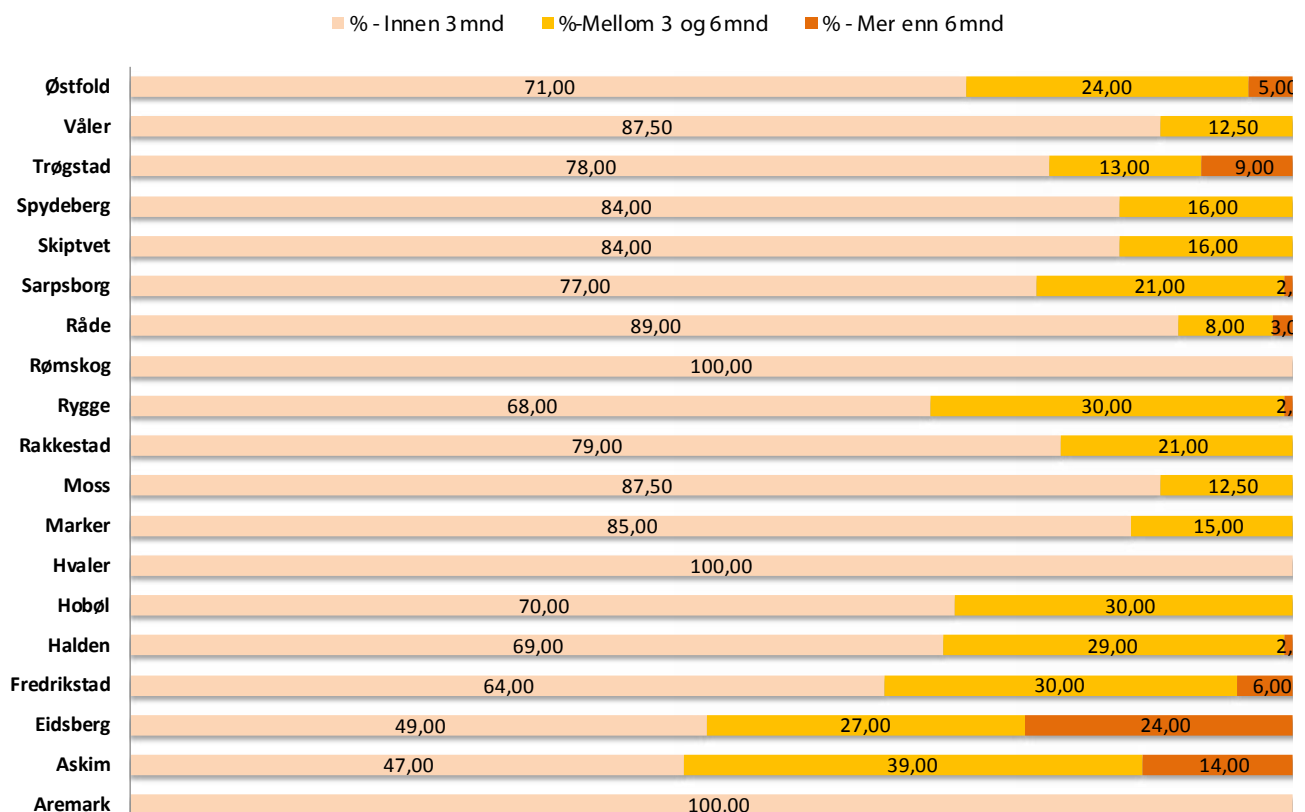
Andel henlagte undersøkelser i Østfold og i landet 2005 - 2016



Andel henlagte undersøkelser 2. halvår 2016 fordelt på kommune



Tidsbruk ved behandling av undersøkelser for 2. halvår 2016



Kunnskapsbaserte og behandlende tiltak

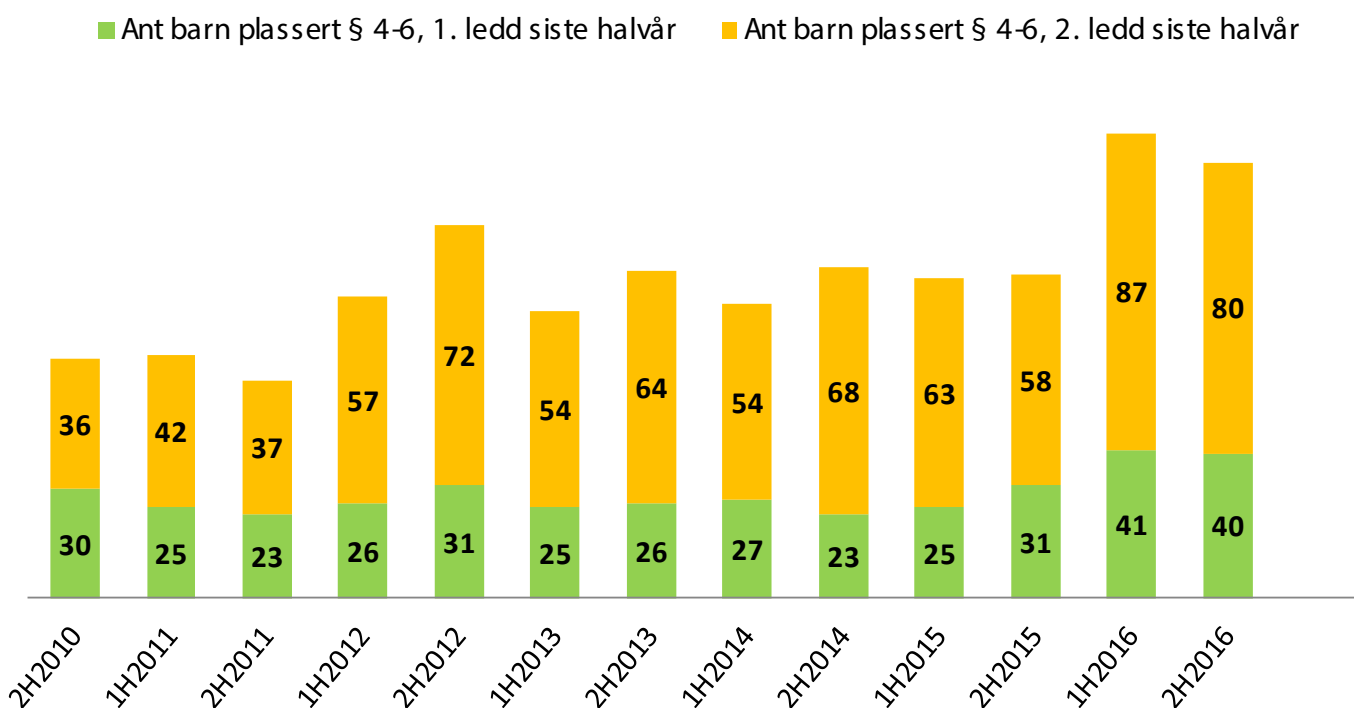
Utviklingen i barnevernet viser at hjelpebehovet til brukerne av barneverntjenester er mer alvorlig og sammensatt enn tidligere. Dette er også erfaringen i vårt fylke. Det forventes at barneverntjenesten må vektlegge planmessige og behandlende tiltak i hjemmet og barnets lokalmiljø, i tillegg til tradisjonelle tiltak som støttekontakt, besøkshjem og andre forebyggende og kompensierende tiltak. Kommunene skal benytte seg av metoder som har dokumentert effekt ovenfor de vansker som skal avhjelpes. Det er avgjørende for det enkelte barn at kommunen følger med på hvordan iverksatte tiltak fungerer. Dette er viktig for å vurdere om hjelpen virker etter formålet og fanger opp behov for andre tiltak. De fleste barn som mottar hjelpetiltak, bor hjemme hos sine foreldre. Hjelpetiltakene skal

beskrives i en tiltaksplan som skal evalueres av kommunen. Kommunene rapporterer at ikke alle barn har fått sin tiltaksplan evaluert.

Hasteflyttinger

Tallene fra 2016 viser en økning i antallet akutte flyttinger fra tidligere år. Tall fra Bufetat viser at økningen akutte flyttinger i vår region hovedsakelig utgjøres av flyttevedtak fra vårt fylke. Dette er en utvikling kommunene er bedt om å følge tett. Det medfører en stor belastning for et barn å flytte hjemmefra. Belastningen er enda større når flyttingen kommer uforberedt på barnet. Det er blant annet derfor det er iverksatt arbeid med å bruke familieråd som metode også i Østfold for å se om det kan være mulig å finne andre løsninger i en akutt situasjon.

Utviklingen i antall barn hasteflyttinger grunnet manglende omsorg



§ 4-6 1. ledd: hasteflytting der barn er uten omsorg pga foreldres sykdom eller manglende tilstedeværelse. I disse tilfellene må foreldre samtykke.

§ 4-6 2. ledd: beslutning om å hasteflytte et barn pga av forholdene i hjemmet uten samtykke fra foreldrene. Begge bestemmelsene gjelder akutsituasjoner og er midlertidige.

Utfordringer

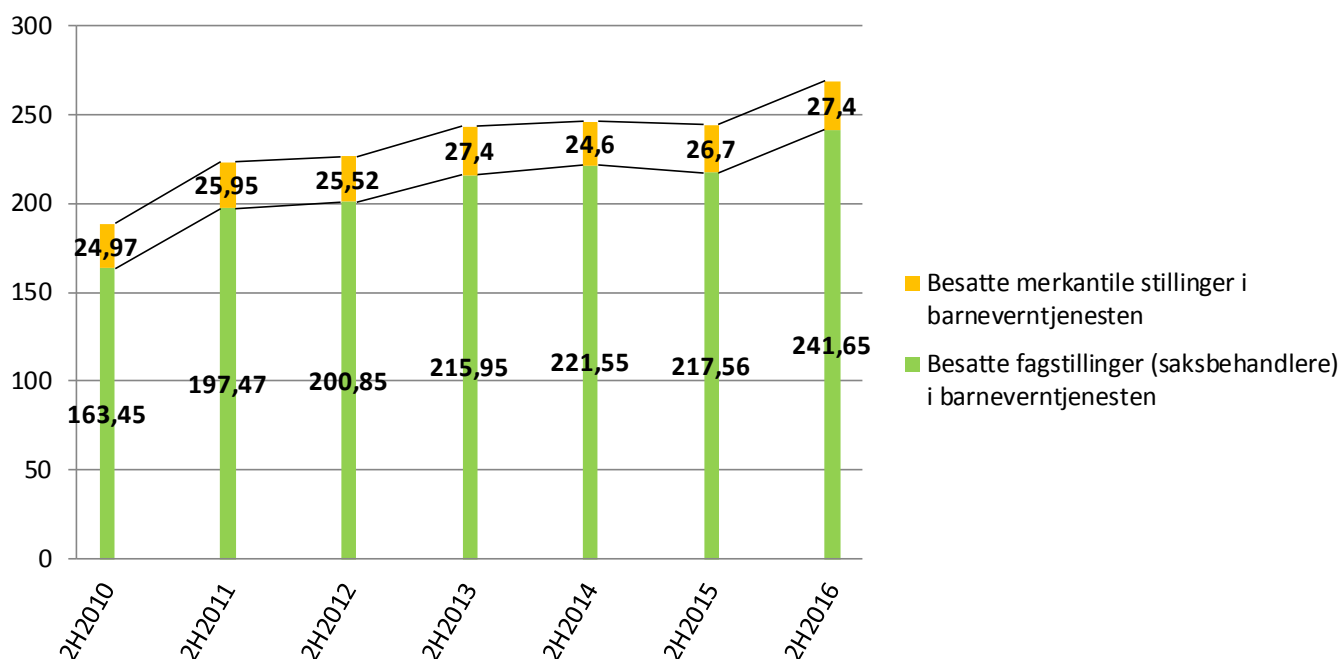
Siden 2010 har barneverntjenestene i Østfold fått tilført ressurser både til stillinger og kompetanseheving. Kommunene rapporterer at det har medført en bedre mulighet til å ivareta oppgavene de har. Samtidig har det vært en økning i antallet saker. Flere kommuner uttrykker en bekymring for om mangler i kommunenes generelle forebyggende tjenester medfører et økt press på barneverntjenesten. Det er grunn til å tro at en nedbygging av lavterskeltilbud og primærforebyggende tjenester som for eksempel helsesøstertjeneste vil medføre at behovet for tjenester fra barnevernet blir større. Det kan innebære en risiko for at barneverntjenesten ikke har tilstrekkelige ressurser til å arbeide med saker der det er størst grunn til bekymring, eller til å følge opp barn som er tatt under omsorg.

Barnevernloven gir kommunen en plikt til å sette inn rett hjelp til rett tid. Flere kommuner har etablert gode rutiner for å sikre at lovkravene blir overholdt,

men det er også kommuner som har utfordringer knyttet til dette. Fylkesmannen vurderer at flere kommuner fortsatt har mangler når det gjelder å vurdere risiko for svikt, og å ha gode rutiner for å forebygge og fange opp mangler i oppfølgingen av det enkelte barn. Når undersøkelser blir liggende, eller tiltak ikke blir tilstrekkelig evaluert medfører det en fare for at barn ikke får den hjelpen de trenger. Dette utgjør en risiko for skjevutvikling og utviklingsskader.

Mange barn som bor utenfor hjemmet har særlige behov for tilrettelagt omsorg i fosterhjemmet eller institusjonen der de bor. Barneverntjenesten har ansvar for å følge opp det enkelte barn som har tiltak og å følge opp fosterhjemmet med opplæring og veiledning men også kontroll. Fylkesmannen mener at barneverntjenestene har en utfordring med å sikre god oppfølging av fosterhjemmene og at besøkene i familiene blir tilstrekkelig planlagt og evaluert. De har også utfordringer

Utvikling i besatte fagstillinger og merkantile i barnevernet i Østfold 2010-2016



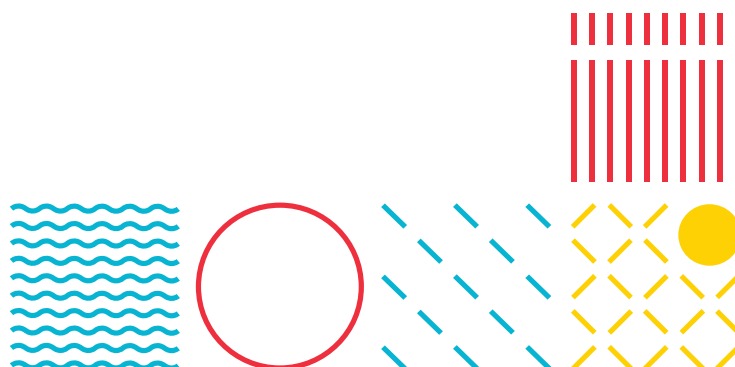


med å gi fosterhjemmene tilstrekkelig opplæring og veiledning. Videre har barneverntjenestene utfordringer med å gi barn som bor i fosterhjem tilstrekkelig informasjon og å sikre deres mulighet til å medvirke og til å uttale seg om saker som angår dem.

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

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

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



Psykisk helse og rus

En klar føring fra regjeringen er at psykisk helse og rusfeltet skal være integrerte deler av de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Det gjenspeiles i nasjonale handlingsplaner og opptrappingsplaner og i styringsdokumentene til Fylkesmannen. Helhetstenkningen gjør seg gjeldende også innen tilsyn. Alle landets fylkesmenn skal i 2017 føre tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester, og med spesialisthelsetjenester, til personer med samtidig psykisk lidelse og rusmiddelavhengighet.

Nasjonale føringer

Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016-2020)

- Hovedinnsats mot kommunesektoren: Tilbudet til personer som er i ferd med å utvikle eller som allerede har et rusproblem skal styrkes med økt kapasitet og kvalitet i tjenestetilbudet i kommunene
- Planen sees i sammenheng med Samhandlingsreformen og Primærhelsemeldinga
- «Økning av frie inntekter til kommunene gir forenkling og forutsigbarhet for kommunene, og stimulerer til effektiv ressursutnyttelse i tråd med lokale behov, slik at kommunene kan se sine velferdsoppgaver i sammenheng, herunder integrere det kommunale rusarbeidet i det ordinære tjenesteapparatet.»

Planen har fem overordnede mål:

- Sikre reell brukerinnflytelse gjennom fritt behandlingsvalg, flere brukerstyrte løsninger og sterkere brukermedvirkning ved utforming av tjenestetilbudet
- Sikre at personer som står i fare for å utvikle et rusproblem skal fanges opp og hjelpes tidlig
- Alle skal møte et tilgjengelig, variert og helhetlig tjenesteapparat.
- Alle skal ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.
- Det skal utvikles, og i større grad tas i bruk, alternative straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer

Planen har tre innsatsområder:

- Flere skal få hjelp før de utvikler rusproblemer
- Kapasitet og kvalitet i behandlingstilbudet skal styrkes
- Bolig, arbeid og aktivitet til rusavhengige skal prioriteres

Finansieringen av økte årsverk i kommunene skjer som hovedregel gjennom kommunenes frie inntekter. I tillegg videreføres flere tilskuddsordninger for å øremerke innsatsen på området; til kommunalt rusarbeid, til utvikling av samhandlingsmodeller, til psykologer i kommunene og til kompetanseheving.

Status

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

01.01.17 fikk kommunene plikt til å ha et tilbud om øyeblikkelig hjelp døgnoophold for pasienter

med lidelser innen rus og psykisk helse, på linje med det eksisterende tilbudet for pasienter med somatiske tilstander. Kommunene har valgt å tilrettelegge de fem somatiske enhetene de har hatt til nå, slik at den nye pasientgruppen kan få nødvendig døgnoophold der. Disse døgnoopholdene kommer ikke i stedet for døgnoophold i spesialisthelsetjenesten, slik det var da kommunene skulle opprette øyeblikkelig hjelp døgntilbud for somatiske pasienter.

Helsedirektoratet anbefaler kartleggingsverktøyet «Brukerplan» for å få oversikt over funksjonsnivået og tjenesteytingen til personer med rusmiddelrelaterte problemer og psykiske helseplager, og for å planlegge kommunens videre tjenester til registrerte brukere. Mange av Østfoldkommunene bruker nå dette verktøyet.

Utfordringer

Som i andre deler av landet har vi disse utfordringene:

- Rusproblemer oppdages for sent (i alle aldre)
- Økning i eldres alkoholforbruk
- Alkoholbruk i tilknytning til arbeidslivet
- Behov for å styrke kompetansen om rusproblematikk på effektive arenaer for tidlig intervensjon
- Behov for å bringe behandlingen av personer med samtidige ruslidelser og psykiske lidelser i tråd med de nasjonale retningslinjene
- Behov for styrket innsats for å få oversikt over helsetilstanden i befolkningen og utfordringer knyttet til psykisk helse og rus i kommunene
- Behov for samordning av tjenester og tiltaksområder

Habilitering og rehabilitering

Den nye opptrappingsplanen legger en bredere forståelse av begrepene til grunn.

I forskrift om habilitering, rehabilitering, individuell plan og koordinator fra 2011 er definisjonene slik: «Habilitering og rehabilitering er tidsavgrensede, planlagte prosesser med klare mål og virkemidler, hvor flere aktører samarbeider om å gi nødvendig bistand til pasientens og brukerens egen innsats for å oppnå best mulig funksjons- og

mestringsevne, selvstendighet og deltakelse sosialt og i samfunnet». I den nye opptrappingsplanen inkluderes nå alle brukere av helse- og omsorgstjenesten som har behov for en målrettet innsats for å opprette, gjenopprette, vedlikeholde og bedre funksjon, forebygge funksjonsfall og lære å mestre livet med sykdom og funksjonsnedsettelse.

Nasjonale føringer

Regjeringen har fremmet «Opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering 2017-2019». Planen ble varslet i Meld. St. 26 (2014-2015) - Fremtidens primærhelsetjeneste - nærhet og helhet. Opptrappingsplanen retter seg i hovedsak mot brukere med funksjonsnedsettelse som følge av fysisk sykdom, uavhengig av alder, diagnose og bosted.

Formål med planen

- kommunene skal rustes til å ta større ansvar for feltet
- dagens tilbud i spesialisthelsetjenesten skal ivaretas
- brukerperspektivet skal styrkes
- bedre kvalitet, samhandling og koordinering mellom nivåene

Noen av de andre elementene i planen:

- større satsing på teamarbeid
- større satsing på pasientforløp
- større vekt på aktiv omsorg
- større satsing på brukermedvirkning

Det er bevilget 100 mill. kr som øremerket tilskudd til kommunene, og 100 mill. kr av økningen i rammeoverføringene til kommunene er begrunnet i opptrappingsplanen. Det er foreslått å øke stimuleringsmidlene til 300 mill. kr innen 2019.

Status

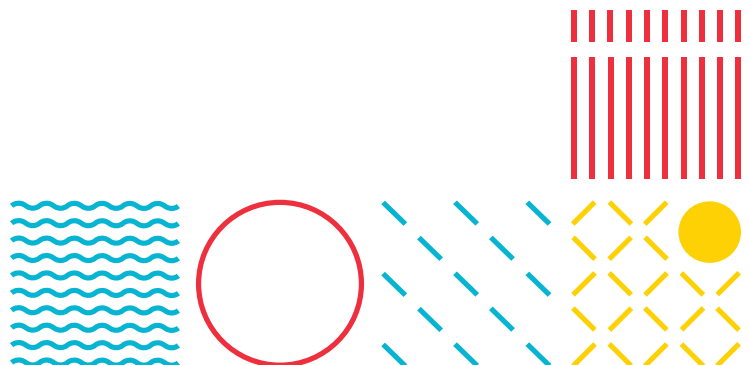
Sykehuset Østfold og alle kommunene i Østfold har koordinerende enhet, og det finnes et nettverk for koordinerende enheter. Flere kommuner har deltatt i et nasjonalt utviklingsprosjekt for å utprøve modeller for hverdagsrehabilitering. Prosjektet gikk fra 2013 til 2015. I 2016 startet Askim kommune et innovativt rehabiliteringsprosjekt i Indre Østfold. Prosjektet har som formål å utvikle sammenhengende og helhetlige forløp i samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten på rehabiliteringsfeltet. Prosjektet får støtte via statsbudsjettet.

Selv om det er en del oppmerksomhet knyttet til rehabilitering i kommunene, finnes mange svakheter på feltet. Kapasiteten er ofte utilstrekkelig, likeså kompetansen. Flere kommuner mangler rehabiliteringstilbud til visse grupper. Behandlingsforløpene henger ikke godt nok sammen, og det er for lite samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

Utfordringer

Utfordringene i Østfold er ikke særlig annerledes enn i resten av landet:

- for mye vekt på sykdom fremfor ressurser
- mangel på brukermedvirkning
- manglende samhandling
- svikt i kapasitet
- svikt i faglig kvalitet
- dagens definisjon er ikke inkluderende



Omsorg 2020

Omsorg 2020 er regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015-2020. Den omfatter prioriterte områder i regjeringsplattformen, med viktige tiltak for å styrke kvaliteten og kompetansen i omsorgstjenestene, samtidig som den følger opp Stortingets behandling av Meld. St. 29 (2012-2013) Morgendagens omsorg.

Nasjonale føringer

I Stortingsmelding nr. 29 (2012-2013) Morgendagens omsorg, er det gitt en mulighetsmelding for omsorgsfeltet. Den har fem hovedtemaer:

- Morgendagens omsorg
- Morgendagens omsorgstjenestebrukere
- Morgendagens omsorgsfelleskap
- Morgendagens omsorgstjeneste
- Morgendagens omsorgsomgivelser

Omsorg 2020 er regjeringens plan for omsorgsfeltet. Den inneholder prioriterte satsninger sammen med konkrete tiltak i oppfølgingen av stortingsmeldingen Morgendagens Omsorg. Omsorg 2020 skal bidra til en langsiktighet i arbeidet med å styrke kapasiteten, kompetansen og kvaliteten i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Planen skal ses i sammenheng med Primærhelsemeldingen og Folkehelsemeldingen.

Omsorg 2020 har fem hovedtemaer:

- Sammen med bruker, pasient og pårørende
- En faglig sterk helse- og omsorgstjeneste
- Moderne lokaler og boformer
- Den nye hjemmetjenesten
- Fornyelse og innovasjon

Planer/tiltak knyttet til Omsorg 2020

- Investeringstilskudd til sykehjem og omsorgsboliger videreføres
- Demensplan 2020
- Kompetanse- og innovasjonstilskudd med Kompetanseløft 2020



Kompetanseløft 2020

Strategi for Kompetanseløft 2020 er:

- sikre god rekruttering og stabil bemanning i helse- og omsorgstjenestene
- sikre at grunn- og videreutdanningene har god kvalitet og er tilpasset tjenestenes behov
- heve kompetanse hos de ansatte med mål om å styrke forskning, innovasjon og kunnskapsbasert praksis
- legge til rette for tjenesteutvikling, samarbeid og innovasjon
- bidra til god praksis, faglig utvikling, større faglig bredde og kunnskapsspredning
- bidra til bedre ledelse gjennom målrettet satsing på økt lederkompetanse

Status

Kommunal planlegging

Fremtidens omsorgsutfordringer berører mange samfunnssektorer. Helse- og omsorgstjenestenes samhandling internt og med spesialisthelsetjenesten er viktig, likeså samspill med familie, frivillige og lokalsamfunnet. De fleste kommunene i Østfold har kommunale planer for helse- og omsorgsfeltet.

Investeringstilskudd

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.

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

Tilskuddsbeløp

Tilsagnsår	Omsorgsbolig	Sykehjemsplass
2016	1 377 000	1 683 000
2017	1 415 000	1 730 000

Fra 01.01.17 skal ca. 20 % av tilsagnsrammen tildeles plasser som gir netto tilvekst. Andelen økes med 20 % årlig. Fra 2021 gis det bare tilskudd til plasser som gir netto tilvekst.

Antall sykehjemsplasser i Østfold øker for hvert år, og de største kommunene har bygget eller bygger nye sykehjem i planens slutfase. Andelen sykehjemsplasser som ikke er enerom, er redusert ved bygging av nye sykehjem. Samtidig har noen kommuner tatt i bruk dobbeltrom for å kunne dekke behovene.

Demensplan 2015/2020

Status på tiltak innenfor Demensplan 2015 ble kartlagt høsten 2014. Kartleggingen viste 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. Skjermede plasser utgjør ca. 25 % av fylkets sykehjemsplasser. Vi regner med at 70-80 % av dem som har fast plass i sykehjem, har utviklet demenssykdom. Noen kommuner har i tillegg valgt å tilrettelegge heldøgnsstilbud for personer med demens i omsorgsboliger organisert som bofellesskap.

12 kommuner hadde ved kartleggingen i 2014 dagtilbud tilrettelagt for demente fra 1 til 7 dager i uka. Halvparten av kommunene hadde opprettet demensteam. Kommunene tilbyr pårørendeskole til de som er pårørende til personer med demens.

Status for andre tilbud i 2014:

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

Fylkesmannen og utviklingssenteret har opprettet nettverk for sykehjemsleger og for hukommelsesteam/demensteam/demenskoordinator, begge med to årlige samlinger.

Kompetanse

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

Andelen faglærte i brukerrettet pleie og omsorg har økt i perioden 2009-2014 og var i 2014 76,2 %, dvs. 1,1 % over landsgjennomsnittet. I 2015 var andelen redusert til 74 %, dvs. 0,8 % over landsgjennomsnittet.

Fra 01.01.17 skal ca. 20 % av tilsagnsrammen tildeles plasser som gir netto tilvekst. Andelen økes med 20 % årlig. Fra 2021 gis det bare tilskudd til plasser som gir netto tilvekst.

Antall sykehjemsplasser i Østfold øker for hvert år, og de største kommunene har bygget eller bygger nye sykehjem i planens slutfase. Andelen sykehjemsplasser som ikke er enerom, er redusert ved bygging av nye sykehjem. Samtidig har noen kommuner tatt i bruk dobbeltrom for å kunne dekke behovene.

Demensplan 2015/2020

Status på tiltak innenfor Demensplan 2015 ble kartlagt høsten 2014. Kartleggingen viste 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. Skjermede plasser utgjør ca. 25 % av fylkets sykehjemsplasser. Vi regner med at 70-80 % av dem som har fast plass i sykehjem, har utviklet demenssykdom. Noen kommuner har i tillegg valgt å tilrettelegge heldøgnsstilbud for personer med demens i omsorgsboliger organisert som bofellesskap.

12 kommuner hadde ved kartleggingen i 2014 dagtilbud tilrettelagt for demente fra 1 til 7 dager i uka. Halvparten av kommunene hadde opprettet demensteam. Kommunene tilbyr pårørendeskole til de som er pårørende til personer med demens.

Status for andre tilbud i 2014:

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

Fylkesmannen og utviklingssenteret har opprettet nettverk for sykehjemsleger og for hukommelsesteam/demensteam/demenskoordinator, begge med to årlige samlinger.

Kompetanse

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

Andelen faglærte i brukerrettet pleie og omsorg har økt i perioden 2009-2014 og var i 2014 76,2 %, dvs. 1,1 % over landsgjennomsnittet. I 2015 var andelen redusert til 74 %, dvs. 0,8 % over landsgjennomsnittet.

Kommunene tilbyr i hovedsak læreplass til alle helsefagarbeiderelever som er kvalifisert.

Fylkesmannen tildeler tilskudd til kompetanseheving i kommunenes helse- og omsorgstjenester. I 2017 skal vi fordele 13,6 mill. kr. til grunnutdanning, videre- og etterutdanning.

Alle kommunene i Østfold har de siste årene søkt om og fått tilskudd til kompetanseheving. I tillegg til formell kompetanseheving for ansatte i helse- og omsorgstjenestene har kommunene gjennomført ABS-opplæring, i hovedsak innen Demensomsorgens ABC.

Utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenesten har med økonomisk bistand fra Fylkesmannen gjennomført læringsnettverk med temaer innenfor Pasientsikkerhetsprogrammet. Samarbeidet om dette videreføres.

Innovasjon i offentlig omsorg

Innovasjon hører ikke bare hjemme i næringslivet og blant oppfinnerne. Norske kommuner står overfor en rekke utfordringer som gjør det nødvendig å satse på nytenking og innovasjon: produktivitetskrav, voksende forventninger fra innbyggerne, oppmerksomhet fra mediene, uventede hendelser og samfunnsfloker i kommunene.

En av de viktigste utfordringene kommunene står overfor er knyttet til demografiske endringer, som vil tvinge fram innovasjon og nytenking.

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

En innovasjonsprosess er gjerne kjennetegnet av at løsningen er ukjent, at en innser behovet for å finne en ny løsning, og at svaret på utfordringen ikke kommer ved at en gjør mer av det en har gjort før.

For å lykkes med en innovasjonsprosess må en kjenne utfordringen godt og ha som mål å løse problemet. Underveis i en innovasjonsprosess blir ofte flere mulige løsninger synlige etter hvert, og på dette trinnet må en legge til rette for at løsningene blir testet opp mot det en har behov for.

For å få til innovasjon må beslutningstakerne vise vilje til å ta risiko ved å prøve noe nytt. Beslutningstakerne må samtidig være bevisste at det også knytter seg risiko til og ikke satse på innovasjon.

Med forenkling og nye IKT-løsninger kan kommunene frigjøre ressurser, forbedre

eksisterende arbeidsmetoder og ta i bruk nye kommunikasjonsformer. Utfordringene på IKT-området vil i årene framover være for store til at hver enkelt kommune kan klare å møte dem alene. Regjeringen har derfor styrket innsatsen på en rekke områder innenfor IKT, digitalisering og forenkling, blant annet ved å støtte opp under kommunenes arbeid for å utvikle og samordne en felles IKT-arkitektur.

Velferdsteknologi er en fellesbetegnelse på tekniske installasjoner og løsninger som kan bedre den enkeltes evne til å klare seg selv i egen bolig, og bidra til å sikre livskvalitet og verdighet for brukeren. Det nasjonale velferdsteknologiprogrammet gjennomføres i perioden 2013-2016, og har som mål å ta i bruk velferdsteknologi i kommunene, gi anbefalinger om digitale trygghetsalarmer, standarder og rammeverk for velferdsteknologi. 31 utviklingskommuner over hele landet har deltatt. Sarpsborg og Fredrikstad har deltatt fra Østfold. Hovedfokus for utviklingskommunene i 2016 er overgang til drift, mens man går over til en spredningsfase fra 2017. Programmet har medført at det nå foreligger klare anbefalinger på hvordan kommunene skal gå frem for å innføre velferdsteknologi.

Se: <https://ehelse.no/velferdsteknologi>.

Utfordringer

Kommunal planlegging og investeringstilskudd Østfold har fortsatt lav dekning av sykehjem og boliger med heldøgns omsorg sammenlignet med landet forøvrig. Kommunene utfordres til å vurdere ombygging eller utbygging av eksisterende bygningsmasse. Det kan gis tilskudd til å etablere utendørs- og innendørs fellesareal til eksisterende sykehjem og omsorgsboliger og lokaler for dagaktivitetstilbud.

Demensplan 2020

Alle Østfold-kommunene står overfor store utfordringer innenfor tjenestetilbudet til personer med demens. 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.

Kompetanse

- andel ufaglærte
- deltidsstillinger
- mange ansatte over 55 år
- nye utfordringer, behov for ny kompetanse

Sosiale tjenester i NAV

Kommunen skal gjennom NAV- kontoret tilby fem sosiale tjenester: råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig bolig, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet.

Nasjonale føringer

Kommunene har i henhold til sosialtjenesteloven ansvar for å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Kommunene skal sørge

for at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Fylkesmannen skal bidra til regjeringens arbeid med å redusere ulikheter, utjevne økonomiske og sosiale forskjeller og bekjempe fattigdom.

Status

Fylkesmannens vektlegger i sine kompetansetiltak overfor NAV-kontorene å:

- bidra til god samordning mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale tjenester og til at de ulike sektorenes fagoppdrag ses i sammenheng.
- bidra til at kommunene/NAV- kontorene ivaretar sitt ansvar på en god måte.
- ivareta brukernes rettssikkerhet gjennom tilsyn og klagebehandling .
- ta de initiativ som kreves for å bidra til gode og samordnede offentlige tjenester for brukerne under dette resultatområdet, herunder oppmuntre til bruk av individuell plan.

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

Fylkesmannen skal sørge for at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

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

Rettighetsklager

Vi behandler klager på vedtak fattet ved NAV-kontorene om sosiale tjenester. Saksmengden økte

betydelig, fra 221 saker i 2013 til 484 saker i 2015. I 2016 behandlet vi 373 saker. Vi har over flere år hatt en endringsprosent på 24–27 %, altså hvor vedtaket oppheves og sendes tilbake til NAV-kontorene for ny behandling eller hvor vedtaket omgjøres. Omgjøringsprosenten for 2016 er 24 % og 99% av sakene ble behandlet innenfor tre måneder.

Tilsyn

Fylkesmannen gjennomførte tilsyn ved tre NAV-kontor i 2016. I tillegg til systemrevisjon ved tre kontor deltok syv kommuner i egenvurdering av tjenestene til brukere mellom 17 og 23 år i løpet av i 2016.

Utfordringer

Erfaringer fra tilsyn og rettighetsklager viser at det er en utfordring for NAV-kontorene å individuelt vurdere behovet for sosiale tjenester. Mer enn 90 % av rettighetssakene og en stor del av planlagt tilsyn omhandler økonomisk stønad.

Råd og veiledning som er en av de fem sosiale tjenestene har de to siste årene hatt særlig

fokus i opplæring, gjennom egenvurderinger i NAV-kontorene og i tilsyn. Erfaringer fra tilsyn og opplæring samt kommunenes egne undersøkelser viser at NAV-kontorene ikke ivaretar rettsikkerheten for brukerne ved å tilby råd og veiledning og ved å fatte vedtak også systematisk følge opp og dokumenteres at tjenesten ytes og virker.



Økonomisk rådgiving

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

Nasjonale føringer

Økt kvalitet og tilgjengelighet i den økonomiske rådgivningen er regjeringens mål. Kommunen har et lovbestemt ansvar for å etablere tilbud om økonomisk rådgiving til sine innbyggere.

Regjeringen oppfordrer til interkommunalt samarbeid for å sikre tilgjengelighet og kompetanse. Økonomisk rådgiving skal være en del av tjenestetilbudet i NAV-kontoret.

Status

De fleste kommuner i Østfold tilbyr tjenesten fra NAV-kontoret. Kvalifikasjonene til de ansatte som gir tjenesten varierer. Noen av kommunene har ventetid før oppstart av økonomisk rådgivningstjeneste, eller en tjeneste som ikke i

tilstrekkelig grad er tilgjengelig for innbyggerne i kommunen. Fylkesmannens arbeid på feltet er rettet mot kvalifisering gjennom kurs, støtte til utdanning og nettverksarbeid.

Utfordringer

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

Boligsosialt arbeid

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

Nasjonale føringer

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

1. Alle skal ha et godt sted å bo
2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.

Status

Halden, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Eidsberg og Rygge har besluttet å delta i Husbankens nye boligprogram. Askim er også invitert med.

I dette arbeidet er det lagt vekt på å samordne innsatsen på det boligsosiale området.

Rettsikkerheten til den enkelte innbygger skal ivaretas gjennom vedtak på tjenestene.

Sammen med Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltet Fylkesmannen i Østfold øremerkede tilskudd til boligsosialt arbeid.

I 2016 mottok syv kommuner i Østfold tilskudd til boligsosialt arbeid: Halden har prosjektet «En dør inn». Sarpsborg har et prosjekt med boligveileder i NAV. Moss mottok tilskudd til to stillinger forankret i prosjektet «Housing First». Våler har et prosjekt

forankret i NAV kontoret. Eidsberg mottok tilskudd til prosjektet «Boveiledning for unge». Hobøl mottok tilskudd til en prosjektstilling. Askim har mottatt tilskudd for to stillinger til prosjektet «Hjelp til selvhjelp - egen bolig».

Vi så tilskuddsordningen til boligsosialt arbeid i sammenheng med Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskudd mot barnefattigdom, Helsedirektoratets tilskuddsordninger, IMDi sine tilskuddsmidler og Husbankens virkemidler.

Nytt i 2017 er at en andel av midlene til boligsosialt arbeid går inn i rammetilskudd til kommunene. Denne tilskuddsordningen har kun søknader om videreføring i 2017.

Den erstattes av ny tilskuddsordning som heter «Utvikling av sosiale tjenester i NAV».

Utfordringer

Mangel på gode midlertidige boliger er en utfordring. Problemet så ut til å være mindre i 2016 enn tidligere år. Det er en positiv utvikling.

Når midlertidig botilbud benyttes, skal kommunen så vidt mulig umiddelbart iverksette tiltak for å sikre overgang til varig botilbud. De fleste som søker midlertidig bolig ved NAV-kontorene er i behov av en varig og trygg bolig.

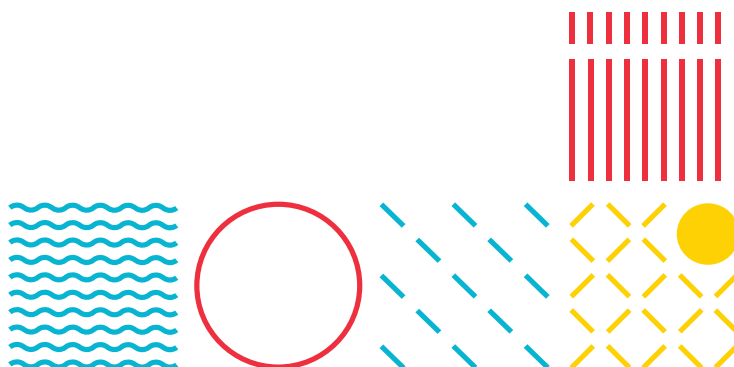
Prosjekter der fokus var å redusere bruk av midlertidige botilbud, tiltak for ungdom og yngre voksne og barnefamilier med lavinntektsproblemer var spesielt prioritert i 2016.

Det er fortsatt behov for å bedre samordning og samarbeid mellom ulike tjenester i kommunene.

Målet for 2016 var at kommunene og NAV-kontorene skulle ha god kompetanse på boligsosialt arbeid og ha gode tjenester for å forebygge og bekjempe bostedsløshet i kommunen.

Videre at de prosjektene som fikk prosjektstøtte skulle koordineres med andre prosjekter i kommunen slik at samordning og læringsutbytte sikres.

Den 9.11.2016 hadde vi en felles prosjektdag med høyskolen i Østfold, IMDi, NAV Østfold, hvor Husbankens nye veileder ble presentert, og prosjektene viste seg ved innlegg og stands.



Kvalifiseringsprogrammet (KVP)

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

Nasjonale føringer

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

Status

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

Det var om lag 5 476 deltakere i Kvalifiseringsprogram ved utgangen av 2016. Dette var 248 færre enn på samme tidspunkt året før. Av de rundt 3 163 personene som gjennomførte eller avviklet KVP planmessig i løpet av 2016, gikk 43 prosent til arbeid (heltid eller deltid, med eller uten lønnstilskudd) og 19 prosent til sosialhjelp.

Det er 13 % KVP deltakere under 25 år. Det er som landsgjennomsnittet. I forbindelse med innføring av vilkår om aktivitet for de under 30 år, forventer vi at andelen under 30 år øker i 2017.

Østfold ligger over landsgjennomsnitt på avslag på søknader. Vi har tatt opp hvilke forhold som gjør at kontorene gir avslag etter STL § 29. Halden har i 2016 mottatt 23 søknader og gitt 10 avslag på KVP.

	2015	2016
Halden	25	22
Moss	46	26
Sarpsborg	77	71
Fredrikstad	87	77
Hvaler	1	0
Aremark	0	0
Marker	2	0
Rømskog	0	0
Trøgstad	2	2
Hobøl, Spydeberg	8	6
Askim	21	21
Eidsberg	19	15
Skiptvet	2	2
Rakkestad	4	4
Råde	5	2
Rygge	9	3
Våler	1	0
Sum	309	251

Forventet gjennomsnitt (antall brukere med KVP) blir lagt til grunn for beregningen av statlige midler til kommunen i NAV. Situasjonen for KVP i Østfold er at antall deltakere har hatt nedgang fra 309 deltakere i 31.12.15 til 251 deltakere per 31.12.16.

Hva kjennetegner kontor som arbeider godt med ordningen?

God systematikk og dedikerte veiledere som er tilgjengelige og har god oversikt over lovverk, innehar markedskompetanse eller har tilgjengelige oversikt over arbeidsmarked og mulighet til å benytte en kombinasjon av tiltak. Etablere en organisering av arbeidet med KVP som bygger på gode rutiner for oppfølging, saksbehandling og samarbeid mellom de som skal jobbe med KVP. Det kan være en svakhet å spre arbeidet med KVP utover i ulike avdelinger og team.

Utfordringer

Det er forskjell på små og store kontorer. I Østfold har de minste NAV kontorene svært få deltakere i KVP. De som ikke har deltakere ved årsslutt er: Hvaler, Aremark, Marker, Rørskog og Våler. NAV-kontor med færre enn 5 deltakere er: Trøgstad, Skiptvet, Rakkestad, Råde og Rygge. Det betyr at 10 av 17 NAV-kontor i Østfold har så få deltakere at det er et spørsmål om tjenesten er tilgjengelig for innbyggerne og om NAV-kontorene har mulighet til å opprettholde at ansatte innehar tilstrekkelig kompetanse på området. Arbeidsmarkedet er også begrenset i enkelte av kommunene. Det meldes også om at det er tidkrevende å følge opp arbeidsgivere, og utfordrende for enkelte kontor å finne arbeidsgivere som vil ta inn KVP deltakerne.

Målgruppa

Aktuelle deltakere for kvalifiseringsprogrammet kan være i en sårbar situasjon, og for mange kan tilbudet være avgjørende for å komme seg ut av en passiv stønadssituasjon og inn i en aktiv tilværelse med selvforsørgelse og arbeid. For mange er det å skulle forplikte seg til opplæring og arbeid på full tid en stor overgang, og det er alvorlig dersom kommunen ikke tilbyr en forsvarlig tjeneste. Fordi kvalifiseringsprogrammet i utgangspunktet er en engangs- rettighet, er det viktig at kvaliteten er god nok.

Veien videre

Mye av dialogen med NAV-kontorene om KVP handler om datasystemer i NAV, kommunenes økonomi og overføring av midler etter at det ikke er øremerkede midler og andre rammebetingelser som vårt pådriveroppdrag ikke kan løse. For 2017 har vi kjøpt fri ressurser hos de to største NAV-kontorene i Østfold. De vil tilby veiledning og bidra til gode rutiner, foreslå koblinger til markedsteam og tiltak og eventuelt gå gjennom søknader og case for å vurdere dem sammen med NAV-kontorene. Å ta imot denne veiledningen er frivillig for NAV-kontorene. Vi har informert på NAV-ledersamling og flere av kontorene er allerede i gang. Andre holder på med omorganiseringer eller nyansettelser og ønsker å vente.

Det har kommet en ny bestemmelse i lov om sosiale tjenester i NAV. Bestemmelsen handler om aktivitetsplikt for de under 30 år. Alle som fyller inngangskriteriene for KVP så skal KVP vurderes først. Vi forventer en positiv effekt av økt fokus og den nye bestemmelsen i loven bidrar til innsats på KVP i 2017. Nettverkssamlingene fire ganger i året er med på å opprettholde kompetanse og «glød» i Østfold.

Folkehelse

Folkehelsepolitikken er et ansvar på tvers av sektorer og samfunnsområder. Det handler om å rette oppmerksomheten mot forhold som påvirker helsen, både forhold som fremmer helse og forhold som gir risiko for sykdom (fra Folkehelsemeldingen, Meld. St. 19(2014-2015)).

Nasjonale føringer

Folkehelseloven har som formål å gi bedre helse til den enkelte, utjevne helseforskjeller og sikre en bærekraftig velferdsstat. Helse- og omsorgstjenesteloven tydeliggjør kommunenes overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester.

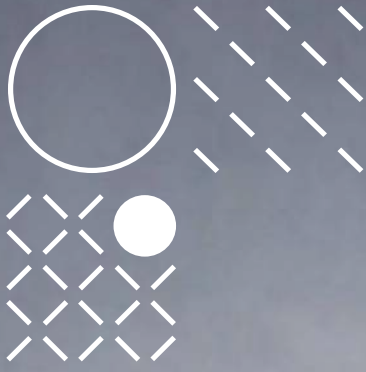
I 2015 la regjeringen fram for Stortinget en melding om primærhelsetjenesten, en ny folkehelsemelding og en nasjonal helse- og sykehusplan. I 2016 la regjeringen fram en ny strategi for et aldersvennlig samfunn. Strategien «Flere år - flere muligheter» handler om aktive eldre, ikke om omsorgspolitik

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

Status

De landsomfattende tilsynene Fylkesmannen i Østfold gjennomførte i 2014 viste at de kommunene vi hadde tilsyn med hadde kommet langt med den løpende oversikten over helsetilstand og påvirkningsfaktorer. I 2015 inviterte Fylkesmannen kommunene i Østfold til å gjøre en egen vurdering på de områdene som var gjenstand for tilsyn i 2013 og 2014. I tillegg ble kommunene bedt om å gi oss opplysninger om hvordan oversiktsarbeidet drives. Egen vurderingene viste at 14 av de 18 kommunene har en god oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer. To av kommunene som ennå ikke hadde god oversikt ble fulgt opp med tilsyn, de andre to gjennom skriftlig kommunikasjon.

Østfold fylkeskommune har utarbeidet og publisert helseoversikt for Østfold i 2016. Tilgangen til relevant kunnskap om Østfold påvirker også utvalget av data i helseoversikten. Ungdataundersøkelsen for alle videregående skoler i Østfold fylke vil sluttføres i 2017. Dette vil gi ny og solid kunnskap om hvordan ungdommene i denne aldersgruppen har det i fylket vårt. Det er et mål å utvikle relevante indikatorer på helsefremmende faktorer og forhold som øker deltagelse, involvering og inkludering. Østfold fylkeskommune er i gang med dette arbeidet gjennom prosjektet «Helsefremmende lokalsamfunn». Fire Østfoldkommuner skal teste



ut ulike metoder for å få ny kvalitativ kunnskap som kan fylle ut bildet av hvilke lokale faktorer som kan være helsefremmende, samt øke deltagelse og engasjement hos befolkningen.

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

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

vil i 2017 ta kontakt med kommunene som ikke har etablert frisklivssentraler for å kartlegge frisklivstilbud og planer for etablering.

De tidligere etablerte nettverkene for frisklivssentralene og for læring og mestring ble slått sammen i mars 2016. Hensikten var å styrke samarbeidet innen forebygging og helsefremming og å forsterke innsatsen overfor kronikergruppene.

Kommunene har i 2016 også mottatt frie midler for å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Vi ser at regjeringens satsning på de forebyggende helsetjenestene har gitt resultater. Kommunene rapporterer en vekst i antall helsesøstre og andre viktige yrkesgrupper i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Dette er en god start, men vi mener at det er behov for en enda sterkere innsats.

Utfordringer

I Folkehelseprofil 2017 peker Nasjonalt folkehelseinstitutt på disse utfordringene i Østfold:

- **Levekår**

Andelen barn (0-17 år) som bor i husholdninger med lav inntekt, er høyere enn i landet som helhet.

- **Miljø**

Andelen i aldersgruppen 0-14 år som skades i ulykker, er høyere enn i landet som helhet, vurdert etter sykehusinnleggelser.

- **Skole**

Frafallet i videregående skole er høyere enn i landet som helhet.

- **Helse og sykdom**

Andelen som opplever at de har god eller svært god helse, er lavere enn landsnivået, vurdert etter tall fra SSBs levekårsundersøkelse om helse.

Antibiotikabruken i fylket er høyere enn i landet som helhet, målt etter antall utleveringer av antibiotika på resept per 1000 innbyggere.

Likestilling, inkludering og universell utforming

Alle som bor i Norge skal ha like muligheter til å bidra og delta i fellesskapet, uavhengig av kjønn, etnisk bakgrunn, seksuell orientering og funksjonsnedsettelse. Fylkesmannen skal fremme likestilling og være en pådriver for at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag i aktuell lovgivning.

Nasjonale føringer

Universell utforming

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) koordinerer arbeidet med universell utforming som er en nasjonal strategi for å bidra til å gjøre samfunnet tilgjengelig for alle. Regjeringen har en politisk ambisjon om et "Norge universelt utformet 2025". Dette bygger på gjennomføringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og ny plan- og bygningslov, Diskriminerings- og tilgjengelegheitslova (DTL). Loven forbyr direkte og indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Loven har også krav om universell utforming og individuell tilrettelegging. DTL er et virkemiddel for å oppnå likestilling og deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. Planlegging, bygninger, uteområder, transport og IKT er prioriterte områder som skal gjøres universelle.

Plikten om universell utforming gjelder også ved offentlige anskaffelser (Lov om offentlige anskaffelser, § 6).

Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger, FOR 2013-06-21 nr 732 [8] har hjemmel i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og har til formål å sikre universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske løsninger uten at det medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Regjeringen har vedtatt en handlingsplan for universell utforming 2015-2019. <http://www.bufdir.no/uu/Nytt>.

Diskrimineringsloven

Arbeidsgivere skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering innenfor sin virksomhet. I tillegg skal de redegjøre for iverksatte og planlagte likestillingstiltak (aktivitets- og rapporteringsplikten). Offentlige myndigheter har også aktivitetsplikt innenfor sine områder. Aktivitetsplikten for arbeidsgivere omfatter blant annet rekruttering, lønns og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Formålet med plikten til aktivt likestillingsarbeid er å skape bevisstgjøring gjennom vedvarende egenaktivitet og dermed forebygge diskriminerende praksiser og organisasjonsstrukturen.

Kjønnsfordelingen i virksomheten

Det er viktig å måle kjønnsfordelingen på sektor og stillingsnivå, ikke bare for kommunen som helhet. Da blir det lettere å se hvor det er behov for å satse på rekrutterings- eller kompetansehevingstiltak for å bedre kjønnsbalansen. Alle arbeidsgivere må redegjøre for likestilling i årsrapporten. Kommunenes redegjørelsesplikt følger av likestillingsloven § 1a tredje ledd. -Likestillings- og diskrimineringsombudets veiledning for bedre likestillingsredegjørelser er en hjelp til kommunene i det praktiske likestillingsarbeidet.

Status

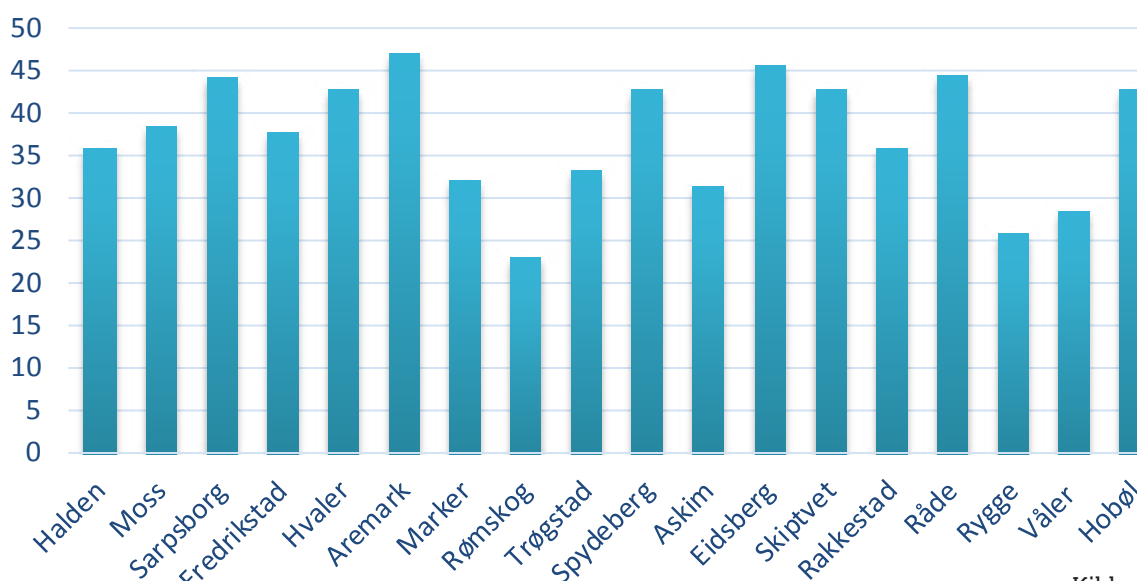
En god redegjørelse av kommunenes status på likestilling starter med en oversikt over den faktiske likestillingstilstanden i kommunen. Alle kommuner bør undersøke og redegjøre for følgende forhold:

- kjønnsfordelingen i virksomheten
- kjønnsfordelt lønnsstatistikk
- kjønnsdelt statistikk på heltids- og deltidsansatte
- kjønnsdelt statistikk for permisjonsuttak
- kjønnsdelt statistikk i forbindelse med personalpolitiske satsninger

Veiledning til bedre redegjørelser for likestilling : <http://www.ldo.no/globalassets/brosjyrer-handboker-rapporter/veiledning-til-kommunene-om-rapportering-pa-likestilling.pdf>.

Diagrammet under viser andelen kvinner i kommunestyrene i Østfolds kommuner.

Andel kvinner blant kommunestyrerepresentanter i Østfold (prosent)



Kilde: SSB.no

Utfordringer

Aktivitetsplikten i diskrimineringsloven er generelt utformet og gir ikke pålegg om bestemte tiltak. Det er opp til hver enkelt virksomhet å vurdere hva som er relevante tiltak, ut fra egne utfordringer når disse er tilstrekkelig kartlagt.

Kommunene må ha fokus på dette innenfor alle sine tjenesteområder, slik at man sikrer alle innbyggere like muligheter og like tjenester.

Bosetting av flyktninger

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) ga høsten 2014 Fylkesmannen i Østfold og Fylkesmannen i Hordaland et utvidet oppdrag knyttet til bosettingsarbeidet med flyktninger. Formålet med det to-årige bosettingsprosjektet har vært å bidra til økt og raskere bosetting av flyktninger i de to fylkene. Det er prøvd ut ulike prosjektmodeller i de to fylkene for å nå disse målene. Prosjektet evalueres eksternt av By- og regionforskningsinstituttet NIBR, og det er ventet at evalueringen vil foreligge våren 2017

Nasjonale føringer

Mål ved prosjektslutt - Østfold

Alle kommunene i Østfold fatter bosettingsvedtak i samsvar med anmodningene fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Kommunene har innarbeidet bosettings- og integreringsarbeidet i sitt ordinære plan- og

budsjettarbeid og ser dette i sammenheng med samfunnsutvikling generelt og tjenesteproduksjon i kvalifiserings- og integreringsarbeidet spesielt.

Samarbeidet og arbeidsmetodikken som er gjennomført i prosjektet har gitt en merverdi.

Status

Fylkesmannen er det eneste regionale organet med fullmakt til å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå. Samordningen skal bidra til en effektiv statsforvaltning og til å realisere nasjonale mål på tvers av nivåer og sektorer. I tillegg er det et mål at kommunene skal oppleve en samordnet stat. Det ligger også i Fylkesmannens samordningsrolle at man skal arbeide for best mulig samarbeid mellom kommuner, fylkeskommune og lokal statsforvaltning. Denne samordningsrollen var et av de grunnleggende premissene for bosettingsprosjektet i Østfold. I tillegg var det et viktig premiss at alle aktørene i utgangspunktet skulle fortsette sitt arbeid innenfor eget ansvars og oppgaveområde også i prosjektperioden. Prosjektet innebar utprøving av nye oppgaver og ny metodikk

Anmodninger om bosetting i Østfold - 2016

Behovet for bosetting av flyktninger økte med om lag 30 prosent i 2016 sammenlignet med

anmodningen fra sommeren 2015. I tillegg justerte man anmodningene i tråd med folketallet. For 2016 anmodet Fylkesmannen og IMDi Øst kommunene i Østfold om å bosette totalt 780 personer. Av disse var det 197 enslige mindreårige. Alle kommuner i Østfold ble anmodet om å bosette flyktninger i 2016, og for første gang ble alle kommunene i Østfold spurt om å ta imot enslige mindreårige. Kommunene i Østfold vedtok å bosette 724, hvorav 107 enslige mindreårige i 2016. Dette var historisk høye tall, særlig når det gjelder enslige mindreårige. For 2017 har anmodningstallet gått betraktelig ned. Kommunene ble først anmodet om å bosette 480 personer, hvorav 44 enslige mindreårige. Denne anmodningen er nå justert ned til 343, hvorav 43 enslige mindreårige. På den første anmodningen i 2017 til Østfold kommunene vedtok 10 av 18 kommuner å bosette til sammen 354, hvorav 41 enslige mindreårige. Dette tilsier at det per mars i 2017 er tilstrekkelig med vedtaks plasser i Østfold.

Anmodninger om bosetting i Østfold - 2016

Kommune	Anmodning 2016	EM Anmodning 2016
Rømskog	10	5
Våler	15	5
Halden	70	15
Moss	80	20
Sarpsborg	120	25
Fredrikstad	190	45
Marker	15	5
Trøgstad	15	5
Spydeberg	30	10
Askim	40	10
Eidsberg	40	10
Skiptvet	20	5
Rakkestad	20	5
Råde	20	5
Rygge	30	7
Hobøl	15	5
Hvaler	30	10
Aremark	20	5
Sum Østfold	780	197
Vedtak	724	107

Utfordringer

Bosettingsprosjektet var et toårig prosjekt som ble avsluttet ved utgangen av 2016. På bakgrunn av de gode resultatene og tilbakemeldingene fra samarbeidspartnerne vil Fylkesmannen i Østfold stimulere til videreføring av enkelte av de gode grepene som prosjektet har etablert. Bosettingsbehovet er uforutsigbart og kan igjen øke. Det er viktig med forebyggende og langsiktig innsats og å se bosetting og integrering i nær sammenheng. Innsatsen og de gode erfaringene

med økt samordning mellom ulike offentlige aktører videreføres. Husbanken, IMDi, NAV Østfold, Bufetat og Østfold fylkeskommune har inngått en samarbeidsavtale "velferd og utvikling". Avtalen retter seg mot en bredere målgruppe og flere velferdsområder enn i prosjektperioden. I det fremtidige arbeidet vil møteplassen faglig forum bli opprettholdt, og nettverket av kommunekontakter vurderes videreført.

Introduksjonsordning for nyankomne flyktninger

Fylkesmannen i Østfold skal gjennomføre tilsyn etter Lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger, behandle klagesaker og gi veiledning. Vi ser et stort behov for økt samordning og å få ulike områder i kommunen til å samarbeide om et felles mål; god integrering av flyktninger i kommunene.

Nasjonale føringer

I embetsoppdraget til Fylkesmannen går det fram at Fylkesmannen i Østfold skal gjennomføre to tilsyn pr år etter Lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger. Tilsynstema bestemmes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. I perioden 2013-2016 skulle det føres tilsyn med om

introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid, jf. introduksjonsloven § 4 annet ledd.

I tillegg til tilsyn skal vi behandle klagesaker og gi veiledning til kommuner og andre som henvender seg til Fylkesmannen.

Status

Tilsyn

Ut fra tilsynsinstruks og metodehåndbok står Fylkesmannen fritt til å velge hvilke kommuner det skal føres tilsyn med, og hvorvidt det skal gjennomføres oppfølgingstilsyn med en kommune det er ført tilsyn med tidligere. På bakgrunn av en risiko- og sårbarhetsvurdering valgte vi i 2016 å føre oppfølgingstilsyn med Hvaler kommune og Fredrikstad kommune. Begge tilsyn ble gjennomført skriftlig etter tilsynsinstruks fra IMDI. Vi innhentet dokumentasjon og redegjørelse fra kommunene. I tillegg til dette hadde vi et møte med kommunene for mer informasjon og for å avklare evt. uklarheter.

På lik linje med erfaring fra tidligere år opplevde vi dette som et nyttig møte både for oss og for kommunen. Tilsynet med Fredrikstad kommune ble avsluttet med endelig rapport da de ikke hadde lovbrudd. Tilsynet med Hvaler kommune ble avsluttet i januar 2017 etter at kommunen hadde lukket påpekte lovbrudd innen gitt frist.

Veiledning og klagesaker

Fylkesmannen har kun mottatt 1 klagesak etter introduksjonsloven i løpet av 2016. Vi erfarer imidlertid at vi får stadig flere telefoner og e-poster med spørsmål og behov for veiledning knyttet til introduksjonsloven.

Vi hadde i perioden 2014-2016 et prosjekt med fokus på bosetting i Østfold. I løpet av perioden vi hadde bosettingsprosjektet opprettet vi et nettverk for programrådgivere, flyktningkonsulenter og ansatte i voksenopplæringen, kalt «Faglig forum». Dette nettverket hadde 3 samlinger i 2016 og det er også opprettet en arbeidsgruppe med deltakere fra ulike kommuner og voksenopplæringen i fylket. Arbeidsgruppens oppgaver er å komme med aktuelle tema og ha ulike oppgaver knyttet til gjennomføring av samlingene. Det har vært stor oppslutning om «Faglig forum» og vi opplever at sektoren har behov for veiledning både på lovforståelse, praksis, samt å utveksle erfaringer mellom kommunen. Vi opplever i tillegg å ha en felles arena hvor voksenopplæringen og de som jobber med introduksjonsdeltakerne kan diskutere felles utfordringer.

Utfordringer

Vi ser et stort behov for økt samordning og å få ulike områder i kommunen til å samarbeide om et felles mål; god integrering av flyktninger i kommunene. Det er også stor forskjell fra kommune til kommune på hvordan de løser oppgavene knyttet til planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram. Dette gjelder både ulike intro-tiltak og norskopplæring.

Vi ser videre med bekymring på det lave antallet klagesaker på området, sett opp imot antall vedtak det fattes etter introduksjonsloven. Vi er usikre på om dette skyldes manglende kunnskap om klagerett hos deltakeren, eller manglende forvaltningskompetanse i kommunene.



Drift og utvikling av avløpstjenester i tettsteder

De fleste kommunene har tatt tak i sine dårlige avløpsnett, men flere kommuner ser ut til å ha problemer med å oppnå de nødvendige fornyingstakter til å møte sannsynlige klimaendringer.

Nasjonale føringer

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

På grunn av landskapet og utformingen av tettstedene, har kommunene i Østfold relativt omfattende avløpsinfrastruktur. Nasjonale beregninger viser at gjenanskaffelsesverdien av de kommunale vann- og avløpsanleggene i Norge er på om lag 400 milliarder kroner. Disse beregningene er ikke brutt ned på fylkesnivå, men det er liten tvil om at Østfold-kommunene forvalter betydelige

samfunnsverdier i form av etablerte avløpsanlegg. Det forventes at kommunene forvalter disse anleggene slik at funksjon og yteevne opprettholdes i et langt tidsperspektiv og slik at tidligere generasjoners arbeidsinnsats og investeringer overleveres til kommende generasjoner i god stand.

Det forventes at kommunene holder oversikt over teknisk tilstand og tiltaksbehov og at kommunene fornyer og utvikler anleggene på en planmessig måte. Kommunen skal ifølge forurensingsforskriften forvalte sine avløpsanlegg med utgangspunkt i den beste tilgjengelige teknologi og fagkunnskap. Kommunen må ta hensyn til påregnelige klimaendringer og tilpasse avløpsanleggene til høyere nedbørintensiteter enn dagens norm

Status

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

Foruten det tekniske forfallet som følger av elde og forvitring er betydelige deler av avløpsanleggene bygget etter et utidsmessig prinsipp der nedbør og grunnvann blir ledet inn i felles avløpssystem for kloakk- og overflatevann. Disse delene av

avløpsanlegget ligger ofte sentralt i byene og nye avløpsledninger er senere koblet på i takt med at byene og tettstedet rundt har vokst. Kombinasjonen av fellessystem i eldre deler og vekst i anleggets utbredelse medfører at anleggene overbelastes i perioder med mye nedbør og høy grunnvannstand. For å unngå kjelleroversvømmelser og kloakkflom på ukontrollerte steder, slippes det ut urensset kloakk i bekker og i strandkanten, såkalt overløp.

Fire av de store renseanleggene i Østfold overholdt ikke rensekraftene i 2015. Dette er en klar forbedring

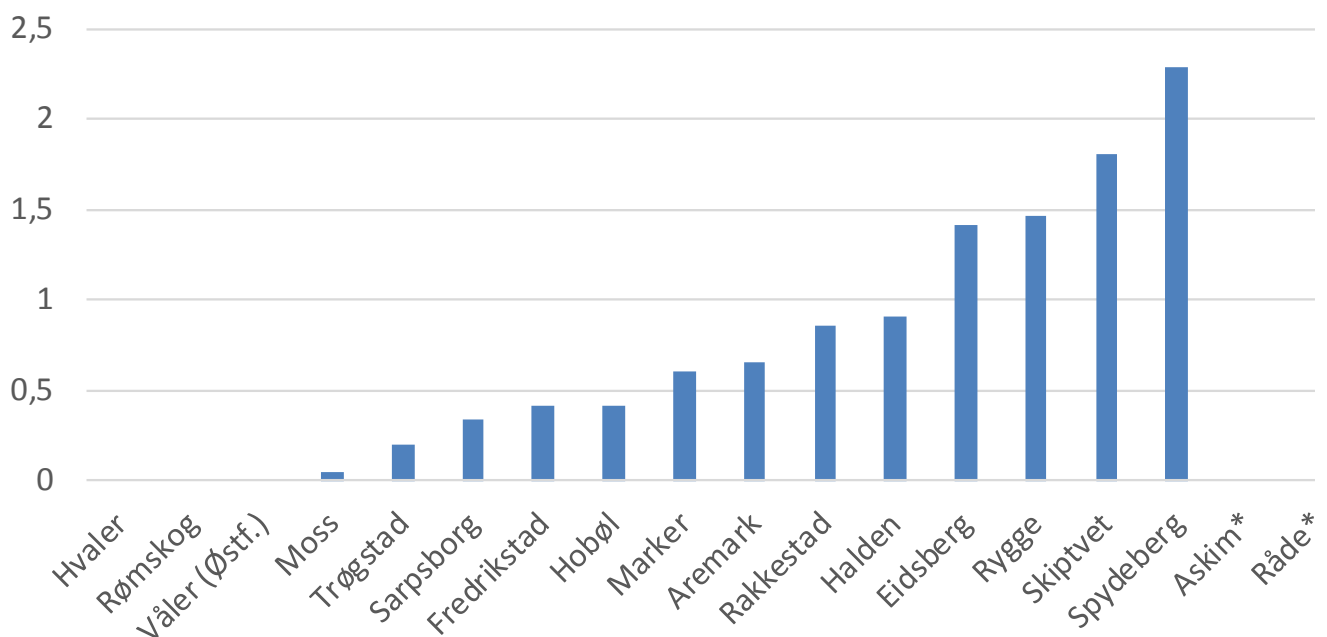
siden 2013 og 2012. Det er en klar sammenheng mellom hvor fortynnet kloakken blir av regn- og grunnvann og de rensresultatene som oppnås. De anleggene som ikke klarer renskravet mottar kloakk som gjennomsnittlig er fortynnet mer enn 70 %.

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 renskemikalier øker også med økende avløpsmengder. Mange kommuner står foran innfasing 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.

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

Andel % - Fornyte ledningsnett, gjennomsnitt siste tre år



Nøkkeltallet fornyet avløpsnett siste 3 år fremgår av kommunenes egenrapportering. Snittet blant de som rapporterte dette nøkkeltallet i Østfold var 0,36 % i 2012, 0,41 % i 2013 og har økt til 0,69 % i 2014 og 0,71 % i 2016. Det er kjent en viss underrapportering

som følge av at ferdigmeldinger fra entreprenørene ofte foreligger etter rapporteringsfristen til Kostra. Kommunene må være oppmerksomme på dette problemet og alltid vurdere kvaliteten på tallene når de rapporterer til Kostra.

Utfordringer

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

systemendring som også vil ta lang tid. Andre tiltak kan derfor være formålstjenlige i en del av disse områdene.

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



Arealer - bruk og vern

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

Nasjonale føringer

- Nedbyggingstakten for dyrka og dyrkbar jord skal reduseres til under 4000 da årlig innen 2020, 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 (Jf. Nasjonale forventninger 2015).

Status

Østfold har store jordbruksarealer av nasjonal verdi, store sammenhengende arealer med høyverdig 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. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (av 26.9.14) legger bl.a. vekt på at byene skal bygges innover for å redusere forbruk av dyrka mark og behovet for

transport med privatbil. Det nasjonale målet er at sykkel og gange skal prioriteres og kompensere for den økende bybefolkningens behov for transport. Samtidig bidrar det til å bedre folkehelsen.

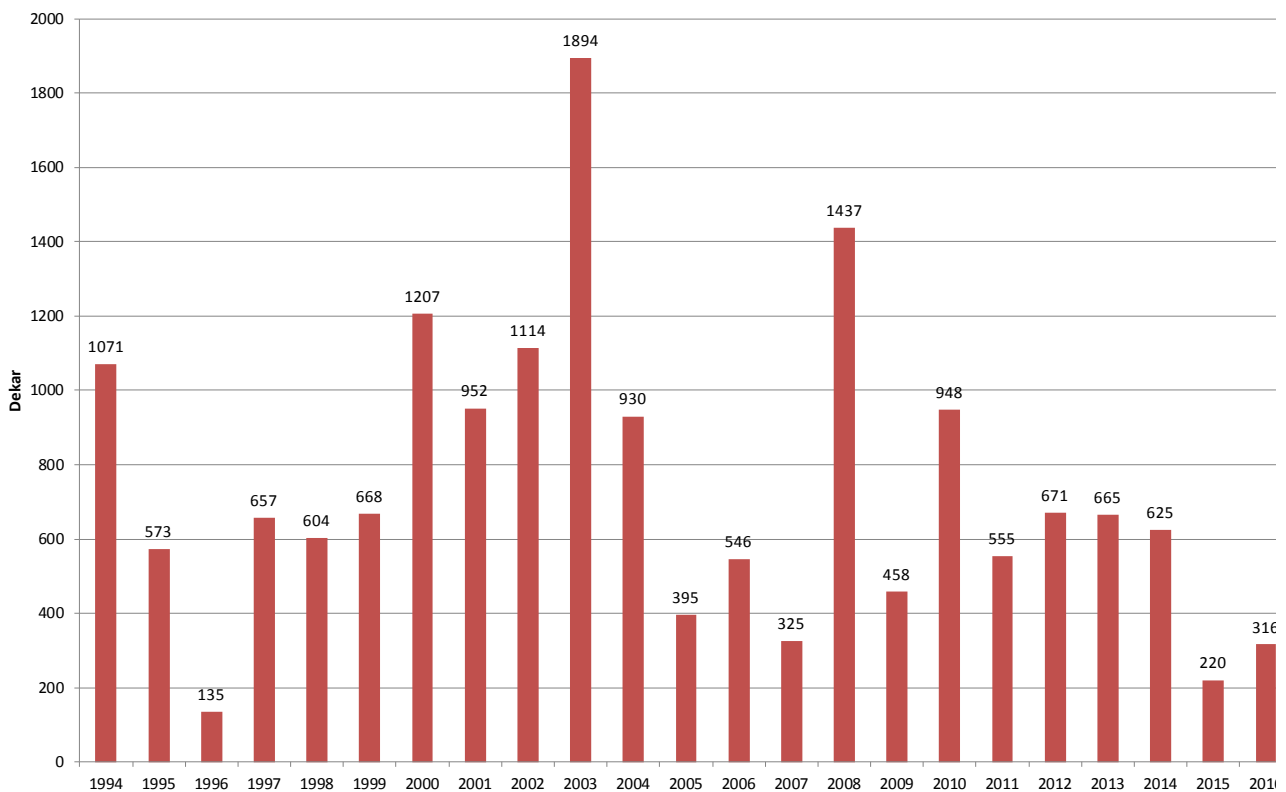
Etter flere år med omfattende nedbygging av dyrka og dyrkbar jord i Østfold, viser Kostratalla for 2015 og foreløpige Kostratalla for 2016 noe reduksjon i omdisponeringen. Matjord er en ikke fornybar ressurs og det er viktig at kommunene gjennom forvaltningen av plan- og bygningsloven og jordloven sikrer jordressursene for framtidige generasjoner. Figurene under og på neste side viser at det i Østfold er en omfattende

avgang/nedbygging av dyrka og dyrkbar mark. Nedbyggingen er størst i de mest produktive områdene, i bykommunene og langs europaveiene.

Fra 1993 til 2016 ble rundt 17 500 dekar dyrka og dyrkbar jord omdisponert. Dette tilsvarer 2,4 % av den totale dyrka marka. I gjennomsnitt er det årlig omdisponert 730 dekar. Av avgangen fra 1993 til 2016 har 69 % skjedd i de høyproduktive områdene i den beste klimasonen for matproduksjon.

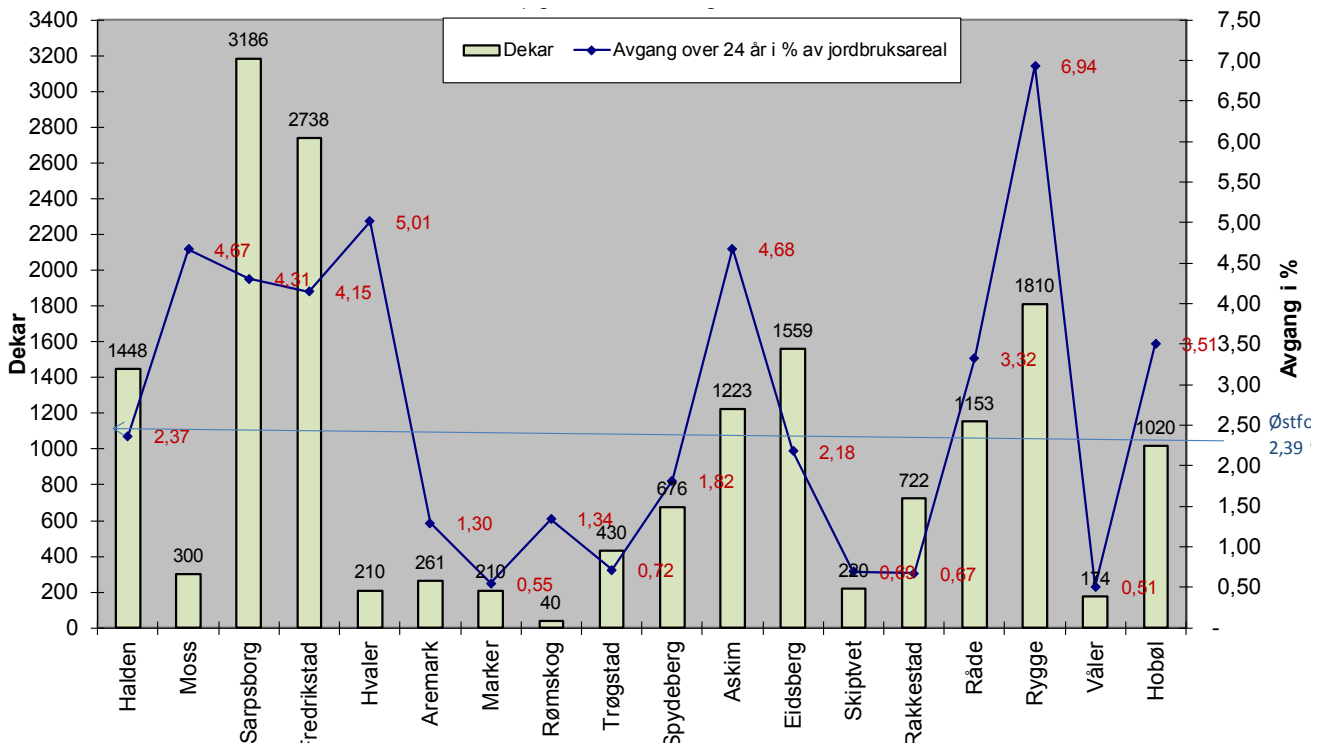
I grønnsaksproduksjonskommunene Rygge, Råde og Moss var omdisponeringen på hhv 6,9 %, 3,3 % og 4,7% av kommunenes totale dyrka areal. Andre kommuner med høy andel omdisponering er Askim 4,7 %, Hobøl 3,5 %, Fredrikstad 4,1 %, Sarpsborg 4,3 % og Hvaler 5 %. Det viser seg at noen av kommunenes rapportering er mangelfull og det er grunn til å anta at avgangen av dyrka mark har vært større enn disse tallene viser.

Tillatt omdisponert dyrka og dyrkbar mark i Østfold 1993-2016



Figuren viser avgang dyrket og dyrkbar jord totalt i Østfold i årene 1993-2016. Kilde: SSB Kostra foreløpige tall 15.3.2017, egne data for 1993-2005

Avgang dyrka og dyrkbar jord i Østfoldkommunene 1993-2016



Figuren viser avgang dyrket og dyrkbar jord i Østfoldkommunene, summert for årene 1993-2016. Kilde: SSB Kostra foreløpige tall 15.3.2017, egne data for 1993-2005

Utfordringer

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

Strandsonen langs kysten i Østfold preges av bebyggelse og inngrep. Det har vært fokus på bevaring av strandsonen i 50 år, og de nasjonale føringene har nå blitt tydeligere. Fylkesmannen forventer at plan- og bygningsloven og de statlige planretningslinjene for strandsonen må medføre en strengere praksis på dette området. Likevel er det

fortsatt et stort antall dispensasjonssaker. Allment tilgjengelig og inngrepsfri strandsoner reduseres bit for bit gjennom mange små tiltak. Dette harmonerer dårlig med en økende befolknings behov for rekreasjon, god helse og muligheter for friluftsliv. Planlegging av arealer ved innsjøer og vassdrag skal også ta hensyn til allmenne interesser. Innføring av byggeforbud i en sone på inntil 100 m må vurderes også her. Det er gitt egne retningslinjer for de vernede vassdragene.

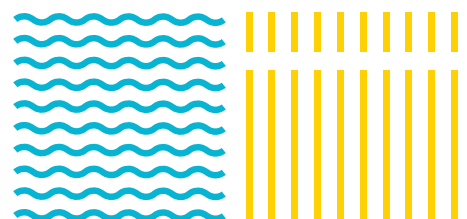
Landbrukets kulturlandskap er av vesentlig betydning for reiseliv, for kulturarv og identitet, for rekreasjon og trivsel og for det biologiske mangfoldet. Det er derfor viktig at kommunene har en bevisst holdning og langsiktig tenkning om bruk av landbruksarealene. I et samfunns-sikkerhetsperspektiv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

På grunn av stort press på omdisponering av dyrka mark, er det nødvendig å se på arealdisponeringen innad i og på tvers av fylkets regioner. Hensiktsmessig og effektiv bruk av arealene er viktig. Dette gjelder særlig næringsområder. Araleffektivitet i byggeområdene og særlig i byområdene, bidrar til å bevare Østfolds verdifulle jordressurser, kulturlandskap, kulturmiljøer og friluft- og naturområder. Fylkesmannen vektlegger dette ved vurdering av kommunale planer, i samsvar med Nasjonale føringer. Det er store næringsarealer tilgjengelig i fylket.

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

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

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



Helhetlig vassdragsforvaltning og vannforskriften

Rent vann er grunnlaget for alt liv og god forvaltning av våre vannressurser er derfor viktig. Ved å ta vare på et rikt og naturlig vannmiljø sikrer vi også god drikkevannskvalitet, folkehelse, friluftsliv, sunn matproduksjon og fremtidig samfunnsutvikling. Vannforskriften er et viktig virkemiddel for kommunene for å oppnå en helhetlig vannforvaltning i små og store vassdrag.

Nasjonale føringer

Vannforvaltningsforskriften skal sikre en helhetlig og økosystembasert forvaltning av ferskvann, grunnvann og kystvann i Norge. Hovedmålet er å beskytte, og om nødvendig forbedre, tilstanden i landets vannforekomster. For å oppfylle miljømålene skal det utarbeides regionale, sektorovergripende forvaltningsplaner som bl.a. skal inneholde et tiltaksprogram. Som grunnlag for arbeidet skal vi ha kunnskap om tilstanden i alle vannforekomstene. Østfold fylkeskommune er utpekt til vannregionmyndighet og har ansvaret for å koordinere arbeidet med planen for vannregion Glomma.

Kommunenes roller og ansvar med vannforvaltningen:

- delta i vannregionutvalg og arbeidsutvalg
- førende rolle i vannområdene
- gjennomføre tiltak innen 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: Vansjø-/Hobølvassdraget, Haldenvassdraget,

Glomma sør for Øyeren og Enningdalsvassdraget. Klima- og miljødepartementet godkjente planene 4. juli 2016.

Nå har arbeidet med å gjennomføre tiltakene som inngår i planen startet opp. Målet er at vannkvaliteten skal forbedres og helst være god innen 2021. Rullering av planene inklusive en vurdering om målene er nådd skal gjøres hvert 6. år.



Status for utfordringer og tiltaksbehov i de ulike vannområdene i Østfold

Vassdrag	Morsa	Haldenvassdraget	Glomma sør for Øyeren	Enningdalsvassdraget
Hoved-utfordringer	For store tilførsler av næringssalter og jordpartikler fra landbruksarealer. Utslipp av kloakk. Miljøgifter i Mossesundet. Flom	For store tilførsler av næringssalter og jordpartikler fra landbruksarealer. Utslipp av kloakk. Industriutslipp og forsuring	For store tilførsler av næringssalter og jordpartikler fra landbruksarealer. Utslipp av kloakk. Industriutslipp og forsuring. Miljøgifter. Tilførsler av forurensing med kyststrømmen	Forsuring. Noe tilførsel av næringssalter fra skog og landbruksarealer
Viktigste tiltak	Redusert pløying om høsten. Buffersoner langs vassdrag. Oppgradering av ledninger og renseanlegg for kloakk.	Redusert pløying om høsten. Buffersoner langs vassdrag. Oppgradering av ledninger og renseanlegg for kloakk. Rensekrav til industri, kalking	Redusert pløying om høsten. Buffersoner langs vassdrag. Oppgradering av ledninger og renseanlegg for kloakk. Rensekrav til industri, kalking, og internasjonale avtaler	Kalking

Utfordringer

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

Andre utfordringer er at den menneskelige påvirkningen av vassdragene har pågått i så lang

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

Biologisk mangfold

Truede arter og vegetasjonstyper og fremmede arter

Østfold har et naturlig høyt artsmangfold med mange truede og sårbare arter og naturtyper. Summen av naturgitte forhold, som gunstig klima og vekstforhold og den store varetransport inn til fylket, gjør Østfold utsatt for introduksjon av fremmede arter.

Nasjonale føringer

Truede arter og vegetasjonstyper

Det er et nasjonalt mål å opprettholde naturlig artsmangfold, sikre levedyktige bestander for alle naturlig forekommende arter og naturtyper, og sikre variasjonsbredden i ulike naturtyper, med særlig vekt på såkalte utvalgte naturtyper som har egen forskrift etter Naturmangfoldloven: Gammel slåttemark, store eiker, lynghei som finnes på Hvaler og i Fredrikstad, kalktjern (Hvaler), slåttemyr (borte fra Østfold).

Såkalte prioriterte arter har egne forskrifter: Klippeblåvinge, rødskogfrue, dvergålegras, dragehode, honningblom. Andre nasjonalt viktige arter nasjonalt i Østfold er: Prikkrotevinge, rødknappsandbie, kammarimjelle, gul hornvalmue, ildsandsbie, strandmaurløve, storsalamander, elvemusling, strandtorn. Det er et mål at 10 % av skogen i Norge skal sikres i reservater og nasjonalparker.

Fremmede arter

En tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter ble utarbeidet og underskrevet av 10 ministre i regjeringen i 2007. Hovedtiltakene er å forebygge/forhindre introduksjon gjennom regelverk, grensekontroll og informasjon. En del fremmede skadelige arter som er etablert kan utryddes eller begrenses.

Naturmangfoldloven fra 2009 gir hjemmel til å regulere innførsel, omsetning og utsetting av fremmede organismer, og til å gi nærmere bestemmelser om aktsomhet og krav til tiltak for å forhindre spredning av fremmede organismer. Det er etablert tre ulike forskrifter som regulerer spesielle temaer.

Det er 1080 fremmede arter i landet av disse regnes 270 som skadelige. Det foreligger egne nasjonale handlingsplaner mot rynkerose, amerikansk mink (villmink), mårhund, laksaparasitten gyrodactylus salaris, brunskogsnegl, signalkreps og stillehavsøsters.

Status

Truede arter og vegetasjonstyper

En del av arts- og naturmangfoldet er sikret innen ulike typer naturreservater (myr, edelløvsskog, sjøfugl, barskog, våtmark m.fl.), LVO og YHNP. Andre områder av regional og lokal verdi er kartlagt i Naturbase. Truede arter og registreringer av vanligere arter finnes i Artsdatabaken (Artsobs.,

Artskart). Det pågår diverse saker med frivillig skogvern i Østfold og supplering av marint vern. Viktige mindre skogarealer er kartlagt som MiS-områder (Miljøregistreringer i Skog) og i skogbruksplaner. Opplysninger om verdier i jordbrukslandskapet finnes på Gårdskart og i Naturbase (Helhetlige kulturlandskap).

Fremmede arter

I 2010 ble det vedtatt en egen handlingsplan mot fremmede arter i Østfold. Fylket har et naturlig høyt artsmangfold i norsk sammenheng, med mange truede og sårbare arter og naturtyper. Men summen av naturgitte forhold, som gunstig klima og vekstforhold, en relativt lang kystlinje hvor strømningsforhold favoriserer innstrømning av vann, og den store varetransport inn til fylket på land og til vanns, gjør Østfold utsatt for introduksjon av fremmede arter. Vi har derfor et nasjonal ansvar for å bidra til å stanse nye introduksjoner på et tidlig stadium. Det fordrer en høy beredskap og et vedvarende engasjement på dette fagområdet

I fylket sett under ett er det en klar sammenheng mellom mengden fremmede arter og menneskelig virksomhet. Typisk eksempel på dette er planter som har rømt fra hager. Noen av disse sprer seg med luft og vann og er derfor på rask fremmarsj, rynkerose på kysten, kjempespringfrø langs vassdrag og kanadagullris vindspres fra tettsteder og veier.

De fremmede artene potettørråte, amerikansk blomstertrips og sør-amerikansk minerflue koster mange millioner i året.

Det er laget en egen handlingsplan for lokal forvaltning av villsvin.

Utfordringer

Truede arter og vegetasjonstyper

Mangelfull kunnskap og registrering av naturverdier. Arealkonflikter i forhold til urbanisering/utbygging/samferdsel, samt landbruk, særlig skogbruk med målkonflikt mot økt avvirkning/«det grønne skifte»/binding av karbon. Østfold er Norges mest hogstpåvirkete fylke. Skogen i Norge huser ca halvparten av alle arter på Norsk Rødliste 2015.

Følgende truede naturtyper finnes i Østfold:

- Dammer og bekker/meander i kulturlandskap
- Slåttemark
- Store hule edelløvtrær, bl.a. eik
- Ask-snelleskog
- Eik-hasselskog, NB i Østfold
- Gammel, rik granskog
- Sumpskog, gran /svartor
- Kalktørreng, kyst - Indre Østfold
- Rikmyr
- Kalktjern, kransalger
- Strandeng, sørlig type
- Sandstrand, med minimal slittasje
- Ålegraseng i sjø

Planter, som vi i Østfold har et nasjonalt forvaltningsansvar for

I Østfold har vi 36 sjeldne planter som vi har et forvaltningsansvar for. Blant disse finner vi honningblom som bare finnes med noen få lokaliteter på Hvaler, bittergrønn der halvparten av de 86 kjente lokalitetene finnes i Østfold, kammarimjelle med to lokaliteter i Østfold, kubjelle der det bl.a er fine forekomster på Eldøya i Rygge og griseblad med over 100 voksesteder i fylket.

Fremmede arter

Mangelfull kunnskap om metoder for å bekjempe skadelige en del arter, mangel på effektive metoder mot en del skadelige arter som brunsnegl og stillehavsøsters og mangelfull registrering av forekomst av fremmede skadelige arter.

Mange arter er svært arbeidskrevende å begrense eller fjerne. Mange verneområder som skal ivareta stedegen flora og fauna blir vedvarende invadert og det kreves store ressurser for å begrense og fjerne artene.

Fremmede artene med størst utfordringer nå:

Signalkreps med krepsepest er etablert i Haldensvassdraget med påfølgende utradering av edelkreps og økt fare for smitte til andre vassdrag.

Brunsnsegl er etablert og i økning i og omkring de fleste tettsteder i fylket med spredning i tilstøtende naturområder.

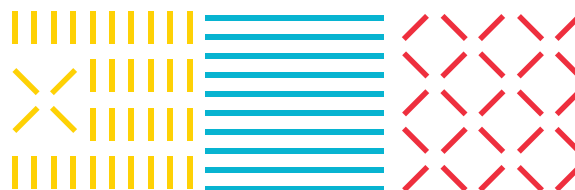
Kjempespringfrø øker raskt langs mange vassdrag. Kan gi økt jorderosjon og fortrenger stedegen flora og fauna.

Stillehavssøsters er i økning på hele kysten. Forventet fortrenging av stedegne viktige arter som blåskjell.

Kanadagullris sprer seg kraftig i hele ytre Østfold med negativ påvirkning av stedegen flora. Arten spres med vind og massetransport. Arten bekjempes aktivt på Jeløy og Hvaler.

Villmink forekommer ved vann i hele fylket. Negativ påvirkning på fugl, fisk og edelkreps.

Andre problemstillinger er arter med sin hovedutbredelse i Østfold der man er usikre på skadepotensialet, som f.eks dåhjort, sørhare og villsvin.



Kommunen som landbruksmyndighet

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

Nasjonale føringer

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

- saker etter jord-, konsesjons-, odels- og skogbruksloven
- økonomiske virkemidler over jordbruksavtalen, med veilednings- og kontrollansvar overfor tilskuddsmottaker

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

Kommunen skal se landbruket i sammenheng med 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 2015 sysselsatte landbruket i Østfold 2200 personer mens næringsmiddel- og treforedlingsindustrien genererte 5000 arbeidsplasser. Total sysselsetting med ringvirkninger var om lag 10 700 personer

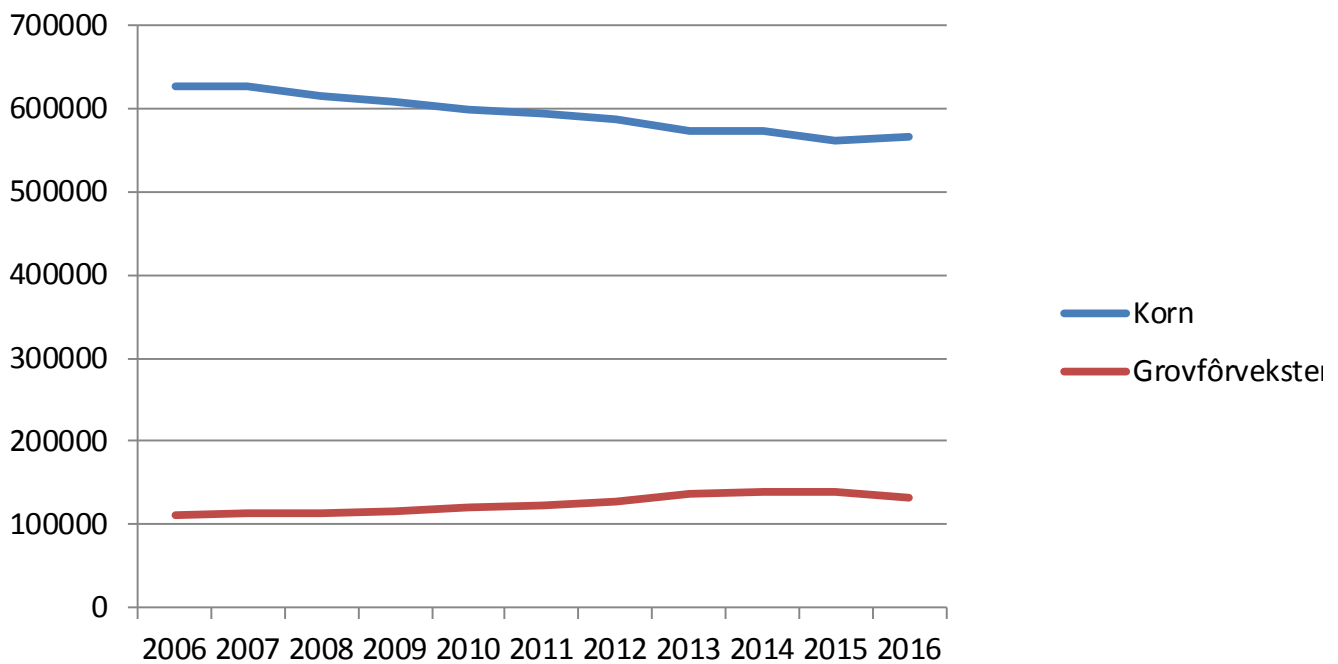
Antallet jordbruksforetak som søkte produksjonstilskudd i Østfold gikk ned med 588, eller 22 %, fra 2004 til 2016. Nedgangen i arealer det ble søkt om produksjonstilskudd

for var 3,24 %, omlag 24 500 dekar. Nedgangen skyldes blant annet oppdatering av Gårdskart fra NIBIO og er ikke faktisk reduksjon i dyrka jord i drift.

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

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

Arealfordeling korn/gras for Østfold 2006-2016



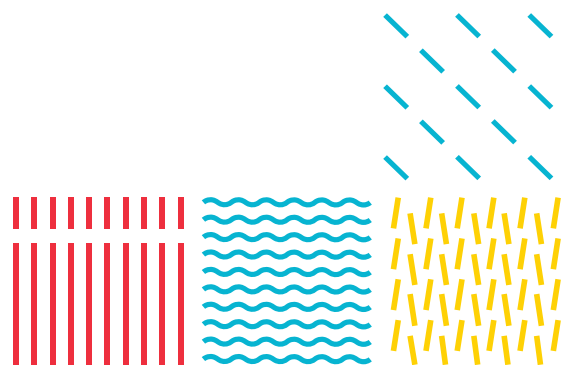
Antall jordbruksforetak som søkte om produksjonstilskudd i 2016

	Antall jordbruksforetak	Dyrka areal omsøkt dekar	Totalt areal 1000 dekar
Halden	191	61132	642
Moss	13	3926	63
Sarpsborg	263	76128	406
Fredrikstad	220	63279	288
Hvaler	18	3312	90
Aremark	60	19196	319
Marker	124	39093	413
Rømskog	14	2907	183
Trøgstad	143	66273	204
Spydeberg	94	38982	142
Askim	77	23847	69
Eidsberg	211	70832	236
Skiptvet	100	29849	101
Rakkestad	270	112033	435
Råde	110	32835	119
Rygge	71	26991	74
Våler	95	34104	257
Hobøl	68	27856	140
Østfold	2142	732575	4 181

Utfordringer

Det er stor forskjell på hvor mye ressurser kommunene i Østfold bruker på sine forvaltningsoppgaver innenfor landbruksområdet. Mange bruker mindre penger på landbruksforvaltning enn det overføringene fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) gjennom rammetilskuddet tilsier. Når spriket blir stort mellom beregnet behov og hva som kommunene i realiteten bruker på landbrukstjenestene, gir det grunn til å stille spørsmål ved om vi har et forsvarlig nivå på landbruksforvaltningen.

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



Næringsutvikling i landbruket

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

Nasjonale føringer

Kommunen er førstelinjetjeneste for arbeidet med næringsutvikling i landbruket.

Fylkesmannen samarbeider med kommunene bl.a. om Regionalt bygdeutviklingsprogram og handlingsplan for næringsutvikling i landbruket.

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

Status

Regionalt bygdeutviklingsprogram

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

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

Satsingsområdene for landbruksbasert næringsutvikling i RBU for Østfold 2013-2017:

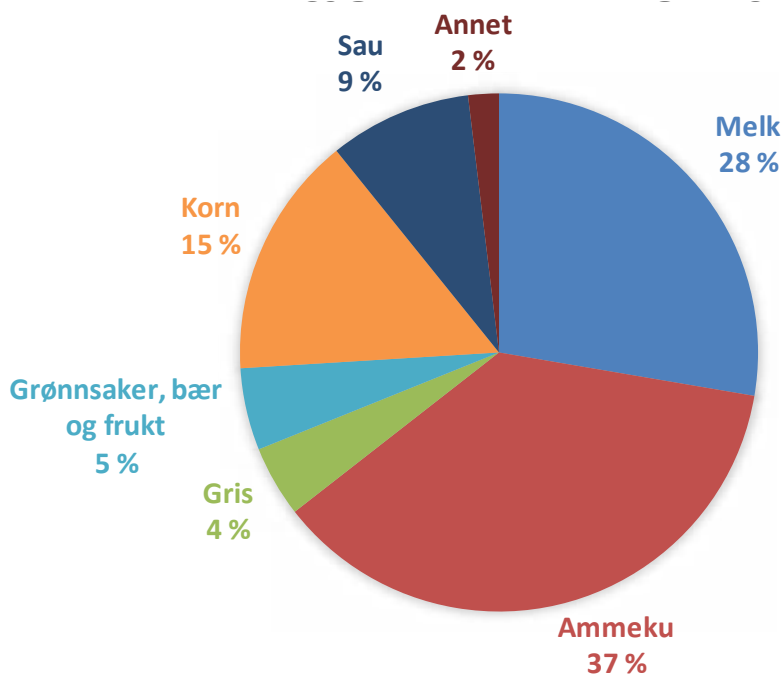
Volumproduksjon:

- Kornproduksjon
- Grovforbasert husdyrproduksjon
- Grønnsaker og potet
- Frukt og bær
- Økologisk landbruk
- Skogbruk

Bygdenæringer:

- Inn på tunet (IPT)
- Mat og drikke med lokal identitet
- Grønt reiseliv
- Bioenergi
- Bruk av tre
- Etablereropplæring, kompetanseheving og mobilisering

Bygdeutviklingsmidler til tradisjonell produksjon i Østfold innvilget av Innovasjon Norge i 2016



Kommunen som førstelinjetjeneste

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

I 2016 innvilget Innovasjon Norge (IN) i Østfold totalt 22,62 mill. kroner til investering og bedriftsutvikling i landbruket (IBU). Det var høy etterspørsel etter IBU-midlene i Østfold, både i forhold til antall søknader og omsøkt beløp. Størstedelen av midlene går til melkeproduksjon og produksjon av storfekjøtt. Men det er også en økende andel som går til prosjekter innen kornproduksjon.

Av utviklings- og tilretteleggingsmidlene (UT), som Fylkesmannen innvilger, gikk 75 % av tilskuddsmidlene til tradisjonelle næringer og 25 % til bygdenæringer. Dette er en tilsvarende fordeling mellom tradisjonelle næringer og bygdenæringer som i 2015.

Det er fremdeles 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.

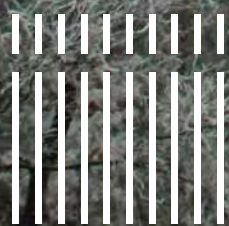
Etablereropplæring og mobilisering

Fylkesmannen finansierer sammen med Østfold Fylkeskommune, Innovasjon Norge og Sarpsborg kommune Etablererservice Østfold. Etablererservice tilbyr etablereropplæring og individuell veiledning for alle næringer. Landbrukets førstelinjetjeneste kan benytte seg av Etablererservice ved å henvise etablerere og gründere dit. Juli 2016 ble det inngått ny avtale om drift av Etablererservice Østfold. Tilbudet driftes nå av Norges Vel i samarbeid med Navet Næringshage.

Nyskapingskonferansen arrangeres årlig av Partnerskapet for landbruksrelatert næringsutvikling (Fylkesmannen, Fylkeskommunen, Innovasjon Norge og næringsorganisasjonene). Målet med konferansen er å mobilisere til nytenkning og næringsutvikling i landbruket.

Grønt reiseliv og lokal mat

Det er fortsatt økende interesse for mat og drikke med lokal identitet som er basert på norske råvarer, og omsetningen av lokal mat og drikke vokser tre ganger raskere enn resten av dagligvaremarkedet.



Veksten i reiselivet er større i Norge enn i resten av verden, og Norge tar for andre år på rad en større andel av internasjonal turisme.

Denne veksten kommer også det grønne reiselivet til gode, og turistene etterspør i stadig større grad naturbaserte opplevelser og lokal mat. Flere aktører i Østfold jobber med å synliggjøre og øke produksjonen av lokal mat og grønne reiselivsprodukter. Et større nettverk jobber for å fremme Osloregionen som reisemål bl.a. gjennom tnyetablerte Visit Osloregion.

Økt kornproduksjon

Det 3-årige prosjektet «Økt kornproduksjon i Østfold og Akershus» har mål om økt kornproduksjon i form av økt kornareal og økt avling pr areal, bedre økonomiske resultater og bedre miljøtilpasset kornproduksjon. Et av fokusområdene er kompetanseoverføring og kompetanseheving hos flest mulig av kornprodusentene. Prosjektet i regi av Østfold og Akershus Bondelag er finansiert av Fylkeskommunen og Fylkesmannen, og retter seg mot alle kornprodusenter i de to fylkene. Norsk Landbruksrådgiving Øst er faglig hovedsamarbeidspartner.

Økologisk landbruk

Regjeringens mål om 15 % produksjon og forbruk av økologiske varer innen 2020 er et prioritert satsingsområde innen landbruksbasert næringsutvikling. Vi har kort vei til store konsummarkeder, og gode forutsetninger for en økning innen alle produksjoner. Produsentmiljøene legger godt til rette for en økning spesielt innen egg, melke- og grønnsakproduksjon. Østfold er fylket med det tredje største økologiske arealet. Likevel har Østfold et godt stykke igjen til 15 %-målet da 6,4 % av jordbruksarealet dyrkes økologisk. Målet er imidlertid nådd i tre produksjoner i Østfold; 22 % av alle melkekyr og 15 % av alle verpehøns er økologiske og 19 % av grønnsaksarealet er økologisk.

Økologisk jordbruk krever allsidighet og variasjon for å lykkes. Dette er en utfordring i et fylke med mye ensidig åkerbruk. Østfold er sammen med Oslo og Akershus utpekt som foregangsfylker for økt økologisk forbruk. Gjennom prosjektet ØQ tilbys storhusholdninger hjelp til omlegging til mer

bærekraftige menyer og økologisk mat. ØQ har et bredt veiledningstilbud som består av teoretiske og praktiske kurs, studieturer og innkjøpsveiledning.

Ungskogpleie/foryngelse av skog

Hovedutfordringen innen skogskjøtselen er ungskogpleie, og drøyt 90 % av de økonomiske virkemidlene (nærings- og miljøtilskudd i skogbruket) går til dette tiltaket. Av hensyn til framtidige skogressurser bør ungskogpleien økes med ca. 50 % til 30.000 dekar årlig en tid framover. Videre bør det satses ytterligere på å sikre tilstrekkelig tetthet i foryngelsene. Kontrollene avdekker for lavt planteantall på en del hogstflater. Det var en gledelig økning i antallet utsatte skogplanter på 26 % fra 2015 til 2016. Det ble satt ut 1,97 mill. granplanter i 2016, det høyeste antallet siden 1990.

Skogsbilveier

Fylkesmannen har behandlet 19 søknader om statstilskudd til å bygge skogsbilveier i 2016. Disse fordelte seg på 27,1 km til ombygging av gamle veier som ikke holder dagens veikrav, og på nybygging av 1,8 km skogsbilveier. Det er særlig i kommunene langs svenskegrensa det bygges mye veier. Den gode aktiviteten skyldes høye statlige bevilgninger til skogsbilveier, samt at det har vært gode tømmerpriser som gir en generelt stor aktivitet i skogen.

Skogbruksplanlegging

For å drive et best mulig skogbruk med størst mulig avkastning, er det viktig å ha gode ressuroversikter i form av skogbruksplaner. I 2016 ble det levert ferdige skogbruksplaner for Våler kommune. Produktivt skogareal i kommunen er omlag 167 000 daa. Årlig tilvekst i skogen er 65.400 kubikkmeter. Siden forrige takst i 1999, har stående kubikkmasse økt fra 1.760.000 til 2.400.000 kubikkmeter. Det hogges betydelig mindre enn tilveksten.

Det ble i 2016 vedtatt å starte opp retaksering av Aremark og Idd, Sarpsborg, Moss og Hobøl. Dette utgjør til sammen ca. 785.000 daa produktivt skogsareal, noe som er 1/3 av Østfolds totale produktive skogsareal. Samtidig med skogregistreringene, blir det foretatt ajourføring av

tidligere miljøregistreringer, noe som bidrar til å sikre at skogbruket drives innenfor vedtatte miljøkriterier.

Massivtre

Rakkestad kommune har et prosjekt for økt bruk av massivtre som byggemetode. Prosjektet skal fremme både klimahensyn, (massivtre binder klimagassen CO₂, i motsetning til produksjon av stål og betong som slipper ut CO₂) næringsutvikling og bruk av lokalt råstoff. Prosjektets hovedmål er å få det offentlige til å etterspørre byggemetoden, noe som gjøres ved å tilføre kunnskap om offentlige anbudssystemer og om byggemetodens fortrinn.

Inn på tunet (IPT)

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

I Østfold tilbyr rundt 30 gårder slike tjenester. Vanligst er tilbud i samarbeid med kommuner, barnevern og NAV. Brukergruppene kan være skoleelever, folk i arbeidstrening, mennesker med funksjonshemninger, med rusproblemer og/

eller psykiske lidelser og personer med demens. Landbruket er en ressurs med sine bygninger, dyr, natur, aktiviteter og ikke minst mennesker. Mange bønder har utdanning innen pedagogikk og helse- og sosialfag. IPT gir mange muligheter for tilrettelagte aktiviteter, læring, mestring og en god og meningsfull hverdag for brukerne. Det er mange forskningsrapporter og erfaringer som viser positive effekter av denne typen tiltak: Bruk av dyr i terapi, arbeid med hagebruk og mestring av konkrete oppgaver på gården.

Det er stort potensial i Østfold for flere gode samarbeidsprosjekter mellom landbruket og NAV, skole-, helse- og omsorgssektor, som kan komme brukere, pårørende, kommunene og landbruket til gode. Det er også muligheter for Inn på tunet-tjenester i forbindelse med integrering av innvandrere og flyktninger, kriminalomsorg og forebygging. Kommuner som ser mulighetene innenfor Inn på tunet-tjenester kan løse oppgaver innenfor skole og helsetilbud, samtidig som det fremmer næringsutvikling på gården. Det finnes et nasjonalt godkjenningssystem for Inn på tunet-tjenester.

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

Utfordringer

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

Miljø og landbruk

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

Nasjonale føringer

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

Hver kommune skal ha en tiltaksstrategi som grunnlag for prioritering ved fordeling av midlene til forurensningsbegrensende tiltak og

kulturlandskapstiltak. Det kan også gis tilskudd til planleggings- og tilretteleggingsprosjekter som involverer flere grunneiere og sikrer god forankring av miljøtiltak i et område.

Tiltak for å redusere forurensinger er et satsingsområde i Østfold. Tilskudd til redusert jordarbeiding, hvor man ikke jordarbeider om høsten, er den viktigste ordningen i RMP.

Status

Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)

Tabellen på neste side viser hvordan tilskuddsmidler til spesielle miljøtiltak er fordelt på kommunene i Østfold - for årene 2006-2016. Tildelingen til Østfold fra Landbruksdirektoratet var i 2016 på 8,9 millioner kroner. Når innvilgningen fra kommunene er større enn dette skyldes det omfordeling av inndratte midler fra prosjekter som har hatt underforbruk, eller som ikke har blitt realisert.

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

Regionalt miljøprogram (RMP)

Østfolds ramme for midler til Regionalt miljøprogram var 40,5 mill. kr i 2016. RMP for

jordbruket i Østfold gjelder for perioden 2013-2017. Kulturlandskap, kulturminner, biologisk mangfold, redusert plantevernmiddelbruk og reduksjon av nærings saltavrenning og erosjon er hovedområdene. Programmet trekker fram erosjons- og avrenningsproblemer på åpen åker, tap av biologisk mangfold og gjengroing av landskapet som de største utfordringene.

Redusert jordarbeiding

Andelen av kornarealet med redusert jordarbeiding varierer fra år til år. Dette har en klar sammenheng med værforholdene og omfanget av høstkorndyrking. Ved tidlig skuronn og godt vær i august-september blir det sådd mye høstkorn i Østfold, og dermed blir også arealene bearbeidet. I 2016 var ca. 186 000 dekar (32 %) av kornarealet registrert med redusert jordarbeiding, dvs. ikke høstpløyd.

Tilskudd innvilget til spesielle miljøtiltak i jordbruket

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Halden	750	218	682	610	581	684	666	890	607	856	640
Moss	126	50	652	241	111	0	123	0	24	186	363
Sarpsborg	997	789	1 154	1 045	1 110	950	872	575	939	999	892
Fredrikstad	565	1 123	1 054	887	1 461	1 228	1 075	1 226	1 278	1 420	690
Hvaler	446	307	302	254	169	270	182	22	78	227	0
Aremark	810	251	0	0	242	497	61	616	650	300	313
Marker	645	450	657	460	500	500	1 050	743	1 313	945	479
Rømskog	100	100	100	50	346	400	100	240	388	52	270
Trøgstad	1 108	1 061	731	880	1 166	1 154	1 053	1 927	1 692	732	976
Spydeberg	706	396	655	644	297	442	626	820	1 093	815	324
Askim	213	395	291	222	175	375	334	479	408	420	964
Eidsberg	1 041	925	1 091	833	1 245	270	674	637	1 208	794	834
Skiptvet	314	263	410	455	485	388	1 164	1 212	725	690	276
Rakkestad	1 760	1 211	1 079	1 103	1 139	690	1 122	1 320	1 517	1 374	968
Råde	312	184	342	223	583	297	682	187	355	258	169
Rygge	599	997	462	779	406	362	175	706	203	119	48
Våler	647	722	870	1 001	1 106	1 104	878	1 300	1 164	662	680
Hobøl	593	759	448	566	891	601	923	745	742	79	273
Sum Østfold	11 732	10 201	10 978	10 253	12 013	10 214	11 757	13 642	13 777	10 928	9159

Beløp i hele tusen

Det er fastsatt to ulike forskrifter med regionale miljøkrav i Østfold. En gjelder for vassdragene Morsa-, Halden- og Isesjø og en annen for nedbørfeltet til Glomma samt kystbekkene. Forskriftene stiller blant annet krav til at det skal være buffersoner langs alle vassdrag. Kommunene i de aktuelle områdene har et ekstra ansvar for å følge opp med kontroll av disse miljøkravene.

Landbruksnæringen står på sin side overfor store utfordringer med kostnadskrevenne 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. Det

gjennomføres slik miljørådgiving i Haldenvassdraget, Morsa og i Glomma sør med egne prosjektmidler.

Omlegging til gras

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

Figurene på neste side viser areal fangvekster og gras på flom- og erosjonsutsatt areal og løpemeter buffersoner og grasdekte vannveier i Østfold 2009-2016. Kilde: Landbruksdirektoratet



Drenering

Tilskudd til drenering har ført til en fornyet aktivitet og interesse for drenering av jordbruksarealene. Dette er et viktig tiltak for å opprettholde en god jordkultur og sikre gode avlinger i framtida. I 2016 ble det innvilget 105 søknader om drenering for til sammen 2,4 mill. kr og et areal på ca. 2400 dekar. Vi regner med at totalt ca. 100 000 dekar jordbruksareal har behov for ny drenering i Østfold. Det drives faglig infoarbeid for å fremme gjennomføring av drenering.

Klimasmart landbruk

Fylkesmannen, fylkeskommunen, Østfold Bondelag, Kalnes videregående skole og Norsk landbruksrådgiving gjennomførte i prosjektet

Klimasmart landbruk en rekke kurs og fagmøter for landbruket om metoder for å spare energiforbruket og redusere klimagassutslippene. Aktivitetene i prosjektet skal videreføres i nytt prosjekt i 2017.

Miljøregistreringer i skog

Ved skogbruksplanleggingen er det gjennomført miljøregistreringer i skog (MIS) og samtlige kommuner har nå slike registreringer. Dette gir kommunene en god oversikt over miljøverdiene i skogområdene. I forbindelse med retaksering av 785.000 daa av skogsarealet i fylket som settes i gang i 2017, vil det bli foretatt en ajourføring av de tidligere miljøregistreringene i området. Takstarealet er 1/3 av det produktive skogsarealet i Østfold.

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

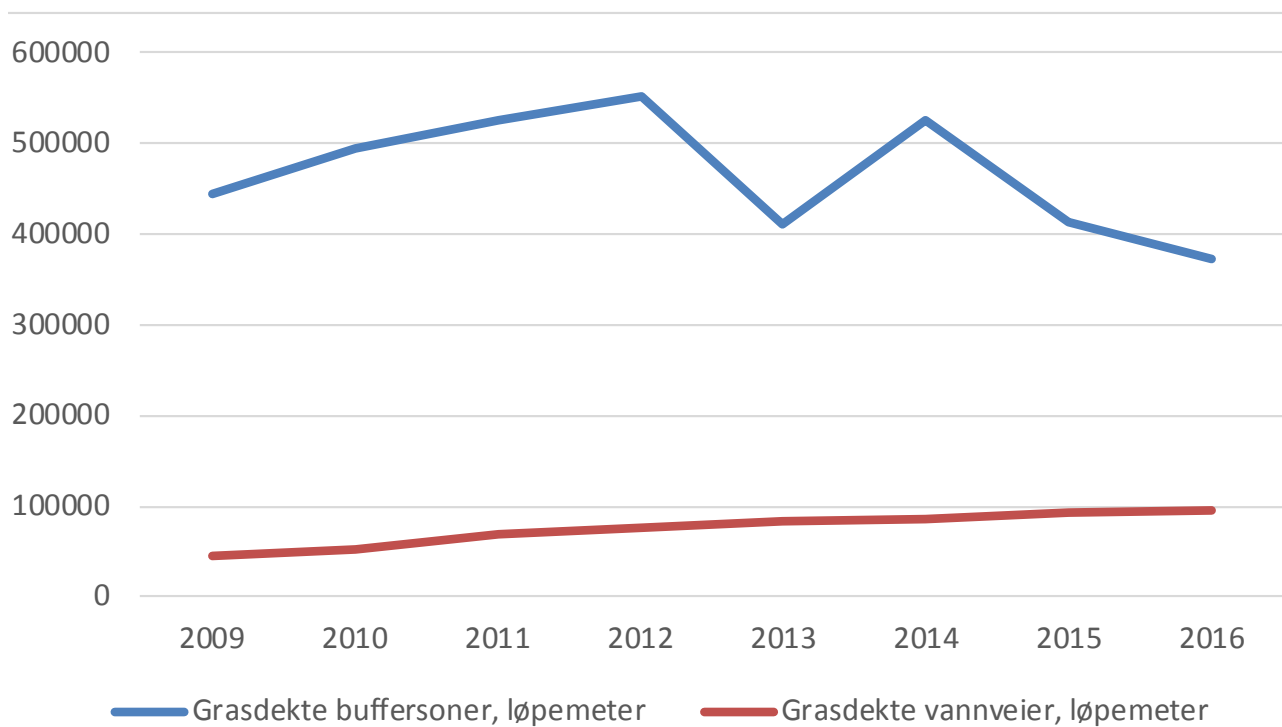
Utfordringer

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

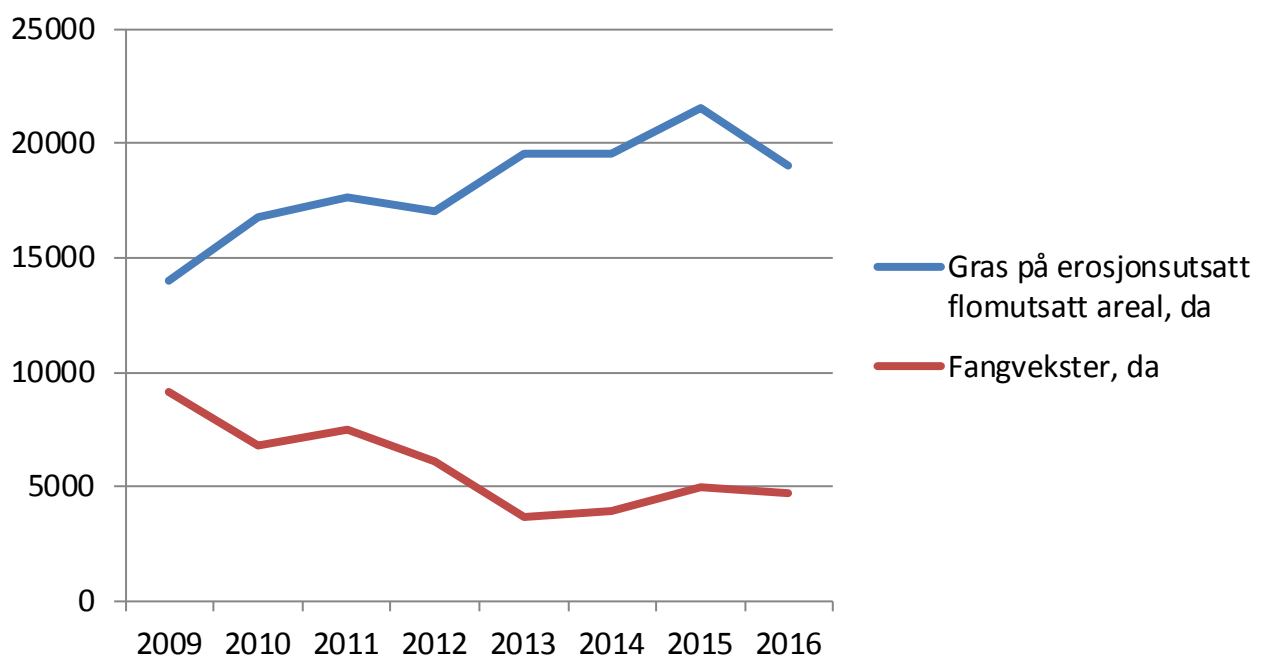
Fra sentralt hold har det vært økt fokus på kontroll de siste år. Det stilles høyere krav til kommunenes

kontroll av tilskuddsordningene og kommunene må bli flinkere til å bruke de reaksjonsformer (for eksempel avkorting og anmeldelse) som er pålagt ved brudd på forskriftene og vilkårene for tilskudd. Sentrale myndigheter ser alvorlig på denne typen avvik - såkalt tilskuddskriminalitet. Fylkesmannen vil følge opp dette med økt kontroll, både av tilskuddsforvaltningen og på foretaksnivå.

Løpemeteter buffersoner og grasdekte vannveier i Østfold 2009-2016



Dekar fangvekster og gras på flomutsatt og erosjonsutsatt areal 2009-2016



Samfunnssikkerhet og beredskap

Kommunen har et generelt ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område og utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen. Kommunen skal være en pådriver overfor andre lokale aktører i beredskapsarbeidet. Risikobildet er i stadig endring. Dette gjør at kommunene må ha et aktivt forhold til sitt ansvar.

Nasjonale føringer

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

kommunale planer skal fremme samfunnssikkerhet (se eget kapittel om dette). Sikkerhetsloven er også en viktig lov for kommunene. Endringer i det sikkerhetspolitiske bildet gjør at kommunene må ha økt kunnskap om reglene i sikkerhetsloven.

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens oppfølging av forskriften.

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

Forventningene til kommunal beredskap er konkretisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Kommunen skal:

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

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

Nærhetsprinsippet:

En krise skal håndteres på et lavest mulig nivå.

Likhetsprinsippet:

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

Ansvarsprinsippet:

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

Samvirkeprinsippet:

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

Status

Risikobildet og Fylkesmannens prioriteringer

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

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

Beredskap for langvarig svikt i kraftforsyningen er prioritert, fordi dette kan ha store konsekvenser for samfunnet og liv og helse. Det er viktig at kommunene har beredskapsplaner, og gjennomfører tiltak for å sikre egne innbyggere og egne tjenestemottakere under langvarig strømbortfall.

Ekstremvær, skred, flom og faren for storulykker i by og tettbebyggelse er tema som kommunene må ha med i sin planlegging. Kommunene må bruke bestemmelsene i plan- og bygningsloven for å redusere sannsynlighet og konsekvenser av slike hendelser. Kommunens arealplaner er her spesielt viktige.

Fylkesberedskapsrådet

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

Fylkesberedskapsrådet skal også sørge for at vedtak som besluttet på nasjonalt nivå under atomhendelser, blir gjennomført i fylket. Fylkesmannen har utarbeidet tiltakskort i atomberedskapen for kommunene i



krisestøtteverktøyet DSB-CIM. Dette arbeidet vil bli videreført i 2017, hvor vi også vil gjennomføre en øvelse. Hensikten er å bedre kommunenes planverk for håndtering av radioaktivt utslipp. Statens strålevern har også oppdatert plangrunnlaget for den kommunale atomberedskapen.

Kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet

De fleste kommunene i Østfold har forstått kravene i den kommunale beredskapsplikten og jobber godt med helhetlig ROS-analyse og med beredskapsplaner. I Fylkesmannens tilsyn med kommunene har vi likevel avdekket mangelfulle forhold. Dette må de aktuelle kommunene rette opp,

slik at kommunens beredskapsarbeid tilfredsstillers lovens krav. Vi vil spesielt minne om kommunens ansvar for å øve egen beredskapsorganisasjon. Vi vil også peke på kommunenes utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet i arealplanleggingen, som er omtalt i eget kapittel senere i denne Østfoldrapporten.

Fylkesmannen skal i 2017 gjennomføre tilsyn med kommunens arbeid etter sivilbeskyttelsesloven i Våler, Sarpsborg, Skiptvet og Moss.

Mange kommuner bruker små ressurser på å sikre helhet og systematikk i samfunnssikkerhetsarbeidet. Økt fokus på dette og på kommunestyrets ansvar, er en forutsetning for å innfri de omfattende kravene i sivilbeskyttelsesloven.

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

I nært samarbeid med politiet har Fylkesmannen gjennomført beredskapsseminar for grunnskolene i Østfold. Hensikten har vært å styrke samarbeidet politi - skole knyttet til alvorlige tilsiktede handlinger.

Utfordringer

Terrortrussel, hybride hendelser og totalforsvar

Samfunnssikkerhetsarbeidet skal forebygge farer som individ og samfunn står overfor ved ulykker, kriser eller katastrofer. Beredskapen skal sikre at hendelser og kriser håndteres raskt og effektivt og at skadeomfang blir lavest mulig. Etter 22. juli-kommisjonen og stortingsmelding 29 Samfunnssikkerhet, har det vært fokus på beredskapstiltak mot denne type hendelser. De siste 3-4 årene har vi også nasjonalt og internasjonalt opplevd en økt generell terrortrussel. Hybride trusler og hendelser, dvs. trusler og

Politiet og Fylkesmannen har også sett behovet for økt planmessig arbeid med et større evakuert- og pårørende senter (EPS) for store hendelser i fylket. Sivilbeskyttelsesloven fastslår at kommunen må ha lokaler og planer for å ivareta evakuerte og pårørende. Vi forutsetter at dette er innarbeidet i de kommunale beredskapsplanene, men har likevel sett behovet for å definere **et forhåndsplanlagt senter for hendelser som har et omfang ut over det den enkelte kommune har lokaler til**. Vi har i 2016 inngått avtale med Quality Hotell Sarpsborg om å ivareta en slik funksjon. Det vil være politiet som beslutter iverksetting av senteret og som er ansvarlig for etableringen ved en hendelse. Kommunene er ansvarlig for at tilbudet finnes og for relevante kommunale tjenester i tilknytning til hendelsen, samt for finansieringen når senteret tas i bruk.

Ny fylkesROS

Fylkesmannen startet i 2016 arbeidet med ny fylkesROS for Østfold. Arbeidet foregår parallelt med fylkeskommunens rullering av fylkesplanen. Hensikten med dette er å se disse prosessene i sammenheng, og å identifisere forebyggende tiltak som kan følges opp i regionale og kommunale planer. Håpet er å få økt fokus på forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid i Østfold.

Arbeidet foregår i nært samarbeid med kommunale og regionale aktører. Kommunale beredskapskoordinatorer er gruppeledere for analysene av de utvalgte hendelsene. Resultatene fra analysen vil bli presentert høsten 2017.

hendelser som rammer sivilsamfunnet, men som har sikkerhetspolitiske hensikter, har også økende aktualitet. Kommunene må ha beredskap som også kan håndtere hendelser som rammer lokalsamfunnet, uavhengig av årsak og hensikt.

Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen i verden og Europa gir behov for utvikling av totalforsvaret. Dette innebærer systemer for gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn fra fred til sikkerhetspolitisk krise og krig. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap koordinerer et arbeid vedr. dette, og dette vil bli tema også for kommunene i 2017 og 2018.

For kommunene vil viktige elementer i dette arbeidet trolig være:

- økt kunnskap om sikkerhetslovens bestemmelser og kompetanse til å motta gradert informasjon
- økt fokus på sikkerhet rundt kommunens egen drift og digital sårbarhet
- etablering av systemer for innbyggers sikkerhet også i omfattende og langvarige krisesituasjoner
- etablering av systemer for sivil støtte til Forsvaret i situasjoner hvor Forsvaret skal benyttes i krisehåndteringen

Dette er forhold som bl.a. er belyst i den nye stortingsmeldingen fra 2016, Stortingsmelding 10 - Risiko i et trygt samfunn.

Radikalisering og voldelig ekstremisme

I 2014 ble det allment kjent at personer fra Østfold har deltatt i kamper i konfliktområder som Syria. Samtidig opplever vi terror og hendelser med voldelig ekstremisme i mange europeiske byer. Justis- og beredskapsdepartementets handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme

representerer en ramme for en målrettet og strategisk innsats for forebygging av dette i Norge. Flere sektorer skal bidra i oppfølgingen av tiltakene og kommunene bør kjenne planen og bidra i arbeidet.

Klimatilpasning

Fokuset på konsekvensene av klimaendringer er forsterket. NOU 2010:10 - Tilpasning til eit klima i endring og Stortingsmelding 15 (2011/12) Hvordan leve med farene - om flom og skred, beskriver samfunnets sårbarhet for klimaendringene. NOUen foreslår en rekke tiltak innen mange samfunnsområder for å redusere sårbarheten. Tiltakene er basert på prinsippene om en helhetlig og økosystembasert tilnærming, samt at klimatilpasning integreres i den ordinære samfunnsplanleggingen.

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

Områder som blir påvirket av klimaendringer

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

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

Beredskap ved strømbortfall

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

Oversiktene danner grunnlaget for at liv og helse og viktige samfunnsinteresser og samfunnsfunksjoner kan prioriteres ved evt. rasjonering av kraft. Også for situasjoner med langvarig bortfall av strøm, er det viktig at kommunen har planer og løsninger som gjør det mulig å opprettholde livsviktige tjenester for innbyggerne. Selv om sannsynligheten for langvarig strømbortfall i tettbebygde strøk er liten, vil konsekvensene kunne være svært store. Behovet for nødstrømsløsninger i kommunale

omsorgsinstitusjoner må vurderes i kommunens helhetlige ROS- analyse, og kommunen må ha beredskapsplaner for stømbortfall.

Kommunale prioriteringer og interkommunalt samarbeid

Bredden i trusselbildet og aktuelle hendelser viser at kommunene må drive forebyggende arbeid på mange fronter. De må også ha beredskap som sikrer kommunens rolle uansett hva som skjer. Dette blir en viktig premisse for de kommunene som nå skal slå seg sammen og etablere en ny organisasjon med god kvalitet på tjenestene. For alle kommuner kan beredskapen også styrkes gjennom interkommunale samarbeid. Dette er viktig, da mange av kommunene i dag synes å benytte små ressurser på helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid.

Ett område hvor samarbeid er viktig og nødvendig i Østfold, er innen skogbrannberedskapen. Alle kommuner bør delta i finansieringen av flyovervåkning. Mange skogbranner og tilløp til skogbrann, viser at dette er et viktig beredskapstiltak med lave kostnader når alle samarbeider.





Samfunnssikkerhet og arealplanlegging

Sikkerhetsvurderinger er et sentralt element i kommunens rolle som arealforvalter og planmyndighet. Plan- og bygningsloven stiller krav om at kommunens planer skal fremme samfunnssikkerhet (§ 3-1). I Østfold må kommunene ha særlig fokus på klimatilpasning og faren for skred. Kommuner med storulykkesbedrifter må også vurdere risikoen ved disse virksomhetene i sin arealplanlegging.

Nasjonale føringer

- Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt pålegger alle kommuner å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) av uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen. Denne analysen skal omfatte hendelser i alle eksisterende områder som er bebygget.
- For byggeområder kreves det egne ROS-analyser etter plan- og bygningslovens bestemmelser (§4-3). For kommunene i Østfold vil spesielt kvikkleireskred være hendelser som må vurderes i ROS-analyser. Pga. klimaendringer må også flom/overvannsproblemer i tettbebyggelse, og havnivåstigning/stormflo i kystkommunene utredes i planleggingen.
- Plan- og bygningslovens §28-1 fastslår at bygging bare kan gjennomføres dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare som følge av natur eller miljøforhold. Kommunen kan stille krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal. Kommunen kan få erstatningskrav hvis relevante krav til sikkerhet ikke er stilt.
- Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK 10) definerer minimumskrav til hva byggverk skal tåle for å kunne oppføres lovlig. Dette gjelder ikke minst sikkerhet mot naturpåkjenninger som flom, stormflo og skred. Sikkerhetskravene er førende for planer. Kravene må legges til grunn for risiko- og sårbarhetsanalyser etter plan- og bygningslovens §4-3.

Status

Det er store områder med marine avsetninger i Østfold og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har kartlagt store fareområder med kvikkleire. Dette utgjør en grovkartlegging av faren for kvikkleireskred. Det er områder på 10 dekar og større som er markert på NVEs kvikkleirekart. Sannsynligheten for forekomster av kvikkleire er imidlertid stor i alle områder med marine avsetninger.

Vi har også store og små vassdrag med betydelig flom- og erosjonspotensiale. Endringer i klimaet gjør at særlig farene for skred og flom må vurderes nøye i arealplanleggingen. Dette gjelder også faren



for såkalt «urban flom» - flom i byer og tettsteder som følge av ekstrem nedbør og dårlig kapasitet i overvannssystemet. Dette er hendelser som ofte gir skader for svært høye beløp.

I tillegg har Østfold flere industribedrifter med risiko for større ulykker. Flere av disse bedriftene ligger i tilknytning til tett bebyggelse. Forhold rundt sikkerheten må vurderes i planlegging av ny bebyggelse eller ved endringer i virksomheten. Kommunen må etablere hensynssoner i planer hvor dette er nødvendig for sikkerheten, og stille relevante krav til sikkerheten i virksomhetene.

Fylkesmannen samarbeider med Østfold fylkeskommune om tiltak for å øke kompetansen på samfunnssikkerhet i planleggingen i Østfold.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) deltar også i samarbeidet. Vi har hatt dialog med kommunene om deres behov og tilbudt og finansiert todagers kurs i samfunnssikkerhet i arealplanleggingen. Vi har også gjennomført planforum med fokus på bl.a. kommunens erstatningsansvar ved mangelfull planlegging og utarbeidet rammeavtale for bruk av geologkompetanse i kommunenes arealplanlegging.

Når ny fylkesROS ferdigstilles i løpet av 2017 vil vi ha ytterligere innspill til regional- og kommunal planlegging i fylket. FylkesROS-prosessen er koordinert med arbeidet med ny fylkesplan og samfunnssikkerhetstemaet kommer til å bli tydeliggjort i denne fylkesplanen.

Utfordringer

Østfold har som nevnt store forekomster av marine avsetninger og dermed fare for kvikkleireskred. Slike skred utløses ofte av menneskelig aktivitet (bygging/gravning). Vurdering av skredfare og forebyggende tiltak må vurderes i alle plan- og byggesaker hvor grunnen kan bestå av marine avsetninger.

De fremtidige utfordringene er særlig knyttet til klimaendringer. Norsk Klimaservicesenter har i sin klimaprofil for Østfold estimert at klimaendringer særlig vil dreie seg om:

- kraftig nedbør og økt overvannsproblematikk
- havnivåstigning og stormflo
- endringer i flom og flomstørrelser
- jord- og flomskred
- økt flom og erosjon som kan føre til kvikkleireskred
- økt belastning på viktig infrastruktur

I mange områder er det i tillegg et betydelig utviklingsbehov og/eller utbyggingspress som har konsekvenser for samfunnssikkerheten. Ny utbygging kan innebære at buffersoner forsvinner eller kritisk infrastruktur berøres. Det er viktig at kommunene analyserer dette i sin planlegging og gjennomfører og stiller krav til risiko- og

sårbarhetsvurderinger i henhold til lovens krav. Hensynet til innbyggernes sikkerhet og trygghet og potensialet for økonomiske krav ved mangelfull planlegging bør motivere til økt fokus på samfunnssikkerhet.

For å forebygge uønskede hendelser gjennom planleggingen av nye områder, må kommunene:

- Utarbeide, oppdatere og følge opp ROS- analyser med sikte på økt kunnskap og forebyggende aktivitet, særlig knyttet til flom og skred og klimatilpasning.
- Vurdere sin arealplanfaglige kompetanse og kapasitet for å sikre at lovens krav innfris og at arealforvaltningen er trygg.
- Sørg for tverrfaglig samarbeid i planleggingen, særlig mellom plan, byggesak og vann- og avløpsvirksomheten i kommunen.
- Nært samarbeid med lokalt/interkommunalt brannvesen på bakgrunn av ny forskrift om brannforebygging og plikter i kommunale- og regionale plan- og beslutningsprosesser

Kommunestyrene må i sine reguleringsplanvedtak aktivt ta stilling til hvordan avdekkede risikoforhold skal håndteres og om tiltakshavere, og/eller kommunen selv skal gjennomføre tiltak for å redusere risikoen.

DSB har i samarbeid med andre aktører utarbeidet gode veiledere som er relevante for samfunnssikkerhet i arealplanleggingen:

- Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging – metode for risiko- og sårbarhetsanalyse i planleggingen:

<https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/samfunnssikkerhet-i-kommunenes-arealplanlegging/>

- Veileder om sikkerheten rundt storulykkevirkosomheter:
<https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veileder-om-sikkerheten-rundt-storulykkevirkosomheter/>

- Veileder for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og klimatilpasning etter plan- og bygningsloven - Klimahjelperen:
<http://www.klimatilpasning.no/sektorer/samfunnssikkerhet-og-beredskap/>

Annen nyttig informasjon for arbeid med samfunnssikkerhet i arealplanleggingen kan du finne hos NVE og Miljødirektoratet:

- NVE: <https://www.nve.no/>
- Miljødirektoratets side om klimatilpasning: <http://www.klimatilpasning.no/>





www.fylkesmannen.no/Ostfold



Foto: Dag Sølvsberg