

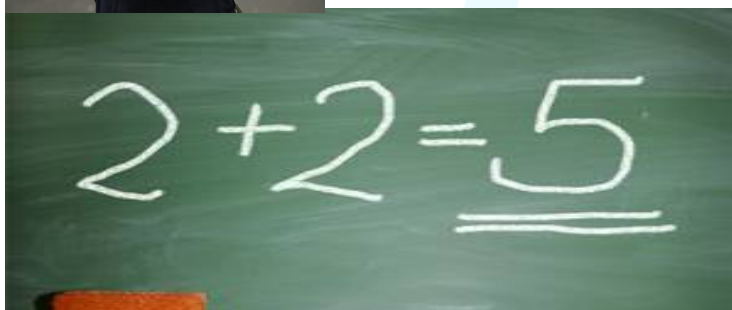


Fylkesmannen i
Telemark



Tilstandsrapport 2008

Forventninger til
kommunene



Innhold

Forord	4
Kommuneøkonomi	5
Likestilling	10
Enkeltmennesket i det digitale Norge.....	12
Samfunnssikkerhet og beredskap	17
Barn og unge.....	19
Omsorgsplan 2015.....	37
Kvalifiseringsprogrammet	41
Klima – et kollektivt ansvar	43
Jordvern	54
Hytteboom under kontroll?	56

Rapporten kan også leses på nettstedet vårt www.fylkesmannen.no/telemark

Bildene på forsiden er Copyright Scanpix

Forord

Fylkesmannen legger med dette fram tilstandsrapporten for 2008.

Rapporten gir oversikt over status og utviklingstrekk, sammenholdt med nasjonale mål for utvalgte viktige politikkområder i kommunene i Telemark.

De samme politikkområdene gjenfinnes i fylkesmannens embetsoppdrag.

Rapporten er sentral i vår formidling av nasjonal politikk og i dialogen med kommunene om virkemiddelbruk og valg av lokale mål og tiltak.

Vi ønsker at rapporten både skal skape debatt og gi grunnlag for informerte valg

En levende kommunedialog forutsetter gjensidighet. Vi oppfordrer derfor kommunene både på politisk og administrativt nivå til å melde tilbake reaksjoner på rapporten slik at den kan forbedres og gjøres mer aktuell også i forhold til de utfordringer kommunene møter.

Rapporten er redigert og sammensatt av følgende ansatte:

- kommunerådgiver Stein Elseth
- økonomirådgiver Knut Ørvik
- førstekonsulent Ellen Bang Andersen Normann
- nestleder Mari Mogstad

Skien, mai 2008



Kommuneøkonomi

Fylkesmannens hovedfokus

Omstilling, fornying og utvikling innenfor forsvarlige økonomiske rammer.

Styrking av kommuneøkonomien har etter 2005 medført et høyere aktivitetsnivå i kommunene. For kommunene var 2006 et kronår med en skattevekst på landsbasis på hele 5,7 prosent. Bedret kommuneøkonomi har også bidratt til høyere forventninger til flere og bedre velferdstjenester. Det er fortsatt et høyt aktivitetsnivå og gode konjunkturer i norsk økonomi.

Uro i finansmarkedene ved inngangen til 2008 kan indikere at de gode internasjonale konjunkturerne kan være på hell. Høyere rente og en betydelig prisvekst på investeringer har vært vekstdempende faktorer.

Endringer i inntektssystemet for kommunene

Endringene i inntektssystemet tar sikte på jevnere fordeling av kommunenes inntekter, samt større stabilitet og forutsigbarhet.

De viktigste endringene:

- kommunal selskapsskatt avvikles
- skatteandelen reduseres til 45 prosent av kommunesektorens samlede inntekter
- nivået på inntektsutjevningen økes gradvis til den er på 60 prosent i 2011
- nytt distriktstilskudd Sør-Norge
- vekstkompensasjon for kommuner med særlig sterk befolkningsvekst
- befolkningstall i utgiftsutjevningen oppdateres 1. juli året før budsjettåret

Ny kostnadsnøkkel for kommunene er utsatt og blir lagt fram i 2011. Fra samme tidspunkt vil de øremerkede tilskuddene til barnehagene blir lagt inn i rammetilskuddet.

Momskompensasjon fra investeringer

Kommunene har hatt adgang til å inntektsføre momskompensasjon fra investeringer i driftsregnskapet. Dette har medført at kommunene indirekte har kunnet lånefinansiere deler av den løpende drift.

I kommuneproposisjonen for 2008 varslet Kommunaldepartementet at kommunene fra og med 2009 skal regnskapsføre momskompensasjonen fra investeringer i investeringsregnskapet. Departementet har beregnet at dette utgjør om lag 1,5 prosent av kommunenes driftsinntekter. Regnskapsomleggingen fører etter dette til at driftsresultatet svekkes med inntil 1,5 prosentpoeng uten at den reelle økonomiske situasjonen i kommunesektoren er endret. Departementet har lagt fram to alternative modeller for en overgangsperiode.

I alternativ 1 legges det opp til at momskompensasjonen fra investeringer inntektsføres fullt ut i investering f.o.m. 2009. Det åpnes samtidig for at kommunene i årene f.o.m. 2009 t.o.m. 2013 kan avslutte regnskapene med et underskudd begrenset oppad til størrelsen på momskompensasjonen fra investeringene. Det blir ikke krevd inndekking av dette underskuddet. Det akkumulerte underskuddet som følge av dette vil framstå som et negativt beløp i kommunens egenkapital. Det kreves at kommunene har tilpasset seg til lavere driftsinntekter fra merverdiavgiften fra og med 2014.

I alternativ 2 åpnes det for at momskompensasjonen fra investeringene gradvis overføres til investeringsregnskapet med minimum 20 prosent i 2009, 40 prosent i 2010, 60 prosent i 2011 og 80 prosent i 2012 – slik at kompensasjonen inntektsføres i sin helhet i investeringsregnskapet fra og med 2013. I dette alternativet vil det ikke bli åpnet for regnskapsunderskudd uten senere inndekning.

Modellene har vært ute til høring og uttalelsene slutter stort sett opp om alternativ 2. Kommuneproposisjonen for 2009 tar ikke stilling til overgangsmodell. Spørsmålet er fortsatt, mai 2008, under arbeid i Regjeringen.

Kommuneøkonomien i Telemark

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunene, og viser driftsoverskuddet etter at renter og avdrag er betalt. Netto driftsresultat er dermed et uttrykk for hva kommunen sitter igjen med til avsetninger og nye investeringer.

Anbefalt netto driftsresultat i prosent av samlede inntekter er på rundt 3 prosent. Beregninger viser at et netto driftsresultat på om lag 3 prosent tilsvarer et nullresultat i privat virksomhet. Er resultatet lavere enn 3 prosent, vil dette innebære at verdiene forringes.

På bakgrunn av KOSTRA-tall pr. april 08 har kommunene i Telemark samlet et netto driftsresultat for 2007 lavere enn for 2006. Resultatet for 2006 var 7,5 prosent, og i 2007 var det 4,7 prosent det vil si en nedgang på 2,8 prosent -poeng.

Ved beregning av rammetilskuddet til kommunene er befolkningens størrelse og utvikling viktige faktorer. I henhold til Statistisk sentralbyrås prognoser for folketallet i perioden 2009 til 2015, vil det bli en vekst på landsbasis på 8,21 prosent. Med unntak av Bø og Fyresdal, som ligger omtrent på landsgjennomsnittet, så ligger de fleste kommunene i Telemark langt under dette. Drangedal, Tinn, Hjartdal, Kviteseid, Nissedal, Tokke og Vinje har alle en prognose som viser negativ vekst.

Som det kommer fram av de grafiske fremstillingene som er vist senere, er det store variasjoner i resultatene for kommunene i Telemark. Grafene viser resultatet for 2005, 2006 og 2007. 2006 var et spesielt år med sterk vekst i skatter og statlige overføringer.

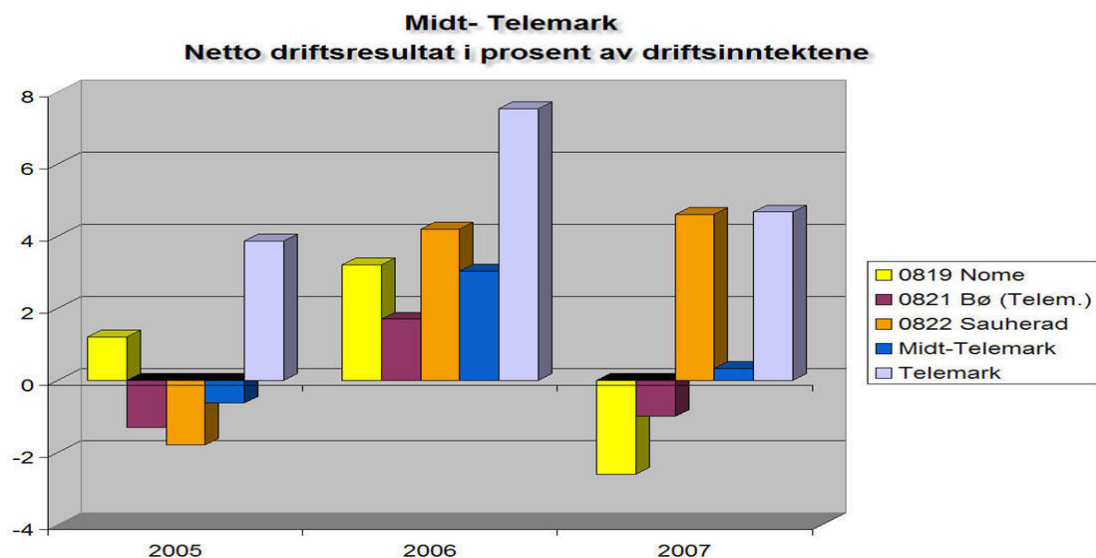
Robek

I 2007 hadde Telemark 4 kommuner registrert i Robek: Kviteseid, Notodden, Sauherad og Bø. Kviteseid ble meldt ut i løpet av 2007.

Avlagte regnskap for 2007 viser at Notodden og Sauherad vil bli meldt ut av registeret straks kommunestyrene har vedtatt regnskapet.

Midt-Telemark

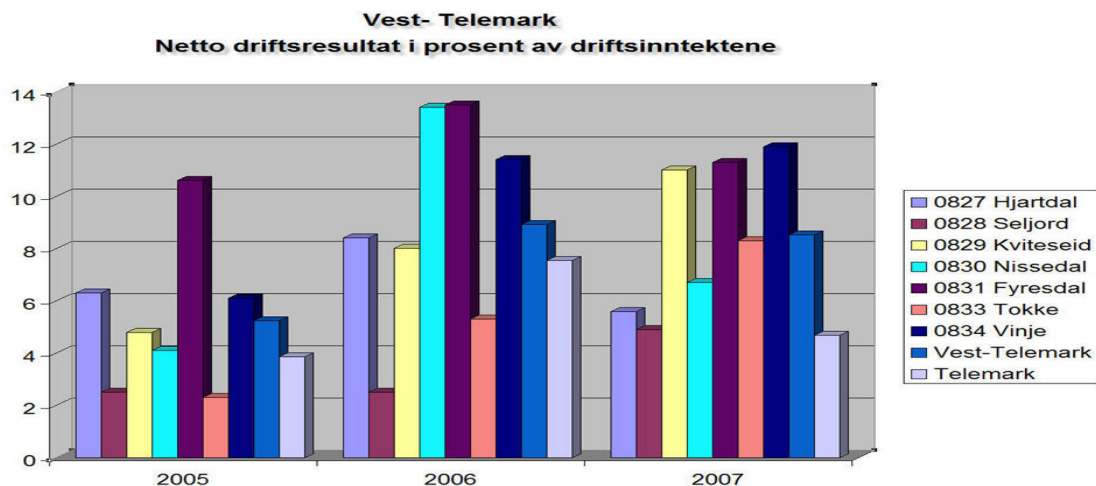
Bø, Sauherad og Nome.



Sauherad har fortsatt den positive utviklingen til et netto driftsresultat på 4,6 prosent. Kommunen er alene i Midt-Telemark om vekst i netto driftsresultat fra 2006 til 2007. For Nome og Bø er tallene urovekkende. Nome og Sauherad får nytt Distriktpolitisk tilskudd Sør-Norge i 2009 etter regjeringens forslag i Kommuneproposisjonen 2009.

Vest-Telemark

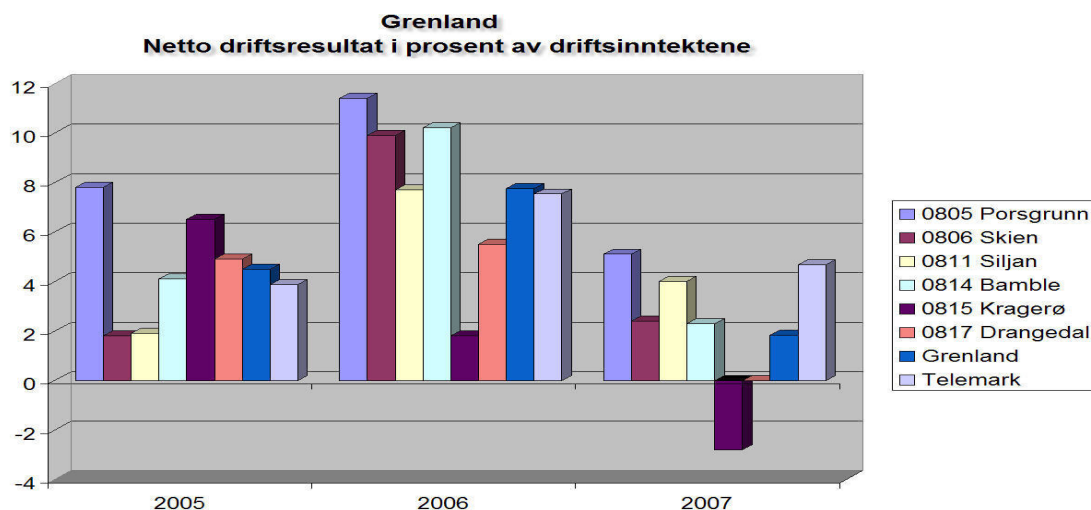
Hjartdal, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje.



Mer enn halvparten av kommunene i Vest-Telemark – Seljord, Kviteseid, Tokke og Vinje - har hatt en høyere resultatgrad i 2007 enn i 2006. Dessuten ligger alle Vest-Telemark kommunene høyere enn snittet for Telemark i 2007.

Grenland

Porsgrunn, Skien, Siljan, Bamble, Kragerø og Drangedal.



De fleste kommunene som representerer de tettest befolkede områdene i Telemark, har hatt et lavere resultat i 2007 i forhold til det foregående året. Med unntak av Siljan og Skien, er resultatet også lavere enn i 2005.

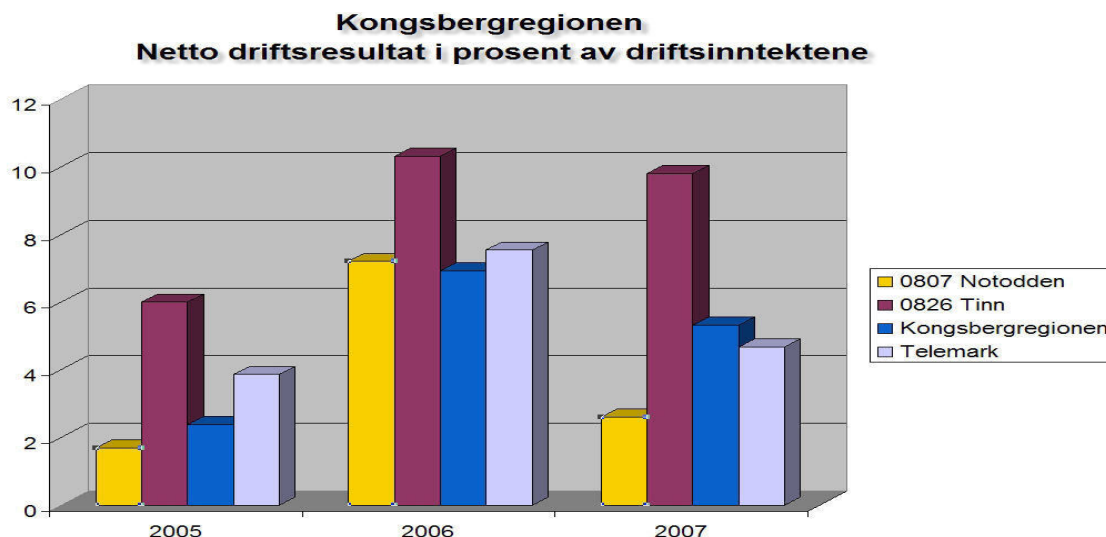
Skien og Porsgrunn har negativt brutto driftsresultat. Det vil si at de løpende driftsinntektene er lavere enn driftsutgiftene. For begge kommunene er det finansinntektene, først og fremst utbytte fra Skagerak Energi, som sørger for et positivt netto driftsresultat. Det er grunn til å merke seg at 2007 ga ekstra store utbytteinntekter, og at det neppe er realistisk å regne med dette nivået i årene som kommer. Kommunene har også tatt høyde for dette i sin økonomiske planlegging.

Det er grunn til særlig oppmerksomhet om Kragerøs utvikling. Kommunen står overfor store økonomiutfordringer. Det er viktig at nødvendige tiltak ikke skyves ut i tid.

Kragerø og Drangedal får nytt Distriktpolitisk tilskudd Sør-Norge i 2009 etter Regjeringens forslag i Kommuneproposisjonen 2009.

Kongsbergregionen

Tinn og Notodden.



Notodden har hatt ekstraordinær inndekning av akkumulert underskudd og blir meldt ut av ROBEK.

Tinn som er en kraftkommune har en solid økonomi, men det er grunn til å være oppmerksom på utviklingen etter at det meste av fondsreservene er brukt opp.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvilke økonomiske gevinster forventes gjennom samarbeidet i de ulike regionene for kommunen i Telemark?

På hvilken måte vil kommunene aktivt utnytte regionssamarbeidet for å få erfaringsoverføringer fra andre prosjekter i tiden framover?

Kommuner som har eller nærmer seg et negativt driftsresultat:

Hvilke kortsiktige og langsiktige tiltak vil de i gangsette for å oppnå netto driftsresultat i prosent av samlede inntekter på tilnærmet 3 prosent?

Likestilling

Fylkesmannens hovedfokus:

En kommunal forvaltning som aktivt jobber for likestilling.

Kravene til kjønnsmessig balanse i kommunale utvalg følger av reglene i kommuneloven. Kravene er i kortform slik:

Skal det velges 4 eller flere medlemmer: Hvert kjønn representert med 40 prosent.

Skal det velges 2 eller 3 medlemmer: Hvert kjønn skal være representert.

Kravene er absolutte, med unntak for utvalg hvor medlemmene bare kan velges fra kommunestyret.

Status for kvinnelig representasjon

Tabellene nedenfor viser status og utvikling over to valgperioder. Tabellene viser andel i prosent.

11 kommuner har hatt en økning både i kommunestyret og formannskapet.

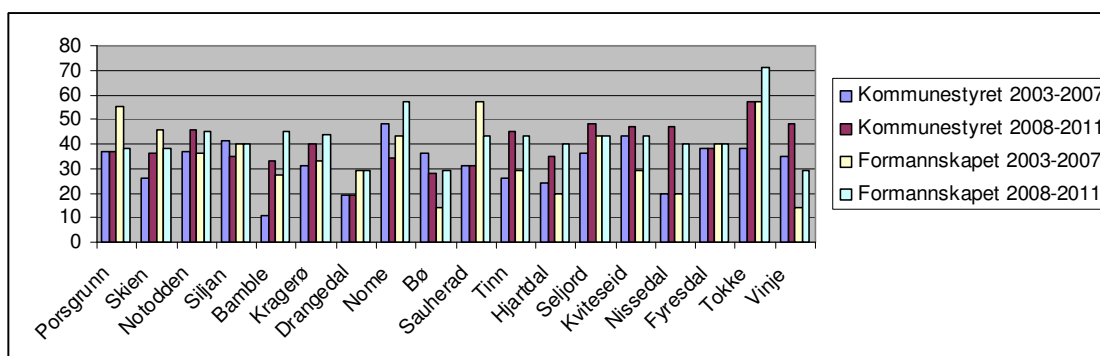
Gammelt snitt i kommunestyret: 32

Nytt snitt i kommunestyret: 39

Gammelt snitt i formannskapet: 35

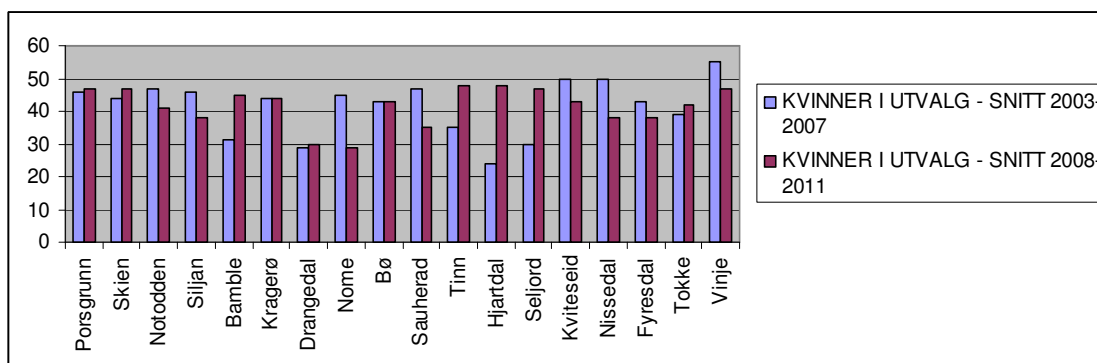
Nytt snitt i formannskapet: 42

Andel kvinner i kommunestyre og formannskap i to valgperioder

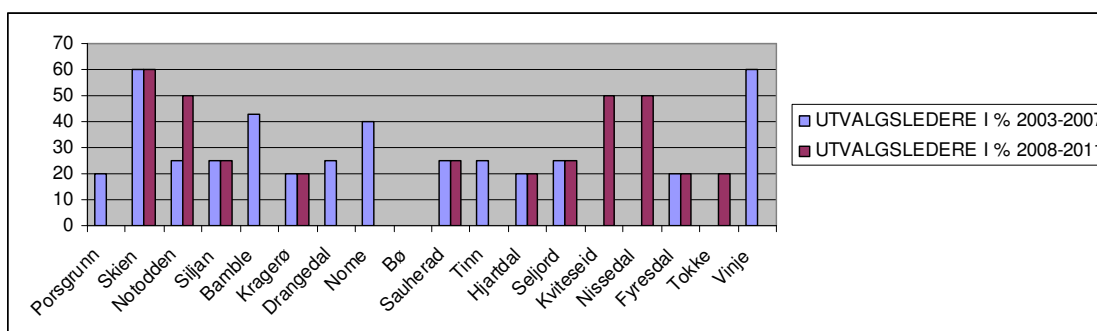


Det er i første rekke et partipolitisk ansvar å sørge for at partienes nominasjonsprosesser sikrer tilstrekkelig kvinnelig deltakelse. Det er imidlertid et kommunalpolitisk ansvar å sørge for balansert bruk av valgte kvinner og menn.

Andel kvinner i utvalg i to valgperioder



Andel kvinnelige utvalgsledere i to valgperioder



Dette er gjennomsnitt for hver kommune. Det er bare tatt med faste utvalg hvor kommunens forvaltningsmessige kjerneoppgaver ligger.

For Nissedals og Drangedals vedkommende omfatter oversikten over utvalg og utvalgsledere formannskapet og kontrollutvalget, da kommunene ikke har andre faste utvalg knyttet til kjerneoppgavene, utenom kommunestyret.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan kan kommunen jobbe politisk og organisatorisk for å sikre et kjønnsmessig likestilt lokalsamfunn?

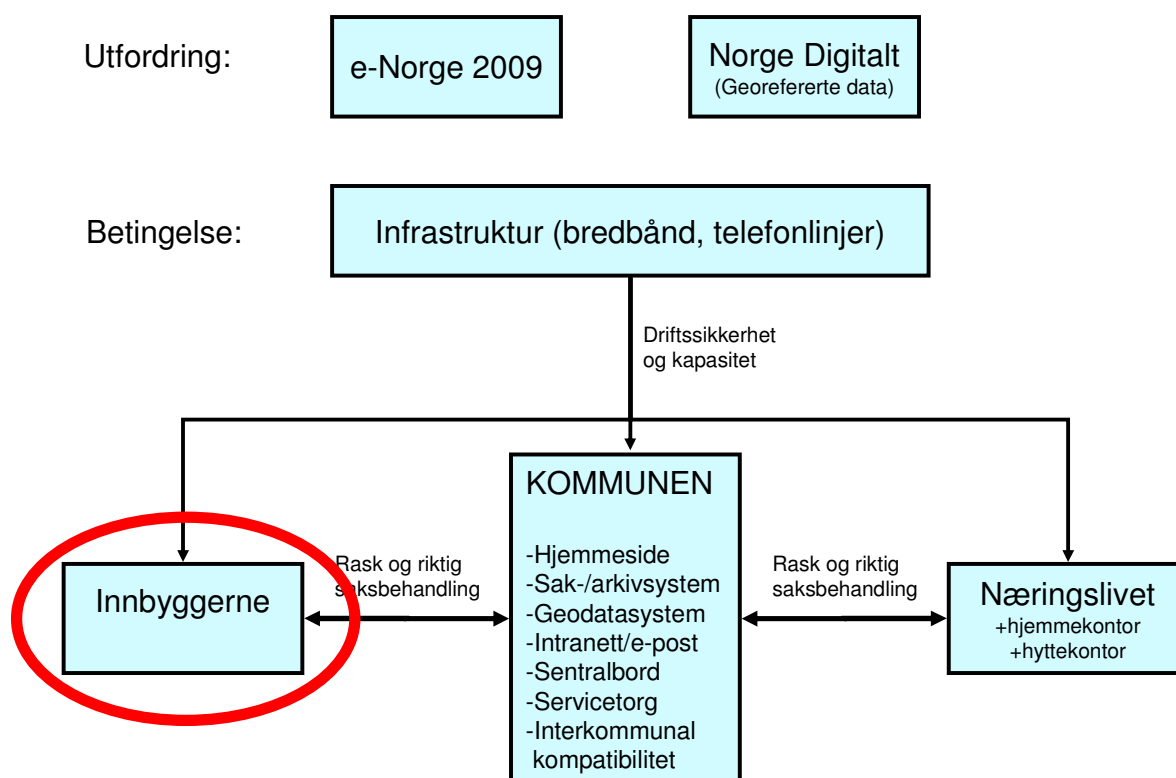
Enkeltmennesket i det digitale Norge

Sentrale dokumenter:

- eNorge 2009 – det digitale spranget, Moderniseringsdepartementet 2005
- eKommune 2009 - det digitale spranget, Kommunenes Sentralforbund 2005
- St.meld. nr. 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle, FAD

Fylkesmannens hovedfokus

Alle skal ha mulighet til å delta i informasjonssamfunnet. Digitale tjenester skal være tilpasset den enkeltes behov (eNorge 2009).



Digital tilgang

Kommunene i Telemark deltar i et prosjekt sammen med fylkeskommunen for å skaffe "bredbånd til alle", og vil i løpet av 2008 ha gode forutsetninger for å komme i mål i forhold til å ha et tilbud om bredbåndsdekning for alle sine innbyggere.

Staten og fylkeskommunen har bevilget sin del av de omsøkte midlene til fullføringen av dette arbeidet (34 prosent av kostnadene i de fire Grenlandskommunene og 50 prosent av kostnadene i de øvrige kommunene), slik at det nå er opp til kommunene å følge opp.

Foruten tilbudet om bredbånd via fast linje ser vi også at teleoperatørene tilbyr et trådløst tilbud gjennom mobilnettet som rent markedsmessig vil stimuleres til å bli bedre og bedre både kapasitets- og prismessig. Infrastrukturmessig og teknologisk sett vil altså alle husholdningene i Telemark kunne ha digital tilgang.

I løpet av 2007 skal det være etablert ordninger som sikrer at alle som ikke selv har tilgang til Internett har tilbud om å få utført tjenester på nett i sitt nærmiljø (e-Norge 2009).

Kommunene har de siste årene vært flinke til å etablere et tilbud om fri bruk av Internett gjennom tilgang til slike tjenester blant annet på en rekke faste steder som bibliotek og kommunale servicesentre.

Kostnader ved manglende digital tilgang

Vi ser nå en dreining fra at nettsjenester er et tilbud, til at det etter hvert er et krav om å benytte seg av slike tjenester. Slike krav stilles både av kommunene (for eksempel ved søknad om barnehageplass) og ikke minst næringslivet. Det har lenge vært slik at selve betalingsformidlingen har vært belagt med store gebyr dersom du ikke har kunnet ordne det selv, for eksempel gjennom å bruke nettbank. Vi har også fått nettrabatt på en lang rekke varer og tjenester ved å ordne dette via Internett.

Nå ser vi i tillegg at tjenesteyteren også vil gebyrbelegge den som ikke selv kan ordne oppgjøret for tjenesten gjennom mottak og bruk av elektronisk faktura eller automatisk trekk. For eksempel har Telenor varslet et påslag på telefonregningen for den som ikke mottar faktura og betaler elektronisk.

I en situasjon hvor digital tilgang går fra å være et viktig gode til å bli en forutsetning både privatøkonomisk og for å kunne utnytte det offentlige tjenestetilbudet på best mulig måte for den enkelte, må kommunene utfordres på nytenking i tjenestetilbudet. Eksempler på dette kan være institusjonsbeboere (er det tilgang på PC på sykehjem/eldresenter) og hjemmeboende eldre (har hjemmehjelpen/hjemmesykepleien med PC med nettilgang for å kunne hjelpe med regningsbetaling).

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan vil kommunen jobbe offensivt og kreativt for å sikre nødvendig digital tilgang også for sårbare grupper hvor kommunen har et særskilt ansvar?

Universell utforming

Det finnes mange som av ulike årsaker finner det vanskelig å bruke nettet. Åpenbare grupper er blinde og svaksynte, men også personer med lese- og skrivevansker, personer med nedsatt håndfunksjon, hørselshemmede, språklige minoriteter og eldre kan møte hindringer når de skal bruke Internett.

Kommunene er også i 2007 vurdert på i hvilken grad nettstedet er tilgjengelig, altså hvordan det er tilrettelagt for å sikre tilgang og nødvendig brukervennlighet for alle grupper. Scoren fremgår av første kolonne etter kommunenavnet. For mer informasjon om tilgjengelighet og hvordan denne kan forbedres gå inn på følgende nettside:

<http://www.shdir.no/deltasenteret/ikt/internett/>

Alle data i tabellen nedenfor er hentet fra Norge.no sin årlige kvalitetsvurdering av offentlige nettsted. Fra 2006 til 2007 er kriteriene noe endret og gjennomgående skjerpet, blant annet på mulighetene for elektronisk dialog.

Mange av kommunene har fått et markert dårligere resultat i 2007 enn i 2006. Listen nedenfor er rangert for resultatet i 2007, og denne har store rokeringer på plasseringen fra de to foregående årene, blant annet er det ingen av topp-5 kommunene denne gangen som har vært så høyt oppe før.

Noe av disse resultatene er knyttet til at det er gjennomført et løft i satsingen, for eksempel har Tinn gått fra en 16. plass i 2005 og en 18. plass i 2006 til en delt 1.plass i 2007.

Det ser også ut til å ha en viss betydning hvor kommunene befinner seg i forhold til "generasjonsskifter" med fornying av hjemmesidene. For eksempel vil fornyingen som er på gang gjennom et samarbeidsprosjekt i 5 av Grenlandskommunene trolig slå positivt ut for disse.

Generelt kan det sies at de forventningene som stilles til hjemmesidene og e-kommunen er skjerpet, og at det vil være en krevende oppgave å holde tritt med økte forventninger om tjenestetilbud og å levere forventet kvalitet.

	Tilgjengelighet	Bruker tilpasning	Nyttig innhold	Gjennomsnitt (2005)	Gjennomsnitt (2006)	Gjennomsnitt (2007)	Antall stjerner 2006	Antall stjerner 2007
Nome kommune	74 %	50 %	68 %	64 %	64 %	64 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Tinn kommune	58 %	79 %	54 %	48 %	45 %	64 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Bø kommune	74 %	53 %	61 %	44 %	57 %	63 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Kviteseid kommune	58 %	68 %	39 %	64 %	60 %	56 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Nissedal kommune	58 %	65 %	43 %	70 %	72 %	56 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Tokke kommune	52 %	68 %	43 %	68 %	66 %	55 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Sauherad kommune	61 %	59 %	43 %	48 %	56 %	54 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Kragere kommune	45 %	65 %	50 %	64 %	66 %	53 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Porsgrunn kommune	39 %	56 %	64 %	66 %	53 %	53 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Siljan kommune	52 %	44 %	50 %	52 %	55 %	49 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Vinje kommune	32 %	68 %	46 %	73 %	69 %	49 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Bamble kommune	42 %	59 %	43 %	56 %	61 %	48 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Skien kommune	39 %	56 %	50 %	66 %	61 %	48 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Drammen kommune	26 %	56 %	50 %	64 %	63 %	44 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Fyresdal kommune	39 %	56 %	32 %	68 %	69 %	43 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Seljord kommune	39 %	44 %	39 %	45 %	57 %	41 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Hjartdal kommune	45 %	44 %	29 %	56 %	61 %	40 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆
Notodden kommune	35 %	53 %	29 %	55 %	55 %	40 %	★★★★★☆☆	★★★★★☆☆

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan vil kommunen sikre et robust nettsted med kapasitet til å håndtere stadig økte forventninger til kvalitet og tjenester?

Norge digitalt

Norge digitalt har som mål både at samfunnet har pålitelige og relevante geodata tilgjengelig, samt å sørge for at oppgaven med å skaffe frem, forvalte, drifte og vedlikeholde geodata skjer på en kostnadseffektiv måte. Norge digitalt skal i tillegg bidra til å utvikle nye eller forbedre eksisterende tjenester som det offentlige yter til innbyggerne og næringslivet.

Forventninger

Norge digitalt skal betjene offentlig virksomhet. Gjennom Norge digitalt skal alle brukere kunne henvende seg ett sted og få frem de beste geodata som finnes på området. Kommunene vil være en nøkkelaktør i Norge digitalt ved at de i stor grad er gitt ansvaret for å betjene enkeltmennesket og lokalsamfunnene. Norge digitalt vil bli ett av verktøyene som må til for at denne naturlige forpliktelsen skal bli oppfylt. Norge digitalt er en videreutvikling av GEOVEKST-samarbeidet og vil legge merverdier på dette arbeidet ved å effektivisere all utveksling av og innsyn i dataene. Fylkesmannens rolle i Norge Digitalt er å ha en faglig veiledningsrolle overfor kommunene, samt å være en pådriver og ha en ledende og koordinerende rolle i fylkets geodataaktiviteter.

Oppsummering av viktige trekk

Utviklingen innenfor fagområdet geodata går fort. I løpet av de siste par årene har kapasitet på linjenett og utvikling av teknologiske løsninger gitt mulighet til rasjonell og effektiv utveksling av geodata via Internett. Dette gir unike muligheter i forhold til å realisere Norge digitalt. Imidlertid vil forhold knyttet til ledelse og organisering, samt valg av system og forvaltning, drift og vedlikehold av geodata være avgjørende for å oppnå størst mulig gevinst. For å lykkes med Norge digitalt kreves det samhandling i alle ledd, på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. Geodataplan for Telemark og Vestfold finner du på: www.statkart.no

Noe av det som er kartlagt

Fylkesmannen gjennomførte i 2007 en foranalyse for å belyse mulighetene for å tilgjengeliggjøre kommuneplanens arealdel som digital stedfestet data på internett. Foranalysen viser at kommunene i Telemark er opptatt av å benytte internett for å tilgjengeliggjøre og kommunisere arealplaner.

De fleste kommunene i Telemark har en gjeldende arealdel vedtatt etter 2003. Alle de fire kommunene med gjeldende arealdel eldre enn 2003 holder på med å rullere kommuneplanens arealdel. Den eldste gjeldende arealdelen i Telemark har Bø kommune som vedtok sin i 1995.



16 kommuner har digital kommuneplan på vektorform. Det er to kommuner som ikke har digital kommuneplan (Bø og Seljord kommuner). Seljord kommune har vedtatt ny kommuneplan i 2006 og er i gang med å etablere kommuneplanen på digital vektorform. Bø kommune har vedtatt oppstart av rulleringen av ny arealdel for 2008-2020.

15 av kommunene har en eller flere kommunedelplaner og til sammen er det 46 kommunedelplaner i fylket. 13 av kommunene har en eller flere digitale kommunedelplaner på vektorform, tre kommuner har en eller flere digitale kommunedelplaner på rasterform og to kommuner opplyser at de har en eller flere kommunedelplaner på analog form.

Formatet på de digitale kommuneplanene på vektorform varierer noe. SOSI, Quadri, Pumatec, shape, dgn er de vektorformatene som blir oppgitt i undersøkelsen. 17 av kommunene sier de har kodet kommuneplanene sine etter SOSI-standarden (<http://www.statkart.no/sosi/welcome.htm>), men noen sier det er brukt noen lokale koder.

Åtte kommuner mener at arealbruksgrensene i kommuneplanen stemmer godt overens med formålsgrensene i reguleringsplaner og grunnlagsdata som eiendomsgrenser, veisituasjon, vann, bygg og lignende. Ni kommuner sier det er avvik eller dårlig overensstemmelse mellom arealbruksgrenser i kommuneplanen og formålsgrensene i reguleringsplaner eller grunnlagsdata som eiendomsgrenser, veisituasjon, vann, bygg og lignende.

Ti av kommunene har utarbeidet kommuneplanen sin utelukkende med egne ressurser. Fire kommuner har valgt å sette hele dette arbeidet bort til en ekstern konsulent og fire har satt bort deler av arbeidet til ekstern konsulent. Noen av kommunene har utdypet svarene innfor dette temaet og sier at det først og fremst er den tekniske kartbearbeidelsen som er valgt satt bort til konsulent.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan ønsker kommunen å sikre god kvalitet og digital tilgjengelighet av arealdata via internett?

Samfunnssikkerhet og beredskap

Fylkesmannens hovedfokus

Et robust og kvalitetsmessig godt beredskapsarbeid krever god forankring i ledelsen på alle nivå, involvering fra den enkelte og samordning både vertikalt og horisontalt i virksomheten.

Beredskapstrappa

Grunnlaget for Beredskapstrappa 2007 bygger på spørsmål og tilhørende svar fra:

- "Selvangivelsen" for 2007
- Tilstandsrapporten for 2006
- Kommuneundersøkelsen 2007

Disse har dannet grunnlag for 15 kriterier hvor det har blitt avkrysset dersom kriteriet er oppfylt. (Se neste side for kriteriene). Kriteriene er ikke prioritert.

Beredskapstrappa har som før 6 trinn. Det er det samlede antall kryss som danner grunnlaget for plasseringen i "trappa".

Beredskapstrappa 2007

			Kviteseid		
			Nissedal		
			Bø	Bamble	
			Porsgrunn	Skien	
		Fyresdal	Hjartdal	Siljan	
		Nome	Kragerø	Tinn	
		Drangedal	Seljord	Vinje	
		Notodden	Tokke		
		Sauherad			
F	E	D	C	B	A
1 - 2	3 - 5	6 - 8	9 - 11	12 - 14	15

Fra 2006 ser vi at vi har fått en større spredning. Kriteriene for 2007 er spisset og noe endret. Å bli stående på samme trinn vil normalt ha krevet en forbedring av beredskapsarbeidet.

Å gå opp et trinn betyr dermed en god forbedring fra forrige år.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan vil kommunen tilrettelegge for at beredskapsarbeidet skal få nødvendig forankring og oppfølging for å oppfylle forventningene om robusthet og kvalitet?

Kriteriene for Beredskapstrappa 2007	Henvisning til punkt i "selvangivelsen"
Kommunen har regelmessige interne møter for å følge opp beredskapsarb.	1.2
Kommunen har de siste 3 årene gjennomført øvelser for kriseledelse/sektorer på eget initiativ/etter en øvingsplan	3.3
Arealplaner/delplaner inneholder retningslinjer om samfunnssikkerhet og beredskap	5.2
Kommunen har revidert planen for Kriseledelse og informasjon de siste 3 årene	6.1
Kommunen har oppdatert varslingslistene senest i 2007	6.2
Atomberedskap er implementert i Krise- og informasjonsplanen	6.5
Kommunen har vedtatt plan for opprettelse av EPS (Evakuerte - og Pårørende Senter) senest i løpet av 2008	6.6
Kommunen har hatt møte i Beredskapsrådet eller tilsvarende de siste 12 mnd.	6.8
Informasjonsberedskapen bruker kommunens servicetorg/sentralbord for håndtering av henvendelser	6.9
Personell i kriseledelse og stab har deltatt på opplæringstiltak i løpet av siste 3-års periode	6.7 6.10
Det ligger generell beredskapsinformasjon på kommunens nettsider	6.11
Kommuneundersøkelsen	
Kommunen har utarbeidet ROS i Helse- og sosialsektoren	Spørsmål 3
Kommunen har utarbeidet ROS i Skole- og barnehagesektoren	Spørsmål 3
Kommunen har utarbeidet ROS i Elektrisitetsforsyningen	Spørsmål 3
Kommunen har plan for psykososial støttetjeneste (Kriseteam)	Beredskapstrappa 2006

Barn og unge

Mennesker lærer hele livet. Læring skjer på alle arenaer og i alle livets situasjoner. Alle har potensial i seg for læring, og vårt utdanningssystem må sørge for at dette potensialet kommer det enkelte individ og samfunnet best mulig til nytte. Vi kan ikke godta at så mange faller utenfor. Når forskjeller i læring så tydelig følger sosiale mønstre som i dag, er dette et samfunnsansvar vi må ta på oss.

Ikke alle vil nå de samme målene. Det er heller ikke et mål at alle skal inn i høyere utdanning, men alle skal få et solid grunnlag for livslang læring. Det betyr at utdanningssystemet ikke bare skal gi alle de samme mulighetene til å skaffe seg ferdigheter, kunnskaper og holdninger som er viktige for å kunne leve et godt liv og bli aktive samfunnsdeltakere. Utdanningssystemet skal også tidligst mulig hjelpe, stimulere, veilede og motivere den enkelte til å strekke seg lengst mulig for å realisere sitt læringspotensial – uavhengig av den bakgrunnen de har. På samme måte må et utdannings- og kompetansesystem gi et betydelig bidrag til en sosial utjevning i samarbeid med arbeidslivet for øvrig – jf. Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007).

A. Tidlig innsats for livslang læring

Barnehageområdet

Fylkesmannens hovedfokus

Barnehageløftet - Alle kommunene i Telemark skal ha lagt til rette for å kunne oppfylle kravet om lovfestet rett til barnehageplass når det innføres i 2009. Alle barnehager skal ha god kvalitet.

Regjeringen har markert at barnehagene er en frivillig del av utdanningssystemet ved å legge barnehagene inn under Kunnskapsdepartementets ansvarsområde. Regjeringens mål er full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris.

Barnehagen skal legge grunnlaget for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Den skal gi barn grunnleggende kunnskaper på sentrale områder, og den skal gi støtte til barns nysgjerrighet, kreativitet, vitebegjær og språklige og sosiale utvikling.

Plass i barnehage kan bedre norskkunnskapene til barn med minoritetsspråklige foreldre og kan bidra til å hjelpe barn i familier med ulike typer problemer.

Regjeringen har som mål å innføre en rett til barnehageplass fra 2009, og innlemme øremerkede statstilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene i 2011. Fra samme tidspunkt vil kommunene også få en plikt til å finansiere eksisterende ikke-kommunale barnehager.

Det er viktig at kommunene forbereder seg på disse endringene.

Kommunene har i dag etter Barnehageloven en lovfestet plikt til å sørge for at det finnes tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Med en individuell rett til barnehageplass må kommunen dimensjonere barnehage tilbudet sitt slik at de er i stand til å oppfylle den retten.

Barnehagedekning 2005-2007

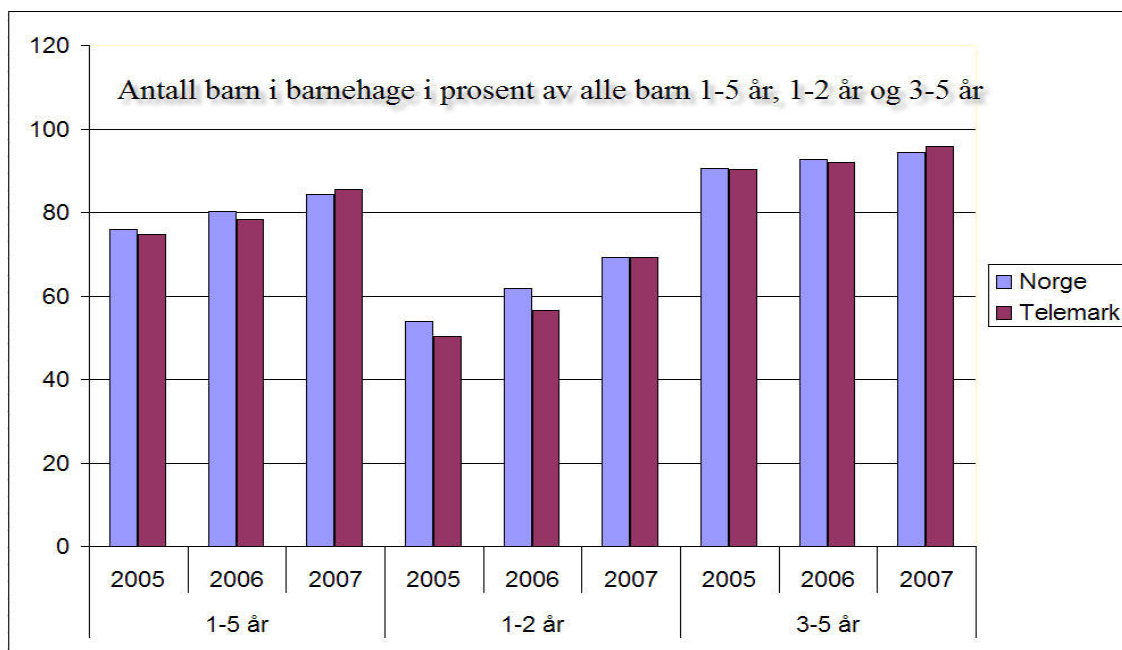
Regjeringens målsetting for fjoråret var at alle som søkte barnehageplass innen fristen for hovedopptaket våren 2007, skulle få plass i løpet av 2007. Kartlegging høsten 2007 viste at samtlige kommuner i Telemark oppfylte denne målsettingen.

Ved årsskiftet hadde 7 875 barn plass i barnehagene i fylket. Det utgjør 85,5 prosent av alle barn i Telemark i alderen 1-5 år. For første gang ligger Telemark over landsgjennomsnittet, som er 84,2 prosent – se tabellen under.

	1-5 år			1-2 år			3-5 år		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Norge	76,0	80,3	84,2	53,9	61,8	69,2	90,6	92,8	94,3
Telemark	74,8	78,4	85,5	50,4	56,5	69,3	90,2	91,9	95,9
Porsgrunn	68,6	72,2	83,4	46,3	52,5	66,9	83,1	85,6	94,1
Skien	71,4	72,9	85,8	44,7	47,5	72,3	88,9	88,9	94,6
Notodden	88,1	89,0	88,7	70,4	70,4	73,9	97,2	100,0	98,5
Siljan	88,5	89,2	95,8	71,1	74,5	87,2	97,7	98,7	101,4
Bamble	77,8	81,6	80,4	57,8	59,7	57,5	89,2	93,8	95,3
Kragerø	74,3	81,4	86,8	49,2	62,2	70,0	89,8	92,8	97,8
Drangedal	68,4	78,4	86,1	38,3	59,0	67,6	85,4	89,9	96,9
Nome	74,2	79,5	85,2	41,3	51,4	70,5	97,1	98,1	94,0
Bø	82,5	85,1	88,0	56,6	64,9	74,6	101,1	96,4	96,6
Sauherad	72,1	79,2	76,8	40,0	50,6	56,7	91,5	95,1	90,3
Tinn	91,1	100,0	98,0	79,2	91,2	82,8	98,3	104,5	105,4
Hjartdal	64,0	78,0	90,0	24,4	40,0	67,9	97,9	100,0	100,0
Seljord	70,9	80,9	85,5	41,7	61,8	65,8	95,3	95,5	100,0
Kviteseid	72,9	79,0	78,7	39,6	47,7	52,5	91,83	96,2	90,8
Nissedal	83,9	68,8	91,5	61,9	36,4	75,0	95,1	85,7	102,9
Fyresdal	88,2	92,1	82,7	71,4	78,1	56,2	100,0	102,3	100,0
Tokke	87,5	98,3	86,7	66,0	90,7	63,3	101,4	102,8	104,7
Vinje	81,7	87,0	89,1	63,8	76,3	75,3	94,0	94,0	98,2

Kilde: KOSTRA. 2007 er foreløpige tall

Tabellen nedenfor viser antall barn i barnehage i prosent av alle barn 1-5 år, 1-2 år og 3-5 år for Telemark og landet fra 2005 til 2007. Barnehageplasser i åpne barnehager er ikke med her. Barnehagedekningen i Telemark økte med 7,1 prosentpoeng fra 2006 til 2007. På landsplan var økningen 5,8 prosentpoeng. Tallene viser at det ble gjort en stor innsats i Telemark i 2007 for å oppfylle målene i Barnehageløftet, men det er fortsatt realistisk å regne med at det vil være behov for småbarnsplasser i noen kommuner.



Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan sikrer kommunen regjeringens målsetting om å innføre individuell rett til barnehageplass i løpet av 2009? Kommunene bør tidligst mulig forberede overgangen til nytt finansieringssystem.

Tidlig innsats i forhold til utsatte barn

Forskning viser at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i ferdighetsstimulerende tiltak før skolealder. For hver krone fellesskapet bruker på slike tiltak, får samfunnet mellom 1,4 og 4,5 kroner tilbake, noe som gir en avkastning på mellom 40 og 350 prosent (Bremnes m.fl. 2006). Det laveste anslaget tar bare hensyn til positive inntektseffekter for individene som deltar i tiltakene, mens det høyeste anslaget også tar hensyn til positive effekter for samfunnet, som for eksempel mindre kriminalitet og lavere utgifter til spesialundervisning, sosialhjelp og helsetjenester. Effekten av tiltakene øker jo tidligere de blir satt inn, og jo mer omfattende de er.

Barnehagen er den viktigste forebyggende og sosialt utjevner arena for barn i førskolealder.

Nasjonal og internasjonal forskning viser at et godt pedagogisk tilbud før skolealder har positive effekter for læring og utvikling hos alle barn, uavhengig av familiebakgrunn, og

at effekten er størst for barn som i utgangspunktet har lav sannsynlighet for å lykkes i utdanningssystemet.

Tidlig innsats og språkstimulering

God språkutvikling i småbarnsalder er av stor betydning for seinere læring. Det reduserer behovet for spesialundervisning i skolen, og det har betydning for utvikling av barnas sosiale kompetanse.

Språkstimulering og utvikling av barns sosiale kompetanse inngår som en del av barnehagens grunnleggende oppgaver. Barnehagene må derfor ha et bevisst og reflektert forhold til hvordan de jobber med barns språkutvikling, og de ansattes kompetanse når det gjelder språkmiljø og språkstimulering må styrkes og utvikles.

Som barnehagemyndighet har kommunen ansvar for å sikre at barnehagetilbudet er av god kvalitet, og den skal føre tilsyn med at barnehagene drives innenfor gjeldende regelverk.

Personalets kompetanse er den viktigste faktoren for å kunne gi et barnehagetilbud av høy kvalitet.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan sikrer kommunen at de ansatte i private og kommunale barnehager har nødvendig kompetanse til å jobbe med barns språkutvikling?

Minoritetsspråklige barn

Minoritetsspråklige barn kan ha særskilte språkutfordringer fordi de må lære seg både morsmålet sitt og norsk. Tidlig språkstimulering er viktig både for språkutviklingen generelt og for utvikling av gode norskferdigheter. Barnehagen er den viktigste integrerings- og språkopplæringsarena for barn i førskolealder, og språkstimuleringstiltak bør derfor primært tilbys i barnehagen.

Men det er også viktig at kommunen utformer helhetlige tiltak på tvers av de ulike tjenestetilbudene. Samarbeid mellom helsestasjon, barnehage, skole og språkopplæring for foreldre er nødvendig for et helhetlig, målrettet og mest mulig effektivt tilbud til minoritetsspråklige barn og familier.

Antall minoritetsspråklige barn i barnehagene i Telemark

Kommune	Pr. 15.12.2006	pr 15.12. 2007
Bamble	23	32
Bø	14	25
Drangedal	9	9
Fyresdal	8	7
Hjartdal	0	0
Kragerø	19	35
Kviteseid	0	1
Nissedal	0	4
Nome	18	25
Notodden	16	23
Porsgrunn	61	107
Sauherad	19	17
Seljord	4	16
Siljan	3	4
Skien	189	267
Tinn	39	30
Tokke	2	1
Vinje	10	9
	434	612

Kommentarer:

I 2006 var det til sammen **434** minoritetsspråklige barn i barnehagene i Telemark.

I 2007 var tallet økt til **612**. Det vil si en økning på **178** barn.

Skien har hatt den største økningen med 78 barn.

Årsaker til at minoritetsspråklige barn ikke kommer i barnehage kan være foresattes økonomiske forhold, tilgjengelighet og/eller informasjon om hva barnehage er.

Skien kommune har iverksatt en rekke tiltak for å få flest mulig av de minoritetsspråklige barna tidlig i barnehage, blant annet:

kontakt og samarbeid mellom barnehage-avdelingen og helseavdelingen er satt i system

helsestasjonene gjennomfører språkkartlegging av alle barn med tolk

det er opprettet en gratis transportordning til barnehagene for barn og foreldre for å sikre god tilgjengelighet til barnehagene

foreldrene blir fulgt opp i egne foreldregrupper

det er opprettet et eget tiltak i regi av SPT for barn som ikke er i barnehage og deres foreldre

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvilken oversikt har kommunen over minoritetsspråklige barn som ikke går i barnehage?

Hvilke tiltak har kommunen utformet og iverksatt på tvers av ulike tjenestetilbud?

Grunnskoleområdet

Fylkesmannens hovedfokus:

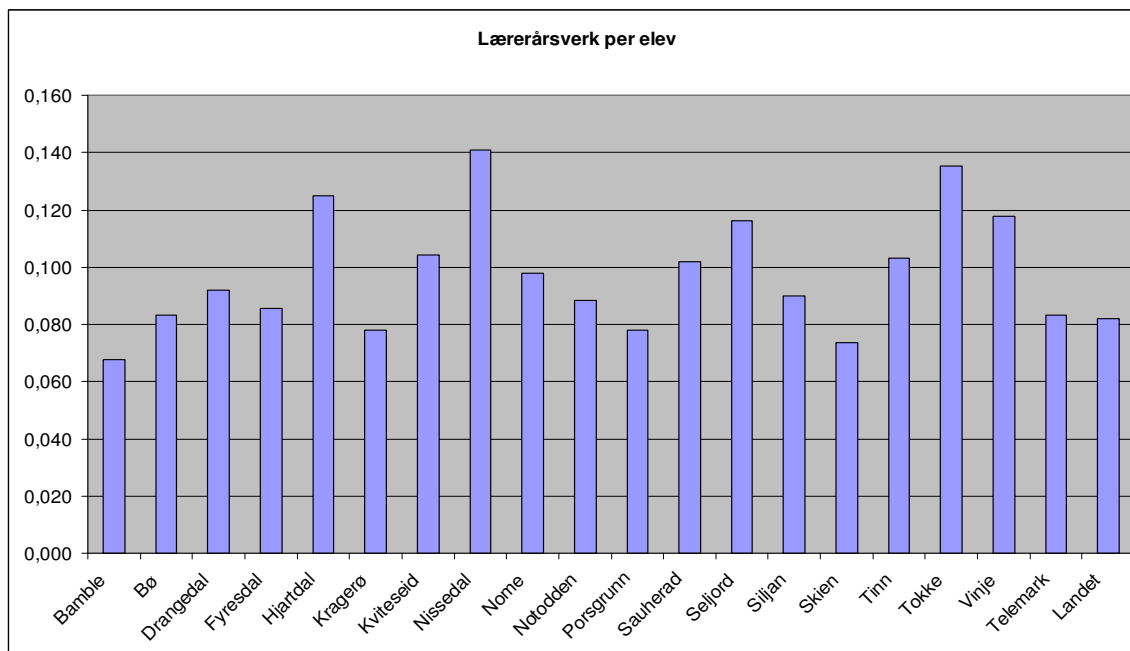
Kvalitet på opplæringen med fokus på grunnleggende ferdigheter.

Ved innføringen av Kunnskapsløftet og ellers gjennom mange ulike tiltak, har nasjonale myndigheter de siste årene ønsket å legge vekt på kunnskap og grunnleggende ferdigheter i skolen. De har lagt til rette for at skoleeiere i større grad enn tidligere skal utvikle skolen basert på dokumentasjon av tilstanden og informasjon om hva som virker. En rekke verktøy er utviklet for å gi oversikt over tilstanden og for å kunne vurdere om tiltak virker. Det viser seg dessverre at disse verktøyene ikke brukes så mye som forventet. Årsaken kan være at de ikke er godt nok kjent, eller at de oppleves som krevende å bruke.

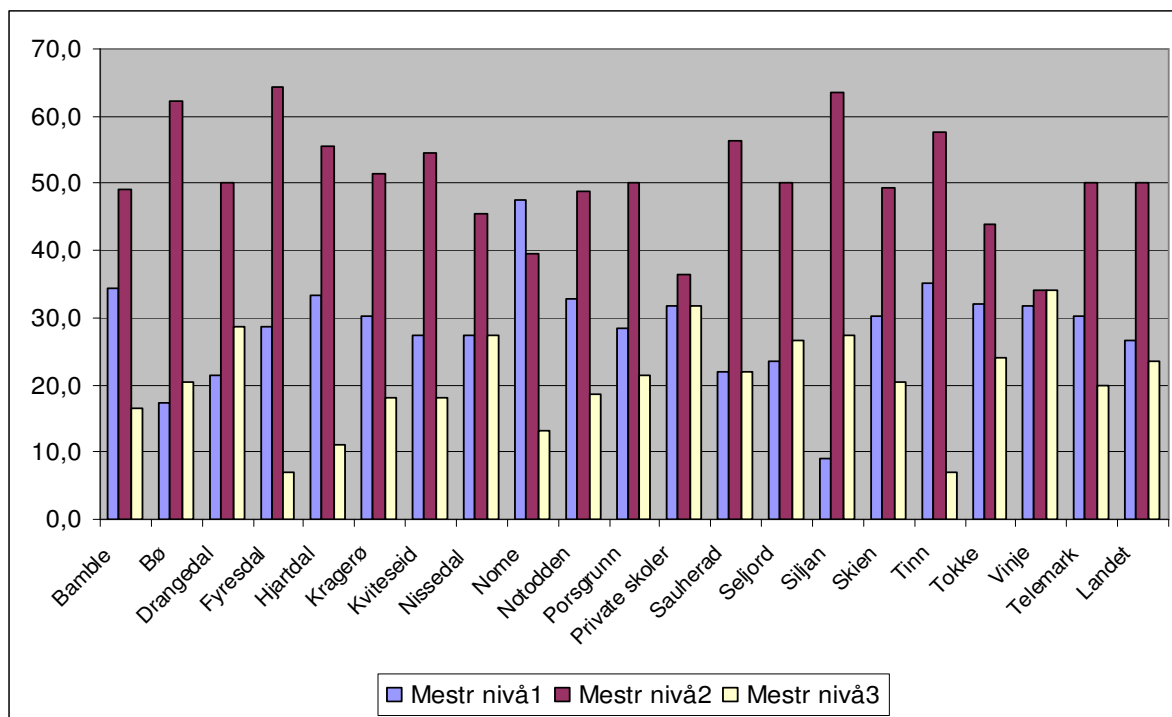
For å vurdere skolen, er det viktig å vite noe om hvilke ressurser som settes inn og hvilke resultater som kommer ut av virksomheten. Når det gjelder ressurser inn, finnes nyttig informasjon i GSI (Grunnskolens informasjonssystem på Internett) og i KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering). Resultater kan måles i form av læringsresultater og læringsmiljø.

Nedenfor vises noen nøkkeltall som eksempler på nevnte problemstilling.

Ressurser satt inn i grunnskolen, lærerårsverk per elev



Elevenes resultater på nasjonale prøver presenteres ved en skala med tre mestringsnivåer hvorav mestringsnivå 3 er høyest. Søylene viser andel elever i prosent som har prestert til mestringsnivå 1, 2 eller 3.



Læringsresultater, fra Nasjonale prøver 2007, 5. trinn, lesing

Læringsmiljø, fra Elevundersøkelsen 2007, 10 trinn, trivsel

Hvordan trives du på skolen?	Trives svært godt	Trives godt	Trives litt	Trives ikke noe særlig	Trives ikke i det hele tatt	Svarprosent
Bamble	27	56	11	3	3	75
Bø	29	45	14	7	5	98
Drangedal	29	48	-	0	-	68
Fyresdal	-	56	22	-	-	95
Hjartdal	-	42	33	-	0	92
Kragerø	43	49	-	0	-	85
Kviteseid	-	-	-	-	-	0
Nissedal	-	-	-	-	-	0
Nome	37	37	20	-	-	87
Notodden	30	57	11	2	0	86
Porsgrunn	29	53	13	2	2	85
Sauherad	30	55	8	-	-	83
Seljord	33	43	-	-	0	75
Siljan	46	39	-	0	-	88
Skien	32	48	12	5	2	80
Tinn	31	60	-	-	0	95
Tokke	33	30	19	-	-	79
Vinje	14	66	-	-	9	67
Telemark	31	51	12	3	3	83

Kommentarer til tallene:

Telemark skiller seg ikke markert ut fra resten av landet når det gjelder verken bruk av ressurser eller oppnådde resultater. Tallene fra nasjonale prøver viser noe svakere resultater enn gjennomsnittet for hele landet. Når vi ser på tallene fra de enkelte kommuner, blir variasjonen større. Det er imidlertid når vi ser på resultater for hver enkelte skole at forskjellene blir store. Den enkelte skoleeier har tilgang til disse tallene, og en del av dem gir grunn til bekymring.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan kan kommunen ta i bruk verktøy som er tilgjengelig for få kunnskap om tilstanden i skolen?

Hvordan kan kommunen bruke kunnskapen om innsatte ressurser og oppnådde resultater til å utforme tiltak for kvalitetsutvikling i skolen?

Videregående opplæring

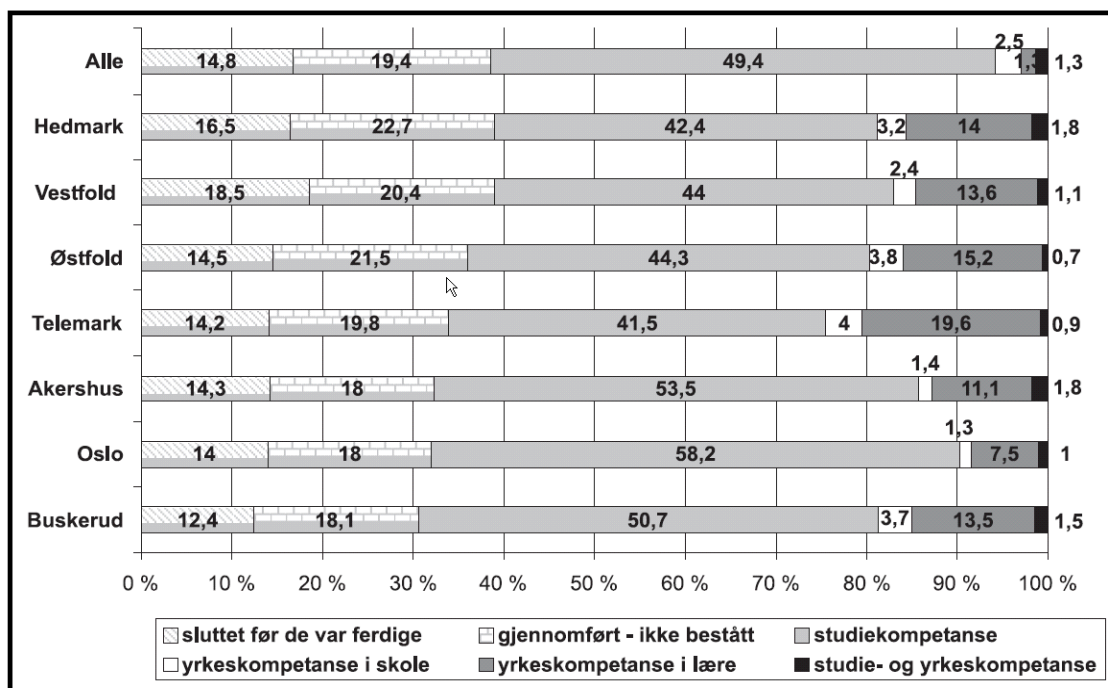
Fylkesmannens hovedfokus:

Kvalitet på opplæringen med fokus på å forebygge bortvalg.

Det er for videregående opplæring ikke like lett tilgjengelige data om ressurser inn og resultater ut som for grunnskolen. De ulike studieprogrammene er ulike, og de har svært ulike krav til ressursinnsats. Resultatene kan heller ikke sammenliknes direkte. Det er likevel grunn til å gå inn i det datagrunnlaget som finnes. Det vil være nyttig å vurdere både ressurser og resultater for skoler som er sammenliknbare både innen fylket og med tilsvarende skoler i andre fylker.

Frafall i videregående skoler er en utfordring både i Telemark og i resten av landet. Altfor mange ungdommer velger å ikke begynne i videregående eller avslutter uten å ha oppnådd formell kompetanse. Å redusere frafall, eller bortvalg som kanskje er et bedre begrep, er blitt et prioritert område for nasjonale myndigheter.

Det finnes etter hver mye kunnskap om dette temaet. NIFU STEP har de siste årene gjennomført prosjektet «Bortvalg og kompetanse» i sju fylker i Østlandsområdet. Prosjektet har fulgt 9749 ungdommer inn i, gjennom og ut av videregående opplæring over en periode på fem år. Ungdommene gikk ut av tiende klasse våren 2002 og er fulgt frem til høsten 2007. Diagrammet nedenfor viser kompetanseoppnåelse, gjennomføring og bortvalg av videregående opplæring for hele utvalget.



Kilde: Bortvalg og kompetanse, NIFU STEP, rapport 13/2008

Oversikten viser at 35 prosent av ungdommene i Telemark ikke hadde oppnådd studie- eller yrkeskompetanse 5 år etter at de gikk ut av grunnskolen. Dette er nær gjennomsnittet for de sju østlandsfylkene, men gir like fullt grunn til bekymring.

I Stortingsmelding 16 (2006-2007) blir det vist at årsakene til at ungdommer velger å avslutte videregående opplæring uten å ha oppnådd formell kompetanse, ofte ligger i erfaringene de har fått tidligere. De fleste som avslutter, har hatt vansker helt fra tidlig barndom, og vanskene har forsterket seg gjennom tiden i grunnskolen.

I arbeidet med å sikre at flest mulig oppnår formell kompetanse i grunnopplæringen, er det viktig å se hele utdanningsløpet i sammenheng, fra barnehage til videregående opplæring. Tilgjengelig kunnskap tilsier at tiltak som settes inn tidlig, gir best resultater.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan kan kommunen gjøre kunnskap om sammenhengen mellom tidlig innsats og frafall i videregående skole kjent i hele organisasjonen?

Hvordan kan kommunen skape arenaer for samarbeid mellom ulike nivåer fra barnehage til videregående opplæring for en felles innsats for at ungdommer skal oppnå formell kompetanse gjennom grunnopplæringen?

Skoleeiers kvalitetssystem

Fylkesmannens hovedfokus:

Kommunene og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslova og forskriftene til lova, blir oppfylt - jf. § 13-10 i opplæringslova.

Fylkesmannen har de to siste årene tatt del i det felles nasjonale tilsynet på skoleområdet. Formålet med tilsynet i 2006 var å undersøke om kommunene hadde etablert et forsvarlig system for vurdering og oppfølging av at krav i opplæringsloven blir oppfylt. Tilsynet viste at mange kommuner ikke hadde etablert et slikt system. Som et resultat av tilsynet ble det opprettet nettverksgrupper med representanter fra 14 kommuner. Gruppene utarbeidet et forslag til system som kommunene kunne bruke som utgangspunkt for eget arbeid.

I 2007 gjennomførte Fylkesmannen felles nasjonalt tilsyn med 5 kommuner og fylkeskommunen med temaet tilpasset opplæring og spesialundervisning. Kravet om å ha et forsvarlig system var ikke hovedtema ved tilsynet, men det ble benyttet som et kriterium sammen med de aktuelle kravene til tilpasset opplæring og spesialundervisning, for å vurdere om skoleeier sikrer at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Tilsynet viste at de 5 kommunene og fylkeskommunen hadde etablert et system i tråd med kravene i opplæringslovens § 13-10. Fylkeskommunens system var likevel mangelfullt på området spesialundervisning. Kommunene hadde systemet på plass, men det kan synes som om systemet ennå ikke er godt nok kjent i alle ledd.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan kan kommunen videreutvikle systemet som et verktøy for god styring på skolesektoren?

Er systemet tilstrekkelig kjent av de som skal bruke det?

Har kommunen rutiner for innhenting og analysering av data fra virksomheten og for vurdering av disse opp mot lovkrav?

Har de som skal bruke systemet tilstrekkelig kompetanse?

Hvordan vet kommunen at tiltak som iverksettes virker etter sin hensikt?

Skolehelsetjenesten**Fylkesmannens hovedfokus:**

Kommunene og fylkeskommunen skal ha en lett tilgjengelig skolehelsetjeneste.

Kommunene har ansvaret for å overvåke barnas helsesituasjon i egen kommune, og de skal planlegge og gjennomføre tiltak som fremmer en best mulig fysisk og psykisk helse hos barn og unge. Tjenesteapparatet på lokalt plan skal gjenspeile de nasjonale satsningsområdene. Skolehelsetjenesten skal inngå i en helhetlig tiltakskjede.

Skolehelsetjenesten er sentral i kommunenes folkehelsearbeid. For at tjenesten skal fungere som forutsatt, må tilbudet være tilgjengelig for målgruppene og de ansatte ha nødvendig kompetanse og ressurser. Skolehelsetjenesten skal være enkel å oppsøke, og små og store helseproblemer skal tas på alvor.

I det forebyggende psykososiale arbeidet bør skolehelsetjenesten være særlig opptatt av grupper med spesielle behov. Dette gjelder både barn og ungdom i risikogrupper, og de som allerede har psykiske lidelser eller problemer. Skolehelsetjenesten er en viktig arena for tidlig intervensjon. Tjenesten må ha kompetanse på å fange opp signaler på omsorgssvikt, mistrivsel og utviklingsavvik.

I Folkehelseprogram for Telemark 2006-2009 er det økt fokus på helsetjenesten spesielt i de videregående skoler. Der er "drop-out" et stort problem. En lett tilgjengelig helsetjeneste for elevene er ett av flere viktige virkemiddel for å øke trivsel og mestring i skolehverdagen.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan kan kommunen sørge for en god og tilstrekkelig skolehelsetjeneste?

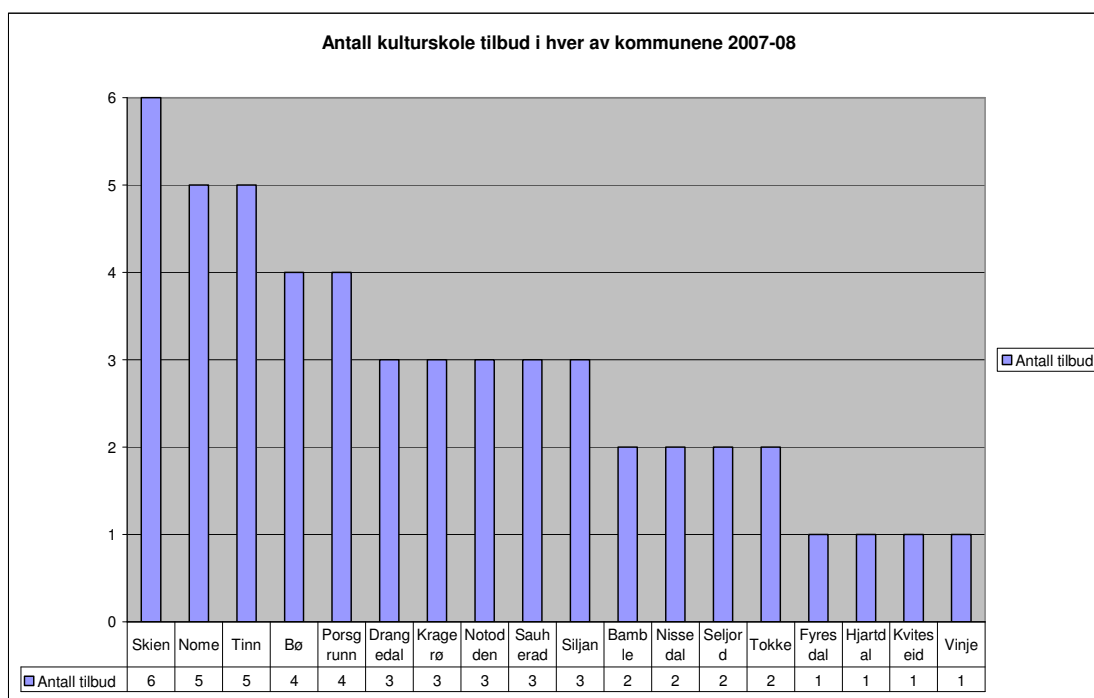
Barn og kultur

Fylkesmannens hovedfokus:

Alle barn skal ha tilgang til et profesjonelt kulturtilbud.

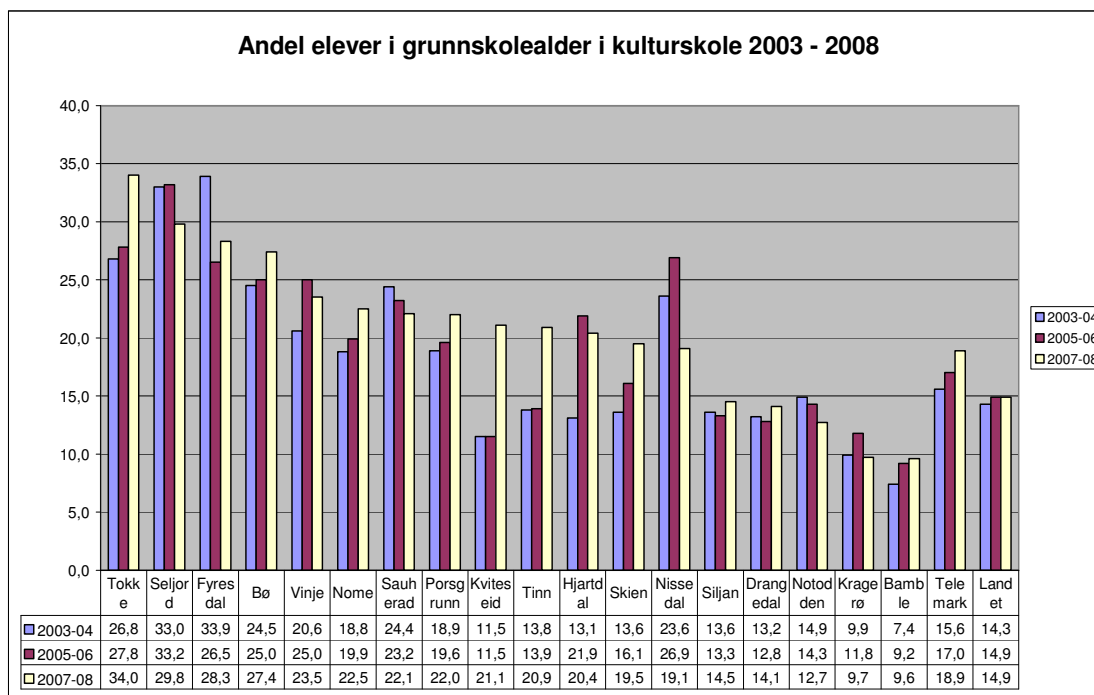
27. juni 2007 la daværende kunnskapsminister Øystein Djupedal fram den første strategiplan for kunst og kultur i opplæringen, "Skapende læring – strategiplan for kunst og kultur". Planen gjelder for perioden 2007-2010.

Planen har som mål å utvikle kunst- og kulturfaglige, estetiske og skapende kompetanser hos barn og unge. Det er første gang at det er utarbeidet en strategiplan for dette området. Ett av tiltakene i strategiplanen er videreutvikling av kulturskolen som ressurscenter i kommunene for barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Det er regjeringens mål at alle barn skal ha et tilbud om plass i kulturskolen til en rimelig pris.



Kilde: GSI 2007-08

Diagrammet over viser at det er Skien kommune som utmerker seg her i fylket med et bredt kulturskoletilbud. Skien kommune har tilbud i alle kategorier: musikk, visuelle kunsthøgskole, teater, dans, skapende skriving og "andre kunst- og kulturuttrykk". Tilbudet ellers i Telemark varierer, og fire kommuner tilbyr bare musikkundervisning.



Det har vært en økning i andelen elever i grunnskolealder som går i kulturskole i Telemark. I skoleåret 2003-04 gikk 15,6 prosent av elevene i kulturskole, mens i skoleåret 2007-08 var andelen 18,9 prosent, dvs. en økning på 3,3 prosent. På landsbasis har det kun vært en liten økning - opp 0,6 prosent fra 14,3 prosent til 14,9 prosent.

I Telemark er det i alt 5 194 elevplasser i kulturskoler. 1 742 elever står på venteliste til de allerede etablerte tilbudene. Det reelle antallet som ønsker å gå i kulturskole, vil være mye høyere siden søknader til kulturskole først registreres når det er etablert et tilbud.

914 elever i 18 kommuner venter på plass i musikk, mens 638 elever i 10 kommuner står på venteliste for dans.

Fylkesmannen har her fokusert på kulturskolene, hvor tall for ressursbruk og deltakelse er lett tilgjengelig. Det er imidlertid viktig å være klar over at kommunenes arbeid med barn og kultur omfatter langt mer enn kulturskolene.

Kommunene i Telemark jobber målbevisst med ulike former for kulturtilbud og kulturdeltakelse for alle barn i grunnskolen. Dette skjer innenfor rammen av Den kulturelle skolesekken. Verd å merke seg i denne sammenheng er Bamble kommune som med fem grunnskoler vant Gullsekken for 2008. Dette er Den kulturelle skolesekkens egen pris.

Årets utdeling til Bamble kommune forteller mye om alt det positive arbeidet som nedlegges, uten at det nødvendigvis kommer til uttrykk i statistikken.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan kan kommunen inkludere alle barn i et bredt anlagt kulturarbeid?

B. Utsatte barn og unge

Fylkesmannens hovedfokus:

Tidlig og styrket innsats overfor sårbare og/eller utsatte barn og unge.

Den sosiale arven

Med utsatte barn og unge mener Fylkesmannen barn og unge som gjennom ulikt uttrykk viser behov for hjelp. Dette inkluderer også barn og unge som har behov for hjelp på grunn av sine foreldres livssituasjon eller atferd.

Ved å ha fokus på disse barna ønsker vi å kunne hjelpe det enkelte barn eller ungdom, i tillegg kan det også gi større mulighet til å stoppe "den sosiale arven", der barn arver sine foreldres kriminell atferd, rusmisbruk og avhengighet av det sosiale hjelpeapparatet. Et slikt fokus vil på lang sikt kunne bidra til at en betydelig mindre andel av befolkningen lever under vanskelige forhold.

Fylkesmannen er oppatt av å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får rett hjelp til rett tid. Kommunene bør arbeide systematisk og målrettet for og finne fram til gode varierte tiltak for de barna og unge som har behov for det.

I statistikk kan vi se at Telemark ligger over landsgjennomsnittet i problemer blant både voksne, barn og unge. Nøkkeltall viser at barn og unge i Telemark er i kontakt med hjelpeapparatet betydelig oftere enn barn og unge i resten av landet. Prosenten for Telemark er 9,9, mens for hele landet er tallet 8,1.

Bekjempelse av fattigdom er viktig for å sikre barns velferd på kort og lang sikt. Det er et viktig mål for regjeringen at alle barn og unge skal ha de samme rettigheter og muligheter til utvikling uavhengig av foreldrenes økonomi, utdanning, etnisk bakgrunn eller geografisk tilhørighet.

Barn og unge som opplever fattigdom lever ofte i en familie med bare en forsørger. Barn i familier med bare en forsørger har nesten dobbelt så stor sannsynlighet for å tilhøre lavinntektsgruppen som barn generelt. Dette er også et faktum i Telemark. I tillegg ligger Telemark over landsgjennomsnittet i antall eneforsørgere. Dette betyr at det i Telemark er prosentvis flere barn som lever med fattigdom enn gjennomsnittet i landet.

Vi vet også at disse familiene ofte har flere sammensatte problemer og utfordringer i hverdagen.

Lav lønn eller inntektstap er ofte bare en del av den totale belastningen disse familien lever med. I ulike studier og undersøkelser kan vi se at psykiske vansker har en hyppigere forekomst i gruppen av befolkningen med lav inntekt og lav utdanning. Foreldrenes rusavhengighet kan føre til store sosiale problemer, lav levestandard og ofte store helseproblemer.

Rus og psykiske lidelser hos foreldrene kan føre til langsiktig fattigdom. Det er sannsynlig at barn og unge i familier der en eller begge foreldre har en psykisk lidelse, eller er rusavhengige kan være utsatt for en rekke belastninger andre barn ikke opplever. Dette henger blant annet sammen med foreldres reduserte omsorgsevne, utrygghet og fattigdom.

Studier viser at foreldres arbeidsmarkedstilknytning virker direkte inn på barn og unges eget selvbylde, og at det kan være den faktoren som skal til for å stoppe at disse barna blir neste generasjon fattige voksne. (sosial arv) Økte arbeidsinntekter og dermed bedre husholdningsøkonomi er den viktigste årsaken til at barn kommer ut av fattigdom.

Regjeringens viktigste tiltak mot fattigdom er innføring av Kvalifiseringsprogram for langtids mottakere av sosialhjelp. (se egen sak) På sikt håper en at dette vil føre til at foreldre som i dag lever av sosialhjelp vil bli en del av arbeidslivet, med de gevinster dette gir i forhold til sosial inkludering, også for barna i familien.

Barne-, ungdom og familiedirektoratet og Sosial- og helse direktoratet har i samarbeid satt i gang et kompetanse- og utviklingstiltak for å forebygge og redusere fattigdom blant barnefamilier som er i kontakt med sosialtjenesten. I Telemark er Nome, Sauherad, Bamble og Drangedal deltakere i dette prosjektet. Alle kommuner som deltar er kommuner med høyt antall sosialhjelpsmottakere, og kommuner med høyt antall fattige barn.

Her er noen eksempler på tiltak som blir prøvd ut i kommunene:

- ferietilskudd til enkeltfamilier
- ulike fritidsaktiviteter for barn og ungdom
- rett til en gratis fritidsaktivitet for alle barn i kommunen
- dekking av kontingenter til lag og foreninger
- tilskudd til aktiviteter knytt til skolegang, skoleturer, utlån av utstyr med mer
- fange opp og sørge for alternative aktiviteter til ungdom som dropper ut av videregående skole

Statistikk viser at det har vært en økning i antall barn som lever i hushold som mottar sosialhjelp. Forsking peker også på at det er en sterk samvariasjon mellom mottak av sosialhjelp og høye lavinntektsandeler i en del kommuner. Det er en stor utfordring for mange kommuner og finne gode aktiviteter til fattige barn uten å stigmatisere barna ytterligere. Det blir derfor viktig for flere av Telemark sine kommuner å følge med på hvilke erfaringer disse fire prosjektkommunene gjør seg i arbeidet med å forebygge og redusere fattigdom.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Kommunene må ha fokus på forskjellene i levekår for barn og unge, og arbeide for å redusere konsekvensen av å vokse opp i fattige familier og i familier med andre spesielle belastninger.

Hvilke tiltak vil kommunene utforme som også gir barn i utsatte familier mulighet til å delta i fritidsaktiviteter på linje med andre barn?

Forebyggende arbeid

Sosiale helseforskjeller blant voksne i Norge er godt dokumentert. Både nasjonal og internasjonal forskning bekrefter betydningen av levekårsforskjeller i barndommen som

årsak til sosiale forskjeller blant voksne. Det er god grunn til å tro at dagens levekårsforskjeller også har betydning for helseforskjeller i framtiden. Derfor bør barn og unge gis prioritet i det forebyggende folkehelsearbeidet.

Det bør være et mål at hensyn til sosiale forskjeller spiller en større rolle ved politikk- og tiltaksutforming.

Ut fra Fylkesmannens kjennskap til kommunene har vi grunn til og tro at det er stort sprik i hvor stor grad kommunene har fokus på forebyggende arbeid i forhold til gruppen utsatte barn og unge.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan utvikle systemer, rutiner og modeller for godt samarbeid og samordning av tiltak og tjenester for barn og unge i kommunene. I dette arbeidet bør kommunene ha et spesielt fokus på de utsatte barna og unge.

Barnevern

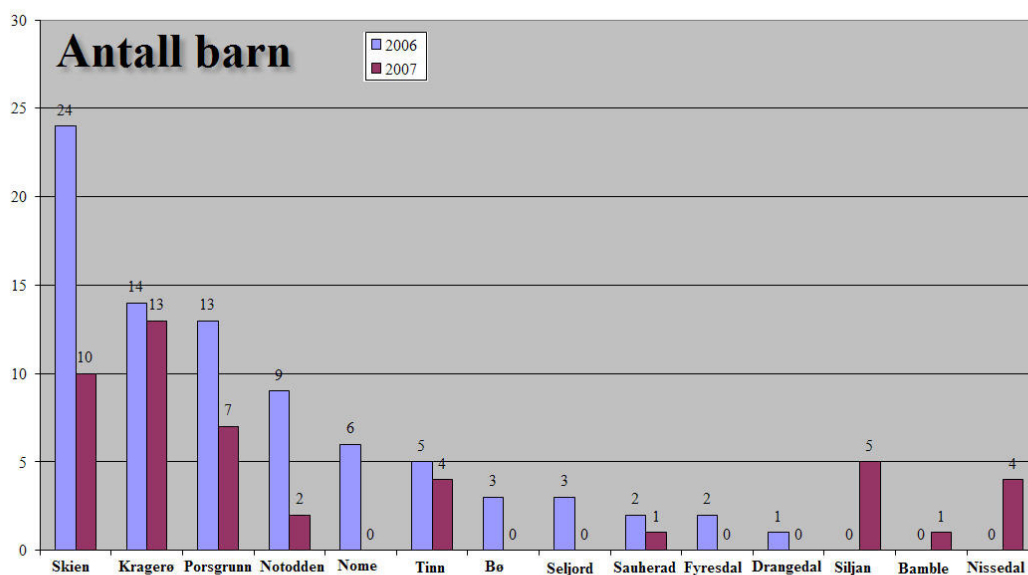
Fylkesmannens hovedfokus:

Tidlig innsats. Rask og kompetent oppfølging.

Meldinger til barnevernet

Fylkesmannen ser med bekymring på at kun ca 5 prosent av bekymringsmeldinger til barnevernet blir meldt fra helsestasjonen og barnehage. Det er av stor betydning å komme tidlig inn med rett innsats.

Når barnevernet mottar bekymringsmelding skal det snarest og senest innen en uke gjennomgå meldingen og vurdere om den skal følges videre opp med en undersøkelse. En undersøkelse skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan denne fristen utvides til seks måneder. Kommunene rapporterer til Fylkesmannen hvert kvartal hvilke saker de har utvidet fristen i forhold til. Fylkesmannen går da gjennom begrunnelsene og vurderer om de oppfyller vilkårene for utvidet frist. Dersom sakene ikke blir behandlet i henhold til disse vilkårene, innebærer dette fristbrudd, se barnevernloven § 6-9, jf. §§ 4-2 og 4-3.



Kilde: Kommunenes kvartalsrapporteringer 2006-2007. Kommuner som ikke hadde fristbrudd er ikke tatt med i tabellen.

Totalt var det 44 fristbrudd i Telemark i 2007, mot 81 fristbrudd i 2006. Som det framgår av tabellen ser vi at fristbruddene er så å si halvert fra 2006 til 2007. Fylkesmannen gjennomførte dialogmøte med barneverntjenesten i Skien høsten 2006 og Kragerø kommune våren 2007 vedrørende situasjonen i forhold til fristbruddene. Skien har etter dette hatt en nedgang i antall fristbrudd fra 24 i 2006 til 10 i 2007. Kragerø har hatt nedgang i antall fristbrudd fra 10 det første halvåret av 2007 til 3 fristbrudd det siste halvåret 2007. Fylkesmannen opplever at kommunene tar dette alvorlig og at de har arbeidet bra for å få ned antallet fristbrudd. Målet er fortsatt å ikke ha fristbrudd, og derfor vil fylkesmannen fortsatt ha fokus på dette tema.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan sikre at barneverntjenesten kommer tidlig inn, og har tilstrekkelig med ressurser slik at det ikke oppstår fare for fristbrudd.

Barn under omsorg

Når en kommunen overtar omsorgen for et barn skal barneverntjenesten vedta en foreløpig plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemnda sitt vedtak skal barneverntjenesten vedta en endelig plan for barnets framtidige omsorgssituasjon. Denne planen kan kun endres dersom forutsetningene for den faller bort.

I Telemark hadde kommunene til sammen 249 barn under omsorg i 2007. Av disse hadde kun 139 barn omsorgsplan. Fylkesmannen har ikke oversikt over hvor stor andel av disse 139 barna som har vært under omsorg av barnevernet mer en to år. Men har grunn til å tro at en vesentlig andel av disse barna har vært plassert mer en to år uten at det er utarbeidet omsorgsplan slik loven krever. Fylkesmannen har over tid sett at

kommunen ikke oppfyller lovens krav om utarbeidelse av omsorgsplaner og vil ha fokus på dette også i tiden framover.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Alle barn som er under omsorg av barneverntjenesten i Telemark skal få utarbeidet plan for barnets framtidige omsorgssituasjon innen to år.

I 2007 hadde kommunen i Telemark til sammen 250 barn plassert i fosterhjem

Tilsynsansvar for barn i fosterhjem.	250
Hvor mange hadde tilsynsfører?	199
Hvor mange barn fikk tilsyn iht. lovkrav?	171
Hvor mange fikk ikke tilsyn iht. lovkrav?	112

Alle barn som er plassert i fosterhjem skal ha tilsynsfører. En av tilsynsførerens viktige oppgaver er å følge med og gjøre seg opp en mening om hvorvidt barnet blir tilfredsstillende ivaretatt. Det er en bekymring hos Fylkesmannen når vi ser at svært mange fosterhjemsplasserte barn i Telemark ikke har tilsynsførere. Vi ser og at en større andel av barna som er plasserte ikke får utført tilsynet i henhold til lovkravet. Fylkesmannen er bekymret i forhold til at så mange barn og unge som er plassert i fosterhjem i Telemark ikke er tilfredsstillende sikret.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Alle barn som er plassert i fosterhjem i Telemark skal ha tilsynsfører og få gjennomført tilsyn i henhold til lovkrav.

Samordning av kommunale tjenester i forhold til utsatte barn og unge

Fylkesmannen i Telemark har, ut fra kontakt med kommuner og brukere av kommunens tjenester, grunn til og tro at samordning av tiltak og tjenester i forhold til utsatte barn og unge er en utfordring for kommunene i vårt fylke.

Barne- og likestillingsdepartementet og Statens helsetilsyn har tilsynserfaringer som viser at det er nødvendig med fokus på barn og unge som har behov for tjenester fra både barnevern, helsetjenesten og sosialtjenesten. Med bakgrunn i dette blir det i 2008 gjennomført landsomfattende tilsyn med fokus på samarbeid mellom barnevern, sosial og helsetjenester. Tilsynet er avgrenset til å se på samarbeid mellom tjenestene i forhold til utsatte barn i skolepliktig alder og ved eventuelt fortsatt tjenestebehov ved 18-23 års alder. I Telemark vil kommunene Porsgrunn, Tinn, Kragerø, Bamble, Nome og Sauherad få tilsyn fra Fylkesmannen med fokus på dette tema.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvilke grep vil kommunen ta for å utvikle samarbeid mellom kommunale tjenester til beste for utsatte barn og unge?

Omsorgsplan 2015

Omsorgsplan 2015 er en nasjonal satsing for å møte framtidige utfordringer i omsorgssektoren, og gjelder innbyggere i alle aldre med alle diagnoser og ulike hjelpebehov. St meld nr 25 (2005-2006).

Dette utviklingstrekket krever at kommunene sikrer boliger og en stabil bemanning med tilstrekkelig kompetanse til å møte de faglige utfordringene. I tillegg trengs det et større mangfold av faglige tilnærminger og arbeidsmetoder enn det omsorgstjenesten har hatt til disposisjon.

Det er beregnet at om lag en tredjedel av ungdommen må velge utdanning innen sosial- og helsefag for å dekke etterspørselen i ti-årene framover, forutsatt middelalternativ demografi, utsatt sykkelighet og konstant familieomsorg

Kompetanseløftet 2015 kan bidra til å sikre nødvendig kompetanse og kvalitet ved å gjøre helse- og omsorgstjenestene mer attraktive og øke andelen som arbeider heltid.

I denne rapporten velger fylkesmannen å fokusere på tre områder:

- sysselsetting og kompetanse
- legedekning i sykehjem
- overordnet planlegging

Sysselsetting i helse- og sosialsektoren

Fylkesmannens hovedfokus

Sikre gode fagmiljø.

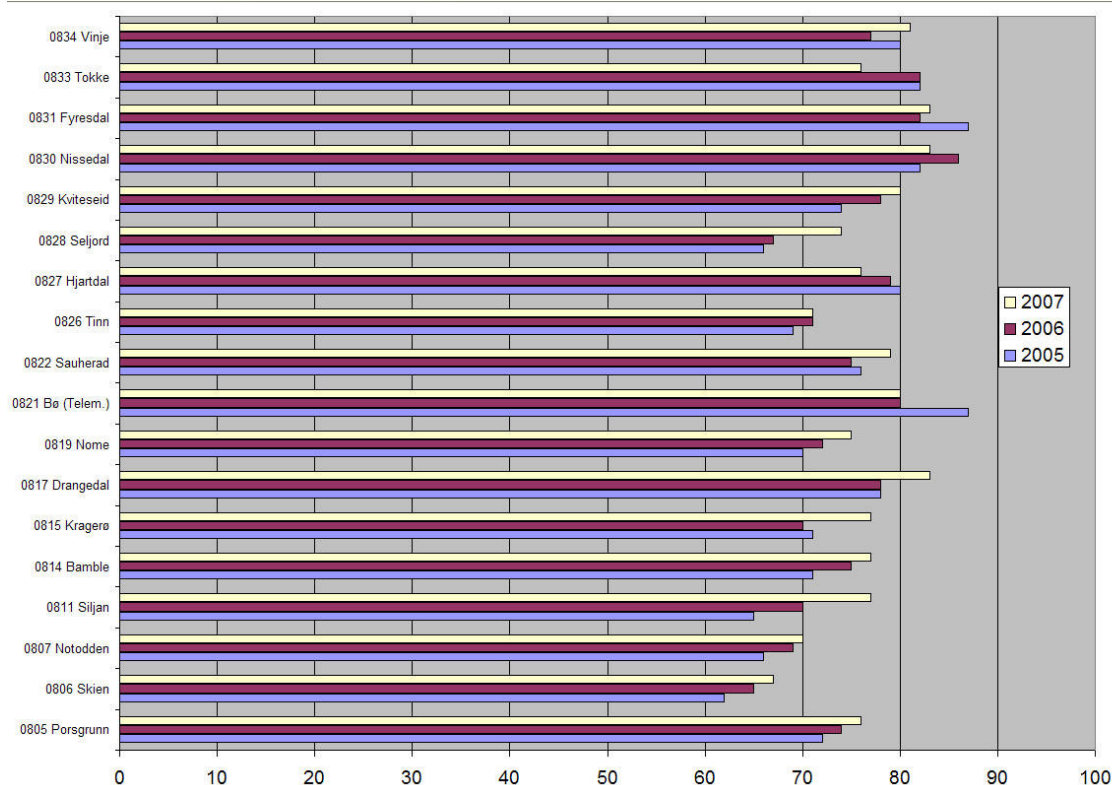
Økning i andel årsverk med helse- og sosialfaglig utdanning.

Flere i hele stilling innenfor helsetjenesten.

Som vist nedenfor ser vi så langt positiv utvikling, – kommunene prioriterer omsorg. Det er fortsatt de største kommunene som har færrest årsverk med fagutdanning, mens de minste kommunene ligger over gjennomsnittet i Telemark (73 prosent). At noen av de aller minste kommunene har en liten nedgang, kan blant annet skyldes endring i føring av funksjoner i KOSTRA. På landsbasis ligger antall ansatte med fagutdanning i brukerrettede pleie- og omsorgstjeneste på 72 prosent.

Til tross for at vi sporer økning av fagpersonell, sliter de fleste pleie- og omsorgstjenester med en minimumsbemanning. Tjenesten trenger personelløkning for å styrke tilbudet til demente, det trengs mer omsorg og pleie i omsorgsboligene, og sterkere vekt på ernæring, kultur, aktivitet og sosiale tiltak.

Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/ fagutdanning



Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan bruke kompetanseplaner for rekruttering av helse- og sosialfaglig kompetanse?

Hvordan formidler kommunen behovet for helse- og sosialpersonell til utdanningsinstitusjonene?

Legedekning

Fylkesmannens hovedfokus:

Øke kvalitet og timeantall på legetjenesten ved sykehjemmene.

Bedre legetjenester i sykehjemmene er et av satsingsområdene i [Omsorgsplan 2015](#).

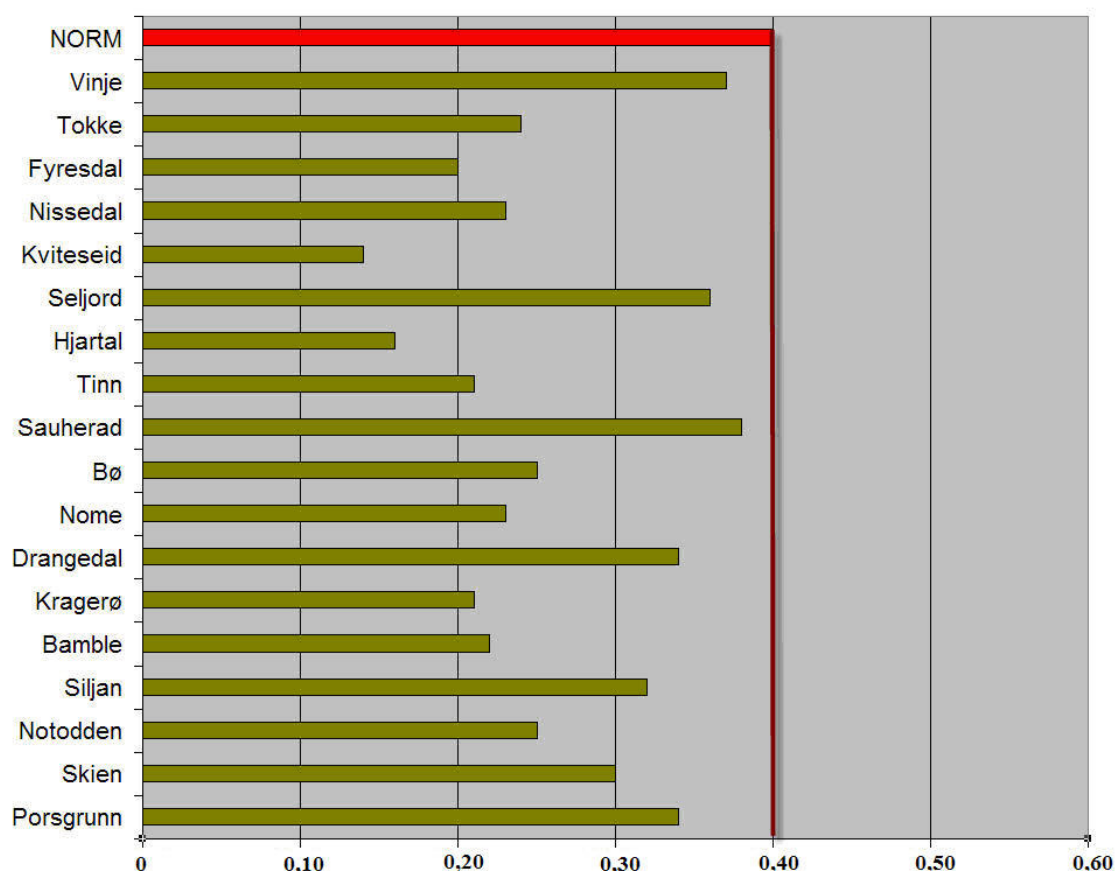
Helse- og omsorgsdepartementet angir et behov for å styrke legetjenesten med 50 prosent i perioden 2005–2010. Gjennomsnittsnormen i 2006 var for Telemark 16,2 minutter (0,27 timer) pr. pasient pr. uke.

[I rundskriv I-4/2007 Nasjonal standard for legetjenester i sykehjem](#) presiserte departementet krav til kommunene om å fastsette lokal norm for legetjenestene i sykehjemmene basert på risiko- og behovsvurdering. Fristen ble satt til 31.12.2007, og oppdraget forutsatte konkret vedtak, og plan for å nå det ønskede nivået.

Legetid pr. uke pr. sykehjems plass er et gjennomsnitt og kan ikke alene brukes til å vurdere kvaliteten på tilbudet. Det er blant annet avhengig av hvilke funksjoner sykehjemmet har, hvilken bemanning sykehjemmet ellers har.

Fylkesmannen fikk inn rapportering fra 16 av 18 kommuner i Telemark. For de som ikke har svart, har vi tatt rapporterte tall fra SSB for 2006. Som diagrammet viser er det store forskjeller mellom kommunen i legetilbudet på sykehjem i dag. Kviteseid kommune med et antall legetimer per uke pr. plass på 0,14, til Sauherad kommune med en norm på 0,38. Det er ut fra rapporteringen syv kommuner som har vedtatt en økning av norm for legetjenester i sykehjem fram til 2010. Gjennomsnittsnormen i Telemark vil da øke til 0,35. Skien og Vinje kommuner har vedtatt en økning av normen til 0,50. Drangedal kommune vil ligge like bak med 0,47. De øvrige kommunene har planlagt liten økning av normer.

Legetimer per plass per uke for 2007 i sykehjem



Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan gjøre fagfeltet sykehjemsmedisin mer attraktivt?

Hva gjør kommunen for å øke antall legetimer på sykehjem?

Overordnet planlegging**Fylkesmannens hovedfokus:**

Omsorgsplan 2015 i et overordnet kommunalt planperspektiv.

Alle kommuner står overfor krevende omsorgsutfordringer de neste tiårene.

De kan ikke overlates til helse- og sosialtjenesten alene, men må løses med grunnlag i et offentlig ansvar som involverer de fleste samfunnssektorer, og ved å støtte og utvikle det frivillige engasjement fra familie og lokalsamfunnet, organisasjoner og virksomheter.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan håndtere omsorgstjenestene i kommuneplanarbeidet?

Kvalifiseringsprogrammet

Fylkesmannens hovedfokus:

Gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet.

Kvalifiseringsprogrammet trådte i kraft 1. november 2007. Formålet med ordningen er å få flere i arbeid gjennom å forsterke innsatsen overfor personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Kvalifiseringsprogrammet er regjeringens viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom og et viktig virkemiddel i realiseringen av NAV reformen.

Kvalifiseringsprogrammet forankres i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven og er et kommunalt ansvar. Forvaltningen blir lagt til NAV kontoret, og Fylkesmannen har, i tett samarbeid med NAV fylke, ansvaret for å følge opp alle sider ved implementering og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet.

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet vil ha rett på kvalifiseringsstønad tilsvarende 2 G. Stønaden er skattbar og andre inntekter som for eksempel bostøtte, barnetrygd og bidrag vil komme i tillegg til stønaden. Andre lønnsinntekter vil bli redusert time for time.

Målet med programmet skal være arbeid og aktivitet og et program vil vare i 1 år, med forlengelse i ytterligere 1 år, med mulighet for forlengelse i spesielle tilfelle.

Et program skal fylle 37,5 timers uke. I programmet skal det bli inngå arbeidsrettede tiltak, og slike tiltak vil sannsynligvis øke etter hvert som brukere kommer lenger ut i programmet. For en del brukere vil det fra starten være nødvendig å legge inn en stor grad av andre tiltak i programmet, slikt som for eksempel helse, hygiene, behandling, sosial trening og hvile. Det er altså fullt mulig å legge andre tiltak inn i programmet, så lenge det antas at disse kan være med på å støtte opp under og forberede en fremtidig overgang til arbeid.

For å nå de fastsatte målene er det viktig at arbeidet med kvalifiseringsprogrammet kommer raskt i gang. Allerede før opprettelsen av NAV kontor kan den kommunale delen og den statlige delen identifisere fremtidige brukere og starte arbeidet med å motivere til deltagelse i programmet.

Det vil bli stilt store krav til omgivelsenes mulighet til å fremskaffe meningsfylt arbeid/aktivitet til deltakerne i programmet, og det forutsettes at også kommunene bidrar her.

Som det går frem av tabellen under er det beregnet konkret hvor mange brukere hvert NAV kontor/kommune skal ha inne i programmet i løpet av 2008. Disse tallene vil bli fulgt opp med månedlige rapporteringer.

Det er kun kommuner som har opprettet NAV kontor som kan tilby ordningen til sine innbyggere. Aktuelle kommuner gis økonomisk tilskudd som skal dekke merutgifter knyttet til implementering og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet.

Kommunene tildeles midler til ordinær drift av programmet f.o.m. kvartalet etter at det er etablert NAV-kontor. I tillegg tildeles det midler tilsvarende ett kvartals drift til forberedelser.

I Telemark vil følgende NAV kontor være opprettet i løpet av 2008, og ha følgende måltall for brukere inne i kvalifiseringsprogrammet:

Kommune	Nav kontor fra	Tildeling av midler til kvalifiseringsprogram for 2008	Krav om antall deltakere ved utgangen av året	Deltakere pr. 01.05.08 (under arbeid)
Notodden	September 2007	1.670.797	30	5
Drangedal	Juni 2008	317.139	7	
Nome	4. kvartal 2008	84.693	4	
Bø	September 2008	194.080	6	
Sauherad	Desember 2008	71.020	3	
Tinn		795.705	14	(4)
Hjartdal	Oktober/november 2008	43.673	1	
Seljord	Juni 2008	235.100	5	
Kviteseid	Oktober 2008	112.040	3	
Nissedal	Høsten 2008	84.693	2	
Fyresdal	November 2007	194.080	3	2
Tokke	Oktober 2006	303.466	5	1
Vinje	Desember 07	412.853	7	7

Fylkesmannen kjenner også til at Seljord vil ha oppfylt sine måltall ved opprettelse av NAV kontoret tidlig høsten 2008.

Kommunene Kragerø, Bamble, Porsgrunn, Skien, Siljan blir NAV kontor i 2009, og kan ikke ta brukere inn i programmet før dette. Det er imidlertid ikke noe i veien for at arbeidet i forhold til enkeltbrukere startes før oppstart av NAV kontoret.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Hvordan vil kommunen forberede arbeidet med kvalifiseringsprogrammet?

Hvordan identifisere brukere på et tidlig tidspunkt og hvordan starte arbeidet med arbeidsevnevurdering?

Hvordan vil kommunen identifisere mulige arbeidsoppgaver som kan bli en del av et kvalifiseringsprogram for den enkelte deltaker i programmet?

Klima – et kollektivt ansvar



Snøgrensa flytter seg oppover. Bildene er fra Øyfjell og Gjerpensdalen 11. februar 2008. Januar og februar var blant de aller varmeste siden 1867. Foto: Fylkesmannen

Fylkesmannens hovedfokus

En god del klimakutt kan gjennomføres på kort sikt - andre er langsiktige. Kommunene er en viktig aktør i dette arbeidet og må bruke sine virkemidler på et bredt spekter av områder både når det gjelder egen drift, som plan- og bygningsmyndighet, landbruksmyndighet og gjennom økonomiske virkemidler.

Nasjonal politikk krever mye av kommunene!



St.meld. nr. 34

(2006–2007)

Norsk klimapolitikk

Klimameldinga og forliket i Stortinget er ambisiøs. Målsettingen er at samlet innenlands utslipp skal være 15-17 millioner tonn CO₂-ekvivalenter mindre i 2020 sammenlignet med i dag. Dagens utslipp er på ca. 55 millioner tonn, og utslipp som kommunene kan påvirke er beregnet til 20 prosent av dette (11 millioner tonn). Det er lagt til grunn at kommunene i betydelig grad har virkemidler overfor næringsliv/innbyggere og ansvar for egen drift som kan gi kutt på 4 millioner tonn. Det er derfor forventet at kommunene tar omtrent en firedel av klimakuttene fram til 2020.

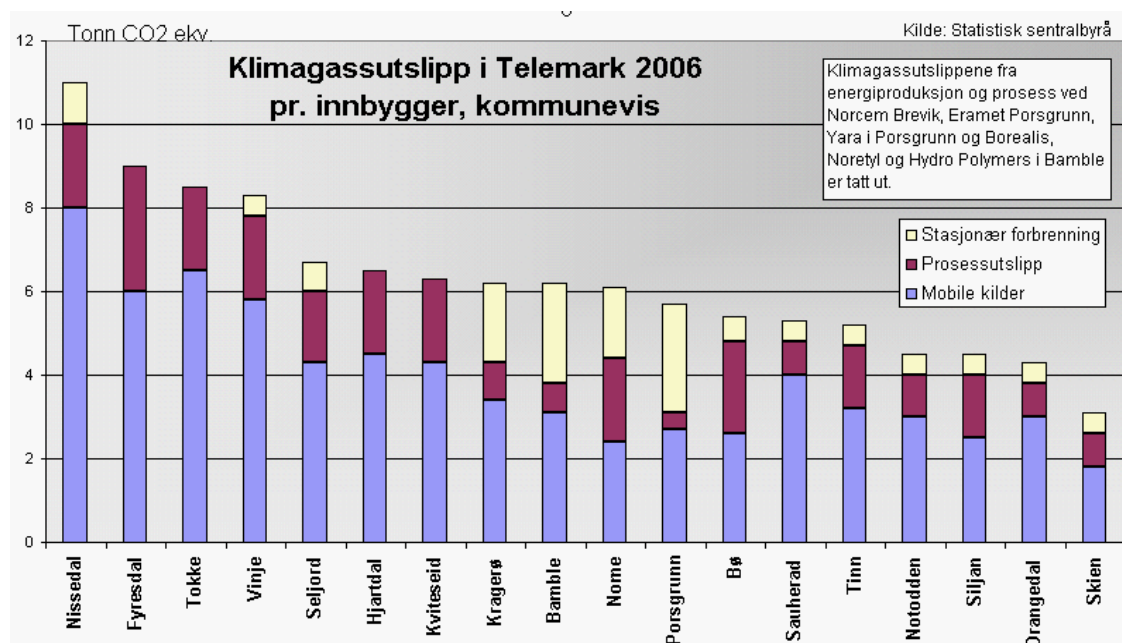
Det er forventet at alle kommuner gjør en full gjennomgang på klimaområdet, og utarbeider klimatiltaksplaner. Det vil bli vurdert å innføre rikspolitiske retningslinjer for kommunalt klimaarbeid.

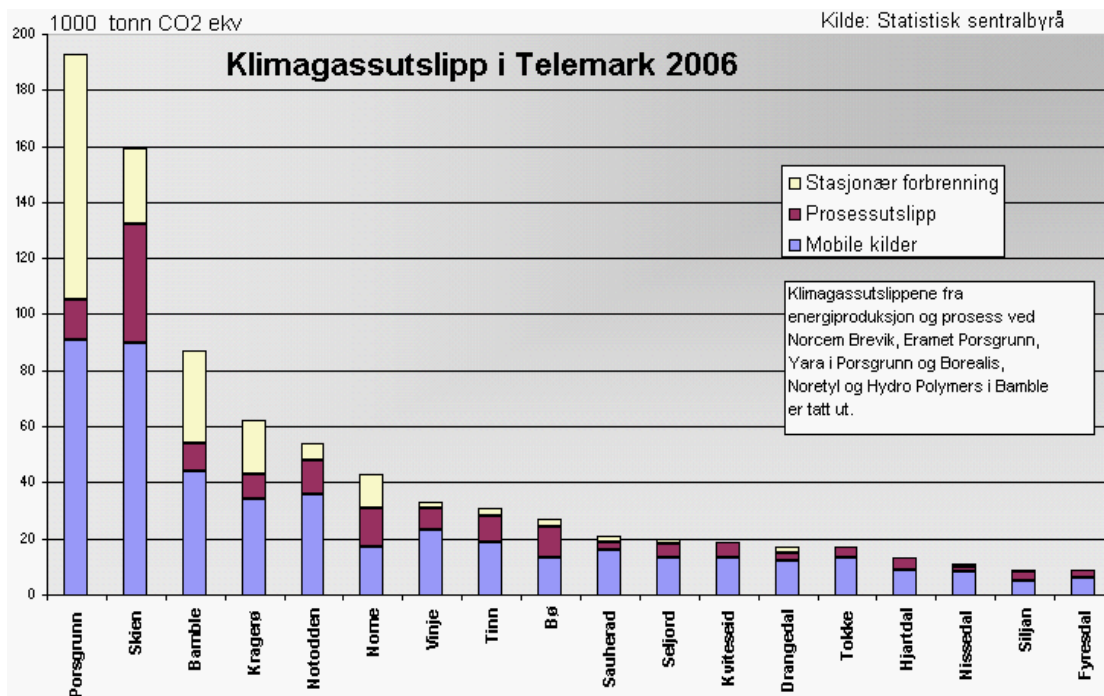
Hvor mye slippes det ut i fylket og i kommunene?

Ut fra de offisielle tallene til Statistisk sentralbyrå kan det slås fast at Telemark har et stort samlet utslipp av klimagasser. Fylket bidrar med ca. 4,3 av et samlet innenlands utslipp på ca. 55 millioner tonn. Etter folketall er det omtrent det dobbelte av landsgjennomsnittet.

Å gi et bilde av utslippene av klimagasser i kommunene som gir mening for klimaarbeidet, er ikke helt enkelt. Årsaken er først og fremst at industrielle kilder inngår i generelle tall for stasjonær forbrenning og prosessutslipp. Industristrukturen gir derved betydelige utslag. Samme gjelder havneaktivitet, innenriks flytrafikk og fiskeri/kystflåte. I tillegg kommer usikkerheter i beregningene. Importert elkraft fra fossile kilder, utenriks flytrafikk og skipsfarter er heller ikke med i tallene.

Fylkesmannen har likevel gjort en tilnærming ved å ta ut de største industrielle kildene i Porsgrunn og Bamble (Yara, Eramet, Norcem og Ineos). Dette er en grov tilnærming som ikke tar hensyn til mellomstore bedrifter, havner med mer, men som likevel gir et visst bilde. Utslippene er så beregnet pr. innbygger for å gi sammenlignbare størrelser – se oversikt nedenfor.





Hovedbildet er at når en ser bort fra de største industribedriftene i Grenland, er utslipp fra samferdsel (vegtrafikk) den største kilden i fylket, og at utslippet er i overkant av landsgjennomsnittet. Oversikten viser også at det er store forskjeller mellom kommunene, der Vest-Telemark kommer dårligst ut pr. innbygger, mens Grenlandskommunene, Bø og Nome kommer forholdsvis godt ut. At folkerike kommuner har lavest utslipp fra samferdsel, er for øvrig et mønster en finner også i andre regioner. Det sier imidlertid lite om samlet potensiale i fylket for reduksjoner. Som oversikten over samlet utslipp viser, vil tiltak i de folkerike kommunene ha stor betydning og være avgjørende volummessig.

Et annet trekk er at Vest-Telemark har lavt utslipp fra stasjonær forbrenning. Forklaringen er trolig lite oljebasert oppvarming på grunn av lave el-priser. Mye bruk av vedfyring bidrar også til dette.

På området prosessutslipp må en huske på at bedrifter med prosessutslipp er ulikt fordelt i fylket. Videre inngår det også andre klimagasser enn CO₂ (metan og lystgass).

Det kan reises mange spørsmål om forskjeller i denne oversikten. Vi har ikke gått i dybden, og henviser til mulighetene som ligger i egne uttrekk og ferdige oversikter fra Statistisk Sentralbyrå, Miljøstatus Norge, eller Statens forurensningstilsyn sin klimakalkulator.

Tiltak

I følgende tre kapitler tar vi fram eksempler på tiltaksområder som det er nødvendig at kommunene vurderer og tar stilling til i klimaarbeidet. Vi ser at det også ligger muligheter på andre områder enn det som er tatt opp her.

Kommunal tjenesteproduksjon

Oppvarming av egne bygg

Kommunene er eier og driver av en betydelig bygningsmasse som i dag i all vesentlig grad er oppvarmet med elektrisitet eller olje som energikilde. Bruk av elektrisitet som energikilde til oppvarming av bygg regnes i dag som en dårlig utnyttelse av høyverdig energi. Dessuten kommer mye av el kraften som tilbys fra kullfyrte kraftverk på kontinentet. Det er særlig der det brukes olje som energikilde vi vil få størst klimaeffekt ved å gå over til annen energikilde. Utfordringen vil være å bytte ut disse energikildene med mer miljøvennlige og bærekraftige energikilder. Kommunene bør gå over til bruk av biobrensel eller annen fornybar energi som energikilde for oppvarming av alle egne bygg. Utfordringen til kommunene er:

Bygge om eksisterende oljefyrte og/eller el baserte fyranlegg til bruk av biobrensel som energikilde.

Bytt ut all el oppvarming i form av panelovner etc. med vannbåren varme fra varmesentraler basert på annen fornybar energi.

Transport i forbindelse med kommunale tjenester

Klimavennlige transportløsninger må vurderes i all kommunal tjeneste produksjon, og man må se på muligheter for å innføre virkemidler som reduserer bilbruk basert på fossile energibærere.

Kommunene besitter selv en betydelig bilpark som kan vurderes konvertert i retning av lav- og nullutslippskjøretøy.

Tjenestereiser

Det er en betydelig reiseaktivitet i forbindelse med både møter og kurs. I noen sammenhenger er det personlige møtet viktig og nødvendig. Utfordringen er da at reisen gjøres klimavennlig. I tillegg til riktig holdning, krever det også interne retningslinjer som for eksempel kan være:

- Reiser fra byene til andre byer (i og utenfor Telemark) og ellers der det er et brukbart tilbud, skal skje med kollektivtrafikk.
- Når flere må reise med bil, skal reisen planlegges og kapasiteten utnyttes.
- Større kommuner kan ha klimavennlige kommunale biler til slike reiser.

Nattestengning gatelys

Fra 2007 har noen kommuner i Midt-Norge innført stengning av gatelys i noen timer midt på natta da svært få er brukere av gater og veger. Erfaringene er tilsynelatende gode – det spares elektrisk kraft og det er lite negative tilbakemeldinger fra brukerne.

Krav fra kommunen som plan- og bygningsmyndighet

Optimalisering areal/transport

Som ansvarlig planmyndighet har kommunen myndighet og ansvar for den langsiktige utviklingen i arealbruken og tilhørende transport gjennom arbeidet med kommuneplanen.

Transportsiden står for i overkant av 30 prosent av klimagassutslippene i Telemark dersom vi ser bort fra storindustrien i Grenland. Det betyr at det er et betydelig potensial for reduksjoner gjennom god samfunnsplanlegging der det tas hensyn til ønsket om minst mulig transportbehov og tilrettelegging for kollektivtransport.

I forslaget til ny Plan – og bygningslov er virkemidlene i dette arbeidet bedret. Den nye loven legger opp til en forenkling av kommunenes mulighet til å sette restriksjoner på parkering i byer og tettsteder. Det blir også enklere for kommunene å legge premissene for trasevalg for veier og kollektivnett. Konkret betyr dette at kommunene enklere kan bestemme at kollektivtrafikken skal få bedre tilgjengelighet enn biltrafikken.

Det gis også hjemmel for å fastlegge stamruter for kollektivtransport og sammenhengende gang-, sykkel- og turvegsystem. For byområdene kan denne bestemmelsen bidra til å redusere utslippene fra transport betydelig ved å bygge tettere innenfor byggesonen og lokalisere boliger, handel og andre virksomheter nær traseer og knutepunkter på kollektivsystemet.

Et annet viktig virkemiddel er at kommunene får anledning til å fastsette bestemmelser som begrenser parkeringstilbudet i sentrumsområder og andre områder med god kollektivdekning.

Energieffektive bygg

Det er gjort endringer i forskrift om krav til byggverk og produkter til bygg (TEK) som setter strengere krav til energibruk i bygg (trådte i kraft 1.02.07). For at vi skal få god effekt av disse endringene er det viktig at kommunene som bygningsmyndighet følger opp slik at de nye kravene etterleves. Det er krav om:

Økt isolasjon	Varmegjenvinning av ventilasjonsluft
Andel glassareal	Effektiviteten ved ventilasjonsanlegg
Vinduskvalitet	Krav om solavskjerming
Strengere krav til tetthet	Nattesenking av innetemperatur

I områder der det blir aktuelt med fjernvarmekonsesjoner kan kommunen vedta tilknytningsplikt. I slike områder skal bygninger utstyres med varmeanlegg slik at fjernvarme kan benyttes. Det vil si at det må legges opp til vannbåren varme jfr. § 8-23 i TEK. Dette kan også gjøres gjeldende ved større ombygginger av eksisterende bygg.

Utbyggingsavtaler er også et viktig virkemiddel i denne sammenheng. Det anbefales sterkt at kommunene som inngår utbyggingsavtaler legger inn krav om energibruk og krav til energikilde. Det er ikke bærekraftig energibruk å benytte elektrisitet til oppvarming av bygg. Det må legges opp til vannbåren varme med biobrensel som energikilde. Eventuelt varmepumpe med varmeveksling vann til vann.

Vannbåren varme i nye næringsbygg

Kommunen vil nå gjennom den nye plan- og bygningsloven gis anledning til å fastsette bestemmelser om at det i nye utbyggingsområder skal legges til rette for vannbåren varme. Dette kan gjøres både i kommuneplanen og i den enkelte reguleringsplan.

Overgang fra individuelle oljefyringsanlegg til fjernvarme basert på biobrensel eller annen ikke fossil fornybar energi er blant de tiltakene som vil gi stor effekt i form av redusert klimagass utslipp fra oppvarming.

Her kan også kommunene benytte ubyggingsavtaler som virkemiddel for å fremme utviklingen i den retning kommunen ønsker.

Nye byggeområder hytter - vannbåren varme med bioenergi

I dag bygges et stort antall hytter på størrelse med vanlige eneboliger og med det samme kravet til varme- og energikomfort. I en god del tilfeller vil energibruken faktisk være større enn for en vanlig bolig når hytten er i bruk. Hyttene varmes ofte med en grunnvarme basert på el forsyning. Med den infrastruktur i form av veg vann og avløp som kreves i dages moderne hytteområder er det ingen anleggsmessig barriere for å legge opp til varmesentraler for forsyning av vannbåren varme.

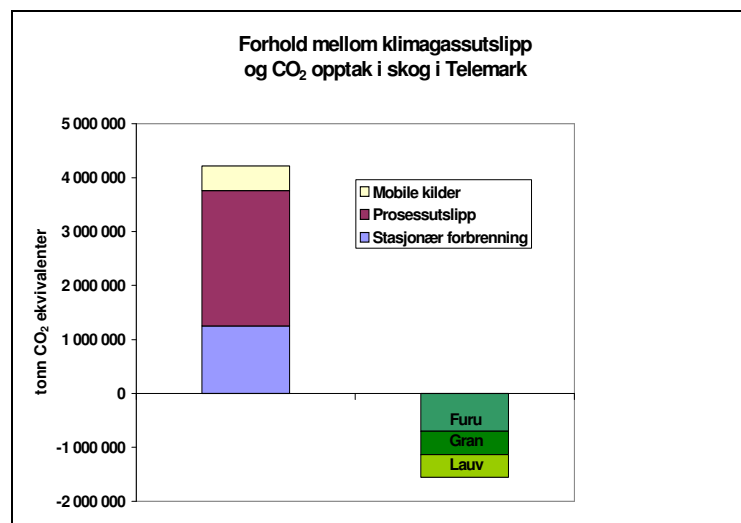
Kommunene får nå virkemidler til å gjøre noe med dette ved bestemmelser i kommuneplanene og reguleringsplaner.

Krav fra kommunene som lokal landbruksmyndighet

Skogplanting

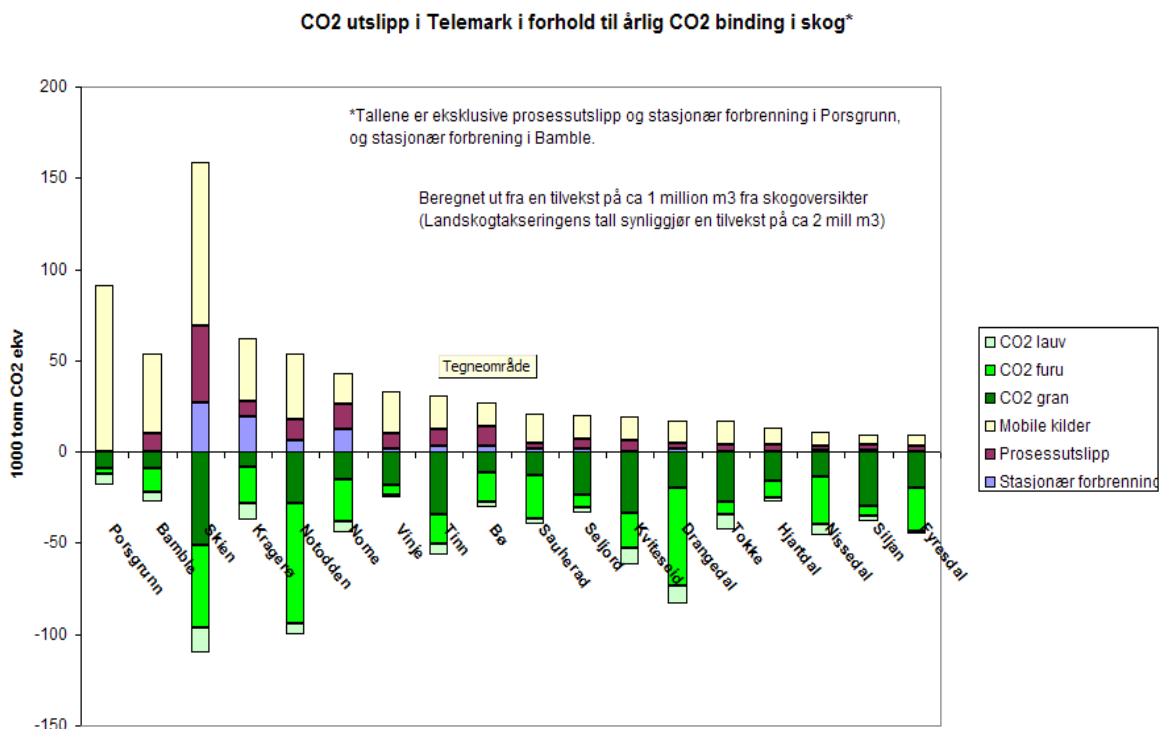
Skogen i Norge binder årlig om lag 25 millioner tonn CO₂ gjennom fotosyntesen, og utgjør en viktig rolle i klimaproblematikken. Samtidig som enorme mengder CO₂ bindes, dannes fornybar bioenergi og klimanøytralt byggeråstoff som kan erstatte forurensende innsatsfaktorer som stål og betong. Skogen i Telemark tar årlig opp CO₂ tilsvarende 35 prosent av fylkets samlede utslipp.

Mange av Telemarkskommunene har betydelige skogressurser som aktivt tar opp CO₂ gjennom sin fotosyntese. Dette er CO₂ som uten skogen ville komme som utslipp til atmosfæren. Gjennom skogskjøtselen påvirkes skogens produksjonsevne, og derved CO₂ bindingen, i betydelig grad.



Skogplantingen i Telemark er kraftig redusert de senere år. Beregninger tyder på at vi som følge av dette bare vil utnytte 60-70 prosent av skogens produksjonsevne i årene fremover. I forhold til fremtidig skogproduksjon og optimal binding av karbondioksid i skog, bør dagens skogplanteaktivitet i Telemark dobles fra ca 1 million planter til 2 millioner planter.

Kommunene forvalter virkemidler som kan bidra til dette og har fagkompetanse ved landbrukskontorene som kan iverksette nødvendige tiltak.



Gjødsling dyrka mark

Gjødsling av dyrka mark står for om lag 50 prosent av lystgass utslipp fra jordbruket. Det er høyst kompliserte prosesser i jordsmonnet som bidrar til dette og det er knyttet stor usikkerhet til tallene. Som landbruksmyndighet kan kommunen bidra til redusert lystgassutslipp fra jordbruk. Dette kan gjøres ved å rette fokus på riktig gjødslingspraksis og ved kontroll av gjødslingsplaner som det enkelte jordbruksforetak er pliktet til å ha.

Økonomisk virkemidler

Tilleggsavgift på drivstoff til kollektivtiltak

En tilleggsavgift på drivstoff som kreves inn via statlig avgift og tilbakeføres til kommunene til kollektivtiltak er politisk kontroversielt, men har blitt praktisert i Tromsø i mange år, og er under innføring i Trondheim.

Naturlig nok er det i byområder med vesentlig potensiale i kollektivtransport at dette er særlig aktuelt. Det er fullt mulig for Grenlandskommunene å vurdere en slik ordning.

Tilskudd overgang fra olje- til vedfyring husholdninger

Det finnes gode statlige tilskuddsordninger for overgang fra oljefyring til bruk av ved/biobrensel som oppvarming av husholdninger gjennom Enova. Kommunene bør bidra til at disse ordningene gjøres kjent og brukes.

Kommunal klima- energiplanlegging

For å sikre virkningsfulle og kostnadseffektive tiltak, er det forventet at alle kommuner gjør en full gjennomgang på klimaområdet og utarbeider klimatilaksplaner. Det vil bli vurdert å innføre rikspolitiske retningslinjer for kommunalt klimaarbeid.

Økonomisk bistand og tilrettelegging

Enova har gode virkemidler for kommuner som skal lage energi og klimaplaner. Slike planer støttes med 50 prosent tilskudd, oppad begrenset til 100 000 kroner. Telemark bioenergiforum www.telemark.no/bionergi samarbeider med Enova om å få slike planer implementert i samtlige Telemarkskommuner, og bidrar med ytterligere 50 000 kroner i støtte. Det er lagt et løp for utferdigelse av slike planer i kommunene i løpet av 2008.

Statens forurensingstilsyn har lagt ut en rekke hjelpemidler til kommuner som ønsker å redusere sine klimagassutslipp. Utslippstallene til samtlige kommuner foreligger på <http://www.sft.no/artikkel40919.aspx>. På disse temasidene finnes det også nøkkeltall for energi og utslipp av klimagasser. Miljøverndepartementet har lagt ut mye stoff på sin side www.klimaloftet.no og det er mye nyttig informasjon om kommunale energi og klimaplaner på Enova sine sider www.enova.no

Sammenhengen i kommunalt planverk

Klima- og energiplaner må forankres i kommunen gjennom et kommunalt vedtak. Planen kan med fordel utarbeides som en del av kommunens øvrige plansystem etter Plan- og bygningsloven. Dette kan gjøres enten ved å integrere klima- og energiplanen i kommuneplanens samfunnsdel, eller utarbeide den som en tematisk kommunedelplan og forankre den i samfunnsdelen. Den vil da bli en langsiktig, overordnet plan som skal følges opp i kommunens handlingsplan og økonomiplan, samt i arealplaner, både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Disse vil igjen ha føringer for byggesaker.

Klima – Varmere-våtere-villere – Hva betyr det for Telemark?



Økning i temperatur antas å drive klimasystemet inn i en mer ustabil tilstand. Dette vil kunne forårsake flere ekstreme vær-situasjoner med mer intens nedbør og kanskje på steder som tidligere har vært ansett som nedbørsfattige. Ved endringer i klima vil det blant annet være økt risiko for flom, jordskred, leirskred, flomskred og sterk vind.

Hva er telemarkningenes holdning til klimaendringer?

I rapport utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i 2007, "Befolkningsundersøkelse om klimatilpasning", framkommer bl.a. følgende "funn":

På spørsmål om "I hvilken grad vil du si at du tror på det som sies om at vi allerede er i ferd med å se konsekvensene av klimaendringer?" – svarer 85 prosent "JA". Tilsvarende svarer 89 prosent "JA" på om "Tror du at klimaendringene vil føre til uheldige konsekvenser for samfunnet vårt eller tror du at det ikke vil ha noen spesielle konsekvenser?"

Når det gjelder svar på om "I hvilken grad vil du si at du er bekymret for konsekvensene klimaendringene kan få for deg og din familie?" er telemarkningen mindre bekymret. 66 prosent svarer at de er bekymret.

I sammenheng med personlig innsats - og når spørsmålet lyder "Har du selv planer om å gjøre praktiske grep for å sikre din eiendom mot mulige konsekvenser av klimaendringene?" – svarer kun 6 prosent at de har planer om å gjøre en innsats.

Men hele 77 prosent av telemarkningene mener at det er "viktig at kommunen har utarbeidet planer for å møte konsekvenser av klimaendringer der han/hun bor."

Samtidig ønsker under halvparten, 43 prosent, "mer informasjon fra myndighetene hva klimaendringer kan bety for det området de bor."

For mer detaljer fra rapporten, [se www.dsb.no](http://www.dsb.no) – nasjonal beredskap/"Klima - endringene kommer, nå må vi tilpasse oss" (07.01.2008).

Kan vi forebygge konsekvensene av ekstremvær?

Et "varmere, våtere og villere klima" vil føre til ny eller økt risiko og sårbarhet. Fokus på arealplanlegging med "spissing" mot klimaendringer, kan således bidra til å redusere klimaendringenes trussel mot liv, helse og materielle verdier, samt samfunnsviktige funksjoner og infrastruktur. Arealplanlegging som tar høyde for klimaendringer er også et effektivt klimatilpasningstiltak.

Det vil bli varmere - havet vil stige, flere ekstremværhendelser og mer nedbør. Vi kan ikke lenger basere oss kun på historiske data når vi vurderer risiko.

Det er derfor viktig å vurdere hvordan klimaendringer med f. eks. mer nedbør vil kunne endre fremtidig flom- og skredsituasjon. Klimaendringer gjør at løsmasseskred vil kunne opptre oftere i fremtiden på grunn av mer ekstrem nedbør.

Kommunene har etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven et ansvar for å bidra til at det kun bygges i områder som er tilstrekkelig sikre mot naturfarer.

Risiko- og fareområder skal undergis en spesiell vurdering i arealplanleggingen. Kommunen er ansvarlig for å påse at nødvendige forundersøkelser blir gjennomført og at resultatene fra disse blir lagt til grunn i den videre planleggingen. Kommuner med spesiell topografi eller med erfaring fra tidligere naturskader må være særlig oppmerksomme på disse forholdene når de tar stilling til arealbruken. Det samme gjelder kommuner med spesielle meteorologiske eller geologiske forhold. Ved innsendelse av byggesøknad skal det dokumenteres at det foreligger tilstrekkelig sikkerhet i forhold til naturfarer, jf. plan- og bygningsloven § 68.



Fylkesmannens klimautfordring til kommunen:

Bruk mulighetene i plan- og bygningsloven til å fremme klimavennlige areal- og transportløsninger, og still krav til klimavennlig utbygging.

Legg om til vannbåren varme i alle kommunale bygg og erstatt bruk av olje og el til oppvarming med overskuddsvarme fra industri, bioenergi, varmepumper eller jord/vannvarme.

Når kommunal bilpark skal fornyes gå over til lav og nullutslippskjøretøy.

Stimuler til økt skogplanting i Telemark – økningen bør være 50 prosent i løpet av en 2 års periode.

Ta hensyn til naturfarer i arealplanleggingen og byggesaksbehandlingen.

Lag egne klima og energiplaner i løpet av 2008/09.

Jordvern



Fruktre 2003 Foto: Anne Aasdalen

Fylkesmannens hovedfokus:

I samsvar med statlige signaler om et styrket jordvern skal det fortsatt holdes fokus på jordvern og kvalitetssikret statistikk for omdisponering av dyrka jord. Målet om halvering av årlig omdisponert areal innen år 2010 sikres med et styrket jordvern og pålitelig statistikk.

Det nevnte halveringsmålet ble satt i 2003. Gjennomsnitt årlig omdisponering av dyrka jord fram til og med året 2003 var ca 240 dekar i vårt fylke. Ut fra det nasjonale målet om halvering av omdisponert areal fram til 2010, skal tallet ned på ca 120 dekar i Telemark. De siste 4 åra har vi – etter tabellen under – omdisponert henholdsvis; 275, 234, 191 og 272 dekar dyrka jord. Dette viser at det fortsatt er nødvendig å fokusere på jordvern også i vårt fylke. I tillegg er det slik at enhver omdisponering av dyrka og dyrkbar jord er uheldig i et langsiktig perspektiv. I det nasjonale målet er det bare regnet med dyrka jord og ikke dyrkbar. Dette ut fra et ønske om å sette hovedfokus på den mest verdifulle jorda.

Registrert omdisponert dyrka jord i Telemark siste 12 år

	Omdisponert dyrka jord etter Plan- og bygningsloven, antall dekar	Omdisponert dyrka jord etter jordloven §§ 9 og 12, antall dekar	Omdisponert dyrka jord i alt, sum i dekar
1996	50	239	289
1997	21	182	203
1998	62	111	173
1999	114	131	245
2000	140	106	246
2001	13	158	171
2002	149	92	251
2003	235	110	345
2004	193	82	275
2005	97	137	234
2006	10	181	191
2007	209	63	272
SUM	1293	1592	2895

Tall for omdisponering etter Plan- og bygningsloven (registreres ved egengodkjenning av reguleringsplan) er innhentet fra kommunene fram til og med året 2004. Tall for omdisponering etter jordloven er registrert i AJOUR og manuelt fram til og med året 2004. Registrering i KOSTRA fra og med året 2005. Tall for 2007 er foreløpige/ureviderte.

Fylkesmannens utfordring til kommunen:

Å holde et fortsatt fokus på jordvern for å sikre nedgang i omdisponert dyrka/dyrkbar jord til andre formål – i samsvar med det nasjonale målet. Samtidig er det viktig at den årlige registreringen gjennom KOSTRA blir sikret kvalitetsmessig – slik at tallene vil være pålitelige.

Hytteboom under kontroll?



Gammelt stølsmiljø og dagens hyttestandard i Tinn. Foto: Fylkesmannen

Fylkesmannens hovedfokus:

Staten ser verdien av å legge til rette for reiseliv og annen næringsutvikling i distriktene for å snu en negativ utvikling. Den nasjonal arealpolitikken for hytter legger samtidig klare rammer. Som plan- og bygningsmyndighet har kommunene hovedansvaret for å praktisere den statlige arealpolitikken.

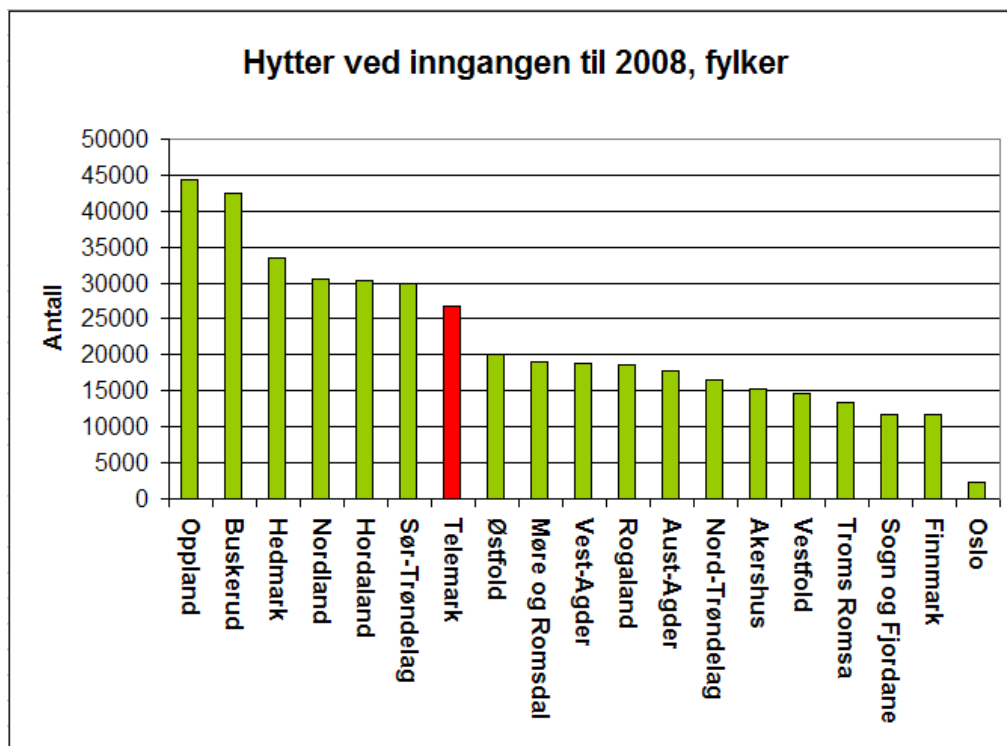
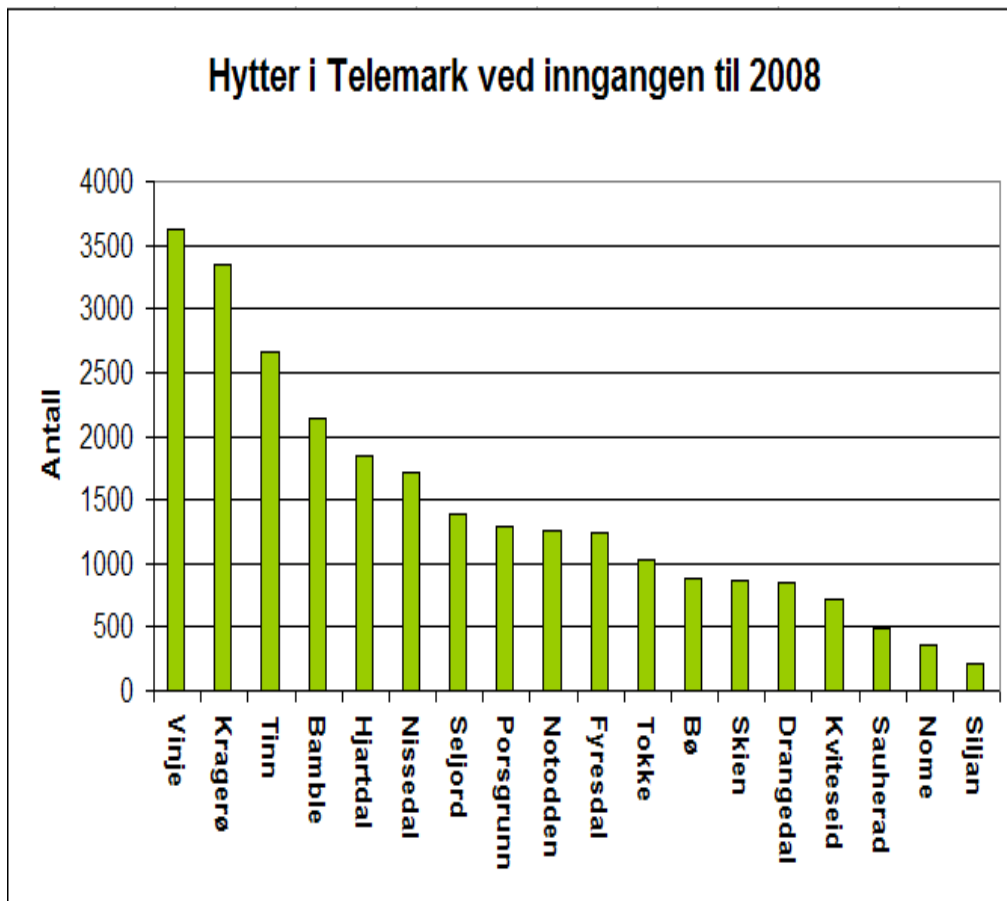
Hyttefylket Telemark – utvikling

Telemark har lange tradisjoner som reiselivsfylke, og var tidlig etablert som hyttefylke. Hyttebygging i større omfang startet nok langs kysten, allerede før krigen. Det er bygget mange nye hytter langs kysten også de siste tiårene, men hovedvolumet har kommet i hei- og fjellnære områder. Tidenes hytteboom har gått over fjellkommunene de siste årene, der utviklingen har hatt et annet forløp enn langs kysten. Det ble bygget mange hytter på 1960- og 70-tallet, men i jappetiden fra 1980-tallet til langt ut på 1990-tallet, var det langt fra trendy med enkelt hytteliv. Dette snudde kraftig i andre halvdel av 1990-tallet, godt hjulpet av mer fritid med ønske om hytta som bolig nummer to, tilgang på all slags kommunikasjon, og ikke minst økonomisk vekst med lav rente.

De siste årene har vært preget av stor byggeaktivitet. Ved inngangen til 2008 var det registrert 25 904 hytter i fylket. Det er en økning på 1 438 bare i løpet av to år.

Vinje og Kragerø er de to største hyttekommunene, med Tinn og Bamble som nummer tre og fire. Om en grovsorterer hyttene i fylket, er de fordelt med omtrent 15-16 000 i hei- og fjellområder, omtrent 6-7 000 i kystområder, og 4 000 i skogområder.

Et større antall utleiehytter og leiligheter som er registrert som næringsbygg og driftsbygninger i landbruket kommer i tillegg.



I dag er Telemark nummer sju som hyttefylke i landet, med Oppland, Buskerud og Hedmark som ledende når det gjelder fjellhytter. Vinje har imidlertid vært i toppen av byggestatistikken i landet.

En må regne med at antallet hytter i Telemark vil fortsette å stige. Det finnes ikke tall for hvor mange nye hytter det er planlagt for, men til sammen kan det være flere enn 15 000.

Regionalt utbyggingsmønster – hei og fjell

En stor del av volumet av nye fjellhytter har kommet i områder der det i lang tid har vært enighet om tung utbygging. Det gjelder for eksempel Rauland, Vågsli, Gausta, Lifjell, Gautefall og Vrådal, noe som viser at langsiktig regional arealplanlegging faktisk fungerer. I tillegg er både Nissedal og Hjartdal ekspansive som hyttekommuner, spesielt sett i forhold til folketallet.

Siste 10-15 år har det i mindre grad blitt gjort regionale plangrep, og det er nok en del eksempler på at hytteutbygging med tilhørende veier og anlegg har hatt konsekvenser for inngrepsfri natur, viktige friluftslivsområder, villrein og landskap. De siste årene har den nasjonale politikken blitt mer tydelig og presis, og legger klarere rammer for både kommunene og Fylkesmannen.



Vågsli- område med tung utbygging. Foto: Fylkesmannen

Hva sier den nasjonale arealpolitikken?

Nasjonale hensyn som skal ivaretas i kommunenes planlegging av fritidsbebyggelse ligger i Stortingsmelding om Regjeringens Miljøvernpolitikk (2006/2007), og i en egen hytteveileder fra Miljøverndepartementet (2005):



St.meld. nr. 26

(2006–2007)

Regjeringens miljøpolitikk
og rikets miljøtilstand

Regjeringen ser verdien av lokale og regionale mål om å legge til rette for reiseliv og annen næringsutvikling i distriktene for å snu en negativ utvikling. Samtidig skal det trekkes klare grenser for områder med nasjonale interesser der hyttebygging bør unngås:

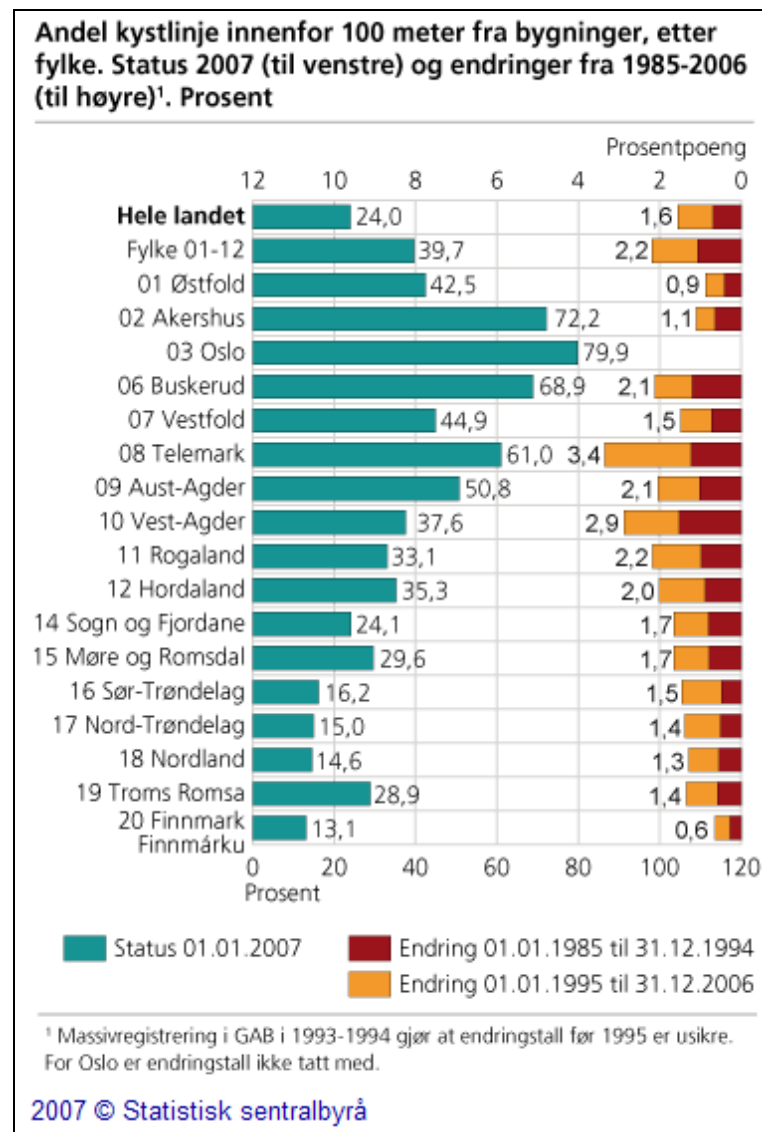
- store sammenhengende naturområder uten større tekniske inngrep, i stor grad fjellområder/snaufjell
- strandsonen, 100 metersbeltet langs sjøen
- områder langs vann og vassdrag (50–100 metersbeltet)
- truede naturtyper med rikt biologisk mangfold, sjeldne eller unike økosystemer
- leveområder for villrein og andre sårbare eller truede arter, randsoner inn mot leveområdene og viktige viltkorridorer
- nærområder til nasjonalparker eller landskapsvernområder der hyttebygging vil gi press mot sårbare naturverdier
- viktige friluftsområder og bymarker, sårbare landskap og regionalt viktige grøntdrag, viktige kultur- og naturlandskap
- viktige reindriftsområder og landbruksområder
- viktige kulturminner og kulturmiljøer
- rasområder og øvrige fareområder
- områder i nedslagsfelt for drikkevannskilder

Videre bør kommuneplanen legge vekt på avklaring av følgende forhold:

- sikring av viktige landskaps-, natur- og kulturvernverdier og allmennhetens muligheter til ferdsel og flerbruk
- næringsmessige mål, organisering og bruk av utbyggingsavtaler
- antall, størrelse, standard og holdning til bruksendringer for de enkelte deler av kommunen
- opprydding i eldre, ikke gjennomførte hytteplaner
- løsninger for energibruk, vann/avløp, veger, parkering og motorferdsel m.v.
- aktiv deltakelse i planprosessene fra befolkning, hytteeiere, grunneiere, næringsliv og myndigheter

Strandsone kyst – kampen om felleseiet

Som ellers i vår landsdel ble en stor del av de mest attraktive strandarealene tatt i privat bruk lenge før det ble innført en bevisst strandsonepolitikk, verken i kommunene eller i staten. Som i andre fylker ble nedbyggingen av strandsonen her i fylket bremsset ned på 1970/80-tallet. Det er dessverre likevel et faktum at utviklingen i Telemark har vært mer negativ enn i andre fylker rundt Oslofjorden og på Sørlandet. Telemark var nummer fire i nedbyggingsgrad i 1985 med 61 prosent nedbygget strandlinje (etter Oslo, Akershus og Buskerud). I perioden etter det er vi samtidig det fylket som har bygget ned mest strandlinje (3,4 prosent), etterfulgt av Vest-Agder. I denne sammenhengen er nedbygget strandlinje definert som strandlinje som ligger mindre enn 100 meter fra bygning. Beregningene er gjort av Statistisk Sentralbyrå, basert på bygningsregisteret som kommunene leverer opplysninger til.



Tallet for nedbygget strandlinje kan virke lavt eller moderat, men er altså høyere enn i andre fylker i vår region. Til sammenligning er det bygget ned 1,5 prosent i Vestfold som samtidig fortsatt har i overkant av 50 prosent gjenværende strandlinje.



Kirkebukta, Kragerø. Foto: Mapaid AS

Det er kommunene som plan- og bygningsmyndighet som har hovedansvaret for å praktisere den statlige strandsonopolitikken. Holdningene til strandsonevern er noe ulike fra kommune til kommune og over tid. Vi vurderer det likevel slik at alle fire kystkommunene over tid har utviklet en bevisst holdning til strandsonen.

Statistikken viser likevel at praksisen i Telemark samlet sett har vært for liberal, og at kommunene må ta et nytt og sterkere grep i strandsoneforvaltningen. Vår felles målsetting bør være at Telemark ikke skal være en versting når regnskapet gjøres opp for tredje tiårsperiode i 2015! Skal vi komme ned på nivå med nabofylkene, krever det en strengere og mer konsekvent praksis:

Kommunene oppfordres til å revidere gamle godkjente planer som ikke er i tråd med gjeldende politikk. Det gjelder spesielt planer som ikke er realisert fullt ut. Det vil forebygge et betydelig antall nye hytter i strandsonen som før eller senere vil komme.

Kommunene må følge opp ansvaret som ligger i plan- og bygningsloven, og ta tak i ulovlige byggetiltak og få dem revet/tilbakeført.

Kommunen har ansvaret for at allemannsretten blir praktisert og at sjikanøse stengsler blir fjernet.

Tilrettelegging av offentlige friluftsområder langs kysten er et viktig ledd i strandsonopolitikken. Det er jobbet mye over lang tid med dette, og i dag er det ca. 160 friluftsområder langs Telemarkskysten.



Ulovlig, privatiserende byggetiltak - badestrand Skåtøy, Kragerø 2005. Forelegg fra Økokrim: 200 000 kr. Foto: Fylkesmannen

Rød lampe for strandsone innland

Telemark har mange store innsjøer, flere av dem med "kystkvaliteter", som gjør strandsonen attraktiv til hytteutbygging. Fylkesmannen har lenge kommunisert at det ikke må legges til rette for nedbygging av verdifull strandsone lang innsjøer og vassdrag, og på den måten unngå å komme i det uføret en har kommet i langs kysten. Alle kommunene i fylket har nå et generelt byggeforbud i 100/50-metersbeltet. Den statlige politikken på dette området er tydeliggjort fra 2005, noe Fylkesmannen følger opp systematisk i planbehandlingen.



Tansvatn – lite utbygd strandsone i Vinje. Foto: Fylkesmannen

Fjellnære områder

Mange steder kan hytteutbygging i fjellnære områder med tilhørende veier, alpinanlegg med mer, ha konsekvenser for inngrepsfri natur, viktige friluftslivsområder, villrein og annet biologisk mangfold, samt landskap. Den nasjonale politikken for dette er tydelig, men det er kommunene som har hovedansvaret for å praktisere politikken gjennom gode kommuneplaner som overholdes. For randsonen til Hardangervidda og Setesdal Austhei vil arbeid med regionale fjellplaner legge en viktig ramme. Arbeidet er startet.

Tre viktige hensyn som er aktuelle i Telemark er omtalt litt nærmere nedenfor:

Villrein – kvalitetsbudbringer under press

Den europeiske høvfjellsreinen har en lang historie i store deler av Nord-Europa gjennom og etter siste istid. De siste rester av denne høvfjellsreinen finnes nå bare i Sør-Norge. Norge har derfor eneansvaret internasjonalt for dens videre skjebne.

På mange måter kan en se på villreinen som en budbringer om fungerende økosystemer i høvfjellet. Dessverre er det slik at villreinen i Sør-Norge i lang tid har vært under press. Leveområdene er betydelig innskrenket og fragmentert som følge av veier, jernbaner, vannkraftmagasiner, hytteutbygging, kraftlinjer med mer. Et mer eller mindre sammenhengende villreinfjell i Sør-Norge er nå oppdelt i 23 leveområder der villreinen er "satt på bås", og der den er utsatt for forstyrrelse av forskjellig slag.



Villreinsimle med nyfødt kalv. Foto: Terje Skogland

Vi har fem villreinområder i fylket - to innenfor fylket og tre som vi deler med andre fylker. Både Hardangervidda og Setesdal Austhei er i kategorien nasjonalt og internasjonalt viktig område.

Både kommunene og Fylkesmennene har lagt størst vekt på villreinen i mange konfliktsaker, men det er også noen eksempler på det motsatte. Politikken på dette området er nå svært klar gjennom to stortingsmeldinger og ikke minst en streng praksis i saker som avgjøres av Miljøvernministeren. Sammen med fjellreven og villaksen, er villreinen nå en av tre internasjonalt viktige arter som holdes spesielt høyt.

Et viktig grep er at regionale arealplaner for de nasjonale villreinområdene skal avklare hovedtrekkene i framtidig arealbruk. Fjellbygdene skal gis mulighet for videre næringsutvikling, men det skal skje i områder og i former som ikke er til skade for villreinen. Så lenge slik planavklaring ikke er på plass, vil hensynet til villreinen fra statens side normalt veie tyngre enn hensynet til næringsutvikling. Ellers satses det på kompetanse og kommunikasjon. Opprettelsen av Norsk villreinsenter med to driftsenheter (Tinn og Dovre) er et konkret resultat av dette.

Det er å håpe at forvaltningen i neste fase også tar opp restaurering av gamle synder. Det kan for eksempel gjelde forbindelser fra det ene villreinområdet til det andre som mer eller mindre er blokkert av hytter, vinterbrøytede veier og kraftlinjer. I noen tilfelle kan det være mulig med tiltak som innenfor rimelighetens grenser gir viktige leveområder tilbake til villreinen. Aktuelle tiltak kan for eksempel være nye veitunneler, sanering av hytter, vinterstengning av veier og jordkabling av kraftlinjer. dersom arbeidet organiseres godt opp, inneholder insitamenter og storsamfunnet er villig til å satse en del økonomisk. Et tilfelle der restaurering bør vurderes, er forbindelsen mellom Hardangervidda og Lufsjåtangen i grensetraktene mellom Telemark og Buskerud.

Inngrepsfrie naturområder skal tas vare på

Inngrepsfrie områder (INON) – er definert som områder som ligger mer enn 1 km fra tyngre tekniske inngrep. De er delt inn i kategorier med henholdsvis 1-3 km, 3-5 km og mer enn 5 km avstand - de lengst unna kalles også villmarkspregede områder.

Det er egne definisjoner for hva som regnes som tyngre tekniske inngrep, det meste dreier seg om veger av ulike slag, kraftlinjer og reguleringsmagasiner.

Overordna politiske føringer slår fast at det er et nasjonalt mål å bevare mest mulig av inngrepsfrie områder, jf Stortingsmelding om Regjeringens Miljøpolitikk.

I tillegg til vegbygging for skogsdrift er det hyttebygging som oftest har berørt INON-områder i Telemark de seinere åra. Av naturlige og historiske årsaker er det i fjellet og de fjellnære områdene i Telemark vi nå finner det meste av de inngrepsfrie områdene. Følgelig blir det ofte her dette viktige temaet kommer opp når det lanseres planer for nye hytteområder.

Det finnes inngrepsfrie områder på noen av øyene langs kysten, så i enkelte tilfeller har hytteplaner langs kysten også kommet i konflikt med INON her.



Inngrepsfrie områder i Telemark 2005. Røde områder er tapt i perioden 2000-2004. Ny oversikt kommer i 2009.

Landskap - også en internasjonal forpliktelse

Norge ratifiserte Den europeiske landskapskonvensjonen i 2004. Konvensjonen påpeker at landskapet spiller en viktig rolle på det kulturelle, økologiske, miljømessige og sosiale plan. Det utgjør en ressurs som er gunstig for økonomisk aktivitet, og at vern, forvaltning og planlegging av landskap kan bidra til å skape arbeidsplasser. Konvensjonen legger spesielt vekt på områder der folk bor og der barn vokser opp. Å ta nødvendig landskapshensyn skal blant annet skje gjennom arealplanleggingen, ved å:

- ta vare på landskapskvaliteter og vise landskapshensyn
- bidra til diskusjon omkring landskap
- innarbeide hensyn til landskap i planlegging og forvaltning

Vurdering av landskap må derfor inngå som en naturlig del av de nødvendige utredninger som skal utføres i forbindelse med en planprosess, både i overordnede planer som for eksempel kommuneplan og detaljplaner som reguleringsplaner.

Fylkesmannen skal ha en aktiv rolle med å følge opp konvensjonen overfor kommunene, og gir faglige råd til blant annet kommuneplaner og detaljplaner. Det har de siste årene blitt fremmet innsigelser til en del arealplaner på grunnlag av manglende utredninger eller manglende hensyn til landskap.



Vestre del av Gaustatoppen

Kommunene har ansvaret



Gjennomfører nasjonal arealpolitikk

Beslutninger om å bygge ned nye arealer vil så langt en kan se inn i framtida langt på veg være irreversible, og feil beslutninger kan ha store konsekvenser for naturmiljøet.

Det er kommunene som plan- og bygningsmyndighet som har hovedansvaret for å praktisere den statlige arealpolitikken. Selv om Fylkesmannen er en aktiv medspiller og påpasser, vil det over tid ikke være mulig å gjennomføre den statlige politikken dersom den ikke har aksept lokalt, og kommunene gjør den til sin politikk.

Hvem bestemmer – kommunen, eller grunneiere og investorer?

Det er store inntektsmuligheter i hytteutbygging, både for grunneiere, byggefirmaer og investorer. I en situasjon der landbruket i distriktene har vært økonomisk presset, har det vært både fristende og tilsynelatende nødvendig for grunneiere å legge ut arealer til hytter. Stilt overfor denne situasjonen, er det vårt inntrykk at det har vært vanskelig for en del kommuner å styre hytteutbyggingen etter arealplanmessige prinsipper. Selv om en har sett at en del utbygginger har vært konfliktfylte i forhold til blant annet miljø, har det nok også vært en viss tendens til at alle grunneiere skal kunne få sin del av kaka.

Arealplanlegging er og blir urettferdig

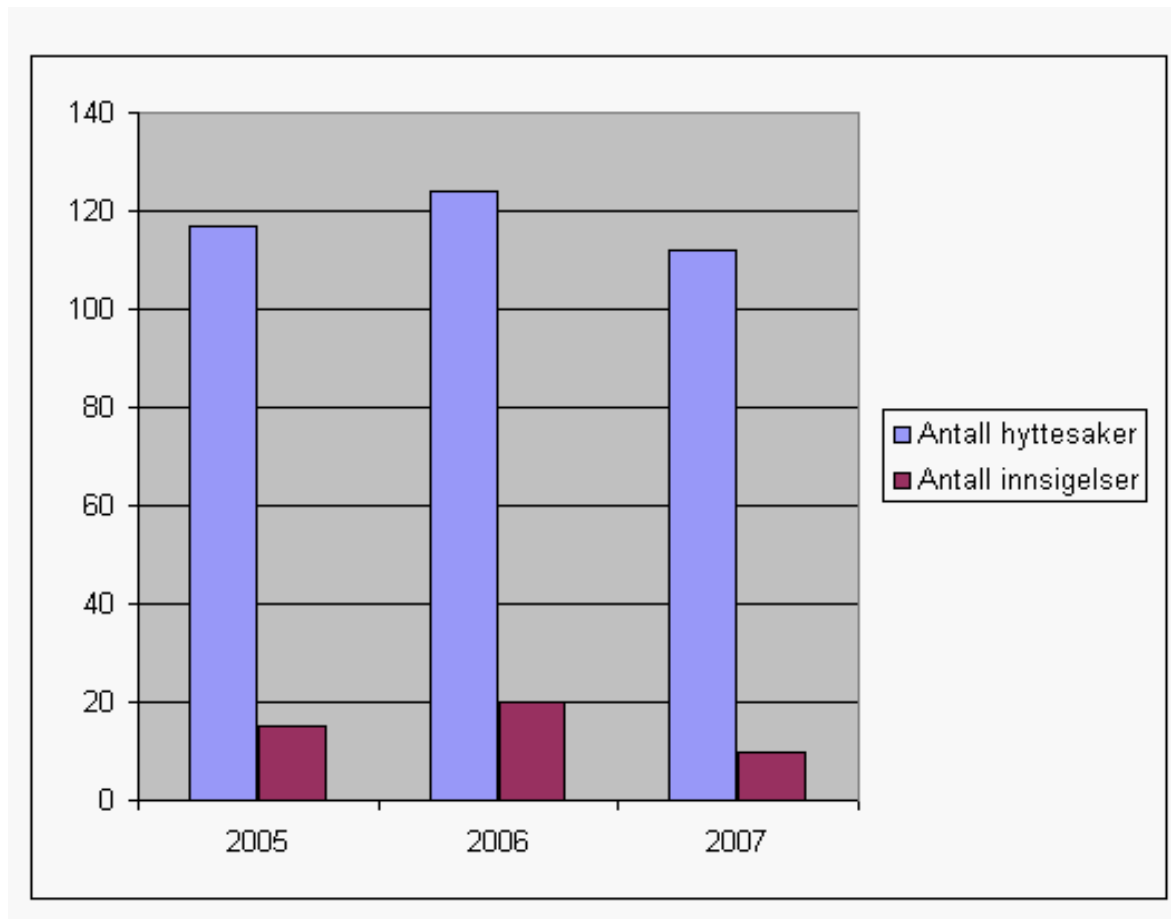
Det er ikke noen tvil om at arealplanlegging i sin natur er urettferdig. Primært er det samfunnets og miljøets interesser som skal ivaretas ved å utnytte de rette arealene til det formål og i den form som tjener disse best. Det innebærer at andre arealer ikke kan utnyttes, og at grunneiere og andre som har interesser der, ikke får økonomisk gevinst. Kommunene har som plan- og bygningsmyndighet et ansvar for å stå for dette.

Hva gjør Fylkesmannen?

Fylkesmannen vurderer kommune(del)planer og regulerings- og bebyggelsesplaner opp mot den nasjonale arealpolitikken. Dette er vedtatte regionale og nasjonale mål, rammer og retningslinjer, slik de kommer til uttrykk i stortingsmeldinger, rikspolitiske retningslinjer, fylkesplaner, rundskriv og tidligere avgjørelser i plansaker i Miljøverndepartementet.

Kommunal arealplanlegging skal skje innenfor rammene av nasjonal politikk. Dersom den kommunale arealforvaltningen er i strid med regionale og nasjonale interesser, skal Fylkesmannen gripe inn. Det gjøres blant annet ved at vi fremmer innsigelser til arealplaner eller påklager vedtak i byggesaker. Når det blir fremmet innsigelse, kan ikke kommunen sluttbehandle planen uten at planen blir endret eller at en gjennom drøfting, eventuelt mekling, kommer fram til løsninger. I noen tilfeller blir saken sendt over til Miljøverndepartementet for avgjørelse.

I årene fra 2005-2007 har fylkesmannen årlig behandlet ca 120 arealplaner som har som hovedformål å legge til rette for hytter. Av disse er det fremmet innsigelser til 10-20 planer. Tre hytteplaner har ikke blitt løst lokalt, og blitt avgjort i Miljøverndepartementet. Det gjelder Munken i Norsjø (Nome kommune), Bossbøen (Vinje kommune) og Hallbjønnsekken (Tokke kommune).



Hytteplaner i Telemark 2005-2007

Fylkesmannens utfordring til kommunene:

Villreinens leveområder skal bevares. Det skal ikke legges ut hytteområder eller føres en praksis i enkeltsaker som gir økte forstyrrelser eller barrierer for villrein. I utvalgte vandringskorridorer bør restaurering vurderes.

Områder med biologisk mangfold av nasjonal eller regional verdi skal ikke bygges ned.

Strandsonen ved kysten skal bevares av hensyn til friluftsliv, landskapsverdi og biologisk mangfold. Telemark har dårligere resultater siste tiåret enn sammenlignbare fylker. Målsettingen bør være at det er rettet opp i 2015.

Strandsone ved større vann i innlandet skal holdes fri for ny bebyggelse.

Utbygging skal ikke redusere omfanget av gjenværende naturområder uten tyngre tekniske inngrep.

Utbygging skal ikke skade viktige landskapsverdier.

Utbygging bør være energieffektiv og klimavennlig.