

Høringsnotat om nye oppgaver til større kommuner

1	Mer makt og myndighet til kommunene	3
1.1	Innledning	3
1.2	Om innholdet i høringsnotatet og de enkelte kapitlene	4
2	Bakgrunnen for høringsnotatet	6
2.1	Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner	6
2.2	Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015)	7
3	Forslag om overføring av oppgaver til kommunene	9
3.1	Innledning	9
3.2	Barne- og likestillingsdepartementet	10
3.3	Justis- og beredskapsdepartementet	16
3.4	Klima- og miljødepartementet	19
3.5	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	23
3.6	Kulturdepartementet	31
3.7	Landbruks- og matdepartementet	33
3.8	Samferdselsdepartementet	37
4	Oversikt over oppgaver som vurderes i andre prosesser	50
4.1	Innledning	50
4.2	Arbeids- og sosialdepartementet	50
4.3	Barne- og likestillingsdepartementet	52
4.4	Helse- og omsorgsdepartementet	53
4.5	Justis- og beredskapsdepartementet	64
4.6	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	65
4.7	Klima- og miljødepartementet	66
4.8	Landbruks- og matdepartementet	67
4.9	Olje- og energidepartementet	68
4.10	Samferdselsdepartementet	69
4.11	Lokal nærings- og samfunnsutvikling	70
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	72
5.1	Innledning	72
5.2	Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser	72
5.3	Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser	73

1 Mer makt og myndighet til kommunene

1.1 Innledning

Ulike lokalsamfunn står overfor ulike utfordringer. Regjeringen vil gi kommunene større muligheter til å finne gode løsninger tilpasset egne innbyggere. Enkeltmennesker, familier, organisasjoner og lokalsamfunn skal få større innflytelse over saker som angår dem selv og over samfunnsutviklingen. Regjeringen vil bygge samfunnet nedenfra. Makt og myndighet skal flyttes nærmere innbyggerne, slik at de kan styre mer av sin egen hverdag og sin egen samfunnsutvikling.

Kommunen er grunnmuren i velferdssamfunnet. Det er i kommunene de grunnleggende velferdstjenestene gis. Kommunen sikrer oss de viktigste tjenestene i mange faser av livet, og er avgjørende for gode lokalsamfunn over hele landet. Kommunene står overfor viktige utfordringer både på kort og lang sikt.

Siden forrige kommunereform for 50 år siden har kommunen fått stadig flere oppgaver og mer ansvar, for eksempel innen helse- og omsorgstjenesten, opplæring og barnevern. Tjenestene kommunene skal yte til sine innbyggere er de siste tiårene blitt stadig mer komplekse og krever høy kompetanse. Mange kommuner har utfordringer knyttet til både å rekruttere og til å holde på arbeidstakere med etterspurt kompetanse. Denne utfordringen vil bli enda større i årene som kommer. Det vil bli en økende konkurranse om kompetent arbeidskraft.

Den demografiske utviklingen vil gi økt behov for offentlige velferdstjenester de neste tiårene. I tiårsperioden fra 2020 til 2030 forventes antall eldre over 80 år å vokse med 50 prosent.

Det er kommunene som i stor grad vil måtte håndtere virkningene av den demografiske utviklingen. Endringene i alderssammensetningen vil være krevende for alle kommuner, men vil spesielt gi store utfordringer for de minste kommunene. Om noen tiår er det kommuner som bare vil ha to yrkesaktive per pensjonist, og for enkelte kommuner nærmere det seg én til én.

Befolkningen forventer flere og bedre tjenester. Økt privat kjøpekraft og velferd bidrar til at innbyggernes forventninger til kvaliteten på og omfanget av de kommunale tjenestene øker.

Lokaldemokratiet er over tid blitt svekket. Den statlige styringen har økt i takt med at kommunene har fått ansvar for stadig flere velferdstjenester. Dette reduserer kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold og innbyggernes behov i den enkelte kommune.

For å styrke kommunene gjennomfører regjeringen en kommunereform som skal gi større og sterkere velferdskommuner. Målet for reformen er å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk

robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Kommunereformen skal gi kommunestyrene økt innflytelse over forhold som er viktige for innbyggerne. Kommuner over hele landet er nå inne i de siste diskusjonene og vurderingene av om de skal slå seg sammen, og eventuelt hvem de ønsker å slå seg sammen med. Fra kommunene høsten 2014 fikk invitasjon til å delta i kommunereformen, har innbyggere, politikere, ansatte og næringsliv hatt dialog og debatt om hvordan vi best former framtiden i kommune-Norge. Kommunereformen vil gi sterkere kommuner med bedre kapasitet og kompetanse til å ivareta og videreutvikle velferdstilbudet til innbyggerne, og muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn. Reformen handler om å utvikle velferd og lokalt folkestyre i store og små lokalsamfunn til det beste for innbyggerne, næringslivet og lokalsamfunnet.

Økonomisk solide kommuner som har god kontroll på økonomien er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby innbyggerne gode velferdstjenester. Større kommuner vil ha større ressurser og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Større kommuner vil lettere kunne håndtere uforutsette hendelser og endringer i befolkningssammensetningen.

En endret kommunestruktur med større kommuner vil også legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver til kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremmet 20. mars 2015 Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Meldingen omhandler hvilke oppgaver som kan overføres til kommunene, jf. kapittel 2.1. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til innbyggerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken. Flere oppgaver vil styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Dette vil gi økt makt og myndighet og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner legges til grunn som en forutsetning for overføring av nye oppgaver. Det er også en viktig premiss at individuelle rettigheter ikke skal svekkes.

Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer. Stortinget har også bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med kommunereformen, jf. Innst. 262 S (2013–2014), Innst. 300 (2013–2014) og Innst. 333 S (2014–2015). Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 5. april 2016 fram Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.

Med utgangspunkt i forslagene i dette høringsnotatet, tas det sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå.

1.2 Om innholdet i høringsnotatet og de enkelte kapitlene

I dette notatet høres forslag til lovendringer knyttet til overføring av oppgaver til kommunene, jf. Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015) 9. juni 2015. I tillegg høres enkelte forskriftsendringer. Notatet inneholder også en konkretisering og nærmere vurdering av oppgaveendringene.

I kapittel 2 omtales bakgrunnen for høringsnotatet, det vil si hovedinnholdet i Meld. St. 14 (2014–2015) og Stortingets behandling av denne, jf. Innst. 333 (2014–2015) *Innstilling til Stortinget om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.

Kapittel 3 inneholder forslag til lov- og forskriftsendringer knyttet til oppgaver som skal overføres til kommunene i forbindelse med den planlagte framleggelsen av en samlet lovproposisjon våren 2017:

- Vigsler som i dag gjøres av notarius publicus
- Andre oppgaver som er lagt til notarius publicus
- Vilt- og innlandsfiskeforvaltning
- Enkelte oppgaver etter forurensningsloven
- Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig
- Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg
- Nærings- og miljøtiltak i skogbruket
- Tilskudd til tiltak i beiteområder
- Kollektivtransport

Noen av oppgaveendringene som Stortinget sluttet seg til, skal håndteres i andre løp som ikke nødvendigvis følger tidsløpet for framleggelsen av lovproposisjonen. Disse oppgaveendringene høres ikke i dette notatet, men følges opp i prosesser fastsatt av det enkelte departement. Disse oppgavene omtales likevel i kapittel 4 for å gi høringsinstansene et samlet bilde av hvilke oppgaver regjeringen tar sikte på å overføre til kommunesektoren. Dette gjelder blant annet oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet, oppgaver på rehabiliteringsområdet, en tilskuddsordning under Landbruks- og matdepartementets område, konsesjonsbehandling av små vannkraftverk og sekretariat for forliksrådet. I tillegg behandles overføring av tannhelsetjenester og basishjelpemidler i egne løp. Høringsnotat og lovproposisjon om tannhelsetjenester og endringer i oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet vil imidlertid følge tidsløpet for kommunereformen.

Kapittel 5 omhandler økonomiske og administrative konsekvenser av oppgaveendringene. Dette omtales også under de enkelte forslagene om oppgaveoverføring i kapittel 3.

2 Bakgrunnen for høringsnotatet

2.1 Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

I Meld. St. 14 (2014–2015) foreslår regjeringen overføring av oppgaver til kommunene på en rekke områder i forbindelse med kommunereformen: tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivilligsentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, notarius publicus` vigsler, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder. Videre foreslås det at varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg varsles det at det kan iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktpsikiatriske sentre (DPS) overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det vises videre til at det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling.

I tillegg omtales en rekke prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men som ikke nødvendigvis følger tidsløpet for fremleggelse av den planlagte lovproposisjonen om nye oppgaver til kommunene våren 2017. Dette gjelder: oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet, utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene, oppgaver på politiområdet, ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet, stortingsmelding om primærhelsetjenesten, opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet, finansieringsansvaret for pasienttransport, reformarbeid knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn, forenkling av utmarksforvaltningen, utviklingsavtaler på planområdet, forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven, konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk, endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag- og vannscooterregelverket.

I meldingen legges det til grunn at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodell for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Hovedbegrunnelsen for dette er at dagens system bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne, og mindre sektorisering og gråsoner. Meldingen åpner likevel for å overføre enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene. Dette vil kunne gi et mer helhetlig tjenestetilbud for innbyggerne i disse kommunene ved at oppgaver som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller kan ses i sammenheng på lokalt nivå. To forutsetninger legges til grunn for overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må storkommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det

andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng. I meldingen anbefales det ikke at det åpnes for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje enn øvrige kommuner, kan utgjøre egne fylker/regioner.

Noen av oppgavene som omtales i meldingen er basert på lover som gir visse grupper av innbyggere individuelle rettigheter til visse tjenester, eksempelvis tannhelsetjenesteloven. Meldingen varsler ikke endringer i rettighetene ved overføring av ansvar til kommunene.

Meldingen omhandler videre tiltak for redusert statlig styring. Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Meldingen viser til at regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet med kommunene. Større kommuner gir også grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlig tilsyn. Resultatet av gjennomgangen skal presenteres for Stortinget våren 2017. Meldingen varsler også noen konkrete eksempler på redusert statlig styring som kan gjennomføres uavhengig av den generelle gjennomgangen.

For å sikre kvaliteten i det offentlige tjenestetilbudet foreslo ekspertutvalget for kommunereformen i sin delrapport at det skal være adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet varslet i Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* at det vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven for slike tilfeller. I Meld. St. 14 (2014–2015) varsles det at departementet vil utrede om kommunene skal kunne gis pålegg om samarbeid i situasjoner der kommunene ikke selv kan sikre forsvarlige tjenester. Formålet med en slik samarbeidsregel vil være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud. Den aktuelle kommunes fagkompetanse vil være sentral for vurderingen av når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. I meldingen står det videre at departementet også vil utrede om pålegget skal kunne brukes for å sikre innbyggernes rettssikkerhet i kommuneforvaltningen.

Meldingen drøfter hvordan fylkeskommunen påvirkes av endringer i kommunestrukturen og endret oppgavefordeling i forbindelse med kommunereformen.

2.2 Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015)

Stortinget behandlet Meld. St. 14 (2014–2015) 9. juni 2015 på grunnlag av Innst. 333 S (2014–2015). Flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen sluttet seg til meldingens forslag om oppgaveoverføringer, med noen unntak: ansvaret for videregående opplæring skal fortsatt ligge hos fylkeskommunen, mens arbeids- og utdanningsreiser og familievern skal forbli et statlig ansvar. Flertallet sa videre at kollektivtransport kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, forutsatt at det inngås et

samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen.

I tillegg ba flertallet om at det må vurderes å øke det kommunale selvstyret innenfor skiltpolitikken, som i dag ligger hos Statens vegvesen, samt å øke det kommunale selvstyret innenfor fastsetting av skrivemåte og navn innenfor adresse- og skiltprosjekt. Flertallet ba også om at det vurderes å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskyss for grunnskoleelever. Flertallet ba videre regjeringen komme tilbake med hvordan den kommunale og den statlige delen av NAV kan samordnes bedre. Flertallet så også at kommunenes mulighet for å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes.

Flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen støttet forslaget om at det skal utredes en hjemmel som avklarer hvordan man gjennom pålagt samarbeid skal sikre tjenestekvalitet og rettssikkerhet for innbyggerne i tilfeller der en kommune ikke kan ivareta dette ansvaret.

Flertallet ba videre om at oppgavene til et nytt regionalt folkevalgt nivå gjennomgås og at forslag legges fram for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016.

3 Forslag om overføring av oppgaver til kommunene

3.1 Innledning

Dette kapitlet konkretiserer og gir en nærmere vurdering av innholdet i oppgaver som foreslås overført til kommunene, jf. Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015). Kapitlet inneholder også forslag til lovforankring. Vi ber særskilt om høringsinstansenes innspill til forslagene i dette kapitlet.

Oppgaver som behandles i andre løp fastsatt av de enkelte departementene, omtales i høringsnotatets kapittel 4.

I Innst. 333 S (2014–2015) ba Stortinget regjeringen vurdere å øke det kommunale selvstyret innenfor navnsetting/adresse- og skiltpolitikken, samt å vurdere å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskyss for grunnskoleelever. Stortinget mente også at kommunenes mulighet for å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes. Disse saken er omtalt i kommuneproposisjonen for 2017, og beskrives derfor ikke nærmere i høringsnotatet. Det samme gjelder overføring av tilskudd til frivilligsentraler. Stortinget ba også regjeringen komme tilbake med hvordan den kommunale og den statlige delen av NAV kan samordnes bedre. Denne saken er fulgt opp i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, og omtales derfor ikke nærmere her.

Enkelte oppgaver på politiområdet (oppgaver knyttet til løse og farlige hunder, hittegoods, godkjenning og stenging av brukthandel, passforvaltning og EØS-registreringsordningen) vil bli omtalt i Prop. 1 S 2017, og omtales derfor ikke nærmere i høringsnotatet.

I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i perioden 2018–2020. Hovedtyngden av oppgaver som foreslås overført til kommunene, foreslås overført fra 2020 når nye kommuner etableres. Enkelte oppgaver vil kunne vurderes overført før dette.

3.2 Barne- og likestillingsdepartementet

3.2.1 Notarius publicus' vigsler – overføring av vigselsmyndighet fra domstolene til kommunen – endringer i ekteskapsloven og lov om notarius publicus

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Etter lov om notarius publicus § 2 er notarialforretninger utførelse av de oppgavene som er lagt til notarius publicus i lov eller forskrift. Notarialforretninger er et samlebegrep for alle oppgaver som lovgiver har lagt til notarius publicus. Disse kan i all hovedsak deles inn i vigsler,¹ notarialbekreftelser (bekreftelse av underskrifter og kopier),² og en siste gruppe med noe mer krevende notarialoppgaver.

Etter lov om notarius publicus § 1 og forskrift om notarius publicus § 2 har dommere ved tingretten og Oslo byfogdembete kompetanse som notarius publicus. I tillegg har Sysselmannen på Svalbard, norske utenriktstjenestemenn og Politimesteren i Øst-Finnmark slik kompetanse.

Se kapittel 3.3 Justis- og beredskapsdepartementet for nærmere omtale av notarius publicus.

Vigsler

Dersom ekteskapsvilkårene i ekteskapsloven er oppfylt kan ekteskap inngås ved at brudefolkene møter for en vigsler. Vigsler foretas i dag av prest i Den norske kirke, prest eller forstander i et registrert trossamfunn, eller seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn som mottar tilskudd etter lov om tilskott til livssynssamfunn av 12. juni 1981 nr. 64, av notarius publicus, av norsk utenriktstjenestemann eller av særskilt oppnevnt vigsler.³

Notarius publicus er altså én av flere mulige vigslere. Vigsler utføres av dommere i tingrettene og Oslo byfogdembete i egenskap av å være notarius publicus. Domstolleder kan delegere notarialmyndighet til tjenestemann ved domstolen. Dette innebærer at andre ansatte ved domstolen kan gis myndighet til å foreta vigsler.⁴ Prøving av om ekteskapsvilkårene er oppfylt ble overført til folkeregistermyndigheten i 2004, og gjøres av Folkeregisteret ved de regionale skattekontorene. På bakgrunn av prøvingen utstedes en prøvingsattest som oversendes vigsler forut for seremonien.

¹ Lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven) § 12 b og lov 26. april 2012 om notarius publicus § 2 første ledd.

² Lov om notarius publicus § 3.

³ Ekteskapsloven § 12.

⁴ Forskrift om notarius publicus § 3 første ledd nr. 1.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til forslaget om at den vigselmyndigheten som i dag ligger hos domstolene overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014–2015). En overføring til kommunene betinger ikke større kommuner enn det vi har i dag. Siden den formelle prøvingen av ekteskapsvilkårene ligger til Folkeregisteret, er den rollen dommere i tingrettene har som vigslere i hovedsak av seremoniell karakter. Sett hen til dette, er det heller ikke påkrevd med noen særskilt fagkompetanse for å utføre vigslar, og det er ingen nasjonale mål som vil bli berørt ved en slik overføring. Vigselkompetanse til kommunene kan gi bedre tilgjengelighet for de innbyggerne som ønsker borgerlig vigsel. Det kan også bli større mulighet for tilpasninger med tanke på tid, sted og brudeparets ønsker enn det som er tilfelle for en vigsel i regi av domstolene. Barne- og likestillingsdepartementet vil vurdere om vigselmyndigheten som i dag ligger hos domstolene kan overføres til kommunene fra 1. januar 2018. Det må tas hensyn til at kommunene får tilstrekkelig tid til forberedelser og at de som skal få vigselmyndighet får opplæring.

Departementet foreslår at kompetansen til å foreta vigslar i kommunene tillegges ordføreren, varaordføreren og den eller de personer i kommunen som kommunestyret gir slik myndighet. Dette samsvarer med reguleringen i ekteskapsloven § 12, der vigselmyndigheten er lagt til personer, og ikke til rettssubjekter.

Det vil ofte ikke la seg gjøre at ordfører og varaordfører, som etter forslaget tillegges vigselkompetanse direkte ved lov, forestår alle vigslene selv, i alle fall ikke i kommuner med mange vigslar. Vigselkompetansen må derfor kunne delegeres til andre folkevalgte eller ansatte i kommunen. Siden kommunestyret får myndighet til å utpeke hvem i kommunen som, i tillegg til ordføreren og varaordføreren, skal kunne ha vigselkompetanse, kan kommunestyret sørge for at et tilstrekkelig antall personer i kommunen får slik myndighet ved delegering av kompetansen. Vilkåret om at kommunestyret kan peke ut og delegere vigselmyndigheten til personer "i kommunen", innebærer at personene må ha en klar tilknytning til kommunen, enten i form av å være fast ansatt i kommunen, ansatt på åremål eller folkevalgt.

Kommunestyrene må selv vurdere om og i hvilken grad delegeringsadgangen skal benyttes, og hvilke personer som er egnet til å inneha vigseloppgaven. Myndigheten bør som et utgangspunkt legges til personer i kommunens administrative ledelse. Også ved en delegering av vigselmyndigheten er det viktig at kommunen legger til rette for vigselens seremonielle karakter.

Det er viktig å sørge for at de ekteskap som inngås faktisk er gyldige. Det krever blant annet at den som gjennomfører vigselen innehar den nødvendige myndighet etter ekteskapsloven. Dersom vigsleren ikke har den nødvendige myndighet på vigseltidspunktet, blir ekteskapet en nullitet, noe som vil være en svært uheldig omstendighet for brudefolkene. Av hensyn til etterprøvbarehet, skal delegeringen av vigselmyndighet i kommunen være skriftlig.

Departementet foreslår at den vigselmyndigheten som er lagt til kommunen ved kommunal representant innebærer en lovfestet plikt til å ha et kommunalt vigseltilbud for egne innbyggere og innenfor kommunegrensen. Det er nok at én av brudefolkene er bosatt i

kommunen for at plikten gjelder. Kommunen må vurdere om også brudefolk som selv ikke er bosatt i kommunen kan få sin vigsel gjennomført der. Videre må kommunen vurdere om de kommunale vigslere skal kunne forestå vigslar også utenfor kommunens grenser. Det må i så tilfelle tas stilling til en del praktiske forhold, som om kommunen skal få dekket eventuelle merkostnader for vigslar for andre innbyggere og utenfor kommunegrensen. Det er grunn til å tro at vigselstilbudene vil kunne variere noe mellom kommunene med hensyn til fleksibilitet på tid og sted, men dette åpner samtidig for at kommunen selv kan utforme sitt vigselstilbud i tråd med lokale preferanser og forutsetninger. Brudefolkene kan selv vurdere bokommunens tilbud opp mot sine personlige ønsker for vigselen, og eventuelt søke om vigsel i en annen kommune.

Det er viktig at vigselsseremonien fortsatt skal ha et høytidelig preg når kompetansen overføres fra domstolene, og at seremonien gir en gyldig vigsel. Departementet mener dette kan ivaretas ved å fastsette noen overordnede rammer for vigslar i kommunens regi. Utøvelse av vigselsmyndighet er en myndighetshandling, men en vigsel skal også ha en seremoniell karakter. Bruk av egnede lokaler vil være av betydning for hvordan en vigselsseremoni oppfattes. Departementet legger til grunn at kommunene har rådhus, kommunehus eller andre lokaler som er egnet og kan gjøres tilgjengelig for vigslar. Ved vigsel i domstolen leses det opp et vigselsformular (tekst).⁵ Samme vigselsformular kan brukes for vigsel i regi av kommunen. Vigselsformularet setter et minimumskrav til innholdet i vigselen, men det er også rom for å tilpasse seremonien med for eksempel tekst og musikk utover dette.

Videre foreslås det en lovhemmel som gir departementet anledning til å fastsette forskrift med overordnede regler for det kommunale vigselstilbudet. Forskriften kan gi overordnede regler om at kommunene skal gi et godt og tilgjengelig tilbud om vigsel for egne innbyggere, om delegering av vigselsmyndighet, om mulighet for gjennomføring av vigslar for andre kommuners innbyggere og i andre kommuner, og om økonomiske forhold ved gjennomføring av vigslar. Innenfor de overordnede rammene som forskriften gir, kan kommunen tilpasse sitt vigselstilbud til lokale ønsker og prioriteringer. Kommunene bestemmer selv om de lokale tilpasningene skal fremgå av egen forskrift, eller vedtas på annen måte.

Et viktig utgangspunkt for kommunale vigslar er at kommunens alminnelige vigselstilbud skal være gratis for kommunens innbyggere. Dersom kommunen åpner for at vigslar kan skje utenfor kommunens egne lokaler, utover ordinære åpningstider og/eller utenfor kommunegrensen, og eventuelt også for brudefolk fra andre kommuner, bør kommunen også regulere hvordan merkostnader ved dette skal dekkes. Eksempler på slike kostnader er lønn og reiseutgifter for vigsleren og oppvarming av kommunale lokaler. Dekning av slike utgifter må være forutsigbare og avtales med brudeparet på forhånd. Det skal ikke være anledning for kommunen eller vigsleren til å ta betaling for gjennomføring av vigslar, utover slik dekning av nødvendige, påregnelige merkostnader.

På Svalbard er det i dag Sysselmanen som har vigselsmyndighet i kraft av å være notarius publicus. Departementet mener at det ikke er grunn til å gjøre endringer i dagens ordning med

⁵ Fastsatt i kgl. res. av 19. januar 1996, med endringer sist av 5. desember 2008.

at Sysselmannen som øverste embetsmann har vigselfmyndighet for personer som er bosatt på Svalbard og for tilreisende som ønsker å vies der. Dette er en ordning som fungerer godt og gir god tilgjengelighet for de som ønsker borgerlig vigsel på Svalbard. Departementet anser det derfor som mest hensiktsmessig at Sysselmannen fortsatt ivaretar oppgaven som vigsler på Svalbard. Det foreslås derfor ingen realitetsendring i ekteskapsloven § 12 knyttet til vigselfmyndighet på Svalbard, men det presiseres at det er *Sysselmannen* (ikke notarius publicus) som har denne myndigheten.

Ved at henvisningen til notarius publicus fjernes, og de kommunale myndighetspersonene og Sysselmannen på Svalbard nevnes eksplisitt i ekteskapsloven, vil samtlige instanser med vigselfmyndighet fremgå direkte av ekteskapsloven § 12. Departementet mener dette vil være en fordel.

Den foreslåtte lovendringen i ekteskapsloven § 12 med uttømmende oppstilling av vigslere og hvor henvisningen til notarius publicus fjernes, krever en lovendring i lov om notarius publicus § 2 første ledd, hvor vigsler er listet opp som en notarialforretning. Det foreslås derfor at henvisningen til vigsler i § 2 første ledd tas ut.

Lovforslag

I lov av 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 12 skal lyde:

§ 12 Vigslere

Vigslere er:

- a) prest i Den norske kirke, og prest eller forstander i et registrert trossamfunn, eller seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn som mottar tilskudd etter lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn når Kongen har godkjent formen for inngåelse av ekteskap.
- b) *ordføreren, varaordføreren og den eller de i kommunen som kommunestyret gir slik myndighet*
- c) norsk utenriktjenestemann, jf. lov om utenriktjenesten § 17.
- d) *Sysselmannen på Svalbard.*
- e) særskilt vigsler oppnevnt av departementet i tilfeller der det er behov for det på grunn av lange avstander eller av andre grunner. Oppnevningen gjelder for fire år.

Departementet kan ved forskrift gi utfyllende regler om tildeling og tilbaketrekking av vigselsrett for seremonileder eller tilsvarende i livssynssamfunn.

Departementet kan ved forskrift gi overordnede regler om det kommunale vigselstilbudet.

Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 12 første ledd bokstav b

Bestemmelsen slår fast at ordfører og varaordfører i kommunen har myndighet til å foreta vigsler. I dette ligger samtidig en rettslig plikt for kommunen til å ha et vigselstilbud. Pliktens omfang avgrenses til å gjelde kommunens egne innbyggere og innenfor kommunens geografiske grenser. Kommunestyret kan utpeke og delegere vigselfmyndighet også til andre personer i kommunen. Med personer i kommunen menes her personer som har et klart tilknytningsforhold til kommunen i form av å være folkevalgt, ansatt i kommunen eller ha et ansettelsesforhold i kommunen basert på åremål. Kommunestyret må selv vurdere om og i hvilken grad delegeringsadgangen skal benyttes. Kommunestyret må også selv vurdere hvilke personer i kommunen som er egnet til å forestå vigsler, men myndigheten bør som et utgangspunkt legges til personer i kommunens administrative ledelse. Kommunen må til enhver tid ha god og tilgjengelig oversikt over hvem som har vigselfmyndighet i kommunen.

Til § 12 første ledd bokstav d

Sysselmannen på Svalbard får vigselfmyndighet direkte etter ekteskapsloven, og ikke gjennom å være notarius publicus. Sysselmannen kan delegere vigselfmyndigheten til andre ansatte i sin organisasjonen på vanlig måte. Delegeringen skal i så fall være skriftlig og angi hvem som får slik myndighet.

Til § 12 tredje ledd

Bestemmelsen slår fast at Barne- og likestillingsdepartementet kan fastsette forskrift om overordnede regler om det kommunale vigselstilbudet. De overordnede reglene skal gi rammer for kommunens utforming og administrasjon av vigselstilbudet, men skal ikke detaljregulere hvilket tilbud kommunene kan ha. Kommunene skal ha et handlingsrom for å tilpasse sitt vigselstilbud til lokale ønsker og prioriteringer, for eksempel med hensyn til hvem som skal ha vigselfmyndighet, og tid og sted for vigsler.

Forskriften kan fastsette at kommunene skal gi et godt og tilgjengelig tilbud om vigsel for egne innbyggere. Tilgjengelighet innebærer både at tilbudet skal være hyppig nok og at forholdene skal tilrettelegges ved særskilte behov, som for eksempel ved nedsatt funksjonsevne. Den nærmere utformingen av tilbudet er opp til kommunen selv.

Forskriften kan også gi regler om delegering av vigselfmyndighet, herunder at slik delegering skal være skriftlig og for en nærmere bestemt periode. Forskriften kan også fastslå at den som får vigselfmyndighet skal være folkevalgt, eller ha et ansettelsesforhold eller lignende i kommunen, og utøve vigselfmyndigheten som en del av dette.

Forskriften kan også gi bestemmelser om at kommunens alminnelige tilbud til egne innbyggere skal være gratis. For de tilfeller der kommunen også tilbyr vigsler der begge brudefolkene er bosatt utenfor kommunen, kan forskriften fastsette at kommunen etter avtale med brudefolkene kan få dekket nødvendige kostnader til vigselen. Slike nødvendige kostnader kan eksempelvis være knyttet til lønn for vigsler, transport og oppvarming av lokale. Også der kommunen etter ønske fra brudefolkene foretar vigsler utenom kommunens alminnelige tilbud om tidspunkt og/eller sted, kan kommunen få dekket nødvendige merkostnader.

Forskriften kan gi en generell bestemmelse om at vigsler ikke skal være en økonomisk inntektskilde for kommunen eller den som på kommunens vegne har vigselsmyndighet.

Forskriften kan gi bestemmelser om at det borgerlige vigselsformularet skal benyttes og at vigselen skal registreres av kommunen. Forskriften kan også gi bestemmelser om at kommunen sørger for oversiktlig og tilgjengelig informasjon om kommunens vigselstilbud.

I lov av 26 april 2002 nr. 12 om notarius publicus foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 2 første ledd skal lyde:

Notarialforretningar er utføring av dei oppgåvene som er lagt til notarius publicus i lov eller forskrift, mellom anna *å gje* notarialstadfestingar, som stadfesting av underskrift og rett kopi.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Stortinget forutsetter i Innst. 333 S (2014–2015) statlig fullfinansiering av en oppgaveoverføring av borgerlige vigsler og notarialbekreftelser:

Komiteen viser til forslaget om å la kommunene overta borgerlige vigsler og notarialbekreftelser og støtter dette under forutsetning av statlig fullfinansiering av disse oppgavene.

Domstolene gjennomfører årlig om lag 8 000 vigsler. Dette representerer ressursbruken til åtte saksbehandlerårsverk ifølge ressursfordelingsmodellen for domstolene.

Kommunens ressursbruk knyttet til vigsler vil avhenge av antall, hvem som skal utføre vigslene, hvilket tilbud kommunen fastsetter med tanke på tid, sted og varighet og hvor mye tid kommunens ansatte vil bruke til nødvendige forberedelser.

3.3 Justis- og beredskapsdepartementet

3.3.1 Oppgaver som er lagt til notarius publicus

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Etter lov 26. april 2002 nr. 12 om notarius publicus § 2 er notarialforretninger utførelse av de oppgavene som er lagt til notarius publicus i lov eller forskrift. Notarialforretninger er et samlebegrep for alle oppgaver som lovgiver har lagt til notarius publicus. Disse kan i all hovedsak deles inn i vigsler⁶, notarialbekreftelser (bekreftelse av underskrifter og kopier)⁷ og en siste gruppe med noe mer krevende notarialoppgaver, blant annet bekreftelse av kompetanse, mottakelse av forsikring og sjøprotester.

Bekreftelsen av signatur og rett kopi med tilhørende notarialattest, omtales her som "de enkle notarialbekreftelsene". For å få en notarialbekreftelse må det fremlegges den dokumentasjon som notarius publicus finner nødvendig for å vurdere riktigheten av det som skal bekreftes. Notarius publicus må vurdere om lovens krav til notarialattest er oppfylt. Det foreslås ikke at kommunen skal gis kompetanse til å utføre de mer krevende notarialoppgavene. Disse vil derfor ikke omtales nærmere.

Overføring av vigsler til kommunene er omtalt i kapittel 3.2 under Barne- og likestillingsdepartementet, og vil derfor heller ikke inngå i den videre omtalen.

Etter lov om notarius publicus § 1 og forskrift om notarius publicus § 2 har dommere ved tingretten og Oslo byfogdembete kompetanse som notarius publicus. I tillegg har Sysselmannen på Svalbard, norske utenriktstjenestemenn og Politimesteren i Øst-Finnmark slik kompetanse. Begrenset notarialmyndighet er dessuten gitt lensmenn, namsfogdene og politistasjonssjefer med sivile rettspleieoppgaver, direktøren for Registerenheten Brønnøysund samt registerføreren og administrasjonssjefen ved Skipsregistrene. Det er også gitt regler for delegasjon av notarialkompetanse.⁸ Blant annet kan domstolleder delegere notarialmyndighet til tjenestemann ved domstolen.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til forslaget om å gi kommunene myndighet til å utføre notarialbekreftelser, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Justis- og beredskapsdepartementet foreslår at kommunene gis myndighet til kun å utføre det som betegnes som de enkle notarialbekreftelsene. Forslaget innebærer ikke at myndigheten til å utføre de enkle notarialbekreftelsene tas ut av domstolen eller fratas lensmenn, namsfogdene og

⁶ Ekteskapsloven § 12 b og lov om notarius publicus § 2 første ledd.

⁷ Lov om notarius publicus § 3.

⁸ Forskrift om notarius publicus § 3.

politistasjonssjefer med sivile rettspleieoppgaver. Kommunens notarialmyndighet på dette området kommer i tillegg.

For dokumenter som skal brukes i utlandet er det vanlig med et krav om notarialbekreftelse. Den som ønsker en notarialbekreftelse utført, må møte opp i notarius publicus' lokaler. Det vil lette tilgangen til tjenesten hvis kommunene kan gi et slikt tilbud til innbyggerne. Notarius publicus kan ikke bekrefte rettsforhold og skal heller ikke ta stilling til dem.

Å gi kommunene myndighet til å utføre de enkle notarialbekreftelsene, i tillegg til blant annet domstolene, krever ikke lovendring. Notarialmyndighet kan ved kongelig resolusjon tildeles kommunene ved å tilføye et nytt punkt 5 i forskrift av 3. mai 2002 nr. 418 om notarius publicus § 2 annet ledd, hvor kommunen ved leder av kommunerådet og administrasjonssjefen får myndighet til å bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi av dokumentet. I tillegg kan et nytt punkt 7 tilføyes i forskriftens § 3 første ledd, hvor leder av kommunerådet og administrasjonssjefen kan delegere notarialmyndighet til ansatte i kommunen.

Departementet foreslår at myndighet til å forestå de enkle notarialforretningene legges direkte til leder av kommunerådet og administrasjonssjefen i kommunen, da kompetansen etter lov om notarius publicus er tillagt en person. Dette er de øverste ledere av den samlede kommunale administrasjonen i hhv. kommuner med parlamentarisk styreform og kommuner som er organisert etter formannskapsmodellen, se kommuneloven § 20, jf. § 19a og § 23. Dette fraviker kommunelovens system og den vanlige måten å legge oppgaver til kommunene på, det vil si at oppgaven legges til kommunen som sådan. Lovteknisk vil imidlertid en regulering der oppgaven legges til kommunen som rettssubjekt ikke passe inn i reguleringen av notarialmyndighet ellers. Adgangen til å delegere myndigheten fra leder av kommunerådet eller administrasjonssjefen til andre ansatte i kommunen vil fremgå av en ny delegasjonsbestemmelse som foreslås i forskrift om notarius publicus § 3.

Forslag til forskriftsendring

I forskrift 3. mai 2002 nr. 418 om notarius publicus foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 2 annet ledd nytt punkt nr. 5 skal lyde:

Leder av kommunerådet og administrasjonssjefen i kommunen har myndighet til å bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi av dokumentet.

§ 3 første ledd nytt punkt nr. 7 skal lyde:

Leder av kommunerådet og administrasjonssjefen i kommunen kan delegere notarialmyndighet til ansatte i kommunen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom

forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Stortinget forutsetter i Innst. 333 S (2014–2015) statlig fullfinansiering av en oppgaveoverføring av borgerlige vigsler og notarialbekreftelser:

Komiteen viser til forslaget om å la kommunene overta borgerlige vigsler og notarialbekreftelser og støtter dette under forutsetning av statlig fullfinansiering av disse oppgavene.

Domstolene gjennomfører årlig om lag 50 000 notarialforretninger (med unntak av vigsler), fordelt på 66 førsteinstansdomstoler. 50 000 notarialforretninger er det samlede antall av både de enkle notarialbekreftelsene og de mer kompliserte notarialoppgavene, som domstolene fremdeles skal utføre. Det finnes ikke noen oversikt over fordelingen av de to kategoriene notarialforretninger. Dette representerer ressursbruken til elleve saksbehandlerårsverk ifølge ressursfordelingsmodellen for domstolene.

Opgavene og ressursbruken er fordelt på 66 førsteinstansdomstoler. Det er bare Oslo byfogdembete med fire årsverk og Bergen tingrett med ett årsverk som har en ressursbruk som representerer mer enn ett helt årsverk. Her må det legges til at de kompliserte notarialoppgavene uansett fullt ut skal forbli i domstolen, og de enkle notarialforretningene også fremover skal kunne bli utført i domstolen.

3.4 Klima- og miljødepartementet

3.4.1 Vilt- og innlandsfiskeforvaltning

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Bortsett fra forvaltning av truede eller særskilte ansvarsarter, ligger oppgaver og myndighet knyttet til høsting av vilt og innlandsfisk i all hovedsak hos rettighetshavere, kommunen og fylkeskommunen. Fylkeskommunen har ansvar for oppgaver på tvers av kommunegrenser og er forvaltningsmyndighet for høstbare, ikke truede viltarter og innlandsfisk. Oppgavene er blant annet knyttet til forvaltning for å sikre definerte arter, myndighetsutøvelse når det gjelder jakt- og fangsttider, fordele tilskudd til kommuneovergripende vilttiltak fra det fylkeskommunale viltfond, sørge for at kommunene samler inn og leverer data til nasjonale databaser, samt veilede kommuner og rettighetshavere.

Jakt og fangst reguleres blant annet av forskrift 1. mars 2012 nr. 190 om jakt- og fangsttider samt sanking av egg og dun for jakt sesongene fra og med 1. april 2012 til og med 31. mars 2017 (forskrift om jakt- og fangsttider). Forskriften §§ 2 og 3 slår fast hvilke arter som skal være jaktbare, og fastsetter jakt- og fangsttider for slike arter i ulike deler av landet. Forskriften har også bestemmelser om myndigheten til å fastsette jakttider.

To av artene som det er åpnet for jakt på er de to fremmede/introdiserte gåseartene kanadagås (*Branta canadensis*) og stripegås (*Anser indicus*). Etter § 2 i forskriften er jakttiden for kanadagås som hovedregel fra og med 10. august til og med 23. desember. I Finnmark, Troms og Nordland fylker ned til Rana og Rødøy kommuner starter imidlertid jakttiden 21. august, og når det gjelder den frie jakten på hav og fjord fra svenskegrensen til og med Vest-Agder fylke, starter jakttiden 10. september. Etter § 2 i forskriften er også jakttiden for stripegås som hovedregel fra og med 10. august til og med 23. desember. Når det gjelder den frie jakten på hav og fjord fra svenskegrensen til og med Vest-Agder fylke starter jakttiden 10. september. I § 3 i forskriften gis ulike organer i viltforvaltningen myndighet til åpne for jakt før og etter ordinær jakttid for enkelte arter. Det følger av § 3 pkt. 2 b) at fylkeskommunen kan åpne for jakt på kanadagås og stripegås inntil 15 dager i forkant av ordinær jakttid. Videre følger det av § 3 pkt. 2 c) at fylkeskommunen kan utvide jakten på kanadagås og stripegås i inntil to måneder i etterkant av ordinær jakttid.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introdiserte arter etter § 3 i forskrift om jakt- og fangsttider kan overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Dette er arter hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse og harmonisert jaktuttak. Myndigheten til å åpne for jakt før og etter ordinær jakttid for kanadagås og stripegås kan derfor overføres fra fylkeskommunen til større kommuner.

Innlandsfiskeforskriften er fastsatt med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven § 34. Forskriften § 2 omhandler arter det er tillatt å fiske etter, og fylkeskommunen kan forby fiske

av arter det er tillatt å fiske på etter denne bestemmelsen dersom arten er truet lokalt eller regionalt. Kommunene har allerede ansvar for deler av fiskeforvaltningen, og det vil bidra til en mer effektiv forvaltning dersom kommunene også får ansvar for å vurdere hvorvidt det er behov for å innføre et slikt forbud. Stortinget har sluttet seg til at fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til kommunene.

Forslag til forskriftsendring

I forskrift 1. mars 2012 nr. 190 om jakt- og fangsttider foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 3 pkt. 2 b) og c) skal lyde:

- b) *Kommunen* kan åpne for jakt på kanadagås og stripegås inntil 15 dager i forkant av ordinær jakttid.
- c) *Kommunen* kan utvide jakten på kanadagås og stripegås i inntil to måneder i etterkant av ordinær jakttid.

I forskrift 26. juni 2009 nr. 851 om innlandsfiske foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 2 skal lyde:

§ 2 Arter det er tillatt å fiske etter

Det er bare tillatt å fiske etter følgende arter: abbor, bekkerøye, brasme, dvergmalle, gjedde, gullbust, gullfisk, gullvederbuk, harr, hork, hvitfinnet steinulke, kanadarøye, karpe, karuss, krøkle, lagesild, lake, laue, mort, regnbueørret, regnlaue, røye, sandkryper, sik, skrubbe, stam, steinsmet, suter, sørv, trepigget stingsild, vederbuk, ørekyt og ørret.

Det er tillatt å fiske etter marine arter i vassdrag i den tiden det er åpnet for fiske i vassdraget dersom det er tillatt å fiske etter den aktuelle arten i sjøen.

Kommunen kan forby fiske av arter det er tillatt å fiske på etter denne bestemmelsen dersom arten lokalt eller regionalt er truet.

3.4.2 Forurensning

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven.

Innenfor næringsmiddelindustrien blir tillatelser til utslipp fra grønnsaksvaskerier etter forurensningsloven behandlet av fylkesmannen. Fylkesmannen har også ansvaret for saker knyttet til støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller. Forurensninger fra grønnsaksvaskerier og støy fra de nevnte kildene gir primært lokale miljøvirkninger og oppgavene er foreslått overført til kommunene.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014 – 2015).

På denne bakgrunn foreslår Klima- og miljødepartementet at kommunen etter forskrift til forurensningsloven får myndighet til å regulere utslipp/forurensning fra grønnsaksvaskerier etter forurensningsloven § 11. Myndigheten omfatter virksomheter som vasker grønnsaker for pakking eller videresendelse til salg eller videreforedling. Myndigheten omfatter ikke virksomheter hvor vasking av grønnsaker inngår som en del av en annen virksomhet som fortsatt skal konsesjonsbehandles av fylkesmannen.

Forskriften gir også kommunen myndighet etter forurensningsloven til å regulere støy fra vindmøller og vindkraftanlegg. Bygging av vindkraftanlegg som skal knyttes til høyspentanlegg er konsesjonspliktig etter energiloven, og omfattes også av plan- og bygningslovens krav om utarbeidelse av reguleringsplan for større byggearbeider, se plan- og bygningsloven § 23 nr. 1. Vindkraftanlegg på mer enn 10 MW omfattes videre av forskrift om konsekvensvurderinger. Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) er myndighet etter energiloven og etter forskrift om konsekvensutredninger, se § 2 tredje ledd. Myndighet til å vedta reguleringsplan etter plan- og bygningsloven er lagt til kommunen. For at eventuell regulering av støy fra vindmøller etter forurensningsloven er godt koordinert med regulering etter plan- og bygningsloven, er det hensiktsmessig at kommunen gis myndighet også etter forurensningsloven.

Forskriften gir videre kommunen myndighet til å regulere støy og støv fra motorsportbaner etter forurensningsloven. Dersom støy og støv fra motorsportbaner er tilfredsstillende regulert gjennom bestemmelser til reguleringsplan, kan det være unødvendig for kommunen å konsesjonsbehandle motorsportbaner etter forurensningsloven i tillegg.

Forskriften gir kommunen også myndighet til å regulere støy fra skytebaner. Fylkesmannen vil imidlertid fortsatt være myndighet for å regulere spørsmål om metallforurensning etter forurensningsloven, mens Miljødirektoratet fortsatt skal ha myndighet til å regulere støy fra Forsvarets skytefelt.

Ved etablering av nye baner er det praksis for å regulere disse etter plan- og bygningsloven. Der hvor støy er tilfredsstillende regulert gjennom bestemmelser til reguleringsplanen, kan det være unødvendig for kommunen å konsesjonsbehandle banen med tanke på støy etter forurensningsloven i tillegg.

Forslag til ny forskrift

Ny forskrift, med hjemmel i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) skal lyde:

Forskrift om myndighet til kommunene etter forurensningsloven

Fastsatt av Klima- og miljødepartementet [dato] med hjemmel i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 81, jf. kgl.res. 8. juli 1983.

§ 1 Kommunenes myndighet

Kommunen kan gi tillatelse etter forurensningsloven § 11 til virksomhet som kan medføre forurensning på følgende områder:

- grønnsaksvaskerier, med unntak av grønnsaksvaskerier som er tilknyttet annen virksomhet som fortsatt skal konsesjonsbehandles av fylkesmannen*
- støy og støv fra motorsportbaner*
- støy fra sivile skytebaner*
- støy fra vindmølle.*

For disse virksomhetene er kommunene tilsynsmyndighet, jf. forurensningsloven § 48, og har myndighet etter følgende bestemmelser i forurensningsloven; §§ 7 fjerde ledd, 18, 49, 50, 51, § 58 annet ledd, 73, 74 første til tredje ledd, 75 første ledd, 76 og 78 tredje ledd.

§ 2 Ikrafttreden

Forskriften trer i kraft [dato]

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. De foreslåtte endringene vil få begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

3.5 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

3.5.1 Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Hovedmålet for den boligsosiale politikken er at flere vanskeligstilte skal få et egnet sted å bo. Økt botrygghet og etablering i eid bolig er sentrale delmål. Boligpolitikken skal også bidra til egnede boliger for personer med nedsatt funksjonsevne, samt generelt økt tilgjengelighet i boligmassen.

Husbanken forvalter flere tilskuddsordninger på vegne av staten. Kommunene søker i dag Husbanken om midler som fordeles ut fra en helhetsvurdering av kommunenes situasjon. Kommunene behandler søknadene fra enkeltpersoner, og tildeler tilskudd etter behovsprøving. Tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig for personer med nedsatt funksjonsevne er regulert i en felles forskrift.⁹ Forskriften er gitt med hjemmel i Husbankloven § 1. Husbanken har gitt nokså detaljerte retningslinjer til begge ordningene.

Det er viktige oppgaver som skal følges opp på det boligsosiale feltet framover. SSB har anslått at det er om lag 122 000 vanskeligstilte personer på boligmarkedet. Rundt 6 000 personer regnes som bostedsløse. De boligsosiale utfordringene kan ventes å øke framover, blant annet som følge av økende boligpriser og behov for å bosette flyktninger som sitter i mottak. Mange vanskeligstilte vil være henvist til leiemarkedet fordi de ikke har mulighet til å kjøpe seg en bolig. Et sentralt mål er at vanskeligstilte skal kunne skaffe seg og beholde en trygg og god bolig. Tilskudd til etablering er et viktig virkemiddel for å bistå vanskeligstilte personer med å etablere seg i egen eid bolig.

De demografiske utfordringene de neste tiårene med stor økning i antall eldre tilsier at det er et stort behov for flere tilgjengelige boliger. Flere tilgjengelige boliger reduserer behovet for institusjonsplasser og omsorgsboliger. Også behovet for midlertidige hjelpemidler og bruk av hjemmetjenester blir mindre når boligene tilpasses de som bor der. Undersøkelser tyder på at de fleste eldre ønsker å bo hjemme så lenge som mulig. Proba samfunnsanalyses rapport 2014-14 *Evaluerer av tilskudd til tilpasning* indikerer at bruk av tilskuddet kan gi store nyttegevinster.

Det vises for øvrig til at regjeringen i statsbudsjettet for 2017 vil foreslå å innlemme to ulike tilskudd knyttet til det boligsosiale arbeidet i rammetilskuddet til kommunene, jf. omtale i Kommuneproposisjonen 2017.

⁹ Forskrift 23. februar 2011 nr. 191 om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer.

Tilskudd til etablering i egen bolig – dagens regulering og praksis

Tilskuddet skal bidra til at vanskeligstilte kan etablere seg i egen bolig. Tilskuddet er et sentralt virkemiddel for å bistå personer med langvarige problemer med å etablere seg i egen bolig.

Tilskuddet kan gis til personer med lav inntekt som ikke klarer å opparbeide seg egenkapital eller som har andre vanskeligheter med å etablere seg i bolig. Tilskuddet er personrettet og i dag strengt økonomisk behovsprøvd. Det legges vekt på om husstandens problemer er av langvarig karakter. Tilskudd gis i praksis til bostedsløse, flyktninger, personer med funksjonshemninger, rusproblemer og/eller psykiske problemer eller til husstander med funksjonshemmet barn.

Tilskudd til etablering gis til å kjøpe, oppføre, utbedre eller refinansiere egen bolig. I en del tilfeller gis tilskuddet sammen med startlån som også tildeles av kommunene.

I 2014 ble det gitt til sammen 392,2 mill. kroner i tilskudd til etablering fordelt på 1 535 husstander. Det ble gitt flest tilskudd til kjøp av bolig, hvorav 1 262 av husstandene fikk tilskudd til kjøp av brukt bolig. For 2015 er det bevilget 371,7 mill. kroner til tilskuddet. Det innebærer at om lag 1 300 – 1 400 husstander vil kunne få tilskudd.

Tilskudd til tilpasning av bolig – dagens regulering og praksis

Tilskuddet skal bidra til at personer med spesielle behov får tilpasset boligen til disse behovene. Å tilpasse en bolig innebærer å gjøre den mer egnet når det oppstår nedsatt funksjonsevne.

Tilskudd gis til husstander som har personer med nedsatt funksjonsevne. Tilskudd gis også til eldre som har behov for å tilpasse boligen sin. Ordningen er økonomisk behovsprøvd.

Kommunene kan vurdere tilskudd til tilpasning i sammenheng med Husbankens øvrige økonomiske virkemidler samt andre statlige eller kommunale virkemidler som bidrar til at funksjonshemmede og eldre i størst mulig grad skal kunne bo hjemme og motta tjenester i eget hjem.

Tilskuddet går til ulike former for tilpasning. Det kan dreie seg om enkle tiltak, som å fjerne dørterskler. Eller det kan gjelde større ombygginger, som å endre en romløsning. Tilskuddet gis også til å finansiere profesjonell prosjekterings- og utredningshjelp ved behov for tilpasning.

I 2014 ble det gitt 1 268 tilskudd til tilpasning for til sammen 107 mill. kroner.

Gjennomsnittlig tilskudd økte fra 66 400 kroner i 2013 til 84 434 kroner i 2014. Økningen skyldes at tiltakene er større og mer kostnadskreven, blant annet fordi familier med barn med nedsatt funksjonsevne prioriteres. I 2014 ga Husbanken 7,9 mill. kroner i tilskudd til utredning og prosjektering av boliger som skal dekke spesielle boligbehov.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at midlene til tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning blir innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014–2015).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår at ansvaret for å gi økonomisk hjelp (tilskudd) til etablering i egen bolig og tilpasning av bolig overføres til kommunene. Rent teknisk gjøres dette gjennom å innlemme tilskuddsordningene i rammetilskuddet til kommunene. Dette betyr at kommunene gjennom inntektssystemet får tildelt statlig rammetilskudd basert på objektive kriterier.

Overføring av oppgaven gir flere fordeler. For det første får kommunene et mer helhetlig ansvar for den boligsosiale politikken slik at de i større grad kan se lokale boligsosiale utfordringer i sammenheng med andre velferdsområder. For det andre blir det mer forutsigbart for kommunene hvilke ressurser som står til rådighet. For det tredje blir det en forenkling for kommunene når de ikke må søke Husbanken om tilskuddsmidler.

For staten innebærer forslaget at Husbankens oppgaver med å fordele tilskuddene mellom kommunene bortfaller. Husbanken slipper også å bruke ressurser på rapportering og kontroll av hvordan tilskuddsmidlene brukes.

Det er viktig å sikre at kommunene prioriterer arbeidet med å gi sine innbyggere hjelp til etablering og tilpasning av egen bolig. Legalitetsprinsippet medfører at staten må ha hjemmel i lov for å pålegge kommunene nye plikter. Departementet foreslår derfor å lovfeste at det skal være en kommunal oppgave å gi hjelp til boligetablering og boligtilpasning. I likhet med gjeldende ordning vil en kommunal ordning ikke gi rettigheter for enkeltindivider, men kommunen får etter forslaget en plikt til å vurdere søknader om finansiering. Kommunene vurderer om den enkelte skal tildeles tilskudd, etter en skjønnsmessig vurdering av den enkeltes situasjon og ordningens formål om å bidra til etablering og tilpasning av bolig for vanskeligstilte. Kommunen kan bare legge vekt på saklige og relevante hensyn, og heller ikke forskjellsbehandle søkerne på usaklig måte.

Departementet har vurdert hvor de nye oppgavene lovmessig skal plasseres. Departementet har vurdert om oppgaven med å gi hjelp til etablering kan plasseres i lov om sosiale tjenester i NAV (sosialtjenesteloven) § 15. Bestemmelsen handler om boliger til vanskeligstilte, slik at det rent tematisk passer godt. Imidlertid er målgruppen for tilskudd til etablering i egen bolig vanskelig forenlig med hovedmålet med sosialtjenesteloven, som er å være samfunnets siste sikkerhetsnett for dem som trenger det.

Når det gjelder tilpasningstilskuddet, har departementet vurdert om hjelpeplikten kan plasseres i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. Loven regulerer hvilke helse- og omsorgstjenester kommunen plikter å sørge for til pasienter og brukere som oppholder seg i kommunen. Felles for alle disse tjenestene er at de gjelder konkrete "tjenester" og ikke økonomiske støtteordninger. Administrering av en tilskuddsordning for boligtilpasning kan vanskelig likestilles med ytelse av den type individrettede helse- og omsorgstjenester som loven ellers regulerer. Dette vil imidlertid ikke være til hinder for at helse- og omsorgstjenestens personell kan ha en rådgivende rolle når det gjelder å vurdere hva slags

tilpasninger som ut fra en helse- og omsorgsfaglig vurdering kan være hensiktsmessig. Dette gjøres allerede i dag blant annet når det gjelder ulike hjelpemidler som dekkes over folketrygden og som følge av det medvirkningsansvar som følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

Departementet har også vurdert å foreslå en egen lov om disse oppgavene. Departementet mener imidlertid at det ikke er ønskelig å gi en egen lov om to såpass små ordninger.

Departementet foreslår at bostøtteloven bygges ut med et kapittel som slår fast at kommunen har plikt til å vurdere tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig for personer med funksjonsnedsettelse. Bostøtte er den viktigste boligsosiale ordningen. Det er kommunene som er førstelinje i saksbehandlingen og slik sett kan det passe å pålegge kommunene ytterligere oppgaver i denne loven. Departementet foreslår at kommunens nye plikter skal fremgå av et nytt kapittel 2, klart atskilt fra reglene om bostøtte.

En fordel med å samle bestemmelsene om tilskudd til etablering og tilpasning i samme lov, er at det kan være enklere for kommunene å vurdere de to tilskuddene i sammenheng. For personer med nedsatt funksjonsevne vil det kunne være aktuelt å bistå enten med tilskudd til tilpasning av boligen eller med etablering i en mer egnet bolig. Det kan gi bedre boligløsninger for den enkelte, og bedre utnyttelse av tilskuddsmidlene.

Loven må få ny tittel som gjenspeiler kommunenes nye oppgaver. Departementet foreslår at loven skal hete *lov om bustøtte og kommunale bustadtilskott*. Departementet foreslår at nytt kapittel II får tittelen *kommunale tilskudd til etablering i egen bolig og til tilpasning av bolig*. Nåværende §§ 14 og 15 blir nye §§ 17 og 18 i et nytt kapittel III. (Bestemmelsene vil senere bli oversatt til nynorsk).

Lovforslag

I lov 24. august 2012 om bostøtte foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

Ny tittel på loven skal lyde:

Lov om bustøtte og kommunale bustadtilskott.

Nytt kapittel II (med nye § 14 og 15) skal lyde:

Kapittel II – kommunale tilskudd til etablering i egen bolig og til tilpasning av bolig

§ 14. Tilskudd til etablering i egen bolig for økonomisk vanskeligstilte

Kommunen skal etter søknad vurdere å gi tilskudd til å finansiere bolig for vanskeligstilte.

Tilskuddet kan gis til personer med lav inntekt som ikke klarer å spare opp egenkapital eller som har andre vanskeligheter med å etablere seg i egen bolig. Tilskuddet kan også brukes til reetablering for vanskeligstilte som har behov for en bedre tilpasset bolig. Husstander med langvarige økonomiske problemer skal prioriteres.

Tilskuddet kan gis til å kjøpe, oppføre eller refinansiere egen bolig.

§ 15. Tilskudd til tilpasning av bolig for personer som har eller kan komme til å få nedsatt funksjonsevne

Kommunen skal etter søknad vurdere å gi tilskudd som kan bidra til at personer med behov for tilpasset bolig nå eller i fremtiden kan finansiere nødvendig tilpasning.

Tilskuddet kan gis til husstander som har enkeltpersoner med nedsatt funksjonsevne. Tilskuddet kan også gis til eldre som trenger å tilpasse boligen sin, slik at de kan bo hjemme ved fremtidig nedsatt funksjonsevne. Tilskuddet kan være økonomisk behovsprøvd.

Tilskudd til tilpasning kan gis både til enkle tiltak og til større ombygginger. Tilskuddet kan også gis til å finansiere profesjonell prosjekterings- og utredningshjelp ved behov for tilpasning.

Nåværende §§ 14 og 15 blir nye §§ 17 og 18 i et nytt kapittel III.

Merknader til de enkelte bestemmelsene

Kapitlet fastslår at det skal være en kommunal oppgave å gi økonomisk hjelp til boligetablering og boligtilpasning. De to bestemmelsene etablerer et kommunalt sørge for-ansvar, som innebærer at bestemmelsene ikke gir rettigheter til enkeltindivider, men at kommunen har en plikt til å vurdere søknader om finansiering. Kommunene er gitt en skjønnsfrihet i denne vurderingen. Det betyr at kommunene i utgangspunktet selv skal vurdere og avgjøre om en søknad bør innvilges uten å risikere å bli overprøvd av klageinstansen eller en domstol, som kanskje vurderer søkerens behov annerledes. Helt fritt er imidlertid ikke skjønnet. Kommunen kan bare legge vekt på saklige og relevante hensyn, og heller ikke forskjellsbehandle søkerne på usaklig måte. Klager skal ellers behandles etter reglene i forvaltningsloven § 28 annet ledd.

Til § 14

Formålet med tilskudd til etablering er å bidra til at vanskeligstilte kan etablere seg i egen bolig.

Første ledd fastslår at kommunen har en plikt til å vurdere søknader om finansiering til formålet.

Annet ledd gir føringer om hvem som bør få tilskudd. *Første punktum* sier at tilskuddet kan gis til personer med lav inntekt som ikke klarer å opparbeide seg egenkapital eller som har andre vanskeligheter med å etablere seg i bolig. Eksempler på aktuelle tilskuddsmottakere er bostedsløse, flyktninger og personer med funksjonshemminger, rusproblemer og/eller psykiske problemer. Kommunen er imidlertid ikke bundet til kun å vurdere tilskudd til disse gruppene, også andre lavinntektsgrupper er målgruppe for tilskuddet. I *annet punktum* presiseres det at tilskuddet kan brukes til reetablering for vanskeligstilte som har behov for en bedre tilpasset bolig. Dette viser at det er mulig – og i mange tilfeller hensiktsmessig – å se de to tilskuddsordningene i sammenheng og kombinere bruken. *Siste punktum* fastslår at husstander med langvarige problemer bør prioriteres.

Tredje ledd regulerer hva tilskuddet skal kunne brukes til. Tilskudd kan gis til å kjøpe, oppføre, eller utbedre egen bolig. Tilskudd kan også gis til refinansiering som er nødvendig for å beholde egen bolig. Tilskuddet kan gis sammen med startlån.

Til § 15

Formålet med tilskuddet er å bidra til at personer med spesielle behov får tilpasset boligen til disse behovene.

Første ledd fastslår at kommunen har en plikt til å vurdere søknader om tilskudd til finansiering til formålet.

Annet ledd regulerer hvem som kan få tilskudd. *Første punktum* sier at tilskuddet kan gis til husstander med enkeltpersoner med nedsatt funksjonsevne. Det fremgår av *annet punktum* at tilskuddet også kan gis til eldre som trenger å tilpasse boligen sin, slik at de kan bo hjemme ved fremtidig nedsatt funksjonsevne. *Tredje punktum* fastslår at tilskuddet *kan* være økonomisk behovsprøvd. Det ligger i dette at det ikke behøver å være det.

Tredje ledd regulerer hva tilskuddet skal kunne brukes til. *Første punktum* presiserer at tilskudd kan gis både til enkle tiltak og til større ombygginger. Eksempel på et enkelt tiltak kan være å fjerne dørterskler. Større ombygninger kan være å endre romløsning eller bygge om et bad. *Annet punktum* presiserer at tilskuddet også kan gis til å finansiere profesjonell prosjekteringshjelp ved behov for tilpasning. Eksempler på slike utgifter kan være kostnader til arkitekt. Også utgifter til utredning *i forkant* av prosjektering omfattes. Eksempler på dette er kostnader til undersøkelser av bolig og atkomst til bolig, beskrivelser av boligens tekniske tilstand, arealbehov osv.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Endringen skjer gjennom å overføre Husbankens tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig til kommunenes rammetilskudd. Innlemming av tilskuddsordningen i rammeoverføringene vil ha begrensede administrative konsekvenser, ettersom kommunene allerede i dag tildeler og forvalter tilskudd til etablering og til tilpasning av bolig. Kommunene kan også fastsette eget regelverk innenfor rammene av forskrift og retningslinjer gitt av Husbanken.

Imidlertid vil både Husbanken og kommunene spare administrative ressurser som følge av at Husbankens ansvar bortfaller. Kommunene sparer ressurser ved at de ikke må søke og dokumentere bruken av midlene til Husbanken.

Husbanken har i dag oppgaver med blant annet å fordele tilskuddsmidlene mellom kommunene, og med rapportering og kontroll med bruken av midlene. Husbanken anslår at

de brukte 1,6 årsverk på etableringstilskuddet og 4,6 årsverk på den personrettede delen av tilpasningstilskuddet i 2015. I dette arbeidet inngår dialog med kommunene om målrettet og strategisk bruk av virkemidlene. I tillegg inngår informasjon og veiledning om disse tilskuddsordningene som en del av Husbankens generelle og helhetlige veiledningsarbeid om de økonomiske virkemidlene og boligsosialt arbeid.

Endringene vil bety at kommunene også får vedtaksmyndighet og forvaltningsansvar for tilskudd til prosjektering og utredning av boligtilpasning. I dag er dette Husbankens ansvar. Dette vil dermed innebære at noe administrativt ansvar overføres fra Husbanken til kommunene.

Konsekvenser for aktivitetsnivå

De foreslåtte lovbestemmelsene gir kommunene et tydeligere ansvar for å ha tilskuddsordninger. I dag er det ikke alle kommuner som benytter seg av Husbankens ordninger. Lovforankringen kan dermed føre til at enkelte kommuner blir mer bevisst sin rolle som tilskuddsforvalter, og at det i disse kommunene fører til økt aktivitet og mer bistand til etablering og tilpasning.

Husbankens ordninger har samtidig vært et økonomisk insentiv for kommunene. Dette insentivet forsvinner, og kan bety redusert aktivitet i enkelte kommuner, på tross av tydeligere lovforankring.

Tilskuddsmidlene fordeles i dag til regionkontorene, på bakgrunn av fordelingskriteriene som blant annet befolkningstall og -sammensetning, boligsosiale handlingsplaner, boligpriser samt venteliste på kommunale boliger. Regionkontorene kan velge om de vil videretildele midlene til kommunene etter samme fordelingsnøkkel, eller om de vil omfordele.

Samlet sett er det dermed vanskelig å anslå om lovforankringen fører til noe økt eller noe redusert tilskuddstildeling i kommunen. For den enkelte kommune kan det også gi mindre økonomiske utslag, avhengig av hvor godt samsvar det er mellom kommunens økte bevilgning i rammeoverføringen og aktivitet i tilskuddstildelingen.

Konsekvenser for organisering og informasjon

Innlemmingen av tilskuddene gir kommunene økt forutsigbarhet og større fleksibilitet i bruken av midlene. Det gir større muligheter for å utnytte ressursene effektivt, til det beste for mottakerne. Kommunene kan for eksempel velge å bruke mye tilskuddsmidler ett år og mindre i senere år. Det gir også bedre mulighet til å avveie om etableringstilskudd, tilpasningstilskudd og/eller praktisk bistand er mest hensiktsmessig i hver enkelt sak.

Husbankens rolle som kompetanseformidler blir redusert som følge av innlemmingen av tilskuddene i rammeoverføringen. Dette kan føre til at erfaringer om bruk av tilskudd og organisering av arbeidet i mindre grad spres mellom kommunene. Det er en mulighet for at redusert informasjonsvirksomhet fra Husbanken kan gi mindre aktivitet og mindre effektiv tilskuddsforvaltning.

Samtidig skal Husbanken fortsatt ha en rolle som veileder overfor kommunene på det boligsosiale området, blant annet gjennom tildeling av Husbankens lån og andre tilskudd, og gjennom Husbankens kommuneprogram.

Husbankens tilskuddsordninger har gitt staten en oversikt over hvor mye midler som benyttes til formålene. Ved at tilskuddsordningene overføres til kommunene vil ikke staten lenger ha oversikt over aktiviteten på området. Det kan derfor bli aktuelt med andre tiltak for å få informasjon om aktiviteten og måloppnåelsen på området. Noe av formålet med å overføre tilskuddene til kommunene og lovfestingen av det, er å redusere ressursbruken på kontroll og rapportering. Dersom det likevel viser seg at rapportering er ønskelig, kan det vurderes å inkludere området i KOSTRA-rapporteringen.

3.6 Kulturdepartementet

3.6.1 Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Bygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet i kommunene finansieres i dag delvis med midler fra overskuddet fra Norsk Tipping AS. De som ønsker å sette i gang bygging eller rehabilitering av slike anlegg, må ha idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planene for det enkelte anlegget for å kunne søke om og eventuelt få tilskudd i form av spillemidler.

Med hjemmel i *Lov om pengespill m.v.* av 28. august 1992 nr. 103 og *Forskrift om fordeling av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål* av 11. desember 1992, forvalter Kulturdepartementet spillemiddelordningen for idrett med tilhørende *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet*. Bestemmelsene utgis av Kulturdepartementet i årlig utgave. Spillemiddelordningen er således en tilskuddsordning som ikke er en del av statsbudsjettet.

Godkjenningsmyndighet for anleggene er som utgangspunkt tillagt Kulturdepartementet, men Kulturdepartementet har etter kgl. res. 11. desember 1992 tildelt kommunene myndighet til å kunne foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for de fleste og hyppigst omsøkte anleggene, dvs. årlig mer enn 90 prosent av antall søknader/anlegg. Dette gjelder blant annet idrettshaller, fotball- og friidrettsanlegg, skianlegg og friluftslivsanlegg.

Om denne tildelingen av myndighet heter det i gjeldende *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet – 2015*:

Med hjemmel i kgl.res. av 11. desember 1992 om fordeling av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål, har departementet bemyndiget kommunene til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for ordinære anlegg. Søknad om forhåndsgodkjenning skal sendes til kommunen. Dette utelukker likevel ikke at kommunen kan sende søknaden til departementet for godkjenning.

Kommunene er således ikke pålagt å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for bygging eller rehabilitering av anlegg for søknad om spillemidler. Den enkelte kommune kan foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning, men den kan også la det være og i så fall sende søknaden til departementet for vurdering og avgjørelse av søknaden.

På denne bakgrunn har kommunene gjennom en årrekke foretatt idrettsfunksjonelle forhåndsgodkjenninger av de aller fleste planer om bygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet for søknad om spillemidler.

Kommunene har imidlertid ikke hatt myndighet til idrettsfunksjonelt å forhåndsgodkjenne planer for svømmeanlegg, fordi dette er en anleggstype som er kompetansekrevene å planlegge og kostnadskrevende å bygge og drive. Det stiller høye krav både til teknisk gjennomføring, sikkerhet og idrettsfunksjonell utforming. Det bygges og rehabiliteres få svømmeanlegg årlig, og den lave frekvensen av slike søknader om idrettsfunksjonell

forhåndsgodkjenning av planer for svømmeanlegg, medfører at det i liten grad er bygd opp kompetanse og erfaring på dette området utenfor departementet i dag.

Med en kommunestruktur med større og mer robuste kommuner og med gode veiledere og informative virkemidler, vil mulighetene for å opparbeide den nødvendige kompetanse være betydelig større.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at kommunene skal tildeles myndighet til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for svømmeanlegg, jf. Innst. 333 S (2014 – 2015).

Kulturdepartementet foreslår at ordningen skal være den samme som for kommunenes myndighet til idrettsfunksjonelt å forhåndsgodkjenne andre anlegg for idrett og fysisk aktivitet. Det vil si at kommunene ikke er pålagt å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for bygging eller rehabilitering av svømmeanlegg for søknad om spillemidler, men kan sende søknaden til departementet for vurdering og avgjørelse. Det er således ikke snakk om en ny pålagt oppgave eller plikt for kommunene, men en myndighet som de selv vurderer om de skal benytte.

Denne ordningen fraviker den vanlige måten å fordele oppgaver og ansvar i forvaltningen på, der ansvaret for å utføre oppgaven som oftest er lagt til ett nivå. Ordningen med at både kommunene og departementet kan foreta forhåndsgodkjenning av idrettsanlegg er imidlertid vel etablert og kan fungere avlastende for kommunene. Forslaget innlemmes også i en eksisterende tilskuddsordning som har fungert godt gjennom mange år og frem til i dag, og innebærer ingen pålagt ny plikt for kommunene.

Tildeling av myndighet til kommunene vil kunne skje – slik det har skjedd tidligere – etter Kulturdepartementets beslutning med hjemmel i forskriften av 11. desember 1992, og endring av Kulturdepartementets *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet* ved den årlige revisjon og med ikrafttredelse per 15. juni i angjeldende år.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen.

Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Ettersom angjeldende søknader er svært få på årsbasis, vil tildeling av myndighet til kommunene om å kunne foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for svømmeanlegg, medføre bare mindre økonomiske og administrative konsekvenser.

3.7 Landbruks- og matdepartementet

3.7.1 Nærings- og miljøtiltak i skogbruket

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) finansieres over Landbrukets Utviklingsfond under jordbruksavtalen. Bevilgningen til NMSK er på 177 mill. kroner i 2016. I tillegg har den delen av ordningen som gjelder veibygging en direkte finansiering over statsbudsjettet for øvrig. Dette utgjør 20 mill. kroner i 2016. Ordningen er hjemlet i forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, og skal stimulere til økt verdiskaping i skogbruket ut fra regionale og lokale prioriteringer. Forskriften er fastsatt med hjemmel i skogbruksloven § 19, jf. § 25. Ordningen omfatter følgende formål: Veibygging, drift med taubane, hest og annet, skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak i skogbruket. I dag er forvaltningen delt, ved at tilskudd til veibygging og drift med taubane og hest forvaltes av fylkesmannen, og tilskudd til skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak forvaltes av kommunene.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at ansvaret for forvaltningen av nærings- og miljøtiltak i skogbruket i sin helhet kan overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S. (2014–2015). Ved at alle tiltak blir samlet på ett forvaltningsnivå, innebærer det noe forenkling av forskriften. Fordeling av midlene vil følge samme system som tidligere, men forslaget innebærer at fylkesmannen vil fordele rammer til hver kommune etter omfanget av tilskuddssøknader fra næringsaktører i den enkelte kommune. Det foreslås at kommunen får ansvar for søknadsbehandling og utbetaling av tilskudd, i tillegg til ansvaret for rapportering, kunngjøring, registrering og arkivering, samt håndtering av klagesaker. Fylkesmannen vil i tillegg til å være klageinstans, føre generell kontroll med kommunens forvaltning på området. Det fremgår i dag av forskriften at det skal fastsettes overordnede retningslinjer for prioritering av søknader. Kommunene vil få ansvar for å utarbeide disse i dialog med fylkesmannen og næringsorganisasjonene i skogbruket.

Forslag til forskriftsendring

I forskrift 4. februar 2004 nr. 447 om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 3 første ledd skal lyde:

Vedtak om tildeling av tilskudd *etter denne forskrift fattes av kommunen.*

§ 9 andre ledd skal lyde:

Søknad om tilskudd til tiltak som omfattes av § 4, § 5 og § 6 skal skrives på skjema utarbeidet av Landbruksdirektoratet. *For søknader etter § 7 og 8 må kommunen avgjøre kravet til søknadsprosedyre.*

§11 første ledd, siste punktum tas ut.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. Overføringen av ansvaret for tilskudd til veibygging og drift med taubane er beregnet til fem årsverk totalt.

3.7.2 Tilskudd til tiltak i beiteområder

Dagens oppgavefordeling. Nærmere om oppgaven

Tilskudd til tiltak i beiteområder er forankret i jordlova § 3 og § 18. Tilskuddet skal legge til rette for best mulig utnyttelse av beite i utmark, redusere tap av dyr på utmarksbeite og fremme fellestiltak i beiteområdene. Tilskuddet inngår som en del av jordbruksavtalen og bevilgningen i 2016 er 9 mill. kroner. Fylkesmannen fattet vedtak om tilskudd på bakgrunn av en vurdering og anbefaling fra kommunen, som mottar søknader i første instans.

Departementets vurdering og forslag

Stortinget har sluttet seg til at ansvaret for forvaltning av tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres fra fylkesmannen til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014 – 2015). Behovet for grenseoverskridende samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser vil imidlertid også være nødvendig i fremtiden for å sikre rasjonelle driftsopplegg, effektiv utnytting av utmarksbeitene, balansere hensyn mot andre interesser (beiterett, skog, jakt, fritid, m.m.) og andre berørte parter. Landbruks- og matdepartementet vurderer det som mest hensiktsmessig at Landbruksdirektoratet fordeler avsatt ramme i jordbruksoppgjøret til fylkesmannen som fordeler videre til kommunene på grunnlag av innmeldte behov. Dette vil ivareta behovet for regional oversikt og fleksibilitet i både faglig og økonomisk forvaltning av ordningen, samt at behovet for å samordne midlene med regional rovviltforvaltning og bruk av forebyggende og konfliktdempende tiltak mot rovdyrskader ivaretas bedre. Dersom rammene fordeles på denne måten, vil de økonomiske og administrative kostnadene, inkl. behov for endringer i fagsystemer være moderate. Forslaget innebærer at fylkesmannen vil føre kontroll med kommunens tilskuddsforvaltning.

Overføring av ansvaret for tilskudd til tiltak i beiteområder til kommunene vil kreve forskriftsendring. Forskriften § 9 foreslås endret slik at kommunen fattet vedtak om tilskudd, kontrollerer, utbetaler og ev. dispenserer. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen. Det foreslås også endringer i forskriften §§ 4, 5 og 6. I tillegg foreslås en ny § 6A om departementets kontroll med tilskuddsordningen.

Forslag til forskriftsendring

I forskrift 4. februar 2013 nr. 206 om tilskudd til tiltak i beiteområder foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 4 første og andre ledd skal lyde:

Søknad på skjema fastsatt av Landbruksdirektoratet skal sendes kommunen der tiltaket skal gjennomføres. *Kommunen* fastsetter søknadsfrist.

Kommunen utbetaler innvilget tilskudd etterskuddsvis når tiltaket er gjennomført. Dersom kostnadene til gjennomføring av investeringstiltaket og/eller planleggings- og tilretteleggingsprosjektet blir lavere enn godkjent kostnadsoverslag, reduseres tilskuddet tilsvarende.

§ 5 første og andre ledd skal lyde:

Frist for gjennomføring av investeringstiltaket og/eller planleggings- og tilretteleggingsprosjektet er 3 år fra tilskudd blir innvilget, med mindre *kommunen* har satt en kortere frist ved innvilgelsen av søknaden.

Kommunen kan etter søknad forlenge gjennomføringsfristen, men ikke ut over 5 år fra tilskuddet ble innvilget.

§ 6 første, andre og tredje ledd skal lyde:

Søkere av tilskudd plikter å gi alle opplysninger som *kommunen* finner nødvendig for å kunne forvalte ordningen.

Kommunen kontrollerer at utbetalinger av tilskudd er riktig og har adgang til all bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedkommer tilskuddet. Det kan kreves at opplysningene bekreftes av revisor.

Kommunen kan foreta stedlig kontroll.

Ny § 6A skal lyde:

§ 6A Departementets kontroll med tilskuddsordningen

Departementet skal føre kontroll med at kommunens forvaltning av tilskuddsordningen utføres på en forsvarlig måte, jf. Reglement for økonomistyring i staten.

Ved slik kontroll kan departementet foreta stedlig kontroll hos tilskuddsmottaker og innhente nødvendig dokumentasjon.

§ 9 første, andre og tredje ledd skal lyde:

Kommunen fatter vedtak om tilskudd, kontrollerer og utbetaler.

Kommunen kan i særlige tilfeller dispensere fra bestemmelsene i § 2 og § 3 i denne forskriften.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker kapittel VI. Klagen skal sendes kommunen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

De enkelte oppgavene som foreslås overført utgjør en liten stillingsandel per embete. De økonomiske og administrative kostnadene, inkludert behov for endringer i fagsystemer, vil være moderate.

3.8 Samferdselsdepartementet

3.8.1 Kollektivtransport

Dagens oppgavefordeling

Kollektivtransport er et vidt begrep og omfatter i utgangspunktet mange ulike transportformer. I forbindelse med overføring av ansvar for kollektivtransport til kommunen, er det kun det kollektivansvaret som ligger i fylkeskommunen det er aktuelt å overføre. Kollektivtransport er derfor i det følgende begrenset til å omfatte rutetransport med motorvogn og fartøy, dvs. *buss og båt*, samt sporveier, tunnelbane og forstadsbane, dvs. *trikk, t-bane og bybane*. I tillegg omfattes transportordninger for funksjonshemmede (*TT-transport*) for fritidsreiser for brukere som på grunn av funksjonsnedsettelse ikke uten betydelige ulemper kan bruke det ordinære rutetilbudet. I mange tilfeller er dette tilbud basert på bruk av drosje og lignende. Transport på det nasjonale jernbanenettet og transport med fergeruter i fylkesvegsamband er en del av kollektivtransporten, men vil altså i det følgende ikke være omfattet av dette forslaget.

Det er to aspekter ved det å "ha ansvar" for kollektivtransporttilbudet. Det første aspektet dreier seg om muligheten til å inngå kontrakt om kjøp av tjenesten og yte tilskudd til utførelsen av denne. Det andre aspektet dreier seg om muligheten til å gi forvaltningsrettslig adgang til å drive den aktuelle transporten, nemlig ved å tildele løyve/tillatelse.

Når det gjelder det første aspektet, altså ansvar for tilskudd til kollektivtransport, er dette regulert på forskjellige måter for de ulike transportformene.

Fylkeskommunens ansvar for tilskudd til rutetransport med motorvogn og fartøy innenfor fylkets grenser følger av lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven eller ytl.) § 22. Yrkestransportloven gir fylkeskommunene ansvar for å yte tilskudd til lokal rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde innenfor et fylke.¹⁰ Fylkeskommunen bestemmer hvilke ruter som skal inngå i tilskuddsordningen, nivå på tilskudd, standard på rutetilbudet og brukerbetalingen (takstene). For takstene gjelder noen nasjonale rabattordninger. Fylkeskommunen kan velge å drive kollektivtransporttjenester selv eller kjøpe tjenester fra transportører. Videre kan fylkeskommunen velge å delegere bestilleransvaret til et administrasjonsselskap.¹¹

Ansvar for den tilrettelagte transporten for funksjonshemmede (TT-ordningen) ble bestemt lagt til fylkeskommunene ved vedtak i Stortinget 10. april 1986 ved behandlingen av St. meld. nr. 92 (1984-1985) *Om transport av funksjonshemmede*, jf. Innst. S. nr. 106 (1985-1986).

Når det gjelder sporveier, tunnelbane og forstadsbane er ikke ansvaret for tilskudd regulert i lovgivningen. Dette betyr at så lenge man oppfyller objektive vilkår for tillatelse kan både

¹⁰ Yrkestransportloven § 22.

¹¹ Yrkestransportloven § 23.

kommuner og fylkeskommuner drive med slik transport. I praksis er det fylkeskommunene og Oslo kommune som i dag håndterer kjøp av tjenester med sporveier, tunnelbane og forstadsbane. I de tilfeller fylkeskommunen gir tilskudd til lokal skinnegående transport er det fylkeskommunen som fastsetter transportvilkårene, jf. lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) § 7 og forskrift 10. desember 2010 nr. 1569 om tillatelse til å drive trafikkvirksomhet og infrastruktur for sporvei, tunnelbane, forstadsbane og godsbane, samt sidespor, havnespor m.m. (tillatelsesforskriften) § 2-1. Staten er ansvarlig for kjøp av transporttjenester på det nasjonale jernbanenettet.

Når det gjelder det andre aspektet, altså ansvaret for å gi løyve/tillatelse til å drive transporttjenestene, er også dette regulert forskjellig for de ulike transporttypene.

Reglene for tillatelse til å drive persontransport mot vederlag med motorvogn og fartøy (løyve) følger av yrkestransportloven kap. 2. I henhold til yrkestransportloven må den som ønsker å drive persontransport mot vederlag, ha løyve. For å få løyve (adgang til yrket som transportør) må søkeren oppfylle krav til etablering i Norge, økonomi, vandel og faglige kvalifikasjoner. Dersom søkeren oppfyller disse objektive kravene kan han tildeles løyve av Statens vegvesen.¹² Søker som ønsker å drive rutegående transport, både med fartøy og motorvogn, må i tillegg ha ruteløyve.

Fylkeskommunen er løyvemyndighet for ruter som går innad i fylket.¹³ Det er Samferdselsdepartementet som gir løyve til rutetransport som går gjennom to eller flere fylker.¹⁴ Departementet har imidlertid etter yrkestransportforskriften § 3 andre ledd, delegert denne myndigheten til den fylkeskommune hvor løyvesøker har sin forretningsadresse.¹⁵

Bestemmelsene om lisens/tillatelse til å drive transport med sporveier, tunnelbane og forstadsbane, samt jernbanevirksomhet på det nasjonale jernbanenettet vil ikke bli omtalt da det ikke skal gjøres endringer i dette regelverket.

Kollektivtransporten som fylkeskommunene har ansvaret for finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter (skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten), billettinntekter og bompenger. I tillegg har staten ved Samferdselsdepartementet øremerkede tilskuddsordninger som kommer kollektivtransporten til gode, herunder belønningsordningen og ordningen med statlig delfinansiering av infrastrukturkostnadene ved fylkeskommunale kollektivtransportprosjekter i de fire største byene (den såkalte 50/50-ordningen).

¹² Yrkestransportloven § 12.

¹³ Yrkestransportloven § 13 andre ledd.

¹⁴ Yrkestransportloven § 13 første ledd.

¹⁵ Forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften eller ytf.) § 3.

Departementets vurdering og forslag

Innledning

Stortinget har ved behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) sluttet seg til at ansvaret for kollektivtransport, inkludert TT-ordningen, kan overføres fra fylkeskommunen til store kommuner på bestemte vilkår. Vilkårene for at en kommune skal få ansvar for kollektivtransporten innad sitt område, er at kommunen omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område) og har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtransporttilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. I tillegg er det et vilkår at det inngås et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen, jf. Innst. 333 S (2014–2015). I meldingen er det lagt til grunn at det vil være gevinster å hente på å overføre ansvaret for kollektivtransporten til store kommuner. Dette vil kunne gi en bedre oppgaveløsning i disse kommunene ved at oppgaver knyttet til en samordnet areal- og transportpolitikk, som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller, kan ses i sammenheng på lokalt nivå.

Som oppfølging av Meld. St. 14 (2014–2015) og Stortingets behandling av meldingen i Innst. 333 S (2014–2015) foreslår Samferdselsdepartementet å innføre en ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. I tillegg er det nødvendig med enkelte justeringer i yrkestransportloven, jernbaneloven, tillatelsesforskriften og yrkestransportforskriften. Forslaget innebærer et avvik fra generalistkommuneprinsippet ettersom ikke alle kommuner vil ha samme lovpålagte oppgaver.

Samferdselsdepartementet gir nedenfor en framstilling av forslaget.

Forslag til ny lov om overføring av ansvaret for kollektivtransport

Det foreslås at overføring av ansvaret for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen skal være basert på søknad og avgjøres etter fastsatte vilkår, og at den endelige beslutningen om overføring skal treffes av Kongen. Det ansvaret som skal overføres til kommunen omfatter oppgaver etter både yrkestransportloven og jernbaneloven, og er dermed til dels regulert i forskjellige lover. Samferdselsdepartementet foreslår en egen ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen.

Forslag til § 1 i ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen, angir virkeområdet for loven og definisjon av kollektivtransport.

Kommunen skal kunne overta ansvaret for å kjøpe transporttjenester, herunder å yte tilskudd til slik transport innad i kommunen. Fylkeskommunen vil fremdeles ha ansvaret for kjøp av transporttjenester i den øvrige delen av fylket og for ruter som krysser grensen mellom kommunen og fylket.

Når det gjelder hvilken type transport som skal kunne overføres fra fylkeskommunen til kommunen, er dette rutetransport med motorvogn og fartøy, herunder TT-transport, samt sporvei, tunnelbane og lignende sporbundet transportmiddel, unntatt transport på det nasjonale jernbanenettet. Fergeruter i fylkesvegnettet skal ikke kunne overføres.

Overføring av ansvar fra fylkeskommunen til kommunen nødvendiggjør endringer også i annet regelverk, herunder i yrkestransportloven, jernbaneloven, tillatelsesforskriften og yrkestransportforskriften. Det gjøres nærmere rede for innholdet i den nye loven samt de øvrige regelendringer i avsnittene nedenfor.

Vilkår for oppgaveoverføring

Vilkårene som skal legges til grunn for om en kommune kan overta ansvaret for kollektivtransporten fra fylkeskommunen er omtalt i Meld. St. 14 (2014-2015) og Stortingets behandling i Innst. 333 S (2014-2015). Det er som nevnt tre vilkår som avgjør om en kommune kan overta ansvaret for kollektivtransporten:

- a. Kommunen må omfatte et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område).
- b. Kommunen må ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad.
- c. Kommunen må inngå et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud.

De ulike vilkårene slik de foreslås i lovforslaget beskrives nærmere nedenfor.

Ad a) Felles bolig-, arbeids- og serviceregioner – geografisk funksjonelle områder

Både Meld. St. 14 (2014-2015) og ekspertutvalget for vurdering av kriterier for god kommunestruktur¹⁶ fremhever at kollektivtransportmyndigheten bør sammenfalle med funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområder og innbyggernes reisemønstre.

Samferdselsdepartementet foreslår derfor at det er et vilkår for overføring av kollektivtransport at kommunen omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion. Det innebærer at kommuner som skal overta ansvaret for kollektivtransporten bør omfatte et geografisk område som i størst mulig grad er funksjonelt for oppgaveløsningen. Best mulig sammenfall mellom kommunens grenser og oppgavene som skal løses, styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning overfor innbyggere og næringsliv. To kriterier konkretiserer kravet til funksjonalitet:

- Sammenhengende tettsteder bør betjenes av samme kollektivtransportmyndighet
- Store kommuner som skal overta ansvaret for kollektivtransporten, bør omfatte sammenhengende tettsteder slik disse er definert av SSB.¹⁷ Det forhindrer ikke at kommunen kan omfatte flere enn ett tettsted, men tettsteder bør ikke være delt av kommunegrenser. Det

¹⁶ Sluttrapport fra ekspertutvalg, Kriterier for god kommunestruktur (desember 2014).

¹⁷ Ifølge SSB skal en hussamling registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter. Det er dog tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan for eksempel være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder.

anses ikke som rasjonelt at ett og samme tettsted betjenes av to eller flere kollektivmyndigheter. Flere slike organer i samme tettsted kan skape koordineringsutfordringer og bidrar ikke til en bedre samordnet areal- og transportpolitikk. Dette er likevel ikke til hinder for at det kan vurderes å overføre ansvaret til nye store kommuner i hovedstadsregionen, dersom kommunen omfatter en betydelig del av Oslo tettsted (om lag en mill. innbyggere).

– Hovedtyngden av reisene bør betjenes av samme kollektivtransportmyndighet

Store kommuner som skal overta ansvaret for kollektivtransporten, bør omfatte områder som utgjør et felles bo- og arbeidsmarked slik at hovedtyngden av reisene skjer innenfor kommunegrensene. Kommunen bør betjene områder med stort omfang av pendling for å bidra til et helhetlig tilbud til de reisende. I den sammenheng vises det til ekspertutvalgets vurderinger om at et arbeidsmarked er tett integrert når rundt 25 prosent eller flere av de sysselsatte som er bosatt i en kommune, jobber i regionens senterkommune(r).¹⁸

Samferdselsdepartementet legger her til grunn de samme vurderinger som ekspertutvalget. Det vil være uheldig om kommuner med betydelig grad av ut- eller innpendling skal ivareta kollektivtransportansvaret. Det legger ikke til rette for et helhetlig og koordinert kollektivtransporttilbud. Det innebærer at i de tilfeller hvor en kommune i dag har rundt 25 prosent utpendling (eller mer) til en annen kommune, bør disse kommunene utgjøre en felles kommune dersom ansvaret for kollektivtransport skal overføres. Imidlertid bør det også kunne tas høyde for lokale forhold og skjønnsmessige vurderinger. For eksempel vil omfanget av pendlingen i absolutte tall og ikke bare prosentvis pendling være en del av grunnlaget for vurdering av retningsgivende kriterier. Det betyr at kommuner med et lite markedsgrunnlag for kollektivtransport ikke nødvendigvis må inngå i kommunen.

Det bør også være rom for skjønnsmessige vurderinger, ikke minst i hovedstadsregionen.

Samferdselsdepartementet foreslår at vilkåret om felles bolig-, arbeids- og serviceregion skal fremgå av § 2 bokstav a) i forslag til lov om overføring av ansvar for kollektivtransport.

Ad b) Tilstrekkelig markedsgrunnlag

Kollektivtransportmyndigheten bør ha et markedsgrunnlag som gjør det hensiktsmessig å ivareta ansvaret for kollektivtransporten. Ekspertutvalget legger til grunn at 100 000 innbyggere er et hensiktsmessig befolkningsgrunnlag for at en kommune skal kunne ha ansvaret for kollektivtransport. Ifølge utvalget vil et stort innbyggergrunnlag være en forutsetning for å oppnå stordriftsfordeler når det gjelder utnyttelse av materiell og ruteplaner.

Samferdselsdepartementet foreslår at det skal være et vilkår for overføring at kommunen har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Departementet legger også til grunn at 100 000

¹⁸ Sluttrapport fra ekspertutvalg, Kriterier for god kommunestruktur (desember 2014).

innbyggere bør være en normgivende størrelsesorden for kommuner som vil overta ansvaret for kollektivtransporten. Med unntak av Finnmark har landets fylkeskommuner godt over 100 000 innbyggere og erfaringene viser at innbyggergrunnlaget gir grunnlag for håndtering av kollektivtransportansvaret. Imidlertid vil det være et premiss at kommunen også har en konsentrert bolig- og arbeidsplasslokalisering for å bygge opp under et effektivt kollektivtilbud.

Normen på 100 000 innbyggere kan fravikes dersom befolkningsstrukturen er tett og lokalisert i korridorer som bygger godt opp under markedsgrunnlaget for et effektivt kollektivtilbud. Dette betyr at dersom kommunen har en tett befolkningsstruktur og sentral og tett arbeidsplasslokalisering, vil den kunne ha under 100 000 innbyggere og likevel ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag for et effektivt kollektivtilbud. Et normgivende innbyggertall på 100 000 innbyggere vil også legge til rette for at kommunen kan bygge opp nødvendig kapasitet og kompetanse for å ivareta ansvaret for kollektivtransporten.

I Meld. St. 14 (2014-2015) betones også at overføring av kollektivtransporten må ivareta hensynet til en "samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad". Dette for å sikre at de totale ulempene ikke overstiger gevinstene ved å overføre kollektivtransporten til store kommuner. Samferdselsdepartementet foreslår at dette hensynet inngår i dette vilkåret. Dette vil dreie seg mest om å sikre at ulempene knyttet til kollektivtilbudet som blir igjen i fylket/regionen ikke blir uforholdsmessig store, i forhold til de gevinstene man kan ta ut i den nye store kommunen.

Samferdselsdepartementet foreslår at vilkåret om tilstrekkelig markedsgrunnlag skal fremgå av § 2 bokstav b) i forslag til lov om overføring av ansvar for kollektivtransport.

Ad c) Samarbeid med det øvrige fylket

Stortinget forutsetter at kommunene som skal overta ansvaret for kollektivtransporten innad i egne kommuner inngår et samarbeid/partnerskap med fylkeskommunen.

Samferdselsdepartementet foreslår at det skal være et vilkår at kommunen har et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud. I den sammenheng vil både et permanent politisk, økonomisk og et faglig samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen være nødvendig. Det er viktig at det totale kollektivtilbudet i fylket og kommunen koordineres, og at samarbeidet innrettes slik at det sikrer et helhetlig rutetilbud for innbyggerne i regionen og et hensiktsmessig takst- og billettsystem. Kommuner som ønsker å overta ansvaret for kollektivtransport bør så tidlig som mulig innlede en dialog med fylkeskommunen om organiseringen av samarbeidet.

Samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen kan avtales på ulike måter. Det kan for eksempel etableres felles administrasjonsselskaper, slik det finnes en rekke eksempler på i dag – blant annet Ruter AS i Oslo/Akershus og Agder kollektivtrafikk AS (der både fylkeskommune og kommune deltar på eiersiden). Kommunen og fylkeskommunen må i fellesskap bli enige om hvilken samarbeidsform som over tid er mest hensiktsmessig for sin region.

Samferdselsdepartementet foreslår at vilkåret om samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen skal fremgå av § 2 bokstav c) i forslag til lov om overføring av ansvar for

kollektivtransport. Dokumentasjon på samarbeidet må inkludere ikke bare vedtak fra kommunestyret og fylkestinget om å inngå samarbeidsavtale, men også en signert avtale. Avtalen skal i henhold til vilkåret i § 2 bokstav c gjelde et samarbeid om å sikre et helhetlig rutetilbud. Det nærmere innholdet vil det være opp til kommunen og fylkeskommunen å fastsette.

Fremgangsmåte for oppgaveoverføring

Departementet foreslår at de kommuner som ønsker å overta ansvaret for kollektivtransporten i sin kommune skal kunne søke om dette. Staten (Kongen i statsråd) skal behandle søknaden og vurdere om vilkårene er oppfylt. Kongen kan på grunnlag av dette godkjenne søknaden og vedta overføring. Myndigheten legges til Kongen i statsråd, og ikke et enkelt departement, for å bevare regjeringens samordningsfunksjon i en oppgavetildeling som berører flere ulike politikkområder i kommunen og fylkeskommunen.

Departementet foreslår at det lovfestes noen grunnleggende krav om fremgangsmåten for beslutning og overføring av ansvaret for kollektivtransport.

Dersom kommunen ønsker å få overført ansvar for kollektivtransport innenfor sitt område, må kommunestyret selv vedta at kommunen skal søke om å få overført slikt ansvar. Søknader fra kommuner om å få overført ansvar for kollektivtransporten skal sendes til Samferdselsdepartementet.

En søknad om overføring av ansvar for kollektivtransport må inneholde dokumentasjon på at alle vilkårene er oppfylt før Kongen i statsråd kan behandle søknaden og eventuelt godkjenne denne og vedta overføring av ansvaret.

Som beskrevet foran er det et vilkår for oppgaveoverføring at kommunen har et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig rutetilbud i regionen, jf. vilkår i § 2 bokstav c). Samarbeidsavtale om dette må være vedtatt av kommunestyret og fylkestinget, jf. forslag § 3 tredje ledd. Dersom kommunen ønsker det, kan søknaden sendes til Samferdselsdepartementet før vilkåret om samarbeidsavtale med fylkeskommunen er på plass. Det må i så fall fremlegges dokumentasjon på at de to andre vilkårene, jf. lovforslag § 2 bokstav a) og b), er oppfylt. I slike tilfeller vil Samferdselsdepartementet, i samråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjøre en foreløpig og uformell vurdering av om disse to vilkårene er oppfylt. Dette vil imidlertid ikke være noen bindende vurdering, men blir mer å betrakte som en administrativ veiledning fra departementet. Den endelige beslutningen tas av Kongen i statsråd når søknaden er komplett.

Før Kongen treffer endelig vedtak om overføring, må det altså være på plass rettslig bindende avtaler som regulerer kommunens og fylkeskommunens rettigheter og plikter i samarbeidet, og alle vilkårene i § 2 bokstav a) – c) må være oppfylt.

Forholdet til løpende kontrakter

Overføring av ansvar for kollektivtransport reiser problemstillinger knyttet til hvordan kommunene kan tre inn i fylkeskommunens løpende kontrakter. Inngrep i private avtaler ved endring av debitorstilling er ikke uproblematisk. I utgangspunktet kreves samtykke fra

kreditor for at en forpliktelse skal overdras til en annen. Samferdselsdepartementet mener imidlertid det ikke vil være hensiktsmessig å basere seg på en løsning hvor man må innhente samtykke fra hver enkelt leverandør for at kontraktsposisjonen skal kunne overtas av kommunen. I et slikt tilfelle vil det knyttes stor grad av usikkerhet til om slikt samtykke vil bli gitt og dette vil gi en uforutsigbar situasjon og vil kunne skape driftsforstyrrelser for brukerne av kollektivtransport i kommunen.

Av hensyn til å sikre en hensiktsmessig overgang av oppgaven fra fylkeskommunen til kommunen mener Samferdselsdepartementet at det må sikres at leverandørene av tjenesten ikke kan påstå seg uforpliktet av inngåtte kontrakter ved oppgaveoverføringen. Samferdselsdepartementet mener hensynet til å sikre at det ikke oppstår brudd i tjenestene ved en oppgaveoverføring veier opp hensynet til å sikre leverandørene fra et inngrep i avtalene ved å endre avtalemotpart.

Samferdselsdepartementet foreslår at kommunens rett og plikt til å tre inn i fylkeskommunens løpende kontrakter reguleres i § 4 i forslag til ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. Overføringen av rettigheter og plikter vil skje med befriende virkning for fylkeskommunen. Kommunen vil samtidig overta fylkeskommunens posisjon som part i eventuelle tvister som måtte foreligge knyttet til de enkelte kontraktene. Kommunen vil tre inn i kontraktene med de samme rettigheter og forpliktelser som fylkeskommunen hadde med virkning fra iverksetting av en beslutning om overføring av ansvaret. Vi viser til at tilsvarende overføring av kontraktrettigheter ble gjort i forbindelse forvaltningsreformen og omklassifisering av veg etter vegloven § 62 tredje ledd, jf. Ot.prp.nr.68 (2008–2009).

Det presiseres at forslaget på dette punktet kun gjelder overføring av kontraktposisjoner knyttet til levering av transporttjenester, og innebærer ikke overføring av materiell og lignende fra fylkeskommunen til kommunen.

Det vil kunne oppstå tvil og uenighet om rettigheter og forpliktelser er overtatt, helt eller delvis. Departementet foreslår derfor å ta inn et forslag i § 4 tredje ledd om at Kongen kan avgjøre spørsmålet der fylkeskommunen og kommunen er uenige.

Endringer av regler om tilskuddsansvar for rutetransport

Dette punktet tar for seg hvilke regler om tilskuddsansvar som må endres som følge av ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransporten.

For det første må yrkestransportloven § 22 endres. Det foreslås å åpne for at i de tilfeller hvor ansvaret for rutetransport er overført fra en fylkeskommune til en kommune, skal kommunen ha ansvaret for å yte tilskudd til slik rutetransport innad i kommunen.

Samferdselsdepartementet foreslår at det skal følge av et nytt sjettede ledd i § 22 at dersom kommunen har fått overført ansvaret for rutetransport etter lov om overføring av ansvar for kollektivtransport, skal bestemmelsene i § 22 gjelde tilsvarende for kommunen. Overføring av slikt ansvar vil ikke gjelde for ferjeruter i fylkeskommunale vegnett. Det vil dermed følge av denne bestemmelsen at fylkeskommunen skal ha ansvaret for å yte tilskudd til rutetransport innad i fylket, mens de kommuner som har fått tildelt kollektivtransportansvar

skal ha ansvaret for rutetransport innad i kommunen. Fylkeskommunen vil også ha ansvaret for tilskudd til eventuelle ruter som krysser grensen mellom fylket og kommunen.

Det kan oppstå tilfeller hvor en kommune ønsker å sikre innbyggerne et tilbud som innebærer tilskudd til en rute fra et punkt i kommunen og til et punkt som befinner seg i det tilgrensede fylket. Selv om ansvarsregelen i § 22 i utgangspunktet begrenser kommunens ansvar til ruter som befinner seg innenfor kommunens grenser, vil ikke bestemmelsen være til hinder for at kommunen *kan* sørge for rutetransport som krysser kommunens grense over i fylket. Dersom ruten i hovedsak befinner seg innenfor kommunens grenser vil det være kommunen som er nærmest til å sikre borgerne denne tjenesten. Et sentralt virkemiddel for å sikre en slik tjeneste vil være muligheten til å yte tilskudd til slik transport. Ansvarsfordelingen i § 22 vil ikke stå i veien for at kommunen og fylkeskommunen i hvert enkelt tilfelle finner de mest hensiktsmessige løsninger og legger opp rammene for kollektivtransporten i området etter dette.

I de tilfeller fylkeskommunen gir tilskudd til sporveier, tunnelbane og forstadsbane fremgår det av jernbaneloven § 7 og tillatelsesforskriften § 2-1 at fylkeskommunen skal fastsette transportvilkår. Samferdselsdepartementet foreslår å endre disse bestemmelsene slik at det åpnes for at også kommunen kan fastsette transportvilkår for sporveier, tunnelbane og forstadsbane.

Endringer i regler om ansvar som løyvemyndighet for rutetransport etter yrkestransportloven

Når reglene om tilskudd endres som følge av overføringen, innebærer dette at det også må gjøres endringer i reglene om løyveansvaret.

Systemet etter yrkestransportloven har vært slik at ansvaret for å yte tilskudd har hengt sammen med ansvaret for å gi ruteløyve etter § 13 for den samme transporten. Dette vil si at den som har tilskuddsansvaret for rutetransport innad i et bestemt område også har løyveansvaret. Ruteløyve og kontrakt gis som hovedregel i en integrert prosess, men må likevel holdes atskilt.

I de tilfeller hvor en kommune får overført tilskuddsansvaret for rutetransport innenfor kommunens grenser, foreslås det at kommunen også får overført ansvaret for å tildele løyve til de som skal drive denne transporten. Samferdselsdepartementet foreslår derfor at § 13 endres slik at kommunen gir løyve innad i kommunen når ansvar for rutetransport er overført til kommunen i samsvar med lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. Overføring av ansvaret som løyvemyndighet vil gjelde alle ruteløyver der strekningen går mellom steder innenfor kommunen. Overføringen gjelder dog ikke løyvemyndighet for ferjeruter i fylkesvegnettet.

Ansvaret for ruteløyve som overføres til kommunen gjelder innad i kommunen. Dette betyr at løyve for ruter som krysser grensen over i fylket fortsatt skal gis av fylkeskommunen. Det legges til grunn at kommunen og fylkeskommunen har en dialog når det gjelder slike ruter. Det vises her til vilkåret om at kommunen må ha et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig rutetilbud i regionen.

Endring i yrkestransportloven § 23 om administrasjonsselskap

Det vises til punktet om samarbeid med fylkeskommunen som et vilkår for overføring av ansvar for kollektivtransporten fra fylkeskommune til kommune. For å åpne for at kommunen og fylkeskommunen kan samarbeide gjennom et felles administrasjonsselskap, må yrkestransportloven § 23 endres.

Samferdselsdepartementet foreslår et nytt andre ledd i § 23 som sier at bestemmelsen i første ledd også skal gjelde for kommunen der kommunen har fått overført ansvar for kollektivtransporten etter Samferdselsdepartementets forslag til lov om overføring av ansvar for kollektivtransport.

Særskilt om skoleskyss

Ansvar for skoleskyss ligger hos fylkeskommunen.¹⁹ Enkelte av skoleskyssrutene er også åpne for ordinære passasjerer i fylket. Det foreslås ingen endring i fylkeskommunens ansvar for skoleskyss. Det er imidlertid ikke noe i veien for at fylkeskommunene og kommunene samarbeider om skoleskyssrutene og de ordinære rutene der det er hensiktsmessig.

Forslag til ny lov og endringer i lov og forskrift

Ny lov om overføring av ansvar for kollektivtransport skal lyde:

§ 1 Virkeområde og definisjon av kollektivtransport

Loven gjelder overføring av ansvar for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen. Ansvar omfatter kjøp av kollektivtransporttjenester innad i kommunen og ansvar for å gi løyve innad i kommunen etter yrkestransportloven §§ 6 og 7.

Med kollektivtransport etter denne loven menes transport i rute med motorvogn og fartøy, jf. yrkestransportloven § 2, samt tilrettelagt transport for funksjonshemmede, og transport med sporvei, tunnelbane, forstadsbane og lignende sporbundet transport, jf. jernbaneloven § 1. Som kollektivtransport regnes likevel ikke transport med ferger i fylkesvegsamband og transport med jernbane på det nasjonale jernbanenettet.

§ 2 Vilkår for overføring av kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen

Overføring av ansvar for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen kan skje dersom kommunen kan dokumentere at den:

- a) omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion.*
- b) har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad.*
- c) har et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig rutetilbud.*

§ 3 Fremgangsmåte for overføring av ansvar

¹⁹ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 13-4

Overføring av ansvar for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen kan vedtas av Kongen dersom vilkårene i § 2 er oppfylt.

Kommunestyret selv vedtar om kommunen skal søke om å få overført ansvar for kollektivtransport innen sitt område. Kommunen må på tidspunktet for innsending av søknad om overføring av ansvar dokumentere at vilkårene i § 2 bokstav a) og b) er oppfylt. Før endelig søknad kan behandles av Kongen, må kommunen også ha dokumentert at vilkårene i § 2 bokstav c) er oppfylt.

Samarbeidsavtale mellom kommunen og fylkeskommunen, jf. § 2 bokstav c), vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv.

§ 4 Overføring av rettigheter og plikter knyttet til inngåtte kontrakter

Ved oppgaveoverføring etter § 1, skal kommunen fra det tidspunktet beslutningen trer i kraft, overta fylkeskommunens rettigheter og plikter knyttet til inngåtte kontrakter om kjøp av transporttjenester, med frigjørende virkning for fylkeskommunen.

Fordringshavere og andre rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at den utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

Ved uenighet mellom fylkeskommune og kommune om hvilke rettigheter eller plikter som er overtatt etter reglene i første og andre ledd, kan hvert av organene bringe spørsmålet inn for Kongen til avgjørelse. Søksmål om spørsmål som nevnt i første punktum kan bringes inn for de alminnelige domstolene først når muligheten til å få saken avgjort av Kongen er benyttet. Kongens avgjørelse etter første punktum har ingen virkning overfor private fordringshavere og rettighetshavere. Andre punktum gjelder ikke for søksmål mot eller fra private fordringshavere og rettighetshavere.

I lov 21. juni 2002 om yrkestransport med motorvogn og fartøy foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 13 andre ledd skal lyde:

Med den avgrensinga som følgjer av første ledd, gjev fylkeskommunen løyve til rutetransport etter §§ 6 og 7. Kommunen gjev likevel løyve innanfor kommunegrensa når ansvar for kollektivtransport er overført til kommunen i samsvar med lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. Dette gjeld likevel ikkje for transport med ferje i fylkesvegsamband.

§ 22 nytt sjette ledd skal lyde:

I dei tilfella der kommunen har fått overført ansvar for kollektivtransport etter lov om overføring av ansvar for kollektivtransport, skal denne føresegna gjelde tilsvarende for kommunen. Dette gjeld likevel ikkje for transport med ferje i fylkesvegsamband.

§ 23 nytt andre ledd skal lyde:

Føresegna i første ledd gjeld òg for kommunen der kommunen har fått overført ansvar for kollektivtransport etter lov om overføring av ansvar for kollektivtransport.

I lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 7 andre ledd skal lyde:

Når fylkeskommunen *eller kommunen* gir tilskudd til lokal jernbane innen et fylke *eller en kommune*, fastsetter fylkeskommunen *eller kommunen* transportvilkår. Fylkeskommunens *eller kommunens* vedtak i saker om godkjenning av ruteplan, takster og tilskudd kan ikke påklages til departementet.

I forskrift 10. desember 2010 nr. 1569 om tillatelse til å drive trafikkvirksomhet og infrastruktur for sporvei, tunnelbane, forstadsbane og godsbane, samt sidespor, havnespor m.m. (tillatelsesforskriften) foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 2-1 andre ledd skal lyde:

Når fylkeskommunen *eller kommunen* gir tilskudd til lokal jernbane innen et fylke *eller en kommune*, fastsetter fylkeskommunen *eller kommunen* transportvilkår. Fylkeskommunens *eller kommunens* vedtak i saker om godkjenning av ruteplan, takster og tilskudd kan ikke påklages til departementet.

I forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften) foreslås disse endringene (endringer i kursiv):

§ 22 tredje ledd skal lyde:

For vedtak truffet av *kommunen* eller fylkeskommunen med direkte hjemmel i yrkestransportlova, er *henholdsvis kommunestyret* og fylkestinget klageinstans med mindre annet er fastsatt i medhold av § 28 annet ledd i forvaltningsloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Endringene vil kunne medføre overgangskostnader til forberedelse og gjennomføring, herunder personaltiltak og systemkostnader. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Fylkeskommunen finansierer sitt ansvar som ansvarlig for kjøp av kollektivtjenester gjennom de frie inntektene. Fra det tidspunkt overføringen av ansvaret gjelder, vil kommunen som har fått ansvar for kollektivtransport få tildelt økte midler, mens fylkeskommunen vil få tildelt færre midler basert på at oppgavene knyttet til kollektivtransport reduseres.

Etter yrkestransportlovens § 31, jf. yrkestransportforskriften § 12, krever løyvemyndigheten inn behandlingsgebyr for behandling av søknader om løyve. Ved en overføring vil kommunen som løyvemyndighet for ruteløyve, vil kommunen kreve inn gebyr. Tilsvarende vil fylkeskommunen miste de samme inntekter, men er og fritatt for de administrative kostnadene knyttet til oppgaven som er overført.

4 Oversikt over oppgaver som vurderes i andre prosesser

4.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler prosesser knyttet til overføring av oppgaver som behandles i andre løp enn den planlagte samleproposisjonen våren 2017. Disse løpene fastsettes av de enkelte ansvarlige sektordepartementene. Det bes derfor ikke særskilt om høringsinstansenes tilbakemelding på disse sakene nå. Kapitlet er ment å gi høringsinstansene et samlet bilde av hvilke oppgaver regjeringen tar sikte på å overføre til kommunesektoren.

4.2 Arbeids- og sosialdepartementet

4.2.1 Ekspertutvalg som skal gjennomgå hjelpemiddelpolitikken

Regjeringspartiene varslet i regjeringserklæringen fra Sundvolden at det skulle foretas en helhetlig gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken. I november 2015 ble det nedsatt et ekspertutvalg under ledelse av Arild Hervik.

Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken, og ha et særskilt fokus på utforming av hjelpemiddelpolitikken i fremtiden. Det skal også vurderes hvordan man kan skape helhetlige løsninger på ulike livsarenaer, hvilke krav til kompetanse fremtiden fordrer, hvordan forskning og utvikling kan håndteres, samt om dagens ansvarsdeling mellom stat og kommune er hensiktsmessig. Brukernes behov skal være styrende for arbeidet.

Det fremgår av Meld. St. 14 (2014–2015) at ansvaret for såkalte basishjelpemidler er en av oppgavene som kan overføres til kommunene. Tilsvarende peker kommunal- og forvaltningskomiteen i sin innstilling på at målet med utredningen blir å finne en naturlig balanse mellom statlig ansvar og kommunalt ansvar, jf. Innst. S 333 (2014–2015). Utvalget skal vurdere dette særskilt. Utvalget startet sitt arbeid januar 2016, og skal etter planen avgi endelig rapport ved årsskiftet 2016/2017.

4.2.2 Reformarbeidet knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn

I omtalen av reformarbeidet i Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, fremkommer det at Arbeids- og sosialdepartementet, i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet, har startet et arbeid med å utrede konkrete forslag til endringer i pleiepengeordningen. I dette arbeidet skulle ansvarsforholdet mellom stat og kommune og forholdet til de tilstøtende ordningene hjelpestønad og kommunal omsorgslønn bli vurdert, herunder en eventuell sammenslåing av ordninger, helt eller delvis. Dette utredningsarbeidet er avsluttet. Arbeids- og sosialdepartementet sendte forslag til nye regler om rett til pleiepenger ved syke barn på høring 14. september 2015, med høringsfrist 15. desember 2015. Arbeids- og sosialdepartementet arbeider nå med videre oppfølging av saken.

Helse- og omsorgsdepartementet sendte forslag til endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (styrket pårørendestøtte) på høring 1. oktober 2015, med høringsfrist 15. januar 2016. Det ble foreslått en ny pliktbestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven som pålegger kommunen å tilby nødvendig pårørendestøtte til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid i form av avlastning, informasjon, opplæring og veiledning, og omsorgsstønad. Bestemmelsen skal utfylle pasient- og brukerrettighetsloven. Den løsning som ble presentert i høringsnotatet representerer i hovedsak en videreføring av gjeldende rett, og er vurdert ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for kommunene. Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med sikte på å fremme en lovproposisjon om styrket pårørendestøtte.

4.2.3 Varig tilrettelagt arbeid (VTA)

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et arbeidsmarkedstiltak som skal gi tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid. VTA tilbyr personer arbeid i en skjermet virksomhet med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Tiltaket kan også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter (VTO). Finansieringsansvaret for VTA er i dag et delt ansvar mellom staten og hjemkommune til deltageren i tiltaket. Virksomhetene som arrangerer tiltaket er i hovedsak kommunalt eid.

Arbeids- og sosialdepartementet ønsker å prøve ut endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune knyttet til VTA gjennom et forsøk i et mindre antall kommuner. I forsøket vil kommunen bli gitt et større ansvar for oppgaver og tiltak knyttet til å gi arbeid til den aktuelle målgruppen.

Forsøket skal ta utgangspunkt i en vurdering av hvordan en overføring av hele ansvaret for tiltaket til kommunene kan føre til et forbedret tilbud til målgruppen. Mange kommuner samarbeider allerede i dag om å eie og drive attførings- eller vekstbedrifter.

Kommunesammenslåing kombinert med økt ansvar for VTA-målgruppen kan tenkes å skape rom for nye og kreative innfallsvinkler. Samtidig vil man være åpne for at også kommuner hvor det ikke er aktuelt med sammenslåing, vil kunne ha gode tilnærminger som vil være interessante for forsøket.

Berørte kommuner og brukerorganisasjoner vil bli bedt om å komme med innspill til utforming av forsøket.

Det vises for øvrig til avtalen mellom regjeringen og Venstre om nytt inntektssystem for kommunene, hvor det framgår at

Avtalepartnerne er enige om å innføre en forsøksordning hvor nye sammenslåtte kommuner, samt eksisterende kommuner som er store nok, kan søke om å få utvidet ansvar for enkelte oppgaver fra NAV. Regjeringen bes komme tilbake på egnet måte for å beskrive kriterier for en slik ordning.

4.3 Barne- og likestillingsdepartementet

4.3.1 Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet

Barne- og likestillingsdepartementet har satt i gang et arbeid med en ny kvalitets- og strukturreform i barnevernet. Målet er et bedre barnevern der flere barn og foreldre får riktig hjelp til rett tid. En endret ansvarsdeling skal blant annet bidra til å gi kommunene økt handlingsrom og sterkere insentiver til tidlig innsats, samt bidra til at valg av tiltak for det enkelte barn i større grad baseres på nærhet og bred kjennskap til barnets situasjon. Departementet lyste våren 2015 ut forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet. 13 kommuner søkte om å delta i forsøket, og av disse er Nøtterøy (i samarbeid med Tjøme), Alta og Røyken valgt ut. Disse kommunene har fra april 2016 et helhetlig ansvar for fosterhjemsomsorgen, hjelpetiltak i barnevernet og større valgfrihet ved valg av omsorgsinstitusjoner, samtidig som de også får et økt finansieringsansvar for tiltakene. Med økt ansvar er målet at kommunene blir bedre i stand til å se flere tjenester som skole, helse og barnevern i sammenheng. Dette kan forebygge mer inngripende og kostbare tiltak, som plassering utenfor hjemmet. Hovedformålet med forsøket er å innhente erfaringer og kunnskap som kan bidra til gode endringsprosesser når ny ansvarsdeling skal innføres på nasjonalt nivå. Departementet tar sikte på å legge fram en lovproposisjon om ny kvalitets- og strukturreform i barnevernet våren 2017. Saken ble sendt på høring våren 2016, med høringsfrist 10. juni 2016.

4.4 Helse- og omsorgsdepartementet

4.4.1 Tannhelsetjenesten

I Meld. St. 14 (2014–2015) foreslo regjeringen å overføre det fylkeskommunale ansvaret for tannhelsetjenester, herunder spesialisttannhelsetjenester, til større kommuner. Gjennom behandlingen av meldingen, jf. Innst. 333 S (2014–2015), sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag. Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen uttaler i innstillingen at ansvaret for tannhelsetjenesten bør overføres til kommunene. Komitéflertallet viser til at kommunene står fritt til å organisere ansvaret enten i egen regi, i samarbeid med private/ideelle eller i samarbeid med andre kommuner. Flertallet ber regjeringen vurdere tiltak som legger til rette for å videreføre kompetansemiljøene i regionale kompetansesentre og i spesialisttannhelsetjenesten.

Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med et høringsnotat om fremtidig regulering av kommunens ansvar for tannhelsetjenester. Dagens tannhelsetjenestelov regulerer både fylkeskommunens plikter og pasientens rettigheter. Departementet vil ikke foreslå å videreføre en egen tannhelsetjenestelov på kommunalt nivå som en kombinert plikt- og rettighetslov. Forslagene i høringsnotatet vil i stedet ta utgangspunkt i en modell der kommunens plikter knyttet til tannhelsetjenester tas inn i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, mens pasientens rettigheter foreslås regulert i pasient- og brukerrettighetsloven. En slik modell er i samsvar med lovstrukturen som er valgt for andre kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester. Denne modellen vil ivareta behovet for modernisering og harmonisering av regelverket for tannhelsetjenester, samt bidra til at tannhelsetjenester blir en del av et helhetlig kommunalt tjenestetilbud.

Når det gjelder rammene for lovarbeidet, arbeider departementet med sikte på en revisjon av reglene og ikke en innholdsmessig reform. Det betyr at rettigheter til tannhelsehjelp i all hovedsak vil bli foreslått videreført uendret for de persongrupper som i dag har rett til nødvendig tannhelsehjelp fra fylkeskommunen. Oppgaveoverføringen reiser spørsmål om virksomhetsoverdragelse knyttet til ansatte og overføring av selve virksomheten (formuesrettslige posisjoner mv.) fra fylkeskommune til kommune. Departementet tar sikte på en omtale av disse spørsmålene i høringsnotatet og vil i den forbindelse foreslå nødvendige overgangsregler.

4.4.2 Overføring av ansvar for enkelte rehabiliteringstjenester fra spesialisthelsetjenesten til den kommunale helse- og omsorgstjenesten

Innledning

Kommunens og spesialisthelsetjenestens ansvar for habilitering og rehabilitering følger av helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven. Spesialisthelsetjenesten skal sørge for nødvendig undersøkelse og utredning av brukere med behov for habilitering og rehabilitering i spesialisthelsetjenesten. Tilsvarende skal kommunen sørge for at alle som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendig utredning og oppfølging ved behov for sosial,

psykososial eller medisinsk habilitering og rehabilitering. Videre skal det regionale helseforetaket blant annet sørge for råd og veiledning til kommunen om opplegg for enkeltpasienter, og råd og veiledning til ansatte i kommunen.

Det foreslås ikke noen overføring av ansvaret for rehabiliteringstjenester her, men Helse- og omsorgsdepartementet vurderer en slik overføring på sikt. Det gis derfor her en relativt bred omtale av dette området selv om det ikke fremmes konkrete forslag til endringer nå.

Nærmere om begrepene habilitering og rehabilitering

Definisjonen av habilitering og rehabilitering følger av forskrift 16. desember 2011 nr. 1256 om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 3 som lyder:

Habilitering og rehabilitering er tidsavgrensede, planlagte prosesser med klare mål og virkemidler, hvor flere aktører samarbeider om å gi nødvendig bistand til pasientens og brukerens egen innsats for å oppnå best mulig funksjons- og mestringsevne, selvstendighet og deltakelse sosialt og i samfunnet.

Definisjonen gjelder tjenester som helse- og omsorgstjenesteloven omtaler som "sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering", jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nummer 5 og § 1 i forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator. Definisjonen gjelder også der hvor habilitering og rehabilitering defineres som nødvendige spesialisthelsetjenester etter spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 og § 2-1a.

Definisjonen er overordnet og omfatter alle målgrupper, uavhengig av alder, diagnose og funksjonsproblem. Begrepene "sosial, psykososial og medisinsk" er ikke et uttrykk for at tjenestene organisatorisk må splittes opp. For mange omfatter behovet tvert imot flere områder samtidig. For de fleste brukere vil tyngdepunktet av tjenestene ligge i kommunen. Dette gjelder blant annet for mennesker med kroniske sykdommer, utviklingshemning, eldre og personer med psykiske lidelser og rusproblemer.

Definisjonen er felles for henholdsvis habilitering og rehabilitering. Forskjellene mellom disse to begrepene kommer primært til uttrykk i de utøvende tjenestene, hvor det først og fremst skilles mellom målgrupper. Brukere og pasienter med behov for *habilitering* er barn, unge og voksne med medfødte eller tidlig ervervede funksjonsnedsettelse. *Rehabilitering* er vanligvis rettet mot tilstander som er ervervet eller har oppstått senere i livet. I det videre brukes ofte bare betegnelsen "rehabilitering". I tråd med det som fremgår av redegjørelsen ovenfor, er det med en slik begrepsbruk ikke ment å avgrense mot helsehjelp som også kan defineres som habilitering.

Rehabilitering i spesialisthelsetjenesten

Etter spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a første ledd skal det regionale helseforetaket "sørge for at personer med fast bopel eller oppholdssted innen helseregionen tilbys spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon". Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 9 og § 10, sammenholdt med forskriften § 1 og § 3, utdyper spesialisthelsetjenestens ansvar for habilitering og rehabilitering. Oppgavene er mer konkret

beskrevet for spesialisthelsetjenesten enn for kommunene. Det innebærer at det som ikke er definert som spesialisthelsetjeneste, er et kommunalt ansvar.

Avhengig av den enkelte pasients behov for utredning og behandling, vil rehabilitering i spesialisthelsetjenesten normalt kreve bidrag fra en rekke personellgrupper, herunder blant annet ulike legespesialister, fysioterapeuter, ergoterapeuter, psykologer og nevropsykologer, spesialpedagoger, logopeder og ernæringsfysiologer. De spesialiserte rehabiliteringstjenestene ytes både i sengeavdeling, ved intern service til andre avdelinger, poliklinisk og som ambulant virksomhet.

De regionale helseforetakene inngår også avtaler med private rehabiliteringsinstitusjoner om tjenester på rehabiliteringsfeltet. Avtalene fastsetter hvilke tjenester som skal leveres, omfang og pris. De regionale helseforetakene har inngått avtale om levering av rehabiliteringstjenester fra rundt 50 private rehabiliteringsinstitusjoner.

Rehabilitering i kommunene

Kommunens overordnede ansvar følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd som pålegger kommunene å sørge for nødvendige helse- og omsorgstjenester. Ansvarer omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne, jf. bestemmelsens andre ledd.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd konkretiserer tjenester som kommunene blant annet skal ha for å oppfylle sitt ansvar, jf. bestemmelsens nummer 5 som omhandler "sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering". Kommunen skal sørge for at befolkningen får sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering på kommunalt nivå i samsvar med den enkeltes behov, jf. forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 5 hvor det blant annet fremgår at kommunene skal planlegge sin rehabiliteringsvirksomhet og ha generell oversikt over behov for rehabilitering i kommunen.

Sørge for-ansvaret innebærer at kommunene selv kan velge hvordan de organiserer tjenestene. Kommunene kan velge om de vil yte tjenestene selv eller inngå avtale med andre offentlige eller private tjenesteytere. Kommunens sørge for-ansvar grenser opp mot spesialisthelsetjenestens ansvar.

I likhet med hva som gjelder for habilitering og rehabilitering innad i spesialisthelsetjenesten, er også habiliterings- og rehabiliteringsfeltet ulikt organisert fra kommune til kommune. I lov og forskrift er det imidlertid bestemt at visse strukturer skal være etablert. Kommunene er i likhet med de regionale helseforetakene pålagt å ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomheten. I følge SSB hadde 85 prosent av kommunene i 2014 etablert en slik enhet. Koordinerende enhet på begge nivåer samarbeider om strukturen på et overordnet nivå.

Habilitering og rehabilitering er ingen enkelttjeneste, men en serie tjenester eller tiltak som er satt i et system. Det er betydelig variasjon i kommunenes tilbud innenfor habilitering og

rehabilitering. Det kan være flere mulige årsaker til dette. Blant annet kan ansvaret oppleves som uklart, feltet prioriteres ulikt, og den økonomiske situasjonen, personellsituasjonen og kompetansen i kommunene varierer.

Rehabilitering i kommunene kan grovt sett defineres i to hovedgrupper.

Rehabilitering i institusjon kan skje som døgntilbud i definerte korttids institusjonsplasser for rehabilitering, de fleste lokalisert til sykehjem med varierende grad av flerfaglig personell og tverrfaglig samarbeid. Noen kommuner har dagtilbud for rehabilitering, og dette er ofte knyttet til et sykehjem med dagsenter. Noen store kommuner har etablert egne rehabiliteringssentre med døgnbehandling og dagtilbud (for eksempel Oslo, Bodø og Larvik) eller i egne helsehus (for eksempel Trondheim).

Rehabilitering utenfor institusjon kan skje som tverrfaglig tilbud i hjemmet med målrettet oppfølging fra ulike faggrupper. Det vil her være varierende grad av flerfaglig personell, men særlig fysioterapeuter, ergoterapeuter og sykepleiere vil være representert sammen med øvrige hjemmetjenester. Enkelte kommuner har egne rehabiliteringsteam. I noen kommuner kan det være et nært samarbeid med kommunens frisklivs- og mestringstilbud i en overgangsfase. Hverdagsrehabilitering har fokus på forebygging av fremtidig behov for institusjonsopphold, særlig blant eldre brukere, og foregår oftest i brukerens eget hjem.

Grensen mellom spesialisthelsetjenestens og kommunens rehabiliteringsansvar

Som nevnt har både kommunene og spesialisthelsetjenesten ansvar for å sørge for at pasienter og brukere får nødvendig rehabilitering. Selv om det i lovgivningen opereres med et entydig skille mellom tjenestenivåenes ansvar, vil tjenestenivåenes ansvar og oppgaver endre seg noe over tid, blant annet på grunn av faglig og teknologisk utvikling og helsepolitiske mål. I praksis er det ofte også slik at avklaring av ansvar og oppgaver ikke kan avgrenses til et spørsmål om "enten eller". Mange av de som mottar mesteparten av tjenestene fra kommunen, har i tillegg behov for samtidige tjenester fra spesialisthelsetjenesten. Dette kan gjelde både utredninger, behandlingstiltak og intensive treningstilbud med høy grad av spesialisert kompetanse. Tilbudene kan enten gis som opphold, polikliniske tilbud eller gjennom ambulante tjenester. I noen tilfeller er behovet for spesialisthelsetjenester avgrenset til tidlig fase. Andre trenger vekselvis tilbud fra begge nivåer gjennom lengre forløp.

Den mest avgjørende faktoren for hvorvidt rehabiliteringen skal foregå i spesialisthelsetjenesten eller i kommunen er behovet for kompetanse. Kommunen skal sørge for nødvendig undersøkelse og utredning av behov for habilitering og rehabilitering. Ved behov skal pasienten henvises til mer spesialisert kompetanse. Dette kan særlig gjelde diagnostisering og behov for spesialtester i forbindelse med utredning av funksjon. Som utgangspunkt kan kravene til kommunenes høyeste medisinskfaglige kompetanse defineres ut fra hva som kan forventes av legespesialist i allmennmedisin. Spesialisthelsetjenesten skal yte de tjenestene som det ikke er hensiktsmessig å bygge opp kompetanse og infrastruktur til på kommunalt nivå. Behov for stor tverrfaglig bredde, kombinert med hyppig oppfølging fra et

bredt sammensatt tverrfaglig team, kan peke i retning av at tilbudet bør gis i spesialisthelsetjenesten.

Generelt bør tilbudet i størst mulig grad tilbys integrert der livet leves; i hjem, skole, barnehage, dagtilbud, fritidsarenaer og på arbeidsplass. Selv om nærhetsprinsippet er viktig, kan individuelle forhold tilsi at tilbudet bør gis i et annet miljø i en periode. Som hovedregel bør tilbud til store pasient- og brukergrupper utvikles i kommunene. Tilbud til pasienter og brukere med sjeldne tilstander med behov for spesialkompetanse bør gis i spesialisthelsetjenesten.

Spesialisthelsetjenesten har veiledningsplikt overfor kommunene, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 6-3. Veiledningsplikten innebærer å bistå kommunene i å sikre nødvendig faglig kompetanse slik at de skal kunne løse sine oppgaver etter lov og forskrift. Veiledningsplikten utdypes i forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 14.

Plikten til å utarbeide samarbeidsavtaler mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten og krav til innhold i avtalene er hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven §§ 6-1 og 6-2 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-1e. Habilitering og rehabilitering skal beskrives i avtalene og formålet med samarbeidet er at pasienter og brukere kan motta helhetlige tilbud.

Departementet viser også til at Helsedirektoratet i 2015 ga ut "Veileder om rehabilitering, habilitering, individuell plan og koordinator." Veilederen bidrar til å tydeliggjøre hva nødvendig og forsvarlig habilitering og rehabilitering er, herunder også ansvarsdelingen mellom nivåene.

Forslagene i Meld. St. 14 (2014 – 2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Departementet foreslo i Meld. St. 14 (2014-2015) at ansvar for enkelte rehabiliteringstjenester kunne overføres fra spesialisthelsetjenesten til den kommunale helse- og omsorgstjenesten, men at det skulle utredes nærmere hvilke oppgaver innenfor rehabiliteringsfeltet kommunene skulle få et større ansvar for, jf. meldingens side 43 hvor det blant annet heter:

Det er departementets vurdering at det vil være fordeler ved å samle en større del av rehabiliteringsansvaret i kommunene. Den spesialiserte habiliterings- og rehabiliteringstjenesten har samarbeidsflater mot de kommunale tjenestene, og det er behov for samarbeid mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten for å kunne tilby best mulige tjenester til pasientene. Overføring av ansvar til kommunene vil blant annet kunne gi bedre og mer helhetlige løsninger for pasientene ved at kommunene kan se rehabiliteringsfeltet i sammenheng med øvrige kommunale tjenester. Det vil også gi kommunene sterkere insentiver til å satse mer på forebygging og (hverdags-)rehabilitering.

Stortingets flertall støttet forslaget om at kommunene bør få et større ansvar for rehabiliteringstjenestene, og at det bør utredes hvilke oppgaver kommunene bør få på rehabiliteringsfeltet, jf. Innst. 333 S (2014-2015) side 47.

Departementets vurdering og forslag – fremtidige rehabiliteringsoppgaver for den kommunale helse- og omsorgstjenesten

Ved behandling av St. meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen, pekte en samlet helse- og omsorgskomite på at rehabilitering er et område som ikke har blitt tilstrekkelig prioritert. Representantene fra Krf, Høyre og Frp påpekte at en forutsetning for å lykkes med reformen var at feltet ble styrket gjennom en opptrappingsplan. I flere kommuner er kapasiteten og kompetansen i deler av tjenestene for liten. Behandlingsforløpene henger ikke godt nok sammen, det er for dårlig kommunikasjon internt i kommunen og i sykehus, og ikke minst for lite samarbeid på tvers av nivåene. Det er for stor variasjon i kvalitet, effektivitet og ventetid i sykehusene, og for mange som venter for lenge på tilbud i kommunen etter utskriving fra spesialisthelsetjenesten.²⁰

Brukermedvirkning ivaretas ikke godt nok. Pasientene ønsker en godt koordinert rehabiliteringstjeneste, hvor kommunale, statlige og private tjenester sees i sammenheng. Spesialisthelsetjenesten må sørge for god kommunikasjon og godt faglig samarbeid med kommunen om utskriving, veiledning og oppfølging fra sykehuset etter utskriving. Kapasiteten på spesialiserte oppgaver og veiledning til kommuner er ikke god nok og svært varierende mellom de ulike helseforetakene. Økt kapasitet er en forutsetning for at spesialisthelsetjenesten skal kunne gi veiledning og støtte opp under habilitering og rehabilitering i kommunene.

Rehabiliteringstilbudet varierer som nevnt mye fra kommune til kommune. Både når det gjelder kommunenes fagkompetanse, hvilke tjenester som tilbys, volum på tjenestetilbudene (dvs. hyppighet av intervensjonene) og til hvilke pasient- og brukergrupper. Ofte vil det være sammensatte problemstillinger som gjør at den enkelte pasient har behov for rehabilitering. Det vil også være stor variasjon når det gjelder hvilke type rehabilitering og i hvilket omfang den enkelte pasient innenfor en diagnose eller diagnosegruppe har behov for. Store pasientgrupper innenfor rehabilitering er pasienter med hjerneslag, kroniske nevrologiske tilstander og traumepasienter. Disse pasientene vil i dag få rehabilitering i både den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten, og ofte i et samarbeid gjennom store deler av forløpet. På hvilket tidspunkt ansvaret overføres fra spesialisthelsetjenesten til kommunen må ofte vurderes konkret ut fra pasientens situasjon og behov.

Som det fremkommer i Primærhelsetjenestemeldingen²¹ mener imidlertid departementet at det vil være flere fordeler ved å samle en større del av rehabiliteringsansvaret i kommunene. Den spesialiserte habiliterings- og rehabiliteringstjenesten har som nevnt samarbeidsflater mot de kommunale tjenestene for å kunne tilby best mulige tjenester til pasientene. Dersom

²⁰ Riksrevisjonens undersøkelse om rehabilitering i helsetjenesten Dokument 3:11 (2011-2012); SSB – statistikkbanken 2014; KOSTRA- 2014 årsverk i kommunehelsetenesta; Helsedirektoratet IS-0429 – Undersøkelse om behov og tilbud innen habilitering og rehabilitering.

²¹ Meld.St.26 (2014-2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet s. 104.

kommunene gis et større rehabiliteringsansvar vil dette kunne innebære bedre og mer helhetlige løsninger for pasienter og brukere ved at kommunene, på en bedre måte enn spesialisthelsetjenestene, kan se rehabilitering i sammenheng med de øvrige kommunale tjenestene. Dette vil også gi kommunene sterkere insentiver til å satse mer på forebygging og rehabilitering i hjemmet.

Selv om det er vanskelig på generelt grunnlag å velge ut diagnosegrupper eller pasientgrupper hvor ansvaret for hele pasientforløpet bør overføres fra spesialisthelsetjenesten til kommunen, mener imidlertid departementet det finnes diagnosegrupper eller pasientgrupper hvor kommunen bør ha hovedansvar for rehabiliteringen, ansvar for en større del av pasientforløpet eller ansvar for rehabilitering av flere pasienter innenfor diagnose- eller pasientgruppen. Dette gjelder selv om det fortsatt vil være nødvendig at spesialisthelsetjenesten ofte bidrar i starten av rehabiliteringen eller når medisinske endringer krever revurdering av rehabiliteringstilbudet.

Helsedirektoratet påpeker i en rapport fra 2012, *Avklaring av ansvars- og oppgavedeling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten på rehabiliteringsområdet (IS-1947)*, at *rehabilitering etter totalproteseoperasjon i hofte* er en pasientgruppe hvor kommunene burde ta hele oppfølgingsansvaret. Disse pasientene har en viss variasjon i liggetid på sykehus etter operasjon, vanligvis ca. to–seks dager. Dette kan skyldes forskjellige fagprosedyrer og kirurgisk metode ved sykehusene, forskjell i pasientens allmenntilstand og forskjeller kommunene imellom når det gjelder kommunens kapasitet og kompetanse til å overta rehabiliteringen i tidlig fase.

I noen tilfeller overføres pasienten til privat rehabiliteringsinstitusjon før kommunen overtar rehabiliteringen. Kjøp av slike rehabiliteringsplasser skjer etter avtale med helseforetaket, men i noen tilfeller også ved at kommunen kjøper plass. De regionale helseforetakene har de siste årene redusert antall plasser for pasienter med totalprotese i hofte. Det kjøpes likevel fortsatt et visst volum rehabiliteringsplasser for denne pasientkategorien. Dette skyldes blant annet at noen kommuner ikke har et tilstrekkelig tilbud til pasienter som ikke føler at det er trygt å reise hjem, eller av andre grunner ikke kan klare seg hjemme, etter at postoperativ fase er over.

I følge Helsedirektoratet er det for denne pasientgruppen ikke behov for spesialisert kompetanse etter postoperativ fase. Mange pasienter har kun behov for veiledning fra fysioterapeut om belastning av protesen og trening. Kompleksiteten er normalt sett ikke større enn at kommunen kan ha fullverdig kompetanse og det samme gjelder kommunens mulighet til å sørge for tilstrekkelig intensitet i behandlingen. Graden av tverrfaglighet i oppfølgingen av denne pasientgruppen vil oftest begrense seg til fysioterapeut, ergoterapeut, fastlege og sykepleier. Bortsett fra ergoterapeuter er det per i dag tilgang til disse faggruppene i alle kommuner. Helse- og omsorgsdepartementet vil imidlertid sende på høring forslag om å lovfeste at landets kommuner må ha knyttet til seg blant annet ergoterapikompetanse. Det tas sikte på at slikt lovkrav skal settes i kraft fra 2020.

Det samme vil gjelde *rehabilitering etter enklere bruddskader og mange andre former for ortopediske inngrep*. De fleste i denne pasientgruppen vil ha kort liggetid i sykehus og

trenger etter det ofte bare hjelp til å komme i gang med tilrettelagt trening og praktisk bistand. Dersom pasienten kan flytte hjem, er det ikke nødvendig at spesialisthelsetjenesten skal ha noe ansvar for videre rehabilitering etter postoperativ fase.

Helsedirektoratets veileder for habilitering og rehabilitering (2015) viser til en rekke andre pasientgrupper hvor de aller fleste bør få rehabiliteringstilbud i kommunen. Pasienter og brukere med kroniske sykdommer og tilstander med lette til middels alvorlige symptomer innen de store diagnosegruppene, bør som hovedregel få tilbudet i kommunene. Her vil pasientvolumet være stort nok i de fleste store kommuner til at rehabiliteringsteamene vil opparbeide seg nok kompetanse til å ivareta det totale rehabiliteringsbehovet pasienten har som følge av sin sykdom eller tilstand. Et eksempel på en stor diagnosegruppe er *pasienter med muskel- og skjelettsykdommer*, som for eksempel omfatter mange pasienter med langvarige smerter i rygg, skulder og armer. Disse pasientene trenger ofte god informasjon om tilstanden, og lindrende og aktiviserende behandling som kan gis individuelt og i gruppe.

Kommunens ansvar gjelder også rehabilitering av *pasienter med sykkelig overvekt*. I tråd med omtale i Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*, bør kommunene styrke sine tilbud innen læring og mestring og endring av levevaner. Aktivitet, trening, læring og mestring vil for mange i denne pasientgruppen være de viktigste virkemidlene for å redusere smerte og unngå mer invalidiserende sykdomsforløp.

Aktivitet og fysisk trening er også viktig for *pasienter med kronisk obstruktiv lungesykdom*. Programmer for aktivitet, kombinert med informasjon om betydning av livsstilsendringer, spesielt røykeslutt og sunt kosthold, er tilbud som best kan gis der pasienten bor.

Rehabilitering for diabetespasienter, kreftpasienter og rehabilitering i senere fase av hjerte- og karsykdommer er eksempler på rehabilitering hvor medikamentell behandling må følges tett, men hvor aktivitetstilbud, læring og mestring, samt kostholdsendring og andre livsstilstiltak er like viktig. Fastlegen har en viktig rolle i rehabiliteringstilbudet til disse pasientene. Mange kommuner har også frisklivssentraler som kan bidra i gruppetilbud og individuell oppfølging og tilrettelegging.

Ovenstående viser at det finnes flere eksempler på pasientgrupper som i dag får rehabiliteringstjenester i spesialisthelsetjenesten, men som ut fra en helsefaglig vurdering kunne ha vært gitt i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Dette innebærer ikke nødvendigvis at kommunene skal overta rehabiliteringstjenester som forutsetter spesialistkompetanse, men snarere at det her er snakk om rehabiliteringstjenester som ikke forutsetter spesialisert helsefaglig kompetanse.

Etter departementets vurdering er det i dag ikke grunnlag for å foreta en formell ansvarsoverføring av spesialisert rehabilitering til kommunene ettersom ikke alle kommunene har tilstrekkelig rehabiliteringskapasitet og –kompetanse. En overføring skal ikke medføre dårligere tilbud for pasienter og brukere enn det som i dag tilbys i spesialisthelsetjenesten. Etter departementets vurdering er det behov for noe mer tid og tiltak før alle kommuner kan bli i stand til å overta nye rehabiliteringsoppgaver. Gjennom kommunereformen vil regjeringen legge til rette for sterke velferdskommuner med økt kapasitet og kompetanse til å ivareta sitt ansvar. Større og sterkere kommuner vil lettere kunne rekruttere nødvendig

fagkompetanse og ha et pasientvolum av en viss størrelse, noe som er sentralt for å kunne tilby og opprettholde tjenester av høy faglig kvalitet.

Kommuner som i dag har etablert døgnbasert rehabiliteringssenter og som både ser de kostnadsmessige besparelsene i dette og tilfredsheten hos pasientene, er store kommuner. Dette er dokumentert i en doktorgradsavhandling fra en undersøkelse foretatt i Larvik kommune.²² Erfaringer Helsedirektoratet har i sin dialog med kommunene tilsier det samme.

Som nevnt foreslår Helse- og omsorgsdepartementet i et eget høringsnotat at det i helse- og omsorgstjenesteloven lovfestes de profesjoner som representerer den kjernekompetanse som det forventes at enhver kommune skal ha knyttet til seg. Det foreslås her å lovfeste at alle kommuner fra 2018 som et minimum skal ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesøster. Fra 2020 foreslås det lovfestet at alle kommuner også skal ha knyttet til seg psykolog, ergoterapeut og tannlege. En slik tydeliggjøring og utvidelse av kommunens kompetansekrav vil også bidra til å gjøre kommunene i stand til å overta et større rehabiliteringsansvar.

Som nevnt varierer rehabiliteringstilbudet i kommunene, både når det gjelder kommunenes fagkompetanse, hvilke tjenester som tilbys, volum på tjenestetilbudene og organisering av tjenestetilbudet. Regjeringen tar sikte på å legge fram en opptrappingsplan for rehabilitering i 2016. Denne vil beskrive en ønsket retning for fremtidige arbeidsformer og kompetanse kommunene bør ha for å kunne overta et større ansvar for rehabilitering fra spesialisthelsetjenesten og bidra til å utjevne forskjellene som eksisterer mellom kommunene i dagens tjenestetilbud. Kommunene skal gjennom opptrappingsplanen settes i stand til å overta nye oppgaver på rehabiliteringsfeltet. Planen bør også sees i sammenheng med økte kompetanse krav i lov, jf. ovenfor.

Over tid skal derfor kommunene overta et større rehabiliteringsansvar fra spesialisthelsetjenesten. Departementet viser her særlig til ovennevnte eksempler på pasient- og brukergrupper som i dag befinner seg i grenselandet mellom spesialisthelsetjenestens og kommunens rehabiliteringsansvar. Som det fremgår vil det ut fra helsefaglige vurderinger være forsvarlig at flere av disse pasientene får en større andel av nødvendige rehabiliteringstjenester fra kommunen, og ikke spesialisthelsetjenesten som i dag.

4.4.3 Finansieringsansvar for pasienttransport

I Meld. St. 14 (2014–2015) foreslo regjeringen å vurdere å overføre pasienttransport for primærhelsetjenesten fra spesialisthelsetjenesten til kommunene når forenklingen av pasienttransporten er gjennomført.

Finansieringsansvaret for pasienttransport (syketransport) ble overført fra folketrygden til de regionale helseforetakene (RHF) fra 2004. Målsettingen var å stimulere til behandling nær pasientens bosted når dette er til fordel for pasienten og representerer sparte utgifter til

²² Johansen, I., Lindbæk, M., Stanghelle, J. k. m fl. (2012): Structured community-based inpatient rehabilitation of older patients is better than standard primary health care rehabilitation-an open comparative study. *Disability and Rehabilitation*, 34(24):2039-46.

syketransport. Selv om kommunene den gang utløste anslagsvis 20 prosent av utgiftene, ble det vedtatt at RHFene også skulle dekke disse. En begrunnelse var mange små kommuner og å unngå en for fragmentert ordning. RHFes ansvar for pasientreiser omfatter finansieringsansvar, kjørekontor, kontrakter med transportører, oppgjør med transportører og refusjon til pasienter. RHFene har etablert et felles selskap, Pasientreiser ANS i Skien. Det var i 2014 om lag 8,4 mill. godkjente og gjennomførte pasientreiser, og transportkostnadene var på om lag 2,1 mrd. kroner. Det anslås at utgiftene til den kommunale andelen av disse utgjør om lag 650 mill. kroner. Forenklingen av pasienttransport går i hovedsak ut på at flere søknader fra pasienter om reiserefusjon skal behandles elektronisk og at utgifter som hovedregel skal refunderes etter en standardsats per kilometer. Innføringen av standardsats, elektronisk innsending av krav og saksbehandling innebærer en stor omstilling for pasientreisekontorene. Dette er en forenklingsreform som må gjennomføres og være på plass, før en vurderer endringer i finansieringsansvaret. Det planlegges at innføring av den forenklete ordningen starter i 2016. Helse- og omsorgsdepartementet vil på denne bakgrunn vurdere en ev. ansvarsoverføring til kommunene etter at forenklingen av pasienttransport er gjennomført, det vil si tidligst i 2017. En slik vurdering må inkludere analyse av konsekvenser for pasienter/brukere, kommunene, regionale helseforetak, HELFO/frikortordningen og ev. andre relevante aktører. En ev. ansvarsoverføring bør også sees i sammenheng med andre behov for endringer av ordningen for pasientreiser.

4.4.4 Prøveordning med overføring av driftsansvaret for distriktpsikiatriske sentre til kommunene

I Meld. St. 14 (2014–2015) ble det foreslått å opprette en prøveordning med overføring av driftsansvar for distriktpsikiatriske sentre (DPS) fra spesialisthelsetjenesten til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Stortinget sluttet seg til forslaget, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Helse- og omsorgsdepartementet vil i et eget høringsnotat foreslå etablering av en slik forsøksordning. Formålet med forsøksordningen er å innhente erfaringer med at større kommuner, med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, kan få et mer samlet driftsansvar for å yte tjenester til mennesker med psykiske lidelser og rusavhengighet. Dette gjøres for å oppnå mer koordinerte tjenester, bedre samhandling og mer effektiv ressursutnyttelse. Det lovbestemte sørge-for-ansvaret skal forbli hos det regionale helseforetaket i forsøksordningen og DPSet skal fortsatt yte spesialisthelsetjenester. Det foreslås at forsøksordningen etableres med hjemmel i forsøksloven og at den baseres på avtale mellom aktuelle kommune(r) og regionalt helseforetak. Avtalen skal sikre at DPS kan fortsette å tilby og utvikle spesialiserte tjenester, samtidig som kommunen gis et driftsansvar med frihet til å organisere tilbudet i sammenheng med andre kommunale helse- og omsorgstjenester. Regionalt helseforetak beholder ansvaret for sykehusavdelingene, og tett faglig samarbeid mellom sykehus og kommunalt drevet DPS vil være en forutsetning. Gjeldende pasient- og brukerrettigheter skal videreføres i forsøket og forsøksordningen skal evalueres.

4.4.5 Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)

Regjeringen har i 2015 fremmet Prop. 15 S (2015–2016) *Opptrappingsplanen for rusfeltet* (2016–2020) for Stortinget. Opptrappingsplanen er regjeringens tverrsektorielle satsing på rusfeltet, og planen tar for seg de tre innsatsområdene forebygging, behandling og ettervern/oppfølgingstjenester. For å lykkes med å gi personer med rusproblemer et bedre tilbud, er det nødvendig med gode tjenester i brukernes nærmiljø. Det er behov for å se nærmere på innsatsen etter behandling og skape muligheter for mestring, som meningsfulle aktiviteter og fritid, eller sørge for en stabil og god bolig. Hovedinnsatsen i planen rettes derfor mot kommunesektoren. Målet er å bidra til økt kapasitet og bedre kvalitet i tilbudet til personer med rusproblemer. De ytre rammene for arbeidet er 2,4 mrd. kroner i perioden 2016–2020. I tillegg kommer veksten i tverrfaglig spesialisert behandling (TSB) som sikres gjennom den gylne regel, som innebærer at vekst i rusbehandling og psykisk helsevern skal være sterkere enn i somatikk. Som et ledd i satsingen har regjeringen for budsjettåret 2016 styrket kommunenes frie inntekter med 400 mill. kroner til arbeid på rusfeltet. Det er i 2017 foreslått at 300 mill. kroner av veksten i de frie inntektene begrunnes med en økt satsing på rusfeltet.

4.5 Justis- og beredskapsdepartementet

4.5.1 Politireform

I Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* ble det slått fast at det skal arbeides videre med helt eller delvis å overføre enkelte oppgaver fra politiet til kommunene. Oppgaver knyttet til løse og farlige hunder, godkjenning og stenging av brukthandel, hittegoods, passforvaltning og EØS-registreringsordningen vil bli omtalt i Prop. 1 S 2017. Disse oppgavene omtales derfor ikke nærmere her.

Sekretariat for forliksrådet

Forliksrådene er meklingsinstitusjoner med begrenset domsmyndighet og en del av den sivile rettspleien på grunnplanet. Det er i dag 370 forliksråd. Ved kommunesammenslåinger vil det blir færre forliksråd. Medlemmene av forliksrådet velges av kommunestyret.

Ansvar for sekretariatsfunksjonen for forliksrådene er regulert i domstolloven § 27 sjette ledd (lov av 13. august 1915 nr. 5) som bestemmer at i lensmannsdistrikter er lensmannen sekretariat for forliksrådet, i namsfogddistrikter er namsfogden sekretariat, og i politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver er politistasjonen sekretariat. En rekke steder er det to eller flere forliksråd som har felles forliksrådssekretariat. Ansvar for sekretariatet for forliksrådet ble formelt overført fra kommunene til politiet i 2006.

Oppgavene består i å motta forliksklager og tilsvær, veilede publikum, journalføring, beramminger, innkallinger, forkynnelser, arkivoppgaver, deltakelse i forliksrådets møter samt noen skriveoppgaver mv., jf. tvistemålsforskriften § 1. Oppgaven løses ofte av egne forliksssekretærer på lensmannskontorer og politistasjoner med sivile gjøremål.

Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til organiseringen av sekretariatsfunksjonen for forliksrådet som en del av en helhetlig vurdering av organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet.

4.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

4.6.1 Forenkling av utmarksforvaltningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet, oppnevnte i juli 2014 en faggruppe for forenkling av utmarksforvaltningen. Arbeidet tok utgangspunkt i regjeringserklæringen fra Sundvollen, punkt 8 "Levende lokaldemokrati". Målene for arbeidet var i) styrking av lokaldemokratiet, ii) forenkling og mindre byråkrati i utmarksforvaltningen og iii) tilrettelegging for mer verdiskaping basert på naturressurser. Blant annet på bakgrunn av høringen av rapporten fra faggruppen ble det opprettet en arbeidsgruppe som skulle vurdere tiltak som skal styrke kommunen som førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning og forenklingstiltak innenfor IKT. Arbeidsgruppen leverte sin rapport i februar, som blant annet inneholder forslag til hvordan forenklinger innen digitale løsninger og kartsystemer kan bli en integrert del av kommunens førstelinjetjeneste, og hvordan handlingsrommet i plan- og bygningsloven kan utnyttes bedre.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har som en del av oppfølgingen på dette feltet lyst ut en forsøksordning på 3 millioner kroner til kommuner som ønsker å arbeide med forenkling av utmarksforvaltningen. Utlysningen er rettet mot kommuner som har vedtatt kommunesammenslåing. Det er også nedsatt et lovutvalg som skal gjennomgå lovverket for statsallmenningene. Departementene vurderer med utgangspunkt i rapporten hvilke andre tiltak som bør iverksettes for å forenkle utmarksforvaltningen ytterligere.

4.6.2 Forenklinger mv. i plan- og bygningsloven

Regjeringen vil forenkle og effektivisere planprosessene for å legge bedre til rette for boligbygging og nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen ønsker å sikre gode rammebetingelser for næringslivet, slik at det blir både raskere, billigere og enklere å bygge. Målet er rask, effektiv og forutsigbar offentlig saksbehandling.

I tråd med dette sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet ut et forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven på høring høsten 2015. For nærmere informasjon om forslagene vises det til høringsnotatet som ble sendt på høring 5. august 2015. Flere av de forenklingsforslag departementet arbeider med vil øke det lokale handlingsrommet. Forslagene går blant annet ut på at kommunene ikke skal behøve å bruke tid på urealistiske planinitiativ, at det skal bli enklere å endre og oppheve planer, samt at kriteriene for behandling av dispensasjonssaker gjøres enklere og tydeligere. Det foreslås også forenklinger når det gjelder regional planstrategi og planprogram. Målet er å sende Stortinget en lovproposisjon om forenklinger i plan- og bygningsloven innen sommeren 2016.

4.7 Klima- og miljødepartementet

4.7.1 Forvaltning av verneområder

Nasjonalparker og andre store verneområder forvaltes av lokal- og regionalpolitisk sammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer. I de styrene det er aktuelt, er det i tillegg samisk representasjon. Forvaltning av mindre verneområder som naturreservater, biotopvernområder og mindre landskapsvernområder har i all hovedsak blitt forvaltet av fylkesmannen. Som et ledd i å styrke lokaldemokratiet fikk alle berørte kommuner i desember 2014 tilbud om å overta forvaltningsmyndigheten for denne type verneområder. Kommunene vil gjennom dette også kunne se forvaltning av verneområdene bedre i sammenheng med den øvrige arealforvaltningen i kommunene. Overtakelse av denne myndigheten skjer ved delegasjonsvedtak i medhold av naturmangfoldloven § 62.

Forvaltningsmyndigheten er nå delegert til de kommunene som ønsket det.

4.7.2 Vannscooterregelverket

Nytt regelverk for bruk av vannscooter ble innført 1. juli 2013. Forbudet mot bruk av vannscooter ble da erstattet med en ordning hvor vannscootere kan kjøres fritt utenfor definerte forbudsbelter. Regjeringen har nå besluttet å sende på høring forslag om å oppheve det sentralt fastsatte vannscooterregelverket. Vannscootere blir da regulert på samme måte som andre fritidsfartøyer. Kommunene vil kunne regulere fart og bruk av vannscootere, blant annet gjennom havne- og farvannslovgivningen.

4.7.3 Endringer i lov om motorferdsel i utmark

19. juni 2015 trådte nye regler i motorferdselloven i kraft. Endringene innebærer at kommunene kan etablere snøscooterløyper for fornøyleseskjøring. Det er opp til den enkelte kommune om den vil fastsette løyper. Løypene kan ikke legges i verneområder eller nasjonale villreinområder, og før løypene vedtas må kommunen blant annet utrede virkningene for friluftsliv og naturmangfold. Lovendringen åpner bare for bruk av snøscooter. Et forslag om å åpne for catskiing (transport med tråkkemaskin eller liknende opp på fjellet for å stå på ski ned igjen utenfor preparerte skibakker) har vært på høring. Kravet til kommunens saksbehandling, herunder til hensynet til friluftsliv og naturmangfold m.v. er i forslaget om lag de samme som for snøscooterløypene.

4.8 Landbruks- og matdepartementet

4.8.1 Tilskudd til verdensarvområdene og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Tilskudd til verdensarvområdene og Utvalgte kulturlandskap inngår i jordbruksavtalen og er med virkning fra 2016 slått sammen til en ordning. Ordningen er et samarbeid med Klima- og miljødepartementet, og er i 2016 finansiert med 9 mill. kroner fra Landbruks- og matdepartementet og 6 mill. kroner fra Klima- og miljødepartementet sitt budsjett.

Verdensarvsatsingen berører syv kommuner i tre fylker: Sogn og Fjordane (inkludert deler av Voss i Hordaland), Møre og Romsdal og Nordland.

Stortinget har sluttet seg til at ansvaret for forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene Vestnorsk fjordlandskap og Vegaøyan og Utvalgte kulturlandskap kan overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Dette innebærer at kommunene vil overta fylkesmannens oppgaver i tilknytning til forvaltningen av tilskuddet. Med en slik oppgaveendring vurderes det som mest hensiktsmessig at Landbruksdirektoratet fordeler avsatt ramme i jordbruksoppgjøret direkte til kommunene på grunnlag av innmeldte behov, ettersom omfanget av tilskuddssøknader fra næringsaktørene i aktuelle kommuner vil kunne variere fra år til år. Fylkesmannen vil føre kontroll med kommunens forvaltning på området. Overføring av forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene og Utvalgte kulturlandskap i jordbruket berører både landbruks- og miljøavdelingene hos fylkesmannen. Utkast til forskrift for ordningen vil bli sendt på høring før oppgaveoverføringen skal tre i kraft.

4.9 Olje- og energidepartementet

4.9.1 Konesesjonsbehandling av små vannkraftverk

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) konsesjonsbehandler i dag små vannkraftverk med installert effekt mellom 1 – 10 MW, samt mindre vannkraftverk med installert effekt under 1 MW i vernede vassdrag. NVE forestår også forberedende behandling av vannkraftverk under 1 MW i vassdrag som ikke er vernet. I slike saker er det fylkeskommunen som fattet vedtak. NVEs og fylkeskommunens vedtak kan påklages til Olje- og energidepartementet.

Konsesjon til små vannkraftverk gis etter vannressursloven. Kompetanse til å treffe førsteinstansvedtak er i dag delegert til NVE og fylkeskommunen.

Konsesjonsbehandlingen og utbyggingen av små vannkraftverk har et betydelig omfang. I 2014 brukte NVE om lag 20 årsverk på konsesjonsbehandling av småkraftverk. I 2012 og 2013 ble det samlet gitt konsesjon til mer enn 1,5 TWh fra små vannkraftverk. Ved utgangen av 2014 hadde NVE 522 småkraftsøknader med en anslått samlet produksjon på 4,7 TWh til behandling. NVE har en uttalt målsetting om at alle søknader som kom inn før 31. desember 2012 skal behandles innen utløpet av 2017, slik at anleggene som får konsesjon kan bli ferdigstilt innen fristen for å få elsertifikater 31. desember 2021. For å nå målsettingen må det behandles anslagsvis 150 saker i året, noe NVE er i rute med. Det anslås at NVE vil forberede om lag 40 vannkraftsaker under 1 MW for fylkeskommunene fram mot 2017.

Olje- og energidepartementet har startet et lovarbeid med sikte på å ta inn en hjemmel i vannressursloven som gir kommunene myndighet til å gi utbyggingstillatelse til mindre vannkraftverk. Det tas sikte på at lovendringsforslagene skal fremmes for Stortinget for behandling våren 2017.

4.10 Samferdselsdepartementet

4.10.1 Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet i Norge

Som redegjort for i Meld. St. 14 (2014–2015) skal spørsmålet om en overføring av ansvaret for fylkesveger til de største kommunene vurderes i prosessen med neste rullering av Nasjonal transportplan. Nasjonal transportplan 2018–2029 skal etter planen legges fram sent 2016/tidlig 2017.

4.11 Lokal nærings- og samfunnsutvikling

Mange kommuner har lang tradisjon for å arbeide med samfunns- og næringsutvikling. Etter kommuneloven (§5) skal kommunen utarbeide en samordnet plan for sin virksomhet. Kommunene har stor frihet til å avgjøre hvordan de skal organisere sitt politiske og administrative arbeid. Etter plan- og bygningsloven (§3-1d) skal kommunene gjennom sine planer legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling. Kommunene har altså et generelt ansvar for samfunnsutvikling, men har alltid hatt stor frihet til å utforme politikken på dette området. Det foreslås ikke endringer som røkkes ved dette.

Roller som samfunnsutvikler utformes ofte i samarbeid med og gjennom mobilisering av en rekke aktører, både i og utenfor kommunen. Lokalt næringsliv, næringsorganisasjoner, frivillige lag og organisasjoner er alle viktige aktører. Av offentlige instanser har fylkeskommunene, Brønnøysundregistrene, Innovasjon Norge, Siva, Norges Forskningsråd og Enova ulike roller overfor næringslivet. I tillegg er det en rekke nærings- og samfunnsaktiviteter som krever blant annet egne tillatelser, godkjenninger og kvoter for å drive virksomhet. Eksempler på dette er Mattilsynet, Landbruksdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Arbeidstilsynet og Miljødirektoratet.

Kommunen er sentral i utviklingen av det lokale næringslivet og har i dag flere roller som er viktige for å fremme en ønsket samfunns- og næringsutvikling. Bedrifter er avhengige av god teknisk infrastruktur og gode vilkår for planlegging, behandling av byggesøknader, reguleringsplaner og utbygging. Gode kommunale tjenester som barnehage, skole og utdanning er også viktig for at attraktiv arbeidskraft skal ønske å bo og jobbe i en kommune. Kommunene kan også stimulere det lokale næringslivet gjennom sine innkjøp av varer og tjenester og ved å legge til rette for god transportinfrastruktur lokalt og regionalt.

Kommunene fungerer ofte som en førstelinje for det lokale næringslivet, ved at det er de som først møter gründere og virksomheter. Førstelinjen kan bestå av veiledning, rådgivning og finansieringstjenester for det lokale næringslivet, formidling av kontakt til det offentlige virkemiddelapparatet m.v. Det er imidlertid opp til kommunene selv å prioritere dette arbeidet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet stiller til rådighet en økonomisk ramme for fylkeskommunene som igjen kan sørge for at kommunene har økonomisk midler til næringsutvikling (for eksempel gjennom kommunale næringsfond). Det er viktig at kommunene bruker handlingsrommet de har på området. På landbruksområdet har kommunene en pålagt oppgave innenfor næringsutvikling som førsteinstans for behandling av søknader om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket. Kommunene tar imot søknader og uttaler seg om saker som blir sluttbehandlet av Innovasjon Norge. Det er utfordringer knyttet til kommunenes kapasitet på landbruksområdet generelt, og innenfor kommunenes arbeid med næringsutvikling spesielt. For den enkelte næringsutøver er det krevende at det kommunale veiledningsapparatet varierer fra kommune til kommune. En bedre integrering av landbruket i kommunens øvrige næringsutviklingsarbeid vil kunne være en måte å styrke innsatsen på, spesielt knyttet til landbruksbasert næringsutvikling utenom tradisjonelt jord- og skogbruk.

Siden kommunenes arbeid med samfunns- og næringsutvikling i stor grad er opp til hver enkelt kommune å prioritere, er dette en oppgave de i stor grad må ta fremfor å få. Kapasitet og kompetanse er viktige forutsetninger for å kunne jobbe for å få en ønsket samfunns- og næringsutvikling i egen kommune. Med kapasitet menes i første rekke tilstrekkelig ressurser. Større kommuner vil sannsynligvis ha større mulighet til å påvirke og prioritere både kapasitet og kompetanse positivt. Ved å samle små ressurser til større enheter kan dette bidra til økt kapasitet. Dette vil kunne bidra positivt. Departementet mener derfor at med større kommuner vil det ligge bedre til rette for økt oppmerksomhet og prioritering av samfunns- og næringsutviklingsspørsmål. Større kommuner vil også bidra til en større variasjon og bredde av bedrifter og næringsliv. Dersom kommunene får bedre kapasitet og kompetanse vil det bidra til at kommunen blir en mer attraktiv og sterk samarbeidspartner for det lokale næringslivet og dermed bidra til å legge forholdene bedre til rette for det lokale næringslivet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har mottatt en rapport fra NORUT. Rapporten drøfter blant annet roller, tiltak og virkemidler til ulike virkemiddelaktører innen næringsutvikling, hva som kan videreføres eller endres for at kommunene skal kunne opprettholde og videreutvikle sin rolle innen nærings- og samfunnsutvikling og hvordan roller, tiltak og virkemidler kan klargjøres og styrkes gitt at kommunene blir større. Samfunnsøkonomisk analyse har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet kartlagt virkemidlene for forskning og innovasjon. Resultatet av kartleggingen er en database over tildelinger fordelt på virkemiddelaktører, region, næring med mer. En oppdatert versjon av databasen vil bli offentlig tilgjengelig etter sommeren. Direkte tildelinger fra fylkeskommunene er omfattet av kartleggingen, men ikke tildelinger fra kommuner.

Som omtalt i Meld St. 14 (2014 – 2015) vil regjeringen komme tilbake til spørsmålet om det er behov for å klargjøre og styrke kommunenes rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner som planlegges fremmet for Stortinget våren 2017.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Innledning

Endringer i oppgavefordelingen vil ha økonomiske og administrative konsekvenser på kort og lang sikt. De kortsiktige effektene vil være knyttet til selve gjennomføringen av reformen, mens de langsiktige konsekvensene kommer som følge av selve oppgaveoverføringen.

Reformen vil ha konsekvenser for både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, men også for privat næringsliv, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner. Konsekvensene vil være avhengig av hvilke oppgaver som samlet overføres til kommunene. I dette kapitlet gis en overordnet beskrivelse av de viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av en endret oppgavefordeling.

5.2 Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser

Omstillinger i tråd med høringsnotatets forslag vil kreve ressurser til gjennomføringen av endringene. Utgiftene vil være knyttet både til overføring av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene.

Overgangskostnader knyttet til endringene

Omstilling i tråd med departementets forslag antas å medføre overgangskostnader til forberedelse og gjennomføring av endringene, herunder personaltiltak og systemkostnader. Systemkostnader omfatter kostnader tilknyttet vurdering av oppgaveporteføljen, samordning av IKT- og arkivfunksjoner samt opplærings- og kompetansebehov. Omstillingene vil videre kunne innebære flyttekostnader, samt endringer i husleiekostnader. Det vises for øvrig til at for oppgaver som løses på tvers av statlig og kommunal sektor, vil regjeringen at de statlige virksomhetene tar et større ansvar for at det utvikles helhetlige digitale løsninger som også kommunesektoren kan benytte (jf. Meld. St. 27 (2015–2016) Digital Agenda for Norge).

Personalmessige forhold

En konsekvens av oppgaveendringer for kommunene og fylkeskommunene vil være tilpasning til nye organisasjonsformer. I oppgaveoverføringsfasen vil det bli lagt opp til at endringene og omstillingene skal gjennomføres så smidig som mulig. Oppgaveoverføring mellom sektorene forutsetter god håndtering av de ansatte og dialog med de tillitsvalgte. Ved gjennomføring av oppgaveoverføringer vil det bli lagt til rette for samarbeid med de tillitsvalgte slik det er forutsatt i hovedavtalene for kommunene og for staten.

En overføring av oppgaver og ansvar fra statlig sektor til kommunal sektor vil kunne innebære at det defineres som en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kap. 16 (aml). En virksomhetsoverdragelse foreligger *"ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen."*, jf. aml § 16-1.

At det foreligger en virksomhetsoverdragelse, innebærer at det gis vern for rettigheter til de ansatte som eventuelt blir overført til kommunen. Sentrale rettigheter er lønns- og arbeidsvilkår (aml § 16-2), reservasjonsrett (§ 16-3) og vern mot oppsigelse (§ 16-4).

Hvilke av de oppgaveoverføringene som regjeringen legger opp til i dette høringsnotatet som vil bli berørt av dette regelverket, er for tidlig å fastslå. Departementet vil i denne omgangen bare gjøre oppmerksom på problemstillingen. Det må på et senere tidspunkt gjøres en konkret vurdering av hver enkelt oppgave. Det synes imidlertid på det rene at flere av oppgaveoverføringene ikke vil innebære "overdragelse av virksomhet", men vil ha mer preg av omdisponering av ressurser og overføring av myndighet.

Oppgavedifferensiering

Stortinget ga ved behandlingen av Meld. St. 14 (2014-2015) (jf. Innst. 333 S (2014-2015)) sin tilslutning til at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren. Samtidig ga flertallet tilslutning til at ansvaret for kollektivtrafikken kan overføres til større kommuner på visse vilkår. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3.8 i høringsnotatet.

Beregninger og håndtering av de økonomiske konsekvensene

Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av tilsvarende rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

Konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av gjennomføringen av de foreslåtte endringene i oppgavefordelingen, vil bli gjort i forbindelse med at departementet våren 2017 kommer tilbake til Stortinget med en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene.

5.3 Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser

Mer effektiv ressursbruk

En bredere og mer oversiktlig oppgaveportefølje vil gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov enn det de har i dag. Det legges til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Redusert statlig styring

Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige

tilsynet med kommunene. Større kommuner gir også grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlige tilsyn.