

Hørings svar – NOU 2026: 1 En bærekraftig kommunesektor – Kommunekommisjonens første delutredning

Det vises til høringsbrev av 9. januar 2026 fra Kommunal- og distriktsdepartementet om NOU 2026: 1 – En bærekraftig kommunesektor.

NFU takker for muligheten til å avgi hørings svar.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) er en menneskerettighetsorganisasjon som arbeider for full deltakelse og likestilling, og mot diskriminering. NFU skal ivareta interessene til mennesker med utviklingshemming og deres familier overfor sentrale, regionale og lokale myndigheter. NFU har rundt 8 700 betalende medlemmer.

NFUs viktigste standpunkter i denne høringen er:

- Fjerning av kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten svekker rettssikkerheten og tjenestekvaliteten for de mest sårbare tjenestemottakerne – NFU er imot dette.
- Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester må styrkes, ikke svekkes. En innlemming i rammetilskuddet vil ramme mange av NFUs medlemmer direkte.
- Fjerning av krav til utforming av omsorgsboliger vil føre til mer institusjonalisering og samlokalisering – stikk i strid med NFUs grunnleggende verdier og Norges forpliktelser etter CRPD.
- Varslede vurderinger av rettighetslovgivningen i andre delutredning må ikke føre til svekkelse av individuelle rettigheter for mennesker med utviklingshemming.
- Innlemming av øremerkede tilskudd, herunder tilskuddet til kompetansetiltak for tjenester til utviklingshemmede og vertskommunetilskuddet, må ikke svekke det faktiske tjenestetilbudet til gruppen.

1. Overordnet vurdering

NFU anerkjenner at kommunesektoren står overfor reelle utfordringer knyttet til arbeidskraftknapphet og demografisk press. Vi deler bekymringen for kommunenes evne til å levere gode tjenester i framtida, og vi er enige i at statlig styring på noen områder kan være for detaljert.

Kommisjonen stiller imidlertid effektivitet opp mot individuelle rettigheter på en måte NFU ikke kan akseptere som premiss. For NFUs medlemmer er rettigheter ikke byråkratiske hindre – de er selve grunnlaget for et verdig liv. Erfaringen viser at kommunene konsekvent underprioriterer tjenester til mennesker med utviklingshemming når handlingsrommet øker. Helsetilsynets tilsyn avdekker lovbrudd i 70–90 prosent av tilfellene. I en slik virkelighet er økt kommunalt handlingsrom en risiko, ikke en løsning.

NFU mener det overordnede rammeverket for kommisjonens arbeid må forankres i FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Fra 1. januar 2026 er CRPD inkorporert i menneskerettsloven. CRPD artikkel 19 om retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet, og artikkel 26 om habilitering og rehabilitering, setter klare grenser for i hvilken grad hensynet til kommunal effektivitet kan brukes til å begrense individuelle rettigheter. Kommunene er direkte forpliktet til å iverksette nødvendige tiltak for å gjennomføre rettighetene i konvensjonen og til å endre regelverk og praksis som innebærer diskriminering.

2. Fjerning av kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten

Kommisjonens flertall foreslår å oppheve helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 annet ledd, som i dag krever at kommunene som et minimum har knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog.

NFU er imot dette forslaget.

Riksrevisjonens undersøkelse av rehabilitering i helse- og omsorgstjenestene fra 2024 viser at bare 14 prosent av kommunene har på plass alle de lovpålagte profesjonene i helse- og omsorgstjenesteloven. Verst er dekningen av psykolog, der bare 18 prosent av kommunene oppfyller kravet. Disse tallene viser at kompetansekravene allerede i dag brytes massivt. Kommisjonens forslag løser ikke dette problemet – det fjerner bare lovgrunnlaget som gjør at det er et problem. Fjerning av kravene vil ikke gi folk med utviklingshemming bedre tilgang til psykolog eller ergoterapeut. Det vil gi kommuneadministratorer og folkevalgte et juridisk grunnlag for å omprioritere midler vekk fra disse profesjonene.

For mennesker med utviklingshemming – som ofte har sammensatte helse- og omsorgsbehov og er avhengige av faglig kompetanse i tjenestene de mottar – er kompetansekravene en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti. Ergoterapeut og psykolog er særlig viktige yrkesgrupper i arbeidet med habilitering og tilpassede tilbud til denne gruppen.

Begrunnelsen om at kompetansekrav ikke hjelper der det er generell arbeidskraftknapphet treffer ikke kjernen. Der det er kompetansemangel lokalt, er løsningen statlig innsats for rekruttering og utdanning – ikke å fjerne kravene. En lovfestet minimumsstandard er nettopp viktig i en situasjon med knapphet, fordi den hindrer at de mest sårbare brukergruppene systematisk nedprioriteres.

NFU mener: Kompetansekravene i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 annet ledd må beholdes.

3. Krav til utforming av omsorgsboliger og bofellesskap

Kommisjonen foreslår å fjerne krav til utforming av heldøgns omsorgsplasser som ikke følger direkte av annet lovverk. Konkret innebærer dette å fjerne krav

om antall beboere i bofellesskap, krav om å unngå uhensiktsmessig samlokalisering av brukergrupper, og krav om at botilbudet ikke skal ha institusjonspreg.

NFU er sterkt imot disse forslagene.

Kravene kommisjonen vil fjerne, er ikke byråkratiske detaljer – de er resultatet av tiår med kamp mot institusjonalisering og nedbygging av HVPU. Etter Ansvarsreformen i 1991 ble det etablert en grunnleggende norm om at mennesker med utviklingshemming skal bo i ordinære boliger i ordinære bomiljø, ikke i store samlokaliserte enheter. CRPD artikkel 19, som fra 1. januar 2026 har lovrang i Norge, slår fast retten til å velge bosted og til ikke å bli tvunget til å bo i en bestemt boform.

NFU registrerer en påfallende dobbelstandard i kommisjonens argumentasjon. For eldre brukes det som argument for å innlemme investeringstilskuddet at heldøgns omsorg er dyrt, og at det er billigere å la folk bo hjemme. For funksjonshemmede er det stikk motsatt – her er det nøyaktig stordriftsfordeler gjennom samlokalisering som brukes som argument. I begge tilfeller er hensynet til den det gjelder fraværende i kommisjonens resonnering.

NFUs erfaring er at der kravene er fjernet eller uklare, bygges det store bofellesskap med opptil 20–30 beboere med ulike behov samlokalisert. Saken om Trond Posaasen i Stange kommune, som ble forsøkt tvangsflyttet fra et lite bofellesskap han hadde bodd i 35 år, illustrerer hvordan kommuner manøvrerer når handlingsrommet øker. Marita fra Herøy ble først tvangsflyttet til et større bofellesskap, deretter tvangsflyttet 45 mil bort. Dette er institusjonalisering i ny innpakning, og det rammer livskvalitet, selvbestemmelse og inkludering.

NFU mener: Kravene til utforming av omsorgsboliger og bofellesskap, inkludert krav om antall beboere og forbud mot uhensiktsmessig samlokalisering, må ikke fjernes. Disse kravene er nødvendige for å sikre at Norge oppfyller sine forpliktelser etter CRPD artikkel 19.

4. BPA – brukerstyrt personlig assistanse

NOUen omtaler BPA som et forutsigbarhets- og kostnadsproblem for kommunene, og viser til at over halvparten av vedtakene som klages til statsforvalteren, blir endret til brukerens fordel. Kommisjonen vil ikke vurdere BPA direkte, men peker på spenningen mellom rettighetsfesting og kommunal ressursstyring.

NFU er bekymret for signalene i NOUen. At over halvparten av BPA-vedtakene overprøves, viser ikke at ordningen er feilkonstruert – det viser at kommunene systematisk fatter ulovlige vedtak. Løsningen på det problemet er ikke å svekke rettighetsfestingen, men å styrke kommunenes etterlevelse av loven og øke ressursene til BPA.

BPA er av stor viktighet for mange mennesker med utviklingshemming. Spesielt vil vi fremheve hvor viktig BPA er for å unngå bruk av tvang og makt. Det er mange som opplever at bruken av tvang og makt reduseres og også helt unngås når den praktiske bistanden ytes som BPA.

Å redusere BPA til et spørsmål om kommunal ressursstyring er en fundamental misforståelse av ordningens formål.

NFU mener at den assistansen som gis i en BPA-ordning er praktisk bistand. Det er bistand til å stå opp, kle seg, lage mat, spise, rydde og vaske i hjemmet, delta på sports aktiviteter, være med på kulturelle aktiviteter osv. Dette er samme praktiske bistand som i utgangspunktet skal gis gjennom den ordinære kommunale organiseringen gjennom individuelle vedtak. Dette blir alt for ofte ikke oppfylt.

NFU mener: Retten til praktisk bistand, enten som BPA eller gjennom den kommunale organiseringen, må styrkes, ikke begrenses. Forutsigbarhet må skapes ved at kommunene gir lovmessige vedtak – ikke ved at statsforvalterens overprøvingsadgang begrenses eller rettighetene svekkes.

5. Øremerkede tilskudd – konsekvenser for tjenester til personer med utviklingshemming

Kommisjonen foreslår å innlemme 22 øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Blant disse finner NFU det særlig viktig å kommentere to ordninger:

5.1 Tilskudd til kompetansehevende tiltak for tjenester til personer med utviklingshemming

Dette tilskuddet (8,6 mill. kr) er øremerket kompetansetiltak i helse- og omsorgstjenestene til personer med utviklingshemming. Midlene finansierer spesialisert opplæring som kommunene ellers ikke ville ha prioritert. Innlemming i rammetilskuddet vil i praksis bety at disse midlene vil forsvinne inn i den generelle driften. NFU ber om at tilskuddet videreføres som øremerket ordning eller alternativt styrkes gjennom andre mekanismer som sikrer faktisk kompetanseheving på feltet.

5.2 Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester

Kommisjonen varslar at toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester vil bli vurdert nærmere i andre delutredning – herunder spørsmålet om innlemming i rammetilskuddet, forenklinger og endringer i forvaltningsansvaret.

For NFUs medlemmer er dette det aller viktigste spørsmålet i hele kommisjonens arbeid. Toppfinansieringsordningen er i praksis den bærende finansieringsmekanismen for kommunenes tjenester til personer med store og

sammensatte behov, herunder mange med utviklingshemming. Ordningen utgjorde 15 mrd. kroner i 2025, og dekker den delen av kommunenes kostnader som overstiger innslagspunktet på drøyt 1,5 mill. kroner per person per år.

NFU er bekymret for den politiske konteksten rundt dette spørsmålet. I den offentlige debatten fremstilles unge funksjonshemmede – herunder personer med utviklingshemming – som en «yngrebølge» som bruker opp kommunale ressurser. Det nevnes sjelden at disse tjenestemottakerne subsidieres med opptil 80 prosent av kostnadene gjennom toppfinansieringsordningen når kostnadene overstiger innslagspunktet. Kommunene bruker sårbare grupper som argument for mer frihet og mindre øremerking, uten at det grunnleggende spørsmålet om menneskenes rettigheter til et selvstendig liv stilles. Toppfinansieringsordningen eksisterer nettopp fordi enkeltpersoners behov ikke skal avgjøres av kommunekassens størrelse.

En innlemming av ordningen i rammetilskuddet vil – uansett teknisk utforming – svekke den individuelle finansieringsgarantien som i dag gjør det mulig for kommuner med begrensede frie inntekter å gi forsvarlige tjenester til de mest ressurskrevende brukerne. NFU frykter at innlemming vil gi kommunene sterkere insentiver til å avkorte tjenestetilbudet til den enkelte, fordi den direkte sammenhengen mellom tjenestens omfang og statlig finansiering forsvinner.

NFU mener: Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester må videreføres og styrkes, ikke innlemmes i rammetilskuddet. NFU ber kommisjonen legge til grunn at ordningen er en individuell rettighetsgaranti, ikke et generelt kommunaltilskudd.

5.3 Vertskommunetilskuddet (Ansvarsreformen)

Vertskommunetilskuddet (776,9 mill. kr) er en kompensasjonsordning for de kommunene som fikk ekstra ansvar etter Ansvarsreformen. Selv om dette tilskuddet ikke er blant de 22 kommisjonen foreslår innlemmet nå, varsler NOUen en bredere gjennomgang av øremerkede tilskudd i andre delutredning. NFU vil understreke at eventuelle endringer i vertskommunetilskuddet må gjøres med varsomhet og med grundig utredning av konsekvensene for den gruppen ordningen skal tjene.

6. Varslet vurdering av rettighetslovgivningen i andre delutredning

Kommisjonen varsler at den i neste delutredning vil vurdere "enkelte sider ved rettighetslovgivningen", herunder krav til saksbehandling og enkeltvedtak. NFU tar dette varslet på ytterste alvor.

For mange av NFUs medlemmer er retten til enkeltvedtak og klageadgang den eneste reelle rettssikkerhetsgarantien de har. Uten disse prosessuelle rettighetene vil personer med utviklingshemming – som ofte ikke selv kan ivareta sine interesser i møte med byråkratiet – stå uten effektivt vern mot kommunal underlevering av tjenester.

NFU minner om at Helsetilsynets tilsyn viser at lovbrudd forekommer i 70–90 prosent av tilsynene på dette feltet. I en slik situasjon vil svekkelse av prosessuelle rettigheter forsterke, ikke avhjelpe, problemet.

NFU mener: Saksbehandlingsregler og retten til enkeltvedtak og klage er grunnleggende rettssikkerhetsgarantier som ikke må svekkes i andre delutredning. NFU forutsetter at kommisjonen legger CRPD til grunn i sin vurdering og involverer brukerorganisasjonene aktivt i prosessen.

7. Lærernormen

Kommisjonens flertall foreslår å avvikle minstenormen for lærertetthet i grunnskolen. NFU ser på dette med bekymring sett opp mot situasjonen for elever med særskilte behov.

Elever med utviklingshemming er avhengige av tilstrekkelig lærertetthet for å få et inkluderende og forsvarlig opplæringstilbud. Erfaringen fra skolehverdagen er at disse elevene er blant dem som rammes hardest når ressursene strammes inn – de er ikke primærmålgruppen for politisk oppmerksomhet, og kommunene mangler insentiver til å prioritere ressurskrevende enkeltelevers behov uten nasjonale minimumskrav.

NFU mener: Dersom lærernormen endres eller avvikles, må dette kombineres med styrket oppfølging av at elever med særskilte behov faktisk får et forsvarlig og inkluderende opplæringstilbud, i tråd med opplæringsloven og CRPD artikkel 24.

8. Avsluttende merknader

NFU vil delta aktivt i den videre høringsprosessen knyttet til Kommunekommisjonens andre delutredning.

Vi ber om at kommisjonen i det videre arbeidet sikrer reell medvirkning fra organisasjoner som representerer personer med nedsatt funksjonsevne, i tråd med CRPD artikkel 4 nr. 3 om forpliktelsen til å konsultere og aktivt involvere berørte grupper i beslutningsprosesser.

Norge ratifiserte CRPD i 2013, og fra 1. januar 2026 er konvensjonen inkorporert i menneskerettsloven med forrang. Det er nå tid for at forpliktelsene gis reelt innhold i kommunesektoren – ikke svekkes i effektivitetens navn.