

Hørings svar til NOU 2026:1 *En bærekraftig kommunesektor*

Stiftelsen SOR takker for muligheten til å gi innspill til NOU 2026:1 *En bærekraftig kommunesektor*. Vi ser arbeidet som viktig, men vil samtidig understreke at flere av forslagene i utredningen kan få særlig alvorlige konsekvenser for personer med utviklingshemming.

For denne gruppen er kommunen ikke bare tjenesteyter, men rammen rundt store deler av livet. Kommunale beslutninger om bolig, skole, helse- og omsorgstjenester, arbeid, fritid og assistanse har direkte betydning for muligheten til å leve et selvstendig liv, utøve selvbestemmelse og delta i samfunnet på lik linje med andre. Nettopp derfor må vurderinger av kommunalt handlingsrom skje i lys av menneskerettighetene og den omfattende dokumenterte rettighetssvikten på feltet.

Stiftelsen SOR arbeider med informasjons- og kompetanseformidling, fagutvikling og sosialpolitiske innspill, med særlig vekt på holdningsarbeid og bevisstgjøring om utfordringer og utviklingsmuligheter på feltet. Vi arbeider for å fremme rettighetene til personer med utviklingshemming i samvirke med enkeltpersoner, frivillige organisasjoner, offentlige etater, fagmiljøer og utdanningsinstitusjoner.

Vi mener at flere av forslagene i NOU 2026:1 innebærer en betydelig risiko for økte geografiske forskjeller, svekket rettssikkerhet og mer institusjonslignende løsninger for personer med utviklingshemming dersom de gjennomføres uten tydelige nasjonale rettslige og faglige rammer.

Menneskerettslige forpliktelser må ligge til grunn

Utgangspunktet for dette høringssvaret er alle menneskers grunnleggende rett til å bestemme over eget liv. For personer med utviklingshemming er dette særlig forankret i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Fra 1. januar 2026 er CRPD inkorporert i menneskerettsloven og går ved motstrid foran annen lovgivning. Dette må få betydning for hvordan Kommunekommisjonens forslag vurderes.

For personer med utviklingshemming er hovedutfordringen ikke først og fremst for sterk statlig styring, men for svak gjennomføring av rettigheter i kommunal praksis. NOU 2016:17 På lik linje pekte på åtte nødvendige løft, blant annet selvbestemmelse og rettssikkerhet, inkluderende og likeverdig opplæring, arbeid for alle, eget hjem, kompetanse og kunnskap, koordinerte tjenester og målrettet styring. Meld. St. 8 (2022–2023) understreker behovet for større oppmerksomhet om rettigheter, rettssikkerhet, selvbestemmelse og samordning. NOU 2023:13 På høy tid viser samtidig at kommunale forskjeller og siloorganisering fortsatt er blant de sentrale barrierene for realisering av funksjonshindredes rettigheter.

Som nevnt lever mange personer med utviklingshemming hele livet i det kommunale systemet. Fra rettighetsverksteder Stiftelsen SOR har arrangert¹, rapporterer mange med utviklingshemming om begrensninger i hvor de kan bo, hva de kan delta i, hvem de kan være sammen med, og hvilke valg de faktisk får ta i egen hverdag. For denne gruppen kan mangel på arbeidskraft og svak kommuneøkonomi aldri bli et argument for å redusere grunnleggende rettigheter.

Stiftelsen SOR anbefaler derfor:

- at CRPD gjøres til et styrende prinsipp i oppfølgingen av NOU 2026:1
- at forslag som berører personer med utviklingshemming vurderes særskilt opp mot retten til selvbestemmelse, likeverdige tjenester, inkludering og rettssikkerhet
- at videre arbeid på feltet ses i sammenheng med NOU 2016:17, Meld. St. 8 og NOU 2023:13

Økt kommunalt handlingsrom må balanseres av tydelige nasjonale rammer

Vi ser verdien av lokalt selvstyre og av at kommunene kjenner lokale forhold. Men for personer med utviklingshemming er risikoen ved økt lokalt handlingsrom særlig stor dersom det ikke

¹ Se oversikt over de ulike rettighetsverkstedene her: [Rettighetsbanken - Stiftelsen SOR](#)

samtidig finnes tydelige nasjonale rammer for innhold, kvalitet, kompetanse, koordinering og rettssikkerhet.

NOU 2023:13 beskriver store kommunale forskjeller i tjenestetilbudet som en hovedutfordring. Meld. St. 8 peker på standardiserte tilbud, for svak medvirkning, mangelfull kompetanse og behov for bedre styring og kontroll som sentrale utfordringer på feltet. Dette viser at problemet ikke er for mye rettighetsstyring, men for lite treffsikker rettighetsstyring. Personer med utviklingshemming kan ikke være avhengige av «riktig» postnummer for å få oppfylt grunnleggende rettigheter.

Stiftelsen SOR anbefaler derfor:

- at økt kommunalt handlingsrom ikke gjennomføres uten tydelige nasjonale rettighetsgarantier
- at likeverdige tjenester og rettssikkerhet gis større vekt i vurderingen av kommunenes handlingsrom
- at staten opprettholder og styrker nasjonale rammer der rettighetsrisikoen er høy

Lærernormen må ikke svekkes uten sterke kompetansegarantier

For barn og unge med utviklingshemming er spørsmålet ikke bare hvor mange ansatte skolen har, men om elevene faktisk møter ansatte med riktig kompetanse. Tilrettelagt opplæring, og retten til et forsvarlig og inkluderende skoletilbud forutsetter at det finnes lærere og andre fagpersoner med kompetanse på utviklingshemming, kommunikasjon (herunder ASK), miljøarbeid og oppfølging av atferd som utfordrer.

Meld. St. 8 og NOU 2023:13 peker begge på behovet for bedre kompetanse nær barn og unge med utviklingshemming, og på at manglende spesialpedagogisk kompetanse i skolen svekker elevenes mulighet til læring og deltakelse.

Rapporterte tall fra Oslo-skolene viser dessuten en tydelig økning i meldinger om vold og trusler, og spesialskolene skiller seg ut med den høyeste økningen². Dette understreker behovet for kompetanse også innen målrettet miljøarbeid og oppfølging av barn og unge med sammensatte behov.

Samtidig har offentligheten nylig fått innblikk i saken om «Jens» (14), en gutt med Downs syndrom som ifølge NRK ble holdt nede av en lærer i lang tid³. Saken synliggjør hvor alvorlige konsekvensene kan bli når elever med store behov ikke møtes med tilstrekkelig kompetanse, ressurser og rettssikkerhet i skolehverdagen. Den viser også at spørsmål om bemanning ikke kan løsrives fra spørsmål om faglighet, forsvarlighet og kontroll.

² [Mer vold rapportert i Osloskolen - og spesialskolene skiller seg ut – Stor-Oslo](#)

³ [«Jens» \(14\) ble innestengt og holdt nede på skolen – vet ikke hvor ofte det skjer – Sørlandet](#)

Stiftelsen SOR mener derfor at løsningen ikke er færre lærere og svakere nasjonale garantier. Løsningen er lærere med riktig kompetanse, sammen med komplementær kompetanse i skolen, blant annet spesialpedagogisk kompetanse, ASK-kompetanse, vernepleiefaglig kompetanse og miljøfaglig kompetanse.

Stiftelsen SOR anbefaler:

- at lærernormen ikke svekkes uten at det samtidig etableres tydelige nasjonale krav til kompetanse og forsvarlighet
- at konsekvensene for elever med utviklingshemming utredes særskilt før det gjøres endringer
- at inkluderende opplæring og rett kompetanse gjøres til et eksplisitt vurderingspunkt i videre arbeid

Kompetansekrav i helse- og omsorgstjenestene må ikke svekkes

Vi deler vurderingen av at forsvarlige tjenester alltid må ligge til grunn. Nettopp derfor er vi sterkt kritiske til å fjerne lovfestede kompetansekrav uten å etablere andre tydelige garantier for kompetanse og kvalitet.

På dette feltet er utfordringen ikke at kommunene har for mye kompetanse, men at kompetansen ofte er for svak, for ulik og for lite tilgjengelig. Meld. St. 8 understreker at god kompetanse er en forutsetning for gode, effektive og trygge tjenester, og at ansatte som yter tjenester til personer med utviklingshemming må ha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å sikre gode tjenester.

Mange personer med utviklingshemming er avhengig av ergoterapeutisk kompetanse, herunder kunnskap om habilitering, hjelpemiddel, psykisk helse og kommunikasjon. Dersom lovfestede kompetansekrav fjernes, er risikoen stor for at kommuner under økonomisk press nedprioriterer nettopp den kompetansen som ikke umiddelbart synes i budsjettene, men som er avgjørende for mestring, selvstendighet og forebygging av mer inngripende tiltak senere.

Vi vil særlig peke på at vernepleierkompetanse fortsatt er for svakt forankret i regelverket, til tross for at dette er profesjonen som i stor grad er utdannet til å yte individuelt tilpassede tjenester til personer med utviklingshemming. Å møte dagens kompetanseutfordringer med ytterligere avregulering er etter vårt syn feil spor.

Stiftelsen SOR anbefaler:

- at kompetansekrav i helse- og omsorgstjenestene ikke svekkes
- at staten følger opp behovet for et nasjonalt kompetanseløft innenfor tjenestene til personer med utviklingshemming

- at det fastsettes tydelige nasjonale krav til hva faglig forsvarlige tjenester til personer med utviklingshemming faktisk innebærer, herunder kompetanse om habilitering, kommunikasjon, beslutningsstøtte, psykisk og somatisk helse og forebygging av tvang og makt

Øremerkede tilskudd må ikke avvikles uten særskilt vurdering av konsekvensene

Vi er kritiske til en generell tilnærming der øremerkede tilskudd fremstilles som et problem i seg selv. På vårt felt har øremerkede tilskudd ofte vært et nødvendig virkemiddel for å sikre at tjenestene til personer med utviklingshemming faktisk blir prioritert. Når kommunene får fullt handlingsrom i møte med press på skole, eldreomsorg og andre store sektorutgifter, er erfaringen at små grupper med store og sammensatte behov lett taper.

NOU 2023:13 peker dessuten på at tidligere tilretteleggingstilskudd fra Husbanken nå inngår i frie kommunale midler uten rapporteringskrav, og at det er bekymringsfullt at man ikke lenger kan følge utviklingen i bruken av ordningen. Dette viser at rammefinansiering ikke alltid er tilstrekkelig dersom staten faktisk ønsker rettighetsrealisering og likeverdige løsninger.

Stiftelsen SOR anbefaler:

- at øremerkede tilskudd som bidrar til kompetanseheving, bedre boligløsninger, styrket pårørendestøtte og kvalitetsutvikling i tjenester til personer med utviklingshemming opprettholdes eller styrkes
- at tilskudd på dette feltet ikke avvikles uten særskilt vurdering av konsekvensene for rettssikkerhet, kvalitet og likeverd
- at staten sikrer bedre oversikt og rapportering på hvordan slike midler faktisk brukes

Forslagene om bolig og heldøgns omsorg innebærer risiko for ny-institusjonalisering

Dette er etter vårt syn et av de mest alvorlige forslagene i utredningen sett fra et menneskerettslig perspektiv. Kommunekommisjonens forslag om å fjerne krav til utforming av heldøgns omsorgstilbud vil kunne gi flere store bofellesskap og mer institusjonslignende løsninger. Dette går i motsatt retning av både NOU 2016:17, Meld. St. 8 og NOU 2023:13.

NOU 2023:13 viser at tendensen til større bofellesskap har fortsatt, og at gjennomsnittet for bofellesskap etablert de siste ti årene er ni beboere. NOU 2023:13 foreslår derfor makstak på

fem samlokaliserte boliger og at det forskriftsfestes maks fem beboere i bofellesskap og avlastningsinstitusjoner. Meld. St. 8 understreker samtidig at personer med utviklingshemming har rett til å velge bolig og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre, slik det er nedfelt i CRPD artikkel 19.

Vi ser allerede en utvikling der kommuner og private aktører bygger større og mer institusjonslignende bofellesskap, ofte begrunnet med stordriftsfordeler og effektivisering. Et eksempel er Bergen kommune som nå etablerer bofellesskap med henholdsvis 23 og 32 beboere⁴. Det finnes også eksempler på uhensiktsmessig samlokalisering av personer med svært ulike hjelpebehov og livssituasjoner, herunder ruslidelser, psykiske helseutfordringer og ulike funksjonshindringer. Slike løsninger reduserer selvbestemmelse, frihet og muligheten til å leve som andre. De kan også innebære økt risiko for vold, overgrep, omsorgssvikt, samt sosial isolasjon.

På dette feltet er nasjonale rammer ikke unødvendig detaljstyring, men et nødvendig vern mot institusjonalisering og postnummerstyrte rettigheter. Dette handler ikke bare om boligpolitikk, men om grunnleggende menneskerettigheter og om å holde fast ved ansvarsreformens prinsipper.

Stiftelsen SOR anbefaler:

- at kravene til utforming av omsorgsboliger og bofellesskap ikke svekkes
- at nasjonale rammer for små, integrerte og individuelt tilrettelagte boligløsninger styrkes
- at staten ikke åpner for organisatoriske og bygningsmessige løsninger som innebærer funksjonell eller faktisk re-institusjonalisering

BPA viser hvorfor rettighetsbaserte ordninger ikke kan være avhengige av kommuneøkonomi

Selv om kommisjonen ikke vurderer BPA direkte, viser ordningen svært tydelig hva som står på spill når kommunalt skjønn blir for stort. Meld. St. 8 beskriver standardiserte tilbud, mangelfull kompetanse og behov for bedre styring og kontroll som sentrale utfordringer på området personlig assistanse. NOU 2023:13 peker samtidig på BPA som et likestillingsverktøy, og viser til at KS selv har uttalt at dersom BPA faktisk skal være et likestillingsverktøy framfor en omsorgstjeneste, må staten overta ansvaret for ordningen.

4

https://www.ba.no/trosset-protester-fra-nfu-mener-kommunale-boliger-for-mennesker-med-utviklingshemming-planlegges-som-institusjoner/s/5-8-3370614?fbclid=IwY2xjawRNjgllleHRuA2FlbQlxMABicmlkETBkc1JxdVYzRGtgSIBGYzNlc3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODIwMDg5MgABHqupyUVHieeruCeTRfRvd3slomXSRzXGfy15nc3gScsoKdyLRzX6rPPDI2nP_aem_Z9GADyJ0fcp2RTRQ6t-8Vg

Vårt hovedpoeng er ikke nødvendigvis hvordan BPA organisatorisk skal plasseres, men at en rettighetsbasert ordning ikke kan være avhengig av kommuneøkonomi, lokal fortolkning eller ulik forvaltningspraksis. BPA illustrerer derfor hvorfor økt kommunalt handlingsrom på dette feltet må møtes med sterkere nasjonale rettighetsgarantier.

Stiftelsen SOR anbefaler:

- at BPA forvaltes som et likestillingsverktøy
- at rettighetsbaserte ordninger ikke gjøres avhengige av kommunal økonomi eller lokal praksis
- at staten sikrer sterkere nasjonale garantier for likeverdig tilgang til BPA

Andre delutredning må bygge på menneskerettigheter, samordning og reell kontroll

Vi mener at andre delutredning må ha likestilling, inkludering og menneskerettigheter som et tydelig premiss. Alle forslag som berører tjenester til personer med utviklingshemming må utredes opp mot CRPD. For denne gruppen er det ikke tilstrekkelig å spørre om styringen blir mindre. Det avgjørende er om styringen blir bedre, mer samordnet og mer rettighetsorientert.

NOU 2023:13 viser at mange funksjonshindrede i praksis må være sine egne koordinatører, og foreslår både sterkere tverrsektoriell samordning og styrking av de kommunale rådene for funksjonshindrede. Dette er viktige grep også i lys av Kommunekommisjonens arbeid. Økt lokalt handlingsrom uten sterkere brukermedvirkning, bedre koordinering og reell kontroll vil ikke styrke rettighetene til personer med utviklingshemming.

Adgangen til å klage på enkeltvedtak er for mange en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti, og Statsforvalteren må derfor ha en aktiv og tydelig rolle i å avdekke lovbrudd, svikt og avvik i tjenestene til personer med utviklingshemming. Særlig alvorlig er det at tilsyn fra Statsforvalteren med kommunenes bruk av tvang og makt etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 har gått kraftig ned de siste 20 årene⁵. Når det føres mindre tilsyn med kommuner som utøver tvang og makt overfor egne innbyggere, svekkes rettssikkerheten til den enkelte betydelig. Dette reiser et alvorlig spørsmål om hvor reell kontrollen med kommunenes bruk av tvang og makt faktisk er.

Stiftelsen SOR anbefaler:

- at andre delutredning gjennomgår alle relevante forslag i lys av CRPD

⁵ [Bruk av tvang og makt overfor personer med utviklingshemming er ute av kontroll](#)

- at det gjennomføres en egen menneskerettslig konsekvensanalyse av forslag som berører personer med utviklingshemming
- at brukermedvirkning, samordning og rettssikkerhetskontroll styrkes i det videre arbeidet
- at Statsforvalterens rolle som kontroll- og tilsynsmyndighet på feltet styrkes, ikke svekkes

Avslutning

NOU 2026:1 løfter viktige og reelle utfordringer for kommunesektoren. Etter vårt syn vurderer utredningen imidlertid i for liten grad konsekvensene for personer med utviklingshemming, en gruppe som allerede har dokumentert høy risiko for utenforskap, lav livskvalitet og brudd på grunnleggende rettigheter.

Stiftelsen SOR vil derfor understreke at en bærekraftig kommunesektor ikke kan bygges på svekket rettighetsvern for små grupper med store og livslange bistandsbehov. For personer med utviklingshemming må bærekraft bety tjenester som er rettighetsforankret, kompetente, koordinerte og likeverdige, uavhengig av hvor i landet man bor.

Stiftelsen SOR ber derfor om at:

- CRPD legges til grunn for videre oppfølging av NOU 2026:1
- forslag som kan medføre institusjonalisering eller svekket rettssikkerhet ikke gjennomføres
- lærernormen og kompetansekrav vurderes i lys av rettighetene til elever og tjenestemottakere med utviklingshemming
- kompetansen i tjenester til personer med utviklingshemming styrkes, ikke svekkes
- andre delutredning undergis en egen menneskerettslig konsekvensanalyse

Lykke til med det videre arbeidet!

Linn Løvlie Slette

Daglig leder

Guro Granerud

Fagsjef, PhD