

Til Kommunal- og distriktsdepartementet
postmottak@kdd.dep.no

Saksbehandler: Janne Skei
Oslo, den 23 februar 2026

SAFO er en paraplyorganisasjon for Norges Handikapforbund (NHF), Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU), Norges Handikapforbunds Ungdom, Angstforeningen og Foreningen Norges Døvblinde (FNDB).

Vår felles visjon er likeverd og likestilling for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Organisasjonene samarbeider om å gjøre FN-konvensjonen om rettighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne til en realitet i Norge.

«En bærekraftig kommunesektor» - Høringsuttalelse NOU 2026:1

SAFO – Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner, arbeider for at menneskerettighetene til funksjonshemmede blir realisert i alle norske kommuner og fylkeskommuner. FN-konvensjonen om rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse, har vært innlemmet i menneskerettighetsloven siden 01.01.2026. Kommunene er dermed forpliktet til å iverksette nødvendige tiltak for å gjennomføre rettighetene i konvensjonen og til å endre regelverk og praksis som innebærer diskriminering og brudd på funksjonshemmedes menneskerettigheter.

SAFO er opptatt av at kommunene har reelle rammevilkår og insentiver til å oppfylle sine forpliktelser. Våre kommentarer til kommunekommisjonens utredning bygger på vårt mål om å bidra til at funksjonshemmedes menneskerettigheter blir realisert i norske kommuner.

SAFO - innspill oppsummert

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner SAFO **STØTTER IKKE**
kommunekommisjonens forslag om:

1. å avvikle lærernormen
2. å fjerne kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten
3. å innlemme øremerkede landsdekkende tilskudd som finansierer ordinære kommunale oppgaver, hvis tilskuddet kommer i tillegg til hovedfinansieringen fra frie inntekter. Vi går også imot kommisjonens forslag om å ikke initiere flere slike øremerkede tilskudd.
4. å innlemme investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem i rammetilskuddet
5. å ta bort krav til utforming av omsorgsboliger (ikke institusjonslignende preg, plasseres i ordinære og gode bomiljø, ikke være for mange, at brukergrupper ikke samlokaliseres på en uheldig måte)

I tillegg til vår motstand mot kommunekommisjonens forslag over, **godtar vi ikke uten videre kommisjonens premiss om at lokalt selvstyre gir bedre og mer effektive prioriteringer og et mer likeverdig og helhetlig tjenestetilbud. Lokalt selvstyre bidrar tvert imot mange ganger til at funksjonshemmedes menneskerettigheter brytes. Påstanden bør utredes og diskuteres i delutredning 2.**

Om kommisjonens signaler for delutredning 2 – våre bekymringer

I SAFO vi også svært bekymret for noen av de rammene som kommisjonen varsler om for andre delutredning. Kommisjonen signaliserer ytterligere forslag om å ta vekk bemanningsnormer, blant annet i barnehagesektoren. Den trekker også frem enkelte sider ved rettighetslovgivningen, som for eksempel krav til saksbehandling og krav til rapportering og dokumentasjon. Kommisjonen ønsker også å vurdere ytterligere forslag til innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Her er SAFO ikke minst svært bekymret for kommisjonens signal om å se på tilskudd for ressurskrevende tjenester. Vi vil allerede nå signalisere at SAFO vil gå mot et forslag om å innlemme tilskuddet til ressurskrevende tjenester i rammetilskuddet.

Nedenfor utdyper SAFO våre innspill.

Generelle kommentarer

På overordnet plan mener SAFO at øremerking på vesentlige områder for funksjonshemmedes livskvalitet og oppfyllelse av grunnleggende behov, bør benyttes i større omfang enn hva som er tilfelle i dag. Rettighetene må ikke svekkes, og krav til saksbehandling, dokumentasjon, rapportering og tilsyn må beholdes. I tillegg bør det i større grad enn hva som i dag er tilfelle, innføres sanksjoner for kommuner som bryter lovverket.

Mandatet for kommunekommisjonen er å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Det skrives også i mandatet at «detaljert statlig styring skal være begrunnet i en konkret vurdering av om innskrenkningen i den kommunale handlefriheten er forholdsmessig sett opp mot nasjonale mål som likeverd og rettssikkerhet».

Argumentene for et sterkt lokalt selvstyre er blant annet at kommunene er best på å sikre god prioritering av ressurser fordi kommunene står nærmest sine innbyggere, kjenner de lokale behovene best og derfor kan skreddersy tjenester som barnehager, skole og pleie- og omsorgstjenester mer effektivt enn staten.

Funksjonshemmedes erfaringer i kommunenorge, er at funksjonshemmedes menneskerettigheter brytes og at nasjonale målsetninger om rettssikkerhet og likeverd undermineres. Tvang og tvangsflytting, mangelfull prioritering av grunnskole for å sikre individuell tilpasning og investering i barn og unges fremtid, manglende universell utforming og manglende satsning på dette samt mangelfulle tjenester som underminerer funksjonshemmedes muligheter for et selvstendig liv, preger funksjonshemmedes muligheter i alt for mange kommuner. Vi erfarer begrenset prioritering av Brukerstyrt personlig assistanse og andre nødvendige helse- og omsorgstjenester. Tilstrekkelig satsning på viktige tjenester som skal dekke grunnleggende behov prioriteres bort til fordel for økte disposisjonsfond i kommuneøkonomien og store investeringer i flotte rådhus, kulturbygg og idrettsanlegg.

Kommisjonens forslag – SAFOs utdypende kommentarer

1. *Avvikle lærernormen:*

CRPD, funksjonshemmedes menneskerettigheter understreker funksjonshemmedes rett til utdanning uten diskriminering og på basis av like muligheter i et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer. I menneskerettighetene spesifiseres at funksjonshemmede skal få nødvendig støtte innenfor rammen av det allmenne utdanningssystemet og at de får effektive støttetiltak tilpasset den enkeltes behov, i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling, i tråd med målet om full inkludering.

Skal man sikre nødvendig støtte til elevene som tilpasses deres behov, er tilstrekkelig med pedagogiske ressurser helt nødvendig. Anstrengt kommuneøkonomi og varierende prioriteringer i kommunene bidrar til at enkelte kommuner er svært opptatt av effektivitet, og reduserte personalutgifter står lagelig til for hogg. Ifølge Utdanningsnytt viser en opptelling fra februar 2025 at 1 av 3 kommuner bryter lærernormen. Dersom lærernormen skrotes, vil det være fritt frem for landets kommuner å redusere pedagogisk kapasitet i klasserommet ytterligere. Funksjonshemmedes menneskerettigheter i skolen vil svekkes.

2. *Fjerne kompetansekrav helse- og omsorgstjenesten:*

Riksrevisjonens undersøkelse av rehabilitering i helse- og omsorgstjenestene fra 2024 viser at kun 14% av kommunene har på plass alle helse og omsorgstjenestene som er nedfelt i helse- og omsorgstjenesteloven (lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog). Verst er dekningen knyttet til psykolog hvor bare 18% av kommunene oppfyller kravet om tilgjengelig psykolog.

Utviklingen i antall personer med psykiske problemer er økende i Norge. Økningen er størst i aldersgruppene 20 – 29 år og gruppen fra 30 til 39 år (FHI)¹. DPS reduserer sengeplasser og satser på dagtilbud, og mangler kapasitet for personer med psykiske problemer. Satsingen på lavterskeltilbud i kommunene monner ikke.

Å fjerne kompetansekravene i helse- og omsorgstjenesten bidrar til at kommunene ikke lenger bryter loven, men det hjelper ikke for funksjonshemmede som har behov for tilgang til psykolog, helsesykepleier, lege, fysioterapeut og ergoterapeut. Det gir bare kommuneadministratorer og folkevalgte bedre samvittighet for å omprioritere midler fra kompetansekrav til andre områder. SAFO vil sterkt fraråde dette.

3. *innlemme eller initiere nye øremerkede tilskudd som finansierer ordinære kommunale oppgaver der tilskuddet kommer i tillegg til finansiering via frie inntekter*

SAFO ber om mer øremerking, ikke mindre. Vi er imot overføringen av 22 tilskudd fra øremerking til rammefinansiering som foreslått av kommunekommisjonen.

Rådende trend i KS og blant store deler av landets politikere og administratorer, er at rammetilskudd til kommunene skal være normalen knyttet til finansiering av landets kommuner. Øremerkede tilskudd skal begrenses til et absolutt minimum og da knyttes til statlige satsningsområder.

¹ <https://www.fhi.no/he/fr/folkehelserapporten/psykisk-helse/psykiske-lidelser-voksne/>

Kommisjonen legger til grunn at kommunesektoren kjenner egne behov og utfordringer bedre enn staten gjør, og at økonomisk rammestyring bedre legger til rette for at kommunesektoren kan tilby likeverdige tjenester av god kvalitet enn det et system med et stort antall øremerkede tilskudd kan.

Oversikten over tiltak som kommisjonen ønsker innlemmet i rammetilskuddet viser følgende: Av 22 tilskudd som foreslås innlemmet, gjelder 16 enten utdanning eller helse & omsorg. Totalt innebærer det en totalreduksjon i øremerking på 4,3 mrd.

Flere kommuner sliter med finansiering når det gjelder skoler. I Fredrikstad har flere skoler etablert inngjerde områder for barn som utagerer. I Sarpsborg vil kommunen samle elever med store funksjonsnedsettelse i eget skolebygg ved Sandbakken, fordi kommunene mener at funksjonshemmede elever ikke klarer å være en del av fellesskapet.

Vel 2,6 mrd kroner flyttes fra øremerkede tilskudd for utdanning til de kommunale rammetilskuddene. Mange kommuner vil tape på overføringen. For kommunene det gjelder vil det innebære en reduksjon på et område som allerede er hardt presset. Overføringen trenger i utgangspunktet ikke føre til reduserte ressurser i kommunene. Allikevel, i et system hvor lokalpolitikkerne selv kan bestemme om de 2,6 milliarder kroner som endres fra øremerket tilskudd til inkludert i rammen fremdeles skal overføres til skolesektoren, eller om de heller skal bevilges til utvikling av kommunale parkeringsplasser, evt. oppgradering av kommunenes kulturhus, må vi stole på at et kobbelt av administratorer og lokalpolitikere faktisk prioriterer endringene til å investere i en bedre og mer inkluderende skole. Dette er ikke alltid en realitet.

Åtte av 22 tilskudd gjelder området for Helse- og omsorg. Dette er et område hvor mange kommuner sliter med å levere kvalitetsmessig gode tjenester til innbyggerne. KS og media viser titt og ofte til en «yngrebølge» hvor yngre funksjonshemmede «bruker opp» ressursene til andre grupper. I november 2024 ble det gjort et nummer av at man i Sarpsborg kommune i 2025 ville bruke mer på 1000 brukere innen boveiledning og barnevern, enn på 6.690 elever fra 1. til 10. klasse i grunnskolen. Vi snakker da blant annet om brukere med utviklingshemming, diagnoser i autismespekteret og andre funksjonsnedsettelse.

Vår erfaring er at yngre funksjonshemmede settes i gapestokken som sterkt ressurskrevende brukere, uten at funksjonshemmedes menneskerettigheter om et selvstendig liv fokuseres, og også uten at kommunene nevner at de over et visst kostnadsnivå subsidieres 80% av kostnadene til pleie og omsorgstjenester. Subsidiene innebærer at store kostnader til pleie og omsorgstjenester ikke belaster de kommunale budsjettene. Kommunene benytter svært sårbare grupper av funksjonshemmede for å argumentere for mindre øremerking og større frihet. Dette inngir ikke spesielt stor tillit til kommunal prioriteringskompetanse.

Utredningen «Evaluerings av forsøk med øremerkede tilskudd» fra Telemarksforskning i 2005, viser til et forsøk med innlemming av flere øremerkede tilskudd i rammefinansieringen gjennomført i år 2000 og evaluert av Telemarksforskning i 2005. Telemarksforskning oppsummerer i rapporten følgende:

«Det finnes relativt få endringer innenfor områdene, men noen enkelte interessante utslag av forsøket. Kommunene som fikk innlemmet øremerkede tilskudd i rammeforsøket hadde ikke like sterk vekst i ressursbruk til barnehager som landets øvrige kommune. I et fåtall av kommunene bidro endringen positive og resulterte i «økt vitalitet og ny giv i lokalpolitikken, mens det i flertallet av forsøkskommunene hadde liten eller ingen effekt eller bidro negativt ved å skape frustrasjon og

usikkerhet bl.a. omkring måten en del av tilskuddene rent beregningsteknisk ble omdannet til rammetilskudd på».

Slik vi ser det, viser forsøket at effekten av innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskudd er enten negative eller ikke bidrar positivt mens øremerkede tilskudd faktisk har en positiv effekt i en del tilfeller²

4. innlemme investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem i rammetilskuddet

SAFO går mot å innlemme investeringstilskuddet til omsorgsboliger i rammetilskuddet.

Kommisjonen bruker som et av sine argumenter for å innlemme investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem i rammetilskuddet, et poeng fra en av konsultentselskapet Agenda Kaupang sine rapporter. Der påpeker konsultentselskapet at heldøgns omsorgsplasser er kostbare og at staten gjennom investeringstilskuddet subsidierer den boformen som er dyrest for det offentlige. Det påpekes at tiltak som legger til rette for at eldre kan bo hjemme er rimeligere og at boformen kan føre til lite effektiv ressursbruk og utnyttelse av arbeidskraften i kommunen.

Dette står i motstrid til konsultentselskapenes og mange kommuners vurderinger når det gjelder funksjonshemmede. Når det gjelder funksjonshemmede konkluderer man motsatt. Her understrekes behovet for å effektivisere arbeidskraft og at man derfor må bygge store samlokaliserte boliger. Helst bør boligene også samlokaliseres med basen for helse- og omsorgstjenester og evt. tilbudene med dagaktiviteter. Funksjonshemmede med store og mindre behov for helse- og omsorgstjenester tilbys eller tvangsflyttes til slike store samlokaliseringer, uavhengig av personenes egne ønsker.

Funksjonshemmedes menneskerettigheter CRPD understreker at funksjonshemmede skal kunne bo der man vil, med hvem man vil, og ha tilgang på nødvendige tjenester. Erfaringene viser brudd på denne retten. Saken om Trond Posaasen i Stange kommune som ble forsøkt tvangsflyttet fra et lite bofellesskap han hadde bodd i 35 år viser hvordan kommunene manøvrerer. Han skulle inn i et større bofellesskap. Marita fra Herøy ble først tvangsflyttet til et større bofellesskap i nærheten av barndomshjemmet, men ble så tvangsflyttet 45 mil bort.

KS og kommisjonen er opptatt av kommunalt selvstyre, og at rammeoverføringer gjør mulighetene større for å kunne prioritere slik de vil. Det påpekes at kommunene selv vet best hvordan ressursene skal prioriteres og hvordan ressursene skal benyttes mest mulig effektivt. Tilsagnsrammen for investeringstilskuddet i statsbudsjettet for 2026 var 3.365 millioner til om lag 1500 plasser.

Historiene er mange om nedprioritering av funksjonshemmede. Vi har utfordringer med underfinansiering av nødvendige tiltak for funksjonshemmede, blant annet gode boliger med nødvendige helse- og omsorgstjenester. Konsekvensene merkes og påvirker funksjonshemmede. De som har behov for gode helse- og omsorgstjenester, merker på kroppen den reduserte muligheten for et likestilt og selvstendig liv.

Når øremerkede tilskudd innlemmes i rammetilskuddet, står det kommunene fritt til å velge prioriteringer. Erfaringene fra en rekke kommuner tilsier at funksjonshemmedes menneskerettigheter ikke i tilstrekkelig grad er i fokus. Vi tror ikke det vil bedres gjennom at enda flere øremerkede tilskudd som i utgangspunktet skal bidra til prioritering av gode hjem også for funksjonshemmede, innlemmes i rammetilskuddet.

² Evaluering av forsøk med øremerkede tilskudd – Håkonsen, Lunder og Løyland, Telemarksforskning, februar 2025, <https://telemarksforskning.no/publikasjoner/evaluering-av-forsok-med-oremerkede-tilskudd/1076/>

5. fjerne krav om at omsorgsboliger ikke skal være nye institusjoner

SAFO går mot å fjerne krav om at omsorgsboliger ikke skal være nye institusjoner

Ansvarsreformen fra 1991 innebar at utviklingshemmede skulle ut av institusjon og inn i egne boliger. I perioden 90-96 ble det oppført 3500 boliger til utviklingshemmede med lån og tilskudd fra Husbanken og evalueringen viste at det store flertallet fikk egne leiligheter og bedre plass³. Målsetningen med reformen var normalisering og selvstendighet – ikke institusjon.

I dag viser praksis at mange kommuner ønsker stordriftsfordeler gjennom å samlokalisere flest mulig boliger, gjerne sammen med helse- og omsorgstjenester, og evt. et dagtilbud på samme sted. Vi er på full fart inn i nye institusjoner for funksjonshemmede med behov for helse- og omsorgstjenester. Kommunekommisjonen ønsker å ta bort kravene knyttet til investeringstilskuddet til heldøgnsomsorgsboliger, om at disse ikke skal ha «institusjonslignende preg, bør plasseres i ordinære og gode bomiljø, ikke bør være for mange, og at brukergrupper ikke må bli samlokalisert på en uheldig måte».

Kommisjonen og kommunenes ønske om å samle flest mulig på et sted, bryter med funksjonshemmedes menneskerettigheter om å leve og bo der man vil, som man vil. Dagens samlokaliserte boliger, særlig der hvor kommunen er eier og administrerer helse- og omsorgstjenestene, bærer preg av institusjonstankegangen om at beboernes liv skal styres og bestemmes over. Muligheten til å leve et fritt og selvstendig liv på egne premisser er sterkt begrenset. Å fjerne anbefalingene som skal bidra til et selvstendig og inkluderende liv for funksjonshemmede, vil gi kommunene «carte blanche» til å bygge opp nye institusjoner for funksjonshemmede.

SAFO støtter høringsutkastene fra våre medlemsorganisasjoner

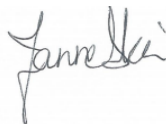
SAFO vil avslutningsvis legge til at vi også støtter høringsinnspillene fra alle våre medlemsorganisasjoner Norges Handikapforbund (NHF), Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU), Foreningen Norges Døvblinde (FNDB) og Norges Handikapforbunds Ungdom (NHFU).

Med vennlig hilsen

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner - SAFO



Tove-Linnea Brandvik
Styreleder



Janne Skei
Daglig leder



³ NOU 2001:22 – Fra Bruker til Borger