



Høring - NOU 2026 1 En bærekraftig kommunesektor

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Formannskap	

Rådmannens innstilling

Saken avgjøres av

Formannskapet

Vedlegg

- 1 Høring av NOU 2026 1 En bærekraftig kommunesektor(582873).pdf
- 2 ks-horingssvar-til-kommunekommisjonens-nou-1
- 3 nou202620260001000dddpdfs

Saksopplysninger

Formålet med å behandle denne saken politisk, er at Hol kommune skal kunne avgi en uttalelse til arbeidet som gjøres av kommunekommisjonen.

Kommunekommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. mai 2025, og fikk i oppdrag å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen skal også vurdere og foreslå tiltak om det er andre forhold som binder

kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner.

Kommisjonen leverte første delutredning til Kommunal- og distriktsdepartementet 9. januar 2026.

I sin første delutredning beskriver kommisjonen det norske kommunesystemet, statens styring og utfordringer kommunesektoren står overfor. Endringer i befolknings sammensetningen og konsekvenser for behov for og tilgang til arbeidskraft trekkes særlig fram. Kommisjonen foreslår konkrete endringer i den statlige styringen, knyttet til både juridiske og økonomiske virkemidler. Videre skisserer kommisjonen rammene for den andre delutredningen som skal være ferdig i løpet av 2026.

Departementet ønsker at berørte og interesserte aktører vurderer kommisjonens anbefalinger.

Forhold til overordnet plan

Miljøkonsekvenser

Ingen

Økonomiske konsekvenser

Ingen

Vurdering

Rådmannen vurderer denne saken som svært viktig i den grad en ønsker å kunne påvirke det kommunale handlingsrommet ovenfor staten. Det er allerede avgitt en rekke hørings svar som en kan lese inne på Regjeringen nettsider. (Under denne hørings saken)

Rådmannen vurderer KS sitt høringsinnspill som grundige, og vil be om at formannskapet tar stilling til om de ønsker å støtte KS sitt høringsinnspill som er vedlagt denne saken.

Høringsinnspillet er omtalt som del 2 i vedlegget, og gjengitt videre lengre ned her.

Videre vil rådmann be formannskapet ta stilling til om de ønsker å støtte del 3, som omhandler forventninger til NOU 2.

KS innspill til forslag i NOU 1

2.1 Bemanningsnormer og kompetansekrav

KS mener prinsipielt at bemanningsnormer og formelle kompetansekrav er uegnede og unødvendige virkemidler i statens styring av kommunene, og at de bør unngås.

Et samlet KS landsting oppfordret i 2024 nasjonale myndigheter til “ikke å vedta nasjonale krav som reduserer kommuner og fylkeskommuners handlingsrom som arbeidsgivere”, inkludert bemanningsnormer og kompetansekrav. Bemanningsnormer og formelle kompetansekrav er et styringsvirkemiddel som i betydelig grad begrenser muligheten for kommunene å prioritere ut fra lokale behov, både mellom sektorer og innen den enkelte tjeneste. Det utfordrer prinsippet om likeverdige tjenester. Streng statlig regulering kan gjøre det vanskelig for arbeidsgiver å ivareta forsvarlig drift. Allerede i dag har mange kommuner, særlig små distriktskommuner, store utfordringer med å rekruttere ulike typer arbeidskraft. Slik detaljregulering utfordrer arbeidsgivers styringsrett til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet innenfor rammene av lov og avtaleverk. Det vises for øvrig til kommisjonens egen beskrivelse av utfordringer ved bruk av bemanningsnormer og formelle kompetansekrav i kapittel 9.2.3. KS slutter seg til denne beskrivelsen.

2.2 Lærernorm

KS mener at dagens lærernorm bør endres fra å gjelde på hovedtrinn per skole til kommunenivå. Den tekniske utformingen av lærernormen bør ha som hensikt barns rett til tilstrekkelig pedagogisk oppfølging.

KS viser til at kommunene har hovedansvaret for elevenes læring og trivsel i grunnskolen. For å lykkes med skolens utdannings- og danningsoppdrag er det både behov for lærere og andre ansatte med god kompetanse i laget rundt barn og unge. Det er avgjørende at kommunene som har ansvar for skolen, har mulighet til å organisere den slik at det kan tas hensyn til ulike elevers behov. KS støttet ikke innføringen av lærernormen i 2018, med henvisning til at dette innebærer en rigid statlig styring som kan forhindre god bruk av lærernes og andre ansattes kompetanse der det er størst behov for denne. Evalueringen av lærernormen viser at den har gitt flere lærere i skolen, men ingen påviselig effekt verken for elevenes læring eller trivsel. Evalueringen finner heller ingen tydelig sammenhenger mellom normen og lærernes trivsel. Videre viser evalueringen at normen erstattet lokale ressursfordelingsmodeller og førte til en ressursoverføring fra skoler med sosioøkonomiske utfordringer og lavere skolerresultater, til områder med mindre sosioøkonomiske

utfordringer og bedre skoleresultater. Å flytte lærernormen til å gjelde på kommunenivå vil gi kommunene i samarbeid med skoleledelsen bedre mulighet for å sette inn lærerressurser der det er størst behov for dem, på tvers av hovedtrinn og skoler. Den tekniske utformingen av lærernormen bør ha som hensikt å gi elevene tilstrekkelig pedagogisk oppfølging. Dette er særlig viktig i en tid med knapphet på personell, og en mer mangfoldig elevgruppe. Elever, klasser og skoler er ulike og kommunene må i samarbeid med skolene kunne ta hensyn til dette når man fordeler lærerressurser. Å flytte lærernormen til å gjelde på kommunenivå vil gi bedre mulighet for å ta hensyn til ulike elevgruppers behov, og kan dermed bidra til en større grad av reell likebehandling. En mer fleksibel lærernorm vil også gi bedre mulighet for å sette inn ekstra støtte til lærere som står i særlig krevende arbeidssituasjon, også ved bruk av andre yrkesgrupper, som assistenter og spesialpedagoger. Det forutsettes at kommunenes rammefinansiering ikke endres som følge av dette, og KS understreker betydningen av dette.

2.3 Kompetansekrav

KS støtter at de formelle kompetansekravene i helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 oppheves.

Før kompetansekravene ble innført pekte KS i sin høringsuttalelse¹ på at endringen var prinsipielt uheldig fordi en oppramsing av profesjoner i loven ville medføre stadig nye diskusjoner om flere profesjoner bør nevnes inn. KS mente også det var prinsipielt uheldig med en slik lovfestet binding ut ifra hensynet til fremtidig behov i tjenestene, både av hensyn til utdanningskapasitet, og fare for at det skapes større trykk på å ansette lovfestede profesjoner kontra profesjoner med ikke-lovfestet utdannings-bakgrunn.

Kommunekommisjonen peker på at det har vært en betydelig økning i antall psykologårsverk i kommunale helse- og omsorgstjenester de siste årene, fra 246 i 2015 til 594 i 2024. Det er helt åpenbart at kommunene både trenger, og vil ha behov for høy kompetanse i tjenestene i fremtiden med alle profesjonene uansett konsekvenser av dagens lovverk. Spørsmålet er hva som er hensiktsmessig for å støtte kommunene i å løse oppgavene. Kommisjonen peker også på at det finnes 33 grupper av helsepersonell som er autorisert etter helsepersonelloven i tillegg til personellgrupper uten autorisasjon. Dette gjelder for eksempel barnevernspedagoger og sosionomer, som også bidrar inn i helse- og omsorgstjenestene, og er viktige for brukerne. Det viktigste er at lovverket gir kommunene

tilstrekkelig frihet til å organisere og tilpasse tilbudet og tjenestene i samsvar med innbyggernes behov og lokale forhold. Fremover i tid vil det være uhensiktsmessig med denne type styring, og det er etter KS syn likevel unødvendig siden kravene i praksis vil følge av gjeldende rett. Kommunekommisjonen peker på oppbygning med tilskuddsordningen knyttet til psykologer for årsverksoppbygging. Men det er fortsatt slik at psykologer er på topp 3 listen over personell det er vanskelig å rekruttere til kommuner. Det har også vært en sterk vekst i ergoterapeutstillinger i kommunene, men det er fortsatt slik at mange mindre kommuner i nord mangler denne profesjonen. Andre virkemidler, som for eksempel utdanningskapasitet, kan dermed være vel så viktige som en eksplisitt oppregning av hvilke profesjoner kommunene skal ha knyttet til seg. Fremover i tid vil det være uhensiktsmessig med denne type styring, og det er etter KS syn likevel unødvendig siden kravene i praksis vil følge av gjeldende rett. Å fjerne kompetansekravene representerer ikke en stor endring, men det vil være et steg i retning av mindre detaljert lovstyring på et felt som krever tverrfaglig samarbeid med en rekke profesjoner.

2.4 Innlemming av øremerkede tilskudd

KS støtter kommisjonens forslag til innlemming av øremerkede tilskudd, med unntak av forslaget om innlemming av veterinærtilskudd. KS anbefaler at den delen av tilskuddet som gis spesielt som stimuleringsstilskudd til dekning av veterinærtjenester på dagtid i kommuner med svakt næringsgrunnlag videreføres som øremerket tilskudd.

Rammestyring bør være hovedregelen for finansiering av kommunesektoren. Øremerking begrenser kommuner og fylkeskommuner sin mulighet til å prioritere bruken av tilgjengelige ressurser og øker den administrative byrden. Øremerking bør derfor begrenses og brukes i tråd med anbefalingene i veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, slik kommisjonen understreker. Det innebærer at øremerking bare skal vurderes når det er ønske om å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis, for tjenester som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder eller for enkelte kommuner eller fylkeskommuner eller noen innbyggere. Øremerkede tilskudd kan også brukes til å finansiere tidsavgrensede forsøk og prosjekter. KS støtter kommisjonens forslag til innlemming av øremerkede tilskudd, med unntak av forslaget om innlemming av veterinærtilskudd. Når det gjelder dette tilskuddet, anbefaler KS at den delen av tilskuddet som gis spesielt som stimuleringsstilskudd til dekning av veterinærtjenester på dagtid i kommuner med svakt

næringsgrunnlag videreføres som øremerket tilskudd. Det er bare om lag en fjerdedel av kommunene som oppfyller kriteriene for å søke om midler fra denne ordningen, og denne delen av tilskuddet faller derfor etter vår vurdering inn under kriteriene for når øremerking er hensiktsmessig. Tilskuddet er viktig for å bidra til tilfredsstillende tilgang på veterinærtjenester i næringssvake distriktskommuner.

2.5 Avvikling av grunnskoletilskuddet

KS støtter at grunnskoletilskuddet avvikles, og at beløpet fordeles etter ordinære kostnadsnøkler i inntektssystemet.

Forslaget er i tråd med KS eget høringssvar til inntektssystemutvalget². En hovedmålsetting med inntektssystemet til kommunene er å sikre et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner, og gjennom utgiftsutjevningen kompenseres kommunene fullt ut for ufrivillige kostnads- og etterspørselsulemper i produksjonen av nasjonale velferdstjenester. Tilskuddet per grunnskole er et fremmedelement i denne sammenheng fordi det endrer kommunenes økonomiske insentiver og påvirker dermed hvordan de organiserer tjenestetilbudet. En konsekvens av tilskuddet er også at kommuner med få grunnskoler ikke lenger kompenseres fullt ut for sine ufrivillige kostnads- og etterspørselsulemper på grunnskoleområdet.

2.6 Forenkling av investeringstilskuddet til bofellesskap og sykehjem

KS støtter forslag om forenkling av investeringstilskuddsordningen i tråd med kommisjonens forslag.

KS har i flere år foreslått en forenkling av investeringstilskuddet på bakgrunn av innspill fra kommuner. Flere kommuner uttrykker bekymring for at dagens tilskuddsordning hindrer planlagte prosjekter og nødvendige investeringer. Det er en oppfatning at Husbankens krav er utformet uten tilstrekkelig hensyn til lokale behov og demografiske endringer. I tillegg har skiftende regjeringer endret kravene i ordningen noe som har ført til svært liten forutsigbarhet for kommunene. Forenklingsbehovene knytter seg til særlig disse forholdene som følger av forskrift og plankravet i ordningen:

- Krav om heldøgns bemanning
- For rigid håndhevelse av antall plasser i bofellesskap og sykehjem

- Krav om tilbakebetaling av tilskudd dersom brukerne av bofellesskapene/sykehjemmene det gis tilskudd til endrer seg. Det hindrer fleksibilitet i bruken av boligene selv om behovene endrer seg

Kommuner har erfaringer med at gjennom dialog med Husbanken, blir antall leiligheter i bofellesskap og avlastningsbolig redusert, som følge av Husbankens føringer. Det bygges leiligheter til en kostnad på 10 – 12 mill. Samtidig får kommunene 2 mill. i tilskudd fra Husbanken.

Hva er det ved plankravet som gjør at det blir fordyrende?

I forhold til kommunens utfordringer knyttet til tilfang på helsepersonell vil bofellesskap til mennesker med nedsatt funksjonsevne med få leiligheter vanskeliggjøre bærekraftige tjenester. Det er lite hensiktsmessig om dagens krav til et mindre antall leiligheter videreføres. Husbankens regelverk begrenser antall beboere til 4-6, mens kommunene ofte vil bygge (samlokalisere) for 8 eller helst 10-12 beboere. Kommuner må også flytte prosjekter som er lokalisert i nærheten av sykehjem eller andre tilbud for å oppfylle krav til normalisering og integrering. Det gjelder selv om det ligger sentralt plassert med også mange andre lokaliseringstilbud i nærheten med andre funksjoner. Dette kravet gjelder også nye sykehjem, som skal bygges med mindre enheter og at de skal bestå av 6–8 boenheter i en gruppe. Dette settes også som krav til kommunene for å oppnå husbanktilskudd til nye sykehjem. Sykehjemmene som er bygget med slike mindre boenheter har store vanskeligheter med å sikre en tilsvarende drift som eldre sykehjem med større bo grupper. Utfordringen blir tydeligst på kveldsbemanningen: Normalt er det fem medarbeidere på kveldsvakten ved en 24-sengspost. I de mindre boenhetene vil det kreves minimum to ansatte pr. boenhet. En kommune har pekt på at to nye sykehjem begge oppført med 18 små boenheter med åtte senger i hver. Begge disse har seks flere medarbeidere på kveldsvakt, noe som tilsvarer til sammen 12 mill. årlig i driftsutgifter.

Tilskuddet dekker i realiteten mindre enn 50 prosent av kostnadene

Kommisjonen viser til at at tilskuddet dekker om lag 50 prosent av kommunens utgifter til omsorgsboliger og sykehjems plasser. Dette medfører ikke lenger riktighet, etter opplysninger KS har fått fra medlemmer. Årsaken er stadig økte byggekostnader som gjør at det er stor variasjon i hvor mye av investeringskostnadene tilskuddet faktisk dekker.

Ordningen har tradisjonelt vært god for kommunene, men betydningen av investeringstilskuddet er over tid redusert på grunn av prisstigning og dermed kostnadsutvikling på feltet. Fra 2018 til 2022 økte det maksimale tilskuddet kommunene kan få utbetalt med cirka 16 prosent. I samme periode økte kommunenes faktiske byggekostnader med 40 prosent. I tillegg opplever kommunene at kravene skjerpes til hvordan de skal bygge, og til hva som skal være på plass for at prosjekter skal få tilskudd.

Søknads- og rapporteringsprosesser binder administrative ressurser

Kommisjonen peker på at søknads- og rapporteringsprosesser binder administrative ressurser i kommunene. Den mener at innholdet i og prosessen knyttet til søknad og rapportering bør gjennomgås, for å sikre at søknaden bare etterspør informasjon som er helt nødvendig for å tildele tilskuddet og vurdere om tilskuddet er brukt i tråd med formålet. Kommisjonen mener at krav til utforming av tilbudet av heldøgns omsorgsplasser og liknende, som ikke følger direkte av annet lovverk, bør fjernes slik at kommunene får større handlingsrom i bruk av midlene. KS støtter dette. Mange kommuner har et godt samarbeid med Husbanken og peker på at de får kunnskapsstøtte og veiledning om løsninger. Det er rigiditeten i regelverket som oppfattes som for styrende. Husbanken har en kompetanse ikke alle kommuner har mulighet til å knytte til seg. KS ber kommisjonen om å vurdere andre endringer i ordningen. Det pekes på at tilskuddet kan føre til overinvesteringer på det høyeste nivået. Ved å inkludere trygghetsboliger i ordningen som ikke krever heldøgns omsorg i form av personell, og samtidig fjerne en del andre bygningskrav så vil denne effekten unngås. Mange kommuner har pekt på at de blir nødt til å bygge omsorgsboliger fordi det ikke finnes tilgjengelige boliger med mulighet for sosial støtte, eller at boligstandarden ikke er tilpasset funksjonsnivået⁴. Det har i alle år vært stor variasjon i hvor omfattende institusjonsdekning kommunene har hatt av heldøgns omsorg. Noen kommuner har valgt å satse på stort omfang av hjemmetjenester, andre på heldøgns omsorg i ulike varianter, eller institusjonstjenester. Det betyr at behovene for tjenester kan møtes på ulike måter. Men fremover vil alle trenge noe heldøgns omsorg. Når kommunene har forskjellig utgangspunkt vil også behovet for å benytte investeringstilskudds ordningen være forskjellig, og ikke minst hva tilskuddet skal brukes til. Noen trenger det til rehabilitering, andre til nybygg. Investeringsbehovene på feltet er svært forskjellige, og bygging og rehabilitering tar lang tid. Kommunekommisjonen varsler at både innlemming i frie inntekter og ytterligere

endringer i regelverket for dagens tilskuddsordning vil vurderes i NOU 2. KS legger til grunn at en kritisk vurdering av gjeninnføringen av skillet mellom nybygging og rehabilitering inngår i dette. I vurderingen av innlemming må det i særlig grad vurderes konsekvenser for kommuner som har ekstra stort behov for framtidige investeringer i heldøgns omsorgsplasser, jfr beskrivelsen over.