

Kommunal- og distriktsdepartementet

Deres referanse: 26/200**Vår referanse:** 2026/69**Dato:** 15.04.2026**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2026-020

HØRINGSUTTALELSE

**NOU 2026: 1 En bærekraftig
kommunesektor****1. Innledning**

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høringsbrev fra Kommunal- og distriktsdepartementet om NOU 2026: 1 *En bærekraftig kommunesektor – Kommunekommisjonens første delutredning*.

NIM er et uavhengig offentlig organ som har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge. NIM skal blant annet overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, samt rådgi Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene.

Kommunekommisjonen skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning. Det er avgjørende at eventuelle endringer i statlig styring ikke går ut over, men heller styrker realiseringen av menneskerettighetene i kommunene.

Kommuner bærer etter Grunnloven § 92 et selvstendig ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene. Statlig styring av kommunesektoren må derfor legge til rette for at kommunene kan ivareta dette ansvaret. Mange av de menneskerettslige utfordringene i Norge i dag finner sted på kommunalt nivå, og flere av utfordringene kommunekommisjonen peker på påvirker også kommunenes forutsetninger for å sikre menneskerettighetene til sine innbyggere. Samtidig er menneskerettighetene i liten grad omtalt eller vurdert i utredningen. NIM oppfordrer derfor departementet til å gjøre menneskerettslige vurderinger der det er relevant i videre oppfølging av kommisjonens utredning.

I punkt 2 av dette høringssvaret presenteres kort ansvarsfordelingen mellom kommuner og staten når det gjelder å sikre menneskerettighetene i kommunene, og myndighetenes plikt til å utrede menneskerettslige sider ved eventuelle tiltak.

I **punkt 3** utfyller NIM kommisjonens problembeskrivelse ved å vise til menneskerettslige utfordringer NIM har identifisert på kommunalt nivå.

I **punkt 4** argumenterer NIM for at det er viktig at departementet har en helhetlig tilnærming til styringen av kommunesektoren for å sikre menneskerettighetene i kommunene. Dette innebærer at det bør anlegges et bredere perspektiv enn kun reduksjon i statlig styring, og at man også bør vurdere andre typer tiltak som kan ha betydning for ivaretagelse av menneskerettighetene i kommunene.

Punkt 5 inneholder NIMs betraktninger om reduksjon av statlig styring som mulig virkemiddel for å lette kommunenes situasjon. NIM oppfordrer departementet til å vurdere hvilke statlige styringstiltak som kan utgå for å sikre bedre og mer effektiv tjenesteyting, og hvilke som bør beholdes for å ivareta menneskerettslige krav.

Punkt 6 inneholder NIMs vurderinger av tiltakene som foreslås i kommisjonens første delutredning. NIM bidrar med betraktninger knyttet til forslaget om avvikling av profesjonskrav etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2, innlemming av øremerkede tilskudd i rammefinansieringen, forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem, samt behovet for å vurdere barns rettigheter i de forslagene som berører barn.

Utover dette høringsvaret vil NIM om kort tid levere et skriftlig innspill til kommunekommisjonen i forbindelse med utarbeidelsen av andre delutredning. Innspillet overlapper i stor grad med NIMs hørings svar, men vil utdype flere av forholdene som omtales her.

2. Kommunenes selvstendige menneskerettsansvar, og statens plikt til å sikre gjennomføringen

Etter Grunnloven § 92 skal statens myndigheter respektere og sikre menneskerettighetene. Denne plikten omfatter også kommunene. Høyesterett har slått fast at menneskerettighetene etter norsk rett er like bindende for kommunene som for staten.¹ Høyesterett har også avklart at kommuner kan bli direkte ansvarlige, herunder erstatningsansvarlige, ved menneskerettighetsbrudd innenfor sine ansvarsområder.²

Selv om kommunene har et selvstendig menneskerettighetsansvar etter norsk rett, har nasjonale myndigheter det overordnede folkerettslige ansvaret for menneskerettighetene. Staten kan med andre ord ikke «delegere bort» sitt

¹ HR- 2022-401-A (Tolga), avsn. 46.

² Se HR-2022-401-A. Se også HR-2024-1169-A og HR-2026-704-A for eksempler på saker der kommunen har blitt økonomisk erstatningsansvarlig for menneskerettighetsbrudd.

menneskerettighetsansvar. Dette innebærer at nasjonale myndigheter må sørge for at Norge har et system som er egnet til å ivareta menneskerettighetene. Staten har et betydelig handlingsrom når det gjelder hvordan den innretter sine styringssystemer, men må sørge for at myndigheter på alle nivåer, inkludert kommunene, respekterer og sikrer menneskerettighetene. Det er derfor viktig at det blir gjort menneskerettslige vurderinger ved eventuelle endringer i statlig styring av kommunene. For statlige myndigheter følger også kravet om å gjennomføre menneskerettslige utredninger av utredningsinstruksen.³

For å sørge for at kommunene kan sikre og respektere menneskerettighetene, kreves det at nasjonale myndigheter utøver både juridisk, økonomisk og pedagogisk styring. Ulike tiltak må også ses i sammenheng. Det er ikke tilstrekkelig at menneskerettighetene er forsøkt sikret i kommunene gjennom lovgivning, dersom kommunene ikke har nok ressurser til å oppfylle de lovpålagte kravene. Det kan være nødvendig å vurdere å supplere lov og forskrift med pedagogiske verktøy som veiledere, kurs eller informasjonsdelingsplattformer for å bistå rettsutøvere med vanskelige vurderinger. Det kan også være nødvendig å holde kommunene oppdaterte på utvikling innen menneskerettighetene, som for eksempel ny rettspraksis.

Kommunekommisjonens mandat om å vurdere endringer i statlig styring av kommunene vil kunne påvirke kommunenes forutsetning for å gjennomføre menneskerettighetene. Både flere av forslagene som fremmes i første delutredning (se pkt. 6), og kommisjonens signaler om hva den vil se på i arbeidet med andre delutredning knyttet til blant annet rettighetslovgivning, tilsyn og klageadgang, tilsier at menneskerettslige konsekvenser av eventuelle tiltak bør utredes.

Stortingets anmodningsvedtak som danner utgangspunktet for opprettelsen av kommunekommisjonen, legger til grunn at formålet med endringene er å sikre at kommuner og fylkeskommuner “får økt frihet til å prioritere og sikre innbyggernes rettigheter og tjenester av høy kvalitet” (vår utheving).⁴

Vår oppfatning er at kommisjonens første delutredning legger mest vekt på målsetningen om økt frihet til lokale prioriteringer, og har mindre fokus på målsetningene om å sikre innbyggernes rettigheter og tjenester av høy kvalitet.

³ Utredningsinstruksen §§ 1-1 annet ledd siste setning og 2-1 første ledd nr. 3. Menneskerettighetene er videre omtalt i veilederen til utredningsinstruksen, både i relasjon til de nevnte bestemmelsene og bl.a. i relasjon til krav om utredningens omfang og grundighet. Kravet til menneskerettslige utredninger følger også av menneskerettighetene selv, som bl.a. nedfelt i Grunnloven (GrL.) § 92. For nærmere veiledning om hvordan menneskerettslige vurderinger kan gjennomføres, viser vi til NIMs veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger. Veilederen er tilgjengelig på nhri.no: <https://www.nhri.no/rapport/veileder-2-utgave/>.

⁴ Vedtak nr. 525 (2024-2025).

Kommisjonen erkjenner likevel at begrensninger i det kommunale selvstyret kan være nødvendig for å ivareta nasjonale hensyn.⁵ Menneskerettighetene er et slikt hensyn.

Kommisjonen anerkjenner at nasjonale myndigheter i ulike sammenhenger kan ha et behov for – og en rettslig plikt til – å styre kommunene slik at menneskerettighetene ivaretas.⁶ Kommisjonen nevner også menneskerettighetene i forbindelse med omtalen av likeverdige tjenester.⁷ Utover dette omtaler kommisjonen i liten grad menneskerettslige konsekvenser av dagens situasjon og av foreslåtte tiltak i første delutredning. Dette tilsier at departementet bør prioritere menneskerettslige vurderinger i oppfølgingen av kommisjonens forslag. Vurderingen bør være helhetlig og se på ulike tiltak i sammenheng.

3. Kommunekommisjonens problemforståelse og det menneskerettslige utfordringsbildet

Mange kommuner står i dag i en krevende situasjon. Kommisjonen redegjør i kapittel 6 av utredningen for sin forståelse av sentrale problemer kommunesektoren står overfor. Kommisjonen peker særlig på økt behov for tjenester, knapphet på kompetent arbeidskraft, trange økonomiske rammer og et samlet statlig styringstrykk som oppleves som høyt og lite samordnet.

NIM deler langt på vei kommisjonens forståelse av utfordringsbildet og at det er behov for tiltak som møter disse utfordringene. Flere av utfordringene kommisjonen peker på påvirker også kommunenes forutsetning for å kunne ivareta menneskerettighetene. NIM vil derfor bidra til å utfylle kommisjonens problembeskrivelse ved å redegjøre for noen utfordringer vi ser på kommunalt nivå.

Selv om menneskerettighetene på mange områder er godt ivaretatt i Norge, finnes det utfordringer også her. Gjennom NIMs arbeid med å overvåke og rapportere om menneskerettighetene i Norge, har vi observert en rekke menneskerettslige utfordringer på kommunalt nivå. Under følger noen eksempler:

- Norge har over flere år blitt dømt for brudd på retten til familieliv i en rekke barnevernssaker av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Kommunal saksbehandling har vært sentral i disse sakene.⁸

⁵ Jf. kommuneloven § 2-2 første ledd.

⁶ NOU 2026: 1 s. 14.

⁷ Ibid. s. 23.

⁸ Dommene har ført til kursjustering i Høyesterett og endringer i barnevernspraksis. De siste årene har EMD i hovedsak avvist klager mot Norge, noe som tyder på at domstolen i større grad aksepterer dagens praksis. Se NIM, «Hva mener EMD og Europarådet om det norske barnevernet i dag?» <https://www.nhri.no/2025/hva-mener-emd-og->

- Mange barn opplever å ikke få oppfylt sin rett til å medvirke i sin egen barnevernssak.⁹
- Det er flere mangler i kommunenes samlede innsats for å forebygge og bekjempe vold og overgrep.¹⁰
- Det finnes tilfeller av at kommuner har gått for langt i å begrense ansattes ytringsfrihet, under henvisning til lojalitetsplikten.¹¹
- Flere undersøkelser viser at mange eldre på sykehjem opplever mangelfull helsehjelp, underernæring og uheldig legemiddelbruk.¹²
- Noen kommuner mangler ressurser og kompetanse til å vurdere negativ påvirkning for samiske rettighetshavere av arealinngrep, samt til å ivareta kravene til konsultasjoner og konsekvensutredninger i inngrepssaker som kan påvirke samers rett til kulturutøvelse.¹³
- Flere kommuner erkjenner at de ikke greier å oppfylle lovpålagte krav til samisk og kvensk undervisning i grunnskolen.¹⁴
- Det kommunale behandlingstilbudet til personer med samtidige rusproblemer og psykiske lidelser er mangelfullt.¹⁵
- Mange kommuner innførte under covid-19-pandemien inngripende besøksrestriksjoner ved bofellesskap og omsorgsboliger, uten at de hadde tilstrekkelig hjemmel til dette.¹⁶

På mange områder er menneskerettslige krav konkretisert i lovverket som regulerer ulike kommunale tjenester. En del av de menneskerettslige utfordringene i norske kommuner oppstår når slike lovfestede krav ikke blir oppfylt i praksis. Menon Economics har dokumentert at graden av lovoppfyllelse i norske kommuner varierer

[europaradet-om-det-norske-barnevernet-i-dag/](#); Pernille Borud og Stine Langlete, «Jo, Høyesterett har fulgt opp EMDs føringer i barnevernssakene om samvær», *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 24 1 (2026).

⁹ Se f.eks. Nøkleby mfl., *Utfordringer for barn og unges medvirkning i barnevernet* (FHI 2024); NIM, «Høringsuttalelse – forskrift om barns medvirkning i barnevernet», (2022).

¹⁰ NIM, Innspill til GREVIO i forbindelse med komiteens evaluering av Norges forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen (2026).

¹¹ NIM, *Veileder: Ytringsfrihet for kommunalt ansatte*, (2022).

¹² NIM, *Eldres menneskerettigheter – På stedet hvil?* (2023).

¹³ NIM, «Evaluering av Fosen-saken» (2024), og NIMs høringsuttalelse til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land (2023). Se også rapport fra Holth & Winge *Reindriftsinteresser i kommunale planprosesser og konsesjonsprosesser for vindkraftutbygging i Finnmark* (2026) hvor noen kommuner oppgir manglende ressurser og kapasitet til å utarbeide egne områdereguleringer. Rapporten retter bekymring over reell mulighet for medvirkning fra reindriftsnæringen i en tidlig fase i utbyggingssaker.

¹⁴ Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport av 2023 s. 22. Se også NIMs innspill til rapporten [punkt 2, hvor vi støtter en nasjonal satsing på gjennomgående språkopplæring](#).

¹⁵ NIM, *Rus og menneskerettigheter*, (2022).

¹⁶ NIM, *Ivaretagelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19* (2020).

betydelig.¹⁷ På områder som gjelder barns rettigheter, fant UNICEF Norge i 2025 at gjennomsnittet ligger på ca. 60 prosent.¹⁸ I tillegg viser Juristforbundets kommuneundersøkelse fra 2023 at bare litt over halvparten av norske kommuner har ansatte jurister.¹⁹ Dette har betydning for kommunenes evne til å gjøre gode menneskerettslige vurderinger.

NIM gjennomførte i 2021 en spørreundersøkelse om menneskerettighetene blant kommunale ledere. Undersøkelsen viste at kommuneledelsen overordnet er kjent med at de har et menneskerettighetsansvar, men at den mer inngående kunnskapen varierer. Få kommuner hadde tatt inn menneskerettighetene i eksisterende plandokumenter. Barnevern og institusjonsbasert helse- og omsorg er tjenesteområdene som ble oppgitt som mest utfordrende. Blant forholdene som ble hyppigst nevnt som de største utfordringene for gjennomføringen av menneskerettighetene var manglende systematisk opplæring av ansatte, tidspress, manglende finansielle ressurser og dårlig informasjonsflyt mellom stat og kommune.²⁰

I NIMs årsmelding for 2022 anbefalte NIM derfor at «Stortinget bør be regjeringen om å utrede hvordan kommunenes gjennomføring av menneskerettighetene kan styrkes, herunder vurdere hvilke styringsverktøy som er egnet til å anskueliggjøre kommunenes menneskerettighetsansvar på ulike områder. Dette kan for eksempel være kompetanseheving, regelverksendringer, ressurstilføring eller organisatoriske grep.»²¹ FN og Europarådets menneskerettighetsorganer har også kommet med en rekke anbefalinger til Norge som omhandler kommuners ivaretagelse av menneskerettighetene.²²

¹⁷ Se NOU 2026: 1, s. 34; Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022). *Ståa i norske kommuner – en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver* (Menon-publikasjon nr. 46/2022).

¹⁸ Se NOU 2026:1, s. 38; UNICEF Norge. *Kommuneanalyse 2025 –Hva betyr kommunegrensene for barn og unges oppvekst?* (2025).

¹⁹ Rambøll for Juristforbundet – «Kommuneundersøkelsen – Hovedfunn» (2023), hentet 09.04.2026 fra <https://www.juristforbundet.no/globalassets/dokumenter/organisasjon/kommune/kommunprosjekt/oppdaterte-dokumenter-2023/kommuneundersokelsen-hovedfunn.pdf>.

²⁰ NIM, *Kommuner og menneskerettigheter*, (2021).

²¹ NIM, *Årsmelding 2022* (2023).

²² For oversikt over kommunerelaterte anbefalinger til Norge, se NIM Human rights tracker: https://www.nhri.no/en/recommendations/?s=&post_type=recommendation&recommendation_theme%5B%5D=municipalities.

4. Behov for en helhetlig tilnærming til utfordringene i kommunesektoren

Kommisjonen legger i første delutredning særlig vekt på reduksjon i statlig styring av kommunesektoren som det mest sentrale grepet for å møte kommunesektorens utfordringer. Dette omfatter både den juridiske, økonomiske og den pedagogiske styringen av kommunene. Det samme er tilfelle i kommisjonens redegjørelse for rammene for andre delutredning. Mulige andre tiltak som vil vurderes er kun omtalt kort av kommisjonen.

NIM viser i denne sammenhengen til at hvilke tiltak som vil kunne bidra til å ruste kommunene til bedre å ivareta sine oppgaver, har vært grundig utredet av en rekke tidligere utvalg og kommisjoner.

Generalistkommuneutvalget anbefalte i 2023 flere ulike tiltak for å styrke generalistkommuneprinsippet, hvor reduksjon i statlig styring inngikk som et av flere hovedgrep.²³ Å tilrettelegge for større kommuner er ifølge utvalget det tiltaket som på best måte vil styrke generalistkommunene, og bidra til å løse utfordringene med mangel på kapasitet og kompetanse. Utvalget anbefalte også blant annet forsterket interkommunalt samarbeid, at staten tar en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at kommunenes arbeid gjennom informasjonsdeling og samarbeid, og innføring av en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer.

NIM oppfordrer departementet til å anlegge en bred og helhetlig tilnærming i oppfølgingen av kommisjonens utredninger, der det også vurderes andre mulige tiltak som kan møte dagens utfordringsbilde utover reduksjon i statlig styring. Departementet bør også vurdere mulige tiltak som faller utenfor kommisjonens mandat, men som har betydning for ivaretagelse av menneskerettighetene i kommunene, inkludert knyttet til kommuneøkonomi, tilgang til arbeidskraft og oppgavefordeling.

Vi viser til at kommisjonen også skal vurdere tiltak knyttet til andre forhold som binder opp kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning. Som en del av dette bør departementet se hen til tidligere utredninger. Departementet bør da vurdere mulige tiltak som kan bidra til robuste kommunale fagmiljøer, bedre samordning, innovativ tjenesteyting og statlig tilrettelegging knyttet til komplekse oppgaver.

NIM vil i denne sammenhengen særlig vektlegge betydningen av tiltak som sikrer kommunene tilstrekkelig kompetanse. En gjennomgående utfordring er at ansatte

²³ NOU 2023: 9.

mangler kunnskap om regelverk som skal ivareta innbyggernes rettigheter. Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med tvungen somatisk helsehjelp i 2023 viste for eksempel at tvangsregelverket i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4 A ikke er tilstrekkelig forstått og innarbeidet i tjenestene. Årsaken er ifølge Helsetilsynet ikke utformingen av regelverket, men blant annet utilstrekkelig kompetanse blant helsepersonell. Dette bidrar på den ene siden til at pasienter kan risikere å bli utsatt for ulovlig tvangsbruk, og på den andre siden at pasienter kan risikere å ikke få nødvendig helsehjelp, selv om vilkårene for tvang er oppfylt.²⁴

I NIMs spørreundersøkelse blant kommunale ledere fra 2021 oppga fem av ti kommunedirektører og ordførere at de opplevde et behov for mer informasjon om hvordan menneskerettighetene kan brukes som verktøy i kommunens arbeid. Syv av ti respondenter mente informasjon om menneskerettigheter til kommunalt ansatte burde ha høy prioritet. I rapporten anbefalte NIM blant annet å sikre god informasjonsflyt om menneskerettslige forpliktelser fra stat til kommune.²⁵

NIM oppfordrer derfor departementet til å vurdere tiltak som kan bidra til økt kompetanseheving om rettighetsrelevant regelverk i tjenestene. NIM viser også til Juristforbundets høringssvar, som påpeker behovet for økt juridisk kompetanse i kommunene som et overordnet styringsgrep. Dette er viktig for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. I tillegg kan det være ressursbesparende fordi det kan bidra til å øke kvaliteten på vedtak, redusere antallet klager og redusere behovet for tilsyn og kontroll.

5. Om eventuell reduksjon av statlig styring av kommunene

Kommisjonen skriver i sin første delutredning at det er behov for en betydelig reduksjon i den statlige styringen av kommunene, slik at kommunesektoren får større handlingsrom til å gjennomføre nødvendige omstillinger.

NIM har forståelse for behovet for redusert detaljstyring av kommunene på enkelte områder, blant annet knyttet til ulike former for krav til rapportering, dokumentasjon og øremerking. Et eksempel er beløpsgrensen for krav til rapportering på øremerkede tilskudd, som ble foreslått hevet av kommisjonen og som allerede er fulgt opp av departementet. Slike former for styring vil kunne fjernes for å frigjøre

²⁴ Helsetilsynet, *Framleis tvil om tvang: Oppsummering av landsomfattande tilsyn 2020-21 med tvungen somatisk helsehjelp i kommunale helse- og omsorgstenester* (Oslo: Helsetilsynet, rapport nr. 1, 2023).

²⁵ NIM, *Kommuner og menneskerettigheter*, (2021), s. 83.

mer tid til god tjenesteyting og faglig arbeid som bidrar til å ivareta innbyggernes menneskerettigheter.

NIM er også positiv til en mer samordnet og helhetlig regelverksstyring av kommunene. Et fragmentert regelverk kan bidra til å svekke menneskerettighetsoppfyllelsen. Det samme gjelder hvis reglene lite tilgjengelige og for vanskelig å sette seg inn i. NIM har for eksempel anbefalt at det foretas en helhetlig gjennomgang av regelverket for barne- og avlastningsboliger, fordi reguleringen knyttet til dette er fragmentert og uoversiktlig. Dette øker risikoen for stor variasjon i tjenestetilbudet.²⁶

Det er samtidig viktig at eventuelle endringer i den statlige styringen ikke går på bekostning av kommunenes forutsetning for å ivareta menneskerettighetene.

Ulike former for statlig styring er samtidig blant statens viktigste verktøy for å sikre at kommunene ivaretar menneskerettighetene innenfor sine ansvarsområder. Kommunale «sørge for»-plikter, individuell rettighetslovgivning, krav om begrunnelse av vedtak, klageadgang og tilsyn er eksempler på dette. Selv om dette er krav som binder opp kommunens ressurser, er de i mange sammenhenger nødvendige for å ivareta innbyggernes rettigheter og rettssikkerhet. I tillegg bidrar slike former for styring til å sikre etterprøvnbarhet i kommunale avgjørelser som berører menneskerettslige forhold.

NIM oppfordrer derfor departementet til å gjøre vurderinger av hvilke statlige styringstiltak som kan utgå for å sikre bedre og mer effektiv tjenesteyting, og hvilke som bør beholdes for å ivareta menneskerettslige krav. Departementet bør ha særlig oppmerksomhet om ivaretagelsen av rettighetene til særlig sårbare grupper.

NIM viser samtidig til en kartlegging fra DFØ fra 2024, som nyanserer bildet av omfanget og konsekvensene av statens styring av kommunene. På den ene siden viser rapporten at det samlede styringstrykket fra staten er stort og økende.²⁷ DFØ peker særlig på at bemanningsnormer og krav om særskilte funksjoner binder opp ressurser som reduserer lokale prioriteringsmuligheter. På den andre siden viser rapporten at prosedyre- og prosesskrav i lov og forskrift, tilsyn og pedagogiske virkemidler kan bidra til å bedre tjenestekvaliteten og gi styrket rettssikkerhet. I tillegg konkluderes det med at statens styring bare er en del av utfordringsbildet. Av andre utfordringer trekker DFØ frem mangel på kompetanse og kapasitet, og manglende utnyttelse av handlingsrommet som finnes i lov og forskrift.

²⁶Les vårt brev til Helse- og omsorgsdepartementet [her](#).

²⁷ DFØ, *Statlig styring av kommunene: Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder*, (DFØ-rapport 2024:10).

Etter NIMs vurdering vil en betydelig reduksjon i lover, forskrifter og veiledere som er ment å konkretisere menneskerettslige forpliktelser innenfor kommunenes ansvarsområder, kunne svekke kommunenes forutsetninger for å ivareta menneskerettighetene. Menneskerettighetene er rettslig bindende for kommunene uavhengig av hvordan alminnelige lover er utformet. Dersom staten ikke gir tilstrekkelig veiledning til kommunene gjennom juridiske styringsverktøy, vil hver enkelt kommune i større grad etterlates til å gjennomføre menneskerettslige vurderinger på egen hånd. Dette vil være både ressurskrevende og forutsette juridisk kompetanse som kommunene i liten grad har i dag. Samlet sett kan dette øke risikoen for at kommunene dømmes for brudd på menneskerettighetene eller påfører staten menneskerettighetsansvar.

6. Kommunekommisjonens foreslåtte tiltak

Kommunekommisjonen foreslår i sin første delutredning syv tiltak for å gi kommunene større handlingsrom enn de har i dag. NIM har ikke gjennomført en omfattende menneskerettslig vurdering av hvert enkelt tiltak, men bidrar her med noen betraktninger knyttet til forslaget om avvikling av kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2, forslaget om innlemming av øremerkede midler, og forslaget om forenkling i Husbankens investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem. Vi understreker også behovet for barnets beste-vurderinger i oppfølgingen av forslag som berører barn.

6.1 Særskilt om forslag som berører barn

Kommunekommisjonens første delutredning inneholder flere forslag som direkte eller indirekte kan berøre barns rettigheter. Kommisjonen foreslår blant annet avvikling eller endring av lærernormen, avvikling av grunnskoletilskuddet, og innlemming av enkelte øremerkede midler som omhandler tilbud til barn. Også andre forslag kan berøre barn. Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og Grunnloven § 104 annet ledd krever at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn.²⁸ Kommisjonen viser i forbindelse med lærernormen til at dette hensynet ikke er tilstrekkelig ivaretatt.²⁹ NIM vil i denne sammenheng understreke behovet for å sikre at det blir gjort vurderinger av hva som er barnets beste hvis man går videre med forslagene. I tillegg må barns rett til medvirkning etter barnekonvensjonens artikkel 12 og Grunnloven § 104 hensyntas.

²⁸ Se også Barnekomiteen, General Comment No. 19: Public budgeting for the realization of children's rights (CRC/C/GC/19 og General comments No. 5, avsn. 45, og General Comment No. 14: On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), avsn. 35 og 99.

²⁹ NOU 2026: 1 s. 96.

6.2 Fjerne kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten

Kommisjonens flertall foreslår å fjerne kompetansekrav som følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2.

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 3 omhandler kommunenes ansvar for helse- og omsorgstjenester. Lovens § 3-2 krever at kommuner skal knytte til seg sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog. Bestemmelsen oppstiller minimumskrav, og kommunene kan oppfylle kompetansekravet ved å enten selv ansette personer med denne kvalifikasjonen i kommunen, samarbeide med andre kommuner eller kjøpe disse tjenestene.

NIM tar her ikke stilling til spørsmålet om hvorvidt man bør fjerne profesjonskravene i bestemmelsen. Staten har i utgangspunktet en stor skjønnsmargin i sikring av menneskerettighetene, og det avgjørende er hvorvidt innretningen som velges er egnet. Kompetanse er imidlertid et kjerneelement for å møte menneskerettslige krav. Dersom kommunene ikke knytter til seg nødvendig kompetanse, kan risikoen for menneskerettsbrudd øke. NIM mener derfor det er nødvendig å vurdere hvorvidt kommuner som ikke knytter til seg de opplistede profesjonene, faktisk vil være i stand til å tilby et helsetilbud som er i tråd med menneskerettighetene.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12 gir rett til høyest oppnåelig helsestandard.³⁰ Et element i retten til i høyest oppnåelig helsestandard er kvaliteten på helsetilbudet.³¹ ØSK-komiteen har lagt til grunn at en forutsetning for å sikre kvalitet på helsetjenestene er «skilled medical personnel»,³² og at helsepersonell «meet appropriate standards of education, skill and ethical codes of conduct.»³³

Kommunenes forpliktelser til å knytte til seg helsemessig kompetanse følger også av andre bestemmelser i helse- og omsorgstjenesteloven. Kravet til forsvarlighet, pasientsikkerhet og kvalitet etter § 4-1 bokstav d krever at kommunene skal tilrettelegge tjenestene slik at tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene. Kommisjonen legger til grunn at kommunene, også hvis kravet blir avvirket, likevel vil måtte ha knyttet til seg sykepleier, fysioterapeut, jordmor, og helsesykepleier for å oppfylle sine forpliktelser etter loven. Avvikling av kompetansekravene vil imidlertid

³⁰ ØSK artikkel 2 nr. 1.

³¹ ØSK-komiteen, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant), avsn. 12 (d).

³² ØSK-komiteen, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant), avsn. 12 (d) Om den rettskildemessige vekten av FN-komiteenes uttalelser, se NIMs veileder for utredning av menneskerettslige utredninger, 2. utgave, s. 43.

³³ ØSK-komiteen, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant), 35.

ha effekt når det gjelder psykolog og ergoterapeut. For disse yrkesgruppene skriver kommisjonen at det «vil være en reduksjon i de statlige kravene som stilles til kommunene og vil dermed gi kommunene økt handlingsrom til å tilpasse tjenestene ut fra lokale behov og forutsetninger».³⁴

Kommisjonen forutsetter at forslaget vil innebære et faktisk økt handlingsrom for kommunene. Dette reiser spørsmål om hvordan kommunene vil benytte et eventuelt økt handlingsrom som resultat av at kompetansekravene fjernes, gitt dagens trange økonomiske rammer og rekrutteringsutfordringer. Det er ikke åpenbart at endringen faktisk vil resultere i lokale prioriteringer i alle kommuner som vil sikre et forsvarlig tjenestetilbud til innbyggerne.

Mangel på faglært arbeidskraft i helse- og omsorgstjenestene kan innebære økt risiko for menneskerettighetsbrudd, og for at brudd i mindre grad fanges opp. Fagutdanning har betydning for kvaliteten på helsehjelpen som tilbys, men spiller også en viktig rolle som rettssikkerhetsmekanisme, ettersom utdanningen gjerne innebærer opplæring i profesjonsetikk, relevant lovverk, og menneskerettslige rammer. I de kommunale helsetjenestene kan dette blant annet ha betydning for bruken av tvang, avvikshåndtering og dokumentasjon. Helsepersonell er de som primært må anvende relevant regelverk og dermed sentrale for å forebygge og avdekke rettighetsbrudd.

Dersom kvaliteten i helsetjenestene reduseres i forhold til dagens nivå, vil dette i seg selv kunne være betenkelig sett opp mot Norges forpliktelse til å gjennomføre ØSK-rettigheter.³⁵ Ettersom det i henhold til ØSK artikkel 2 er rom for gradvis oppfyllelse, har ØSK-komiteen lagt til grunn at denne forpliktelsen innebærer at utviklingen i i hvert fall ikke skal gå i negativ retning, for eksempel slik at helsetilbudet blir dårligere. For at tiltak med en slik effekt (såkalte «retrogressive measures») skal godtas, må staten vise at disse (1) bygger på en grundig vurdering, (2) er fullt ut begrunnet med henvisning til helheten av rettighetene i konvensjonen, og (3) skjer i en kontekst der alle tilgjengelige ressurser fullt ut utnyttes.³⁶ En stat kan uansett ikke kan la være å oppfylle de såkalte kjerneforpliktelsene i ØSK artikkel 12. Dette har også komiteen har lagt til grunn. Statene må minst sikre grunnleggende primærhelsetjenester.³⁷

³⁴ NOU 2026: 1, s. 103.

³⁵ ØSK artikkel 2 nr. 1.

³⁶ ØSK komiteen har gjentatt dette flere ganger: ØSK-komiteen, General Comment no. 3: The Nature of States Parties' Obligations, avsn. 9, General Comment no. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health avsn. 32 og General Comment no. 13: The Right to Education, avsn. 45.

³⁷ ØSK-komiteen, GC no. 14, avsn. 47 og 43. Se nærmere om hva komiteen anser som kjerneforpliktelsene i avsnitt 43.

NIM merker seg at kommisjonsmedlem Rudi etterlyser en bredere drøfting av konsekvenser og avbøtende tiltak, sett opp mot målet om tilfredsstillende og likeverdige tjenester. Når kommisjonen selv legger til grunn at tiltaket kan få reelle konsekvenser for helsetilbudet i kommunene, støtter NIM denne tilnærmingen. Dersom departementet ønsker å gå videre med dette tiltaket, anbefaler vi at departementet nærmere utreder tiltakets mulige konsekvenser for oppfyllelsen av menneskerettighetene, og eventuelt avbøtende tiltak.

6.3 Innlemming av øremerkede tilskudd i rammefinansieringen

Kommisjonen foreslår innlemming av 22 øremerkede tilskudd i rammefinansieringen av kommunene. NIM har ikke vurdert de konkrete tilskuddsordningene, men uttaler oss på generelt grunnlag om enkelte sider ved forslaget.

Hovedregelen er at kommunene finansieres gjennom rammetilskudd, og at rammetilskuddet skal gjøre kommunene i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Øremerkede tilskudd er et unntak fra denne hovedregelen, som brukes til å finansiere bestemte formål. Veilederen for statlig styring angir kriterier for når øremerking kan vurderes, blant annet der det er et «sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis», eller tjenester som «kun gjelder visse grupper av innbyggere».³⁸

Prinsipielt er det fra et menneskerettslig ståsted ikke av betydning hvorvidt kommunenes midler overføres via rammefinansiering eller øremerkede tilskudd, men heller hvorvidt kommunene er i stand til å sikre menneskerettighetene. Det forutsetter blant annet at de har tilstrekkelige ressurser til å oppfylle kravene, og har kapasitet til å gjøre gode vurderinger. Dersom man rustet kommunene godt nok til å ivareta menneskerettighetene, kan rammefinansiering være tilstrekkelig. Øremerket finansiering kan imidlertid være et virkemiddel for å sikre prioritering av områder der kommuner møter utfordringer med å ivareta menneskerettighetene. Dette kan blant annet gjelde tiltak som treffer sårbare grupper som har vanskeligheter med å få rettighetene sine realisert. Staten bør derfor fortsatt ha mulighet til å bruke øremerkede midler som et virkemiddel.

Øremerking innebærer at prioriteringer foretas på statlig nivå, mens innlemming i rammetilskuddet gir kommunene større frihet til å disponere midler selv. Innlemming kan ha både positive og negative konsekvenser for ivaretagelsen av menneskerettighetene. Økt lokalt handlingsrom kan bidra til bedre tilpasset

³⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet, *Veileder for statlig styring av kommunene* (2024), s. 24.

ressursbruk og tjenester som treffer lokale behov, noe som kan styrke oppfyllelsen av menneskerettighetene. Samtidig kan redusert øremerking til menneskerettighetsrelevante formål innebære en risiko for at slike områder nedprioriteres. Dette gjelder særlig dersom kommunene står i sterk økonomisk ubalanse eller mangler kapasitet til å gjøre gode menneskerettslige vurderinger. I en slik situasjon risikerer man at midler som i dag er øremerket rettighetskritiske tjenester i større grad vil gå til å dekke andre presserende utgiftsbehov.

På bakgrunn av dette mener NIM at man ved vurdering av innlemming av øremerkede tilskudd i rammefinansieringen, bør vurdere konsekvensene for menneskerettslig ivaretagelse av å innlemme det enkelte tilskuddet. Dersom det også blir aktuelt å vurdere endringer i kriteriene for øremerkede tilskudd, bør man sørge for at kriteriene legger til rette for at slike tilskudd kan brukes der det er nødvendig for å sikre menneskerettighetene.

6.4 Forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem

Kommisjonen foreslår å gjøre forenklinger i Husbankens investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem.

De samme overordnede betraktningene knyttet til øremerkede tilskudd som nevnt i pkt. 6.3 gjør seg gjeldene også her.

Kommisjonen foreslår blant annet å fjerne krav til utformingen av botilbudet i dagens retningslinjer for tilskuddet som ikke følger direkte av lov. Retningslinjene stiller blant annet krav om at boenhetene ikke skal ha institusjonslignende preg, bør plasseres i ordinære og gode bomiljø, ikke bør være for mange, og at brukergrupper ikke må samlokaliseres på en uheldig måte. Formålet med kravene er å ivareta hensyn til normalisering og integrering.

Kommisjonen har ikke gjort en vurdering av hvilke konsekvenser en eventuell forenkling av investeringstilskuddet vil kunne ha for ivaretagelsen av menneskerettighetene til beboere på omsorgsboliger og sykehjem. Omsorgsboliger og sykehjem skal ivareta personer som har behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, inkludert personer med demens, utviklingshemming, psykiske lidelser og rusproblemer. Statens plikt til å sikre menneskerettighetene er særlig sterk i relasjon til sårbare personer under offentlig omsorg.

NIM viser i denne sammenhengen særlig til FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonens forståelse av funksjonsnedsettelse er vid, og vil i praksis omfatte en stor andel av beboere på omsorgsboliger og sykehjem.

Konvensjonens artikkel 19 gir funksjonshemmede en rett til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet. Som del av dette skal det treffes effektive og hensiktsmessige tiltak for å sikre at funksjonshemmede har anledning til å velge bosted, hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre.³⁹ Selv om kommunen har et handlingsrom i den konkrete gjennomføringen av bestemmelsen (herav «effektive og hensiktsmessige tiltak»), må det som del av skjønnsutøvelsen legges vekt på ivaretagelse av den enkeltes selvbestemmelse og rett til individuell tilrettelegging.⁴⁰ Dette forutsetter at kommunen iverksetter tiltak for å muliggjøre at tjenestemottakerne har en viss grad av valgfrihet i valg av bosted, herunder sørge for noe grad av variasjon i botilbudet.

NIM oppfordrer departementet til å gjøre en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser forenklinger i investeringstilskuddet vil kunne ha for ivaretagelsen av rettighetene til beboere på omsorgsboliger og sykehjem. I denne sammenhengen vil det særlig være relevant å se hen til forpliktelser etter CRPD, særlig artikkel 19. Som del av dette bør det vurderes om tiltaket vil kunne bidra til økt grad av samlokaliserte botilbud, og dermed graden av reell valgfrihet for tjenestemottaker i botilbudet.

7. Avslutning

NIM håper at våre innspill er nyttige bidrag inn i departementets videre arbeid med oppfølging av kommunekommisjonens utredninger. Dersom det er ønskelig, er vi tilgjengelig for videre dialog med departementet om temaene som diskuteres i dette høringsvaret.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Kai Spurkland

Direktør

Even Sebastian Skallerud

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

³⁹ CRPD art. 19 bokstav a.

⁴⁰ Dette legges også til grunn av ekspertutvalget som utredet inkorporering av CRPD i norsk lov, se utredningens del 2, s. 221.