



Fagforbundets høringssvar - *NOU 2026: 1 En bærekraftig kommunesektor*

Fagforbundet viser til Kommunal- og distriktsdepartementets høring av *NOU 2026: 1 En bærekraftig kommunesektor – Kommunekommisjonens første delutredning*, oversendt 16. januar 2026. Høringen følger av at NOU-en ble offentliggjort 9. januar 2026.

Fagforbundet organiserer over 415 000 medlemmer, hvorav om lag 170 000 arbeider i kommunesektoren. Vi er representert i alle landets kommuner og fylkeskommuner, og har god kjennskap til kommunesektorens rammebetingelser, både gjennom medlemmer og tillitsvalgte.

Vårt høringssvar kommenterer kommisjonens problemforståelse og foreslåtte tiltak, og legger særlig vekt på arbeidstakerperspektivet på hvordan endringer i styring, finansiering og kompetansekrav slår ut i kvalitet på tjenester, arbeidsmiljø, rekruttering og evne til omstilling.

Fagforbundets hovedbudskap:

Kommunesektoren er avgjørende for å møte utfordringer innen velferd og beredskap. For å lykkes må kommunene ha økonomisk handlingsrom, et enklere og mer helhetlig rammeverk for statlig styring og en kompetanse- og bemanningspolitikk som sikrer kvalitet og rekruttering i tjenestene.

Et velfungerende partsarbeid er en forutsetning for vellykket omstilling. Ansatte og tillitsvalgte må involveres tidlig i endringsprosesser for å sikre tillit, kvalitet og mulighet til å gjennomføre omstillinger på en god måte.

Fagforbundet støtter i hovedsak kommunekommisjonens foreslåtte tiltak. Når det gjelder lærernormen, støtter Fagforbundet mindretallsinnstillingen som foreslår å opprettholde normen, men flytte den til kommunenivå. Når det gjelder innlemming av øremerkede tilskudd, støtter Fagforbundet mindretallet som vil beholde tilskuddet til barnevernsfaglig videreutdanning.

Tiltak 1: Lærernormen

Sammendrag: Kommisjonen er delt i synet på lærernormen. Et flertall foreslår å avvikle normen. Et mindretall ønsker å beholde normen på skolenivå, slik den er i dag. Mens et annet mindretall foreslår å opprettholde normen, men flytte den til kommunenivå.

Fagforbundet vurdering: Fagforbundet støtter mindretallsinnstillingen Nord, Prestbakmo, Ottervik og Rudi som foreslår å opprettholde lærernormen, men flytte den til kommunenivå, innenfor rammen av et nasjonalt fastsatt minimum.

Begrunnelse: Fagforbundet vil være tydelig på at vi ikke støtter en avvikling av lærernormen. En nasjonalt fastsatt grense for maks antall elever per lærer er et viktig virkemiddel for å sikre likeverdige opplæringstilbud og for å hindre underbemanning i skolen, særlig i perioder med presset kommuneøkonomi. Dette minimumet bør legges fast også fremover.

Samtidig mener Fagforbundet at dagens plassering av lærernormen i for liten grad gir rom for helhetlige og treffsikre prioriteringer. En norm på kommunenivå kan gi bedre mulighet til å fordele lærerressurser mellom skoler og trinn basert på lokale behov, elevsammensetning og leverkårsutfordringer, samtidig som et nasjonalt minimum for lærertetthet videreføres. Det gir kommunene mulighet til å rette innsatsen mot skoler med størst behov, og til å se lærere og andre yrkesgrupper i sammenheng.

NIFUs evaluering av lærernormen viser at den har bidratt til flere lærere og økt lærertetthet, men at den ikke alene har gitt tydelige utslag på elevtrivsel eller læringsresultater. Det som i størst grad ser ut til å påvirke kvaliteten i skolehverdagen, er opplevd ressurs- og voksnetthet, stabil bemanning og tilgang på et tverrfaglig fellesskap rundt elevene.

Fagforbundet er opptatt av det brede tverrfaglige laget rundt elevene består av mer enn lærere alene. Lærere, barne- og ungdomsarbeidere, assistenter, miljøarbeidere, SFO-ansatte, spesialpedagoger, renholdere og driftsansatte utgjør til sammen det laget som skaper et trygt og inkluderende læringsmiljø. Det er viktig å se disse ressursene i sammenheng.

Tiltak 2: Profesjonsnøytral helse- og omsorgstjenestelov

Sammendrag: Flertallet foreslår å fjerne personellkravene i helse- og omsorgstjenesteloven slik at loven i større grad blir profesjonsnøytral. De vil oppheve § 3-2 andre ledd som inneholder at kommuner skal ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog. Flertallet understreker at fjerningen av personellkompetansekravene ikke påvirker innbyggernes rett til forsvarlige helse- og omsorgstjenester som er sikret i andre paragrafer i loven.

Det er motstand fra to medlemmer, Rudi og Røsvoll. Røsvoll støtter ikke forslaget om å fjerne de lovfestede kompetansekravene. Rudi mener at en eventuell fjerning av kravene bør avvenne en bredere drøfting av virkemidler i kommisjonens andre delutredning.

Fagforbundets vurdering: Fagforbundet støtter flertallsforslaget om å gjøre helse- og omsorgstjenesteloven profesjonsnøytral.

Begrunnelse: Dette forslaget er helt i tråd med hva Fagforbundet har ment siden personellkravene ble innført i 2018 og 2020. Kravet om forsvarlige tjenester ligger fast. Samtidig er dagens lovfesting av enkelte profesjoner lite tilpasset kommunenes ulike forutsetninger. En profesjonsnøytral tilnærming kan legge til rette for bedre oppgavedeling, mer hensiktsmessig bruk av kompetanse og økt evne til å møte arbeidskraftmangel.

Fagforbundet har vært kritisk til at bare noen få profesjoner løftes fram som «kjernekompetanse». Det kan gi et uheldig inntrykk av at andre profesjoner er mindre viktige. 7 av totalt 32 grupper med autorisasjon ramses opp i den aktuelle lovbestemmelsen. Dette poenget ble også løftet i arbeidet da kravene ble innført, og kommisjonen viser til at departementet selv tidligere har advart mot at en detaljert opplisting kan gi en uheldig prioritering og gjøre lovgivingen mer sårbar for endrede behov.

Det er ingen ting som tyder på at det vil bli behov for mindre kompetanse i kommunehelsetjenesten. Tvert i mot vil økende behov og knapphet på arbeidskraft kreve mer målrettede tiltak for kompetanseplanlegging, hensiktsmessig oppgavedeling og tjenesteutvikling. Det vil være naturlig at fjerning av profesjonskravet ses i sammenheng med en fornying og styrking av det statlige virkemiddelapparatet, blant annet det som så langt har ligget under det som nå heter *Kompetanseløft 2025*.

Merknad til begrepsbruk: Fagforbundet mener det er uheldig å omtale tiltaket som «avvikling av kompetansekrav». Det er mer presist å omtale det som «profesjonsnøytral helse- og omsorgslov» eller «oppheving av personell-/profesjonskrav i § 3-2 andre ledd».

Tiltak 3: Innlemming av øremerkede tilskudd til kommunesektoren

Sammendrag: Det finnes i dag et betydelig antall øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Flertallet (alle utenom Røsvoll) mener alle, eller nesten alle, bør innlemmes i rammetilskuddet til kommunene.

Gjennom bruk av øremerkede tilskudd søker staten å påvirke kommunale prioriteringer, og dermed reduseres i praksis den lokale handlefriheten og prioriteringseffektiviteten. Telemarksforskning peker på at øremerkede tilskuddsordninger utnyttes best av kommuner med relativt god økonomi fordi de har en større administrasjon og kan da søke og få disse midlene, men de andre som kanskje trenger det mest får ikke midlene.

Prestbakmo og Ottervik vil beholde øremerkede tilskuddet til veterinærtjenester.

Nord, Prestbakmo og Rudi støtter ikke forslaget om å avvikle tilskuddet til barnevernsfaglig videreutdanning.

Røsvoll støtter ikke flertallets vurdering og forslag i sin helhet.

De øremerkede tilskuddene til kommunesektoren kan finnes på side 111-112 i rapporten.

Vurdering: Fagforbundet støtter i hovedsak flertallets forslag om å innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet til kommunene. Samtidig støtter Fagforbundet mindretallet som vil beholde tilskuddet til barnevernsfaglig videreutdanning, av hensyn til rekruttering, kvalitet og stabilitet i barnvernet.

Fagforbundet anbefaler at nye øremerkede tilskudd som hovedregel ikke varer ut over fem år.

Begrunnelse:

Øremerking gir uheldige fordelingsvirkninger og økt byråkrati. Fagforbundet deler kommisjonens vurdering av at øremerkede tilskudd ofte gir skjeve fordelingsvirkninger. Kommuner med relativ god økonomi og større administrativ kapasitet har bedre muligheter til å søke på, forvalte og utnytte slike tilskudd. Kommuner med svakere økonomi og mindre administrasjon – som ofte har størst behov – risikerer å komme dårligere ut.

I tillegg medfører øremerkede ordninger økt rapportering, mer administrativt arbeid både i kommunene og i staten, og mindre forutsigbarhet. Det binder opp ressurser som i stedet burde vært brukt på tjenesteproduksjon.

Rammefinansiering styrker lokaldemokratiet og helhetlig prioritering. Hvis pengene innlemmes i rammetilskuddet gir det kommunene større mulighet til å foreta helhetlige prioriteringer basert på lokale behov. Det er med på å styrke lokaldemokratiet, og gjør det mulig å se ulike tjenester og virkemidler i sammenheng, i stedet for å styre gjennom til dels fragmenterte statlige ordninger.

Fagforbundet understreker samtidig at det er avgjørende at midler som innlemmes i rammetilskuddet faktisk videreføres, og ikke brukes som et grep for å redusere overføringene til kommunesektoren.

Fagforbundet støtter mindretallet som ønsker å beholde øremerkede midler til barnevernsfaglig videreutdanning. Barnevernet står overfor store utfordringer knyttet til kompetansebehov, rekruttering og stabilitet. Øremerkede midler vil bidra til å sikre et minimum av nasjonal satsing på kompetanse i barnevernet, og reduserer risikoen for at slike midler nedprioriteres.

Fagforbundet mener at nye øremerkede tilskuddsordninger som hovedregel ikke bør etableres med varighet utover fem år. Det vil forsterke rammene som framgår av veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, slik de fremgår på s. 108 i NOU 2026: 1. En slik tidsavgrensning vil bidra til at det ikke blir et stadig økende antall statlige tilskuddsordninger.

Tiltak 4: Sammenslåing av tilskudd på natur- og klimafeltet

Sammendrag: Det gis i dag øremerkede tilskudd til tiltak og planlegging for natur i kommunene, tilskudd til klimatiltak og tilskudd til klimatilpasning. Tilskuddene er i dag tre separate ordninger. En enstemmig kommisjon anbefaler at ordningene slås sammen til én, større tilskuddsordning.

Vurdering: Fagforbundet støtter kommisjonens forslag.

Begrunnelse: Fagforbundet støtter kommisjonens forslag om sammenslåing av tilskuddene, men understreker betydningen av å faktisk beholde tilskudd på dette området. Kommunene har en betydelig rolle å spille når det gjelder både klimareduksjon, klimatilpassing og natur- og arealvern. Samtidig når det ofte ikke opp i lokal prioritering. Det er derfor viktig med øremerkede midler som kommunene kan søke på, både når det gjelder naturbaserte klimatilpasningsløsninger og restaurering av natur og tiltak for klimatilpasning og utslippskutt

gjennom Klimasats. Når det gjelder klimatilpasning generelt, viser all praksis og forskning til at det er langt billigere å forebygge enn å reparere. Midler til klimatilpasning bør økes for å forhindre store utgifter for kommunene både i nær og fjern framtid. Nasjonale hensyn og internasjonale forpliktelser spiller inn.

Tiltak 5: Heve beløpsgrensen for krav til rapportering på øremerkede tilskudd

Sammendrag: En enstemmig kommisjon foreslår å øke beløpsgrensen for krav til rapportering på øremerkede tilskudd fra 100 000 kroner til 500 000 kr. Stortinget vedtok i desember 2025 å øke grensen til én million kroner.

Vurdering: Intensjonen støttes, men tiltaket er allerede innført (med høyere beløpsgrense enn foreslått fra kommunekommisjonen).

Begrunnelse: Grensen på 100 000 har ligget fast siden 2003, og rapporteringskravet er har dermed blitt reelt skjerpet over tid. Stortinget vedtok i desember 2025 å heve beløpsgrensen til 1 million kroner – altså det dobbelte av hva kommisjonen foreslår.

Fagforbundet deler kommisjonens vurdering av at rapporteringskrav knyttet til små tilskuddsbeløp innebærer en uforholdsmessig bruk av administrative ressurser, både for kommunene og for staten. Krav til søknad, rapporteringer og kontroll binder tid og kapasitet som i stedet bør brukes til tjenesteproduksjon.

Tiltak 6: Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet

Sammendrag: En enstemmig kommisjon foreslår å avvikle grunnskoletilskuddet og at midlene fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Rammefinansiering skal styrke det lokale selvstyret gjennom å gi kommunene handlingsrom til å håndtere lokale utfordringer og behov. Å fordele midler etter antall skoler i kommunen legger føringer for hvordan kommunene bør organisere skolestrukturen. Kommisjonen mener det bryter med prinsippet om å fordele rammetilskuddet etter objektive kriterier

Fagforbundets vurdering: Fagforbundet støtter kommisjonens forslag om å avvikle grunnskoletilskuddet.

Begrunnelse: Fagforbundet er enig i kommisjonens vurdering av at grunnskoletilskuddet har begrenset effekt som virkemiddel. Tilskuddet utgjør et relativt lite beløp per kommune, og bidrar i liten grad til å sikre kvalitet, robuste fagmiljøer eller likeverdige opplæringstilbud. Avvikling av grunnskoleprinsippet vil styrke prinsippet om rammefinansiering og lokalt handlingsrom.

Tiltak 7: Forenkling i Husbankens investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem

Sammendrag: En enstemmig kommisjon vil foreslå forenklinger og reduksjon av kravene knyttet til tilskuddet, blant annet ved å redusere kravene knyttet til tilskuddet og gjøre ordningen mindre administrativt krevende for kommunene.

Vurdering: Fagforbundet støtter behovet for forenkling av Husbankens investeringstilskudd, men mener tilskuddsordningen må beholdes som et øremerket investeringstilskudd, og ikke innlemmes i rammefinansieringen.

Begrunnelse: Fagforbundet er opptatt av at investeringer i omsorgsboliger og sykehjem har stor betydning for å møte den demografiske utviklingen og det økende behovet for helse- og omsorgstjenester i kommunene. Slike investeringer er kapitalkrevende og langsiktige, og krever forutsigbare og målrettede statlige virkemidler.

Husbankens investeringstilskudd har over tid vært et viktig verktøy for å sikre utbygging og modernisering av heldøgns omsorgstilbud. Å innlemme tilskuddet i rammefinansieringen vil øke risikoen for at kommunene ikke gjør disse investeringene, og kan dermed medføre en lavere utbyggingstakt enn hva behovet faktisk er.

Arbeidstakerperspektivet på kommisjonens problemforståelse

Fagforbundet deler i hovedsak kommunekommisjonens problemforståelse av situasjonen i kommunesektoren. Kommunene står overfor et samlet og vedvarende press som følge av nye oppgaver, stramme økonomiske rammer, demografiske endringer og samlet sett et omfattende statlig styringstrykk. Dette påvirker arbeidshverdagen til ansatte og kvaliteten på tjenestene til innbyggerne.

Fra et arbeidstakerperspektiv er summen av krav utfordrende. Alle kommuner må forholde seg til et stort antall lov- og forskriftskrav samtidig som forventningene fra innbyggere øker. Det gir mindre rom for faglig skjønn, lokalt handlingsrom og helhetlig tjenesteutvikling. For ansatte innebærer dette økt arbeidspress, mer rapportering, mindre tid til kjerneoppgaver og mindre tillit til den enkelte ansatte.

Kommisjonen peker på behovet for omstilling i kommunesektoren. Fagforbundet deler dette, men understreker at et godt fungerende partsarbeid er nøkkelen for å få til dette. Ansatte og tillitsvalgte sitter med avgjørende kunnskap på hvordan tjenestene fungerer i praksis, og må involveres tidlig og reelt i endringsprosesser. Omstillinger som gjennomføres uten involvering fra ansatte og tillitsvalgte har stor risiko for svekket kvalitet og tillit.

Avslutning

Fagforbundet slutter seg til hovedlinjene i kommunekommisjonens første delutredning. Kommunesektoren står over store utfordringer knyttet til økonomi, arbeidskraft og statlig styring som best løses gjennom mindre detaljstyring, mer tillit til den enkelte yrkesutøver og helhetlig styring.

Mangel på arbeidskraft er den største utfordringen for kommune-Norge framover. Endringer i styring og regelverk må følges opp med gode arbeidsvilkår, frigjøring av tid og ressurser til kjerneoppgaver. Et velfungerende partsarbeid er en forutsetning for å lykkes med dette.