

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
26/00057-2

Saksbehandler:
Silje Steinardotter Hasle

Dato:
21. april 2026

Høring - NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor

Barneombudet takker for muligheten til å komme med innspill til NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor.

Barneombudet mener NOU 2026:1 gir et viktig bidrag til diskusjonen om statlig styring og kommunesektorens bærekraft. Samtidig er det en svakhet ved utredningen at konsekvenser for barn og barns menneskerettigheter i liten grad er vurdert. Dette gjør det vanskelig å støtte kommisjonens forslag.

Barnets beste er etter Grunnloven og barnekonvensjonen et grunnleggende hensyn i alle beslutninger som berører barn. Tiltak som kan redusere kvaliteten på eller tilgjengeligheten til tjenester for barn, må være grundig utredet, forholdsmessige og ledsaget av nødvendige kompenserende tiltak. Etter vår mening er ikke dette tilstrekkelig ivaretatt i NOU-en.

Forslaget om redusert statlig styring bygger i stor grad på antakelser om at prioriteringene blir bedre lokalt, samtidig som utredningen dokumenterer store forskjeller i kommunenes kapasitet og kompetanse og usikkerhet om konsekvensene av forslagene. FNs barnekomité har siden barnekonvensjonen ble ratifisert i Norge uttrykt bekymring for den store kommunale variasjonen i tjenester til barn. Riksrevisjonens ferske rapport om psykisk helsehjelp til barn og unge er et eksempel på at situasjonen fortsatt er kritisk. Barneombudet er bekymret for at svekkede krav kan føre til økte ulikheter i tjenestetilbudet og en svakere oppfyllelse av barns rettigheter.

Barneombudet ser behovet for mer effektiv statlig styring. Vi etterlyser imidlertid en mer helhetlig tilnærming til utfordringene i kommunene. Formålet om å sikre barn en god oppvekst er en helt sentral samfunnsoppgave og nødvendig for et bærekraftig samfunn. Med utfordringene kommunene står ovenfor blir det fremover viktig at staten bruker virkemidler for å sikre at kommunene prioriterer tjenester til barn.

Oppsummering av Barneombudets innspill:

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

- Barnets beste må være et grunnleggende hensyn i styring og organisering av kommunene. I det videre arbeidet må det gjøres en utredning av konsekvenser for barn og settes inn tiltak som bidrar til å oppfylle barns menneskerettigheter.
- Statens plikt til å sikre menneskerettighetene innebærer at staten må forsikre seg om at kommunene har ressursene som trengs for å effektivt gjennomføre barnekonvensjonen. Vi oppfordrer departementet i sin vurdering av kommisjonens forslag om å legge stor vekt på FNs barnekomité sine anbefalinger om hvordan sikre barns rettigheter i kommunene.
- Det er behov for en mer helhetlig tilnærming til utfordringene i kommunene, og nasjonal styring som sikrer at tjenester til barn blir prioritert. Myndighetene må jobbe aktivt for at kommunene i større grad vurderer og vektlegger barnets beste i alle beslutningsprosesser. Vi ber departementet vurdere tiltak som sikrer bedre effektivitet og særskilte tiltak for å følge opp kommuner med stor risiko for svikt i tjenestene.
- Barneombudet støtter ikke forslaget om å avvike lærenormen eller kompetansekravene i helse- og omsorgstjenesteloven. Kravene er viktige for å sikre forsvarlige tjenester til barn og en fortsatt prioritering av tjenestene.

Barnets beste må være et grunnleggende hensyn i styringen av kommunene

Den nasjonale styringen av kommunene har stor betydning for barn i Norge. Kommunene har ansvar for sentrale oppveksttjenester og for å sikre barns menneskerettigheter. Kommisjonens forslag kan få store konsekvenser for kommunenes forutsetninger for å ivareta barns rettigheter dersom kommunene velger å prioritere ressurser bort fra tjenester til barn.

Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle beslutninger og i all tiltaksutforming som berører barn. Dette krever grundige vurderinger av tiltakenes konsekvenser for ulike grupper barn. Dersom tiltakene kan ha negative konsekvenser må det gjøres en vurdering av alternative og kompenserende tiltak. Barn som gruppe har også rett til å bli hørt i beslutninger som påvirker dem, i tråd med barnekonvensjonens artikkel 12.

Kommisjonen drøfter konsekvenser av forslagene, men vurderer i liten grad de konkrete konsekvensene for barn og barns menneskerettigheter. Kommisjonen antar at økt handlingsrom vil legge til rette for mer effektiv ressursbruk, men peker på at det er vanskelig å si noe sikkert om konsekvensene forslagene vil få for tjenestetilbud og innbyggere fordi det er avhengig av hvordan kommunene prioriterer. De peker på at tilbudet på noen områder trolig blir redusert, men mener effektene forslagene kan ha for det samlede tjenestetilbudet vil veie opp for dette.

Barneombudet mener det er en mangel ved utredningen at det ikke er gjort en nærmere vurdering av konsekvensene, eller foreslått alternative og kompenserende tiltak. Dette gjør det heller ikke mulig å vurdere forholdsmessigheten av tiltakene. Vi er bekymret for at tiltakene både enkeltvis og samlet kan få stor negativ effekt for tjenester til barn. Vi opplever at kommisjonen legger stor vekt på hensynet til økt lokal frihet, men i mindre grad behovet for å sikre barns rettigheter. I den grad en antar at de samlede effektene for tjenestetilbudet i befolkningen kan veie opp for reduksjon i tjenester til barn, bør disse forholdsmessighetsvurderingene

synliggjøres. Hensynet til barn skal være et grunnleggende hensyn, og må løftes frem og drøftes særskilt dersom andre hensyn skal veie tyngre.

Nedenfor går vi nærmere inn på kommisjonens vurderinger og forslag, og forhold som er relevante i en barnets beste-vurdering.

Stat og kommune sitt ansvar for menneskerettighetene

Grunnloven § 92 pålegger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene. Denne plikten omfatter også kommunene. Barnekonvensjonens artikkel 4 gir staten plikt til å sette inn alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å oppfylle forpliktelsene etter konvensjonen. Staten har en skjønnsmargin på hvordan den velger å styre kommunene, men må ha systemer som er egnet til å ivareta menneskerettighetene.

FNs barnekomité påpeker ovenfor statene at desentralisering og overdragelse av myndighet, ikke reduserer statens ansvar for å oppfylle barns rettigheter. Komiteen understreker at staten under alle omstendigheter er ansvarlig for å sikre full gjennomføring av konvensjonen i alle regioner. Staten må forsikre seg om at lokale myndigheter har de finansielle, menneskelige og andre ressurser som trengs for effektivt gjennomføre konvensjonen, og at det finnes garantier som sikrer at desentralisering ikke fører til forskjellsbehandling.¹

FNs barnekomité har uttrykt stor bekymring for de regionale forskjellene i hjelpen til barn. I 2018 understreket komiteen at tiltak for å øke lokale myndigheters selvstyre må ledsages av klare retningslinjer for å sikre at tjenestene er av like høy kvalitet overalt i staten.² I 2025 løftet de igjen bekymring for situasjonen i kommunene og gir anbefalinger knyttet til nasjonal styring og gjennomføring av menneskerettighetene. Vi oppfordrer departementet til å legge stor vekt på disse i det videre arbeidet.

Komiteen anbefaler blant annet Norge å³:

- Fjerne regionale forskjeller i tjenestetilbudet og sikre at alle kommuner oppfyller lovpålagte krav.
- Etablere en mekanisme for å følge opp kommuner som står overfor betydelige utfordringer
- Adressere hindringer som utilstrekkelige ressurser, strukturelle barrierer og uklare ansvarsforhold.
- Involvere og konsultere barn systematisk i beslutningsprosesser, herunder barn i sårbare situasjoner.
- Sikre at barnets beste integreres i all lovgivning, avgjørelser, politiske tiltak og programmer som påvirker barn.
- Utarbeide nasjonale kriterier og retningslinjer for vurdering av barnets beste

¹ FNs barnekomité generell kommentar nr. 5 (2003) Punkt C

² Concluding observation on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, 4 July 2018 (avsnitt 5)

³ Concluding observations on the seventh periodic report of Norway, CRC/C/NOR/CO/7 22. July 2025 (se bla. Del A)

- Styrke budsjettprosesser ved å inkludere tydelige tildelinger til barn, konkrete indikatorer og et sporingssystem for å overvåke og evaluere hvor tilstrekkelig, effektiv og rettferdig fordelingen av ressurser til gjennomføringen av konvensjonen er.
- Bevilge tilstrekkelige budsjettmidler på grunnlag av en helhetlig vurdering av barns behov, særlig barn i utsatte situasjoner.
- Sikre systematisk opplæring for administrasjon og beslutningstakere i kommunen om konvensjonens rettslige status og verktøyene for å gjennomføre den.

FNs barnekomité beskriver konkrete gjennomføringstiltak for å implementere barns rettigheter.⁴ Disse omfatter regelverk, planlegging og koordinering, budsjettering, vurdering og evaluering av konsekvenser, involvering av barn, Innsamling og analyse av data og utvikling av indikatorer. Med utfordringene kommunene står ovenfor i dag, mener vi det blir helt avgjørende at stat og kommune videreutvikler og prioriterer disse generelle gjennomføringstiltakene.

Behov for en mer helhetlig tilnærming

Barneombudet etterlyser en mer helhetlig tilnærming til å løse utfordringene i kommunene. Reduksjon i styring har stor risiko og må sees i sammenheng med andre tiltak. Selv om kommisjonen forespeiler tiltak i neste delutredning, mener vi det er en svakhet at tiltakene ikke vurderes samlet, da de vil være avhengig av hverandre.

Vi ber departementet ha en bredere tilnærming i det videre arbeidet, og også vurdere tiltak som ligger utenfor kommisjonens mandat. Nedenfor nevner vi enkelte forhold.

Staten må sikre at tjenester til barn og unge blir prioritert

Barneombudet erfarer at tjenester til barn er under stort press og at det er store og vedvarende variasjoner i hvor godt barns rettigheter blir oppfylt. Mange barn i utsatte livssituasjoner står i fare for ikke å få oppfylt grunnleggende rettigheter og behov, som for beskyttelse, utvikling, helse og utdanning.⁵ Ved siden av økonomi er en vesentlig årsak er mangel på kompetanse og kapasitet i tjenestene. Ansatte i sentrale tjenester som skole, PP-tjeneste, helsestasjon og skolehelsetjenesten melder om utilstrekkelig bemanning og manglende kapasitet til å utføre lovpålagte oppgaver.⁶

Selv om mange kommuner ønsker å prioritere tjenester til barn, vil strammere kommuneøkonomi øke presset på kommunens prioriteringer. Det vil bli mer og mer krevende for kommunen å prioritere forebyggende tjenester der behovet ikke fremstår som like akutt, eller tjenester til utsatte og marginaliserte grupper uten sterke pressgrupper.

Barneombudet mener dette vil kreve en målrettet innsats fra staten sin side for å sikre at tjenester til barn blir prioritert. Å sikre barn en god utvikling og oppvekst er en helt sentral

⁴ FNs barnekomité, generell kommentar nr. 5 (2003)

⁵ Se f.eks. Barneombudet (2024) *Barns rettigheter i Norge 2024, Supplerende rapport til FNs barnekomité*

⁶ Se f.eks. Barneombudet (2022) «Hvem skal jeg snakke med nå?»; Barneombudet (2023) *Hvordan styrke laget rundt barn og unge?*

samfunnsoppgave og nødvendig for et bærekraftig samfunn. Formålet om å ivareta likeverdige og forsvarlige tjenester til barn er derfor nasjonale mål som må veie tungt og kan begrunne en begrensning i det kommunale selvstyret.

Tydelig styring er på en del områder nødvendig og hensiktsmessig for å ivareta barns rettigheter. Store deler av lovkravene de senere tiår har vokst frem i domstolene og/eller politisk, fordi det har vært et behov for å sikre bedre kvalitet og etterlevelse av menneskerettighetene. Vi ser en rekke eksempler på at det svikter i tilbud som ikke er underlagt tilstrekkelig kontroll, eller at et uklart lovverk og ansvarsområde ikke gir tjenestene nødvendig veiledning. Gjentatte tilsyn og rapporter peker på svikt i tilbudet til barn, og har også vært årsaken til lovgivning.

Gjennom våre møter med ansatte og ledere i ulike kommunale tjenester, forteller mange at et tydelig regelverk ofte er nødvendig for at tjenestene skal kunne ivareta ansvaret sitt og gi barn og unge hjelpen de trenger. Et eksempel er tilbudet om psykisk helsehjelp i kommunene, der den store variasjonen i kvalitet blant annet forklares med at kommunens ansvar er lite definert i lovverket.⁷ I Helsedirektoratets innsiktsarbeid var en gjennomgående tilbakemelding fra brukere, fagfolk i kommuner og helseforetak var at det er behov for avklaringer og tydeligere nasjonale føringer.⁸

Mange ansatte og ledere vi møter etterlyser også bemanningsnormer for å bedre kunne oppfylle sine lovpålagte oppgaver. De erfarer at tjenestene i motsatt fall ikke blir prioritert.⁹ Vi ser, i likhet med kommisjonen, at bemanningsnormer kan føre til en uheldig skjevfordeling av ressurser, og mener derfor det er viktig å ha en helhetlig tilnærming ved bruk av bemanningsnormer. Et alternativ som kan bidra til forsvarlig bemanning er å utarbeide retningslinjer og krav til hvordan tjenestene skal beregne bemanning. Dette kan bidra til å øke bevisstheten og sikre mer forsvarlige vurderinger, uten å fastsette bestemte normtall. Barneombudet er også positive til at det utarbeides beregningsverktøy som kan tilpasses forholdene i den enkelte kommune, slik det er gjort for helsestasjon og skolehelsetjeneste.

Det kommunale selvstyret bygger på at innbyggerne skal styre gjennom lokale valg. Barns særlig sårbare stilling tilsier imidlertid at deres rettigheter må gis et særlig vern. Selv om de utgjør 20 prosent av befolkningen, kan de ikke påvirke politikken ved valg. Barn deltar sjelden på de arenaer der beslutninger blir tatt og er avhengige av voksne for å få ivaretatt sine rettigheter.

Barneombudet er enig i at det er behov for å gjennomgå styringen av kommunene og sikre mest mulig effektiv ressursutnyttelse. Dette vil også ivareta hensynet til barnets beste. Samtidig deler vi ikke utvalgets premiss om at økt handlingsrom nødvendigvis bidrar til bedre effektivitet og prioriteringer. Barneombudet erfarer at dette kan variere sterkt, avhengig av kommunens forutsetninger. I noen tilfeller kan statlig regulering også bidra til mer effektiv ressursutnyttelse.

⁷ Barneombudet (2022) «Hvem skal jeg snakke med nå?» Rapport om psykisk helsehjelp til barn og unge i kommunene

⁸ Helsedirektoratet (2021) *Psykisk helsearbeid for barn og unge*. 8. Oppsummering og konklusjon.

⁹ Barneombudet (2022) «Hvem skal jeg snakke med nå?»; Barneombudet (2023) *Hvordan styrke laget rundt barn og unge?*

Innsatsfaktorer i lovverket baserer seg for eksempel ofte på godt fundamentert kunnskap om hva som virker, og kan bidra til en riktig prioritering av begrensede ressurser.

Helhetlig gjennomgang av regelverket

Barneombudet er enig i at det er viktig at kommunene har rom til å gjøre gode lokale prioriteringer, og at det er uheldig dersom statlig styring kommer i veien for dette. Vi støtter behovet for en gjennomgang av regelverket med sikte på å foreslå mer effektiv og hensiktsmessig regulering. En rydding og forenkling av regelverket kan bidra til dette.

Vi savner likevel en helhetlig vurdering av de samlede lovkravene til kommunen, og hvordan disse kan forenkles med minst mulig risiko for menneskerettsbrudd. Det kan være mulig å redusere krav på områder uten stor velferdsmessig risiko, men behov for mer detaljert styring på områder der lovbrudd kan ha store negative menneskelige konsekvenser.

En gjennomgang av kravene bør se på hvordan de statlige styringssignalene på oppvekstsektoren påvirker prioriteringene i kommunene, og potensiale for en mer harmonisert styring. Statlige føringer og virkemidler, eller mangel på slike, har både tilsiktet og utilsiktet innvirkning på kommunenes praksis, noe som kan skape en uheldig dynamikk i utviklingen av tjenestene. Det gjelder for eksempel forholdet mellom lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester og ulik detaljgrad i hvordan tjenestenes oppgaver er regulert i lovverket.

Regelverkskompetanse er viktig for å utnytte regelverket effektivt. Mangel på kompetanse bidrar til økt ressursbruk for de som skal anvende det, økt saksbehandling i form av unødvendige klager eller til at handlingsrommet ikke identifiseres og benyttes godt nok. Vi ber departementet vurdere hvordan kompetansehevingstiltak kan bidra til mer effektiv gjennomføring av regelverket.

Styrke kommunens beslutningsprosesser og kompetanse på å vurdere barnets beste

Fremover vil det bli helt nødvendig at kommunene gjør gode og kunnskapsbaserte prioriteringer. Kommunene må forutsetninger for å vurdere konsekvenser av tiltakene og gjøre krevende avveininger mellom ulike tjenester til barn og mellom tjenester til barn og andre befolkningsgrupper.

Dette krever at kommunene har systemer og kompetanse til å vurdere barnets beste og vektlegge dette som et grunnleggende hensyn i beslutningsprosessene. Dette bidrar til at hensynet til alle barn i kommunen blir ivaretatt, og til at kommunens politikkutforming blir mest mulig effektiv og bærekraftig.

Forskning og praksis tilsier dessverre at dette ikke er virkeligheten i alle kommuner. En undersøkelse fra Universitetet i Stavanger i 2025¹⁰ konkluderer for eksempel med at barns rettigheter ikke er tilstrekkelig forankret i lokal beslutningstaking, og at kunnskapen blant beslutningstakerne er så lav at det er stor risiko for at kommunene bryter barns rettigheter.

¹⁰ Kipperberg og Kipperberg, *What About Us?" Children's Rights and Local Governance in Norway. A Survey Summary Report*. Universitet i Stavanger (2025)

Forskerne fant at barns rettigheter sjelden nevnes eksplisitt i politiske beslutningsprosesser, og at de oppgir at konsekvensvurderinger for barns rettigheter stort sett uteblir.

Norges Institusjon for menneskerettigheter (NIM) sin undersøkelse fra 2021¹¹ peker på manglende systematikk i arbeidet med menneskerettigheter og at ansatte får begrenset opplæring. Små kommuner har størst problemer og rapporterer lavere kapasitet og mer sårbar kompetanse. NIM anbefaler at blant annet at kommunene styrker kompetansen og kapasiteten. Også Unicef sin Kommuneanalyse¹² anbefaler obligatorisk opplæring om barnekonvensjonen for ansatte i oppvekstsektoren. De anbefaler at kommunene må dokumentere vurderinger av barnets beste i alle relevante saksfremlegg, særlig ved strukturendringer som skolenedleggelse, tjenesteomlegginger eller budsjettvedtak med konsekvenser for barn.

Barneombudet anbefaler at departementet jobber aktivt for at barnets beste-vurderinger innarbeides i alle beslutningsprosesser i kommunene. Tiltak som kan bidra til at barnets beste blir vurdert og vektlagt i kommunen kan være:

- Kompetanseheving for administrasjon og folkevalgte om hvordan vurdere barnets beste og om barns rettigheter.
- Styrke barns deltakelse i beslutningsprosessene.
- Bidra til at kommunene har et godt kunnskapsgrunnlag om barns behov og situasjonen i egne tjenester.
- Utvikle gode indikatorer for kvalitet i tjenester og for hva som er tilstrekkelig kapasitet.
- Utvikle systemer for å følge med på ressurs situasjonen i sentrale oppveksttjenester, og over tid vurdere effekten av bevilgninger.
- Videreutvikle kunnskapsgrunnlaget og utviklingsstøtten til kommunene.

Strukturelle endringer i kommunene

Det er godt dokumentert at særlig små og usentrale kommuner har størst utfordringer med lovoppfyllelse. Kommunene varierer sterkt i innbyggertall og organisering, og halvparten av norske kommuner har under 5000 innbyggere. Samtidig innebærer generalistkommunesystemet at alle kommuner skal oppfylle de samme oppgavene.

Etter vår mening blir det for snevert og møte manglende lovoppfyllelse med å svekke lovkravene, fremfor å vurdere andre endringer i styringssystemet som kan effektivisere eller ruste kommunene. Generalistkommuneutvalget konkluderte i 2023 med at det er nødvendig med flere tiltak for at dagens generalistkommunesystem skal kunne opprettholdes. De anbefalte en rekke tiltak, der forenkling av lovkrav kun var et av flere. Større kommuner og mer interkommunalt samarbeid ble fremhevet som de viktigste tiltakene.¹³

Barneombudet mener, i likhet med Generalistkommuneutvalget, at større kommuner og mer interkommunalt samarbeid er nødvendig for å kunne opprettholde dagens generalistkommunesystem. Dette kan bidra til at kommunene får tilgang til relevant kompetanse

¹¹ NIM 2021, Kommuner og menneskerettigheter

¹² UNICEF (2025) *Kommuneanalyse 2025 Hva betyr kommunegrenser for barn og unges oppvekst?*

¹³ NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger, Del 3

og tilstrekkelig kapasitet, som er de mest sentrale utfordringene i dag. Det vil trolig være behov for svært konkrete insentiver og virkemidler for å få dette til i utstrakt grad.

Vi ber også departementet se nærmere på når staten kan pålegge kommuner samarbeid, og hvordan dette regelverket anvendes i dag.¹⁴ Det kan for eksempel være aktuelt å se på minimumsstandarder for hvor mange innbyggere hver tjeneste må dekke, eller andre vilkår for når samarbeid er nødvendig for en forsvarlig organisering av tjenestene. Dette bør også sees i sammenheng med en særlig oppfølgingsordning for kommuner med omfattende utfordringer. Felles vil være at det i slike tilfeller er nødvendig med særlig stram styring for å sikre rettssikkerheten til kommunens innbyggere og grunnleggende tjenester.

Dersom en ikke lykkes i dette kan det være aktuelt å se på oppgaveløsning, ved å vurdere å flytte ansvaret for enkelte oppgaver til større kommuner eller staten. Valgene bør basere seg på en bred vurdering av hvilke tiltak som bidrar til oppfyllelse av menneskerettighetene.

Kommentar til enkelte av utvalgets forslag til tiltak

Nedenfor kommenterer vi enkelte av kommisjonens forslag, hvor vi har erfaringer som kan bidra til å belyse konsekvensene. Vi viser også til våre overordnede innspill som i stor grad gjelder her.

Avvikling av lærernormen

Barn tilbringer omtrent halvparten av sin våkne tid i skolen, og det er viktig at deres behov og rettigheter blir ivaretatt der. Både retten til utdanning, men også for eksempel helse, utvikling og beskyttelse. Dette krever at lærere og andre ansatte har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, og at andre støttetjenester bidrar i arbeidet.

Skolen står overfor store utfordringer, med en bekymringsfull tendens til økende mobbing, mistrivsel og skolefravær. Et problem som ofte trekkes frem er at ansatte i skolen ikke har kapasitet til å ivareta elevens behov. Det er store forskjeller mellom kommuner og mellom skoler, og mangel på ressurser blant mange av aktørene.¹⁵ FNs barnekomité har uttrykt bekymring for tendensene og de regionale forskjellene i utdanningstilbudet, og anbefalt at Norge sikrer at kommunene har tilstrekkelige ressurser.¹⁶

Det er risiko for at utfordringene i skolen vil øke dersom man kutter i kapasiteten blant lærere. Dersom skolene ikke lykkes med sitt samfunnsoppdrag, vil det få alvorlige konsekvenser for hele samfunnet. Utenforskap har store samfunnsmessige og personlige kostnader, som fremtidens kommuner ikke har råd til å møte. Dette gjør det etter vårt syn legitimt og viktig at staten legger føringer for å sikre at kommunene prioriterer ressursbruk til skolene.

¹⁴ Se f.eks. helse- og omsorgstjenesteloven § 6-6, Folkehelseloven § 26 første ledd, Plan- og bygningsloven § 9-1 tredje ledd.

¹⁵ Barneombudet (2024) *Barns rettigheter i Norge 2024, Supplerende rapport til FNs barnekomité*, Barneombudet (2023) *Hvordan styrke laget rundt barn og unge?*

¹⁶ Concluding observations on the seventh periodic report of Norway, CRC/C/NOR/CO/7 22. July 2025

Barneombudet støtter ikke forslaget om å fjerne lærernormen. Normen bidrar til å sikre et minimumsnivå av lærerressurser i skolen, og en fjerning vil med stor sannsynlighet føre til at ressurser omfordelles bort fra skolesektoren.

Dersom normen ikke fungerer hensiktsmessig bør den endres, snarere enn å fjernes. Kommisjonen peker på at dagens norm kan hindre at lærerressurser fordeles til elever og klasser der behovet er størst. Den omtalte NIFU-rapporten anbefaler at en eventuell norm utformes slik at den i større grad treffer skolene med størst behov, og peker på alternative måter å regulere normen på.¹⁷

Barneombudet anbefaler at myndighetene vurderer hvordan lærernormen eventuelt kan innrettes mer hensiktsmessig for å sikre at kommunene kan prioritere ressursene til elevene med størst behov. Kommunekommisjonens rapport illustrerer at det finnes rom for andre og mindre inngripende tiltak for å sikre en mer effektiv ressursutnyttelse, enn å fjerne normen. Normen bør som et minimum beholdes på kommunenivå, men da på en måte som ikke fører til at ressursene prioriteres bort fra skolesektoren.

Barneombudet anbefaler også en helhetlig vurdering av hvordan myndighetene kan sikre og regulere tilgangen til kompetanse i barnehage og skole. Erfaringene fra Barneombudets innsiktsarbeid tyder på at det er behov for en mer helhetlig og systematisk tilnærming til å regulere yrkesgruppene og tjenestene i laget rundt barn og unge.¹⁸

Avvikling av kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten

Barneombudet erfarer at helsetjenester til barn er under stort press. Samtidig er tjenester som helsestasjon, skolehelsetjeneste, fastlege og psykisk helsetjeneste sentrale i å sikre barns rett til helse og utvikling. Fravær av riktig kompetanse i disse tjenestene kan føre til økt uhelse, økt utenforskap og på sikt økte utgifter til helse- og omsorgstjenester.

Barneombudet støtter ikke forslaget om å fjerne kompetansekrav i kommunehelsetjenesten. Det er en risiko for at kvaliteten i tjenester som helsestasjon og psykisk helsehjelp kan svekkes og føre til at kommunene ikke klarer å tilby likeverdige og forsvarlige tjenester.

På tross av disse risikoene har kommisjonen ikke vurdert dette konkret. De skriver blant annet at de ikke har forutsetninger til å vurdere hvordan kommunene vil benytte seg av det økte handlingsrommet, men at forslagene likevel ikke påvirker innbyggernes rett til forsvarlige tjenester. Barneombudet opplever denne drøftelsen som mangelfull. Vi støtter oss til merknadene fra mindretallene (Røsvoll og Rudi) om at forslagene mangler en vurdering av tiltakenes konsekvenser, drøfting av kompenserende tiltak og av andre alternative tiltak som kan bidra til økt kapasitet i tjenestene.¹⁹

¹⁷ NOU 2026: 1 s. 94

¹⁸ Barneombudet (2023) Hvordan styrke laget rundt barn og unge?

¹⁹ NOU 2026: 1 s. 102 og 103

Hensynet til å sikre barns rett til helse og utvikling bør tillegges stor vekt i avveiningen av om dagens regulering er et uforholdsmessig inngrep i den lokale handlingsfriheten. Slik helse- og omsorgstjenesteloven er utformet i dag, gir den kommunene stor frihet til å vurdere behovets omfang og hvordan de skal sikre nødvendig kompetanse. Kravet om å «knytte til seg» kompetansen innebærer at kommunene kan ansette selv, samarbeide med andre eller kjøpe tjenestene.²⁰ Barneombudet mener dette gir kommunene stor grad av frihet til å prioritere ressursbruken effektivt. Samtidig gir lovverket viktige føringer for hva som bidrar til forsvarlige tjenester, og dermed også for en effektiv prioritering i kommunen.

Krav til psykolog

Psykiske plager blant barn og unge øker. Samtidig er det stor variasjon i hvorvidt kommunene har etablert en psykisk helsetjeneste, hvordan hjelpen er organisert og med hvilken kompetanse. Mange kommuner har bare tilbud fra fastlege eller helsesykepleier, og svært mange kommuner melder at de har behov for mer psykologkompetanse.²¹ FNs barnekomité uttrykte senest i 2025 stor bekymring for økning i rapporterte psykiske helseplager, og for at ikke alle barn har reell og lik tilgang til gode psykiske helsetjenester.²²

Barneombudets rapport om psykisk helsehjelp i kommunene understrekte betydningen av at det gis tydelige nasjonale føringer for kommunens ansvar for psykisk helsehjelp og at psykologer spiller en viktig rolle både i å hjelpe enkeltbarn og i å veilede andre hjelpere rundt barn.²³

Riksrevisjonens sin nylige gjennomgang av tilbud om psykisk helsetilbud i kommunen viser at situasjonen fortsatt er alvorlig. Rapporten viser at antall barn og unge med psykiske plager og lidelser har økt, og at bosted avgjør hvilket tilbud de får. Riksrevisjonen konkluderer med at det er kritikkverdig at Helse- og omsorgsdepartementet ikke har sørget godt nok for at de får den hjelpen de trenger.²⁴

Barneombudet mener disse rapportene illustrerer at det er behov for statlige føringer for å sikre psykologkompetanse i kommunene, og at det er stor risiko ved å svekke kravene. Lovkravet til psykologkompetanse har vært vellykket og hatt avgjørende betydning for antallet psykologer i kommunene.²⁵ Samtidig er det fortsatt stort behov for å sikre at yrkesgruppen prioriteres. VI mener det er viktig å beholde kravet for å sikre at kommunene har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta barn og unges behov for psykisk helsehjelp.

Helsesykepleiere

Helsestasjon 0- 5 år er en helt sentral helsetjeneste for barn og familier. Med hjemmebesøk i barnets første uke hjemme, samt hele 14 konsultasjoner fra fødsel til skolestart, er den sentral i å

²⁰ NOU 2026: 1 pkt. 7.3.2

²¹ Barneombudet (2024) Barns rettigheter i Norge, Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomité

²² Concluding observations on the seventh periodic report of Norway, CRC/C/NOR/CO/7 22. July 2025

²³ Barneombudet (2022) «hvem skal jeg snakke med nå?»

²⁴ Riksrevisjonen Dokument 3:8 (2025–2026) / Offentliggjort 14.04.2026, Tjenester til barn og unge med psykiske plager og lidelser

²⁵ NOU 2026: 1 s. 100

fange opp og støtte barn som lever med sårbarhet og risiko tidlig i livet. Når barnet begynner på skolen, gir skolehelsetjenesten helsetilbud gjennom hele skoleløpet og møter barn der de er hver dag.

Det er avgjørende at disse tjenestene har tilstrekkelig kompetanse og bemanning. Helsesykepleiere har en særskilt og bred kompetanse i å forebygge, oppdage og følge opp barns fysiske og psykiske helsebehov tidlig. Takket være krav og innsats for styrket bemanningen i tjenestene har denne gradvis blir bedre, men det er fortsatt behov for økt kapasitet og mer tilgjengelige tjenester. Å fjerne profesjonskravet vil øke risikoen for tilfeldig kompetanse i tjenestene, større ulikhet mellom kommuner og fragmenterte tjenester.

Barneombudets spørreundersøkelse blant helsesykepleiere i helsestasjon 0–5 år viser at begrenset kommunal kapasitet svekker tidlig oppfølging av barn. Bare halvparten svarte at barn eller foreldre får den støtten og hjelpen de trenger når behov avdekkes.²⁶ Når helsestasjonene avdekker sårbarhet uten at hjelpen følger, står vi i fare for å svikte barn i en fase av livet der innsats virker aller mest. Dette kan føre til mer komplekse utfordringer hos familiene og dermed også økte utgifter for kommunen. Dette bidrar ikke til en bærekraftig utvikling av kommunale tjenester.

Barneombudet støtter ikke å fjerne kravene til helsesykepleier i loven. Kommisjonen påpeker at kravet til helsesykepleier uansett følger av lovverket og at endringen derfor ikke vil ha noen større praktisk betydning for kommunens plikter.²⁷ Barneombudet erfarer at det er behov for tydelige føringer for kommunens ansvar og at det bør fremgå direkte av loven når kravene er så sentrale for å kunne yte forsvarlige tjenester. Når forslaget heller ikke vil ha merkbare effekter for kommunens handlingsfrihet fremstår det lite forholdsmessig å fjerne det. Utfordringen med å rekruttere til disse stillingene bør heller møtes med økt studiekapasitet for helsesykepleiere framfor fjerning av kompetansekrav.

Innlemming og endring av øremerkede tilskudd til kommunesektoren

Barneombudet støtter en gjennomgang av tilskuddsordninger for å sikre effektiv og stabil finansiering på oppvekstområdet. Tidlig innsats og godt forebyggende arbeid krever langsiktig arbeid, noe for eksempel mer programfinansiering kan bidra til.

Vi savner imidlertid en mer helhetlig vurdering av dagens tilskuddsordninger sett opp mot målet om å sikre barns menneskerettigheter. Det må også ses på den samlede konsekvensen av endringer i finansiering og andre styringssignaler.

Økt handlingsrom til kommunene vil i mange tilfeller føre til bedre bruk av ressursene, men det er også en fare for at viktige områder prioriteres bort. Omfanget av tilskuddsordninger rettet mot tiltak for barn, skyldes ofte at kommunene har hatt store utfordringer med å prioritere

²⁶

²⁷ NOU 2026: 1 s. 102

området. Vår erfaring er at øremerking av midler mange ganger har vært et nødvendig virkemiddel for å sikre satsning på spesifikke områder.

Barneombudet mener derfor at en viss grad av øremerking vil være nødvendig.

Tilskuddsordninger bidrar til målrettet prioritering av tiltak og utgjør samtidig en liten del av de totale overføringene til kommunene. Vi har ikke vurdert de enkelte tilskuddsordningene som foreslås fjernet. Vi vil likevel bemerke at mange av dem representerer viktige og nødvendige satsinger, for eksempel knyttet til kompetanseheving der det er påvist stort behov for dette, som i barnevern, barnehage, skole og helsetjenester.

I det videre arbeidet med å utvikle tilskuddsordninger eller alternative finansieringsordninger må det finnes mekanismer som sikrer at barnets beste blir ivaretatt og at barn får et likeverdig tilbud uavhengig av bosted. Ordningene må ivareta FNs standarder om tydelige tildelinger, indikatorer og sporingssystemer for å evaluere nytten.²⁸ Som et minimum på tilskuddsregelverket stille krav om at kommunene viser hvordan kommunene har kartlagt barns behov og vurdert barnets beste i sine behovsanalyser og søknader, og til rapportering med konsekvensevalueringer knyttet til barns behov og rettigheter.

En bærekraftig kommunesektor

Kommisjonens rapport har fått navnet «En bærekraftig kommunesektor». Det har vært et grunnleggende prinsipp i den norske velferdsmodellen at vi skal overlevere samfunnet i litt bedre stand til de generasjonene som følger etter oss.

En bærekraftig kommunesektor må være en kommunesektor som ivaretar barnas rettigheter og tilbudene rundt barna våre, og det må også være et bærende prinsipp når kommisjonens arbeid etter hvert skal omsettes til politikk.

Med vennlig hilsen

Mina Gerhardsen
barneombud

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

²⁸ Concluding observations on the seventh periodic report of Norway, CRC/C/NOR/CO/7 22. July 2025 og FNs barnekomité generelle kommentarer nr. 5 (2003) og nr. 19 (2016)