

Juristforbundets høringsinnspill: Forslag til endringer i reglene om interkommunalt samarbeid

Juristforbundet er den største fag- og interesseorganisasjonen for jurister, advokater, dommere og juridiske studenter i Norge, med over 24 500 medlemmer i statlig, kommunal og privat sektor. Våre medlemmer arbeider i sentrale rettsstatsfunksjoner og i tjenester som forvalter inngrep, rettigheter og plikter med stor betydning for innbyggernes liv.

Juristforbundet takker for muligheten til å avgi høringsuttalelse til forslaget om endringer i kommunelovens regler for interkommunalt samarbeid. Vi vil særlig fremheve fem forhold i denne høringen:

1. **Kommunene må settes i stand til å ivareta grunnleggende menneskerettigheter:** Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har pekt på et alvorlig menneskerettslig utfordringsbilde i kommunesektoren og på kommunenes ansvar for å oppfylle menneskerettslige forpliktelser.
2. **Kommunene må settes i stand til å oppfylle lovpålagte oppgaver:** Menon Economics' kartlegging viser betydelige variasjoner i kommunenes lovoppfyllelse, og at mindre og mer perifere kommuner gjennomgående har lavere lovoppfyllelse.
3. **Rettsikkerhetsgarantier må følge myndigheten:** Den utvidede adgangen til å delegere vedtaksmyndighet til kommunale oppgavefellesskap må følges av tydelige rettslige rammer og rettsikkerhetsgarantier.
4. **Klare ansvarslinjer for innbyggerne:** Ansvar, styring og kontroll må være tydelig regulert, slik at overføring av saksbehandling ikke fører til uklart forvaltningsmessig ansvar for innbyggerne.
5. **Reell gjennomføringsevne:** Organisering av fellestjenester må understøttes av tilstrekkelig tilgang til jurister, gode rutiner for saksbehandling, internkontroll og klageforberedelse, slik at de samarbeidende organene faktisk evner å treffe lovlige, godt utredede og etterprøvbare vedtak i praksis.

Overordnet vurdering

Utfordringene beskrevet ovenfor må ses i sammenheng med kommunenes faktiske kapasitet til å anvende og etterleve regelverket. Kommuneundersøkelsen Rambøll gjorde for Juristforbundet i 2023 viser at bare om lag halvparten av norske kommuner har jurist ansatt i administrasjonen, og at juridisk kompetanse særlig mangler i små kommuner og i kritiske førstelinjetjenester. Menon Economics' rapport *Ståa i norske kommuner* viser samtidig betydelige variasjoner i lovoppfyllelsen. Mindre og mer perifere kommuner har gjennomgående lavere grad av lovoppfyllelse, og for enkelte kommuner og indikatorer lå den målte lovoppfyllelsen ned mot om lag 50 prosent.

Juristforbundet har over tid påpekt at svak juristdekning svekker kommunenes evne til å oppfylle lovpålagte oppgaver og ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Juridisk kompetanse er ikke et særkrav for en enkelt sektor – det er en strukturell forutsetning for rettssikkerhet og likeverdige tjenester. For mange mindre kommuner vil forpliktende interkommunalt samarbeid være den eneste realistiske måten å bygge opp nødvendig juridisk kapasitet på.

Nettopp derfor støtter Juristforbundet hovedgrepet om å videreutvikle kommunalt oppgavefellesskap som modell for mer langsiktig og helhetlig samarbeid. Med dagens kommunestruktur vil modellen for små og sårbare kommuner bidra til mer robuste fagmiljøer og bedre evne til å oppfylle lovpålagte og menneskerettslige forpliktelser. Det kan ikke være slik at innbyggerne i små og sårbare kommuner skal oppleve mindre rettssikkerhet og mindre likhet for loven. Støtten forutsetter imidlertid at demokratisk kontroll og klare ansvarslinjer ivaretas eksplisitt i det nye regelverket.

Juristforbundet har ingen innvendinger mot at vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd avvikles, forutsatt at kommunalt oppgavefellesskap erstatter dette med en mer anvendelig, oversiktlig og rettssikker modell for felles folkevalgt styring.

Rettssikkerhet, ansvar og kontroll

Departementet peker på at dagens regler for kommunalt oppgavefellesskap oppleves som uklare på flere punkter, særlig rundt hvordan eierstyring og kontroll skal utøves. Etter Juristforbundets syn bør det vurderes hvordan de foreslåtte justeringene kan motvirke risikoen for ansvarspulverisering. Dette blir særlig viktig når oppgavefellesskap nå gis adgang til å utøve offentlig myndighet gjennom enkeltvedtak og forskrifter som berører innbyggernes rettigheter direkte.

Når saksbehandling og vedtaksmyndighet legges til et organ utenfor den enkelte kommunes administrasjon, må ansvaret være tydelig. Det må fremgå hvem som har ansvar for rettsanvendelsen, hvem som kan gi instruks, og hvordan deltakerkommunene skal føre kontroll. Innbyggerne må enkelt kunne identifisere hvilket organ som har truffet avgjørelsen, hvilken deltakerkommune og hvilke innbyggere vedtaket gjelder, og hvordan retten til klage og innsyn etter offentlighetsloven ivaretas.

Dersom oppgavefellesskap tildeles utvidede fullmakter uten at det sikres tilstrekkelig juridisk kvalitet i saksbehandlingen, vil risikoen for feil øke. Mangelfull kvalitet i førstelinjen skaper unødvendig mange klagesaker. Det påfører innbyggerne en stor personlig belastning, og gir merarbeid for både kommunene og statsforvalterne gjennom omfattende omgjørings- og klagebehandling.

Kvalitet i kommunal myndighetsutøvelse

Spørsmålet i denne høringen er ikke bare hvordan oppgaver kan organiseres mer effektivt, men hvordan kommunesektoren kan organiseres slik at vedtakene faktisk holder rettslig kvalitet over tid, og slik at norske kommuner evner å etterleve norsk lov. Reglene må som et minimum styrke evnen og muligheten til å etterleve norsk lov i større grad enn det vi ser i enkelte kommuner i dag, jf tidligere nevnte rapport fra Menon Economics. Organisasjonsendringer skaper ikke bedre rettssikkerhet

alene; det avgjørende er om de nye samarbeidsorganene har kapasitet og kompetanse til å anvende regelverket korrekt.

Høringsnotatet foreslår krav om administrativ leder i oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter. Juristforbundet støtter dette som et nødvendig minstekrav for forsvarlig drift. Når flere komplekse fagområder samles i samme samarbeid, øker imidlertid behovet for en tverrgående juridisk infrastruktur. Jurister bidrar til å tolke regelverk, samordne ulike sektorlover, sikre forvaltningsrettslige krav og gjennomføre forsvarlig internkontroll. Reell effektivitet handler om å forebygge saksbehandlingsfeil, redusere omgjøringer og sikre at innbyggerne får riktige avgjørelser til rett tid.

Dette perspektivet er særlig kritisk på to dagsaktuelle områder:

- **Særlig sårbare velferds- og samfunnsområder:** Innenfor kjerneområder som barnevern, helse- og omsorgstjenester, sosiale tjenester og arealforvaltning får vedtakene umiddelbare og inngripende konsekvenser for enkeltmennesker og natur. Her må god saksbehandling, partsinnsyn og grundig utredning prioriteres tydelig.
- **Digitalisering og automatisering:** Dersom et oppgavefellesskap får ansvar for felles digitale saksbehandlingsløsninger eller bruk av kunstig intelligens (KI), må teknologien styres juridisk. Prinsipper som innebygd personvern, sporbarhet og klar plassering av behandlingsansvaret må være forankret i samarbeidsavtalen før systemene iverksettes.

Juristforbundets anbefalinger

For å sikre at den utvidede adgangen til interkommunalt samarbeid styrker – og ikke utvanner – innbyggernes rettssikkerhet, anbefaler Juristforbundet at departementet i det videre lovarbeidet:

- **Lovfester klare ansvarslinjer:** Sørger for tydelig regulering av instruksjonsadgang, omgjøringsrett og deltakerkommunenenes kontrollmekanismer i oppgavefellesskap som utøver offentlig myndighet.
- **Sikrer reell uavhengighet i klagebehandlingen:** Stiller tydelige krav til uavhengighet, kompetanse og sammensetning der klager skal behandles av særskilte klagenemnder.
- **Styrker statsforvalterne:** Ser lovendringene i sammenheng med behovet for økt juridisk kapasitet hos statsforvalterne, som blant annet vil ha oppgaver som klage- og tilsynsinstans på sentrale tjenesteområder når interkommunale organer får mer omfattende myndighet.
- **Knytter juridisk kompetanse til delegasjonsadgangen:** Vurderer særskilte krav til juridisk og forvaltningsrettslig kapasitet som en forutsetning for at et oppgavefellesskap skal kunne tildeles enkeltvedtaks- og forskriftsmyndighet på rettssikkerhetskritiske områder.
- **Sikrer tilstrekkelig styringsinformasjon:** Stiller krav om at samarbeidsavtalen gir deltakerkommunene nødvendig informasjon om vedtak, klager, omgjøringer og avvik, tilpasset samarbeidets oppgaver og risiko.

- **Sikrer økonomiske insentiver til kompetansebygging:** Stimulerer til og gir statlig støtte til etablering av interkommunale juridiske fagmiljøer, spesielt rettet mot små- og distriktskommuner.

Avslutning

En bærekraftig kommunesektor forutsetter økonomisk handlingsrom, organisatorisk kapasitet og juridisk gjennomføringsevne. Juridisk kompetanse er en investering i forebyggende rettssikkerhet. Det er også en investering i evne og mulighet til å etterleve norsk lov og sørge for likhet for loven. Den reduserer kommunale kostnader ved å sikre korrekt saksbehandling fra start, forebygge ressurskrevende tvister og hindre kostbare omgjøringer av vedtak i overordnet forvaltning og domstoler.

Dersom kommunalt oppgavefellesskap skal få en mer sentral rolle i forvaltningen, må regelverket garantere at innbyggernes rettigheter ivaretas like godt når avgjørelsene flyttes ut av den enkelte kommune. Rettssikkerhet er ikke en valgfri tilleggskvalitet – den er selve fundamentet for legitimitet, tillit og likeverdige tjenester i hele landet.

Vennlig hilsen

Sverre Bromander, President i Juristforbundet

Benedicte Gram-Knutsen, Visepresident i Juristforbundet