

Høringsinnspill til NOU 2026:1 – En bærekraftig kommunesektor

Juristforbundet er interesse- og arbeidstakerorganisasjonen for mer enn 24.000 jurister, advokater og juridiske studenter. I over fem år har Juristforbundet hatt et særlig engasjement i kommunepolitikk, og vi takker for muligheten til å avgi høringsuttalelse til Kommunekommisjonens første delrapport.

Kommunene er en av bærebjelkene i den norske rettsstaten. De forvalter rettigheter, plikter og inngrep som berører innbyggernes liv direkte. Derfor er det viktig at en bærekraftig kommunesektor ikke bare vurderes ut fra økonomisk handlingsrom og organisatorisk effektivitet. Den må også vurderes ut fra rettssikkerhet, kvalitet i beslutninger som tas og evnen til å gjennomføre lovpålagte oppgaver i praksis.

Juristforbundet deler Kommunekommisjonens beskrivelse av utfordringsbildet: en presset kommuneøkonomi, omfattende og sektorisert regelverk, sterkt statlig styringstrykk, varierende kapasitet og svak sammenheng mellom lovkrav og faktisk gjennomføringsevne.

Etter vårt syn er det likevel én systemfaktor som i for liten grad problematiseres eksplisitt: kommunenes juridiske kapasitet.

Juristforbundet mener:

- Regjeringen bør kartlegge kommunenes juridiske kapasitet som del av oppfølgingen av NOU 2026:1.
- Juridisk kompetanse må ses som en forutsetning for generalistkommunen, for likeverdige tjenester og rettssikkerhet i hele landet.
- Det må stilles krav om at kommunale beredskapsråd disponerer juridisk kompetanse for å trygge rettssikkerheten og demokratiske funksjoner under krise og krig.
- Juridisk kompetanse må være en del av alle større digitaliseringsprosjekter i kommunen.
- Alle kommuner må ha tilgang til juridisk kompetanse, enten gjennom egne ansettelser, forpliktende interkommunale samarbeid eller kommunesammenslåing.
- Staten bør støtte interkommunale samarbeid om juridiske funksjoner, særlig i små- og distriktskommuner. Dette harmonerer med Generalistkommuneutvalgets forslag om at det bør være forutsigbare, tilgjengelige økonomiske virkemidler til å støtte utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid.
- Statsforvalterens juridiske kapasitet må styrkes for å sikre effektiv klagebehandling og tilsyn.

- Det bør settes av midler til rettsvitenskapelig forskning på sektorlovgivning og lov kvalitet.

Juridisk kompetanse er en systemforutsetning

Kommunekommisjonen foreslår å redusere eller fjerne enkelte sektorvise kompetansekrav for å gi kommunene større fleksibilitet. Juristforbundet viser til at bakgrunnen for at kompetansekravene ble tatt inn i helse- og omsorgstjenesteloven, er en erkjennelse av at riktig kompetanse er grunnleggende for kvalitet, likeverdige tjenester og ikke minst ivaretagelsen av innbyggernes rettsikkerhet.

Juridisk kompetanse i kommunen er ikke et særkrav for én enkelt sektor. Det er en systemforutsetning. Jurister bidrar til å tolke og samordne regelverk, sikre forvaltningsrettslige krav, avdekke motstrid mellom sektorlover og vurdere rettslige konsekvenser av nye tiltak. De fungerer som en del av kommunens rettslige infrastruktur, på linje med økonomifunksjoner og internkontroll.

Dersom kommunene ikke har tilstrekkelig juridisk kompetanse, vil forenkling og samordning av regelverk kunne virke mot sin hensikt. Risikoen for feil, ulik praksis og svekket rettssikkerhet øker når regelverk skal håndteres uten nødvendig juridisk kompetanse.

Før eventuelle kompetansekrav fjernes, må det vurderes hvilke kompenserende tiltak som kan sikre nødvendig fagkompetanse. Dette kan blant annet være sterkere tverrfaglig samarbeid, forpliktende interkommunale ordninger eller andre strukturer som gjør kritisk kompetanse tilgjengelig for små kommuner.

Juristforbundet er kjent med Norges institusjon for menneskerettigheters (NIM) høringsuttalelse til denne rapporten. Der beskrives på en forbilledlig måte både det menneskerettslige utfordringsbildet som eksisterer i kommunene, og den redegjør godt og grundig for de menneskerettslige forpliktelsene som påhviler den enkelte kommune. Juristforbundet støtter fullt ut NIMs betraktninger, forslag og anbefalinger i deres høringsuttalelse.

Erfaringer fra kommunesektoren viser at kritisk fagkompetanse ofte er det første som forsvinner når økonomien er presset. Et godt eksempel er juristdekningen i kommunal sektor. Det er i dag ikke et lovkrav at kommuner har knyttet til seg jurist. Resultatet er at bare halvparten av landets kommuner har ansatt jurist i sin administrasjon (Juristforbundets Kommuneprosjektundersøkelse - Rambøll 2023). Dårligst står det til innen helse, omsorg, oppvekst og barnevern, med henholdsvis 4 og 6 % juristdekning. Undersøkelsen avdekker at kommuner med under 10.000 innbyggere i liten grad ansetter jurist. Dette mener Juristforbundet indikerer at dersom man fjerner kompetansekravet fra helselovgivningen, vil det kunne få store konsekvenser for innbyggere i små kommuner med dårlig økonomi.

Kommisjonen viser videre til en utvikling der innbyggerne i stadig større grad har fått lovfestede rettigheter. Dette sammen med en økt forventning til kvalitet og tilgjengelighet krever kvalitet og kompetanse i kommunal forvaltning. Innbyggernes tillit til forvaltningen forutsetter at kommunen fremstår kompetent og fatter beslutninger som er rettslig holdbare og godt begrunnede. Innbyggernes tillit til demokratiet og offentlig sektor er en viktig forutsetning for en velfungerende og effektiv forvaltning. Manglende tillit skaper støy, konflikt og ekstraarbeid i kommunal forvaltning.

Nærmere om generalistkommunen og likeverdige tjenester

Juristforbundet er positive til prinsippet om generalistkommunen, som forutsetter at alle innbyggere skal ha likeverdige tjenester og rettsikkerhet, uavhengig av bosted. Men kommunekommisjonen viser til betydelig variasjon i kapasitet og gjennomføringsevne. Når graden av lovoppfyllelse varierer mellom kommuner, blir selve fundamentet for generalistkommuneprinsippet satt på prøve. I praksis innebærer dette at innbyggernes rettsikkerhet og tilgang til likeverdige tjenester varierer mellom kommuner. I denne forbindelse viser vi til vårt høringsinnspill til *NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet*. Der skriver vi følgende:

"Juristforbundets funn om manglende lovoppfyllelse sammenfaller med generalistkommuneutvalgets funn om manglende lovoppfyllelse. Kommunene med dårligst juristdekning gir dårligst lovoppfyllelse (Rambøll 2023)."

Manglende juridisk kompetanse påvirker kvaliteten på vedtak, oppfyllelse av veiledningsplikten og evnen til å sikre likebehandling. Dette gjelder særlig i små kommuner med begrenset administrativ kapasitet og små fagmiljøer. Uten juridisk kompetanse i administrasjonen må komplekse rettslige vurderinger gjøres av ansatte uten formell juridisk bakgrunn. Dette øker risikoen for feil og ulik praksis.

Likhet for loven er sett på som et grunnleggende rettsstatlig prinsipp i Norge. Samtidig er det all grunn til å sette spørsmålstegn ved om det gjelder for innbyggerne i kommune-Norge. Menon Economics har i 2022 (rapporten "Ståa i norske kommuner") dokumentert at graden av lovoppfyllelse i norske kommuner varierer betydelig. I rapportens sammendrag heter det:

"Basert på 40 indikatorer som fanger opp kommunenes lovoppfyllelse innenfor elleve utvalgte tjenesteområder, finner vi følgende sammenhenger:

- *Jo mer perifere kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse.*
- *Jo mindre kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse.*
- *God økonomi kan til en viss grad kompensere – men ikke fullt ut – for de to effektene av sentralitet og størrelse.*

Det er viktig å påpeke at det finnes eksempler på små distriktskommuner med relativt lavt økonomisk handlingsrom som har høy grad av lovoppfyllelse. Mange små kommuner opplever befolkningsnedgang, økende andel eldre, færre i yrkesaktiv alder og mangel på kompetanse for å oppfylle lovkrav. Det er derfor grunn til å tro at de små distriktskommunenes forutsetninger for å tilfredsstille de lovpålagte oppgavene gradvis kan forverres og at forskjellene mellom norske kommuner kan øke. Dette vil over tid kunne bidra til å redusere ivaretagelse av de lovpålagte oppgavene i norske distriktskommuner. Konsekvensen vil i så fall bli store variasjoner i tjenestekvalitet mellom kommuner.”

På områder som gjelder barns rettigheter fant UNICEF Norge i 2025 at gjennomsnittlig lovoppfyllelse ligger på ca. 60 %, som NIM viser til i sin høringsuttalelse. NIM viser videre i sin høring til at Norge over flere år har 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. NOU 2023:7 Trygg barndom, sikker fremtid avdekket mangler ved rettsikkerheten til barn og foreldre i det kommunale barnevernet. Barnevernet er et myndighetsorgan med svært mye makt. Det er vanskelig å forstå hvorfor dette ikke adresseres tydeligere. Innbyggerne må kunne legge til grunn at norske kommuner følger lover og regler de er pålagt for å ivareta landets innbyggere på en god måte. Det er vanskelig å se for seg at regjering og Storting hadde akseptert en tilsvarende lav lovoppfyllelse fra eksempelvis innbyggere eller private selskaper.

Rettsikkerhet kan ikke være avhengig av kommunestørrelse, geografi eller økonomi. Den må være strukturelt forankret. For mange små kommuner kan forpliktende interkommunale samarbeid være en realistisk måte å sikre nødvendig juridisk kapasitet på dersom de ikke evner å løse sine lovpålagte oppgaver. Men forutsetningen bør alltid være at kommunene må oppfylle sine lovpålagte oppgaver. Kommuneloven setter klare rammer for hvordan slike samarbeid kan organiseres på en fleksibel måte.

Nærmere om juridisk kompetanse som del av totalberedskapen

I tiden som kommer får kommunene økt ansvar for totalberedskap, naturforvaltning, digitalisering og krisehåndtering. I slike situasjoner må beslutninger tas raskt og under usikkerhet. Beredskap handler ikke bare om logistikk og operativ kapasitet. Den handler også om evnen til å sikre at inngrep er hjemlet i regelverk, forholdsmessige og dokumenterte. Juridisk kompetanse er en nødvendig del av totalforsvaret, og for å sikre at samfunnet styres etter lov og rett også i krisetider, må kommunale beredskapsråd inkludere jurister som kan trygge de demokratiske og rettslige funksjonene i tråd med rettsstatens prinsipper.

Her spiller statsforvalteren en sentral rolle som klage- og tilsynsorgan. Dersom statsforvalterens juridiske kapasitet svekkes, vil også den nasjonale kontrollen av

rettssikkerhet svekkes. En sterk statsforvalter er en forutsetning for at nasjonale krav faktisk får lik gjennomføring i hele landet.

Nærmere om hvordan juridisk kompetanse reduserer behovet for tilsyn og kontroll

Juristforbundet deler også kommisjonens vurdering av at statlig tilsyn og kontroll ikke bør være mer omfattende enn nødvendig. Her viser vi likevel til Generalistkommuneutvalget, som konkluderte med følgende:

“Utvalget påpeker at statlig styring er nødvendig for å ivareta nasjonale hensyn og for å sikre rettigheter for innbyggerne i kommunen. Reduksjon i kravene som stilles til kommunene må ikke redusere kommunens ansvar for å ivareta innbyggernes rettigheter og for å yte forsvarlige tjenester, og for å ivareta nasjonale interesser, som natur og miljø, biologisk mangfold og allment friluftsliv.” (NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet)

Videre viser erfaringene fra statsforvalteren at manglende juridisk kompetanse i kommunene kan føre til omfattende ressursbruk både i stat og kommune.

Juristforbundets medlemmer hos statsforvalteren rapporterer at klagesaker fra kommuner uten juridisk kompetanse ofte preges av mangelfull saksbehandling. Sakene sendes i flere runder mellom kommune og statsforvalter før de kan ferdigstilles. Dette er ressurskrevende for forvaltningen, og belastende for innbyggerne som venter på å få avklart sine velferdsrettigheter.

Innbyggerne har nå begynt å bruke kunstig intelligens (KI) til å skrive klager. Våre medlemmer melder at dette skaper merarbeid for forvaltningen. Denne typen klage har en form som i utgangspunktet ser riktig og overbevisende ut. Behovet for juridisk kompetanse for å gjøre en solid faglig vurdering av om det er hold i klagen er således større nå, enn da innbyggerne skrev klagen selv.

Sivilombudets årsmelding for 2025 påpeker at antall klager har steget betydelig. Kommunekommisjonens rapport viser også at antall klager til statsforvalteren økte betydelig i perioden 2012–2023, og at over halvparten av vedtakene i 2023 ble endret eller sendt tilbake til kommunen for ny behandling. Dette illustrerer hvor viktig juridisk kompetanse er for kvaliteten på vedtak i førstelinjen.

Nærmere om juridisk kompetanse og rettssikkerhet i digitaliseringsprosjekter

Kommisjonen peker på digitalisering og bruk av ny teknologi som sentrale virkemidler for å øke produktiviteten og frigjøre arbeidskraft i årene som kommer. Juristforbundet støtter ambisjonen om en mer effektiv offentlig sektor, men vil understreke at teknologiske løsninger aldri må gå på bekostning av innbyggernes rettssikkerhet eller personvern. Også her handler det om gjennomførbar etterlevelse av regelverk.

Når kommunene i økende grad tar i bruk algoritmer og KI i saksbehandlingen, oppstår det nye rettslige problemstillinger knyttet til diskriminering, innsyn og etterprøvbarehet. Juridisk kompetanse er derfor en forutsetning for at digitaliseringen skal være forsvarlig.

Juristforbundet mener at det bør stilles krav om juridisk deltakelse i alle større samfunnsendrende digitaliseringsprosjekter i kommunesektoren. Dette vil ikke bare trygge rettsstaten, men også forebygge kostbare omgjøringer og rettslige etterspill som følge av tekniske løsninger som ikke samsvarer med gjeldende lovverk.

Nærmere om rettssikkerhet i førstelinjen – barnevern og arealforvaltning

Flere førstelinjetjenester i kommunen fatter vedtak som får store konsekvenser for enkeltmennesker. Barnevern og arealforvaltning er tydelige eksempler. Internasjonale dommer og nasjonale tilsynsrapporter viser at rettsanvendelsen i barnevernet ikke alltid holder god nok kvalitet. Det handler ofte om prosessuelle feil som jurister kunne ha avverget. Innen arealforvaltning ser vi omfattende bruk av dispensasjoner og betydelig press på naturressurser. Her er alle strandsone-sakene tydelige eksempler.

I begge tilfeller er juridisk kompetanse avgjørende for korrekt rettsanvendelse, forsvarlig prosess og tillit til beslutningene. Jurister i tjenestene bidrar ikke bare med juridisk kvalitet, men også med støtte til øvrige faggrupper, som ofte er under press ved vanskelige avgjørelser. I tillegg forebygger jurister konflikter og rettslige tvister. I barnevernet er Karmøy-modellen et eksempel på hvordan juridisk dialog reduserer konfliktnivået og sparer kommunen for ressurser.

Nærmere om statlig styringstrykk og behovet for rettsvitenskapelig forskning

Kommunekommisjonen peker på behovet for bedre koordinering og forenkling av regelverk. Juristforbundet støtter dette. For at etterlevelse skal være praktisk mulig, må lovgivningen vurderes under ett, og med blick for kommunenes faktiske kapasitet. I dag skjer lovarbeid i stor grad sektorvis. Det mangler mekanismer for helhetlige vurderinger av samlet styringstrykk og gjennomførbarhet.

For å sikre at fremtidens regelverk og forenklingstiltak bygger på et solid kunnskapsgrunnlag, er det behov for øremerkede midler til rettsvitenskapelig forskning. Dette vil gi lovgiver nødvendig innsikt i hvordan sektorlovgivningen faktisk virker ute i kommunene, og om de juridiske styringsvirkemidlene dekker reelle behov eller skaper unødig kompleksitet. Mer forskning på lov kvalitet og saksbehandling i førstelinjen er en forutsetning for å kunne prioritere de viktigste kravene til tjenester og sikkerhet for innbyggerne.

Det synes å være bred enighet om at det samlede regeltrykket på kommunene er for stort. Samtidig er det få som klarer å vise hvor eller hvordan dette skal lettes. Som Menon Economics påpeker i den tidligere omtalte rapporten:

“Kommunene står sannsynligvis overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav. Innspill fra statsforvaltere og kommuner tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor for mange lovkrav, og at det er krevende for kommunene å ivareta alle krav fullt ut. Det er i seg selv også interessant at vi ikke har lyktes i å finne en oversikt over alle krav kommunene stilles overfor.”

Derfor er satsing på mer forskning nettopp nøkkelen til en vellykket reduksjon av det samlede lovtrykket på kommune-Norge.

Gjennomføringsevne uten juridisk kapasitet er ikke bærekraftig

En bærekraftig kommunesektor forutsetter ikke bare økonomisk handlingsrom og organisatorisk kapasitet, men også evne til å gjennomføre lovpålagte oppgaver i tråd med regelverket. Juridisk kompetanse er en forutsetning for dette.

Juristforbundet vil advare mot en utvikling der statlig styring reduseres samtidig som kompetansekrav svekkes, uten at kommunenes juridiske kapasitet styrkes. En slik utvikling vil særlig ramme små og økonomisk pressede kommuner, og kan føre til økte forskjeller i rettssikkerhet og tjenestekvalitet mellom innbyggere i Norge.

Dersom regjeringen følger opp Kommunekommisjonens forslag uten samtidig å sikre tilstrekkelig juridisk kapasitet i kommunene, vil det svekke rettssikkerheten, øke ressursbruken i klage- og tilsynssystemet og undergrave målet om likeverdige tjenester i hele landet.

Juridisk kompetanse er ikke en tilleggskapasitet. Den er en grunnleggende del av kommunenes evne til å løse sitt samfunnsoppdrag. Juristforbundets anbefalinger ovenfor bør legges til grunn i det videre arbeidet med oppfølgingen av NOU 2026:1.

Med vennlig hilsen

Sverre Bromander, President i Juristforbundet

Benedicte Gram-Knudsen, Visepresident i Juristforbundet