

Rapport

Nytt lovgrunnlag for forsøk i offentlig sektor

Laget for

KS FoU

November 2023



lund § co

Innhold

Forord.....	4
Sammendrag	5
Summary	7
1. Innledning.....	10
1.1 Bakgrunn og tema for rapporten	10
1.2 Kommunalt selvstyre og betydningen av innovasjon	11
1.3 Forsøkslovens forhistorie	12
1.4 Oxford Researchs evaluering fra 2020	13
1.5 Om begrepet «forsøk»	14
1.6 Innholdet i rapporten	15
1.7 Metode og fremgangsmåte.....	16
2. Regulering av forsøksvirksomhet i dagens forsøkslov.....	18
2.1 Innledning.....	18
2.2 Forsøkslovens formål i § 1.....	19
2.3 Hva forsøk kan omfatte i § 3	19
2.4 Begrensninger i adgangen til å drive forsøk i § 4	23
2.5 Behandling av søknader og gjennomføring av forsøk.....	24
3. Erfaringer med forsøksloven	26
3.1 Innledning.....	26
3.2 Forsøk gjennomført av kommuner med hjemmel i forsøksloven.....	26
3.3 Avslåtte søknader om forsøk.....	29
3.4 Kommunale søknader om forsøk høsten 2023	36
3.5 Intervjuer med utvalgte kommuner om forsøksvirksomhet.....	38
4. Forsøkshjemler i særlovgivning	40
4.1 Innledning.....	40
4.2 Forsøkshjemler som er relevante for kommunal sektor	40
5. Forsøksordningene i Danmark.....	44
5.1 Innledning.....	44
5.2 Frikommuneforsøk I	44
5.3 Frikommuneforsøk II	46
5.4 Frikommuneforsøk III og utfordringsretten	50
5.5 Nærhedsreformen og velferdsavtaler	50
6. Rammer for en ny eller endret forsøkslov.....	52
6.1 Innledning.....	52
6.2 Grunnloven § 75 og Stortinget som lovgiver.....	52
6.3 Grunnloven § 113 og legalitetsprinsippet	54
6.4 Rettssikkerhet i forvaltningsprosesser generelt.....	56
6.5 Menneskerettigheter	58
6.6 EØS-retten	58
6.7 Personvernforordningen («GDPR»)	59
7. Vurdering av hvordan forsøk bør reguleres	61
7.1 Innledning.....	61
7.2 Generell forsøkslov, forsøkshjemler i sektorlovgivningen eller særlover om forsøk?.....	61
7.3 Revisjon av eksisterende eller ny forsøkslov?	64

7.4 Forslag til endringer i forsøksloven	65
7.5 Andre hindre for forsøksvirksomhet i kommunene.....	74
8. Oppsummering og anbefaling	76
Referanser	77
Vedlegg 1. BDOs intervjuguide.....	78

Forord

I oktober 2023 fikk Advokatfirmaet Lund & Co DA, i samarbeid med BDO og Proba samfunnsanalyse, i oppdrag å utrede nytt lovgrunnlaget for forsøk i offentlig sektor fra KS FoU. Forsøk er regulert i forsøksloven fra 1992. KS har bedt oss utrede mulighetene for å utvide adgangen til forsøk gjennom en revisjon av dagens lov eller eventuelt i en ny lov dersom det fremstår som mer hensiktsmessig.

I tilbudsinvitasjonen fra august 2023 beskrev KS bakgrunnen for prosjektet slik:

«Forsøksloven hjemler ikke forsøk som vil innebære innskrenkning av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning. Det er heller ikke anledning til å drive forsøk som gir fritak fra saksbehandlingsregler eller de grunnleggende bestemmelsene om organisering av kommunal virksomhet.

Oxford Research evaluerte forsøksloven ultimo 2020. Evalueringen viste at loven er lite kjent og at den har vært lite brukt. Deres kartlegging viser blant annet at flere av særlovshjemlene er blitt opprettet fordi forsøkslovens oppleves som utilstrekkelig, i hovedsak grunnet unntaksbestemmelsene om taushetsplikt og innbyggernes rettigheter og plikter.»

Kommunal- og distriktsdepartementet har i 2023 i større grad en tidligere promotert muligheten for å være forsøkskommune, og innen søknadsfristen 8. september 2023 kom det inn 87 foreløpige søknader. Det kan med dermed synes som at departementet har lyktes med å gjøre ordningen bedre kjent. Hvorvidt det høye antallet søknader i 2023 vil resultere i at det settes i gang flere forsøk med hjemmel i forsøksloven eller særlovgivningen, er i skrivende stund usikkert ettersom søknadene ikke er behandlet. Uavhengig av de pågående søknadsprosessene, har KS ønsket å få gjennomført utredningen av mulighetene til å utvide kommunens adgang til å drive forsøk.

Prosjektet har vært ledet av Silje Aga Rogan i Lund & Co. Fra Lund & Co har ellers Hilde K. Ellingsen, Siv Myrvold-Torsnes, Bendik Bang Pedersen og Viljar Sebastian Simonsen bidratt. Jens Plahte og Henrik Bakken har deltatt fra Proba samfunnsanalyse og Morten Thuve og Karen Oftedal Eikill fra BDO.

Vi i Lund & Co takker for et spennende oppdrag og et godt samarbeid med KS, Proba og BDO!

Oslo, desember 2023

Lund & Co DA

Sammendrag

Rapporten i et nøtteskall

I denne rapporten beskriver vi adgangen til å drive forsøk med hjemmel i forsøksloven av 1992 og i andre lover. Med «forsøk» menes at forvaltningen, på bestemte vilkår, får unntak fra lovverk og forskrifter i en tidsavgrenset periode, for å prøve ut alternative måter å organisere og løse offentlige oppgaver og tjenester på.

Vårt fokus er på kommunal sektor. Forsøksvirksomheten i kommunene er i dag liten. Spørsmålet er følgelig hvilke endringer man kan gjøre i forsøksloven for å øke aktiviteten. Eventuelle endringer må skje innenfor rammene av Grunnloven § 75 om Stortingets lovgivende makt og § 113 om legalitetsprinsippet. Endringene må også ivareta innbyggernes rettssikkerhet på en god måte.

I rapporten beskriver vi rettslige hindre for forsøk og aktuelle lovendringer som kan bidra til økt forsøksvirksomhet, samt hvilke andre virkemidler vi som kan tas i bruk. Viktige supplement til en alminnelig forsøkslov, kan være flere forsøkshjemler i sektorlovgivningen og særlover om større forsøksordninger etter dansk modell.

Forsøksloven ble vedtatt 26. juni 1992. Den oppstiller en generell hjemmel for forsøk i offentlig sektor. Det finnes også forsøkshjemler i sektorlovgivningen. Forsøkshjemlene skal bidra til effektivisering, modernisering og innovasjon, og de gjør det mulig å teste ut løsninger i praksis.

Forsøksloven inneholder flere materielle begrensninger med hensyn til hva slags forsøk som er lov. For eksempel er det ikke lov med forsøk med unntak fra forvaltningslovens regler eller forsøk som innskrenker enkeltindividers rettigheter eller pålegger enkeltindivider nye plikter.

De siste årene har det vært svært få søknader om forsøk etter forsøksloven, og de fleste søknader avslås av departementet. Det har vært noen flere forsøk basert på hjemler i særlovgivningen, men samlet er aktiviteten liten. Vanlig grunner til avslag, er at departementet mener at forsøkene går på bekostning av rettigheter eller at det foreslåtte forsøket ikke er innenfor formålet til forsøksloven eller eventuelt ikke innebærer et reelt forsøk. Etter vårt syn er det sannsynlig at flere av de avslåtte søknadene kunne resultert i løsninger som innebar et bedre tilbud for innbyggerne i forsøkskommunene.

I 2023 var det en stor økning i antallet søknader fordi departementet aktivt promoterte ordningen. Det illustrerer at interessen for forsøk i kommunene er stor. Søknadene er imidlertid ikke behandlet ennå og det er dermed for tidlig å si om det høye antallet søknader i 2023 vil materialisere seg i flere forsøk.

I Danmark har forsøksvirksomheten i offentlig sektor vært langt større enn i Norge. Den danske ordningen bygger kort sagt på at Folketinget gjennom formell lov fritar et gitt antall kommuner og fylkeskommuner fra regler på for eksempel barneskole-, barnehage- eller eldreområdet.

Gjennom et lovverk om såkalte velferdsavtaler inngår regjeringen deretter avtaler med de aktuelle forsøkskommunene, hvor man nærmere regulerer betingelsene for forsøket. I Danmark har man hatt positive erfaringer med en slik ordning.

Når man skal vurdere mulighetene for å utvide adgangen til å drive forsøksvirksomhet med hjemmel i forsøksloven, er det særlig tre viktige begrensninger det må tas hensyn til. Den første er de grunnleggende maktfordelingsprinsippene som blant annet kommer til uttrykk i Grunnloven § 75. Det er Stortinget som er lovgiver, og det kan være problematisk med hjemler som gir forvaltningen vid adgang til å fravike lover Stortinget har vedtatt, det vil si såkalte derogasjonshjemler. Den andre begrensningen er Grunnloven § 113 og legalitetsprinsippet. Hvis et forsøk innebærer et kvalifisert inngrep, krever det hjemmel i lov og denne lovhjemmelen må være tilstrekkelig klar. Den tredje viktige begrensningen er at innbyggernes rettssikkerhet må ivaretas på en tilstrekkelig god måte når det gjennomføres forsøk i kommunen.

I lys av disse begrensningene, drøfter vi lovendringer som kan øke forsøksaktiviteten. Vi foreslår blant annet:

- Modernisering av formålsparagrafen i forsøksloven, samt en ny definisjon av hva som kan innebære forsøk.
- Endringer i de materielle skrankene i forsøksloven § 4 som i større grad baserer seg på helhets- og proporsjonalitetsvurderinger enn absolutte forbud mot visse typer forsøk.
- Lovfesting av krav til evaluering og en tydeligere plikt til å avbryte forsøk som får uheldige konsekvenser for innbyggerne.
- Krav til departementets behandling av søknader, som for eksempel plikt til veiledning av kommuner og plikt til begrunnelse for avslag.

Slike endringer kan relativt enkelt gjennomføres i dagens lov, og ville etter vårt syn trolig medført at flere avslåtte forsøk kunne vært tillatt.

I tillegg omtaler vi andre tiltak som kan fungere som supplementer til dagens forsøkslov, som for eksempel flere forsøkshjemler i sektorlovgivningen og særlover om større forsøksordninger etter modell av den danske Nærhetsreformen. Etter vårt syn er alle disse tre metodene for å hjemle forsøk aktuelle. De har ulike fordeler og bruksområder, som innebærer at man bør vurdere dem som alternative virkemidler og velge det som passer best til enhver tid.

Det er også grunn til å påpeke at generell lovgivingsteknikk, har betydning for muligheten for forsøk og muligheten for innovasjon i offentlig sektor. Ved en utstrakt bruk av regler som gir individuelle rettigheter, ofte omtalt som en rettsliggjøring, reduseres det offentliges rom til å velge hvordan ulike oppgaver skal løses og dermed muligheten for innovasjon og forsøk. Det bør derfor vurderes om man i større grad skal pålegge kommunene å løse ulike oppgaver i loven, heller enn å gi individuelle rettigheter til innbyggerne.

Dersom det er et ønske om å satse på innovasjon i offentlig sektor, er det også behov for midler. Det fremstår som lite realistisk at kommunene skal sette i gang omfattende forsøk med mindre det også settes av midler til innovasjon. Man kunne dermed tenkt seg en ordning der man både søker om tillatelse til forsøk og midler i samme prosess.

Summary

The report in a nutshell

In this report, we describe the legal access to conduct pilot schemes under the Pilot Schemes in Public Administration Act of 1992 and other legislation. The term «pilot scheme» refers to instances where municipal or state administration, under specific conditions, is exempted from legislation and regulations for a limited time-period, to explore and test alternative ways of organizing and solving public tasks and services.

Our focus is on the municipal sector. Pilot scheme activities in the municipalities are currently minimal. The question is therefore what changes can be made to the Pilot Schemes in Public Administration Act to increase the activity. Any legislative changes must adhere to the constitutional framework, specifically Article 75 concerning the Storting's legislative power, and Article 113 concerning the principle of legality. The changes must also ensure citizens' legal rights and rule of law.

The report outlines legal barriers for pilot schemes, as well as potential legislative changes and other means of action that may contribute to an increase in activity. Important examples of potential additions to the existing law on pilot schemes, are additional provisions in other legal acts, as well as introduction of new legislation allowing larger and sector based pilot scheme-arrangements inspired by Danish law.

The Pilot Schemes in Public Administration Act was passed on 26 June 1992. It provides a general legal basis for pilot schemes in the public sector. In addition to the Pilot Schemes in Public Administration Act, there are provisions providing legal basis for pilot schemes in various sector laws. The overall legislation is intended to promote efficiency, modernization and innovation by allowing the public administration to test possible solutions in practice.

The Pilot Schemes in Public Administration Act contains several substantive restrictions in regard to what kind of pilot schemes and legislative exemptions are allowed. For example, it prohibits pilot schemes that presuppose exemptions from the Public Administration Act, and pilot schemes that restrict the rights of individuals or impose new duties on individuals.

In recent years, there have been very few applications for pilot schemes under the general Pilot Schemes in Public Administration Act, and most are rejected by the Ministry. There has been a higher number of pilot schemes based on authorizations in special legislation, but overall, the activity is yet very limited. Common reasons for refusal are that the ministry verdicts that the pilot scheme infringes individual rights, or that the proposed scheme does not align with the purpose of the legislation or entail a genuine pilot scheme. In our view, it is likely that several of the rejected applications could have resulted in solutions that would have led to a better offer for the residents of the municipalities who applied for the relevant pilot schemes.

In 2023, there was a significant increase in the number of applications, due to active promotion of the legislation by the ministry. This indicates a significant interest for pilot schemes within the municipalities. However, the applications have not been processed, and it is therefore too early to determine whether the higher number of applications will materialize in more pilot schemes.

In Denmark, pilot activity in the public sector has been far more extensive than in Norway. The Danish model is based on a system where the Folketing through formal law exempts a given number of municipalities and counties from regulations regarding, for example, primary schools, kindergartens or elderly care. Through legislation on welfare agreements, the government enters into agreements with the relevant municipalities, regulating the conditions for the relevant pilot scheme. In Denmark, there have been significant positive experiences with such an arrangement.

When considering the possibility of expanding the access to conduct pilot schemes under the Pilot Schemes in Public Administration Act, there are three particularly important limitations to consider. The first is the principle of separation of powers, expressed, for instance, in Article 75 of the Constitution. The legislative powers belong to the Storting, and it can be problematic if public administration through law is granted broad discretion to deviate from laws enacted by the Storting, also known as derogation. The second limitation is Article 113 of the Constitution and the principle of legality. If a pilot scheme constitutes a qualified infringement, it is required to have legal authorization, and the legal basis must be sufficiently clear. The third important limitation is that the legal rights of citizens must be adequately protected when conducting pilot schemes in the municipalities.

In light of these limitations, we discuss and evaluate legislative changes to increase pilot scheme activities. We propose, among other things:

- Modernizing the purpose clause in the Pilot Scheme in Public Administration Act, as well as a new definition of what constitutes a pilot scheme.
- Changes to the substantive restrictions in Section 4 of the Pilot Scheme in Public Administration Act, which in a greater extent is based on overall assessments of proportionality, rather than the existing prohibitions on certain types of pilot schemes.
- Legislation regarding requirements for evaluation, including a clearer duty for the municipalities to terminate pilot schemes with adverse consequences for residents.
- Requirements for the ministry's processing of applications, such as an obligation to guide municipalities and to provide reasons for refusal.

Such changes can be relatively easily implemented in the current law, and would, in our view, likely result in a greater number of successful applications rather than refusals.

In addition, we discuss other measures that can serve as supplements to the current general law on pilot schemes, such as more pilot scheme-regulations in sector legislation, and special laws providing a legal basis for larger pilot schemes modelled after the Danish "Proximity Reform" ("Nærhetsreformen"). In our view, all three methods of authorizing pilot schemes are relevant. They each have different advantages and applications, and should be considered as alternative measures, choosing the one that best fits the situation.

and areas of use and should be considered as alternative measures to be considered and chosen amongst depending on the situation.

It is also worth noting that general legislative technique is of importance to the access to initiate pilot schemes and innovation in the public sector. Extensive use of rules granting individual rights, often referred to as rights-based legislation, reduces the government's room to choose how various tasks are solved, thereby limiting innovation. Therefore, it should be considered whether municipalities to a greater extent should be obliged by law to solve various tasks for the good of the citizens, rather than granting individual rights.

If there is a desire to encourage innovation in the public sector, there is also a need for funds. It seems unrealistic to expect municipalities to initiate extensive pilot schemes unless funds are allocated for public innovation. Therefore, it could be advantageous to introduce a system where municipalities can apply for both permission and funds to initiate the relevant pilot scheme in the same process.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og tema for rapporten

Forsøk i offentlig sektor er regulert i lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) 26. juni 1992 nr. 87. Formålet med loven er å forbedre offentlige tjenester, å oppnå god ressursutnyttelse og å fremme gode demokratiske styringsformer, jf. § 1. Forsøksloven er med andre ord ment å fremme utvikling og innovasjon i offentlig sektor.

I perioden 2008 til 2023 har det kun blitt satt i gang fire forsøk med hjemmel i forsøksloven, hvorav ett ble avbrutt fordi Sivilombudet mente det var ulovlig.¹ Noen flere forsøk har blitt igangsatt med hjemmel i særlovgivingen. Det lave antallet forsøk tilsier at forsøksloven i liten grad har bidratt til å fremme innovasjon og dermed ikke virker slik den var tenkt.

Det kommunale selvstyret er et grunnleggende prinsipp som er lovfestet i Grunnloven § 49 andre ledd.² Prinsippet innebærer blant annet at kommuners kompetanse er negativt avgrenset. Med kommuner mener vi både primærkommuner og fylkeskommuner. Kommunene kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar, og begrensninger i selvstyret krever hjemmel i lov, jf. kommuneloven § 2-1.³ Det innebærer at kommunene kan gjøres som de selv ønsker, med mindre det er forbudt eller det er tale om oppgaver som eksplisitt lagt til noen andre. Kommunene står følgelig fritt til å drive utprøving og innovasjon så lenge tiltakene ikke strider mot lovregulering eller går inn på andre organers kompetanseområder.

Dette utgangspunktet kan etterlate et inntrykk av at kommunen har et vidt handlingsrom til å drive innovasjon, men det er ikke nødvendigvis realiteten. Det er gitt en rekke lover som regulerer de viktigste arbeidsoppgavene til kommunene, som for eksempel opplæringsloven,⁴ barnehageloven,⁵ helse- og omsorgstjenesteloven,⁶ pasient- og brukerrettighetsloven,⁷ barnevernsloven,⁸ integreringsloven⁹ og plan- og bygningsloven.¹⁰ Lovene gir i større eller mindre grad detaljerte regler om innbyggernes rettigheter og kommunens forpliktelser. I tillegg kommer lovgivingen som setter de generelle rammene for kommunenes virksomhet, som for eksempel kommuneloven og forvaltningsloven.¹¹ I intervjuene BDO har gjennomført med kommunalt ansatte i stillinger som forskningssjefer, innovasjonsansvarlig og lignende opplyser de fleste at de opplever lover og regler som generelt begrensende for innovasjon i kommunene.

¹ Se omtale av gjennomførte forsøk i kapittel 3.2 og det avlyse forsøket med scooterløper i kapittel 2.3.

² Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) 17. mai 1814

³ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 22. juni 2018 nr. 83

⁴ Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) 17. juli 1998 nr. 61

⁵ Lov om barnehager (barnehageloven) 17. juni 2005 nr. 64

⁶ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) 24. juni 2011 nr. 30

⁷ Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) 2. juli 1999 nr. 63

⁸ Lov om barnevern (barnevernsloven) 18. juni 2021 nr. 97

⁹ Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) 6. november 2020 nr. 127

¹⁰ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 27. juni 2008 nr. 71

¹¹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) 10. februar 1976

Det samme illustreres av Probas intervjuer med kommuner som har fått avslag på søknader om å gjennomføre forsøk.

Forsøksloven gir Kommunal- og distriktsdepartementet hjemmel til å tillate noen typer forsøk som ellers ville vært lovstridige. Forsøksadgangen er avgrenset til visse typer forsøk i § 3 og den er i tillegg begrenset gjennom flere materielle skranker i § 4. Det kan ikke gis tillatelse til forsøk som avviker fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering av virksomheten eller fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Det kan heller ikke gis tillatelse til forsøk som innebærer at enkeltpersoner får innskrenket sine rettigheter eller får utvidede plikter. Det er også begrensninger på forsøk som innebærer avvik fra saksbehandlingsregler i særlovgivningen. Spørsmålet er om begrensningene i forsøksloven er så omfattende at det i realiteten utelukker mange aktuelle forsøk.

Vi ser derfor på mulighetene for å utvide adgangen til å drive med forsøk ved å revidere forsøksloven eller lage en ny forsøkslov. Skal man utvide forsøksadgangen må det skje på en måte som ivaretar grunnleggende prinsipper om maktfordelingen mellom Stortinget og forvaltningen, og på en måte som ikke innebærer en uakseptabel svekkelse av innbyggernes rettssikkerhet.

Det finnes en rekke forsøkshjemler i særlovgivningen, som for eksempel i arbeidsmarkedsloven § 12 tredje ledd.¹² Disse særbestemmelsene kommer i tillegg til forsøksloven. Kombinasjonen av en forsøkslov og en rekke særregler i andre lover, gjør regelverket om forsøk lite oversiktlig. Det er følgelig også grunn til å stille spørsmål ved om vi trenger både en forsøkslov og særhjemler, eller om forsøksvirksomhet i offentlig sektor bør reguleres samlet.

1.2 Kommunalt selvstyre og betydningen av innovasjon

I NOU 2016:4 om ny kommunelov peker utvalget på side 52 på sammenhengen mellom kommunalt selvstyre og innovasjon:

«Kommunalt selvstyre er videre egnet til å skape innovasjon og en samfunnsutvikling som er til innbyggernes beste. Dette både som følge av at handlefrihet i seg selv er egnet til å skape innovasjon, men også som følge eller resultat av det press kommunene har for å utnytte sine begrensede midler best mulig.»

Gjennom lokale demokratiske prosesser kan med andre ord måten å løse ulike utfordringer på utvikles i tråd med lokalsamfunnets ønsker og endrede behov.

Kommunelovutvalget skriver også på samme sted:

«Kommunalt selvstyre kan også begrunnes med effektivitet og samfunnsøkonomiske interesser. Kommuner er bedre egnet enn statlige sektororganer til å foreta helhetlige

¹² Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) 10. desember 2004 nr. 76

prioriteringer og til å fordele begrensede ressurser. De kan tilpasse tjenestene til behov, ønsker og lokale forhold. Kommunene vil på denne måten sikre prioriteringseffektivitet.»

Skal kommunene ha reell mulighet til å foreta valg, helhetlige prioriteringer og tilpasninger, må de også ha nødvendig økonomisk og rettslig handlingsrom. Et element i det rettslige handlingsrommet, kan være en tilstrekkelig vid adgang til forsøk.

Meld. St. 30 (2019-2020) *En innovativ offentlig sektor* handler om den innovasjonen som er nødvendig for å møte fremtidige utfordringer, som for eksempel endret demografi, mindre økonomisk handlingsrom og klimaendringer. Som samfunn er vi helt avhengig av at kommunene tilpasser seg og klarer å løse nye utfordringer. Forsøk kan være et virkemiddel som bidrar til å fremme nødvendig innovasjon i kommunal sektor.

På side 8 i stortingsmeldingen står det at regjeringen har utviklet tre prinsipper for å fremme innovasjon i offentlig sektor.¹³ Prinsippene er inspirert av OECDs erklæring for innovasjon, som Norge har sluttet seg til.¹⁴ Prinsippene er formulert som følger:

- 1) Politikere og offentlige myndigheter må gi handlingsrom og incentiver til å innovere.
- 2) Ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon, der man har mot til å tenke nytt og lærer av feil og ressurser.
- 3) Offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid.

Særlig punkt 1 og 3 har en side til forsøk. Forsøk og utprøving nevnes i den samme stortingsmeldingen som ett av ti hovedgrep for å nå målet om økt innovasjon i offentlig sektor.

Utvidet adgang til forsøk i offentlig sektor, kan med andre ord både være et virkemiddel for å stimulere til helt nødvendig innovasjon og samtidig bidra til et styrket kommunalt selvstyre. Samtidig kan et sterkt lokalt selvstyre i seg selv bidra til mer innovasjon i kommunal sektor.

1.3 Forsøkslovens forhistorie

Forsøksloven bygger på erfaringer fra frikommuneforsøket, som ble iverksatt i 1986 ved midlertidig lov om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner.¹⁵ Loven om frikommuneforsøk gjaldt i utgangspunktet ut 1990, men ble forlenget ut 1992 til ikrafttreddelsen av ny forsøkslov.¹⁶ Dagens forsøkslov er langt på vei en videreutvikling av frikommuneforsøket, som ble ansett som en suksess.¹⁷

Frikommuneforsøket fra 1986 innebar at 20 kommuner og fire fylkeskommuner ble gitt såkalt frikommunestatus. Frikommunene kunne søke unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift for å forsøke alternative ordninger. Alle kommuner kunne søke om være med i forsøket. Etter at

¹³ Meld. St. 30 (2019-2020) *En innovativ offentlig sektor*

¹⁴ OECD (2019) Declaration on Public Sector Innovation. OECD/LEGAL/0450.

¹⁵ Midlertidig lov 2. mai 1986 nr. 16 om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner.

¹⁶ Ot.prp.nr.48 (1990–1991) Om lov om endring i mellombels lov om utvida forsøksverksemd i kommunar og fylkeskommunar (frikommunar) av 2. mai 1986 nr. 16, pkt. I.

¹⁷ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992), pkt. 1.1 og 2.1.

departementet hadde valgt ut forsøkskommunene, skulle disse utarbeide frikommunevedtekter som beskrev ønskede unntak og forsøk. Frikommunevedtektene måtte deretter behandles av kommunestyret eller fylkestinget, godkjennes av Kongen, og kunngjøres lokalt og i Norsk Lovtidend før forsøkene kunne starte opp.¹⁸

Frikommuneforsøket fra 1986 inngikk som ledd i en større reform. Flere departement mente det var behov for regler som i større grad var tilpasset den enkelte kommune. Tanken var at midlertidig utprøving av ordninger i noen kommuner ville gi et godt erfaringsgrunnlag, som på sikt kunne bidra til hensiktsmessige, generelle regelendringer.¹⁹ Målsettingen var å gi innbyggerne bedre og mer effektive tjenester, større innflytelse og et tilbud tilpasset lokale behov og ønsker. Frikommuneforsøket gav kommunene mulighet til å være med på å prege den fremtidige lovgivning.²⁰

Også forut for frikommuneforsøket i 1986 foregikk det forsøksvirksomhet på visse forvaltningsområder, eksempelvis innenfor sosial- og helsesektoren. Frikommuneforsøket skilte seg likevel fra eksisterende forsøksordninger ved at det tillot forsøksvirksomhet på tvers av de tradisjonelle sektorgrensene og på tvers av normal arbeidsfordeling mellom staten og kommunene. Frikommuneforsøket var dermed et supplement til de forsøksordningene som allerede fantes.

I likhet med i dagens forsøkslov, var unntaksadgangen i frikommuneforsøket positivt avgrenset. Forsøk ble kun tillatt for å fremme et nærmere angitt formål, forsøk måtte være tidsbegrensede, og forsøkene kunne ikke berøre borgernes rettsstilling i negativ forstand verken materielt eller prosessuelt.²¹ Samtlige av disse skrankene ble videreført i forsøksloven.²²

Forsøksloven innebar riktignok en utvidelse av forsøksadgangen ved statlige organer kunne ta initiativ til forsøk. Forsøksloven åpnet nå opp for tre kategorier av forsøk: kommunalt initierte forsøk, statlige initierte forsøk som berører eller involverer kommunalforvaltningen, samt rene statlige forsøk.²³ Departementet understreket likevel at forsøkslovens utgangspunkt var de positive erfaringene fra frikommuneordningen, og at hovedfokus fremdeles skulle være på forsøksvirksomhet som angikk kommunesektoren.²⁴

1.4 Oxford Researchs evaluering fra 2020

I 2020 gjennomførte Oxford Research en evaluering av forsøksloven på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oxford Researchs mandat var å kartlegge erfaringene med forsøksloven, og i forlengelsen av dette vurdere hvorvidt det fortsatt var behov for en generell forsøkslov, eller om kommunale forsøk burde reguleres gjennom forsøkshjemler i

¹⁸ Ot.prp. nr. 36 (1985-1986) pkt. 3.1 og 3.2.

¹⁹ Ot.prp. nr. 36 (1985-1986), pkt. 1.2.

²⁰ Ot.prp. nr. 36 (1985-1986), pkt. 1.1.

²¹ Ot.prp. nr. 36 (1985-1986), pkt. 4.1.

²² Ot.prp. nr. 54 (1991-1992), pkt. 2.2.

²³ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992), pkt. 2.1.

²⁴ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) pkt. 2.1.

sektorlovgivningen. Arbeidet resulterte i rapporten «Evaluering og utredning av forsøksloven», levert høsten 2020.

Oxford Research gjennomførte dokumentstudier, intervjuer med ansatte i sentralforvaltningen og i kommuner som har benyttet seg av forsøksloven og spørreundersøkelser i kommunene.

Konklusjonen var at forsøksloven var lite kjent og lite brukt. Videre viste Oxford Research til at bruken av forsøksloven var avtagende og at forsøk heller ble gjennomført med hjemmel i sektorlovgivningen. På dette grunnlag konkluderte Oxford Research med at forsøksloven ikke har fungert etter hensikten.²⁵

Oxford Research foreslo to alternativer som kunne være hensiktsmessige:²⁶

«Evalueringens funn tilsier enten at forsøksloven bør endres og følges opp med en mer aktiv forvaltning, samt tiltak og virkemidler som fremmer kjennskapet til den, eller at loven i en ny form innlemmes i kommuneloven. Der den gjeldende lovens formålsparagraf blant annet vektlegger ressursutnyttelse og effektivitet, er det også behov for å hensynta samfunnsbehov som i økende grad gjør seg gjeldende. Dette er blant annet knyttet til utfordringer rundt tverrgående hensyn, innovasjon og teknologiske fremskritt, eksempelvis i kontekst av kunstig intelligens. Etter vårt syn er det imidlertid utilstrekkelig at lovendringer alene kan legge til rette for økt bruk av loven, og en god forsøkskultur. Det ligger et samordningsaspekt ved forsøksloven som tilsier at en lovendring bør støttes av en bredere, politisk villet prosess. Vi mener her det er nærliggende å se for seg en NOU eller en reform som kan være førende for dette arbeidet.»

Vi drøfter blant annet disse alternativene nedenfor i kapittel 7.

1.5 Om begrepet «forsøk»

Forsøksloven sier ikke noe om hva som menes med «forsøk». Begrepet «forsøk» er språklig sett vidt, og kan omfatte nærmest enhver form for utprøving.

Som nevnt innledningsvis står kommuner fritt til å sette i gang forskningsprosjekter, pilotprosjekter eller andre former for uttesting så lenge de holder seg innenfor loven og holder seg unna områder der kompetansen er eksplisitt lagt til andre. I slike tilfeller trengs det ingen hjemmel i forsøksloven eller i særlovgivningen. I denne rapporten avgrensner vi derfor mot ulike former for utprøving som skjer innenfor rammene av gjeldende regelverk.

Med «forsøk» i denne sammenhengen sikter vi til at gjøres unntak fra gjeldende regelverk for at kommunene kan prøve ut nye, alternative løsninger for organisering, samordning og tjenestelevering. Formålet om å høste erfaringer er sentralt, og unntakene er begrenset i tid. Ofte avsluttes prosjektet med en evaluering, men det er ikke et krav i dagens lov.

²⁵ (Oxford Research, 2020) s. 1

²⁶ (Oxford Research, 2020) s. 2

Et midlertidig unntak fra loven av andre grunner, som for eksempel at det er tidsbesparende, billig eller fremstår som praktisk for kommunen, kvalifiserer ikke som et forsøk.

På Kommunal- og distriktsdepartementets hjemmesider er «forsøk» beskrevet slik:

«Forsøk er et virkemiddel for utvikling av forvaltningen. Forsøk kan bidra til bedre tjenester til innbyggerne og god ressursutnyttelse.

Forsøk betyr å prøve ut noe. Betegnelsen 'forsøk' brukes i mange tilfeller om ulike utviklingsprosjekter og piloter. I denne ordningen benyttes begrepet 'forsøk' om utvikling av offentlig sektor der forvaltningen får fritak fra gjeldende regler i lov eller forskrift slik at man kan teste ut nye arbeidsformer eller endret oppgavefordeling. I et forsøk får man godkjenning til å drive sin virksomhet eller løse oppgaver med andre juridiske rammer enn det som ellers gjelder.»²⁷

Etter vårt syn er dette en dekkende beskrivelse. En nærmere redegjørelse av hvilke forsøk som kan gjennomføres med hjemmel i dagens forsøkslov eller særlovgivingen følger i kapittel 2 til 4 nedenfor.

1.6 Innholdet i rapporten

I rapportens første del beskriver vi gjeldende forsøkslovgivning. I kapittel 2 omtaler vi de rettslige rammene for forsøk etter forsøksloven og søknadsprosessen. I kapittel 3 beskriver vi forsøk som er gjennomført med hjemmel i loven, samt søknader som har fått avslag. Vi omtaler også søknadene som er kommet inn i 2023 og gir noen eksempler på forsøk kommunene ønsker å gjennomføre. I kapittel 4 omtaler vi forsøkshjemler i særlovgivingen som er særlig relevante for kommunesektoren.

I kapittel 5 beskriver vi kjente forsøksordninger i Danmark. I dansk rett har man de siste ti årene hatt en rekke frikommuneforsøk. Ordningene fremstår som vellykkede, og flere av forsøkene har ført til lovendringer.

I rapportens andre del drøfter vi mulighetene for å utvide forsøksadgangen. Vi innleder drøftelsen i kapittel 6 med å identifisere de rammer en ny forsøkslov må ligge innenfor. Her står Grunnloven og rettssikkerhet sentralt. I kapittel 7 drøfter vi hvordan en ny eller revidert forsøkslov kan utformes innenfor de rammer vi har trukket opp i kapittel 6. Vi ser på hvilke begrensninger i dagens lov det kan være aktuelt å endre for å oppnå en utvidet forsøksadgang og hvordan innbyggernes rettssikkerhet i så fall kan ivaretas. Vi drøfter også hvordan det kan være aktuelt å gjennomføre eventuelle lovendringer, og særlig om endringene bør innlemmes i den eksisterende loven, i en ny lov, i kommuneloven eller i særlovgivingen. Som en ledd i drøftelsene av hvordan man kan utvide forsøksadgangen, sammenligner vi med ordninger i Danmark. I kapittel 8 oppsummerer vi våre anbefalinger.

²⁷ (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023)

1.7 Metode og fremgangsmåte

Denne rapporten er skrevet i samarbeid mellom Advokatfirmaet Lund & Co DA, Proba Samfunnsanalyse og BDO. Rapporten bygger følgelig på en kombinasjon av juridiske og samfunnsvitenskapelige metoder, hvorav de juridiske analysene utgjør den største delen av rapporten.

Ved beskrivelsen av gjeldende rett har vi benyttet alminnelig rettsdogmatisk metode. Når vi vurderer mulighetene for å endre dagens lovgivning, med det formål å utvide forsøksretten, beveger vi oss forbi rettsdogmatikken. Rettssystemet tjener likevel som en ramme for våre vurderinger og forslag ettersom vi bygger på alminnelige rettslige prinsipper og verdier, som effektivitet, rettssikkerhetshensyn, sammenhengen i regelverket og ivaretagelse av grunnleggende rettigheter. Ellers har vi i noen utstrekning anvendt komparativ juridisk metode når vi vurderer om det er tjenlig å innføre et system med velferdsavtaler etter modell fra Danmark.

Våre vurderinger og anbefalinger tar utgangspunkt i de krav som stilles til utredningsarbeid i utredningsinstruksen.²⁸ Vi har dessuten anvendt Justis- og beredskapsdepartementets veileder i lovteknikk med tittelen «Lovteknikk og lovforberedelse».²⁹

Proba samfunnsanalyse har gjennomført en litteraturgjennomgang for å finne omtaler av forsøk etter forsøksloven og særlovgivingen. Det ble gjennomført søk på Google og Google Scholar med søkebegreper som [forsøksloven], [forsøksloven rapport] og [forsøksloven evaluering]. Det ble i tillegg søkt på kjente forsøk, slik som for eksempel [frikommuneforsøkene] og [samkommune]. Videre ble det på liknende vis søkt på særlovsbestemmelsene.

Proba har gjennomført intervjuer med representanter for kommuner som har fått avslag på søknader om å gjennomføre utvalgte forsøk. Blant de ti avslagene som er gitt de 20 siste årene, ble fem valgt ut for nærmere undersøkelse. I utvelgelsen ble det lagt vekt på at avslaget skulle være basert på rettslige skranker, og ikke for eksempel praktiske hensyn som allerede pågående lovendringsarbeid. Videre ble det lagt vekt på at saken skulle kunne anskueliggjøre konsekvenser av avslaget som kunne oppfattes som urimelige eller uhensiktsmessige for søkerkommunen. De fem utvalgte sakene reflekterer flere avslagsgrunner og geografisk spredning.

Det ble først utarbeidet et utkast til framstillingen av saken. Dernest ble kommunen kontaktet. Noen av de informantene som var nevnt i søknadene ble kontaktet direkte. I korte telefonintervjuer ble det stilt spørsmål om kommunens motivasjon for søknaden og om konsekvensene av avslaget. Informantene ble forelagt utkast til beskrivelse av saken og fikk mulighet til å komme med innspill.

BDO har også gjennomført dokumentstudier for å kartlegge erfaringer med de danske forskningsordningene. Studien har i all hovedsak basert seg på danske kilder, herunder

²⁸ Forskrift 19. februar 2016 nr. 184 Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

²⁹ Justis- og beredskapsdepartementets veileder, «Lovteknikk og lovforberedelse, Veiledning om lov- og forskriftsarbeid», publisert 1. mars 2000.

evalueringer av to runder med frikommuneforsøk i Danmark (2012-2015 og 2016-2020) og rapporter om de ulike forsøksnettverkene, samt en evaluering av nåværende velferdsavtaler innen barnehage-, grunnskole- og eldreområdet.³⁰ Nettsidene til det danske Indenrigs- og Boligministeriet har også blitt benyttet som informasjonskilde. Studien har i tillegg inkludert en rapport fra Oxford Research som evaluerer og utreder forsøksloven, samt en rapport fra DFØ som ser på lærdommer fra arbeid med tillitsreform i skandinaviske land. Ved gjennomgang av dokumentene ble det innhentet informasjon om hvilke forsøk som er blitt tillatt og gjennomført, håndtering av eventuelle utfordringer og erfaringer de ulike ordningene i Danmark har gitt.

Videre har BDO kartlagt kommuner i Norge som har ansatte i dedikerte roller som antas å ha kunnskap om kommunenes eventuelle forsøk og arbeid med forsøk, herunder forskningssjefer, innovasjonsansvarlige og lignende stillinger, samt kommuner BDO kjenner til som har gjennomført forsøk eller har ønsket å omstille sine tilbud av tjenester. For sistnevnte ble det satt opp spesifikke kriterier for utvelgelse. Videre ble det avholdt intervjuer med de utvalgte kommunene, totalt fem, hvor kommunene ble spurt om deres kjennskap til forsøksloven, erfaringer med dagens forsøksordning og om de har opplevd at dagens ordning eller tilhørende regelverk har begrenset kommunens muligheter for å drive med innovasjon eller gjennomføre forsøk.³¹

³⁰ Evalueringen er gjennomført av utgitt av Vive, Danmarks nasjonale senter for samfunnsvitenskapelig forskning.

³¹ Se vedlegg 1 for fullstendig intervjuguide.

2. Regulering av forsøksvirksomhet i dagens forsøkslov

Oversikt over reguleringen

Adgangen til forsøk, jf. forsøksloven § 3

Forsøksloven sier hvilke forsøk som *kan* godkjennes:

- I hovedsak ment for forsøk med unntak fra organisatoriske krav til offentlig virksomhet og unntak fra regler om hvordan oppgaver løses
- Formålet med forsøket må være et bedre tjenestetilbud, mer effektiv forvaltning, mer hensiktsmessig oppgavefordeling eller demokratiske styreformer
- Forsøket må være forsvarlig og faglig velbegrunnet
- Forsøket kan i utgangspunktet ha en varighet på inntil fire år

Begrensninger i adgangen, jf. forsøksloven § 4

Forsøk som innebærer følgende, kan ikke godkjennes:

- Avvik fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser
- Unntak fra forvaltningsloven
- Unntak fra andre saksbehandlingsregler gitt av hensyn til enkeltpersoner, med mindre hensynet ivaretas minst like godt gjennom forsøket
- Innskrenking av enkeltpersoners rettigheter eller utvidelse av deres plikter

Krav til gjennomføring av forsøket, jf. forsøksloven § 5

Krav om vedtekter vedtatt av kommunestyret eller fylkestinget med regler for forsøket

- Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven § 37 om utredning, varsling og høring gjelder for utarbeidelse av vedtektene
- Krav om forhåndsgodkjenning av vedtekter fra departementet
- Krav om rapportering og evaluering av forsøket i rundskriv H-26/05

2.1 Innledning

I dette kapitlet følger en gjennomgang av gjeldende regler for forsøk etter forsøksloven. Vi tar utgangspunkt i forsøkslovens formål i § 1 og hvilke typer forsøk som er omfattet av loven i § 3, jf. punkt 2.2 og 2.3 nedenfor. Disse to bestemmelsene regulerer positivt hvilke typer forsøk det kan gis tillatelse til. I kapittel 2.4 behandler vi begrensningene i lovens § 4, som forbyr forsøk som berører rettigheter og plikter etter annet regelverk.

2.2 Forsøkslovens formål i § 1

Forsøkslovens formål er definert i § 1:

«Formålet med denne lov er gjennom forsøk å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer. Det skal legges særlig vekt på å forbedre den offentlige tjenesteyting overfor borgerne og få til best mulig ressursutnyttelse. Ved forsøk som omfatter folkevalgte organer skal det også legges vekt på å fremme gode demokratiske styringsformer»

Forsøkslovens formålsparagraf viderefører i all hovedsak formålet slike det var angitt i frikommuneloven § 1.

Legitime formål med forsøk etter forsøksloven § 1 kan litt forenklet være:

- Bedre tjenester til innbyggerne
- Bedre og mer effektiv forvaltning
- Gode demokratiske styreformere
- Hensiktsmessig oppgavefordeling mellom kommune, fylkeskommune og stat

2.3 Hva forsøk kan omfatte i § 3

2.3.1 Innledning

Forsøksloven § 3 sier hva slags forsøk som *kan* godkjennes med hjemmel i forsøksloven, og angir fire alternative typer forsøk i første ledd:

«Kongen kan godkjenne forsøk med:

- a. avvik fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan staten, fylkeskommunene eller kommunene skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver*
- b. avvik fra bestemmelsene om oppgavefordelingen mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorganer*
- c. unntak fra statlige kontrollordninger overfor fylkeskommunene og kommunene*
- d. enhetsfylke [...]»*

Alternativene bærer preg av at forsøksloven i hovedsak tar sikte på forbedring av organisatoriske og driftsmessige prosesser. Utover dette er alternativene nokså vidt formulerte. Kravene i andre ledd til forsøkets formål og forsvarlighet i fremstår som vel så viktig i praksis. Se en nærmere beskrivelse av hvert av alternativene nedenfor.

Myndigheten til å godkjenne forsøk er delegert til Kommunal- og distriktsdepartementet.³² I forarbeidene er det lagt til grunn at prosedyren i vanskelige saker vil være å legge saken fram for regjeringen til avgjørelse, slik at man sikrer fremdrift i arbeidet og et sektorovergripende perspektiv som ivaretar hensynene i forsøksloven § 1.³³

Godkjenningen for forsøk kan i henhold til tredje ledd i utgangspunktet gis for en periode på inntil fire år, med mulighet for forlengelse i to år. Dersom forsøket leder til lovendringer, kan forsøket forlenges frem til ny lov trer i kraft.

2.3.2 Forsøk med unntak fra regler om organisering av offentlig virksomhet mv.

Etter § 3 første ledd bokstav a kan forsøk gjelde «avvik fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan staten, fylkeskommunene eller kommunene skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver». Bestemmelsens er vidt formulert. Sett bort fra begrensningene i forsøksloven § 4, er ingen områder unntatt forsøksadgangen.

Bestemmelsen tar ifølge forarbeidene særlig sikte på unntak fra organisatoriske bestemmelser, eksempelvis regler om opprettelse av visse organer for bestemte oppgaver, regler som fastlegger forvaltningsorganets sammensetning, regulering av ansvarsområde og arbeidsmåte, regulering av myndighets-/ansvarsfordelingen internt i forvaltningsorganet og regler som pålegger opprettelse av visse stillinger med tilhørende kompetansekrav.³⁴ Videre åpner bestemmelsen for forsøk som direkte berører forvaltningens oppgaveløsning, herunder avvik fra saksbehandlingsrutiner, om standardiserte normer (kvantitative eller kvalitative) for innholdet av oppgaver som forvaltningen skal utføre mv.

2.3.3 Forsøk med unntak fra regler om oppgavefordeling i offentlig sektor

Etter første ledd bokstav b kan forsøk gjelde «avvik fra bestemmelsene om oppgavefordelingen mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorganer». Bestemmelsen gir dermed en generell adgang til å gjøre unntak fra oppgavefordelingen mellom ulike forvaltningsnivåer og -enheter. Forsøk etter bokstav b vil særlig være aktuelt for å fremme en mer samordnet oppgaveløsning og ressursbruk i tråd med formålet i forsøksloven § 1.

Med «avvik fra bestemmelsene om oppgavefordelingen» siktes det ifølge forarbeidene både til overføring av vedtaks-/myndighetskompetanse mellom forvaltningsenheter og til overføring av rene administrative funksjoner.³⁵ Selv om bestemmelsen etter sin ordlyd åpner for overføring av statlige ansvarsområder til fylkeskommunalt/kommunalt nivå, er det en klar forutsetning at det aktuelle forsøket ikke hindrer oppfølging og gjennomføring av nasjonal politikk på vedkommende område. Dette innebærer i praksis at forsøket må bli gjennomført innenfor styrte rammer, og at de berørte myndigheter må gå aktivt inn i prosjektutviklingen og ta et medansvar for gjennomføringen av prosjektet.

³² Delegasjonsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050 (FOR-1992-12-11-1050)

³³ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 6.

³⁴ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 27

³⁵ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 27.

2.3.4 Forsøk med unntak fra statlige kontrollordninger

Etter første ledd bokstav c kan forsøk innebære «unntak fra statlige kontrollordninger overfor fylkeskommunene og kommunene». Etter ordlyden er forsøkshjemmelen vidtrekkende. I lovens forarbeider er det imidlertid presisert at det «vil i utgangspunktet ikke være aktuelt å gjennomføre forsøk hvor slike kontrollordninger blir fjernet helt», men at det «kan imidlertid være aktuelt å prøve ut alternative former for kontroll». ³⁶ Som eksempel nevnes at ordninger med detaljert kontroll av enkeltvedtak kan erstattes med mer rammepregede kontrollordninger, eller at man som alternativ til automatisk kontroll av alle vedtak innfører en adgang til klage eller anke. Innskrenkingen i forarbeidene må sees i sammenheng med forsøksloven § 4 første ledd bokstav c og § 4 annet ledd, som på ulike måter avgrensner mot forsøk som går ut over borgernes rettigheter og rettssikkerhet, se nærmere i kapittel 2.4.

2.3.5 Forsøk med enhetsfylke

Det siste alternativet finner vi i første ledd bokstav d, som gir adgang til forsøk med «enhetsfylke uten hinder av § 4 første ledd bokstav a. Med enhetsfylkes menes at fylkeskommunen og statsforvalteren integreres i ett regionalt organ med felles administrativ ledelse». Til forskjell fra de øvrige hjemmelsgrunnlagene, er bokstav d formulert med sikte på et spesifikt forsøk. I forarbeidene står det at bokstav d «berre [er] meint som ein heimel for dette aktuelle forsøket» og at det «ikkje [er] intensjonen frå departementet si side at den nye heimelen skal stå som ein 'open invitasjon. til forsøk med einskapsfylke for ettertida». ³⁷ Bokstav d inneholder med andre ord ikke et reelt alternativt grunnlag for nye forsøk.

2.3.6 Krav til forsøkets formål og at det faglig velbegrunnet

Etter forsøksloven § 3 annet ledd kan godkjenning bare gis til forsøk som tar sikte på å oppfylle formålene i § 1. Det ligger i sakens natur at forsøk er noe man gjør for å få erfaring, og at man derfor ikke vet sikkert hva effekten er før man har prøvd. Det kan derfor ikke stilles for strenge krav til at søkeren må sannsynliggjøre effekten av forsøket, men det skal gjøres en reell vurdering av om forsøket har et potensiale som gjør det egnet til å oppfylle formålene i loven. I forarbeidene skriver departementet blant annet at dette «vil gi formålsangivelsen en reell betydning, bl.a. som en avgrensning av Kongens derogasjonskompetanse». ³⁸

I Kommunal- og distriktsdepartementet rundskriv H-26/05 er det på side 2 understreket at forsøk som tar sikte på rene dispensasjoner ikke vil bli godkjent. Vi oppfatter dette som at søknader der formålet ikke er å innhente nye erfaringer som kan danne grunnlag for å utvikle nytt og bedre regelverk, skal avvises.

³⁶ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 27.

³⁷ Ot.prp. nr. 36 (2002-2003) s. 4

³⁸ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) pkt. 6.2, s. 26.

Eksempel: Grensen mellom reelt forsøk og dispensasjon - snøscooterløyper

Et eksempel som illustrerer hvordan kravet til formål er vurdert i praksis, er Sivilombudets vurdering av søknaden med forsøk med snøscooterløyper fra 2013.³⁹

Saken gjaldt en forsøksordning som åpnet for at kommuner, gjennom kommunale forskrifter og planvedtak, kunne vedta løyper for snøscooter i utmark. Opprinnelig skulle forsøksordningen gjelde inntil 40 kommuner, noe som skulle gi departementet et «bredt erfaringsgrunnlag». Etter stor interesse og søknader fra totalt 108 kommuner, valgte den nye regjeringen i november 2013 å utvide ordningen slik at samtlige kommuner som hadde meldt sin interesse fikk delta. Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon og Virke brakte saken inn for Sivilombudet, og anførte at utvidelsen lå utenfor forsøkslovens rammer.

Sivilombudet uttalte at forsøket fremstod «som et ønske om å gjennomføre en midlertidig reform om utvidet adgang til fornøyleskjøring med hjemmel i forsøksloven, i påvente av en permanent reform med nødvendige endringer i motorferdselloven». ⁴⁰ En slik reform lå etter Sivilombudets syn utenfor de rettslige rammene forsøksloven setter. Departementet ble bedt om å gjøre en ny vurdering av forsøksordningen, og da særlig behovet for antall kommuner i forsøksordningen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opphevet 1. juli 2014 de kommunale forskriftene vedtatt med grunnlag i forsøksordningen, og forslag til lovendringer ble sendt på høring 10. juli 2014. En forskriftshjemmel er i dag inntatt i motorferdselloven § 4 a.

I tillegg kreves det i § 3 andre ledd at det aktuelle forsøk «finnes forsvarlig og faglig vel begrunnet». Bestemmelsen oppstiller to krav som i praksis må sees i sammenheng. Den faglige vurderingen av søknaden foretas av det aktuelle fagdepartementet.

I forarbeidene er det presisert at kravet til forsvarlighet gjør at det ved godkjenningsvurderingen må sees hen til de begrensninger som følger av forsøksloven § 4, behovet for nasjonal styring og kontroll, samt graden av avvik fra lovfestede ordninger. ⁴¹ Hvilke krav som stilles vil variere ut fra prosjektets omfang og kompleksitet.

I forarbeidene står det at det må «gjøres rede for hvorfor og hvordan det omsøkte forsøksprosjektet vil være egnet til å oppnå det angitte formålet», og «konkretiseres på hvilke punkter forsøket bryter med lovfestede ordninger og gis en omtale av hvordan prosjektet er tenkt evaluert». ⁴²

³⁹ SOM-2013-3031.

⁴⁰ Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) 10. juni 1977 nr. 82

⁴¹ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 27

⁴² Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 28

2.4 Begrensninger i adgangen til å drive forsøk i § 4

2.4.1 Innledning

Selv om et forsøk oppfyller kravene i § 3, kan det likevel måtte avvises på grunnlag av begrensningene i § 4. Av § 4 følger det at forsøk ikke kan innebære inngrep i visse typer regler eller føre til innskrenkningen av enkeltpersoners rettigheter eller påføre enkeltpersoner nye forpliktelser. Skrankene i § 4 er nærmere beskrevet i fortsettelsen.

2.4.2 Bokstav a: Avvik fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser

Etter forsøksloven § 4 første ledd bokstav a kan ikke departementet godkjenne forsøk med avvik fra «kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner.» I forarbeidene skriver departementet at det er de *grunnleggende* reglene det ikke kan rokkes ved, som for eksempel bestemmelser om de sentrale folkevalgte organenes kjernefunksjoner, og de fundamentale regler om funksjon- eller kompetansefordeling mellom organer. Det avgjørende vurderingstema er om det aktuelle forsøk «bryter med de bærende prinsipper bak lovens bestemmelser om de forhold som er nevnt».⁴³

Et eksempel på en bestemmelse det ikke kan gjøres unntak fra, vil for eksempel være kommuneloven § 5-3 om at kommunestyret og fylkestingets er kommunens øverste organ. Etter vårt syn er det naturlig å forstå bokstav a slik at det heller ikke kan gis tillatelse til forsøk som gjør inngrep i kommuneloven § 2-1 om det kommunale selvstyre. Det kommunale selvstyret er vernet både av Grunnloven og av våre folkerettslige forpliktelser i Europeisk charter om lokalt selvstyre.⁴⁴ På den annen side, kan det neppe være noe i veien for å gjøre unntak fra regler i kapittel 17 til 20 om interkommunale samarbeidsformer dersom man ønsker å prøve ut en ny modell. Mellom disse ytterpunktene, er det etter vårt syn vanskelig å trekke en klar grense for hvilke forsøk som kan eller ikke kan tillates etter bestemmelsen. Bestemmelsen er med andre ord uklar.

2.4.3 Bokstav b: Unntak forvaltningslovens saksbehandlingsregler

Etter forsøksloven § 4 første ledd bokstav b kan departementet ikke godkjenne forsøk som innebærer avvik fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Forbudet er begrunnet i at reglene fastsetter en minstestandard for behandlingen av forvaltningssaker av hensyn til den enkeltes rettssikkerhet. Departementet anser følgelig forvaltningslovens saksbehandlingsregler som et «lite egnet tema for forsøk».⁴⁵

2.4.4 Bokstav c: Unntak fra saksbehandlingsregler i annen lovgivning

Forsøksloven § 4 første ledd bokstav c fastsetter at departementet ikke kan godkjenne forsøk som innebærer unntak fra «saksbehandlingsregler i annen lovgivning, når bestemmelsene er gitt

⁴³ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 28.

⁴⁴ Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre

⁴⁵ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 28.

av hensyn til enkeltpersoners rettssikkerhet». Begrunnelsen antas å være den samme som i bokstav b.

En viktig forskjell fra forbudet mot avvik fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler er det likevel, da det i bokstav c er gjort unntak dersom hensynet til enkeltpersoners rettssikkerhet «ivaretas minst like godt ved den framgangsmåte det søkes om samtykke til». Dette er begrunnet i at organisatoriske endringer innenfor en sektor eller endret funksjonsfordeling kan gjøre det nødvendig å gjøre endringer i saksbehandlingsrutinene. Det er likevel et ufravikelig krav at det blir godtgjort at enkeltpersoners rettsstilling ikke blir endret på en negativ måte dersom forsøket iverksettes.⁴⁶

2.4.5 Innskrenking av rettigheter og nye plikter

En viktig materiell begrensning av forsøksadgangen etter forsøksloven følger av § 4 annet ledd. Bestemmelsen fastsetter at godkjenning ikke kan gis «når dette vil innebære innskrenking av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning».

Bestemmelsen innebærer et generelt forbud mot avvik som innskrenker rettigheter eller utvider plikter enkeltpersoner har etter annen lovgivning. Verken forsøk med alternative organisatoriske løsninger eller forsøk som direkte berører oppgaveløsningen kan gjennomføres på en måte som fører til at de svekker rettssikkerhetsgarantier eller rettigheter som loven gir enkeltindividet.⁴⁷

Så lenge rammene for myndighetsutøvelsen ikke blir endret på en måte som er negativ for borgerne, er ikke forbudet til hinder for forsøk som omhandler måten en myndighetsutøvelse er organisert på eller blir gjennomført på. Forbudet er eksempelvis ikke i seg selv til hinder for at myndighet overføres fra statlig til kommunalt nivå.

2.5 Behandling av søknader og gjennomføring av forsøk

I § 5 og i rundskriv H-26/05 finner vi reglene om behandling av søknader og gjennomføring av forsøk.

Rundskrivet har krav til hva en søknad skal inneholde. Det skal vedlegges en prosjektbeskrivelse som beskriver formålet med forsøket, hvorfor det er ønskelig med et forsøk på det aktuelle område og hvordan forsøket skal organiseres og styres. Videre må søknaden beskrive hvilke regler det søkes om avvik fra. Søknaden skal ifølge rundskrivet være «så fullstendig at departementet kan vurdere forsøksmodellen, mål for prosjektet, og konsekvensar av forsøket». For å forhindre unødig ressursbruk, er det åpnet for at kommunen kan innhente en innledende vurdering fra departementet av om det er interessant å gå videre med en idé til et forsøk.

Det følger av § 5 i forsøksloven at kommunestyret eller fylkestinget skal vedta vedtekter for forsøket. Disse skal inneholde regler for hvordan forsøket skal gjennomføres, herunder de regler som kommer til erstatning for regler det gjøres unntak fra. Saksbehandlingsreglene for å lage forskrifter i forvaltningsloven § 37 gjelder for vedtekter etter forsøksloven. Det innebærer at det

⁴⁶ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 28.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 28.

gjelder krav til forsvarlig utredning, forhåndsvarsling og høring. Vedtektene skal i tillegg godkjennes av departementet før forsøke settes ut i livet.

Et klart utgangspunkt er at forsøk skal gjennomføres innenfor ordinære budsjettmessige rammer. Kommuner som ønsker å gjennomføre forsøk forutsettes å selv fremskaffe de nødvendige ressurser, eventuelt gjennom utnytting av eksisterende midler for finansiering av forsøk, utviklingsarbeid og forskning på statsbudsjettet.⁴⁸

Et vilkår for å få godkjent et forsøk, er at det blir presentert et opplegg for evaluering av prosjektet. Ansvar for opplegg rundt og ressurser til evalueringen ligger hos initiativtakeren.⁴⁹ Kravene til evalueringsopplegget vil variere med forsøksvirksomhetens omfang og kompleksitet. Som et konkret tiltak i erfaringsinnhenting, er det stilt krav om at initiativtakeren hvert år innen 1. februar rapporterer til departementet om forsøkets status og fremdrift.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 24.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 20.

3. Erfaringer med forsøksloven

3.1 Innledning

I kapittel 3 ser vi på konkrete erfaringer med forsøksloven, det vil si hva slags forsøk som er gjennomført og hva slags forsøk som ikke er blitt godkjent.

Som nevnt innledningsvis har det vært rekordmange søknader i 2023. Disse er foreløpig ikke behandlet, og om noen av dem vil kunne bli godkjent er foreløpig ikke sikkert. Søknaden er uansett av interesse da de er egnet til å illustrere hva slags forsøk kommunene kan tenke seg å gjennomføre.

Her er også resultatene fra BDOs intervjuer med ansatte i kommuner som driver med innovasjon og forsøksvirksomhet.

3.2 Forsøk gjennomført av kommuner med hjemmel i forsøksloven

3.2.1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at det kun har vært satt i gang fire forsøk med hjemmel i forsøksloven de siste femten årene, det vil si i perioden 2008 til 2023. Det ene, som gjaldt tillatelser til løyper for scooterkjøring i utmark, ble avbrutt etter en uttalelse fra Sivilombudet om at det ikke var lovlig, se omtale over i kapittel 2.3. De tre andre er beskrevet nedenfor. Vi har også omtalt noen eldre forsøk som er egnet til å vise variasjonene i hva slags forsøk som kan være aktuelle.

3.2.2 Forsøk med felles krisesenter for menn og kvinner 2021-2023

Romerike Krisesenter IKS, som eies av kommunene på Romerike og Viken fylkeskommune, har fått godkjent forsøk om felles krisesenter for menn og kvinner. Krisesenterloven § 2 femte ledd sier at botilbudet for kvinner og menn skal være fysisk adskilt. Forsøket gjennomføres med hjemmel i forsøksloven.

Den 1. februar 2022 åpnet Romerike Krisesenter IKS et felles krisesenter for menn og kvinner. I forsøksvedtektene § 2 står det at formålet «er å innhente kunnskap og erfaringer om konsekvensene ved å ha et integrert krisesentertilbud for kvinner og menn, hvor det fysiske botilbudet til kvinner og menn ikke holdes adskilt.»⁵⁰

På Romerike Krisesenter IKS' hjemmesider er forsøket nærmere begrunnet slik:

«Menn har på bakgrunn av dagens lovverk ikke tilgang til avdelingen for kvinner, hvor ansattes kontor, lekerom, treningsrom og andre fasiliteter for beboere er lokalisert. Pr i

⁵⁰ Forskrift om forsøk med integrert krisesentertilbud for kvinner og menn, for kommunene Lillestrøm, Lørenskog, Rælingen, Nittedal, Ullensaker, Gjerdrum, Aurskog-Høland, Nes, Nannestad, Eidsvoll, Hurdal og Enebakk, Viken (FOR-2021-10-01-3051)

dag opplever vi at mannlige beboere i mindre grad oppsøker personalet, sammenlignet med kvinnelige beboere. Dette samsvarer også med resultatet av evaluering gjort av krisesentertjenesten ti år etter krisesenterloven tredde i kraft. Atskillelsen medfører også at barn som kommer til senteret med sin far ikke har tilgang til fasilitetene som er tilrettelagt for barn, eller til sosial kontakt inne på senteret med de øvrige barna på krisesenteret. Menn har ofte begrenset tilgang til sosiale arenaer og fellesskap i sitt tilbud sammenlignet med kvinner, fordi det oftere er færre menn som samtidig er på krisesenteret.»⁵¹

Forsøksperioden varer ut 31. desember 2023 og skal evalueres av Velferdsforskningsinstituttet NOVA på OsloMet.

3.2.3 Forsøk med valgordning til kommunedelsutvalg i perioden 2019-2023

Ålesund kommune har i perioden 2019-2023 gjennomført et forsøk med valgordning til kommunedelsutvalg.

Formålet med forsøket er definert slik i forskriften som regulerer forsøket § 1-2: ⁵²

«Formålet med forsøket er å styrke kommunedelsutvala sitt mandat og handlingsrom, samt legge til rette for at fleire ungdomar kan engasjere seg i lokalsamfunnet. Dette vil kunne påverke samfunnsengasjementet, styrke tilliten og trua på lokaldemokratiet.»

Kommuneloven § 5-7 sier at når kommunestyret oppretter utvalg, og velger medlemmene til kommunedelsutvalg, skal kommunestyret også velge leder og nestleder. Forsøket innebærer et unntak fra denne bestemmelsen, og at kommunedelsutvalgene selv får velge leder og nestleder.

I tillegg forkortes valgperioden til to år, mot normalt fire år, for medlemmer under 18 år i kommunedelsutvalg. I departementets foreløpige vurdering av søknaden 3. juni 2019, ble det antatt at forsøket kunne være egnet til å gi nyttig informasjon om en slik ordning kunne føre til økt deltakelse fra de under 18 og økt representativitet i de folkevalgte organene i kommunen.

Ålesund kommune har søkt om å forlenge forsøket i fire nye år. Søknaden ligger for øyeblikket til behandling i departementet.

3.2.4 Forsøk med endret ansvarsfordeling i barnevernet 2016-2020

Kommunene Alta, Færder og Røyken har med hjemmel i forsøksloven prøvd ut en ny ansvarsfordeling i barnevernet, der ansvar som etter loven ligger til staten ved Barne-, ungdoms- og familieetaten ble overført til kommunene.⁵³

⁵¹ <https://romerike-krisesenter.no/prosjekt-integrert-krisesenter/>

⁵² Forskrift om forsøk med valgordning til kommunedelsutvalg i perioden 2019-2023, Ålesund kommune, Møre og Romsdal

⁵³ Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet, Færder kommune, Vestfold (FOR-2019-05-20-661)

Forsøket er evaluert av Deloitte og Telemarksforskning i april 2020 som beskriver innholdet og formålet med forsøket slik.⁵⁴

«På barnevernområdet har kommunene og staten et delt ansvar for både oppgaver og finansiering av barnevernstiltak. Per i dag har kommunene ansvaret for førstelinjebarnevernet, mens staten har ansvaret for enkelte spesialiserte oppgaver knyttet til hjelpetiltak i hjemmet, rekruttering, opplæring og veiledning av fosterhjem og institusjon.

For å innhente erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt ansvar for barnevernet ble det i 2016 igangsatt et forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet i utvalgte kommuner. Forsøkskommunene Alta, Færder og Røyken har i perioden 2016-2019 prøvd ut en ny ansvarsfordeling med helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barnevernet, herunder for hjelpetiltak, fosterhjem og på deler av institusjonsområdet - det vil si de fleste av oppgavene som per i dag er lagt til det statlige barnevernet.

Formålet med forsøket har vært å innhente erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt ansvar for barnevernet. Det overordnede målet med endret oppgave- og ansvarsfordeling har vært et bedre barnevern der flere utsatte barn og familier får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Det har også vært et mål å sikre et bedre tilpasset tjenestetilbud til utsatte barn og unge, og en sterkere vektlegging av forebygging og tidlig innsats.»

3.2.5 Forsøk med direktevalg av ordfører i 1999, 2003 og 2007

Kommuneloven § 6-2 bestemmer at ordføreren velges av kommunestyret eller fylkestinget. Slik var det også i kommuneloven fra 1992 § 9.⁵⁵ Ved lokalvalgene i 1999, 2003 og 2007 ble det gjennomført forsøk med direkte valg av ordførerne i en rekke kommuner. Direkte valg innebærer at ordføreren ikke velges av kommunestyret, men av velgerne direkte.

I St.meld. nr. 33 (2007-2008) s. 103 beskrives formålet med forsøket slik:

«Departementet hadde i 1999 tre mål for forsøket. Det viktigste målet var auka valdeltaking. Kunne auka personfokusering ved val på ordførar føra til auka interesse for kommunestyrevalet? Det andre målet var å oppnå større engasjement og interesse for lokalpolitikk blant veljarane. Det tredje målet var å betra grunnlaget for rekruttering til lokalpolitikken.»

Det ble også testet ut ulike modeller for direktevalg. Evalueringen av forsøket viste at målet om økt valgdeltakelse ikke ble nådd, men at ordningen var populær. Den ble likevel ikke videreført i kommuneloven, blant annet fordi man risikerte å få ordførere fra partier med lav representasjon i kommunestyret.

⁵⁴ (Deloitte og Telemarksforskning, 2020) s. 7

⁵⁵ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 25. september 1992 nr. 107

3.2.6 Forsøk med enhetsfylket 2004-2007

I perioden 2004 til 2007 ble det gjennomført forsøk med enhetsfylket. Enhetsfylket innebar at fylkeskommunen og fylkesmannen ble slått sammen til ett regionalt organ, som skulle ivareta både statens og fylkeskommunens oppgaver. Enhetsfylket skulle med andre ord både behandle klager, føre tilsyn og drive lovlighetskontroll, samt yte tjenester og bidra til regional utvikling. Organet skulle være delt og underlagt både staten og fylkestinget, men ha én administrativ leder.

Formålet med forsøket var å innhente erfaringer om alternative måter å organisere oppgavefordelingen og forvaltningen på.

3.2.7 Andre eksempel på forsøk

Ellers kan det nevnes at det har vært gjennomført flere forsøk med ulike former for interkommunalt samarbeid, endret oppgavefordeling mellom stat og kommune eller fylkeskommune, delegasjon på tvers av de ordinære reglene, endringer i ordninger for tilskudd og regler om økonomiforvaltning.

3.3 Avslåtte søknader om forsøk

3.3.1 Innledning

Vi har bedt Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) om innsyn i alle avslåtte søknader etter forsøksloven de 20 siste årene. Avslagene omtales nedenfor.

Det er interessant at det kun er ti avslåtte søknader i perioden 2004 til 2020. Proba Samfunnsanalyse har gjennomført case-studier av utvalgte avslag. Se de grå boksene.

3.3.2 Tana kommune - tilbud om omsorgsboliger gjennom husleieavtaler 2020

Case-studie

Berørte lovverk

Tana kommune søkte i 2019 Kommunal- og moderniseringsdepartementet om en forhåndsvurdering av et forsøk der de ville fravike den bestemmelsen i husleieloven som gir leietakeren rett til en spesifikk boenhet – eller «husrom». Forsøket reiste også spørsmål knyttet til pasientrettighetsloven § 2-1a om nødvendige helse- og omsorgstjenester og forsvarlighetskravet i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1.⁵⁶

Nærmere om forsøket

Tana kommune ønsket å etablere en form for trygde- eller eldreboliger for eldre som kommunen vurderte til ikke å ville klare seg uten et tilpasset botilbud, enten på grunn av svekket helse eller sosiale grunner, men som likevel ikke hadde tilstrekkelig omsorgsbehov til å kvalifisere for omsorgsbolig. Tilbudet var tenkt etablert i en

⁵⁶ De konkrete bestemmelsene er ikke vist til i søknaden, men en ufullstendig URL-webadresse til et vedlegg i søknaden later til å referere til en lovfortolkning fra Helsedirektoratet 12. september 2017.

bygning som tidligere var blitt brukt som omsorgsboliger. Nye omsorgsboliger var i ferd med å bli etablert i et nytt sykehjemsbygg.

Kommunen ønsket å formulere leiekontrakter for disse boligene som tillot kommunen å fatte vedtak om overføring til omsorgsbolig dersom økt behov for pleie skulle oppstå. Kommunen så blant annet for seg en passus i leiekontrakten om at «Med husrommet menes til enhver tids adresse som evt følger med vedtak fattet av bla. Tildelingsteam».

Departementets avslag

Departementet viste til at en slik avtale om bruksrett til husrom faller inn under husleieloven, som gir leietakeren rettigheter som ikke kan fravikes med hjemmel i forsøksloven. Departementet henviste implisitt til forsøksloven § 4 andre ledd.

Vurderinger av konsekvenser av avslaget for kommunen⁵⁷

Vår informant forteller at kommunen besluttet å skrinlegge planen om eldreboliger som beskrevet i søknaden. Kommunen vurderte det slik at beboernes rettigheter i henhold til husleieloven ville innebære risiko for at beboere med økende pleiebehov i en slik type eldrebolig kunne påberope seg pasientrettigheter, og kreve heldøgnspleie i eget hjem i eldreboligen, i stedet for å flytte på sykehjem eller omsorgsbolig. Kommunen anså at et slikt scenario ville kunne innebære uakseptable ekstrakostnader for kommunen.

Siden kommunen anså at kapasiteten på omsorgsboliger var tilfredsstillende ved det nye sykehjemsbygget, ble det besluttet å i stedet bygge om de gamle omsorgsboligene til ordinære kommunale utleieboliger.

Informanten vurderer det slik at innbyggerne i kommunen dermed fikk et dårligere helsetjenestetilbud, ved at et av de lave trinnene i «omsorgstrappa» med dette ble utelatt fra tilbudet.

3.3.3 Oslo kommune – inndragning av skjenkebevilling ved diskriminering 2019

Case-studie

Berørte lovverk

Oslo kommune søkte i 2019 Kommunal- og moderniseringsdepartementet om forsøk med avvik fra alkoholforskriftens bestemmelser om prikkbelastning og inndragning ved diskriminering.

Alkoholoven § 1-8 gir adgang til å inndra skjenkebevilling dersom det ved skjenkestedet skjer gjentatt diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 186. Systemet med prikkbelastning er fastsatt i alkoholforskriften kapittel 10. I følge § 10-3 tredje ledd strekpunkt åtte skal gjentatt diskriminering gi to prikker.

⁵⁷ Personlig kommunikasjon med Jørn Aslaksen, tidligere rådmann (kommunedirektør) i Tana kommune, 13. november 2023

Nærmere om forsøket

Etter endring i alkoholforskriften i 2015 ble det vanskeligere å inndra bevilling på basis av diskriminering. Før endringen var to diskrimineringsovertrедelser tilstrekkelig til å inndra bevillingen i én uke, mens i dag må skjenkestedet pådra seg tolv prikker for at bevilling skal kunne inndras; det vil si seks gjentatte diskrimineringsovertrедelser. Forsøket gikk ut på at man ville gå tilbake til ordningen før forskriftsendringen, altså fravike alkoholforskriften §§ 10-2 og 10-3.

Departementets avslag

Avslaget bygget blant annet på at søknaden fremstod som et ønske om dispensasjon fra gjeldende regelverk, noe forsøksloven i utgangspunktet ikke åpner for. Helse- og omsorgsdepartementet viste til forsøksloven §§ 3 og 4.

Kommunens vurderinger av avslaget⁵⁸

Kommunens representant forteller at Oslo kommune var utilfreds med hva som ble oppfattet som et overdrevent rigid og omfattende kontrollsystem, som man opplevde blant annet gikk på bekostning av veiledningsinnsats, som man anså for å være et mer hensiktsmessig tiltak. Kommunen anså – og anser fortsatt – at en så vidt stor kommune med en tung fagavdeling burde få stå friere i sin oppgaveløsning enn hva gjeldende regelverk tillater.

Søknaden var tenkt å føre til større effekter av kontrollene. Informanten forteller at diskriminering i utgangspunktet er vanskelig å påvise og bevise, og man ønsket mulighetene til å ilegge mer kraftfulle sanksjoner. Kommunen anser at avslaget førte til at symboleffekten av kontrollene ble svekket.

Etter at Kommunal- og distriktsdepartementet inviterte kommunene til å søke om tillatelse til forsøk etter forsøksloven i 2023, har kommunen søkt på ny, men da med en noe utvidet søknad med hensyn på antall bestemmelser man søker om å fravike.

3.3.4 Meløy kommune – samarbeid mellom flere NAV-kontor 2019

Case-studie

Berørte lovverk

NAV Meløy søkte i 2019 det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet om et forsøk der man ville fravike enkelte bestemmelser som regulerer saksbehandlers tilgang til fagsystemer i lov om sosialtjenester. Man ønsket at NAV-kontorene i Gildeskål, Rødøy og Meløy kunne samarbeide om sosiale tjenester til ungdom, uten at dette skulle bli formalisert gjennom et interkommunalt samarbeid eller vertskommunesamarbeid. I søknaden ble det opplyst at Arbeids- og velferdsdirektoratet i en tilbakemelding til kommunen hadde anført:

⁵⁸ Personlig kommunikasjon med Thale Blanck Torkildsen, fagsjef i Byrådsavdeling for næring og eierskap i Oslo kommune, 14. november 2023.

«Sosialtjenestelovens § 3 åpner for to alternativer; enten at kommunen utfører oppgavene selv, eller at kommunen delegerer etter reglene i kommuneloven. Oppgaver etter sosialtjenesteloven skal ivaretas av NAV-kontoret, jf. NAV-loven § 13. Det følger av NAV-loven § 14 at kontoret 'skal opprettes ved avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen.' Videre står det følgende i tredje ledd; 'Hvis kommunen delegerer sin myndighet til et interkommunalt organ eller en vertskommune, kan avtalen inngås med dette organet eller vertskommunen.'

Vi kan ikke se at det er adgang til samarbeid mellom kommuner om ansvaret etter sosialtjenesteloven, uten at dette er i form av interkommunalt samarbeid.»⁵⁹

Nærmere om forsøket

I forbindelse med et pilotprosjekt ble det etablert et felles ungdomsteam som skulle følge opp alle brukere under 25 år. Imidlertid viste det seg at brukerne ikke ble fulgt opp godt nok, blant annet som følge av at teamet ikke hadde tilgang til de kommunale fagsystemene i alle kommunene. Man mente at man kunne løse dette problemet ved å gi ungdomsteamet tilgang til fagsystemene i alle kommunene, men bestemmelsene i sosialtjenesteloven tillater ikke dette.

Departementets avslag

Departementet viste til forsøkslovens § 4 bokstav b og c, henholdsvis forvaltningslovens saksbehandlingsregler og saksbehandlingsregler i annen lovgivning (enkeltpersoners rettsikkerhet) som grunnlag for avslag på forsøket.⁶⁰

Kommunens vurderinger av avslaget⁶¹

En viktig motivasjon for å etablere et felles ungdomsteam var at kommunegrensene mellom de tre kommunene er slik at noen ungdommer ville få betydelig kortere reisevei til NAV-kontoret i nabokommunen enn til kontoret i egen kommune. Taushetsplikt-bestemmelsene som gjelder for kommunalt NAV tillater imidlertid ikke deling av informasjon om brukere mellom kommuner. Derfor søkte man om å få gjøre unntak fra disse bestemmelsene i forsøket.

Informanten forteller at det i denne perioden var stort press på kommunene om sammenslåing. På politisk hold var det i alle de tre kommunene bestemt at sammenslåing var uaktuelt, og man anså at etablering av et interkommunalt samarbeid ville gi uønskede signaler i sammenslåingsdiskusjonen. Politikerne var også opptatt av å hegne om det kommunale selvstyret. I tillegg forteller informanten om overveielser knyttet til at de tre kommunene gjennom samarbeidsprosjektet ville stå sterkere overfor NAV Stat.

Etter avslaget på forsøkssøknaden anså kommunene at det planlagte pilotprosjektet var såpass viktig for brukerne at man fant fram til følgende framgangsmåte: Alle berørte brukere og NAV-veilederne fra de tre kommunene ble samlet i et møte, og så ble brukerne tilbudt å gi skriftlig fullmakt til at personopplysninger om dem kunne

⁵⁹ Prosjektet NAV i Nordland i en ny tid. Prosjektplan for pilot Sør-Salten (NAV-kontorene i Gildeskål, Rødøy og Meløy). Versjon 4.0, 2. desember 2018.

⁶⁰ Søknad om forsøk med sosiale tjenester – NAV i Nordland i en ny tid. Brev til NAV Meløy fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 1. november 2019, saksnr. 18/5267-7.

⁶¹ Personlig korrespondanse med Ann-Karin Doyle Lillehaug, tidligere leder i NAV Meløy, 8. og 9. november 2023.

deles på tvers av kommunegrenser i forbindelse med prosjektet. Denne ordningen praktiseres den dag i dag.

Informanten understreker at det er viktig at unødig rigide regelverk ikke blir til hinder for utforming av gode tjenestetilbud. Hun legger til at situasjonen har vært avhjulpet noe ved at de tre kommunene fra 2021 og fram til januar 2023 har hatt samme NAV-sjef. Fra 2024 vil Gildeskål igjen ha egen NAV-sjef, mens de to andre kommunene vil formalisere et interkommunalt samarbeid.

3.3.5 Hordaland fylkeskommune - forsøk med delegering av myndighet for forvaltning av utviklingsmidler på folkebibliotekområdet 2018

Søknaden gjaldt forsøk med delegering av myndighet for forvaltning av utviklingsmidler på folkebibliotekområdet.

Forvaltning av utviklingsmidler på folkebibliotekområdet er ikke regulert i lov eller forskrift. Midlene var kun omtalt i Kulturdepartementets budsjettproposisjon og i Nasjonal bibliotekstrategi 2015-2018. Forsøket ble derfor ansett å falle utenfor forsøkslovens rammer, ettersom det ikke var noe regelverk å søke avvik fra. Departementet avsto på denne bakgrunn søknaden 8. juni 2018.

3.3.6 Oslo kommune – erstatte kontantstøtte med andre tiltak 2017

Case-studie

Berørte lovverk

Oslo kommune søkte i 2017 Kommunal- og moderniseringsdepartementet om forsøk om å avvikle kontantstøtten i noen utvalgte bydeler og at frigjorte midler heller skulle brukes på integreringstiltak som språkopplæring, kvalifisering og aktivitet for barn og foreldre i de samme områdene. Det henvises ikke til konkrete bestemmelser i kontantstøtteleven, men vi antar at man ville måtte fravike § 2.

Nærmere om forsøket

Formålet med forsøket var å øke innvandrerkvinnens deltakelse i arbeidslivet og gjøre dem økonomisk selvstendige, samt å styrke barns språkferdigheter før skolealder. De frigitte midlene fra kontantstøtten skulle som nevnt brukes på å tilby barnehageplass til barna, styrke språkopplæringen til foreldre og utvide tilbudet med arbeidstrening og kvalifisering til foreldre.

Begrunnelsen for forsøket hvilte på konklusjonene i Brochmannutvalget (NOU 2011: 7 og NOU 2017: 2) og Barnefamilieutvalget (NOU 2017: 6) om at kontantstøtten er til hinder for integrering. Utbetaling av kontantstøtte forutsetter at barn ikke går i barnehage, noe om kan utgjøre en barriere mot å søke arbeid. Videre viser man i søknaden til Fordelingsutvalgets (NOU 2009: 10), Øie-utvalgets (NOU 2012: 1) og Brenna-utvalgets (NOU 2012: 1) funn om barnehagene som arena for sosial læring og språkutvikling.

I søknaden oppgir kommunen at man ønsket et samarbeid om et forskningsprosjekt for å undersøke effekter av forsøket, men ingen konkret mulig samarbeidspartner angis.

Departementets avslag

Det ble vist til forsøksloven § 4 andre ledd; det kan ikke bli innvilget forsøk som fratår personers rettigheter, som i dette tilfellet var kontantstøtten.

Kommunens vurderinger av avslaget

Proba har ikke kommet i kontakt med noen aktuelle informanter i Oslo kommune.

3.3.7 Øvre Eiker kommune – kommunale vigsler mm.

Øvre Eiker kommune søkte om å gjennomføre forsøk med å gi kommunen kompetanse til å gjennomføre vigsler og notarialbekreftelser, for å gi bedre tilgjengelighet og tilrettelegging av tilbudet.

Departementet avsto 10. februar 2016 fordi de var allerede i gang med et lovforslag som åpnet for at blant annet vigsler og notarialbekreftelser kunne overføres til kommunene. Lovforslaget skulle fremmes til Stortinget året etter. Det var derfor ikke faglig grunnlag for å gjennomføre forsøket på daværende tidspunkt, og søknaden ble avslått under henvisning til forsøksloven § 3 annet ledd.

3.3.8 Drammen kommune - kommunalt parkeringssamarbeid 2006

Drammen kommune ønsket et forsøk med avtalebasert samarbeid om parkeringstjenester mellom Lier og Drammen kommune, i stedet for å bruke kommunelovens samarbeidsformer.

Søknaden ble avslått 6. februar 2006 da det allerede var et pågående lovarbeid med å oppheve begrensningene i mulighetene for interkommunalt samarbeid om parkering. Departementet tok sikte på lovendringer allerede året etter. De erfaringene som kommunene ville vinne i forsøket, ville derfor ikke komme til nytte i regelverksutviklingen. Søknaden ble avslått med hjemmel i forsøksloven § 3 annet ledd.

3.3.9 Levanger kommunes – utvidet eiendomsskatt 2005

Case-studie

Berørte lovverk

Levanger kommune søkte i 2005 Kommunal- og regionaldepartementet om forsøk om å utvide grensene for eiendomsskatteområdet til hele kommunen. Ut fra den den gang gjeldende eidegdomsskattelova var det kun 42 prosent av eiendommene i kommunen som kunne skattlegges. Det var som følge av § 3 om at skatt kunne innkreves for eiendommer innenfor et «klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis, eller der slik utbygging er i gang».

Nærmere om forsøket

Kommunen anførte i søknaden at eiendomsskatt var nødvendig for å opprettholde et tilfredsstillende tjenestnivå, og at det da ville stride mot den alminnelige rettsoppfatningen at ikke alle innbyggerne skulle betale eiendomsskatt.

Departementets avslag

I sitt avslag viste Kommunal- og regionaldepartementet til forsøksloven § 4 andre ledd, og skrev at forsøket ville pålegge enkeltpersoner skatteplikt ut over det hva eiendomsskattelova hjemler. Et forsøk med redusert skatteplikt, kunne stilt seg annerledes.

Kommunens vurderinger av avslaget

Vi var i kontakt med rådmann i Levanger kommune i 2003, som er oppført som saksbehandler på søknaden. Vedkommende kan i dag ikke huske saken.⁶² Vi var også i kontakt med en nåværende saksbehandler, som kunne opplyse at saken var ukjent for ham inntil vi tok kontakt. Han ble ansatt i 2006, og opplyser at hele kommunen fikk eiendomsskatt med virkning fra 1. juni 2007.⁶³ Eiendomsskatteloven ble endret med virkning fra 2007 slik at eiendomsskatt i hele kommunen ble et lovlig utskrivingsalternativ.

3.3.10 Skedsmo kommune – kommunal håndheving av politivedtekter 2005

Skedsmo kommune søkte om å gjennomføre forsøk med kommunal håndheving av politivedtekter. Det var da allerede godkjent et tilsvarende forsøk med lokal håndheving av politivedtekter, og flere andre kommuner hadde sendt tilsvarende søknader. Departementet la i avslaget 8. april 2005 til grunn at det i løpet av året ville være etablert flere forsøk om lokal håndheving av politivedtektene, og at det dermed ikke var behov for ytterligere forsøksvirksomhet på dette området for å fremme lovens formål om forvaltningsutvikling. Søknaden ble av denne grunn avslått med hjemmel i forsøksloven § 3 annet ledd.

3.3.11 Sarpsborg kommune - organisering av brannvesenet 2004

Sarpsborg kommune ønsket å gjennomføre et forsøk knyttet til organiseringen av brannvesenet, der det ble gitt unntak fra krav om stillingsandeler for brannsjef og avdelingsledelse.

Departementet avslo søknaden 7. januar 2004 og begrunnet avslag i at departementet anså det usannsynlig at forsøket ville kunne føre til generelle regelendringer. I tillegg mente departementet at forsøket ikke var hensiktsmessig. Departementet avslo derfor søknaden med begrunnelsen at forsøket ikke oppfylte forsøkslovens formål om å ha forvaltningsutvikling som siktemål, og at forsøket heller ikke var tilstrekkelig faglig underbygget. Søknaden ble avslått med hjemmel i forsøksloven § 3 annet ledd.

⁶² Personlig kommunikasjon med Ola Stene, tidligere rådmann (kommunedirektør) i Levanger kommune, 10. november 2023.

⁶³ Personlig kommunikasjon med Arnulf Løken, konsulent ved Eiendomsskattekontoret i Levanger kommune, 10. november 2023.

3.3.12 Oppsummering

Departementets avslag er ofte knappe. Blant avslagene finner vi både eksempler på at virkeområdet i § 3 og begrensningene i § 4 er til hinder for å gjennomføre forsøk. I noen tilfeller vises det til begge bestemmelsene. Det vises sjelden til hvilket ledd i bestemmelsen et forsøk strider mot. Det kan derfor være uklart hvilke av reglene i §§ 3 eller 4 avslaget er begrunnet i.

Det kan tidvis også være vanskelig å vite sikkert om avslaget er begrunnet i at departementet mener at forsøket i er ulovlig eller om departementets mener at forsøket ikke er hensiktsmessig eller ønskelig ut fra en mer skjønnsmessig vurdering.

Det er med andre ord ikke enkeltregler i forsøksloven som fremstår som et særlig hinder for å gjennomføre forsøk, men snarere summen av begrensinger.

Vi kan likevel trekke frem tre avslagsgrunner som går igjen:

- 1) Flere avslag er begrunnet i forsøksloven § 4 andre ledd, som sier at ingen enkeltpersoners rettigheter kan innskrenkes og ingen nye plikter kan pålegges. En del forsøk vil typisk innebære å gi enkeltindivider en ny og annen rettighet, eller at det er behov for å pålegge en plikt for å motta en rettighet. Dette illustreres ved Tana kommunes forsøkssøknad om etablering av omsorgsboliger for eldre.
- 2) Flere avslag er begrunnet i at de kun fremstår som søknader om dispensasjon fra ordinær lovgivning, og ikke reelle forsøk. Man har med andre ord vurdert det slik at forsøket ikke er egnet til å gi ny relevant kunnskap.
- 3) Flere avslag er begrunnet i at departementet mener det ikke behov for å gjennomføre forsøket, for eksempel fordi det pågår andre forsøk om det samme eller fordi en lovendring uansett er på gang.

3.4 Kommunale søknader om forsøk høsten 2023

Som et ledd i regjeringens pågående tillitsreform i offentlig sektor, inviterte Kommunal- og distriktsdepartementet våren 2023 kommunene til å søke om å bli forsøkskommune.⁶⁴ Et viktig mål for tillitsreformen er å gi mer tillit og økt handlingsrom til kommuner og fylkeskommuner. Kommunene ble derfor oppfordret til å identifisere aktuelle områder for forsøksvirksomhet.

Fristen for foreløpige søknader var 8. september 2023. Det kom totalt inn 87 søknader som i skrivende stund ikke er behandlet. Vi har gått gjennom søknadene for å se hva slags forsøk kommunene mener er ønskelige forsøk.

Søknadene favner over en rekke samfunnsområder. Vi antar en vesentlig andel vil få negativ tilbakemelding fordi de ligger utenfor virkeområde til forsøksloven, for eksempel fordi de fremstår som rene dispensasjonssøknader. Mange av søknadene fremstår i tillegg som

⁶⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/invitasjon-til-a-soke-om-a-bli-forsokskommune/id2973707/>

«umodne» forsøksprosjekter. De identifiserer ofte ikke hvilke regler de vil ha fritak for, hvilke erfaringer forsøket skal gi eller hvordan forsøket skal evalueres. Det utelukker imidlertid, etter vårt syn, ikke at de kan bli til gode forsøk dersom de videreføres.

Nedenfor har vi plukket ut noen søknader som kan være illustrerende for bredden i typen forsøk kommunene er interessert i å gjennomføre.

Eksempel på søknader

Rekruttering av helsearbeidere

Ni kommuner på Helgeland ønsker å styrke rekrutteringen og bedre bemanningen innen helsesektoren ved å etablere en prøveordning der gjeldende språkkrav endres fra B2 til B1. Dette vil gjelde for helsefagarbeidere som kommer utenfor EU/EØS-området. Kommunene ønsker å kartlegge om kravet til faglig forsvarlighet kan ivaretas også med et lavere språkkrav.

Barnehage med foreldreaktivt tilbud for språkopplæring

Elverum kommune søker om å utvikle barnehagen som en tverrfaglig arena for samarbeid med flyktningfamilier med barn i barnehagealder. Kommunen er forespeilet en økning i antall flyktninger i 2024, og ser behov for å organisere tilbudet til barnefamilier på en bedre måte. Kommunen ønsker ordinært barnehagetilbud deler av dagen, og foreldreaktivt tilbud med felles språktrening andre deler av dagen.

Interkommunalt samarbeid om legetjenester

Grong, Lierne, Namsskogan og Røyrvik søker om å etablere et kommunalt samarbeid om felles legetjenester for kommunene. Formålet er å skape et bedre rekrutteringsmiljø gjennom sterkere faglige miljøer. I dag er hver kommune ansvarlig for egne legeoppgaver, stillingshjemler og pasientlister.

Egne ansettelsesprosesser for lærlinger

Holmestrand, Tønsberg, Færder og Sandefjord kommune søker om å prøve ut en ordning der lærlinger ikke må konkurrere med mer erfarne søkere i utvalgte ansettelsesprosesser. Formålet er å få flere unge i arbeid.

Mindre spesialundervisning, men mer tilpasset opplæring i klassen

Hå kommune ønsker å flytte midler benyttet på spesialundervisning i skolen over til tilpasset opplæring i klassene. Kommunen bruker i dag 60 millioner kroner per år på spesialundervisning. En omdisponering av midlene vil kunne bidra til flere lærerstillinger.

Alternativ arbeidsdeling i helsetjenesten

Kristiansand kommune ønsker å prøve ut en annen og mer effektiv arbeidsdeling i primærhelsetjenesten for bedre utnyttelse av begrensede fagressurser på legesentre og legevakt. Kommunen ønsker å legge til rette for at legene skal bruke mer tid på kliniske problemstillinger som krever medisinsk faglig kompetanse og mindre tid på oppgaver som andre faggrupper kan gjøre like bra.

Lønnstilskudd i stedet for introduksjonsstønad til flyktninger

Kvinesdal kommune søker om å få innvilge lønnstilskudd i stedet for å utbetale introduksjonsstønad til nyankomne flyktninger. Hensikten er å bidra til et bedre

introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger, og bidra til et bedre tjenestetilbud ved at flere flyktninger kommer raskere i jobb.

Fritak fra bemanningsnorm og rullerende opptak i barnehager

Nesodden kommune søker om å få prøve rullerende opptak i barnehagene, og tilbud om barnehageplass fra den måneden barnet fyller ett år. Kommunen søker i den forbindelse om unntak fra forskrift om pedagogisk bemanning.

Borgerlønn

Nordre Follo kommune ønsker å prøve ut borgerlønn. Formålet er å gi mennesker i sårbare livssituasjoner en forutsigbar inntektssikring. Skifte i ytelser avhengig av livssituasjon og behov skaper i dag mange overganger internt i NAV-systemet og uforutsigbarhet for mottaker. Forsøk med borgerlønn vil også frigjøre store ressurser i NAV.

Automatisk håndheving av trafikkovertrедelser

Oslo kommune søker om forsøk med automatisk håndheving av trafikkovertrедelser. Ressurssituasjonen medfører at håndhevingen av veitrafikkreglene nedprioriteres. Bruk av ny teknologi kan gjøre denne håndhevingen effektiv uten å båndlegge personelle ressurser.

Endringer i organiseringen av NAV

Trondheim kommune søker om endringer i organiseringen av NAV. Formålet er å gjøre NAV enklere for brukerne og ansatte ved å ha ett oppfølgingsløp og én ytelse, forenkle saksbehandlingen, stille lavere krav til dokumentasjon, og fjerne hindringer fra å dele opplysninger på tvers av stat og kommune innad i NAV.

3.5 Intervjuer med utvalgte kommuner om forsøksvirksomhet

3.5.1 Innledning

BDO har kartlagt kommuner som har ansatte i dedikerte roller knyttet til innovasjon, utprøving eller forsøk, som for eksempel forskningssjefer og innovasjonsansvarlige, og har gjennomført intervju med flere av disse ansatte. Kommuner som har deltatt i intervjuene er Ålesund, Drammen, Kristiansand, Stavanger og Bergen.

Det ble stilt spørsmål om hvilke kjennskap de hadde til forsøksloven, om de hadde forslag til forsøk og erfaringer fra forsøk eller ønske om forsøk. For Kristiansand kommune stilte vi også spørsmål om et konkret prosjekt de har gjennomført.

3.5.2 Kjennskap til forsøksloven og forsøkshjemler i andre lover

Kjennskap til forsøksordningen, forsøksloven og forsøkshjemler i særlovgivninger varierer mellom de ulike kommunene vi har snakket med.

Den nylige promoteringen av forsøksordningen virker å ha hjulpet med å øke kjennskapen til selve ordningen og forsøksloven blant kommunene, men det varierer hvorvidt kommunen på bakgrunn av dette har søkt om forsøk gjennom forsøksordningen. En av kommunene trekker frem at «promoteringen» har utløst en gjennomgang av muligheter for forsøk, der en av

funnene var at en del av begrensningene de opplevde i stor grad var selvpålagte og at kommunen derfor ikke hadde behov for fritak, mens en annen kommune ikke har fått med seg promoteringen. De øvrige kommunene har hatt forsøksordningen oppe til diskusjon i ledermøter.

Forsøksloven i seg selv virker å være benyttet i liten grad og det pekes på ulike årsaker til dette, herunder mangel på kjennskap, mangel på kapasitet og prioritering fra kommunens side og at man har erfart at det har vært mulig å gjøre endringer i kommunens tilbud uten å måtte ta forsøksloven i bruk. Ønske om dispensasjon fra gjeldende lovgivning fremfor å gjennomføre et forsøk nevnes også. Forsøkshjemler i særlovgivning er det liten kjennskap til blant de vi har intervjuet.

Ellers blir det også trukket frem at regelverket kommunen må forholde seg til er ganske omfattende og at dette begrenser hvor detaljert kunnskap man sitter på om de enkelte lover og forskrifter. Dette påvirker også i hvilken grad de har oversikt over det faktiske handlingsrommet kommunen har eller ikke har. Samtidig pekte de fleste på at lover og regler generelt oppleves som begrensende for nytenkning.

3.5.3 Erfaringer med eller ønsker om å gjennomføre forsøk

Samtlige av kommunene vi har snakket med har gjennomført et eller flere forsøk eller andre prosjekt som har omhandlet en endring i kommunens tilbud. Kommunene virker å ha positive erfaringer fra disse og det pekes ikke på noen særlige utfordringer i forbindelse med gjennomføring. Likevel er forsøksloven lite brukt i perioden fra den ble innført i 1992. Som nevnt over sier flere at de har lite kjennskap til loven og ordningen. To av kommunene vi har intervjuet søkt om forsøk etter KDDs nylige oppfordring.

Samtidig pekes det på at kommunenes handlingsrom oppleves som begrenset som følge av lovverk og innstramminger de siste årene, men at man ikke har tatt initiativ til å søke om forsøk grunnet blant annet manglende kapasitet og prioritet fra kommunens side. Andre kommuner har, ved gjennomgang av sine tjenester og gjeldende lovverk i forbindelse med forsøksordningen, kommet frem til at handlingsrommet i praksis ikke har vært begrenset av lovverk, men av selvpålagte begrensninger. De har dermed kunnet gjennomføre endringene uten å ta i bruk forsøksloven eller forsøksordningen. Andre nevner tilfeller der lovgivningen har tillatt en endring av kommunens tilbud, men at finansiering og midler ofte ikke har fulgt med endringen og dermed vært til hinder for å gjennomføre forsøket.

Blant kommunene vi snakket med er det liten kjennskap til tilfeller der grunnleggende regler for organisering av virksomhet, lovbestemte rettigheter eller saksbehandlingsregler har vært til hinder for gjennomføring av forsøk.

4. Forsøkshjemler i særlovgivning

4.1 Innledning

Det finnes flere forsøkshjemler i særlovgivningen. Disse har andre materielle vilkår for forsøk enn i forsøksloven og andre regler for saksbehandlingen. Ofte gis det adgang til forsøk som ikke ville vært mulig etter forsøksloven. I noen av forarbeidene er det presisert at hjemmelen er gitt fordi begrensningene i forsøksloven ellers ville forhindret den aktuelle forsøksvirksomheten. I andre forarbeider er ikke forholdet til forsøksloven kommentert.

Dagens delte regulering kan spores tilbake til et skille som ble trukket opp mellom de eksisterende forsøkshjemlene ved innføringen av forsøksloven i 1992 og den nye forsøksloven. I forarbeidene til forsøksloven ble det skilt mellom bestemmelser som hjemler forsøk med «organisatoriske løsninger, styringsordninger, driftsmåter, funksjonsfordeling m.v.» og bestemmelser som hjemler «faglig utviklingsarbeid». Departementet uttalte at en felles lov for forsøk i offentlig forvaltning primært burde ta sikte på å erstatte forsøksbestemmelser av førstnevnte karakter, fordi det var slike forsøk som fremmet lovens intensjon om forvaltningsutvikling. Det ble også fremhevet at det ville være hensiktsmessig for det faglige utviklingsarbeidet om de mer fagspesifikke forsøksbestemmelsene ble holdt under ansvarsområdet til det aktuelle fagdepartement.⁶⁵

Det finnes i tillegg en god del bestemmelser som legger til rette for forskning og utprøving, men som ikke er naturlig å behandle som forsøkshjemler. Se for eksempel lakse- og innlandsfiskelovens § 13 om løyve til fangst av fisk til vitenskapelige undersøkelser uavhengig av grunneieren tillatelse.⁶⁶ Denne typen bestemmelser behandler vi ikke nærmere her.

I punkt 4.2 går vi gjennom eksempler på forsøkshjemler i særlovgivningen som berører kommunesektoren.⁶⁷

4.2 Forsøkshjemler som er relevante for kommunal sektor

4.2.1 Skolelovgivningen

I opplæringslova § 1-5 finner vi følgende forsøksbestemmelse:

«Departementet kan etter søknad frå kommunen eller fylkeskommunen gi løyve til at det blir gjort avvik frå lova og forskriftene etter lova i samband med tidsavgrensa pedagogiske eller organisatoriske forsøk»

⁶⁵ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) s. 10-11

⁶⁶ Lov om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven) 15. mai 1992 nr. 47

⁶⁷ En samlet oversikt over forsøkshjemler generelt er tatt inn i (Oxford Research, 2020) per 2021, og på Regjeringens informasjonssider: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/forsoksloven/id2970068/>

Tilsvarende bestemmelser finnes i privatskoleloven § 2-5 og fagskoleloven § 40.

Ordlyden tilsier en relativ vid forsøksadgang. Det er ikke et forbud mot å begrense rettigheter eller utvide plikter. Myndigheten til å godkjenne forsøk etter § 1-5 er delegert til Utdanningsdirektoratet. I sitt rundskriv til bestemmelsen uttaler direktoratet at det ikke vil bli innvilget forsøk som kan innebære inngrep i enkeltindividens *grunnleggende* rettigheter og plikter, eller som vil kunne stride mot Norges folkerettslige forpliktelser.⁶⁸ Vi antar at man kan slutte motsetningsvis og at forsøksadgangen reelt er videre enn etter forsøksloven.

Bestemmelsen ble innført i 1999, etter initiativ fra utdanningskomiteen i Stortinget. Bakgrunnen for forslaget var at komiteen ønsket å legge til rette for skoleutvikling gjennom systematisk utprøvningsarbeid og prøveprosjekter.⁶⁹ Forholdet til forsøksloven ble ikke kommentert i forarbeidene.

I et rundskriv fra 2005 har Kommunal- og distriktsdepartementet lagt til grunn at for forsøk som har karakter av å være mer overordnede organisatoriske forsøk, for eksempel om ansvars plassering mellom forvaltningsnivåer, så skal forsøksloven benyttes som hjemmel fremfor opplæringsloven.⁷⁰

4.2.2 Barnevernsloven

Barnevernsloven § 15-13 har en egen bestemmelse for forsøk for å utvikle samarbeidsformer. I første ledd står det:

«Kongen kan samtykke til at kommuner setter i gang forsøk for å utvikle samarbeidsformer mellom barnevernstjenesten og aktuelle samarbeidspartnere i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.»

I utgangspunktet er dette tematisk sett forsøk som kunne vært gjennomført etter forsøksloven.

I andre og tredje ledd er det imidlertid egne regler som sikrer at slike forsøk kan utføres uten hinder av lovbestemt taushetsplikt og med adgang til å opprette nødvendige register. Dette er i praksis en viktig forskjell fra bestemmelsene i forsøksloven, hvor slike unntak ikke ville være tillatt. Barnevernsloven gir med andre ord rom for forsøk som ikke ville vært tillatt etter forsøksloven. Årsaken er at man har ønsket å legge til rette for tverrfaglig samarbeid eller team på tvers av etater og organer, for eksempel mellom skole, helsevesen og barnevern.⁷¹

På samme måte som etter forsøksloven, skal kommunestyret fastsette vedtekter for forsøket og vedtektene skal utarbeides etter reglene for forskrifter i forvaltningsloven § 37. Vedtektene skal godkjennes av departementet før forsøket settes ut i livet. Også dette samsvarer med forsøksloven.

⁶⁸ Rundskriv Udir-3-2013

⁶⁹ Innst. O nr. 70 (1997-1998) pkt. 3.3.

⁷⁰ Rundskriv H-26/05

⁷¹ Ot.prp. nr. 71 (1993-1994) s. 4-6

4.2.3 Integreringsloven

Integreringsloven § 38 har følgende forsøkshjemmel:

«Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske, økonomiske eller organisatoriske forsøk. Det kan godkjennes forsøk som innskrenker rettigheter eller utvider plikter etter loven.

Departementet kan gi forskrift om rammene for forsøk og kriterier for godkjenning»

Denne bestemmelsen gir videre adgang til forsøk enn det forsøksloven ville gitt ettersom den både åpner for å innskrenke rettigheter og utvide plikter. I forarbeidene er det også lagt til grunn som at forsøket bare kan godkjennes dersom de samlede fordelene ved forsøksordningen oppveier ulempene som inngrepet i lovens rettigheter medfører.⁷² Det må altså innfortolkes et forholdsmessighetskrav.

Bestemmelsen bygger på § 27 i den tidligere introduksjonsloven. Denne forsøkshjemmelen ble innført i 2016 som følge av at departementet ønsket å åpne for at kommunene kunne prøve ut nye og alternative ordninger for å få flere raskt ut i arbeid eller utdanning. Det ble fremhevet at kommunene som ledd i dette burde kunne prøve ut modeller med redusert introduksjonsstønad. Dette var ikke noe kommunene hadde anledning til etter forsøksloven, fordi det ville innebære en innskrenking av enkeltpersoners rettigheter. Det var derfor nødvendig med en særhjemmel på dette området for å legge til rette for ønsket forsøksvirksomhet.⁷³

4.2.4 Valgloven

I valgloven § 15-1 finner vi følgende forsøksbestemmelse:

«1) Kongen kan etter søknad gi samtykke til:

(a) a. forsøk der valg etter denne lov gjennomføres på andre måter enn det som følger av denne lov, og

(b) b. forsøk med direkte valg av andre folkevalgte organer enn dem denne lov gjelder.

(2) Kongen fastsetter nærmere vilkår for forsøket og bestemmer herunder hvilke lovbestemmelser det kan gjøres avvik fra»

Bestemmelsen åpner for forsøk som innebærer at Stortings-, fylkestings-, og kommunestyrevalg kan gjennomføres på andre måter enn det valgloven foreskriver. I tillegg kan det gjennomføres forsøk med direkte valg av andre folkevalgte organer. Bestemmelsen oppstiller utover dette ingen skranker for hva forsøkene kan gå ut på.

⁷² Prop. 89 L (2019-2020) s. 184

⁷³ Prp. 146 L (2015-2016) s. 7

Bakgrunnen for at bestemmelsen ble innført, var at valglovutvalget mente at det var behov for en særskilt forsøkshjemmel i tillegg til forsøksloven. Forsøksloven ble ikke ansett å være tilstrekkelig hjemmel for forsøk knyttet til grunnleggende sider av valgordningen og forsøk som direkte regulerte velgernes rettigheter etter loven, eksempelvis spørsmål knyttet til stemmerett. Departementet delte utvalgets syn på at forsøksloven ikke ville kunne hjemle slike forsøk, men mente i motsetning til utvalget at det heller ikke var ønskelig å åpne for slik forsøksvirksomhet.⁷⁴ Komiteen sluttet seg derimot til utvalgets argumentasjon, og forsøkshjemmelen ble vedtatt.⁷⁵

I kommunene Bykle, Larvik og Oppdal og på Svalbard ble det ved lokalvalget i 2003 gjennomført forsøk med elektronisk stemmegiving. Valgloven §§ 9-3 og 9-5 sier at avstemmingen skal skje i et valglokale og stiller krav til lokalet.⁷⁶ Loven åpner ikke for elektronisk stemmegiving. Formålet med forsøket var blant annet å teste ut teknologi og å undersøke om muligheten for å stemme på internett økte valgdeltakelsen. Evalueringen viste at det ikke var noen påtagelig økning i valgdeltakelsen, men at de yngste velgerne i større grad benyttet seg av muligheten til å stemme elektronisk.⁷⁷

⁷⁴ Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) s. 90

⁷⁵ Innst. O nr. 81 (2001-2002) pkt. 4.

⁷⁶ Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) 28. juni 2002 nr. 57

⁷⁷ (Christensen, Karlsen, & Aardal, 2004) s. 62

5. Forsøksordningene i Danmark

5.1 Innledning

Danmark er kjent for å ha gjennomført flere store forsøksordninger innenfor kommunal sektor, og synes dermed å lykkes i større grad med å fremme innovasjon i offentlig sektor. Det er dermed naturlig å se hen til de danske ordningene når man skal vurdere nye ordninger i Norge. BDO har undersøkt og beskrevet de danske ordningene.

5.2 Frikommuneforsøk I

5.2.1 Om ordningen

Det første frikommuneforsøket i Danmark startet 1. januar 2012 og varte ut 2015. Frikommuneloven ble først vedtatt et halvt år etter at ordningen var igangsatt, 18. juni 2012.⁷⁸ Formålet med frikommuneordningen var at man gjennom endret regulering skulle få teste ut nye og innovative metoder som kunne forbedre kvaliteten på kommunale tjenester, øke lokalt selvstyre, forbedre ressursutnyttelsen i kommunene og øke effektiviteten i den kommunale oppgaveløsningen. Totalt søkte 21 av 98 kommuner om å få delta i forsøket. Ni kommuner ble utvalgt til å delta og fikk status som såkalte «frikommuner», jf. § 2.

Gjennom fireårsperioden var det fire søknadsrunder hvor kommunene kunne søke om å gjennomføre forsøk. Kommunene stod fritt til å velge tema for forsøket selv, så lenge ikke forsøket stod i strid med grunnloven, EU-reglene eller borgernes rettssikkerhet.⁷⁹ I tillegg ble det utarbeidet seks forsøkstemaer innen sentrale, kommunale velferdsområder som kommunene kunne søke på for å stimulere til flere tverrgående forsøk; aktiv sysselsettingsinnsats, sammenhengende og effektiv innsats innen helse og forebygging, nye løsninger i grunnskolen, vekst i kommunene, digitalisering og økt involvering av sivilsamfunnet. I perioden 2012 til 2016 ble det sendt inn totalt 599 søknader om forsøk, hvorav 421 ble helt eller delvis imøtekommet. 260 ble faktisk igangsatt og flere av forsøkene som ble gjennomført har ført til varige lovendringer i Danmark.

5.2.2 Erfaringer fra frikommuneforsøk I

Midtveisevalueringen av den første runden med frikommuneforsøk fra 2012 til 2016, gjennomført av Rambøll og BDO i Danmark i november 2014, viste at ordningen totalt sett ble mye benyttet, men at det var forskjell mellom frikommunene i hvilken grad de benyttet seg av ordningen.⁸⁰ Tre av de ni kommunene som deltok i frikommuneforsøket opplevde forskjellige utfordringer som medførte kortvarig eller mindre bruk av ordningen. Ved tidspunktet for midtveisevalueringen hadde totalt 155 søknader blitt avslått. Begrunnelsene for avslagene var hovedsakelig at frikommunen enten oppnådde vesentlige økonomiske fordeler, at forsøket ikke kunne gjennomføres av rettssikkerhetsmessige hensyn, at ny lovgivning på området man ønsket

⁷⁸ Lov om frikommuner (frikommuneloven) 18. juni 2012 nr 550

⁷⁹ (Oxford Research, 2020)

⁸⁰ (Rambøll & BDO, 2014)

å gjøre forsøk innen allerede var vedtatt eller på vei, eller at forsøket stred mot EU-regler. Helt i starten ble også noen søknader avvist fordi kommunene som søkte ikke hadde tilstrekkelig kompetanse om hva man kunne søke om og hvilke kriterier som skulle ligge til grunn for en søknad. Det er viktig at det er klar forståelse av rammen tidlig i prosessen for å unngå slike type avslag. En av hovedårsakene til at forsøk som var godkjent ikke ble igangsatt, var at de kunne godkjennes innen allerede gjeldende lov eller ny lovgivning. I tillegg fikk en del av forsøkene kun delvis godkjenning, som førte til at de ikke ble like interessante å iverksette. En del forsøk som ble innvilget ble likevel ikke startet grunnet manglende prioritering fra kommunen sin side.

Videre viste midtveisevalueringen at kommunene primært benyttet ordningen for å søke om fritakelse fra enkeltbestemmelser, fremfor mer omfattende og tverrgående forsøk på tvers av lovgivningsbestemmelser. Evalueringen viste også at forsøkene i stor grad dreide seg om forenklinger og forbedringer av organisering og prosesser, samt utvikling av tjenester rettet mot innbyggere.

I sluttevalueringen av frikommuneforsøket, gjennomført av Rambøll og BDO i september 2016, ble det konkludert med følgende:⁸¹

- Frikommuneordningen har levd opp til ordningens formål.
- Frikommuneordningen har medført bedre ressursutnyttelse og effektivitet i frikommunene.
- Frikommunenes konkrete forsøksprosjekter har i høy grad levert opp til sine formål og frikommunene vurderer at forsøkene i stor grad har vært relevante og har potensiale til å fungere for landets øvrige kommuner.
- Innovative og omfattende forsøksprosjekter skaper i høyere grad høy måloppnåelse og gode resultater.
- Kommunal lederstøtte, en systematisk tilnærming til gjennomføring, samt støttende tids- og økonomiske rammer bidrar til økt nytte av frikommuneordningen i den enkelte kommune og i det enkelte forsøksprosjekt.
- Ny lovgivning har både omfattet og påvirket en rekke forsøk under hele forløpet.

Frikommuneforsøket i sin helhet ble vurdert som vellykket.⁸²

Eksempler på forsøk gjennomført i flere kommuner i frikommuneforsøk I

Bedre utnyttelse av omsorgsboliger

Flere forsøkskommunene søkte om forsøk for bedre utnyttelse av omsorgsboliger ut fra et ønske om å skape større fleksibilitet i tilgangen til omsorgsboliger og boligtilbud. I tillegg ønsket kommunene mer frihet til å kunne flytte innbyggere med endret behov over tid fra omsorgsbolig og over til et annet tilbud eller eget hjem med bostøtte. Forsøket hadde delvis et økonomisk insentiv, men handlet også om å sikre innbyggerne det tilbudet som, ut ifra en faglig vurdering, var best tilpasset deres

⁸¹ (Rambøll & BDO, 2016)

⁸² (Oxford Research, 2020)

behov. Forsøket gjaldt bedre utnyttelse av langtidsboligtjenester etter serviceloven § 108 (regulert i forsøket gjennom frikommuneloven § 27e) og bedre utnyttelse av omsorgsboliger for eldre og innbyggere med nedsatt funksjonsevne etter allmennboliglovens § 105 (regulert i forsøket gjennom frikommuneloven § 29c).

Forsøkskommunene begrunnet sin søknad om å gjennomføre forsøket ut fra et ønske om å skape større fleksibilitet i tilgang til omsorgsbolig og sykehjem.

Forsøket ble anvendt av forsøkskommunene i varierende grad, men en av kommunene viste til at lovendringen hadde hatt en indirekte effekt på flyten i kommunenes omsorgsboliger, ved at flere beboere flyttet ut frivillig når det ble henvist til kommunens oppsigelsesrett i leiekontrakten. Videre tror flere at slike kontrakter fremover vil være et godt verktøy i dialogen med beboere om potensiell flytting.

Gratis fysioterapi

Med frikommuneforsøket om gratis fysioterapi fikk seks kommuner, gjennom frikommuneloven § 26a, anledning til å kreve at allmennleger oppgir informasjon om henvisninger til gratis fysioterapi til frikommunen. Forsøket endret ikke selve ordningen eller omfanget av behandlingstilbudet, men ga kommunen mulighet til å råde innbyggere, privatpraktiserende leger og fysioterapeuter, samt vurdere legenes henvisninger.

Forsøket ble begrunnet ut ifra kommunenes opplevelse av liten grad av innflytelse når det kommer til hvem som henvises, og varighet og type behandling det henvises til, selv om de bærer kostnaden for ordningen. Formålet med forsøket var derfor å styrke kvaliteten på gratis fysioterapi og sørge for en mer målrettet og sammenhengende innsats til det beste for innbyggerne. Videre var det også et mål å øke kvaliteten på kommunikasjon og samarbeid med leger, fysioterapeuter og innbyggere, og i forlengelsen av det redusere antall feilhenvvisninger.

Forsøket ble praktisert i ulik grad i de seks kommunene og resultatene pekte i ulike retninger.

5.3 Frikommuneforsøk II

5.3.1 Om ordningen

Det andre frikommuneforsøket varte fra 2016 til 2020. Formålet var overordnet likt som ved forrige runde; få ny kunnskap og praktiske erfaringer som kan medføre effektiviseringer, forenklinger og bedre styring i kommunene. I denne runden deltok totalt 38 kommuner, som igjen ble delt inn i åtte frikommunenettverk hvor hvert av nettverkene arbeidet med et overordnet tema. Eksempler på team for nettverkene er eksempelvis «Billige boliger og fleksible boligløsninger» eller «Sammenhengende innsats på tvers av sektorområder». En kommune kunne velge å delta i flere nettverk.

Gjennom fireårsperioden var det tre søknadsrunder og totalt søkte de åtte nettverkene om å få gjennomføre 107 forsøk. 79 forsøk ble imøtekommet, hvorav syv ble imøtekommet ved en generell lovhjemmel fremfor unntakelse via den særskilte frikommunelovgivningen.

Det siste og åttende nettverket «Øget borgerinvolvering og samskabelse» fikk ikke godkjent noen forsøk og regnes derfor ikke blant de aktive nettverkene under frikommuneordningen. De sendte inn flere søknader, men flere av disse ble avslått på bakgrunn av nye regler som gjorde deler av forsøket mulig gjennom eksisterende lovgivning eller fordi regelendringene førte til at forsøket ikke lenger var aktuelt.

5.3.2 Erfaringer fra frikommuneforsøk II

Vi har ikke lyktes med å finne noen rapport som oppsummerer runde to med frikommuneforsøk i sin helhet. I en rapport av VIVE fra 2019 gis det en foreløpig status på de ulike forsøkene.⁸³ På det tidspunktet var det stor variasjon mellom de enkelte frikommunenettverkene når det gjelder hvor langt de hadde kommet med sine forsøk. Rapporten trekker frem tre av de nettverkene som hadde kommet lengst i implementeringen da rapporten ble skrevet. Evalueringen bygger i stor grad på nettverkene egne evalueringer og erfaringer fra sine forsøk på evalueringstidspunktet og er i stor grad kommunespesifikke. Da evalueringene inneholder lite om erfaringer og utfordringer som er overførbart på et mer generelt plan har vi ikke gjengitt detaljer fra disse evalueringene.

Eksempler på forsøk gjennomført i frikommuneforsøk II

En mere fleksibel og effektiv beskæftigelsesindsats

Mikrolån: Forsøket omhandlet å gi mikrolån som tilskudd til rentefrie lån for bruk ved etablering av selvstendige virksomheter. Ordningens målgruppe var arbeidsledige som ønsket å etablere egne virksomheter fremfor mer tradisjonelt arbeid. Målet til nettverket er å få flere arbeidsledige ut i arbeidsmarkedet.

Fleksible rammer for utdanning: Forsøket tok sikte på å løse opp i lovmessige begrensninger som hindrer arbeidsledige som mottar dagpenger i å få den opplæringen som er best med tanke på å komme ut i fast jobb raskest mulig. Forsøket gav kommunene mulighet til å tilby veiledning og kompetanse i mer enn seks uker innenfor de første seks månedene med arbeidsledighet. Kommunen kunne også tilby utdanning for personer under 30 år.

Billige boliger og fleksible boligløsninger

Midlertidig husleietilskudd: Forsøket tok sikte på å korte ned ventetiden for bolig og skape tryggere boforhold for utsatte grupper som trenger et sted å bo i en overgangsperiode ved å utvide målgruppen og utvide hvilke boliger som kan benyttes til dette formålet. Forsøket rettet seg for eksempel mot mennesker som hadde vært innlagt på sykehus eller vært i fengsel.

Dispensasjon for byggeforskrifter for nybygg: Forsøket gjorde det mulig å gi dispensasjon for deler av byggeforskriftene ved bygging av nybygg. Det kunne gis byggetillatelse for byggearbeid som avvek fra byggeforskriftens krav til adkomstforhold, byggets utforming og heiser, under den forutsetning at det utarbeides en strategi for tilgjengeliggjøring av bygget. Med forsøket håper man å få realisert flere rimelige boliger slik at man får redusert ventelistene.

⁸³ (VIVE, 2019)

Bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde

Bedre overgang fra ung til voksen: Formålet var å skape bedre overganger for ungdom med nedsatt fysisk og psykisk funksjonsevne. En mer fleksibel overgang forventes å bidra til økt opplevelse av selvbestemmelse og større sammenheng mellom tilbud til ungdom og deres pårørende. Forsøket er godkjent etter tjenestelovens § 184.

Teknologiske hjelpemidler til pedagogisk støtte og omsorg: Forsøket gikk ut på om økt bruk av teknologi vil bedre innbyggernes livskvalitet, frihet, personvern, pårørendes sikkerhet og personalets arbeidsmiljø. Forsøket gav mulighet for å benytte personlig alarm og sporingssystemer for personer med betydelig og varig nedsatt psykisk funksjonsevne.

Børn som vores vigtigste ressource

Fleksible læringsmiljøer: Forsøket gikk ut på å fornye den tradisjonelle læringsstrukturen i grunnskolen. Undervisningen ble organisert i team og tverrgående samarbeid, hvor teamene fikk ansvar for læringen til en gruppe elever. Dette ville erstattet den tradisjonelle klassen. Forventningen var at elevens læring, trivsel, relasjoner og sosiale nettverk skulle forbedres.

Fra nasjonale prøver til individuell vurdering for barn med funksjonsnedsettelse: Forsøket innebar å frita elever med varig multifunksjonshemming fra deltakelse på nasjonale prøver og eksamener. Prøvene ble erstattet med konkrete og individuelle vurderinger av elevene. Formålet var å skape større motivasjon og læring for elevene.

Nye samarbeidsreformer på det somatiske akuttområde

Etablering av rammer for interkommunale «akutfunksjoner»: Med forsøket ønsket man å etablere en felles «akutfunksjon», som ivaretok akuttsykepleie for de tre kommunene som deltok i forsøket, uavhengig av pasientens bostedskommune. Det ble forventet at forsøket skulle bidra til effektiv, pålitelig og sammenhengende ivaretagelse av akuttområdet. Videre forventet man at innbyggerne ville motta pleie og behandling av høy kvalitet i hjemmet eller i kommunale institusjoner, slik at man kunne forebygge innleggelse og reinnleggelse.

Sammenhengende innsatser på tværs af sektorområder

Styrket valgfrihet gjennom mulighet for tilleggstjenester fra offentlig leverandør: Forsøket skulle gjøre det mulig å tilby hjemmeboende innbyggere mulighet til å kjøpe tilleggstjenester fra den kommunale hjemmetjenesten, som per i dag kun kan kjøpes via private leverandører. Det forventes at innbyggerne vil være mer tilfredse med hjemmetjenesten generelt, fordi de vil oppleve mer fleksibilitet og sammenheng i tjenestene som ytes.

Søvnforbedrende velferdsteknologier: Forsøket gikk ut på å se på hvordan bruken av søvnforsterkende teknologi vil kunne fremme blant annet helse og kognitive funksjoner blant innbyggere. Formålet med forsøket er å samle erfaring med hvordan velferdsteknologi som bedrer søvnkvalitet og som krever faglig samtykke og har et livskvalitetsforbedrende formål, kan tilbys aktuelle borgere, samtidig som borgernes rettssikkerhet respekteres og overholdes.

En plan for sammenhengende innsats sammen med borgeren

Vi har sett nærmere på nettverket «En plan for sammenhengende innsats sammen med borgeren» gjennom en midtveisevaluering av forsøket gjennomført av VIVE,

som beskriver forsøket og erfaringer fra forsøket. Nettverket jobbet for en mer helhetlig innsats for innbyggere med komplekse utfordringer slik at de i større grad blir i stand til å mestre eget liv og komme ut i arbeidsmarkedet. Forsøket handlet mer spesifikt om å skape en felles handlingsplan for sosialt utsatte unge, voksne og familier, der det kun utarbeides en plan for fokusert innsats. Dette innebar at kommunene ble fritatt fra sektorlovgivningens bestemmelser om å utarbeide egne handlingsplaner for hvert område som innbyggerne var en del av. Med forsøket ønsket man å øke samarbeid og koordinering på tvers av fagområder og på et vis bryte med oppdelt saksbehandling i selvstendige fagsiloer. Videre ønsket man at dette skulle bidra til å forhindre uhensiktsmessig parallellinnsats og raskere og mer fokusert innsats.

Evalueringer av forsøket viste at ledere og medarbeidere opplevde mer sammenheng i arbeidet mellom fagområder og økt læring gjennom å jobbe tettere med andre fagområder. Samtlige av innbyggerne opplevde å ha en plan de måtte forholde seg til, noe som ga økt eierskap og motivasjon blant innbyggerne. Videre viste evalueringen at innbyggerne opplevde en mer koordinert tilnærming som ga de færre personer å forholde seg til, færre steder man måtte møte opp og tettere koordinering mellom saksbehandlere slik at man blant annet slipper å gjenta seg selv i like stor grad som tidligere. Videre peker evalueringen også på at innbyggerne opplever økt kontinuitet i saksbehandling og at samarbeidet med kommunen er bedre enn tidligere.

Noen av utfordringene forsøket stod ovenfor var blant annet at kommunene ikke hadde noe felles IT-system som understøttet prinsippet om en felles plan for innbyggeren, slik at behovet for dokumentasjon i ulike fagsystem ble en utfordring. Det ble benyttet ulike system både på tvers av kommunene og i hvert fagområde innad i en kommune. Fra et saksbehandlingssynspunkt var det derfor ikke tydelig at innbyggeren hadde én plan, og i realiteten ble planen ofte levert muntlig eller tegnet ned på en tavle eller et papir. Likevel var ikke dette avgjørende for innbyggernes opplevelse av å ha én plan.

Ved implementeringen av én plan for familier, ble det utfordrende/mindre klart hvordan man lager én plan, da en familie kan bestå av mange medlemmer som potensielt kan bo i ulike kommuner i tillegg til at det kan være ulik innsats knyttet til ulike medlemmer. Det oppstod også utfordringer rundt hvilken informasjon det er hensiktsmessig å dele om enkeltpersoner i familien på tvers av alle familiemedlemmer, for eksempel var det i noen saker uheldig at barnehagen eller skolen skal få alle detaljer om en av barnets foresatte.

Basert på erfaringer fra dette forsøket presenteres råd til andre kommuner som skal gjennomføre forsøk. Et av rådene er at kommunene må sørge for at ressurser, vilkår og forutsetninger er i orden før man setter i gang et forsøk. De råder videre til at forsøk på tvers av sektorer/instanser bør ha et særlig fokus på tydelig og fokusert lederskap. Det bør blant annet formidles hvorfor kommunen deltar i forsøket slik at man skaper forankring blant ansatte som deltar i forsøket og det bør opprettes tverrgående fellesskap for tett oppfølging og faglig sparring for ansatte.

5.4 Frikommuneforsøk III og utfordringsretten

I 2019 ble det invitert til en tredje runde med frikommuneforsøk og det ble sendt inn 20 søknader om forsøk, hvorav fem av disse omhandlet fritakelse fra obligatoriske, nasjonale prøver i grunnskolen. Påfølgende år ble det derimot bestemt at frikommuneordningen skulle avvikles fordi regjeringen ønsket å tenke nytt rundt frikommuneordningen. Regjeringen så behov for å gjennomføre forsøksvirksomhet i forbindelse med konkrete politiske initiativer i regi av regjeringen.⁸⁴ Det ble besluttet at de 20 forsøkene som allerede var blitt søkt om i stedet skulle behandles under den utvidede utfordringsretten.

Utfordringsretten ble innført i Danmark i 2008, og senere utvidet i 2017. Utfordringsretten åpner opp for at offentlige organer og ansatte, samt private leverandører, kan komme med forslag til regelendringer og søke om fritak fra gjeldende regelverk gjennom egen forsøkshjemmel. Kommunene som hadde søkt om forsøk mottok svar fra relevant departement vedrørende sine forsøk. Kommunene som hadde søkt om fritakelse fra nasjonale prøver fikk beskjed fra barne- og kunnskapsministeren i 2019 at regjeringen ønsket å tenke nytt om bruken av prøver i grunnskolen og at man derfor på nåværende tidspunkt ikke ønsket å sette i gang forsøk på området. I en rapport fra Oxford Research fra 2020 vurderes utfordringsretten å ikke ha hatt samme gjennomslagskraft som det frikommuneloven og frikommuneordningen hadde.⁸⁵

5.5 Nærhedsreformen og velferdsavtaler

5.5.1 Om ordningen

I 2020 ble Nærhedsreformen lansert i Danmark som en oppfølging av den opprinnelige Nærhedsreformen fra 2007. Formålet med reformen er å styrke lokal beslutningsmyndighet gjennom desentralisering av beslutningsmyndighet fra sentralregjeringen til lokale myndigheter. Reformen skal løfte kvaliteten på velferdstjenester i offentlig sektor gjennom å gi kommuner og regioner mer autonomi, oppfordre til økt samarbeid mellom lokale myndigheter, fokusere på digitalisering av offentlige tjenester og redusere byråkrati.⁸⁶ Nærhedsreformen er gjennomført gjennom lover om hvordan velferdsavtaler kan utformes på de aktuelle tjenesteområdene.⁸⁷

Som en del av Nærhedsreformen ble det i desember 2020 inngått politiske avtaler om etablering av velferdsavtaler vedrørende barnehage-, barneskole- og eldreområdet mellom regjeringen og utvalgte kommuner. Avtalene resulterte i en lov om velferdsavtaler på barnehage- og grunnskoleområdet og en lov om velferdsavtaler på eldreområdet, som begge trådte i kraft mai 2021 og gjelder ut september 2024. På bakgrunn av velferdsavtalene og lovverket om velferdsavtaler har den danske regjeringen inngått velferdsavtaler med totalt syv kommuner innen de tre områdene. Avtalene innebærer at kommunene fritas fra statlig og kommunal lovgivning innenfor det valgte velferdsområdet med den hensikt å utvikle velferden og skape

⁸⁴ (Oxford Research, 2020)

⁸⁵ (Oxford Research, 2020)

⁸⁶ (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), 2023).

⁸⁷ Lov om velfærdsavtaler på ældreområdet 12. mai 2021 nr 879 og lov om velferdsavtaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet 12. mai 2021 nr. 880

større rom for å øke kvaliteten og tilstedeværelsen i velferden til beste for innbyggeren.⁸⁸ Det er derimot noen sentrale lover som kommunene og lokale enheter fortsatt vil måtte overholde. Eksempelvis er det på grunnskoleområdet kommet til enighet om at kommuner og grunnskoler fortsatt skal følge grunnskolens formålsparagraf, at kommunestyrets ansvar for å føre tilsyn med og sikre barns rett til gratis opplæring opprettholdes og at foreldrenes rett for fritt skolevalg opprettholdes.

5.5.2 Erfaringer med velferdsavtaler

En midtveisevaluering av velferdsavtalene, gjennomført av VIVE i 2023, skriver at det har vært høy aktivitet på tvers av velferdsområdene og stort engasjement i arbeidet med velferdsavtalene.⁸⁹ Rapporten konkluderer med at det å ha blitt valgt som frikommune har gitt stor ansvarsfølelse til å måtte lykkes og kunne videreføre erfaringer til andre kommuner.

Rapporten fra VIVE peker videre på at potensialet for arbeidet med velferdsavtalene strekker seg utover det konkrete forsøket som igangsettes lokalt. For alle de tre velferdsområdene beskrives det at arbeidet med velferdsavtalene har ført til endret styring og ledelse i kommunene ved at kommunen har gitt mer ansvar til den enkelte skole, barnehage og eldrehjem. Rapporten peker på at det at de kommunale aktørene er enige i at dette er et tegn på en kulturendring og en annen tankegang som endrer den kommunale styrings- og ledelsesprosessen. Opplevelsen er at endringen har skapt en mer dialogbasert samarbeidsform internt i kommunen.

⁸⁸ (VIVE, Midtvejsevaluering af velfærdsaftaler, 2023)

⁸⁹ (VIVE, Midtvejsevaluering af velfærdsaftaler, 2023)

6. Rammer for en ny eller endret forsøkslov

6.1 Innledning

Hovedproblemstillingen i utredningen er hvilket handlingsrom lovgiver har dersom man ønsker å utvide forsøksadgangen etter dagens lovverk. I dette kapitlet vil vi gjøre rede for hvilke rettslige rammer som gjelder ved utvidelse av eksisterende lovverk eller innføring av ny forsøkslovgivning.

Spørsmålet er med andre ord hvordan man kan utvide forsøksadgangen uten at dette skjer i strid med Grunnloven, øvrig regelverk, herunder Norges internasjonale forpliktelser, borgernes grunnleggende rettigheter og rettsikkerhetsgarantier, legalitetsprinsippet og sentrale forvaltningsrettslige prinsipper som likebehandling, saklighet mv.

Nedenfor ser vi på de viktigste rammene for en ny eller endret forsøkslov.

6.2 Grunnloven § 75 og Stortinget som lovgiver

Etter Grunnloven § 75 bokstav a er det Stortingets oppgave «å gi og oppheve lover». Stortingets kompetanse til å gi lover og til å skatlegge er kjernen i den lovgivende makt. Stortinget står fritt til å endre eller oppheve gjeldende lovbestemmelser for tiden fremover.

I motsetning til hva som gjelder for den lovgivende makt, er forvaltningens handlefrihet begrenset av hva som til enhver tid er bestemt gjennom Stortingets bevilgnings- og skattevedtak og formell lovgivning.⁹⁰ Hvis tiltak krever hjemmel i lov eller unntak fra en eksisterende lov, kan det ikke gjennomføres uten ny regulering som gir forvaltningen ny eller utvidet myndighet til å treffe enkeltvedtak, utferdige forskrifter mv.⁹¹

Begrepene «derogasjon» og «derogasjonsklausul»

Derogasjon betyr rent språklig «å frata». I juridisk terminologi betyr «derogasjon» å gjøre inngrep i rettigheter eller å fravike en rettsregel. En «derogasjonsklausul» er en lovbestemmelse som gir forvaltningen adgang til å fravike bestemmelser i loven.

Stortinget har en vid adgang til å overføre lovgivningsmyndighet til forvaltningen, det vil si delegere. Et kjennetegn ved norsk lovgivningstradisjon er at lovgivningen i relativt stor grad inneholder forskriftshjemler som gir Kongen, eller i praksis det aktuelle fagdepartement eller underliggende etater adgang til å fastsette detaljerte regler som utfyller eller supplerer loven. Av hensyn til Grunnloven § 75 bokstav a og grunnleggende maktfordelingshensyn, kan likevel

⁹⁰ (Eckhoff & Smith, 2022) side 371.

⁹¹ (Eckhoff & Smith, 2022) side 372.

ikke Stortinget delegere en større andel av sin kompetanse til forvaltningen uten noen saklig avgrensning, så lenge Stortinget selv er i stand til å utøve denne kompetansen selv.⁹²

Stortinget vedtar ofte lover med forskriftshjemler. Disse gir normalt forvaltningen rett til å *gi utfyllende* regler. Det er imidlertid ikke helt uvanlig at forvaltningen også gis adgang til å *fravike* lovbestemmelser gjennom forskrift.⁹³ Det siste kalles derogasjon og kan alternativt sees på som en form for delegasjon, hvor delegasjonsvedtaket overfører kompetanse til å gi regler med et innhold som strider mot nærmere angitte vedtak med høyere rang.

Derogasjonshjemler finnes i særlig grad beredskapslovgivningen, som for eksempel i smittevernloven § 7-12 og helseberedskapsloven § 6-2 annet ledd.⁹⁴ Et annet eksempel på en vidtgående derogasjonshjemmel er beredskapsloven § 3,⁹⁵ som sier at «Om nødvendig kan det i bestemmelsene gjøres avvik fra gjeldende lov». Det opprinnelige forslaget til midlertidig koronalov inneholdt også vidtrekkende derogasjonshjemler, noe som førte til stor debatt og til at forslaget ble vesentlig strammet inn før Stortinget vedtok det.⁹⁶ Den midlertidige koronaloven som til slutt ble vedtatt av Stortinget, inneholdt klare begrensninger på overføringen av makt sammenliknet med det opprinnelige forslaget til en krisefullmaktslov.⁹⁷

Et eksempel på derogasjon utenom beredskapslovgivningen er forvaltningsloven § 28, som gir adgang til å gi forskrifter som avviker fra lovens kapittel VI om klage og omgjøring på særskilte saksområder.

I juridisk teori skilles det mellom svak og sterk derogasjon. Svake derogasjonsklausuler gir adgang til å fravike bestemmelser samme lov eller forskrift, mens sterk derogasjon er en hjemmel til å fravike andre lover ved å gi en forskrift. Om sterk derogasjon skriver Owe i Jussens Venner fra 1983:

«Denne typen anses vel som såpass lite vanlig at man normalt vil stille strengere krav til holdepunkter for at det virkelig foreligger en slik kompetanse enn om vi hadde en svak derogasjon å gjøre.»⁹⁸

Opsahl peker på at *spesielle*, sterke derogasjonsklausuler, ikke trenger å være «mer betenkelig» enn svak derogasjon, men mener det stiller seg annerledes med *generelle* og sterke derogasjonshjemler, det vil si hjemler som gir adgang til å gjøre uspesifiserte fritak fra andre

⁹² Prop. 76 L (2019-2020), kapittel 6.1 med videre henvisninger.

⁹³ Andenæs/Fliflet formulerer det som at «delegasjonsloven [gir] adgang til, i forskrifter, å fravike lovens egne bestemmelser», med andre ord en «fullmakt til å fravike loven», jf. (Andenæs & Fliflet, 2017), s. 290.

⁹⁴ Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) 5. august 1994 nr. 55 og Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) 23. juni 2000 nr. 56

⁹⁵ Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven) 15. desember 1950 nr. 7

⁹⁶ (Pryser Libell, Hennem Mohseni, & Haugen, Voldsomme reaksjoner på krisefullmakter i forslag til ny "koronalov", 2020).

⁹⁷ Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven) 27. mars 2020 nr. 17 og (Pryser Libell, Juristoppørret som ga ny koronalov, 2020).

⁹⁸ (Owe, 1983) Se også tilsvarende i Rt. 2012 s. 265 avsnitt 13 og (Eckhoff & Smith, 2022) s. 387. Se også Rt. 1960 s. 760 og HR-2012-333-A.

lover.⁹⁹ Sterke derogasjonshjemler av generell karakter er relativt uvanlig, og gjerne forbeholdt kriselovgivning som omtalt ovenfor.

Forsøksloven § 3 er en sterk derogasjonsklausul. Begrensningene i derogasjonsadgangen ligger i §§ 3 og 4. Forsøksloven § 3 inneholder en positiv saklig avgrensning av forvaltningens derogasjonskompetanse. Bestemmelsen § 4 fastsetter ytterligere materielle skranker for forsøksadgangen.

I forarbeidene til frikommuneloven skrev departementet følgende om derogasjon:¹⁰⁰

«Det må etter gjeldende rett antas at Stortinget i prinsippet har full adgang til å tildele myndighet til andre organer til å gi bestemmelser som avviker fra lover Stortinget selv har gitt. Det må også antas at en slik derogasjonsklausul i en lov kan gi adgang til å fravike bestemmelser i andre lover.

En derogasjonsklausul kan trolig likevel bli ansett forfatningsstridig dersom den er helt generelt formet. Det foreliggende utkast inneholder imidlertid en klar positiv saklig begrensning av fullmakten, og den skal bare kunne brukes til å fremme et nærmere angitt formål i forbindelse med søknader fra et mindre antall kommuner/fylkeskommuner. Når en dertil tar i betraktning at det dreier seg om tidsbegrensede forsøk, og at borgernes rettsstilling ikke skal kunne berøres i negativ forstand hverken materielt eller prosessuelt, mener departementet at det foreliggende lovutkast ligger trygt innenfor de rammer for myndighetstildeling til Kongen som er akseptert i norsk forfatningspraksis.»

Av dette kan vi slutte at, dersom forsøkslovens saklige anvendelsesområde blir for vidt utformet, og de materielle skrankene for å iverksette forsøk etter forsøksloven blir helt fjernet, vil loven kunne stride mot Grunnloven § 75 a. Etter vårt syn vil det følgelig ikke være anledning til å ha en forsøkslov uten en saklig avgrensning av hva forsøk kan gå ut på eller andre materielle skranker. Det er imidlertid ikke dermed sagt at rammene må være akkurat slik de er i dag.

Forsøkshjemlene i sektorlovgivningen er i motsetning til forsøkslovens bestemmelser, normalt svake derogasjonshjemler. Disse vil generelt anses mindre betenkelige. Etter vårt syn vil man dermed kunne ha videre rammer for forsøk som er hjemlet i sektorlovgivningen. For eksempel vil det være mindre betenkelig med en hjemmel til forsøk som innebærer at man kan frata innbyggerne rettigheter eller pålegge plikter i sektorlovgivningen.¹⁰¹

6.3 Grunnloven § 113 og legalitetsprinsippet

En eventuell utvidelse av forsøksadgangen til kommunene, må holde seg innenfor de rammene legalitetsprinsippet oppstiller. Legalitetsprinsippet er regulert i Grunnloven § 113, hvor det fremgår at «[m]yndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». Legalitetsprinsippet er med andre ord et grunnleggende og generelt krav om hjemmel i lov for

⁹⁹ (Opsahl, 1965) s. 253

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 36 (185-1986) side 9

¹⁰¹ Se for eksempel forsøkshjemlene i integreringsloven omtalt over i kapittel 4.2.3.

visse myndighetshandlinger som innebærer inngrep overfor den enkelte. Dagens bestemmelse i Grunnloven er fra 2014, men den kodifiserte gjeldende rett.¹⁰² Eldre kilder er om legalitetsprinsippet er følgelig fremdeles relevante.¹⁰³

Legalitetsprinsippet er begrunnet i forutberegnelighets- og rettsikkerhetshensyn, samt i demokratihensyn. Ved et krav om lovhjemmel, sikrer man at myndighetenes inngrep overfor borgerne er forankret i lover gitt av Stortinget, at innbyggeren kan forutberegne sin rettsstilling og innordne seg etter gjeldene regler.¹⁰⁴

Grunnloven § 113 stiller krav for hjemmel ved «inngrep». Det reiser spørsmålet om hva som menes med et «inngrep». Med «inngrep» siktes det både til tyngende eller inngripende vedtak og faktiske handlinger.¹⁰⁵ Mange forsøk vil ikke innebære noe «inngrep» ovenfor enkeltpersoner, se for eksempel forsøket med endret ansvarsfordeling for barnevernet mellom stat og kommune og forsøket med direkte valg av ordfører omtalt over i kapittel 3. I slike tilfeller vil ikke forsøket berøre legalitetsprinsippet. Åpnes det imidlertid i større grad for å forsøk som griper inn i rettigheter eller utvidelse av plikter for enkeltpersoner, vil forsøket måtte ha tilstrekkelig hjemmel for å overholde legalitetsprinsippet.

Legalitetsprinsippet innebærer ikke bare et krav om en hjemmel i loven, men at denne hjemmelen skal være tilstrekkelig tydelig.¹⁰⁶ Nøyaktig hvor strenge krav som stilles til hjemmelens klarhet, beror blant annet på hvor byrdefullt inngrepet er. I Rt. 1995 s. 530 uttalte Høyesterett generelt at «kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes». For mer alvorlige inngrep, må det kreves en høyere grad av presisjon. Åpnes det opp for å gjøre større inngrep i forbindelse med forsøk, må det følgelig også vurderes om hjemlene for inngrep er tilstrekkelig klare.

Forsøksloven § 5 åpner for å gi lokale forskrifter, omtalt som «vedtekter». Vedtektene godkjennes av departementet før de settes i kraft og vedtas etter de samme reglene som andre forskrifter. Hjemmelen for et inngrep kan med andre ord være forsøksloven § 5 med tilhørende forskrift, altså de lokale forsøksvedtektene.

Bruk av forskriftshjemler og forskrifter utfordrer i utgangspunktet ikke legalitetsprinsippet, jf. Lovteknikk og lovforberedelse punkt 2.1:

«Legalitetsprinsippet innebærer utelukkende et krav om hjemmel i lov. Det er således ikke noe krav om at rettslig regulering som griper inn i private forhold, i sin helhet skal gis i lovs form. Et spørsmål som ofte oppstår, er dermed hvor detaljerte regler som bør tas med i en lov. Alternativet til regulering i loven selv vil være å overlate reguleringen til forskrift gitt med hjemmel i loven.»

¹⁰² Dok. nr. 16 (2011-2012) s. 248 og Innst. 186 S (2013–2014) s. 8.

¹⁰³ (Bernt, 2021) s. 1253.

¹⁰⁴ Dok. nr. 16 (2011-2012) pkt. 4.1.5, s. 248-249.

¹⁰⁵ Dok. nr. 16 (2011-2012) s. 249. Se også Rt. 2010 s. 612 avsnitt 27.

¹⁰⁶ (Bernt, 2021), s. 1259.

Valget mellom lov og forskrift er nærmere omtalt i veilederens punkt 2.2.3. Det fremgår at utgangspunktet er at «alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift». Hensynet til borgernes rettssikkerhet er særskilt fremhevet. Det fremgår at jo mer inngripende tiltak som iverksettes, desto sterkere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til iverksettelsen av det aktuelle tiltaket.

Det er med andre ord en sammenheng mellom spørsmålet om derogasjon omtalt ovenfor i 6.2 og legalitetsprinsippet. Jo større inngrep loven tillater i forskrifts form, jo strengere krav kan det være grunn til å stille til både forskriftshjemmelen og utformingen av vedtektene.

6.4 Rettssikkerhet i forvaltningsprosesser generelt

6.4.1 Innledning

En utfordring ved utforming av lovverket for forsøk er å finne den rette balansen mellom forvaltningens behov for tilstrekkelig vide fullmakter og enkle og effektive saksbehandlingsregler på den ene siden, og innbyggernes rettigheter og rettssikkerhet på den andre.¹⁰⁷ En utvidelse av kommunens forsøksadgang for å bedre innovasjonen, må ivareta innbyggernes rettssikkerhet på en betryggende måte.

I det følgende ser vi på begrepet «rettssikkerhet» og reguleringen som generelt er ment å ivareta innbyggernes rettssikkerhet i møte med forvaltningen.

6.4.2 Begrepet rettssikkerhet

Begrepet «rettsikkerhet» er uklart og brukes på ulike måter i ulike kontekster. I vår sammenheng er det forholdet mellom innbyggerne og forvaltningsapparatet som er sentralt. Vi tar derfor utgangspunkt i rettssikkerhet slik det er slik det er definert i NOU 2019:5 Forslag til ny forvaltningslov:

«Ordet 'rettssikkerhet' blir gjerne brukt som en samlebetegnelse for beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetene, til å kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser.»

I Stortingsmeldingen Rettsikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner fra 1976-1977 ble begrepet analysert og dette har i ettertid festnet seg som definisjon på rettsikkerhet i forvaltningen.¹⁰⁸

«Som et generelt utgangspunkt innebærer rettssikkerhet at myndighetenes behandling av mennesker og avgjørelser av saker blir riktigst mulig, under iaktakelse av visse rettsregler og uten å krenke den personlige integritet eller andre menneskerettigheter. Rettssikkerhet forutsetter dermed visse normer både for hva den enkelte avgjørelse skal gå ut på, og for selve fremgangsmåten for å nå fram til avgjørelsen. Videre må det kreves visse muligheter for kontroll med behandlingen eller avgjørelsen. – I det hele tatt kan rettssikkerhets-

¹⁰⁷ Sml. Ot.prp. nr. 54 (1991-1992), pkt. 4.7.

¹⁰⁸ NOU 2019:5 punkt 10.2

idealene knapt anses oppfylt om folk ikke også får tillit til at behandlingen og avgjørelsene er så riktige som det er mulig.»¹⁰⁹

Som det står over, består rettsikkerhet av en rekke underliggende mål som må sees i sammenheng hvor helheten er sentral. Redusert sikkerhet for at vedtak er materielt riktig, svekker ikke nødvendigvis den rettsikkerheten dersom vedtaket samtidig kommer raskere og mulighetene for overprøving er gode.

Etter vårt syn er dette et sentralt poeng ved forsøksvirksomhet. Å gjøre unntak fra én eksisterende rettighet i forvaltningsloven eller særlovgivingen, innebærer ikke nødvendigvis en svekkelse av den samlede rettsikkerheten eller de samlede rettighetene til innbyggeren dersom de til gjengjeld får andre goder eller garantier som ivaretar deres interesser. For eksempel kan et unntak fra en lovbestemt rettighet, oppveies gjennom forsøksvedtekter som gir en annen rettighet som ivaretar innbyggerens interesser like godt eller bedre.

6.4.3 Alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og krav

Innenfor forvaltningsretten oppstilles det en del grunnleggende krav til hvordan forvaltningen skal opptre. Disse er dels lovfestede og dels ulovfestede. Eksempler på slike prinsipper eller krav er åpenhet, etterrettelighet, habilitet, saklighet, likebehandling, tilstrekkelig grundighet og forholdsmessighet.

Med mindre prinsippene er vernet av konstitusjonell sedvane, Grunnloven, menneskerettighetene eller EØS-retten, kan disse utgangspunktene fritt konkretiseres, innskrenkes eller fravikes ved lov eller forskrift. Man bør imidlertid ha gode grunner for å fravike dem, og det vil normalt ikke være ønskelig.

Forvaltningsloven er den viktigste loven som ivaretar nettopp alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og krav. Selv om forvaltningsloven er et uttrykk for de krav eller forventninger vi stiller til det offentliges saksbehandling, er det også utpreget positivrettslig og tilpasset en slags «normalsak». Det finnes mange eksempler i særlovgivningen på at man gjør unntak fra forvaltningslovens regler fordi de ikke passer så godt på det aktuelle rettsområdet. Se for eksempel eiendomsskatteloven § 29 andre til femte ledd.¹¹⁰

Forsøksloven § 4 bokstav b gir et forbud mot forsøk som innebærer avvik fra forvaltningslovens regler. Bokstav c gir også et forbud mot forsøk med avvik fra saksbehandlingsregler i særlovgivningen, når reglene er gitt av hensyn til individets rettsikkerhet og hensynet ikke kan ivaretas minst like godt på en annen måte i forsøket. Disse bestemmelsene er åpenbart ment å sikre at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og krav følges, og derigjennom sikre rettsikkerheten til innbyggerne i forbindelse med forsøk.

Det er åpenbart viktig at innbyggernes rettsikkerhet må ivaretas gjennom forsøk, men det er som sagt på det rene at lovgiveren *kan* velge å åpne for forsøk som innebærer avvik fra

¹⁰⁹ St.mld.nr.32 (1976-1977) s. 6

¹¹⁰ Lov om egedomsskatt til kommunane (eigedomsskattelova) 6. juni 1975 nr. 29

forvaltningsloven eller andre saksbehandlingsregler. Det viktige er at man i så fall finner andre måter å ivareta innbyggernes rettssikkerhet på.

6.5 Menneskerettigheter

Menneskerettighetene innebærer begrensinger i lovgiverens og forvaltningens kompetanse. Det vil naturlig nok både gjelde for en eventuell ny eller revidert forsøkslov og for eventuelle forsøksvedtekter som vedtas med hjemmel i forsøksloven.

Grunnlovens menneskerettighetskapittel finner vi i kapittel E og Grunnloven § 92 sier at myndighetene har plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene slik disse er nedfelt i Grunnloven og i bindende traktater om menneskerettigheter.

Gjennom menneskerettighetsloven § 2 er fem sentrale menneskerettskonvensjoner inkorporert og gjeldende som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge. Disse konvensjonene er også gitt forrang ved motstrid mot bestemmelser i norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

De fem konvensjonene som er gjennomført i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2 er Den europeiske menneskerettskonvensjon («EMK»), FNs konvensjon om barnets rettigheter («Barnekonvensjonen»/«BK»), Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter («ØSK»), Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter («SP») og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon. Både Grunnlovens rettighetskapittel og reglene i konvensjoner fastsetter sentrale skranke for offentlige myndigheters myndighetsutøvelse.

Menneskerettighetene er, slik vi ser det, neppe til hinder for aktuelle endringer i forsøksloven. Det enkelte forsøk må imidlertid designes og utføres slik at det ikke krenker menneskerettighetene, som for eksempel retten til privatliv og familieliv i Grunnloven § 102 eller forbudet mot usaklig forskjellsbehandling i Grunnloven § 98. Dette må i første omgang ivaretas gjennom prosessen med å utarbeide vedtekter for forsøket.

6.6 EØS-retten

EØS-loven § 1 sier at EØS-avtalens hoveddel gjelder som norsk lov.¹¹¹ EØS-loven § 2 sier at bestemmelser som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen i tilfelle konflikt skal gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold. EØS-rett som er gjennomført i norsk rett er med andre ord gitt forrang foran norsk lov, og kan ikke fravikes ved alminnelig lov eller forskrift. Det innebærer at forsøksloven og forsøksvedtekter ikke kan stride mot EØS-retten.

På en rekke områder griper EØS-retten inn i norsk forvaltning og offentlighet. Ulike EØS-rettslige bestemmelser griper inn i og begrenser statsmaktenes rettslige og politiske kompetanse på en rekke områder, eksempelvis gjennom reglene om de fire friheter, reglene om offentlige

¹¹¹ Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) 27. november 1992 nr. 109

anskaffelser, statsstøtteforbudet og personvern. Personvern har vi valgt å omtale særskilt nedenfor da vi antar det er særlig relevant i forbindelse med forsøksvirksomhet i forvaltningen.

På samme måte som for menneskerettighetene, er det neppe aktuelt å se for seg endringer i forsøksloven som i seg selv strider mot EØS-retten. Man må imidlertid være oppmerksom på de begrensninger EØS-retten innebærer med hensyn til hvordan det enkelte forsøk kan designes og gjennomføres. Innebærer forsøket en eller annen form for samarbeid med privat næringsliv må man for eksempel være oppmerksom på reglene om statsstøtte og offentlige anskaffelser. På samme måte som for menneskerettighetene, antar vi at dette er noe man må være særlig oppmerksom på når vedtektene for forsøket utarbeides.

6.7 Personvernforordningen («GDPR»)

Personvernforordningen, ofte kalt «GDPR», er gjennomført i norsk rett ved personopplysningsloven.¹¹² Forordningen stiller krav til det offentliges håndtering av personopplysninger. Vi antar denne forordningen kan være særlig relevant for forsøksvirksomhet, og har derfor valgt å omtale denne for seg. I likhet med annen EØS-rett, kan kravene GDPR stiller til håndtering av personopplysninger ikke settes til side gjennom forsøksloven eller vedtekter fastsatt med hjemmel i forsøksloven.

En «personopplysning» er enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. forordningen artikkel 4 nr. 1. Uttrykket «behandling» favner vidt, jf. forordningen artikkel 4 nr. 2:

«'behandling': enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke, f.eks. innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring»

Forordningens artikkel 5 inneholder flere prinsipper for hvordan personopplysninger skal behandles, som for eksempel at behandlingen skal ha et lovlig grunnlag, kun samles inn for spesifikt formål, ikke inneholde mer informasjon enn nødvendig, oppbevares sikkert mv.

Forordningens artikkel 6. nr. 1 innebærer at behandling av personopplysninger bare er lovlig hvis det foreligger et behandlingsgrunnlag. Relevante behandlingsgrunnlag for en kommune kan for eksempel være at det er nødvendig for å ivareta oppgaver de er pålagt, hjemmel i lov eller samtykke.

GDPR vil neppe være til vesentlig hinder for gjennomføring av forsøk etter forsøksloven. Generelt vil forsøk med hjemmel i forsøksloven og behandling av opplysninger i medhold av godkjente forsøksvedtekter oppfylle kravene til behandlingsgrunnlag. GDPR kan imidlertid stille

¹¹² Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) 15. juni 2018 nr. 38 og Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (GDPR)

krav til hvordan personopplysninger skal behandles i forbindelse med forsøket, og for eksempel bruk av opplysninger til andre formål enn det de var innhentet til, kan være problematisk.

7. Vurdering av hvordan forsøk bør reguleres

7.1 Innledning

De siste 15 årene er det kun satt i gang tre forsøk med hjemmel i forsøksloven, mens ti søknader om forsøk har blitt avvist.¹¹³ Den omfattende forsøksaktiviteten i danske kommuner, omtalt ovenfor i kapittel 5, står i sterk kontrast til den lave forsøksaktiviteten i norske kommuner.

Basert på regjeringens pågående arbeid med tillitsreformen og forsøkskommuneprosjektet, legger vi til grunn at det er en overordnet politisk målsetning om økt forsøksvirksomhet. I stortingsmeldingen «En innovativ offentlig sektor» fra juni 2020 gis det klart uttrykk for et ønske om flere forsøk basert på forsøksloven.¹¹⁴

I det følgende ser vi derfor på hvordan man kan legge til rette for mer forsøk, det vil si gjennom en generell forsøkslov, gjennom sektorlovgivningen eller særlover. Vi vurderer også behovet for en ny eller revidert forsøkslov, kommer med konkrete forslag til endringer i forsøksloven og beskriver til slutt enkelte andre hindringer for forsøk.

7.2 Generell forsøkslov, forsøkshjemler i sektorlovgivningen eller særlover om forsøk?

7.2.1 Innledning

Et første spørsmål, er om vi fremdeles bør ha en generell forsøkslov, ha forsøkshjemler i sektorlovgivningen, ta i bruk særlover om forsøk eller en kombinasjon. Etter vårt syn er dette tre alternativene metoder for å hjemle forsøk, og hvert alternativ har sine styrker og svakheter. Det er med andre ord ikke et spørsmål om å velge ett eller to virkemidler, men å ha et bevisst forhold til hvilke virkemiddel som man tar i bruk for å oppnå de målsetningene man til enhver tid har. Ønsker man å øke forsøksvirksomheten, mener vi at man må se på alle de tre virkemidlene som aktuelle. Vi anbefaler med andre ord å videreføre en generell forsøkslov og forsøkshjemler i sektorlovgivningen. Vi mener også man bør vurdere å ta i bruk særlover når de to første virkemidlene ikke strekker til.

Nedenfor beskriver vi hva som er styrker og svakheter ved de tre alternative fremgangsmåtene, og hvordan de kan virke side om side og utfylle hverandre.

7.2.2 Forsøkshjemler i sektorlovgivningen

Fordelen med forsøkshjemlene i sektorlovgivningen er at de vanligvis kun innebærer svak derogasjon, og dermed i mindre grad enn en generell forsøkslov er egnet til å utfordre Grunnloven § 75 om Stortinget som den lovgivende makt og § 113 om legalitetsprinsippet. Adgangen til forsøk kan skreddersys i den enkelte lov og vedtas av Stortinget selv. Man kan gi en

¹¹³ Se kapittel 3.2 over. Vi ser bort for forsøket med scooterløyper som ble avbrutt etter Sivilombudets uttalelse i SOM-2016-3031.

¹¹⁴ Meld. St. 30 (2019-2020) side 66.

forsøkshjemmel som tydelig angir i hvilken grad individuelle rettigheter kan settes til side eller om det er adgang til å pålegge nye plikter. Det innebærer etter vårt syn at man kan gå lengre i å tillate inngripende forsøk innenfor en sektorlov enn det man kan gjøre i en helt generell forsøkslov.

Stortinget kan for eksempel også vedta enklere saksbehandlingsregler som senker terskelen for å sette i gang forsøk i sektorlovgivningen. Initiativet til å sette i gang denne typen forsøk kan komme fra staten, fylkeskommunen eller den enkelte kommunen og er det er dermed en lav terskel for å igangsette denne typen forsøk dersom man først er innenfor den aktuelle forsøkshjemmelen.

Svakheten ved forsøkshjemlene i sektorlovgivningen er at de er lite egnet for forsøk som krever fritak fra bestemmelser i flere lover. Ønsker man for eksempel å omfordele oppgaver mellom staten, kommunen og fylkeskommunen, kan det være behov for både fritak fra den aktuelle sektorlovgivning og kommuneloven eller forvaltningsloven. I så fall vill forsøkshjemler i sektorlovgivningen kunne komme til kort eller søknadsprosessen kan kompliseres ved at man må søke på grunnlag av flere forsøkshjemler i ulike lover samtidig.

Forsøkshjemler i sektorlovgivningen kan også komme til kort hvis hinderet for forsøket ligger i en annen lov enn den aktuelle sektorloven. Tana kommunes søknad om tilbud om omsorgsboliger basert på leiekontrakter for eldre med et begrenset omsorgsbehov, kan være et egnet eksempel.¹¹⁵ Hindret for forsøket lå ikke i pasientrettighetsloven eller i helse- og omsorgstjenesteloven, men i husleieloven. Det ville i så fall vært til lite hjelp med forsøkshjemler i helse- og omsorgsloven eller pasientrettighetsloven.

Når et forsøk kun krever unntak fra én konkret sektorlov, kan sektorlovgivningen være et effektivt virkemiddel for forsøk. Slike forsøk kan settes i gang enkelt og raskt, og det kan gi rom for forsøk man ellers ikke ville fått til med en generell forsøkslov.

Når formålet er å stimulere til flere forsøk i kommunal sektor, er det etter vårt syn klart at forsøkshjemlene i sektorlovgivningen bør videreføres og videreutvikles fordi disse utgjør «lavhengende frukt» for kommunene. Det kan også være grunn til å vurdere om det burde vært innført flere forsøkshjemler i sektorlovgivningen for å senke terskelen for små forsøk innenfor ulike sektorer.

7.2.3 En generell forsøkslov

Fordelen med en generell forsøkslov er nettopp at den er generell. Den kan i utgangspunktet brukes på et hvilket som helst forvaltningsområde, og man er ikke avhengig av at det finnes en forsøkshjemmel i sektorlovgivningen som passer til det konkrete forsøket. Det gir fleksibilitet og mulighet for forsøk på nye områder der lovgiveren ikke har tenkt på at det kan utføres forsøk. Den er også egnet for forsøk der hindret ikke ligger i sektorlovgivningen, men annen lovgivning, som i eksemplet fra Tana kommune omtalt over. En generell forsøkslov er også bedre egnet enn sektorlovgivningen når man har behov for unntak fra flere lover samtidig for å gjennomføre

¹¹⁵ Se kapittel 3.3.2 over.

forsøket. Man kan med andre ord lettere sette i gang større sektorovergripende eller omfattende forsøk med en generell lov.

På den annen side, vil det som påpekt i kapittel 6 over være grenser for hvor vid derogasjonsadgangen i en generell forsøkslov kan være. Legalitetsprinsippet vil også sette grenser for hvor langt man kan gå i å frata innbyggere rettigheter eller pålegge plikter gjennom en generell forsøkslov.

Initiativ til forsøk etter en generell forsøkslov, kan som i dag komme fra alle deler av forvaltningen, det vil si kommunen, fylkeskommunen eller staten. Det er en fordel fordi det senker terskelen og legger til rett for innovasjon i alle deler av forvaltningen.

Av hensyn til innbyggernes rettssikkerhet og Grunnloven §§ 75 og 113, bør det neppe settes vesentlig lempeligere krav til saksbehandlingen av forsøk enn i dag i en generell lov. Terskelen for å sette i gang forsøk etter forsøksloven, kan dermed sies å være middels høy.

Som det fremgår over, fyller den generelle forsøksloven et behov som det neppe er mulig eller praktisk å fylle ved hjelp av forsøkshjemler i sektorlovgivningen. Etter vårt syn bør følgelig forsøksloven videreføres. Nedenfor ser i kapittel 7.4 ser vi også på mulighetene til å utvide adgangen til forsøk etter forsøksloven.

7.2.4 Forsøk basert på særlover

Den danske modellen, med særlover for forsøk innenfor ulike sektorer, har vist seg å være et svært effektivt virkemiddel for innovasjon i kommunal sektor.¹¹⁶ Det har ført til et stort antall forsøk, som igjen ført til varige endringer i regelverket. Fremgangsmåten synes i tillegg å skape et godt miljø for innovasjon fordi kommunene jobber sammen i grupper som har et felles mål om å lage gode, nye løsninger for en sektor. Den danske modellen fremstår med andre ord som en mer rettet og helhetlig satsing på innovasjon i utvalgte sektorer.

Vi har også erfaring med bruk av særlover for forsøk i Norge, men da i mindre skala. Byrådsmodellen som vi i dag finner i kommuneloven kapittel 10, ble først testet ut gjennom en særlov for forsøket.¹¹⁷

Når Stortinget selv vedtar en særlov for et forsøk, og fritar en gruppe kommuner for regulering i en eller flere konkrete lover som erstattes av regulering i særloven, avtaler, forsøksvedtekter, fremstår det etter vårt syn som en mindre problematisk form for derogasjon enn en generell forsøkslov. Lovgiver bestemmer i et slikt tilfelle hvilke konkrete lover eller bestemmelser det skal gjøres fritak for, for hvor lenge forsøket skal pågå og for hvor mange kommuner som kan delta. Forholdet til legalitetsprinsippet kan også ivaretas gjennom de aktuelle særlovene ved å gi hjemmel til å gripe inn i rettigheter eller til å pålegge plikter. Kontrollen over rammene for forsøket ligger med andre ord hos Stortinget.

¹¹⁶ Se kapittel 5 over.

¹¹⁷ Midlertidig lov om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner 21. juni 1985 nr. 85.

Det betyr ikke at Stortinget kan vedta hva som helst. Særloven og de øvrige rammene for forsøket må fremdeles ligge innenfor andre bestemmelser i Grunnloven, menneskerettighetene og EØS-retten omtalt ovenfor i punkt 6.5 til 6.7. Særloven bør også ivareta grunnleggende krav til rettssikkerhet i forvaltningen. Forsøk i særlov er likevel den fremgangsmåten som gir de videste rammene for hva forsøket kan gå ut på. Særlov kan med andre ord brukes når man hverken kommer i mål med forsøkshjemler i sektorlovene eller i den generelle forsøksloven, samt ved en større satsing på innovasjon i utvalgte sektorer som i Danmark.

Ulempen med særlover er at terskelen for å sette i gang forsøk vil være relativt høy. Man må ha en formell lov, med de forberedelser det innebærer, og i tillegg kreves gjerne forsøksvedtekter eller avtaler. Forsøket kan vanskelig initieres fra den enkelte kommune alene, og man vil i praksis være avhengig av at statlig initiativ og vilje til satsing. Baserer man seg utelukkende på særlover, kan man derfor gå glipp av gode forsøk den enkelte kommunen ønsker å sette i gang på egenhånd.

7.2.5 Oppsummering

Ønsker man flere forsøk enn i dag, bør man etter vårt syn kombinere bruken av forsøkshjemler i sektorlovgivningen, en generell forsøkslov og særlover ved behov.

Det kan innvendes at dette gir en fragmentert og lite oversiktlig rettstilstand. Bakgrunnen for innføringen av forsøksloven var blant annet et ønske om å samle hjemlene for forsøk i en felles, sektorovergripende forsøkslov.¹¹⁸ Tanken var at man ved å samle hjemmelsgrunnlaget for forsøksvirksomhet, lettere kunne holde oversikt over pågående forsøksaktiviteter på de ulike forvaltningsområdene.¹¹⁹ Selv om vi anerkjenner denne innvendingen, vil en vid adgang til forsøk etter vårt syn neppe kunne sikres gjennom en generell forsøkslov alene. Når man har valgt å videreføre gamle forsøkshjemler i sektorlovgivningen og i tillegg innført nye, illustrer det nettopp behovet for slike bestemmelser. Utdrøiningene med en fragmentert lovgivning, kan dessuten motvirkes gjennom informasjonsarbeid og gode ordninger for koordinering av forsøk.

Ønsker man å understøtte forsøksvirksomheten på et særskilt område, fremstår særlovgiving etter dansk modell som den mest effektive løsningen. Vi antar at de gode erfaringene fra Danmark ikke bare skyldes den rettslige friheten en slik løsning gir, men at danskene også har klart å skape gode miljøer der flere kommuner samarbeider om komme opp med nye modeller og løsninger for en bestemt sektor. Den danske modellen fremstår med andre ord som en mer koordinert satsing på innovasjon.

7.3 Revisjon av eksisterende eller ny forsøkslov?

Skal man utvide adgangen til forsøk i en generell forsøkslov, kan det enten skje ved en revisjon av dagens lov eller ved å vedta en ny lov. Man kunne også tenkt seg å inkorporere forsøksloven i

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) side 6.

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) side 6.

kommuneloven, slik Oxford Research foreslo i sin rapport fra 2020.¹²⁰ Adgangen til forsøk vil ikke avhengig av *hvordan* endringene gjennomføres. Endringene vi foreslår nedenfor vil kunne gjøres på alle de tre overnevnte måtene.

Forsøksloven av 1992 er en eldre lov og er tilpasset den forrige kommuneloven. Det kan tale for at en endring av den eksisterende loven blir såpass omfattende at en ny lov vil være det mest hensiktsmessige. De endringene vi mener er mest aktuelle, er imidlertid ikke av en slik karakter at de rokker ved den eksisterende lovstrukturen. I henhold til «Lovteknikk og lovforberedelse» fra Justisdepartementets lovavdeling er det da mest nærliggende å velge endringer av eksisterende lov.¹²¹ Vi foreslår følgelig å endre dagens lov fremfor å lage en ny. Dette fremstår som den enkleste og mest hensiktsmessige måten å legge til rett for flere forsøk på.

Som nevnt foreslo Oxford Research å ta inn forsøksloven som et kapittel i kommuneloven. Forslaget var begrunnet i at forsøksbestemmelsene i så fall ville bli mer synlige og at det ville øke kunnskapen og bevisstheten rundt mulighetene for forsøk. Selv om dette godt kan være riktig, vil loven med en slik løsning miste sin karakter av å være en lov for hele den offentlige forvaltningen, herunder staten. Da forsøksloven ble vedtatt i 1992 var det et uttalt ønske om en lov som også involverte det statlige forvaltningsnivået i større grad enn i frikommuneloven.¹²² Om man har lyktes med det, kan kanskje diskuteres. Uansett mener vi at det kan være fornuftig å beholde en egen forsøkslov. Tematisk sett mener vi forsøkslovens regulering ikke hører hjemme i kommuneloven.

7.4 Forslag til endringer i forsøksloven

7.4.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 6 over setter Grunnloven § 75 grenser for hvor vid derogasjonsadgang man kan ha i en generell forsøkslov fordi loven åpner for sterk derogasjon. I tillegg utgjør legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 en barriere mot forsøk som innebærer inngrep i rettigheter eller ileggelse av nye plikter, fordi legalitetsprinsippet stiller et krav om tilstrekkelig klar hjemmel. Akkurat hvor snevre eller vide grenser Grunnloven §§ 75 og 113 setter for en generell forsøkslov, vil det kunne være delte meninger om. Det er likevel sikker rett at forsøksadgangen må være innenfor visse nærmere angitte grenser satt av Stortinget ved lov for ikke å stride mot Grunnloven.

Ser man på hvordan forsøksloven praktiseres i dag, er det etter vårt syn ikke grunnlag for å mene at den utfordrer Stortingets lovgivende makt. Problemet synes snarere å være at begrensningene i loven er så store at man ikke oppnår den ønskede innovasjonen. Det tilsier at man bør kunne gjøre adgangen til forsøk noe videre enn i dag uten å komme i konflikt med Grunnloven § 75.

¹²⁰ (Oxford Research, 2020) s. 2

¹²¹ Lovteknikk og lovforberedelse, s. 74.

¹²² Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) punkt 3.2.

Vi antar videre at helheten i forsøksloven er viktigere enn de konkrete enkeltavgrensingene. Summen av begrensninger må med andre ord være slik at forsøksvirksomheten er innenfor forsvarlige rammer fastsatt av Stortinget. Å utvide adgangen etter en bestemmelse, kan dermed avbøtes ved strengere vilkår i en annen.

Nedenfor forslår vi noen endringer i forsøksloven som etter vårt syn er innenfor de rammer Grunnloven setter, og som mener vil kunne åpne for flere forsøk enn i dag. Man kan også tenke seg andre løsninger enn de vi foreslår nedenfor.

7.4.2 Ny formålsbestemmelse i forsøksloven § 1

Vi foreslår å utvide og å modernisere formålsbestemmelsen i forsøksloven § 1. Dagens bestemmelse er vanskelig tilgjengelig og fremstår utdatert. Dette er i seg selv et argument for å modernisere den. I tillegg er det slik at vilkårene for forsøk i § 3 er knyttet opp mot § 1, ved at forsøk bare tillates hvis de fremmer lovens formål i § 1. Slik vi oppfatter avslagene fra kommunal- og distriktsdepartementet, er flere avslag begrunnet i at forsøket ikke er i tråd med lovens formål. En utvidet formålsbestemmelse kan dermed lede til flere forsøk.

I tillegg kan dagens formålsbestemmelse etterlate et inntrykk at loven kun hjemler forsøk som går på det rent organisatoriske i forvaltningen. Slik har imidlertid ikke loven blitt forstått i praksis. Det illustrer for eksempel forsøket med felles krisesenter for kvinner og menn på Romerike.¹²³

Etter vårt syn kan formålsbestemmelsen i § 1-1 i kommuneloven fra 2018 tjene som modell ved formuleringen av en mer tidsriktig formålsbestemmelse. Vi foreslår følgende formulering:

«Loven skal gjennom forsøk legge til rette for at offentlige forvaltning kan yte bedre tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Videre skal loven bidra til utvikling av løsninger i offentlig forvaltning som er effektive, tillitskapende og bærekraftige, samt til en videreutvikling av gode demokratiske styringsformer og av det lokale selvstyret.»

Tyngden i bestemmelsen flyttes dermed fra forsøk om bedre organisering av forvaltningen til forsøk som kan gi bedre tjenester for innbyggerne og gi en god samfunnsutvikling.

Det er etter vårt syn viktig at loven åpner for forsøk med ny teknologi, som for eksempel forsøk med velferdsteknologi i omsorgstjenestene og bruk av kunstig intelligens. Det ligger innenfor «utvikling av løsninger i offentlig forvaltning som er effektive, tillitskapende og bærekraftig». Omtaler man konkrete former for teknologi, vil ordlyden fort bli utdatert.

7.4.3 Ny definisjon av begrepet «forsøk» i § 3 i loven

Dagens forsøkslov inneholder ingen definisjon av forsøk. Hva et forsøk er fremkommer kun indirekte av § 3 første og andre ledd. Det gjør loven vanskelig tilgjengelig og en del av søknadene omtalt i kapittel 3 bærer preg av at kommunene som søker muligens ikke har forstått hva som

¹²³ Se 3.2.2

utgjør et «forsøk» etter forsøksloven. Etter vårt syn bør det derfor forsøksbegrepet defineres i loven.

Vi foreslår å innta et nytt første ledd i forsøksloven § 3 som definerer forsøk. Det kan for eksempel lyde slik:

«Et forsøk er et tidsavgrenset prosjekt som innebærer en tillatelse til midlertidige avvik fra gjeldende lover, forskrifter eller vedtak. Formålet med forsøket skal være å få erfaring med alternative eller nye måter å løse det offentliges oppgaver på eller med alternativ organiseringen av den offentlige virksomheten.»

Vi har her inntatt begrepet «vedtak» i tillegg til lov og forskrift. Dette vil innebære en utvidelse sammenlignet med dagens lov, og innholdet av begrepet kan klargjøres nærmere i forarbeidene.

Bakgrunnen for forslaget om å inkludere «vedtak» er avslaget på Hordaland fylkeskommunes søknad om forsøk med delegering av myndighet for forvaltning av utviklingsmidler på folkebibliotekområdet.¹²⁴ Forvaltningen av midlene var ikke lovregulert, og ble dermed bedømt å falle utenfor forsøkslovens virkeområde. I intervjuene gjennomført av BDO, har det også blitt pekt på at den økonomiske styringen av kommunene, som ikke nødvendigvis skjer gjennom lover og forskrifter, kan utgjøre et hinder for innovasjon og forsøksvirksomhet.

En måte å utvide forsøksadgangen på, kan derfor være å åpne for at forsøk også kan gjelde avvik fra vedtak om bevillinger og økonomisk styring. I noen tilfeller vil dette kanskje også være nødvendig for å finansiere forsøk. Etter vår vurdering vil en slik utvidelse neppe være problematisk sett opp mot de rammene som er trukket opp i kapittel 6 ovenfor. En forutsetning er naturligvis at man ikke går ut over de midlene man har fått bevilget, men at det er tale om å omdisponere midler. En løsning kan være å la den myndigheten som har gitt bevillingen uttale seg før forsøket eventuelt godkjennes. Dette kan gjøres til en del av forsvarlighetsvurderingen i § 3 andre ledd.

Selv om det ikke følger av ordlyden i forsøksloven, har departementet vært restriktive med å godkjenne forsøk som går ut på dispensasjoner fra gjeldene regelverk. Departementet har lagt til grunn at det i slike tilfeller ikke er tale om reelle forsøk. Som eksempel viser vi til Oslo kommunes søknad fra 2019 om forsøk med inndragning av skjenkebevilling omtalt over i kapittel 3.3.3.

Etter vårt syn bør en definisjon av forsøk også omfatte dispensasjoner fra gjeldende regelverk forutsatt at forsøket er egnet til å gi nye erfaringer. Det sentrale er, etter vårt syn, å skille mellom de søknader om forsøk der formålet er å finne en ny og bedre løsning på et problem, og de søknader der kommunen bare ønsker unntak fra en regel de anser uhensiktsmessig. Et forsøk skal – hvis det er vellykket – kunne lede til en permanent regelendring. Det bør for eksempel ikke være anledning til å få unntak fra saksbehandlingsregler for å bli kvitt restanser. Ønsker

¹²⁴ Se omtale i 3.3.5 over

man derimot å teste ut enklere saksbehandlingsregler som kan effektivisere saksbehandlingen, kan det være tale om et forsøk.

7.4.4 Alternativene i § 3 første ledd bokstav a til d

Bestemmelsen i § 3 første ledd inneholder fire alternativer, jf. bokstav a til d. Bokstav a er mest vidtrekkende, ved at det åpnes for forsøk blant annet med avvik fra regelverk om hvordan det offentlige skal organisere sin virksomhet eller løse sine oppgaver. Svært mange forsøk vil kunne falle inn under dette alternativet. I tillegg kan det gjøres fritak fra regler om oppgavefordeling i offentlig sektor og statlig kontroll med kommunene i bokstav b og c. Alternativ d er i praksis ikke i bruk lenger.¹²⁵

Vi foreslår å inkludere begrepet «vedtak» i alternativ a med samme begrunnelse som over i punkt 7.4.3. Utover dette har vi ikke funnet grunnlag for å foreslå endringer i første ledd bokstav a til c. Skal man ha en generell forsøkslov, må den være innenfor gitte rammer for ikke å stride mot Grunnloven § 75.¹²⁶ Rammene i bokstav a til c bør derfor etter vårt syn videreføres med den relativt beskjedne endringen som er foreslått over.

7.4.5 Vilkårene i § 3 andre og tredje ledd foreslås videreført

I § 3 andre ledd finner vi for det første kravet om at forsøket skal oppfylle lovens formål. Denne regelen foreslår vi å videreføre, men i realiteten vil rammene være utvidet dersom man endrer formålsbestemmelsen i tråd med vårt forslag over i punkt 7.4.2.

I § 3 andre ledd finner vi også vilkår om at forsøkene må være «forsvarlig og faglig vel underbygget». Disse vilkårene foreslår vi å videreføre. Vi mener disse vilkårene er viktig for å ivareta innbyggernes rettsikkert i forbindelse med forsøksvirksomhet. Vilårene innebærer også en terskel mot derogasjon, og bidrar dermed til å ivareta hensynet til Grunnloven § 75. Vilårene innebærer at man ikke skal fravike gjeldene lovregulering uten at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende og gode grunner.

I § 3 tredje ledd er det inntatt en regel om at forsøk normalt skal begrenses til fire år. Også dette mener vi er en viktig regel som bør videreføres for å sikre at forsøkene er reelle og for å sikre at derogasjonen ikke blir videre enn det Grunnloven § 75 åpner for. Reglene kan også ha en viss betydning i vurderingen av legalitetsprinsippet fordi et midlertidig inngrep er mindre enn et varig inngrep.

7.4.6 Forbudet mot avvik fra grunnleggende bestemmelser i kommuneloven i § 4 første ledd bokstav a

Forsøksloven § 4 regulerer begrensinger i forsøksadgangen. Etter bestemmelsens første ledd bokstav a kan det ikke godkjennes forsøk med avvik fra «kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner».¹²⁷ Det kan

¹²⁵ Bokstav d kan vurderes opphevet for å gjøre regelverket enklere. Det vil etter vårt syn ikke ha noen praktisk betydning for forsøksadgangen i kommunene.

¹²⁶ Se kapittel 6.2 over og Ot.prp. nr. 36 (185-1986) side 9.

¹²⁷ Se punkt 2.4.2 over om hvordan regelen skal forstås.

være gode grunner til å begrense adgangen til å gjøre avvik fra slike bestemmelser i kommuneloven. De er blant annet vedtatt for å beskytte demokratiske prosesser i kommunen og det lokale selvstyret.

Ingen av avslagene vi har innhentet fra KDD har vært begrunnet i denne bestemmelsen, hvilket kan tilsa at begrensningen i praksis ikke utgjør et vesentlig hinder for ønskelige forsøk. Det er likevel ikke utenkelig at avgrensningen av forsøksloven § 4 første ledd bokstav a kan forhindre forsøk som er ønskelige. Forsøket med byrådsmodell som ble prøvd ut i Oslo før den ble et lovlig valg etter kommuneloven, ville neppe vært tillatt etter dagens forsøkslov. Forsøket ble gjennomført med hjemmel i en særlov og må anses som et eksempel på et vellykket forsøk som har ført til nye modeller for organisering. Det kan derfor reises spørsmål ved om ikke bokstav a også burde mykes opp for å kunne tillate denne type forsøk.

Etter vårt syn bør slike forsøk ikke kunne gjennomføres med hjemmel i en generell forsøkslov. Hensynet til å beskytte demokratiske prosesser i kommunen og det lokale selvstyret veier tungt. Vi mener en så vid derogasjonsadgang kan være problematisk i forhold til Grunnloven § 75. Ønsker man forsøk med slike bestemmelser i kommuneloven, kan man vedta en særlov.

Den største utfordringen med § 4 første ledd bokstav a, er etter vårt syn at det er vanskelig å vite hvilke konkrete regler i kommuneloven man ikke kan gjøre unntak fra. Vi mener likevel at det ikke vil være praktisk med noen opplisting av konkrete bestemmelser i loven. Hvis forsøksloven revideres, bør det i forarbeidene drøftes hvilke bestemmelser i kommuneloven fra 2018 som ikke kan fravikes i forbindelse med forsøk. Dette vil sikre en større klarhet om innholdet uten at avgrensningen blir for begrensende. En slik regulering er også i tråd med norsk lovgivningsteknikk.¹²⁸

7.4.7 Forbudet mot avvik fra forvaltningsloven og andre saksbehandlingsregler i § 4 første ledd bokstav b og c

Flere av informantene Oxford Research intervjuet i forbindelse med evalueringen av forsøksloven i 2020, opplyste at saksbehandlingsregler ofte sto i veien for å søke om forsøk.¹²⁹ Særlig gjaldt dette forsøksloven § 4 første ledd bokstav b, som angir at det ikke kan godkjennes forsøk med avvik fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Dette er i loven formulert som en absolutt begrensning. Den skiller seg derfor fra § 4 første ledd bokstav c, som sier at saksbehandlingsregler i annen lovgivning gitt av hensyn til enkeltpersoners rettssikkerhet, kan fravikes dersom Kongen finner at rettssikkerhetshensyn ivaretas minst like godt ved den fremgangsmåten det søkes om samtykke til. Begrunnelsen for det absolutte forbudet er i forarbeidene for klart slik:

¹²⁸ Lovteknikk og lovforberedelse, veiledning om lov og forskriftsarbeid, s. 25 og 26.

¹²⁹ (Oxford Research, 2020), side 39.

«Dette er regler som setter en grunnleggende standard for behandlingen av forvaltningssaker, uavhengig av forvaltningsnivå og -sektor, bl.a ut fra hensynet til den enkeltes rettssikkerhet, og som er et lite egnet tema for forsøk.»¹³⁰

Etter vårt syn er denne begrunnelsen lite overbevisende. Forvaltningsloven er en helt generell lov og reguleringen passer ikke i alle sammenhenger. Til dels inneholder forvaltningsloven utpreget positivrettslige og konkrete regler, som for eksempel at klagefristen skal være 3 uker. Det finnes derfor mange eksempler på avvikende regulering i sektorlovgivningen. Slik sektorlovgivning kan både gi parten et sterkere eller svakere vern alt ettersom hva det er behov for. Vi kan ikke se at forvaltningslovens regler er viktigere å verne enn saksbehandlingsregler i sektorlovgivningen. Reglene i sektorlovgivningen kan være like viktig for partens rettssikkerhet.

I forvaltningsloven § 13g er det gitt forskrift om adgang til deling og behandling av taushetsbelagte opplysninger på gitte vilkår. I forvaltningsloven § 19 tredje ledd er det også gitt hjemmel for at forvaltningen i forskrifter partsinnsyn som avviker fra reglene i §§ 18-19. I forvaltningsloven § 28 fjerde ledd er det gitt forskriftshjemmel som åpner for at forvaltningen kan gi klageregler som avviker fra klagereglene i forvaltningsloven. Forvaltningen har med andre ord allerede en rekke hjemler for å gjøre avvik fra helt sentrale bestemmelser i forvaltningsloven i forskrifts form. Det er da vanskelig å se den prinsipielle begrunnelsen for at forvaltningen ikke også kan vedta avvik fra forvaltningsloven i forbindelse med forsøk.

Vi synes heller ikke at hensynet til den enkeltes rettssikkerhet er et tilstrekkelig godt argument, dersom vilkåret for avvik fra forvaltningslovens regler er at hensynet til den enkeltes rettssikkerhet *«ivaretas minst like godt ved den framgangsmåte det søkes om samtykke til»* slik som for andre saksbehandlingsregler.

Vi antar at særlig reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven kan hindre forsøk. De vil kunne være til hinder for informasjonsdeling på tvers av offentlige organer, både innad i en kommune og mellom ulike kommuner. Dette kan hemme samordning og tverrfaglig samarbeid, spesielt innenfor skole og helse- og omsorg. Flere av disse områdene har egne regler for deling om opplysninger, men det er ikke gitt at vilkårene vil være oppfylt ved forsøksvirksomhet. Videre vil det kunne være vanskelig å gjøre forsøk med bruk av kunstig intelligens, idet dette krever deling og innhenting av store mengder opplysninger. Datatilsynet har opplyst at forsøk med kunstig intelligens vil kreve unntak fra forvaltningslovens regler om taushetsplikt.¹³¹

Et eksempel på forsøk med unntak for taushetspliktsreglene vil være forsøk med samarbeid mellom kommuner på barne- og ungdomsarbeid i barneteam der det er behov for å dele informasjon på tvers av kommunene. Det vil da kunne gjøres unntak fra taushetspliktreglene mot at tilsvarende taushetspliktregler vil gjelde for enheten overfor tredjeparter. Dette kunne kanskje vært løsningen på eksempelet fra Meløy kommune som ble nevnt i kapittel 3.3.4 om samarbeid mellom NAV-kontorene i tre kommuner i Nordland.

¹³⁰ Ot.prp. nr 54 (1991-1992) s. 28

¹³¹ (Oxford Research, 2020), side 40.

Det kan også være behov for unntak fra andre regler i forvaltningsloven som for eksempel klagereglene. Forsøk som innebærer endring i hvem som er klageorgan, eller klagefristens lengde bør etter vårt syn kunne aksepteres.

For de fleste forsøk vil det være slik at forvaltningslovens regler bør ligge til grunn. Likevel mener vi at dette ikke bør gjelde absolutt, og at det i enkelte tilfeller vil det kunne være hensiktsmessig at det etableres andre og tilsvarende gode ordninger for innbyggeren. Forsøksloven bør ikke være utformet slik at den stenger for dette.

Etter vårt syn vil det være fornuftig å likestille saksbehandlingsregler i forvaltningsloven med saksbehandlingsregler i særlovgivingen. Vi foreslår med andre ord å oppheve bokstav b, og å videreføre reguleringen i bokstav c for saksbehandlingsregler både i forvaltningsloven og i annen lovgiving. Vi mener en slik ordning både ivaretar partens rettssikkerhet og er innenfor Grunnlovens rammer.

7.4.8 Forbudet mot forsøk som innskrenker rettigheter og å utvide plikter i § 4 andre ledd

Bestemmelsen i forsøksloven § 4 annet ledd utgjør en sentral materiell begrensning av forsøksadgangen. Bestemmelsen fastsetter at godkjenning ikke kan gis «når dette vil innebære innskrenking av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning». Begrensningen kan både sees i sammenheng med Grunnloven § 75 og legalitetsprinsippet i § 113, og har i utgangspunktet gode grunner for seg. Det må imidlertid kunne reises spørsmål om det er nødvendig at begrensningen er absolutt.

Eksempler på søknader om forsøk som har blitt avvist på dette grunnlaget er Levanger kommunes søknad om utvidet eiendomsskatt, Oslo kommunes søknad om å erstatte kontantstøtte med andre tiltak og Tana kommunes søknad om å utleie av eldreboliger på vilkår som avvek fra husleieloven.¹³²

Utviklingen har over tid gått i retning av at stadig flere individuelle rettigheter nedfelles i lov. Dette innebærer at kommunenes handlingsrom svekkes, både generelt og i forbindelse med forsøk. Hadde lovgiveren i stedet gitt kommunen pålegg om å løse konkrete oppgaver, ville kommunenes handlingsrom vært videre og muligheten for forsøk større. Reelt sett er dermed muligheten for forsøk mindre i dag enn i 1992, da forsøksloven ble vedtatt. Dette er en følge av den generelle rettsliggjøringen av samfunnet.

I Oxford Researchs arbeid med evaluering av forsøksloven, opplyste flere informanter at forbudet mot å innskrenke rettigheter eller utvide plikter var en sentral begrensning på kommunenes anledning til å gjennomføre forsøk. Særlig innenfor helse- og omsorgssektoren setter bestemmelsen begrensninger, ettersom pasient- og brukerrettighetsloven gir en rekke rettigheter. Også innenfor skolesektoren setter bestemmelsen begrensninger idet lovgivningen gir elevene rettigheter i stedet for å pålegge skolen plikter. En anonym kommuneansatt som Oxford Research intervjuet i 2020, opplyste at forsøksloven § 4 annet ledd sto i veien for forsøk

¹³² Se omtale av de avslåtte søknadene over i 3.3 ovenfor.

med tilpasset undervisning i skolen i stedet for den alminnelige spesialundervisningen idet spesialundervisning er en rettighet for elven.¹³³

Det finnes flere eksempler på hvordan begrensningen rammer ellers godt begrunnede tiltak i tråd med forsøkslovens formål. Særlig forsøket som ble avslått i Tana kommune illustrerer at dette er begrensning som legger sterke restriksjoner på tillatt forsøksvirksomhet. Tana kommune ønsket å tilby kommunale, tilrettelagte boliger til eldre med noen få unntak fra husleieloven. Unntakene handlet i sin kjerne om at de eldre måtte tåle å bli pålagt flytting når helsesituasjonen tilsa at de hadde behov for institusjonsplass. Søknaden ble avslått fordi beboerne ville fått innskrenket rettigheter de hadde etter husleieloven. Forsøket er et eksempel på innovasjon, der kommunen forsøker å tilby en tjeneste som etterspørres, men uten å ha tilstrekkelig lovhjemmel i forsøksloven. Når søknaden ble avslått, ble resultatet at de eldre ikke fikk tilbudet om tilrettelagte, kommunale boliger og dermed mistet et tilbud de ellers kunne fått.

Etter vårt syn, bør det derfor vurderes å åpnes for forsøk der det kan gjøres inngrep i lovfestede rettigheter dersom det muliggjør å gi innbyggerne et tjenestetilbud som er bedre enn det de har krav på. Slike forsøk kan være betinget av et reelt samtykke eller reell frivillighet. Det ville for eksempel være frivillig for de eldre i Tana å takke ja til tilrettelagt kommunal bolig.

Etter vårt syn vil man i stedet for dagens begrensning, kunne operere med et krav om at innbyggeren skal få et tilbud som er minst like godt som eller bedre enn de rettighetene som følger av loven. Vi antar at en slik ordning ikke vil være i strid med legalitetsprinsippet fordi det ikke vil være et kvalifisert inngrep eller fordi hjemmelen i forsøksloven vil være tilstrekkelig for denne typen inngrep. Vi antar at heller ikke Grunnloven § 75 utgjør noe hinder for en slik løsning, ettersom innbyggeren sikres et tilbud som er minst like godt som det Stortinget har lagt til grunn i loven. Vi ser altså for oss en regel som heller er basert på en forholdsmessighetsvurdering enn et absolutt forbud. Bestemmelsen kan formuleres etter mønster av dagens § 4 første ledd bokstav c.

7.4.9 Saksbehandlingsreglene i forsøksloven § 5

I forsøksloven § 5 finner vi saksbehandlingsreglene for forsøk. Disse er supplert med regler i rundskriv.¹³⁴ Søknadsprosessen for å få et forsøk godkjent er flerleddet og tar lang tid. Kommunene må bruke relativt mye tid og ressurser på søknader, og dette i seg selv kan være et faktisk hinder for innovasjon gjennom forsøk. Imidlertid er søknadsprosessen også viktig for at rammene rundt forsøkene blir gode og tillitsvekkende.

Det er viktig at vedtektene for forsøket er godkjent av kommunestyret, og at reglene for utforming av forskrift i forvaltningsloven § 37 er fulgt. Det sikrer en åpen og demokratisk prosess i kommunen. Etter vårt syn er det også viktig å beholde ordningen med departementets godkjenning av vedtekter. Dette bidrar til å ivareta innbyggernes rettssikkerhet i forbindelse

¹³³ (Oxford Research, 2020), side 39.

¹³⁴ Rundskriv H-26/05

med forsøk, og blir særlig viktig dersom man åpner for forsøk med avvik fra forvaltningsloven eller som innebærer å innskrenke rettigheter, som foreslått over.

Dagens forsøkslov stiller ikke krav om evaluering, men slike krav følger av rundskriv H-26/05. Etter vårt syn kan det være naturlig å lovfeste kravet til evaluering i § 5, samt at resultatet av evalueringen er offentlig tilgjengelig. Ulike typer forsøk, vil kreve ulike former for evaluering. I mindre og begrensede forsøk kan det stilles beskjedne krav, og i mer omfattende forsøk kan det stilles strengere krav. Noen nærmere krav til evalueringen finner vi dermed ikke grunn til å oppstille i loven. En lovfesting av kravet til evaluering, vil ikke lede til en utvidelse eller innskrenking av forsøksadgangen. Når vi likevel foreslår en slik lovfesting, er det fordi evaluering er noe av det som kjenneretegner et forsøk og kan være med å begrunne derogasjon fra andre lover. Det er med andre ord et sentralt premiss for forsøket som bidrar til å forsvare avvik fra loven og gjøre forsøket forsvarlig.

Ved forsøk der det skal gjøres inngrep i rettigheter, kan det også oppstå behov for evaluering underveis i forsøket. Formålet vil i så fall være å forsikre seg om at de rettsikkerhetsgarantiene som er satt opp i vedtektene faktisk fungerer tilfredsstillende og at forsøket ikke går ut utover innbyggerne. Vi foreslår derfor at det for forsøk der det godkjennes avvik fra rettigheter, kan departementet pålegge kommunene å gjennomføre evalueringer på gitte tidspunkt underveis i forsøket. Det trenger ikke å fremgå av loven, men kan tas med i forarbeidene til bestemmelsen eller i rundskriv.

På bakgrunn av vårt forslag om at det bør være anledning til å gjøre unntak fra lovfestede rettigheter for innbyggerne i forsøk, mener vi at det kan være hensiktsmessig som en rettsikkerhetsgaranti at det fremkommer av forsøksloven at kommunen har en plikt til å avbryte forsøk som viser seg å ha vesentlige negative virkninger for innbyggerne. Et eksempel her vil være at den alternative rettigheten eller tjenesten som innbyggeren fikk i stedet for den lovfestede rettigheten, viser seg å ikke holde mål og innbyggeren kommer ikke ubetydelig dårligere ut. Denne plikten til avbrudd hviler på kommunen, men samtidig bør departementet også kunne trekke tilbake godkjenningen av forsøket hvis kommunen ikke oppfyller plikten til å avbryte forsøket.

I tillegg er etter vårt syn behov for en skjerpet begrunnelsesplikt for departementet. Ved vår gjennomgang av de forsøk som har blitt avslått har vi sett at begrunnelsen til tider er så knappe at det er vanskelig å vite hva som er den reelle begrunnelsen for avslaget. Vi foreslår at det fremkommer et eksplisitt krav til begrunnelse av departementets avslag i forsøksloven. Av forarbeidene kan det fremgå at begrunnelsen skal peke på hvilke vilkår som ikke er oppfylt og hvorfor. Det vil ikke være tilstrekkelig med en generell begrunnelse om at forsøket ikke er egnet eller lignende. Dette er viktig for kommunen som har brukt tid og ressurser på en søknad om forsøk at den får en klar begrunnelse som både kan gi læring i den kommunen som har søkt, men også for andre som eventuelt tenker på tilsvarende forsøk senere.

Videre mener vi at departementet som den klare hovedregel bør innvilge søknader om forsøk hvis de faktisk oppfyller lovens vilkår. Departementet bør ikke legge en demper på kommunal innovasjon fordi departementet mener forsøket ikke har så mye for seg. Så lenge det er et reelt

forsøk, det oppfyller kravene og støter ikke an mot begrensningene så bør det være opp til kommunen om det ønskes å gjennomføre forsøket.

7.5 Andre hindre for forsøksvirksomhet i kommunene

7.5.1 Manglende kunnskap om forsøkslovgivingen

Oxford Research viser i sin rapport fra 2020 til at forsøksloven har vært lite kjent, og at forsøksvirksomhet er stadig mindre grad omtales i offentlige meldinger.¹³⁵ I arbeidet med Oxford Researchs rapport ble det gjennomført en undersøkelse om forsøksloven, der flesteparten svarte «vet ikke» på samtlige spørsmål.¹³⁶ Undersøkelsen synliggjør at det er lite bevissthet rundt og kjennskap til loven.

Disse funnene stemmer også godt med de undersøkelser BDO har gjort nå. De fleste informantene til BDO hadde liten kunnskap om forsøksloven selv om de arbeider med innovasjon i kommunene.

At en mangel på kunnskap har ført til få forsøk, underbygges også av at det i skrivende stund ligger 87 forsøkssøknader til behandling i KDD, etter departements promotering av ordningen i 2023 og invitasjon til landets kommuner om å bli forsøkskommuner. Etter vårt syn kan neppe de høye søkertallene for 2023 sees på som et uttrykk for at kunnskapsproblemet er løst. Vi antar at effekten vil bli kortvarig med mindre det arbeides mer systematisk med informasjonsarbeid.

7.5.2 Manglende økonomisk handlerom og insentiver

Informantene til BDO peker også på manglende finansiering av forsøksordninger og at gjeldende ordninger for finansiering av tjenester hindrer nytenkning. For eksempel er det vanskelig for kommunene å overta ansvaret for pasientkategorier dersom det ikke følger med midler til å finansiere dette. Regjeringens uttalte ønske om økt innovasjon fremstår som lite realistisk med mindre det kombineres med økte midler til forsøk. Informasjonsarbeid bør derfor kombineres med midler det kan søkes på.

En informant peker også på at det de siste årene er blitt innført flere ulike normer, for eksempel lærernorm, pedagognorm og bemanningsnorm, som begrenser den økonomiske handlefriheten til kommunene. Normene er innført på store tjenestekområder, som skole, barnehage og helse, som til sammen utgjør det vesentlige av kommunens driftsbudsjett. Det er derfor lite fleksibilitet i kommuneøkonomien, og dette vanskeliggjør forsøk.

7.5.3 Utstrakt rettsliggjøring hindrer innovasjon og forsøksvirksomhet

Det er også viktig å påpeke at innføring av mange individuelle rettigheter i lovgivingen som setter rammene for arbeidet i kommunene, begrenses det kommunale handlingsrommet.¹³⁷ Det

¹³⁵ (Oxford Research, 2020), side 7.

¹³⁶ (Oxford Research, 2020), side 17.

¹³⁷ St.meld. nr. 17 (2004-2005) kapittel 3.

er et reelt hinder for innovasjon og forsøksvirksomhet – særlig slik forsøksloven er utformet i dag.¹³⁸

¹³⁸ Se BDOs intervjuer i kapittel 3.5 over

8. Oppsummering og anbefaling

Vi har vurdert om er behov for endringer i forsøksloven hvis forsøk skal være et effektivt virkemiddel for kommunal innovasjon. Etter vårt syn er svaret ja.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor i kapittel 7, er vår anbefaling at det gjøres endringer i den eksisterende forsøksloven. Vi anbefaler at det gjøres en oppdatering av forsøkslovens formål og at forsøk defineres i loven slik at det kommer tydeligere frem hva et forsøk. Den definisjonen vi foreslår vil også innebære en noe videre forståelse av begrepet enn i dag.

Videre er det to sentrale grep vi mener er nødvendige for å gjøre forsøksloven til et mer effektivt virkemiddel. Dette er for det første å åpne opp forsøksloven § 4 andre ledd slik at forsøk etter forsøksloven også kan innebære unntak for regler som gir enkeltpersoner rettigheter. En forutsetning for at det kan gjøres unntak for rettigheter, er at det gis andre rettigheter som er minst like gode i vedtektene for forsøket, eller at det settes opp andre regler i vedtektene som sørger for at den enkeltes rettssikkerhet blir ivaretatt i forsøksperioden.

På samme måte mener vi det er nødvendig å åpne opp for enkelte unntak for saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Vi anbefaler at en tilsvarende regulering som forsøksloven har i § 4 første ledd bokstav c også bør gjelde for forvaltningslovens regler. Det bør være anledning til unntak fra bestemmelsene så lenge de enkeltes rettssikkerhet blir ivaretatt på en minst like god måte i vedtektene. Et eksempel er unntak fra taushetspliktsreglene for å sikre samarbeid mellom ulike organer eller ved bruk av teknologi. Så lenge taushetsplikten illegges forsøksenheten, er det lite betenkelig at det gjøres unntak for å dele opplysningene mellom organene.

Vår anbefaling når det gjelder forsøkshjemler i særlovene, er at disse fortsatt bør bestå. Disse åpner ofte for forsøk som ikke ville vært tillatt etter forsøksloven og kan ha enklere saksbehandling siden de gjelder bare én lov. Bakgrunnen for dette er at særlovshjemlene kan være mer spesifikke og innebærer svak derogasjon. Særlovshjemlene støter derfor i mindre grad an mot de rettslige rammene i Grunnloven. Samtidig vil disse ikke kunne hjemle sektorovergrepene forsøk, og har derfor et snevrere anvendelsesområde.

Vi mener også det kan være gode grunner for å ta i bruk særlover for større satsinger på innovasjon for utvalgte sektorer etter dansk modell. Slike forsøksmodeller har vist seg å være vellykkede i Danmark og har ført til mer innovasjon i kommunal sektor enn det det er rimelig å se for seg ved spredte forsøk etter forsøksloven eller sektorlovgivningen.

Etter vårt syn er det derfor behov for alle disse tre virkemidlene for forsøk innen det offentlige.

Referanser

- Andenæs, J., & Fliflet, A. (2017). *Statsforfatningen i Norge* (11. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bernt, J. F. (2021). § 113. I O. Mestad, & D. Michalsen, *Grunnloven, Historisk kommentarutgave 1814-2020* (ss. 1253-1262). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, D. A., Karlsen, R., & Aardal, B. (2004). *På vei til e-demokratiet?* Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Deloitte og Telemarksforskning. (2020). *Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet - sluttrapport fra følgeevaluering*. Oslo: Deloitte .
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2023). *Lærdommer fra arbeid med tillitsreform i skandinaviske land*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).
- Eckhoff, T., & Smith, E. (2022). *Forvaltningsrett* (12. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023, 05 09). Hva er et forsøk? Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/hva-er-forsok/id2967953/>
- Opsahl, T. (1965). *Delegasjon av Stortingets myndighet*. Oslo: Johan Grundt Tanum Forlag.
- Owe, S. (1983). Faktiske handlinger og legalitetsprinsippet . *Jussens Venner*, ss. 136-150.
- Oxford Research. (2020). *Evaluering og utredning av forsøksloven*. Kristiansand: Oxford Research.
- Pryser Libell, H. (2020). Juristoprøret som ga ny koronalov. *Juridika Innsikt*.
- Pryser Libell, H., Hennem Mohseni, M., & Haugen, M. (2020). Voldsomme reaksjoner på krisefullmakter i forslag til ny "koronalov". *Juridika Innsikt*.
- Rambøll & BDO. (2014). *Midtvejsrapport - evaluering af frikommuneordningen*. København: Rambøll & BDO.
- Rambøll & BDO. (2016). *Slutevaluering af frikommuneordningen*. København: Rambøll & BDO.
- VIVE. (2019). *Frikommuneforsøg 2016-2020 - Status over forsøg*. København: VIVE.
- VIVE. (2023). *Midtvejsevaluering af velfærdsaftaler*. København: VIVE.

Vedlegg 1. BDOs intervjuguide

Oppdrag og formålet med intervjuer

Oppdrag og prosess

BDO bistår Lund & Co med en utredning om nytt lovgrunnlag for forsøk i offentlig sektor. KS ønsker en utredning av de juridiske mulighetene for å utvide adgangen til å drive forsøk i offentlig sektor, herunder en vurdering av hvorvidt det bør utarbeides en ny forsøkslov eller om dagens lov bør revideres.

Formål med møtet

Formålet med møtet er å få informasjon om du og din kommune har

- i. Ønsket å gjennomføre forsøk, men opplevd at dagens ordninger/regelverk har begrenset disse
- ii. Kjennskap til dagens forsøkslov
- iii. Ev. erfaringer fra søknadsprosess, forsøkte eller gjennomførte forsøk

Intervju med xx kommune

Hva er din stilling/rolle?	
----------------------------	--

Kjennskap til forsøksloven

Kan du beskrive kort i hvilket omfang forsøksloven er kjent og benyttet i din kommune?	
Kjenner dere til hjemler for forsøk i andre lover (for eksempel opplæringslova § 1-5)?	
Har forsøksloven på noen måte påvirket måten din kommune tenker nytt rundt/utfører offentlige tjenester på?	
Har forsøksloven/forsøksordningen begrensninger som (dere opplever at) har vært til hinder for innovasjon og forsøksvirksomhet i din kommune?	
Har du andre innspill til forsøksordningen basert på erfaringer fra din kommune?	

Forslag til forsøk og erfaringer fra forsøk/ønske om forsøk

Har din kommune gjennomført noen forsøk i henhold til forsøksloven eller forsøkshjemler i andre lover?	
I så fall, kan du dele noen eksempler?	
Dersom ja over:	

<p>1) Har dere støtt på noen utfordringer under gjennomføringen av forsøkene? I så fall, hvordan håndtere dere dem?</p> <p>2) Har forsøket ledet til noen varige endringer i organiseringen eller tjenestetilbudet i kommunen?</p> <p>3) Har lovmessige hindre som har gjort at dere ev. ikke har klart å ta ut effekter?</p> <p>4) Er det noe dere burde gjort annerledes som kunne gitt bedre effekt (uavhengig av lovendringer)?</p>	
<p>Dersom nei på første spørsmål:</p> <p>Hvorfor har dere ikke gjennomført forsøk etter forsøksloven (eller brukt hjemler i for forsøk i andre lover)?</p>	
<p>Er det områder eller tjenester der dere har ønsket å gjennomføre forsøk, men hvor lovbestemte rettigheter eller saksbehandlingsregler har vært et hinder?</p> <p>Eksempelvis</p> <ul style="list-style-type: none"> - personsensitive tjenester hvor dere har opplevd at GDPR og personvern har begrenset handlingsrommet? - tjenester der innbyggere/brukere har lovfestede rettigheter som dere ikke har fått/antatt at dere vil få fritak fra 	
<p>Er det områder eller tjenester der dere har ønsket å gjennomføre forsøk, men der grunnleggende regler for organiseringen av virksomheten i kommunen har vært et hinder?</p>	
<p>Har din kommune søkt om å få gjennomført forsøk som ikke har blitt godkjent eller vurdert å søke om forsøk men forkastet forsøket før sendt søknad?</p> <p>I så fall, kan du dele noen eksempler?</p>	
<p>Dersom ja over:</p> <p>Er det spesifikke områder eller tjenester der du ser et behov for å gjennomføre flere forsøk?</p>	