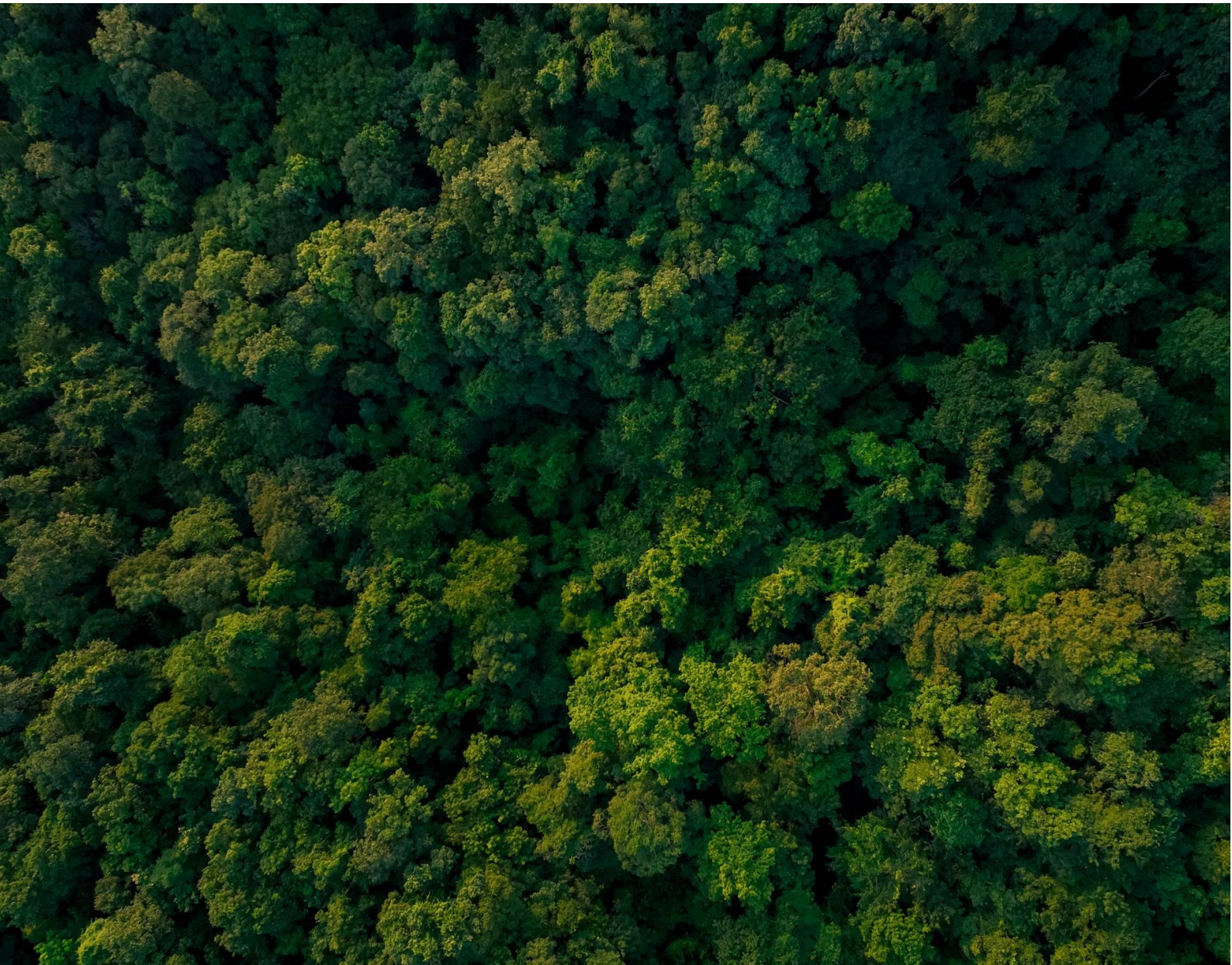




Evaluering av forsøksordningen for kommuner og fylkeskommuner

Leverandør
Rambøll og Capto

Oppdragsgiver
Kommunal- og distriktsdepartementet

Dato
Oktober 2025

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn for forsøksordningen	5
1.1.1 Historiske erfaringer med forsøk i Norge	5
1.1.2 Erfaringer med forsøk i Sverige og Danmark	6
1.2 Opptakten til forsøksordningen i Norge	7
1.3 Lansering av forsøksordningen	9
1.3.1 Innkomne søknader om forsøk	10
2 Om evalueringen	13
2.1 Metodisk tilnærming	13
3 Hovedfunn	15
3.1 Erfaringer med innretning av forsøksordningen	15
3.1.1 Innledende vurderinger av rammer for ordningen	15
3.1.2 Vurdering av juridiske rammer	16
3.1.3 Etablering av vurderingskriterier og begrensninger	16
3.1.4 Forankring av ordningen	18
3.1.5 Utarbeidelse av forslag til områder og temaer	18
3.1.6 Vurderinger knyttet til fremdrift	19
3.1.7 Samarbeid og oppgavefordeling	20
3.1.8 Ulike ambisjoner og forventninger til ordningen	21
3.1.9 Mangel på ressurser utover det vanlige	22
3.2 Erfaringer med forvaltning av ordningen	23
3.2.1 Informasjon om ordningen	23
3.2.2 Ulike tolkninger av detaljnivå til foreløpig søknad	25
3.2.3 Ulike erfaringer med tids- og kompetansebehov i søknadsutformingen	27
3.2.4 Mangelfull rigg for søknadsvurdering og -behandling	29
3.2.5 Bruk av forsøkslovgivningen og vurderingskriterier i vurdering og behandling av søknader	31
3.2.6 Detaljering av foreløpig godkjente forsøk	32
3.2.7 Lite dialog underveis mellom kommunesektoren og nøkkelaktører i forvaltningen	33
4 Læringspunkter	34
4.1 Viktigheten av helhjertet oppslutning	34
4.2 Behov for tydeligere signaler om styring versus tillit	35

4.3 Nødvendig å ta høyde for ulike forutsetninger for å identifisere, vurdere og drive forsøk	36
4.3.1 Ulike forutsetninger i kommunesektoren	36
4.3.2 Ulike forutsetninger i forvaltningen	37
4.4 Avslutning og oppsummering	37
Litteraturliste	39

Sammendrag

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet har Rambøll Management Consulting og Capto evaluert Forsøksordningen for kommuner og fylkeskommuner. Formålet har vært å vurdere om ordningen har vært en hensiktsmessig måte for å legge til rette for forsøk i kommuner og fylkeskommuner. Evalueringen bygger på kvalitative intervjuer, spørreundersøkelse og dokumentanalyse, og inkluderer erfaringer fra både statens og kommunesektorens perspektiv.

Våre viktigste funn er følgende:

- Forsøksordningen har bidratt til økt oppmerksomhet rundt forsøk som virkemiddel for innovasjon i offentlig sektor, men har i liten grad ført til flere eller mer omfattende forsøk enn tidligere.
- Det kom inn 87 søknader fra 77 kommuner og tre fylkeskommuner, men kun 12 søknader ble tatt videre, og bare noen få forsøk er igangsatt så langt.
- Mange søknader om forsøk omhandlet tiltak som kunne gjennomføres uten unntak fra lov, noe som tyder på at forståelsen for mulighetsrommet og begrensningene i forsøkslovgivningen ikke er tilstrekkelig forstått i kommunesektoren. Det er usikkert hvorvidt ordningen har bidratt til å styrke denne forståelsen.
- Forsøksordningen har i hovedsak fungert som et samordningsinitiativ, uten å tilføre vesentlig nye muligheter for forsøk i kommuner og fylkeskommuner.
- Sett fra søkerne side har saksbehandlingstiden vært lang, og dialogen mellom søkerne og departementene har vært begrenset, noe som har bidratt til lav forutsigbarhet og engasjement hos søkerne.
- Det har vært varierende engasjement og kapasitet i fagdepartementene, og samarbeidet om ordningen har til dels vært utfordrende.

Vi ser flere læringspunkter som peker frem mot anbefalinger for fremtidige lignende ordninger som skal styrke innovasjon i offentlig sektor:

- Bruk av virkemidler som forsøk i kommunesektoren må ha en bredere og mer helhjertet forankring både politisk og administrativt. Alle relevante departementer og KS bør stå samlet bak og ha felles ambisjoner for denne type ordninger. Særlig når det gjelder ambisjoner om tverrsektorielle tiltak, er det viktig med bred enighet og oppslutning.
- Konsistente og tydelige styringssignaler er viktig for å sikre gode prosesser og relevante forsøk. Det må gjøres en grundig avveining av i hvilken grad ordningen skal være styrt ovenfra og ned (blant annet mht. tematisk prioritering) eller nedenfra og opp (jf. tillitsreformen). Sannsynligvis bør denne type ordninger utvikles i en mer samskapende prosess hvor ulike hensyn ivaretas.
- En bør hensynta aktørenes sterkt ulike forutsetninger. Særlig mange små kommuner er avhengig av mer veiledning og støtte, all den tid de har begrenset utredningskompetanse og juridisk og administrativ kapasitet.
- Informasjon og dialog med søkerne er svært viktig. Det må sørges for kontinuerlig og tydelig informasjon om ordningen, både i forkant, underveis og i oppfølgingen. Det bør legges til rette for mer aktiv dialog med søkerne under hele prosessen.
- Det å forvalte denne type ordninger fordrer dedikerte ressurser til utvikling, gjennomføring og veiledning – både i departementene og i kommunene. Økonomiske tilskudd til kommuner for å utvikle og gjennomføre forsøk, bør

vurderes. Departementene bør på sin side utvikle mekanismer og arbeidsformer for å håndtere forsøk som går på tvers av sektorer og ulike lovverk.

1 Innledning

På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet, har Rambøll Management Consulting og Capto evaluert forsøksordningen for kommuner og fylkeskommuner. Evalueringen bygger på erfaringer og perspektiver fra representanter fra både forvaltningen og kommunene.

Funn fra evalueringen er dokumentert i denne rapporten. Vi har valgt å strukturere rapporten i fire kapitler. I dette første innledende kapitlet har vi valgt å beskrive hva som er bakgrunnen for forsøk i Norge og opptakten til forsøksordningen, fordi vi vurderer informasjonen som relevant for å forstå konteksten som forsøksordningen har fungert i. Beskrivelsene innebærer også historikken med forsøk i Norge, erfaringer fra Danmark og Sverige, informasjon om hvordan forsøksordningen ble initiert og etablert, samt om søknadsprosessen herunder litt om innkomne søknader. I kapittel 2 redegjør vi for evalueringens innramming og den metodiske tilnærmingen som er lagt til grunn. Det er tatt i bruk ulike metoder for å svare ut evalueringens problemstillinger. I kapittel 3 beskriver vi funn fra evalueringen, mens vi i fjerde og siste kapittel peker på sentrale læringspunkter og våre vurderinger av hvordan forsøksordningen har fungert.

1.1 Bakgrunn for forsøksordningen

Å videreutvikle hvordan vi løser oppgaver og organisere prosesser er et essensielt aspekt ved arbeidet i offentlig sektor. De ulike delene av forvaltningen har kontinuerlig måttet tilpasse seg endringer i samfunnet, enten det gjelder befolkningsutvikling, nye økonomiske rammebetingelser eller skifter i innbyggers behov og forventninger. Utviklingen av norsk offentlig sektor har foregått både som små, gradvise justeringer og gjennom store, systematiske initiativer. *Forsøk* har lenge hatt en viktig funksjon, ved å gi rom til å teste ut tiltak innenfor kontrollerte rammer før man eventuelt beslutter om varige endringer (Meld. St. 30 (2019–2020)).¹

1.1.1 Historiske erfaringer med forsøk i Norge

Bruken av forsøk i offentlig forvaltning har etter hvert fått en viss historie i Norge. De første frikommuneforsøkene, der kommuner og fylkeskommuner ble gitt fritak fra enkelte lover, forskrifter eller andre bestemmelser som ledd i forsøksvirksomhet, ble gjennomført i perioden 1986–1992, frem til den nye kommuneloven ble vedtatt. Totalt deltok fire fylkeskommuner og 20 kommuner i ordningen. Et hovedmål med forsøkene var å forbedre den offentlige tjenesteytingen overfor innbyggerne og sikre best mulig ressursutnyttelse.

Forsøksloven ble foreslått i arbeidet med NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*, som så på behovet for modernisering av kommunelovgivningen. I tillegg til ny kommunelov ble det utarbeidet en egen lov om forsøk i offentlig forvaltning, som ble vedtatt av Stortinget i 1992 og trådte i kraft i 1993. Loven gir hjemmel både for kommuner, fylkeskommuner og staten til å avvike fra gjeldende regelverk i en tidsavgrenset periode. Formålet har vært å utforske og utvikle mer hensiktsmessige og effektive organisasjons- og driftsformer, og en bedre oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Loven åpner for forsøk av inntil fire års varighet, men setter også

¹ Meld. St. 30 (2019–2020) En innovativ offentlig sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>

noen begrensninger. Blant annet kan forsøkene, ifølge Lov om forsøk i offentlig forvaltning (LOV-1992-06-26-87), ikke innebære:

...avvik fra kommunelovens grunnleggende regler, eller fra saksbehandlingsregler i andre lover gitt av hensyn til enkeltpersoners rettssikkerhet, med mindre rettssikkerheten ivaretas minst like godt gjennom forsøket. Videre kan forsøk heller ikke godkjennes dersom de vil innskrenke rettigheter eller utvide plikter for enkeltpersoner.²

I løpet av 1990- og 2000-tallet ble det gjennomført flere forsøk under forsøksloven, knyttet til oppgavefordeling, organisering av tjenestetilbud eller alternative forvaltningsmodeller.³ Etter 2015 har imidlertid antall forsøk under denne loven avtatt. I perioden 2008 til 2023 har det kun blitt satt i gang fire forsøk med hjemmel i forsøksloven, hvorav ett ble avbrutt. En evaluering gjennomført av Oxford Research i 2020 viste at forsøksloven fortsatt var lite kjent og brukt, og at søknadsprosessen dessuten har blitt opplevd som krevende – i hvert fall for mange kommuner.⁴ Advokatfirmaet Lund & Co DA, i samarbeid med BDO og Proba samfunnsanalyse, utredet på nytt lovgrunnlaget for forsøk i offentlig sektor for KS FoU i 2023, hvor de blant annet fant at «det lave antallet forsøk tilsier at forsøksloven i liten grad har bidratt til å fremme innovasjon og dermed ikke virker slik den var tenkt.»⁵

Dette betyr ikke at det ikke er gjennomført forsøk. I samme periode er det jevnlig igangsatt forsøk med hjemmel i sektorlover. Innenfor flere områder gir særlover departementene adgang til å godkjenne tidsavgrensede forsøk (f.eks. NAV-loven, Valgloven og Folketrygdloven). I praksis har altså deler av forsøksaktiviteten blitt håndtert innenfor sektorlovgivningen, mens forsøksloven har hatt en begrenset rolle. Oxford Research påpeker i sin evaluering at sektorlovene har gitt rom for forsøk innenfor definerte områder, men at de samtidig har bidratt til å fragmentere forsøksaktiviteten i stort og redusere bruken av forsøksloven som et generelt og tverrsektorielt virkemiddel.⁶

1.1.2 Erfaringer med forsøk i Sverige og Danmark

Både Sverige og Danmark har lang tradisjon for å bruke forsøk som virkemiddel for innovasjon og fornyelse i kommunal sektor. De nordiske frikommuneforsøkene startet opp på midten av 1980-tallet, og siden har det vært gjennomført forsøk i flere runder i både Sverige og Danmark. I Sverige deltok 39 kommuner i frikommuneforsøket mellom 1984 og 1992, mens Danmark har hatt flere ordninger over lengre tid og med ulike innretninger – fra bredt anlagte frikommuneforsøk på 1980-tallet til mer tematisk avgrensede forsøk i nyere tid. Danmark er det landet som har hatt mest systematikk og kontinuitet i sine forsøk, og har også gjennomført det største antallet. Hovedformålet med disse ordningene har vært å gi kommunene frihet til å teste nye måter å organisere og levere tjenester på, typisk gjennom fritak fra deler av statlig regelverk.

I Sverige fikk forsøksvirksomhet fornyet aktualitet da Tillitsdelegasjonen ble etablert i 2016. Delegasjonen hadde som mål å fremme idé- og organisasjonsutvikling i kommunal sektor, med særlig vekt på tillitsbasert styring og ledelse. I sin hovedrapport Med tillit växer handlingsrommet (2018) anbefalte delegasjonen etablering av en nasjonal policylab, igangsetting av nye frikommuneforsøk og en mer systematisk tilnærming til forsøk og

² Lov om forsøk i offentlig forvaltning (1992). <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-06-26-87>

³ Meld. St. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. Kommunal- og distriktsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2001-2002-/id195855/>

⁴ Oxford Research (2020): Evaluering av forsøksloven. <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2021/01/Evaluering-og-utredning-av-fors%C3%B8ksloven.pdf>

⁵ Lund & Co DA. (2023). Nytt lovgrunnlag for forsøk i offentlig sektor. <https://www.ks.no/contentassets/fc47f8c300274d0dbffbb71f6c92bfe9/KS-FoU-234003-Nytt-lovgrunnlag-for-forsok-rapport.pdf>

⁶ Oxford Research (2020): Evaluering av forsøksloven.

eksperimentering.⁷ På bakgrunn av disse anbefalingene besluttet den svenske regjeringen i 2021 å nedsette en statlig utredning som skulle vurdere hvordan staten kunne legge til rette for forsøksvirksomhet i kommuner og regioner. Formålet var å utvikle en mer systematisk og kunnskapsbasert bruk av forsøk, og å legge til rette for at læring fra forsøk kunne brukes til å utvikle varige løsninger. Sveriges Kommuner og Regioner (SKR) deltok aktivt i arbeidet og bidro til å identifisere tematiske områder der forsøk er særlig aktuelle, som nye samarbeidsformer, digitalisering og felles journaltilgang. Flere av disse temaene forutsetter tilpasninger av lovverk som regulerer taushetsplikt og personvern.

Danmark har gjennomført flest og mest omfattende frikommuneforsøk. Den mest systematiske satsingen ble gjennomført i perioden 2016–2020 og omfattet 38 kommuner organisert i sju tematiske nettverk. Målet var å skaffe ny kunnskap og praktiske erfaringer som kunne bidra til effektivisering, avbyråkratisering og bedre styring i kommunene. En evaluering fra VIVE – det nasjonale forsknings- og analysesenteret for velferd i Danmark - viste at mange av forsøkene førte til mer helhetlige tjenester, økt fleksibilitet og større rom for faglig skjønn blant ansatte.⁸ Dette frigjorde tid, forbedret kvaliteten i tjenestene og økte brukertilfredsheten. Enkelte forsøk bidro også til å forenkle kontakten mellom innbygger og kommune og til å involvere brukerne på nye måter.

Samtidig viste erfaringene at selve prosessen med å søke om fritak, få på plass nødvendige lov hjemler og evaluere resultatene ble opplevd som ressurskrevende og til dels byråkratisk. Erfaringene fra denne runden ble et viktig grunnlag for den nye satsingen på såkalte velferdsavtaler, som ble lansert av den danske regjeringen i 2020. Fra 2021 har syv kommuner fått omfattende fritak fra reguleringer på tre områder – skole, barnehage og eldreomsorg – med hjemmel i særlover for hvert område. Velferdsavtalene representerer et skifte mot mer målrettede og sektorvise ordninger, der staten og kommunene inngår avtaler om å teste nye løsninger på utvalgte områder.

Et viktig bakteppe for sammenligning av forsøksvirksomhet i Norge og Danmark er at de juridiske og strukturelle rammene for forsøk er ulike i de to landene. Norge har, som tidligere nevnt, en generell forsøkslov som gir en felles hjemmel for tidsavgrensede forsøk, men med klare avgrensninger mot forsøk som svekker blant annet individuelle rettigheter. Danmark har ingen generell forsøkslov, men vedtar i stedet særlover for hver ordning, noe som gir mulighet for bredere unntak, også fra regler om individuelle rettigheter. I tillegg er lovverket på velferdsområdene mindre detaljert i Danmark, med færre bemanningsnormer, rettighetsfestinger og kompetansekrav enn det vi har i Norge. Dette har blant annet gjort at flere av forsøkene under de danske velferdsavtalene ikke egentlig har krevd fritakelse fra regelverk. Mens avbyråkratisering har vært en hoveddriver for forsøksvirksomheten i Danmark, har behovet for innovasjon og utvikling av nye løsninger vært en tydeligere begrunnelse i Norge.

1.2 Opptakten til forsøksordningen i Norge

Opptakten til forsøksordningen kan spores tilbake til Meld. St. 30 (2019–2020) En innovativ offentlig sektor.⁹ Stortingsmeldingen pekte på behovet for å stimulere til mer forsøksvirksomhet i Norge, og ba blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD, nå KDD) om å evaluere forsøksloven som et verktøy for dette. Evalueringen viste at forsøksloven ble brukt i for liten grad, og at de eksisterende

⁷ Tillitsdelegationen. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn* (SOU 2018:47). Regeringskansliet.

Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regeringen.se/contentassets/1705dea13e1845d999ce29016897a1ce/med-tillit-vaxer-handlingsutrymmet--tillitsbaserad-styrning-och-ledning-av-valfardssektorn-sou-201847.pdf>

⁸ Hjelmar, U. *Ni år med frikommuner har skapt bedre løsninger for borgerne*. VIVE. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.vive.dk/da/nyheder-og-debat/ni-aar-med-frikommuner-har-skabt-bedre-loesninger-for-borgerne-rv7r9qxn/>

⁹ Meld. St. 30 (2019–2020) En innovativ offentlig sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

virkemidlene ikke var tilstrekkelige til å stimulere til økt bruk av forsøk.¹⁰ Det ble anbefalt å gjøre juridiske endringer i loven og å følge den opp med en mer aktiv forvaltning, og tiltak og virkemidler som kunne øke kjennskapen til loven. Dette innebar i praksis behov for en nasjonal ordning som skulle fremme og legge til rette for bruk av forsøksloven.

Parallelt har KS over flere år arbeidet for å få etablert en nasjonal forsøksordning, som ett av flere grep for økt innovasjonstakt i kommunesektoren. Engasjementet fra KS bygget på en erkjennelse av at lovgivningen alene ikke var nok til å utløse økt forsøksaktivitet, blant annet fordi regelverket ble oppfattet som krevende å ta i bruk for kommunene. KS har derfor vært en pådriver for å etablere en helhetlig mekanisme som både oppfordrer til og legger til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan prøve ut nye løsninger.

I lys av stortingsmeldingen ble det i 2021–2022 gjennomført et felles arbeid mellom KDD og KS for å vurdere hvordan man kunne legge til rette for mer systematisk bruk av forsøk i offentlig sektor. Arbeidet var del av en bredere samarbeidsavtale mellom partene om innovasjon og oppfølging av bærekraftsagendaen.¹¹ KDD og KS etablerte en arbeidsgruppe med deltakere fra KDD og KS, som blant annet iverksatte et utredningsløp med formål å vurdere fordeler, utfordringer og suksesskriterier ved ulike typer nasjonale initiativ for økt forsøksvirksomhet. Målet var å utarbeide begrunnede forslag, eller alternative modeller, for hvilke hovedelementer som måtte avklares dersom regjeringen ønsket å etablere en nasjonal forsøksordning. Arbeidsgruppen tok utgangspunkt i erfaringer fra ulike typer forsøk og eksperimentering, både nasjonalt og internasjonalt, og vurderte hvordan disse kunne bidra til å møte kommunenes og statlige virksomheters behov.

Videre ble internasjonale erfaringer gjennomgått av arbeidsgruppen, med særlig vekt på overføringsverdi for norske forhold. Arbeidsgruppen kom med følgende forslag:

1. For det første ble det identifisert tre ulike tilnærminger til hvordan en nasjonal ordning kan utformes. Disse spenner fra (1) å oppfordre kommuner og fylkeskommuner til å eksperimentere innenfor gjeldende lovverk, (2) en forsøksordning basert på dagens forsøkslov, til (3) en ny forsøksordning med utgangspunkt i et nytt lovgrunnlag. Arbeidsgruppen drøftet styrker og svakheter ved de ulike tilnærmingene, samt muligheter for å kombinere dem for å møte ulike behov.
2. For det andre anbefalte gruppen å etablere en nasjonal overbygning som kunne ivareta fellesoppgaver av betydning for helheten i satsingen. Dette inkluderer informasjon og kommunikasjon, prosessstøtte og søknadsbehandling. En slik overbygning burde ha en enkel, tydelig og avgrenset struktur og prosess, med mål om å minimere unødvendig byråkrati.
3. Videre ble det anbefalt å velge ut et begrenset antall hovedtemaer som kommuner kunne søke om forsøk innenfor. Temaene skulle både være innenfor rammen av det som kan prøves ut med hjemmel i loven, og svare på problemstillinger som kommunal sektor og statlige virksomheter opplever som særlig relevant å utfordre. Anbefalingen bygger på erfaringer fra den siste frikommuneordningen i Danmark, der temaene ble pekt ut i fellesskap av regjeringen og KL. Denne tilnærmingen var ment å bidra til å unngå spredte og fragmenterte forsøk, styrke den nasjonale oppmerksomheten og interessen, og gjøre det enklere å organisere prosessstøtte, rådgivning, samarbeid og læring underveis.
4. Til slutt understreket arbeidsgruppen behovet for et systematisk evalueringsopplegg som kan dokumentere prosesser, resultater og overførbarhet.

¹⁰ Oxford Research AS. *Evaluering og utredning av forsøksloven*. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2021/01/Evaluering-og-utredning-av-forsok%C3%B8ksloven.pdf>

¹¹ Kommunal og Moderniseringsdepartementet og KS. 2021–2023. Samarbeidsavtale mellom KMD og KS om innovasjon og oppfølging av bærekraftsagendaen: https://www.regjeringen.no/contentassets/5c5380ee35c1449fb61ad681668425d0/nr.9_samarbeidsavtale-innovasjon-og-barekraftsagendaen.pdf

Et slikt opplegg er avgjørende for å sikre kunnskapsbasert læring og for å vurdere hvilke forsøk som bør videreføres eller skaleres opp.

I juni 2022 anmodet Stortinget regjeringen om å legge til rette for etablering av frikommuneforsøk etter inspirasjon fra Danmark. Videre ble det i Prop. 1 S (2022-2023) varslet at regjeringen ville invitere kommuner og fylkeskommuner til å søke om deltakelse i en ny frikommuneordning i løpet av første halvår 2023. Med utgangspunkt i vurderingene fra utredningsarbeidet, ble det besluttet at ordningen skulle bygge på gjeldende forsøkslov og andre eksisterende hjemler. Særlig aktuelle områder for forsøk kunne være integrering, helse, omsorg, oppvekst, opplæring, miljø, plan og bygg.

På politisk nivå ble en ny forsøksordning koblet til tillitsreformen, som har som mål å gi ansatte og lokale myndigheter større handlingsrom, redusere detaljstyring og styrke muligheten til å utvikle tjenester i tråd med lokale behov.^{12,13} Forsøksordningen ble derfor sett på som en praktisk oppfølging av tillitsreformens ambisjoner. Reformen skulle gi kommuner og fylkeskommuner mulighet til å prøve ut nye måter å organisere tjenester og forvaltning på, innenfor trygge og tidsavgrensede rammer.

Med dette som utgangspunkt, jf. Prop. 1 S (2022-2023), igangsatte KDD et arbeid for å avklare innretning for og avgrensning av forsøksordningen. Departementet etablerte en arbeidsgruppe og gjennomførte en rekke arbeidsmøter med representanter fra berørte fagdepartementer for å utrede ordningen, herunder utforming av søknadsprosess, valg av temaer, oppfølging av deltakende kommuner og opplegg for evaluering. KS ble involvert i arbeidet og bidro med innspill til hvordan ordningen kunne utformes for å legge til rette for utvikling av nye og funksjonelle løsninger i offentlig sektor. KS ga også skriftlige innspill til hvilke temaområder som burde prioriteres, blant annet integrering, helse og omsorg, oppvekst og opplæring, miljø og klima samt plan og bygg.

1.3 Lansering av forsøksordningen

Forsøksordningen for kommuner og fylkeskommuner ble lansert i mai 2023. Ordningen var bygget opp som en to-trinns prosess. Første trinn bestod av en foreløpig søknad der kommunene skulle beskrive formålet med forsøket, den endringen som ønskes oppnådd, hvilket regelverk det var behov for fritak fra, eventuelle samarbeidspartnere, involvering av ansatte og fagforeninger, samt antatte konsekvenser. Søknaden trengte ikke å være politisk behandlet på dette tidspunktet. Etter vurdering og utvelgelse av søknader fikk de kommunene som ble valgt ut anledning til å gå videre til neste trinn, som innebar veiledning fra departementet og berørte fagdepartementer, blant annet knyttet til utvikling av lokal forskrift. Den endelige søknaden skulle inneholde en utfyllende beskrivelse av forsøket, dokumentasjon av lokal forankring gjennom vedtak i kommunestyret, og en ferdig utarbeidet forskriftstekst.

Selv om kommuner og fylkeskommuner til enhver tid kan søke om nye forsøk med hjemmel i forsøksloven, ble denne forsøksordningen organisert som en tidsavgrenset søknadsprosessprosess. Stegene i prosessen ble gjennomført samlet én gang, og det legges ikke opp til at prosessen gjennomføres flere ganger.

Ordningen ble presentert gjennom en egen nettside med informasjon og søknadsskjema, et invitasjonsbrev sendt til alle kommuner og fylkeskommuner, samt et lanseringsseminar arrangert av KDD. Kommuner og fylkeskommuner ble invitert til å søke om å gjennomføre

¹² Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹³ Hurdalsplattformen (2021) *Regjeringsplattform for en regjering utgått av Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025*. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-stoere/andre-dokumenter/smk/2021/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=1>

tidsavgrensede forsøk som forutsatte fritak fra gjeldende regelverk. Søknadsfristen ble satt til september samme år.

Oppsummert ble søknadsprosessen organisert i fem hovedsteg, som fremstilt i figuren under:



I lanseringen ble det fremhevet at ordningen særlig skulle legge til rette for forsøk innenfor utvalgte områder. Dette inkluderte samhandling mellom velferdstjenester, helse og opplæring, klimatilpasning, bærekraftig arealbruk og regelverk knyttet til plan- og bygningsloven. For å sikre kvalitet og bredde i søknadene ble det lagt til grunn flere vurderingskriterier: om forsøket kunne bidra til utvikling av offentlig sektor, om det støttet opp under målene i tillitsreformen, grad av involvering av ansatte og fagforeninger, om flere kommuner ønsket å prøve ut samme type forsøk, samt geografisk variasjon, kommunestørrelse og sentralitet.

Gjennom forsøksordningen ble det lagt opp til at alle forsøk skulle ha et egnet evalueringsopplegg som staten (i regi av KDD) skulle initiere og finansiere. I tillegg ble det lagt en plan for at forsøkskommuner skulle delta i nettverk for å dele erfaringer og styrke læringsutbyttet underveis i forsøksperioden.

1.3.1 Innkomne søknader om forsøk

Det kom inn totalt 87 søknader om forsøk til KDD. Disse søknadene ble sendt fra 77 forskjellige kommuner og tre fylkeskommuner, som betyr at enkelte kommuner sendte flere søknader. Søknadene kom i hovedsak fra en kommune eller en fylkeskommune, men i enkelte tilfeller gikk flere kommuner sammen om søknaden om ønsket forsøk. Dette gjelder eksempelvis søknaden til Krødsherad, Modum og Sigdal kommune kalt «Spesialpedagogikk: ny metode for samarbeid» som handler om et samarbeid mellom skole og barnehage om spesialpedagogiske tiltak for barn og unge.

Totalt ble 12 søknader tatt med videre i prosessen. Av disse var det fire kommuner som fikk godkjent søknadene i første omgang. Disse er:

- Lindesnes kommune for *Forsøk om bruk av alternativ opplæringsarena på ungdomstrinnet,*
- Råde kommune for *Forsøk om økt fleksibilitet i fag og timefordelingen på barnetrinnet,*

- Indre Østfold kommune for *Forsøk om å prøve ut halvårsvurdering uten karakterer på 8. trinn* og
- Nordre Follo kommune for *Forsøk om bruk av alternativ opplæringsarena på ungdomstrinnet*.

Samtlige av de fire første godkjente søknadene sorterer under Kunnskapsdepartementet (KD), og er godkjent med hjemmel i opplæringsloven.

Videre var det åtte foreløpige søknader som ble tatt videre i prosessen, og som over tid har vært i dialog med relevante fagdepartementer om justeringer og konkretiseringer knyttet til det planlagte forsøket. Fem av disse, som hører til under KDDs ansvarsområde plan og bygg, (og til viss grad) helse og omsorg er:

- Nordre Follo kommune: forsøk om kontakt med folkevalgte, administrasjon og innbyggere. I skrivende stund skal kommunen være i gang med å skrive høringsutkast for lokal behandling av saken/forskrift.
- Vestland fylkeskommune: vertskommunemodell/fylkeskommunemodell innenfor området kulturarv. Lokal forskrift har vært på høring i fylkeskommunen og hos involverte kommuner. Endelig søknad er ikke mottatt hos KDD.
- Sandnes kommune: innenfor området boligbygging særskilt tilrettelagt for eldre gjennom reguleringsplaner. Kommunen jobber med å ferdigstille utkast til lokal forskrift og høring av denne. Det er ikke kjent eksakt når saken kan sendes på lokal høring.
- Larvik kommune: planvask, forenklinger ved gjennomgang og endringer av reguleringsplaner. Status for dette mulige forsøket er ukjent per nå.
- Indre Østfold kommune (potensielt med flere kommuner) om mer effektiv saksbehandling i dispensasjonssaker. Kommunen har utarbeidet utkast til lokal forskrift, men det er usikkert om forskrift har vært på lokal høring.

Videre har Oslo kommune søkt om og hatt dialog med KDD og Finansdepartementet (FIN) om forsøk for å flytte vedtakskompetansen til å nedsette eller ettergi eiendomsskatt. Forsøket er godkjent og igangsatt.

En annen søknad som gikk videre var fra Indre Namdal-kommunene Grong, Lierne, Røyrvik og Namsskogan i dialog med KDD og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) i forbindelse med et forsøk om oppgavefelleskap med vedtaksmyndighet innenfor området allmennlegetjenesten. Forsøket krever unntak fra bestemmelsen i kommuneloven, som sier at et kommunalt oppgavefelleskap ikke kan fatte enkeltvedtak. I tillegg har forsøket behov for unntak fra enkelte regler i helse- og omsorgslovgivningen. Den 5. september 2025 ble forsøk om felles legetjeneste i et interkommunalt oppgavefelleskap godkjent av KDD og HOD. Regler for forsøket er regulert i en forsøksforskrift som KDD har godkjent.

Vestvågøy, Moskenes, Flakstad og Vågan hadde søkt om lignende forsøk som Indre Namdal og har hatt dialog med fagdepartementene om et oppgavefelleskap med vedtaksmyndighet potensielt innenfor flere tjenesteområder. I september 2025 fikk KDD brev fra Vestvågøy kommune, på vegne av de fire deltakende kommunene, om at dette forsøksprosjektet avsluttes.

Resten av søknadene ble avslått av ulike grunner. Vi har kategorisert søknadene etter avslagsgrunn fra aktuelle departementer:

Årsak	Antall avslag
Søker om lovendring/andre større regelverksendringer	2

Trenger ikke å søke om fritak fra lov eller forskrift for å gjennomføre det omsøkte	41
Søker om fritak fra lov som ikke tillates jf. Forsøksloven	1
Allerede igangsatt tiltak/prosesser for endringer	7
For mange områder dekket/for stort omfang	6
Ikke ønskelig forsøk/andre parter involvert/konflikt med eller utenfor føringene i forsøksordningen	18

Innenfor kategorien «Trenger ikke å søke om fritak fra lov eller forskrift for å gjennomføre det omsøkte» finner vi eksempelvis Asker kommune, som søkte om å fjerne kravet om støttekontakt i tiltaket «Fritid med bistand». Kommunen oppga at alle potensielle deltakere først måtte søke om et støttekontaktvedtak gjennom tjenestetildelingen. KDD og HOD avsto imidlertid søknaden, med begrunnelse i at kommunen allerede står fritt til å organisere «Fritid med bistand» på den måten den finner mest hensiktsmessig. Det finnes ingen statlige krav om vedtak knyttet til ordningen, kun en anbefaling om å fatte vedtak. Hindringen var derfor ikke nasjonale regler, men kommunens egne rutiner og krav til prosess. Ettersom Asker kommune selv kunne gjennomføre endringen uten dispensasjon, ble søknaden avslått.

Innenfor kategorien «For mange områder dekket/for stort omfang» finner vi for eksempel Andøy kommune som søker om forsøket «Samskaping for innovasjon». Andøy kommune ønsker et forsøk med innovasjonsprosess for samskaping. Dette framstår om flere ulike typer forsøk som skal settes i gang som et stort prosjekt med flere ulike målsettinger. KDD skriver at de har valgt å prioritere søknader som er tydelig avgrenset og konkretisert slik at det framstår som sannsynlig å få til et forsøk som er innenfor forsøkslovens rammer.

Innenfor kategorien «Ikke ønskelig/andre parter involvert/konflikt med/utenfor føringene i forsøksordningen» finner vi Kristiansand kommune, som søkte om «Unntak og utvidelse av forskrifter som regulerer rett til trygdeferefusjoner». Kommunen ønsket å etablere en ordning med primærhelseteam hvor flere yrkesgrupper enn sykepleiere kunne utløse refusjoner fra folketrygden. KDD og HOD avsto søknaden med begrunnelse i at ordningen kunne føre til økt takstbruk og høyere statlige utgifter til undersøkelse og behandling ved legesentre. Et forsøk som innebærer økte kostnader uten å inngå i en helhetlig ordning med kostnadskontroll, faller utenfor rammene for forsøksordningen.

2 Om evalueringen

KDD ønsket å få evaluert om forsøksordningen har vært en hensiktsmessig måte å legge til rette for forsøk på i kommuner og fylkeskommuner. Det inkluderer å evaluere både rammene for og innretningen av ordningen. Et annet viktig formål med evalueringen har vært å identifisere læringspunkter som forvaltningen kan dra nytte av ved andre lignende fremtidige ordninger.

Basert på formålet for evalueringen ble det formulert to hovedproblemstillinger:

- Hvorvidt har innretning og forvaltning av forsøksordningen vært hensiktsmessig for å legge til rette for forsøk i kommuner og fylkeskommuner?
- Hvordan kan KDD dra nytte av erfaringene med forsøksordningen så langt?

I tråd med problemstillingene ble det etablert tre evalueringstemaer som til sammen skulle bidra til nødvendig kunnskap. Disse er 1) Innretning av ordningen, 2) Forvaltning av ordningen og 3) Læring.

Med **innretning** menes hvordan ordningen er rammet inn. Dette inkluderer blant annet formålet, hvilke regelverk som ligger til grunn, avgrensninger som er blitt gjort, tilgjengelige ressurser og verktøy, milepæler, roller og oppgavefordeling. Innretningen er på den måten de bakenforliggende forutsetningene for gjennomføringen av ordningen. Evalueringens funn innen dette teamet kan peke på forhold ved innretningen som kan ha påvirket KDDs mulighet til å forvalte ordningen og kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til å søke om og gjennomføre forsøk.

Med **forvaltning** menes hvordan ordningen er blitt realisert. Det innebærer operasjonalisering av formål og avgrensninger, omfang og innhold i informasjons- og kommunikasjonsarbeid, samarbeid mellom ulike parter, og behandling og oppfølging av søknader. Evalueringens funn innen dette temaet kan peke på forhold som – sett i sammenheng med innretningen, kan påvirke resultatene av ordningen.

Evalueringen har ikke hatt som formål å evaluere effekter fra ordningen. Det henger sammen med at utforming og gjennomføring av forsøk er tidkrevende prosesser, og at eventuelle effekter av selve forsøkene vil kunne fanges opp først lengre frem i tid. Det er lagt opp til en ekstern evaluering av hvert enkelt forsøk som godkjennes. Vi peker likevel på den **læring** forsøksordningen har bidratt til, i evalueringens tredje tema. Basert på hovedfunn knyttet til erfaringer med forsøksordningens innretning og forvaltning, kombinert med våre vurderinger som evaluator, har vi utformet noen konkrete læringspunkter vi håper vil komme til nytte selv om ordningen i nåværende form ikke legger opp til gjentakelse av søknadsprosessen.

2.1 Metodisk tilnærming

For å besvare evalueringens problemstillinger har vi kombinert ulike metoder og datakilder. Hovedparten av datagrunnlaget er kvalitativt. Eksisterende dokumentasjon er benyttet i evalueringen, men det er lagt størst vekt på innhenting av ny innsikt. Det er gjort gjennom kvalitative dybdeintervjuer og et analyseverksted. Vi har i tillegg utformet og distribuert en kortfattet spørreundersøkelse.

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden april – september 2025. Vi startet med å etablere en forståelse for etableringsfasen og forvaltningsfasen fra eier- og forvaltningsperspektivet. Innledningsvis innebar dette et omfattende intervju med tre av de mest sentrale ressursene knyttet til KDDs rolle som koordinator for forsøksordningen. I tillegg ble det gjort en dokumentgjennomgang og desk research som blant annet inkluderte en gjennomgang av nettsiden og innholdet i webinarer om ordningen, og av interne referater og skriftlige vurderinger fra etableringsfasen. I tillegg gjennomgikk vi de 87 midlertidige søknadene som ble sendt inn, og kategoriserte dem ut fra fagdepartement og begrunnelser for eventuelle avslag.

Som en del av datainnsamlingen har vi også systematisk gjennomgått erfaringer fra arbeidet med forsøk i Sverige og Danmark. Dette ble gjort ved å innhente og analysere evalueringsrapporter fra de to landene, eksempelvis evaluering av det danske frikommuneforsøket, samt tilgjengelig dokumentasjon fra arbeidsgruppen til KS og KDD som beskriver relevante erfaringer.

Det ble gjennomført kvalitative dybdeintervjuer med til sammen 20 informanter som representerer forvaltningen. Formålet med intervjuene var å innhente erfaringer med både innretning og forvaltning av ordningen fra de ulike aktørene som hadde vært involvert. Informantene representerte KDD (både koordinatorrolle og rolle som fagdepartement), KS, KD, HOD, FIN, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Barne- og familiedepartementet (BFD) og Klima- og miljødepartementet (KLD).

For å løfte frem kommuneperspektivet ble det også gjennomført kvalitative dybdeintervjuer med kommuner som har søkt om forsøk under forsøksordningen. Formålet med disse intervjuene var å innhente dybdeinnsikt i erfaringer og vurderinger fra målgruppen for forsøksordningen. Intervjuer ble gjennomført med elleve informanter som til sammen representerte sju ulike forsøk, hvorav ett av dem var godkjent, fem av dem var midlertidig godkjent, og det siste hadde fått avslag. I utvalget forsøkte vi også å ivareta bredde i tematikk/fagområde. Det ble forsøkt rekruttert enda en forsøkskommune med godkjenning og en til med avslag, men de hadde ikke anledning til å delta i evalueringen.

For å nå frem til bredden av erfaringer og vurderinger blant kommuner som hadde søkt om forsøk gjennom forsøksordningen, ble det utformet og distribuert en enkel spørreundersøkelse. Undersøkelsen ble sendt til avsender av søknaden fra kommunene som søkte, til sammen 68 respondenter. I rekrutteringen opplevde vi dessverre utfordringer med å nå frem til riktig(e) person(er) i kommunene. Den viktigste årsaken er at undersøkelsen ble rettet til navngitte ansatte fra perioden da midlertidig søknad ble sendt, og det ser ut til at mange har byttet jobb og lignende i mellomtiden. Det førte til at kun 16 respondenter besvarte hele undersøkelsen, til tross for to påminnelser.

Hovedproblemstillingene og de tre underliggende evalueringstemaene (innretning, forvaltning og læring) ble lagt til grunn for utforming av både intervjuguider og spørreundersøkelse.

3 Hovedfunn

Forsøk i seg selv er ikke noe nytt i Norge, men dette er første gangen det har blitt etablert en nasjonal forsøksordning rettet mot kommuner og fylkeskommuner siden forsøksloven trådte i kraft i 1993. Denne evalueringen har undersøkt hvordan Norges første forsøksordning har fungert opp mot hensikten, som var å legge bedre til rette for forsøk i kommuner og fylkeskommuner.

Det tegnes opp et relativt enhetlig bilde blant våre informanter om hvordan innretning og forvaltning av den nasjonale forsøksordningen har fungert. Det inkluderer både enighet om hvordan innretningen av ordningen kom på plass, hvordan KDD har forvaltet ordningen, hva som har fungert godt og hva som har vært utfordrende.

I dette kapittelet beskriver vi informantenes uttalte erfaringer med innretningen og forvaltningen av ordningen, samt våre refleksjoner underveis.

3.1 Erfaringer med innretning av forsøksordningen

Innretningen av ordningen ble utformet av KDD i samspill med fagdepartementer og KS, på bakgrunn av regjeringens anmodningsvedtak om å lage en forsøksordning inspirert fra Danmark.

Når vi har evaluert innretningen av ordningen, har vi i tråd med beskrivelse av temaet undersøkt hvordan arbeidet med å lage rammer for forsøksordningen ble utført og hvordan det fungerte. Videre har vi undersøkt hva som var grunnlag og argumentasjon for de rammene som ble valgt, hvordan de ulike aktørene har oppfattet disse rammene, hvordan forankringen har vært, og til slutt prosessen for og erfaringer med etablering av de vurderingskriterier som ble lagt til grunn.

3.1.1 Innledende vurderinger av rammer for ordningen

Som beskrevet i kapittel 1 brukte KDD, i samarbeid med flere, relativt god tid på å vurdere hvordan ordningen skulle innrettes. Dette inkluderte både vurderinger av juridiske rammer, avgrensninger og vurderingskriterier, forankring, fremdrift, ressurstilgang, samarbeid og forventninger til ordningen.

I forkant av vedtaket hadde KDD og KS, med utgangspunkt i en samarbeidsavtale, utforsket hvordan man kunne stimulere til flere forsøk i en noe mer overordnet kontekst. Det ble brukt betydelig med tid til å undersøke og drøfte hva forsøk egentlig innebærer, særlig sett opp mot innovasjonsarbeid og eksperimentering i stort, og sett i lys av frikommuneordningen i Danmark. Med utgangspunkt i departementets rundskriv H-26/05 fra 2005 – om forsøk i kommuner og fylkeskommuner, ble det utformet skriftlig informasjon om den nye ordningen. Beskrivelsene ble blant annet kommunisert på nettsiden for forsøksordningen etter hvert som ordningen skulle lanseres.¹⁴ Disse forberedelsene løftes frem av KDD som nyttige inn i utformingen av forsøksordningen.

¹⁴ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023). *Regelverk for forsøk*. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/forsoksloven/id2970068/>

3.1.2 Vurdering av juridiske rammer

En sentral del av vurderingene når det gjaldt ordningens innretning, var hvorvidt regelverket skulle endres eller opprettholdes slik det var. Med politikere som ønsket å etablere en ordning i rimelig tid, ble det besluttet at forsøksordningen skulle bygge på gjeldende regelverk. En informant forteller:

«Hovedbeslutningen om innretning av ordningen handlet egentlig om hvorvidt vi skulle bruke gjeldende regelverk eller ikke. Beslutningen om å rigge en forsøksordning innenfor gjeldende rett ble forankret.»

Argumentene for å bruke eksisterende Forsøkslov i den nasjonale forsøksordningen, var at eventuelle endringer ville vært tidkrevende. Det kunne medføre at det tok lang tid før en ordning var på plass, og på den måten utgjøre en barriere for å få tilstrekkelig fremdrift i prosessen.

Gjennom intervjuene fremstår det som at informantene som representerer forvaltningsperspektivet har litt ulike oppfatninger av hvordan det har fungert med en forsøksordning som legger til grunn gjeldende regelverk. Noen refleksjoner dreier seg om hvorvidt regelverket er tilstrekkelig fleksibelt i seg selv og opp mot andre relevante regelverk, som grunnlag for en forsøksordning der det ønskes bedre tilrettelegging for forsøk. En informant forteller eksempelvis at deres fagdepartement har hjemler i egne lover med større handlingsrom, som gjør at Forsøksloven blir mindre relevant for dem.

Andre informanter reflekterer i intervjuene om hvorvidt begrensningene som ligger i eksisterende regelverk er en fordel eller en ulempe:

«Det er jo noen regler som er til hinder for forsøk. Så er spørsmålet om det egentlig er gode begrensninger? Man burde se nærmere på det med innskrenkning av rettigheter.

Det er ikke sikkert alle regler er så viktige, det er kanskje noen av dem vi kan gjøre unntak fra. Tror det kreves en holdningsendring for å få flere forsøk. Vilje til å tolke, men også til å gi forsøk.»

Vår forståelse er at tidsaspektet og innsatsen det ville krevd for å endre de juridiske rammene, samt forventninger fra politisk hold, var de viktigste argumentene for valget som ble tatt. Det betyr at selv om gjeldende lov og regelverk, deriblant Forsøksloven, lå til grunn for den nasjonale forsøksordningen, har ikke nødvendigvis alle vært enige om at det var det mest treffsikre for å legge bedre til rette for forsøk.

3.1.3 Etablering av vurderingskriterier og begrensninger

En annen sentral del av vurderingene som ble gjort knyttet til innretningen for forsøksordningen, var avgrensninger og utforming av vurderingskriterier. Det handlet i stor grad om å definere hva som inngår i et forsøk, og herunder hvordan søknad om forsøk skulle vurderes. Avgrensningene for forsøk har blitt formidlet på flere måter, ut fra det vi kan lese fra nettsiden. Det er både presisert hva et forsøk er, hva som faller utenfor forsøk, helt konkret hva man ikke kan ha forsøk med, og hva som ville vektlegges i vurderinger av søknader om forsøk. Til sammen utgjør dette, slik vi tolker det, både uttalte vurderingskriterier og begrensninger for forsøk.

I intervjuene har vi spurt informantene fra forvaltningen om hvordan prosessen med utarbeidelse av vurderingskriterier ble utført. Vårt inntrykk er at det har vært en felles

forståelse for punktene som nevnes over, men at ikke alt nødvendigvis har blitt koblet til spørsmålet om vurderingskriterier helt spesifikt.

Samtlige informanter har knyttet vurderingskriteriene opp mot hva et forsøk innebærer, og hvilke begrensninger som har blitt kommunisert i forbindelse med det. På nettsiden presiseres det at *forsøk er nye arbeidsformer som testes ut i avgrenset skala, og at det krever fritak fra gjeldende regelverk*. Av nettsiden fremgår det også at følgende faller utenfor forsøk, altså avgrensninger for forsøk:

- uttesting av nye arbeidsformer som ikke krever fritak fra lov eller forskrift
- tiltak som krever nye lovhjemler og
- rene dispensasjoner fra regelverk.

Gjennom intervjuene er det ingen informanter som direkte har kommentert utfordringer knyttet til disse avgrensningene. Det fremstår derfor som at det har vært enighet om hva som skulle falle innenfor og utenfor forsøksbegrepet.

På nettsiden redegjøres også detaljert for hva man ikke kan ha forsøk med, altså de begrensningene som gjelder. Ifølge informantene ble disse en naturlig del av vurderingsgrunnlaget for søknadene. Begrensningene er: 1) Det kan ikke gjennomføres forsøk som innebærer avvik fra kommunelovens grunnleggende regler om organisering av kommuner og fylkeskommuner eller forvaltningslovens saksbehandlingsregler, 2) Det kan heller ikke godkjennes forsøk som innebærer fritak fra saksbehandlingsregler i andre lover som er gitt av hensyn til enkeltpersoners rettssikkerhet med mindre rettssikkerheten ivaretas minst like godt gjennom forsøket, og 3) Det kan ikke godkjennes forsøk som vil innebære innskrenking av rettigheter eller utvidelse av plikter for enkeltpersoner.¹⁵ Enkelte informanter har gitt uttrykk for at de mener at særlig kriterium 3) er blitt tolket for strengt og reelt begrenset mulighetene for forsøk. En informant forteller det slik:

«Ett kriterium er et hinder, og det er hensynet til enkeltindividers rettigheter. Mye av det vi har, går på rettigheter man har, f.eks. etter forvaltningsloven og andre bestemmelser som vedrører enkeltindividers rettigheter og rettsikkerhet. Dette var nok det største hinderet og stoppet mange av søknadene. Bestemmelser om fravikelse av kommuneloven var ikke noe stort problem. Kommunene vil gjerne ha fritak fra bestemmelser som vedrører enkeltindividers rettigheter, og det er jo da ikke mulig.»

Flere informanter fra statsforvaltningen ga imidlertid uttrykk for at det potensielt kunne vært gjennomført forsøk som treffer enkeltindividers rettigheter, men uten at rettighetene hadde trengt å bli innskrenket gjennom forsøket.

I tillegg til avgrensningene og begrensningene nevnt over, er det til slutt presisert på nettsidene hva departementene mer konkret ville vektlegge i vurderingen av de foreløpige søknadene. Det omtales på nettsiden at de blant annet ville vektlegge:

- om forsøket kan bidra til utvikling av offentlig sektor
- om forsøket støtter opp om målene i tillitsreformen
- om det er flere kommuner som gjennomfører samme type forsøk
- variasjon i kommuner som søker om forsøk (geografisk, kommunestørrelse, sentralitet mv.)
- involvering av ansatte og fagforeningene lokalt

¹⁵ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023). *Regelverk for forsøk*

Disse vurderingskriteriene har ikke fremstått som veldig sentrale for vurdering av søknader, med utgangspunkt i hva informantene har fortalt. Det fremstår som at hovedfokuset i vurderinger av søknader først og fremst har handlet om hvorvidt forslag til forsøk har vært innenfor eller utenfor definisjonen av forsøk – altså innenfor gjeldende forsøkslovgivning, om det har passet overens med andre initiativer, og om det har vært politisk villet.

3.1.4 Forankring av ordningen

Som beskrevet i kapittel 1, har den nasjonale forsøksordningen initialt hatt utspring fra innovasjonsmeldingen og behov for økt innovasjon i offentlig sektor. Forsøk har blitt vurdert som ett av flere virkemidler som kunne stimulere til dette, og fortrinnsvis med utgangspunkt i kommunesektoren.

Etter beslutningen om at en nasjonal forsøksordning skulle etableres, ble det avgjort at forsøksordningen også skulle kobles opp mot tillitsreformen. Det innebar at initiativene til nye forsøk skulle komme fra kommunesektoren og gjerne ansatte i førstelinja – i tråd med hovedprinsippene for tillitsreformen. I motsetning til hvordan frikommuneordningen i Danmark, der forsøk initieres fra staten, skulle altså forsøkene i Norge foreslås nedenfra og opp.

I intervjuene med representanter fra forvaltningen, har vi derfor stilt spørsmål ved deres erfaringer med koblingen mellom den nasjonale forsøksordningen og tillitsreformen. Overordnet er det få informanter som har hatt refleksjoner direkte knyttet til denne koblingen. Hvis noen, er det kritiske refleksjoner. En informant sier det slik:

«Jeg har vanskelig for å si at dette er reformens store blomst.»

Utover dette, har noen informanter tatt opp at de innledningsvis opplevde å ha for lite tid til å drøfte rammene for ordningen både i fellesskap og internt i eget departement. Et departement tar opp diskusjon om å ha en tilnærming ovenfra og ned eller nedenfra og opp. Vedkommende henviser konkret til erfaringene fra Danmark, hvor frikommuneordningen er nokså sterkt statlig styrt, versus valget om å knytte forsøksordningen i Norge til tillitsreformen. Det gis uttrykk for at enkelte gjerne ville brukt mer tid på å drøfte valg av tilnærming for vår nasjonale forsøksordning. En informant uttrykker det på denne måten:

«Presset fra politikerne resulterte i en prosess preget av for mye hastverk med hensyn til utformingen.»

Vi sitter igjen med et inntrykk av at ikke alle opplevde at prosessen hvor rammene for ordningen ble lagt, ga tilstrekkelig rom for forankring. Det kommer også til syne gjennom at flere informanter gir uttrykk for at beslutningen om at ordningen skulle knyttes opp mot tillitsreformen, altså en nedenfra og opp-tilnærming, ikke var rom for å mene mye om. Det resulterte tilsynelatende i svak forankring av rammene for ordningen.

3.1.5 Utarbeidelse av forslag til områder og temaer

Selv om det ble besluttet at den nasjonale forsøksordningen skulle være en form for oppfølging av tillitsreformen ved at kommunene alene skulle foreslå forsøk, ble det drøftet i arbeidsgruppen bestående av KDD og KS om det kunne være hensiktsmessig å foreslå

konkrete temaer for ordningen. Enkelte informanter har vært tydelige på at en tematisk inndeling kunne være en stor fordel for kommuner og fylkeskommuner som skulle gjennomføre forsøk, fordi de da kunne dra nytte av hverandres erfaringer underveis. Det er samtidig presisert på nettsidene at kommunene kunne peke på andre områder der de selv så utfordringer.

Det ble etter hvert besluttet at fagdepartementene skulle foreslå noen områder. Hvert departement fikk i bestilling fra KDD å gi innspill på dette fra sine respektive fagområder. KDD opplevde at denne prosessen med å innhente innspill og forslag til områder og temaer var utfordrende. En informant uttrykker det slik:

«Det var dialog om hva vi skulle skrive i utlysningen, peke på noen temaer. Hvilke temaer fikk vi lov å peke på og ikke, der var det en god del dialog. Vanskelig å få dem (fagdepartementene) til å forplikte seg til at det kunne stå noe, og skjønne at det forpliktet litt i forbindelse med behandling av søknadene etterpå.»

Mens enkelte departementer var veldig fremoverlent og raskt ga innspill til aktuelle områder, var det andre som mente at ingen av deres fagområder var spesielt aktuelle for forsøk. En informant ga uttrykk for sistnevnte på denne måten:

«Vi ønsker oss ikke flere henvendelser fra kommuner på nye forsøk. Dette er ikke noe vi trenger på vårt område. Kommunene har frihet til å utforme tjenester til sin befolkning selv, de trenger ikke noe forsøk under forsøksloven.»

KDD ba også om KS om innspill til områder og temaer. KS initierte en prosess ut mot sine medlemmer om aktuelle temaer for forsøk, og innspillene derfra ble også en del av underlaget for utvelgelse av temaer. Resultatet av innspillsrunden med kommunesektoren var langt mer konkrete forslag til hvor det kunne gjøres forsøk, enn forslagene til områder og temaer som kom fra departementene.

Selv om det ble lagt opp til en prosess for å konkretisere noen områder og temaer, som forslag til søkerne, var altså prosessen ikke rett frem. Det fremstår for oss som at det var bred variasjon i hvorvidt de hadde tanker om hvilke områder eventuelle forsøk kunne gjøres på, og at dette kunne henge sammen med i hvilken grad de ønsket seg forsøk.

Som et resultat av dette, resulterte prosessen i fem overordnede områder som ble beskrevet på nettsiden: 1) Samhandling mellom velferdstjenester, 2) Helse- og omsorg, 3) Opplæring, 4) Klimatilpasning og bærekraftig arealbruk, og 5) Plan- og bygningsloven. Under hvert område ble det pekt på aktuelle temaer for forsøk. Både områder og temaer ble forankret i regjeringen. Som nevnt, var det også åpent for kommunene å søke på andre områder.

Gjennom intervjuer og en gjennomgang av søknadene som til slutt kom inn, vet vi at noen departementer fikk søknader på de foreslåtte områdene, mens andre fikk ingen. Enkelte departementer opplevde også å få mange søknader på helt andre områder enn dem som var spilt inn. Dette tyder på at formidlingen av områder og temaer har hatt variert innvirkning på hva kommunene til slutt endte med å søke forsøk om.

3.1.6 Vurderinger knyttet til fremdrift

Fremdriften i prosessen med å etablere forsøksordningen har vært en viktig del av innretningen for forsøksordningen. Det gjelder spesielt knyttet til fremdrift i

søknadsprosessen for kommuner og fylkeskommuner. Derfor har det gjennom evalueringen blitt stilt spørsmål om fremdrift, milepæler og frister.

Informantene fra forvaltningen har fortalt at det innledningsvis ble utformet en plan for milepælene fra når rammene skulle besluttes, til utforming og lansering av nettside, og hvordan de så for seg fremdriften i søknadsbehandlingen. I forkant av lanseringen ble det brukt noe tid på å drøfte hvilken søknadsfrist som skulle gjelde for kommunene. Ordningen skulle lanseres i mai 2023, et år der det også skulle avholdes kommunevalg. KDD drøftet dette i samråd med KS.

Gjennom intervjuene kommer det frem at de konkrete alternativene som ble diskutert var enten september (før valget) eller desember (etter valget). Med argumentasjon i politisk utålmodighet om å få fremdrift i forsøksordningen, ble det besluttet at fristen for foreløpige søknader skulle settes til 8. september 2023. Det innebar også at sommerferien ville komme midt i søknadsperioden. På grunn av denne fristen – som de fryktet at kommunene ville oppleve som kort, ble det gjort nøye vurderinger av krav til innhold i de foreløpige søknadene.

Ifølge informanter fra arbeidsgruppen, ble terskelen for innhold i søknadene senket med begrunnelse i kort frist for å søke. Av nettsiden fremgår det at foreløpig søknad skal inneholde formål for forsøket, beskrivelse av hvordan oppgaven løses i dag og kan løses bedre gjennom forsøket, hvilket regelverk det ønskes fritak fra, ev. samarbeid med andre kommuner i forsøket, beskrivelse av andre aktuelle samarbeidsaktører, beskrivelse av hvordan fagforeningene skulle involveres, samt antatte konsekvenser forsøket kunne ha for ulike målgrupper. I følge KDD, kunne de foreløpige søknadene gjerne utformes med kulepunkter. Det aller viktigste fra deres ståsted, var at søkerne hadde en tydelig formening om hvilket regelverk de ønsket unntak fra og hvorfor.

3.1.7 Samarbeid og oppgavefordeling

Vår evaluering av innretningen av ordningen har også tatt for seg samarbeidet og oppgavefordelingen mellom de involverte partene. Med involverte parter menes primært KDD som koordinerende aktør, KS og involverte fagdepartementer.

KDD har hatt hovedansvaret for å forvalte ordningen, mens fagdepartementene også har hatt en viktig rolle – særlig i forbindelse med vurderingen av søknader. Da det var besluttet at en nasjonal forsøksordning skulle etableres, ba KDD aktuelle departementer om innspill til deltakere til den tverrdepartementale arbeidsgruppen. I tillegg til å etablere og koordinere den tverrdepartementale arbeidsgruppen, har KDDs ansvar omfattet beslutning om innretning for ordningen, utforming og distribusjon av informasjon om ordningen, herunder etablering av ordningens nettside og gjennomføring av webinar. Selv om KDD har hatt hovedansvaret, har flere av disse oppgavene blitt drøftet og håndtert i samråd med deltakerne i arbeidsgruppen. Våre funn tilsier at KDD har ivaretatt sitt koordineringsansvar på en god måte, gitt de rammene de hadde. Dette kommer til uttrykk i samtlige intervjuer med øvrige parter.

KDD har på sin side opplevd at samarbeidet med KS og fagdepartementene har fungert greit, men at det tidvis har vært noe krevende å følge opp enkelte parter med hensyn til innspill og vurderinger i de ulike fasene. Det gjelder eksempelvis arbeidet med å beslutte innretning for ordningen med hensyn til eventuell avgrensning i tema fra hvert enkelt departement. Utfordringene er beskrevet nærmere i kapittel 3.1.5.

KDD gir selv uttrykk for at de var avhengig av de andre fagdepartementene underveis i både forarbeidet og selve forvaltningen av ordningen. Enkelte informanter har etterlyst at flere departementer enn KDD hadde en tydelig rolle i lanseringen av ordningen. Andre

hadde ønsket seg mer involvering fra KS underveis i prosessen, for eksempel i formidlingsarbeidet og i mobiliseringen av søkere til ordningen.

«KS sa i starten at de kunne prøve å bruke sitt nettverk til å få flere kommuner til å være med på forsøk, det gjorde de ikke. Det hadde vært positivt fordi forsøk bør ha ulike typer kommuner.» (fagdepartement)

KS hadde på sin side gitt innspill til ønsker for innretningen av ordningen, blant annet basert på erfaringene fra Danmark. For eksempel ønsket de seg mer styring ovenfra og ned, og flere statlige forsøk. Da ordningen ble koblet til tillitsreformen og forsøkene skulle komme nedenfra og opp, og ambisjonsnivået på tvers av departementene så ut til å bli nokså ulikt fra Danmark, valgte KS heller å ha fokus på å støtte kommunene som etter hvert skulle i gang med forsøk.

I etterkant kan det se ut til at samarbeidet mellom aktørene i forvaltningen ikke har fungert optimalt, og at dette har hatt negativt innvirkning på deler av prosessen, både når det gjelder arbeidet med å utforme forsøksordningen og i forvaltningen av den. Slik vi ser det, henger dette i stor grad sammen med ulike forventninger til ordningen, ulike ambisjoner for resultatet av ordningen, og varierende ressursituasjon hos de som skulle vurdere og behandle søknader. Dette redegjør vi for nærmere i avsnittene under.

3.1.8 Ulike ambisjoner og forventninger til ordningen

Til tross for at det generelt var godt samarbeidsklima, har det vært tydelig for flere informanter at de ulike partene trolig hadde ulike intensjoner og forventninger til den nasjonale forsøksordningen. Dette kan være en årsak til at samarbeidet ble opplevd som periodevis utfordrende, særlig fra KDD sitt ståsted.

Gjennom de foregående funnene knyttet til innretning, har det blitt tydelig for oss at aktørene har hatt ulike ambisjoner og forventninger til forsøksordningen. Oppsummert kommer det til uttrykk gjennom hvordan informantene eksempelvis forteller om sitt syn på behovet for forsøk, generelle vurderinger av forsøk som virkemiddel for endring opp mot andre virkemidler, hvordan de har prioritert arbeidet med hensyn til ressursbruk, og innspill de har hatt til forbedringer for en slik ordning.

Også fra kommunesektoren har flere av informantene tatt til orde for at de hadde håpet at forsøksordningen var mer ambisiøs. Det handler om at utfordringene som kommunesektoren kjenner på kroppen, vil kreve nytenkning for å kunne løse. I intervjuene kommer det frem at denne nytenkningen handler om å tenke større og mer på tvers enn hva denne forsøksordningen tillot med sine juridiske begrensninger og nokså sektorbaserte rigg. Selv om dette nok ligger litt utenfor evalueringen av selve forsøksordningen, gir det uttrykk for kommunenes ønsker og behov knyttet til slike nasjonale ordninger som forsøker å legge til rette for endring. En informant uttrykker det på denne måten:

«Et savn vi har er å forsøke å teste flere ting. Ordningen er innrettet på ett departement, og én lov. Å få det så lite som mulig. Vi opplever at forsøkslovgivningen er innrettet mot enkeltparagrafer og avgrensede ting. Vi har derimot behov for å teste ting på tvers av siloer og så stort som mulig. En ordning må derfor åpne for brede forsøk.»

Flere informanter fra kommunene påpeker også at forståelsen blant departementene for utfordringene som kommunene opplever, oppleves som svært lav på generelt grunnlag. De mener at den ulike virkelighetsoppfatningen som kommer til syne mellom

fagdepartementene og kommunene i denne typen ordninger, også kan være til hinder for å utforske nye løsninger gjennom forsøk. To informanter sier det slik:

«Vi trenger litt mer disruptiv innovasjon, dette føler nok kommunene sterkere enn departementene. De (departementene) lever i en teoritung verden, og kan mye om lovverket og har tenkt på alt. Men samtidig får man inntrykk av at det aldri har satt sitt bein i et kommunestyre. De mangler de folka som kan si at sånn er det i virkeligheten. De burde involvert folk fra kommunene i arbeidet med utvikling av ordningen.»

«Forsøksordningen bør være enda modigere. Rammen tillater mer djerv utforskning, det er en veldig trygg innpakning. Departementene bør være mer smidig her. Vi skjønner ikke helt hvorfor de er skeptiske.»

Disse refleksjonene fra kommunesektoren tyder på at det oppleves som en viss avstand mellom intensjonen for forsøksordningen og hvordan den har blitt mottatt og opplevd hos målgruppen.

Oppsummert er det naturlig å tenke at aktørenes ulike forventninger og ambisjoner for den nasjonale forsøksordningen har hatt innvirkning på ordningens suksess. Dersom aktørene hadde delt ambisjoner og hatt omforente forventninger fra start, kunne det hatt positiv innflytelse på de ulike fasene i arbeidet med å etablere innretningen.

3.1.9 Mangel på ressurser utover det vanlige

Ett av hovedspørsmålene i evalueringen er om forsøksordningen har vært hensiktsmessig for å tilrettelegge for forsøk i kommuner og fylkeskommuner. I den forbindelse har det vært nyttig å undersøke hva ordningens innretning har tilført sammenlignet med eksisterende tilrettelegging for forsøk.

Sett bort fra den konkrete ressursinnsatsen fra KDD, KS og fagdepartementene i arbeidet med å utforme og forvalte den nasjonale forsøksordningen, samt etablering av nettsiden og gjennomføring av et webinar, er det ikke tilført nevneverdige tilleggsressurser til forsøksordningen. For eksempel har innretningen ikke inkludert tilbud til kommuner om finansiering verken til utforming av forsøk eller gjennomføringen av dem. Det har heller ikke blitt tilført dedikerte ressurser eller formidlet tydelig nok om arenaer for faglig sparring eller veiledning mellom stat og kommunene/fylkeskommunene om identifisering og utforming av forsøk. KDD informerer om at de var tilgjengelig for potensielle søkere før søknadsfristen i september, og at de kunne nås skriftlig via en epost som var offentliggjort på forsøksordningens nettside. Det fremstår uklart for oss hvorvidt disse mulighetene ble godt nok informert om overfor kommunene.

Det eneste unntaket er at KS fikk midler til å utvikle et opplegg for erfaringsdeling mellom forsøkskommuner, og at det i den forbindelse ble planlagt noen samlinger og utviklet noe materiell. Som tiltak og innsats utenom det vanlige, står vi da igjen med en samordnet søknadsprosess, felles informasjon om hva forsøk er og informasjon om forsøksordningen.

Enkelte informanter som representerer departementenes perspektiver, mener at forsøksordningen kunne fått mer kraft og bedre resultater med flere dedikerte ressurser:

«Vi så for oss at riggen for forsøk skulle være mye større enn det som eksisterte fra før. Mer midler, mer apparat, mer veiledning og støtte. Vi ønsket oss et stort nasjonalt prosjekt. Vi ønsket at departementene skulle sitte på tvers, og foreta mer samfunnsmessige vurderinger.»

Også informanter fra kommunesektoren har etterlyst mer ressurser knyttet til innretningen av ordningen, eksempelvis i form av eksperimenteringsmidler til kommunene som skal gjennomføre forsøk. Gjennom intervjuene reflekterer noen informanter om at flere dedikerte ressurser kunne gitt kommunene mer forutsigbarhet og tilgang på mer kompetanse, og at forvaltningen kunne fått til bedre fremdrift i prosessen. Til syvende og sist kunne dette resultert i flere og/eller bedre forsøk. En informant sier det slik:

«Hvert forsøk er en slags miniutredning, og innsatsen hadde ikke gått med 25 til av det omfanget.»

Både faktaopplysninger om ordningens ressurser og innspill på dette fra informanter som representerer både kommunene og forvaltningen, tilsier at flere tilleggsressurser knyttet til forsøksordningen kunne bidratt til å styrke ordningen og resultatene fra den.

3.2 Erfaringer med forvaltning av ordningen

Gjennom evalueringen har vi undersøkt hvordan forvaltningen av forsøksordningen har fungert. Vi har undersøkt blant annet erfaringer med informasjon som ble gitt om ordningen til kommuner og fylkeskommuner, vurderinger av krav til foreløpig søknad, forutsetninger for å kunne søke, fremdriften for søknadsprosessen, og erfaringer knyttet til vurdering og behandling av søknader fra både forvaltningens og kommunenes ståsted. I dette kapittelet inkluderer vi, i tillegg til intervjudata, noen resultater fra spørreundersøkelsen som bidrar til å underbygge eller nyansere enkelte av våre funn.

3.2.1 Informasjon om ordningen

I evalueringen har vi vurdert informasjon som et viktig element i arbeidet med forsøksordningen med hensyn til at ordningen skal bidra med tilrettelegging for forsøk i kommuner og fylkeskommuner. Basert på informasjon fra intervjuene, er det primært to kanaler det har blitt formidlet informasjon om ordningen gjennom. Det ene er nettsiden for forsøksordningen og det andre er et webinar i regi av KDD og KS som ble avholdt 22. juni 2023.

Omtrent alle informanter – fra både forvaltningen og kommunesiden, gir uttrykk for at nettsiden har fungert godt som informasjonskanal. Flere kobler dette til antallet foreløpige søknader som kom inn gjennom ordningen, som var 87 stykk. Enkeltinformanter fra departementene er imidlertid ikke tilfreds med temaene som søknadene rettet seg mot, sett opp mot forslagene til områder og temaer som nettsiden beskrev:

«Ble litt skuffet over at det ikke gjorde utslag i søknadene. Det kom ikke noen søknader på det vi ønsket.»

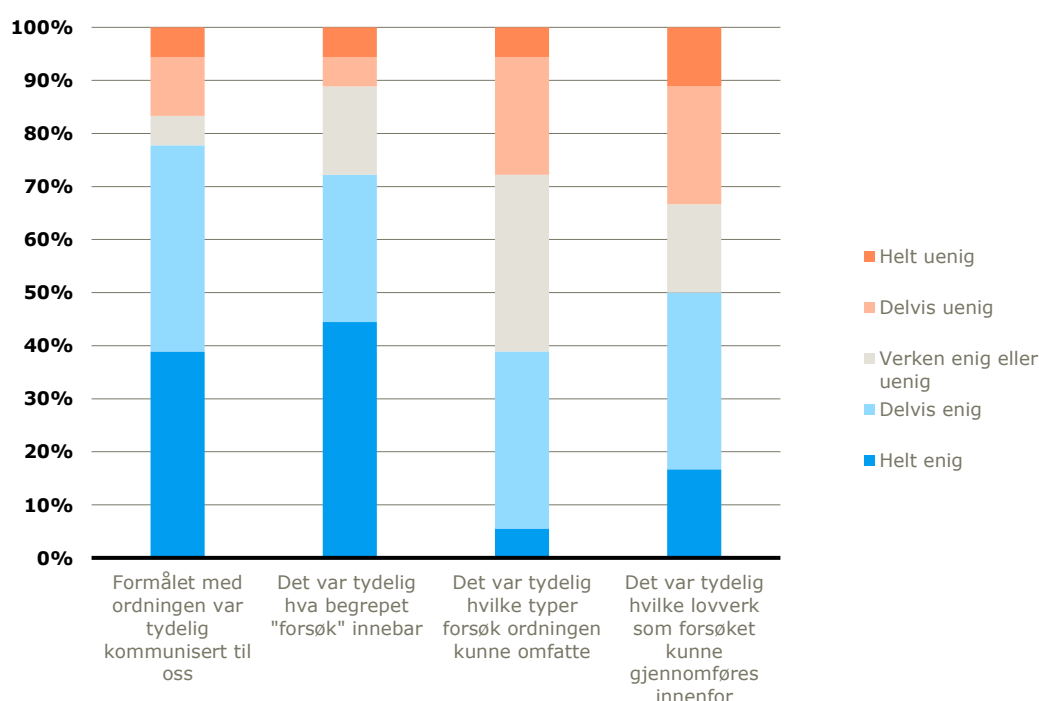
I intervjuene har de fleste informantene gitt uttrykk for at de var tilfredse med informasjonen de fikk innledningsvis om forsøksordningen og hva som skulle til for å søke. Flere informanter har imidlertid pekt på at det var lite oppdateringer underveis etter at de hadde sendt søknad. To av informantene uttrykker det slik:

«Det har ikke skjedd så mye på departementets nettsider. Det kunne vært laget en oversikt eller nettsted for de forsøkene som var planlagt, som en felles arena. Vi har opplevd det som veldig merkelig med så lite informasjon løpende i behandlingen, enten dette er på regjeringens nettsider eller i en portal for søkere.»

«Vi har brukt nettsiden veldig aktivt fordi vi syns prosessen gikk tregt. Det kunne blitt lagt ut mer informasjon/oppdateringer om prosessen underveis, for eksempel at det tok lengre tid enn de hadde tenkt. Det var vår informasjonskilde, også for å kunne gi informasjon til politikere etc. underveis.»

I spørreundersøkelsen som ble sendt til alle som sendte foreløpig søknad, ba vi respondentene om å ta stilling til ulike påstander knyttet til informasjonen de hadde fått om forsøksordningen. Grafen under viser at de fleste av respondentene på undersøkelsen opplevde at de hadde forstått hva som var formålet med ordningen og hva et forsøk innebærer. Samtidig ser vi at hele 36 av 87 kommuner/fylkeskommuner som søkte om forsøk ikke trengte fritak fra regelverk for å gjennomføre forsøk.

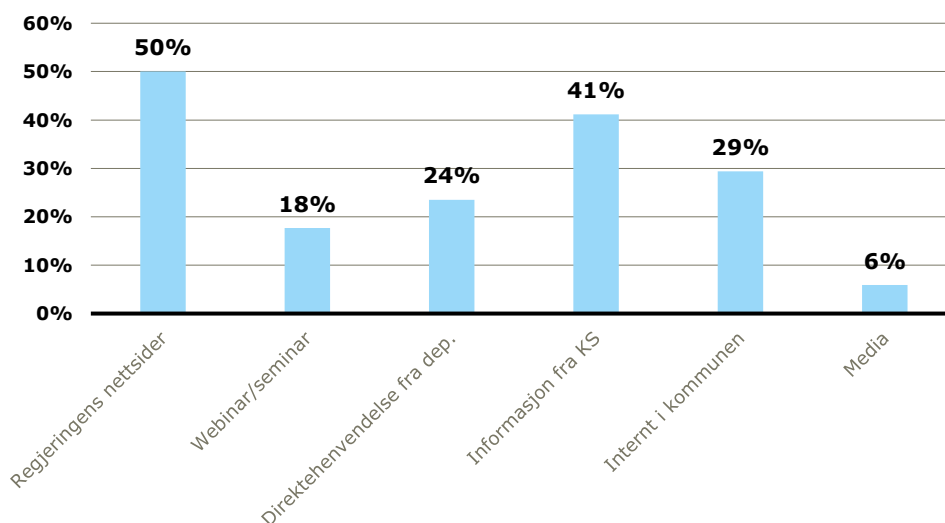
Ta stilling til følgende påstander om informasjonen om forsøksordningen:



Dette nokså høye antallet kan bety at det har vært uklarheter rundt hva et forsøk er. Grafen viser også at det var mer usikkerhet knyttet til tydelighet rundt hvilke typer forsøk ordningen kunne omfatte og hvilke lovverk det kunne gjøres forsøk innenfor.

Hvordan ble dere oppmerksomme på forsøksordningen?

n = 18



Resultater fra spørreundersøkelsen, som vist i grafen over, viser også at det er variasjon i hvordan søkerne ble oppmerksomme på forsøksordningen. Mange av respondentene som besvarte undersøkelsen ble kjent med ordningen gjennom regjeringens nettsider om ordningen, mens andre fikk informasjon gjennom KS eller internt i kommunen/fylkeskommunen.

Selv om ikke alle departementer har vært tilfreds med antallet søknader de mottok eller hvorvidt søkerne foreslo forsøk på de områdene og temaene som ble foreslått, er de fleste enige om at 87 søknader var et høyt antall. En informant understreker:

«At det kom så mange søknader fra så mange kommuner, betyr at det ble fanget opp, og at det er et ønske om å gjennomføre forsøk.»

Til tross for at informasjonsarbeidet vurderes som tilfredsstillende, er det flere som stiller spørsmål ved om de kunne gjort mer. Det innebærer eksempelvis om informasjonen kunne blitt formidlet flere ganger og/eller i flere kanaler eller plattformer. Det etterspørres mer mobilisering inn mot søknadsfristen for å tydeliggjøre hva slags søknader om forsøk som var ønsket. Enkelte reflekterer rundt om slike informasjonstiltak kunne bidratt til flere søknader innenfor de prioriterte områdene, og færre søknader som havnet utenfor de krav og forventninger som departementene hadde til søknadene.

Enkelte informanter har også trukket frem behovet for mer dialog mellom potensielle søkere og departementene, for eventuelle oppklaringer og/eller råd knyttet til premissene for forsøk.

Aktivt informasjonsarbeid er en sentral del av de fleste statlige tilskuddsordninger, særlig når de er nyopprettet, som et tiltak for å sikre at søkere er innforstått med hva en ordning er. Med dette som bakteppe, kan informasjonsarbeidet i forsøksordningen stå noe i kontrast til det uttalte ambisjonsnivået ved lansering.

3.2.2 Ulike tolkninger av detaljnivå til foreløpig søknad

Som beskrevet i innledende kapittel, ble det besluttet at ordningen skulle legge opp til en totrinns-prosess der første steg innebar en foreløpig søknad fra kommuner og

fylkeskommuner som ønsket å gjennomføre forsøk. Det andre trinnet innebar endelig søknad, og ville kun være relevant for de foreløpige søknadene som gikk videre i prosessen. Som beskrevet under hovedfunnene knyttet til ordningens innretning, var det flere innholdselementer (enn bare å peke på relevant regelverk) søkerne ble bedt om å inkludere. Som nevnt tidligere, ble de blant annet bedt om å beskrive formål for forsøket, beskrivelse av hvordan oppgaven løses i dag og kan løses bedre gjennom forsøket, hvilket regelverk det ønskes fritak fra, ev. samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommuner i forsøket, beskrivelse av andre aktuelle samarbeidsaktører, beskrivelse av hvordan fagforeningene skulle involveres, samt antatte konsekvenser forsøket kunne ha for ulike målgrupper.

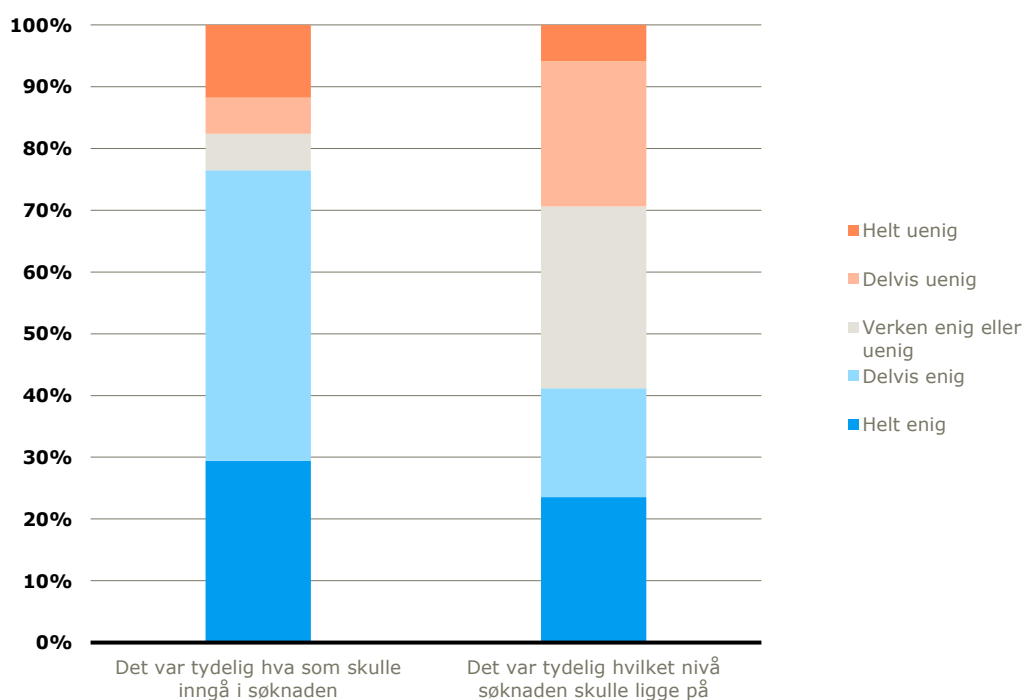
I intervjuene og i analyseverkstedet har KDD og øvrige fagdepartementer gitt uttrykk for at de hadde ulike forventninger til detaljnivået i foreløpige søknader. Noen har vært tydelige på at de ikke forventet et høyt detaljnivå, at søknadene gjerne kunne utformes gjennom kulepunkter, og at de først og fremst ville at søknadene skulle peke på relevant regelverk som stod i veien for å løse oppgavene best mulig. Andre har imidlertid påpekt at de syns de fikk få søknader eller mangelfulle søknader. Slik uttrykker en informant dette:

«Vi gikk ut veldig bredt, men sitter igjen med veldig få prosjekter. Kravene til søknadene burde ligget ett trinn høyere. Ikke nødvendigvis mer spisset, men at kravene var litt tydeligere på forankring i ledelsen og på tvers. Resultatet ville vært bedre søknader.»

Fra kommunenes og fylkeskommunenes ståsted og som vist i fremstillingen under, tilsier resultater fra spørreundersøkelsen at det var relativt tydelig *hva* som skulle inngå i søknaden, men ikke like tydelig for alle hvilket *nivå* søknaden skulle ligge på.

Ta stilling til følgende påstander om søknadsprosessen:

n = 17



En informant fra en kommune opplevde at de selv skrev en for enkel søknad til første frist, som gjorde at de måtte bruke mer tid i etterkant på å forklare da departementet stilte spørsmål:

«Vi leverte nok en litt for skissepreget søknad, og det var nok noe av grunnen til alle detaljerte spørsmål etterpå.»

Resultatet fra prosessen frem mot foreløpig søknad, ble 87 søknader som spenner fra overordnede kulepunkter til lange og detaljerte prosatekster. Et relevant spørsmål å stille i den sammenheng, er om forventningen til presisjonsnivå i foreløpig søknad skulle blitt forankret mer grundig i den tverrdepartementale gruppen, og om det kunne blitt formidlet tydeligere til kommunene både gjennom nettsiden og eventuelle andre fora.

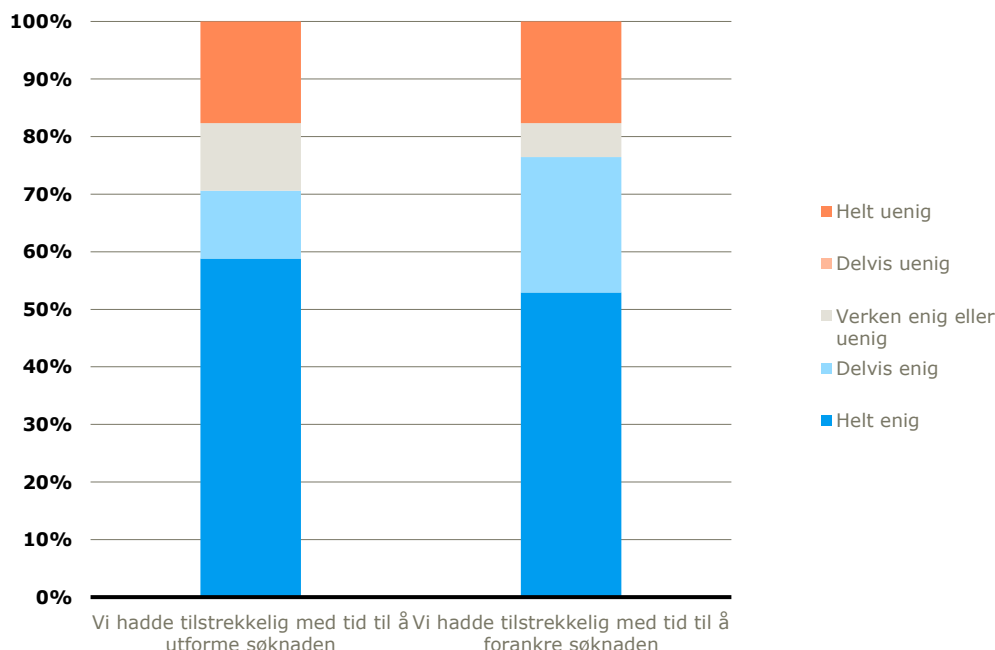
3.2.3 Ulike erfaringer med tids- og kompetansebehov i søknadsutformingen

På lik linje med variasjon i hvordan kommuner forstod behovet for detaljeringsnivå i søknaden, var det også ulikheter i hvordan kommunene erfarte andre deler av søknadsprosessen, slik som tids- og ressursbehov til utforming av søknad. Enkelte opplevde at perioden mellom lansering av forsøksordningen og fristen for foreløpig søknad var for kort. Som nevnt tidligere, og som forvaltningen også var klar over, kolliderte denne perioden med både sommerferie og opptakten til kommunevalg. For enkelte kommuner har det vært krevende å identifisere forsøk og å utforme søknader, og da ble søknadsfristen oppfattet som veldig kort. Andre kommuner tar ikke opp tidsdimensjonen som en nevneverdig utfordring.

I spørreundersøkelsen som ble sendt til søkerne i kommunesektoren, ba vi respondentene om å ta stilling til to påstander om søknadsprosessen som handlet om tid. Grafen under viser at de fleste av respondentene opplevde å ha tilstrekkelig med tid til å utforme søknaden og til å forankre den. Selv om svært få respondenter besvarte undersøkelsen, bidrar dette bildet til å nyansere inntrykket av opplevelsen av lite tid i søknadsutformingen. Det bidrar til å styrke vårt inntrykk om variasjoner i erfaringer med tidsdimensjonen i søknadsprosessen, spesielt når det gjelder tiden fra lansering av ordningen til frist for foreløpig søknad.

Ta stilling til følgende påstander om søknadsprosessen:

n = 17



Flere informanter fra departementene peker på mulig sammenheng mellom tid tilgjengelig og kvaliteten på søknadene. En informant reflekterte slik:

«Man kunne kanskje utnyttet energien bedre ved å gi dem bedre tid til å utarbeide gode søknader. Det var sommerferie og kommunevalg i løpet av søknadsperioden.»

Flere informanter fra kommunene peker imidlertid på at det krever tilstrekkelig med ressurser og en viss type kompetanse for å kunne identifisere og beskrive mulige forsøk. Blant annet er det begrenset tilgang på juridisk kompetanse i kommunene, som flere opplevde at var nødvendig for å kunne søke denne ordningen. Informanter fra to søkerkommuner etterlyser mer bistand og støtte i prosessen:

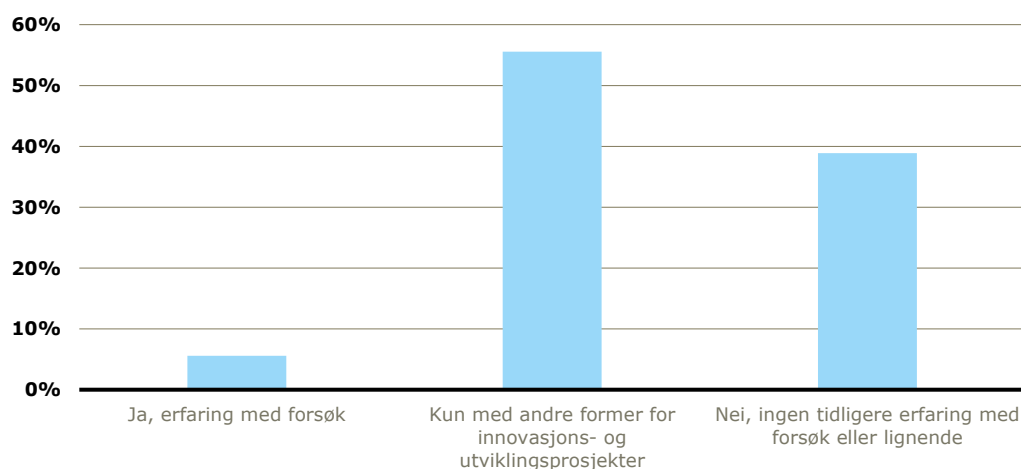
«Små kommuner har ikke egne jurister, så her kunne KS bistått med de ressursene de har.»

«Forsøksordningen har absolutt noe for seg, men embetsverket må ha større forståelse for utfordringsbildet og bedre kapasitet i departementene.»

Fra spørreundersøkelsen ser vi at en stor andel av de som var involvert i søknadsprosessen fra kommunene, hadde lite erfaring fra utviklingsprosjekter og enda mindre med forsøk helt spesifikt. Resultatene er fremstilt i grafen under.

Hadde noen av de involverte tidligere erfaring med forsøk, eller andre former for innovasjons- og utviklingsprosjekter?

n = 18



Nesten ingen søkere hadde gjennomført forsøk tidligere. Disse funnene bekreftes i intervjuene. For mange involverte parter i kommunene og fylkeskommunene, er det de søker om altså noe helt nytt, og noe de må finne ut av mens de jobber med søknaden. Dette styrker hypotesen om at flere kommuner hadde trengt mer støtte underveis i prosessen for at ordningen skulle lede frem til gode forsøk.

3.2.4 Mangelfull rigg for søknadsvurdering og -behandling

Hvordan KDD og fagdepartementene gikk frem for å vurdere og behandle søknader, har vært et sentralt spørsmål knyttet til forvaltningen av ordningen. Innsamlet data tyder på at riggen for søknadsvurdering og -behandling i departementene har vært mangelfull. Dette knyttes primært til når og over hvor lang tid vurdering og behandling foregikk, og hvordan den ble utført.

Lang saksbehandlingstid

For det første vet vi fra innblikk i opplysningene på nettsiden at fristen for foreløpig søknad var 8. september, og at neste oppdatering var i mai 2024 med informasjon om at 12 av 87 forsøk var med videre. I januar 2025 ble det opplyst om at fire forsøk var godkjent og at det ble jobbet videre med de øvrige åtte søknadene som var foreløpig godkjent. Disse opplysningene tilsier at arbeidet med å vurdere og behandle søknader tok svært lang tid. For det andre har det gjennom intervjuene kommet frem at det ikke var en tydelig plan for hvordan søknadene skulle vurderes og behandles innad i hvert enkelt fagdepartement, og i enda mindre grad på tvers av departementene dersom det var behov for det.

Gjennom intervjuene forteller informantene om at KDD gjorde en innledende sortering av innkomne foreløpige søknader, tilsynelatende ut fra kriteriene for forsøk og hvilken sektor/fagdepartement søknadene tilhørte. Neste steg innebar at de respektive fagdepartementer gjorde sine faglige vurderinger av søknadene, og at disse vurderingene fikk en politisk sjekk. Fra KDD sin side var det en ambisjon om å velge ut og komme i dialog med kommuner relativt raskt etter søknadsfristen.

De aller fleste informantene i departementene gir uttrykk for at det tok lengre tid enn forventet å vurdere og behandle søknader. Det er litt ulikt hva de mener at dette skyldes,

men en gjenganger er lite dedikert kapasitet og evne til å forstå og håndtere innholdet i søknadene. En informant forteller om dette på denne måten:

«Dette kommer i tillegg til andre oppgaver. De som får denne oppgaven, må vurdere tidsbruk opp mot andre oppgaver man har.»

Informanter fra kommunene gir også uttrykk for at saksbehandlingstiden opplevdes som lang. De peker dessuten på at ble det gitt for lite informasjon underveis i prosessen. Det at hele prosessen tok så lang tid, gikk dessuten ut over lokalt engasjement og praktisk gjennomføring hos enkelte. Det er eksempler på at relevante personer i kommunene har sluttet/byttet jobb før de rakk å få tilbakemelding på sine søknader. I intervju forteller flere kommunerepresentanter at de hadde glemt søknaden innen de fikk svar. Lang tid og lite informasjon førte til lav forutsigbarhet for søkerne. En informant fra kommunesektoren uttrykker seg slik:

«Intensjonen har vært bra, og etterspurt. Men med søknadsfrist i september og å få ut noe først i mai året etterpå, uten aktiv informasjon og kontakt. Vi spør oss om departementet faktisk ønsker seg en slik ordning. Vi blir litt oppgitt. For det kan jo ikke være noen overraskelse at det kom mange søknader. Det burde settes av ressurser til raskere håndtering og dialog med søkerne»

Funnene knyttet til saksbehandlingstiden er nokså entydig på at departementene brukte altfor lang tid fra søkerens frist for foreløpig søknad og frem til de mottok et svar på søknaden.

Uklar rigg for å håndtere søknadene

Når det gjelder evne til å forstå eller håndtere søknadene, er vår vurdering at det blant annet handlet om behov for mer informasjon om hva kommunene faktisk har ment å søke om. Et eksempel på hvordan det kom til uttrykk:

«I departementet gjorde vi en faglig vurdering først, og deretter gikk det til politisk sjekk. Positiv til forsøk generelt, men politisk skepsis til de konkrete søknadene. Ønsket mer detaljert info fra enkelte kommuner, men det kom ikke noe. I tillegg til å gjelde forsøksloven, omfattet det flere andre lover. Ble komplisert.»

En annen informant forteller at det var krevende å vurdere søknader og å kommunisere årsaken til avslag på søknader:

«Kommunene søkte om ting som var alt for komplisert, eller som er politisk diskutert og av en art som ikke egner seg for begrensede forsøk.»

En informant gir uttrykk for et ønske om at vurderingene hadde blitt bedre fulgt opp og fasilitert av KDD som koordinerende aktør. Det gjelder særlig forsøk som gikk på tvers av sektorer der flere departementer måtte inn for å gi sin faglige vurdering. Informanten begrunner det blant annet med et behov for å redusere risikoen for ansvarspulverisering.

Koordinering mellom sektorene for å håndtere tverrsektorielle forsøk, har også vært naturlig å undersøke i evalueringen. Vårt inntrykk er at forsøksordningen ikke har lagt til rette for dette i nevneverdig grad. Flere informanter fra departementene uttrykker at det har vært utfordrende å vurdere, behandle og videreutvikle søknader som tangerer flere fagdepartementer. En informant uttrykker seg om dette:

«Vi fant jo ut at to søknader både tilhørte oss og to andre departementer. Vi fikk ikke noe støtte i den vurderingen. Helt på egenhånd måtte vi gjøre vurderingen av hvilket

departement som eide søknaden mest. Vi sendte melding til de to andre aktuelle departementene om vår vurdering. Det var ikke noe diskusjon rundt det, men det burde nok vært diskutert sammen.»

Noen informanter peker også på at ordningen burde vært dimensjonert for mer faglig dialog og kontakt mellom fagdepartement og underliggende fagetater, men at tiden til dette var begrenset.

KS synes også i liten grad å ha vært involvert i forvaltningen av ordningen. KDD har informert om at KS fikk anledning til å gi sine innspill på søknadene. KS forteller at de ikke ønsket å gå for langt i sine innspill, som resulterte i at innspill ble gitt på et overordnet nivå. Dette kan ha sammenheng med den innretningen ordningen fikk sett i lys av ambisjonsnivået KS hadde for ordningen. Det henvises da til forsøk med én og én lov om gangen – og lite plass for tverrsektorielle forsøk med større kompleksitet.

All den tid forsøk fremmes som et virkemiddel for nytenkning og utvikling av forvaltningen for å bidra til bedre tjenester og bedre ressursutnyttelse, er det ikke usannsynlig at endringer må gjøres på tvers av sektorer. Mange av de store samfunnsutfordringene som beskrives på regjeringens nettsider om hvorfor sette i gang forsøk, kan ikke nødvendigvis løses innad i en sektor. Derfor ble det også understreket at kommuner og fylkeskommuner kunne søke på forsøk innen alle sektorer eller på tvers av sektorer. Det var imidlertid svært få tverrsektorielle søknader, der søker også kunne peke på konkrete unntak.

På sin side opplevde KDD at det i rollen som koordinator var krevende å følge opp flere av fagdepartementene med hensyn til fremdrift i vurderingene. De forsøkte blant annet å utfordre enkelte departementer på vurderingene som ble gjort. En informant forteller at de etter første runde med vurdering internt satt igjen med ingen relevante forsøk, mens de etter oppfordring fra KDD til å vurdere på nytt vurderte tre forsøk som interessante. Dette eksemplet tilsier at det kan ha vært rom for å utforske flere forsøk enn hva ordningen faktisk endte opp med.

Hvordan statens kapasitet og kompetanse organiseres for å møte de behov en slik ordning genererer, er åpenbart et sentralt spørsmål til ettertanke. De juridiske og faglige vurderingene som var nødvendige for å vurdere søknadene, måtte gjøres av det ansvarlige fagdepartement. Verken KS eller KDD opplevde at de kunne overprøve de faglige beslutningene i fagdepartementene.

3.2.5 Bruk av forsøkslovgivningen og vurderingskriterier i vurdering og behandling av søknader

Sentralt for en effektiv vurdering og behandling av søknader, er bruken av forsøkslovgivningen og vurderingskriteriene som ble definert for ordningen. Vi har sett på hvilken rolle kriteriene spilte, og hvordan de fungerte. Gjennom intervjuene kommer det tydelig frem at begrensningene for forsøk har blitt brukt nokså aktivt som kriterium i vurderingene. Det vil si at departementene har vurdert søknadene ut fra hvorvidt forsøket innebar avvik fra kommunelovens grunnleggende regler om organisering av kommuner og fylkeskommuner eller forvaltningslovens saksbehandlingsregler, fritak fra saksbehandlingsregler i andre lover for enkeltpersoners rettssikkerhet, og innskrenking av rettigheter eller utvidelse av plikter for enkeltpersoner.

De tre begrensningene i forsøkslovgivningen har også blitt brukt i avslag til kommuner som søkte om forsøk. Andre begrunnelser som ble brukt er presentert i kapittel 1.3.1 om innkomne søknader: at det allerede var igangsatt andre tiltak/prosesser for endringer, at

forsøket dekket for mange områder/hadde for stort omfang, og at det ikke var ønskelig med forsøket/andre parter involvert/konflikt med eller utenfor føringene i forsøksordningen.

Fagdepartementene vurderte søknader innenfor hver sine lovområder. Våre informanter tilkjennegir at forsøkslovgivningen var krevende å bruke i praksis, særlig fordi den som nevnt gir begrenset fleksibilitet. Dette har ikke bare ført til at mange søknader har blitt avslått, enten fordi de ikke krevde unntak fra lov, eller fordi de berørte områder hvor forsøkslovgivningen ikke gir adgang til unntak. Det har også gjort samarbeidet mellom departementene krevende. Blant annet har samarbeidet blitt utfordret av ulik forståelse og praksis i tolkningen av relevant lov og regelverk.

Når det gjelder vurderingskriterier, er det på nettsiden beskrevet noen punkter som departementene ville vektlegge i sine vurderinger av de foreløpige søknadene. Disse er nevnt tidligere i rapporten og inkluderer blant annet hvorvidt forsøket støtter opp om målene i tillitsreformen, om flere kommuner gjennomfører samme type forsøk, og om forsøket kan bidra til utvikling av offentlig sektor. Disse vurderingskriteriene har ikke blitt nevnt i noen av intervjuene, og det fremstår derfor som uklart for oss hvorvidt kriteriene faktisk har blitt aktivt brukt i søknadsvurderingen. KDD har informert om at kriteriene først og fremst skulle benyttes dersom det måtte gjøres prioriteringer *mellom* søknader, noe som viste seg at ikke ble nødvendig.

3.2.6 Detaljering av foreløpig godkjente forsøk

Informanter fra både departementer og kommuner som har jobbet med å spisse foreløpige søknader, det vil si de som var involvert i arbeidet med de foreløpige søknadene, har blitt overrasket over hvor mye jobb den påfølgende detaljeringen innebar. En informant eksemplifiserer:

«Det skal utarbeides en forskrift under forsøksloven som kommunene vedtar og som stadfestes av departementet. Det å bli enige om ordlyden i forskriften tar tid, siden kommunene ikke har erfaring med å utforme forskrifter. De vet ikke så mye om forskrifter.»

Informantene fra kommunesektoren som har jobbet med å spisse foreløpig søknad, forteller stort sett om en positiv opplevelse når det gjelder samarbeidet med fagdepartementene i denne fasen. De har lært mye av departementene og opplever i flere tilfeller at de også har fått gehør for de mer praktiske utfordringene de selv står i. Enkelte har erfart at departementene har hatt noe redusert kapasitet til å jobbe sammen om videreutvikling av forsøkene. Det har kommet til syne gjennom at de tidvis har hatt utfordringer med å oppnå kontakt, og at det noen ganger har vært utfordrende å utforske alternative løsninger når det har oppstått utfordringer.

En informant reflekterer rundt at det krever mye ressurser og kompetanse i kommunene som skal drive forsøk:

«Tror nok mange kommuner ble overveldet over hvor mye som skulle til. Et forsøk er å drive en minitredning – man gjør det samme som når man endrer regelverket, men på mikronivå. Utredningsinstruksen ligger til grunn.»

Informantene både fra kommunesektoren og fra staten er alle enige om at videreutvikling av forsøkene har vært et tidkrevende arbeid. Et konkret eksempel på en prosess som har vært tidkrevende, er arbeidet med å spisse forsøket som flere kommuner i Indre Namdal

søkte om sammen. I samarbeid med KDD og HOD har de over lang tid jobbet med å konkretisere endelig søknad om forsøk om felles legetjeneste i et interkommunalt oppgavefellesskap i Indre Namdal. Det ble opplyst om at søknad om dette forsøket var foreløpig godkjent medio januar 2025, og først nå i begynnelsen av september ble forsøket godkjent.¹⁶ Disse funnene forteller oss at forsøksarbeid er tidkrevende for alle involverte parter.

3.2.7 Lite dialog underveis mellom kommunesektoren og nøkkelaktører i forvaltningen

Underveis i prosessen med vurderinger av søknader, var det ved enkelttilfeller slik at KDD tok kontakt med søkere for å få mer informasjon og bedre forståelse for hva de så for seg. Utover dette er det lite som tyder på at det har vært dialog mellom kommunesektoren og aktører i departementene knyttet til identifisering og utforming av søknader. Det er uvisst hva som er årsaken til dette. På nettsidene for ordningen var det formidlet en epost-adresse som søkerne kunne kontakte i forbindelse med spørsmål og veiledning.¹⁷ Det var svært få kommuner som valgte å ta kontakt. Informanter fra KS forteller at de hadde dialog med enkelte kommuner om forsøksordningen underveis, og at dette skjedde naturlig fordi de har mange arenaer for kontakt med kommunene.

Samtidig kommer det nokså tydelig frem av dataene at bedre tilrettelegging for dialog mellom søkerne og statsforvaltningen, det være seg fagdepartement, direktorat eller Statsforvalteren, kunne styrket ordningen.

Flere argumenterer for at det å identifisere og utvikle gode forsøk ville vært gjort mer effektivt med en sammensetning av kompetanse på tvers av stat og kommunesektor. Det kunne bidratt til færre unødvendige og mangelfulle søknader, og det kunne styrket aktualiteten i flere av søknadene. Noen uttrykker at selv om departementene tydeliggjorde områder de ønsket forsøk på, var det ikke alle som mottok søknader på de konkrete områdene. En informant understreker viktigheten av bedre samspill mellom kommunenes behov og fagdepartementenes ønsker slik:

«Vi må få kommunenes og statens ønsker til å møtes litt bedre. For eksempel ved at fagdepartementene peker på områder hvor det er ønskelig med forsøk på. Da unngår man eksempelvis dårlig timing. Det trengs et grunnleggende fotarbeid i staten først, for å blinke ut noen fagområder hvor det er ønskelig med forsøk på.»

Dette ønsket om mer ovenfra og ned-tilnærming kommer altså til uttrykk selv om departementene fikk god anledning til å foreslå områder og temaer det var ønskelig med forsøk om – en prosess KDD som koordinator opplevde som krevende.

¹⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2025). *Kommunene i Indre Namdal starter opp forsøk med felles legetjeneste*. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommunene-i-indre-namdal-starter-opp-forsok-med-felles-legetjeneste/id3117995/>

¹⁷ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023). *Spørsmål og svar fra forsøksordningen*. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/sporsmal-og-svar-om-forsoksordningen/id2967993/>

4 Læringspunkter

Gjennom evalueringen har vi identifisert viktige læringspunkter fra foreløpige dokumenterte erfaringer med innretning og forvaltning av forsøksordningen, hva som har fungert godt og om noe kunne blitt gjort annerledes. Læringspunktene bygger på empirien fra evalueringen, men også fra våre vurderinger som evaluator. Overordnet henger læringspunktene tett sammen med evalueringens hovedproblemstilling om hvorvidt forsøksordningen har vært hensiktsmessig for å legge til rette for forsøk i kommuner og fylkeskommuner. Vår vurdering er at både forsøksordningen og andre lignende ordninger kan styrkes ved å hensynta våre læringspunkter.

Kort oppsummert handler læringspunktene om viktigheten av en helhjertet og felles beslutning for slike nasjonale ordninger, nødvendigheten av tydelige styringssignaler, og ikke minst et behov for å tilpasse ordningen til ulike forutsetninger. Dette beskrives mer detaljert i det følgende.

4.1 Viktigheten av helhjertet oppslutning

Et sentralt spørsmål som bygger på flere funn i evalueringen, handler om både politisk vilje og et felles ønske i sentralforvaltningen om å legge til rette for flere forsøk i offentlig sektor. Våre funn og vurderinger tilsier at KDD, fagdepartementene og KS deltok i ordningen med ulike interesse og engasjement. Dette til tross for at samtlige statsråder stilte seg bak Stortingets anmodningsvedtak om etablering av en nasjonal forsøksordning. Mens enkelte departementer og KS har uttrykt et klart engasjement for å få opp forsøksaktiviteten og aktivt har bidratt i prosessen, har andre vært mer utfordrende å aktivisere. KDD, som har hatt koordineringsansvaret, har opplevd at det var krevende å inkludere og involvere de andre departementene. En forsøksordning for kommunesektoren må nødvendigvis engasjere og være interessant bredt i departementsfellesskapet, særlig når ordningen også målbærer tverrsektorielle forsøk. Når det heller ikke har vært satt av noe særlig med dedikerte ressurser for å gjennomføre ordningen, vil forutsetningene for ordningen ikke være de beste. Det kan derfor stilles spørsmål ved om beslutningen om ordningen har vært bredt nok forankret, og om initiativet har blitt tilstrekkelig fulgt opp fra politisk nivå. Samlet sett kan oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak fremstå som halvhjertet. For oss fremstår denne tilsynelatende mangelen på vilje som rotårsak til de varierte erfaringene med den nasjonale forsøksordningen så langt.

Viljen i fagdepartementene til at kommunesektoren skal drive forsøk der kommunene får unntak fra regelverk, fremstår som sagt variert og begrenset. Hvorvidt denne motstanden er en mer grunnleggende motstand mot eksperimentering og endring i embetsverket med kommunen i førersetet, eller om det mer har å gjøre med hvordan ordningen ble forankret og introdusert politisk, har vi ikke grunnlag for å si noe sikkert om. Det vi vet er at svært få departementer hadde satt av noe særlig dedikert tid til vurdering og behandling av søknader innad i eget departement og i enda mindre grad på tvers.

Flere informanter viser til at det allerede er muligheter innenfor mye av gjeldende lovverk til å eksperimentere med annen organisering av oppgaveløsning, blant annet. Innenfor rammen av denne evalueringen har vi ikke hatt anledning til å vurdere substansen i dette. Hvorvidt kommunesektoren generelt har større mulighetsrom for forsøk enn det de kanskje er klar over, og om utfordringene mer handler om kompetanse og manglende evne til å fortolke regelverk og forstå sitt mulighetsrom, burde imidlertid være et interessant oppfølgende arbeid. Det er også en erkjennelse at hos enkelte fagdepartementer har forsøksordningen kollidert med andre initiativer, og slik sett blitt sett på som en støyfaktor.

Dette handler kanskje mer om timing og svak koordinering på nasjonalt nivå, og nettopp også om kapasitet i departementene.

Ut fra hvordan forsøksordningen ble innrettet, tyder funnene på at ordningen i realiteten ikke har bidratt med så mye nytt utover å samle og dele informasjon om forsøk samt en samordnet søkeprosess på tvers av departementer. Forsøksordningen har dermed først og fremst vært en samordning av søknadsprosesser knyttet til ulike eksisterende forsøkshjemler, i tillegg til informasjonsspredning. I praksis har ikke ordningen gitt kommunene og fylkeskommunene noen muligheter som ikke allerede eksisterte fra før. Dette står i kontrast til hvordan kommunene og fylkeskommunene opplevde at det ble kommunisert om ordningen. Når det ble opprettet en nasjonal ordning på denne måten, skapte det forventninger om noe nytt: enten at det nå var lavere terskel for å få fritak fra regelverk, eller at det nå var bedre tilgang på støtte og ressurser til å utforske muligheter for forsøk. Et alternativ til forsøksordningen slik den ble innrettet, kunne som nevnt vært en innsats for å gjøre kommunene bedre kjent med eget handlingsrom. En informant sier det slik:

«Man kunne kanskje oppnådd det samme innovasjonsnivået gjennom tydeligere informasjon til kommunene om hvilke handlingsrom de faktisk har. På flere av våre områder er det ikke så mye handlingsrom, og det ønsker vi ikke noe innovasjon på.»

Ser vi på funnene som er beskrevet i kapittel 3, er det flere av dem som peker mot at det kunne vært verdifull om forsøksordningen ikke bare hadde en helhjetet oppslutning, men også var samskapt mellom aktører på forvaltnings- og kommunesiden. Spesielt siden ordningen bygger på prinsippene i tillitsreformen, er det tenkelig at mer samskaping og avstemming av behov mellom stat og kommune kunne hatt en positiv effekt. Slik vi ser det, kunne en slik løsning bidratt til at ambisjonsnivået og forventningene til ordningen ble bedre avstemt, og at begge sider var mer omforent om hva det ønskes forsøk på. Dette kunne videre hindret de uønskede erfaringene knyttet til blant annet søknadsbehandlingen.

4.2 Behov for tydeligere signaler om styring versus tillit

Som nevnt innledningsvis, tilsa erfaringer fra Danmark at det er en fordel med en ovenfra og ned-tilnærming i slike ordninger, det vil si stor grad av styring fra staten. Det kan innebære at staten definerer forsøkene og inviterer kommunene til å delta. Selv om denne tilnærmingen ga gjenklang også i Norge, ble det samtidig bestemt at ordningen skulle understøtte tillitsreformen. Ved å koble forsøksordningen med reformen, ble det også lagt vekt på at forsøkene skulle vokse frem nedenfra og opp. Fremfor å definere konkrete forsøk som fagdepartementene kunne stille seg bak, ble det heller utarbeidet noen veldig overordnede områder og temaer, men uten noe mer form for styring fra staten sin side innledningsvis.

På den måten kan man si at resultatet for forsøksordningen ble en hybridløsning som kombinerte to ulike hensyn; både ovenfra og ned og nedenfra og opp. Hvordan disse to hensynene ble ivaretatt i utformingen av rammene, kan ha hatt innvirkning på erfaringene fra ordningen blant informantene vi har intervjuet. Det kom inn relativt mange søknader om forsøk, men nokså få har blitt iverksatt i skrivende stund.

Mens noen departementer ikke var tilfreds med antall søknader de mottok, var andre departementer misfornøyd med utforming og innhold i søknadene.

«Vanskelig å forstå noen av søknadene – behov for ekstra runder med kommunene. Dessuten søkte de om temaer som det ikke var adgang til å søke om forsøk om. Komplisert for kommunen å jobbe med forskrifter for forsøk på vårt område.»

Enkelte informanter opplevde at søknadene enten var mangelfulle eller for komplekse, og ga uttrykk for at kommunene hadde trengt både mer tid og mer kompetanse til å identifisere forsøk og utforme gode søknader.

Et betimelig spørsmål er om forsøksordningen burde vært sterkere styrt fra fagdepartementene, som samsvarer bedre med erfaringer fra Danmark, og om koblingen mellom tillitsreformen og forsøk er en dårlig kombinasjon. Dette leder frem til neste læringspunkt, som handler om ordningens (mangel på) tilrettelegging for ulike forutsetninger.

4.3 Nødvendig å ta høyde for ulike forutsetninger for å identifisere, vurdere og drive forsøk

En mulig barriere for flere gode forsøk gjennom forsøksordningen, synes å være at både kommunene og fagdepartementene hadde ulike forutsetninger for å dra nytte av den. Etter vår vurdering handler det om både tradisjoner og kultur, evne og vilje, og kompetanse og kapasitet. En slik ordning bør i større grad legge til rette for disse variasjonene, der tiltakene for tilrettelegging i kommunesektoren og i departementene naturligvis ville være ulike.

4.3.1 Ulike forutsetninger i kommunesektoren

Når det gjelder kommunene, er det flere som peker på at det er varierende kompetanse og kapasitet i sektoren til å kunne drive forsøk. Det handler ikke bare om selve utførelsen av forsøk, men også evnen til å identifisere og beskrive mulige forsøk. Blant annet er det hos noen begrenset juridisk forståelse og varierende tilgang på juridisk kompetanse, som i stor grad kan være nødvendig for å delta i ordninger som dette.

«Det er ikke så lett for kommunene selv å komme på noe. Man burde hatt Statsforvalteren mye tettere på, hjelpe dem, finne områder det kan henges på. Det ble så få reelle forsøk på grunn av mange søknader som ikke var relevante, motstridende til regelverk/utenfor forsøksloven, ikke ønskelig etc.»

Et spørsmål er om kommunene har vært forberedt på hva som kreves for å identifisere, beskrive og gjennomføre forsøk. KDD og KS kunne antagelig gjort noen forberedende grep her, blant annet basert på beste praksis på gjennomføring av forsøk fra Danmark. Men selv om kommunene har hatt behov for å utvikle sin evne til forsøksvirksomhet, har ikke nødvendigvis KDD og KS hatt som mandat å veilede og utvikle denne kapabiliteten. Det henger naturligvis sammen med innretningen for ordningen, herunder hvor mye ressurser det var interesse for å investere fra politisk hold og i embetsverket.

Ulik tilgang på juridiske kompetanse i kommunesektoren, kombinert med korte frister, ledet frem til mange søknader med varierende detaljeringsnivå og kvalitet. Størstedelen av de vurderinger departementene gjorde av søknadene omhandlet hvorvidt forslagene i det hele tatt var å regne som forsøk. Vurderingskriteriene som var fastlagt havnet i stor grad i bakgrunnen. Resultatet ble at få departementer fikk inn relevante søknader som leder frem til faktiske forsøk.

Det høye antallet avslag på søknader knyttet til individuelle rettigheter, samt de hvor kommunene har søkt om fritak fra regelverk der det ikke er nødvendig, viser at mange ikke har forstått handlingsrommet sitt fullt ut. Det er uklart for oss hvor vidt ordningen i seg selv har bidratt til at kommunene er blitt bedre i stand til å gjøre vurderinger av når forsøk er riktig virkemiddel for endring.

4.3.2 Ulike forutsetninger i forvaltningen

På samme måte som kommunene har hatt ulike forutsetninger for forsøk, fremstår det som at fagdepartementene har hatt tilsvarende variasjon. Fra før har fagdepartementene ulike tradisjoner for forsøksvirksomhet og erfaringer med dette. Det kommer til syne gjennom evalueringen at de også har ulike perspektiver på hvordan den nasjonale forsøksordningen har blitt innrettet, altså hvor nyttig det er at kommuner selv foreslår forsøk, sammenlignet med at departementene er de som setter i gang forsøk. Naturligvis er det også strukturelle forklaringer på variasjonene mellom fagdepartementenes forhold til forsøk i kommunesektoren, herunder hvor bredt kommunesektorens ulike utfordringer og behov for eksperimentering faktisk treffer det enkelte departements fagansvar og lovområder, kompleksiteten i aktuelle lovverk, omfanget av andre pågående reformer og utviklingsinitiativer, og ikke minst i hvilken utstrekning de har ressurser og tilgang på kapasitet i underliggende fagetater.

Variasjonene ser uansett ut til å ha påvirket hvilke interesser og ambisjoner hvert enkelt fagdepartement har hatt med seg inn i arbeidet med ordningen. Videre kan vi anta at de ulike interessene har hatt innvirkning på ressurser og tidsbruk når det gjelder innspill til områder og temaer og ikke minst på vurdering og behandling av søknader. På lik måte som med kommunene, kan det tenkes at det hadde vært nyttig med et bedre og grundigere forarbeid for å modne departementene og ikke minst etablere en felles forståelse i departementsfellesskapet av behovet for forsøk i offentlig sektor – herunder forsøk som går på tvers av sektorgrenser og lovområder. Det ville trolig hatt en positiv innvirkning både på fremdriften i arbeidet med å implementere ordningen og på evnen til å få frem gode forslag til forsøk fra kommuner og fylkeskommuner.

4.4 Avslutning og oppsummering

Oppsummert er vår oppfatning som evaluator at forsøksordningen har vært et steg på veien mot mer systematisk tilrettelegging og bruk av forsøk i offentlig sektor. Ordningen har blant annet bidratt til økt oppmerksomhet rundt forsøk som virkemiddel. Erfaringene så langt viser imidlertid at det er behov for justeringer og videreutvikling for å realisere potensialet for mer innovasjon og forbedring i kommunesektoren.

Interessen for ordningen vitner om et betydelig engasjement og vilje til å utforske nye løsninger i kommunesektoren, men samtidig må forsøk som virkemiddel utformes slik at det treffer de faktiske utfordringene og utviklingsbehovene i sektoren. Evalueringen har sett på hvordan *innretningen* av ordningen har fungert, altså rammene for ordningen som innebærer formål, regelverk, avgrensninger, ressurser og verktøy, samarbeid mellom partene, og så videre. Tilsvarende har vi undersøkt hvordan *forvaltningen* av ordningen har fungert, som innebærer operasjonalisering av innretningen og ikke minst behandling og oppfølging av søknader. At ordningen ikke har ført til flere eller mer omfattende forsøk enn den har gjort, mener vi først og fremst at skyldes innretningen av ordningen. Med det som oppleves som klare begrensninger i forsøkslovgivningen, ønskede områder og temaer, og svært få tilleggsressurser, har ordningen i hovedsak fremstått som et samordningsinitiativ uten å tilføre vesentlig nye muligheter for kommunene og fylkeskommunene. Konteksten ordningen har fungert i har også vært krevende, med

utålmodige politikere og manglende tid til grundig forarbeid som dialog og forankring på tvers av departementene, dialog med underliggende etater og tilstrekkelig planlegging sammen med kommunesektoren. Vi oppfatter også at det generelt er lav modenhet for tverrsektoriell tenkning, og at samarbeid om forsøk har vært tidvis utfordrende for departementene. Dette er trolig utfordringer som er gjenkjennbare på andre områder også, og en kapasitet som må bygges opp over tid.

Mange søknader omhandlet gode idéer, men uten at forsøk nødvendigvis var et egnet virkemiddel. Mange kommuner søkte for eksempel om endringer som greit kunne gjennomføres uten unntak fra lov. Dette kan tyde på at det juridiske handlingsrommet ikke er tilstrekkelig forstått i kommunesektoren, og at det til tross for annonsering av forsøksordningen er et potensial for bedre forståelse for forsøk som virkemiddel. Det å bygge opp kapasiteten i kommuner og fylkeskommuner til i større grad å forstå og utforske eget handlingsrom, kunne i seg selv trolig vært et effektivt bidrag til flere forsøk i kommunesektoren.

Forvaltningen av ordningen har blitt fulgt opp godt av KDD, men har også vært preget av varierende engasjement og kapasitet i departementene, lang saksbehandlingstid og begrenset dialog med søkerne. Dette har antagelig i seg selv bidratt til færre relevante søknader om forsøk og påbegynte forsøk.

Læringspunktene fra evalueringen peker særlig på behovet for tydeligere forankring og utviklingen av felles ambisjoner, bedre tilrettelegging for varierende forutsetninger både i kommunesektoren og fagdepartementene, en effektiv organisatorisk rigg som tar unna oppgavene, og aktiv og kontinuerlig mobilisering og informasjon.

For fremtidige ordninger anbefaler vi at man:

- Sikrer både politisk og administrativ forankring, med tydelige mål og forventninger til alle involverte aktører. Særlig det å få frem større, tverrsektorielle forsøk fordrer en bred forankring i flere fagdepartementer.
- Tilfører nødvendige ressurser til både utvikling, gjennomføring og veiledning av forsøk. Særlig viktig er det med en organisatorisk rigg i departementene som kan jobbe effektivt med å følge opp ordningen. Mulighetene for økonomiske tilskudd til søkerne, for deres arbeid med å utvikle og gjennomføre forsøk bør også vurderes.
- Legger bedre til rette for tverrsektorielle og praksisnære forsøk, der stat og kommunesektor samarbeider mer både under utforming og i oppfølgingen.
- Styrker informasjonsarbeidet og dialogen mellom aktørene, slik at både gjeldende handlingsrom og muligheter under ordningen blir tydelig kommunisert og forstått.

Dersom disse områdene hadde blitt håndtert bedre, ville antagelig forsøksordningen fått opp flere gode og relevante forsøk, og således vært en mer hensiktsmessig ordning for å legge til rette for forsøk i kommunesektoren.

Litteraturliste

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023). *Regelverk for forsøk*. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/forsoksloven/id2970068/>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023). *Spørsmål og svar fra forsøksordningen*. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/sporsmal-og-svar-om-forsoksordningen/id2967993/>

Forsøksloven. (2017). Lov om forsøk i offentlig forvaltning (LOV-2017-06-16-90). Lovdata. Hentet 1. oktober 2025, fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-06-26-87>

Hjelmar, U. (2021). *Ni år med frikommuner har skapt bedre løsninger for borgerne*. VIVE. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.vive.dk/da/nyheder-og-debat/ni-aar-med-frikommuner-har-skabt-bedre-loesninger-for-borgerne-rv7r9qxn/>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2025). *Kommunene i Indre Namdal starter opp forsøk med felles legetjeneste*. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommunene-i-indre-namdal-starter-opp-forsok-med-felles-legetjeneste/id3117995/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet & KS. (2021). *Samarbeidsavtale mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS Kommunesektorens organisasjon om innovasjon og oppfølgingen av bærekraftsagendaen 2021–2023*. Regjeringen. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5c5380ee35c1449fb61ad681668425d0/nr.9-samarbeidsavtale-innovasjon-og-barekraftsagendaen.pdf>

Lund & Co DA. (2023). *Nytt lovgrunnlag for forsøk i offentlig sektor*. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.ks.no/contentassets/fc47f8c300274d0dbffbb71f6c92bfe9/KS-FoU-234003-Nytt-lovgrunnlag-for-forsok-rapport.pdf>

Meld. St. 30 (2019–2020). *En innovativ offentlig sektor*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>

Meld. St. 19 (2001–2002). *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2001-2002-/id195855/>

Oxford Research AS. (2020). *Evaluering og utredning av forsøksloven*. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2021/01/Evaluering-og-utredning-av-fors%C3%B8ksloven.pdf>

Statsministerens kontor. (2021). *Hurdalsplattformen: En regjering for vanlige folk*. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-stoere/andre-dokumenter/smk/2021/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=1>

Tillitsdelegationen. (2018). *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn* (SOU 2018:47). Regeringskansliet. Hentet 1. oktober 2025, fra <https://www.regeringen.se/contentassets/1705dea13e1845d999ce29016897a1ce/med-tillit-vaxer-handlingsutrymmet--tillitsbaserad-styrning-och-ledning-av-valfardssektorn-sou-201847.pdf>

Bright
ideas.
Sustainable
change.

RAMBOLL