

Evaluering og utredning av forsøksloven

Knowledge for a better society

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

Oxford Research AS

Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no



The venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research efforts to combine competence in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Oppdragsgiver

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektperiode

Juni-november 2020

Prosjektteam

Prosjektleder:
Seniorkonsulent Tor Egil Viblemo

Rapporten er skrevet av:
Sjefsanalytiker Stine Meltevik
Sjefsanalytiker Kristian Boysen
Analytiker Iselin Bøge Rom
Analytiker Ingeborg Elgersma

Eksterne fagpersoner som har bidratt i analytiske drøftinger og kvalitetssikring:
Professor Jostein Askim ved UiO
Professor Eivind Smith ved UiO
Prosjektsjef Ulf Hjelmar ved Vive¹

¹ Ulf Hjelmar har også skrevet kapittelet om forsøksvirksomheten i Danmark.

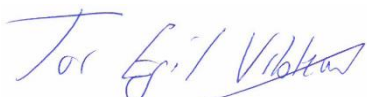
Forord

Forsøksloven er fra 1992 og har ikke vært evaluert før. I dette oppdraget tar vi derfor for oss bruken og erfaringene med loven og vurderer videre fremtidig lovregulering av forsøksvirksomheten i Norge.

Forsøksloven viser seg å være lite kjent og lite brukt. Det har gjort det krevende å samle erfaringer og perspektiver fra aktører, både i kommunal og statlig forvaltning. Vi vil takke alle som har stilt opp gjennom intervjuer og besvart spørreundersøkelsen.

Videre vil vi takke Kommunal- og moderniseringsdepartementet for oppdraget og god dialog underveis i arbeidet. Vi håper rapporten kommer til nytte i det videre arbeidet med lovreguleringen av forsøksvirksomheten i Norge!

På vegne av prosjektteamet,



Prosjektleder Tor Egil Viblemo
Kristiansand, 25. november 2020

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	1
2. Bakgrunn og mandat	3
2.1 Forsøk som virkemiddel i offentlig forvaltning	3
2.1.1 De formelle rammene for forsøk	3
2.1.2 Den politiske forsøksdiskursen	5
2.2 Om saksbehandlingen av søknader om forsøk	8
2.3 Forsøkspraksis i Danmark og Sverige	9
2.3.1 Forsøksvirksomhet i Danmark	9
2.3.2 Forsøksvirksomhet i Sverige	12
3. Metode	13
3.1 Identifisering av forsøk	13
3.1.1 Dokumentanalyse	14
3.2 Datainnsamling	14
3.2.1 Survey til forsøksdeltakerne	14
3.2.2 Kvalitative intervjuer	15
3.2.3 Fokusgruppeintervjuer med KMD og fagdepartementene	16
3.2.4 Oversikt over reguleringen i Danmark og Sverige	16
3.2.5 Workshop med KMD	17
3.3 Vurdering av datamaterialet	17
4. Evalueringens funn: forsøksvirksomhet i offentlig forvaltning	19
4.1 Oversikt over forsøkslandskapet	20
4.1.1 Forsøkshjemler i særlovene	21
4.1.2 Andre bestemmelser som åpner for forsøk og utprøvinger	29
4.1.3 Forsøk som ikke krever unntak fra lovkravet	30
4.2 Kjennskap til forsøksloven	31
4.3 Initiering og utforming av forsøk	32
4.4 Forvaltningen av forsøk etter forsøksloven	34
4.5 Lovens materielle innhold	38
4.5.1 Forsøk med kunstig intelligens	40
4.6 Behovet for samordning av forsøksvirksomheten	41
4.7 Evaluering og oppfølging av forsøkene	42
4.8 Er det behov for en forsøkslov?	44
4.9 Overordnede vurderinger	46
5. Fremtidig lovregulering av forsøksaktiviteten	47
5.1 Overordnet tilnærming til alternativbetraktninger	47

5.1.1 Hvilke hensyn bør legges til grunn?	48
5.2 Vurdering av alternativer	50
5.2.1 Beholde dagens forsøkslov	50
5.2.2 Oppheve forsøksloven og kun ha forsøkshjemler i særlovene	51
5.2.3 Endringer i gjeldende forsøkslov	51
5.3 Anbefaling	54

1. Sammendrag

Denne rapporten er hovedleveransen fra evaluering av forsøksloven. Loven er forvaltet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), og ble utarbeidet i 1992. Den har ikke tidligere blitt evaluert. I dette evalueringsoppdraget tar vi for oss bruken av og erfaringene med loven i et langt tidsspenn mellom 1993 og 2020 og gjør videre en vurdering av om det fortsatt er behov for en generell forsøkslov. Vi skjeler også til erfaringene i Danmark og Sverige for å belyse dette. Bakgrunnen og mandatet for oppdraget er nærmere skissert i kapittel 2.

Datagrunnlaget for rapporten er omfattende dokumentstudier, en rekke intervjuer med sentralforvaltningen, herunder flere departementer og direktorater, samt kilder i utvalgte kommuner som har gjort bruk av forsøksloven. Det har også blitt gjennomført en spørreundersøkelse til kommuner² som har hatt befattning med loven i det aktuelle tidsrommet. Den metodiske tilnærmingen og datainnsamlingen er fremlagt i kapittel 3.

Oppdraget har to overordnede problemstillinger;

Hva er erfaringene med dagens forsøkslov?

Empirien viser at forsøksloven har vært lite kjent og lite brukt. Av totalt 143 identifiserte forsøk er 45 av dem hjemlet i forsøksloven. Siden 2008 har loven kun vært brukt to ganger. De ulike kilders synspunkter er dermed ofte basert på erfaringer langt tilbake i tid, og det er meget begrenset materiale som kan fremskaffes om kommuners meninger og erfaringer om og med loven.

I den aktuelle tidsperioden har de identifiserte forsøkene i stor grad blitt initiert fra statlig hold. Parallelt med dette, har sektordepartementer jevnlig brukt forsøkshjemler i særlovene. Et formål med KMDs forvaltningsrolle var å begrense bruken av særlover. Da bruken av særlover har økt (etter 2007), på bekostning av bruk av forsøksloven, kan man slutte seg til at den ikke har fungert etter hensikten. Fra departementshold er flere kilder prinsipielt positive til KMDs samordnings- og forvalterrolle av forsøksloven. Få, om noen, kan imidlertid begrunne, konkretisere og eksemplifisere dette. Empiriske funn fremlegges i kapittel 4.

Er det fortsatt behov for en generell forsøkslov, eller bør forsøk reguleres og gjennomføres etter forsøkshjemler i særlover?

Evalueringen tar avslutningsvis for seg tre veivalg. Det første er at forsøksloven beholdes i sin nåværende form. Det andre er at den bortfaller, og at forsøk hjemles i departementenes særlover. Det tredje alternativet består i en endret (eller ny) forsøkslov. Det faktum at forsøksloven er svært lite brukt, og at sektordepartementene allerede i stor grad bruker egne særlover, gjør alternativbetraktningene til et mer åpent spørsmål, og alternativene drøftes derfor ut fra et sett med brede hensyn. Disse er i stor grad utledet fra samfunnsbehov og retts sosiologiske prinsipper. Utgangspunktet

² Når vi bruker termen kommune i rapporten så betyr det kommune og fylkeskommune så lenge ikke noe annet fremgår.

for drøftingen er videre forsøkslovens formålsparagraf, samt signaler gitt i regjeringens innovasjonsmelding. Vurderingen av alternativene fremlegges i kapittel 5.

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

2. Bakgrunn og mandat

Forsøksloven har virket i snart 30 år, og har gjennom disse årene blitt benyttet i ulikt omfang.. Samtidig er det stadig flere forsøk og utprøvinger i regi av det offentlige, og forsøkene og utprøvingene reguleres i større grad utenfor forsøksloven. KMD har derfor stilt spørsmål om dagens forsøkslov er hensiktsmessig.

Sentralt for oppdraget er å avdekke kunnskap om hvordan forsøkene reguleres og arter seg i praksis. Hvordan oppleves lovens materielle begrensninger og prosessreglene for godkjenning, bør det åpnes for forsøk som avviker fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler? Bør det vurderes om fagdepartementene selv skal kunne godkjenne forsøk etter forsøksloven dersom det gjelder avvik fra eget regelverk, og hva er eventuelt fordeler og ulemper? Bidrar dagens samordning av forsøksvirksomhet til å fremme en helhetlig forsøkspolitikk?

Oppdraget befinner seg i skjæringsfeltet mellom evaluering og utredning, og kartleggingen danner grunnlaget for en vurdering av hvordan forsøk bør reguleres fremover. Følgende alternativer for videre forsøksregulering er drøftet:

- Forsøksloven avskaffes, og forsøksvirksomheten reguleres sektorvis (gjennom forsøkshjemler i særlover)
- Opprettholde dagens status
- Endre forsøksloven (eventuelt ny forsøkslov)

De overordnede problemstillingene for oppdraget er:

- Hva er erfaringene med dagens forsøkslov?
- Er det fortsatt behov for en generell forsøkslov, eller bør forsøk reguleres og gjennomføres etter forsøkshjemler i særlover?

2.1 Forsøk som virkemiddel i offentlig forvaltning

I det følgende beskrives de formelle rammene for forsøk og den politiske forsøksdiskursen i Norge, fra lovens opprinnelse til i dag.

2.1.1 De formelle rammene for forsøk

Forsøk kan hjemles på tre ulike måter: gjennom forsøksloven, gjennom særlovsgivningen og gjennom Stortingsmeldinger og statsbudsjettet.

Lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven)

Forsøksloven er et verktøy i den samlede forvaltningspolitikken. Statlig og kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven få fritak fra gjeldende regelverk, slik at de kan prøve ut nye løsninger for organisering, samordning og tjenester. Loven skal bidra til å utvikle: 1) funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og 2) en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer. Et sentralt hensyn er å forbedre den offentlige tjenesteyting overfor borgerne, samtidig som det sikres en effektiv ressursutnyttelse. Forsøk

som omfatter folkevalgte organer, skal også ivareta hensynet til gode demokratiske styringsformer. Forsøksloven omfatter forsøk i den statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltning, hvis ikke annet følger av lov.³

Forsøksloven åpner for forsøksvirksomhet innenfor hele forvaltningsfeltet, dersom forsøket relaterer til endring av myndighet og oppgavefordeling. Loven har likevel noen begrensninger. Det kan ikke gis avvik fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering. Heller ikke forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler (for eksempel reglene om taushetsplikt og klagerett), eller regler som er satt for å verne en persons rettsikkerhet. På samme måte kan det ikke godkjennes forsøk som innskrenker eller utvider en persons rettigheter eller plikter etter gjeldende lovgivning.⁴ Forsøksloven kan heller ikke gi rene dispensasjoner fra gjeldende regelverk. (Dette kommer frem av lovens forarbeid). Dette betyr at en kommune for eksempel ikke kan få fritak fra en lovpålagt oppgave. Det kan heller ikke åpnes for aktivitet som er forbudt. Oppgaven kan derimot løses på andre måter, etter forsøkslovens bestemmelser.

Hva er et forsøk etter forsøksloven – og hva er ikke et forsøk etter forsøksloven?

De formelle rammene for forsøk etter forsøksloven bør kontrasteres mot liknende utprøvinger i offentlig forvaltning, som ikke reguleres etter forsøksloven. For å kunne gjøre en grensdragning mot øvrige utprøvinger i regi av det offentlige, er det derfor behov for en systematisering av utprøvinger og forsøk *utenom* forsøksloven, ved siden av forsøkene som reguleres av den.

De fleste forsøk i offentlig sektor omfatter *ikke* omorganisering, avvik fra oppgave- og ansvarsfordeling eller unntak fra statlige kontrollordninger. Dersom en etat eller tjeneste for eksempel foretar interne endringer av praksis eller tester ut nye virkemidler, er dette utenfor kriteriene etter forsøksloven. Utprøving av en ny finansieringsordning, eller et virkemiddel eller kompetansetiltak hos NAV for å få flere i arbeid, vil for eksempel ikke kvalifisere som et forsøk.

Eksempler på forsøk hjemlet i forsøksloven er «forsøk med delegasjon fra bydelsutvalg til bydelsadministrasjonen», «forsøk med unntak fra kompetansekrav for rektor», «forsøk med delegasjon av forvaltningsmyndighet i klagesaker», «forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet» og «forsøk med interkommunal landbruks- og miljøforvaltning».

Det finnes også eksempler på forsøk hjemlet i særlovene som forutsetter avvik fra gjeldende lover og forskrifter blant annet «forsøk med elektronisk stemmeavgivning» (Valgloven), «forsøk med NAV-veileder i videregående skole» (Sosialtjenesteloven), «forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd» (Arbeidsmarkedsloven) og «forsøk hvor psykologer gis rett til å dokumentere arbeidsuførhet (sykmelde)» (Folketrygdloven).

³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-06-26-87>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-2605/id109534/>

Forsøkshjemler i særlover

Som nevnt er det stadig flere forsøk som gjennomføres som ikke hjemles i forsøksloven. Flere særlover har egne forsøkshjemler. Eksempler er *Lov om valg til Storting, fylkesting og kommunestyre* (valgloven)⁵, *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (opplæringsloven)⁶ og *Lov om barneverntjenester* (barnevernloven)⁷. Det varierer hvor konkrete og omfattende disse særlovshjemlene er. I valgloven og opplæringsloven opplyser lovhjemlene kun om muligheten for forsøk⁸, mens Barnevernloven konkretiserer under hvilke forhold det kan gjennomføres forsøk. Mer om forsøkshjemlene i særlovene i 4.1.1.

Forsøk forankret i offentlige meldinger

Det finnes i tillegg forsøk som ikke er hjemlet i forsøksloven eller særlovsgivningen, men som er forankret i for eksempel stortingsmeldinger, regjeringserklæringer og Statsbudsjettet.

Dette gjelder for eksempel forsøk med anonyme søknader i staten og forsøk med gratis deltidstilbud i SFO.

2.1.2 Den politiske forsøksdiskursen

I det følgende presenteres forsøkslovens (og den øvrige forsøksvirksomhetens) utvikling, fra etableringen av loven i 1992, til i dag. Forsøksvirksomheten har ved flere anledninger vært gjenstand for politisk diskusjon, som i perioder har vært mer fremtredende enn andre.

Forsøksloven ble først varslet i *NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. I kapittel 5 som omtaler Frikommuneforsøket, ble det diskutert hvorvidt ny kommunelov burde inneholde en bestemmelse knyttet til forsøksvirksomhet. Daværende Kommunelov § 25 fjerde ledd og Fylkeskommunelov § 27 fjerde ledd inneholdt en slik bestemmelse. Dette var ikke en generell forsøksbestemmelse, den gjald kun forsøk relatert til kommunale og fylkeskommunale nemnder, opprettet i medhold av Kommuneloven/Fylkeskommuneloven eller særlovsgivningen. Utvalgets vurdering var at det var et behov for en ny forsøksbestemmelse. Det var også utvalgets oppfatning at det var prinsipielt uheldig å legge seg på en linje med spredte forsøksbestemmelser rundt om i lovverket. Derfor anbefalte utvalget følgende⁹:

Etter utvalgets syn vil derfor konklusjonen så langt være at det – dersom man anser at behovet er til stede – bør etableres en felles «forsøksbase» for forsøk i kommunesektoren, enten i form av en særskilt forsøkslov eller ved en permanent forsøkshjemmel i den nye Lov om kommuner og fylkeskommuner. Et slikt generelt hjemmelsgrunnlag vil være fleksibelt og sektorovergripende; det understreker ønsket om helhetstenkning og samordningshensyn og kan også åpne for forsøk som går på tvers av forvaltningsnivåene (funksjonsfordelingsforsøk). Dessuten vil det være lettere å fange opp nye

⁵ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-28-57>

⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

⁸ Utdanningsdirektoratets Rundskriv 3/2013 omhandler rammene for lokalt initierte forsøk og hvilke krav som stilles til en søknad om forsøk fra en kommune eller fylkeskommune

⁹ NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

forsøksønsker og -behov, kanskje særlig innenfor områder som hittil ikke har vært spesielt aktive i bruk av forsøk som ledd i sitt utviklingsarbeid.

Utvalget mente videre at det var ønskelig med en egen forsøkslov for å dekke behovet for forsøk innenfor sektorlovgivningen og sektorovergrepene forsøk og forsøk som gjelder funksjonsfordelingen. Behovet for koordinering av slik forsøksvirksomhet trakk i retningen av en egen lov.

Da ny kommunelov ble vedtatt inneholdt den følgelig ikke noe ny forsøksbestemmelse. I Ot.prp.nr.54 (1991–1992) lagt fram av Kommunaldepartementet, ble forsøksloven foreslått. Kommunal- og miljøvernkomiteen tilrådte vedtak om lov¹⁰, og forsøksloven trådte i kraft 1. januar 1993.

Før 2001, omtales forsøksloven og forsøksvirksomhet lite i offentlige meldinger. Dette snur i 2001, med St.meld. 19 (2001-2002), om *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Regjeringen oppfordret på denne tiden til forsøk rundt alternative former for organisering. Intensjonen var å skape større og kraftigere regioner. Regjeringen etterspurte forsøk som innebar at fylkeskommunen kunne overta oppgaver fra statlige etater. Formålet var å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Meldingen frontet ønske om å iverksette forsøk etter to alternative modeller: 1) organisere fylkesmannen og fylkeskommunen i ett forvaltningsorgan - enhetsfylket, og 2) kommunal oppgavedifferensiering, som betyr at enkelte kommuner får ansvaret for en eller flere fylkeskommunale eller statlige oppgaver.

Formålet med kommunal oppgavedifferensiering var å øke det kommunale tjenestetilbudet, gjennom å tilpasse kommunenes oppgaver til størrelse. Det ble også oppfordret til at det i forsøkene med kommunal oppgavedifferensiering skulle legges opp til oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid. Regjeringen ønsket med dette å gjøre nødvendige forberedelser til et begrenset antall forsøk, i løpet av årene 2003 og 2004. Departementet ville selv sende ut invitasjoner til fylkeskommuner og fylkesmannsembeter, om å delta i forsøk med enhetsfylke. Disse forsøkene skulle være utgangspunktet for en bred og forskningsbasert evaluering av fylkeskommunen og organiseringen av det regionale styringsnivået.¹¹

I kommuneproposisjonen *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren* fra 2005, beskrives viktigheten av forsøksvirksomhet i kommunene. Forsøksloven trekkes frem som et virkemiddel for omstilling, og proposisjonen beskriver de totalt 45 forsøkene som på denne tiden var satt i gang i kommunal sektor. 13 av disse dreide seg om oppgavedifferensiering, der kommuner og fylkeskommuner overtok ansvaret for fylkeskommunale eller statlige oppgaver. Proposisjonen vektlegger viktigheten av lokal handlefrihet, og at sentrale myndigheter må gi avkall på detaljstyringen av kommunesektorens virksomhet. «Staten bør i minst mulig grad fastsette særskilte krav til organisering, saksbehandling og bemanning. Staten må også være varsom med å innføre individuelle

¹⁰ Innst.O.nr.57 (1991–1992). Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om forsøk i offentlig forvaltning

¹¹ St.meld. nr. 19 (2001-2002). Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå

rettigheter til særskilte grupper som går utover kommunenes mulighet til å foreta helhetlige prioriteringer», uttrykker meldingen.¹²

Proposisjonen beskriver videre en økende interesse for forsøksvirksomhet. Det kom på denne tiden inn flere søknader om forsøk innenfor samme tematiske område. Departementet så derfor behov for helhetlige vurderinger og koordinering av forsøksvirksomheten, og en ønsket at forsøkene skulle omfatte flere/sentrale lovbestemmelser, av hensyn til å se effekter av forsøkene gjennom evaluering. Den årlige fristen for søknader om forsøk ble som følge av dette innført i 2005.

Som et ledd i debatten om fremtidig organisering av det norske styrings- og forvaltningssystemet, ble en politisk prioritering på denne tiden (tidlig 2000-tallet) å endre modellene for interkommunalt samarbeid. Kommunestrukturen ble oppfattet som flat og lite hensiktsmessig, og interkommunale samarbeid ble ansett som et mulig supplement i arbeidet mot en bedre kommunestruktur. Det daværende lovverket for interkommunalt samarbeid åpnet heller ikke opp for interkommunale samarbeid om myndighetsoppgaver. Slik oppsto behovet for forsøk på dette området. Det ble i 2005 satt av 10 millioner kroner til dekning av nødvendige enhetskostnader, knyttet til forsøk med oppgavedifferensiering og enhetsfylke (jf. St. meld. nr. 19 (2001-2002)). Fra 2004 gav departementet også fylkesmennene større frihet til å finansiere kommunale utviklingsprosjekter. Det ble fordelt om lag 100 millioner kroner til 345 prosjekter. Av disse var om lag 2/3 utprøvinger med interkommunale samarbeid.

Departementet mottok i denne perioden en rekke forsøkssøknader om interkommunale samarbeidsløsninger. Forsøks erfaringene fra denne perioden ble brukt som en viktig del av regjeringens arbeid med et høringsnotat. Formålet med høringsnotatet var å endre tidens modeller for interkommunalt samarbeid. Målet var at Stortinget våren 2007 skulle behandle en prinsippmelding som berørte hele det norske styrings- og forvaltningssystemet, lokalt og regionalt. Det ble videre varslet om en bred gjennomgang av fylkeskommunen, i stortingsperioden 2005-2009. Resultatene fra evalueringene av forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, og forsøkene med enhetsfylke, skulle utgjøre et viktig bidrag til denne gjennomgangen.¹³

De siste årene er forsøksloven mindre brukt. Forsøksvirksomhet er også stadig mindre omtalt i offentlige meldinger. Det er dermed ikke sagt at det ikke gjøres forsøk og utprøvinger i offentlig forvaltning. Det foregår en rekke utprøvinger, prosjekter og piloter, som ikke nødvendigvis krever fritak fra gjeldende lov- og regelverk. Flere forsøk er også hjemlet i særlovene, eller i statsbudsjettet.

Etter 2015 er det kun gjennomført to forsøk, hjemlet i forsøksloven. Disse er «forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet» og «forsøk med valgordning til kommunedelsutvalg i perioden 2019-2023», i Ålesund kommune. Forsøkene pågår fortsatt.

Det fremkommer likevel av Meld. St. 30 (2019-2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*, at formålet med evalueringen av forsøksloven er å stimulere til mer forsøksvirksomhet. Regjeringen vil se på hvordan offentlig sektor mer systematisk kan bruke forsøk til å teste ut nye løsninger på større samfunnsutfordringer. Videre vil de vurdere behovet for endringer i forsøksloven, som kan gi bedre muligheter for innovasjon og nytenking i offentlig sektor, og etablere

¹² St.prp. nr. 61 (2005-2006). Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-61-2005-2006-/id212235/>

en regulatorisk sandkasse for personvern under Datatilsynets myndighetsområde, som omtalt i strategi for kunstig intelligens.¹⁴

2.2 Om saksbehandlingen av søknader om forsøk

Myndigheten for å godkjenne forsøk etter forsøksloven er delegert til KMD. I de tilfellene hvor forsøket involverer særlovsområder, skjer godkjenningen i samråd med det aktuelle fagdepartementet på forsøksområdet. Det fremkommer at forsøksrundskrivet at forsøk som gir realistiske muligheter for utvikling av ny kunnskap, og forsøk på nye områder, skal prioriteres. Søknader om forsøk behandles fortløpende. Søknaden må være så fullstendig at departementet kan vurdere forsøksmodellen, målene for prosjektet og mulige konsekvenser av forsøket. Forsøk kan godkjennes for en periode på inntil fire år, med en mulig forlenging på maksimalt to år. Dersom det er planlagt reformer, kan forsøket forlenges frem til reformen trer i kraft¹⁵.

Kommunene må i sin søknad legge til grunn at forsøket er reversibelt. Det skal altså være mulig å gå tilbake til ordinær løsning etter at forsøksperioden er avsluttet. Søknadene om forsøk skal også inneholde en projektskisse, som beskriver forsøkets formål, hvordan det skal gjennomføres, tidsplan, samt konsekvenser av forsøket, for eksempel økonomiske konsekvenser og konsekvenser for brukerne av aktuelle tjenester. Søknaden må også redegjøre for hvilket område kommunen ønsker fritak fra regelverket fra, samt forslag til lokale vedtekter for forsøket (som må være vedtatt av kommunestyret eller fylkestinget). Vedtektene skal erstatte gjeldende lov og regelverk (som det søkes unntak fra) i forsøksperioden, og skal kunne gi et selvstendig bilde av hva forsøket dreier seg om.

Dersom kommunen/fylkeskommunen ønsker en første vurdering av departementet før vedtektene utarbeides i detalj (og godkjennes internt), er dette mulig. Dette kan være aktuelt hvis forsøket tar for seg et helt nytt område, hvor det ikke er gjennomført forsøk tidligere. Dersom det gjøres en slik «tonivåvurdering», får kommunen/fylkeskommunen først en tilbakemelding fra departementet om hvorvidt forsøket er interessant. Som oftest må KMD innhente vurderinger fra ansvarlig fagdepartement på området som forsøket handler om.

Etter at vedtektene er fastsatt i kommunestyrene eller fylkestinget, kan departementet gjøre mindre justeringer i vedtektene, men dersom det er behov for større endringer må kommunen/fylkeskommunen revidere og godkjenne vedtektene på nytt. Deretter utarbeides vedtektene, og departementet gjør en ny vurdering.

Omfanget av og tidshorizonten for saksbehandlingsprosessen, avhenger av forsøkets innhold. Dersom forsøket tar for seg et helt nytt lovområde, hvor det dukker opp nye problemstillinger, eller hvis søknadsbehandlingen krever større grad av samhandling mellom departementene, kan prosessen ta lengre tid. Det samme gjelder hvis vedtektene må revideres og behandles på nytt i

14

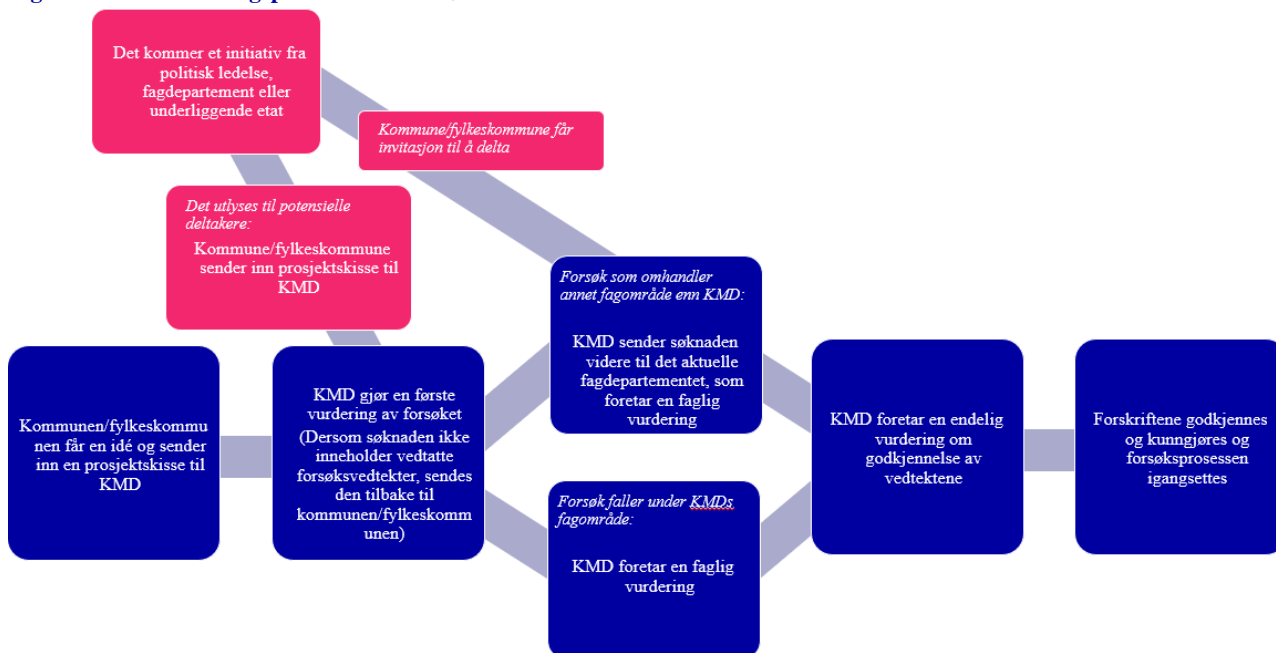
https://www.regjeringen.no/contentassets/14fce122212d46668253087e6301cec9/no/pdfs/stm201920200030000d_dpdfs.pdf

¹⁵ Denne beskrivelsen er basert på forsøksrundskrivet. I intervjuer fremkommer det at praksis arter seg noe annerledes. Dette er beskrevet nærmere i delkapittel 4.4.

kommunen/fylkeskommunen. Vanligvis tar det rundt et halvt år, fra søknaden kommer inn til departementet, til forsøkssøknaden er godkjent.¹⁶

Videre følger en oppsummerende illustrasjon av saksbehandlingsprosessen:

Figur 1: Saksbehandlingsprosessen for forsøksvirksomhet



2.3 Forsøkspraksis i Danmark og Sverige

Erfaringene med hvordan andre land regulerer forsøk i det offentlige vil tjene til inspirasjon for alternativvurderingene som gjøres i kapittel 5. I det følgende skisseres erfaringer og formelle rammer for forsøksvirksomhet i Danmark og Sverige.

2.3.1 Forsøksvirksomhet i Danmark

Forsøksvirksomheten er i Danmark regulert av en rekke særskilte lover og bestemmelser. I det følgende blir det redegjort for den danske forsøksvirksomhetens formelle rammer, samt det politiske synspunktet på og utviklingen av forsøksvirksomhet.

Frikommunelovgivningen

En stor del av de danske forsøkene er hjemlet i Lov om frikommunenettverk.¹⁷ Loven gir kommunene mulighet for fritak fra gjeldende regelverk, herunder særlovgivning. Kommunene må i forsøksprosessen utarbeide en frikommunevedtekt, som skal gjøres offentlig tilgjengelig. Fra regjeringens side har en ønsket å gi frikommunene så frie rammer som mulig, med tanke på hva slags forsøk det kan søkes om (så lenge forsøkene ikke er i strid med grunnloven, EU-reglene og at ikke

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-2605/id109534/>

¹⁷ <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2018/831>

forsøket bryter med borgernes rettsikkerhet). Frikommuneordningen har blitt vurdert som vellykket, og flere av forsøkene har gitt lovende resultater. Noen av forsøkene har ført til varige lovendringer. Et eksempel på dette er forsøket «En plan», hvor formålet var helhetlig innsats overfor sosialt utsatte familier.¹⁸ Frikommuneordningen har derimot blitt kritisert av kommunesektoren for å være byråkratisk. Søknadsprosessene har vært opplevd som krevende.¹⁹

Utfordringsretten

I 2008 innførte den danske regjeringen en såkalt utfordringsrett. I 2017 ble denne utvidet, og gjort til et vesentlig element i regjeringens arbeid med å fremme offentlig forsøksvirksomhet.

Utfordringsretten innebærer at offentlig organer og ansatte (og private leverandører) kan komme med endringsforslag til regler, og søke om fritak fra gjeldende regelverk, på områder hvor de mener arbeidet kan innrettes på smartere måter.²⁰ Forsøk under utfordringsretten krever forsøkshjemmel, enten ny eller eksisterende.

Utfordringsretten har vært hyppig benyttet. Innen de fem første årene mottok departementet 873 søknader, fra 94 ulike kommuner og fire ulike regioner. Omtrent halvparten av søknadene ble godkjente. Regjeringen har vurdert utfordringsretten som effektiv. Likevel har den ikke hatt samme politiske gjennomslagskraft som frikommuneoven. Dette kan ha sammenheng med at frikommuneoven har en større signaleffekt.²¹

Sektorlover- og bestemmelser

Det finnes en rekke forsøkshjemler også i sektorlovene, både særskilte forsøkshjemler (som frikommuneordningen), men også i form av mer fleksible lovmessige rammer, for eksempel på transport- og kirkeområdet.²² Forsøkslovgivningen i særlovene muliggjør forsøk i en begrenset periode, typisk mellom 2-4 år.

Det er derimot mer vanlig at det forsøkshjemler og dispensasjonsbestemmelser inngår i eksisterende lovgivning på et område. Bestemmelsene muliggjør en dispensasjon av eksisterende regler under forutsatte betingelser. Et eksempel på dette er Folkeskolelovens forsøkshjemmel (§ 55). Loven muliggjør fritak fra folkeskoleloven, hvis fritaket har som formål å fremme forsøksvirksomhet og pedagogisk utviklingsarbeid, eller for å bevare små skoler.²³

Det finnes også eksempler på at det etter at en lov er vedtatt, innføres en forsøkshjemmel, etter oppfordring fra et departement. Dette kan gjøres uten behandling i Folketinget, dersom loven har hjemmel for det.²⁴

¹⁸ <https://www.vive.dk/da/udgivelser/en-plan-for-en-sammenhaengende-indsats-sammen-med-borgeren-14128/>

¹⁹ <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/hovedstadsomraadet/kl-til-kommunerne-lad-vaere-med-soege-om-nye-frikommuneforsoege>

²⁰ <https://sim.dk/media/18765/information-om-den-udvidede-udfordringsret.pdf>

²¹ <https://www.ft.dk/samling/20131/almdele/kou/bilag/50/1337932.pdf>

²² <https://www.ft.dk/samling/20161/lovforslag/1160/index.htm>, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/696>

²³ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2016/747>

²⁴ Se eksempelvis - <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/9277b636-62b9-4e08-a373-d1bed8449253/Udbydere%20af%20p%C3%A6dagoguddannelsen.pdf>

Statlige forsøkspuljer (tilskudd)

Dansk forvaltning har lang tradisjon med å føre en såkalt puljepolitikk. Puljene utgjøres av statlige midler, som ikke er omfattet av øremerkede driftsmidler. Bruken av puljemidlene avgjøres i spesifikke søknadsrunder. Puljenes formål er å løse sosiale problemer eller forbedre sosiale vilkår, og har ofte en utviklende og innovativ side.²⁵

De enkelte puljene forvaltes av sektordepartementet, basert på politiske prioriteringer. Departementet har ansvar for å presisere puljens formål, dens målgruppe, tilrettelegge søknadsprosessen og følge opp de faglige resultatene. Denne ordningen tilrettelegger for mer fleksibel forsøksvirksomhet, som kan tilpasses løpende politiske prioriteringer. Ordningen ble derimot nedlagt, fordi iverksatte forsøk ikke ble godt nok fulgt opp og vurdert.²⁶

Den politiske forsøksdiskursen

Forsøksvirksomheten i Danmark er rotfestet i den danske forsøkskulturen, med en desentralisert offentlig sektor, med ressurser til å implementere og følge opp igangsatte forsøk. Kulturen utviklet seg fra 1980-tallet, gjennom en sterk tro på engasjerte fagfolk og frivillighet på lokalt nivå, og deres evne til å finne opp ny og bedre oppgaveløsning i offentlig forvaltning.²⁷ Forsøksvirksomhet utgjør totalt 5 prosent av de samlede offentlige utgiftene i Danmark. Denne andelen er meget høy, sammenlignet med andre land. Hvert år tildeles det midler til programmer og initiativer med formål om å finne nye og effektive måter å forbedre offentlig forvaltning på. Fra 1990-tallet har mangfold og innovasjon vært prioritert, fremfor ovenfra-og-ned-styring og sterke statlige føringer.²⁸

Grunnet nedleggelsen av «satspuljen» i 2018, oppsto en offentlig og politisk debatt, som resulterte i krav om større statlig kontroll av forsøksmidlene. Denne utviklingen dreier seg også om at Danmark i 2015 utnevnte en minister for offentlig innovasjon, med formål om å fremme innovasjon i offentlig sektor. Dette skulle bidra til å nå sentrale strategiske målsettinger, om å modernisere sektoren, gjennom målrettede og innovative programmer for effektiv ressursutnyttelse. Forsøksvirksomhet ble med dette et overordnet politisk mål, og forsøksvirksomhet skulle i mindre grad initieres nedenfra.²⁹ Dette gjorde seg synlig gjennom avviklingen av de såkalte frikommuneforsøkene, som gjør seg gjeldende fra slutten av året (2020). Frikommuneforsøkene har fungert siden 2012, og har resultert i mer enn 170 gjennomførte forsøk. Formålet har vært metoder for ny og effektiv oppgaveløsning i offentlig sektor.³⁰ Vurderingen bak avviklingen dreide seg om et behov for å gjennomføre forsøksvirksomhet i forbindelse med konkrete politiske initiativer, i regi av regjeringen. Det nevnes spesifikt at det skal gjennomføres forsøk i forbindelse med «nærhetsreformen». Formålet med reformen er blant annet å skape en bedre dialog mellom lokalt og statlig nivå, samt ha færre og tydeligere mål for den lokale tjenesteproduksjonen.³¹

²⁵ <https://www.vive.dk/media/pure/9412/2054606>

²⁶ <https://www.information.dk/indland/2018/10/satspuljen-velfaerdsstatens-sociale-eksperimentarium-roder>

²⁷ Hjelmar, Ulf (2020): The institutionalization of public sector innovation. *Public Management Review*, 1-17. [Doi.org/10.1080/14719037.2019.1665702](https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665702)

²⁸ Hjelmar, Ulf m.fl. (2018): *Tværgående evaluering af satspuljen. Et metodeværktøj*. København: VIVE.

²⁹ Hjelmar, Ulf (2020): The institutionalization of public sector innovation. *Public Management Review*, 1-17. [Doi.org/10.1080/14719037.2019.1665702](https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665702)

³⁰ Jostein Askim, Ulf Hjelmar and Lene Holm Pedersen (2018): Turning innovation into evidence-based policies: Lessons learned from free commune experiments, *Scandinavian Political Studies*, 41 (4): 288-308.

³¹ <https://sim.dk/arbejdsomraader/frikommuneforsog/frikommuneforsog-iii-2019-2023/>

2.3.2 Forsøksvirksomhet i Sverige

Begrepet «forsøksvirksomhet» favner bredt i Sverige. Ifølge deres nasjonale leksikon refererer forsøksvirksomhet i prinsippet til «alle aktiviteter innen produksjon, service, administrasjon, utdanning, osv.». I Sverige gjennomføres forsøksvirksomhet, for å teste hvorvidt nye prosesser kan utvikle, styrke eller effektivisere et område regulert av offentlig sektor. For hvert forsøk, utformes det en egen forskrift i den aktuelle særloven. Det finnes med andre ord ingen generell forsøkslov.

Det retter seg noen formelle kriterier til de svenske forsøkene. Målet for forsøket, herunder målgruppen for aktiviteten, skal være klart definert fra begynnelsen, og resultatene skal vurderes etter at forsøket er gjennomført. Saksbehandlingen av forsøk foregår i første omgang som et direktiv til den aktuelle Riksdagskomiteen. Deretter går søknaden til det aktuelle departementet, før lovforslaget går til juridisk behandling.

Flertallet av forsøkene i Sverige dreier seg om prosessforandringer, ikke flytting av ansvar. Unntaket er «forsøk med kommunalt hovedansvar for primærhelsetjenesten». Eksempler på gjennomførte forsøk i Sverige er «Frikommuneforsøket», fra 1991, som hadde til hensikt å øke det kommunale selvstyre og den kommunale utviklingen. Kommuneutredningen fra 2017, foreslo et nytt frikommuneforsøk, for å teste nye løsninger for styringen av offentlig sektor. Eksempler på andre gjennomførte forsøk er «forsøk med videokonferanser i den allmenne forvaltningsdomstolen», «forsøk hvor kommunale aksjeselskaper får drive oppdragsvirksomhet i viss trafikk, i samsvar med kommersiell trafikklov», «forsøk med yrkesprøve i skoleverket», «forsøk med bransjeskoler», «forsøk med bruk av el-pistoler i politiet» og «forsøk med raskere tiltale». Under Opplæringsloven er det gjennomført «forsøk med databaserte nasjonale prøver», og under Valgloven ble det i 1994 gjennomført forsøk i tilknytning til Riksdagsvalget. Hensikten var å prøve ut større valgkretser, for å redusere kommunenes kostnader knyttet til å gjennomføre valg.

Forsøksaktiviteten i Sverige har variert gjennom årene. Antall forsøk har variert mellom null og 20 hvert år, siden 1951. Før 1951 var ikke forsøksvirksomhet nevnt i offentlige meldinger. Mellom 1951-1979, ble det gjennomført totalt fire forsøk (med hver sin vedtatte forskrift). Det har ikke vært noen klare trender i den svenske forsøksvirksomheten, og ingen år eller perioder som særlig utmerker seg.

Forsøkene i Sverige blir i størst grad initiert fra staten. Partirepresentanter kan også sende inn forslag om forsøk til Riksdagen. Det har blitt sendt inn flest forslag fra Senterpartiet (1329), deretter Sosialdemokratene (1305), de moderate (1254) og de liberale (1153). De resterende partienes søknader varierer mellom 15 og 379.

3. Metode

I det følgende redegjør vi for oppdragets metodiske tilnærming. Oppdraget har bestått av tre faser: 1) identifisering av forsøk, 2) datainnsamling og analyse og 3), en vurdering av lovens fremtidige innretning.

3.1 Identifisering av forsøk

For å identifisere forsøkene benyttet vi en rekke ulike datakilder. Forsøk hjemlet i forsøksloven har som regel en forskrift eller vedtekter knyttet til seg. Gjennom søk i Lovdata fant vi 45 forskrifter som baserer seg på forsøksloven. Forsøk etter forsøksloven skal også evalueres. Ved å søke på nøkkelord som 'forsøk' 'forsøkslov', mv. i evalueringsportalen, identifiserte vi evalueringer og tilhørende forsøk. Videre gjennomgikk vi KMD sin oversikt over tidligere utførte forsøk, som gav en redegjørelse for pågående forsøk i kommunene. Videre gjennomgikk vi stortingsproposisjonene til følgende departementer, for perioden 2013-2020:

- Arbeids- og sosialdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Klima- og miljødepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Landbruks- og matdepartementet
- Nærings- og fiskeridepartementet
- Samferdselsdepartementet

Denne gjennomgangen munnet ut i en oversikt over alle utprøvinger som i proposisjonene omtales som forsøk. Totalt identifiserte vi 462 forsøk, hvor de eldste er fra 1993. I denne oversikten inngår både pågående og nylig avsluttede forsøk, men også forsøk som er avslått, stanset eller ikke gjennomført. Flere er heller ikke forsøk, etter kriteriene for forsøksloven. Dette kan være prosjekter eller andre utprøvinger som i stortingsproposisjonene og andre steder omtales som «forsøk». Slik tjener oversikten likevel til å tegne et bilde av «forsøkslandskapet».

Basert på den opprinnelige oversikten utarbeidet vi en liste over «unike» forsøk. Oversikten er utarbeidet på grunnlag av følgende seleksjonskriterier:

- Forsøk med annen status enn «ferdig» eller «pågående» er tatt ut.
- Der hvor samme forsøk er gjennomført i flere kommuner eller fylkeskommuner (og hvor det finnes en forsøkshjemmel per kommune/fylkeskommune) har vi registrert det som *ett* forsøk. For eksempel er forsøk med interkommunalt barnevern gjennomført i en rekke kommuner. Det samme gjelder for forsøket med nedsatt stemmerettsalder til 16 år ved kommunestyrevalget i 2011 og forsøk med alternativ rapportering av økonomi og tjenestedata (KOSTRA). Her er det altså forsøkets tittel og innhold som ligger til grunn for tellingen, ikke deltakerne.
- I de tilfellene hvor forsøksordningen er forlenget, har vi likevel talt det som *ett* forsøk. For eksempel ble forsøk med direkte valg av bydelsutvalg i Oslo kommune gjennomført i 1995, og deretter i 1999. Dette er likevel registrert som ett forsøk.

3.1.1 Dokumentanalyse

Videre har vi studert evalueringene av de identifiserte forsøkene, der slike foreligger. Evalueringsrapportene sier derimot lite om søknadsprosessen. Vi valgte derfor å gjennomføre noen pilotintervjuer med informanter fra pågående forsøk, før den formelle datainnsamlingen. Hensikten var å øke vår forståelse for søknadsprosessen.

For å få et bilde av utviklingen i forsøksvirksomhet og den politiske diskursen, har vi også gjennomgått Stortingsmeldinger hvor forsøk er omtalt.

3.2 Datainnsamling

Oppdragets andre del består av en survey til forsøksdeltakere i avsluttede eller pågående forsøk, kvalitative intervjuer med deltakere i nylig avsluttede eller pågående forsøk, samt fokusgruppeintervjuer med departementer med forsøks erfaring. Videre består denne delen av en kartlegging av forsøkspraksis i Sverige og Danmark, samt en workshop med KMD.

3.2.1 Survey til forsøksdeltakerne

Vi utarbeidet en spørreundersøkelse om forsøksdeltakernes erfaringer med forsøk. Spørsmålene ble pilottestet av en kommune forut for utsendelse.

Undersøkelsen ble rettet mot både kommuner og fylkeskommuner, og tar for seg forsøk etter forsøksloven, og etter særlover. Som en hovedregel sendte vi én henvendelse per kommune eller fylkeskommune som vi identifiserte i kartleggingen. Kommuner og fylkeskommuner som har deltatt i flere forsøk, ble bedt om å besvare undersøkelsen med utgangspunkt i det nyeste forsøket. Videre prioriterte vi forsøk etter forsøksloven over forsøk som er hjemlet i andre lover.

Invitasjonen til spørreundersøkelsen er enten sendt direkte til kommunedirektørens epostadresse eller til kommunens postmottak. Invitasjonsmailen ber om at undersøkelsen videresendes til en eller flere personer som har erfaring med det konkrete forsøket. Vi oppfordret også til at undersøkelsen kunne besvares av flere, eksempelvis ved å sende undersøkelsen på rundgang internt.

Med kommunesammenslåingen og regionreformen i 2020 ble flere kommuner og fylkeskommuner som hadde gjennomført forsøk, omorganisert til større kommuner eller regioner. Det er tilfeller hvor flere tidligere kommuner som nå utgjør en ny kommune, har gjennomført forsøk. Eksempelvis har både Kristiansand, Søgne og Songdalen deltatt i forsøk, men kommunene er slått sammen til én kommune. Det samme gjelder Viken fylkeskommune, der både Akershus, Buskerud og Østfold har deltatt i forsøk. I slike tilfeller har den nye kommunen eller fylkeskommunen fått flere invitasjoner til å delta i surveyen, en invitasjon for hver tidligere kommune eller fylkeskommune. Invitasjonen presiserer hvilket forsøk den enkelte undersøkelsen gjelder, og hvilken av de tidligere kommunene eller fylkeskommunene som har deltatt i forsøket.

27 kommuner/fylkeskommuner gjennomførte undersøkelsen. Da flere av forsøkene ligger tilbake i tid, fikk vi beskjed fra 10 respondenter per e-post at de som hadde jobbet med forsøket ikke lenger jobbet i kommunen eller fylkeskommunen.

3.2.2 Kvalitative intervjuer

Det ble gjennomført totalt 34 intervjuer, i perioden august-oktober 2020. Intervjuene ble gjennomført på Microsoft Teams eller telefon, ved hjelp av en semi-strukturert intervjuguide. Intervjuene ble inndelt i tre grupper, med ulike formål:

1. Deltakere i pågående og nylig avsluttede forsøk
2. Deltakere i gjennomførte og pågående forsøk, hjemlet i særlover
3. Gruppeintervjuer med KMD og fagdepartementene

Vi har i tillegg gjennomført intervjuer med KS og Datatilsynet.

Deltakere i pågående og nylig avsluttede forsøk

Datainnsamlingens hoveddel baserer seg på intervjuer med deltakere i pågående og nylig avsluttede forsøk. Vi har gjennomført intervjuer med forsøksdeltakerne (kommuner/fylkeskommuner/direktorater) og det ansvarlige fagdepartementet.

Den innledende kartleggingen av forsøk viste at forsøkslandskapet er bredt og omfattende, og at flesteparten av forsøkene ikke er hjemlet i forsøksloven. Flere forsøk er heller ikke hjemlet i særlover, og vi har kommet over flere «grensetilfeller» av forsøk (mer om dette i kapittel 4). Dette har gjort det utfordrende å vurdere hvilke forsøk som kategoriseres som forsøk etter forsøksloven, og ikke. Underveis i datainnsamlingen ble vi gjort oppmerksomme på at flere av forsøkene vi hadde på listen, ikke kategoriseres som forsøk etter forsøkslovens definisjon. Vi ble derfor nødt til å ta noen grep, for å sikre relevans i innsamlede data.

Opprinnelig liste over pågående og nylig avsluttede forsøk så slik ut:

- Forsøk med endra oppgave- og ansvarsdeling mellom kommune og stat innan barnevernet Alta, Røyken og Nøtterøy i interkommunalt samarbeid med Tjøme
- Forsøk i Trøndelag, regionalt næringsprogram i landbruket – ansvaret for regionalt næringsprogram for landbruket ble overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen
- Forsøk med gratis deltidstilbud i SFO
- Forsøk der kommunane har fått mynde til å fastsetje løyper for catskiing. Dette gjeld kommunane Jølster, Eid, Stryn, Surnadal, Vang og Oppdal
- Forsøk med anonyme søknader i staten
- Valordning til kommunedelsutval i perioden 2019-2023, Ålesund kommune, Møre og Romsdal
- Forsøk med medisinsk avstandsoppfølging

Følgende forsøk måtte utgå, da de ikke kategoriseres som forsøk etter forsøksloven:

- Forsøk med gratis deltidstilbud i SFO
- Forsøk der kommunane har fått mynde til å fastsetje løyper for catskiing. Dette gjeld kommunane Jølster, Eid, Stryn, Surnadal, Vang og Oppdal
- Forsøk med anonyme søknader i staten
- Forsøk med medisinsk avstandsoppfølging

For å erstatte de utgåtte forsøkene, og for å sikre valide data, kontaktet vi deltakere fra forsøk hjemlet i forsøksloven, men lengre tilbake i tid (mellom 2006-2011).

Deltakere fra følgende forsøk ble kontaktet:

- Forsøk med direktevalg av ordfører og endret myndighet for ordfører i Eigersund kommune
- Forsøk med foretaksmøte i kommunale foretak i Oslo kommune
- Forsøk med overføring av mynde til eit interkommunalt barnevernkontor, i Askvoll, Fjaler, Hyllestad, Solund kommunar, Sogn og Fjordane
- Samorganisering av barnevern- og sosialtjenesten i Harstad kommune
- Forsøk med samorganisering av landbruks- og naturforvaltningen i Meldal og Orkdal kommuner, Sør-Trøndelag

På tross av nødvendige justeringer i datainnsamlingen, gav intervjuene med forsøksdeltakere i de utgåtte forsøkene interessant data. Intervjuene gav innblikk i kjennskapet til forsøksloven i offentlig forvaltning, tanker og holdninger til forsøksvirksomhet, suksessfaktorer for god gjennomføring av utprøvinger og tanker om barrierer for forsøksvirksomhet i offentlig forvaltning.

Interessenter og deltakere i forsøk og utprøvinger utenom forsøksloven

Da flere av forsøkene reguleres av særlover, valgte vi å intervjuere deltakere i forsøk og utprøvinger *utenfor* forsøksloven. Intervjuene skulle primært gi innsikt i forsøksdeltakernes vurderinger rundt hjemling i særlov, fremfor forsøkslov. I tillegg gav intervjuene innsikt om kjennskap til forsøksloven, tanker om formelle rammer for forsøk, suksessfaktorer og barrierer, samt tanker om lovens relevans og fremtidige innretning.

Vi gjennomførte intervjuer med forsøksdeltakere fra følgende forsøk (hjemlet i særlov):

- Forsøk med samtaleprosess i fylkesnemndene
- Pilotprosjekt med primærhelseteam

3.2.3 Fokusgruppeintervjuer med KMD og fagdepartementene

KMD godkjenner forsøk etter forsøksloven, mens de faglige vurderingene av forsøkene gjøres av fagdepartementene. Det substansielle innholdet i forsøkene bedømmes av fagdepartementene, mens rollen til KMD er å vurdere de formelle rammene for forsøket, og deretter å godkjenne forskriftene. For å få bedre innblikk i de faglige vurderingene bak godkjenningen av forsøk har vi gjennomført fokusgruppeintervjuer med KMD, og følgende fagdepartementer:

- Klima- og miljødepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Kunnskapsdepartementet

3.2.4 Oversikt over reguleringen i Danmark og Sverige

Som en del av prosjektets innledende fase gjorde vår tilknyttede ekspert Ulf Hjelmar en gjennomgang av den danske forsøksvirksomheten og praksisen. Tilsvarende gjorde Oxford Research Sverige en gjennomgang av den svenske forsøksvirksomheten og reguleringen (se 2.3 og 2.4). Formålet var å

sammenligne dansk og svensk forsøkspraksis med den norske, i vurderingen av mulige reguleringer av den norske forsøksvirksomheten.

3.2.5 Workshop med KMD

Etter prosjektets formelle datainnsamling, gjennomførte vi en workshop med KMD. Formålet var å diskutere foreløpige funn og mulige justeringer av den norske forsøksordningen. Innspillene fra KMD ble benyttet inn i diskusjonen av forslag til justering.

3.3 Vurdering av datamaterialet

Kartleggingen av forsøk har vært krevende. Dette dreier seg om uklare grenseganger, for hva som skal anses som et forsøk og ikke, og hvilke forsøk som kan sies å tilhøre forsøksloven, og ikke. For eksempel samsvarer noen av forsøkene hvor vi ikke har identifisert noen forsøkshjemmel, med forsøkslovens innholdsmessige definisjon (om oppgave- og ansvarsfordeling).

Videre har begrepsbruken gjort kartleggingen krevende. Ordet «forsøk» benyttes i mange sammenhenger, uten at det nødvendigvis er behov for fritak fra gjeldende lov og regelverk. Det kan derfor ha vært gjennomført forsøk (etter forsøkslovens definisjon) som blir omtalt som «prosjekt», «pilot», «utprøving», o.l., og som vi derfor ikke har fanget opp. Tilsvarende kan kartleggingen ha identifisert forsøk, som ikke er forsøk etter definisjonen i forsøksloven.

Forsøkshjemlene i sektorlovene har ulike formelle rammer. Ikke alle har for eksempel krav om at det utarbeides en forskrift for forsøket. Vi kan derfor ikke garantere for at vi har fanget opp alle forsøk utenfor forsøksloven (gjelder i hovedsak forsøk hjemlet i særlovgivning og offentlige meldinger). Det kan heller ikke garanteres for at listen over forsøk er uttømmende. Tilsvarende kan det være forsøk på listen, som ikke hører hjemme, i den forstand at forsøket ikke har behov for fritak fra gjeldende lov eller regelverk.

Forsøksloven er lite kjent og lite brukt. Dette fremkommer også av surveyen, hvor svarprosenten er lav, og hvor flesteparten har svart «vet ikke» på samtlige spørsmål. Grunnet lite erfaringer med loven, har ikke informantene nødvendigvis kunnet uttale seg om mulige barrierer i lovteksten og saksbehandlings- og søknadsprosessen. Informantene fra departementene har heller ikke kunnet og/eller ønsket å uttale seg om loven. Samlet sett er flere av funnene sprikende, i form av at informantene har ulike oppfatninger. Informantenes lave kjennskap til og erfaring med loven gjør det også vanskelig å vurdere hva som kan forklare lovens lave bruk. Skyldes dette lovtekniske barrierer, eller elementer som lite kjennskap til loven og politisk prioritering? Datamaterialet gir begrenset med informasjon rundt vurderinger av bruk av forsøksloven, kontra særlover. Det samme gjelder for forsøksideer som ikke har blitt realisert, og årsaker til dette. På den annen side har intervjuer med deltakere fra forsøk hjemlet i forsøksloven gitt nyttige innspill om lovens barrierer.

Det har vært krevende å identifisere og komme i kontakt med de rette informantene. Selv om vi har snakket med informanter som har vært involvert i forsøket, er det ikke gitt at personen har kjennskap til loven.

Forsøksloven har til hensikt å dekke forsøksvirksomhet i hele den offentlige forvaltning. Vårt datamateriale har derimot en hovedvekt av kommunale synspunkter og erfaringer. Vi har gjennomført flere intervjuer med ansatte i sentralforvaltningen, men disse har i liten grad hatt kjennskap til loven.

På tross av de nevnte metodiske utfordringene, opplever vi at rapporten favner den empirien som faktisk er mulig å belyse omkring loven. At det ikke foreligger særlig kunnskap og erfaringer har imidlertid gjort at vurderingen av de alternative modellene for videre regulering av forsøk, er gjort med utgangspunkt i noen skisserte hensyn, og ikke med direkte utgangspunkt i empiriske erfaringer og behov.

4. Evalueringens funn: forsøksvirksomhet i offentlig forvaltning

Dette kapitlet tar for seg empirien som er fremskaffet gjennom kartleggingen, intervjuer og spørreundersøkelsen. Kapitlet gir først en oversikt over forsøkslandskapet, før det behandler de ulike problemstillingene i en mer eller mindre kronologisk rekkefølge samsvarende en forsøksprosess. Datamaterialet er mangfoldig og omfattende, til tross for lite kjennskap til loven i offentlig forvaltning. Sammenfattet til et minimum vil kapitlet ta for seg følgende hovedfunn;

- Forsøkslandskapet i Norge er bredt, og består av forsøk regulert både i og utenfor forsøksloven. Evalueringen har identifisert 143 unike forsøk hvor 45 er i forsøksloven, 43 er hjemlet i særlov, og 55 ikke er hjemlet i noen lov. Etter 2004 har bruken av forsøksloven avtatt betraktelig, mens forsøk hjemlet i særlover har økt siden 2007.
- Det er ulike begrunnelser for hvorfor forsøkshjemmelene er introdusert i særlovgivningen. I noen tilfeller dreier det seg om politiske føringer, andre ganger om at forsøksloven ikke åpner opp for den type forsøk som ønskes gjennomført innenfor sektorområdet.
- Overordnet er loven lite kjent og lite brukt. Flesteparten av forsøkene er initiert fra statlig hold og politisk interesse og prioritering er sentralt for hvilke forsøk som blir iverksatt. Forsøksdeltakerne og departementene opplever kontakten og samspillet med KMD i forsøksprosessen som god og velfungerende.
- Kommunene opplever at terskelen for å delta i forsøk er høy. Søknadsprosessen og ressursbruken knyttet til forsøkssøknader oppleves som en barriere. Flere informanter uttrykker at de prøver enklere løsninger, før det eventuelt igangsettes et forsøk etter forsøksloven.
- Direkte barrierer i lovteksten og saksbehandlingsreglene løftes i liten grad av informantene, men dispensasjoner og unntaksbestemmelsen om borgeres rettigheter og plikter nevnes. Flere informanter mener imidlertid at det burde være lavere terskel for utprøvinger og forsøk og at læringsaspektet i dagens forsøksvirksomhet er for svakt.
- Nyttien av en samordnet forsøkspolitikk fremheves som nyttig av informantene. Behovet for samordning er per i dag ikke til stede, grunnet den lave forsøksvirksomheten etter forsøksloven.
- På tross av lite kjennskap til loven, ser flertallet av informantene behovet for en overordnet forsøkslov. Behovet begrunnes med muligheten for å kunne gjøre forsøk som angår ansvarsdeling mellom stat og kommune og tverrsektorielle forsøk. På tross av et uttalt behov, oppleves imidlertid ikke dagens forsøkslov som tilstrekkelig.

4.1 Oversikt over forsøkslandskapet

Kartleggingen identifiserte 143 unike forsøk³². Av disse er 43 hjemlet i særlovgivning, 45 er hjemlet i forsøksloven og 55 av forsøkene er ikke hjemlet i lov. 51 av disse er derimot omtalt i statsbudsjettet.

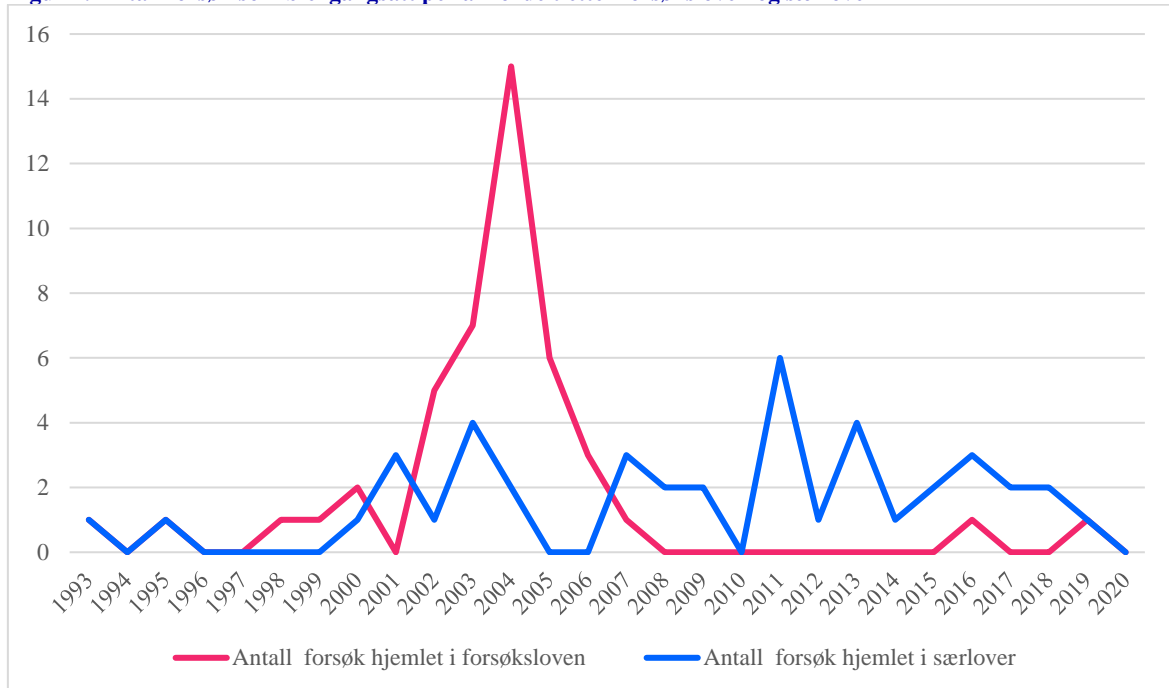
Forsøkene fordeler seg slik under de ulike departementene:

Departement	Antall identifiserte forsøk	Antall forsøk hjemlet i forsøksloven
ASD	43	3
BFD	13	3
HOD	14	1
JD	2	1
KD	11	1
KLD	5	1
KMD	47	33
LMD	1	1
KUD	2	2
Totalt	143	45

Tabellen viser at rundt en tredel av det totale antallet unike forsøk er hjemlet i forsøksloven, og at det er gjennomført flest forsøk under ASD og KMD. KMD har den klart største andelen av forsøk hjemlet i forsøksloven, mens ASD har den minste andelen av gjennomførte og pågående forsøk hjemlet i forsøksloven.

³² Etter den gjennomførte seleksjonen av opprinnelig oversikt (se 3.1) ble 143 forsøk identifisert som unike.

Figur 2: Antall forsøk som ble igangsatt per år fordelt etter forsøksloven og særlover



Figuren viser hvordan forsøk hjemlet under forsøksloven og særlovene fordeler seg mellom årene (1993-2020). Figuren viser innvilgende forsøk, etter året forsøket ble innvilget. Forsøksvirksomhet under forsøksloven hadde et kraftig oppsving fra 2011, med en topp i 2004. Dette året ble det gjennomført 15 forsøk, hjemlet i forsøksloven. Etter 2008 flater kurven ut, og frem til 2015 er forsøksaktiviteten under forsøksloven tilnærmet lik null. Unntaket er aktiviteten mellom 2015 og 2017, og økningen etter 2018.

Forsøksvirksomheten under særlovene følger ingen klar trend. Aktiviteten var lavest de første årene, og begynte å ta seg opp fra 1999. Deretter har bruken av særlover i forsøk gått i bølgedaler, med høyest aktivitet i 2011. Dette året ble det gjennomført seks forsøk med hjemmel i særlov. Trenden er synkende mot 2020.

Figuren inkluderer kun forsøk hjemlet i forsøksloven eller særlov. En interessant utvikling her er at det før 2006 kun ble gjennomført to forsøk uten lovhjemmel. Etter 2006 øker denne andelen gradvis. For eksempel ble det i 2015 gjennomført 15 forsøk uten lovhjemmel. Tilsvarende antall mellom 2014-2019 var 32.

4.1.1 Forsøkshjemler i særlovene

Kartleggingen har identifisert 11 særlover med forsøkshjemmel. Her fant vi totalt 11. Vi har identifisert 43 forsøk som er hjemlet i særlover.

De gjeldende særlovshjemlene fordeler seg slik under departementene og følgende lover:

Departement	Lov
ASD	Lov om folketrygd (folketrygdloven § 25-13) Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven § 12)
BFD	Lov om barneverntjenester (barnevernloven § 2-4) Lov om Den norske kirke (kirkeloven § 5)
KD	Lov om frittstående skolar (friskolelova § 2-5) Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova § 1-5) Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven § 40.) Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven § 1-2) Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven § 27)
KLD	Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven § 4 a.)
KMD	Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven § 15-1)

Beskrivelser i forarbeidene på hvorfor forsøkshjemmelene ble introdusert

Grunnleggende kan vi skille mellom to grupper av forklaringer på hvorfor forsøkshjemmelen er introdusert i lovverket: Vi har de særlovshjemlene som ble introdusert før forsøksloven og de som ble introdusert etter at forsøksloven ble vedtatt. I forbindelse med ny kommunelov i 1992 ble tilpassing av særlovsgivningen vurdert i Ot.prp.nr.59 (1992–1993). I forarbeidet til forsøksloven hadde departementet ikke vurdert det slik at forsøksloven burde erstatte alle typer forsøks-, unntaks- eller dispensasjonsregler i særlovsgivningen. Bestemmelser som hjemlet forsøk med organisatoriske løsninger, styringsordninger, driftsmåter, funksjonsfordeling o.l. ble vurdert at burde oppheves, mens forsøksbestemmelser med et spesialfaglig siktemål, for eksempel pedagogisk utviklingsarbeid kunne bestå. Departementet foreslo derfor i Ot.prp.nr.59 (1992–1993) et bortfall av forsøkshjemlene i:

- Plan- og forsøksloven for helse- og sosialtjenesten i kommunene
- Forsøksbestemmelsene i grunnskoleloven og loven om videregående opplæring, dersom reglene angår annet enn pedagogisk utviklingsarbeid
- Unntaksbestemmelsen i barnehageloven knyttet til barnehagenemnda.

Forsøkshjemlene i lov om grunnskolen 13. juni 1969 nr. 24 (§7) og i lov om videregående opplæring 21. juni 1974 nr. 55 (§5) ble videreført fordi vurderingen var at forsøksloven ikke omfatter faglige forsøk. Det var dermed ingen generell bestemmelse om forsøksvirksomhet i disse lovene fram til en konsolidert opplæringslov tredje i kraft i 1998. I NOU 1995:18 som var bakgrunnen for ny opplæringslov ble det vurdert at det ikke var nødvendig å gjøre en ny vurdering av behovet for forsøksvirksomhet. Forslaget som ble presentert Ot.prp.nr.46 (1997–1998) inneholdt følgelig ikke en egen bestemmelse om forsøksvirksomhet. I komitearbeidet på Stortinget ble imidlertid en forsøkshjemmel foreslått.³³ Det fremgår ikke av innstillingen hvorvidt komiteen har diskutert om forsøksloven er tilstrekkelig for å ivareta «systematisk utprøvningsarbeid av nye pedagogiske og organisatoriske løsninger».³⁴ Da loven ble vedtatt hadde derfor følgende bestemmelse funnet veien inn i daværende § 1-4:

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

Forsøkshjemmelen i Lov om folketrygd (§ 25-13) var en av hjemlene som fikk bestå etter at forsøksloven ble vedtatt. I dagens lov lyder denne bestemmelsen:

Departementet kan samtykke i avvik fra bestemmelsene i denne loven i forbindelse med forsøksvirksomhet. Forsøksvirksomheten må være faglig og økonomisk vel underbygd.

Avviket må ikke innebære at enkeltpersoner får innskrenket sine rettigheter eller blir pålagt større plikter enn det som følger av loven.

Departementet gir forskrifter om forsøksvirksomhet, og kan herunder bestemme at utgifter til både privat og offentlig behandling i forbindelse med oppfølging av sykmeldte kan dekkes av trygden.

Forsøkshjemmelen stammer fra folketrygdloven 1966 § 18-14. Denne paragrafen ble sist endret i 2000, da siste setning ble tilføyd. Før dette var det beskrevet substansen i forsøkene under denne paragrafen. Det ble ikke diskutert i proposisjonen som introduserte endringen, paragrafens relasjon til forsøksloven.

Kirkeloven, introduksjonsloven og arbeidsmarkedsloven er eksempler på tilfeller der forsøksbestemmelsen ble introdusert etter at forsøksloven ble vedtatt. I forarbeidene til enkelte av disse lovene vises det ikke til forsøksloven. Dette gjelder for eksempel § 12 i Lov om arbeidsmarkedstjenester som ble introdusert i 2005. Paragrafen ble sist endret i 2015 da det ble tatt inn bestemmelse om at departementet kan gi forskrift om forsøk med arbeidsmarkedstiltak.

³³ Innst.O.nr.70 (1997-1998) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven).

³⁴ Ibid.

I kirkelovens § 5 fjerde ledd finner vi en lignende formulering som i forsøksloven:

For å fremme hensiktsmessige organisasjonsformer og en hensiktsmessig oppgavefordeling i og mellom soknene, kan departementet godkjenne forsøk som avviker fra denne lovs bestemmelser om organiseringen av soknets organer, oppgavefordelingen mellom disse og deres sammensetning. Departementet kan gi nærmere retningslinjer for forsøk etter denne bestemmelse.

Da denne bestemmelsen ble tatt inn i 2001 viste Departementet i Ot.prp. nr. 90 (2000-2001) til at det i kirkelovgivningingen ikke var gitt bestemmelser som åpner for forsøk innen den kirkelige forvaltning:

Departementet mener en bestemmelse i den kirkelige lovgivning som omhandler forsøk, bør ha et tilsvarende formål og en tilsvarende avgrensning [som forsøksloven]. Formålet med bestemmelsen er å åpne for forsøk som kan bidra til å utvikle og utprøve en annen organisering og en annen oppgavefordeling i den kirkelige forvaltning enn det kirkelovgivningingen fastsetter

Forsøksloven ble dermed ansett som utilstrekkelig for å åpne opp for forsøk i den kirkelige forvaltningen.

I Ot. prp. nr. 71 (1993-1994) som forslo en forsøkshjemmel til Barnelovstjenesten ble det vist til at forsøksloven ikke ga adgang til å dispensere fra taushetsreglene:

I brev av 17. juni 1993 fra Justisdepartementets Lovavdeling til Kommunaldepartementet slår Justisdepartementet fast at lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) verken gir hjemmel for å etablere forsøk som gjør unntak fra taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven eller etter særlovgivningen, da denne typen bestemmelser klart er gitt for å ivareta den enkeltes rettssikkerhet, jf forsøksloven § 4 første ledd bokstav b og c.

Friskoleloven, fagskoleloven, universitets- og høyskoleloven og introduksjonsloven har alle samme ordlyd som den i opplæringsloven.

Forsøkshjemmelen i introduksjonsloven ble tilføyd ved lov 20. desember 2016 nr. 122. I forarbeidet begrunnes tilføyelsen med at forsøksloven ikke gir mulighet til å godkjenne forsøk som fører til innskrenkninger av rettigheter eller utvidelser av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldene lov³⁵:

En del av bakgrunnen for forslaget er å gi kommunene anledning til å prøve ut modeller med redusert introduksjonsstønad. Hensikten med slike forsøk skal være å gi insentiver til at flere deltakere kommer på et høyere språklig nivå enn de ellers ville gjort. På denne bakgrunn er det departementets vurdering at det er behov for en særskilt forsøkshjemmel i introduksjonsloven. Hjemmelen som her foreslås åpner for at kommunene også kan få unntak fra introduksjonslovens bestemmelser om rett til

³⁵ Prop. 146 L (2015 – 2016)

introduksjonsstønad. Hjemmelen i introduksjonsloven går dermed lenger enn hjemmelen i forsøksloven.

Forsøkshjemmelen i friskolelova har en lignende begrunnelse. Muligheten for å gjennomføre forsøk skulle være lik i friskoler som i den offentlige skolen.³⁶

Forsøkshjemmelen i motorferdselsloven har en lignende bakgrunn som forsøkshjemmelen i barnevernsloven. I 2000 ble det initiert et forsøk i medhold av forsøksloven med utvidet lokal forvaltning av motorferdsel i kommunene Sirdal, Vinje, Stor-Elvdal, Lom, Røros, Hattfjelldal og Fauske. Forsøksperioden ble utvidet i flere omganger. I 2013 sendte Klima- og miljødepartementet ut et høringsbrev om endring i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag. 108 kommuner søkte om å bli med i et nytt forsøk underlagt forsøksloven. Forsøket tok utgangspunkt i forsøksordningen som hadde eksistert siden 2001. Dette nye forsøket ble imidlertid stanset etter at Sivilombudsmannen konkluderte i en uttalelse 12. juni 2014³⁷ med at omfanget av det nye forsøket lå utenfor de rettslige rammene til forsøksloven. Sivilombudsmannen stilte spørsmål ved det store antallet forsøksenheter: «En forsøksordning der alle som ønsker det kan delta, fremstår ikke «forsvarlig og faglig godt underbygget» slik forsøksloven krever». Sivilombudsmannen forsto videre at forsøket egentlig «oppfattes som et ønske om å gjennomføre en midlertidig reform om utvidet adgang til fornøyelseskjøring med hjemmel i forsøksloven, i påvente av en permanent reform med nødvendige endringer i motorferdselloven». Regjeringen avvirket dermed forsøket og endret heller motorferdselsloven og tilhørende forskrift slik at innholdet i forsøket ble det som fulgte av loven.

Når det gjelder forsøkshjemmelen i valgloven var det også politiske føringer som gjorde at det ble inkludert en ny forsøkshjemmel i valgloven da den ble revidert i 2002. Utvalget bak NOU 2001:2 anbefalte en generell hjemmel for forsøk fordi «forsøksloven kan imidlertid ikke brukes som en generell hjemmel for forsøk i forbindelse med valg. Departementet fant for eksempel, i forbindelse med valget i 1999, at den ikke ga hjemmel til å gjøre forsøk med senket stemmerettsalder (til 16 år)». Departementets vurdering var imidlertid at dette ikke var nødvendig. Forsøksloven ble antatt å være tilstrekkelig vid og forsøk som ligger utenfor forsøkslovens område, for eksempel med nedsatt stemmerettsalder ved lokalvalg var etter departementets vurdering ikke egnet for forsøk.³⁸ Stortingsflertallet var ikke enige i denne vurderingen, og støttet valglovutvalgets vurdering.³⁹ Den nye forsøksloven inneholdt dermed en generell forsøkshjemmel.

Oppsummerende, så ser vi at det er litt ulike begrunnelser for hvorfor forsøkshjemmelene ble introdusert i særlovsgivningen. I noen tilfeller dreier det seg om politiske føringer, andre ganger om at forsøksloven ikke åpner opp for den type forsøk som ønskes gjennomført innenfor sektorområdet. Vi ser også begrunnelser der relasjonen til forsøksloven ikke har blitt vurdert.

³⁶ Ot. prp. nr 37 (2006-2007).

³⁷ Uttalelse Sivilombudsmannen 12.6.2014. Spørsmål om forsøksordningen om kommunale løyper for snøscooter er i samsvar med forsøksloven

³⁸ Ot. prp. nr 45 (2001-2002).

³⁹ Innst. O. nr. 81 (2001-2002)

Formål og juridiske begrensninger i forsøkshjemler i særlovsgivningen

I innledningen til de fleste norske lover står det en tekst om hva man ønsker å oppnå med den aktuelle loven. Det kan også stå i selve forsøksbestemmelsen eller i forarbeidene hva som er formålet med å åpne opp for forsøk.

Tabellen nedenfor spesifiserer formålet med forsøkshjemmelen, enten om det er spesifisert i innledningen til loven, i forsøkshjemmelen eller i forarbeidet.

Formålene er ikke i ordlyd likt med formålet med forsøksloven, men enkelte formuleringer går igjen. For eksempel vises det til «å utvikle samarbeidsformer» i barnevernsloven, «å legge til rette for skoleutvikling» i opplæringsloven og å «legge til rette for utvikling og fleksibilitet i ordningene i loven» for introduksjonsloven. Formålet med forsøkshjemmelen i motorferdselloven «er å gi kommunene større ansvar og råderett i eget lokalmiljø», ikke nødvendigvis å utvikle egne løsninger. Det er en skillelinje mellom å åpne opp for midlertidig eksperimentering for å utvikle nye løsninger som senere kan komme alle til gode, mot det at frislipp er et mål i seg selv.

Tabell 1: Formål med forsøksvirksomhet i særlovsgivningen

Lov	Formål spesifisert i loven	Formål spesifisert i forsøkshjemmelen	Formål i forarbeidet
Folketrygdloven § 25-13	<p>Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.</p> <p>Folketrygden skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer.</p> <p>Folketrygden skal bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.</p>	-	-
Arbeidsmarkedsloven § 12	Lovens formål er å bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet	Arbeidsmarkedstiltak skal utformes og organiseres i samsvar med lovens formål [...]	

Lov	Formål spesifisert i loven	Formål spesifisert i forsøkshjemmelen	Formål i forarbeidet
Barnevernloven § 2-4	Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.	[...] å utvikle samarbeidsformer mellom barneverntjenesten og aktuelle samarbeidspartnere i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.	
Kirkeloven § 5	Formålet med loven er å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge	[...] å fremme hensiktsmessige organisasjonsformer og en hensiktsmessig oppgavefordeling i og mellom soknene	
Opplæringsloven § 1-5	*	-	[...] å legge til rette for skoleutvikling, og gi kommuner og fylkeskommuner mulighet til å prøve ut nye pedagogiske og organisatoriske løsninger.
Friskoleloven § 2-5	Formålet med denne lova er å medverke til at det kan opprettast og drivast frittstående skolar, slik at foreldre og elevar kan velje andre skolar enn dei offentlege, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 2.	-	
Fagskolelova § 40	Lovens formål er å legge til rette for fagskoleutdanning av høy kvalitet og for at fagskolestudentene får gode utdanningsvilkår.	-	
Universitets- og høyskoleloven § 1-2	Denne lov har som formål å legge til rette for at universiteter og høyskoler	-	

Lov	Formål spesifisert i loven	Formål spesifisert i forsøkshjemmelen	Formål i forarbeidet
	<p>a) tilbyr høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå.</p> <p>b) utfører forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå.</p> <p>c) formidler kunnskap om virksomheten og utbrer forståelse for prinsippet om faglig frihet og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i undervisningen av studenter, i egen virksomhet for øvrig og i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv.</p>		
<p>Introduksjonsloven § 27</p>	<p>Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv.</p>	-	<p>[...] legge til rette for utvikling og fleksibilitet i ordningene i loven. Begrunnelsen er også å prøve ut ulike modeller og insitamenter for å nå formålet med introduksjonsloven</p>
<p>Motorferdselloven § 4 a</p>	<p>Formålet med denne lov er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen.</p>	-	<p>[...] å gi kommunene større ansvar og råderett i eget lokalmiljø</p>
<p>Valgloven § 15-1</p>	<p>Formålet med loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.</p>	-	<p>[...] å prøve ut forslag som innebærer nytenkning rundt valgene, uten at det i første omgang blir innført pålegg om obligatoriske</p>

Lov	Formål spesifisert i loven	Formål spesifisert i forsøkshjemmelen	Formål i forarbeidet
			ordninger. For å høste nødvendige erfaringer, som i sin tur kan danne grunnlag for eventuelle lovendringer, kan en sette i verk forsøk. Forsøk kan gi svar på det bør gjøres endringer i valgordningen for å få til en styrket interesse for valg og lokaldemokrati [...] ikke sette for snevre grenser når det gjelder hva som kan gjøres til gjenstand for forsøk
*Se § 1-1 i opplæringslova Kilde: Rundskriv, Forsøk etter opplæringsloven § 1-5 Udir-3-2013; Innst.O.nr.70 (1997-1998); Prop. 146 L (2015–2016); Prop.35 L (2014–2015); NOU 2001:3			

4.1.2 Andre bestemmelser som åpner for forsøk og utprøvinger

Vi har også identifisert en rekke lover og bestemmelser som åpner opp for spesifikke forsøk eller utprøvinger, men som ikke kan karakteriseres som egne forsøkshjemler.

Dette gjelder for eksempel § 7-25 i barnevernsloven som inntil ordningen ble gjort varig i 2020 inneholdt en bestemmelse som åpner opp for igangsettelse av forsøk med at nemndleder tar initiativ til samtaleprosess i barnelovsnemdene.

Vi ser også eksempler på at hele lover blir vedtatt for å åpne opp for utprøvinger. For eksempel ble Lov om utprøving av selvkjørende kjøretøy vedtatt i 2017. Formålet med loven ifølge dens § 1-1 «å legge til rette for utprøving av selvkjørende kjøretøy innenfor rammer som særlig ivaretar trafiksikkerhets- og personvern hensyn. Utprøvingen skal skje gradvis, særlig ut fra teknologiens modenhet og med formål om å avdekke hvilke effekter selvkjørende kjøretøy kan ha for trafiksikkerhet, effektivitet i trafikkavviklingen, mobilitet og miljø». Loven innebærer at det i utprøvinger gis unntak fra føreransvaret i vegtrafikkloven.

Flere lover åpner for dispensasjoner fra loven knyttet til forsøk eller forskning, dette gjelder for eksempel § 13 lakse- og innlandsfiskloven, § 66 i havressurslova, dyrevelferdsloven § 13

4.1.3 Forsøk som ikke krever unntak fra lovkravet

Vi understreker at det er foretatt en skjønnsmessig vurdering av om omtalte forsøk kan sammenliknes med forsøk etter forsøksloven. Det må nevnes at vi gjennom kartleggingen identifiserte 55 forsøk uten lovhjemmel. Disse omtales som forsøk i offentlige meldinger, men burde nødvendigvis ikke være fanget opp av lov (forsøksloven eller særlover). I mange av tilfellene der utprøvingen omtales som et forsøk, vurderer vi at utprøvingen ikke er sammenliknbar med forsøkslovens definisjon av forsøk. Eksempler på forsøk som ikke passer inn under forsøkslovens definisjon er «arbeidstidsforsøk i tre statlige etater», «forsøk med medisinsk avstandsoppfølging», «forsøk med gratis kjernetid i barnehagen» og «forsøk med arbeidslivsfag i grunnutdanningen, som alternativ til språkfag».

Tilsvarende har vi identifisert tilfeller hvor forsøket ikke har noen forskrift, men hvor innholdet i forsøket helt eller delvis samsvarer med definisjonen av forsøk etter forsøksloven. Eksempler er «forsøk med regionalt næringsprogram i landbruket – ansvaret for regionalt næringsprogram for landbruket ble overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen», «forsøk der fylkesmennene i Hordaland og Østfold får ansvar for å bosette flyktninger i sine fylker» og «forsøk med barnevern og psykisk helsevern Akutten i Nord-Trøndelag».

Forsøkene uten identifisert forskrift omtales alle i statsbudsjettet. Unntaket er forsøket med regionalt næringsprogram i landbruket. Dette omtales kun i en Stortingsmelding. Statsbudsjettene tar for seg forsøkens bevilgning og innhold. For eksempel beskrives forsøk der fylkesmennene i Hordaland og Østfold får ansvar for å bosette flyktninger i sine fylker. Meldingen fremhever at forsøket formål var å øke bosettingen av flyktninger, gjennom fornyelse og effektiv ressursbruk.⁴⁰ Det nasjonale forsøket med forsøk med kommunal rehabilitering i regi av Helsehuset i Askim, hadde til hensikt å styrke rehabiliteringstilbudet i kommunene, i samsvar med de politiske målene om økt kommunalt ansvar. Dette var i tråd med Helsedirektoratets veileder for realisering av faglige krav og anbefalinger. Det ble bevilget 5 millioner kroner i 2016, da forsøket ble igangsatt.⁴¹

Videre har det vært krevende å finne ut hvor enkelte forsøk er hjemlet. Gjennom intervjuer har vi for eksempel blitt gjort oppmerksomme på at flere av de identifiserte forsøkene er hjemlet i opplæringsloven. Opplæringsloven har derimot ikke noe krav om at det skal utarbeides en forskrift.

En annen mulighet er at det fremfor å gjennomføres et forsøk etter forsøksloven, gjøres endringer i gjeldende regelverk. Forsøk med snøscooterløyper og catskiing⁴² er eksempler på dette. Klima- og miljødepartementet ønsket utprøvinger med regelverket for motorisert fartøy i utmark, etter ønske fra flere kommuner om å åpne for snøscooterløyper. Forsøket viste seg å ikke kunne hjemles i forsøksloven, fordi det var et spørsmål om dispensasjon fra gjeldende regelverk. Derfor ble det heller gjort endringer i motorferdselloven.

⁴⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2005468/>

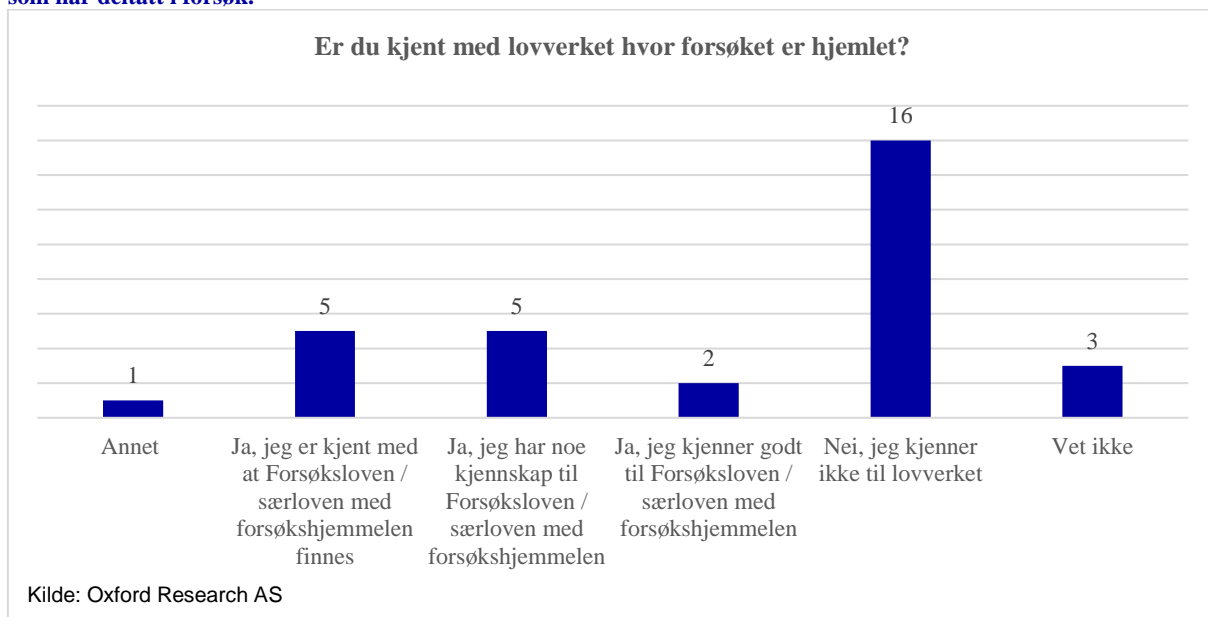
⁴¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-hod-20162017/id2513924/>

⁴² Klima- og miljødepartementet ønsket utprøvinger med regelverket for motorisert fartøy i utmark, etter ønske fra flere kommuner om å åpne for snøscooterløyper.

4.2 Kjennskap til forsøksloven

Forsøksloven virker lite kjent i offentlig sektor. Dette kan ha sammenheng med at et fåtall av forsøkene er hjemlet i forsøksloven, og at forsøksvolumet (etter forsøksloven) i dag er lite (se figur 2). Videre spiller prosessen for initiering av forsøkene en rolle. I flere tilfeller mottar forsøksdeltakerne en invitasjon fra staten, og trenger derfor ikke ta stilling til hjemlingen i lov selv. Det er derfor ikke gitt at forsøksdeltakerne kjenner til forsøksloven, selv om de har deltatt i forsøk.

Figur 3: Kjennskap til lovverket hvor forsøket er hjemlet. Resultater fra survey til kommuner og fylkeskommuner som har deltatt i forsøk.



Flere av forsøksdeltakerne vi har intervjuet forteller om lite kjennskap til forsøksloven. Enkelte har hørt om loven, men kjenner ikke innholdet. Selv om de gjennomførte forsøkene har vært hjemlet i forsøksloven, har ikke nødvendigvis selve loven vært gjenstand for diskusjon. Enkelte mener loven burde vært mer sentral i forsøksprosessen. En informant fra Helsedirektoratet forteller at få i direktoratet har kjennskap til forsøksloven.⁴³ Utdanningsdirektoratet kjenner til loven, men har forholdt seg lite til den, fordi de har egne, velfungerende særlovshjemler. En informant fra Udir forteller videre at forsøk etter forsøksloven har vært oppfattet som mer krevende å gjennomføre, enn dersom forsøket er hjemlet i særlov.⁴⁴

KS forteller at de har forsøkt å få oversikt over lovens bruk, og hvorvidt forsøksloven faktisk tilrettelegger for nye løsninger i offentlig sektor. Denne informasjonen har de derimot ikke klart å finne. Advokatene i KS forteller at de får få henvisninger om forsøksloven, og at de derfor har lite kjennskap til og erfaring med den.⁴⁵

⁴³ Informant i direktorat

⁴⁴ Informant i direktorat

⁴⁵ Gruppeintervju med KS

4.3 Initiering og utforming av forsøk

Forsøk kan initieres på ulike måter. Vi finner to hovedstrømninger: 1) Forsøket initieres nedenfra (fra kommunen/fylkeskommunen), 2) Forsøket initieres ovenfra (fra staten: departementet eller direktoratet). Forsøksdeltakernes erfaringer med utforming, søknads- og saksbehandlingsprosess, handler i stor grad om hvordan forsøket ble initiert, og hvor mye forsøksdeltakerne har blitt involvert i prosessen. Dersom forsøket initieres fra staten, er vanlig praksis at forsøksdeltakerne mottar en invitasjon om å delta i et konkret forsøk. Kommunen eller fylkeskommunen som mottar invitasjonen, har gjerne utvist interesse for feltet eller det konkrete arbeidet på forhånd. En annen variant er at staten søker forsøksdeltakere gjennom en utlysning. Her må kommunen/fylkeskommunen i større grad ta stilling til søknads- og saksbehandlingsprosedyrene, enn dersom de mottar en invitasjon.

Overordnet finner vi at politisk interesse og prioritering er sentralt for hvilke forsøk som blir iverksatt, og hvor godt forsøkene følges opp. Politisk forankring, både fra staten og innad i kommunen, er med andre ord avgjørende for vellykkede prosesser. Vi finner også at involvering av forsøksdeltakerne er viktig. I de tilfellene hvor forsøksdeltakerne i liten grad involveres i utformingen, kan det oppstå misnøye og uklarhet på tjenestenivå. For å unngå dette oppleves god samhandling og involvering av de involverte aktørene å være viktig.

Vi vil i det videre beskrive noen av forsøkene etableringsprosesser, for å gi et bilde av hvordan de utartes i praksis, hva slags rolle forsøksloven har spilt og hvordan forsøkene initiert ovenfra skiller seg fra forsøkene som i større grad er initiert nedenfra. Det er gjennomført flere forsøk uten identifisert forskrift, hvor flesteparten av disse er helt eller delvis statlig initierte (for eksempel forsøk med anonyme søknader i staten og forsøk med gratis deltidstilbud i SFO). I det følgende vil vi derimot sette søkelys på forsøk hjemlet i enten forsøksloven, særlovsgivningen eller meldinger fra Stortinget (primært statsbudsjettet).

Selv om flesteparten av forsøkene vi har identifisert er initiert ovenfra, finnes det også grensetilfeller, og forsøk som initieres fra kommunene. Forsøk med regionalt næringsprogram i landbruket – ansvaret for regionalt næringsprogram for landbruket ble overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen, ble opprinnelig initiert fra Trøndelag fylkeskommune, i forkant av regionreformen. Fylkeskommunen ønsket å tiltrekke seg flere oppgaver, spesielt på landbruksområdet. Forsøksloven ble vist til i fylkeskommunens initiativ, men det viste seg å ikke være behov for å hjemle forsøket i forsøksloven. Forsøket med regionalt næringsprogram ble forankret i en Stortingsmelding, og deretter mottok fylkeskommunen en invitasjon fra Landbruks- og matdepartementet om å delta i det toårige forsøket. Det ble derimot ikke referert til forsøksloven i invitasjonen, heller ikke i forkant og etterkant. Forsøket var kun forankret i Stortingsmeldingen. Mens forsøket pågikk, ble det vedtatt at alle fylkeskommuner skulle ha ansvar for regionalt næringsprogram. Dette ble med andre ord en varig ordning.⁴⁶

Også det pågående forsøket med valgordning i Ålesund kommune, hjemlet i forsøksloven, oppsto som følge av et kommunalt initiativ. Kommunen arbeidet med ny organisering av kommunen, med fokus på mulige konsultasjoner for å ivareta lokaldemokratiet ved kommunesammenslåingen. Kommunen utarbeidet på bakgrunn av dette et forslag til ny politisk organisering, med tilhørende forsøk. Søknaden ble arbeidet videre med, etter tilbakemeldinger fra KMD. Man endte med å søke fritak fra at

⁴⁶ Informant fra fylkeskommune

kommunestyret velger leder og nestleder i kommunedelsutvalget, og at perioden skulle være på fire år (denne ble endret til to år).

Både KMD og kommunen så behov for større grad av uformell dialog underveis i forsøksprosessen. Kommunen opplevde lite dialog med departementet frem mot godkjenning, utover innspillene på hva som måtte revideres. Heller ikke arbeidet med å utarbeide forskriften ble gjort i samråd med departementet. Kommunen hadde behov for mer veiledning for å løse de administrative utfordringene.⁴⁷ KMD forteller på sin side at de ikke hørte noe fra kommunen før forskriften til forsøket var vedtatt i det nye kommunestyret. KMD tok initiativ til en dialog med kommunen i etterkant, fordi det måtte gjøre endringer i forskriften før den kunne godkjennes.⁴⁸

Det nylig videreførte forsøket med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar i barnevernet, hjemlet i forsøksloven, er et eksempel på forsøksvirksomhet initiert ovenfra. Forsøksdeltakerne fra kommunalt hold forteller at det var et politisk ønske om forsøket, og at økt ansvar til barnevernet sto på regjeringens politiske agenda. Det var Barne- og familiedepartementet som først kontaktet KMD, for å undersøke mulig implementering av et slikt forsøk. Da formelle rammer og rolle- og ansvarsfordeling var avklart, ble det utarbeidet søknader for å skaffe forsøkskommuner. Disse ble behandlet av Barne- og familiedepartementet, som valgte ut tre kommuner. Forsøksdeltakelsen ble forankret politisk i kommunene. Forsøksdeltakerne forteller om hyppig kontakt med departementet, og utforming og iverksetting av forsøket i fellesskap. En av de deltakende kommunene forteller om gode resultater av forsøket, i form av bedre tjenester til innbyggerne (det ble etablert en kommunal omsorgsinstitusjon). Det er nylig bestemt at forsøket videreføres til 2021, fram til barnevernsreformen trer i kraft i 2022.⁴⁹

Forsøket med samtaleprosess i fylkesnemnda, hjemlet i barnevernloven, ble initiert av Barne- og familiedepartementet. Foreldres medvirkning var på dagsordenen denne perioden, og dette ble ansett som et attraktivt politisk felt. Utgangspunktet for forsøket var en NOU fra 2006, som førte til at det ble dannet en forsøkshjemmel i barnevernloven om samtaleprosess i fylkesnemndene i 2007. Tematikken ble brakt opp igjen fem år senere, og i forbindelse med evalueringen av fylkesnemndene, ble det utarbeidet et internt beslutningsnotat til politisk ledelse, hvor forsøk med samtaleprosess i fylkesnemndene ble foreslått. Forsøket ble igangsatt først i 2015.

Selv om forsøket ble initiert av departementet, spilte sentralenhetene for fylkesnemndene en stor rolle i utformingen av forsøket. Fylkesnemndene opplevde deres kompetanse som viktig i utarbeidelsen av forsøkssøknaden, og gjennom hele prosessen. Det ble opprettet en arbeidsgruppe, som utarbeidet retningslinjer og rutiner for forsøksprosessen.⁵⁰ Samtaleprosess i fylkesnemndene gav gode resultater, og ble gjort til en varig ordning.

Det pågående forsøket med primærhelseteam (hjemlet i folketrygdloven) tok utgangspunkt i Stortingsmeldingen fra 2014-2015, om primærhelsetjenester. Regjeringen pekte i meldingen på hvilke virkemidler som ble ansett som nødvendig for å sikre en robust og faglig sterk helsetjeneste. Tverrfaglige team i fastlegeordningen ble trukket frem som en suksessfaktor. På bakgrunn av dette

⁴⁷ Informant fra kommune

⁴⁸ Informant fra departement

⁴⁹ Informant fra kommune

⁵⁰ Informant fra departement

fikk Helsedirektoratet i oppdrag å utarbeide en skisse til forsøk med primærhelseteam i fastlegepraksisen. Etter at departementet godkjente søknaden, ble kandidater rekruttert (ni kommuner og 17 legekantor), og forsøket igangsatt. Samarbeidet med departementene (KMD og HD) oppleves som velfungerende. Det er etablert faste møtepunkter og løpende uformell kontakt. Relevante fagorganisasjoner har også vært tett involvert i forsøket. I tillegg har miljøer og personer som har vært kritiske til forsøket, blitt hørt og inkludert. Dette trekkes frem som en suksessfaktor. Resultatene fra forsøket så langt er gode. Målet er å gjøre primærhelseteam til en førende modell for den nasjonale fastlegeordningen.⁵¹

4.4 Forvaltningen av forsøk etter forsøksloven

I det følgende beskrives forsøksdeltakernes og departementenes opplevelser av søknadsprosessen og saksbehandlingen av forsøk etter forsøksloven. Som nevnt vil graden av kommunenes involvering spille inn på deres erfaringer og kjennskap til loven, og søknadsprosessen. Kommunens involvering i søknadsprosessen, avhenger av om forsøket er initiert ovenfra eller nedenfra. Det vil også spille inn hvor mye dialog det har vært mellom kommunen og KMD og/eller sektordepartementet, i søknadsprosessen. Var søknaden og forskriften ferdig utarbeidet ved oversendelse til KMD, eller har søknaden vært revidert i flere omganger?

Departementene opplever at samspillet mellom forvalter (KMD) og sektordepartementene fungerer godt. Flertallet opplever det som nyttig, at både KMD og sektordepartementet involveres i godkjenningen av forsøket. Det har i enkelte tilfeller oppstått uklarheter rundt ansvarsfordelingen mellom KMD og sektordepartementet, men i det store og hele har fordelingen rundt faglige og juridiske vurderinger vært velfungerende. Vanlig praksis er at KMD først gjør en overordnet vurdering av forsøkssøknaden. Deretter sendes søknaden til sektordepartementet for en faglig vurdering, før KMD gjør en juridisk vurdering – gitt at sektordepartementet anser forsøket som faglig interessant. I noen tilfeller foretar også sektordepartementene en juridisk vurdering opp mot formålsbestemmelsen og vilkårene i forsøksloven. Dette begrunnes som regel med at sektordepartementet kjenner eget regelverk best.

En informant fra et direktorat forteller at søknadsprosessen opplevdes som effektiv. Dette tror han handler om at regjeringen hadde en stor politisk interesse i forsøket, og at statsråden til dels hadde en rolle. Løpende spørsmål og henvendelser har gått rett til politisk ledelse. Den politiske forankringen har vært positiv for en effektiv prosjektgjennomføring. På den annen side ser han at en ovenfra-og-ned-tilnærming i dette forsøket, skaper mer tvil og diskusjon ute i tjenesten.⁵²

Juridisk avdeling i et departement forteller om positive opplevelser av kontakten med KMD, i forsøkene relatert til interkommunalt samarbeid på 2000-tallet. KMDs kompetanse om kommuner og erfaring med forsøk opplevdes som unnværlig i denne prosessen.⁵³

Forsøksdeltakerne har få innvendinger knyttet til formalitetene i søknads- og saksbehandlingsprosessen. Derimot er opplevelsen av søknadsprosessen i stor grad knyttet til

⁵¹ Informant fra direktorat

⁵² Informant fra direktorat

⁵³ Informant fra departement

kommunenes grad av kompetanse og ressurser. Flere kommuner opplever søknadsprosessen og ressursbruken knyttet til forsøksøknader som en barriere.

Flere kommuner opplever at terskelen for å delta i forsøk er høy. Informanter fra et departement forteller at mange kommuner opplever søknadsprosessen som krevende, spesielt delen om å utarbeide en plan for evaluering av forsøket. Mange kommer har manglende ressurser til å kunne planlegge og gjennomføre en grundig evaluering. De tror mange kommuner ville opplevd det som nyttig, dersom terskelen for en førstegangsvurdering av en forsøkside eller søknad var lavere. I denne forbindelse kunne sektordepartementet og/eller KMD hatt en mer aktiv rolle med å bistå i søknadsutforming.⁵⁴ Også KS fremhever viktigheten av at de kommunale ideene får blomstre nedenfra, og at det tilrettelegges for innovasjon og eksperimentering, uten for stringente rammer. KS opplever også at de i større grad enn i dag kunne bistått som veiledere, informasjonsspredere og agendasettere.⁵⁵

Gjennom intervju med et departement kommer det frem at søknadsarbeidet, med tilhørende formelle krav, kan være krevende for kommunene, og at forsøksinitiering derfor blir et prioriteringsspørsmål, avhengig av ressursituasjon og politisk interesse.⁵⁶ Barrierene dreier seg også om de krevende rettssikkerhetshensynene på barnevernsområdet, spesielt relatert til taushetsplikt. Departementet tror dette kan oppleves som så omfattende, at enkelte kommuner lar forsøksideen gå.⁵⁷ En informant fra en fylkeskommune tror forsøk er lite aktuelt for små kommuner, fordi det krever god kjennskap til lovverket, kunnskap om det aktuelle fagområdet og tilgjengelige ressurser.⁵⁸

Det er ganske høy terskel for å prøve ut forsøk. En vil alltid prøve ut enklere ting først, for eksempel med forankring i fylket, som ikke krever lovmessige endringer.

-Informant fra forsøkskommune

En annen informant tror den høye terskelen dreier seg om den sterke forankringen av generalistkommuneprinsippet, og ressursene som kreves for å initiere og gjennomføre et forsøk. Søknadsprosessen krever også en del kompetanse (herunder juridisk kompetanse) og ildsjeler, som ønsker å bruke tid på forsøksvirksomheten. Også et annet departement legger til at kompetanse er avgjørende, og at en skal besitte mye kunnskap om den aktuelle tematikken i forkant av forsøket, for å lykkes.⁵⁹

Enkelte kommuner har også opplevd å tape penger på deltakelse i forsøkene, grunnet manglende kompensasjon. Andre kommuner har trukket seg underveis i prosessen, av samme årsak. Derfor er det ofte de mest ressurssterke kommunene som velger å delta i forsøk.⁶⁰ På den annen side kan

⁵⁴ Informant fra departement

⁵⁵ Gruppeintervju med KS

⁵⁶ Informant fra departement

⁵⁷ Informant fra departement

⁵⁸ Informant fra fylkeskommune

⁵⁹ Informant fra departement

⁶⁰ Informant fra kommune

regionreformen og kommunesammenslåingene tenkes å stimulere til økt forsøksvirksomhet, grunnet mer ressurssterke regioner og kommuner.

En informant fra en kommune bekrefter viktigheten av de kontekstuelle faktorene, og trekker frem de ansattes holdninger og innstilling til forsøk, som sentralt. Hun mener det er behov for å bygge opp en kultur for forsøksvirksomhet i kommunene, slik at kommunene trenes til å se nye muligheter for oppgaveløsning. Slik hun ser det, dreier barrierene seg i mindre grad om begrensninger i loven. I denne forbindelse legger hun til at kommunen gjennom sitt barnevernsforsøk har endret innstilling, og blitt stimulert til nytenking også på andre felt.⁶¹

En informant fra et direktorat har også erfaring med at forsøksdeltakelse stimulerer til nye ideer, og nye forsøk. For eksempel har forsøket med primærhelseteam stimulert til nye ideer om tettere samarbeid med NAV. En konkret ide er å etablere et nasjonalt innovasjonssenter for allmennlegetjenesten, for å styrke innovasjonsarbeidet.⁶² Også informanten fra fylkeskommunen opplever at deres fylkeskommune (og andre fylkeskommuner), som følge av tidligere forsøksdeltakelse, har fått en økt bevissthet om forsøksvirksomhet.⁶³

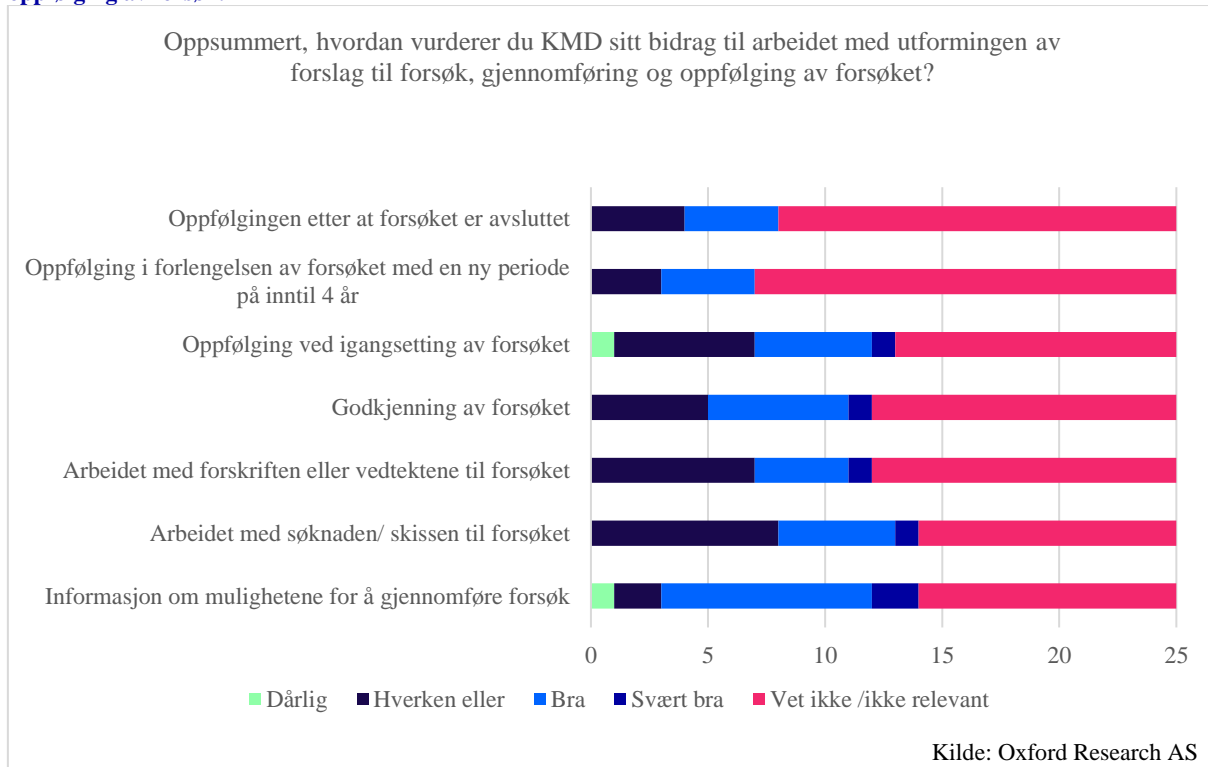
Funnene fra intervjuene er i stor grad i tråd med funnene fra surveyen til forsøksdeltakere i kommuner og fylkeskommuner. Vi har en høy andel «vet ikke/ikke relevant»-svar på alle spørsmål, som kan skyldes at KMD i liten grad har vært involvert, at kommunen deltok i et forsøk hjemlet i særlov eller at respondentene ikke husker/er kjent med KMDs involvering i forsøket.

⁶¹ Informant fra kommune

⁶² Informant fra direktorat

⁶³ Informant fra fylkeskommune

Figur 4: Svar på spørsmål fra kommuner og fylkeskommuner om KMDs bidrag til utforming, gjennomføring og oppfølging av forsøk.



Vi spurte også respondentene hvorvidt noe kunne vært gjort bedre i gjennomføringen av forsøket. En kommune der forsøket er pågående har svart: Vi har satt av for lite administrative ressursar til forsøket, er det vi erfarer no. Saksbehandlingstida var lenger enn det vi vart forespeilet og tok til saman nesten eit halvt år.

En annen respondent bemerket at KMD ble oppfattet å kun ha fokus på lovhjemmelen for forsøksordningen, ikke fokus på kvaliteten i tjenesten. KMD var dermed lite behjelpelig med utformingen av selve innholdet i forsøket. Respondenten mener også at det burde vært en klar føring på midt- og sluttevalueringen av forsøket.

En tredje respondent forteller at forsøket *Samorganisering av barnevern- og sosialtjenesten* ble igangsatt uten godkjenning i 2000, og at det tok fem år før dette ble oppdaget. Respondenten tilskriver feilen til at Fylkesmannen, som kjente til arbeidet og hadde fått i oppgave fra departementet å følge opp kommunen, ikke oppfylte sitt ansvar.

4.5 Lovens materielle innhold

Et sentralt spørsmål for evalueringen, er hvorvidt dagens definisjon av forsøk etter forsøksloven oppleves som hensiktsmessig. I dette inngår vurderinger av lovens begrensninger og unntaksregler.

Informantene har lite innvendinger knyttet til forsøkslovens unntaksregler. Dette gjelder reglene om forbud for avvik fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler, forbud mot innskrenkning av enkeltpersoners grunnleggende rettigheter og plikter, avvik fra grunnleggende bestemmer i kommuneloven, og muligheten for rene dispensasjoner fra regelverket.

Overordnet er forsøksvolumet i dag så lite, at barrierer i lovteksten og saksbehandlingsreglene ikke har vært særlig gjenstand for diskusjon, verken i staten eller kommunene. Flere departementer har i tillegg lite erfaring med forsøk, og kan derfor ikke uttale seg om unntaksreglenes hensiktsmessighet.

Ett departement forteller at de fleste forsøkshenvendelsene de mottar, ikke dreier seg om å løse oppgaver på nye måter. Det handler derimot om ønsker om dispensasjoner fra regelverket, for å endre myndighetsområder og styrke det kommunale selvstyret. De har likevel ikke vurdert det som at loven bør tillate dispensasjoner.⁶⁴ Også KMD forteller at de mottar flere søknader hvor innholdet ikke er relatert til oppgave- og ansvarsfordeling, men til dispensasjoner fra regelverket.⁶⁵ Et konkret eksempel på dette er forsøket med catskiing, hvor kommunene ønsket dispensasjon fra regelverket om motorferdsel i utmark. Dette endte i stedet med en endring av Motorferdselloven, grunnet forsøkslovens unntaksregel om dispensasjoner.⁶⁶

KS påpeker at formålsbestemmelsen i forsøksloven gjenspeiler formålsbestemmelsen i gammel kommunelov, og at den bør oppdateres i tråd med formålsbestemmelsen i ny kommunelov. I tillegg bør det komme tydeligere frem i forsøkslovens formål at hensikten med forsøk er innovative og nyskapende kommuner. De opplever at lovens virkeområde var større ved lovens opprettelse, enn det er i dag. Dette dreier seg blant annet om den sterke veksten i individuelle rettigheter. Forsøksloven er ikke nødvendigvis mindre aktuell, men begrensningene oppleves som for stramme. KS opplever at lovens unntaksregler om individuelle rettigheter innskrenker forsøkslovens bruksområde, spesielt innenfor helse og omsorg, hvor pasient- og brukerrettighetsloven er sentral.

Videre mener KS at forsøksloven burde åpne for å gi kommunenes innbyggere flere plikter og rettigheter. De peker i denne forbindelse på de demografiske samfunnsendringene, med påfølgende økonomiske prioriteringene, som de mener taler for en diskusjon rundt grensene for det offentliges ansvar. I denne sammenheng bør det reises spørsmål om mer ansvar til innbyggere og næringslivet. Av konkrete eksempler trekker de frem resirkulering. Kunne kommuner med stor hytteandel for eksempel utstedt plikt om resirkulering i hyttefeltet? Og burde kommunen kunne utarbeide plikter knyttet til bærekraftig velferd, for eksempel i tråd med universell utforming i boligene? KS vurderer det som en for sterk begrensning i forsøksloven, at det ikke kan gis økte plikter til innbyggerne.⁶⁷

Av konkrete barrierer i lovteksten, har bestemmelsen om enkeltpersoners rettigheter og plikter blitt nevnt av flere, for eksempel på barnevernsområdet. Taushetsplikten er en gjennomgående begrensning

⁶⁴ Intervju med departement

⁶⁵ Intervju med forvalter

⁶⁶ Intervju med departement

⁶⁷ Gruppeintervju med KS

for å få til forsøk på dette feltet. Forsøkene på barnevernsområdet dreier seg som oftest om sektorovergripende samarbeid, og samarbeid mellom stat og kommune og ulike tjenester. Her er bestemmelsen om taushetsplikt ofte til hinder, for eksempel for informasjonsdeling mellom ulike etater. Dette var bakgrunnen for at Barne- og familiedepartementet opprettet sin forsøkshjemmel i barnevernsloven (§ 2 4). Hjemmelen tar utgangspunkt i samarbeid med andre tjenester.⁶⁸

Bestemmelsen om individuelle rettigheter og plikter har også vært til hinder i forbindelse med spesialundervisning. Informanten uttrykker at mange ser behov for noe annet enn enkeltvedtak for spesialundervisning, og at loven kunne tilrettelagt for bedre tilpasset undervisning for større grupper. Dette ville derimot bryte med forsøkslovens bestemmelse om enkeltpersoners rettigheter.⁶⁹

I forsøket med valgordning i Ålesund var bestemmelsen i forsøksloven, om kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner (§ 4 a), til hinder. Kommunen fikk ikke gjennom delen i søknaden om å tillate folkevalgte fra områder utenfor kommunen, fordi dette strider imot den grunnleggende bestemmelsen om at det kun er de som er bosatt i en kommune som kan velges inn i folkevalgte organer i den kommunen. KMD forteller at denne unntaksbestemmelsen i noen tilfeller kan være krevende å tolke (hvilke bestemmelser som er grunnleggende og ikke). Dette er heller ikke presisert i lovens veileder, så her må det gjøres vurderinger i det konkrete tilfellet.⁷⁰ Også KS stiller spørsmål ved hvordan denne unntaksbestemmelsen bør tolkes – hva forstår man som grunnleggende bestemmelser om organisering. De mener et sentralt spørsmål bør være hvordan innbyggerne kan involveres på nye måter, og at dette bør omtales nærmere i loven.⁷¹

Overordnet opplever KS at loven i for stor grad legger opp til at løsninger må være kjent på forhånd. Forsøksdeltakerne må vite hvilke lover og reguleringer det ønskes fritak fra, og hvordan forskriften for forsøket skal utformes. Dette oppleves som et hinder for innovasjon. Det bør være mulig med større grad av eksperimentering og utprøving.

KS viser til praksis i Danmark og Sverige, hvor en i større grad har arbeidet med agendasetting og organisatoriske grep, for å fremme forsøksvirksomhet. De legger i denne sammenheng til at dagens utfordringer i større grad er sektorovergripende, med fokus på individuelle behov. For å finne gode løsninger på disse utfordringene, opplever KS at det er behov for andre virkemidler. En av informantene beskriver loven som «[...]et insentivsystem for gårsdagens samfunn».

KS opplever likevel loven, i en eller annen form, som nødvendig, slik at gjennom fritak fra lover og eventuelt rettigheter kan drive forsøket lovlig, uten å få avvik gjennom for eksempel statlig tilsyn. Den er derimot ikke tilstrekkelig. De mener lovens viktigste funksjon bør være å åpne for eksperimentering i offentlig sektor. Videre er det nødvendig med en sektorovergripende lov, for å løse tverrsektorielle utfordringer. Å løse slike utfordringer i de enkelte særlovene vurderer de som krevende.⁷²

⁶⁸ Intervju med departement

⁶⁹ Informant fra kommune

⁷⁰ Intervju med forvalter

⁷¹ Gruppeintervju med KS

⁷² Gruppeintervju med KS

4.5.1 Forsøk med kunstig intelligens

Regjeringen har i Nasjonal strategi for kunstig intelligens vist til forsøksloven og bebudet at den vil «vurdere om forsøksloven gir tilstrekkelig handlingsrom for å teste nye løsninger basert på kunstig intelligens». Vi har derfor undersøkt hvilket handlingsrom forsøksloven gir og hvilke endringer som eventuelt er aktuelle for testing av nye løsninger basert på kunstig intelligens. Funnene baserer seg på et gruppeintervju med Datatilsynet.

Informantene fra Datatilsynet er ikke kjent med forsøksloven. De er kjent at det oppstår spørsmål om hjemmelsgrunnlag når noen ønsker tilgang til store datasett til utvikling og bruk av kunstig intelligens. Det finnes hjemler for å utlevere opplysninger uten hinder av taushetsplikt for mange formål, herunder forskningsformål. For å få tilgang til data må vilkår for dispensasjon være oppfylt og det oppstår problem fordi de forskjellige måtene å bruke data på ikke er omfattet av unntaksbestemmelsene. Lovverket slik det står i dag åpner opp for utlevering av data til forskningsformål, gjennom forvaltningslovens og helsetjenestelovens dispensasjonshjemmel. Da kreves det ikke samtykke for å hente ut den relevante informasjonen. Det at lovverket kun åpner for utlevering av data for forskningsformål er utfordrende, når mange prosjekter ikke kan karakteriseres som rene forskningsprosjekter fordi utviklingskomponenten ofte er stor. Bruk av kunstig intelligens leder ofte ut til konkrete produkter og tjenester, og det har vært diskutert hvorvidt dette faller inn under definisjonen av forskning.

Ved bruk av kunstig intelligens må en forholde seg til personopplysningsloven, og utlevering av data krever uansett lovhjemmel. Det må finnes behandlingsgrunnlag (være tillatt) å bruke data til det ønskede formålet, (behandlingsgrunnlag), og det må være tillatt å utlevere data fra kilden, for eksempel fra sykehuset sin side eller fra annen offentlig instans.

Dersom forsøksloven skulle blitt benyttet som hjemmel til å gjennomføre forsøk knyttet til bruk av kunstig intelligens, bør det presiseres i loven/bestemmelsen at den har det (kunstig intelligens) som formål – for å unngå tvil. En eventuell ny bestemmelse må være klar og tydelig i samsvar med legalitetsprinsippet. Slik som loven er nå, inneholder den ingen bestemmelser som gir hjemmel for behandling av personopplysninger og en må anta at de alminnelige reglene og eventuelle særlover gjelder. (Etter hva vi har sett, ved en svært rask gjennomgang) Loven gir dermed ikke andre muligheter til å behandle personopplysninger enn det som allerede er tillatt for aktuell virksomhet og evt. forvaltningslov eller helselovgivning for helseopplysninger. Det bør også være klart hva som skiller forsøk med kunstig intelligens etter forsøksloven, kontra ordinære utviklings- og forsøksprosjekter.

Taushetsplikten er en særlig utfordring for forsøk knyttet til kunstig intelligens. Informantene fra Datatilsynet forteller at forsøk på dette området, ville krevd dispensasjon fra forvaltningens saksbehandlingsregler om taushetsplikt. Det ville også krevd hjemmel i personopplysningsloven eller være særlig regulert i nasjonal lovgivning. Forsøksloven kan i prinsippet bli en slik lov med særbestemmelser, men den er langt unna å være det nå. Dersom forsøksloven skulle åpnet for forsøk med kunstig intelligens, mener Datatilsynet at loven som et minimum må henviser til GDPR-reglementet.

Typiske forsøk knyttet til kunstig intelligens baserer seg på informasjonsdeling på tvers, og tilgang til anonymiserte data. Informantene er mest kjent med ønsket om å benytte kunstig intelligens i

helsesektoren. Her gjennomføres det flere utprøvinger, hvor personopplysninger benyttes i systemutvikling. Kunstig intelligens kan også være relevant i saksbehandling. Datatilsynet forteller om en pågående prosess i NAV med å benytte kunstig intelligens som et element i et saksbehandlingssystem. De forteller at NAV lenge har arbeidet med å utvikle et system for å lage syntetiske data, basert på reelle data, fordi det som hovedregel ikke er greit å bruke reelle data i forsøk og testing av systemer. Dette er utfordrende, fordi det er vanskelig å anonymisere data når det finnes mye om samme individ. Dette kategoriserer som personopplysninger.

Datatilsynet forteller også om erfaringer i skolesektoren, med utvikling av læringsplattformer som «It's Learning». Opplæringsloven oppleves utydelig på hvilke formål data fra disse plattformene kan benyttes (for eksempel i kunstig intelligens). Grunnen til at vi kom inn på dette var å vise eksempel på at det er flere særlover som mangler klare regler om hvordan personopplysninger kan benyttes ut over det som er helt nødvendig for å oppfylle oppgaven man har. Har med behovet for hjemmel å gjøre – ikke kunstig intelligens i seg selv.

Datatilsynets overordnede inntrykk er at en ikke har kommet veldig langt i norsk offentlig sektor med bruk av kunstig intelligens. De fremhever derimot viktigheten av forsøk og eksperimentering på dette området, for å klare å løse nye utfordringer. De tilføyer i denne forbindelse at det er veldig krevende å utvikle gode kunstige test-data til forskningsprosjekter, og at det formelle rammeverket derfor er viktig, slik at det kan åpnes for forsøk med reell data. De tror det kan komme mange spennende forsøk med bruk av kunstig intelligens de neste årene. Informantene viser i denne forbindelse til sin «sandkasse for utarbeidelse av ansvarlig kunstig intelligens». Det skal etableres et testmiljø for kunstig intelligens som tar i bruk personvernopplysninger, og i denne forbindelse vil Datatilsynet tilby gratis veiledning til utvalgte selskaper i begge sektorer.⁷³

4.6 Behovet for samordning av forsøksvirksomheten

Tanken bak at KMD skulle forvalte forsøksloven, var å sikre samordning og koordinering av forsøksvirksomheten. Det var også ønskelig å begrense forsøkshjemler i særlovene. Det overordnede funnet er at flertallet ser nytten av en samordnet forsøkspolitikk, men at det per i dag ikke er behov for det, grunnet den lave forsøksvirksomheten etter forsøksloven. Dersom det for eksempel kom inn flere forsøk på barnevernsområdet i en begrenset periode, ville en samordning være hensiktsmessig, men KMD forteller at slike situasjoner ikke har forekommet (med unntak av perioden før forvaltningsreformen).⁷⁴

KS mener forsøkshjemlene i særlovsgivningen må sees på tvers, for at en skal kunne løse dagens komplekse samfunnsproblemer, og at ansvaret for det bør tillegges KMD. KS vurderer det også som at de selv kunne hatt en rolle, med å etterlyse politisk vilje og sette aktuelle utfordringer på dagsordenen, gjennom proaktiv løfting av problemstillinger. Dette kunne vært løftet opp i politiske meldinger, for eksempel utvalgte kommuneproposisjonen. En av informantene trekker også frem KS sine tre faste årlige møter med regjeringen, hvor sektorovergripende problemstillinger har vært tema på de to første

⁷³ Intervju med Datatilsynet

⁷⁴ Intervju med forvalter

møtene. Her kunne en i større grad brakt opp temaer som kan være egnet for forsøk, og brukt dette inn i arbeidet med proposisjonene.⁷⁵

Ett departement påpeker at forsøksvirksomhet ofte vil gå på tvers av sektorer. De fleste forsøkene på barnevernsområdet omhandler ansvarsfordeling mellom stat og kommune og samarbeid mellom ulike tjenester. I denne forbindelse vil man kunne støte på flere utfordringer, uten en felles forsøkslov. For eksempel kan formålene og de formelle rammene i særlovene kollideres. Departementet ønsker i større grad samlede bestemmelser i loven, relatert til forsøk. De vurderer det derfor som fornuftig å samle bestemmelsene om forsøk i særlovene, i en felles forsøkslov.

Departementet legger til at det oppleves å øke lovens legitimitet, at KMD forvalter den. Overordnet oppleves det som en fordel, at KMD har det overordnede, koordinerende ansvaret. De fremhever viktigheten av at KMD får økt sin veiledende rolle. I denne forbindelse trekker de frem et forsøk, hvor KMD satt dem i kontakt med et sektordepartement, slik at det kunne utveksles erfaringer og gis råd om fremgangsmåten i høringsrunden og arbeidet med forankringen av forskriften. Dette opplevdes som nyttig.⁷⁶

4.7 Evaluering og oppfølging av forsøkene

Stortingsmeldingen *En innovativ offentlig sektor* vektlegger viktigheten av å spre erfaringer av forsøksvirksomheten, slik at lærdommene kan brukes i det videre arbeidet og deles med andre aktører som vurderer lignende forsøk. I denne forbindelse er evaluering av forsøkene sentralt. Forsøksloven stiller ikke noe krav om at det gjennomføres evaluering av forsøket, men kommunene må i søknadsprosessen utarbeide et opplegg for evaluering. I saksbehandlingsrundskrivet fremkommer det at det skal gjennomføres en egevaluering, og det oppfordres til evaluering gjennom en ekstern aktør.

Gjennom kartleggingen fant vi at 91 av de avsluttede forsøkene, hjemlet i forsøksloven eller i særlov, er evaluert. I 29 av forsøkene har vi ikke funnet noen evalueringsrapport. Stortingsmeldingen vektlegger viktigheten av et tydelig og omfattende evalueringssystem, for å kunne overføre eventuelle gode løsninger til andre. Meldingen uttrykker at det fra tidlig av bør planlegges hvordan erfaringene kan spres videre.⁷⁷

Et departement understreker viktigheten av gode forsøksevalueringer. De forteller at evalueringene av forsøk hjemlet i opplæringsloven har hatt varierende kvalitet, og at dette har bydd på utfordringer. Opplæringsloven har kun krav om selvevaluering.⁷⁸

En informant fra en forsøkskommune fremhever viktigheten av å lære av forsøkene. Det gjelder spesielt fra statens side, slik at erfaringene kan brukes videre. Kommunen har opplevd staten som lite villig til å lære av de kommunale erfaringene. Hun mener god evaluering og oppfølging av forsøkene

⁷⁵ Gruppeintervju med KS

⁷⁶ Informant fra departement

⁷⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/14fce122212d46668253087e6301cec9/no/pdfs/stm201920200030000dddpdfs.pdf>

⁷⁸ Informant fra departement

er avgjørende, og at målet bør være å gjøre forsøkene til varige ordninger, når de viser til gode resultater.⁷⁹

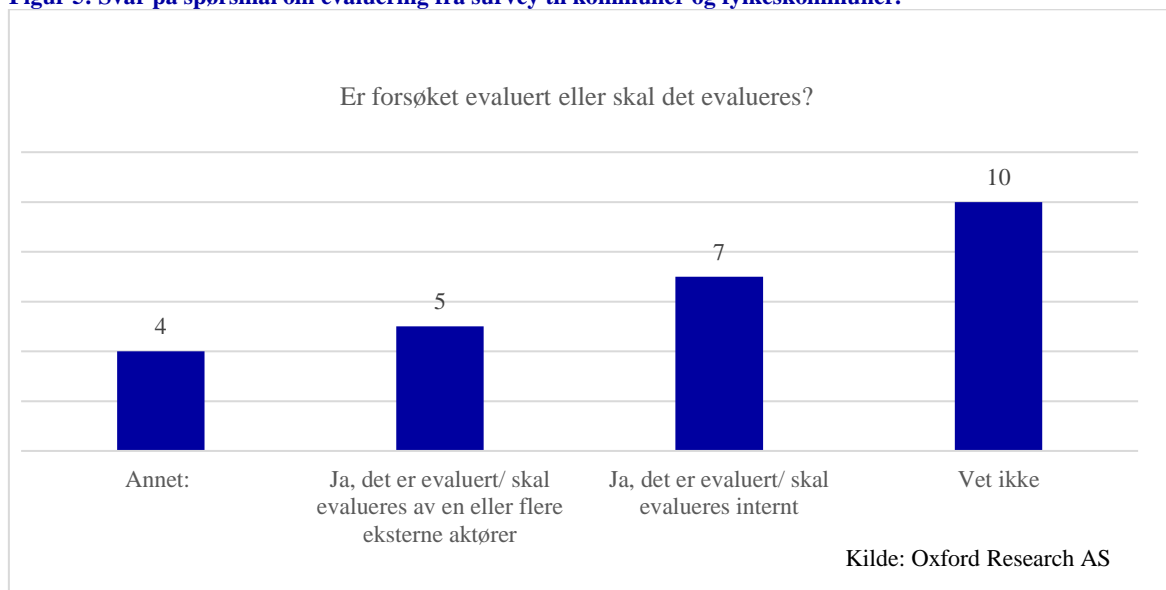
En representant fra fylkesnemnda beskriver evalueringen av forsøket (med samtaleprosess i fylkesnemnda) som helt avgjørende for å kunne utvide forsøket til en varig ordning. Han understreker at gode evalueringsrapporter gir viktig drahjelp for det fremtidige arbeidet.⁸⁰

En informant fra *forsøket med gratis deltidstilbud i SFO* forteller at det ikke ble gjennomført noen evaluering av forsøket. Dette tror han dreide seg om lav politisk interesse. Dersom statsråden hadde vært interessert i å rulle ut forsøket i større skala, tror han en evaluering ville blitt igangsatt.⁸¹

KMD forteller at det planlagte opplegget for evaluering er noe de vurderer nøye før en eventuell godkjenning av et forsøk.⁸²

Respondentene i surveyen svarer i hovedsak at forsøket kommunen har deltatt i (hjemlet i forsøkslov eller særlov) ofte skal eller har vært evaluert. 5 av 26 svarer at forsøket evalueres av en ekstern aktør, imens 7 av 26 svarer at forsøket evalueres internt. Det er også mange som svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

Figur 5: Svar på spørsmål om evaluering fra survey til kommuner og fylkeskommuner.



Respondentene ble også spurt hvordan forsøket ble fulgt opp etter det var ferdig. Her er det også mange respondenter som svarer «vet ikke». Av de som har svart noe annet, viser respondentene blant annet til at kommunen har opphørt, eller at forsøket fortsatt pågår. Syv av 26 respondenter svarer at forsøket er eller har blitt varig.

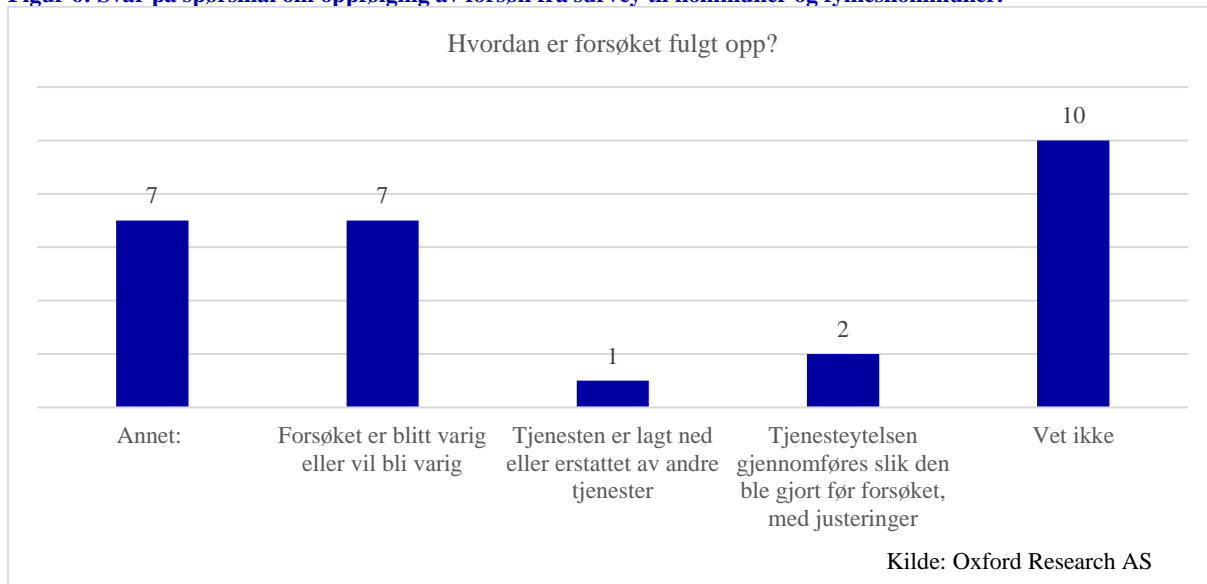
⁷⁹ Informant fra kommune

⁸⁰ Informant fra Fylkesnemnda

⁸¹ Informant fra direktorat

⁸² Intervju med forvalter

Figur 6: Svar på spørsmål om oppfølging av forsøk fra survey til kommuner og fylkeskommuner.



4.8 Er det behov for en forsøkslov?

På spørsmålet om behovet for en forsøkslov, har informantene ulike oppfatninger. Likevel ser flesteparten behovet for forsøksloven. En informant fra kommunal sektor mener forsøksloven spiller en viktig rolle i forsøk som angår ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Dette er krevende å regulere i særlovsgivningen. Her trekkes de mange forsøkene med interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet frem.⁸³ Også informanten fra sentralforvaltningen ser nytten av å ha en forsøkslov, og mener forsøksloven gir større handlingsrom for organiseringen av arbeidet i offentlig forvaltning.⁸⁴

Flere informanter forteller om forsøk som ikke har blitt noe av, eller forsøk som av ulike grunner ikke har blitt forvaltet i forsøksloven. Disse prosessene har likevel belyst hvordan forsøksloven i flere sammenhenger *kunne* spilt en viktig rolle for innovasjon i offentlig sektor. Informanter fra ett departement anser forsøksloven som nødvendig, fordi alternativet ville vært ordinære lovendringer. Loven beskrives også som viktig for å stimulere til og skape vilje for forsøksvirksomhet. Dersom forsøk kun skulle reguleres gjennom ordinært lovarbeid og særlover, tror informantene at søkelyset på forsøksvirksomhet ville sunket betraktelig. Det trekkes også frem at loven gjelder på tvers av sektorer. Tverrsektoriell forsøksvirksomhet ville vanskelig latt seg gjennomføre i særlover alene.⁸⁵

En informant fra et annet departement tror forsøksloven spiller en viktig rolle for initiering av forsøk nedenfra (fra kommuner/fylkeskommuner). Han tror en opphevelse av forsøksloven, ville redusert forsøksvirksomheten på områder uten forsøkshjemler i særlov.⁸⁶

En informant fra en fylkeskommune fremhever viktigheten av å ha en forsøkslov ved spesielle anledninger. Her viser han til forarbeidet til regionreformen, hvor forsøksvirksomhet spilte en viktig

⁸³ Informant fra kommunal sektor

⁸⁴ Informant fra direktorat

⁸⁵ Informant fra departement

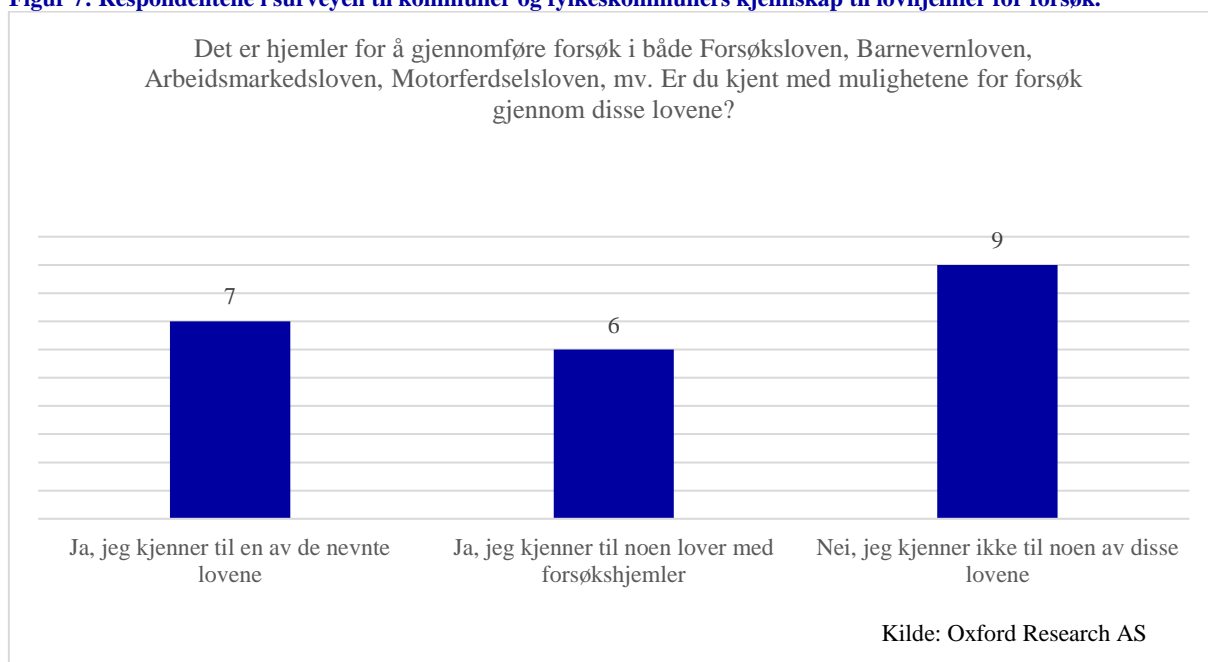
⁸⁶ Informant fra departement

rolle i det politiske arbeidet. Han tror forsøksvirksomhet (og forsøksloven) kan aktualiseres i lignende fremtidige scenarier, og at loven slik sett har en nyttig funksjon.⁸⁷

En informant fra et direktorat legger til at det tross alt er et stort rom for å gjennomføre forsøksvirksomhet utenfor forsøksloven. Informanten tror mange forbinder forsøk hjemlet under forsøksloven, som krevende prosesser, og at veien utenom forsøksloven kan være mer fristende.⁸⁸ Også et departement forteller at de i flere tilfeller har vurdert det som enklere å opprette en midlertidig lovhjemmel, enn å forankre forsøket i forsøksloven. De oppfatter ikke forsøksloven som tilstrekkelig, da den kun tar for seg oppgave- og ansvarsfordeling.⁸⁹

Resultatene fra surveyen viser at respondenter fra kommuner/fylkeskommuner ikke nødvendigvis har bedre kjennskap til forsøkshjemler i andre lover. 9 av 24 respondenter svarer at de ikke kjenner til hjemler i forsøksloven, barnevernloven, arbeidsmarkedsloven og motorferdselloven.

Figur 7: Respondentene i surveyen til kommuner og fylkeskommuner kjennskap til lovhjemler for forsøk.



⁸⁷ Informant fra fylkeskommune

⁸⁸ Informant fra direktorat

⁸⁹ Informant fra direktorat

4.9 Overordnede vurderinger

Forsøksloven er lite kjent og lite brukt i offentlig sektor. Et sentralt spørsmål i retts sosiologien er hvilke samfunnsendringer og samfunnsforhold som skyldes loven, og hvilke som skyldes andre forhold.⁹⁰ Loven ble hyppig benyttet mellom 2001-2007, i det politiske forarbeidet til forvaltningsreformen. Etter dette har bruken avtatt betraktelig.

Forsøkslandskapet er bredt, og det gjennomføres en rekke forsøk og utprøvinger *utenfor* forsøksloven. Dette på tross av at forsøksloven er ment å dekke forsøksvirksomhet i hele den offentlige forvaltning. Kun 45 av 143 identifiserte forsøk er hjemlet i forsøksloven. Flere av informantene foretrekker å hjemle forsøk i særlov (eller på andre måter), fremfor i forsøksloven, da dette oppleves som mindre krevende. Vår kartlegging viser også at flere av særlovshjemlene har blitt opprettet fordi forsøksloven oppleves som utilstrekkelig, i hovedsak grunnet unntaksbestemmelsene om taushetsplikt og innbyggernes rettigheter og plikter. Dette er et eksempel på at lovens materielle innhold kan virke begrensende, da den ekskluderer en del typer forsøk. Likevel påpeker flere informanter behovet for en generell forsøkslov. Noen informanter i statsforvaltningen, viser her til en samordnende funksjon som positivt. Ingen av dem har kunnet eksemplifisere og konkretisere dette ytterligere.

Da forsøkene i perioden 2001-2007 i stor grad var statlig initiert, vurderer vi det ikke som at det er lovens materielle innhold alene som henger sammen med det lave volumet av forsøk etter forsøksloven. Det dreier seg antakelig i hovedsak om kjennskap og kunnskap til loven og mangel på en forsøkskultur i forvaltningen og en tydelig politisk vilje for forsøksvirksomhet.

Oxford Research sin vurdering er at forsøksloven ikke fungerer etter hensikten, både fordi den ikke blir brukt, men også fordi bruken av særlover til hjemling av forsøk har økt (etter 2007). Forsøksloven har ikke levd opp til sitt formål om å «utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning»⁹¹. Loven må sees på som en regulatorisk ramme for forsøk med ambisjon om å skape innovasjon i offentlig sektor. En justering av loven vil imidlertid ikke alene være tilstrekkelig, da økt forsøksvirksomhet vil kreve et større politisk arbeid for å øke kjennskapen til og kunnskapen om loven og forsøksmulighetene den gir. Videre er det viktig at lovens formål og innhold samsvarer med dagens samfunn og utfordringsbilde.

⁹⁰ Eckhoff, 2001

⁹¹ Lovens formål <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-06-26-87>

5. Fremtidig lovregulering av forsøksaktiviteten

Denne rapporten er både evaluerende og utredende. I det foregående kapitlet ble erfaringene med dagens forsøkslov presentert. I dette kapitlet er det oppdragets andre hovedproblemstilling som belyses; «Er det fortsatt behov for en generell forsøkslov, eller bør forsøk reguleres og gjennomføres etter forsøkshjemler i særlover?» Det er tre alternativer stipulert for oppdraget hvorav det første er å opprettholde status quo. Det andre alternativet innebærer å fjerne forsøksloven, mens det tredje innebærer å endre den. Vi etablerer først en overordnet tilnærming til slike alternativbetraktninger, og argumenterer for et sett med hensyn som de tre alternativene kan ses ut fra. Deretter følger en kortfattet drøfting.

5.1 Overordnet tilnærming til alternativbetraktninger

Som denne evalueringen har vist, har forsøksloven vært lite kjent og lite brukt, parallelt med at mange departementer benytter hjemler i egne særlover. Det er med andre ord ikke nødvendig å ha forsøksloven for å drive forsøksvirksomhet. Svært få gjennomførte forsøk har imidlertid blitt initiert fra kommunehold. Som vist i foregående kapitler, er nok det lave volumet av forsøk først og fremst knyttet til manglende kjennskap til og kunnskap om loven, heller enn lovens materielle innhold.

Mangelen på faktisk bruk av loven gjør at spørsmålet om mulig bortfall eller endring av forsøksloven må ses i en større sammenheng:

- Vi vurderer det som grunnleggende at forsøk skal være et *redskap* for politikkutvikling og nytenkning, og at forsøksvirksomheten skal komme borgerne til gode, enten det gjelder bedre ressursutnyttelse, offentlig tjenesteyting eller demokratifremmende tiltak.
- For at forsøksvirksomheten skal kunne ha en slik funksjon, er det viktig at loven som regulatorisk ramme er relevant for *dagens forsøkspraksis*, og at den har relevans for *presserende samfunnsutfordringer*.
- Det er viktig å fastslå at loven i seg selv ikke kan insentivere og øke volumet av forsøk i vesentlig grad. Den skal snarere *utgjøre en regulatorisk ramme for forsøk*.
- Øvrige tiltak må til for å gjøre en lov *kjent og tilgjengelig*. Å endre lovteksten er i seg selv et vesentlig poeng, men det er utilstrekkelig uten andre støttende innretninger.
- Det må ligge til grunn *politisk vilje* som tilrettelegger for å drive med forsøk.

I lys av de overnevnte punktene er spørsmålet om forsøksloven del av et større anliggende: hvordan kan man fostre en god forsøkskultur i Norge og hvordan kan lovgivningen medvirke til dette? Fra regjeringshold er det gjennom innovasjonsmeldingen uttrykt følgende:

«Regjeringen vil:

- ... vurdere behovet for endringer i forsøksloven, som kan gi bedre muligheter for innovasjon og nytenking i offentlig sektor.
- ... vurdere hvordan man mer systematisk kan bruke forsøk til å teste ut nye løsninger på større samfunnsutfordringer.

- ... etablere en regulatorisk sandkasse for personvern under Datatilsynets myndighetsområde, som omtalt i strategi for kunstig intelligens».

Utdraget fra innovasjonsmeldingen signaliserer blant annet endringsvilje, muligheter for mer omfattende bruk av forsøk, samt behovet for å ta innover seg utfordringsbildet og muligheter i kontekst av stadig hurtigere teknologiske fremskritt. I denne sammenhengen er det naturlig at alternativbetraktninger om veien videre for forsøksloven baserer seg på brede hensyn fundert i samfunnsbehov og rettsosilogiske prinsipper. Rettsosilogiens vektlegger for eksempel viktigheten av at loven endrer seg i takt med teknologien og produksjonsforholdene i samfunnet, fordi de materielle forholdene i samfunnet påvirker rettens betydning.⁹² Dette er for eksempel sentralt i lys av den økte bruken og behovet for kunstig intelligens. Men lovendringer alene vil samtidig være utilstrekkelig for å øke kjennskapen og bruken av loven.

5.1.1 Hvilke hensyn bør legges til grunn?

Vi har definert fire hensyn for alternativbetraktninger. I praksis er disse overlappende, men det tilfører systematikk å se dem som spørsmål langs to dimensjoner. Det første er en horisontal dimensjon som omhandler tverrsektorielle perspektiver og læring. Det andre er en vertikal dimensjon som primært omhandler nivåene i forvaltningen og innovasjon.

Horisontalt	<ul style="list-style-type: none"> • Ivaretar alternativet tverrgående hensyn og behov for samordning? • Legger alternativet til rette for erfaringsdeling og læring?
Vertikalt	<ul style="list-style-type: none"> • Fremmer alternativet at forsøk kan initieres både fra kommune og stat? • Er alternativet gunstig for forsøk som ligger nært det operative grunnplanet og fremmer samspill mellom kommuner og stat?

Ivaretar alternativet tverrgående hensyn og behov for samordning?

I kontekst av innovasjonsprosesser er nettopp det tverrgående aspektet viktig. Arbeid på tvers av disipliner, profesjoner, fag, sektorer og etater er gjengangere i litteraturen og språket som omhandler innovasjon. Det er eksempelvis ofte nytenkning oppstår i skjæringspunktet mellom disipliner. Samtidig stiller dette krav til nettopp tverrsektoriell samordning i sentralforvaltningen, og til samhandling mellom etater og tjenester i kommunene. Løsningen på store gjenstridige samfunnsproblem er sektorovergripende i sin natur, og behovet for tverrgående hensyn blir etter alt å dømme større, ikke mindre.

Det er en horisontal og sektorovergripende dimensjon til idéen om å ha ett departement som forvalter en forsøkslov som i prinsippet er til bruk for alle. KMD har en samordnende rolle overfor kommunesektoren, og det er åpenbare grunner til at departementet bør ha en viss rolle i forsøkene (som i all hovedsak foregår i kommunesektoren). At ett departement forvalter loven, trenger derimot ikke bety at det samme departementet skal ha ansvar for å pådrive forsøksvirksomhet og innovasjon i

⁹² Mathiesen, Thomas. *Retten i samfunnet*.

samtlig sektor. Behovet for samordning må åpenbart sees ut ifra hvert spesifikke forsøk. Det finnes som kjent ulike grader av samordning, ref. DFØs samordningsstige.

Sentralt i vurderingen av forsøkslovens fremtidige innretning, er også samordningen av innholdet i forsøksloven, opp mot særlovene med forsøkshjemler. Samordning er et sentralt juridisk kriterium. Dersom en lov er ment å fungere på tvers av sektorer, som en «overordnet» lov (jamfør forsøksloven), vil det svekke graden av samordning dersom det finnes flere lover med samme eller delvis overlappende formål. I denne forbindelse er bruken av forsøkshjemler i særlovene relevant, og hvorvidt disse overskrider eller supplerer formålet med forsøksloven.

Legger alternativet til rette for erfaringsdeling og læring?

Læring og erfaringsdeling er avgjørende for at vellykkede forsøk kan oppskaleres og spres og for at ideen bak mindre vellykkede forsøk forkastes eller justeres. Den mest effektive mekanismen for å spre effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltningen, er endringer i den generelle lovgivning på bakgrunn av forsøk. Slik kan nye arbeidsformer spres på tvers av alle kommuner. Krav til dokumentering av erfaringer er derfor essensielt, og eksterne evalueringer er viktig. Det vil kreve en forvaltningsmessig innretning som gjør at informasjonen tilflyter de instansene som trenger den, og at informasjonen også samles et sted og er enkelt tilgjengelig.

Fremmer alternativet at forsøk kan initieres både fra kommune og stat?

Foruten politisk initierte forsøk, kan forsøk få sitt utspring fra ulike nivåer i embetsverket. Det kan komme «ovenfra», med utspring i sentralforvaltningens departementer og direktorater, eller «nedenfra», fra kommunalt hold. Med dagens forsøkslov har forsvinnende få forsøk kommet «nedenfra». Dette gjelder også for forsøk hjemlet i særlov.

Om man skjeler til den danske forsøksordningen, ser man at formålet med de såkalte frikommuneforsøkene nettopp var å tilrettelegge for kommunal eksperimentering, uten rigide rammer. Frikommuneforsøkene har vist til gode resultater, i form av flere varige ordninger. Også den tidligere danske «utfordringsretten», hadde som formål at offentlige organer skulle ha lav terskel for å fremme forslag om hvordan arbeidet kunne innrettes på nye måter.

Dersom ønsket er å stimulere til økt forsøksvirksomhet, bør lovreguleringen være tilpasset begge former for initiativer (ovenfra- og ned, så vel som nedenfra- og opp).

Er alternativet gunstig for forsøk som ligger nært det operative grunnplanet?

Det er en kjensgjerning at en sentral side ved innovasjon i offentlig sektor er brukerinvolvering. En forsøkslov bør etter vårt syn adressere behovet for at nytenkning oppstår *av og sammen med* brukerne av tjenestene (tjenestedesign). For å fremme innovasjon og nytenkning i sektoren, bør forsøksordningen tilrettelegge for eksperimentering på kommunalt nivå. Sentralt er det også at kommunesektoren ikke opplever for store barrierer knyttet til forsøksinitiering. For at forsøk skal kunne bidra til innovasjon og nye metoder for oppgaveløsning, må det tilrettelegges for og insentiveres for forsøksvirksomhet.

5.2 Vurdering av alternativer

I det følgende gis en kort drøfting og vurdering av veivalg som ble stipulert for evalueringsoppdraget:

- Opprettholde dagens status quo
- Forsøksloven avskaffes, og forsøksvirksomheten reguleres sektorvis gjennom forsøkshjemler i særlover
- Endre forsøksloven (og eventuelt begrense bruken av særlovene)

Alternativene vurderes ut fra tilnærmingen i foregående delkapittel, herunder de oppmerksomhetspunkter og hensyn som ble presentert der. Disse er som tidligere nevnt overlappende, og enkelthensyn kan være mer eller mindre relevante under de ulike alternativene. Vi har derfor ikke strukturert hvert alternativ etter de fire hensynene.

5.2.1 Beholde dagens forsøkslov

Dagens forsøkslov er ikke til hinder for forsøk initiert nedenfra, og den er heller ikke direkte begrensende for tverrgående forsøk. Praksis er imidlertid at forsøk i stor grad utføres uten bruk av denne loven. Man kan derfor stille spørsmål til lovens funksjon.

En opplevd barriere i lovens materielle innhold, er unntaksreglene om de alminnelige saksbehandlingsreglene, om taushetsplikt, som oppleves å være til hinder for informasjonsdeling på tvers av etater. Dette kan hemme samordning og tverrfaglig samarbeid, spesielt innenfor barnevernsområdet, NAV, politietaten og helse- og omsorgsorganer, og i forsøk med bruk av kunstig intelligens. Utover taushetspliktbestemmelsen i forvaltningens saksbehandlingsregler, påpekes unntaksbestemmelsen om borgernes rettigheter og plikter som begrensende for forsøksvirksomhet. Unntaksbestemmelsen om «kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering» oppleves også uklar for noen.

Forsøk kan ha sitt utspring fra stat eller kommune. Som nevnt er ikke det materielle innholdet i forsøkslov til hinder formelt og juridisk for initiering nedenfra eller ovenfra. Derimot oppleves innholdet i praksis krevende (som tidligere fremlagt i kap. 4.5). Bruken av loven kan også kobles til lovens formål, den opplevde nytten av den, og ikke minst forståelsen av lovens anvendelsesområde. Evalueringen har vist at forståelsen og kjennskapet til loven er lav i kommunesektoren.

Vi vurderer det som at dagens forsøkslov til en viss grad tilrettelegger for læring og erfaringsdeling. Det fremkommer imidlertid ingen krav om evaluering i selve loven, men det oppfordres til ekstern evaluering i lovens saksbehandlingsrundskriv. Evalueringen viser at forsøksdeltakerne opplever behov for klarere rammer for evaluering, slik at en i større grad kan lære av gjennomførte forsøk. På den annen side må kommunen/fylkeskommunen etter dagens innretning utforme et grundig opplegg for evaluering i søknadsprosessen. Vi vurderer likevel ikke dette som tilstrekkelig for god læring og erfaringsdeling. Det kunne også senket kommunenes terskel for å delta i forsøk, dersom de ikke trengte å utarbeide et grundig evalueringsopplegg i forkant. Dette trekkes frem som en opplevd barriere.

I sum vurderer vi alternativet *status quo* som lite aktuelt all den tid praksis i de senere år tilsier at forsøk utføres gjennom særlover eller ordinært lovarbeid. Vi vurderer også at forsøkslovens

formålsparagraf i begrenset grad adresserer innovasjonsperspektiver og samfunnsutfordringer, slik våre fire hensyn legger opp til. I utgangspunktet mener vi det er behov for å endre dagens forsøkslov.

5.2.2 Oppheve forsøksloven og kun ha forsøkshjemler i særlovene

Et alternativ er å oppheve forsøksloven, og å regulere forsøksvirksomheten gjennom særlover. Ikke alle sektorområder har etablerte forsøkshjemler i sine særlover. En opphevelse av forsøksloven vil derfor kunne skape ulikheter mellom sektorområdene, grunnet ulike formelle rammer for forsøksvirksomhet. Det er sannsynlig at dette også ville skapt ulik praksis, dersom sektordepartementene selv fikk anledning til å godkjenne forsøksforskrifter (ved avvik fra eget regelverk), samt forvalte egne forsøk, uten at KMD har det overordnede forvaltningsansvaret.

Uten en overordnet forsøkslov, vil det videre være krevende å gjennomføre sektorovergripende forsøk, og forsøk om samarbeid mellom stat og kommune. Dette taler for å beholde en overordnet forsøkslov, for å klare å etterleve lovens formål om nye metoder for ansvarsfordeling og oppgaveløsning. Dersom forsøkene kun skulle reguleres i særlover er det uklart hvordan samordning og koordinering skulle vært innrettet på tvers av sektorområder. Dette kunne svekket læringen og erfaringsdelingen ytterligere. Selv om KMD i praksis har drevet lite koordinering av forsøksvirksomheten hittil, er KMDs rådgivning noe en del informanter fremhever som nyttig i forsøksprosessen.

På tross av lav forsøksvirksomhet gjennom forsøksloven, vurderer vi en opphevelse av forsøksloven som mindre gunstig. Forsøksloven viste seg å spille en sentral rolle i forløpet til forvaltningsreformen i 2010. Slike situasjoner kan oppstå igjen, hvor forsøksloven kan vise seg nyttig. Dersom forsøk kun skulle reguleres i særlover, er det også rimelig å stille spørsmål med hvordan de fire hensynene (tverrgående hensyn og samhandling, erfaringsdeling og læring på tvers, initiering både ovenfra og nedenfra og brukerinvolvering) ville bli ivaretatt.

Alternativet om å oppheve forsøksloven ville etter vårt syn derimot være interessant, dersom man så for seg at en ny eller endret forsøkslov ble innlemmet under kommuneloven. Ettersom dagens praksis har vært preget av lav kjennskap og bruk, er nettopp kommuneloven den lov som kommunene kjenner best, og som tenkelig kunne gi økt bruk og initiering nedenfra.

5.2.3 Endringer i gjeldende forsøkslov

Det tredje alternativet er å gjøre endringer i dagens forsøkslov. Vi vurderer det som hensiktsmessig å endre lovens formål. Formålsparagrafen kan med fordel endres eller tilføres nye elementer som bedre adresserer politisk uttrykte ambisjoner og behov, i tråd med dagens behov:

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

Den gjeldende formålsparagrafen fokuserer primært på ressursutnyttelse og effektivitet. Den tar ikke eksplisitt opp innovasjon i offentlig sektor, tverrgående hensyn og behovet for samordning i statsforvaltningen, muligheter for forsøk med kunstig intelligens, eller at loven skal fremme en kultur for forsøk. Lovens formålsparagraf sier heller ikke noe om de vertikale eller horisontale dimensjonene av forsøksvirksomheten som er viktig i et innovasjonsperspektiv.

Gjennom en justering av lovens formål, vurderer vi det som at lovens brukervennlighet og hensiktsmessighet for tverrgående hensyn vil øke. En justering av formålet vil også kunne bidra til flere forsøk initiert nedenfra. Evalueringen viser imidlertid at initiativene fra kommunehold hører til sjeldenhetene, og det sektorovergrepene aspektet er viet mindre oppmerksomhet.

Evalueringen har avdekket noen barrierer i lovtekstens unntaksbestemmelser; lovens § 4 b, om unntak fra forvaltningens saksbehandlingsregler, herunder taushetsplikten. Taushetsplikten virker særlig begrensende for samarbeid og informasjonsdeling mellom etater, og for forsøk med kunstig intelligens. Slik forsøksloven er utformet i dag, ville forsøk med kunstig intelligens ikke latt seg gjøre, blant annet grunnet unntaksbestemmelsen om taushetsplikt og borgernes plikter og rettigheter. Unntaksbestemmelsen om taushetsplikt var årsaken til at det ble innført en egen forsøks-forskrift i barnevernloven.

Videre omtales paragrafens tredje ledd (c), om enkeltpersoners rettssikkerhet. Unntaksbestemmelsen setter særlige begrensninger på barnevernsområdet, og på helse- og omsorgsfeltet. Det har også blitt uttrykt forvirring rundt unntaksbestemmelsen om kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner (§ 4 a). Det kan derfor være hensiktsmessig å klargjøre betydningen av denne unntaksbestemmelsen, enten i loven eller i lovens veileder.

Sentralt for innovasjon og nytenkning er læringsaspektet, slik at gode (og mindre gode) erfaringer kan deles innad i forvaltningen (både mellom stat og kommune, og kommunene imellom). Et viktig ledd i erfaringsdelingen er evalueringer av forsøkene. Uklarhet i kravene for evaluering og tidvis dårlig kvalitet på evalueringsrapportene, fremheves som barrierer for læring av forsøkene. Vi vurderer det som hensiktsmessig for lovens formål, å fremme krav om ekstern evaluering av forsøkene i loven.

Som nevnt er samordningsaspektet sentralt i spørsmålet om å revidere loven. Formålet med at KMD skulle forvalte forsøksloven, var at departementet skulle ha en samordnende og rådgivende rolle overfor kommunene i forsøksprosessen. Fra departementshold har flere kilder uttrykt støtte til at ett departement har en samordnende funksjon. Knappt noen av informantene har imidlertid kunnet konkretisere og eksemplifisere dette.

Departementet har i praksis ikke utført sin samordnings- og koordineringsrolle etter 2007. Jo mindre forsøksvirksomhet som foregår etter forsøksloven, desto mer svekkes KMDs tiltenkte rolle som koordinator. Økt bruk av forsøksloven ville styrket lærings- og erfaringsdelings-perspektivet, som Stortingsmeldingen *En innovativ offentlig sektor* vektlegger som sentralt i forsøksarbeidet. Hensikten er at forsøks erfaringer skal kunne inspirere og deles med andre aktører, som vurderer lignende forsøk.

Et annet formål med KMDs forvaltningsrolle var å begrense bruken av særlover. Da bruken av særlover som hjemmel for forsøk har økt (etter 2007), på bekostningen av forsøksloven, kan man fastslå at den ikke har fungert etter hensikten.

Da forsøksloven er ment å fungere som en overordnet lov, er et sentralt poeng at loven fungerer nettopp overordnet, og at den supplerer (og ikke virker mot) forsøkshjemlene i særlovene. I forarbeidet til forsøksloven vurderte ikke departementet at forsøksloven burde erstatte alle typer forsøks-, unntaks- eller dispensasjonsregler i særlovsgivningen. Bestemmelser som hjemlet forsøk med organisatoriske løsninger, styringsordninger, driftsmåter og funksjonsfordeling ble vurdert at burde oppheves, mens forsøksbestemmelser med et spesialfaglig siktemål, for eksempel pedagogisk utviklingsarbeid, kunne bestå i særlovene.

Evalueringen viser at flere informanter foretrekker å hjemle forsøkene i særlov fordi det oppleves som mindre krevende enn å hjemle forsøket i forsøksloven. Dette indikerer at spesiallovgevingen ikke bare benyttes til sitt tiltenkte formål (fagspesifikke forsøk, som supplement til forsøksloven), men at forsøksloven har virket *mot* sin hensikt. Kirkeloven, introduksjonsloven og arbeidsmarkedsloven er alle eksempler på tilfeller der forsøksbestemmelsen ble introdusert *etter* at forsøksloven ble vedtatt.

Forsøksloven ble vist til i de ulike særlovenes forarbeider, men de aktuelle departementene vurderte ikke forsøkshjemmelen i forsøksloven som tilstrekkelig for deres formål. Forsøkshjemmelen i introduksjonsloven (tilføyd i 2016) ble begrunnet med at forsøksloven ikke gir mulighet til å godkjenne forsøk som fører til innskrenkninger av rettigheter eller utvidelser av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldene lov.⁹³ Forsøkshjemlene i lov om grunnskolen og i lov om videregående opplæring ble videreført fordi vurderingen var at forsøksloven ikke omfatter faglige forsøk. Valgloven introduserte sin forsøkshjemmel fordi forsøksloven ikke ble oppfattet som tilstrekkelig for å gjennomføre forsøk i forbindelse med valg. Forsøkshjemmelen i barnevernloven ble opprettet fordi forsøksloven ikke åpner for unntak fra taushetsplikten. Formålet med forsøkshjemmelen i Motorferdselsloven «er å gi kommunene større ansvar og råderett i eget lokalmiljø», ikke nødvendigvis å utvikle egne løsninger. I slike tilfeller virker særlovene *supplerende* til forsøksloven.

På den annen side er noen av formålene i særlovene helt eller delvis overlappende med forsøkslovens. For eksempel vises det til «å utvikle samarbeidsformer» i barnevernsloven, å åpne for «pedagogiske eller organisatoriske forsøk» i opplæringsloven⁹⁴, å «legge til rette for utvikling og fleksibilitet i ordningene i loven» for introduksjonsloven. Kirkelovens forskriftsparagraf har som formål å fremme «hensiktsmessige organisasjonsformer og en hensiktsmessig oppgavefordeling i og mellom soknene».⁹⁵ I en større politisk prosess med å stimulere til forsøk i offentlig sektor, vil det derfor være sentralt å se til innholdet i særlovene, for å sikre størst mulig grad av samordning av de juridiske rammene for forsøksvirksomhet.

⁹³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>

⁹⁴ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

⁹⁵ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1996-06-07-31>

5.3 Anbefaling

Evalueringen tilsier at forsøksloven bør endres og støttes av en mer aktiv forvaltning, i form av tiltak og virkemidler som fremmer kjennskapen til den, eller at loven i en ny form bør innlemmes i kommuneloven. Der den gjeldende lovens formålsparagraf blant annet vektlegger ressursutnyttelse og effektivitet, er det også behov for å hensynta samfunnsbehov som i økende grad gjør seg gjeldende. Dette er blant annet knyttet til utfordringer rundt tverrgående hensyn, innovasjon og teknologiske fremskritt, eksempelvis i kontekst av kunstig intelligens. Etter vårt syn er det imidlertid utilstrekkelig at lovendringer alene kan legge til rette for økt bruk av loven, og en god forsøkskultur. Det ligger et samordningsaspekt ved forsøksloven som tilsier at en lovendring bør støttes av en bredere, politisk villet prosess. Med bakgrunn i alternativbetragtningene finner vi derfor at to veier virker særskilt hensiktsmessige:

- Forsøksvirksomhet kanaliseres gjennom særlover og ordinært lovarbeid, men en endret (ny) forsøkslov innlemmes i kommuneloven. Dette antar vi at kan øke volumet av forsøksvirksomhet, og særlig stimulere til initiativ nedenfra.
- Den gjeldende forsøksloven endres til å bedre hensynta presserende samfunnsutfordringer og behov – spesielt sett opp mot tverrgående hensyn og innovasjon. Dette må støttes av en mer aktiv forvaltning og bruk av virkemidler som fremmer kjennskap og bruk av loven.

Disse endringsforslagene er overordnede. Vi har først og fremst tatt stilling til om forsøksloven bør endres eller videreføres. Vi kan ikke utlede en fremgangsmåte for den politiske prosessen. Vi mener imidlertid det er nærliggende å se for seg en NOU eller en reform som kan være førende for dette arbeidet.

Veien videre for forsøksloven må være del av en større prosess rundt forsøk som sådan. Man må anerkjenne at kompleksiteten i forsøksvirksomhet ikke gir grunnlag for å konkludere entydig med ett av alternativene. At forsøksloven er lite kjent og lite brukt, og at kommunene opplever terskelen for å delta i forsøk som høy, taler imidlertid for at staten bør ha en tydeligere pådriverrolle for forsøksvirksomhet. Prosessen må også ta for seg andre støttende tiltak og mulige grep for å fostre en god kultur for forsøk i Norge. Noen mulige grep og virkemidler kan være relevante uavhengig av de tre alternativene, eksempelvis følgende:

- Tilgjengeliggjør lærdom fra forsøksvirksomhet: Opprett en portal hvor evalueringer av forsøk er samlet. DIFI drifter per i dag evalueringportalen, men det kan vurderes om forsøksvirksomhet bør skilles ut for å forenkle og øke tilgjengeligheten.
- Vurder om det finnes aktører – i forvaltningen eller blant institutter eller sentre – som kan ha kunnskapsgenererende- eller pådriverroller i forhold til forsøksvirksomhet⁹⁶.
- Tilgjengeliggjør informasjon i aktuelle fora og møteplasser om hvordan forsøk kan initieres og kanaliseres gjennom lov: Ettersom evalueringen har vist at få forsøk får sitt utspring fra kommunehold, er det viktig at veiledere eller informasjon om hjemling av forsøk når ut til kommunene.

⁹⁶ Se for eksempel Center for Offentlig Innovation i Danmark

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Elizabetes iela 51-12
LV-1010, Rīga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu