

Rapport

Avslåtte søknader frikommuneforsøket 2023

Laget for

KS FoU

november 2024



lund § co

Innhold

Forord.....	3
1 Forslag til endringer i forsøksloven.....	4
1.1 Innledning.....	4
1.2 Formålsparagrafen i § 1 og definisjonen av forsøk i § 3.....	4
1.3 Forbudet mot forsøk som innskrenker rettigheter eller utvider plikter.....	4
1.4 Saksbehandlingsreglene i forsøksloven § 5.....	5
1.5 Krav til begrunnelse av avslag.....	5
2 Utvalg av søknader.....	5
3 Gjennomgang av utvalgte søknader.....	5
3.1 Nytt botilbud til rusavhengige eller psykisk syke innbyggere.....	5
3.2 Søknader knyttet til spesialpedagogikk i skole og barnehage.....	7
3.3 Strand kommune – forsøk med egne målform-skoler.....	9
3.4 Vanylven kommune – forsøk med rekruttering av arbeidskraft.....	10
3.5 Kristiansand kommune – forsøk med LIS-leger på fastlegeliste.....	11
3.6 Nordre Follo kommune – forsøk med borgerlønn.....	13
3.7 Frogn kommune – forsøk med unntak fra pedagognorm.....	14
3.8 Nordre Follo kommune – forsøk med sammenslåing av medvirkningsråd.....	15
4 Konklusjoner.....	16
4.1 Lovforslaget vårt muliggjør flere forslag enn dagens regler.....	16
4.2 Avslag basert på regjeringens politikk er uheldig.....	17
4.3 Bedre begrunnelse av og veiledning i prosessen.....	18

Forord

Innovasjon i offentlig sektor er en forutsetning for å møte fremtidige utfordringer, som for eksempel endret demografi, mindre økonomisk handlerom og klimaendringer. Som ett av tre grunnleggende prinsipper for å legge til rette for innovasjon, skrev Kommunal- og distriktsdepartementet i stortingsmeldingen Innovasjon i offentlig sektor at «offentlig myndigheter må gis handlingsrom og insentiver til å innovere.»¹

I november 2023 leverte Advokatfirmaet Lund & Co DA, i samarbeid med BDO og Proba Samfunnsanalyse, rapporten *Nytt lovgrunnlag for forsøk i offentlig sektor* («Forsøkslovrapporten»). I perioden 2008 til 2023 ble det kun satt i gang fire forsøk med hjemmel i forsøksloven. I Forsøkslovrapporten beskrev vi dagens vilkår for forsøk i norske kommuner og foreslo endringer i forsøksloven som kunne bidra til større forsøksvirksomhet.²

Parallelt med vårt arbeid tok Kommunal- og distriktsdepartementet i mai 2023 initiativ til at kommunesektoren skulle delta i et frikommuneforsøk.³ Alle norske kommuner og fylkeskommuner ble invitert til å søke om å få gjennomføre forsøk. Det kom inn 87 søknader. Departementet hadde i mai 2024 gått videre med 10 forsøk med til sammen 16 kommuner og fylkeskommuner.⁴ Senere har vi fått opplyst fra KS at departementet har utvidet ordningen med ytterligere to forsøk, og at ordningen derfor inneholder 12 forsøk som berører 17 kommuner og én fylkeskommune.

KS har gitt Lund & Co i tilleggsoppdrag å vurdere enkelte av avslagene. Formålet har vært å vurdere om noen av søknadene kunne ha kommet videre i prosessen hvis våre forslag til endring av forsøksloven hadde blitt vedtatt. Vår vurdering er at endringene vi foreslo ville lagt til rette for flere forsøk.

Prosjektet med Forsøkslovrapporten var ledet av Silje Aga Rogan i Lund & Co. Denne tilleggsrapporten er skrevet av Silje Aga Rogan og Siv Myrvold-Torsnes

Vi i Lund & Co takker for et spennende tilleggsoppdrag og et godt samarbeid med arbeidsgruppa i KS!

Oslo, november 2024

Lund & Co DA

¹ St.meld. 30 (2013-2020) s. 7

² Lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven)

³ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-inviterer-kommunar-til-a-delta-i-frikommuneforsok/id2976017/>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/10-nye-forsok-i-norske-kommuner-vi-ma-torre-a-tenke-nytt/id3037449/>

1 Forslag til endringer i forsøksloven

1.1 Innledning

Nedenfor følger en kort gjengivelsene av de forslagene til endring i forsøksloven som er særlig relevante for søknadene vi har vurdert. Se rapporten kapittel 7.4 for en nærmere beskrivelse.

1.2 Formålsparagrafen i § 1 og definisjonen av forsøk i § 3

I Forsøkslovrapporten foreslo vi å utvide og modernisere formålsbestemmelsen i forsøksloven § 1. Formålsbestemmelsen i § 1 er viktig fordi godkjenning av forsøk forutsetter at forsøket «tar sikte på å oppfylle de mål som er satt i § 1», jf. § 3.

Etter vårt syn er formålsbestemmelsen lite tilgjengelig og svarer ikke på dagens utfordringer. Vi har derfor foreslått å blant annet ta inn formuleringer som åpner for forsøk knyttet til teknologisk utvikling.

Forslaget til ny formålsbestemmelse lyder:

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

Videre foreslo vi en ny definisjon av forsøk som lød slik:

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

1.3 Forbudet mot forsøk som innskrenker rettigheter eller utvider plikter

Etter forsøksloven § 4 annet ledd, kan ikke forsøk godkjennes dersom de innskrenker individuelle rettigheter eller utvider plikter som følger av gjeldende lovgiving. Selv ved forsøk som kunne representert et nytt og bedre tilbud til innbyggerne, tillates det ikke å gjøre unntak fra lovbestemte rettigheter.

Bruken av rettighetslovgivning har økt gjennom flere tiår. Det gjelder særlig innenfor velferdssektoren, som for eksempel helse og skole. I praksis er derfor § 4 et viktig hinder mot å gjøre forsøk.

Forslag i rapporten innebærer at det å åpnes for forsøk med inngrep i rettigheter dersom forsøket bidrar til å gi innbyggerne et tjenestetilbud som er tilsvarende eller bedre enn det

vedkommende har krav på. Slike forsøk kan være betinget av samtykke. Forslaget åpner for større grad av skjønn.

1.4 Saksbehandlingsreglene i forsøksloven § 5

Forsøksloven § 5 og rundskriv H-26/05 regulerer saksbehandlingsreglene for forsøk. Evaluering er regulert i rundskrivet, og kravene er beskjedne. Det svekker læringspotensialet. I rapporten har vi foreslått at kravet til evaluering tas inn i loven og at det kan settes strengere krav for forsøk som innskrenker individuelle rettigheter eller utvider plikter.

Ved forsøk som griper inn i rettigheter, kan det være behov for å evaluere underveis for å sikre at rettssikkerhetsgarantiene i forsøksvedtektene fungerer tilfredsstillende. I slike tilfeller har vi foreslått at kommunen har en plikt til å avbryte forsøk som viser seg å ha vesentlige negative virkninger for innbyggerne.

1.5 Krav til begrunnelse av avslag

I *Forsøkslovrapporten* på side 73 foreslår vi at forsøksloven bør ha et eksplisitt krav til begrunnelse for avslag, og at denne bør være skjerpet sammenlignet med dagens krav. Begrunnelsen bør peke på hvilke vilkår som ikke er oppfylt og hvorfor.

2 Utvalg av søknader

Alle avslagene på forsøk i frikommuneforsøket 2023 er gjennomgått av KS. Deres arbeidsgruppe har gjort et utvalg av saker som kan være interessante eksempler. Av disse har vi sammen med KS plukket ut 10 søknader som er vurdert nærmere nedenfor.

Søknadene er stort sett korte, og utgjør bare første steg i en godkjennelsesprosess. Vi har derfor vært nødt til å gjøre en del forutsetninger om hvordan forsøkene kunne vært innrettet dersom man gikk videre med dem. Vår gjennomgang er dermed ikke egnet til å vise om de aktuelle søknadene ville blitt godkjent, men hvorvidt regelendringene vi har foreslått kunne lagt til rette for slike eller lignende forsøk.

3 Gjennomgang av utvalgte søknader

3.1 Nytt botilbud til rusavhengige eller psykisk syke innbyggere

3.1.1 Beskrivelse av søknaden og avslag

Den 7. september 2023 søkte Bærum kommune om et forsøk som skulle legge til rette for at innbyggere med psykiske lidelser og/eller ruslidelser raskt skulle få tildelt tilrettelagte boliger. Kommunen ønsker derfor fritak fra husleieloven § 9-3 som sier at det ikke er tillatt med tidsbegrensede leieavtaler for kortere enn ett år. Bærum kommune har flere boligkomplekser som er organisert som omsorgsboliger med personalbase og fellesarealer. Boligene leies ut etter husleieloven § 9-3. Kommunen viser til at det er helt avgjørende for de som bor der, for de ansatte og for tilbudets kvalitet, at bomiljøet er godt. Ifølge kommunen er det særlig utfordrende der man gir tjenester til mennesker med rus- og/eller psykiske lidelser, siden

enkeltpersoner kan prege bomiljøet i negativ retning ved å skape utrygghet for andre beboere og ansatte. En feilbosetting kan være kritisk for den som blir bosatt, og for bomiljøet som helhet.

Kommunen ønsker fritak fra husleielovens regler fordi den mener at ett år er en for lang periode å la et negativt bomiljø utvikle seg i denne typer omsorgsboliger. De ønsker derfor å kunne gi leieavtaler på seks måneder i første omgang, med mulighet for forlengelse i et halvt eller ett år, som igjen kan forlenges med kontrakt på ett eller tre år. Dersom det viser seg at det aktuelle botilbudet ikke fungerer etter et halvt år, skal kommunen tilby et annet egnet botilbud.

Kommunal- og distriktsdepartementet avsto søknaden i brev 6. mai 2024 med følgende begrunnelse:

«Etter departementets vurdering vil et slik forsøk være en fravikelse av loven som kan innebære en innskrenkning av leietakernes rettigheter. Det er ikke anledning til å ha forsøk som innskrenker rettigheter, jf. forsøksloven § 4 andre ledd. Vår vurdering er derfor at søknaden faller utenfor rammene av forsøksloven.»

3.1.2 Vurdering av søknaden etter forslaget til endring av loven

Søknaden oppfyller både kravene til å være et forsøk i dagens lov og etter vårt lovforslag, jf. §§ 1 og 3. Det gjelder et tidsavgrenset prøveprosjekt. Forsøket legger til rette for at kommunen kan yte bedre tjenester og drive samfunnsutvikling til det beste for innbyggerne. Personer som sliter med rus og psykiske lidelser, ofte samtidig, dominerer statistikken over bostedsløse i Norge.⁵ Etter boligsosialloven har kommunene plikt til å yte bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.⁶ Formålet med forsøket er, er slik vi oppfatter det, i tråd med formålet i boligsosialloven. Ordningen er dessuten frivillig.

Avslaget er begrunnet i forsøksloven § 4 andre ledd, som vi har foreslått å endre. Vårt forslag åpner for å godkjenne forsøk med inngrep i lovfestede rettighetene når formålet er å gi innbyggerne et like godt eller bedre tjenestetilbud. Det må derfor vurderes hvordan innbyggernes tilbud ville vært under forsøket, sammenholdt med rettigheten det gjøres unntak fra.

I utgangspunktet vil en leiekontrakt med kortere leietid enn det husleieloven § 9-3 gir leietakeren krav på, være en ulempe for leietakeren. Målgruppen for forsøket er imidlertid slik vi oppfatter det, innbyggere som ikke er i stand til å skaffe seg eller holde på en vanlig leiebolig og som dermed uansett ikke ville nyte godt av vernet i husleieloven § 9-3. Målgruppen kan være aktuell for å få tildelt en kommunal bolig og leieforholdet vil i så fall være regulert av husleieloven, men kommunale boliger er et knapphetsgode og ikke noe innbyggerne vil ha krav på. Det er nærliggende å anta at mange innbyggere i målgruppen for forsøket også kan ha

⁵ Goplen, M. (01.10.2021). Bostedsløse i Norge 2020 (ROP.no). Helsebiblioteket. <https://www.helsebiblioteket.no/innhold/artikler/psykisk-helse/psyknytt/bostedslose-i-norge-2020-rop.no> (forts.)

Fjelldalen, H. (30.04.2022). De lever i byen med et mørkt bakteppe. NRK. <https://kildekompasset.no/references/avisartikkel-hentet-fra-internett-nettavis-4/>

⁶ Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) 20. desember 2022 nr. 121 §§ 3 og 4

vanskelig for å få eller holde på en vanlig kommunal bolig. For å unngå at de som deltar i forsøket stiller svakere enn andre vanskeligstilte på boligmarkedet, kunne man bestemt i at deltakelse i forsøket ikke var til hinder for å søke om og å få tildelt ordinær kommunal bolig.

Et viktig poeng med forsøket er, slik vi oppfatter det, at målgruppen har behov for bistand ut over et sted å bo. Tilbudet kan sikre tettere oppfølging generelt, og bidra til at beboerne får den hjelpen de har krav på innenfor helse- og omsorgstjenesten. Når kommunen skal behandle personer med rus- og/eller psykiske lidelser i bofellesskap, er det imidlertid en risiko for at bomiljøet kan utvikle seg på en måte som undergraver behandlingsformålet.

Etter vår vurdering er det rimelig å anta at målgruppen ville kunne få et bedre tilbud innenfor rammene av forsøket, enn det de har i dag.

3.1.3 Avsluttende bemerkninger

Søknaden fra Bærum kommune illustrerer etter vårt syn godt hvilken begrensing forsøksloven § 4 andre ledd gir for forsøksvirksomhet. Ved en endring av denne bestemmelsen i tråd med endringsforslaget, vil departementet kunne gjøre en reell vurdering av forsøk med slike tilbud. For et lignende eksempel, se omtale av avslag til Tana kommune i 2020 i *Forsøkslovrapporten* 3.3.2.

3.2 Søknader knyttet til spesialpedagogikk i skole og barnehage

3.2.1 Innledning

Øygarden kommunes søknad 4. september 2023 gjelder forsøk knyttet til spesialpedagogikk. Det samme gjelder søknaden til kommunene Modum, Krødsherad og Sigdal 7. september 2023, samt Hå kommunes søknad datert 10. september 2023. Felles for søknadene er et ønske om å kunne gi hjelp raskere, bedre og enklere.

Vi vil i hovedsak beskrive søknaden til Øygarden, da denne er mest detaljert. Forsøkene forutsetter unntak fra elevenes rettigheter til spesialundervisning og vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 11-6, jf. § 11-7.

Øygarden ønsker å gjøre forsøk med tilpassing av det allmenn- og spesialpedagogiske tilbudet til skolen. Etter dagens ordning skal skolen først prøve å tilpasse undervisningen innenfor rammene av den ordinære fag- og timefordelingen. Hvis det ikke fungerer, skal eleven sendes til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) for en sakkyndig vurdering. Både oppmelding og innhenting av uttalelsen tar tid, og i mellomtiden opplever skolen at tiltak settes på pause, noe som kan gjøre at elevens utfordringer utvikles i negativ retning.

Kommunene Modum, Sigdal og Krødsherad ønsker å teste ut en ny modell hvor nødvendig dokumentasjon for spesialpedagogisk hjelp i barnehager og spesialundervisningen i skolen lages i et tettere samarbeid mellom skolen/barnehagen, PP-rådgivere, barnet og barnets foreldre.

Hå kommune ønsker å gjøre et forsøk som går ut på å flytte midler fra spesialundervisning til tidlig innsats og mer tilpasset undervisning innenfor rammen av den vanlige undervisningssituasjonen.

Det finnes flere søknader om lignende forsøk i frikommuneforsøket, uten at vi finner grunn til å gå nærmere inn på dem her.

3.2.2 Forsøk med tilpassing av spesialpedagogiske ordninger

Forsøket Øygarden kommune søker om, går ut på at skolen skal få større handlingsrom i starten av et trivsels og/eller mestringsproblem for eleven. De ber spesifikt om at de med samtykke fra foreldre og i samarbeid med PPT og elevene, kan gjøre større avvik fra fag- og timefordelingen enn det loven åpner for i dag i en periode på 20 skoleuker.

Vi forstår også søknaden slik at kommunen ønsker å redusere antall spesialpedagogiske vedtak. Kommunen vil heller finne måter å gi tilpasset undervisning på innenfor det de omtaler som det «allmennpedagogiske handlingsrommet» uten et vedtak fra PPT først. Det tilpassede tilbudet skal iverksettes før eleven vanligvis ville rukket å få et vedtak, og det skal også fortsette etterpå. Hvis tilbudet blir enklere å ta i bruk enn dagens spesialundervisning, vil skolen også kunne fortsette å tilby slik tilpasset opplæring en periode etter at trivsels- og/eller lærevanskene har avtatt. Prosjektet skal viske ut skillet mellom vanlig skole og spesialundervisning, og gi et tilbud som er rettet mot elevens særskilte behov, uavhengig av de rammene som ellers følger av fag- og timefordelingen.

Søknadene til Øygarden, og andre kommunene nevnt innledningsvis, er avslått med nokså like og korte begrunnelser der essensen er at spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp er individuelle rettigheter, og at forsøksloven ikke åpner for slike forsøk. Videre påpekes det at det til en viss grad er mulighet for å gjøre noe av det kommunene ønsker innenfor gjeldende lovverk. Det pekes ikke konkret på hva departementet mener kan gjøres uten forsøk.

3.2.3 Søknaden sett i lys av endringsforslagene

Søknaden oppfyller både kravene til å være et forsøk i dagens lov og etter vårt lovforslag, jf. §§ 1 og 3. Det er søkt om et tidsavgrenset unntak fra gjeldende regler og formålet er å bidra til utvikling av løsninger i offentlig forvaltning som gir et bedre tjenestetilbud. Kommunene mener at deres alternativer vil gi tidligere innsats og hindre at en del elever trenger spesialundervisning.

Forsøkene gjelder unntak fra opplæringsloven § 11-6 om spesialundervisning og § 11-7 om vedtak om spesialundervisning. Forsøkene vil dermed både kunne være i strid med forsøksloven § 4 første ledd bokstav c om saksbehandlingsregler og § 4 annet ledd om individuelle rettigheter.

Hvis forslaget i *Forsøkslovrapporten* hadde blitt vedtatt, ville søknadene blitt vurdert ut ifra om forsøket ville gitt et tilsvarende eller bedre tilbud for elevene enn det de har krav på i dag. Det må derfor vurderes hvordan tilbudet blir under forsøket, sammenliknet med rettighetsvernet som fravikes i forsøket.

Det er en kjent problemstilling at PP-tjenester over hele landet sliter med et bemanningen ikke er tilstrekkelig, hvilket kan føre til at det tar lang tid å få hjelp eller at barnet ikke får den hjelpen

det burde hatt.⁷ Forsøket *kan* føre til at barn får hjelp tidligere og kan også bidra til å avlaste PP-tjenesten.

Det kan stilles spørsmål ved om forsøket slik det er presentert i søknaden, oppfyller kravene til tilsvarende god rettssikkerhet i forsøksloven § 4 første ledd bokstav c. Vi antar imidlertid at man ved en videre prosess kunne vurdert alternative ordningen som ivaretar barnets rettssikkerhet og at manglende omtale av problemstillingen i søknaden dermed ikke bør være avgjørende.

3.2.4 Avsluttende bemerkninger

Antallet søknader om forsøk for å utforske tilbudet om spesialundervisning viser etter vårt syn at det er et behov for å finne bedre løsninger. Dagens forsøkslov åpner ikke for slike forsøk. Hadde man endret forsøksloven i tråd med forslaget i Forsøkslovrapporten, ville det gitt mulighet for å vurdere å gjennomføre forsøk med spesialundervisning med hjemmel i forsøksloven.

3.3 Strand kommune – forsøk med egne målform-skoler

3.3.1 Beskrivelse av søknad og avslag

Strand kommune har i søknad 5. september 2023 søkt om å gjennomføre et forsøk med fritak fra opplæringsloven § 2-6 om nærskoleprinsippet og § 3-1 som gjelder målform. Kommunen ønsker å ha ulike målform på skolene i stedet for at det skal være både nynorsk- og bokmålsklasser ved alle de offentlige skolene. Færre elver har ført til redusert driftstilskudd. Samtidig kan ikke antall klasser reduseres på grunn av ulike målformer og driftsutgiftene er derfor like høye som før.

Departementet begrunner avslaget i at forsøket vil påvirke både retten til å gå på sin nærskole og retten til opplæring på egen målform. Departementet fremhever at dette er sentrale rettigheter for elevene, og som det derfor vil være begrensede muligheter for å gjennomføre forsøk med. Departementet viser ikke her til forsøksloven § 4 andre ledd, men vi forstår avslagsgrunnen å være denne bestemmelsen.

3.3.2 Vurdering av søknaden i lys av endringsforslagene

Ønsker foreldrene at barna skal ha et annet hovedmål enn det nærskolen tilbyr, må de sånn vi forstår det, søke barna over til en annen skole enn den de sogner til. Etter dagens regler er det klart at denne søknaden ikke vil kunne bli godkjent som et forsøk etter forsøksloven på grunn av forsøksloven § 4 andre ledd. Etter endringsforslaget i *Forsøkslovrapporten* vil det kunne gjøres inngrep i elvenes rettigheter forutsatt at de får et minst like godt tilbud gjennom ordningene som foreslås i forsøket. Slik vi leser søknaden fra Strand kommune, kan vi ikke se noen klare fordeler for elvene som vil kunne rettferdiggjøre et inngrep i retten til å gå på nærskolen eller å få opplæring i sin valgte målform. Vår vurdering er derfor at denne søknaden heller ikke ville blitt godkjent etter lovendringer i tråd med forslaget i *Forsøkslovrapporten*.

⁷ Alver, V., Hovde, G. (08.11.2022). *PPT får ikke gjort lovpålagte oppgaver*. Utdanningsforbundet. <https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2022/ppt-far-ikke-gjort-lovpalagte-oppgaver/>

Vi finner det i tillegg tvilsomt om forsøket vil være i tråd med lovens formål, jf. §§ 1 og 3, uavhengig om man legger dagens bestemmelse eller vårt forslag til grunn. Forsøk med mer effektiv organisering vil kunne være relevant i begge tilfelle, men det fremstår som uklart både hvilke erfaringer Stand kommune ser for seg at forsøket vil kunne gi og hvordan de rent praktisk ser for seg at forslaget skal kunne avgrenses i tid på en forsvarlig måte. Søknaden fremstår dermed mer som en dispensasjonssøknad fra et dyrt krav enn som en søknad om et reelt forsøk som har til formål å gi økt kunnskap om organiseringen av tjenestetilbudet.

3.4 Vanylven kommune – forsøk med rekruttering av arbeidskraft

3.4.1 Beskrivelse av søknad og avslag

Vanylven kommune har 6. september 2023 søkt om forsøk som har til formål å bedre rekrutteringen av arbeidskraft til kommunen. Søknaden er omfattende og gjelder flere ting. Vi har valgt å se på den delen av den som gjelder såkalte «FIFO»-arbeidere (fly in-fly out). Det er arbeidstakere som pendler inn til kommunen og jobber mye i en periode for så å dra hjem og ha fri i en tilsvarende lang periode.

Det fremgår ikke klart av søknaden hvilke lovbestemmelser som må settes til side for å gjennomføre denne delen av forsøket. Kommunen beskriver ordningen som at «FIFO»-arbeiderne skal jobbe i en komprimert turnusordning med langvakter. Dette vil sannsynligvis kreve unntak fra arbeidsmiljøloven § 10-4 om grensene for alminnelig arbeidstid, mens det kan være overkommelig å gjennomføre ordningen uten at overtidsbestemmelsene må fravikes, jf. arbeidsmiljøloven § 10-6 (7) og § 10-8 (2). Sistnevnte beror imidlertid på hvor komprimert kommunen tenker at turnusordningen skal være. Kommunen har uttrykt at de bare vil fravike det ytterst nødvendige, og det kan derfor også være mulig å gjennomføre dette uten unntak fra arbeidsmiljøloven, se arbeidsmiljøloven § 10-6 (7) og § 10-12 (6) og (7). Disse unntaksbestemmelsene krever samtykke fra Arbeidstilsynet.

Departementet har gitt uttrykk for at søknaden er spennende, men at det den gjelder problemstillinger der det ikke er aktuelt med forsøk nå. Når det gjelder arbeidstid for «FIFO»-arbeiderne avslås det på denne måten:

«Departementa har heller ikkje funne det ønskjeleg å gå vidare med søknadar kor forsøket krev unntak frå føresegna i arbeidsmiljølova.»

3.4.2 Vurdering av søknadene i lys av endringsforslag

Søknaden oppfyller både kravene til å være et forsøk i dagens lov og etter vårt lovforslag, jf. §§ 1 og 3. Den gjelder et tidsavgrenset unntak fra lovbestemmelser, som åpner for alternativ organisering av offentlig virksomhet. Formålet er å undersøke om man kan bedre grunnlaget for rekrutteringen.

I de tilfellene forsøket vil kreve unntak arbeidsmiljøloven, vil det innebære inngrep i individuelle rettigheter etter § 4 annet ledd og dermed være avskåret, slik denne bestemmelsen er utformet i gjeldende forsøkslov. Etter vårt forslag ville man måtte foreta en samlet vurdering av om

arbeidstakernes rettigheter kunne ivaretas like godt eller bedre ved hjelp av andre tiltak i forsøket.

Det bør være høy terskel for å sette til side arbeidsmiljølovens regler for vern av arbeidstakere fordi det allerede gis ganske romslige unntak der det er nødvendig – eksempelvis innenfor helsesektoren. Bakgrunnen for reglene om arbeidstid er å forhindre utnyttelse av arbeidstakere, og unntakene skal ofte ha hjemmel i tariffavtaler fremforhandlet mellom de sentrale partene i arbeidslivet. Å gjøre unntak fra arbeidsmiljøreglene, kan også medføre at slitne arbeidstakere gjør feil som går utover tredjeparter.

Samtidig er det flere næringer som i dag praktiserer ordninger med komprimert turnus og langvakter. Eksempler er offshore-næringen og marine arbeidsplasser, hvor arbeidere er ute på plattform eller båt noen uker, for deretter å ha flere uker hviletid i ettertid. Dette er regulert i tariffavtaler, og er begrunnet i hensynet til at det er vanskelig å transportere arbeidere til og fra plattform hver dag. Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende for kommuner som Vanylven som ikke ser for seg å klare å rekruttere tilstrekkelig arbeidskraft fra egen kommune, og der de som skal arbeide for eksempel i helse- og omsorgssektoren må reise langt.

3.4.3 Avsluttende bemerkninger

Avslaget i denne saken var nokså summarisk og indikerte at enkelte deler av lovgivningen blir ansett som uegnet for forsøk.

Med endringen der departementet kan gi godkjenning også til forsøk som gjør inngrep enkeltpersoners rettigheter, vil forsøk også kunne gjennomføres med regler i arbeidsmiljøloven som tenkt her. Det vil i en del tilfeller være nødvendig med medvirkning fra fagforeninger og lignende, men bør ikke i seg selv utelukke forsøksvirksomhet.

3.5 Kristiansand kommune – forsøk med LIS-leger på fastlegeliste

3.5.1 Beskrivelse av søknad og avslag

Kristiansand kommune søkte 3. september 2023 om å gjennomføre et forsøk med effektivisering av driften på legesenter og legevakt. Hovedfokuset i søknaden er å teste ut profesjonsuavhengige takster på legesenter og legevakt for å kunne se på en alternativ oppgavefordeling mellom leger og annet helsepersonell. Denne delen av søknaden har vi ikke sett på.

I tillegg ønsker Kristiansand kommune å teste ut en ordning der mer enn én lege jobber per fastlegeliste, typisk ved at en lege i spesialisering (LIS) kan jobbe sammen med en allmennlege på samme liste. Kommunen viser til ordningen i Danmark for organisering av fastlegelister, hvor det er åpent for at flere enn én lege kan jobbe på samme liste. For eksempel leger under utdanning i dansk KBU (tilsvarende LIS i Norge). Søknaden presiserer ikke hvilke bestemmelser kommunen søker unntak fra på dette punktet.

Departementet viser i sitt avslag til at unntak fra reglene vil medføre en svekkelse av pasientenes og brukernes rett til nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester og at det vil være et brudd med pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 c, helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 4 og forskrift om fastlegeordning i kommunene § 1.⁸ Det er derfor ikke aktuelt å gå videre med denne søknaden.

3.5.2 Vurdering av søknaden i lys av endringsforslagene

Søknaden oppfyller både kravene til å være et forsøk i dagens lov og etter vårt lovforslag, jf. §§ 1 og 3. Forsøket oppfyller vilkårene etter forsøksloven § 3 første ledd, og forsøket vil «legge til rette for at offentlig forvaltning kan yte bedre tjenester og drive samfunnsutvikling til det beste for innbyggerne» i tråd med lovens formål etter § 1, jf. § 3 annet ledd.

Det følger av begrunnelsen fra departementet at én av flere faktorer for avslaget er at forsøket vil innebære en innskrenking av individuelle rettigheter. Slike forsøk er avskåret etter forsøksloven § 4 andre ledd. I sitt avslag viser departementet til at formålet med fastlegeordningen er at personer bosatt i Norge skal ha én fast allmennlege å forholde seg til. Det er også et vilkår at den enkelte lege må ha en fastlegeavtale med kommunen for å kunne utløse trygderefusjon, jf. folketrygdloven § 5-4 annet ledd.⁹ Både fastlegeforskriften og tilhørende avtaleverk bygger på dette selvstendige ansvaret for pasientlisten den enkelte fastlege har ansvar for.

Etter endringsforslaget i *Forsøkslovrapporten* ville et inngrep i forskriften og pasient- og brukerrettighetsloven ikke i seg selv stengt for søknaden. Etter forslaget i *Forsøkslovrapporten* kan et forsøk tillates hvis forsøket medfører at pasientene får tjenester som er like gode eller bedre enn det de har krav på etter loven. Dette skal gjøres ved forholdsmessighetsvurdering. Det må derfor vurderes hvordan pasientenes tjeneste blir seende ut under forsøket, sammenliknet med ordningen loven legger opp til.

Når en slik søknad om et forsøk skal vurderes, bør det etter vårt syn ses hen til at det er fastlegemangel. I 2024 sto 180 000 norske innbyggere uten fastlege.¹⁰ En mulighet til å avlaste fastlegene ved at LIS-leger kan behandle enkelte pasienter, vil derfor kunne gjøre at pasientene får et tilbud som er bedre enn det de har fått tidligere. Etter vårt syn er det ikke opplagt at pasientene i sum vil få et dårligere tilbud dersom listen deles med en lege i spesialisering. Dette er også leger som jobber nokså selvstendig på sykehus.

3.5.3 Avsluttende bemerkninger

Etter forslaget til lovendring av forsøksloven § 4 andre ledd, ville et forsøk som dette i alle tilfeller ikke kunne avslås bare fordi det gjør inngrep i den enkeltes rett til én fastlege.

⁸ Forskrift 29. august 2012 nr. 842 om fastlegeordning i kommunen.

⁹ Lo 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

¹⁰ Helsedirektoratet. (22. mai 2024). *Positiv utvikling i fastlegeordningen*.

<https://www.helsedirektoratet.no/nyheter/positiv-utvikling-i-fastlegeordningen>

3.6 Nordre Follo kommune – forsøk med borgerlønn

3.6.1 Beskrivelse av søknad og avslag

Nordre Follo har i søknad 6. september 2023 søkt om å få gjennomføre et forsøk med borgerlønn i kommunen. Slik borgerlønn generelt sett omtales, innebærer ordningen at alle innbyggere i kommunen får utbetalt et fast tilskudd hver måned, og at dette skal tjene som erstatning for offentlige ytelser i form av eksempelvis sykepenger, arbeidsavklaringspenger, mv. Samtidig fremgår det av søknaden fra Nordre Follo at de ønsker å gi «mennesker i sårbare livssituasjoner en forutsigbar inntektssikring». Det kan derfor virke som om kommunen ønsker at borgerlønnen skal deles ut til de innbyggerne som allerede har krav på ytelser, og ikke til befolkningen generelt. Departementet har også forstått søknaden slik og det er dette vi legger til grunn i det følgende.

Departementene begrunner avslaget med at et forsøk med borgerlønn som erstatning for ytelser som sykepenger, arbeidsavklaringspenger, dagpenger og uføretrygd, samt kommunale stønader vil være svært komplekst og omfattende.

Det er etter deres vurdering ikke mulig å gjennomføre et slikt forsøk med hjemmel i forsøksloven eller forsøkshjemmel i sektorregelverket. Bakgrunnen for dette er blant annet at forsøksloven innebærer at et forsøk ikke kan innskrenke enkeltpersoners rettigheter. Departementet vurderer derfor søknaden slik at stønadsnivået for en borgerlønn ville måtte tilpasses det høyeste nivået på de aktuelle ytelsene.

3.6.2 Vurdering av søknaden i lys av endringsforslaget

Det er ikke tvilsomt at et forsøk med en form for borgerlønn ville være et komplisert forslag som inkluderer både kommunalt og statlig nivå. Samtidig er det en ordning som til tider blir diskutert politisk, og som kunne spart det offentlige for store administrative kostnader. At et forsøk går på tvers av statlig og kommunalt nivå er ikke til hinder for forsøk etter forsøksloven og er en av grunnene til at forsøksloven ble en selvstendig lov.¹¹

Departementet skisserer i sitt avslag at borgerlønnen måtte legges på nivået for dem med høyest ytelser hvis forsøket skulle bli godkjent etter forsøksloven. Bakgrunnen for dette er forsøksloven § 4 andre ledd og forbudet mot å gripe inn i enkeltpersoners rettigheter.

En endring av loven slik at det er anledning til å godkjenne forsøk, som gjør enkelte inngrep i enkeltpersoners rettigheter, vil innebære at kommunen har *mulighet* til å utforske alternativer til dagens offentlige ytelser, eventuelt i samarbeid med staten. Forutsetningen vil være at man kan tilby en ytelse eller en samlet pakke av ytelser og tjenester som er minst like god for den enkelte innbygger under forsøket.

Etter vårt syn er det vanskelig å se for seg et forsøk med borgerlønn som ville gi hver enkelt innbygger i kommunen minst like gode ytelser eller tjenester i sum. Det ville trolig forutsette en meget høy borgerlønn til alle og dermed en stor økning i de offentlige stønadene. Vi tror følgelig

¹¹ Ot.prp. nr. 54 (1991-1992) punkt 2.1

ikke at lovendringen vi har foreslått ville være tilstrekkelig til å legge til rett for forsøk med borgerlønn.

3.7 Frogn kommune – forsøk med unntak fra pedagognorm

3.7.1 Beskrivelse av søknaden og avslag

Frogn kommune søkte 9. august 2023 om et forsøk med unntak fra pedagognormen i barnehageloven § 25.¹² Kommunen ønsker større fleksibilitet ved ansettelser slik at de kan få flere søkere til stillingene. Kommunen vil følge normen for antall ansatte per barn i barnehagen, men ønsker å ha muligheten til å ansette andre typer pedagoger og derved sikre at barnehagene består av et større tverrfaglig miljø.

Kommunen skriver at de over tid har fått svært få eller ingen barnehagelærere som søker på stillinger, og at mange ansatte er fagarbeidere/assistenter som har fått midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. De vil heller kunne oppfordre pedagoger med annen relevant høyskole- eller universitetsutdanning om å søke, noe de ikke kan gjøre i dag siden de er pålagt å ansette barnehagelærere.

I sitt avslag på søknaden viser departementene til at de mener at søknaden legger opp til å ha en bemanning i barnehagene som er kvalitativ og/eller kvantitativt dårligere enn dagens krav til bemanning. I tillegg skriver departementet:

«Vi har fått flere søknader som gjelder bemanningsnorm, pedagognorm og fleksibelt opptak til barnehage. Enkelte av disse søknadene legger opp til å ha en bemanning i barnehagene som er kvalitativt og/eller kvantitativt dårligere enn dagens krav til bemanning. Dette går på tvers av regjeringens ambisjoner og mål i både Hurdalsplattformen og regjeringens barnehagestrategi som ble lagt fram våren 2023. Vi har derfor kommet til at det ikke er aktuelt å gå videre med noen av søknadene som gjelder denne tematikken.»

3.7.2 Vurdering av søknaden

Søknaden oppfyller både kravene til å være et forsøk i dagens lov og etter vårt lovforslag, jf. §§ 1 og 3. Den gjelder et tidsavgrenset unntak fra lovbestemmelser, som åpner for alternativ organisering av offentlig virksomhet. Formålet er å undersøke om man kan bedre grunnlaget for rekrutteringen. Forsøksloven § 4 er ikke til hinder for forsøket. Departementets begrunnelse er, slik vi forstår det basert på den, skjønnsmessige kompetansen departementet har for å gi avslag etter dagens lov.

Hovedbegrunnelsen fra departementet synes å være at barnehager med færre barnehagelærere og flere andre typer pedagoger vil svekke kvaliteten på tilbudet og at dette er i strid med regjeringens politiske ambisjoner i Hurdalsplattformen.

Når pedagognormen følges, skal det være minst én ansatt per 3 barn under tre år og minst én per 6 barn over tre år. Av disse skal 50 prosent være barnehagepedagoger.¹³ Kommunen har

¹² Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager.

¹³ Se forskrift 22. juni 2017 nr. 1049 om pedagogisk bemanning og dispensasjoner i barnehager og barnehageloven § 26.

derfor allerede innenfor dagens regelverk et rom for å ansette mennesker med annen utdanning.

I 2021 viste tall fra Utdanningsdirektoratet at nærmere 30 % av barnehagene ikke oppfylte eller oppfylte på dispensasjon.¹⁴ Statistikken viser at pedagognormen ikke følges i praksis. Mange kommuner har rekrutteringsutfordringer. Kan kommunene utlyse stillinger med mer åpne stillingsbeskrivelser, er det mulig at de vil kunne få inn flere og bedre kvalifiserte søkere enn i dag. Selv om man lempet på kravet til barnehagepedagoger, kan det føre til et fagmiljø som i sum har høyere kompetanse og som kan gi barna et like godt eller bedre tilbud.

3.7.3 Avsluttende bemerkninger

Etter vår vurdering er dagens forsøkslov ikke til hinder for Frogn kommunes forsøk. Å endre loven slik vi har foreslått vil dermed ikke ha noen betydning. Årsaken til avslaget ligger i departementets praksis og skjønnsmessige vurderinger.

Departementet viser til at det pågår arbeid i Kunnskapsdepartementet og at man vurderer endringer i regelverket. Etter vårt syn er det snarere et argument for å tillate forsøk og dermed skaffe relevante erfaringer.

3.8 Nordre Follo kommune – forsøk med sammenslåing av medvirkningsråd

3.8.1 Beskrivelse av søknaden og avslaget

Den 6. september 2023 søkte Nordre Follo om et forsøk med enten unntak fra å ha eller med sammenslåing av elderrådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse. Slik vi leser søknaden er den begrunnet i at rådene har en del felles interesser og at de per i dag ikke fungerer optimalt. Søknaden sier lite om hvorfor rådene ikke fungerer optimalt. Vi legger til grunn at Nordre Follo kommune mener at disse to rådene har mange felles saker og at et felles råd derfor ville gitt bedre innspill og at det gir enklere saksbehandling.

Avslaget fra departementet er flerleddet: For det første pekes det på at det ikke er faglig grunnlag for å gå videre med søknaden og at dagens regelverk ble innført for få år siden, slik at regelverket nylig har vært vurdert.

Samtidig viser departementet til at det foreligger en forskriftshjemmel for å kunne ha et felles råd for eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Forskriften om medvirkningsordninger § 4 gir hjemmel for slike felles råd «når det ut i fra lokale forhold er nødvendig».¹⁵ Departementet viser til at dette kan være en hjemmel for å gjennomføre det Nordre Follo ønsker, og at det på grunn av denne hjemmelen er mindre behov for forsøk på dette feltet siden departementet og kommunene vil få erfaring med slike fellesråd fra denne forskriftsbestemmelsen.

¹⁴<https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/barnehage/status-for-bemanningsnorm-og-pedagognorm-i-barnehagene/>

¹⁵ Forskrift 17. juni 2019 nr 727 om medvirkningsordninger.

3.8.2 Vurdering av søknaden sett i lys av endringsforslagene

Det er ikke helt klart ut ifra avslaget om departementet mener at det ikke er hjemmel i dagens forsøkslov til å godkjenne dette forsøket eller om det bare er et forsøk som ikke er ønskelig. Avslaget kan forstås slik at søknaden ikke oppfyller kravene i § 3, jf. § 1 dersom det allerede er hjemmel for ett av de alternative tiltakene Nordre Follo kommune har søkt om. I så fall er det ikke behov for å godkjenne noe avvik fra dagnes regelverk, jf. § 3 første ledd. En søknad om noe som er lovlig vil heller ikke være et «forsøk» i henhold til den definisjonen vi har foreslått i Forsøkslovrapporten.

Når det gjelder ønske om å ikke ha medvirkningsråd for disse gruppene, fremstår forsøket som en dispensasjonssøknad fra kommuneloven § 5-12. Etter rundskrivet H-26/05 skal det ikke gis godkjenning til rene dispensasjonssøknader. I *Forsøkslovrapporten* s. 67 foreslår vi at også dispensasjoner bør kunne godkjennes hvis det er reelle forsøk, og dispensasjonen er et ledd i å løse utfordringer på en ny måte. Slik den innledende søknaden til Nordre Follo er formulert, er det ikke helt klart om dette vil være et reelt forsøk eller om kommunen i størst grad ønsker unntak fra regler den oppfatter at ikke fungerer så godt. Sistnevnte vil heller ikke oppfylle vilkårene i det nye forslaget.

3.8.3 Avsluttende bemerkninger

Vi antar basert på det som står over at Nordre Follo kommunes søknad ikke ville kvalifisere som et forsøk etter de reglene vi har foreslått.

I avslaget har departementet gitt veiledning som går ut på å utnytte de mulighetene loven gir uten å gjennomføre et forsøk. Etter vårt syn fremstår det som en fornuftig tilnærming.

4 Konklusjoner

4.1 Lovforslaget vårt muliggjør flere forslag enn dagens regler

Vi har i denne gjennomgangen av ti av søknadene som kom inn under frikommuneforsøket 2023 vist at flere søknader eller deler av søknader blir avvist av departementet på bakgrunn av forsøksloven § 4 andre ledd: «*Godkjenning kan ikke gis når dette vil innebære innskrenking av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning.*» Slik vi ser det, vil seks av søknadene kunne blitt vurdert hvis denne absolutte begrensningen blir erstattet med forslaget i *Forsøkslovrapporten* om at det kan gjøres inngrep i lovfestede rettigheter så lenge det muliggjør at innbyggerne får et tjenestetilbud som følger av loven.

Vi har konkludert med at to av søknadene – Nordre Follo med borgerlønn og Strand kommune og målform – uansett ikke ville blitt godkjent selv etter vårt endringsforslag. Disse forsøkene vil i så fall kreve andre hjemler eller egne lover om forsøk.

I tillegg er det én søknad som vi mener det ikke er begrensningene i loven som hindrer, men departementets skjønnsmessige vurdering og praksis. Til slutt er det én søknad der departementet etter vårt syn har gitt fornuftig veiledning om at det omsøkte forsøket delvis kan

gjennomføres etter dagens regler og vi har uansett konkludert med at den resterende søknaden neppe lar seg gjennomføre selv med våre endringsforslag.

Avslagene basert på § 4 andre ledd skjer helt uavhengig av hvilken type inngrep det er snakk om og hvor stort inngrepet er. Dette er særlig tydelig i søknaden fra Bærum kommune, der inngrepet i husleieloven er nokså lite og tilbudet kommunen ønsker å tilby synes å være en tjeneste det er svært stort behov for. Videre ser kommunen for seg å sikre bortfallet av rettigheten med en garanti om annet botilbud. Likevel blir ikke dette forsøket vurdert. Dette er en uheldig begrensning som stanser ellers gode forsøk og som ville kunne blitt godkjent med endringen i § 4 andre ledd i *Forsøkslovrapporten*.

Muligheten til å gjøre inngrep i enkelte lovfestede rettigheter for enkeltpersoner er også etterlyst som et virkemiddel fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ). DFØ har i 2024 gitt ut to rapporter *Statlig styring av kommunen* og *Hvordan styrer staten kommunen?* om statlig styring av kommunal sektor.¹⁶ I disse har DFØ vist til statens styring av kommunene kan bli bedre på blant annet større grad av gjennomføring av piloter og forsøk for å teste ut hvilken effekt fjerning av krav vil kunne få. For individuelle rettigheter forutsetter det en lovendring.

4.2 Avslag basert på regjeringens politikk er uheldig

Vi oppfatter at søknaden til Frogn kommune om pedagoger i barnehager kan tillates etter gjeldende forsøkslov, men ble avvist på grunnlag av hva som er regjeringens politikk for området eller prioriteringer. I søknaden til Nordre Follo kommune om borgerlønn viser departementet også til statsrådets svar om politiske prioriteringer.

Forsøksloven § 3 andre gir anvisning på at forsøk kan godkjennes dersom det oppfyller lovens formål og er «forsvarlig og faglig vel begrunnet.» Etter vårt syn bør ikke den til enhver tid sittende regjeringens politiske plattform eller prioriteringer være avgjørende for hvilke forsøk kommunene får tillatelse til å gjennomføre.

Forsøk bør vurderes ut ifra faglige vurderinger og målsetningen om å få kunnskap – ikke ut ifra politiske preferanser. Erfaringer fra forsøk kan gi nyttig informasjon som leder til endringer i politikken fordi man ser nye muligheter eller får nye kunnskap. Et annet aspekt er at erfaringsinnhentingen og forsøkene gjerne har flere års tidshorisont, og en begrensning ut ifra plattformen til den til enhver tid sittende regjering, vil kunne få virkning for kunnskapsgrunnlaget til kommende regjeringer.

Også hensynet til det kommunale selvstyret, tilsier at regjeringens politikk ikke bør være avgjørende for hvilke forsøk kommuner tillates å gjennomføre. Kommunenes nærhet til de problemstillingene som skal løses lokalt, tilsier både at de vet hvor «skoen trykker» og at de er godt egnet til å komme opp med alternative løsninger.

¹⁶<https://dfo.no/sites/default/files/2024-09/Områdegjennomgang%20rammestyring%20av%20kommunene%20-%20kartleggingsrapport.pdf> s. 37 og <https://dfo.no/sites/default/files/2024-09/Områdegjennomgang%20rammestyring%20av%20kommunene%20%20vurdering%20og%20anbefaling.pdf> s. 3

4.3 Bedre begrunnelse av og veiledning i prosessen

Avslagene fra departementene er gjennomgående korte. I tillegg er den klart største delen av de avslagene vi har sett på en standardisert begrunnelse. En slik innledning er nyttig, men vi savner generelt en bedre og klarere begrunnelse for det enkelte avslag.

Vi mener at en klarere begrunnelse i form av hvilke vilkår som ikke er oppfylt, eller hvorfor departementet har valgt å ikke bruke sin skjønnsmessige kompetanse til å gå videre med forsøket, burde være klart angitt i begrunnelsen. Dette er i tråd med vårt forslag til et utvidet begrunnelseskrav i *Forsøkslovrapporten*. Krav til begrunnelsen vil etter vårt syn både forhindre lite veloverveide avslag, men også gi veiledning til kommunene.

Bedre veiledning for kommunene er viktig dersom de ønsker å forsøke på nytt med et justert eller et annet forsøk senere. Vedtakene er offentlige, så gode avslag vil også gi veiledning til andre kommuner som vurderer tilsvarende forsøk. Vi antar også at knappe og uklare avslag kommunene ikke forstår, kan virke demotiverende og forhindre at de prøver igjen. Det er ingen vits for kommunene å bruke ressurser på å lage søknader om forsøk, dersom de får gjentatte avslag uten at de skjønner hvorfor.

I enkelte av søknadene viser departementet til at deler av forsøket kan gjøres uten unntak fra gjeldende regler, men det som skrives er gjennomgående så vagt at det trolig er til liten veiledning for kommunen. Et unntak fra dette er søknaden til Nordre Follo om medvirkningsråd der departementet er konkrete i sin veiledning og viser til relevant hjemmel.

Videre savner vi en veiledning knyttet til andre forsøkshjemler. Der søknader kanskje kunne bli godkjent under forsøkshjemler i sektorlover, for eksempel i opplæringsloven, burde fagdepartementet lett kunne gi veiledning om dette. I den grad departementet vurderer slike forsøkshjemler og finner at de ikke gir grunnlag for forsøket, bør dette sies direkte i avslaget.