

Til
Kommunalbestyrelsen

Dokumenttype
Rapport – Kort version

Dato
September 2016

KORT HOVEDRAPPORT EVALUERING AF FRI- KOMMUNEORDNINGEN



KORT HOVEDRAPPORT SLUTEVALUERING AF FRIKOMMUNEORDNINGEN

INDHOLD

1.	Indledning	1
2.	Samlet konklusion	2
	Øget ressourceudnyttelse og effektivitet i frikommunerne, høj grad af målopnåelse for de konkrete forsøg samt positive resultater i forhold til selve frikommuneordningens formål	2
3.	Resultater i forhold til frikommuneordningens formål	5
	Positive resultater – især i forhold til øget ressourceudnyttelse og effektivitet	5
4.	Frikommuneforsøgenes resultater i forhold til egne formål	11
	Høj grad af målopnåelse og høj grad af relevans for landets øvrige kommuner	11
5.	Generelle regelændringer siden frikommuneforsøgets igangsættelse	16
	Ny lovgivning har omfattet og påvirker en række forsøg under hele forløbet – og Frikommunerne ser potentialer for yderligere lovgivning som opfølgning på frikommuneordningen	16
6.	Anbefalinger	23

1. INDLEDNING

KL og Social- og Indenrigsministeriet har bedt Rambøll Management Consulting og BDO Consulting (herefter RMC-BDO) om at gennemføre en evaluering af frikommuneordningen.

Formålet med evalueringen er at samle op på erfaringerne fra frikommuneordningen i forhold til indhold, proces, rammer og resultater. Resultaterne skal ses i forhold til ordningens formål, som er:

- Et opgør med unødigt bureaukrati overalt i den kommunale sektor
- Tillid til de offentlige medarbejdere
- Mere råderum og indflydelse til kommunale politikere og ledere.

Evalueringen er gennemført som to delundersøgelser. En midtvejsevaluering i efteråret 2014 samt en slutevaluering sommeren 2016. Både midtvejsevalueringen og slutevalueringen afrapporteres i særskilte rapporter. Slutevalueringens formål er at afdække de opnåede resultater med frikommuneordningen, mens midtvejsevalueringen omhandler frikommuneordningens anvendelse, rammer, proces og implementering.

Denne rapport er en forkortet version af slutevalueringen, der skal formidle frikommuneordningens resultater til landets øvrige kommuner.

1.1 Kort om frikommuneordningen

I forbindelse med finanslovsaftalen for 2011 besluttede den daværende VK-regering at gennemføre forsøg med frikommuner. Den efterfølgende SRSF-regering videreførte forsøget med den ambition, at erfaringerne kan bidrage til den generelle reform af den offentlige sektor med fokus på tillid, faglighed, ledelse og afbureaukratisering. Driftsfasen for forsøgsprojekterne var oprindeligt fastsat til d. 31. december 2015, men er sidenhen blevet forlænget til og med d. 30. juni 2017, så forsøg, der efterfølgende måtte blive omsat til generel lovgivning, ikke skal ophøre, mens forsøgene evalueres, og der fra regering og Folketing tages stilling til behovet for eventuelle lovændringer gældende for alle landets 98 kommuner.

I alt ni kommuner er udvalgt til frikommuneordningen, der formelt foregår fra den 1. januar 2012 til den 31. december 2015¹. De medvirkende kommuner er Fredensborg, Fredericia, Gentofte/Gladsaxe (fælles ansøgning), Odense, Odsherred, Vejle, Vesthimmerland og Viborg. Kommunerne har i fire ansøgningsrunder indsendt konkrete ansøgninger om forsøg på en række forskellige områder. Derudover har frikommunerne og ministerierne i samarbejde skabt en række forsøgstemaer for at udvikle flere tværgående forsøg på centrale kommunale velfærdsområder, som frikommunerne også kunne søge om. I alt er der på tværs af hele forsøgsperioden ansøgt om 599 forsøgsprojekter, hvoraf 421 projekter er blevet godkendt eller delvist godkendt.

Evalueringens resultater er opdelt i følgende hovedspørgsmål:

- Er frikommuneordningens formål blevet opnået?
- Har frikommuneprojekterne levet op til deres egne målsætninger?
- Hvilken betydning har regel- og lovændringer på nationalt plan undervejs i forsøgsperioden haft for frikommuneordningen?

For en uddybende beskrivelse henvises til hovedrapporten, som er tilgængelig på: www.sim.dk.

¹ Som et led i økonomiaftalen for 2015 vedtog Folketinget i efteråret 2014 et lovforslag om at forlænge perioden for frikommuneforsøget frem til den 1. juli 2017. Med en forlængelse kan alle igangsatte forsøg fortsætte, mens frikommunerne i foråret 2016 evaluerer forsøgene, og regeringen og Folketinget efterfølgende beslutter, hvilke forsøg der skal føre til lovændringer, som kan komme alle 98 kommuner til gavn.

2. SAMLET KONKLUSION

ØGET RESSOURCEUDNYTTELSE OG EFFEKTIVITET I FRIKOMMUNERNE, HØJ GRAD AF MÅLOPNÅELSE FOR DE KONKRETE FORSØG SAMT POSITIVE RESULTATER I FORHOLD TIL SELVE FRIKOMMUNEORDNINGENS FORMÅL

Dette afsnit indeholder en samlet konklusion vedrørende slutevalueringen af frikommuneforsøgets resultater og målopnåelse, mens de efterfølgende afsnit indeholder uddybende konklusioner vedrørende evalueringresultaterne i forhold til (i) realisering af frikommuneordningens formål (ii) realisering af frikommuneprojekternes egne formål samt (iii) betydningen af regel- og lovændringer på nationalt plan undervejs i frikommuneforsøget. Endelig følger et afsnit med evaluators fremadrettede anbefalinger.

Evalueringen er gennemført i perioden fra maj til september 2016 og er baseret på følgende dataindsamlingsaktiviteter:

- Etablering af samlet database over frikommuneforsøgene, herunder kodning af forsøgenes egne evalueringsrapporter
- Survey blandt forsøgsansvarlige i frikommunerne
- Survey blandt decentrale ledere og medarbejdere, der i det daglige arbejde har været berørt af frikommuneforsøget
- Survey blandt forvaltningsansvarlige i frikommuner
- Casebesøg i de ni frikommuner
- Interview med fagministerier om frikommuneforsøgene i forhold til regelændringer og forventede regelændringer på nationalt niveau.

Evalueringens datagrundlag er således igennem surveys, dokumentstudier og casebesøg i alt overvejende grad baseret på egenvurderinger fra forskellige centrale aktører i frikommunerne samt i mindre grad vurderinger fra de involverede statslige aktører.

I det følgende præsenteres slutevalueringens konklusioner. Sammenfattende viser slutevalueringen af frikommuneordningen:

Frikommuneordningen har skabt bedre ressourceudnyttelse og effektivitet i frikommunerne

Slutevalueringen viser, at det med frikommuneordningen er lykkedes at igangsætte en omfattende proces med nytænkning i forbindelse med afbureaukratisering og regelforenklning i ni kommuner. Dette har resulteret i 260 igangsatte forsøg vedrørende regelfritagelse og afbureaukratisering². 173 af disse forsøg er taget i brug i det daglige arbejde³, svarende til 86 unikke forsøg⁴, som er taget i brug.

Slutevalueringen viser, at det mest markante resultat af denne proces er, at hovedparten af frikommunerne på tværs af sektorer har oplevet en bedre ressourceudnyttelse og effektivitet som

² Igangsatte forsøg er forsøg, hvor frikommunen har fået godkendelsen og har iværksat arbejdet med forsøget på tidspunktet for midtvejsevalueringen eller senere. Her tages ikke hensyn til, hvorvidt frikommunen har benyttet dispensationen i det daglige arbejde.

³ Forsøg, som er taget i brug i det daglige arbejde, er forsøg, hvor frikommunen har konkret erfaring med at udnytte dispensationen.

⁴ Unikke forsøg er forsøg, som er unikke på tværs af frikommunerne. Dvs. at forsøg med samme indhold, som er taget i brug i flere kommuner, tæller som ét unikt forsøg. I denne rapport er antallet af unikke forsøg opgjort som antallet af forsøg, der er taget i brug, fratrukket kopiforsøg. Herefter er der foretaget en kvalitativ vurdering af forsøgene, således at forsøg med samme indhold tælles som ét forsøg.

følge af deres frikommuneforsøg. Dette er som oftest opnået ved, at frikommunerne er blevet fritaget for procesregler og har derigennem selv fået mulighed for at tilrettelægge drift og organisation mere hensigtsmæssigt.

Slutevalueringen viser yderligere, at de opnåede gevinster typisk er anvendt til at forbedre kvalitet og serviceniveau overfor borgere, samt at der kun i en mindre del af de ibrugtagne forsøg er blevet dokumenteret en egentlig kvantificerbar økonomisk gevinst.

Frikommunernes konkrete forsøgsprojekter har i høj grad levet op til deres egne formål, og frikommunerne vurderer, at forsøgene har stor relevans og potentiale for landets øvrige kommuner

Slutevalueringen viser, at de forsøgsprojekter, som frikommunerne har fået godkendt og igangsat i kraft af frikommuneordningen, typisk har sat fokus på - gennem den konkrete hjemmel - at muliggøre forenkling og forbedring af den kommunale organisation og arbejdsgange samt udvikling af de borgerrettede ydelser.

Evalueringen viser i den forbindelse, at omkring 60 pct. af de iværksatte projekter *i høj grad* eller *i meget høj grad* vurderes - af frikommunerne - at have opnået deres formål, mens ca. 25 pct. af projekterne *i nogen/middel grad* vurderes at have realiseret deres formål. Målopnåelsen i et typisk forsøgsprojekt har primært bestået af inkrementelle/gradvise forandringer snarere end radikale forandringer af den kommunale service, når det kommer til forhold som forbedret effekt og kvalitet for borgeren samt forbedret ressourceudnyttelse.

Evalueringen viser endvidere, at frikommunerne vurderer, at hovedparten af de afprøvede forsøgsprojekter har et stort potentiale og er dermed relevante for landets øvrige kommuner. Specielt nu hvor frikommunerne har indhøstet erfaringer med afprøvning af forsøgsprojekterne og identificeret og adresseret "børnesygdomme". Med andre ord vurderer frikommunerne, at såfremt de konkrete forsøgshjemler omsættes til generel lovgivning, vil alle landets kommuner kunne drage nytte af disse muligheder.

Frikommuneordningen har (også) levet op til ordningens formål

Frikommuneordningens overordnede formål er afbureaukratisering og færre regler, øget tillid til medarbejderne samt øget råderum til politikere og ledere. Slutevalueringen viser, at disse formål alle er opnået, når de enkelte frikommuner vurderer den samlede betydning af frikommuneordningen. Konkret viser slutevalueringen, at kommunerne specielt vurderer, at frikommuneordningen har skabt afbureaukratisering og færre regler i frikommunerne - som jo netop kommer til udtryk i de konkrete forsøg, som frikommunerne har fået hjemmel til at gennemføre. Derudover vurderes det af kommunerne, at der *i nogen grad* er skabt øget råderum for ledere og politikere og medarbejderne oplever *i nogen grad* øget tillid.

Men slutevalueringen viser også, at evalueringsresultaterne vedrørende ordningens formål ikke er ligeså markante, som når det kommer til ordningens betydning for ressourceudnyttelse og effektivitet samt målopfyldelsen af frikommunernes egne formål.

Med andre ord er frikommuneordningens væsentligste resultater ikke opfyldelsen af ordningens formål, men derimod, at frikommunerne, med de forsøg, der er igangsat i forbindelse med frikommuneordningen, er lykkedes med at forenkle og forbedre den kommunale organisation og arbejdsgange. Derudover er de lykkedes med at udvikle de borgerrettede ydelser på en måde, så der er skabt en lang række positive resultater i forhold til forbedret ressourceudnyttelse, effektivitet samt en forbedret kvalitet overfor borgerne. Baggrunden for disse projekter er naturligvis netop den afbureaukratisering, som frikommuneordningen muliggør, men i den konkrete vurdering af forsøgsprojekters resultater er det altså i højere grad de konkrete resultater af de enkelte forsøgsprojekter, der fremhæves frem for ordningens samlede effekt for frikommunen.

Innovative og omfattende forsøgsprojekter skaber i højere grad høj målopnåelse og gode resultater

Slutevalueringen viser, at der er en middelstærk sammenhæng mellem de enkelte forsøgsprojekters vurderede omfang og innovation, og deres vurderede målopnåelse og konkrete resultater.

Evalueringen dokumenterer således en tydelig tendens til, at mere innovative og mere omfattende forsøg i højere grad realiserer deres formål.

Tilstedeværelsen af kommunal ledelsesmæssig opbakning, en systematisk tilgang til implementering samt understøttende tidsmæssige og økonomiske rammer bidrager til øget udbytte af frikommuneordningen i den enkelte kommune og i det enkelte forsøgsprojekt

Slutevalueringen viser, at frikommunernes konkrete tilgang til anvendelse og implementeringen af frikommuneordningen har haft en væsentlig betydning for de realiserede resultater. Dette gælder både, når det kommer til realisering af selve frikommuneordningens formål såvel som formålene med de konkrete forsøgsprojekter.

Slutevalueringen viser således, at der er en tydelig sammenhæng mellem på den ene side en tydelig politisk, strategisk og operationel ledelsesmæssig opbakning og en systematisk tilgang til implementering og på den anden side en høj grad af vurderet målopnåelse i forhold til såvel ordningens formål som forsøgsprojekternes egne formål.

Ny lovgivning har omfattet og påvirket en række forsøg under hele forløbet – og frikommunerne ser potentialer for yderligere lovgivning som opfølgning på frikommuneordningen

Slutevalueringen viser endelig, at en række forsøgsprojekter blev overhalet af ny lovgivning inden de blev igangsat, samt at ca. 20 pct. af de igangsatte forsøgsprojekter sidenhen er blevet omfattet og påvirket af reformer og generel lovgivning. Det gælder særligt for forsøg på beskæftigelses- og skoleområdet. Betydningen af denne påvirkning fra ny lovgivning er ikke entydig. Slutevalueringen viser således, at reformer og ny lovgivning i en mindre andel forsøgsprojekter (specielt på beskæftigelsesområdet) er blevet oplevet som hæmmende for forsøgene, mens det i en tilsvarende andel af projekterne er blevet oplevet som værende fremmende.

3. RESULTATER I FORHOLD TIL FRIKOMMUNEORDNINGENS FORMÅL

POSITIVE RESULTATER – ISÆR I FORHOLD TIL ØGET RESSOURCEUDNYTTELSE OG EFFEKTIVITET

Denne del af slutevalueringen belyser resultaterne af de frikommuneforsøg, der er taget i brug i det daglige arbejde i forhold til frikommuneordningens overordnede formål om at skabe afbureaukratisering, øget tillid til medarbejdere og øget råderum for lokale ledere og politikere.

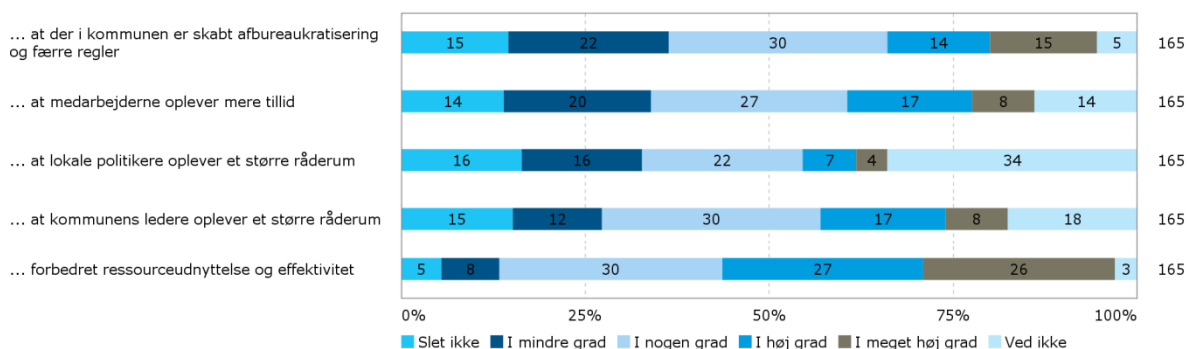
3.1 Resultater i forhold til frikommuneordningens formål

Med frikommuneordningen er det lykkedes at iværksætte en udviklingsproces med fokus på nytænkning i ni kommuner, som har resulteret i en lang række konkrete ideer til regelfritagelse og afbureaukratisering. Udviklingsprocessen er udmundet i 260 igangsatte forsøg og 173 forsøg, som er taget i brug i det daglige arbejde. Ud af de 173 forsøg er der 86 unikke forsøg. Det er dermed lykkedes frikommunerne at igangsætte en omfattende proces med nytænkning i forbindelse med afbureaukratisering og regelforenklning, og i forlængelse heraf har forsøget skabt rammen om en lang række konkrete kommunale forsøg.

Slutevalueringen viser, at frikommuneordningen overordnet set har levet op til ordningens formål. Bedre ressourceudnyttelse og effektivitet fremstår som det tydeligste resultat på tværs af frikommunerne. Derudover vurderer frikommunerne, at der *i nogen grad* er sket afbureaukratisering og skabt færre regler, medarbejderne oplever *i nogen grad* øget tillid (især på beskæftigelsesområdet), og der er *i nogen grad* skabt øget råderum for ledere og politikere. Der kan dog konstateres relativt store forskelle mellem de kommunale sektorområder, hvor beskæftigelsesområdets vurderinger generelt er mere positive end vurderingerne på de andre sektorområder. Dette er især tydeligt i forbindelse med afbureaukratisering og øget tillid. Et andet centralt formål med ordningen er at inspirere og påvirke lovgivningen, men på dette punkt er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere, om frikommuneordningen har levet op til sit formål. Det vil i stedet vise sig i de kommende år.

Resultaterne afspejles i de forsøgsansvarliges vurderinger af forsøgene (se nedenfor) og bakkes op af vurderinger i kommunernes egne evalueringer af de enkelte forsøg samt af spørgeskemaundersøgelser med forvaltningsansvarlige, medarbejdere og decentrale ledere. Derudover er resultaterne blevet drøftet i de ni frikommuner, hvilket har bidraget med tolkninger, uddybninger og konkretiseringer af resultaterne.

Figur 1: I hvilken grad vurderer du, at forsøget bidrager til ...



Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Hvad angår de fire delmål om (i) afbureaukratisering, (ii) øget tillid til medarbejderne, (iii) større råderum for politikere og (iiii) større råderum for ledere, har slutevalueringen endvidere analyseret, hvor mange forsøg der har realiseret et eller flere af disse mål/delmål.

Table 1: Antal forsøg der har realiseret 4 til 0 af ordningens delmål

Antal delmål realiseret	I høj til i meget høj grad	I nogen til i meget høj grad
4 delmål	7 (4 %)	29 (18 %)
3 delmål	11 (7 %)	39 (25 %)
2 delmål	8 (5 %)	30 (19 %)
1 delmål	9 (6 %)	35 (22 %)
0 delmål	26 (16 %)	

Note: n=159. For seks af forsøgene har den forsøgsansvarlige ikke besvaret nogen af spørgsmålene omhandlende forsøgets realisering af ordningens fire delmål. Antallet af forsøg summerer derfor ikke til det fulde antal ibrugtaget forsøg. Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Syv forsøg (4 pct.) har *i høj til i meget høj grad* bidraget til at realisere alle fire af frikommuneordningens delmål. Seks ud af de syv er gennemført inden for beskæftigelsesområdet. Medtages svarkategorien *i nogen grad*, er antallet 29 (18 pct.). Der er flest forsøg, som – både *i høj til i meget høj* og *i nogen til i meget høj grad* – har opnået tre af delmålene (henholdsvis 7 og 25 pct.). Antallet af forsøg, som ikke har bidraget til at opnå nogen af de overordnede delmål, er 26. Her er typisk tale om forsøg inden for teknik- og miljøområdet.

RMC-BDO kan med dette afsæt konkludere, at frikommuneordningen overordnet set har levet op til sine formål. Desuden kan der på baggrund af frikommuneforsøget høstes erfaringer med udvælgelse, tilrettelæggelse og drift til brug for den kommende frikommuneordningen. Evalueringresultaterne for de forskellige delmål uddybes yderligere i det følgende.

Klare resultater i forhold til øget ressourceudnyttelse og effektivitet

Slutevalueringen viser tydeligt, at ressourceudnyttelse og effektivitet har spillet en central rolle i frikommuneforsøgene. Både som målsætning og i høj grad som et oplevet resultat. Resultaterne viser sig ved, at 59 pct. af de kommunale evalueringer fremhæver ressourceudnyttelse og effektivitet som et resultat. Derudover vurderer 54 pct. af de forsøgsansvarlige, 42 pct. af de forvaltningsansvarlige og 34 pct. af medarbejderne og de decentrale ledere, at forsøgene har forbedret ressourceudnyttelsen og effektiviteten *i høj* eller *i meget høj grad*. Medtages i nogen grad, gør det sig gældende for 84 pct. af de forsøgsansvarlige, 81 pct. af de forvaltningsansvarlige og 60 pct. blandt medarbejdere og decentrale ledere. Resultaterne er positive på tværs af sektorområder og gør sig gældende i syv af de ni frikommuner.

Frikommunerne påpeger, at den bedre ressourceudnyttelse og effektivitet oftest er opnået ved, at de er blevet fritaget fra procesregler, og at de har fået mulighed for at tilrettelægge drift og organisation mere hensigtsmæssigt. Frikommunerne fremhæver også, at de opnåede gevinster oftest benyttes til at forbedre kvaliteten af serviceniveauet over for borgerne. Dette illustreres yderligere ved, at 48 pct. af de forsøgsansvarlige i høj eller i meget høj grad vurderer, at forsøget har styrket borgernes oplevelse af kvalitet og service. Medtages i nogen grad, gør det sig gældende for 72 pct.

Desuden viser slutevalueringen, at forsøget ikke i sig selv på evalueringstidspunktet har medført markante ændringer i lovgivningen eller kommunernes arbejdsform, men forsøget har understøttet og inspireret igangværende kommunale innovationsdagsordener og nationale reformforløb. De godkendte forsøg har generelt ikke være banebrydende i forhold til indhold og omfang, men de har især fjernet en række processuelle hindringer for kommunalt råderum til at tilpasse den kommunale serviceproduktion og kvalitetsniveauet til borgernes behov.

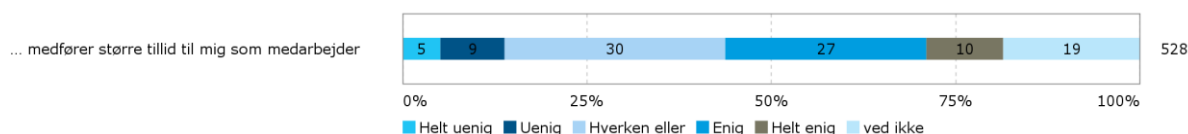
Mere fleksible regler giver en oplevelse af øgede frihedsgrader

Slutevalueringen viser, at kommunerne vurderer, at frikommuneordningen i høj grad har ført til øgede frihedsgrader for ledere og medarbejdere, som også vurderer, at ordningen i nogen grad har resulteret i færre regler. Det fremhæves, at frikommuneordningen i flere tilfælde har været med til at skabe mere fleksible regler, som giver kommunerne mulighed for at tilrettelægge arbejdsgange mere hensigtsmæssigt og ressourceeffektivt inden for de eksisterende regler. Dette er et resultat, som især gør sig gældende for forsøgene på beskæftigelsesområdet, men også genfindes på sundhedsområdet. 29 pct. af de forsøgsansvarlige vurderer *i høj* eller *i meget høj grad*, at der er skabt afbureaukratisering og færre regler i kommunen og 30 pct. *i nogen grad*. For medarbejdernes vedkommende vurderer 34 pct. *i høj* eller *i meget høj grad*, at der er skabt afbureaukratisering og færre regler i kommunen og 34 pct. *i nogen grad*. Dette gør sig gældende for en fjerdedel af lederne, som svarer *i høj* eller *i meget høj grad* og 29 pct. *i nogen grad*. Derudover afspejler 82 pct. af kommunernes evalueringsrapporter, at der er skabt afbureaukratisering og færre regler i forbindelse med forsøgene.

Øget oplevelse af tillid og større råderum til faglige skøn – især på beskæftigelsesområdet

Slutevalueringen viser videre, at frikommuneordningen har resulteret i, at medarbejderne i nogen grad oplever mere tillid og fremhæver, at frikommuneforsøget har givet dem et større råderum for deres faglige skøn. Dette gør sig primært gældende på beskæftigelsesområdet, hvor medarbejderne oplever mere tillid og øget råderum til at benytte deres faglighed i fx samtaler og i forbindelse med tildeling af virksomhedspraktik. Derudover vurderer de forsøgsansvarlige på sundhedsområdet også, at forsøgene *i høj grad* har medført øget tillid.

Figur 2: Medarbejdernes vurdering af, hvorvidt ordningen medfører større tillid til dem som medarbejdere



Kilde: Survey med medarbejdere og decentrale ledere.

Jf. figuren ovenfor vurderer 37 pct. af medarbejderne *i høj* eller *i meget høj grad*, at forsøgene medfører større tillid til dem som medarbejdere, hvortil 30 pct. mener, at det gør sig gældende i nogen grad. Derudover vurderer 52 pct. af medarbejderne, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* skaber et større råderum til deres faglige skøn. Medtages *i nogen grad* i beregningen, er der tale om 72 pct. Disse resultater bærer præg af, at en stor del af de medarbejdere, som har besvaret surveyen, har været tilknyttet omfattende projekter på beskæftigelsesområdet, hvor oplevelsen af at have fået et større råderum i højere grad gør sig gældende end på de øvrige områder. På de andre sektorområder er der en mindre andel medarbejdere, der oplever øget tillid og et større fagligt råderum. Dette kan skyldes, at der ofte er tale om små forsøg med fritagelser fra enkeltbestemmelser på sektorområder med få forsøg.

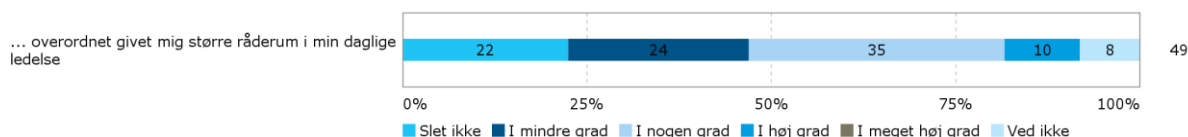
Mere råderum for ledere på operationelt niveau

Slutevalueringen viser, at frikommuneordningen i nogen grad har skabt mere råderum for ledere på operationelt niveau. Ledere på strategisk niveau oplever derimod ikke i lige så høj grad, at de har fået et øget råderum.

På operationelt niveau er råderummet benyttet til en øget inddragelse af faglighed, hvilket især gør sig gældende på beskæftigelsesområdet. Råderummet på strategisk niveau er ofte blevet benyttet til at erstatte statslige regler med kommunale regler, som kommunerne finder mere hensigtsmæssige i relation til den lokale styring. Evalueringen viser videre, at kommunerne er blevet mere bevidste om, at det er muligt at udfordre gældende regler, praksis og procedurer på både kommunalt og statsligt plan. Resultaterne for ledere på strategisk niveau er dog ikke over-

vældende, og det skal bemærkes, at ingen af de forvaltningsansvarlige har svaret, at ordningen *i meget høj grad* har givet dem større råderum i deres daglige ledelse (se figur nedenfor). Dette til trods for at der på bl.a. beskæftigelsesområdet er blevet taget flere omfattende og tværgående forsøg i brug på tværs af lovgivningsbestemmelser (såkaldte "paraplyforsøg"), som har gjort op med en række procesregler.

Figur 3: Forvaltningsansvarliges vurdering af, hvorvidt ordningen har bidraget til at skabe større råderum i deres daglige ledelse



Kilde: Survey med forvaltningsansvarlige.

Slutevalueringen viser videre, at 21 pct. af de adspurgte decentrale ledere vurderer, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har bidraget til at skabe et større råderum i deres daglige ledelse, hvortil 40 pct. vurderer, at det gør sig gældende *i nogen grad*. Frikommuneordningen har dermed i højere grad været med til at skabe øget råderum for de decentrale ledere end de forvaltningsansvarlige. Dette kan skyldes de mange små forsøg med fritagelse fra enkeltbestemmelser (såkaldte "pincetforsøg"), som giver fritagelse fra få og specifikke regler og dermed primært påvirker de decentrale lederes daglige arbejde.

Frihed til bedre drift og udvikling af organisationen – men de lokale politikere oplever ikke, at de er blevet sat helt fri

Slutevalueringen viser, at frikommuneordningen i begrænset grad har medført et større lokalt råderum for lokale politikere. De kommunale politikere oplever ikke selv, at frikommuneordningen har sat kommunerne helt fri og givet dem rammerne til at drive kommunen på en helt ny måde. Dette skyldes, fremhæver de, at der i ansøgningsperioden er blevet afvist en række vidtgående og efter kommunernes vurdering innovative forsøg. Politikerne fremhæver derimod, at frikommuneordningen har givet dem mulighed for, i en afgrænset periode, at gennemføre en række forbedringer af driften og den kommunale organisation på tværs af sektorområder, hvilket har ført til bedre ressourcenyttelse og øget kvalitet i den borgerrettede service.

Derudover vurderer 61 pct. af de forvaltningsansvarlige, at lokale politikere *i nogen* til *i høj grad* oplever større lokalt råderum som følge af frikommuneordningen, mens ingen svarer *i meget høj grad*. Dette kan skyldes, at der i opstarten af frikommuneordningen var forskellige forventninger til, hvad der var muligt inden for ordningens rammer, hvilket illustreres ved de 155 afviste ansøgninger.

Bedre muligheder for at afprøve nye ideer og skabe innovation og andre sidegevinster

Slutevalueringen viser, at der på tværs af forsøgene har været en række positive sidegevinster ved ordningen. Den mest centrale sidegevinst er, at frikommuneforsøget giver mulighed for at afprøve nye ideer og skabe innovation. Dette resultat skal ses i forlængelse af hele processen i forbindelse med frikommuneforsøget og de overordnede formål, som har skabt nye rammer for de innovative processer i kommunerne. Flere kommuner fremhæver i forlængelse heraf, at frikommuneordningen har været et godt supplement til de innovative processer, som har kørt sideløbende i flere af frikommunerne. De konkrete resultater er, at 49 pct. af de forsøgsansvarlige og 63 pct. af de forvaltningsansvarlige vurderer muligheden for at afprøve nye ideer/skabe innovation som et af de vigtigste resultater af frikommuneordningen. Derudover vurderer 25 pct. af medarbejderne og de decentrale ledere og 30 pct. af de forvaltningsansvarlige *i høj* eller *i meget høj grad*, at frikommuneordningen har understøttet en mere innovativ tilgang til levering af ydelser/services. Medtages *i nogen grad*, gør det sig gældende for 52 pct. af medarbejderne og de decentrale ledere og 77 pct. af de forvaltningsansvarlige.

Slutevalueringen viser videre, at frikommuneordningen *i nogen grad* har mindsket arbejdspresset i kommunerne, hvilket primært gør sig gældende for medarbejderne. 17 pct. af de decentrale ledere vurderer her, at frikommuneordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har bidraget til at mindske medarbejdernes arbejdspress og 26 pct. *i nogen grad*. Derudover vurderer kun 7 pct. af de decentrale ledere, at det har mindsket deres eget arbejdspress *i høj* eller *i meget høj grad* og 14 pct. *i nogen grad*.

Som en negativ sideeffekt fremhæves det, at det har været relativt ressourcekrævende og bureaukratisk at deltage i frikommuneforsøget, da der har været krav om dokumentation, selvevaluering og deltagelse i aktiviteter i forbindelse med forsøgene. Derudover har de mange afslag på ansøgninger demotiveret politikere, ledere og medarbejdere i kommunerne.

3.2 Hvilke typer forsøg opnår høj resultatopnåelse, og hvilke forhold gavner resultatopnåelsen

Slutevalueringen har ligeledes undersøgt, hvilke typer forsøg der har en tendens til at opnå de bedste resultater, samt hvilke forhold der har indflydelse på, om forsøgene opnår en høj resultatopnåelse i forhold til ordningens formål.

Innovative og omfangsrige forsøg scorer højt på resultatopnåelse

Slutevalueringen viser, at forsøg, som vurderes at have en høj grad af innovation, har en tendens til at score højt på resultatopnåelse i forhold til ordningens formål. Resultatet kan ses i relation til midtvejsevalueringen, som fremhæver, at forsøg med en høj grad af innovation ofte har gennemført en mere inddragende udviklingsproces, som har medført, at der er blevet identificeret gode ideer i den enkelte frikommune.

Slutevalueringen viser videre, at omfangsrige projekter også scorer højt på resultater i forhold til ordningens formål, men sammenhængen er ikke lige så stærk som for de innovative forsøg. Dette resultat understøtter ligeledes resultater fra midtvejsevalueringen, som peger på, at der i de omfattende forsøgsprojekter ofte har været gennemført en mere omfattende udviklingsproces, hvor der er blevet tænkt på tværs af det enkelte område eller på tværs af sektorområder frem for udelukkende at fokusere på enkeltbestemmelser.

Det er i slutevalueringen også undersøgt, hvorvidt forsøgets primære formål, hovedtema og forsøgstype har betydning for resultater i forhold til ordningens formål. Her viser slutevalueringen dog ikke nogle klare sammenhænge.

Implementeringsprocessen, rammer og ledelsesfokus er centrale forhold i forhold til resultatopnåelsen

Slutevalueringen viser, at forudsætningerne for implementeringen har betydning for resultatopnåelsen. Der er således en tendens til en højere resultatopnåelse blandt de forsøg, der har haft klare mål og succeskriterier, en realistisk tidsplan, en klar rolle- og ansvarsfordeling, den fornødne tid og ressourcer til implementering, ejerskab blandt medarbejderne, relevante procedurer og arbejdsgangsbeskrivelser, hvor de berørte medarbejdere har fået den fornødne introduktion, samt at der har været en løbende opfølgning på fremdrift og udfordringer. Dermed bakker slutevalueringens resultater op om vigtigheden af de særlige opmærksomhedspunkter i forbindelse med implementeringsprocessen, som fremhæves i midtvejsevalueringen.

Forsøg, hvor de økonomiske og tidsmæssige rammer har fremmet forsøget, har ligeledes en tendens til at score højt på resultatopnåelse, dermed fremstår tid og økonomi som to centrale ramme faktorer for at opnå en høj resultatopnåelse i forhold til ordningens formål.

Forsøg, hvor nærmeste leders fokus har fremmet forsøget, scorer ligeledes højt på resultatopnåelse i forhold til ordningens formål. Dette resultat kan skyldes, at nærmeste leder er en central person i forhold til forsøgets fremdrift. De nærmeste ledere kan bakke op om forsøgene ved at

afsætte tid til forsøget, de kan selv bruge ressourcer på forsøget, og de kan sætte klare rammer for forsøget.

4. FRIKOMMUNEFORSØGENES RESULTATER I FORHOLD TIL EGNE FORMÅL

HØJ GRAD AF MÅLOPNÅELSE OG HØJ GRAD AF RELEVANS FOR LANDETS ØVRIGE KOMMUNER

Det andet fokus for slutevalueringen har været at afdække, om frikommuneforsøgene har levet op til de konkrete målsætninger, som frikommunerne selv har opstillet. Er de gennemførte frikommuneprojekter med andre ord succesfulde set i forhold til deres konkrete formål?

Slutevalueringen viser samlet set, at de anvendte forsøgsprojekter af frikommunerne vurderes i høj grad at have realiseret deres formål, samt at potentialet for at udbrede disse projekter til landets øvrige kommuner af frikommunerne selv vurderes at være stort.

Slutevalueringen viser, at den største andel af forsøgsprojekter primært har haft til formål at sikre, og dermed også i høj grad har realiseret forenklinger og forbedringer af den kommunale organisation, administration og arbejdsprocesser. Også projekter vedrørende udvikling og innovation af de direkte borgerrettede ydelser har været et væsentligt fokus.

Slutevalueringen viser videre, at frikommunerne vurderer, at det enkelte forsøgsprojekt typisk har bidraget med mindre forbedringer af den kommunale drift frem for mere omfattende forbedringer. Dette skyldes i høj grad, at størstedelen af projekterne netop har været mindre projekter, som har omhandlet fritagelse fra konkrete enkeltbestemmelser, og som derfor også "kun" har haft en mindre betydning for den samlede ressourceudnyttelse, kvalitet og effekt. Slutevalueringen viser dog også, at når frikommunerne har igangsat større og mere omfattende forsøgsprojekter, så vurderer frikommunerne også, at det i højere grad lykkedes at skabe mere omfattende forbedringer af den kommunale drift. Disse typer af forsøg, som fx har været tilrettelæggelse af mere borgerinddragende og resultatorienterede kontaktføløb på beskæftigelsesområdet eller ændret organisering på uddannelsesområdet i forhold til brobygning mellem grundskole og ungdomsuddannelser, har imidlertid været i mindretal i forhold til projekter, som altså har fokuseret på helt konkrete forbedringer relateret til enkeltbestemmelser i lovgivningen.

Slutevalueringen viser, at typen af projekter, som i størst grad opnår deres egne formål, er projekter, hvor frikommunerne vurderer, at en eller flere faktorer er til stede:

- Projektet har fokus på konkrete forbedringer og forenklinger
- Projektet er innovativt
- Projektet er omfattende
- Projektet har haft gode forudsætninger for implementering
- Projektet har oplevet en understøttende politisk, strategisk og operationel ledelse
- Projektets tidsmæssige og økonomiske rammer har været fremmende frem for hæmmende.

Nedenfor er evalueringen af frikommuneforsøgenes resultater i forhold til egne formål nærmere gennemgået, når det kommer til:

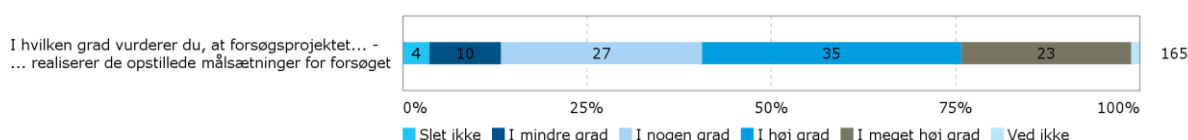
- Målopnåelse, herunder økonomisk effekt og potentiale
- Mønster i resultatopnåelse, hvilke typer af projekter opnår den bedste målopnåelse
- Øvrige forhold som understøtter høj målopnåelse.

4.1 Frikommuneforsøgenes målopnåelse i forhold til forsøgenes egne målsætninger

Forsøgsprojekterne har i relativt høj grad realiseret egne formål

Slutevalueringen viser, at ca. 60 pct. af de anvendte forsøgsprojekter i frikommunerne er vurderet til at have en *høj til i meget høj grad* af målopnåelse, og medtages i *nogen grad*, gør det sig gældende for 86 pct. Nedenfor er dette illustreret med et eksempel fra en af evalueringens datakilder.

Figur 4: I hvilken grad har forsøgsprojektet realiseret de opstillede målsætninger for forsøget



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forsøgsansvarlige.

Slutevalueringen viser videre, at den relativt høje vurdering af målopfyldelse går igen på tværs af i alt otte ud af de ni frikommuner og specielt skal findes inden for beskæftigelsesområdet, teknik og miljø, sundheds- og omsorgsområdet, jf. nedenstående tabel.

Tablet 2: Oversigt over væsentligste tendenser vedrørende målopnåelse i frikommunerne

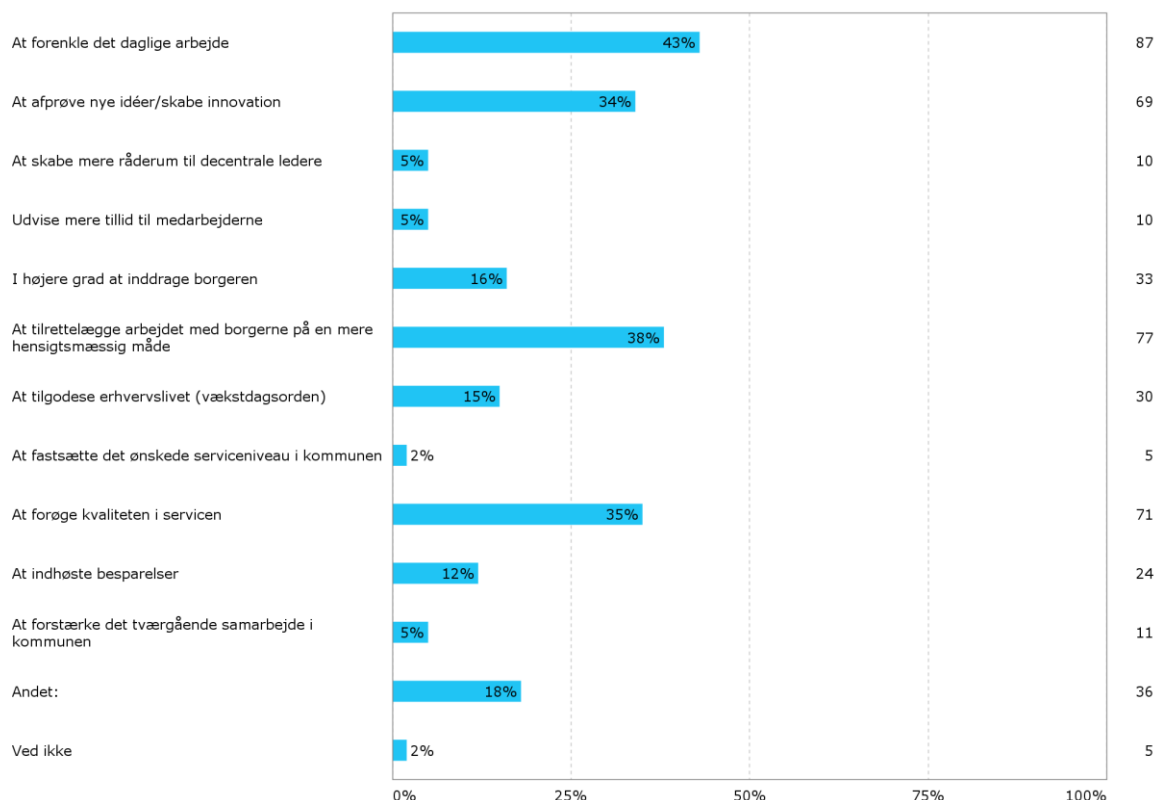
Frikommune	Væsentligste tendenser vedrørende målopnåelse
Fredensborg	Kommunen har positiv vurdering af resultatopnåelse for langt hovedparten af de forsøgsprojekter, som er taget i brug – specielt i forhold til projekter inden for miljø og teknik, beskæftigelsesområdet, borgerservice samt sundheds- og omsorgsområdet.
Fredericia	Relativt få projekter taget i brug, men generelt positiv vurdering fra kommunen af hovedparten af disse projekter. Dog vurderer kommunen, at der er tale om mindre, men positive inkrementelle ændringer. Primært projekter med høj målopnåelse inden for sundheds- og omsorgsområdet samt beskæftigelsesområdet.
Gentofte	Kommunen har en positiv vurdering af resultatopnåelsen for hovedparten af forsøgene. Kommunen har oplevet, at forsøgene har levet op til det overordnede formål om at skabe kvalitet for borgerne. Særligt på beskæftigelsesområdet opleves der at være opnået resultater, ligesom der på skoleområdet kan identificeres projekter med en høj målopnåelse.
Gladsaxe	Relativt få forsøgsprojekter taget i brug, men kommunen har en positiv vurdering af resultatopnåelse for hovedparten af disse. Primært høj målopnåelse for projekter inden for beskæftigelsesområdet samt sundheds- og omsorgsområdet.
Odense	Positiv vurdering for hovedparten af projekterne. Høj målopnåelse for projekter inden for såvel beskæftigelsesområdet, sundheds- og omsorgsområdet, økonomi/administration samt socialområdet.
Odsherred	Ingen projekter med en høj målopnåelse og generelt meget få igangsatte forsøg.
Vejle	Kommunen har en positiv vurdering af ca. 50-75 pct. af de opstillede mål, og kommunen betegner realiseringen af målsætningerne som succesfuld. Primært høj målopnåelse for projekter inden for beskæftigelsesområdet, men derudover også høj målopnåelse for projekter inden for hovedparten af de øvrige sektorer.
Vesthimmerland	Kommunen har relativt få evaluerede projekter, men en positiv vurdering af resultatopnåelsen for hovedparten af disse. Primært høj målopnåelse for projekter inden for beskæftigelsesområdet samt teknik og miljø.
Viborg	Kommunen har en positiv vurdering af ca. halvdelen af de ibrugtagne forsøg, og kommunen vurderer samlet deltagelsen i frikommuneordningen som succesfuld, når det kommer til projekternes målopnåelse. Primært høj målopnåelse for projekter inden for beskæftigelsesområdet, teknik og miljø samt erhvervsudvikling.

Kilde: Kommunernes selvevalueringer og casebesøg i frikommuner.

Forsøgsprojekterne har haft målsætninger vedrørende forenkling og forbedring af organisation og arbejdsgange samt udvikling af borgerrettede ydelser

Slutevalueringen viser, at frikommunerne primært vurderer at have igangsat forsøgsprojekter med målsætninger, der relaterer sig til fokus på forenkling og forbedring af den kommunale organisation og arbejdsgange samt udvikling og innovation af borgerrettede ydelser, samt at det kun er et mindre antal af forsøgene, hvor det primære formål med projektet har relateret sig direkte til frikommuneordningens overordnede formål vedrørende tillid og råderum, jf. nedenstående figur.

Figur 5: De primære formål med forsøgsprojekterne*



* Konkret er de forsøgsansvarlige i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt om at beskrive op til tre primære formål pr. projekt.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forsøgsansvarlige.

Konsekvensen af forsøgsprojekternes målopnåelse er typisk gradvise forbedringer af den kommunale drift frem for omfattende gevinster

Slutevalueringen viser, at frikommunerne vurderer, at deres forsøgsprojekter primært har skabt inkrementelle/gradvise snarere end radikale forbedringer og forenklinger af den kommunale drift, når det kommer til forhold som effekt af velfærdsydelser, kvalitet, tilfredshed hos borgere samt ressourceudnyttelse. Et evalueringresultat, som stemmer overens med, at frikommunerne i overvejende grad har anvendt såkaldte pincetforsøg, der fokuserer på fritagelser fra enkeltbestemmelser frem for mere omfattende og helhedsorienterede forsøg – de såkaldte paraplyforsøg. Slutevalueringen viser dog også, at paraplyforsøg typisk er de forsøg, som også vurderes at føre til de mest omfattende former for resultater – hvad enten dette drejer sig om bedre kvalitet, bedre ressourceudnyttelse eller bedre effekt for borgerne af de leverede velfærdsydelser.

Forsøgsprojekterne har i mindre grad skabt en synlig økonomisk effekt

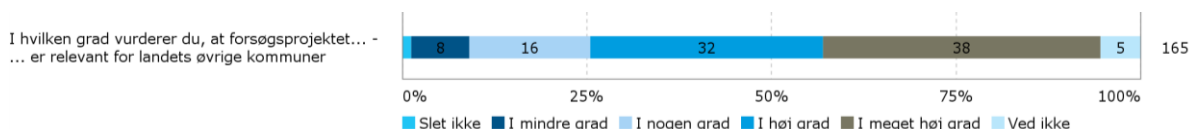
Slutevalueringen viser, at det er en mindre andel af forsøgsprojekterne (ca. 20 pct.), som frikommunerne i deres egne selvevalueringer vurderer, har skabt en positiv økonomisk gevinst, samt at der i disse projekter med en positiv økonomisk gevinst typisk er tale om en mindre til en moderat forbedring af produktiviteten i opgaveløsningen gennem en mere hensigtsmæssig tilret-

telæggelse af arbejdsgange. Samtidig viser slutevalueringen også, at en stor del af de forsøgsprojekter, der er taget i brug i det daglige arbejde, ikke har gennemført en systematisk vurdering af forsøgenes økonomiske effekt.

Forsøgsprojekterne vurderes at have stor relevans og potentiale for øvrige kommuner

Slutevalueringen viser, at langt størstedelen af forsøgsprojekterne af frikommunerne vurderes som relevante for landets øvrige kommuner, og det vurderes samtidig, at landets øvrige kommuner vil kunne forventes at opnå en højere målopnåelse, nu hvor projekterne er afprøvet og "børnesygdommene" identificeret og adresseret. 70 pct. af de forsøgsansvarlige vurderer i høj til i meget høj grad, at forsøget er relevant for landets øvrige kommuner, og medtages i nogen grad, er der tale om 86 pct. Nedenfor er evalueringresultatet illustreret:

Figur 6: I hvilken grad har forsøgsprojektet relevans for landets øvrige kommuner



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forsøgsansvarlige.

4.2 Hvilke typer af forsøgsprojekter opnår den bedste målopnåelse i forhold til egne formål?

Projekter med en høj grad af innovation opnår i højere grad høj målopnåelse

Slutevalueringen viser, at der er en moderat sammenhæng mellem frikommunernes vurdering af hhv. forsøgsprojekternes grad af innovation og deres målopnåelse af egne formål, således at i jo højere grad et forsøgsprojekt er innovativt, i jo højere grad vil forsøgsprojektet også realisere en høj grad af målopnåelse.

Omfattende projekter opnår i højere grad høj målopnåelse

Slutevalueringen viser, at der er en moderat sammenhæng mellem frikommunernes vurdering af, hvor omfattende et projekt er og projektets målopnåelse af egne formål, således at større og mere komplekse forsøg i højere grad opnår en høj grad af målopnåelse af egne formål

Projekter med fokus på forenkling af organisation og arbejdsgange opnår i højere grad høj målopnåelse

Slutevalueringen viser, at der er en større andel projekter, som vedrører forenkling af kommunens generelle administration, ledelse og organisering, som af frikommunernes vurderes at realisere en høj grad af målopnåelse i forhold til egne formål, end når der sammenlignes med projekter, som vedrører udvikling af borgerrettede ydelser.

4.3 Hvilke øvrige forhold understøtter høj målopnåelse?

Projekter med gode forudsætninger for implementering realiserer i højere grad høj resultatopnåelse

Slutevalueringen viser, at der er en relativt stærk sammenhæng mellem frikommunernes vurdering af, hvor gode forudsætninger for implementering af forsøgsprojekter der har været til stede, og forsøg der opnår de bedste resultater i forhold til egne formål. Slutevalueringens konklusioner understøtter dermed også midtvejsevalueringens konklusioner og læringspunkter, når det kommer til at sikre en grundig, fokuseret og inddragende implementering af frikommuneforsøg.

Projekter med en understøttende politisk, strategisk og operationel ledelse realiserer i højere grad høj resultatopnåelse

Slutevalueringen viser, at der er en moderat til en relativt stærk sammenhæng mellem frikommunernes vurdering af forsøgsprojekternes målopnåelse af egne formål og fokus på projekterne

fra politisk hold, direktion og nærmeste leder. Særligt direktionens fokus har stor betydning. En understøttende politisk, strategisk og operationel ledelse er med andre ord betingende for en høj resultatopnåelse i forhold til projekternes egne formål. Et resultat, der også bidrager til at tydeliggøre, at det i højere grad har været forsøgsprojekternes konkrete formål, der har haft et samlet ledelsesmæssigt fokus i den enkelte frikommune frem for frikommuneordningens mere overordnede formål vedrørende afbureaukratisering, tillid og råderum.

Slutevalueringens konklusioner understøtter dermed midtvejsevalueringens konklusioner og læringspunkter, når det kommer til betydning af at sikre ledelsesmæssig opbakning i såvel udvikling som implementering og anvendelse af forsøgsprojekter.

Projekter med fremmede tidsmæssige rammer og en fremmede økonomisk ramme realiserer i højere grad høj resultatopnåelse

Slutevalueringen viser, at der er en moderat sammenhæng mellem frikommunernes vurdering af forsøgsprojekternes målopnåelse i forhold til egne formål og de tidsmæssige og økonomiske rammer. Slutevalueringen viser med andre ord, at fremmede tidsmæssige rammer (fx relevant tid til at afprøve projektet) og en fremmede økonomisk ramme (fx tilstrækkelige ressourcer) til at gennemføre projektet understøtter en høj resultatopnåelse i forhold til egne formål.

5. GENERELLE REGELÆNDRINGER SIDEN FRIKOMMUNEFORSØGETS IGANGSÆTTELSE

NY LOVGIVNING HAR OMFATTET OG PÅVIRKET EN RÆKKE FORSØG UNDER HELE FORLØBET – OG FRIKOMMUNERNE SER POTENTIALER FOR YDERLIGERE LOVGIVNING SOM OPFØLGNING PÅ FRIKOMMUNEORDNINGEN

Slutevalueringen af frikommuneforsøget omfatter en analyse af de generelle regelændringer og forventede kommende regelændringer på nationalt niveau, som siden frikommuneforsøgets igangsættelse har påvirket forsøgene undervejs, eller som vil udbrede forsøgene til generel lov.

Resultaterne af analysen er et øjebliksbillede, som skal ses i lyset af, at der skal følges op på frikommuneforsøget på baggrund af bl.a. nærværende evaluering. Det er således ikke forventningen, at forsøgene er udbredt til generel lovgivning på nuværende tidspunkt. Desuden skal resultaterne holdes op imod, at det i frikommuneforsøget også tillægges værdi, at frikommunerne lokalt forenkler og fjerner egne regler og procestrin. Frikommuneordningens endelige indflydelse på lovgivningen kan ikke vurderes på nuværende tidspunkt.

Slutevalueringen belyser med dette afsæt, i hvilket omfang og hvordan frikommuneordningen og de enkelte frikommuneforsøg er blevet påvirket af regelændringer på nationalt plan som følge af reformer og ny lovgivning undervejs i frikommuneordningens levetid. Desuden belyses, hvorvidt forsøgene har påvirket lovgivningen – som ideer og inspiration – samt hvorvidt der er kommet lovgivning i forlængelse af forsøgene. Det belyses, om reformer og ny lovgivning opleves at have bremset eller tilsidesat forsøg ved at gå i en anden retning end forsøgene.

5.1 Lovændringer har medført, at nogle forsøg helt eller delvist er omfattet af generel lovgivning, før de kom i gang

Slutevalueringen viser, at der i nogle tilfælde er gennemført generel lovgivning, som har overhalet godkendte frikommuneforsøg. Forsøgene er ikke nået at begynde, før ny lovgivning har fjernet grundlaget og behovet for forsøgene.

Slutevalueringen viser, at særlig folkeskolereformen har betydet, at en del frikommuneforsøg på skoleområdet er blevet omfattet af den generelle lovgivning, før de kom i gang. På tværs af de ni frikommuner er der tale om forsøg, der skulle arbejde med følgende centrale temaer, som er indeholdt i folkeskolereformen: Fleksibel idrætsundervisning i udkolingen, ophævelse af holddelelsbegrænsningen og muligheder for anderledes holddeling, sammensætning af skolebestyrelser og fleksibilitet i reglerne om uddannelseskvalifikationer hos undervisere.

Også på beskæftigelsesområdet er grundlaget og behovet for visse forsøg blevet fjernet af generelle lovændringer i kontanthjælpsreformen, sygedagpengereformen og beskæftigelsesreformen, så de er blevet overflødige. Hertil kommer, at der er gennemført enkelte generelle lovændringer, som har medført, at frikommuneforsøg på planområdet, forsøg i forhold til digitalisering samt forsøg på socialområdet blev overhalet.

Særligt på beskæftigelsesområdet er der dog også tale om, at reformer og ny lovgivning i enkelte tilfælde er gået imod intentionen med frikommuneforsøgene, hvorfor disse forsøg ikke er igangsat.

5.2 På nuværende tidspunkt er 20 pct. af de forsøg, som er sat i gang, blevet omfattet reformer og generel lovgivning

I det omfang formålet med et frikommuneforsøg er blevet omfattet af reformer og generel lovgivning bliver de ni frikommuners særlige muligheder i kraft af deres status som frikommuner udbredt til en mulighed for alle kommuner. Det indebærer et øget råderum for kommunerne generelt set.

Samlet viser slutevalueringen, at 20 pct. af de igangsatte frikommuneforsøg (52 forsøg) på nuværende tidspunkt er blevet omfattet af reformer og lovkomplekser.

Disse forsøg er således helt eller delvist blevet omfattet af generel lovgivning under forsøgets gennemførelse eller efter afslutningen af forsøget, jf. tabellen nedenfor.

Tablet 3: Antal igangsatte forsøg som helt eller delvist er blevet en del af generel lovgivning, før den samlede evaluering af og opfølgning på frikommuneforsøget

Sektor	Forsøg der ikke er blevet en del af generel lovgivning		Forsøg der helt eller delvist er blevet en del af generel lovgivning		Total antal forsøg
Beskæftigelse og integration	81	78 %	22	22 %	103
Skole	15	50 %	15	50 %	30
Social- og ældreområdet	28	88 %	4	12 %	32
Dagtilbud	2	100 %	0	0 %	2
Erhverv, turisme og kultur	6	100 %	0	0 %	6
Sundhed og psykiatri	25	93 %	2	3 %	27
Teknik, trafik og miljø	37	93 %	4	7 %	41
Udbud, indkøb og offentlig-privat	5	56 %	4	44 %	9
Andet (digitalisering og administrativ organisering)	9	90 %	1	1 %	10
Total	208	80 %	52	20 %	260

Kilde: RMC-BDO's bearbejdning af frikommunernes egne evalueringer og redegørelser, frikommunevedtægterne i de ni forsøgs kommuner samt kommunernes redegørelser om frikommuneforsøgets status til økonomiudvalg og fagudvalg. Det bemærkes, at tabellen alene viser de frikommuneforsøg, som har været igangsat. I tabellen indgår ikke de godkendte frikommuneforsøg, der evt. pga. generelle ændringer i lovgivning eller af anden årsag ikke blev igangsat. De anførte 260 forsøg er det samlede antal igangsatte forsøg i kommunerne. Her sondres ikke mellem unikke, kopi- eller temaforsøg.

De 52 forsøg har generelt været i overensstemmelse med den reformretning, der har eksisteret hos andre aktører og i andre beslutningsfora. Det er især tilfældet på beskæftigelsesområder og skoleområdet, hvor der er gennemført større reformer. Her har frikommuneforsøgene på afgrænsede områder givet ideer og inspiration til delelementer i den generelle lovgivning.

I forhold til *udbud og indkøb* viser kommunernes egne evalueringer og redegørelser, at den nye udbudslov har overhalet nogle forsøg i forbindelse med lempeligere regler for udbud. Disse forsøg kan – på linje med andre inspirationskilder – have givet input til delelementer i udbudsloven.

Frikommuneforsøgene har dog ikke på nuværende tidspunkt været hoveddrivkraften bag reformer og konkret lovgivning i ret mange tilfælde.

Boks 1: Igangsatte frikommuneforsøg som er blevet en del af reformer på beskæftigelsesområdet og folkeskoleområdet

Reformer på beskæftigelsesområdet

Det er i særlig høj grad kontanthjælpsreformen, sygedagpengereformen og beskæftigelsesreformen, der har påvirket frikommuneordningen. Frikommunerne angiver, at bl.a. følgende forsøg er omfattet af reformerne på beskæftigelsesområdet og derfor er ophørt:

- Fælles opstart af sygedagpengesager. Fokus på gentagne sygemeldte forsikrede ledige
- Barrierer for en helhedsorienteret indsats
- Fokus på effekt frem for proces
- Harmonisering af tilbudsmulighederne for forsikrede og ikke-forsikrede borgere, der vil gøre en forskel for andre, skal have bedre muligheder for at engagere sig
- Sammenlægning af arbejdsmarkeds- og socialudvalget
- Flytning af jobcentrets opgaver og afgørelser om beskæftigelsesindsatsen
- Mindre restriktive procedureregler i forbindelse med kontakten mellem den unge og jobcentret
- Førtdispension skal ligge under jobudvalgets område
- Én indgang, når man søger om kontanthjælp
- En fælles modtagelse for jobcenter og ydelsescenter
- Smart og smidig administration af transportbevillinger og udbetalinger.

Folkeskoleområdet

På folkeskoleområdet er det særligt folkeskolelovens nye bestemmelser om temaerne, der har overhalet frikommuneforsøg på området: holddannelser, elevplaner, underviserkompetencer, skolebestyrelse, fælles ledelse samt overgange fra skole til uddannelse. Eksempelvis følgende frikommuneforsøg som er omfattet af folkeskolereformen og derfor er ophørt:

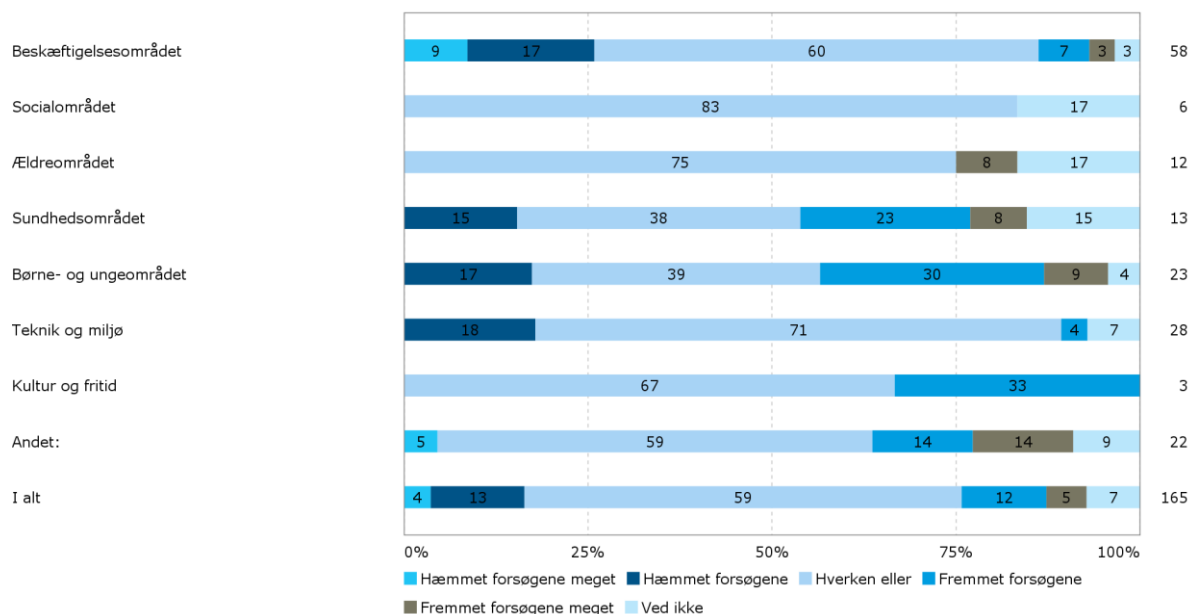
- Aldersintegration og fleksibel holddeling
- Årgangsorganisering
- Øget fleksibilitet i reglerne om uddannelseskvalifikationer
- Fælles skolebestyrelse
- Karakterer i alle fag fra 6. klasse
- 9. klasse – et afslutnings- og overgangså
- Idræt og fysisk aktivitet på 7.-9. klassetrin
- Afskaffelse af udtalelse i faget idræt på 8.-9. klassetrin
- Indførelse af kontaktlærerordning i folkeskolen
- Målrettet anvendelse af elevplaner i folkeskolen
- Skolebestyrelsens sammensætning
- Fritagelse fra formkrav til kvalitetsrapport – sammenskrivning af kvalitetsrapporten og aftalen vedr. aftalestyring
- International udskoling.

Kilde: Frikommunernes egne evalueringer og redegørelser, frikommunevedtægter og statusrapporteringer til de politiske udvalg.

5.3 Reforme og ny lovgivning har hæmmet et mindre antal igangværende og afsluttede forsøg – og har i enkelte tilfælde tilsidesat forsøgene

Slutevalueringen viser samlet set, at frikommunerne oplever, at vedtagne reformer og ny generel lovgivning har hæmmet et mindre antal frikommuneforsøg ved, at reformer og ny lovbestemmelser i større eller mindre grad forhindrer dem i at indfri formålet med deres forsøg. Dette gør sig især gældende for forsøg på beskæftigelsesområdet, jf. figur 7 nedenfor.

Figur 7: I hvilket omfang har reformer og ny lovgivning fremmet eller hæmmet forsøgene? Krydset med: Inden for hvilket område er du ansat



Kilde. Spørgeskemabesvarelse fra de forsøgsansvarlige i frikommunerne.

Langt hovedparten af de forsøgsansvarlige vurderer, at reformer og ny lovgivning hverken har fremmet eller hæmmet deres forsøg (59 pct.).

17 pct. af de forsøgsansvarlige vurderer dog, at deres forsøg er *meget hæmmet* eller *hæmmet* af reformer og ny lovgivning, hvilket er mest udtalt på beskæftigelsesområdet (26 pct. af de forsøgsansvarlige). Tilsvarende vurderer 17 pct. af de forsøgsansvarlige, at deres frikommuneforsøg er blevet fremmet af reformer og ny lovgivning. Det er mest fremtræden på børne- og ungeområdet, hvor 39 pct. svarer fremmet eller fremmet meget, hvor folkeskolereformen har støttet op om nogle forsøg.

Samlet set viser slutevalueringen, at der er tale om et forholdsvis begrænset antal forsøg, som er hæmmet af den generelle lovgivning. Det er typisk i forbindelse med forsøg af mere substantiel karakter på beskæftigelsesområdet. Her har de bredere reformforløb og implementering af større nye lovgivningskomplekser (kontanthjælpsreformen, sygedagpengereformen, fleksjob- og førtidspensionsreformen samt beskæftigelsesreformen) indeholdt en ny regulering og proceskrav for specifikke målgrupper og nye ydelsesformer, der af frikommunerne opleves at hæmme nogle forsøgs formål. Fra Beskæftigelsesministeriets side peges i den forbindelse eksempelvis på, at hyppige samtaler med de ledige hurtigt i ledighedsforløbet er indført som led i beskæftigelsesreformen med afsæt i analyser, der viser evidens for en positiv strukturel og beskæftigelsesmæssig effekt af hyppige samtaler hurtigt i ledighedsforløbet.

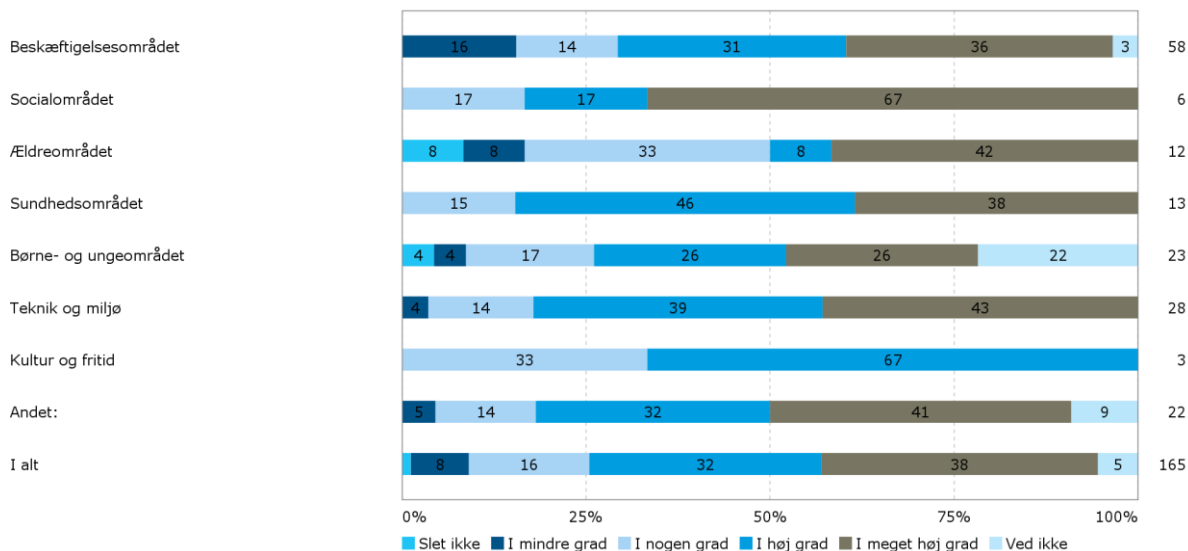
Der er dog ny lovgivning på teknik- og miljøområdet og sundhedsområdet, som har hæmmet forsøg på disse områder. Ligeledes er enkelte forsøg på skoleområdet hæmmet af folkeskolereformen (fx forsøg med holddeling, der går videre end i folkeskolereformen).

5.4 Kommunerne ser yderligere potentialer for spredning af et større antal forsøg, svarende til 58 pct. af de igangsatte forsøg, som kommunerne har indsendt evalueringer og redegørelser af

Slutevalueringen viser, at 70 pct. af de forsøgsansvarlige i kommunerne vurderer, at deres projekt *i høj* eller *i meget høj grad* er relevant for landet øvrige kommuner. Dertil kommer, at 16 pct. vurderer, at det gør sig gældende *i nogen grad*, jf. figur 8.

Der er generelt meget få forsøgsansvarlige, der vurderer, at deres forsøg *slet ikke* eller *i mindre grad* er relevant for andre kommune. Med 16 pct. som svarer *i mindre grad* er beskæftigelsesområdet et af de områder, hvor fleste forsøgsansvarlige har en sådan vurdering.

Figur 8: I hvilken grad vurderer du, at forsøgsprojektet er relevant for landets øvrige kommuner?



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt de forsøgsansvarlige i frikommunerne.

Slutevalueringens analyse af frikommunernes egne evalueringer og redegørelser viser desuden, at frikommunerne anbefaler videreførelse og spredning af 120 forsøg⁵, jf. tabellen nedenfor. Det svarer til yderligere 58 pct. af de 208 forsøg, der ikke er omfattet af generel lovgivning og for hvilke der på evalueringstidspunktet foreligger kommunale evalueringer og redegørelser, jf. tabel 4.

Der er alene i 2 pct. af forsøgene, hvor frikommunerne ikke ser et potentiale i forhold til at videreføre og sprede forsøgene til andre kommuner.

For 40 pct. af forsøgene fremgår det ikke af frikommunernes evalueringer og redegørelser, om der vurderes at være et potentiale, og for nogle forsøg vurderer kommunerne, at det på nuværende tidspunkt er uklart, hvorvidt der er et potentiale eller ej i forsøget. Der kan ved en nærmere vurdering og flere erfaringer fra forsøgene godt vise sig, at frikommunerne som opfølgning på forsøgene vurderer, at nogle af disse forsøg har potentialer til udbredelse til andre kommuner.

Frikommunerne vurderer, at der er potentialer i at udbrede forsøg generelt på tværs af alle sektorer. Antalsmæssigt er det dog særligt forsøg i sektorerne beskæftigelse og integration (49 forsøg), teknik, trafik og miljø (22 forsøg), sundhed og psykiatri (16 forsøg) og skoleområdet (10 forsøg), at kommunerne vurderer, at der er potentialer for videreførelse og spredning.

⁵ Der er ikke tale om unikke forsøg.

Tabel 4: Antal forsøg, som kommunerne vurderer der er et potentiale i at videreføre og sprede til andre kommuner

Sektor	Ja		Nej		Andet		Total	
Beskæftigelse og integration	49	62 %	4	5 %	26	33 %	79	38 %
Erhverv, turisme og kultur	4	50 %	0	0 %	3	50 %	7	3 %
Skole	10	56 %	0	0 %	8	44 %	18	9 %
Dagtilbud	2	100 %	0	0 %	0	0 %	2	1 %
Socialområdet	7	50 %	0	0 %	7	50 %	14	7 %
Sundhed og psykiatri	16	64 %	0	0 %	9	36 %	25	12 %
Teknik, trafik og miljø	22	59 %	0	0 %	15	41 %	37	18 %
Udbud og indkøb og offentligt trafik	2	40 %	0	0 %	3	60 %	5	2 %
Ældre	4	31 %	0	0 %	9	69 %	13	6 %
Andet (administrativ organisering og digitalisering)	4	50 %	0	0 %	4	50 %	8	4 %
I alt	120	58 %	4	2 %	84	40 %	208	100 %

Anm.: Tabellen viser forsøg, der ikke er blevet en del af generel lovgivning, hvor kommunerne har indsendt evalueringer/redegørelser (208 forsøg - se tabel 29). Der indgår ikke forsøg, hvor der ikke er indsendt evalueringer/redegørelser fra frikommunerne. Individuelle forsøg og kopiforsøg gennemført af flere kommuner tæller med flere gange. Svarkategorien "andet" dækker over "hverken/eller" og "ikke oplyst" i kommunernes evalueringer og redegørelser.

Kilde: Kodning af frikommunernes egne evalueringer og redegørelser.

5.5 Der er - som led i kommende udmøntning af konkrete politiske aftaler samt opfølgningen på frikommuneforsøget - udsigt til, at en række yderligere frikommuneforsøg vil blive helt eller delvist omfattet af regelforenklning og generel lovgivning

Frikommunernes vurderinger af potentialet for yderligere generel lovgivning som led i spredningen af frikommuneforsøgenes gevinster giver et katalog af muligheder for overvejelser om lovændringer i fagministerierne og inspiration til elementer i kommende reformpakker. Det kan endvidere indgå i overvejelser om en opfølgende tværsektoriel proces, hvor de mest positive forsøgserfaringer omsættes til generel lovgivning. Samtidig bygger frikommunernes vurderinger af potentialer ikke på effektevaluering og evidens om konsekvenserne af udredelse til alle kommuner.

Ministeriernes vurderinger af potentialer for yderligere generel lovgivning som opfølgning på frikommuneforsøgene på deres ressort skal ses i lyset af, at ministerierne som udgangspunkt udtaler sig med forsigtighed om interne regeringsprocesser, indtil der foreligger et klart regeringsmandat.

Slutevalueringen viser, at det i nogle ministeriers lovforberedende arbejde – herunder i Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling – tillægges betydelig vægt, at der er evidens for positive effekter ved hel eller delvis udredelse af forsøg til generel lovgivning. Der er dog ikke fra statslig side i frikommuneordningen stillet krav om, at evalueringerne af frikommuneforsøgene skulle levere resultater højt på evidensstigen, og kommunerne har derfor ikke tilrettelagt forsøgsevalueringerne med henblik på at leve op til sådanne mere vidtgående krav til resultatdokumentation i form af effektstudier eller egentlige eksperimentelle forsøgsdesign. Desuden viser slutevalueringen, at fagministerierne tilrettelægger lovgivningsprocessen, således at delelementer i lovgivningen ofte samles i lovforslag, da en lovgivningsproces med høringer og udvalgsbehandlinger for delelementerne enkeltvis ville være administrativ tung at gennemføre. Hertil kommer grundvilkåret om, at det skal være muligt at få politisk opbakning i Folketinget til at omsætte forsøgene til generel lovgivning.

Slutevalueringen viser, at der er enkelte pincetforsøg, hvor fagministerierne er enige med frikommunerne i, at der er potentialer i at omdanne dem til generel lovgivning. Samtidig vurderer sektorministerierne dog, at disse afgrænsede forsøg ikke i sig selv kan bære en lovgivningsproces i Folketinget.

I forhold til det fremadrettede perspektiv for yderligere regelforenkling og generel lovgivning er der på beskæftigelsesområdet igangsat et generelt politisk initiativ "administrerbare regler". Desuden fremgår det af Aftalen om kommunernes økonomi for 2017 mellem regeringen og KL, at der skal gennemføres en ambitiøs opfølgning på erfaringerne fra frikommuneforsøgene. Endvidere er der aftalt dybere analyser af muligheder for regelforenklinger, især af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, herunder evidens i forhold til varighedsregler for ydelser. Det skaber afsæt for yderligere lovgivning og regelforenklinger i 2017-2018, der helt eller delvist omfatter erfaringer fra et øget antal frikommuneforsøg.

Dog er der på beskæftigelsesområdet – og tilsvarende på skoleområdet – også en forventning i ministerierne om, at den nærmeste fremtid vil være præget af fokus på implementering af de reformkomplekser, der har kendetegnet de to områder de seneste år.

Slutevalueringen viser, at der inden for teknik og miljø, sundhed og psykiatri, socialområdet og ældre hos fagministerierne er forventninger om, at nogle forsøg bliver omsat til generel lovgivning og regelforenklinger i den nærmeste fremtid, da der er enten konkrete politiske aftaler eller politisk-administrative intentioner herom. Et markant eksempel er forventninger til udmøntningen af den politiske aftale om planlovgivningen.

De ovenstående perspektiver i forhold til at omsætte flere forsøg til generel lovgivning bygger på sektorvise vurderinger. Såfremt der fra politisk og centraladministrativt hold vælges at følge frikommuneforsøget op med en tværgående lov, der samler en række pincetforsøg på tværs af ministerområder, ville udfordringen med tilstrækkelig vigtighed i mindre dellovgivning kunne imødegås.

6. ANBEFALINGER

Anbefalinger

På baggrund af konklusionerne fra slutevalueringen, midtvejsevalueringen og evalueringer af de særligt udvalgte forsøg er det RMC-BDO's vurdering, at følgende anbefalinger vil kunne understøtte og styrke arbejdet med de kommende frikommunenetværk samt det generelle arbejde med statslig og kommunal afbureaukratisering:

- **Det er centralt at finde den rette balance mellem simple og mere omfangsrige og innovative forsøg ved både udvikling og godkendelse af forsøgene**

Midtvejsevalueringen viste, at det er centralt, at kommunerne gør sig klart, hvordan de ville udvikle og identificere frikommuneforsøg. Det blev anbefalet, at for at sikre den rette balance mellem simple og mere vidtgående forsøg kan kommunerne med fordel kombinere en pincet- og paraplytilgang⁶. Pincettilgangen er en relativt simpel måde at identificere procesforenklinger og ønsker til nye lovgivningsmæssige muligheder. Erfaringerne viser, at disse forsøg senere hen også imødekommes relativt ofte i ansøgningsrunden. Pincetmetoden kan dog også medføre, at der udvikles mange og relativt simple forsøg. Paraplyforsøgene er derimod ofte mere omfangsrige og innovative, men blev i mange tilfælde afvist af sektorministerierne. Slutevalueringen viser i forlængelse heraf, at de igangsatte innovative og omfangsrige forsøg har en tendens til at opnå højere resultatopnåelse i forhold til ordningens formål og forsøgenes egne formål. Dette taler derfor for, at frikommunerne i ansøgningsprocessen sætter fokus på at udvikle både simple pincetforsøg og mere innovative og omfangsrige paraplyforsøg.

For at øge sandsynligheden for at omfattende paraplyforsøg godkendes, anbefales det, at sektorministerier og de ansøgende kommuner indgår samarbejder om samskabelse, eller at sektorministerierne stiller sig til rådighed for dialog om ansøgningerne, så forsøgene i højere grad bliver udviklet i en retning, der kan godkendes. Samskabelse vurderes i den forbindelse som en effektiv tilgang til at udvikle mere vidtgående og innovative forsøg. Både midtvejs- og slutevalueringen viser, at et tæt samspil mellem kommuner og staten kan medvirke til at sikre et lavere ressourceforbrug i kommunerne og en højere grad af innovation i forsøgene. Dermed vil kommunerne kunne målrette ressourcerne mod de forsøg, som er innovative, men realistiske i forhold til at blive godkendt af sektorministerierne. Det er derudover centralt, at sektorministerierne på forhånd overvejer, hvordan de vil håndtere forsøg, der går på tværs af sektorministerier.

- **Allerede i ansøgningsfasen er det centralt, at kommunerne gør sig tanker om, hvad de ønsker at sætte i stedet for de statslige regler, som de fritages fra**

Slutevalueringen viser, at kommunerne ikke i så høj grad oplever, at der er færre regler, men derimod at der er blevet udviklet bedre lokale retningslinjer. Frikommunerne har i en lang række forsøg udviklet nye kommunale rammer, metoder, procedurer, tiltag eller retningslinjer til at sætte i stedet for de statslige regler, de er blevet fritaget fra. Dette har ofte krævet en længere udviklingsperiode, lige efter forsøget er blevet sat i gang. Det vil derfor være en fordel for kommunerne, at de allerede i ansøgningsfasen forsøger at beskrive, hvordan de ønsker at erstatte de statslige regler med nye kommunale tiltag. Herefter kan der eventuelt arbejdes med en metodeudviklingsfase i opstarten af forsøget, hvor der arbejdes med udviklingen af en prototype for indsatsen og eventuelle test.

Især i forbindelse med de mere omfangsrige og innovative paraplyforsøg, hvor kommunerne ønsker at igangsætte nye og innovative koncepter, bør det nøje overvejes at beskrive i an-

⁶ Pincettilgangen har fokus på enkeltbestemmelser og baseret på høj grad af medarbejderinvolvering (bottom-up). Paraplyforsøg er karakteriseret ved mere omfattende udviklingsprocesser, hvor forsøg udvikles og kvalificeres ud fra et mere helhedsorienteret perspektiv. Dette medfører typisk mere komplekse forsøg, der samler flere undtagelser i en ansøgning.

søgningen, hvordan kommunen ønsker at ændre praksis på baggrund af fritagelsen. Ansøgningen vil dermed ikke kun sætte fokus på, hvad der ønskes fritagelse fra. Dermed gives der i ansøgningsfasen et klart billede af, hvordan forsøget ønskes at udvikle sig i den pågældende kommune. I de mindre pincetforsøg kan der derimod fokuseres på, hvad fritagelsen vil betyde for praksis på området, fx hvor mange påvirkes af forsøget, hvordan ændrer fritagelsen praksis osv.

En grundig beskrivelse af forsøgets metode i forhold til, hvilke konkrete regler der gives fritagelse fra, og hvilke kommunale tiltag der sættes i stedet, bør ligeledes kobles sammen med en vurdering af implementeringsprocessen og et forsøgsspecifikt evalueringsdesign. Dermed skabes der et solidt grundlag for at kunne implementere forsøgene og efterfølgende evaluere effekterne af forsøgene. Metodebeskrivelsen kan herefter opdateres løbende i forsøget, således at det er dokumenteret, hvad der er gennemført i kommunen, og hvornår der er sket ændringer, hvilket er relevant i forhold til den efterfølgende evaluering.

- **Det er centralt, at lægge vægt på implementering og organisering af forsøgene**

Slutevalueringen viser, at forsøg, hvor der har været gode forudsætninger for implementeringen, har en tendens til at opnå højere resultatopnåelse i forhold til ordningens formål og egne formål. Det er derfor centralt, at frikommunerne og de centrale myndigheder allerede tidligt i processen har fokus på implementeringen af frikommuneforsøgene. For at sikre en god implementering skal der være fokus på klare mål og succeskriterier for forsøget, en realistisk tidsplan, en klar rolle- og ansvarsfordeling, den fornødne tid og ressourcer, ejerskab blandt medarbejderne, at der er udarbejdet relevante procedurer/arbejdsgangs-beskrivelser, at medarbejderne er klædt på til opgaven, og at der er løbende opfølgning på fremdrift og udfordringer. Erfaringerne fra kommunerne indikerer, at implementeringen især er central i forbindelse med de mere innovative og omfangsrige paraplyforsøg, hvor der er brug for at erstatte statslige regler med nye kommunale tiltag. Derudover vil der ofte være behov for en kulturændring. Her er det også centralt, at der fra statslig side sættes fokus på implementering i form af fx vejledning eller andre tiltag, som understøtter kommunernes fokus på implementering.

Slutevalueringen viser ligeledes, at de tidsmæssige og økonomiske rammer har betydning for forsøgenes resultatopnåelse. Det bør derfor fra statslig og kommunal side sikres, at der skabes de optimale tidsmæssige- og økonomiske rammer for forsøgenes gennemførelse.

Slutevalueringen viser også, at ledelsesmæssigt fokus på forsøgene har betydning for forsøgenes resultatopnåelse. Det anbefales derfor, at kommunerne allerede tidligt i processen bør sikre en hensigtsmæssig organisering af forsøgene, så der sikres en tydelig ledelsesmæssig forankring af forsøgene på såvel politisk niveau, direktionsniveau som hos de nærmeste ledere, som i den daglige drift vil være ansvarlige for fremdriften af forsøgene.

Ovenstående giver anledning til, at kommunerne, der søger om forsøg i den nye frikommuneordning, i opstartsfasen bør have gjort sig grundige overvejelser om implementeringsprocessen for det pågældende forsøg. Fra centralt hold kan det ligeledes overvejes, hvordan man kan understøtte kommunerne i deres implementering af forsøg, fx med understøttende viden om, hvad der er centralt i en implementeringsproces.

- **Det er centralt, at der udvikles en fleksibel og ambitiøs evalueringstilgang, som er tilpasset de enkelte forsøg, og sætter fokus på behovet for resultatdokumentation**

Der er i evalueringsprocessen blevet gjort mange interessante erfaringer, og kommunernes selvevalueringer fremhæver en relativt høj målopnåelse i de enkelte forsøg. Samtidig er der ud fra sektorministeriernes vurdering i mindre grad blevet indsamlet tilstrækkelig stærk dokumentation i evalueringerne, og enkelte ministerier fremhæver, at den manglende evidens kan være en central barriere for, at ny lovgivning kan påvirkes direkte på baggrund af erfa-

ringerne fra forsøget. Det bør derfor fra statens side på forhånd gøres mere klart, hvilken dokumentation der vil være behov for i den efterfølgende evaluering.

Det anbefales ligeledes at benytte en mere fleksibel evalueringstilgang. Evalueringsdesignet bør være målrettet de enkelte forsøg. Fx bør evalueringen af omfangsrige og innovative forsøg være mere ambitiøs og fokuseret på evidens end evalueringer af simple pincetforsøg. Evalueringsdesign kan fx udvikles i fællesskab mellem fagministerium og kommune, så evalueringen lever op til det krav på evidensstigen, der stilles i det pågældende fagministerium og dermed sikres det størst mulige fremadrettede relevansniveau.

Evalueringen viser ligeledes, at forsøgene ikke er færdigudviklede fra første dag. Forsøgene udvikler sig løbende, og især i opstartsperioden sker der en stor udvikling, da der i denne periode ofte bliver udviklet kommunale tiltag til at afløse de startslige regler. Evalueringen af forsøgene bør derfor ikke nødvendigvis igangsættes fra forsøgets første dag. Det er her centralt, at der skabes rammer for en justerings-/udviklingsfase, hvor kommunerne kan udvikle deres metoder og tilgange, som efterfølgende kan evalueres med et metodisk stringent design i en eventuel evalueringsfase. Der kan her søges inspiration til design-tankegang om forsøgsfaser, prototyper, test og evt. brug af modenhedsniveauer.