

Til
KL og Social- og Indenrigsministeriet

Dokumenttype
Rapport

Dato
September 2016

HOVEDRAPPORT SLUTEVALUERING AF FRIKOMMUNEORDNIN- GEN



RAMBOLL

BDO

INDHOLD

1.	Indledning	1
1.1	Baggrund for frikommuneordningen	1
1.2	Frikommuneforsøgets kronologi	2
1.3	Kort om evalueringen og datagrundlaget	5
1.4	Disposition	7
2.	Konklusion og læringspunkter	8
2.1	Resumé af midtvejsevalueringens resultater	8
2.2	Slutevalueringens konklusioner	11
2.3	Konklusioner fra evalueringer af særligt udvalgte forsøg	18
2.4	Anbefalinger	22
3.	Frikommuneordningens overordnede resultater	25
3.1	I hvilket omfang har frikommuneordningen levet op til ordningens formål?	26
3.2	Er der i frikommunerne skabt færre regler? Oplever medarbejdere og ledere, at de har fået flere frihedsgrader?	30
3.3	Oplever medarbejderne mere tillid? Og hvad betyder det for deres faglighed?	33
3.4	Oplever lokale ledere større lokalt råderum? Og hvad betyder det for deres styring?	36
3.5	Oplever lokale politikere større lokalt råderum? Og hvad betyder det for deres styring?	38
3.6	Hvad har frikommuneordningen betydet for kommunernes ressourceudnyttelse og effektivitet?	40
3.7	Er der et mønster i, hvilke typer af forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til ordningens formål?	42
3.8	Hvilke øvrige forhold betinger, hvilke forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til ordningens formål?	46
3.9	Hvad er de positive og negative sidegevinster ved frikommuneordningen?	50
4.	Frikommuneforsøgenes resultater i forhold til egne formål	53
4.1	Hvordan er resultatopnåelsen i forhold til forsøgenes egne formål?	55
4.2	Er der et mønster i, hvilke typer af forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til forsøgenes formål?	67
4.3	Hvilke øvrige forhold betinger, hvilke forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til forsøgenes formål?	72
5.	Generelle regelændringer siden frikommuneforsøgets igangsættelse	78
5.1	Lovændringer <i>forud for</i> forsøgene har medført, at forsøgene ikke blevet igangsat	79
5.2	Reformer og generelle lovændringer har medvirket til, at forsøgenes formål er helt eller delvist realiseret	79

5.3	Generelle lovændringer er blevet oplevet som en hindring for realiseringen af målene med igangværende kommuneforsøg og har i enkelte tilfælde tilsidesat forsøgene	83
5.4	Frikommuneforsøg hvor kommunerne ser potentialer for videreførelse og spredning af forsøgene	85
5.5	Områder hvor frikommuneforsøg i den kommende tid ser ud til at blive til lovændringer	87

Bilag

Bilag 1: Metodebilag

Bilag 2: Bilag til kapitel 5. Oversigter over frikommuneforsøg hvor kommunerne vurderer at der er potentialer for videreførelse og spredning.

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 overordnede formål, som er at bidrage til regeringens reformarbejde med fokus på:

- Et opgør med unødigt bureaukrati overalt i den kommunale sektor. Dette skal frigøre ressourcer til bedre service for borgerne og dermed bidrage til øget kvalitet og en bedre ressourceudnyttelse i kommunerne.
- Større tillid og fagligt ansvar til de offentlige medarbejdere. Faglig stolthed og arbejdsglæde skal være drivkraft i nytænkning og udvikling af servicen til borgerne.
- Mere råderum og indflydelse til kommunale politikere og ledere. Dette skal understøtte et stærkere kommunalt selvstyre, hvor opgaveløsningen tilpasses til lokale forhold og i højere grad orienteres mod resultater (effektivitet, kvalitet og serviceniveau) og i mindre grad mod opfyldelsen af proceskrav.

Formålet med frikommuneforsøget er mere konkret, via ændret regulering for ni kommuner, at afprøve nye og innovative metoder, arbejdsgange eller indsatser, der kan forbedre kvaliteten af den kommunale service, øge det lokale selvstyre, forbedre ressourceudnyttelsen i kommunerne og/eller øge effektiviteten i den kommunale opgaveløsning¹.

Evalueringen gennemføres som to delundersøgelser, der afrapporteres i særskilte rapporter, og som begge suppleres af en kortere pixi-udgave til det politiske niveau. Evalueringen består således af:

- En *midtvejsevaluering*, som blev afrapporteret i efteråret 2014, og som udgør evalueringen af frikommuneordningen, når det kommer til frikommuneordningens indhold, proces og de etablerede rammer for ordningen.
- En *slutevaluering*, som er nærverende rapport, og som udgør evalueringen af frikommuneordningen, når det kommer til realisering af ordningens formål og ordningens resultater.

1.1 Baggrund for frikommuneordningen

I forbindelse med finanslovsaftalen for 2011 besluttede den tidligere VK-regering at gennemføre forsøg med frikommuner. Den efterfølgende regering, den tidligere SRSF/SR-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 afbureaukratisering². Frikommuneprojektets mål om at sætte kommunerne mere fri og fjerne uhensigtsmæssige regler og bindinger for lokalpolitikere, ledere og medarbejdere blev i den forbindelse set i sammenhæng med den tidligere SRSF/SR-regerings tillidsreform. Forsøget er sidenhen videreført under den nuværende V-regering. Slutevaluering af forsøget er gennemført i perioden maj 2016-september 2016.

I alt ni kommuner er udvalgt til frikommuneordningen, der blev igangsat den 1. januar 2012 og formelt blev afsluttet 31. december 2015, idet Regeringen dog besluttede at konkrete forsøg kunne fortsætte til juli 2017³. De medvirkende kommuner er Fredensborg, Fredericia, Gentof-

¹ Formålet som beskrevet i Lov om frikommuner af 18. juni 2012.

² Social- og Indenrigsministeriet: <http://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/jun/ny-aftale-om-principper-for-samarbejde-om-modernisering-af-den-offentlige-sektor.aspx>

³ I forlængelse af økonomiaftalen for 2015 vedtog Folketinget d. 16/12 2014 et lovforslag om at forlænge perioden for frikommuneforsøget fra d. 31/12 2015 frem til den 30/06 2017. Med forlængelsen kan alle igangsatte forsøg fortsætte, mens frikommunerne i for-

te/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 seks forsøgstemaer for at udvikle flere tværgående forsøg på centrale, kommunale velfærdsområder, som frikommunerne også kunne søge om at udføre.

Frikommunerne havde ved midtvejsevalueringen søgt om 594 forsøg, hvortil antallet ved slutevalueringen viste sig at være 599. I alt er 421 forsøg heraf helt eller delvist imødekommet. Af disse 421 forsøg har 260 forsøg været igangsat⁴ i løbet af forsøgsperioden, og ved tidspunktet for slutevalueringen var 173 af disse forsøg taget i brug⁵ i frikommunerne, hvoraf 86 har været unikke forsøg⁶.

1.2 Frikommuneforsøgets kronologi

Frikommuneforsøget blev for første gang omtalt i Finansloven 2011, som blev offentliggjort i november 2010. Heri indgik frikommuneforsøget som en del af aftalen mellem VK-regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne. Frikommuneforsøget blev fremlagt som *”et nyt og meget vidtgående initiativ om at sætte fem udvalgte kommuner fri for stort set al statslig regulering for at hente inspiration til at nytænke statslig regulering og kommunal opgavetilrettelæggelse”* (Finansloven, 2011). På baggrund af finanslovsaftalen informerede den daværende Indenrigs- og Sundhedsminister, Bertel Haarder, kommunerne om, at frikommuneforsøget ville blive igangsat den 1. januar 2012 og vare i fire år. Bertel Haarder opfordrede kommunerne til at ansøge om frikommunestatus med frist den 9. marts 2011. Kommunerne blev opfordret til i ansøgningerne at skitsere, hvilke forsøg de påtænkte at igangsætte, hvis de blev bevilliget frikommunestatus. Den 9. marts 2011 havde 21 kommuner ud af 98 ansøgt om frikommunestatus. Knap en måned senere, den 7. april 2011, offentliggjorde Indenrigsministeriet, at ni kommuner – ikke fem, som der oprindeligt var lagt op til – blev udpeget som frikommuner. Fredensborg, Fredericia, Gentofte/Gladsaxe (fælles ansøgning), Odense, Odsherred, Vejle, Vesthimmerlands og Viborg Kommuner kunne nu kalde sig frikommuner.

Første ansøgningsrunde var oprindeligt sat til den 27. maj 2011, men blev senere forlænget til den 1. juli 2011. Herefter afventede kommunerne svar på deres mange ansøgninger. Den 15. september 2011 blev der afholdt folketingsvalg, som resulterede i et regeringsskifte. Frikommunerne afventede på dette tidspunkt endnu tilbagemelding på første rundes forsøgsansøgninger, og det var uklart, om frikommuneforsøget ville blive videreført.

I regeringsgrundlaget fra oktober 2011 blev det klart, at den nye SRSF-regering støttede op om frikommuneforsøget. Den 26. oktober 2011 orienterede daværende Økonomi- og Indenrigsminister, Margrethe Vestager, de ni frikommuner om, at man nu ville starte behandlingen af ansøgningerne fra første runde, samt at anden ansøgningsrunde ville blive rykket fra den 1. november 2011 til den 1. december 2011. Ministeren orienterede ligeledes om, at det på grund af valget ikke ville være muligt at få vedtaget frikommuneloven inden frikommuneforsøgets start den 1. januar 2012, på grund af, at lovforslaget skulle behandles og vedtaget i Folketinget. Derfor ville kun ansøgninger, der kunne godkendes administrativt, blive igangsat per den 1. januar 2012, mens de resterende ansøgninger måtte afvente vedtagelsen af frikommuneloven i Folketinget, som forventedes vedtaget i løbet af sommeren 2012. Den 23. december 2011 modtog de ni kommuner meddelelse om, at 75 af de i alt 215 indsendte forsøg i første og anden ansøgningsrunde var imødekommet til administrativ godkendelse.

året/sommeren 2016 evaluerer forsøgene, og regeringen og Folketinget tager stilling til, hvilke forsøg der skal føre til permanente lovændringer gældende for alle landets 98 kommuner.

⁴ Igangsatte forsøg er forsøg, som formelt er sat i gang. Her tages ikke hensyn til, hvorvidt forsøges dispensation reelt har været benyttet. Se bilag 1 for en nærmere uddybning af terminologier.

⁵ Et forsøg er taget i brug, når frikommunen har konkrete erfaringer med at udnytte dispensationen. Se bilag 1 for en nærmere uddybning af terminologier.

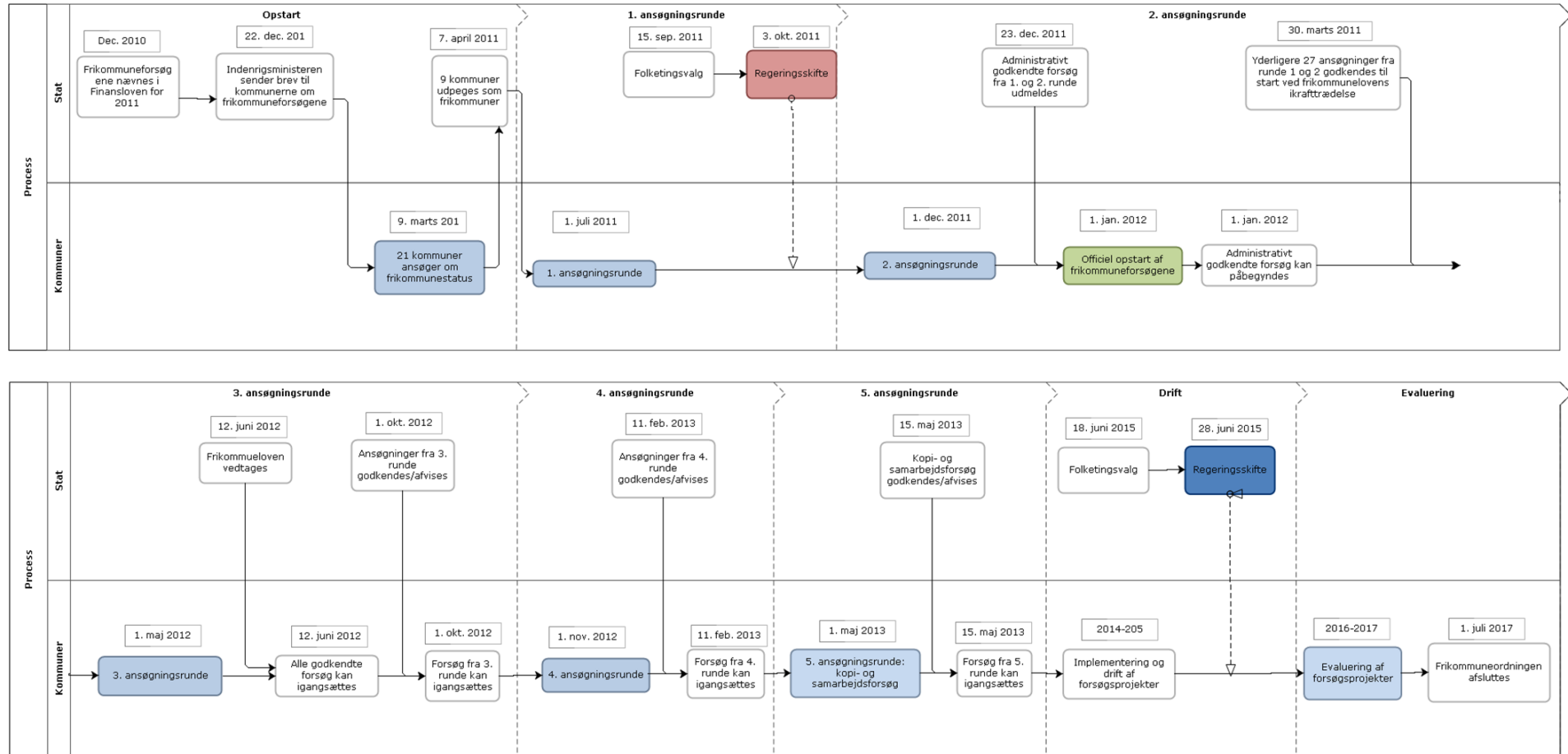
⁶ Unikke forsøg er forsøg, som er unikke på tværs af frikommunerne. Dvs. at forsøg med samme indhold, som er taget i brug i flere kommuner, tæller som ét unikt forsøg. Se en nærmere definition i bilag 1.

Frikommuneforsøget blev officielt igangsat den 1. januar 2012, og de første 75 forsøg kunne herefter iværksættes i takt med, at frikommunerne modtog de administrative godkendelser. Den 30. marts 2012 modtog frikommunerne besked om de øvrige forsøg fra første og anden ansøgningsrunde, hvoraf en række først kunne påbegyndes med vedtagelsen af frikommuneloven. I brevet introducerede ministeren ligeledes de seks forsøgstemaer, hvor forsøg herefter kunne udvikles i samarbejde mellem ministerierne, de ni frikommuner og KL.

Den 1. maj 2012 blev tredje ansøgningsrunde afsluttet. Imens kommunerne afventede svar på ansøgningerne fra denne ansøgningsrunde, blev frikommuneloven vedtaget den 12. juni 2012, hvormed alle godkendte forsøg kunne igangsættes. Frikommunerne modtog besked om forsøgsprojekterne fra tredjerunde den 1. oktober 2012, hvorefter de godkendte forsøg kunne igangsættes. Den fjerde og sidste almindelige ansøgningsrunde blev afsluttet den 1. november 2012, og kommunerne modtog svar på disse ansøgninger den 11. februar 2013. Samtidig offentliggjorde daværende regering imødekommelsen af 24 forsøg fra samarbejdet mellem frikommuner, KL og ministerier om de seks forsøgstemaer. Frikommunerne kunne herefter og frem til 31. december 2013 ansøge om samarbejdsforsøg og kopi af forsøg, som andre frikommuner havde fået godkendt (kopiforsøg). Dermed var ansøgningsrunderne afsluttet. Selve 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.

Figuren nedenfor opsummerer forsøgets kronologi.

Figur 1: Tidslinje frikommuneordningen



1.3 Kort om evalueringen og datagrundlaget

Formålet med evalueringen er at samle op på erfaringerne fra frikommuneordningen i forhold til indhold, proces, rammer og resultater og på, hvilke erfaringer der kan bruges fremadrettet. Der er således tale om et evalueringsdesign, der kombinerer proces- og virkningsevaluering.

Evalueringen belyser en række undersøgelsesspørgsmål inden for følgende hovedtemaer:

1. Kommunernes anvendelse af frikommuneordningen
2. Processer og rammer for frikommuneordningen
3. Frikommuneordningens resultater i forhold til ordningens formål
4. Resultater af frikommuneforsøg i forhold til forsøgenes egne formål.

Midtvejsevalueringen, gennemført i efteråret 2014, afdækkede tema et og to, mens nærværende slutevaluering afdækker tema tre og fire. I nedenstående oversigt er vist, hvilke undersøgelsesspørgsmål der belyses i den samlede evaluering samt datagrundlaget.

Table 1: Oversigt over evalueringens undersøgelsesspørgsmål og datagrundlag

	Spørgsmål	Database	Casebesøg	Survey forsøgs-ansvarlige	Survey ledere og medarbejdere	Survey forvaltning	Kommunale evalueringer
1	a) Kommunernes brug af frikommuneordningen?	X	X	X			
2	b) Hvordan har kommunerne tilrettelagt processen?		X	X	X		
	c) Hvordan har ordningen ændret kommunernes måde at arbejde på?		X		X		
	d) I hvilken grad er der genereret afbureaukratisering?		X		X		
	e) Hvordan har de kommunale processer virket fremmende og hæmmende?		X	X	X		
	f) Hvordan har de statslige rammer og processer virket fremmende og hæmmende?		X				
	g) Hvordan har samspillet mellem kommuner og ministerier virket fremmende og hæmmende?		X				
	h) Hvad kan baggrunden være for, at forsøg ikke godkendes?	X	X				
	i) Hvorfor igangsættes nogle godkendte forsøg ikke?	X	X	X			
	3	j) Har ordningen levet op til formålet?		X	X	X	X
k) Er der skabt færre regler og øgede frihedsgrader for ledere og medarbejdere?			X	X	X	X	X
l) Oplever medarbejderne mere tillid? Hvad betyder det for deres faglighed?			X	X	X	X	X
m) Oplever lokale politikere mere råderum?			X	X	X	X	X
n) Oplever ledelsen mere råderum?			X	X	X	X	X
o) Hvilken betydning er der for ressourceudnyttelse og effektivitet?			X	X	X	X	X
p) Er der et mønster i forhold til opnåelsen af resultater?			X	X			
q) Hvilke forhold betinger resultatopnåelse?			X	X			
r) Hvad er sidegevinsterne?			X	X			X
4	s) Hvordan er resultatopnåelsen i forhold til egne formål?		X	X			X
	t) Er der et mønster i forhold til opnåelsen af resultater?		X	X			X
	u) Hvilke forhold betinger resultatopnåelse?		X	X			X

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 kommunale forsøgsansvarlige
- Survey blandt decentrale ledere og medarbejdere, der i det daglige arbejde har været berørt af frikommuneforsøg
- Survey blandt forvaltningsansvarlige
- Casebesøg i de ni frikommuner
- Deep-dives med uddybende analyser på to udvalgte områder. Hhv. en uddybende analyse af hvilke regelændringer og forventede kommende regelændringer på nationalt niveau, som undervejs i frikommuneforsøget har påvirket eller vil påvirke de godkendte forsøg (indgår i slutevalueringen) samt en analyse af erfaringer med forsøg på beskæftigelsesområdet, som er afrapporteret i en særskilt rapport.

Evalueringens datagrundlag er således igennem surveys, dokumentstudier samt 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 datagrundlag på et overordnet niveau. Der henvises til bilag 1 for en mere uddybende redegørelse.

Figur 2: Oversigt over evalueringens datagrundlag

Database	<ul style="list-style-type: none"> • 599 forsøgsansøgninger, heraf 40 er samarbejdsforsøg • 399 imødekommet, 21 delvist imødekommet • 124 evalueringer og 99 redegørelsesnotater modtaget
Survey forsøgsansvarlige	<ul style="list-style-type: none"> • 260 respondenter, 204 besvarelser • Svarprocent på 79 pct.
Survey medarbejdere og decentrale ledere	<ul style="list-style-type: none"> • 1201 respondenter, 715 besvarelser • Svarprocent på 60 pct.
Survey med forvaltningsansvarlige	<ul style="list-style-type: none"> • 68 respondenter, 49 besvarelser • Svarprocent på 72 pct.
Casebesøg	<ul style="list-style-type: none"> • Afsluttende casebesøg gennemført i alle ni frikommuner med hele styringskæden
Deep Dives	<ul style="list-style-type: none"> • Uddybende analyse af regelændringer med betydning for frikommuneordningen (indgår i slutevaluering) • Uddybende analyse af erfaringer med forsøg på beskæftigelsesområdet
Halvdagsworkshop med interessenter	<ul style="list-style-type: none"> • Deltagelse af styregruppe samt referencegruppe med henblik på at hente input til evalueringens resultater og anbefalinger

1.4 Disposition

Rapporten er foruden nærværende indledning disponeret i følgende kapitler:

- **Kapitel 2** indeholder evalueringens konklusion, herunder et kortfattet resumé af midtvejsevalueringens resultater, en samlet konklusion for slutevalueringen og delkonklusioner fra de tre hovedafsnit. Derudover gennemgås konklusionerne fra tre evalueringer af særligt udvalgte forsøg. Endelig opstilles en række anbefalinger på baggrund af erfaringerne fra midtvejsevalueringen og slutevalueringen.
- **Kapitel 3** belyser frikommuneordningens resultater i forhold til ordningens formål. Afsnittet giver således et overblik over i hvilket omfang, at frikommuneordningen har realiseret de overordnede formål vedrørende afbureaukratisering, øget kvalitet, bedre ressourceudnyttelse, større tillid og fagligt ansvar til offentlige medarbejdere samt mere råderum og indflydelse til kommunale politikere og ledere, jf. tema tre ovenfor.
- **Kapitel 4** belyser resultaterne af frikommuneforsøgene set i forhold til egne formål, jf. tema fire ovenfor. Det vil sige i hvilket omfang de enkelte forsøg har realiseret egne målsætninger og har potentiale til udbredelse til andre kommuner.
- Endelig belyser **kapitel 5** 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.

Den anvendte metode og datagrundlaget er beskrevet nærmere i bilag 1 til rapporten.

2. KONKLUSION OG LÆRINGSPUNKTER

I dette kapitel præsenteres konklusionerne fra evalueringen af frikommuneordningen. Først præsenteres et kortfattet resumé af de væsentligste konklusioner fra midtvejsevalueringen vedrørende frikommunernes anvendelse af frikommuneordningen samt frikommuneordningens processer og rammer. For den fulde konklusion henvises til midtvejsevalueringen. Dernæst præsenteres slutevalueringens konklusioner i forhold til realisering af frikommuneordningens formål, forsøgsprojekternes lokale målopfyldelse samt betydningen af generelle regelændringer for frikommuneforsøget. Endelig præsenteres konklusioner for tre udvalgte forsøg, hvor der - af RMC/BDO - er gennemført en særskilt og selvstændig evaluering. Kapitlet afsluttes med en række læringspunkter og anbefalinger.

2.1 Resumé af midtvejsevalueringens resultater

Midtvejsevalueringen viste først og fremmest, at frikommuneordningen i høj grad har været anvendt af kommunerne. Dette illustreres stærkest ved, at der i alt var udviklet og ansøgt om 594 forsøgsansøgninger fra de ni frikommuner på tidspunktet for midtvejsevalueringen. Ca. 70 pct. af forsøgene er blevet helt eller delvist imødekommet.

Midtvejsevalueringen viste også, at kommunerne primært har anvendt ordningen til at søge om fritagelse fra enkeltbestemmelser (pincetforsøg) frem for mere omfattende og tværgående forsøg på tværs af lovgivningsbestemmelser (paraplyforsøg). Derudover har fokus i disse projekter har været på forenklinger og forbedringer af organisering og processer samt udvikling af de borgerrettede ydelser.

Midtvejsevalueringen viste også, at anvendelsen af ordningen har varieret på tværs af frikommunerne, hvor seks af frikommunerne i større omfang har benyttet sig af mulighederne i ordningen, mens de resterende tre kommuner har oplevet forskellige udfordringer, der gør, at de kun kortvarigt eller i mindre grad har anvendt mulighederne.

I den forbindelse viste midtvejsevalueringen endvidere, at en række faktorer vedrørende processer for udvikling, godkendelse og implementering - fra både kommunal og statslig side - har haft en væsentlig indflydelse på vurderingen af frikommuneordningens potentiale.

Midtvejsevalueringens konklusioner er uddybet nedenfor.

2.1.1 Evalueringsresultater vedrørende udvikling af forsøg

Midtvejsevalueringen viste, at der overordnet set fra frikommunerne har været en høj grad af anvendelse og afprøvning af de muligheder, der er i frikommuneordningen. Dette ses ved, at der var udviklet og ansøgt om i alt 594 forsøg på tidspunktet for midtvejsevalueringen.

Midtvejsevalueringen viste videre, at der var relativt store forskelle mellem sektorområder, når det kom til anvendelse af ordningen. Kommunerne benyttede specielt ordningen indenfor beskæftigelsesområdet, som omfatter 29 pct. af alle ansøgte forsøg. Derudover er frikommuneordningen i særlig grad blevet benyttet inden for områderne: skole, teknik, trafik & miljø, socialområdet samt sundhed og psykiatri. Hovedparten af ansøgningerne er udviklet i den første af de fire ansøgningsrunder, hvor ca. 41 pct. af forsøgsansøgningerne er udarbejdet. Ud over kommunernes egne forsøg har der i udviklingsfasen været mulighed for at ansøge om samarbejdsforsøg og kopiforsøg. Der er udviklet i alt 40 samarbejdsforsøg i et samarbejde mellem relevante sektorministerier, frikommunerne og KL. Der er i forlængelse heraf igangsat 45 forsøg med udgangspunkt i de udviklede samarbejdsforsøg.

Midtvejsevalueringen viste endvidere, at kommunerne har anlagt et bredt udviklingsorienteret perspektiv på frikommuneordningen. Kommunerne er generelt optaget af at sikre en effektiv drift ved at frigøre ressourcer på baggrund af procesforenklinger. Samtidig er det dog også tydeligt, at

frikommunerne opfatter forsøget som en mulighed for at udvikle nye løsninger, der ikke nødvendigvis vedrører procesregulering i snæver forstand, men i højere grad vedrører fritagelser og muligheder i lovgivningen mere generelt. Flere kommuner fremhæver dette som centralt, eftersom kommunerne herved bidrager til at udvikle det generelle lovgrundlag på de forskellige sektorområder.

Midtvejsevalueringen viste også, at der har været kommunale forskelle i måden at gribe udviklingsfasen an på. De generelle rammer for tilrettelæggelsen af udviklingsopgaven har været præget af to overordnede og forskellige tilgange. Den ene er karakteriseret ved en relativt centralt forankret tilgang med elementer af matrixorganisering. Den sikrer ledelsesmæssigt fokus og koordinering samt inddragelse af både interne og eksterne interessenter. Den anden tilgang er mere decentral og er præget af, at identifikation og udvikling sker inden for rammerne af den eksisterende organisation. Der er ligeledes forskelle i kommunernes tilgang til den konkrete identifikation og udvikling af forsøg. Kommunernes tilgang har typisk været baseret på den såkaldte pincet-metode. Metoden er en decentral tilgang, hvor medarbejdere og ledere har identificeret unødvendige regler og ønsker til nye muligheder i forhold til kommunens arbejds gange og opgaveløsning mere generelt og med fokus på enkeltbestemmelser. Midtvejsevalueringen viste, at pincetmetoden i højere grad medførte forsøgsansøgninger, der kunne imødekommes. I tillæg hertil supplerede kommunerne med omfattende udviklingsprocesser, hvor forsøg udvikles og kvalificeres ud fra et mere helhedsorienteret perspektiv. Denne tilgang benævnes i midtvejsevalueringen paraplymetoden, da der typisk udvikles mere komplekse forsøg, der omfatter flere undertagelser.

2.1.2 Evalueringens resultater vedrørende ansøgning og godkendelse

Midtvejsevalueringen viste, at 396 af forsøgsansøgningerne - ud af de 594 som var blevet ansøgt om på det tidspunkt - er imødekommet, og 21 forsøgsansøgninger er delvist imødekommet. Dette svarer til, at 70 pct. af forsøgene er helt eller delvist imødekommet. Det kan karakteriseres som en relativt høj imødekommelsesandel, men samtidig påpeges det både af kommuner og ministerier, at mange af imødekommelserne indeholder en eller flere betingelser, der kan vanskeliggøre indfrielsen af målsætningerne bag forsøgsansøgningen.

Midtvejsevalueringen viste videre, at 155 af forsøgsansøgningerne har fået afslag. De vigtigste begrundelser for afslag var, at frikommunen opnåede væsentlige økonomiske fordele, retssikkerhedsmæssige hensyn, at ny lovgivning er vedtaget eller på vej, eller at forsøgsansøgningen strider mod EU-regler. Derudover viser midtvejsevalueringen, at der er en række andre forhold, der kan danne baggrund for, at forsøg ikke godkendes, herunder organiseringen af sagsbehandling i nogle ministerier, mangler i kommunernes forsøgsansøgninger og/eller manglende forventningsafstemning i forhold til rammerne for ordningen.

Midtvejsevalueringen viste endvidere, at formkravene i forbindelse med konkrete ansøgninger overordnet set vurderes at være dækkende og forståelige i forhold til udformningen af forsøgsansøgningerne. Flere kommuner peger dog på, at højere grad af dialog og forventningsafstemning mellem ministerier og kommuner i opstartsfasen kunne have sikret en klarere forventningsafstemning og dermed i sidste ende flere godkendte forsøg. Midtvejsevalueringen viste i den sammenhæng, at der fra flere ministerier samtidig blev peget på, at der særligt i de indledende faser blev udfærdiget for brede og upræcise forsøgsansøgninger fra nogle af kommunerne. Evalueringen viser videre, at nogle kommuner i første ansøgningsrunde netop fik afslag på en række vidtgående og - efter kommunernes vurdering - meget innovative forsøgsansøgninger. For nogle af afslagene skyldtes det, at man i kommunen ikke havde tilstrækkeligt kendskab til kriterierne for ansøgningerne, herunder fx kriteriet om, at kommunen ikke må opnå væsentlige økonomiske fordele ved et konkret forsøg. Samtidig viser evalueringen også, at der vil være et element af fortolkning i godkendelsesprocessen, som er vanskeligt for kommunerne at have fuld klarhed om på forhånd. Derfor oplevede nogle kommuner at forsøg, som man opfattede som værende inden for rammen, efterfølgende fik afslag. Afslag på disse forsøg medførte naturligvis skuffelse i de

berørte kommuner. I enkelte tilfælde fik det den konsekvens, at kommunen herefter nedprioriterte deltagelsen i frikommuneordningen. Dette understreger nødvendigheden af, at der er en klar forståelse af rammen allerede tidligt i processen.

2.1.3 Evalueringsresultater vedrørende implementering

Ses der afslutningsvis på **evalueringsrapportens resultater vedrørende implementering**, viste midtvejsevalueringen, at det langt fra var alle godkendte forsøg, der i praksis var blevet igangsat. På tidspunktet for midtvejsevalueringen (efteråret 2014) var der i alt 248 igangsatte forsøg ud af de oprindelige 417 godkendte eller delvist godkendte forsøgsansøgninger.

Midtvejsevalueringen viste i den forbindelse, at de primære årsager til, at forsøg ikke igangsættes, er, at forsøget kan godkendes inden for gældende lovgivning eller at forsøget efterfølgende er omfattet af ny lovgivning. Dette gør sig eksempelvis gældende for en række forsøg på beskæftigelses- og folkeskoleområderne. Derudover var de primære årsager til manglende iværksættelse, at kommunen kun delvist har fået godkendt forsøget og på den baggrund ikke vurderede, at det var interessant at iværksætte samt, at der for en række forsøg var tale om manglende prioritering eller parathed fra kommunens side.

Midtvejsevalueringen viste i den forbindelse, at specielt reformer og løbende ændringer af lovgivningen har haft en væsentlig betydning for implementeringen af frikommuneordningen. På den ene side ses det som en succes fra kommunernes side, at det har været muligt at forsøgene kan blive udbredt til generel lovgivning. På den anden side har reformer også været med til at skabe usikkerhed om forsøgene, fordi kommunerne ikke ved, om de får fritagelse fra nye regler eller ej. Dette har været en væsentlig udfordring i implementeringsprocessen, da det har krævet tid og ikke mindst stjålet opmærksomhed, når kommunerne skulle forholde sig til disse forskellige scenarier. Uanset de konkrete begrundelser for, hvorfor forsøg udgår af frikommuneordningen, så viste midtvejsevalueringen endvidere, at der er et relativt stort frafald fra ansøgningsprocessen til implementeringsprocessen.

Midtvejsevalueringen viste endelig, at kommunerne overordnet set vurderede, at implementeringsprocessen af de igangsatte forsøg forløb hensigtsmæssigt. Implementeringen skete typisk inden for rammerne af den eksisterende organisering og det var således i høj grad sektorforvaltningerne og de forsøgsansvarlige chefer, der var ansvarlige for den konkrete udmøntning af forsøgene. Vurderingen fra de ansvarlige i kommunerne var, at der for de fleste forsøg er klare mål, succeskriterier og ansvarsfordelinger, og at de berørte medarbejdere har ejerskab af forsøget. Det påpeges dog også, at nogle forsøg til en vis grad har været udfordret af mangel på tid, ressourcer, relevante procedurer samt løbende opfølgning på fremdrift og udfordringer i relation til implementeringen.

2.1.4 Midtvejsevalueringens læring og anbefalinger

Med afsæt midtvejsevalueringens resultater fremsatte evaluator i midtvejsevalueringen følgende læringspunkter og anbefalinger vedrørende realisering af frikommuneordningens formål:

- Der bør tidligt ske en forventningsafstemning mellem frikommuner og statslige ministerier, herunder en tydeliggørelse af de statslige krav og sagsbehandling i forhold til forsøgsansøgningerne
- Frikommunerne bør finde den rette balance mellem simple og innovative forsøg, herunder bør frikommunerne tage stilling til, hvordan forsøg identificeres og videreudvikles og frikommunerne bør foretage en bevidst prioritering mellem pincetmetode og mere omfattende udviklingsprocesser, evt. i samspil med ministerier.
- Der bør sikres en ensartet tilgang til og prioritering af frikommuneordningen på tværs af sektorministerier og en mere samskabende tilgang til idéudvikling, herunder bør der i idéudviklingsfasen sikres et grundlag for en højere grad af samskabelse mellem ministe-

rier og kommuner, samt at der i den efterfølgende sagsbehandling bør sikres en dialog-baseret sagsbehandling i ministerierne.

- Frikommunerne bør understøtte processen med en stærk projektorganisation, og frikommunerne kan med fordel overveje en matrixorganisering, hvor ansvar for opfølgning placeres udenfor ledelseshierarkiet via roller som frikommunekoordinatore, sektoransvarlige og forsøgsansvarlige.
- Der bør ske en hurtig afklaring af reformer og lovændringers konsekvenser for igangsatte frikommuneforsøg, og der bør ved fremtidige ordninger i højere grad tages stilling til, hvordan man forholder sig ved reformer og lovændringer.

2.2 Slutevalueringens konklusioner

RMC-BDO præsenterer i dette afsnit slutevalueringens konklusioner i forhold til realisering af frikommuneordningens formål, forsøgsprojekternes lokale målopfyldelse samt betydningen af generelle regelændringer for frikommuneforsøget.

2.2.1 Samlet konklusion

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 regelforenkling i ni kommuner. Dette har resulteret i 260 igangsatte forsøg vedrørende regelfritagelse og afbureaukratisering⁷. 173 af disse forsøg er taget i brug i det daglige arbejde, hvoraf 86 har været unikke forsøg⁸.

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 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 arbejds gange 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.

⁷ Igangsatte forsøg er forsøg, hvor frikommunen har fået godkendelsen og har iværksat arbejdet med forsøget på tidspunktet for midtvejsevalueringen eller senere. Se en nærmere definition i bilag 1.

⁸ 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. Se en nærmere definition i bilag 1.

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 fremmende.

2.2.2 Delkonklusion i forhold til frikommuneordningens overordnede resultater

Har frikommuneordningen levet op til ordningens formål?

Med frikommuneordningen er det lykkedes at iværksætte en udviklingsproces med fokus på nytænkning i ni kommuner. På tidspunktet for slutevalueringen har det resulteret i 599 ansøgninger om forsøg, som bygger på konkrete ideer til regelfritagelse og afbureaukratisering. 421 forsøg blevet helt eller delvist imødekommet og 260 har været igangsat i gennem forsøgsperioden, 173 forsøg er taget i brug, hvoraf der har været 86 unikke forsøg, som er taget i brug på tværs af de ni kommuner. Det er dermed lykkedes at skabe nytænkning i forhold til afbureaukratisering i kommunerne.

Slutevalueringen viser, at der *i høj grad* er sket afbureaukratisering og skabt færre regler i kommunerne. Derudover er der *i nogen grad* skabt øget råderum for ledere og politikere, og medarbejderne oplever *i nogen grad* øget tillid. Desuden fremstår ressourceudnyttelse og effektivitet som et af de tydeligste resultater af ordningen.

RMC-BDO kan med dette afsæt konkludere, at frikommuneordningen har levet op til de overordnede formål for frikommuneordningen. Et andet centralt formål med ordningen er at inspirere til forenkling af lovgivning. På dette punkt er det dog ikke på nuværende tidspunkt muligt at vurdere om frikommuneordningen har levet op til formålet. Det vil i stedet vise sig i de kommende år. Vi præsenterer konklusionerne på de forskellige delformål i det følgende.

Er der skabt færre regler, og oplever medarbejdere og ledere, at de har fået flere frihedsgrader?

Slutevalueringen viser, at kommunerne vurderer, at frikommuneordningen *i nogen* til *i høj grad* har ført til øgede frihedsgrader for ledere og medarbejdere og *i mindre grad* til decideret færre regler. Færre regler skal således ikke ses som en forudsætning for, at medarbejderne og de decentrale ledere oplever øgede frihedsgrader. Derimod fremhæver flere kommuner, at det er vigtigt, at der er tale om gode regler, som understøtter kommunernes opgaveløsning frem for blot færre regler. Resultaterne afspejles i, at flere forsøg har haft fokus på, at arbejdsgange kan tilrettelægges bedre og mere ressourceeffektivt inden for reglerne. På beskæftigelsesområdet har en del forsøg i stedet omhandlet fritagelse for konkrete proceskrav, hvor kommunerne har erstattet de statslige regler med kommunale rammer.

Oplever medarbejderne mere tillid og et større råderum for deres faglige skøn?

Frikommuneordningen har resulteret i, at medarbejderne oplever mere tillid og et større råderum for deres faglige skøn. 37 pct. af medarbejderne vurderer *i høj* til *i meget høj grad*, at ordningen medfører større tillid til dem som medarbejdere. Medtages *i nogen grad*, vurderer over halvdelen af medarbejderne, at de har oplevet øget tillid. Det er primært på beskæftigelsesområdet, at medarbejderne oplever mere tillid og øget råderum til at benytte deres faglighed. Samtidig er det også beskæftigelsesområdet, hvor flest af de forsøgsansvarlige (26 pct.) fremhæver, at deres forsøg er blevet hæmmet af ny lovgivning og reformer, hvilket i mange tilfælde har indskrænket

medarbejdernes oplevelse af øget tillid. Medarbejderne tilkendegiver også, at de *i nogen grad* oplever øget arbejdsglæde og motivation som følge af forsøgene.

Oplever de lokale ledere et større lokalt råderum?

Slutevalueringen viser, at frikommuneordningen *i nogen grad* har øget råderummet for de decentrale ledere og *i mindre grad* for de forvaltningsansvarlige i kommunerne. Det vurderes i forlængelse heraf, at dette skyldes, at de decentrale ledere påvirkes mere direkte af forsøgene. Derudover påpeger både de decentrale ledere og forvaltningsansvarlige, at de i højere grad er blevet bevidste om, at det er muligt at udfordre gældende regler, praksis og procedurer på både kommunalt og statsligt plan.

Oplever de lokale politikere et større lokalt råderum?

Slutevalueringen viser, at frikommuneordningen *i nogen grad* har medført større lokalt råderum til lokale politikere. De kommunale politikere har fået lidt mere råderum til at træffe politiske beslutninger om kommunens drift og udvikling med fokus på de kommunale behov og mål, hvilket primært kom til udtryk i ansøgningsfasen. Frikommuneordningen er i flere tilfælde blevet benyttet som løftestang til lokalpolitiske visioner.

Har frikommuneordningen påvirket kommunernes ressourceudnyttelse og effektivitet?

På baggrund af slutevalueringen kan det konkluderes, at ressourceudnyttelse og effektivitet har spillet en central rolle i frikommuneforsøgene som både målsætning og resultat. En stor del af frikommuneforsøgene vurderes at have opnået målsætningen om bedre ressourceudnyttelse og effektivitet, og kommunerne påpeger i den forbindelse, at de gevinster, der opnås, oftest benyttes til at forbedre kvaliteten af serviceniveauet over for borgerne.

Er der et mønster i, hvilke typer af forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til ordningens formål?

Slutevalueringen viser på baggrund af analyser af surveydata, at både innovative og omfangsrige forsøg har en tendens til at opnå høj resultatopnåelse set i forhold til frikommuneordningens formål. RMC-BDO vurderer, at dette kan skyldes, at der ofte er et stort fokus på innovative og omfangsrige forsøg i kommunerne både fra medarbejdernes, de decentrale lederes, de forvaltningsansvarliges samt lokalepolitikernes side. Det kan samtidig skyldes, at der er mere potentiale i de store og innovative projekter. Dette er relevant i forhold til tilrettelæggelsen af fremtidige forsøg. Dette resultat skal dog ses i forhold til midtvejsevalueringens konklusion om, at der primært er blevet godkendt flest ansøgninger på simple forsøg (såkaldte pincetforsøg) samt, at en lang række mere vidtgående forsøgsansøgninger har fået afslag i ansøgningsprocessen.

Hvilke øvrige forhold har indflydelse på resultater i forhold til ordningens formål?

Slutevalueringen viser, at forsøg med en systematisk og effektiv implementering, ledelsesmæssig understøttelse fra nærmeste leder samt understøttende tidsmæssige og økonomiske rammer i højere grad realiserer en høj grad af resultatopnåelse i forhold til ordningens formål.

Har der været sidegevinster ved frikommuneordningen?

RMC-BDO vurderer, at der på tværs af forsøgene har været en række positive sidegevinster. For det første fremstår det at kunne afprøve nye ideer og skabe innovation som en betydningsfuld sidegevinst for både medarbejdere, decentrale ledere og forvaltningsansvarlige i kommunerne. For det andet fremhæves sidegevinster som øget kvalitet i kerneydelser over for borgerne, at kommunerne nu kan tilrettelægge arbejdet med borgeren mere hensigtsmæssigt, samt at ordningen har forenklet det daglige arbejde. Slutteligt fremhæves det, at frikommuneordningen har mindsket arbejdspresset i kommunerne, hvilket primært gør sig gældende for medarbejderne.

Kommunerne er også blevet opmærksomme på, at de har et større råderum end de selv vurderede. I idefasen og ansøgningsprocessen har kommunerne fundet mange områder, hvor de kunne ændre praksis inden for de eksisterende regler. Det har givet inspiration til at se nærmere på, hvad der reelt er muligt inden for det eksisterende lovgrundlag.

Som en negativ sideeffekt fremhæves det, at det har været relativt ressourcekrævende at deltage i frikommuneforsøget, da der har været krav om dokumentation, selvevaluering og deltagelse i aktiviteter i forbindelse med forsøgene.

2.2.3 Delkonklusion i forhold til forsøgsprojekternes målopfyldelse af egne formål

Hvordan er resultatopnåelsen i forhold til egne formål?

Slutevalueringen viser, at frikommunernes forsøgsprojekter i relativt høj grad er lykkedes med at realisere egne formål. Formål som primært har haft et fokus på forenkling af organisation og processer samt udvikling af de borgerrettede ydelser. Slutevalueringen viser således, at ca. 60 pct. af de anvendte projekter af frikommunerne vurderes at have en høj grad af målopnåelse, samt at den relativt høje målopfyldelse går igen på tværs af otte ud af de ni frikommuner.

I forhold til den relativt høje målopnåelse viser slutevalueringen, at forsøgsprojekterne primært har skabt inkrementelle/gradvise snarere end radikale forbedringer og forenklinger af den kommunale drift, når det kommer til forhold som effekt, kvalitet, tilfredshed hos borgere samt resourceudnyttelse. Et evalueringresultat som stemmer overens med, at frikommunerne i overvejende grad har fået godkendt og anvendt pincetforsøg, der fokuserer på fritagelser fra enkeltbestemmelser frem for mere omfattende og helhedsorienterede forsøg – de såkaldte paraplyforsøg.

Slutevalueringen viser også, at klart størstedelen af forsøgsprojekterne af frikommunerne vurderes som relevante for landets øvrige kommuner. Derudover vurderes det, at landets øvrige kommuner kan opnå en højere målopnåelse, nu hvor forsøgsprojekterne er afprøvet og "børnesygdomme" er identificeret og adresseret. Slutevalueringen viser dog også, at de økonomiske effekter af forsøgene kun i mindre grad er systematisk opgjort og vurderet i forbindelse med frikommunernes selvevalueringer. Der foreligger derfor ikke et systematisk grundlag for at estimere det økonomiske potentiale af projekterne.

Er der et mønster i forhold til opnåelsen af resultater?

Slutevalueringen viser, at de forsøgsprojekter, som opnår de bedste resultater, typisk er forsøg, hvor frikommunerne vurderer, at der enten (i) er fokus på forenkling af organisation og processer, (ii) en høj grad af innovation eller (iii) et relativt stort omfang.

Konkret viser slutevalueringen, at der er en tendens til sammenhæng mellem forsøgsprojekter, som vedrører forenkling af kommunens generelle administration, ledelse og organisering og de forsøg, hvor frikommunerne vurderer, at der er en høj grad af målopnåelse i forhold til egne formål. Slutevalueringen viser også, at der er en moderat tendens til, at i jo højere grad et forsøgsprojekt er vurderet innovativt af frikommunerne, i jo højere grad vil forsøgsprojektet af frikommunerne også være vurderet til at have en høj grad af målopnåelse. Endelig viser slutevalueringen, at der er en moderat tendens til, at forsøg der af frikommunerne er blevet vurderet som større og mere komplekse, også vil være vurderet til at have en høj grad af målopnåelse af egne formål.

Hvilke øvrige forhold betinger resultatopnåelse?

Slutevalueringen viser, at forsøgsprojekter, hvor frikommunerne vurderer, at der har været en systematisk implementering, ledelsesmæssig understøttelse samt understøttende tidsmæssige og økonomiske rammer i højere grad af frikommunerne også vurderes at realisere en høj grad af resultatopnåelse.

Konkret viser slutevalueringen, at der er en relativt stærk sammenhæng mellem en velegnet implementering af forsøgsprojekter og forsøg, der opnår de bedste resultater. Slutevalueringen viser videre, at der er en moderat til relativt stærk sammenhæng mellem forsøgsprojekternes målopnåelse af egne formål og en understøttende politisk, strategisk og operationel ledelse.

Endelig viser evalueringen, at der er en moderat sammenhæng mellem forsøgsprojekternes målopnåelse i forhold til egne formål og relevant tid til at afprøve projektet i samt en realistisk økonomisk ramme til at gennemføre projektet indenfor.

2.2.4 Delkonklusion i forhold til de generelle regelændringer siden frikommuneordningens igangsættelse

Slutevalueringen giver et øjebliksbillede af samspillet mellem frikommuneordningen og generelle regelændringer forud for opfølgningen på frikommuneforsøget

Slutevalueringen giver et øjebliksbillede – forud for opfølgningen på frikommuneforsøget og før flere forsøg er afsluttet – af samspillet mellem frikommuneforsøgene og generel lovgivning. Det er således ikke forventningen, at forslagene er udbredt i generel lovgivning på nuværende tidspunkt.

Desuden skal samspillet mellem frikommuneforsøgene og generel lovgivning holdes op imod, at det i frikommuneforsøget også tillægges værdi, at frikommunerne lokalt forenkler og fjerner regler og procestrin. Endelig er der ikke i frikommuneordningen stillet evalueringskrav om effektstudier og evidensstudier i forlængelse af forsøgene.

Reformer og generelle lovændringer har overhalet nogle forsøg, inden de nåede at starte

Slutevalueringen viser, at der i nogle tilfælde er gennemført generel lovgivning, som har overhalet godkendte frikommuneforsøg. Forsøgene er ikke nået at starte før, ny lovgivning har fjernet grundlaget og behovet for forsøgene. Det er der især eksempler på inden for de to områder med mange frikommuneforsøg: skoleområdet og beskæftigelsesområdet.

Frikommuneforsøgene har i nogle tilfælde inspireret til generel lovgivning, men forsøgene leverer sjældent effektevalueringer eller anden evidens om konsekvenserne ved udbredelse af forsøgene

Slutevalueringen viser, at frikommuneforsøgene i nogle tilfælde har leveret ideer og inspiration til delelementer i ny generel lovgivning og har i enkelte tilfælde været hoveddrivkraften bag den ny generelle lovgivning. Meget få frikommuneforsøg er dog direkte overført 1-til-1 til generel lovgivning.

Desuden viser slutevalueringen, at frikommuneordningen på den ene side har medvirket til at identificere og dagsordensætte konkrete muligheder og behov for lovændringer. På den anden side har forsøgene ikke leveret – og ikke haft som ambition at levere – effektevalueringer og evidensbaserede resultater som beslutningsgrundlag for generel lovgivning.

Reformer og generelle lovændringer har omfattet 20 pct. af de igangsatte frikommuneforsøg

Slutevalueringer viser, at en række frikommuneforsøg – allerede før opfølgningen på forsøget – helt eller delvist er blevet omfattet af reformer og lovkomplekser (51 forsøg – svarende til 20 pct.). Forsøgene har generelt været i overensstemmelse med den reformretning, der har eksisteret hos andre aktører og i andre beslutningsfora samt har kunnet understøttes af evidens fra ministeriernes egne analyser og evalueringer. Det er især tilfældet på beskæftigelsesområdet og skoleområdet, hvor der er gennemført større reformer.

Reformer og generelle lovændringer har været oplevet som en hindring for realiseringen af målene i et mindre antal frikommuneforsøg eller har tilsidesat forsøgene ved at gå i en anden retning end forsøgene

Slutevalueringen viser, at frikommunerne i et begrænset antal forsøg oplever, at vedtagne reformer og ny generel lovgivning modvirker realiseringen af deres frikommuneforsøg, hvilket især gælder for beskæftigelsesområdet.

17 pct. af de forsøgsansvarlige vurderer, at deres forsøg er meget hæmmet eller hæmmet af reformer og ny lovgivning. På beskæftigelsesområdet er det 26 pct. af de forsøgsansvarlige, der vurderer dette. Fra Beskæftigelsesministeriet fremhæves, at der er evidens for, at hyppige samtaler med de ledige tidligt i ledighedsforløbet har positiv effekt på beskæftigelsen. Derfor har Beskæftigelsesministeriet indført nye evidensbaserede bestemmelser om kontaktførelse og samtalehyppighed i sygedagpengereformen og beskæftigelsesreformen, som af kommunernes opleves at have hæmmet et mindre antal igangværende frikommuneforsøg.

Slutevalueringen viser samtidig, at hovedparten af de forsøgsansvarlige (59 pct.) vurderer, at reformer og ny lovgivning hverken har fremmet eller hæmmet deres forsøg. 17 pct. af de forsøgsansvarlige oplever, at ny lovgivning har fremmet deres forsøg, hvilket især gælder for folkeskoleområdet.

Frikommunerne vurderer forud for opfølgningen på frikommuneordningen, at der er et betydeligt yderligere potentiale for, at en række forsøg omfattes af generel lovgivning
Slutevalueringen viser, at 70 pct. af de forsøgsansvarlige i kommunerne selv vurderer, at deres projekt *i høj* eller *i meget høj grad* er relevant for landet øvrige kommuner. Hertil kommer, at 16 pct. vurderer, at det gør sig gældende *i nogen grad*.

Slutevalueringen viser desuden, at frikommunerne – forud for opfølgningen på frikommuneforsøget – stadig vurderer, at der er et stort uudnyttet potentiale i at omsætte flere forsøg til generel lovgivning (120 forsøg⁹). Det svarer til 58 pct. af de forsøg, som kommunerne har indsendt evalueringer og redegørelser¹⁰ af. Hertil kommer de forsøg, der allerede er omfattet af generel lovgivning.

Der er - som udmøntning af konkrete politiske aftaler samt opfølgningen på frikommuneforsøget - udsigt til, at en række yderligere frikommuneforsøg kan indgå som inspiration til videre regelforenkligning og helt eller delvist blive omfattet af generel lovgivning
Slutevalueringen viser, at det i nogle ministerier - herunder Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, som har haft mange frikommuneforsøg - tillægges vægt, at der er evidens for positive effekter ved hel eller delvis udbredelse af forsøg til generel lovgivning. Frikommuneforsøgenes evalueringer lever ikke op til sådanne forventninger om evidens, og der har ikke været krav om at evalueringerne skulle ligge på de højere trin på evidensstigen. Desuden viser slutevalueringen, at fagministerierne tilrettelægger lovgivningsprocessen således, at delelementer i lovgivningen ofte samles i lovforslag, da lovgivningsprocessen med høringer og udvalgsbehandlinger for delelementerne enkeltvist ville være administrativ tung at gennemføre. Hertil kommer grundvilkåret om, at det skal være muligt at få politisk opbakning i Folketinget til at udbrede forsøgene.

Slutevaluering viser, at i enkelte pincetforsøg, hvor sektorministerierne er enige med frikommunerne i, at der er potentialer i at omdanne dem til generel lovgivning, vurderer sektorministerierne, at de ikke kan bære en lovgivningsproces i Folketinget alene.

Desuden viser slutevalueringen, at der på beskæftigelsesområdet generelt er et politisk ønske om regler, der er lettere at administrere. I Aftalen om kommunernes økonomi for 2017 er aftalt mellem Regering og KL, at der skal gennemføres en ambitiøs opfølgning på erfaringerne fra frikommuneforsøgene og dybere analyser af mulighederne for regelforenkligning, især af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, herunder i forhold til varighedsregler for ydelser. Dette skaber et afsæt

⁹ Der er ikke tale om unikke forsøg.

¹⁰ I opgørelsen af antal redegørelser er der ikke sondret imellem, hvorvidt redegørelsen er identificeret ved, at kommunen har tilsendt en reel redegørelse til RMC-BDO. I tilfælde hvor kommunen ikke har gjort dette, har RMC-BDO søgt i notater og referater fra kommunalbestyrelsesmøder, osv. for at finde information om forsøget. Såfremt RMC-BDO har fundet, at forsøget er kommenteret i noget af det nævnte, er det noteret som en redegørelse.

for, at der kan fremsættes yderligere lovforslag i 2017-2018, som omfatter forsøg under frikommuneordningen.

Der er dog på både beskæftigelses- og skoleområdet også en forventning hos fagministerierne 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 endeligt, at der hos fagministerierne inden for teknik og miljø, sundhed og psykiatri, socialområdet og ældreområdet er forventninger om, at nogle forsøg bliver omsat til generel lovgivning i den nærmeste fremtid, da der enten er konkrete politiske aftaler eller politisk-administrative intentioner herom.

2.3 Konklusioner fra evalueringer af særligt udvalgte forsøg

I forbindelse med evalueringen af frikommuneordningen er ligeledes gennemført tre særskilte evalueringer af særligt udvalgte forsøg og en samlet evaluering af tre temaer på beskæftigelsesområdet. Evalueringerne heraf afrapporteres i særskilte rapporter. Konklusionerne fra de tre evalueringer af særligt udvalgte forsøg kan dog læses i nærværende rapport, hvorimod konklusionerne fra beskæftigelsesevalueringen er at finde i den særskilte evalueringsrapport.

2.3.1 Bedre udnyttelse af botilbud og plejeboliger

Forsøget om 'Bedre udnyttelse af botilbud/flytning af enker, enkemænd fra ægteparboliger på plejecentre' vedrører, både bedre udnyttelse af længerevarende botilbud efter servicelovens § 108 og bedre udnyttelse af plejeboliger til ældre og borgere med handicap oprettet efter almenboliglovens § 105. I frikommuneloven reguleres forsøget gennem hhv. § 27e, som vedrører servicelovens § 108 botilbud til personer med betydelige og varige fysiske og/eller psykiske funktionsnedsættelser, der har behov for et langvarigt tilbud og § 29c, som vedrører almene plejeboliger til ældre og borgere med handicap, hvis funktionsevne er betydelig og varig.

Forsøget har været benyttet i et meget begrænset omfang. En kommune har i forsøgsperioden brugt frikommunelovens § 27e, som vedrører botilbud efter servicelovens § 108. De øvrige fire kommuner i forsøget har gjort anvendelse af frikommunelovens § 29c, som vedrører almenboliglovens § 105.

Overordnet begrundet forsøgskommunerne deres ansøgning om forsøget ud fra et ønske om at skabe større fleksibilitet og smidighed i deres adgang til at råde over boliger i botilbud og plejeboliger. Derudover begrundet flere kommuner deres ansøgning om fritagelse ud fra erfaringer med visiterede borgere i såvel botilbud som plejeboliger, der over tid ændrer behov, og som kommunerne derfor vurderer med fordel kan udvisiteres til et andet tilbud eller ud i eget hjem med bo støtte. Kommunernes ønske om at deltage i forsøget er dels økonomisk begrundet, dels handler det om at sikre, at borgere i kommunen deres borgere, ud fra en faglig vurdering, får det tilbud, der matcher deres behov bedst.

Der kan ikke opstilles én model for, hvordan implementeringen af forsøget har foregået i de fem forsøgskommuner. Det skyldes bl.a. forskellige kontekster for forsøget i de enkelte kommuner, men også at forsøget er blevet anvendt og prioriteret varierende på tværs. Evalueringen peger dog på, at kommunerne med fordel kan være opmærksomme på følgende faser og arbejdsopgaver i implementeringen: 1) Tilføjelse af frikommunelovens paragraffer i nye lejekontrakter/boligdokumenter, 2) Orientering om lovændring til alle relevante medarbejdere, 3) Dialog om kontrakter/boligdokumenter med borgere og løbende opfølgning samt 4) Proces for opsigelse/udvisitering.

På trods af at ingen kommuner i forsøgsperioden har anvendt muligheden for at opsigelse eller udvisitere beboere i plejeboliger eller botilbud, er der blandt kommunerne *i høj grad* et ønske om at fastholde muligheden. Kommunerne peger særligt på tidsaspektet for forsøget som afgørende årsag til, at der endnu ikke er blevet opsagt eller udvisiteret borgere, og flere forventer således,

at det vil blive mere relevant at tage opsigelses- og udvisiteringsmuligheden i brug på sigt. Endelig peger en kommune på, at lovændringen har haft indirekte effekt for flowet i kommunens plejeboliger, selvom der ikke er lavet opsigelser. Dette idet man har oplevet, at beboere flytter af frivillighedens vej, når der henvises til kommunens opsigelsesret i lejekontrakten. Flere forventer således, at kontrakter, hvor kommunernes opsigelsesret indgår, fremadrettet bliver et godt redskab i den dialog, man har med borgere om flytning.

Evalueringen understøtter ligeledes at en given lovændring har et økonomisk potentiale for kommunerne.

2.3.2 Vederlagsfri fysioterapi

Med frikommuneforsøget om vederlagsfri fysioterapi har seks kommuner, jf. § 26a i Lov om frikommuner, fået mulighed for at stille krav om, at alment praktiserende læger skal videregive oplysninger om henvisninger til vederlagsfri fysioterapi til frikommunen. Frikommuneforsøget har ikke ændret ved selve ordningen om den vederlagsfri fysioterapi eller omfanget af behandlingstilbuddet, men har givet kommunen mulighed for at rådgive borgere, privatpraktiserende læger og privatpraktiserende fysioterapeuter. Dvs. den ændring, som frikommuneforsøget har skabt, har udelukkende givet kommunen mulighed for at vurdere lægernes henvisninger samt undtagelsesredegørelser.

Samarbejdsforsøget om vederlagsfri fysioterapi har været gennemført i: Gentofte Kommune, Vesthimmerland Kommune, Fredensborg Kommune, Fredericia Kommune, Vejle Kommune og Odense Kommune (afsluttede forsøg i juni 2015)

Overordnet begrundes frikommunerne forsøget vedrørende vederlagsfri fysioterapi i, at kommunerne oplever en række u hensigtsmæssigheder i den nuværende ordning, der generelt giver kommunerne en meget lav grad af indflydelse på den konkrete udmøntning og praksis inden for vederlagsfri fysioterapi. Kommunen har hverken indflydelse på, hvem der henvises, eller hvilken behandling borgeren tilbydes, herunder typen, intensiteten og varigheden af behandlingen. Kommunen skal blot afholde udgiften til ordningen.

Formålet med frikommuneforsøget har været at styrke kvaliteten af den vederlagsfri fysioterapi, målrette indsatsen og sikre sammenhængende opgaveløsning til gavn for borgerne. Frikommuneforsøget har endvidere som målsætning at øge kvaliteten i kommunikation og samarbejde med læger, fysioterapeuter og borgere. Det er i forlængelse heraf en ambition at reducere antallet af fejlhenvisninger.

Forsøgets anvendelse

Der er variation mellem de seks forsøgskommuner i forhold til, hvordan de har udmøntet forsøget med vederlagsfri fysioterapi. I kommunernes anvendelse af forsøget varierer det, hvorvidt kommunerne tilbyder en helhedsvurdering af funktionsniveau og tilbudte ydelser til borgeren. Der er endvidere forskelle i, hvordan hver kommune har organiseret forsøget i forhold til helhedsundersøgelse og borgerkontakt. Det varierer således, hvordan kommunerne i givet fald udfører helhedsvurderingen, hvad en helhedsvurdering indeholder, og hvilken kontakt der er med borgeren i forbindelse med udarbejdelse af denne.

Forsøgets potentiale og eventuelle udbredelse

Samlet set giver evalueringen af forsøgsordningen ikke et entydigt grundlag for at konkludere, at forsøgsordningen bør udvides til andre kommuner, og at mulighederne der skabes i forsøgsordningen nødvendigvis skal tages i brug af alle andre kommuner, da resultaterne i forsøgskommuner på flere områder peger i forskellige retning.

Evalueringen viser, at den andel af henvisninger fra læger, hvor der var tale om visitering til et tilbud, som borgeren ikke var berettiget til, ved forsøgets opstart var noget lavere end forventet

hos deltagerkommunerne, og at forsøget ikke havde en effekt på niveauet af sådanne fejlvisiteringer. Forsøget har dog medvirket til færre fejludfyldte henvisninger og undtagelsesredegørelser fra læger og privat praktiserende fysioterapeuter. Endvidere har det medført et styrket indblik i regler og retningslinjer hos læger og privat praktiserende fysioterapeuter for borgernes ret til vederlagsfri fysioterapi.

Det er RMC/BDO's vurdering, at der vil være fordele ved en tilrettelæggelse af vederlagsfri fysioterapi, der samler visiterings- og finansieringsansvaret hos myndigheden i en form, der bygger på lægernes faglige udredning af borgernes fysiske funktionsevne kombineret med en kommunal vurdering i forhold til, om borgeren lever op til de kriterier, der er for tildeling af ydelsen, herunder et øget fokus på om holdydelser i højere grad kan erstatte individuelle ydelser.

Ud fra erfaringerne fra forsøget er RMC/BDO's vurdering dog samtidig, at der er en umiddelbar risiko for, at den øgede involvering af de kommunale sagsbehandlere medfører øget bureaukrati og en øget oplevelse af kontrol hos praktiserende læger og fysioterapeuter.

Da frikommuneforsøget giver mulighed for, at kommunerne *kan* vælge at stille krav om, at alment praktiserende læger skal videregive oplysninger om henvisninger til vederlagsfri fysioterapi til frikommunen, vurderer RMC/BDO dog *samlet set*, at forsøgsordningen med fordel kan udvides, så der gives netop en sådan mulighed for alle kommuner. RMC/BDO anbefaler i den forbindelse, at de enkelte kommuner på forhånd vurderer potentialerne i at gøre brug af muligheden. For kommuner, der vælger at gøre brug af muligheden, anbefales desuden, at de løbende vurderer, om de opnår gevinster i form af styrket kvalitet, færre fejlhenvisninger og større sammenhæng i opgaveløsningen, som kan opveje øget administration og kontrol i forhold til vederlagsfri fysioterapi samt eventuelle længere ventetider for borgerne.

2.3.3 Anonym ambulat alkoholbehandling

Efter Sundhedslovens § 141, stk. 7, skal behandling og rådgivning for alkoholafhængighed ydes anonymt, hvis den alkoholafhængige ønsker det. Borgeren har efter fortolkningen af reglen ret til anonym alkoholbehandling på et offentligt ejet ambulatorium eller et privatejet ambulatorium, som er en del af en eller flere kommuners tilbud om alkoholbehandling.

Overordnet er forsøgskommunernes baggrund for frikommuneforsøget om dispensation fra borgernes ret til anonym ambulat alkoholbehandling et ønske om at ligestille borgere, uanset hvilken rusmiddelbehandling borgeren søger kommunalt finansieret behandling for. I den sociale stofmisbrugsbehandling havde borgerne ikke ret til anonymitet ved forsøgets igangsættelse, jf. beskrivelsen nedenfor. Kommunerne begrundede endvidere forsøgsordningen med, at det giver kommunen indflydelse på valg og bevilling af ambulat alkoholbehandling samt større indsigt i kvaliteten i behandlingsstedernes tilbud samt bedre mulighed for økonomistyring på området.

Tre kommuner (Gentofte Kommune, Gladsaxe Kommune og Fredensborg Kommune) har i frikommuneforsøget deltaget i forsøget om dispensation fra retten til anonym ambulat alkoholbehandling, således at borgeren ikke har ret til anonym rådgivning eller behandling, selv om den enkelte borger måtte ønske det.

Forsøgets anvendelse og relevans

Der har været meget stor forskel på, hvordan de tre forsøgskommuner har valgt at fortolke rammerne for forsøget og deres mere specifikke gennemførelse af forsøget. De forskellige tilgange har væsentlig betydning for de resultater, som kommunerne har opnået, da kommunernes fokus og aktiviteter har været forskellige. Gentofte Kommune har gennemført en forsøgsordning, som har været relativt indskrænket i sit fokus på ophævelse af anonymitet, mens Fredensborg Kommunes forsøg har haft en ganske vidtgående tolkning af forsøgsordningen med stort fokus

på og krav om en aktiv rolle til de kommunale rusmiddelkonsulenter som tæt rådgiver for borgeren om valg og bevilling af ambulante rådgivning forud for igangsætning af behandling.

Evalueringen viser, at der både før og under forsøget er meget få borgere, der efterspørger anonymitet, når de først er kommet i gang med alkoholbehandlingen. Evalueringen peger på, at når borgeren får en retvisende og dækkende information om kommunens tavshedspligt, så har meget få borgere fortsat ønske om anonymitet. Evalueringen viser endvidere, at ophævelse af retten til anonymitet modsat forventningen hos de interviewede leverandører af alkoholbehandling ikke har haft nogen synlig og væsentlig negativ effekt på antallet af borgere, der søger om ambulante alkoholbehandling.

Forsøgets potentiale

Efter igangsættelse af forsøgsordningen er der vedtaget to lovgivningsmæssige ændringer med betydning for forsøgets potentiale, herunder potentialet ved at omsætte forsøget i generelle lovændringer. For det første er alkoholbehandling med virkning fra 1. januar 2016 omfattet af lov om socialtilsyn i lighed med den sociale stofmisbrugsbehandling. Med lovændringen er også fastlagt, at ledere og personale på behandlingsstederne uden borgernes samtykke har pligt til at videregive oplysninger om borgerne, såfremt det ud fra en proportionalitetsbetragtning er nødvendigt for gennemførelsen af det driftsorienterede tilsyn og godkendelse af behandlingsstedet. Samlet set har den nye lovgivning således medført et systematisk og årligt tilsyn med alkoholbehandlingsstederne i lighed med tilsynet på det sociale stofmisbrugsområde.

For det andet er der i Servicelovens bestemmelser vedr. social stofmisbrugsbehandling med virkning fra 1. juli 2015 tilføjet en § 101 a til Serviceloven, hvorefter Kommunalbestyrelsen skal tilbyde anonym, ambulante behandling af stofmisbrug til personer, der har et behandlingskrævende stofmisbrug, men som ikke har andre sociale problemer. For den særlige målgruppe af stofmisbrugere uden andre sociale problemer er der med den nye § 101 a således en regel i forhold til anonymitet, der svarer til borgere i ambulante alkoholbehandling efter Sundhedsloven.

På den baggrund vurderer RMC/BDO, at styrken i den kvalitets- og ligestillingsmæssige begrundelse for videreførelse og udbredelse af forsøgsordningen - særligt i sin mere vidtgående form som praktiseret i Fredensborg Kommune - er svækket betydeligt.

Evalueringen viser, at alle tre kommuner indstiller, at forsøget fortsættes og udbredes. Hvor der ikke på forhånd var et veludviklet og tæt samarbejde mellem leverandører og kommunen har forsøgsordningen været en medvirkende katalysator til at styrke samarbejde og dialog om kvalitet, behandlingsforløb og økonomi. Der er som følge af forsøgsordningen opnået et mere formaliseret samarbejde samt en styrket og værdifuld dialog mellem kommuner og leverandører. Da der i flere tilfælde også har været et godt og tæt samarbejde mellem kommunen og leverandøren om kvalitet og økonomi forud for forsøgsordningen, kan det dog ikke konkluderes, at forsøgsordningen er en nødvendig forudsætning for et tæt samarbejde og dialog.

Samlet set vurderer RMC/BDO, at kommunernes ønsker om tidlig indsigt i borgernes forhold på individniveau før iværksættelse af et tilbud (bortset fra de i lovgivningen gældende undtagelsesbestemmelser omkring børns tarv og trivsel) forudsætter ændringer, der ligger ud over forsøgets rammer. Dette forudsætter en lovændring, hvorefter borgernes oplysninger kan videregives til kommunen uden samtykke, eller at kommunerne får ret til - som det er praktiseret i den vidtgående implementering af forsøget i én kommune - at kræve en indledende samtale om borgernes behov og samlede situation samt tæt rådgivning om valget af ambulante alkoholbehandling.

De styringsmæssige udfordringer for kommunerne, der vedrører indsigt i den enkelte borgers situation, løses således ikke alene ved at fjerne borgerens ret til anonym ambulante alkoholbehandling, men vil i givet fald kræve en relativ indgribende obligatorisk ordning set fra borgernes side.

Alternativt skal kommunernes udfordringer løses gennem et styrket samarbejde mellem kommunerne og leverandørerne, når borgeren frivilligt fravælger at være anonym. I

RMC/BDO vurderer, at evalueringens resultater og de to tidligere nævnte lovændringer har den konsekvens, at hovedbegrundelserne for forsøgsordningen er blevet så svage, at det som minimum taler imod at udbrede forsøgsordningen i den mest vidtgående version.

RMC/BDO vurderer desuden, at flere af de udfordringer, som kommunerne oplever på området i forhold til faglig og økonomisk transparens og muligheden for at sikre kvaliteten på behandlingsstederne, i høj grad kan løses gennem implementering af de nu indførte systematiske, årlige socialtilsyn, anvendelse af eksisterende undtagelsesbestemmelser omkring børns trivsel og tarv, indsatser for godt samarbejde og dialog mellem kommunen og leverandørerne, samt ved at der i forbindelse med kontraktindgåelsen med leverandørerne indføres skærpede bevillingsforudsætninger.

Subsidiært finder RMC/BDO, at der, såfremt det kan dokumenteres, at indførelsen af tilsyn og skærpede bevillingsforudsætninger ikke viser sig at være tilstrækkelige for at sikre en god styring og kvalitet på området, kan udbredes en ordning med bortfald af retten til anonymitet i den mindst vidtgående form, som er implementeret i Gentofte Kommune.

På længere sigt og i forbindelse med en mere omfattende styringsmæssig overvejelse, som også omfatter styringen og borgernes rettigheder i forhold til social stofmisbrugsbehandling, ville det nærmere kunne vurderes og afprøves, hvilke udfordringer og muligheder det indebærer at lade retten til at visitere borgere til ambulant alkoholbehandling overgå til kommunerne, så der bliver sammenfald mellem finansierings-, visitations- og disponeringsretten. Det vurderer RMC/BDO dog ikke, at evalueringen og forsøgserfaringerne giver grundlag for at tage stilling til.

2.4 anbefalinger

På baggrund af konklusionerne fra slutevalueringen, midtvejsevalueringen og evalueringer af de særligt udvalgte forsøg, er det RMC-BDO's vurdering, at følgende anbefalinger kan 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 vil udvikle og identificere frikommuneforsøg. Det blev anbefalet, at - for at sikre den rette balance mellem simple og mere vidtgående forsøg - kommunerne med fordel kan kombinere pincet- og paraplytilgang¹¹. 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.

¹¹ 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.

For at øge sandsynligheden for, at omfattende paraplyforsøg godkendes, anbefales det, at sektorministerier og de ansøgende kommuner indgår i 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 i sektorministerierne. Det er derudover centralt, at sektorministerierne overvejer på forhånd, 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 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, som fritagelsen relaterer sig til. Dette har ofte krævet en længere udviklingsperiode efter, at forsøget er taget i brug i det daglige arbejde. 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 ansøgningen, 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 kommunen ønsker at udvikle forsøget. 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 med en vurdering af implementeringsprocessen og et forsøgsspecifikt evalueringsdesign. Dermed skabes 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 har været ændringer, hvilket er relevant ift. 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 har været udarbejdet relevante procedurer/arbejdsgangsbeskrivelser, at medarbejderne er klædt på til opgaven, og at der har været 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 sæt-

tes 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 ledelsesmæssig 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 samt hos de nærmeste ledere, som i den daglige drift vil være ansvarlige for fremdriften af forsøgene.

Ovenstående giver anledning til, at de kommuner, 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 hvor stærk en resultatdokumentation, der er behov for at tilvejebringe**

Der er gjort mange interessante erfaringer i evalueringsprocessen, og kommunernes selvevalueringer fremhæver en relativ høj målopnåelse i de enkelte forsøg. Samtidig er der - på baggrund af 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 erfaringerne fra forsøget. Det bør derfor fra statens side gøres mere klart på forhånd, hvilken dokumentation der er 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 fokusere på evidens end evalueringer af simple pincetforsøg. Evalueringsdesign kan fx udvikles i fællesskab mellem fagministerie og kommuner, så evalueringen lever op til de krav på evidensstigen, der stilles i det pågældende fagministerium og dermed sikres størst mulig fremadrettet relevansniveau.

Evalueringen viser ligeledes, at forsøgene ikke er færdigudviklede fra første dag. Forsøgene udvikler sig løbende og især i opstartsperioden sker 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 metoder og tilgange, som efterfølgende kan evalueres med et metodisk stringent design i en eventuel evalueringsfase. Der kan her søges inspiration til design-tankegang omkring forsøgsfaser, prototyper, test og evt. brug af modenhedsniveauer.

3. FRIKOMMUNEORDNINGENS OVERORDNEDE RESULTATER

I det følgende kapitel beskrives de overordnede resultater af frikommuneforsøget. Evalueringen tager afsæt i forsøgets formål, som derfor gengives indledningsvis.

Formålet med frikommuneforsøget er at sikre:

- Et opgør med unødigt bureaukrati overalt i den kommunale sektor. Det skal frigøre ressourcer til bedre service for borgerne og dermed bidrage til øget kvalitet og en bedre ressourceudnyttelse i kommunerne.
- Større tillid og fagligt ansvar til de offentlige medarbejdere. Faglig stolthed og arbejdsglæde skal være drivkraft i nytænkning og udvikling af servicen til borgerne.
- Mere råderum og indflydelse til kommunale politikere og ledere. Det skal understøtte et stærkere kommunalt selvstyre, hvor opgaveløsningen tilpasses lokale forhold og i højere grad orienteres mod resultater (effektivitet, kvalitet og serviceniveau) og *i mindre grad* mod opfyldelsen af proceskrav.

Formålet med frikommuneforsøget er således via ændret regulering for ni kommuner at afprøve nye og innovative metoder, arbejdsgange eller indsatser, der kan forbedre kvaliteten af den kommunale service, øge det lokale selvstyre, forbedre ressourceudnyttelsen i kommunerne og/eller øge effektiviteten i den kommunale opgaveløsning¹².

Forsøgenes resultater i forhold til ordningens overordnede formål gennemgås i dette kapitel, mens forsøgenes resultater i forhold til egne formål behandles i kapitel 4. Der er dermed tale om en besvarelse af undersøgelsesspørgsmål j-r, jf. tabellen i kapitel 1 ovenfor.

Dette kapitel vurderer, hvorvidt frikommuneordningen har levet op til ordningens formål, og der præsenteres mere dybdegående resultaterne for afbureaukratisering, tillid, råderum samt ressourceudnyttelse og effektivitet. I kapitlet undersøges det også, hvilke forsøg der opnår de bedste resultater, og hvilke forhold der betinger, hvilke forsøg der opnår resultater i forhold til frikommuneordningens formål. Kapitlet afsluttes med et afsnit om positive og negative sidegevinster.

Evalueringen bygger på en række datakilder, som alle bringes i spil i analysen. For det første er der gennemført en systematisk kodning af de 124 evalueringer, der er udarbejdet i kommunerne. For det andet er der gennemført tre surveys: en med de forsøgsansvarlige, en med forvaltningsansvarlige og en med medarbejdere og decentrale ledere. Endelig er der gennemført ni frikommunebesøg med workshops og interviews med borgmestre, direktionsleder, medarbejderrepræsentanter, frikommunekoordinatorer og de forsøgsansvarlige fra en række særligt udvalgte forsøg¹³. Kapitlet baserer sig derfor primært på frikommunernes oplevede resultater.

¹² Formålet som beskrevet i Lov om frikommuner af 18. juni 2012.

¹³ For en nærmere beskrivelse af datagrundlaget se bilag 1.

3.1 I hvilket omfang har frikommuneordningen levet op til ordningens formål?

Boks 1: Evalueringsresultater i forhold til, om frikommuneordningen har levet op til ordningens formål

Har frikommuneordningen har levet op til ordningens formål?

Med frikommuneordningen er det lykkedes at iværksætte en udviklingsproces med fokus på nytænkning i ni kommuner, som har resulteret i 599 ansøgninger om forsøg, som bygger på konkrete ideer til regelfritagelse og afbureaukratisering. 421 forsøg blevet helt eller delvist imødekommet, og 260 har været igangsat gennem forsøgsperioden. Dermed må det siges, at intentionen om at nytænke nedefra i *høj grad* har båret frugt.

En stor del af forsøgene lever op til frikommuneordningens overordnede formål: Et opgør med unødigt bureaukrati, større tillid til medarbejderne og større råderum til lokale politikere og ledere. Derudover er det også lykkedes en stor del af forsøgene at skabe bedre oplevet ressourceudnyttelse og effektivitet. Dette fremhæves i flere af de gennemførte kommuneevalueringer og bakkes op med surveydata fra de tre surveys. Det er også det generelle budskab fra frikommunerne i forbindelse med frikommunebesøgene.

Afbureaukratisering og færre regler

Slutevalueringen viser, at frikommuneordningen i *høj grad* har skabt afbureaukratisering. Der er dog ikke i så høj grad en oplevelse af færre regler, men de statslige regler, der er blevet justeret/fjernet, har haft stor betydning og har samtidig givet mulighed for, at kommunerne har kunne indsætte nye kommunale retningslinjer og at medarbejderne bedre kan bringe deres faglighed i spil. Det er generelt kommunernes vurdering, at ordningen gennemgående har ført til bedre kommunal regulering som alternativ til de statslige regler de blev fritaget fra.

Mere tillid til medarbejderne

Slutevalueringen viser, at ordningen har været med til at styrke medarbejdernes oplevelse af tillid. Den øgede tillid har bidraget til, at medarbejderne har kunne udvikle og bruge deres faglighed i højere grad end tidligere, hvilket især gør sig gældende for medarbejderne på beskæftigelsesområdet.

Øget råderum til lokale politikere og ledere

Slutevalueringen viser, at der i et begrænset omfang er skabt et øget råderum til lokale politikere, som vurderer at have fået flere muligheder i forhold til styringen af kommunen, hvilket især kom til udtryk i ansøgningsfasen. De oplever også, at frikommuneordningen kan bruges som løftestang for de kommunale visioner. For ledernes vedkommende, så oplever de decentrale ledere i *høj grad* et øget råderum. De forvaltningsansvarlige oplever også i nogen grad et øget råderum. Denne forskel kan skyldes, at de decentrale ledere er mere direkte påvirket af forsøgene.

Bedre ressourceudnyttelse og effektivitet

Slutevalueringen viser, at ressourceudnyttelse og effektivitet har spillet en central rolle i frikommuneordningen – både i forhold til målsætninger og resultater. De forsøgsansvarlige vurderer i højere grad, at ordningen har bidraget til øget ressourceudnyttelse og effektivitet end til de tre overordnede formål.

I dette afsnit besvares det overordnede spørgsmål om, hvorvidt frikommuneordningen har levet op til ordningens formål. Dette gøres med afsæt i konkrete analyser af de overordnede formål samt med inddragelse af konklusioner fra de nedenstående underafsnit. Afsnittet giver en overordnet vurdering på tværs af formålene, og de efterfølgende underafsnit giver en mere detaljeret gennemgang af de enkelte delformål. Samlet set er alle underafsnit i kapitel 3 med til at give en detaljeret besvarelse af, om frikommuneordningen har levet op til ordningens formål. I dette afsnit præsenteres således alene en overordnet vurdering af dette spørgsmål.

For det første er det lykkedes frikommuneforsøget at iværksætte en udviklingsproces med fokus på nytænkning i ni kommuner, som har resulteret i 599 ansøgninger om forsøg, som bygger på konkrete ideer til regelfritagelse og afbureaukratisering. Derudover er 421 forsøg blevet helt eller delvist imødekommet, hvoraf 260 har været igangsat gennem forsøgsperioden. 173 forsøg blev taget i brug i frikommunerne. Ud af de 173 forsøg er 86 forsøg unikke, som er taget i brug i kommunerne.

Slutevalueringen viser, at frikommuneordningen i høj grad har levet op til frikommuneordningens overordnede formål. Frikommuneordningen har skabt de ønskede effekter i form af, at der er skabt afbureaukratisering og færre regler, at medarbejderne oplever mere tillid, og at der er skabt øget råderum til lokale politikere og ledere. Videre har frikommuneordningen også bidraget til øget ressourceudnyttelse og effektivitet i frikommunerne. Dette vil blive behandlet på et overordnet plan i dette afsnit og vil herefter blive udfoldet mere i detaljer i de følgende underafsnit. Endelig har frikommuneordningen haft en række positive sidegevinster, som bliver fremlagt i underafsnit 3.9.

Slutevalueringens afdækning af de kommunale evalueringsrapporter viser, at frikommuneordningen efter kommunernes egen vurdering har vist gode resultater i forhold til de overordnede tre formål. Analysen bygger på en systematisk gennemgang af kommunernes evalueringer, som RMC-BDO har gennemlæst og vurderet i forhold til, hvorvidt de lever op til hvert af de tre formål¹⁴. Mere konkret viser analysen, at 82 pct. af forsøgene vurderes at skabe færre regler og afbureaukratisering, 80 pct. vurderes at skabe et øget råderum og 52 pct. vurderes at have skabt mere tillid. Der er dermed en klar indikation af, at størstedelen af frikommuneforsøgene har bidraget til afbureaukratisering og øget råderum, mens en betydelig mindre andel har bidraget til øget tillid til medarbejderne. Det skal dog bemærkes at denne analyse ikke tager stilling til, i hvor høj grad der fx er tale om afbureaukratisering, øget råderum eller mere tillid. For at kunne afspejle denne nuance skal besvarelser fra surveys inddrages i analysen, hvilket gøres i de følgende analyser. Derudover viser analysen af øget tillid også kun, hvor mange forsøg der har bidraget til øget tillid. I forlængelse heraf skal det nævnes, at nogle forsøg kun påvirker en enkel medarbejder og andre en lang række medarbejdere, derfor kan medarbejdernes vurdering af øget tillid bedst måles med data fra medarbejdersurveyen, hvilket gøres i afsnit 3.3.

Tabel 2: Forsøgsevalueringer som vurderer at formålet er opnået

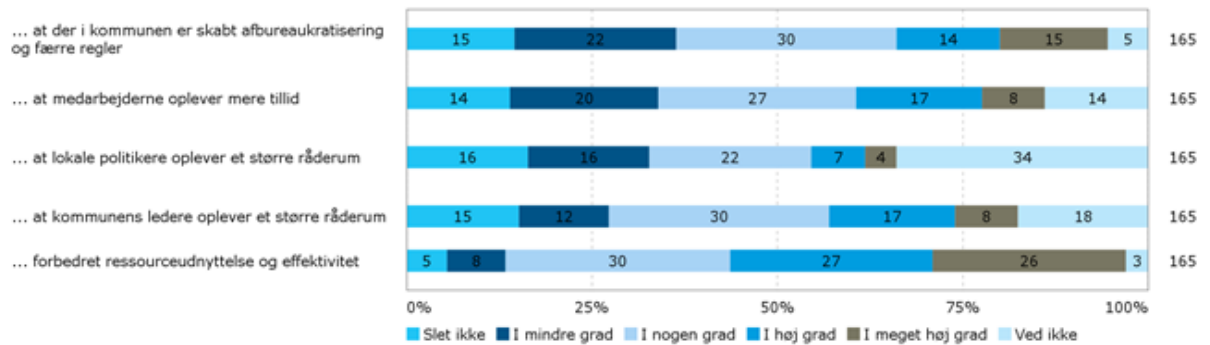
	Færre regler/ afbureaukratisering	Øget råderum	Mere tillid	N
I alt	102 (82%)	101 (80%)	65 (52%)	124

Kilde: Kodning af kommunernes evalueringer.

Det positive billede fra analysen af evalueringsrapporterne bakkes ligeledes op af resultaterne fra surveyen blandt de forsøgsansvarlige.

¹⁴ Se bilag for en nærmere beskrivelse af metoden for kodningen.

Figur 3: I hvilken grad vurderer du, at forsøget bidrager til...



Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Her vurderer 29 pct. af de forsøgsansvarlige, at forsøgene *i høj* til *i meget høj grad* har bidraget til, at der er skabt afbureaukratisering i kommunen. Medtages *i nogen grad* stiger andelen til 59 pct. og 15 pct. vurderer, at dette *slet ikke* gør sig gældende. Afbureaukratisering er dermed det formål af de tre overordnede formål, som *i højest* grad vurderes som opfyldt. I de forsøgsansvarliges vurderingen af, om medarbejderne oplever mere tillid, vurderer 25 pct., at forsøget *i høj* til *i meget høj grad* har bidraget til, at medarbejderne oplever mere tillid, og medtages *i nogen grad* er der tale om 52 pct. Dette resultat er dog mere positivt vurderet af medarbejderne selv, hvilket gennemgås i afsnit 3.3. Dette skyldes, at en stor del af respondenterne i medarbejdersurveyen kommer fra beskæftigelsesområdet, hvor medarbejderne generelt fremhæver, at de oplever mere tillid.

Til spørgsmålet om politikernes råderum svarer 34 pct. af de forsøgsansvarlige *ved ikke*. Resultaterne fra denne survey må derfor ikke anses som den bedste datakilde til at besvare netop dette spørgsmål. Underafsnit 3.5 belyser dette spørgsmål nærmere med afsæt i de kvalitative data fra interviewsmed borgmestere og udvalgsformænd. I afsnit 3.5 vurderes det, at de kommunale politikere *i nogen grad* har fået mere råderum til at træffe politiske beslutninger om kommunens drift og udvikling med udgangspunkt i kommunale behov og mål.

Der er 18 pct., der svarer *ved ikke* til, om kommunens ledelse oplever større råderum, men der er stadig 25 pct. der svarer *i høj* til *i meget høj grad* på dette spørgsmål og medtages *i nogen grad* er der 55 pct. der vurderer at forsøget har bidraget til større råderum for kommunens ledere. Ledernes råderum gennemgås også mere detaljeret i underafsnit 3.4, hvor det konkluderes, at der *i høj grad* er skabt øget råderum til decentrale ledere og *i nogen grad* øget råderum til de forvaltningsansvarlige.

Det mest iøjnefaldende resultat er, at 53 pct. af de forsøgsansvarlige svarer *i høj* eller *i meget høj grad*, at frikommuneordningen har bidraget til øget ressourceudnyttelse og effektivisering og 83 pct., hvis *i nogen grad* medtages. Ressourceudnyttelse og effektivisering er dermed det klareste resultat, hvilket også bakkes op i afsnit 3.6.

Slutevalueringen viser videre, at der er forskel på hvor mange af de overordnede delformål forsøgene bidrager til og hvordan de kombineres. Dette behandles i den nedenstående analyse.

Ordningens delformål om at skabe afbureaukratisering, vise tillid til medarbejdere og give mere råderum til politikere og ledere er operationaliseret i fire spørgsmål om delformålene:

I hvilken grad vurderer du, at forsøget bidrager til ...

- at der er skabt afbureaukratisering og færre regler
- at medarbejderne oplever mere tillid

- at lokale politikere oplever et større råderum
- at kommunens ledere oplever et større råderum

Nedenstående tabel viser i hvor høj grad forsøgene har realiseret et eller flere af disse delformål.

Tabel 3: Antal forsøg, der har realiseret 4 til 0 af ordningens delformål

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

Note: n=159. 6 af forsøgene, har den forsøgsansvarlige ikke besvaret nogen af spørgsmålene omhandlende forsøgets realisering af ordningens fire delformål. Antallet af forsøg summerer derfor ikke til det fulde antal forsøg, der er taget i brug i det daglige arbejde.

Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Forsøg, der har opnået tre af delformålene, udgør den største andel af forsøgene. Det gør sig netop gældende for 39 forsøg i nogen til *i meget høj grad* (svarende til 25 pct.), hvoraf 11 (7 pct.) forsøg realiserer fire delformål *i høj til i meget høj grad*. Disse forsøg er som oftest gennemført på beskæftigelsesområdet.

Analysen viser endvidere, at hele 7 forsøg (4 pct.) *i høj til i meget høj grad* har bidraget til at realisere alle fire af frikommuneordningens delformål. Seks ud af de syv er gennemført inden for beskæftigelsesområdet. Medtages svarkategorien *i nogen grad* er antallet 29 forsøg (18 pct.). Antallet af forsøg, som ikke har bidraget til nogen af de overordnede delformål er 26 (16 pct.). Her er typisk tale om forsøg inden for teknik og miljø området. Det ses dermed, at der er stor forskel på forsøgene i forhold til, hvor mange delformål der opnås. Flest forsøg opnår resultater på tre af de fire delformål, men en stor andel af forsøgene opnår ingen resultater eller kun resultater i forhold til et af de fire delformål.

Ser vi nærmere på, hvilket delformål der hyppigst opnås, er det afbureaukratisering og færre regler. Dette gør sig gældende for 47 af forsøgene. Derudover opnås afbureaukratisering og færre regler hyppigst i kombination med mere tillid til medarbejderne (30 forsøg).

Nedenfor fremhæves eksempler på et forsøg, som *i høj* eller *i meget høj grad* har realiseret alle fire overordnede delformål samt et forsøg, som ikke har opnået nogen af delformålene.

Boks 2: Eksempel på forsøg med høj og lav resultatopnåelse

Forsøg med høj resultatopnåelse på alle fire delformål

Revurdering af fleksjob i Viborg

Revurdering af en borgers berettigelse til fleksjob skal, ifølge loven, ske, når den ledige har modtaget ledighedsydelse i 12 måneder inden for 18 måneder. Forsøget giver mulighed for en mere fleksibel vurdering af berettigelsen til fleksjob i det individuelle kontaktføreløb med borgeren. Forsøget lever op til de fire delformål ved at:

- Være administrativt lettende for medarbejderne. De skal ikke indsamle og vurdere en stor mængde oplysninger på et fastlagt tidspunkt, men kan gøre det løbende og i stedet først foretage vurderingen ved reel tvivl om berettigelsen
- Viser tillid til medarbejdernes faglige vurderinger
- Lader de kommunale ledere indrette fleksjobvurderingen efter kommunale retningslinjer
- Giver de lokale politikere mulighed for at indføre en ny kommunespecifik tilgang til området

Forsøg med ingen resultatopnåelse på alle fire delformål

Mulighed for at grundejere selv kan administrere drift og vedligeholdelse af belysning på private fællesveje i Odense

En ny privatvejslov i 2012 fjernede muligheden for, at grundejere ved en privat fællesvej selv kunne stå for administration af gadebelysningen og overgav ansvaret herfor til kommunen. Dette finder kommunen uhenigtsmæssigt, eftersom at grundejerne siden 2002 selv har varetaget opgaven. Forsøget indebærer således, at opgaven igen varetages af grundejerne.

Formålet med forsøget er at lette kommunens administration, eftersom at det kræver ressourcer at hjemtage retten til at administrere og vedligeholde og fremadrettet stå for belysningen. Derudover har forsøget blik for formålet om i højere grad at inddrage borgeren. Den forsøgsansvarlige vurderer, at forsøget *i mindre grad* har en påvirkning på afbureaukratisering og færre regler. Forsøget har ikke til hensigt at realisere de tre resterende delformål og lykkedes ikke hermed.

3.2 Er der i frikommunerne skabt færre regler? Oplever medarbejdere og ledere, at de har fået flere frihedsgrader?

Boks 3: Evalueringsresultater i forhold til, om frikommuneordningen har skabt færre regler

Har ordningen skabt færre regler?

Slutevalueringen viser, at frikommuneordningen *i høj grad* har ført til øgede frihedsgrader for ledere og medarbejdere og i nogen til færre regler. Kommunerne har fået fritagelse fra en lang række statslige regler, hvilket har givet dem et øget råderum. Dette øgede råderum er efterfølgende blevet benyttet til at indføre nye kommunale retningslinjer, som kommunerne oplever som mere hensigtsmæssige. Slutevalueringen viser også, at ændringer af relativt få regler *i høj grad* kan skabe en oplevelse af øgede frihedsgrader, hvis det er de "rigtige" regler, der ændres/fjernes. Det fremhæves også i kommunerne, at det er centralt, at der skabes bedre regler og ikke nødvendigvis færre regler. Derudover oplevede flere kommuner i forbindelse med ansøgningsprocessen, at de eksisterende lovgivningsmæssige rammer tillader mere afbureaukratisering end tidligere antaget.

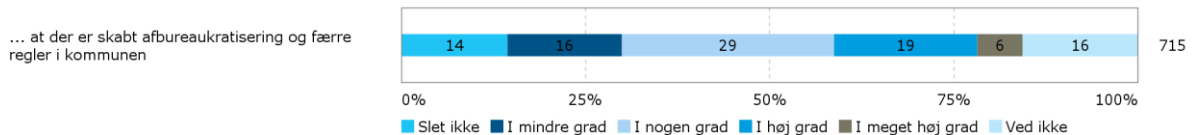
Et af de overordnede formål med frikommuneordningen er at sikre øgede frihedsgrader til medarbejdere og ledere.

Samlet set viser slutevalueringen, at frikommuneordningen i nogen til *i meget høj grad* har ført til øgede frihedsgrader for ledere og medarbejdere og *i mindre grad* til decideret færre regler.

De decentrale ledere vurderer, at ordningen har skabt større frihedsgrader i medarbejdernes daglige arbejde. 34 pct. vurderer, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har bidraget hertil, hvortil en tilsvarende stor andel mener, at dette gør sig gældende *i nogen grad*.

Hvad angår ordningens bidrag til at skabe afbureaukratisering og færre regler i kommunen, er medarbejderne og de decentrale ledere mindre positive. En fjerdedel vurderer, at der er skabt afbureaukratisering *i høj* eller *i meget høj grad*, mens 29 pct. mener, at dette gør sig gældende *i nogen grad*. Denne vurdering ses ligeledes hos de forsøgsansvarlige.

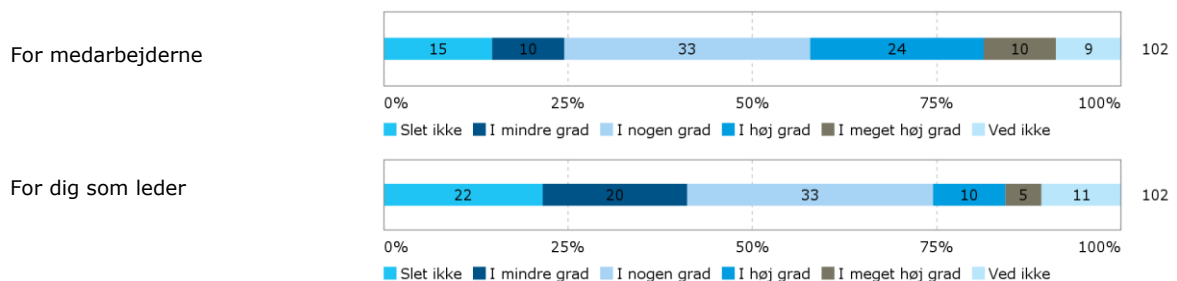
Figur 4: Medarbejdernes og de decentrale lederes vurdering af, hvorvidt der er skabt afbureaukratisering og færre regler i kommunen



Kilde: Survey med medarbejdere og decentrale ledere.

Slutevalueringen har videre afdækket medarbejdernes og de decentrale lederes oplevelse af at have fået flere frihedsgrader. Her vurderer 34 pct. af de decentrale ledere, at medarbejderne *i høj* eller *i meget høj grad* har fået større frihedsgrader i det daglige arbejde, og 67 pct. hvis *i nogen grad* medtages. Derimod vurderer 15 pct. *i høj* eller *i meget høj grad*, at de selv har fået større frihedsgrader i det daglige arbejde, og 48 pct. når *i nogen grad* medtages. Det er dermed de decentrale lederes vurdering, at frikommuneordningen i større grad har skabt frihedsgrader til medarbejderne end for dem selv.

Figur 5: De decentrale lederes vurdering af, hvorvidt frikommuneordningen har skabt større frihedsgrader i det daglige arbejde for henholdsvis medarbejderne og dem selv som ledere



Kilde: Survey med medarbejdere og decentrale ledere.

Dette kommer også frem i flere frikommunebesøg, hvor flere decentrale ledere uddyber, at medarbejderne i højere grad mærker forsøgenes bidrag til øgede frihedsgrader i det daglige arbejde, fordi de er tættest på forsøgene i dagligdagen.

At ordningen i højere grad har ført til øgede frihedsgrader end til færre regler, kan hænge sammen med tre forhold. For det første viser frikommunebesøgene, at medarbejdernes og de decentrale lederes oplevelse af at have fået flere frihedsgrader i højere grad relaterer sig til en bevidsthed om, at de eksisterende lovgivningsmæssige rammer tillader mere end tidligere. For det andet øger afskaffelsen af én omfangsrig regel i nogle tilfælde oplevelsen af frihedsgrader i højere grad end afskaffelsen af flere mindre. For det tredje har frikommunerne fået fritagelse fra en lang række statslige regler, hvilket har givet dem et øget råderum. Dette råderum har de benyttet til at udvikle nye kommunale retningslinjer, som kommunerne oplever som mere hensigtsmæssige. Dette kan forklare, at medarbejderne ikke i så høj grad vurderer, at ordningen har ført til færre regler.

Frikommunerne fremhæver ydermere, at ordningen har givet kommunerne mulighed for at tilrettelægge egne arbejdsgange og processer, og fjerne hæmmende procesbestemmelser, og i stedet er indført nye kommunale retningslinjer med afsæt i medarbejdernes faglighed.

Forbedringen udmøntes i en mere hensigtsmæssig ressourceudnyttelse samtidig med en højere kvalitet i servicen over for borgere. Et eksempel herpå beskrives i boksen nedenfor om forsøget *Informeret samtykke på sundhedsaftaler på skoler*, som Fredensborg, Fredericia, Gentofte, Vejle, Viborg og Odense har gennemført.

Boks 4: Forsøg om informeret samtykke på sundhedsaftaler på skoler

Forsøget omhandler en fritagelse fra sundhedslovens kapitel 5, § 15-21, som indebærer, at ingen behandling må indledes eller fortsættes uden patientens informerede samtykke. Denne regel resulterede i, at sundhedsplejen anvendte mange administrative ressourcer på at kontakte forældre for at indhente informeret samtykke til ydelser, som tilbydes alle børn og unge. Dette fordi flere forældre glemte at give samtykke ved hver sundhedssamtale og -undersøgelse. Forsøget muliggør, at sundhedsplejen på folkeskoler i stedet indhenter et enkelt informeret samtykke om, at barnet må deltage i sundhedsplejens generelle service på den pågældende skole (sundhedssamtaler, syns- og høreprøver mv.).

Hermed forbedres reglen om informeret samtykke ved

- at effektivisere sundhedsplejens arbejdsgange
- at hæve kvaliteten i service over for såvel børn som forældre. Dette fordi ingen børn bliver valgt fra til en undersøgelse, fordi forældrene har glemt at give besked om samtykke, og forældrene skal kun bruge tid på at give samtykke én gang.

At der på tværs af de ni frikommuner ikke er en oplevelse af markant færre regler kan derudover tilskrives flere eksterne forhold.

For det første er ministeriernes godkendelse af fritagelser fra lovgivning i flere tilfælde sket under en række betingelser. Dette har betydet, at kommunerne ikke har kunnet udnytte fritagelsen i den fra deres side tiltænkte udstrækning. Flere af kommunerne har derfor oplevet de angivne betingelser som nye regler, som derved begrænser omfanget af afbureaukratisering. De tilknyttede lovbundne evalueringskrav har haft en tilsvarende påvirkning på kommunernes generelle vurdering af ordningens bidrag til afbureaukratisering.

For det andet fremhæver kommunerne, at reformtiltag på specielt skole- og beskæftigelsesområdet i flere tilfælde har nulstillet fritagelserne og indført nye regler, hvilket gennemgås mere i dybden i kapitel 5.

For det tredje angiver de forsøgsansvarlige, at omkring halvdelen af de igangsatte forsøg (47 pct.) har afbureaukratisering som et af flere primære formål. Iagttages disse forsøg nærmere, tegner der sig et andet billede. Her ses netop, at 40 pct. af de forsøgsansvarlige vurderer, at ordningen har skabt afbureaukratisering og færre regler. Dette tyder på, at antallet af forsøg i en kommune, som har afbureaukratisering til formål, har en betydning for medarbejdernes og de decentrale leders vurdering af, om der er skabt færre regler i kommunen. Medarbejdere og decentrale ledere ansat i en kommune, hvor blot få eller mindre omfangsrige forsøg har haft dette formål, angiver i *mindre grad*, at ordningen har skabt færre regler.

Overblik over resultater ift. øgede frihedsgrader

- 34 pct. af de adspurgte decentrale ledere vurderer, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har skabt større frihedsgrader i medarbejdernes daglige arbejde, mens 29 pct. mener, at dette gør sig gældende *i nogen grad*.
- 15 pct. af de adspurgte decentrale ledere vurderer, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har skabt større frihedsgrader i deres daglige arbejde. 48 pct. når *i nogen grad* medtages.
- 25 pct. af de adspurgte decentrale ledere og medarbejdere vurderer *i høj* eller *i meget høj grad*, at der er skabt afbureaukratisering og færre regler i kommunen, mens 29 pct. mener, at dette gør sig gældende *i nogen grad*.
- Forsøgsansvarlige i 29 pct. af forsøgene angiver, at det enkelte forsøg *i høj* eller *i meget høj grad* har bidraget til afbureaukratisering og færre regler i kommunen. En tilsvarende andel mener, at det er sket *i nogen grad*.
- 47 pct. af de igangsatte forsøg har afbureaukratisering som et af flere primære formål.
- For forsøg, hvor formålet har været afbureaukratisering, vurderer 40 pct. af de forsøgsansvarlige, at det enkelte forsøg *i høj* eller *i meget høj grad* har bidraget til afbureaukratisering.

3.3 Oplever medarbejderne mere tillid? Og hvad betyder det for deres faglighed?

Boks 5: Evalueringresultater i forhold til, om medarbejderne oplever mere tillid

Oplever medarbejderne mere tillid?

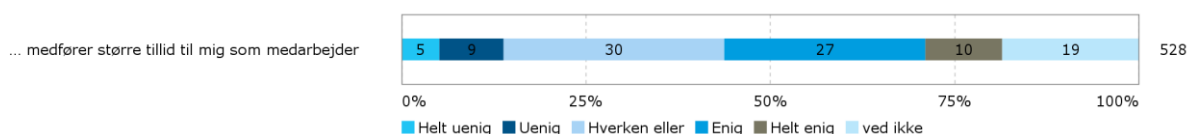
Slutevalueringen viser, at frikommuneordningen har betydet, at medarbejderne oplever mere tillid og samtidig oplever et større råderum for deres faglige skøn. Som følge heraf tilkendegiver medarbejderne en øget arbejdsglæde og motivation. Slutevalueringen viser videre, at ordningens bidrag hertil er forskellig på tværs af sektorer. Beskæftigelsesområdet er den sektor, hvor ordningen har haft den største betydning for medarbejdernes oplevelse af tillid og fagligt råderum. Dette kan skyldes, at størstedelen af forsøgene på området omhandler fritagelse fra procesreguleringer, som i højere grad giver medarbejderne mulighed for bedre at kunne foretage faglige skøn. Der har ligeledes været en forskel mellem pincetforsøg og paraplyforsøg, hvor pincetforsøgene ikke har betydet meget for tilliden, så har paraplyforsøgene har et større fokus på tillid.

Slutevalueringen viser videre, at medarbejderne oplever at have en styrket faglighed som følge af et større fokus på, hvilke krav der stilles til deres faglige kompetencer.

Et andet overordnet mål med frikommuneordningen er, at medarbejderne oplever mere tillid i opgavevaretagelsen for derved at sikre en bedre platform for at anvende deres faglighed.

Også her viser slutevalueringen, at ordningen *i nogen grad* har medført, at medarbejderne oplever mere tillid.

Figur 6: Medarbejdernes vurdering af, hvorvidt ordningen medfører større tillid til dem som medarbejdere



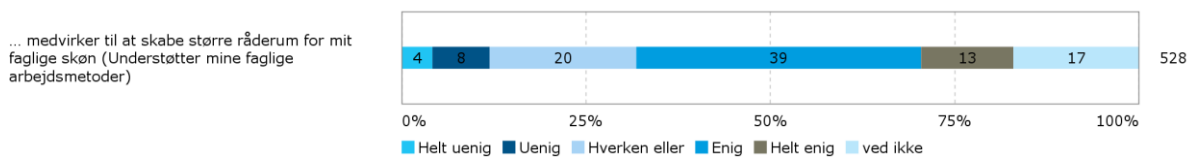
Kilde: Survey med medarbejdere og decentrale ledere.

37 pct. af de adspurgte medarbejdere vurderer således, at ordningen medfører større tillid til dem *i høj* eller *i meget høj grad*, hvortil 30 pct. mener, at dette gør sig gældende *i nogen grad*. Hertil kommer, at en fjerdel *i høj* eller *meget høj grad* oplever, at der føres mindre kontrol med

deres arbejde sammenlignet med før frikommuneordningen, og 55 pct. såfremt *i nogen grad* medtages. En vigtig forudsætning for, at medarbejderne føler, at der udvises tillid til deres opgavevaretagelse, er, at de decentrale ledere har mulighed herfor. Til dette spørgsmål angiver 27 pct. af de decentrale ledere, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har muliggjort, at de kan vise større tillid til medarbejderne og 30 pct. vurderer derudover at de *i nogen grad* har fået øget mulighed for at vise tillid.

Ud over at opleve mere tillid vurderer mere end halvdelen af medarbejderne (52 pct.) ligeledes, at ordningen *i høj* eller *meget høj grad* skaber et større råderum for deres faglige skøn, og medtages *i nogen grad* i beregningen er der tale om 72 pct.

Figur 7: Medarbejdernes vurdering af, hvorvidt ordningen medvirker til at skabe større råderum for deres faglige skøn



Kilde: Survey med medarbejdere og decentrale ledere.

Ovenstående kommer også til udtryk i de gennemførte frikommunebesøg, hvor kommunerne påpeger, at ordningen har understøttet kommunale bestræbelser på at sikre styringsmæssige rammer, der understøtter tillidsbaserede systemer. Forsøgene har også i flere kommuner understøttet en innovations- og udviklingsdagsorden i kommunerne.

Denne bevægelse gør sig dog i højere grad gældende på nogle sektorområder end andre. Fx fremhæver kommunerne især beskæftigelsesområdet som en sektor, hvori ordningen har haft stor betydning for medarbejdernes tillid og faglige råderum. Dette afspejler sig ligeledes i de adspurgte medarbejders vurdering i spørgeskemaundersøgelsen, hvor 46 pct. af medarbejderne på beskæftigelsesområdet angiver, at de *i høj* eller *i meget høj grad* mener, at ordningen medfører større tillid til dem som medarbejdere, mens dette fx kun gælder for 13 pct. af medarbejderne på børn- og ungeområdet.

At medarbejderne på beskæftigelsesområdet i højere grad vurderer, at de oplever mere tillid og øget fagligt råderum, kan skyldes, at størstedelen af forsøgene på området netop fokuserer på bevægelsen fra kontrol til tillid gennem fritagelse fra proceskrav. Her er formålet ofte at tilrettelægge arbejdet med borgerne på en mere hensigtsmæssig måde (51 pct.) og/eller forenkle det daglige arbejde (41 pct.). En forudsætning for at opnå de to nævnte formål er netop, at medarbejderne får mulighed for at foretage faglige skøn. Derudover er forsøg på beskæftigelsesområdet de eneste forsøg, som direkte har til formål at udvise mere tillid til medarbejderne, hvilket gør sig gældende for 13 pct. af forsøgene på området.

Kodninger af kommunernes egne evalueringer viser i den forbindelse også, at halvdelen af de 66 forsøg, som har understøttet formålet om øget tillid til medarbejderne, er forsøg inden for beskæftigelsesområdet.

I nogle frikommuner fremhæves det, at medarbejderne har haft svært ved at udnytte den mulighed, som det øgede faglige råderum giver dem. Dette skyldes, at de har svært ved at løsrive sig fra de tidligere procesregler. Kommunerne peger i den forbindelse på, at det har skabt et behov for yderligere dialog med medarbejderne om, hvorledes forsøgenes muligheder udnyttes i det daglige arbejde. Der har således i flere forsøg været brug for en kulturændring på flere niveauer. Dette har ifølge kommunerne yderligere styrket medarbejdernes faglighed.

I andre kommuner fremhæver medarbejderne derimod, at afskaffelsen af proceskrav ikke stillede store krav til deres faglighed. I stedet gav det dem deres faglighed tilbage. Dette fordi fritagel-

serne blot har rullet nyere procesreguleringer tilbage. Dermed vurderer medarbejderne, at det blot er tilbagevenden til et tidligere niveau af fagligt råderum.

Slutevalueringen viser også, at medarbejdernes motivation og arbejdsglæde fremmes som følge af større tillid og fagligt råderum. Omkring hver fjerde adspurgte medarbejder (41 pct.) vurderer, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har øget motivation og arbejdsglæde og 33 pct. *i nogen grad*. Denne vurdering deler hver tredje adspurgte decentrale leder (29 pct.) *i høj* eller *i meget høj grad* og 36 pct. *i nogen grad*.

Et eksempel herpå er medarbejderne under forsøget om *Individuel opfølgning i sygedagpengesager* gennemført i Fredensborg, Gentofte og Gladsaxe. Forsøget indebærer friere rammer for opfølgningssindsatsen for sygedagpengemodtagere. Her har medarbejderne mulighed for at tilrettelægge opfølgningsskaden efter den sygemeldtes behov frem for af hensyn til rettidighed. Med indførelsen af forsøget oplever medarbejderne et øget råderum til at træffe et fagligt begrundet valg om, hvornår opfølgningssamtalen skal afholdes. Hermed oplever medarbejderne også, at de kan stå inde for de samtaler, de indkalder til. Dette fører til, at medarbejderne føler sig mere engagerede i hver enkelt sag og oplever højere grad af arbejdsglæde.

Overblik over resultater ift. om medarbejderne oplever tillid

- 37 pct. af de adspurgte medarbejdere vurderer, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* medfører mere tillid til dem som medarbejdere. Hertil 30 pct. mener, at dette gør sig gældende *i nogen grad*.
- 25 pct. af de adspurgte medarbejdere oplever *i høj* eller *meget høj grad*, at der føres mindre kontrol med deres arbejde som følge af ordningen og 55 pct. såfremt *i nogen grad* medtages.
- 67 pct. af de adspurgte decentrale ledere angiver, at ordningen *i nogen*, *i høj* eller *i meget høj grad* har muliggjort, at de kan vise større tillid til medarbejderne.
- 52 pct. af medarbejderne vurderer, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* skaber et større råderum for deres faglige skøn og medtages *i nogen grad* i beregningen er der tale om 72 pct.
- Dette billede er mest udtalt på beskæftigelsesområdet, hvor hele 46 pct. af medarbejderne angiver, at de *i høj* eller *i meget høj grad* mener, at ordningen medfører mere tillid til dem.
- Forsøg på beskæftigelsesområdet er de eneste forsøg, som direkte har til formål at udvise mere tillid til medarbejdere. Dette gør sig gældende for 13 pct. af forsøgene på beskæftigelsesområdet.
- Kodninger af kommunernes egne evalueringer viser, at halvdelen af de 66 forsøg, som har understøttet formålet om øget tillid til medarbejderne, er forsøg inden for beskæftigelsesområdet.
- 41 pct. af de adspurgte medarbejdere vurderer, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har øget medarbejdernes motivation og arbejdsglæde og 33 pct. *i nogen grad*.

3.4 Oplever lokale ledere større lokalt råderum? Og hvad betyder det for deres styring?

Boks 6: Evalueringsresultater i forhold til, om ledere oplever større råderum

Har de lokale ledere oplevet større råderum?

Slutevalueringen viser, at frikommuneordningen i *høj grad* har medført et øget råderum for de decentrale ledere og i nogen grad for de forvaltningsansvarlige. Kommunerne vurderer i forlængelse heraf, at de to grupper af lederes daglige ledelse berøres forskelligt, alt efter hvilke typer forsøg der er igangsat i kommunen. Decentrale ledere berøres i højere grad af mindre omfangsrige og mindre komplekse forsøg, hvorimod netop omfangsrige og komplekse forsøg i højere grad relaterer sig til de forvaltningsansvarliges daglige ledelse.

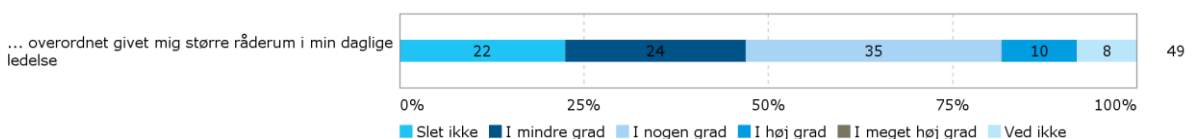
Analysen viser derudover, at både de decentrale ledere og de forvaltningsansvarlige i højere grad er blevet bevidste om, at det er muligt at udfordre gældende praksis og procedurer end de tidligere vurderede. I den forbindelse oplever begge grupper, at de opnår et større fagligt råderum i den daglige ledelse.

Et tredje mål med frikommuneordningen er at sikre, at de lokale ledere oplever et øget ledelsesmæssigt råderum i forhold til at træffe beslutninger om kommunernes drift og lokale udvikling.

I forlængelse heraf sætter slutevalueringen fokus på såvel de decentrale lederes oplevelse af råderum i daglig ledelse såvel som de forvaltningsansvarliges råderum. Dette skyldes, at ordningens betydning for ledelsesmæssigt råderum kan være forskellig for de to grupper, taget karakteren af deres ledelsesopgaver i betragtning.

Når de decentrale ledere spørges om, hvorvidt ordningen har givet dem et større råderum i den daglige ledelse, er de overvejende positive. 21 pct. angiver, at ordningen har bidraget hertil i *høj* eller *i meget høj grad*, hvortil 40 pct. vurderer, at det gør sig gældende i *nogen grad*. Billedet ser dog mindre positivt ud, når det kommer til de forvaltningsansvarliges vurdering af øget ledelsesmæssigt råderum.

Figur 8: Forvaltningsansvarliges vurdering af, hvorvidt ordningen har bidraget til at skabe større råderum i deres daglige ledelse



Kilde: Survey med forvaltningsansvarlige.

Her svarer kun 1 ud af 10 i *høj grad* og ca. hver tredje (35 pct.) i *nogen grad*, mens halvdelen (56 pct.) *slet ikke* eller *i mindre grad* mener at have fået mere råderum som følge af frikommuneordningen.

Frikommunebesøgene viser, at forskellen mellem de decentrale lederes og forvaltningsansvarliges vurdering af at have fået øget råderum kan skyldes de to gruppers berøringsflade med forsøgene. 38 pct. af forsøgene omhandler bedre kvalitet i borgerrettede ydelser. Forsøg med et sådant sigte skal implementeres i driften i den relevante forvaltning, før kommunen udnytter forsøgets fritagelse. Det betyder, at det driftsmæssige ansvar for forsøget ligger hos de decentrale ledere i forvaltningen. Derfor vil forsøg, som er rettet mod borgerydelser, berøre de decentrale lederes daglige ledelse i højere grad end de forvaltningsansvarliges. Desuden har de mange pinceforsøg, som har været fokuseret på enkeltbestemmelser, i størst grad påvirket de decentrale lederes råderum, hvorimod de store paraplyforsøg i højere grad har påvirket de forvaltningsansvarliges råderum.

De forvaltningsansvarlige vurderer alligevel *i nogen grad*, at de har fået et større ledelsesmæssigt råderum, hvilket kan skyldes karakteren af forsøg i nogle kommuner. Nogle kommuner har fx mere omfangsrige og mere komplekse forsøg. Sådanne forsøg omhandler også borgerrettede ydelser, men sætter i højere grad fokus på en ændring og/eller udvikling heraf. Ved at de forvaltningsansvarlige får mulighed for at bidrage til ændringen af borgerydelser, oplever de ligeledes et større ledelsesmæssigt råderum. Et eksempel herpå er forsøg om *Aldersintegration og fleksibel holddeling* på skoleområdet i Vejle. Forsøget muliggør, at forvaltningsansvarlige på skoleområdet i samarbejde med det politiske system får frie rammer til at beslutte organiseringen af klasse- og holddannelse i forhold til fx klassers størrelse, blanding af alderstrin og kønsfordeling. Med andre ord betyder dette, at de forvaltningsansvarliges ledelsesmæssige råderum berøres i de tilfælde, hvor forsøgenes formål relaterer sig til de forvaltningsansvarliges daglige ledelse.

Frikommunerne påpeger en yderligere grund til, at såvel de decentrale ledere som de forvaltningsansvarlige oplever at have fået et større lokalt råderum i den daglige ledelse, hvor de i højere grad er blevet bevidste om, at det er muligt at udfordre gældende praksis og procedurer.

Frikommunebesøgene viser derudover, at oplevelsen af et større ledelsesmæssigt råderum har fordret mere faglig ledelse fra begge ledelsesgrupper. Dette kan blandt andet ses i sammenhæng med – som tidligere nævnt – at mange forsøg omhandler fritagelse fra proceskrav. Dette stiller større krav til ledernes faglige kompetencer, eftersom de med afskaffelsen af procesreguleringer skal være skarpere på at arbejde med, hvordan råderummet til faglige skøn benyttes. Dette resulterer i, at de decentrale leders såvel som de forvaltningsansvarliges råderum for faglig ledelse bliver større. Dette afspejler sig også i surveyundersøgelsen, hvor hver tredje (31 pct.) adspurgte decentrale ledere vurderer, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har skabt større råderum for faglig ledelse.

Overblik over resultater ift. ledernes øgede råderum

- 21 pct. af de adspurgte decentrale ledere angiver, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har bidraget til at skabe et større råderum i deres daglige ledelse og 40 pct. *i nogen grad*.
- 10 pct. af de adspurgte forvaltningsansvarlige vurderer *i høj grad*, at ordningen har bidraget til at skabe et større ledelsesmæssigt råderum og 35 pct. *i nogen grad*.
- 31 pct. af de adspurgte decentrale ledere vurderer, at ordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har skabt større råderum for faglig ledelse og 26 pct. *i nogen grad*.

3.5 Oplever lokale politikere større lokalt råderum? Og hvad betyder det for deres styring?

Boks 7: Evalueringsresultater i forhold til, om frikommuneordningen har skabt større råderum til lokale politikere

Har de lokale politikere oplevet større råderum?

Slutevalueringen viser, at frikommuneordningen i nogen grad har medført større lokalt råderum til lokale politikere. Frikommuneordningen har kunnet understøtte igangværende kommunale initiativer. Dette kommer til udtryk ved, at kommunalpolitikere har kunnet benytte frikommuneordningen som løftestang til lokalpolitiske visioner, og ordningen gav dem mulighed for at søge om fritagelse fra regler, som kom den enkelte kommune til gode. For frikommunerne har der i den forbindelse været politisk motivation i at kunne profilere sig som frikommune såvel udadtil som over for kommunens borgere. Derudover har en række kommuner fået frihedsgrader gennem godkendte forsøg, som de ikke tidligere har haft. Disse forsøg giver netop muligheder for lokalt at udvikle kommunen.

Slutevalueringen viser videre, at det er to årsager til, at ordningen blot i nogen grad har bidraget til større lokalpolitisk råderum. For det første vurderer kommuner, som har fået afslag på komplekse og omfangsrige forsøg, at ordningen ikke videre har bidraget til øget råderum. For det andet er det lokalpolitiske råderum primært været åbent i ansøgningsfasen, hvorefter forsøgene primært har påvirket den daglige drift.

Hvorvidt de kommunale politikere oplever et øget lokalt råderum er ligeledes et delformål i slutevalueringen. For politikernes vedkommende er der tale om råderum til at træffe politiske beslutninger om kommunens drift og udvikling, som har bund i kommunale behov og mål frem for fx statslige proceskrav.

Vurderingen heraf er først og fremmest baseret på de gennemførte frikommunebesøg. Her vurderer borgmestre og udvalgsformænd i hovedparten af kommunerne, at ordningen bidrager til at skabe øget lokalpolitisk råderum. Dette skyldes flere forhold.

Indledningsvis ses det i flere kommuner, at kommunalpolitikere forsøgte at benytte frikommuneordningen som løftestang til lokalpolitiske visioner. De satte i flere tilfælde retningen for indholdet i den enkelte kommunes frikommuneansøgning. Dette oplever flere kommunale politikere i sig selv som værende et større lokalpolitisk råderum. I den forbindelse har størstedelen af de kommunale byråd også haft løbende opfølgning på kommunens forsøg som et fast element på byrådsmødernes dagsorden. At byrådet afsluttende skal godkende de kommunale evalueringer af den enkelte kommunes forsøg, før de sendes til ministerierne, har flere politikere ligeledes fremhævet som værende et bidrag til et større lokalpolitisk råderum.

Et andet centralt element, som gør, at de lokale politikere oplever et større lokalt råderum, er de godkendte forsøg. Her oplever en række kommuner at have fået øgede frihedsgrader, som de ikke tidligere har haft, og som giver mulighed for at styre fx den lokale byudvikling. Som eksempler på forsøg kan fx nævnes *Detailhandel i bycentre* på teknik- og miljøområdet i Viborg. Forsøget har fremmet de lokale politikeres beslutningsråderum i forhold til udvidelse af areal til butikksformål. Et andet eksempel er i Vejle, hvor byrådsmedlemmerne med forsøget *En indgang, når man søger om kontanthjælp* har truffet beslutning om, at ydelseskantor og jobcentermodtagelsen sammenlægges i en fælles visitationsenhed. Dette er et eksempel på større lokalt råderum, eftersom kommunalpolitikere vurderer, at sammenlægningen vil betyde en bedre service over for borgerne i kommunen.

De gennemførte frikommunebesøg viser dog også, at nogle kommuner ikke vurderer, at ordningens bidrag til lokalpolitisk råderum har været af stor betydning. Dette gør sig typisk gældende for kommuner, som har fået afslag på komplekse og omfangsrige forsøg. Her vurderer de lokale politikere, at ordningen ikke har haft tilstrækkelige, vidtrækkende rammer til at kunne imøde-

komme de lokalpolitiske visioner om en grundlæggende anderledes tilgang til forskellige sektorområder. Et eksempel herpå ses i boksen nedenfor, som beskriver et forsøgstema fra Odsherred Kommunes frikommuneansøgning.

Boks 8: Uddrag fra Odsherred Kommunes frikommuneansøgning

Trafik Odsherred – nye løsninger i den kollektive trafik og borgernes transportbehov

Med forsøgstemaet ville Odsherred udnytte og forbedre infrastrukturen i kommunen med formålet om at skabe en sammenhængende organisering af den kollektive trafik. Kommunen beskriver i sin forsøgsansøgning, at de ville *"eksperimentere med, hvor langt hen ad vejen vi kan komme med helt at nytænke trafikmønstrene på vores nordvestsjællandske egn."*

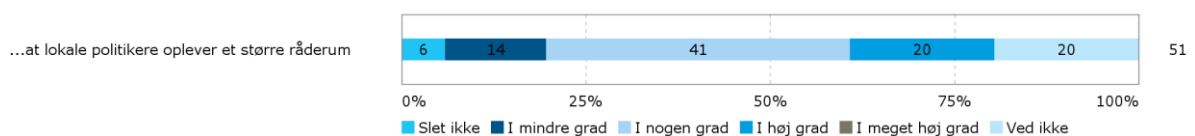
Konkret søgte Odsherred Kommune med forsøget *Trafik til tiden, tid til trafik* om mulighed for at udtræde af det regionale trafikselskab med henblik på at etablere et partnerskab med regionen, Movia med flere om udviklingen af en ny strategi for befordringen i kommunen, herunder fx gratis kørsel på kommunens ellers lukkede ruter som skolebuskørsel.

Der er også kommuner, hvor frikommuneordningen ikke fylder meget på den lokalpolitiske dagsorden. Dette skyldes, enten at den politiske opmærksomhed på ordningen er faldet efter flere afslag på forsøg, eller blot at forsøgsprocessen er delegeret ud til den kommunale forvaltning. Uagtet grunden, vurderer disse kommuner, at ordningen ikke har bidraget videre til, at lokale politikere oplever større lokalt råderum.

Samtidig peger en række kommuner på, at forøgelsen af det lokalpolitiske råderum i en række tilfælde er blevet modvirket af reformtiltag, som enten har rullet fritagelser tilbage eller har pålagt dem nye regler.

Sluttelig er spørgsmålet om ordningens bidrag til et større lokalpolitisk råderum også stillet til de tre grupper i surveyundersøgelserne. Hvad angår de forsøgsansvarliges samt medarbejdernes og de decentrale ledes vurdering, angiver en stor del heraf (hhv. 66 pct. og 35 pct.), at de ikke ved det. De forvaltningsansvarlige, som også rent organisatorisk er tættere på det politiske niveau, har derimod bedre forudsætninger for at vurdere ordningens bidrag hertil.

Figur 9: Forvaltningsansvarliges vurdering af, hvorvidt ordningen bidrager til, at lokale politikere oplever større lokalt råderum



Kilde: Survey med forvaltningsansvarlige.

20 pct. af de adspurgte forvaltningsansvarlige mener, at lokale politikere *i høj grad* oplever et større lokalt råderum som følge af frikommuneordningen og hvis *i nogen grad* medtages er der tale om 61 pct. Men ingen respondenter svarer *i meget høj grad*.

Overblik over resultater ift. lokale politikeres råderum

- 20 pct. af de adspurgte forvaltningsansvarlige vurderer, at lokale politikere *i høj grad* oplever større lokalt råderum som følge af frikommuneordningen. Medtages *i nogen grad* er der tale om 61 pct.
- 66 pct. af de forsøgsansvarlige kan ikke vurdere, hvorvidt ordningen har bidraget til et større lokalpolitisk råderum. De angiver således *ved ikke* til spørgsmålet.
- 35 pct. af medarbejderne og de decentrale ledere angiver, at de *ikke ved*, hvorvidt ordningen har bidraget til et større lokalt råderum til lokale politikere.

3.6 Hvad har frikommuneordningen betydet for kommunernes ressourceudnyttelse og effektivitet?

Boks 9: Evalueringsresultater i forhold til frikommuneordningens betydning for ressourceudnyttelse og effektivitet

Har frikommuneordningen haft betydning for kommunernes ressourceudnyttelse og effektivitet?

Slutevalueringen viser, at ressourceudnyttelse og effektivitet har spillet en meget central rolle i frikommuneforsøgene. Dette kommer for det første til udtryk ved, at ressourceudnyttelse og effektivitet er den hyppigst benyttede målsætning i frikommuneforsøgene. For det andet vurderer kommunerne, at en stor del af frikommuneforsøgene har opnået målsætningen om netop bedre ressourceudnyttelse og effektivitet. Slutevalueringen viser videre, at de gevinster, som vindes med opnåelsen heraf, benyttes til at forbedre kvaliteten i borgernes serviceniveau. Besparelser er således ikke et fokus for kommunerne i dette regi.

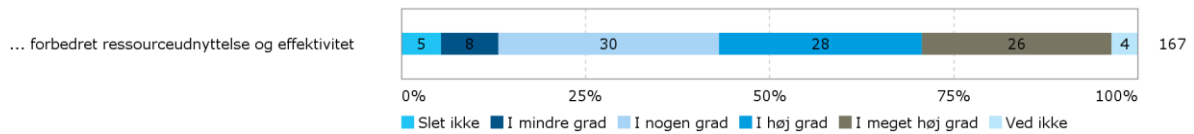
På trods af ovenstående viser analysen, at det har været ressourcekrævende at være frikommune. Flere kommuner vurderer, at ordningen i endnu højere grad kunne have haft en positiv betydning for ressourceudnyttelse og effektivitet, såfremt kommunerne ikke skulle leve op til, hvad der har været oplevet som fx en tung ansøgningsproces, opfølgning og efterfølgende lovbunden evalueringssproces.

Ressourceudnyttelse og effektivitet spiller en central rolle i en lang række af frikommuneforsøgene, hvor rationalet er, at de pågældende opgaver kan løses lettere eller på en ny og mere effektiv måde efter en given regelfritagelse. Det overordnede rationale er dermed, at en fritagelse fra besværlige og ressourcekrævende regler kan bidrage til, at frikommunen kan udnyttelse sine ressourcer mere effektivt.

Kommunernes fokus på ressourceudnyttelse afspejler sig i forsøgenes målsætninger. På baggrund af kodninger af kommunernes egne forsøgevalueringer kan det konkluderes, at 24 pct. af alle målsætninger omhandler netop bedre ressourceudnyttelse. Dette betyder, at bedre ressourceudnyttelse er den hyppigst opstillede målsætning efterfulgt af øget tilfredshed for borgerne (23 pct.) og øget effekt (22 pct.). Den hyppige brug af bedre ressourceudnyttelse som målsætning illustrerer således, hvor centralt ressourceudnyttelse har været i frikommuneforsøgenes setup.

De forsøgsansvarlige vurderer for 54 pct. af forsøgene, at forsøget *i høj* eller *i meget høj grad* har medvirket til forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet og 84 pct. hvis *i nogen grad* medtages. Derimod er der 13 pct. der mener, at dette *slet ikke* eller *i mindre grad* gør sig gældende. Ressourceudnyttelse og effektivitet fremstår dermed som det tydeligste resultat af ordningen.

Figur 10: I hvilken grad vurderer du, at forsøget bidrager til forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet



Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

I forhold til de forvaltningsansvarliges vurdering af det samme spørgsmål svarer 42 pct. *i høj* eller *i meget høj grad*, at ordningen har forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet på deres område og medtages *i nogen grad* er der 81 pct. der vurderer at ordningen har forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet. Der er i forlængelse heraf 16 pct., som svarer, at det *slet ikke* eller *i mindre grad* gør sig gældende.

Nedenfor beskrives et eksempel på et forsøg, som *i høj* eller *i meget høj grad* har ført til forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet.

Boks 10: Forsøg om Fælles opstart af sygedagpengesager/konsekvens og logik, når borgeren får en sanktion i Vejle

Forsøget udgøres af to dele. For det første kan sagsbehandleren i jobcenteret selv træffe afgørelse om samt indberette sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere. Hermed fritages kommunen for, at sagsbehandleren først foretager partshøring, indstiller sanktionen til ydelsescenteret, hvorefter ydelsescenteret træffer en endelig afgørelse og sender denne til borgeren. Dette er ressourcekrævende, fordi sanktioneringen i disse tilfælde, ifølge kommunen, er en ekspeditionssag for ydelsescenteret, eftersom at sagsbehandleren i jobcenteret har beslutningsgrundlaget. Den anden del af forsøget indebærer etablering af en fælles visitations/opstartsenshed mellem jobcentret og ydelsescenteret i sygedagpengesager.

Forsøget fører til ressourceudnyttelse og effektivitet ved:

- At give borgeren en mere helhedsorienteret og hurtigere service, hvor borgeren ligeledes får færre sagsbehandlere at forholde sig til
- At sikre sammenhæng og koordinering mellem vejledningsindsats, myndighedsudøvelse, den konkrete indsats og økonomiansvaret, så det foregår mere effektivt med fokus på den samlede indsats
- At der er færre medarbejdere inde over en sag og dermed færre skift og overleveringer. Derudover skabes en hurtigere og mere direkte sagsgang.

Analysen af evalueringsrapporter viser videre, at 59 pct. af de evaluerede forsøg (75 ud af 124) har haft en positiv betydning for ressourceudnyttelse og effektivitet. Ressourceudnyttelse og effektivitet fremstår dermed som et ofte opnået resultat af de frikommuneforsøg, der er blevet taget i brug i det daglige arbejde.

På flere af de gennemførte workshops med de kommunale direktorer blev det fremhævet, at en forbedring af ressourceudnyttelse og effektivitet ofte har været målet, men at det ikke har været med henblik på at opnå økonomiske besparelser. Derimod har gevinsterne fra den forbedrede ressourceudnyttelse og effektivitet bidraget til at forbedre kvalitet af servicen over for borgerne. Det fremhæves derudover, at det har været ressourcekrævende at være frikommune. I den forbindelse vurderer kommunerne, at en stor del af de sparede ressourcer er brugt på ordningens mere eller mindre obligatoriske aktiviteter. Slutevalueringen viser således, at bedre ressourceudnyttelse og effektivitet ikke er lig med besparelser, men derimod frigørelse af ressourcer, så der kan leveres bedre og mere service.

Blandt medarbejderne og de decentrale ledere er det vurderingen af ordningens bidrag til forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet knap så positiv. Her svarer 34 pct. af medarbejderne og de decentrale ledere, at ordningen har bidraget hertil og medtages *i nogen grad* er der tale om 60 pct., hvorimod 17 pct. svarer *slet ikke* eller *i mindre grad*. Afvigelsen i forhold til de forsøgsansvarlige og forvaltningsansvarlige kan forklares ved, at der er en relativt stor gruppe medarbejderne og decentrale ledere, som svarer *ved ikke* (23 pct.). Dette illustrerer, at det er svært for medarbejderne og de decentrale ledere at vurdere ordningens betydning for en mere effektiv ressourceudnyttelse i kommunerne. Derudover kan der være en overrepræsentation af respondenter fra forsøg, som ikke har været tilknyttet projekter der har bidraget til øget ressourceudnyttelse og effektivitet.

Overblik over resultater ift. ressourceudnyttelse og effektivitet

- Bedre ressourceudnyttelse er den hyppigst benyttede målsætning i frikommuneforsøgene. 24 pct. af alle målsætninger omhandler bedre ressourceudnyttelse.
- Forsøgsansvarlige i 54 pct. af forsøgene svarer, at det enkelte forsøg har forbedret ressourceudnyttelsen og effektiviteten *i høj* eller *i meget høj grad*. Medtages *i nogen grad* er der 83 pct.
- 42 pct. af de forvaltningsansvarlige oplever, at frikommuneforsøgene på deres område har forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet *i høj* eller *i meget høj grad* og medtages *i nogen grad* er der 81 pct.
- Blandt medarbejdere og decentrale ledere er der 34 pct., der svarer, at frikommuneordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet.
- Analysen af evalueringerne viser, at i 59 pct. af de gennemførte evalueringer fremhæves ressourceudnyttelse og effektivitet som et resultat af det pågældende forsøg. Medtages *i nogen grad* er der 60 pct.

3.7 Er der et mønster i, hvilke typer af forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til ordningens formål?

Boks 11: Evalueringsresultater i forhold til, hvilke forsøg der opnår de bedste resultater i forhold til ordningens formål

Hvilke typer af forsøg opnår de bedste resultater i forhold til ordningens formål?

Slutevalueringen viser, at både innovative og omfangsrige forsøg har en tendens til at opnå de bedste resultater set i forhold til frikommuneordningens formål.

For det første viser analysen en stærk sammenhæng mellem forsøgenes grad af innovation og resultatopnåelse i forhold til ordningens formål. Det kan således konkluderes, at innovative forsøg i højere grad opnår resultater i forhold til ordningens formål, hvilket kan skyldes, at innovative forsøg i højere grad er ambitiøse forsøg, der nytænker serviceleverancerne på et område.

For det andet kan det konkluderes, at der er en sammenhæng mellem forsøgenes omfang og bidrag til frikommuneordningens formål. Analysen viser, at omfangsrige forsøg i højere grad bidrager til at opnå ordningens overordnede formål sammenlignet med mindre omfangsrige forsøg. Det kan tilskrives to forhold. For det første er der i kommunerne ofte et større fokus på omfangsrige forsøg, da de berører meget personale i kommunen. For det andet viser analysen, at der er større mulighed for, at omfangsrige forsøg dækker flere af ordningens formål. Dette fordi ordningens formål i sig selv er omfangsrige.

Slutevalueringen viser også, at forsøgenes formål, tema eller type umiddelbart ikke har nogen sammenhæng med resultatopnåelse ift. ordningens formål.

I dette afsnit behandles særligt succesfulde forsøg i forhold til frikommuneordningens formål. Formålet er at undersøge, hvorvidt der er et mønster i, hvilke typer forsøg der opnår gode resultater.

Til at besvare dette spørgsmål dannes et formativt indeks, som måler de enkelte forsøgs resultater i forhold til ordningens overordnede formål. Indekset samler forsøgenes scorer på fire spørgsmål (*spørgsmål om afbureaukratisering og færre regler, tillid, råderum til lokale politikere og råderum til kommunens ledere*).

Indekset er kodet med to kategorier, hvor 1 tildeles forsøg med en høj grad af resultatopnåelse over for 0, som betyder, at forsøget ikke har en høj grad af resultatopnåelse i forhold til ordningens formål¹⁵.

I det følgende fremstilles resultaterne fra en række analyser gennemført med dette indeks som afhængig variabel. De uafhængige variable er graden af innovation, forsøgets omfang og forsøgets formål, forsøgets tema og forsøgstype.

3.7.1 Sammenhæng mellem forsøgets grad af innovation og resultatopnåelse

Den stærkeste sammenhæng¹⁶ findes mellem forsøgenes grad af innovation og forsøgets bidrag til ordningens formål. Sammenhængen er tilmed statistisk signifikant. Konkret viser analysen, at 62 pct. af forsøgene, som er karakteriseret ved en høj grad af innovation¹⁷, ligeledes viser en høj grad af resultatopnåelse. Modsat viser analysen, at 89 pct. af forsøg med en lav grad af innovation ikke har en høj grad af resultatopnåelse. Slutevalueringen viser, at der er en klar tendens til, at forsøg med en høj grad af innovation i højere grad opnår resultater i forhold til frikommuneordningens formål sammenlignet med mindre innovative forsøg.

Tabel 4: Grad af resultatopnåelse efter forsøgenes grad af innovation (i rækkeprocenter)

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Lav grad af innovation	89	11	100 (36)
Nogen grad af innovation	78	22	100 (41)
Høj grad af innovation	38	62	100 (29)
Total	71	29	100 (106)

Kilde: Survey med forsøgsansvarlige. Note: Gamma=0,68***. "Ved ikke"-besvarelser er kodet som manglende svar, og derfor er der færre respondenter end i surveyen med forsøgsansvarlige.

Den fundne sammenhæng bekræftes også i de gennemførte frikommunebesøg. Flere af kommunerne fremhæver, at både medarbejderne, de decentrale ledere og forvaltningsansvarliges ejerskab af forsøg har en betydning for, hvor gode resultater forsøget opnår. Dette skyldes, at et større ejerskab ofte fremmer et større fokus på forsøget i det daglige arbejde. Analysen viser i forlængelse heraf, at der er en tendens til, at medarbejdere og decentrale ledere opbygger ejerskab af innovative forsøg, eftersom de netop har potentiale til at forbedre deres daglige arbejde, og fordi medarbejderne ofte inddrages i de innovative processer.

Nedenfor viser et eksempel på et forsøg med en høj grad af innovation og høj grad af resultatopnåelse.

¹⁵ Se metodebilag for en nærmere beskrivelse af indekset

¹⁶ Ved tolkning af gamma gør følgende tommelfingerregel sig gældende: 0,2 = svag sammenhæng, 0,3 = moderat sammenhæng og >0,5 relativt stærk sammenhæng. Læs mere om tolkning af gamma i metodebilag.

¹⁷ Graden af innovation vurderes ud fra respondenternes besvarelse og kodes i tre kategorier – se metodebilag.

Boks 12: Individuelle kontakforløb for personer omfattet af integrationsloven i Viborg

Forsøget omhandler en fritagelse fra opfølgning for personer omfattet af Integrationslovens § 20 omhandlende individuelle samtaler. Bekendtgørelsen vedr. frikommuner ophæver de gældende regler om minimumskrav til kontakforløbet for ledige for så vidt angår hyppighed, kontakform, indhold i samtalerne m.v.

Baggrunden for forsøget er, at kommunen mener, at den eksisterende lovgivningen fastholder samtalerne med borgere, der er omfattet af Integrationsloven, i en uflexibel ramme, hvor der ikke tages hensyn til den enkeltes situation. Derved er risikoen for at holde unyttige samtaler høj. Med forsøget er det i stedet op til den enkelte sagsbehandler at vurdere, hvordan en given borgers samtaleforløb tilrettelægges.

Forsøgets resultater er:

- Frigivelse af personaleressourcer, som ellers bliver brugt på administration til øget kontakt med borgere, som ikke har behov for samtaler
- Mere tillid til medarbejdernes faglige vurdering af borgerens behov

3.7.2 Sammenhæng mellem forsøgets omfang og resultatopnåelse

Gennemføres den samme analyse med forsøgets omfang som uafhængig variabel, ses en moderat sammenhæng mellem omfang¹⁸ og resultatopnåelse. Sammenhængen er dermed ikke lige så stærk, som det var tilfældet med graden af innovation.

Konkret viser analysen, at 48 pct. af forsøgene med et stort omfang har en høj grad af resultatopnåelse, hvorimod 21 pct. af forsøgene med lille omfang har en høj grad af resultatopnåelse. I den forbindelse skal det bemærkes, at der er flere forsøg med et stort omfang, som ikke opnår en høj grad af resultatopnåelse, end forsøg der opnår gode resultater. Det kan dermed ikke konkluderes, at omfangsrige forsøg nødvendigvis bidrager til at opnå frikommuneordningens formål, men blot at der er en tendens til, at omfangsrige forsøg i højere grad opnår en høj grad af resultatopnåelse sammenlignet med mindre omfangsrige forløb.

Tabel 5: Grad af resultatopnåelse efter forsøgenes omfang (i rækkeprocenter)

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Lille omfang	79	21	100 (43)
Mellem omfang	74	26	100 (38)
Stort omfang	52	48	100 (25)
Total	71	29	100 (106)

Kilde: Survey med forsøgsansvarlige. Note: Gamma=0,37***. "Ved ikke"-besvarelser er kodet som manglende svar, og derfor er der færre respondenter end i surveyen med forsøgsansvarlige.

Analysen viser, at den moderate sammenhæng kan tilskrives to forhold. For det første er der i kommunerne et større fokus på omfangsrige forsøg, hvilket betyder, at forsøgene berører meget personale i kommunen. For det andet kan det fremhæves, at der er større mulighed for at omfangsrige forsøg dækker flere af ordningens formål. Det kan også forklares ved, at de store paraplyforsøg fordrer en stor omvæltning i organisationen, som er blevet grundigt planlagt inden igangsættelsen.

3.7.3 Sammenhæng mellem forsøgenes formål og resultatopnåelse i forhold til ordningens formål

Den følgende analyse ser nærmere på forsøgenes formål i forhold til resultatopnåelse i forhold til ordningens formål. Der findes ikke en direkte sammenhæng mellem forsøgenes formål og resultatopnåelse i forhold til ordningens formål.

¹⁸ Omfang vurderes ud fra respondenternes besvarelser kodet i tre kategorier – se mere i metodebilag

Tabel 6: Grad af resultatopnåelse opdelt på forsøgenes primære formål (i rækkeprocenter)

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
At forenkle det daglige arbejde	56	44	100 (43)
Nye ideer/skabe innovation	74	26	100 (39)
Mere råderum til decentrale ledere	75	25	100 (8)
Udvide mere tillid til medarbejdere	14	86	100 (7)
Inddrage borgeren	75	25	100 (16)
Tilrettelægge arbejdet med borgere på en mere hensigtsmæssig måde	62	38	100 (34)
At tilgodese erhvervsliv	59	41	100 (17)
Fastsætte det ønskede serviceniveau i kommunen	100	0	100 (2)
Forøge kvaliteten i service	78	22	100 (45)
Indhøste besparelser	82	18	100 (17)
Forstærke tværgående samarbejde i kommunen	78	22	100 (9)

Note: "Ved ikke" besvarelser er kodet som manglende svar. Kolonnetotal er ikke vist i tabellen, eftersom dette tal overstiger 100 procent. Dette skyldes, at respondenterne har kunnet angive op til tre muligheder for forsøgenes primære formål.

Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Der er dog en svag tendens til, at forsøg som har haft til formål at udvide mere tillid til medarbejdere, har haft en tendens til at opnå en høj grad af resultater. Det skal dog pointeres, at der blot er tale om syv forsøg, hvor dette har været formålet. Analysen viser ikke yderligere tendenser. Det skal i den forbindelse også nævnes, at de fleste projekter har oplyst mere end ét primært formål og op til i alt tre primære formål, hvilket kan sløre eventuelle sammenhænge.

3.7.4

Sammenhæng mellem forsøgs hovedtema og resultatopnåelse i forhold til ordningens formål

Denne analyse fokuserer på sammenhængen mellem forsøgenes hovedtema og grad af resultatopnåelse i forhold til ordningens formål. Analysen viser, at forsøgenes hovedtema ikke ser ud til at have haft betydning for resultatopnåelsen i forhold til ordningens formål.

Tabel 7: Grad af resultatopnåelse efter forsøgenes hovedtema

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Udvikling af borgerrettede ydelser	85	15	100 (32)
Forenkling af interne processer og arbejds gange	57	43	100 (35)
Forenkling af kommunens generelle administration, ledelse og organisering	71	29	100 (14)
Andet	67	33	100 (12)
Total	70	30	100 (93)

Note: "Ved ikke" besvarelser er kodet som manglende svar. Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Forsøg som vedrører forenkling af interne processer og arbejds gange opnår dog i højere grad af resultatopnåelse i forhold til ordningens formål end de øvrige forsøg (43 pct. med høj grad af resultatopnåelse). Dette kan skyldes, at hovedparten af disse forsøg realiserer formålet om afbureaukratisering og færre regler. Den modsatte tendens gør sig gældende for forsøg under temaet om udvikling af borgerrettede ydelser (15 pct. med høj grad af resultatopnåelse). Dette kan forklares ved at ingen af ordningens overordnede formål direkte relaterer sig til borgerrettede ydelser.

3.7.5 Sammenhæng mellem forsøgstype og resultatopnåelse

Endelig er den samme analyse gennemført med forskellige forsøgstyper; henholdsvis kopiforsøg, samarbejdsforsøg eller enkeltstående forsøg. Her ses ingen sammenhæng med, hvorvidt forsøgene opnår en høj grad af resultatopnåelse og dermed bidrager til ordningens formål. Analysen

viser dermed, at forsøgstype ikke umiddelbart har en betydning for, hvorvidt forsøget bidrager til, at frikommuneordningens formål opnås.

Frikommunebesøgene viser dog, at der er forskellige vurderinger heraf i kommunerne. Nogle kommuner fremhæver, at kopiforsøg giver mindre ejerskab og dermed mindre fokus i det daglige arbejde sammenlignet med enkeltstående forsøg. Dette skyldes, at forsøget ikke har groet i egen have, og medarbejderne og de decentrale ledere ikke er lige så bevidste om at udnytte forsøgets fritagelse, som de er med de enkeltstående forsøg. Som resultat heraf vurderer nogle kommuner, at kopiforsøg ikke umiddelbart bidrager til at opnå frikommuneordningens formål. I andre kommuner påpeges det derimod, at kopiforsøg tenderer til at opnå gode resultater. Dette skyldes, at kopiforsøg udvælges, fordi rationale bag forsøget er gennemtænkt, fordelagtigt for kommunerne og ofte også afprøvet. Som resultat heraf vil kopiforsøg, på trods af en mindre grad af ejerskab fra medarbejdernes og de decentrale leders side, opnå gode resultater i forhold til frikommuneordningens formål.

Overblik over resultater i forhold til forsøg der opnår høj resultatopnåelse

- 62 pct. af forsøgene med en høj grad af innovation scorer højt på resultatopnåelse, hvilket kun gør sig gældende for 11 pct. af forsøgene med lav grad af innovation.
- 48 pct. af forsøgene med et stort omfang scorer højt på resultatopnåelse, hvilket kun gør sig gældende for 21 pct. af forsøgene med et lille omfang.
- Der er umiddelbart ingen sammenhænge mellem forsøgenes formål, forsøgstema og resultatopnåelse ift. ordningens formål
- Der er ikke en signifikant sammenhæng mellem forsøgstype og resultatopnåelse.

3.8 Hvilke øvrige forhold betinger, hvilke forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til ordningens formål?

Boks 13: Evalueringresultater i forhold til forhold med betydning for resultater i forhold til ordningens formål

Forhold der har betydning for om forsøgene opnår resultater i forhold til ordningens formål

Slutevalueringen viser, at der er en række forhold, der betinger, hvilke forsøg der opnår høj resultatopnåelse i forhold til frikommuneordningens formål. For det første er der en sammenhæng mellem, hvor gode forudsætninger for implementering der er for et forsøg og forsøgets grad af bidrag til resultatopnåelse. For det andet har både de tidsmæssige og økonomiske rammer for arbejdet med forsøgene en betydning for, hvor gode resultater et forsøg opnår. Sidst, men ikke mindst viser analysen også, at den nærmeste leders fokus på forsøget påvirker, hvorvidt forsøget bidrager til at opnå frikommuneordningens formål.

Slutevalueringen viser ikke en sammenhæng mellem politisk fokus og direktionens fokus på forsøget og resultatopnåelse, men input fra frikommunebesøg indikerer, at politikerne og ledelsen er afgørende i forhold til at sætte de overordnede rammer for forsøgene og derfor også er centrale i forhold til resultatopnåelse.

I denne del af analysen sættes fokus på øvrige forhold, som betinger, at forsøgene opnår resultater i forhold til ordningens overordnede formål. Her ses nærmere på betydningen af implementering, ledelsesfokus, den tidsmæssige ramme og den økonomiske ramme for forsøgene. Forsøgenes resultatopnåelse måles fortsat ud fra den samme afhængige variabel som i afsnit 3.7, som måler resultatopnåelse i forhold til ordningens overordnede formål.

- 3.8.1 Sammenhæng mellem implementering af forsøg og resultatopnåelse i forhold til ordningens formål
Forsøgenes implementering er valgt som uafhængig variabel, da det ofte fremhæves, at implementeringsprocessen har stor betydning for resultatopnåelsen¹⁹. Midtvejsevalueringen viste, at implementeringen af frikommuneforsøgene ofte sker inden for rammerne af den eksisterende organisering, og at der i de fleste forsøg har været opstillet klare rammer. Dermed kan der have været forskelligt fokus på implementeringsprocessen i de forskellige forsøg, hvilket også stod klart efter gennemførelsen af frikommunebesøgene.

Denne analyse tager afsæt i et indeks, som afspejler forsøg, hvor der har været gode forudsætninger for implementeringsprocessen og forsøg, hvor der ikke har været det. Indekset samler forsøgets scorer på en række implementeringsparametre, som er klare mål og succeskriterier for forsøget, en realistisk tidsplan, en klar rolle- og ansvarsfordeling, den fornødne tid og ressourcer, ejerskab blandt medarbejderne, at der har været udarbejdet relevante procedurer/arbejdsgangsbeskrivelser, at medarbejderne er klædt på til opgaven, og at der har været løbende opfølgning på fremdrift og udfordringer. Indekset afspejler dermed, om forsøget scorer højt på de opstillede parametre. Dermed fås et mål for forsøg, der scorer højt, mellem og lavt på de opstillede implementeringsparametre, hvilket viser forsøg med forskellige forudsætninger for implementeringsprocessen²⁰.

Analysen viser, at forsøgenes forudsætninger for implementeringsprocessen har en stærk signifikant sammenhæng med resultatopnåelsen i forhold til ordningens formål. 50 pct. af forsøgene med gode forudsætninger for implementering opnår også en høj resultatopnåelse, hvilket kun gør sig gældende for 17 pct. af forsøgene med mindre gode forudsætninger. Sammenhængsmålet (gamma på 0,51***) viser også en stærk signifikant sammenhæng mellem de to variable²¹. Implementeringsprocessen fremstår dermed som et centralt forhold, der har betydning for resultatopnåelsen, da der er en tendens til at forsøg med gode forudsætninger for implementering i højere grad opnår en høj grad af resultatopnåelse. Det skal dog bemærkes, at det stadig kun er 50 pct. af de forsøg med gode forudsætninger, som også scorer højt på resultatopnåelse.

Tabel 8: Grad af resultatopnåelse efter forsøgenes grad af succes i implementering

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Mindre gode forudsætninger for implementering	83	17	100 (48)
Mellem gode forudsætninger for implementering	58	42	100 (38)
Gode forudsætninger for implementering	50	50	100 (14)
Total	69	31	100 (100)

Kilde: Survey med forsøgsansvarlige. Note: Gamma=0,51***. "Ved ikke"-besvarelser er kodet som manglende svar, og derfor er der færre respondenter end i surveyen med forsøgsansvarlige.

Det er ligeledes blevet fremhævet på frikommunebesøgene, at implementeringsprocessen har haft stor betydning for forsøgenes resultatopnåelse, hvilket også vurderes i midtvejsevalueringen.

- 3.8.2 Sammenhæng mellem fokus på projektet og resultatopnåelse i forhold til ordningens formål
I den følgende analyse ses nærmere på, hvorvidt fokus på forsøget fra det politiske niveau, direktionen og nærmeste leder har været centrale forhold i forhold til at opnå resultater med forsøget.

¹⁹ Se fx Fixsen, D. L., et al (2005). Implementation Research: A synthesis of the Literature, der redegør for en række eksperimentelle forsøg med træning og kompetenceudvikling.

²⁰ Se bilag 1 for en mere detaljeret udfoldelse af kodningen af indekset.

²¹ Ved tolkning af gamma gør følgende tommelfingerregel sig gældende: 0,2 = svag sammenhæng, 0,3 = moderat sammenhæng og >0,5 relativt stærk sammenhæng. Læs mere om tolkning af gamma i metodebilag.

Her viser analysen først og fremmest, at der ikke kan findes en klar sammenhæng mellem, hvorvidt det politiske fokus har fremmet arbejdet med forsøget og resultatopnåelsen. Det samme gør sig gældende for direktionens vedkommende. Dette kan skyldes, at over halvdelen af respondenterne svarer, at det politiske og direktionens fokus hverken har fremmet eller hæmmet forsøget, og der er dermed ikke variation i variabelen.

Der er derimod en stærk og signifikant sammenhæng mellem nærmeste leders fokus på forsøget og resultatopnåelsen i forhold til ordningens formål. Der er en tendens til, at graden af resultatopnåelse stiger, når respondenterne vurderer, at den nærmeste leders fokus på forsøget har fremmet forsøget sammenlignet med, hvis fokus hverken har hæmmet eller fremmet forsøget. 45 pct. af forsøgene, hvor den forsøgsansvarlige har vurderet, at nærmeste leders fokus har fremmet forsøget, opnår en høj grad af resultatopnåelse, hvilket kun gør sig gældende for 13 pct. af de forsøg, hvor nærmeste leders fokus hverken har fremmet eller hæmmet forsøget.

Tabel 9: Grad af resultatopnåelse efter, hvorvidt de nærmeste ledes fokus på forsøget har fremmet eller hæmmet forsøget

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Hæmmet forsøget	100		100 (1)
Hverken eller	87	13	100 (47)
Fremmet forsøget	55	45	100 (56)
Total	70	30	100 (104)

Kilde: Survey med forsøgsansvarlige. Note: Gamma=0,70***. "Ved ikke"-besvarelser er kodet som manglende svar, og derfor er der færre respondenter end i surveyen med forsøgsansvarlige. Der skal tages forbehold for styrken af sammenhængsmålet, da der kun er en respondent, der har svaret, at nærmeste leder har hæmmet forsøget.

Slutevalueringen viser, at dette resultat kan skyldes, at den nærmeste leder er en central person i forhold til forsøgenes fremdrift. Nærmeste leders fokus har en stor betydning for forsøgenes resultatopnåelse, hvorfor opbakning til forsøget derfor er centralt. De nærmeste ledere kan bakke op om forsøgene ved at sætte tid af til de opgaver, der er i forbindelse med forsøget, de kan selv bruge ressourcer på forsøget, og de kan vigtigst af alt sætte klare rammer for forsøget. Dette bakkes op med input fra de gennemførte frikommunebesøg, hvor en stor del af de succesfulde forsøg med en høj resultatopnåelse, som blev gennemgået, fremhæver, at nærmeste leders fokus har været centralt for en stor del af forsøgene.

3.8.3 Sammenhæng mellem forsøgets rammer og resultatopnåelse i forhold til ordningens formål

I denne del af analysen undersøges det, hvorvidt rammerne for forsøget har været centrale forhold i forhold til resultatopnåelsen. Her fokuseres på, om de tidsmæssige og økonomiske rammer har fremmet forsøget.

I forhold til de tidsmæssige rammer så findes der en sammenhæng mellem, hvorvidt respondenterne vurderer, at de tidsmæssige rammer har fremmet forsøget og resultatopnåelsen. 41 pct. af forsøgene, hvor de tidsmæssige rammer har fremmet forsøget, scorer højt på resultatopnåelse. Derimod gør dette sig kun gældende for 10 pct. af de forsøg, hvor de tidsmæssige rammer har hæmmet forsøget. Analysen viser dermed, at de tidsmæssige rammer er et centralt forhold i forhold til resultatopnåelsen.

Tabel 10: Grad af resultatopnåelse efter, hvorvidt de tidsmæssige rammer for forsøget har fremmet eller hæmmet forsøget

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Hæmmet forsøget	90	10	100 (10)
Hverken eller	77	23	100 (61)
Fremmet forsøget	58	41	100 (31)
Total	73	27	100 (102)

Kilde: Survey med forsøgsansvarlige. Note: Gamma=0,45***. "Ved ikke"-besvarelser er kodet som manglende svar. Respondenter med manglende svar på et af de fire inkluderede items i indekset for resultatopnåelse udgår af indekset. Antallet af besvarelser er derfor mindre end antal forsøg.

I forhold til de økonomiske rammer gør den samme tendens sig gældende. Ud af forsøgene, hvor respondenterne vurderer, at de økonomiske rammer har fremmet forsøget, scorer 44 pct. højt på resultatopnåelse, hvilket kun gør sig gældende for 25 pct. af de forsøg, hvor de økonomiske rammer hverken har fremmet eller hæmmet forsøget. Analysen viser således, at de økonomiske rammer er et centralt forhold i forhold til resultatopnåelsen.

Tabel 11: Grad af resultatopnåelse efter, hvorvidt de økonomiske rammer for forsøget har fremmet eller hæmmet forsøget

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Hæmmet forsøget	100		100 (6)
Hverken eller	75	25	100 (72)
Fremmet forsøget	56	44	100 (25)
Total	72	28	100 (103)

Kilde: Survey med forsøgsansvarlige. Note: Gamma=0,51***. "Ved ikke"-besvarelser er kodet som manglende svar, og derfor er der færre respondenter end i surveyen med forsøgsansvarlige.

Frikommunebesøgene bakker ligeledes disse resultater op, da det i flere kommuner er blevet nævnt, at både de økonomiske og tidsmæssige rammer vurderes som centrale forhold for forsøgenes resultatopnåelse.

Overblik over resultater

- 50 pct. af forsøgene, der scorer højt på implementeringsparametrene, opnår også en høj resultatopnåelse.
- 45 pct. af forsøgene, hvor nærmeste leders fokus har fremmet forsøget, scorer højt på resultatopnåelse.
- 41 pct. af forsøgene, hvor de tidsmæssige rammer har fremmet forsøget, scorer højt på resultatopnåelse.
- 44 pct. af forsøg, hvor de økonomiske rammer har fremmet forsøget, scorer højt på resultatopnåelse.

3.9 Hvad er de positive og negative sidegevinster ved frikommuneordningen?

Boks 14: Evalueringsresultater i forhold til sidegevinster

Hvilke positive og negative sidegevinster har der været ved frikommuneordningen?

Slutevalueringen viser, at der på tværs af forsøgene findes en række positive sidegevinster. For det første fremgår det, at kommunerne vurderer at muligheden for at afprøve nye ideer og skabe innovation som en betydningsfuld sidegevinst. Såvel medarbejderne, de decentrale ledere og de forvaltningsansvarlige vurderer, at dette er et centralt bidrag som følge af frikommuneordningen. For det andet vurderes det, at frikommuneforsøgene har øget kvaliteten af kerneydelser over for borgerne. I den forbindelse er der en sidegevinst ved, at kommunerne nu kan tilrettelægge arbejdet med borgeren mere hensigtsmæssigt, samt at ordningen har forenklet det daglige arbejde. Analysen viser videre, at frikommuneordningen har mindsket arbejdspresset i kommunerne, hvilket primært gør sig gældende for medarbejderne.

Kommunerne vurderer, at frikommuneordningen har gjort dem bevidste om, at de har et større råderum end først antaget.

Den eneste negative sidegevinst, som kommunerne har fremhævet, er, at det har været resourcekrævende at deltage i frikommuneforsøget.

Denne analyse sætter fokus på positive og negative sidegevinster ved frikommuneordningen. Der vil i afsnittet blive sat fokus på en række underliggende temaer, som alle er undersøgt i forbindelse med evalueringen. De udvalgte temaer er:

- Styrkelse af kvalitet
- Mindsket arbejdspresset
- Muligheder for innovation og nye ideer
- Kommunernes syn på egne muligheder
- Negative sideeffekter.

3.9.1 Styrkelse af kvalitet

En sidegevinst, der hyppigt er blevet fremhævet på frikommunebesøgene, er styrket kvalitet. 48 pct. af de forsøgsansvarlige vurderer, at forsøget *i høj* eller *i meget høj grad* har styrket borgernes oplevelse af kvalitet og derudover vurderer 24 pct. at dette gør sig gældende *i nogen grad*. Kun 17 pct. vurderer, at forsøgene *slet ikke* eller *i mindre grad* har styrket borgernes oplevelse af kvalitet.

Blandt de forvaltningsansvarlige er der i forlængelse heraf 32 pct., som *i høj* eller *i meget høj grad* vurderer, at frikommuneordningen har styrket kvaliteten i de kommunale kerneydelser, 41 pct. svarer *i nogen grad* og 20 pct. svarer *slet ikke* eller *i mindre grad*. Det samme gør sig gældende for 30 pct. af medarbejderne og de decentrale ledere som svarer *i høj* eller *i meget høj grad*, 27 pct. der svarer *i nogen grad* og 15 pct. der svarer *slet ikke* eller *i mindre grad*.

Styrkelse af kvalitet kan dermed fremhæves som en betydningsfuld sidegevinst ved frikommuneordningen. Dette er også en sidegevinst, der er blevet fremhævet på flere frikommunebesøg.

3.9.2 Mindsket arbejdspresset

En tredje sidegevinst er mindsket arbejdspresset. Her er resultaterne dog knap så overvældende. 17 pct. af de decentrale ledere vurderer her *i høj* eller *i meget høj grad*, at frikommuneordningen har bidraget til at mindske medarbejdernes arbejdspresset, 26 pct. svarer *i nogen grad*. Derimod vurderer kun 7 pct., at det har mindsket deres eget arbejdspresset og 14 pct. *i nogen grad*.

De forvaltningsansvarlige er derimod mere knap så positive i forhold til deres vurdering af, hvorvidt frikommuneordningen har mindsket medarbejdernes arbejdspress. Her svarer kun 4 pct. *i høj* eller *i meget grad* og 17 pct. *i nogen grad*. Derudover fremhæver 2 pct. af de forvaltningsansvarlige, at de decentrale ledere *i høj grad* har fået mindsket deres arbejdspress og 8 pct. *i nogen grad*. I forhold til deres eget arbejdspress vurderer 2 pct., at frikommuneordningen har mindsket deres arbejdspress *i høj grad* og 10 pct. *i nogen grad*.

Sidegevinsterne i forhold til mindsket arbejdspress vurderes at være mest udpræget for medarbejderne. Dette stemmer overens med de input, der har været fra medarbejderne på frikommunebesøgene, hvor især medarbejdere på beskæftigelsesområdet fremhæver, at forsøgene har mindsket deres arbejdspress. Derudover må mindsket arbejdspress ses som en begrænset sidegevinst ved frikommuneordningen.

3.9.3 Mulighed for innovation og nye ideer

For at kunne identificere en række andre relevante sidegevinster er både medarbejderne og forvaltningsansvarlige blevet spurgt om, hvilke resultater de vurderer som de vigtigste ud fra en lukket liste med mulige resultater. Her er der tydelig sammenhæng mellem de decentrale lederes svar og de forvaltningsansvarliges svar.

Begge grupper fremhæver "at afprøve nye ideer/skabe innovation som det vigtigste resultat" (49 pct. af forsøgsansvarlige og 63 pct. af de forvaltningsansvarlige) efterfulgt af "tilrettelæggelse af arbejdet med borgerne på en mere hensigtsmæssig måde" (42 pct. af forsøgsansvarlige og 43 pct. af de forvaltningsansvarlige) og "at forenkle det daglige arbejde" (35 pct. af forsøgsansvarlige og 41 pct. af de forvaltningsansvarlige).

Slutevalueringen viser, at det at kunne afprøve nye ideer og skabe innovation fremstår som en betydningsfuld sidegevinst, som både medarbejdere, decentrale ledere og forvaltningsansvarlige vurderer som centralt. Et yderligere spørgsmål viser, at både medarbejdere og forvaltningsansvarlige *i nogen grad* vurderer, at frikommuneordningen har understøttet en mere innovativ tilgang til levering af ydelser/services (25 pct. af medarbejdere og decentrale ledere svarer *i høj* eller *i meget høj grad* og 27 pct. *i nogen grad*. 30 pct. af de forvaltningsansvarlige svarer *i høj* eller *i meget høj grad* og 47 pct. *i nogen grad*). Andre relevante sidegevinster er at kunne tilrettelægge arbejdet med borgeren mere hensigtsmæssigt, og at ordningen har forenklet det daglige arbejde.

3.9.4 Kommunernes syn på eksisterende muligheder

Flere kommuner påpeger, at de i processen med at ansøge om frikommuneforsøg har fået øjerne op for, at der allerede er gode muligheder for at skabe større råderum inden for rammerne af den eksisterende lovgivning.

3.9.5 Negative sidegevinster ved frikommuneordningen

En gennemgående negativ sidegevinst, der fremhæves i flere frikommuner, er, at det kræver mange ressourcer at indgå i forsøget som frikommune. Blandt andet blev det i midtvejsevalueringen fremhævet, at de fire forsøgsrunder med tilknyttede deadlines var tidskrævende. Ifølge kommunerne skabte det et unødigt tidspres og udfordrede deres tid til innovation og inddragelse. Derudover var der i opstartsfasen af frikommuneordningen en lang sagsbehandlingstid på ansøgninger og uklarhed i begrundelser og betingelser. Dette gjorde, at kommunerne oplevede at bruge meget tid på at stå i venteposition og tilmed bruge ressourcer på at opsøge svar ved fagministerierne. Dette kan der læses mere om i midtvejsevalueringen. Derudover fremhæver kommunerne ikke nogen deciderede negative sidegevinster. De mange afslag har også virket demotiverende på politikere, ledere og medarbejdere.

Overblik over resultater

- 48 pct. af de forsøgsansvarlige vurderer, at forsøget *i høj* eller *i meget høj grad* har styrket borgernes oplevelse af kvalitet. Kun 17 pct. vurderer, at forsøgene *slet ikke* eller *i mindre grad* har styrket borgernes oplevelse af kvalitet.
- 32 pct. af de forvaltningsansvarlige vurderer, at frikommuneordningen har styrket kvaliteten i de kommunale kerneydelser, og kun 20 pct. der svarer *slet ikke* eller *i mindre grad*. Det samme gør sig gældende for 30 pct. af medarbejderne og de decentrale ledere i modsætning til de 15 pct., der svarer *slet ikke* eller *i mindre grad*.
- 17 pct. af de decentrale ledere vurderer her, at frikommuneordningen *i høj* eller *i meget høj grad* har bidraget til at mindske medarbejdernes arbejdspress, 17 pct. *i nogen grad*.
- 7 pct. af de decentrale ledere vurderer *i høj* eller *i meget høj grad*, at det har mindsket deres eget arbejdspress. 14 pct. svarer *i nogen grad*.
- 49 pct. af de forsøgsansvarlige og 63 pct. af de forvaltningsansvarlige fremhæver muligheden for at afprøve nye ideer/skabe innovation som det vigtigste resultat af frikommuneordningen.
- 42 pct. af de forsøgsansvarlige og 43 pct. af de forvaltningsansvarlige vurderer, at tilrettelæggelse af arbejdet med borgerne på en mere hensigtsmæssig måde er det vigtigste resultat.
- 35 pct. af de forsøgsansvarlige og 41 pct. af de forvaltningsansvarlige svarer, at forenkle det daglige arbejde er det vigtigste resultat.
- 25 pct. af de forsøgsansvarlige og 30 pct. af de forvaltningsansvarlige vurderer *i høj* eller *i meget høj grad*, at frikommuneordningen har understøttet en mere innovativ tilgang til levering af ydelser/services.

4. FRIKOMMUNEFORSØGENES RESULTATER I FORHOLD TIL EGNE FORMÅL

Har frikommunernes enkelte forsøgsprojekter realiseret deres egne formål og forventede resultater? Er de konkrete forsøg, som frikommunerne i kraft af frikommuneordningen har igangsat, med andre ord succesfulde, når de vurderes i forhold til deres eget formål. Og er der mønstre og konkrete understøttende forhold, der betinger hvilke typer af projekter, som er succesfulde og hvilke som ikke er det? En væsentlig del af slutevalueringens formål er at undersøge og besvare disse spørgsmål. Boksen på næste side opsummerer slutevalueringens væsentligste resultater.

I det følgende delafsnit er slutevalueringens konkrete resultater herefter gennemgået og beskrevet i tre delafsnit:

1. Hvordan er forsøgsprojekternes resultatopnåelse i forhold til egne målsætninger?
2. Er der et mønster i, hvilke typer af forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til forsøgenes formål?
3. Hvilke øvrige forhold betinger, hvilke forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til forsøgenes formål?

Boks 15: Sammenfatning af evalueringsresultater

Sammenfatning af frikommuneforsøgenes resultater i forhold til egne formål

Forsøgsprojekterne har haft et fokus på forenkling af organisation og processer samt udvikling af borgerrettede ydelser, og har vist sig i relativt høj grad at realisere egne formål: Slutevalueringen viser, at frikommunerne primært har igangsat forsøgsprojekter med fokus på forenkling af den kommunale organisation og processer samt udvikling og innovation af borgerrettede ydelser. Slutevalueringen viser videre, at ca. 60 % af de anvendte projekter af frikommunerne vurderes at have haft en høj grad eller meget høj grad af målopnåelse, samt at den relativt høje målopfyldelse går igen på tværs af i alt 8 ud af de 9 frikommuner.

Konsekvensen af forsøgsprojekternes målopnåelse er typisk gradvise forbedringer af den kommunale drift frem for omfattende gevinster. Slutevalueringen viser, at forsøgsprojekterne primært har skabt inkrementelle/gradvise snarere end radikale forbedringer og forenklinger af den kommunale drift, når det kommer til forhold som effekt, kvalitet, tilfredshed hos borgere samt ressourceudnyttelse. Et evalueringresultat, som stemmer overens med frikommunerne i overvejende grad har anvendt såkaldte "pincet-forsøg", der fokuserer på fritagelser fra enkeltbestemmelser frem for mere omfattende og helhedsorienterede forsøg – de såkaldte "paraplyforsøg".

Forsøgsprojekterne opleves at have stor relevans og potentiale for øvrige kommuner: Slutevalueringen viser, at klart størstedelen af forsøgsprojekterne af frikommunerne vurderes, som relevante for landets øvrige kommuner, samt landets øvrige kommuner vil kunne forventes at opnå en højere målopnåelse, nu hvor projekterne er afprøvet og "børnesygdomme" identificeret og adresseret. Slutevalueringen viser dog også, at de økonomiske effekter af forsøgene kun i mindre grad er systematisk opgjort og vurderet i forbindelse med frikommunernes egne evalueringer, hvorfor der ikke i samme grad er muligt at fremstille et samlet billede af frikommunernes vurdering af forsøgsprojekternes økonomiske potentiale af projekterne.

De projekter som opnår de bedste projekter er typisk projekter med enten (i) fokus på forenkling af organisation og processer, (ii) en høj grad af innovation eller (iii) et relativt stort omfang: Slutevalueringen viser, at der i frikommunernes vurderinger af egne projekter er en

- Tendens til sammenhæng mellem projekter, som vedrører forenkling af kommunens generelle administration, ledelse og organisering, og projekter med en høj grad af målopnåelse i forhold til egne formål.
- Moderat tendens til, at i jo højere grad at et forsøgsprojekt er innovativt i jo højere grad vil forsøgsprojektet også realisere en høj grad af målopnåelse.
- Moderat tendens til at større og mere komplekse forsøg i højere grad opnår en høj grad af målopnåelse af egne formål.

Øvrige forhold som bidrager til høj grad af målopnåelse er projekter med en systematisk implementering, ledelsesmæssig understøttelse samt understøttende tidsmæssige og økonomiske rammer. Slutevalueringen viser, at der i frikommunernes vurderinger af egne projekter er en

- Relativt stærk sammenhæng mellem en velegnet implementering af forsøgsprojekter og forsøg, der opnår de bedste resultater.
- Moderat til relativt stærk sammenhæng mellem forsøgsprojekternes målopnåelse af egne formål og en understøttende politisk, strategisk og operationel ledelse.
- Moderat sammenhæng mellem forsøgsprojekternes målopnåelse i forhold til egne formål og relevant tid til at afprøve projektet i samt en realistisk økonomisk ramme til at gennemføre projektet indenfor.

4.1 Hvordan er resultatopnåelsen i forhold til forsøgenes egne formål?

I dette delafsnit gennemgås evalueringresultaterne, når det kommer til forsøgsprojekternes målopfyldelse i forhold til egne formål. De overordnede evalueringresultater er opsummeret i nedenstående boks, og gennemgået i de følgende underafsnit, hvor datagrundlag også kort er beskrevet.

Boks 16: Evalueringresultater vedrørende forsøgsprojekternes målopnåelse i forhold til egne formål

Sammenfatning af evalueringresultater vedrørende forsøgsprojekternes målopnåelse i forhold til egne formål

Forsøgsprojekternes formål er forenkling og udvikling: Slutevalueringen viser, at frikommunerne primært vurderer, at de primært har anvendt frikommuneordningen til at igangsætte forsøgsprojekter med fokus på forenkling af den kommunale organisation og processer samt udvikling og innovation af borgerrettede ydelser. De igangsatte forsøg forholder sig typisk ikke eksplicit til frikommuneordningens overordnede formål, men har alle typisk elementer af afbureaukratisering, øget råderum, øget tillid samt effektivisering, som en mere eller mindre implicit del af projekternes formål.

Forsøgsprojekternes egne formål er realiseret i høj grad: Slutevalueringen viser, at der er en relativ høj grad af målopfyldelse for de projekter, som har været taget i brug i den kommunale drift. Konkret vurderer frikommunerne samlet set, at ca. 60 % af de anvendte projekter har haft en høj grad eller meget høj grad af målopnåelse og medtages i nogen grad er der tale om 85 pct. Den relativt høje målopfyldelse går igen på tværs af i alt 8 ud af de 9 frikommuner.

Effekten af forsøgsprojekterne er typisk inkremental frem for radikal: Slutevalueringen viser, at der på tværs af kommunerne er en tendens til, at den positive realisering af de opstillede målsætninger konkret indebærer en vurdering af inkrementelle snarere end radikale forbedringer og forenklinger af den kommunale drift, når det kommer til forhold som effekt, kvalitet, tilfredshed hos borgere og/eller ressourceudnyttelse. Hvilket stemmer godt overens med frikommunernes overvejende vurderer, at der er gjort brug af de såkaldte "pincet-forsøg", der fokuserer på fritagelser fra enkeltbestemmelser. Slutevalueringen viser dog også, at mere omfattende forsøg og helhedsorienterede forsøg – de såkaldte "paraplyforsøg" – typisk er de forsøg, som også vurderes at føre til de mest omfattende former for effekt.

Forsøgsprojekterne har i mindre grad skabt en synlig økonomisk effekt: Slutevalueringen viser, at det er en mindre andel af forsøgsprojekter på ca. 20 %, som af frikommunerne vurderes at have skabt en positiv økonomisk effekt, samt at der i projekter med en positiv økonomisk effekt typisk er tale om, at vurderingen er baseret på en mindre-til en moderat forbedring af produktivitet i opgaveløsningen gennem en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdsgange. Samtidig viser slutevalueringen dog også, at en stor del af de gennemførte projekter ikke har gennemført en systematisk vurdering af den økonomiske effekt, hvorfor det ikke er muligt at belyse frikommunernes samlede vurdering af forsøgsprojekternes økonomiske effekt i slutevalueringen.

Forsøgsprojekterne har stor relevans og potentiale for øvrige kommuner: Slutevalueringen viser, at en høj andel af de anvendte forsøgsprojekter har et potentiale for udbredelse til landets øvrige kommuner. Klart størstedelen af forsøgsprojekterne vurderes således af frikommunerne, som i høj grad eller i meget høj grad som relevante for landets øvrige kommuner, og det vurderes samtidigt, at landets øvrige kommuner vil kunne forventes at opnå en højere målopnåelse, nu hvor projekterne er afprøvet og "børnesygdomme" identificeret og adresseret.

4.1.1 Om datagrundlaget

Konkret er de enkelte frikommuners forsøgsprojekter etableret med egne lokale målsætninger, som ikke nødvendigvis forholder sig til alle af frikommuneordningens overordnede formål.

Frikommunerne er derfor også med *Bekendtgørelse om offentliggørelse og evaluering af forsøg i Frikommuner*²², blevet pålagt at evaluere deres egne projekter i forhold til projekternes konkrete målopnåelse, jf. nedenstående boks.

Boks 17: Evalueringskrav i forbindelse med frikommuneprojekter

Af bekendtgørelse om offentliggørelse og evaluering af forsøg i frikommuner fremgår det af § 6, at

... *Evalueringen af et forsøg, jf. § 1, skal som minimum indeholde følgende elementer:*

- 1) *Beskrivelse af forsøget, herunder formål, baggrund og forventede resultater*
- 2) *Beskrivelse af evalueringsmetoden*
- 3) *Forsøgets resultater, herunder:*
 - a) *Konklusioner i forhold til opstillede resultatmål*
 - b) *Effekter for forsøgets evt. målgruppe*
 - c) *Økonomiske konsekvenser*
 - d) *Øvrige positive eller negative virkninger*

Af bekendtgørelsen fremgår det videre, at frikommunerne kan fritages for ovenstående krav om evaluering, hvis der er tale om forsøg, hvor der på grund af en tidsmæssig meget begrænset gennemførelse eller en meget begrænset anvendelse af forsøget ikke vurderes at være et tilstrækkeligt evalueringsgrundlag. I så fald skal der i stedet udarbejdes et kortfattet redegørelsesnotat for det manglende evalueringsgrundlag. Endeligt er frikommunerne også undtaget fra at varetage en evaluering af forsøgene, hvis det konkrete forsøg evalueres i regi af en statslig finansieret evaluering.

Kilde: *Bekendtgørelse om offentliggørelse og evaluering af forsøg i Frikommuner.*

Som det er beskrevet i midtvejsevalueringen af frikommuneordningen, er der i forbindelse med frikommuneordningen 417 forsøgsprojekter, som er blevet godkendt eller delvist godkendt. Ved midtvejsevalueringen ultimo 2014 fremgik det videre, at af disse 417 forsøg var det udelukkende 248 forsøg, som var igangsat.

I forbindelse med slutevalueringen er der igen blevet fulgt op på antallet af forsøg i forbindelse med frikommuneordningen med henblik på at identificere de forsøg, som skal indgå i slutevalueringens analyse af projekternes målopnåelse. I den forbindelse blev 599 forsøg identificeret, hvoraf 421 var helt eller delvist imødekommet. 260 af disse har været igangsat, hvoraf 173 er taget i brug. Udover de gennemførte casestudier i frikommuner, så udgør følgende datakilder datagrundlaget for slutevalueringens analyse i de følgende afsnit.

- **Kommunernes egne evalueringer og redegørelsesnotater.** I alt er der blevet udarbejdet evalueringsrapporter for 124 igangsatte forsøgsprojekter og redegørelsesnotater for 99 projekter²³, som enten kun har været anvendt i begrænset omfang eller af andre årsager ikke længere har relevans i forhold til evaluering (fx forsøgsprojekter, som er blevet "forældet" af ny generel lovgivning). Det er udelukkende forsøgsprojekter med en decideret evaluering,

²² BEK. Nr. 118 10/02/2016 – Gældende, Social- og Indenrigsministeriet

²³ I opgørelsen af antal redegørelser er der ikke sondret imellem, hvorvidt redegørelsen er identificeret ved, at kommunen har tilsendt en reel redegørelse til RMC-BDO. I tilfælde hvor kommunen ikke har gjort dette, har RMC-BDO søgt i notater og referater fra kommunalbestyrelsesmøder, osv. for at finde information om forsøget. Såfremt RMC-BDO har fundet, at forsøget er kommenteret i noget af det nævnte, er det noteret som en redegørelse.

som ligger til grund for en vurdering af projekternes målopfyldelse, mens redegørelsesnotater ikke udgør et grundlag, hvor målopfyldelse kan vurderes i forhold til.

- **Spørgeskemaundersøgelse blandt de forsøgsansvarlige:** I forbindelse med slutevalueringen har frikommunerne oplyst, at der samlet set har været 260 igangsatte forsøgsprojekter, som kan evalueres i forbindelse med slutevalueringen – det vil sige projekter, som har været igangsat, men ikke nødvendigvis taget konkret i brug. På den baggrund er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt de forsøgsansvarlige for de pågældende forsøgsprojekter, og her spurgt ind til status og målopnåelse for disse forsøgsprojekter. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført med en svarprocent på 79 pct. På baggrund af de besvarelser, har 165 forsøgsansvarlige svaret, at forsøget har været taget i brug i det daglige arbejde (81 pct.), mens 39 projekter (19 pct.) ikke er taget i brug. Hvad angår de resterende 56 forsøgsprojekter, hvor den forsøgsansvarlige ikke har besvaret spørgeskemaet, er det ikke muligt at vide, hvorvidt de har været taget i brug i det daglige arbejde. Det er derfor udelukkende de 165 forsøgsprojekter, som indgår i vurderingen af forsøgsprojekternes målopfyldelse.

4.1.2 Forsøgsprojekternes formål og målsætninger

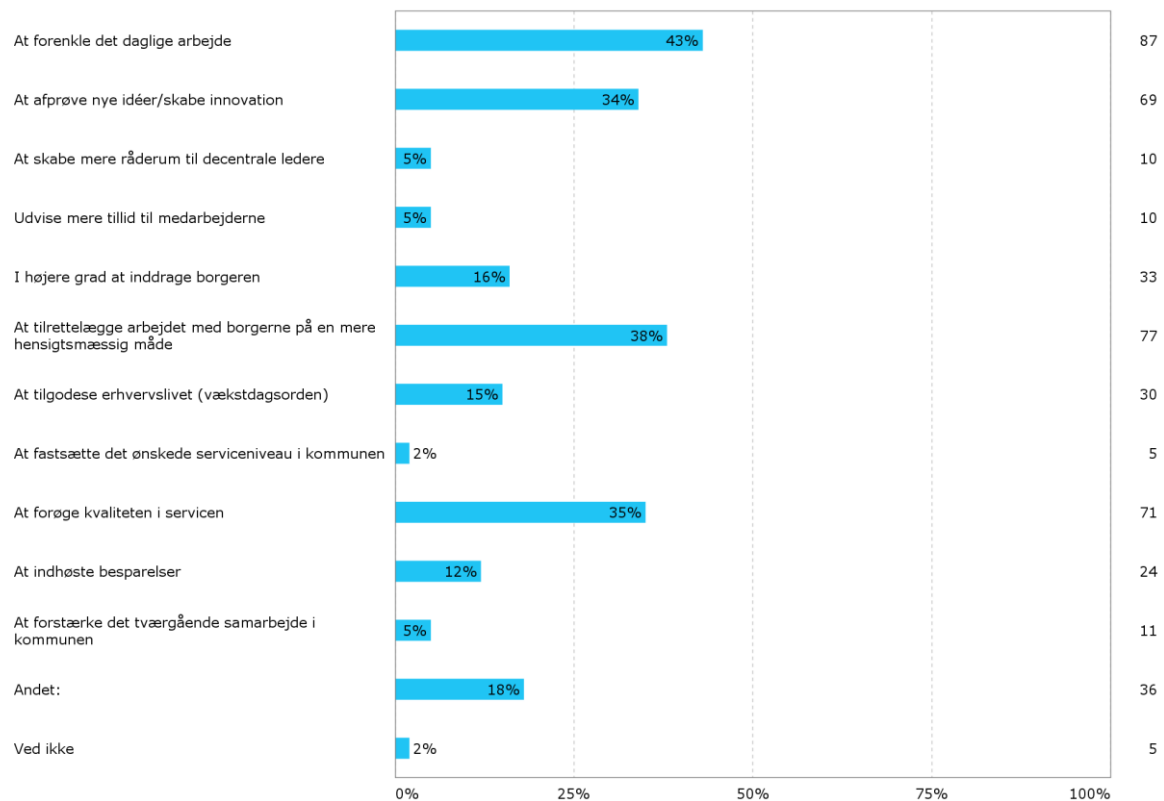
Ved en vurdering af forsøgsprojekternes målopfyldelse i forhold til egne formål er ét centralt spørgsmål, udover selve graden af målopnåelsen, målopfyldelsen i forhold til hvad? Det vil sige, hvilke formål og målsætninger er det, at forsøgsprojekterne er sat i verden for at leve op til?

Midtvejsevalueringen viste i den forbindelse, at frikommunerne har et **bredt udviklingsorienteret perspektiv på frikommuneordningen**. Frikommunerne har været generelt optaget af at sikre en effektiv drift ved at frigøre ressourcer på baggrund af procesforenklinger. Samtidigt viste midtvejsevalueringen også, at frikommunerne opfattede forsøget som en mulighed for at udvikle nye løsninger, der ikke nødvendigvis vedrørte procesregulering i snæver forstand, men i højere grad vedrørte fritagelser og muligheder i lovgivningen mere generelt. Dette har den konsekvens, at en del af de udviklede forsøg vedrører undtagelser eller muligheder i forhold til lovgivningens materielle indhold, hvor kommunerne fx opnår hjemmel til at tilbyde nye services til borgerne, at benytte eksisterende tilbud til nye målgrupper, m.v.

Midtvejsevalueringens resultater vedrørende et fokus på forenkling og forbedring og udvikling af kerneydelsen bekræftes af slutevalueringens resultater. I den gennemførte survey blandt forsøgsansvarlige er de blevet bedt om at svare på, hvad det primære formål er for de enkelte forsøg. Heraf fremgår i lighed med spørgeskemaundersøgelsen i forbindelse med midtvejsevalueringen to hovedtemaer om hhv.:

- *Fokus på forenkling:* Her angiver hhv. 43 pct. og 38 pct. af de forsøgsansvarlige, at formålet er at forenkle det daglige arbejde, samt at tilrettelægge arbejdet med borgerne på en mere hensigtsmæssig måde.
- *Et bredt fokus på udvikling og innovation:* Her angiver hhv. 35 pct. og 34 pct., at formålet med det konkrete forsøg er at forøge kvaliteten af serviceydelser eller at afprøve nye ideer/skabe innovation.

Samtidig fremgår det, at kun en meget lille andel af de forsøg, der er taget i brug i det daglige arbejde, vurderes at relatere sig direkte til de centralt definerede målsætninger om at skabe et øget råderum for ledelsen og øge medarbejdernes oplevelse af tillid. Her angiver kun 5 pct. af de forsøgsansvarlige, at det er de primære formål med forsøget.

Figur 11: De primære formål med forsøgsprojekter*

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

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forsøgsansvarlige.

Disse resultater bekræftes af en gennemgang af kommunernes egne evalueringsrapporter, hvor der er foretaget en kodning af typer af målsætninger opstillet i de enkelte forsøgsprojekter. Konkret er kodningen af målsætninger blevet foretaget på tværs af syv kategorier. For de 124 evalueringer er der i alt identificeret 306 målsætninger/formål. De fleste forsøgsprojekter har derfor oftest haft mere end én målsætning. Projekterne har særligt haft målsætninger vedrørende øget effekt (68 pct.), bedre ressourceudnyttelse (57 pct.), øget tilfredshed for målgruppen (55 pct.) samt en bred andet kategori (55 pct.).

Tabel 12: Formål og målsætninger for de forsøgsprojekter, der er taget i brug

	Alle kommuner (%) **
Øget effekt	54 % (68)
Bedre ressourceudnyttelse	57 % (72)
Øget tilfredshed for målgruppen	54 % (69)
Bedre samarbejde	8 % (10)
Økonomiske potentialer	6 % (8)
Øget medarbejdertilfredshed	7 % (9)
Andet*	55 % (70)

* "Andet" kategorien dækker over målsætninger som man ikke direkte kunne overføre til de på forhånd konstruerede kategorier. Dette kunne være forsøg med meget fagspecifikke målsætninger bl.a. forsøg, som har tilstræbt en højere kvalitet inden for en given funktion, eksempelvis bedre kvalitet i sagsbehandling, et andet eksempel kunne være øget faglighed og mindre fravær i undervisning i folkeskolen.

** Procenterne er udregnet som andelen af de 124 udarbejdede evalueringer.

Kilde: Kommunernes selvevalueringer.

4.1.3 Forsøgsprojekternes overordnede målopfyldelse af egne formål

Et centralt fokus for slutevalueringen er hvorvidt de enkelte forsøgsprojekter har realiseret deres egne opstillede formål, og derved har bidraget til de konkrete forbedringer, som frikommunerne selv i forhold til de enkelte forsøg har vurderet som realiserbare og ønskværdige.

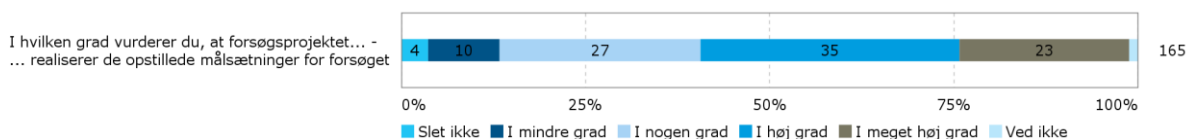
Boks 18: Evalueringsresultater i forhold til forsøgsprojekternes målopfyldelse af egne formål

Forsøgsprojekternes overordnede målopfyldelse af egne formål

Når det kommer til forsøgsprojekternes overordnede målopfyldelse af egne formål, viser slutevalueringen samlet set, at frikommunerne vurderer, at der er en relativ høj grad af målopfyldelse for de projekter, som har været taget i brug i den kommunale drift, samt at denne relativt høje målopfyldelse går igen på tværs af i alt 8 ud af de 9 frikommuner. Slutevalueringen viser videre, at der på tværs af kommunerne er en tendens til, at den positive realisering af de opstillede målsætninger konkret indebærer inkrementelle forbedringer og forenklinger af den kommunale drift fremfor mere radikale forandringer, når det kommer til forhold som effekt, kvalitet, tilfredshed hos borgere og/eller ressourcudnyttelse. De konkrete resultater er gennemgået og uddybet nedenfor.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt de forsøgsansvarlige viser i hvilket omfang, at de forsøgsansvarlige vurderer, at forsøgsprojekterne har realiseret de opstillede målsætninger for forsøget, jf. nedenstående figur.

Figur 12: I hvilken grad har forsøgsprojektet realiseret de opstillede målsætninger for forsøget



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt forsøgsansvarlige.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 58 pct. af forsøgsprojekterne *i høj grad* eller *meget høj grad* vurderes at have realiseret de opstillede målsætninger, hvilket konkret svarer til 96 ud af de 165 forsøgsprojekter. Medtages *i nogen grad* er der tale om 85 pct. Derudover har 27 pct. af forsøgsprojekterne *i nogen grad* realiseret de opstillede målsætninger. Omvendt er der udelukkende tale om 4 pct. af forsøgsprojekterne, som *slet ikke* vurderes at have realiseret de opstillede målsætninger.

En videre analyse af spørgeskemaundersøgelsens resultater viser, at på tværs af de ni frikommuner er der i 8 ud af de 9 frikommuner en vurdering af, at de opstillede målsætninger for forsøgsprojekterne er realiseret *i høj grad* eller *i meget høj grad* for mellem 42 pct. (Viborg Kommune) og 71 pct. (Gladsaxe Kommune) af de anvendte forsøgsprojekter. Det er udelukkende i Odsherred Kommune (som kun har haft 2 forsøgsprojekter, der er taget i brug) at ingen projekter vurderes med hverken høj eller meget høj grad af realisering af de opstillede målsætninger.

En anden kilde til vurdering af forsøgsprojekternes målopfyldelse af egne formål er kommunernes egne evalueringer. Baseret på frikommunernes egne evaluering af forsøgsprojekterne viser nedenstående tabel i hvor høj grad, at projekterne har indfriet deres målsætninger. Som det kan ses af tabellen viser frikommunernes egne evalueringer, at der har været en høj grad af målopfyldelse i 57 pct. af projekterne (73 projekter), en middel grad af målopfyldelse i 22 pct. af projekterne (28 projekter), mens det udelukkende er i 11 pct. af forsøgsprojekterne, at der er vurderet en lav grad af målopfyldelse (14 projekter).

Tabel 13: Den vurderede målopfyldelse i kommunernes selvevalueringer

	Alle frikommuner (n)
Høj	57 % (72)
Middel	22 % (27)
Lav	11 % (13)
Uklart	10 % (12)
Total	100 % (124)

* "Uklart" dækker over de evalueringer, hvor det ikke har været muligt at læse hvorvidt kommunerne vurderer, at de decideret har indfriet deres målsætninger. Altså evalueringer hvor det ikke er fremgået direkte af evalueringen og hvor kommunerne efterfølgende ikke selv har kunnet bidrage med en anden vurdering i forbindelse med valideringen.

Kilde: Kommunernes selvevalueringer.

En videre analyse på tværs af de ni frikommuner, viser også her, at der i 8 ud af de 9 frikommuner er en vurdering af, at de opstillede målsætninger for forsøgsprojekterne er realiseret *i høj grad*. Vurderingerne af andelen af forsøgsprojekter med en høj målopfyldelse af egne formål svinger her mellem 45 pct. (Odense Kommune) og 100 pct. (Vesthimmerlands Kommune – dog kun baseret på evalueringer af fem forsøgsprojekter). Det er igen udelukkende i Odsherred Kommune (som kun har evalueret 1 forsøgsprojekt), at ingen projekter vurderes med en høj grad af målopfyldelse.

I forbindelse med de afsluttende casestudier i frikommunerne er disse resultater blevet drøftet med den politiske og administrative ledelse, medarbejdere og frikommunekoordinatoren i den enkelte frikommune. Her bekræfter de samme 8 ud af 9 kommuner, at de i en stor andel af de ibrugtagne forsøgsprojekter har opnået en moderat til god resultatopnåelse i forhold til de opstillede målsætninger. Det skal i den forbindelse nævnes, at frikommunernes vurdering er baseret på en stor forskel i, hvor mange forsøgsprojekter de enkelte kommuner, har taget i brug i det daglige arbejde. Frikommunernes vurderingsgrundlag spænder således over kommuner, hvor der udelukkende er gennemført 5-10 selvevalueringer (Gladsaxe, Fredericia, Vesthimmerland Kommune) samt kommuner, hvor der er udarbejdet 19-29 selvevalueringer (Gentofte, Odense, Vejle samt Viborg Kommune). Odsherred Kommune har som det fremgår ovenfor, og som det også fremgik af midtvejsevalueringen, haft en begrænset anvendelse af frikommuneordningen med få evaluerede projekter. Som det også fremgik af midtvejsevalueringen var det *i høj grad* en konsekvens af, at kommunen aktivt nedprioriterede sin deltagelse i frikommuneordningen efter, at kommunens ansøgninger til konkrete forsøgsprojekter ikke blev godkendt.

Det fremgår videre af de afsluttende casestudier i frikommunerne, at mens der gennemgående vurderes en høj grad af målopfyldelse i forhold til de opstillede målsætninger, så er der typisk tale om mindre forbedringer af den kommunale service relateret til de typiske målsætninger vedrørende forenkling og udvikling af ydelser og services med henblik på at skabe øget effekt, bedre borgertilfredshed og/eller bedre ressourceudnyttelse. Med andre ord viser slutevalueringen, at det enkelte forsøgsprojekt typisk bidrager med positive inkrementelle ændringer til de kommunale services og ydelser fremfor grundlæggende og markante ændringer i forhold som effekt, ressourceudnyttelse, kvalitet samt tilfredshed hos borgere og erhvervsliv. Et resultat der ikke er overraskende set i lyset af, at midtvejsevalueringen netop viste, at frikommunerne *i høj grad* har anvendt de såkaldte pincetforsøg, som er projekter hvor der er fokuseret på undtagelser fra konkrete enkeltbestemmelser i lovgivningen. Denne type af forsøg må netop forventes at føre til mindre positive ændringer i den kommunale drift frem for mere omfattende ændringer, da de så og sige optimerer den kommunale organisation og processer ved at "skifte enkeltdele ud".

Boks 19: Eksempler på projekter med høj målopfyldelse og inkrementelle forbedringer af den kommunale drift

Blandt andet Viborg og Fredensborg Kommuner har anvendt et projekt vedrørende fleksible hold på folkeskoleområdet.

Med projektet har kommunerne fået mulighed for klasse- og holddannelse, dvs. adgang til fx storhold og mindre grupper og hold på tværs af alderstrin og rene drenge og pigehold. Ligeledes er der givet dispensation fra maksimale elevtal i en klasse, samt åbnet op for at kontaktlærere vil være til rådighed for eleverne på tværs af alderstrin i forhold til de traditionelle klasselæreropgaver.

Erfaringerne fra kommunerne viser, at projektet er blevet anvendt lokalt på nogle skoler i kommunen med en høj vurdering af resultatopnåelse. Anvendelsen af forsøget er sket der, hvor det lokalt på den enkelte skole er blevet vurderet, at forsøget kan understøtte en mere hensigtsmæssig organisering – fx der hvor et mindre antal elever skaber udfordringer i forhold til de normale regler om klassedeling mv. Kommunens erfaringer med forsøget er, at forsøget kan understøtte specielt trivsel og dannelse i skolen gennem undervisningsdifferentiering, relationsdannelse mv, og tværgående kontaktlærere og teams kan samtidigt styrke lærernes faglighed. En pointe med forsøget er dog, at den tilrettelæggelse af anvendelse skal ske lokalt, med opbakning fra skoleledelsen og i tæt dialog med forældre for at forsøget skal virke som tilsigtet.

Kilde: Kommunernes egnevaluering og casebesøg i frikommuner.

Det fremgår dog også af de gennemførte casestudier, at mere omfattende forsøgsprojekter, i midtvejsevalueringen benævnt paraplyprojekter, som i højere grad anlægger en helhedsorienteret perspektiv på den kommunale drift indenfor et givent sektorområde i højere grad kan resultere i mere omfattende positive effekter end pincetprojekterne. I flere kommuner fremhæves således paraplyprojekter på specielt beskæftigelsesområdet, som fremmede for såvel markant øget kvalitet og borgertilfredshed samt en generel omstilling af kultur og strategisk fokus i organisationen. Som det også fremgik af midtvejsevalueringen, så fremhæves det dog også her, at disse typer af projekter dels er anvendt i *mindre grad* end pincetprojekterne, og dels også kræver en større implementeringsindsats samt ledelsesmæssig prioritering for at realisere de ønskede effekter.

Af nedenstående tabel fremgår der på baggrund af de tilgængelige datakilder en oversigt med de væsentlige resultater for de enkelte frikommuner, når det kommer til realisering af forsøgsprojekternes egne målsætninger.

Tabel 14: Oversigt over væsentligste tendenser vedrørende målopnåelse

Frikommune	Væsentligste tendenser vedrørende målopnåelse
Fredensborg	Positiv vurdering af resultatopnåelse for hovedparten af de forsøgsprojekter, der er taget i brug i det daglige arbejde – specielt i forhold til projekter indenfor miljø- og teknik, beskæftigelsesområdet, borgerservice samt sundheds- og omsorgsområdet.
Fredericia	Relativt få igangsatte projekter, men generelt positiv vurdering af hovedparten af disse projekter. Dog vurderes det, at der er tale om mindre, men positive inkrementelle ændringer. Det er primært projekter med høj målopnåelse indenfor sundheds- og omsorgsområdet samt beskæftigelsesområdet
Gentofte	Positiv vurdering af resultatopnåelse 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 igangsatte projekter, men en positiv vurdering af resultatopnåelse for hovedparten af disse. Primært høj målopnåelse for projekter indenfor beskæftigelsesområdet samt sundheds- og omsorgsområdet.
Odense	Positiv vurdering for hovedparten af projekterne, Høj målopnåelse for projekter indenfor såvel beskæftigelsesområdet, sundheds- og omsorgsområdet, økonomi/administration samt socialområdet.
Odsherred	Ingen projekter med en høj målopnåelse, og generelt meget få igangsatte forsøg
Vejle	Positiv vurdering for omkring 50-75 pct. af opstillede mål, og kommunen betegner realisering af målsætninger som succesfuld. Primært høj målopnåelse for projekter indenfor beskæftigelsesområdet, men derudover også høj målopnåelse for projekter indenfor hovedparten af kommunens øvrige sektorer.
Vesthimmerland	Relativt få evaluerede projekter, men en positiv vurdering af resultatopnåelse for hovedparten af disse. Primært høj målopnåelse for projekter indenfor beskæftigelsesområdet samt teknik og miljø.
Viborg	Positiv vurdering for omkring halvdelen af de projekter, der er taget i brug i det daglige arbejde, og kommunen vurderer deltagelsen i frikommuneordningen som succesfuld, når det kommer til projekternes målopnåelse. Primært høj målopnåelse for projekter indenfor beskæftigelsesområdet, teknik og miljø samt erhvervsudvikling.

Kilde: Kommunernes selvevalueringer og casebesøg i frikommuner.

4.1.4 Forsøgsprojekternes økonomiske effekt

Udover vurderingen af de enkelte forsøgsprojekters samlede målopfyldelse, så er der i forbindelse med slutevalueringen også sket en afdækning af de økonomiske effekter af forsøgsprojekterne.

Boks 20: Evalueringsresultater i forhold til økonomisk effekt

Forsøgsprojekternes økonomiske effekt

Når det kommer til forsøgsprojekternes økonomiske effekt, viser slutevalueringen samlet set, at det er en mindre andel af forsøgsprojekter på ca. 20 pct., som af frikommunerne vurderes at have en positiv økonomisk effekt, samt at der i projekter med en vurderet positiv økonomisk effekt typisk er tale om en mindre til en moderat forbedring af produktivitet i opgaveløsningen gennem en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdsgange. En produktivitetstigning, som dog typisk ikke er estimeret direkte i ressourcer pr. projekt, men derimod vurderet overordnet og kvalitativt.

De konkrete resultater af slutevalueringen fremgår nedenfor. Evalueringsresultaterne baserer sig på, at der i forbindelse med slutevalueringen er foretaget en gennemgang af kommunernes selvevalueringer med henblik på at identificere projekternes økonomiske effekt. En gennemgang som efterfølgende er drøftet og valideret i forbindelse med de gennemførte casebesøg.

Gennemgangen af kommunernes selvevalueringer viser, at størstedelen af forsøgsprojekterne af frikommunerne ikke vurderes at have medført hverken positive eller negative økonomiske konsekvenser (43 pct. af de evaluerede forsøgsprojekter). Det er endvidere gældende for en stor del af projekterne (33 pct.), at de økonomiske konsekvenser ikke har været evalueret eller ikke har været relevant at evaluere på trods af, at bekendtgørelsen om offentliggørelse og evaluering af forsøg i frikommuner pålægger kommunerne at evaluere den økonomiske effekt. Slutevalueringen viser dog også, at der af frikommunerne i deres egne evalueringer er identificeret positive økonomiske konsekvenser af i alt 23 forsøgsprojekter (19 pct.), samt at der er identificeret positive økonomiske konsekvenser i 8 ud af 9 frikommuner, jf. nedenstående tabel.

Tabel 15: Vurdering af forsøgsprojekternes økonomiske konsekvenser

	Alle kommuner (%)
Positive	19 % (23)
Både positive og negative	2 % (2)
Negative	3 % (4)
Uændret	43 % (54)
Ikke evalueret/ ikke relevant	33 % (41)
Total	100 % (124)

Kilde: Kommunernes selvevalueringer.

Slutevalueringen viser dog videre, at den positive økonomiske konsekvens typisk ikke er evalueret eksplicit i konkret økonomisk gevinst i frikommunernes selvevalueringer, men derimod er angivet i overordnede termer ved, at det fx fremhæves, at frikommuneforsøgene har lettet arbejdsgange og interne procedurer, som har højnet enten produktivitet i opgaveløsningen eller nedsat sagsbehandlingstider. En nærmere gennemgang af kommunernes egne evalueringer viser videre, at de økonomiske positive effekter typisk ikke af frikommunerne vurderes som omfattende, men derimod vurderes at forbedre ressourceudnyttelsen i mindre skala.

Disse resultater bekræftes af de gennemførte casebesøg i frikommunerne, hvor frikommunerne i forhold til den økonomiske effekt for det første generelt påpeger, at besparelser og fokus på ressourceudnyttelsen i sig selv ikke har været det eneste drivende mål og hensyn bagved frikommuneprojekterne, samt at der i de frikommuneforsøg, hvor der er opstillet målsætninger om forbedret ressourceudnyttelse, typisk er opstillet overordnede fremfor mere konkrete målsætninger vedrørende forbedret økonomisk effekt. Dette er i tråd med slutevalueringens tidligere gennem-

gående resultater vedrørende projekternes formål, jf. tidligere afsnit, hvoraf det fremgik af spørgeskemaundersøgelsen blandt de forsøgsansvarlige, at "kun" 12 pct. af projekterne havde besparelser, som et af de primære formål. Omvendt viste gennemgangen af forsøgsprojekternes egenevalueringer dog også, at hele 57 pct. af projekterne har anført bedre ressourceudnyttelse, som et af projektets formål. Set i kontekst af de gennemførte casebesøg i frikommunerne peges der fra kommunal side i den forbindelse på, at nok er mål om ressourceudnyttelse indgået i en stor del af de anvendte forsøg, men målet har ikke været en konkret kvantificerbar besparelse, men derimod at skabe et råderum og rammer, hvor frikommunerne har kunnet anvise en mere hensigtsmæssig anvendelse af de økonomiske ressourcer, som så har kunnet bidrage til bedre produktivitet, øget kvalitet, bedre effekt og/eller øget tilfredshed hos målgruppen.

For det andet peger flere frikommuner på, at det er klart, at forsøg som forenkler og afbureaukratiserer den kommunale praksis naturligvis vil frigøre ressourcer, der kan anvendes til noget andet. Imidlertid har kommunerne ikke prioriteret en dybdegående evaluering af denne økonomiske gevinst, hvilket medfører, at det i forbindelse med de kommunale selvevalueringer bliver vanskeligt at opgøre de økonomiske effekter, og adskille betydningen af frikommuneforsøget fra andre tiltag, som der er gjort i den enkelte frikommune.

Nedenstående tabel viser en oversigt over hvilke sektorer, hvor kommunerne vurderer at projekterne har haft en økonomisk positiv effekt.

Tablet 16: Eksempler på projekter som vurderes at have en positiv økonomisk effekt

Sektor	Eksempler på projekter med en positiv økonomisk effekt
Beskæftigelse og Integration	<p>En række projekter vurderes at have ført til bedre ressourceudnyttelse i form af lettelse af arbejdsgange og proceskrav, som har højnet produktivitet i opgaveløsninger. Det drejer sig fx om</p> <ul style="list-style-type: none"> - Øget fleksibilitet i samtaleformer - Fravigelse af krav om at dele af beskæftigelsesindsatsen skal finde sted i jobcenter - Lempelse af proceskrav for revurdering af fleksjobs visiterede - Ensretning af regler for udbetaling til personer i aktive tilbud - Lempelse af proceskrav i forhold til opfølgning på betingelser for at modtage ydelse
Sundhed og psykiatri samt ældre/omsorg	<p>Enkelte projekter vurderes at have ført til bedre økonomisk styring af området i forhold til gennemsligtighed i udgifter. Det drejer sig primært om forsøget vedrørende en kommunal koordineret indsats vedrørende vederlagsfri fysioterapi samt forsøget vedrørende ensartede regler for ambulans behandling af alkohol- og stofmisbrug.</p> <p>Andre projekter vurderes at have ført til konkrete produktivitetstiltag i form af lettelse af arbejdsgange og bedre mulighed for at udnytte personaleressourcer. Det drejer sig primært om forsøg vedrørende:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informeret samtykke indenfor skoletandplejen og skolesundhedsplejen - Differentierede muligheder for afvikling af forebyggende hjemmebesøg for ældre borgere.
Teknik og Miljø	<p>Der kan identificeres en række projekter, som vurderes at have ført til enten nedsatte sagsbehandlingstider og/eller øget produktivitet i form af en bedre udnyttelse af personaleressourcerne. Det drejer sig fx om:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hævelse af grænser for lokalplanspligt gennem brug af byzonetilladelser - Bagatelgrænser for kommuneplanlægning ved nye lokalplaner - Dispensation i forhold til krav til anmeldteordninger – fx i forhold til tilladelse til nedsivning af tagvand.

Sektor	Eksempler på projekter med en positiv økonomisk effekt
Øvrige sektorområder	<p>Derudover kan der identificeres en række projekter indenfor de øvrige kommunale sektorområder, som vurderes at have medført positive økonomiske konsekvenser, fx:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dispensation fra krav om halvårsregnskaber samt årlige ligestillingsredegørelser - Tilladelse til salg af reklameplads på hjemmeside for kommunale biblioteker - Tilladelse til fravigelser af krav fra den tidligere tilbudslov ved tilbudsindhentning på mindre ydelser - Tilladelse til udelukkende at anvende digital betaling i borgerservice.

Kilde: Kommunernes selvevalueringer

Opsummerende har det begrænsede kommunale fokus på at evaluere og estimere forbedringer af ressourceudnyttelsen og besparelser den konsekvens for slutevalueringen, at det ikke er muligt at opstille en samlet redegørelse af frikommunernes vurdering af den økonomiske effekt for alle forsøgsprojekter udover de indikationer, som er angivet ovenfor og i tidligere afsnit.

4.1.5 Forsøgsprojekternes potentiale for andre kommuner

Endelig er det i forbindelse med slutevalueringen blevet afdækket i hvilket omfang, frikommunerne vurderer, at de forsøg, der er taget i brug evalueret har potentiale til at blive udbredt til landets øvrige kommuner.

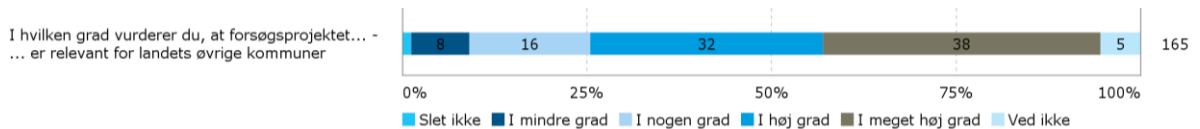
Boks 21: Evalueringsresultater i forhold til forsøgsprojekternes potentiale for andre projekter

Forsøgsprojekternes potentiale for andre kommuner

Når det kommer til forsøgsprojekternes potentiale for landets øvrige kommuner, viser slutevalueringen samlet set, at de evaluerede forsøgsprojekter *i høj grad* har et potentiale for udbredelse til landets øvrige kommuner. Klart størstedelen af forsøgsprojekterne vurderes således af frikommunerne som *i høj grad* eller *i meget høj grad* relevante for landets øvrige kommuner, og det vurderes videre af frikommunerne, at landets øvrige kommuner vil kunne få øget gavn af projekterne, nu hvor projekterne er afprøvet og "børnesygdomme" identificeret. Evalueringsresultater er nedenfor nærmere beskrevet.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt de forsøgsansvarlige i hvilket omfang, at de forsøgsansvarlige vurderer, at forsøgsprojekterne har relevans for landets øvrige kommuner, jf. nedenstående figur.

Figur 13: I hvilken grad har forsøgsprojektet relevans for landets øvrige kommuner



Som det fremgår af figuren, så viser spørgeskemaundersøgelsen af hele 70 pct. af forsøgsprojekterne *i høj grad* eller *meget høj grad* vurderes at have relevans for landets øvrige kommuner, mens 16 pct. af forsøgsprojekterne vurderes at have relevans *i nogen grad*.

En nærmere analyse af spørgeskemaundersøgelsens resultater på tværs af de ni frikommuner viser, at der i 8 ud af de 9 frikommuner er en vurdering af, at mellem 63 pct. (Odense Kommune) og 88 pct. (Gentofte) af de anvendte forsøgsprojekter *i høj grad* eller *i meget høj grad* har relevans for andre kommuner. Det er udelukkende i Odsherred Kommune, som kun har haft 2 forsøgsprojekter taget i brug, at ingen projekter vurderes at have høj eller meget høj grad af relevans for landets øvrige kommuner.

Som det fremgår nedenfor bekræfter en gennemgang af kommunernes egne evalueringer denne tendens. Tabellen viser i hvor stor en andel af de kommunale egnevalueringer, at det vurderes,

at projekterne har potentiale eller delvist potentiale for udbredelse til andre kommuner. Slutevalueringen viser her, at hele 84 pct. af projekterne (105 projekter) vurderes at have potentiale eller delvist potentiale for at blive udbredt til andre kommuner. En nærmere analyse af kommunernes egne evalueringer på tværs af de ni frikommuner viser videre, at der i 9 ud af de 9 frikommuner er en andel på mellem 67-100 pct. af de evaluerede projekter, som vurderes at have potentiale eller delvist potentiale for andre af landets kommuner.

Tablet 17: Det vurderede potentiale for udbredelse til andre kommuner

	Alle frikommuner (n)
Ja/ja delvist*	84 % (105)
Hverken eller	6 % (7)
Nej	2 % (3)
Ikke beskrevet	6 % (7)
Ikke relevant	2 % (2)
Total	100 % (124)

* Som det fremgår af tabellen, er "Ja" og "Ja delvist" koder under samme kategori. "Ja delvist" dækker over at de forsøg hvor kommunerne har vurderet et potentiale for udbredelse, men hvor der samtidigt er ting, som de dog ville ændre eller justere i forhold til forsøget, eller elementer som de ikke mener, har potentiale.

Kilde: Kommunernes selvevalueringer.

Sammenholdes disse resultater sammen med resultaterne om forsøgsprojekternes målopnåelse i forhold til egne forhold, så viser evalueringen altså, at der er en høj vurdering af målopnåelse såvel som en vurdering af høj relevans for landets øvrige kommuner. Slutevalueringen viser videre, at den vurderede relevans samtidigt ligger et stykke højere end den vurderede målopnåelse i forhold til forsøgsprojekternes egne målsætninger. Slutevalueringens resultater viser altså, at selv om nogle kommuner her vurderede en "lav" eller "middel" grad af målopfyldelse for konkrete forsøgsprojekter, så kan de i en række tilfælde alligevel godt se potentiale med forsøgenes udbredelse til andre kommuner. En nærmere analyse af kommunernes egnevalueringer viser i den forbindelse, at dette resultat typisk skyldes omstændigheder i det konkrete forsøg, som har medført, at forsøget ikke har indfriet de pågældende målsætninger, på trods af, at kommunen generelt set, mener, at forsøget isoleret set har potentiale.

Dette evalueringsresultat har også været i fokus i forbindelse med de gennemførte casebesøg. I den forbindelse har en række af frikommunerne peget på, at netop den høje vurdering af potentiale skal ses i lyset af, at selv om alle frikommuneprojekter ikke har realiseret en høj grad af målopnåelse, så kan projektet sagtens have relevans for andre kommuner. Kommunerne peger på, at der typisk er tale om projekter, hvor der er i implementeringen af projektet har været en række hæmmende forhold, som det vurderes, at andre kommuner fremadrettet vil kunne håndtere, nu hvor "børnesygdommene" er identificeret og typisk håndteret. Flere frikommuner peger også på, at en række forsøg ikke er blevet taget i brug i løbet af frikommuneordningen, da de har krævet konkrete anledninger, som ikke er opstået i løbet af frikommuneordningen, men som ikke desto mindre vurderes relevante at have for landets øvrige kommuner (fx forskellige anmelderordninger eller tilladelsesprocesser indenfor teknik- og miljø).

Endelig har frikommunerne i forbindelse med de gennemførte casebesøg fremhævet en række forsøg, som gode eksempler, men ikke en udtømmende liste over på projekter, med et potentiale for andre kommuner.

Tabel 18: Eksempler på projekter med høj relevans for udbredelse til andre kommuner

Frikommune	Projekter fremhævet af frikommuner ifm. casebesøg
Fredensborg	<ul style="list-style-type: none"> - Fleksible hold i folkeskolen - Hæve grænsen for lokalplanpligt samt byzonetilladelser - En koordineret og sammenhængende indsats vedr. Vederlagsfri fysioterapi - Fleksibilitet i samtaleformer - Én samlet indgang til borgerservice - Informeret samtykke i sundhedspleje og skoletandpleje
Fredericia	<ul style="list-style-type: none"> - Informeret samtykke i sundhedspleje og skoletandpleje - En koordineret og sammenhængende indsats vedr. Vederlagsfri fysioterapi - Differentierede muligheder for afvikling af forebyggende hjemmebesøg til borgere fra 75 år - Udvidelse af virksomhedspraktikperiode
Gentofte	<ul style="list-style-type: none"> - Tværgående og koordineret indsats på beskæftigelsesområdet - Individuel opfølgning i sygedagpengesager - Femårige udskolings- og gymnasieforbøb - Ét samlet skoledistrikt
Gladsaxe	<ul style="list-style-type: none"> - 5 årigt udskolings- og erhvervsuddannelsesforløb: EUD-linjen - Ensartede regler for ambulante behandling for alkohol og stofmisbrug - Fokus på effekt frem for proces på beskæftigelsesområdet
Odense	<ul style="list-style-type: none"> - Udvidelse af virksomhedspraktikperiode - Informeret samtykke i sundhedspleje og skoletandpleje - Fritagelse for frit valg for boligændringer og hjælpemidler
Odsherred	<ul style="list-style-type: none"> - Drift af 10. klasse i gymnasieregi
Vejle	<ul style="list-style-type: none"> - Mere virksomhedsrettede indsatser i jobcenter - Individuelle samtaler og tilbud til alle i jobcenter
Vesthimmerland	Ingen
Viborg	<ul style="list-style-type: none"> - Medborgerskab i jobcenter - Projekter vedrørende lokalplanlægning, byzonetilladelser og detailhandel - Informeret samtykke i sundhedspleje og skoletandpleje - Fleksible hold og klassedannelse i folkeskolen

4.2 Er der et mønster i, hvilke typer af forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til forsøgenes formål?

I forbindelse med slutevalueringen er det blevet afdækket, om der er et mønster i, hvilke typer af forsøg, der opnår de bedste resultater set i forhold til forsøgenes formål. Der er tale om en analyse, hvor der analyseres for de samme typer af mønstre (forsøgsmålsætninger, forsøgstema, grad af innovation, projektets omfang samt forsøgstype), som i afsnit 3.7, blot med den forskel, at der her analyseres i forhold til mønstre for den afhængige variabel "forsøgsprojekternes målopnåelse af egne formål"²⁴.

De overordnede evalueringsresultater er opsummeret i nedenstående boks, og gennemgås nærmere i de følgende underafsnit.

²⁴ Den afhængige variabel er konstrueret ved at foretage en omkodning af spørgsmålet: "I hvilken grad har forsøgsprojektet realiseret de opstillede målsætninger for forsøget" (fra spørgeskemaundersøgelsen blandt de forsøgsansvarlige). Spørgsmålet er omkodet, så det nu er opdelt i to kategorier, der kan bidrage til at identificere viden om *de bedste resultater*. Den ene kategori er "ikke høj grad af resultatopnåelse", som samler svarkategorierne "Slet ikke", "i mindre grad" og "i nogen grad" (41 % af projekterne). Den anden kategori er "høj grad af resultatopnåelse", som samler svarkategorierne "i høj grad" og "i meget høj grad" (59 % af projekterne).

Boks 22: Evalueringsresultater i forhold til, hvilke typer af forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til forsøgenes formål

Sammenfatning af evalueringsresultater vedrørende hvilke typer af forsøg der opnår de bedste resultater

Projekter med fokus på forenkling af organisation og processer opnår i højere grad **høj målopnåelse**: Slutevalueringen viser, at der kan identificeres en sammenhæng mellem forsøgsprojekternes hovedtema og resultatopnåelse i forhold til egne formål. Det indebærer, at der er en tydelig tendens til sammenhæng mellem projekter, som frikommunerne vurderer vedrører forenkling af kommunens generelle administration, ledelse og organisering, og projekter, som frikommunerne vurderer har en høj grad af målopnåelse i forhold til egne formål. Omvendt skal den største andel af projekter med en lav målopnåelse findes blandt de projekter, som vedrører udvikling af borgerrettede ydelser.

Projekter med en høj grad af innovation opnår i højere grad **høj målopnåelse**: Slutevalueringen viser, at der er en moderat statistisk signifikant sammenhæng mellem den af frikommunerne vurderede grad af innovation i forsøgsprojekterne og deres vurderede målopnåelse i forhold til egne formål. Slutevalueringen viser, at der er en tydelig tendens til, at i jo højere grad et forsøgsprojekt er vurderet innovativt i jo højere grad vil det forsøgsprojekt også være vurderet til at realisere en høj grad af målopnåelse.

Omfattende projekter opnår i højere grad **høj målopnåelse**: Slutevalueringen viser en moderat statistisk signifikant sammenhæng mellem, hvor omfattende et projekt er vurderet af frikommunerne og projektets vurderede målopnåelse af egne formål. Slutevalueringen viser med andre ord, at der er en tydelig tendens til at større og mere komplekse forsøg i højere grad opnår en høj grad af målopnåelse af egne formål.

Der er ikke systematisk forskel på projekternes målopnåelse på tværs af kopiprojekter, samarbejdsprojekter og "egne" projekter: Slutevalueringen viser endeligt, at der ikke er en tydelig sammenhæng mellem typen af projekt (eget projekt, kopiprojekt eller samarbejdsprojekt) og den vurderede grad af målopfyldelse.

- 4.2.1 Sammenhæng mellem forsøgenes temaer og resultatopnåelse i forhold til egne formål
Først har slutevalueringen afdækket sammenhængen mellem forsøgsprojekternes resultatopnåelse i forhold til egne målsætninger og typen af forsøg set i forhold til forsøgenes primære målsætninger og hovedtema, jf. nedenstående tabeller.

Sammenhæng mellem forsøgstemaer og resultatopnåelse i forhold til egne formål

Slutevalueringen viser samlet set, at mens der ikke kan identificeres en direkte sammenhæng mellem frikommunernes vurdering af projekternes primære målsætninger og deres målopnåelse, så er der en tydelig tendens til sammenhæng mellem projekternes hovedtema og deres målopnåelse, således at projekter med fokus på forenkling af den kommunale organisation i højere grad realiserer målopnåelse end projekter med fokus på udvikling af borgerrettede ydelser. Evalueringsresultaterne er nærmere beskrevet nedenfor.

En analyse af spørgeskemaundersøgelsen blandt de forsøgsansvarlige viser, at der ikke kan identificeres en direkte sammenhæng mellem graden af resultatopnåelse og forsøgenes primære formål, udover det faktum at der er en vis varians på tværs af de forskellige typer af primære formål, men som dog ikke nærmere er muligt at fortolke indholdsmæssigt, jf. nedenstående tabel. Det skal i den forbindelse også nævnes, at de fleste projekter har oplyst mere end ét pri-

mært formål og op til i alt 3 primære formål, hvilket også vil bidrage til at sløre eventuelle sammenhænge.

Tablet 19: Grad af resultatopnåelse efter forsøgenes primære formål (rækkeprocent)*

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
At forenkle det daglige arbejde	36	64	100 (77)
Nye ideer/skabe innovation	50	50	100 (54)
Mere råderum til decentrale ledere	63	37	100 (8)
Udvide mere tillid til medarbejdere	30	70	100 (10)
Inddrage borgeren	46	54	100 (28)
Tilrettelægge arbejdet med borgere på en mere hensigtsmæssig måde	33	67	100 (66)
At tilgodese erhvervsliv	36	64	100 (22)
Fastsætte det ønskede serviceniveau i kommunen	50	50	100 (4)
Forøge kvaliteten i service	34	66	100 (65)
Indhøste besparelser	45	55	100 (20)
Forstærke tværgående samarbejde i kommunen	40	60	100 (10)

*"Ved ikke" besvarelser er kodet som manglende svar. Kolonnen total er ikke vist i tabellen, eftersom dette tal overstiger 100 procent. Dette skyldes, at respondenterne har kunnet angive tre muligheder for forsøgenes primære formål.
Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Slutevalueringen har imidlertid også afdækket sammenhængen mellem forsøgsprojekternes hovedtema, og graden af målopnåelse, jf. nedenstående tabel. Her viser slutevalueringen, at der er en tydelig tendens til, at den største andel af succesfulde projekter skal findes blandt de projekter, som vedrører forenkling af kommunens generelle administration, ledelse og organisering, mens den højeste andel af projekter, som ikke har en høj grad af målopnåelse, omvendt skal findes blandt de projekter, som vedrører udvikling af borgerrettede ydelser. Denne tendens går samtidigt igen i en lignende analyse af kommunernes egne evalueringer.

Tablet 20: Grad af resultatopnåelse efter forsøgenes hovedtema (rækkeprocent)*

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Udvikling af borgerrettede ydelser	61	39	100 (41)
Forenkling af interne processer og arbejdsgange	41	59	100 (58)
Forenkling af kommunens generelle administration, ledelse og organisering	24	76	100 (25)
Andet	25	75	100 (16)
Total	42	58	100 (140)

* "Ved ikke" besvarelser er kodet som manglende svar.
Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

I forbindelse med de gennemførte casestudier er der blevet peget på, at en forklaring på dette forhold blandt andet kan skyldes, at en del af de projekter, som vedrører udvikling af borgerrettede ydelser forudsætter en aktiv deltagelse fra borgere, fx i forbindelse med projekter, som omhandler anmeldeordninger, hvor borgeren aktivt skal efterspørge en tilladelse eller service fra kommunen. Erfaringen har for en række kommuner været, at borgerne *i mindre grad* end forventet har efterspurgt de muligheder, som er blevet stillet til rådighed, hvilket kan forklare den lave grad af resultatopnåelse for denne type af projekter. Omvendt har projekter, der har skabt en forenkling af organisering og/eller processer skabt et umiddelbart råderum for den enkelte kommune, som kunne udnyttes relativt upåagt af borgernes efterspørgsel.

4.2.2 Sammenhæng mellem forsøgenes grad af innovation og resultatopnåelse i forhold til forsøgenes egne formål

I slutevalueringen er det undersøgt, om der er en sammenhæng mellem et forsøgsprojekts grad af innovation og resultatopnåelsen i forhold til egne målsætninger.

Sammenhæng mellem grad af innovation og resultatopnåelse i forhold til egne formål

Slutevalueringen viser, at der er en moderat sammenhæng mellem frikommunernes vurdering af forsøgsprojekterne grad af innovation og deres målopnåelse af egne formål. Slutevalueringen viser således en tydelig tendens til, at i jo højere grad at et forsøgsprojekt er vurderet innovativt, i jo højere grad vil det forsøgsprojekt også være vurderet til at have realiseret en høj grad af målopnåelse.

Slutevalueringen viser, at der er en moderat og statistisk signifikant sammenhæng og tendens til at der blandt forsøg med en høj grad af innovation er en højere andel af forsøg med høj grad af resultatopnåelse, når der sammenlignes med forsøg med lav eller nogen grad af innovation, jf. nedenstående tabel. Tabellen viser at 78 pct. af forsøgene, der har en høj grad af innovation opnår også en høj grad af resultatopnåelse, hvilket "kun" gør sig gældende for 52 pct. af forsøgene der er karakteriseret ved en lav grad af innovation.

Tablet 21: Grad af resultatopnåelse efter forsøgenes grad af innovation (rækkeprocent)

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Lav grad af innovation	48	52	100 (54)
Nogen grad af innovation	49	51	100 (61)
Høj grad af innovation	22	78	100 (46)
Total*	41	59	100 (161)

* Gamma=0,38***.

Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Disse resultater kan ses i sammenhæng med evalueringsresultater fra midtvejsevalueringen, som pegede på, at der ved forsøgsprojekter ved en høj grad af innovation ofte havde været gennemført en mere inddragende udviklingsproces, som dels førte til en højere grad af inddragelse og identifikation af de gode og anderledes ideer i den enkelte frikommune, og som nærværende analyse viser altså også understøtter en højere grad af resultatopnåelse. Eksempler på sådanne "gode ideer" er fx omfattende lempelse af proceskrav indenfor kontaktforløb på beskæftigelsesområdet eller organisering af skoledistrikter samt fx helt konkrete tiltag som fx informeret samtykke indenfor skoletandplejen og sundhedsplejen eller en fælles indgang til job- og ydelses-service.

Om denne højere grad af resultatopnåelse, så skyldes, at der er opstillet mere realistiske målsætninger for denne type forsøg eller hvorvidt, der simpelthen blot er tale om bedre resultater fremgår ikke direkte af evalueringen, men casestudierne i frikommunerne indikerer, at projekter med en høj grad af innovationsfokus ofte har nydt større ledelsesmæssig bevågenhed og prioritering, hvilket også kan være en medvirkende årsag til, at denne type af projekter oplever større resultatopnåelse.

4.2.3 Sammenhæng mellem forsøgenes omfang og resultatopnåelse i forhold til forsøgenes egne formål

I slutevalueringen er det videre undersøgt, om der er en sammenhæng mellem et forsøgsprojekts omfang og resultatopnåelsen i forhold til egne målsætninger.

Sammenhæng mellem forsøgenes omfang og resultatopnåelse i forhold til egne formål

Slutevalueringen viser en moderat sammenhæng mellem frikommunernes vurdering af, hvor omfattende et projekt er og projektets målopnåelse af egne formål. Slutevalueringen viser med andre ord en tydelig tendens til at forsøg, der vurderes til at være større og mere komplekse i højere grad opnår en høj grad af målopnåelse af egne formål.

Slutevalueringen viser, at der er en moderat og statistisk signifikant sammenhæng og tendens til, at jo mere omfattende et forsøg er jo højere grad af resultatopnåelse har projektet, jf. nedenstående tabel. Således er der 71 pct. af projekterne, som er karakteriseret til at have et stort omfang, som har en høj grad af resultatopnåelse, mens det "udelukkende" er 48 pct. af projekterne, der har høj resultatopnåelse, når der er tale om projekter med et lille omfang.

Tablet 22: Grad af resultatopnåelse efter forsøgenes omfang (rækkeprocent)

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Lille omfang	52	48	100 (67)
Mellem omfang	36	64	100 (61)
Stort omfang	29	71	100 (35)
Total*	41	59	100 (163)

*Gamma=0,32***.

Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Disse resultater understøtter også evalueringsresultater fra midtvejsevalueringen, som pegede på, at der ved omfattende forsøgsprojekter ofte havde været gennemført en mere omfattende udviklingsproces – de såkaldte paraplyprojekter, hvor der er tænkt på tværs af det enkelte sektorområde fremfor udelukkende at fokusere på enkeltbestemmelser, hvilket kunne understøtte en helhedstænkning i projektet samt et fokus på projektet blandt ledere og medarbejdere. Nærværende analyse understøtter altså denne tendens, men svarer ikke entydigt på om det også her er, at den højere grad af resultatopnåelse simpelthen skyldes, at der er opstillet mere realistiske målsætninger for denne type forsøg, da der bliver brugt flere ressourcer på at udvikle dem eller hvorvidt, der simpelthen blot er tale om bedre resultater. Også her indikerer casestudierne i frikommunerne, at omfattende projekter med et stort omfang ofte fremhæves som projekter, hvor der også har været en høj grad af ledelsesmæssig bevågenhed og kendskab hos medarbejdere, hvilket kan understøtte en fortolkning, der peger på, at denne type projekter rent faktisk opnår bedre resultater.

4.2.4 Sammenhæng mellem forsøgstype og resultatopnåelse i forhold til forsøgenes egne formål

Endelig er det i slutevalueringen blevet afdækket om der er sammenhæng mellem forsøgstype og forsøgsprojekternes resultatopnåelse i forhold til egne formål.

Konkret er forsøgene blevet opdelt i tre forskellige typer forsøg: kopiforsøg, samarbejdsforsøg eller egne enkeltstående forsøg. Denne analyse viser ingen statistisk signifikant sammenhæng med resultatopnåelse, hvilket altså indikerer, at det ikke er typen af projekt i sig selv (eget, kopi eller samarbejdsprojekt) der har en afgørende indflydelse på projektets resultatopnåelse.

Dette resultat stemmer godt overens med de gennemførte casestudier i forsøgsprojekterne, hvor der har været stor variation i hvordan hhv. kopiprojekter samt samarbejdsprojekter er blevet vurderet. I forhold til kopiprojekter er der på den ene side kommuner, som primært har anset kopiprojekterne som en god løsning, da det gør det muligt at kopiere de bedste ideer fra andre kommuner, mens andre kommuner primært har vurderet kopiprojekterne, som "en sovepude", da kopieringen her ofte er sket uden en reel ledelsesmæssig forankring og medarbejderinvolvering, hvilket har påvirket den efterfølgende anvendelse negativt.

Ligeledes er der på tværs af kommuner også varians i vurderingen af samarbejdsprojekter. På den ene side peger hovedparten af kommunerne på, at samarbejdsprojekterne alt overvejende har været en succesfuld ordning, da det har gjort det muligt at forene kræfter på tværs og sammen med det relevante ressortministerium og løfte et større udviklingsprojekt. Omvendt har enkelte kommuner peget på, at samarbejdsstrukturen blev anset som en forhindring for selvstændig handlen, hvorfor deltagelsen i disse projekter hurtigt blev nedprioriteret.

4.3 Hvilke øvrige forhold betinger, hvilke forsøg der opnår de bedste resultater set i forhold til forsøgenes formål?

Slutevalueringen har afdækket, om der kan identificeres øvrige forhold, som betinger, hvilke forsøg, der opnår de bedste resultater set i forhold til ordningens formål.

Konkret er der gennemført en lignende analyse, som i slutevalueringens afsnit 3.8. Her er der blot fokus på forsøgsprojekternes realisering af egne formål fremfor at fokusere på realisering af frikommuneordningen formål.

I dette afsnit afrapporteres slutevalueringens resultater således i forhold til sammenhængen mellem på den ene side en afhængig variabel vedrørende forsøgsprojekternes realisering af deres egne formål og på den anden side betydningen af en række uafhængige variable vedrørende implementering, ledelsesfokus, den tidsmæssige ramme og den økonomiske ramme for forsøgene²⁵.

Evalueringsresultaterne vedrørende analysen er præsenteret i nedenstående boks, og er uddybet i afsnittets underafsnit.

²⁵ Forsøgenes resultatopnåelse måles fortsat ud fra den samme afhængige variabel som i afsnit 4.2, som måler resultatopnåelse i forhold til forsøgsprojekternes egne formål ved at omkode det oprindelige spørgsmål til to kategorier, der hhv. indebærer "høj grad af resultatopnåelse" og hhv. ikke høj grad af resultatopnåelse. Omvendt måles graden af implementering samt øvrige uafhængige forhold fortsat på samme måde, som i afsnit 3.8.

Boks 23: Evalueringsresultater i forhold til, hvilke øvrige forhold der betinger, hvilke forsøg der opnår de bedste resultater

Sammenfatning af evalueringsresultater vedrørende hvilke øvrige forhold der betinger, hvilke forsøg der opnår de bedste resultater

Projekter med en grundig og veleksekveret implementering realiserer i højere grad høj resultatopnåelse:

Slutevalueringen viser, at der er en relativt stærk sammenhæng mellem frikommunernes vurdering af en veleksekveret implementering af forsøgsprojekter og forsøg, der opnår de bedste resultater. Slutevalueringens konklusioner er i tråd med midtvejsevalueringens konklusioner og læringspunkter, når det kommer til rettelæggelse og eksekvering af implementering af frikommuneforsøget.

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

Slutevalueringen viser, at der er en moderat til 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 egne formål. Slutevalueringens konklusioner er i tråd med midtvejsevalueringens konklusioner og læringspunkter, når det kommer til betydning af ledelsesmæssig opbakning i såvel udvikling, som implementering og anvendelse af forsøgsprojekter.

Projekter med relevante tidsmæssige rammer og en hensigtsmæssig og tilstrækkelig 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 relevant tid til at afprøve projektet og en realistisk økonomisk ramme til at gennemføre projektet indenfor begge er betingende for en høj resultatopnåelse i forhold til egne formål.

4.3.1 Sammenhæng mellem grad af systematik i implementering af forsøg og resultatopnåelse i forhold til forsøgenes egne formål

Slutevalueringen har afdækket betydningen af forsøgenes implementering i forhold deres realisering af egne formål. Midtvejsevalueringen viste, at der var en vis variation i implementeringstilgang og proces på tværs af forsøgsprojekter, og i kraft af den betydning som en fokuseret og sammenhængende implementeringsindsats traditionelt har for udviklingsprojekters målopnåelse, er dette forhold afgørende at belyse i forbindelse med slutevalueringen.

Sammenhæng mellem systematik i implementering og resultatopnåelse i forhold til egne formål

Slutevalueringen viser, at en vurderet veleksekveret og systematisk tilgang til implementering af forsøgsprojekter er et betingende forhold for hvilke forsøg, der vurderes at opnå de bedste resultater. Slutevalueringens resultater på dette område understøtter dermed også samtidig midtvejsevalueringens resultater og læringspunkter, når det kommer til rettelæggelse og eksekvering af implementering af frikommuneforsøget.

Med afsæt i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blandt de forsøgsansvarlige, er der i lighed med i afsnit 3.8 konstrueret et indeks, som afspejler forsøgenes forudsætninger i implementeringsprocessen. Indekset samler forsøgets score på en række implementeringsparametre, som er: klare mål og succeskriterier for forsøget, en realistisk tidsplan, en klar rolle- og ansvarsfordeling, den fornødne tid og ressourcer, ejerskab blandt medarbejderne, at der har været udarbejdet relevante procedurer/arbejdsgangsbeskrivelser, at medarbejderne er klædt på til opgaven og at

der har været løbende opfølgning på fremdrift og udfordringer. Indekset afspejler dermed om forsøget scorer højt på de opstillede parametre. Dermed fås et mål for de forsøgsansvarliges vurdering af forsøg med en høj grad af systematik i implementeringsprocessen.

Slutevalueringen viser, at der er en tæt og statistisk signifikant sammenhæng mellem graden af den vurderede systematik i implementering af de enkelte forsøgsprojekter og den vurderede resultatopnåelse i forhold til forsøgsprojekternes egne formål, jf. nedenstående tabel. Hele 100 pct. af forsøgene der scorer højt på det samlede mål for implementeringssystematik opnår også en høj resultatopnåelse, hvilket kun gør sig gældende for 28 pct. af forsøgene der scorer lavt på det samlede mål for implementeringssystematik. Sammenhængsmålet (gamma) viser også en stærk sammenhæng mellem de to variable.

Tabel 23: Grad af resultatopnåelse efter forsøgenes grad af succes i implementering (rækkeprocent)*

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Mindre gode forudsætninger for implementering	72	28	100 (65)
Mellem gode forudsætninger for implementering	28	72	100 (57)
Gode forudsætninger for implementering		100	100 (25)
Total	43	57	100 (147)

* Gamma=0,51***. "Ved ikke" besvarelser er kodet som manglende svar. Respondenter med manglende svar på item på indeks for implementering udgår af analysen. Antallet af besvarelser er derfor mindre end antal forsøg.
Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Resultaterne understøttes af de gennemførte casestudier i frikommunerne, hvor der hos en række af frikommunerne peger på en sammenhæng mellem en fokuseret og eksekveret implementeringstilgang og succesfulde projekter, og fremhæver blandt andet tilstedeværelsen af en tydelig rolle- og ansvarsfordeling, løbende opfølgning og fokus på projekternes fremdrift samt ikke mindst klarhed om målsætninger.

4.3.2 Sammenhæng mellem ledelsesmæssig fokus og forsøgsprojekternes resultatopnåelse i forhold til egne målsætninger

Slutevalueringen har afdækket, hvorvidt fokus på forsøget fra det politiske niveau, direktionen og nærmeste leder har været betingende forhold for at opnå de bedste resultater.

Midtvejsevalueringen pegede på betydning af ledelsesmæssig fokus på projekterne, som både en vigtig forudsætning i forhold til at få udviklet og igangsat projekter, såvel som at sikre en fokuseret og veleksekveret implementering, og i forbindelse med slutevalueringen belyses er betydningen af i forhold til forsøgsprojekternes målopnåelse af egne formål blevet afdækket.

Sammenhæng mellem ledelsesmæssig fokus og resultatopnåelse i forhold til egne formål

Slutevalueringen viser, at der er en tydelig sammenhæng mellem frikommunernes vurdering af tilstedeværelsen af en understøttende politisk, strategisk og operationel ledelse og vurdering af de enkelte forsøgsprojekters resultatopnåelse i forhold til egne formål, hvor særlig direktionens fokus har stor betydning. Slutevalueringens resultater på dette område understøtter dermed også samtidig midtvejsevalueringens resultater og læringspunkter, når det kommer til betydning af ledelsesmæssig opbakning i såvel udvikling, som implementering og anvendelse af forsøgsprojekter.

Slutevalueringen viser, at der er en moderat til stærk statistisk signifikant sammenhæng mellem de forsøgsansvarlige vurdering af forsøgsprojekternes målopnåelse af egne formål og de forsøgsansvarliges vurdering af fokus på projekter fra politisk hold, direktion og nærmeste leder. Nedenstående tabeller viser således, at hvis det ledelsesmæssige fokus vurderes at have fremmet pro-

jektet, så er der en tydelig tendens til en øget andel af projekter, som vurderes med høj resultatopnåelse (71-75 pct. af projekterne) end hvis, der ikke har været hverken et fremmende eller hæmmende fokus (39-54 pct. af projekterne) eller ligefrem et hæmmende fokus (0 pct. af projekterne).

Tabel 24: Grad af resultatopnåelse efter hvorvidt det politiske fokus på forsøget har fremmet eller hæmmet forsøget (rækkeprocent)

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Hæmmet forsøget	100	0	100 (3)
Hverken eller	48	52	100 (96)
Fremmet forsøget	29	71	100 (56)
Total	42	58	100 (155)

Note: Gamma=0,45***. Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Tabel 25: Grad af resultatopnåelse efter hvorvidt direktionens fokus på forsøget har fremmet eller hæmmet forsøget (rækkeprocent)

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Hæmmet forsøget			
Hverken eller	52	48	100 (93)
Fremmet forsøget	28	72	100 (61)
Total	42	58	100 (154)

Note: Gamma=0,70***. Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Tabel 26: Grad af resultatopnåelse efter hvorvidt de nærmeste ledeses fokus på forsøget har fremmet eller hæmmet forsøget (rækkeprocent)

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Hæmmet forsøget	100		100 (1)
Hverken eller	61	39	100 (71)
Fremmet forsøget	25	75	100 (87)
Total	42	58	100 (159)

Note: Gamma=0,46***. Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Resultaterne understøttes af de gennemførte casestudier i frikommunerne hvor hovedparten af kommunerne har fremhævet betydningen af et ledelsesmæssigt fokus, som vigtig for dels kommunens realisering af kommunens ambitioner med frikommuneforsøg, og herunder realisering af de enkelte projekters formål. Flere kommuner fremhæver således den positive betydning, at et dedikeret ledelsesfokus på frikommuneforsøget fra start til slut, hvor man fra ledelsesmæssig side aktivt forfølger en succesfuld implementering og anvendelse af forsøget.

Denne tendens gælder for såvel de såkaldte pincetforsøg, hvor der er fokus på undtagelser fra enkeltbestemmelser, som for de mere omfattende paraplyforsøg, som anlægger en mere helhedsorienteret perspektiv på udviklingen af den kommunale organisation eller ydelser. Betydningen af den ledelsesmæssige fokus på pincetforsøg fremhæves af flere kommuner, som et fokus på at få implementeret, anvendt og fastholdt projektet i den kommunale praksis, mens betydningen i forhold til de såkaldte paraplyforsøg i højere grad handler om en ledelsespraksis, der understøtter den strategiske retningsændring i organisationen, og som bidrager til at fjerne de barrierer, som der måtte opstå.

- 4.3.3 Sammenhæng mellem forsøgets rammer og resultatopnåelse i forhold til ordningens formål
Slutevalueringen har også afdækket, hvorvidt rammerne for forsøget har haft en betinget betydning for forsøgsprojekternes mål opnåelse i forhold til egne formål. Konkret fokuseres der på, om

fremmende eller hæmmende forhold ved de tidsmæssige og økonomiske har haft en betydning for forsøgsprojekternes målopnåelse.

Sammenhæng mellem forsøgets rammer og resultatopnåelse i forhold til egne formål

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 relevant tid til at afprøve projektet og en realistisk økonomisk ramme til at gennemføre projektet indenfor begge er betingende for en høj resultatopnåelse i forhold til egne formål.

Slutevalueringen viser, at der er en moderat og statistisk signifikant sammenhæng mellem de forsøgsansvarliges vurdering af forsøgsprojekternes målopnåelse i forhold til egne formål, og de forsøgsansvarliges vurdering af såvel de tidsmæssige som økonomiske, jf. nedenstående tabeller.

Når det kommer til de tidsmæssige rammer, viser slutevalueringen, at for de forsøg, hvor de tidsmæssige rammer har været tilrettelagt på en måde, som af respondenterne vurderes at have virket fremmende, så har 73 pct. af projekterne realiseret en høj grad af resultatopnåelse. Omvendt har "kun" 46 pct. af forsøgsprojekterne realiseret en høj grad målopnåelse, når det kommer til forsøg, hvor de tidsmæssige rammer af respondenterne er vurderet til at have været hæmmende for forsøgene, jf. nedenstående tabel.

Tablet 27: Grad af resultatopnåelse efter hvorvidt de tidsmæssige rammer for forsøget har fremmet eller hæmmet forsøget (rækkeprocent)

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Hæmmet forsøget	54	46	100 (13)
Hverken eller	46	54	100 (95)
Fremmet forsøget	27	73	100 (48)
Total	42	58	100 (156)

Note: Gamma=0,36***. Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Når det kommer til de økonomiske rammer for forsøgsprojekterne, viser slutevalueringen, at for de forsøg, hvor de økonomiske rammer har været tilrettelagt på en måde, som af respondenterne er vurderet til at have virket fremmende, har 75 pct. af projekterne realiseret en høj grad af resultatopnåelse. Omvendt har udelukkende 29 pct. af forsøgsprojekterne realiseret en høj grad målopnåelse, når det kommer til forsøg, hvor de økonomiske rammer af respondenterne er vurderet til at have været hæmmende for forsøgene, jf. nedenstående tabel.

Tablet 28: Grad af resultatopnåelse efter hvorvidt de økonomiske rammer for forsøget har fremmet eller hæmmet forsøget (rækkeprocent)

	Ikke høj grad af resultatopnåelse	Høj grad af resultatopnåelse	Total (n)
Hæmmet forsøget	71	29	100 (7)
Hverken eller	43	57	100 (111)
Fremmet forsøget	25	75	100 (36)
Total	40	59	100 (154)

Note: Gamma=0,43***. Kilde: Survey med forsøgsansvarlige.

Ovenstående resultater og sammenhænge er blevet valideret i forbindelse med de gennemførte casestudier i frikommunerne. Her har flere kommuner fremhævet betydningen af:

- At der er afsat tilstrækkelig tid implementering og afprøvning af forsøg – både når det kommer til omfattende "paraplyforsøg", som kræver en omfattende implementeringsproces, som når det kommer til en række af de projekter, som vedrører anmeldeordninger

og dispensationer, som ikke anvendes så ofte, og derfor kræver tit for at sikre reelle erfaringer med afprøvning.

- At der ikke foretages økonomiske dispensationer, som underminerer forsøgsprojekterne. Således peger medarbejdere i flere kommuner på, at det fx har virket hæmmende for resultaterne af projekterne vedrørende lempeligere proceskrav for kontaktførelse på beskæftigelsesområdet, når de lempeligere krav samtidigt er blevet indført med stigende sagsmængder, da det derved *ikke* vurderes muligt at realisere den ønskede øgede kvalitet i de gennemførte kontaktførelser.

5. GENERELLE REGELÆNDRINGER SIDEN FRIKOMMUNEFORSØGETS IGANGSÆTTELSE

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 nærværende evaluering. Det er således ikke forventningen, at forslagene er udbredt i generel lovgivning på nuværende tidspunkt. Desuden skal resultaterne holdes op imod, at det i frikommuneforsøget også tillægges værdi, at frikommunerne lokalt forenkler og fjerner regler og procestrin, jf. kapitel 4.

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 levetid²⁶. Desuden belyses, hvorvidt forsøgene har påvirket lovgivningen – som ideer og inspiration – samt hvorvidt der er kommet lovgivning i forlængelse af forsøgene. Endelig belyses om reformer og ny lovgivning har bremset eller tilsidesat forsøg ved at gå i en anden retning end forsøgene.

Datagrundlaget for analysen er kodning af kommunernes evalueringer og redegørelser, de kommunale frikommunevedtægter, statusrapporter til fagudvalg og økonomiudvalg samt love/lovforslag samt interviews med de frikommuneansvarlige i en række ministerier.

De følgende afsnit rapporterer samspillet mellem frikommuneforsøgene og ændringer i generel lovgivning i forhold til fem vinkler:

- Generelle lovændringer, der har fjernet grundlaget og behovet for forsøgene, *før* forsøgene nåede at blive sat i gang (afsnit 5.1)
- Reforme og generelle lovændringer, som omfatter igangværende eller afsluttede frikommuneforsøg (afsnit 5.2)
- Generelle lovændringer, der er oplevet som en hindring for realiseringen af målene med igangværende kommuneforsøg, eller som har tilsidesat forsøgene ved at gå i en anden retning af forsøgene (afsnit 5.3)
- Frikommuneforsøg, der på tidspunktet for evalueringen ikke er blevet til lovændringer, men hvor kommunerne ser potentialer for videreførelse og spredning af forsøgene, bl.a. gennem generelle lovændringer (afsnit 5.4)
- Frikommuneforsøg, der i den kommende tid ser ud til at blive omfattet af lovændringer, idet der foreligger politiske forslag/udspil til generel lovgivning (afsnit 5.5).

²⁶ Analysen af samspillet mellem frikommuneforsøget og de generelle lovændringer og forsøgsperioden inden for rammerne af nærværende slutevaluering er underlagt begrænsninger, som gør, at samspillet mellem det enkelte forløb og ny lovgivning ikke har kunnet analyseres i dybden. Uden at gennemføre dybdegående analyser af de enkelte kommuneforsøgs input, proces og aktører finder RMC-BDO ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at argumentere én-til-én i forhold til direkte påvirkning fra et frikommuneforsøg til reformer eller konkrete lovændringer. Reforme og lovgivning bliver oftest til i flere og parallelle politiske og administrative fora og forløb, som kræver en egentlig detaljeret policy-analyse.

5.1 Lovændringer *forud for* forsøgene har medført, at forsøgene ikke blevet igangsat

Sammenfatning

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.

Kommunerne peger i deres egne redegørelser og statusrapporteringer på flere årsager til, at godkendte forsøg ikke er kommet i gang. Der foreligger dog ikke en fuldt systematisk registrering hos frikommunerne af årsagerne til, at godkendte forsøg ikke blev sat i gang. De hyppigste årsager, kommunerne tilkendegiver, er: Forsøgene er ikke længere aktuelle; forsøgene har ved nærmere analyse ikke den fornødne kvalitet og effekt; nogle forsøg er – før de kom i gang – overhalet af generel lovgivning, der omfatter forsøgene.

Slutevalueringen viser, at særligt folkeskolereformen har omfattet en del frikommuneforsøg på skoleområdet, 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 holddelingsbegrænsningen og muligheder for anderledes holddeling, sammensætning af skolebestyrelser og fleksibilitet i reglerne om uddannelseskvalifikationer hos undervisere.

Også på beskæftigelsesområdet er grundlaget og behovet for flere 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 (fx vedr. aflysning af utidssvarende lokalplaner), forsøg i forhold til digitalisering (fx fjernelser af underskriftskravet på digital post) samt forsøg på socialområdet (fx fritagelse fra kvartalsvise rapporteringskrav på det specialiserede socialområde) ikke nåede at komme i gang. Særligt på beskæftigelsesområdet er der dog også tale om, at reformer og ny lovgivning i enkelte tilfælde gik imod intentionen med frikommuneforsøgene, hvorfor disse forsøg ikke er igangsat.

5.2 Reforme og generelle lovændringer har medvirket til, at forsøgenes formål er helt eller delvist realiseret

Sammenfatning

Samlet viser slutevalueringen, at en række frikommuneforsøg (51 forsøg) helt eller delvist er blevet omfattet af reformer og lovkomplekser. Forsøgene 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.

Frikommuneforsøgene har i nogle tilfælde givet ideer og inspiration til delelementer i ny generel lovgivning. Frikommuneordningen har medvirket til at identificere og dagsordensætte konkrete muligheder og behov for lovændringer.

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

I slutevalueringen indgår en analyse af, hvor mange af de igangsatte frikommuneforsøg, som kommunerne angiver, er blevet omfattet af generel lovgivning, jf. tabellen nedenfor. Analysen er gennemført med afsæt i en gennemgang af frikommunernes egne evalueringer og redegørelser,

frikommunevedtægterne i de ni forsøgskommuner samt kommunernes redegørelser om frikommuneforsøgets status til økonomiudvalg og fagudvalg.

Slutevalueringen viser, at 20 pct. af de igangsatte frikommuneforsøg (52 forsøg) er blevet omfattet af reformer og generel lovgivning. Her har frikommuneforsøgene på afgrænsede områder givet ideer og inspiration til den generelle lovgivning. Disse forsøg er således helt eller delvist blevet en del af generel lovgivning under forsøgets gennemførelse eller efter afslutningen af forsøget, jf. tabellen nedenfor.

Tablet 29: Antal igangsatte forsøg, som helt eller delvist er blevet en del af generel lovgivning

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
	Antal	Procent	Antal	Procent	
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 forsøgskommuner 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.

Særligt på beskæftigelsesområdet og skoleområdet er elementer fra et større antal forsøg blevet en del af ny generel lovgivning og af det betydelige antal reformer på beskæftigelsesområdet i frikommuneforsøgenes levetid, bl.a. kontanthjælpsreformen, fleksjob- og førtidspensionsreformen, sygedagpengereformen, beskæftigelsesreformen og jobreform I. På skoleområdet er det især folkeskolereformen, der helt eller delvist har omfattet frikommuneforsøgene.

Slutevalueringen viser, at der kan være enkelte af de forsøg, som kommunerne har angivet, som er blevet en del af generel lovgivning, hvor den nye generelle lovgivning helt eller delvist ikke har samme intention og retning som forsøgene, jf. besvarelsene fra de forsøgsansvarlige i tabel 30, afsnit 5.4. Det gælder især på beskæftigelsesområdet, hvor fx hyppige samtaler med de ledige hurtigt i ledighedsforløbet er indført som led i beskæftigelsesreformen med afsæt i analyser, der viser evidens for en positiv effekt af hyppige samtaler hurtigt i ledighedsforløbet²⁷.

Slutevalueringens analysegrundlag tillader ikke et endegyldigt svar på, hvorvidt de enkelte frikommuneforsøg – i sig selv – direkte har ledt til, at der på nationalt plan er vedtaget generel lovgivning i Folketinget med gyldighed for alle landets kommuner. Samlet set peger slutevalueringen dog ganske klart i retning af, at frikommuneforsøgenes direkte en-til-en påvirkning af generel lovgivning på evalueringstidspunktet har været ganske begrænset, hvilket kan skyldes, at der ikke fra lovgivers side på dette tidspunkt endnu er taget stilling til opfølgningen på forsøgene. Slutevalueringen viser dog samtidig, at en række af frikommuneforsøgene er blevet omfattet af større reformkomplekser, uden at forsøgene kan tilskrives en indflydelse på de store linjer og

²⁷ Det skal bemærkes, at frikommunerne har fået mulighed for at dispensere fra beskæftigelsesreformens krav om hyppige samtaler med de ledige tidligt i ledighedsforløbet frem til frikommuneforsøget udløb.

væsentligste reformelementer. Det gør sig i særlig grad gældende på de to områder med de fleste nye, generelle lovændringer: skoleområdet og beskæftigelsesområdet.

Boks 24: Igangsatte frikommuneforsøg som er overhalet af reformer på beskæftigelsesområdet og folkeskoleområdet

Reformer på beskæftigelsesområdet

Det er i særlig høj grad kontanthjælpsreformen, sygedagpengereformen og beskæftigelsesreformen, der har påvirket en række af frikommuneforsøgene. 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 jobcenteret
- Førtidspension 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: holddannelse, elevplaner, underviserkompetencer, skolebestyrelse, fælles ledelser 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 overgangsår
- Idræt og fysisk aktivitet på 7.-9. klassetrin
- Afskaffelse af udtalelse i faget idræt på 8.-9. klassetrin
- Indførelse af kontaktlærerordning i folkeskolen
- Måltrettet 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.

På *skoleområdet* har der for det første været en mangeårig tradition – forud for og parallelt med frikommuneforsøget – for at gennemføre kommunale forsøg med hjemmel i en bred forsøgsbestemmelse i folkeskoleloven. Vurderingen hos Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling er, at flere af de forsøg, der blev igangsat som led i frikommuneordningen, kunne have været igangsat med den eksisterende relativt brede forsøgshjemmel på skoleområdet. Det er samtidig oplevelsen, at afsættet for reformen af folkeskolen skal findes et andet sted end i forsøgene under

frikommuneordningen. Desuden var flere frikommuneforsøg ikke nået langt i gennemførelsen på tidspunktet, hvor folkeskolereformen blev udarbejdet og vedtaget.

På den anden side vurderer Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, at aktørerne i udformningen af det præcise indhold i folkeskolereformen har kunnet få input til ideer og inspiration til enkelte delelementer i reformen ved at konsultere forsøgsporteføljen og de foreløbige erfaringer. Disse frikommuneforsøg – som i stort omfang har været relativt snævre pincetforsøg – er blevet omsat til generel lovgivning, da tankerne i forsøgene har passeret ind i den nationale reformretning på folkeskoleområdet (fx forsøg med skolebestyrelser, fælles skoleledelser, elevplaner og holddeling).

På *beskæftigelsesområdet* kan det på baggrund af slutevalueringen også konstateres, at rækken af større reformer ikke har sit afsæt i de ellers talrige frikommuneforsøg på området. En række af frikommuneforsøgene har dog flugtet med det landspolitiske flertal og været med til at understøtte Beskæftigelsesministeriets reformdagsorden "administrerbare regler", som har fokus på reduktion i proceskrav og unødigt administration samt understøttet øget fokus på effekter. Forsøgene har i forbindelse med reformprocesserne været inspirationskilde og idekatalog i forhold til delelementer af lovgivningen. Et eksempel herpå er forsøg i fire frikommuner om overførsel af udbetalingsopgaver til jobcentret, som er blevet omsat til generel lovgivning.

Desuden viser slutevalueringen, at forsøgene i nogle tilfælde har givet inspiration til delelementer i ny lovgivning, som giver øget rum for faglige vurderinger af behov for samtaler og indsatser ud fra den enkelte borgers behov. Evalueringerne af forsøgene på beskæftigelsesområdet har ikke kunnet leve op til det styrkede fokus på evidensbaseret kontaktførelse og indsatser, som ligger bag det lovforberede arbejde på Beskæftigelsesministeriets område. Det har medført, at Beskæftigelsesministeriet har vurderet, at forsøgevalueringerne ikke er et tilstrækkeligt kvalificeret beslutningsgrundlag i reform- og lovgivningsforløb, og at der på forsøgsområder, hvor generel lovgivning kunne være relevant, må igangsættes supplerende analyser.

En række af frikommuneforsøgene har dog understøttet den nationale dagsorden på beskæftigelsesområdet i forhold til regler, der er lettere at administrerbare, større fokus på effekter og øget vægt på empowerment og medborgerskab. Det er blevet omfattet af lovgivning i det omfang, at forsøgenes erfaringer har haft landspolitisk støtte og i øvrigt har kunnet støtte sig til den evidens, der er skabt gennem andre analyser, evalueringer og studier på beskæftigelsesområdet.

Slutevalueringen viser dog også, at nogle frikommuneforsøg på beskæftigelsesområdet er gået i modsat retning af reformerne (fx forsøg om, at borgerne ikke bruger selvbooking til møder med jobcenter og forsøg, der giver kommunerne øget fleksibilitet ift. afholdelse af samtaler – også i den helt tidlige del af ledighedsperioden).

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 om bagatelgrænser mv.

Endelig er der ganske få eksempler, hvor der er en vis sandsynlighed for, at et frikommuneforsøg har været en væsentlig katalysator i forbindelse med ændringer i generelle regler. Et eksempel er frikommuneforsøget om honorering af næstformænd i udvalg, som er blevet til generel lovgivning. Det samlede billede er dog, at den direkte påvirkning fra forsøg af generel lovgivning på nuværende tidspunkt er yderst begrænset.

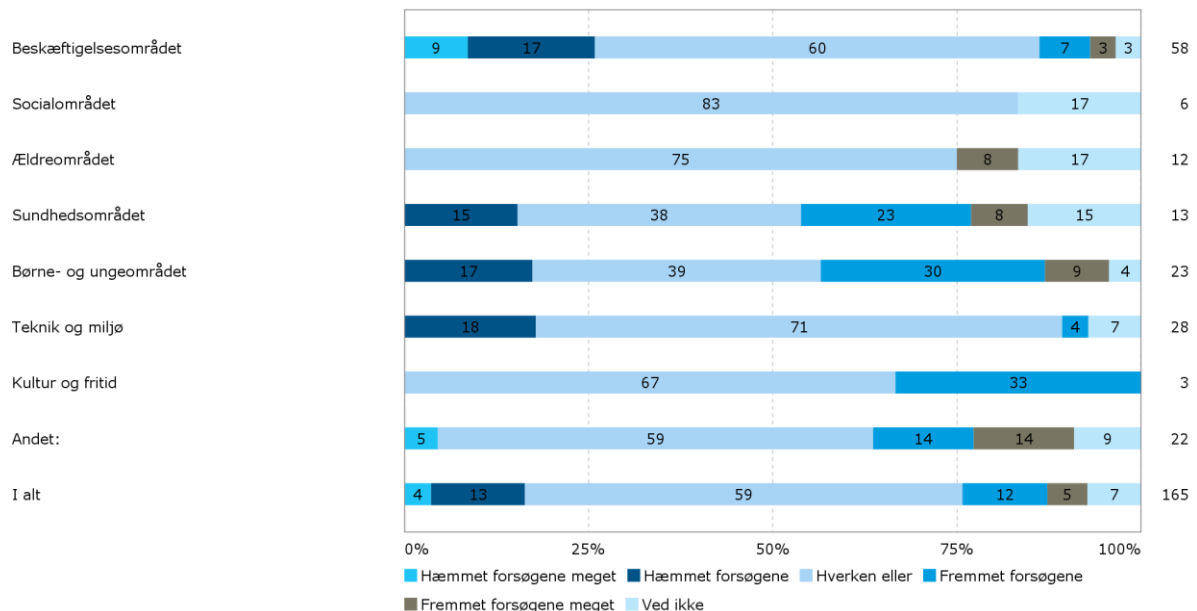
5.3 Generelle lovændringer er blevet oplevet som en hindring for realiseringen af målene med igangværende kommuneforsøg og har i enkelte tilfælde tilsidesat forsøgene

Sammenfatning

Slutevalueringen viser, at frikommunerne i et mindre antal forsøg oplever, at vedtagne reformer og ny generel lovgivning modvirker realiseringen af deres frikommuneforsøg. Det er især forsøg på beskæftigelsesområdet, hvor der med afsæt i evidens er vedtaget lovgivning som led i bl.a. sygedagpenge- og beskæftigelsesreformen, der fastlægger krav til hyppighed for samtaler og kontraktforløb.

Slutevalueringen viser, at langt hovedparten af de forsøgsansvarlige vurderer, at reformer og ny lovgivning hverken har fremmet eller hæmmet deres forsøg (59 pct.), jf. figuren nedenfor.

Figur 14: I hvilket omfang har reformer og ny lovgivning fremmet eller hæmmet forsøgene?



Bevarelse fra de forsøgsansvarlige i frikommunerne.

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 fremtrædende på børne- og ungeområdet, hvor 39 pct. svarer fremmet eller fremmet meget, hvor folkeskolereformen har støttet op om nogle forsøg.

Kommunerne har ikke systematisk gjort rede for sådanne oplevelser i deres egne evalueringer og redegørelser, men dels er der i kommunernes evalueringer og redegørelser eksempler herpå, dels er hindringer for realiseringen af frikommuneforsøg skabt af ny generel lovgivning i nogle tilfælde fremhævet i de gennemførte casestudier i frikommunerne.

Slutevalueringens analyse af samspillet mellem generelle lovændringer og frikommuneordningen viser således, at der i nogle tilfælde og på nogle områder er vedtaget ny generel lovgivning i løbet af frikommuneforsøgenes levetid, der hos kommunerne opfattes som hindringer for realiseringen af igangværende forsøg.

Samlet set viser slutevalueringen, at der er tale om et forholdsvis begrænset antal forsøg, hvor det er tilfældet. Det er typisk i forbindelse med forsøg af mere substantiel karakter på beskæftigelsesområdet. Her har de bredere reformforløb og implementering af større nye lovgivningskomplekser indeholdt en ny regulering for specifikke målgrupper og nye ydelsesformer, der opleves at hæmme frikommunernes formål.

Særligt peges der fra nogle frikommuner på, at implementeringen af elementer i kontanthjælpsreformen, sygedagpengereformen, fleksjob- og førtidspensionsreformen samt beskæftigelsesreformen har virket som en hindring for realiseringen af igangværende frikommuneforsøg, fx for nogle grupper af ledige. I nogle tilfælde har reformerne svækket motivationen hos mellemledere og medarbejdere, der oplever, at reformerne indebærer nye proceskrav til visse målgrupper, nye ydelsesformer og begrænset helhedstænkning. Fra Beskæftigelsesministeriets side peges i den forbindelse 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 effekt af hyppige samtaler hurtigt i ledighedsforløbet.

Boks 25: Case: Reformerne på beskæftigelsesområdet giver udfordringer for realiseringen af frikommuneforsøg

Forsøget *Individuelle tilbud til alle* indebærer, at frikommunen kan iværksætte indsatser, når det efter en faglig og individuel vurdering er mest hensigtsmæssigt. Frikommuneforsøget giver større metodefrihed til at definere og vælge de individuelle indsatser, der er behov for. Borgeren bliver dermed også en aktiv medspiller i forhold til sammensætningen og tilrettelæggelsen af den individuelle indsats og kan dermed også opleve en bedre service og bedre brug af ressourcerne. Den sparede tid på unyttig aktivering kan anvendes til indsatser til de borgere, der har behov. Målgruppen for forsøget har været:

- Forsikrede ledige
- Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere
- Uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere efter 1. måned.

Frikommunen fremhæver følgende i sin evaluering af forsøget:

”Ved frikommuneforsøgenes opstart var der blandt beskæftigelsesrådgiverne en generel opfattelse af at være frisat for proceskrav over en bred kam. Den opstartsbegejstring er delvist blevet undermineret som følge af de mange beskæftigelsesreformer. På trods af gode centrale intentioner om at sikre, at frikommuneforsøgene kunne fortsætte, lykkedes det ikke altid, fordi centrale politiske mål bliver højere prioriteret end frikommuneforsøgene. Nye ydelsesformer som midlertidig arbejdsmarkedsydelse og ressourceforløbsydelse er ikke omfattet af frikommuneforsøgene, ligesom kontanthjælpsreformen har begrænset forsøgets målgrupper, da der er indført statslige proceskrav for visse målgrupper. Konkret betyder det, at reformerne har forstyrret frikommuneforsøget og krævet mange ressourcer og tid for den enkelte medarbejder, idet det i dagligdagen har været svært at få overblik over, hvornår en målgruppe er omfattet af frikommuneforsøget, og i hvilket omfang og hvornår den ikke er. Samtidig har medarbejderne følt sig sat tilbage til tiden før frikommuneforsøget, idet efterlevelse af proceskravene ofte ikke giver mening set ud fra en faglig vinkel. Dermed er reformerne helt klart en hæmsko for forsøgenes implementeringsgrad, og det har været svært at bevare frikommuneenergien, hvorfor der er risiko for at træde tilbage til gamle vaner.”

Kilde: Evaluering af frikommuneforsøget – Individuelle tilbud til alle”, Vejle Kommune.

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

Slutevalueringen viser også, at nogle af frikommunerne i højere grad end andre har holdt fast i deres forsøg, selv om ny lovgivning har påvirket forsøgenes fremtidsudsigter, mens andre frikommuner har lagt kursen om i forsøgene. Der gælder fx inden for beskæftigelsesområdet, hvor målgrupper ikke længere kunne være en del af forsøgene som følge af kontanthjælpsreformen eller tilpasninger i forsøg om holddeling på folkeskoleområdet.

5.4 Frikommuneforsøg hvor kommunerne ser potentialer for videreførelse og spredning af forsøgene

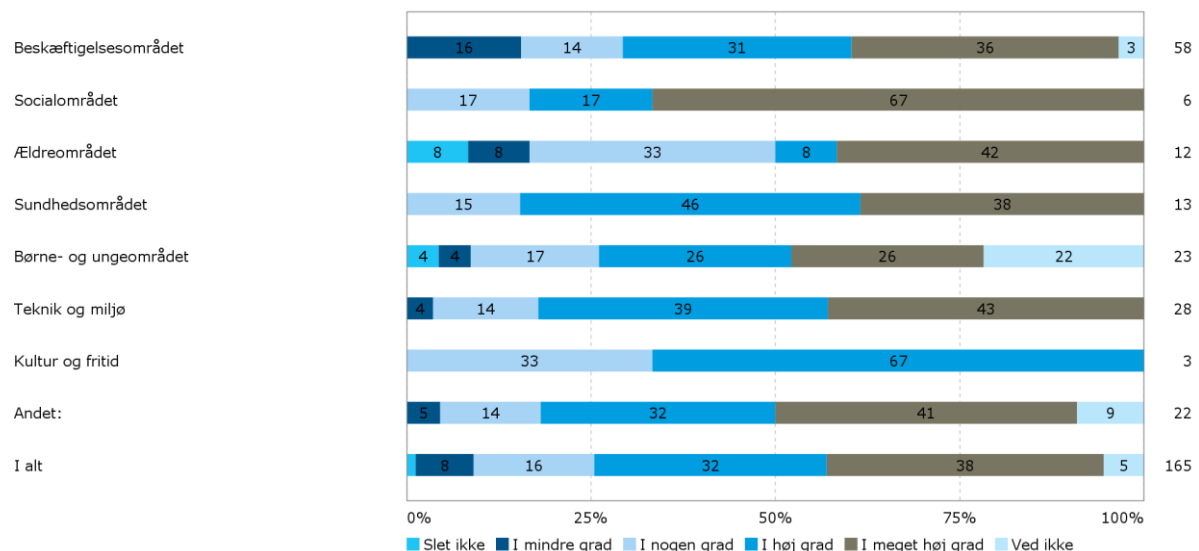
Sammenfatning

Slutevalueringen viser, at frikommunerne i deres evalueringer og statusredegørelser stadig ser et stort uudnyttet potentiale i at omsætte flere forsøg til generel lovgivning (120 ikke-unikke forsøg). 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.

Slutevalueringen viser desuden, at der er enkelte "pincet-forsøg", hvor fagministerierne er enige i, at der er potentialer i at omdanne dem til generel lovgivning, men hvor fagministerierne vurderer, at de ikke i sig selv kan bære en lovgivningsproces i Folketinget. Derfor afventer fagministerierne, at der opstår en mulighed for, at forsøgene kan indgå i lovgivningen som led i lidt større lovkomplekser og lovrevisioner på området.

Slutevalueringen viser endvidere, 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*.

Figur 15: I hvilken grad vurderer du, at forsøgsprojektet ... er relevant for landets øvrige kommuner?



Besvarelse fra de forsøgsansvarlige i frikommunerne.

Der er generelt meget få forsøgsansvarlige, der vurderer, at deres forsøg *slet ikke* eller *i mindre grad* er relevant for andre kommuner – med 16 pct. som svarer *i mindre grad* er beskæftigelsesområdet det område, hvor der er flest.

Slutevalueringen viser desuden, at kommunerne i langt hovedparten af tilfældene, hvor de har vurderet potentiale for videreførelse og spredninger, peger på behovet for generel lovgivning for at gøre praksis fra forsøget til en permanent mulighed for alle kommuner.

Slutevalueringens analyse af frikommunernes egne evalueringer og redegørelser viser, at frikommunerne anbefaler videreførelse og spredning af 120 forsøg²⁸, jf. tabellen nedenfor. Det svarer til 58 pct. af de i alt 208 forsøg, der ikke er omfattet af generel lovgivning, som kommunerne har indsendt evalueringer og redegørelser, jf. tabel 29.

Tabel 30: Antal igangsatte forsøg, der ikke er blevet en del af generel lovgivning, som kommunerne vurderer, at 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.

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. Det 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 for 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.

Set fra frikommunernes side er der således stadig et stort uudnyttet potentiale i at omsætte frikommuneforsøgene til generel lovgivning, som muliggør, at alle kommunerne kan få gavn af forsøgenes indhold og erfaringer.

På *beskæftigelsesområdet* viser slutevalueringen, at frikommunerne for et større antal forsøg ser potentialer for generel lovgivning og regulering, jf. oversigt i bilag til kapitel 5, boks 1. Forsøgene omfatter bl.a. frihed i forhold til gennemførelse af samtaler med borgerne, forhold i forbindelse med varighed og godkendelse af virksomhedspraktikker, varighedsregler for tilbud samt specifikke lempelser og administrative lettelser på forskellige ydelsesområder.

²⁸ Der er ikke tale om unikke forsøg.

Inden for *teknik, trafik og miljø* ser kommunerne især potentialer i en række forsøg på planområdet, vedr. varmeforsyning samt i forhold til diger, jf. oversigt i bilag til kapitel 5, boks 2.

I forhold til *sundhed og psykiatri* peger frikommunerne især på potentialer for videreførelse og spredning i et mindre antal forsøg, jf. oversigt i bilag til kapitel 5, boks 3. Det omfatter bl.a. forsøg vedr. vederlagsfri fysioterapi og informerede samtykker til sundhedssamtaler på skoler og tandbehandling.

På *skoleområdet* viser slutevalueringen, at kommunerne ser potentialer i et mindre antal forsøg, bl.a. i forhold til fleksibel skolestart og EUD-udskolings- og erhvervsuddannelsesforløb med fokus på innovation og teknik.

Hertil kommer, at der er et begrænset antal forsøg i de øvrige sektorer.

Samlet set vurderer frikommunerne, at der stadig er en del uudnyttede potentialer for at omsætte flere forsøg til generel lovgivning, selv om et betydeligt antal forsøg allerede er overhalet af lovgivning. Slutevalueringen viser, at der hos de relevante ministerier er opmærksomhed om den forestående opfølgning på frikommuneforsøget, herunder særligt i de fagministerier der har haft mange frikommuneforsøg. Samtidig viser slutevalueringen, at det varierer mellem ministerierne, i hvilken grad de har samme vurdering af potentialerne for generel lovgivning, som frikommunerne har på deres område, idet der ofte efterlyses stærkere resultatdokumentation for kommunernes vurderinger.

Slutevalueringen viser endvidere, at der er nogle pincetforsøg, hvor fagministerierne er enige i, at der er potentialer for at omdanne dem til generel lovgivning, men hvor fagministerierne vurderer, at indholdet eller omfanget af lovgivningselementet ikke i sig selv har en tyngde til at igangsætte en lovgivningsproces i Folketinget. Derfor afventer fagministerierne, at der komme en lejlighed til at omsætte dem til lovgivning som led i større lovkomplekser og lovrevisioner på området. Eksempelvis er der forsøg på Fødevarer- og Miljøministeriets områder, som vurderes for små til – i sig selv – at bære en lovændring (fx forsøg vedr. nedsivning af regnvand).

5.5 Områder hvor frikommuneforsøg i den kommende tid ser ud til at blive til lovændringer

Sammenfatning

Slutevalueringen viser, at der på beskæftigelsesområdet generelt er et politisk ønske om regler, der er lettere af administrere. I Aftalen om kommunernes økonomi for 2017 har regering og KL desuden aftalt, at der skal gennemføres en ambitiøs opfølgning på erfaringer fra frikommuneforsøgene og dybere analyser af muligheder for regelforenklinger, især af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, herunder i forhold til varighedsregler for ydelser. Det skaber afsæt for yderligere lovgivning og regelforenkling, der omfatter flere forsøg.

Dog er der på både beskæftigelses- og skoleområdet også en forventning om, at den nærmeste fremtid vil være præget af fokus på implementering af de reformkomplekser, der har kendetegnet de to områder de seneste år. Dette selv om kommunerne vurderer, at der er yderligere potentialer i at gennemføre generel lovgivning.

Inden for teknik og miljø, sundhed og psykiatri, socialområdet og ældre er der forventninger om, at nogle forsøg bliver omsat til generel lovgivning i den nærmeste fremtid, da der er enten konkrete politiske aftaler eller politisk-administrative intentioner herom.

I det følgende belyses perspektiverne i, at flere frikommuneforsøg med potentialer for videreførelse og spredning indgår i 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 sektorministerierne 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.

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.

På *beskæftigelsesområdet* er der stadig et større antal forsøg, der af kommunerne vurderes, at have potentiale for udbredelse. Nogle af disse forløb forventer Beskæftigelsesministeriet ikke gennemført i lyset af evidens for positive effekter af hyppige og tidlige kontaktføløb og indsatser. Desuden er der nogle forsøg, der ikke kan samle politisk flertal på nationalt niveau. Regeringen og KL har dog på beskæftigelsesområdet indgået aftale om grundige analyser af erfaringerne fra forsøgene og ambitiøs opfølgning på frikommuneforsøget. Det omfatter gennemgribende forenkling af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats samt analyser og evidensstudier af fx øget digitalisering, enklere og harmoniserede redskaber, fx varighedsbestemmelser i henhold til Økonomiaftalen 2017 mellem regeringen og kommunerne, jf. boksen nedenfor. Disse grundigere analyser kan afhængigt af resultaterne føre til, at yderligere forsøg på beskæftigelsesområdet omfattes af generel lovgivning (fx en række forsøg om øget varighed af virksomhedspraktikker).

Boks 26: Analyser med henblik på regelforenkling og ambitiøs opfølgning på frikommuneforsøget

Regeringen og KL er enige om, at det nye frikommuneforsøg for perioden 2016-2019 skal bidrage til erfaringer med effektiviseringer, regelforenklinger og bedre styring. Samtidig vil regeringen og KL arbejde for en ambitiøs opfølgning på frikommuneforsøget fra 2012-2015 og udfordringsretten med henblik på at udbrede gode erfaringer.

Regeringen og KL er enige om at gennemføre en gennemgribende forenkling af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats med afsæt i 12 konkrete anbefalinger fra en foranalyse aftalt i beskæftigelsesreformen. Målet med gennemskrivningen er at gøre loven enklere at administrere for kommunerne og lettere at forstå for borgerne.

Der er endvidere enighed om med udgangspunkt i bl.a. kommunale erfaringer at undersøge mulighederne for forenkling af reglerne inden for følgende områder:

1. Reglerne om statens driftsrefusion til kommunerne
2. Ensartede opgørelser af forsørgelses- og tidsperioder
3. Øget og bedre digitalisering
4. Enklere og harmoniserede redskaber i den aktive indsats, herunder fx varighedsbestemmelser og målgrupper.

Forenklingsforslagene skal være i overensstemmelse med de politiske intentioner bag de senere års reformer.

Regeringen fremlægger forslag til ændringer på baggrund af analyserne og søger politisk tilslutning hertil fra relevante forligskredse. Det forventes, at der kan fremsættes et lovforslag om forenkling af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats med eventuelle materielle ændringer i folketings-samlingen 2017-18.

Hertil kommer, at udmøntningen af trepartsaftalen mellem regeringen, LO og DA af 19. august 2016 om praktiskplader og tilstrækkelig arbejdskraft helt eller delvist omfatter forsøg med flere praktikpladser til unge samt forsøg med udvidet praktik som vejen til uddannelse.

Der er således indgået politiske aftaler, der skaber grundlag for yderligere opfølgning på frikommuneforsøgene på beskæftigelsesområdet i form af lovgivning og regelforenkling, ligesom temaet "administrerbare regler" er et hovedelement i politikken på beskæftigelsesområdet. I lyset af det betydelige reformomfang og -tempo, der har været på beskæftigelsesområdet, vil der dog herudover også på kortere sigt være fokus på at implementere vedtagne generel lovgivning.

Givet de relativt nye reformer på *skoleområdet* (folkeskolereformen, erhvervsskolereformen og gymnasiereformen) med tilhørende implementering forventer Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling en vis pause i forhold til ny lovgivning, der ligger ud over rammerne for disse reformer. Dette skal ses i lyset af, at folkeskolereformen på flere områder har overhalet forsøg, eller hvor forsøgene har været et inspirationskatalog og lignende tanker indeholdt i reformerne.

Også på folkeskoleområdet er der dog som led i Aftalen om kommunernes økonomi 2017 aftalt nærmere at analysere mulighederne for regelforenklinger, bl.a. i forhold til fælles ledelser og bestyrelser for skoler og dagtilbud og enklere indberetninger i forbindelse med kompetencedækningskravet.

I forhold til *teknik, trafik og miljø* kan det forventes, at udmøntningen af den politiske aftale om ny planlov vil resultere i generel lovgivning, der er inspireret af en række frikommuneforsøg, jf. boksen nedenfor.

Boks 27: Caseeksempel: Politisk aftale om ny planlov

Regeringen, Socialdemokratiet, Det konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti har i juni 2016 indgået politisk aftale om Danmark i bedre balance, herunder aftalen om modernisering og tilpasning af den nuværende planlovgivning. Elementer i aftalen om ny planlov er bl.a. kortere høringsfrister ved mindre indgribende lokalplaner og kommunalplantillæg samt et forenklet lokalplaninstrument med begrænsede krav til redegørelser og bestemmelser ved få og mindre ændringer i lokalplaner. I den politiske aftale er fastsat, at der fremlægges konkrete lovforslag til behandling i oktober 2016, og at ændringerne skal træde i kraft pr. 1. januar 2017.

Forsøg der forventes imødekommet fuldt ud på baggrund af aftalen Danmark i bedre balance

Reglerne i følgende frikommuneforsøg forventes implementeret i planloven i forlængelse af aftale om Danmark i Bedre Balance af juni 2016:

- Midlertidige aktiviteter som mulighed i lokalplaners anvendelsesbestemmelser
- Detailhandel i aflastningscentre
- Detailhandel i bydelscentre.

Forsøg der forventes imødekommet som lede i nyt forenklet lokalplaninstrument

Reglerne i følgende frikommuneforsøg implementeres ikke direkte i planloven i forlængelse af aftale om Danmark i bedre balance af juni 2016. Der indføres imidlertid et nyt forenklet lokalplaninstrument med ned til to ugers høring, som vil give fleksibilitet i kommunernes sagsbehandling og større retssikkerhed og gennemsikuelighed for borgerne:

- Forenklede procedurer for ændringer af lokalplaner
- Muliggøre generelle dispensationer fra lokalplaner
- Hæve grænsen for lokalplanpligt og anvendelse af byzonetilladelser
- Forenklede procedurer for overførsel fra landzone til byzone uden tilvejebringelse af lokalplan

Yderligere forsøg der forventes imødekommet

Her til kommer, at der forventes indført en kortere høringsperiode for mindre kommuneplantillæg, jf. forslaget:

- Bagatelgrænse for kommuneplantillæg.

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet.

Endelig har social- og indenrigsministeren meldt ud, at hun vil arbejde for ny generel lovgivning, der giver mulighed for, at mennesker med handicap, der bor på et botilbud, kan tilkøbe socialpædagogisk ledsagelse. Gentofte Kommune har som frikommune erfaringer med en sådan mulighed.

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

Overblik over resultater

- 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.
- Frikommuneordningen har på den ene side medvirket til at identificere og dagsorden-sætte konkrete muligheder og behov for lovændringer. På den anden side har forsøgene ikke leveret stærk resultatdokumentation som beslutningsgrundlag for generel lovgivning, hvilket dog heller ikke har været ambitionen med alle forsøg.
- En række frikommuneforsøg (51 forsøg – svarende til 20 pct.) er allerede på nuværende tidspunkt helt eller delvist blevet omfattet af reformer og lovkomplekser, idet forsøgene generelt har været i overensstemmelse med den reformretning, der har eksisteret på området.
- Forsøg som er blevet helt eller delvist omfattet af reformer og lovkomplekser er underbygget af evidens fra ministeriernes egne analyser og evalueringer. Det er især tilfældet på beskæftigelsesområdet og skoleområdet, hvor der er gennemført større reformer.
- Frikommuneforsøgene har i nogle tilfælde kunnet levere ideer og inspiration til delelementer i ny generel lovgivning, men har meget sjældent været hoveddrivkraften bag den ny generelle lovgivning.
- Frikommunerne oplever i et begrænset antal forsøg, at vedtagne reformer og ny generel lovgivning modvirker realiseringen af deres frikommuneforsøg, hvilket især gælder for beskæftigelsesområdet. 17 pct. af de forsøgsansvarlige vurderer, at deres forsøg er meget hæmmet eller hæmmet af reformer og ny lovgivning.
- Hovedparten af de forsøgsansvarlige vurderer, at reformer og ny lovgivning hverken har fremmet eller hæmmet deres forsøg (59 pct.).
- Frikommunerne ser – forud for opfølgningen på frikommuneforsøget – stadig et stort uudnyttet potentiale i at omsætte flere forsøg til generel lovgivning (120 ikke-unikke forsøg). Det svarer til 58 pct. af de igangværende og afsluttede frikommuneforsøg. Hertil kommer de forsøg, der allerede er omfattet af generel lovgivning.
- 70 pct. af de forsøgsansvarlige i kommunerne vurderer, at deres projekt *i høj* eller *i meget høj grad* er relevant for landet øvrige kommuner. Hertil kommer, at 16 pct. vurderer, at det gør sig gældende i nogen grad.
- I enkelte "pincet-forsøg", hvor fagministerierne er enige med frikommunerne i, at der er potentialer i at omdanne dem til generel lovgivning, vurderer fagministerierne, at de ikke alene kan bære en lovgivningsproces i Folketinget.
- På beskæftigelsesområdet er der generelt et politisk ønske om administrerbare regler og i Aftalen om kommunernes økonomi for 2017, er det aftalt mellem regeringen og KL, at der skal gennemføres en ambitiøs opfølgning på erfaringer fra frikommuneforsøgene og dybere analyser af muligheder for regelforenklinger, især af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, herunder i forhold til varighedsregler for ydelser. Det skaber afsæt for yderligere lovgivning og regelforenkligning, der omfatter flere forsøg. Dog er der på skoleområdet og beskæftigelsesområdet også en forventning om, at den nærmeste fremtid vil være præget af fokus på god implementering af de reformkomplekser, der har kendetegnet de to områder de seneste år.
- Inden for teknik og miljø, sundhed og psykiatri, socialområdet og ældre er der forventninger om, at nogle forsøg bliver omsat til generel lovgivning i den nærmeste fremtid, da der er enten konkrete politiske aftaler eller politisk-administrative intentioner herom.

BILAG 1: METODEBILAG

Kort om det samlede datamateriale

Slutevalueringens evalueringsspørgsmål er besvaret ved hjælp af datamaterialet beskrevet i Tabel 31.

Tabel 31: Overblik over slutevalueringens datamateriale

Data materiale	Database over forsøg	Videns katalog om frikommuneforsøgene	Survey	Frikommunebesøg
Datakilder	<ul style="list-style-type: none"> Opdateret forsøgsoversigt fra det daværende ØIM 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunernes egne evalueringer af forsøg 	<ul style="list-style-type: none"> Survey blandt forsøgsansvarlige Survey blandt decentrale ledere og medarbejdere Survey blandt repræsentanter for forvaltninger 	<ul style="list-style-type: none"> Interview med frikommunekoordinator Fokusgruppeinterview med politiske udvalgsformænd og borgmester Workshop med direktion, relevante fagchefer og udvalgte medarbejderrepræsentanter Workshop med udvalgte direktører, fagchefer, forsøgsansvarlige og medarbejderrepræsentanter

De tre surveys er gennemført i perioden 17. maj 2016 til 7. juni 2016. Kontaktoplysningerne er indhentet gennem frikommunekoordinatorerne. Koordinatorerne har indsendt oplysninger på de forsøgsansvarlige, medarbejdere og decentrale ledere samt forvaltningsansvarlige, som har været berørt af frikommuneordningen. Frikommunebesøgene er alle gennemført i juni måned. Materialerne beskrives yderligere i følgende afsnit.

Terminologi

Indledende er det relevant at definere de forsøgsbegreber, der nævnes i evalueringen. Dette ses i nedenstående tabel.

Tabel 32: Definitioner af forsøgsbegreber brugt i slutevalueringen

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

Database

I det følgende afsnit redegøres kort for databasen, som er blevet oprettet i forbindelse med midtvejsevalueringen. Databasen er ligeledes anvendt i processen med kodning af kommunernes selvevalueringer i forbindelse med slutevalueringen.

Etablering af database

Databasen blev etableret med udgangspunkt i den samlede forsøgsoversigt, som Økonomi- og Indenrigsministeriet (ØIM) gjorde tilgængelig på deres hjemmeside²⁹. Listen indeholdte ved start på midtvejsevalueringen 539 forsøgsansøgninger og 10 variabler, som for hver ansøgning oplyser ØIM's id-nummer til forsøget, afsenderkommune, forsøgets titel, en kort beskrivelse af forsøgets indhold, afgørelsen, eventuelle bemærkninger angående afgørelsen, ansøgningsrunde, behandlingsministerium, hvorvidt forsøget er et kopiforsøg, og hvorvidt forsøget er igangsat. Databasen inddeler ligeledes forsøgene i syv sektorområder (Beskæftigelse, Skole, Social, Sundhed, Teknik & Miljø og Ældre.)

For en gennemgang af kodnings- og valideringsproces ved oprettelse af databasen henvises til midtvejsevalueringen.

Kodning af kommunernes egne evalueringer

Indsamling af data

I forbindelse med slutevalueringen anvendtes den allerede etablerede database til kodning af frikommunernes selvevalueringer. På dette tidspunkt var antallet af forsøgevalueringer som kodes i databasen reduceret til 222 fra de tidligere nævnt 411 forsøg. Det skyldes blandt andet, at kommunerne, af varierende årsager, ikke havde igangsat samtlige af de godkendte frikommuneforsøg. Fremgangsmåden for kodningen bestod i, at de udarbejdede evalueringer og redegørelser blev fremsendt til BDO/RMC, hvorefter BDO/RMC gennemlæste og kodede resultaterne ind i databasen. I forbindelse med denne proces tilføjedes yderligere 22 variabler i databasen, nemlig variabel 30 til variabel 52 (se nedenstående Tabel 33). BDO modtog i alt 124 evalueringer og 99 redegørelser. I redegørelserne har kommunerne som udgangspunkt ikke beskrevet fremgangsmåden, men beskæftiget sig med årsagen til, at forsøget eksempelvis er stoppet før tid eller andre ting. Derfor har det heller ikke været muligt at kode alle variablerne for redegørelserne, hvilket der derimod er udført ved de 124 evalueringer.

Evalueringspraksis i kommunerne

Nedenstående afsnit beskriver kort RMC-BDO's vurdering af evalueringspraksis i kommunerne baseret på gennemlæsning og kodning af kommunernes 124 evalueringer.

Processen

RMC/BDO har modtaget 99 redegørelser³⁰ og 124 evalueringer fra kommunerne. Redegørelserne er blevet udarbejdet for de forsøg, som af en række årsager ikke har været gennemført, eller kun har været gennemført i så begrænset omfang, at der ikke er grundlag for evaluering. Langt størstedelen af kommunerne har selv gennemført evalueringen af de pågældende frikommuneforsøg, og kun tre evalueringer er gennemført af eksterne evaluatore.

Data og kvalitet

Kommunernes selvevalueringer bidrager overordnet set til en indsigt i, hvilke fordele og ulemper forsøgene har indeholdt for fagpersonerne og de målgrupper, som frikommuneforsøget har involveret. Der ligger derfor en stor mængde fagkyndig viden samt en del nuancer, som er essentielle for at kunne tegne et billede af frikommuneforsøgenes virkninger i praksis. Selvevalueringerne har ofte haft en udforskende tilgang, hvor der tages udgangspunkt i målgruppens egne beskrivelser af frikommuneforsøgene. Det medfører, at selvevalueringerne blandt andet øger indsigten i de praktiske udfordringer, som frikommuneforsøget har haft. Kommunernes evalueringer er baseret på både rene kvalitative og kvantitative design, samt nogle af evalueringerne i en kombina-

²⁹ http://oim.dk/media/612500/frikommuner_-_oversigt_til_hjemmeside090414.xlsx.

³⁰ I opgørelsen af antal redegørelser er der ikke sondret imellem, hvorvidt redegørelsen er identificeret ved, at kommunen har tilsendt en reel redegørelse til RMC-BDO. I tilfælde hvor kommunen ikke har gjort dette, har RMC-BDO søgt i notater og referater fra kommunalbestyrelsesmøder, osv. for at finde information om forsøget. Såfremt RMC-BDO har fundet, at forsøget er kommenteret i noget af det nævnte, er det noteret som en redegørelse.

tion heraf. I 60 evalueringer ud af 124 evalueringer har man valgt at evaluere ved en kombination af kvalitativt og kvantitativt design, i 29 evalueringer har man anvendt et kvalitativt design, og i 22 evalueringer anvendes en kvantitativ fremgangsmåde. I de resterende 13 evalueringer fremstår det uklart hvilken fremgangsmåde, man har anvendt³¹. Det benyttede design afhænger i høj grad af hvilket formål, frikommuneforsøget har. I de frikommuneforsøg hvor man eksempelvis har haft en målsætning af 'blød karakter' – eksempelvis 'øget borgertilfredshed' eller 'skabe mere motivation' for en given målgruppe – har man oftest evalueret forsøget kvalitativt. I forsøg med mere kvantitative målsætninger er forsøgene oftest evalueret ud fra et kvantitativt design, dette kan eksempelvis være forsøg med målsætninger om økonomiske besparelser, som det dermed har været muligt at hente kvantitativt data for. Et eksempel kan være kopiforsøget *"Informeret samtykke til tandbehandling"* som er udført i flere kommuner og handler om den tids- og resourcebesparelse, der ligger i, at en skoletandlæge kan indhente ét samtykke, fremfor et samtykke hver gang et barn skal behandles. Her har mange kommuner i deres evalueringer af forsøget valgt at beregne den tidsmæssige gevinst ved forsøget. I en stor del af frikommuneforsøgene har man evalueret med en kombination af det kvalitative og kvantitative design, hvilket kan skyldes, at samme forsøg indeholder flere målsætninger som ikke kan evalueres ud fra samme design. Et eksempel kan være forsøget *"Fremmøde til samtaler – Det meningsfulde kontakforløb"* som har målsætningerne "bedre ressourceudnyttelse" og "Øget tilfredshed for målgruppen", hvorfor man i evalueringen både har anvendt kvantitativ data om målgruppen, samt foretaget en faglig vurdering af, hvorvidt man har nået målsætningerne.

Evalueringsdesign

En af de ofte anvendte evalueringsformer inden for det kvalitative design er casestudier, herunder blandt andet interview med medarbejdere i kommunen. Yderligere har mange kommuner bygget evalueringen på enkeltpersoners vurderinger, hvor fagpersoner har skrevet deres umiddelbare vurdering af forsøget ud fra deres faglige synspunkt eller eksempelvis borgeres reaktioner på et givent forsøg. I andre forsøg har man haft mulighed for at anvende data fra fx jobindsats.dk. Kommunerne har også i mange tilfælde udarbejdet og anvendt spørgeskemaer som datakilde. I flere evalueringer indgår desuden deskriptiv statistik, ligesom der er set eksempler på beregninger af forskellige kvantitative resultater, som eksempelvis besparelser af økonomisk eller tidsmæssig karakter.

Evalueringernes styrke

Gennemlæsningen af evalueringer danner generelt et billede af begrænset grad af evidens. Kommunernes datakilder har ofte været begrænsede. I flere tilfælde har man ikke arbejdet med et decideret design i undersøgelsen, men baserer evalueringen på en beskrivelse af forsøgets forløb og en umiddelbar vurdering af, hvorvidt man er nået i mål med de opsatte mål. I de tilfælde hvor der er indsamlet kvantitative data, bygger det oftest på mindre mængder af data, hvorfor det metodiske grundlag ikke altid er lige robust. Et eksempel på dette kan være relativt få respondenter i spørgeskemaundersøgelser eller meget få års sammenligningsgrundlag i forhold til vurdering af udviklingen i antal og økonomi. Dertil kommer, at mange af evalueringerne forud for forsøgets start ikke har udarbejdet en "baseline" eller haft mulighed for at arbejde med en kontrolgruppe, så det har været vanskeligt at kortlægge forsøgenes virkning i form af effekt. Endvidere har der ikke været anlagt designs, som muliggør effektvurderinger. En række kommuner har haft en ambition om at ville inddrage borgerperspektivet i den endelige evaluering, men det har oftest været svært for kommunerne at få aktiveret borgerne til at deltage i evalueringerne. Flere selvevalueringer har også været ramt af udskiftning i personalegruppen, og af at medarbejdere, som ikke har været ansvarlige for frikommuneforsøget, har taget over på evalueringsarbejdet, hvilket naturligvis også resulterer i tabt viden.

Kodningsproces

³¹ Nogle evalueringer har været af meget begrænset omfang og uden afsnit, der tydeligt beskriver, hvordan evalueringens konklusioner er fremkommet.

Det indledningsvise kodningsarbejde bestod i, at fem tilfældige evalueringer blev gennemlæst, og med det udgangspunkt blev der induktivt konstrueret de kodningskategorier, som blev vurderet relevante. Dernæst blev der gennemført en pilottest af disse kodningskategorier ved at afprøve dem på yderligere to tilfældigt udvalgte evalueringer. I den forbindelse fandt vi det relevant at justere kategorierne en smule, hvorefter de 22 nye variable blev endeligt besluttet. På den baggrund blev der udarbejdet en fælles kodningsstrategi for at ensrette den efterfølgende proces. Kodningsstrategien beskrev de mulige svarmuligheder for hver kategori samt en definition. Denne kodningsstrategi blev efterfølgende anvendt deduktivt igennem kodningen på de resterende evalueringer. Vedrørende kategorien 'Målopnåelse' skelnes mellem 'lav', 'middel', 'høj' og 'uklar' målopnåelse. Her fremgik det af vores kodestrategi, at 0-35 pct. procent af opnåede målsætninger resulterede i en lav målopnåelse, 35-75 pct. middel målopnåelse, mens 70-100 pct. vurderes at være en høj målopnåelse. På denne baggrund foretog RMC/BDO en vurdering af målopnåelsen i forhold til de opstillede målsætninger for det pågældende forsøg. Hvis en kommune således havde vurderet, at de havde opnået to ud af fire opsatte målsætninger svarer det til en målopnåelse på 50 pct., som derved ender i kategorien "middel". Med hensyn til de fire overordnede mål for frikommuneforsøgene indgår disse også i kodningsstrategien. Her beror kodningen ligeledes på en vurdering af, hvorvidt det pågældende forsøg bidrager til hvert af de overordnede formål. Dette har i nogle tilfælde været skrevet frem i evalueringerne, mens det for de fleste evalueringer har beroet på en overordnet vurdering på baggrund af de opstillede målsætninger og de øvrige konklusioner.

For at sikre ensretning i kodningen har det været den samme person, som har været ansvarlig for kodningsprocessen gennem alle evalueringerne. For ligeledes at sikre den nødvendige kvalitet i kodningen er der blevet foretaget en kvalitetskontrol på 10 pct. af kodningerne af en anden part i BDO/RMC, hvor det blev sammenholdt om begge parter kom frem til samme kodning.

Valideringsproces

Efter færdiggjort kodning af evalueringer i databasen blev kodningsoplysningerne sendt til validering i frikommunerne. Formålet med valideringen var at sikre en fælles forståelse og fortolkning af evalueringerne. Dette var vigtigt, da der i nogle evalueringer fremgik udsagn, som kunne fortolkes forskelligt. Hver frikommune koordinator fik dermed tilsendt RMC/BDO's kodninger af kommunens egne forsøg samt vejledning til valideringen, og en vedhæftet uddybelse af vores anvendte kodningsstrategi. Frikommune koordinatorerne videredistribuerede derefter valideringsarkene og vejledningerne til de forsøgsansvarlige, som stod for valideringen. Dermed fik kommunerne mulighed for at foretage justeringer og rettelser af RMC/BDO's kodning. RMC/BDO modtog overvejende en tilslutning fra de ansvarlige til den pågældende kodning. Der var dog også rettelser og justeringer til de pågældende kodninger. I denne proces gjorde kommunerne os blandt andet opmærksom på forsøg, som ikke fremgik i databasen, eller som ikke tilhørte den pågældende kommune. Efter modtagelsen af de validerede oplysninger, blev disse rettet i databasen.

En samlet liste over de variable der er kodet i databasen kan ses i tabellen nedenfor.

Tabel 33: Liste over kodningens variable

Variabel-id	Variabel	Type	Definition
Var_30	Er forsøget evalueret/gennemført	Kategorisk (Evalueret/redegørelse)	Angiv evaluering hvis forsøget er gennemført, hvis ikke angiv redegørelse.
Var_31	Begrundelse for manglende evaluering	Kategorisk (Forsøget er ikke gennemført/og eller stoppet før tid, forsøget er endnu ikke implementeret eller benyttet i tilstrækkeligt omfang, manglende datagrundlag, manglende ressourcer/tid, evalueres af ekstern evaluator)	Angiv årsagen til at der ikke er gennemført evaluering og kun udarbejdet redegørelse.
Var_32	Startdato	Dato Fremgår ikke	Angiv datoen forsøget er i gangsat, hvis dato-

Variabel-id	Variabel	Type	Definition
			en ikke fremgår, angiv fremgår ikke
Var_33	Slutdato	Dato Fremgår ikke	Angiv datoen forsøget er i gangsat, hvis datoen ikke fremgår, angiv fremgår ikke
Var_34	Afvielser fra ansøgning	Kategorisk (ja forsøget er ændret, nej forsøget er ikke ændret, uklart)	Oplyser kommunen at der er sket justeringer i forsøget udmøntning i forhold til deres originale projektansøgning
Var_35	Afvielser fra ansøgning supplerende spørgsmål (åben kodning)	Angiv kort hvorfor ændringer/justeringer – åben kodning	Kun relevant i tilfælde af, at der har været afvielser i forhold til originale ansøgning. Angiv her hvad årsagen er til at kommunen har ændret/justeret i forhold til originale projektansøgning
Var_36	Evaluator	Kategorisk (Intern, eksternt, uklart)	Hvem har gennemført evalueringen for kommunen?
Var_37	Robusthedsvurdering af evalueringen	Kategorisk: (Meget stærk, stærk, mindre stærk, uklart)	Angiv her styrken af evalueringen ud fra hvor stærk/evident evalueringen vurderes at være.
Var_38	Aktivitetsdata i evalueringen	Kategorisk (kvalitativ og kvantitativ, kombination af kvalitativ og kvantitativ, uklart, ikke relevant)	Aktivitetsdata er defineret som antal borgere/forløb/henvendelse
Var_39	Effektdata i evalueringen	Kategorisk (kvalitativ og kvantitativ, kombination af kvalitativ og kvantitativ, ikke relevant, uklart)	Kun relevant for de evalueringer som er effektvalueringer.
Var_40	Antal målsætning	Numerisk Uklart	Angiv antal af selvstændige målsætninger i forsøget. Hvis ikke det fremgår angiv uklart
Var_41	Type af målsætninger	Kategorisk (Øget effekt, bedre ressourceudnyttelse, Øget borgertilfredshed, Bedre samarbejde, økonomiske potentialer, øget medarbejdertilfredshed) OBS: der kan vælges op til 8 forskellige målsætninger per forsøg.	Øget effekt: Øget effekt af indsats, forbedret virkning af indsats Forbedret ressourceudnyttelse: Øget produktivitet, tidsbesparelse Øget borgertilfredshed/kvalitetsforbedring: Kortere ventetider, bedre sammenhæng i sagsforløb, bedre service/information Bedre samarbejde: Forbedret kommunikation, snitflader til samarbejdspartnere, ikke borgerrelateret Økonomiske potentialer: Øget medarbejdertilfredshed: Kommunale ansatte oplever øget arbejdsglæde
Var_42	Målopfyldelse af egne målsætninger	Kategorisk (lav, middel, høj, uklart)	0-35 % opnået=lav 35-70 % opnået=middel 70-100 % opnået = høj Udregnes af BDO
Var_43	Konklusion på evaluering	Åben kodning	Her klippes opsummerende citater ind fra konklusionen eksempelvis
Var_44	Effekter for målgruppen	Kategorisk (positive, negative, både positive og negative, uændret, ikke relevant, uklart)	Ved effektvaluering angiv retningen på effekten
Var_45	Økonomiske konsekvenser	Kategorisk (positive, negative, både positive og negative, uændret, ikke evalueret)	Angiv de økonomiske konsekvensers retning af evalueringen
Var_46	Fremmede eller hæmmende faktorer	Kategorisk (Fremmede, hæmmende, både fremmede og hæmmende, hverken eller, uklart)	Angiv om der har været faktorer der har haft indflydelse på evalueringens resultater
Var_47	Supplerende spørgsmål til fremmede/hæmmende faktorer (åben kodning)	Angiv hvilke fremmede og hæmmende faktorer der er tale om	Dette spørgsmål er relevant hvis der er tale om fremmede eller hæmmende faktorer, angiv derfor hvilke

Variabel-id	Variabel	Type	Definition
	ning)		
Var_48	Målopfyldelse i forhold til frikommunernes overordnede formål: Afbureaukratisering/færre regler	Kategorisk (ja, nej, uklart, ikke relevant, uændret)	Er der skabt færre regler i form af regelforenklaring, fjerne unødvendige/uhensigtsmæssige regler/lovgivning/bekendtgørelse og diverse administrative processer for lokalpolitikere, ledere og medarbejdere?
Var_49	Målopfyldelse i forhold til frikommunernes overordnede formål: Øget råderum	Kategorisk (ja, nej, uklart, ikke relevant, uændret)	Er det sket et øget råderum i form af et fagligt handlerum for kommunens medarbejdere. Råderummet består af de regler styringsvilkår staten udsteder.
Var_50	Målopfyldelse i forhold til frikommunernes overordnede formål: Mere tillid	Kategorisk (ja, nej, uklart, ikke relevant, uændret)	Er der sket øget tillid til kommunens medarbejders faglighed og engagement, og <i>i mindre grad</i> kontrol?
Var_51	Målopfyldelse i forhold til frikommunernes overordnede formål: Sparsommelighed/produktivitet/effektivitet	Kategorisk (ja, nej, uklart, ikke relevant, uændret)	Har frikommuneforsøget medvirket til øget ressourceudnyttelse og effektivitet?
Var_52	Øvrige virkninger	Kategorisk (positive, negative, både positive og negative, ingen, uklart)	Sidegevinster/utilsigtede hændelser ol.

Survey blandt forsøgsansvarlig

Survey for forsøgsansvarlige har haft til formål at klarlægge resultaterne for hvert forsøg i forhold til såvel forsøgenes egne formål samt bidrag til frikommuneordningens formål.

Hvem har modtaget og besvaret surveyen

Ud fra de indsamlede informationer i databasen over forsøg, der var igangsat ved midtvejsevalueringen, er der udsendt en survey til 260 forsøgsansvarlige. Ud af disse har 204 gennemført spørgeskemaet, hvilket resulterer i en svarprocent på 79 pct. I surveyen er et indledende spørgsmål om, hvorvidt det pågældende forsøg reelt er taget i brug i det daglige arbejde. Hertil svarer 81 pct. ja, hvilket efterlader 165 forsøg, hvor de forsøgsansvarlige kan udfylde de resterende spørgsmål om forsøget. De resterende 39 forsøgsansvarlige udfylder i stedet spørgsmålet om forsøgets karakter og begrundelse for, at forsøget ikke er taget i brug.

Forsøgene i databasen har været fordelt på ni kommuner, og der er væsentlige kommunale forskelle i forhold til, hvor mange forsøg de enkelte kommuner har etableret. I Viborg, der er den kommune med flest forsøg, er der 50 forsøg i databasen, og 39 forsøgsansvarlige har besvaret surveyen. I Odsherred derimod, som er den kommune med færrest forsøg, er der 6 forsøg i databasen og 2 fulde besvarelser. En oversigt over forsøgene i kommunerne kan ses i den nedenstående tabel.

Tabel 34: Oversigt over antallet af forsøg i database og antal besvarelser fordelt på kommuner

Kommune	Antal igangsatte forsøg	Antal besvarelser i survey
Fredensborg	34	25
Fredericia	16	12
Gentofte (inkl. fællesforsøg med Gladsaxe)	30	23
Gladsaxe (inkl. fællesforsøg med Gentofte)	15	13
Odense	34	27

Kommune	Antal igangsatte forsøg	Antal besvarelser i survey
Odsherred	6	2
Vejle	46	41
Vesthimmerland	29	22
Viborg	50	39
I alt	260	204

En analyse af, hvem der er de forsøgsansvarlige viser, at der primært er tale om ledere (51 pct.) og dernæst en nogenlunde lige fordeling af medarbejdere og fagkonsulenter (hhv. 22 og 20 pct.). De forsøgsansvarlige er derudover ansat inden for syv forskellige sektorområder. Det er primært på beskæftigelsesområdet, hvor der er flest forsøg i databasen og flest gennemførte besvarelser. Derudover er børne- og ungeområdet og teknik, trafik og miljø også to store områder. Fordelingen mellem de syv sektorområder i databasen og i forhold til besvarelser af surveyen kan ses i den nedenstående tabel.

Tabel 35: Oversigt over antal forsøg i databasen og besvarelser fordelt på sektorområder

	Antal forsøg kvalificeret til survey	Antal besvarelser i survey
Beskæftigelsesområdet	98 (38 %)	69 (34 %)
Socialområdet	16 (6 %)	9 (4 %)
Ældreområdet	17 (7 %)	16 (8 %)
Sundhed & Psykiatri	26 (10 %)	13 (6 %)
Børn og unge	29 (11 %)	29 (14 %)
Teknik, Trafik & Miljø	42 (16 %)	37 (18 %)
Erhverv, Turisme & Kultur	6 (2 %)	3 (1 %)
Andet	26 (10 %)	28 (14 %)
I alt	260 (100 %)	204 (100 %)

Fordelingen af respondenter på de syv områder afspejler tilnærmelsesvis fordelingen i databasen. For det første er der som tidligere nævnt en svarprocent på 79 pct., derudover er der gennemførte besvarelser fra alle ni kommuner, og svarene er jævnt fordelt på de syv sektorområder. Dermed må det vurderes, at resultaterne fra surveyen er repræsentative for frikommuneforsøgene.

Kodning af afhængige variable omhandlende resultatopnåelse

I analyserne af surveydata er benyttet tre variable til at vurdere, hvorvidt forsøget har været succesfuldt i henhold til forsøgets eget formål og til frikommuneordningens formål.

Det skal indledningsvist nævnes, at for alle nævnte variable herunder er "Ved ikke"-besvarelser kodet som manglende besvarelse.

Hvad angår forsøgets resultatopnåelse i henhold til eget formål er benyttet to variable, som direkte måler den forsøgsansvarliges vurdering heraf. De to spørgsmål er formuleret som følgende;

"I hvilken grad vurderer du på baggrund af de foreløbige erfaringer, at forsøgsprojektet realiserer de opstillede målsætninger for forsøget?"

"I hvilken grad vurderer du på baggrund af de foreløbige erfaringer, at forsøgsprojektet er relevant for landets øvrige kommuner?"

Hvis den forsøgsansvarlige svarer "i meget høj grad" eller "i høj grad" til de ovenstående spørgsmål, vurderes forsøget at være en succes. Dette er ud fra logikken om, at hvis den forsøgsansvarlige vurderer, at de opstillede målsætninger er opnået må forsøget vurderes at være en succes set fra et kommunalt perspektiv. Det samme gælder, hvis den forsøgsansvarlige vurderer, forsøget er så godt, at det er værd at gennemføre i andre kommuner.

For at kunne måle, hvorvidt forsøget bidrager til at opnå frikommuneordningens formål om afbureaukratisering, mere tillid til medarbejdere samt et større lokalt råderum til lokale politikere og ledere, er dernæst dannet et formativt indeks sammenlagt ved sumscore. Indekset er dannet på baggrund af den forsøgsansvarliges vurdering af, hvorvidt forsøget har bidraget til nedenstående resultater. Svarkategorierne rangerer fra 1 "Slet ikke" til 5 "I meget høj grad":

1. At der i kommunen er skabt afbureaukratisering og færre regler
2. At medarbejderne oplever mere tillid
3. At lokale politikere oplever et større råderum
4. At kommunens ledere oplever et større råderum.

Indekset har en variationsbredde på 5-25. Forsøg med værdien 5 angiver, at de forsøgsansvarlige har vurderet, at forsøget "slet ikke" har bidraget til alle fire variable. Har forsøget derimod bidraget i meget høj grad til alle variable, gives værdien 25. Efter dannelsen af indekset, omkodes variabelen til to kategorier, hvor 1 indikerer en høj grad af resultatopnåelse over for 0, som er ikke høj grad af resultatopnåelse. Det skal her påpeges, at manglende besvarelser (herunder også "Ved ikke"-besvarelser, som tidligere nævnt) på en variabel betyder, at respondenterne udgår fra indekset.

Kodning af diverse uafhængige variable til at forklare resultatopnåelse

Med henblik på at kunne sige noget om, hvilken type af forsøg, der har størst sandsynlighed for at opnå succes i henhold til eget formål og/eller frikommuneordningens formål, undersøges flere uafhængige variable som forklaringsfaktorer. For alle nævnte variable gælder, at "Ved ikke"-besvarelser er kodet som manglende besvarelse.

De to første spørgsmål omhandler forsøgets formål. Spørgsmål fra surveyen og tilhørende svar-kategorier lyder som følgende:

"Hvad er det primære formål for forsøget? (sæt max 3 krydser)"

- At forenkle det daglige arbejde
- At afprøve nye ideer/skabe innovation
- At skabe mere råderum til decentrale ledere
- At udvise mere tillid til medarbejderne
- I højere grad at inddrage borgeren
- At tilrettelægge arbejdet med borgerne på en mere hensigtsmæssig måde
- At tilgodese erhvervslivet (vækstdagsorden)
- At fastsætte det ønskede serviceniveau i kommunen
- At forøge kvaliteten i servicen
- At indhøste besparelser
- At forstærke det tværgående samarbejde i kommunen

"Inden for hvilke af følgende temaer er der søgt om fritagelse?"

- Udvikling af borgerrettede ydelser (fx øget fleksibilitet i ydelse, udvidet adgang til ydelser, mv.)
- Forenkling af interne processer og arbejdsgange (planlægning, koordinering, sagsbehandling)
- Forenkling af kommunens generelle administration, ledelse og organisering (ændret organisering/opgavefordeling, samarbejde mellem politiske udvalg og administration mv.)

Ved at benytte de to ovenstående variable, er det muligt at undersøge, hvorvidt der er en større andel af succesfulde projekter inden for nogle af kategorierne sammenlignet med de andre. Fx

om forsøg med det primære formål om at forenkle det daglige arbejde er mere succesfulde end andre.

De to efterfølgende opdelingsvariable omhandler karakteren af forsøgene. Spørgsmålene lyder:

"I hvilken grad er følgende beskrivelser gældende for forsøget? – Forsøget er innovativt."

"I hvilken grad er følgende beskriver gældende for forsøget? – Forsøget er omfattende."

Hvis der svares "i meget høj grad" eller "i høj grad" på de ovenstående spørgsmål, vurderes forsøget som henholdsvis innovativt eller omfattende. Dermed kan vi opdele succesvariable i innovative og ikke-innovative forsøg og omfattende og ikke-omfattende forsøg. Dette giver mulighed for at analysere, hvorvidt innovative eller omfattende forsøg er mere succesfulde end de forsøg som hhv. ikke er innovative og ikke er omfattende.

Den femte variabel, som er benyttet til at karakterisere succesfulde forsøg omhandler, hvorvidt der har været gode forudsætninger for implementering heraf. Her er dannet et formativt indeks sammenlagt ved sumscore på baggrund af spørgsmål, om i hvilken grad den forsøgsansvarlige vurderer, at implementeringsprocessen har været karakteriseret ved følgende parametre:

1. Klare mål og succeskriterier for forsøget
2. En realistisk tidsplan
3. En klar rolle- og ansvarsfordeling
4. Den fornødne tid og ressourcer til implementering
5. At berørte medarbejdere har ejerskab til forsøget
6. At der er udviklet relevante procedure/arbejdsgangsbeskrivelser
7. At berørte medarbejdere har fået den fornødne introduktion og er klædt på til opgaven
8. Løbende opfølgning på fremdrift og udfordringer.

Indekset er efterfølgende omkodet til en variabel med tre kategorier, som enten afspejler enten mindre gode forudsætninger for implementeringsprocessen, mellemgode forudsætninger eller gode forudsætninger for processen, hvori forsøget implementeres. Det skal her påpeges, at manglende besvarelser (herunder også "Ved ikke"-besvarelser, som tidligere nævnt) på en variabel betyder, at respondenterne udgår fra indekset.

De resterende seks variable spørger til, i hvilken grad den forsøgsansvarlige vurderer, at nedenstående har fremmet eller hæmmet arbejdet med frikommuneforsøget:

1. Det politiske fokus på forsøget
2. Direktionens fokus på forsøget
3. Mine nærmeste leders fokus på opgaven
4. De tidsmæssige rammer
5. De økonomiske rammer
6. Reformen og ny lovgivning
7. Løbende opfølgning på fremdrift og udfordringer.

Variablene er kodet med tre kategorier indikerende enten "Fremmet forsøget", "Hverken fremmet eller hæmmet" eller "Hæmmet forsøget".

Analyse af sammenhænge

Der er gennemført analyser på ovenstående variable. Analyserne er gennemført ved sammenhængsmålet gamma med efterfølgende test af, hvorvidt sammenhængen er statistisk signifikant. Denne analysemetode er benyttet, eftersom de afhængige variables måleniveau har været dikotomt og de uafhængige har været på ordinalskalaniveau. Styrken på sammenhængen vurderes efter tre tærskelværdier. Er gamma 0,2 til 0,3 er der tale om en relativt svag sammenhæng.

Sammenhængen er moderat ved en værdi mellem 0,3 og 0,5 og relativt stærk ved en værdi på 0,5 eller derudover. Den statistiske signifikans angives ved hjælp af stjerner, som noterer analyseresultatets sandsynlighedsværdi. Disse følger konventionelle niveauer³².

Survey blandt medarbejdere og decentrale ledere

Mange af de igangsatte forsøg har formål, der i større eller mindre grad er fokuseret på frontmedarbejdere (fx sagsbehandlere) centralt i kommunen eller den decentrale drift i kommunens institutioner (fx skolelærere). Surveyen til medarbejdere og decentrale ledere har til formål at inddrage disse gruppers perspektiver på forsøgene såvel som på den samlede frikommuneordning.

Hvem har modtaget og besvaret surveyen

Denne survey er sendt til 1201 personer, og 715 medarbejdere og decentrale ledere har besvaret spørgeskemaet. Dette resulterer i en svarprocent på 60 pct. Ud af den samlede gruppe af respondenter er 74 pct. ansat som medarbejdere, 4 pct. som fagkonsulenter og 14 pct. er ledere. Derudover er 7 pct. af respondenterne ansat i en anden stilling (det kan eksempelvis være UU-vejledere, lægekonsulenter, mentorer eller konsulenter). Respondenter stilles forskellige spørgsmål alt efter i hvilken funktion, de er ansat. De decentrale ledere stilles videre til spørgsmål relateret til lederfunktionen og lignende for medarbejderne.

Surveyen er sendt til alle ni kommuner. Antallet og andelen af respondenter fra hver af de ni kommuner ses i nedenstående tabel. Tabellen viser ligeledes, hvilke sektorområder der er repræsenteret i besvarelserne samt antallet af besvarelser inden for hvert område.

Tabel 36: Antal respondenter fra kommunerne fordelt på sektorområde (i antal respondenter)

	Beskæftigelse	Social	Ældre	Sundhed	Børne- og unge	Teknik og miljø	Kultur og fritid	Andet	I alt
Fredensborg	20	2	8	4	10	9		10	63 (9 %)
Fredericia	2		1	7	2			2	14 (2 %)
Gentofte	15	2		1	7				25 (4 %)
Gladsaxe	21	4	3	2	4	4			38 (5 %)
Odense	86	3	58	11	6			1	165 (23 %)
Odsherred	1				4			4	9 (1 %)
Vejle	193		1	1	3	4		7	209 (29 %)
Vesthimmerland					1				1 (0 %)
Viborg	119	3	3	2	36	20		8	191 (27 %)
I alt	457 (64 %)	14 (2 %)	74 (10 %)	28 (4 %)	73 (10 %)	37 (5 %)	0 (0 %)	32 (5%)	715 (100 %)

Iagttages fordelingen af besvarelser på tværs af kommunerne, er der flest besvarelser fra personale i Odense, Vejle og Viborg. Dette afspejler i øvrigt fordelingen i databasen i og med, at der er registreret flest forsøg i disse tre kommuner. Det skal bemærkes, at Fredensborg, der har 34 forsøg, der er kvalificeret til spørgeskemaundersøgelsen, kun står for 9 pct. af besvarelserne. Dette skyldes hovedsageligt, at Fredensborg Kommune har haft relativt få forsøg på beskæftigelsesområdet (20 forsøg), som er det sektorområde, der påvirker det største omfang af personale. Til sammenligning har Odense, som har 33 igangsatte forsøg, beskæftigelsesområdet repræsenteret ved 86 respondenter.

Som ovenstående indikerer, er beskæftigelsesområdet uden tvivl den mest repræsenterede sektor. Respondenterne på dette område udgør 64 pct. af de samlede besvarelser. Dette skyldes for det første, at antallet af forsøg på beskæftigelsesområdet udgør halvdelen af alle igangsatte forsøg. For det andet er forsøgene på område ofte meget omfangsrige i og med, at de berører meget personale i kommunerne. De næststørste områder, som er repræsenteret i surveyen, er æl-

³² 99% angives med ***, 95% ** og 90% *.

dre og børn- og ungeområdet. På sidstnævnte område indgår forsøgene på skoleområdet, som, ligesom beskæftigelsesområdet, også berører mange ansatte. Dette skyldes således den store andel af respondenter. Hvad angår besvarelserne på ældreområdet ses en kommunal skævvridning, da langt størstedelen er personale fra Odense. Derudover skal det nævnes, at der ikke er besvarelser på kultur og fritidsområde på trods af, at der er 6 forsøg kvalificeret til surveyen. Dette område er derfor ikke repræsenteret i medarbejdere og decentrale leders besvarelser.

De analyser, der er gennemført på baggrund af denne survey, er primært baseret på data fra sektorområder på aggregeret plan. Dette fordi svarfordelingerne ikke varierer betydeligt, hvis de enkelte sektorområder undersøges isoleret set. Er dette alligevel tilfældet i nogle delanalyser, nævnes det som led i analysen. Et forhold som dog bør nævnes i den forbindelse er, at fordelingen af ledere over for medarbejdere varierer på tværs af områder. Fx er der en overvægt af ledere repræsenteret på sundhedsområdet (38 pct.), hvorimod andelen af ledere på beskæftigelsesområdet blot er 7 pct. Spørgsmål der kun er stillet til ledere repræsenterer derfor i højere grad nogle områder end andre. Har dette en betydning for delanalysens resultater, fremhæves det som led i afrapporteringen.

Survey blandt forvaltningsansvarlige

Den tredje survey er gennemført med repræsentanter for forvaltningen i de ni kommuner. Formålet hermed er at få et perspektiv fra den daglige organisering og drift af et fagligt område.

Hvem har modtaget og besvaret surveyen

Surveyen er udsendt til 68 forvaltningsansvarlige, hvoraf 49 har besvaret spørgeskemaet. Dette resulterer i en svarprocent på 72 pct.

Surveyen er sendt til otte af de ni frikommuner. Der er således ingen forvaltningsansvarlige i Vesthimmerland repræsenteret, da kommunen ikke ønskede at deltage heri. Antallet og andelen af respondenter fra hver af de otte kommuner ses i nedenstående tabel. Tabellen viser ligeledes, hvilke sektorområder der er repræsenteret i besvarelserne samt antallet af besvarelser inden for hvert område.

Tabel 37: Antal respondenter fra kommunerne fordelt på sektorområde (i antal respondenter)

	Beskæftigelse	Social	Ældre	Sundhed	Børne- og unge	Teknik og miljø	Kultur og fritidsområdet	Andet	I alt
Fredensborg	1			1	1	1	1	3	8 (16 %)
Fredericia	1				2			1	4 (8 %)
Gentofte	1	2			3	2			8 (16 %)
Gladsaxe	1	1	1		2	1		1	7 (14 %)
Odense	1		2	1	1	1		1	7 (14 %)
Odsherred								1	1 (2 %)
Vejle	1	1		1	1		1	2	7 (14 %)
Vesthimmerland									0 (0 %)
Viborg	1	1	2		1	1		1	7 (14 %)
I alt	7 (14 %)	5 (10 %)	5 (10 %)	3 (6 %)	11 (22 %)	6 (12 %)	2 (4 %)	10 (20 %)	49 (100 %)

Analysen viser, at besvarelsene fordeler sig stort set ligeligt på tværs af kommunerne. Odsherred skiller sig dog ud ved kun at have én forvaltningsansvarlig repræsenteret. I udvælgelsen af forvaltningsansvarlige var kriteriet, at de skulle være berørt af ordningen, herunder fx have forsøg i drift i forvaltningen. Eftersom at Odsherred blot har 6 igangsatte forsøg, er antallet af forvaltningsansvarlige repræsenteret ligeledes lavt.

De sektorområder, hvorfra der er flest besvarelser, er på børne- og ungeområdet samt på andre områder. Under sidstnævnte ligger hovedsageligt ansvar for økonomi og administration. Enkelte respondenter angiver en blanding af sektorområder, såsom ældre- og socialområdet. At der i nogle kommuner er besvarelser fra op til 3 forvaltningsansvarlige på børne- og ungeområdet skyldes, at dette område indbefatter såvel skole- og dagtilbudsområdet.

Som med surveyen blandt medarbejderne og de decentrale ledere, er analyser gennemført på baggrund af denne survey, primært baseret på data fra sektorområder på aggregeret plan. Dette fordi der ikke er systematik i besvarelsene alt efter, hvilket sektorområde der iagttages. Er dette alligevel tilfældet i nogle delanalyser, fremhæves det som led i afrapporteringen.

Metode for gennemførelse af frikommunebesøg

Med henblik på at sikre at der er indhentet en uddybende kortlægning af erfaringer, vurderinger og perspektiver fra interessenter i frikommuner, er der i forbindelse med slutevalueringen gennemført frikommunebesøg i alle ni frikommuner.

Formålet med gennemførelsen af frikommunebesøgene har været at sikre en dybere forståelse for og kvalificering af hver enkelt frikommunes erfaringer og resultater i forhold til både frikommuneordningens formål og i forhold til formålene med den enkelte kommunes forsøg.

Konkret har frikommunebesøgene baseret sig på kvalitativ dataindsamling, der både omhandler generelle erfaringer og resultater af ordningen i frikommunerne og indsamling af eksempler, erfaringer og perspektiver fra konkrete forsøg gennemført i de enkelte frikommuner.

Selve besøget har typisk været afholdt på en samlet dag og har bestået af fire aktiviteter. Disse er beskrevet i nedenstående tabel.

Tablet 38: Overblik over indhold i frikommunebesøg

Aktivitet	Deltagere
Interview: Frikommuneadministrator	Frikommuneadministrator
Fokusgruppeinterview: Politiske udvalgsformænd og borgmester	Politiske udvalgsformænd Borgmester
Miniworkshop 1	Direktionen Relevante fagchefer Udvalgte medarbejderrepræsentanter
Miniworkshop 2	Udvalgte direktører Relevante fagchefer Forsøgsansvarlige Udvalgte medarbejderrepræsentanter

Uddybende om frikommunebesøgenes aktiviteter

Formålet med de tre førstnævnte aktiviteter er at drøfte og kvalificere kommunens samlede resultater som følge af frikommuneordningen. Miniworkshop 2 havde derimod til formål at fokusere mere snævert på udvalgte forsøg, som har vist særlig høj målopfyldelse/potentiale.

Til miniworkshop 1 præsenterede evaluatoren den enkelte frikommunes resultater fra de tre surveys samt fra frikommunens egne evalueringer af frikommuneforsøgene. Resultaterne skulle danne et fælles afsæt for workshoppen, således at drøftelserne for det første fik karakter af at være evaluerende i forhold til resultatopnåelsen, men ligeledes opklarende i forhold til de præsenterede resultater

Til miniworkshop 2 præsenterede de forsøgsansvarlige de særligt udvalgte forsøg for de resterende deltagere. Forsøgene var udvalgt af frikommunen som værende forsøg med særlig høj målopfyldelse og/eller potentiale og er præsenteret i tabellen nedenfor. På workshoppen kredsedrøftelserne derudover om erfaringer med forsøgenes resultatopnåelse og/eller potentiale. Slutteligt satte workshoppen fokus på betydningen af forsøgene for frikommunens fremtidige praksis.

Tabel 39: Oversigt over forsøg drøftet på workshop 2 i frikommunebesøg

Frikommune	Projekter fremhævet af frikommuner i forbindelse med frikommunebesøg
Fredensborg	<ul style="list-style-type: none"> - Fleksible hold i folkeskolen - Hæve grænsen for lokalplanpligt samt byzonetilladelser - En koordineret og sammenhængende indsats vedr. Vederlagsfri fysioterapi - Fleksibilitet i samtaleformer - En samlet indgang til borgerservice - Informeret samtykke i sundhedspleje og skoletandpleje
Fredericia	<ul style="list-style-type: none"> - Informeret samtykke i sundhedspleje og skoletandpleje - En koordineret og sammenhængende indsats vedr. Vederlagsfri fysioterapi - Differentierede muligheder for afvikling af forebyggende hjemmebesøg til borgere fra 75 år - Udvidelse af virksomhedspraktikperiode
Gentofte	<ul style="list-style-type: none"> - Tværgående og koordineret indsats på beskæftigelsesområdet - Individuel opfølgning i sygedagpengesager - Femårige udskolings- og gymnasieforbøb - Ét samlet skoledistrikt
Gladsaxe	<ul style="list-style-type: none"> - 5 årigt udskolings- og erhvervsuddannelsesforløb: EUD-linjen - Ensartede regler for ambulant behandling for alkohol og stofmisbrug - Fokus på effekt frem for proces på beskæftigelsesområdet
Odense	<ul style="list-style-type: none"> - Udvidelse af virksomhedspraktikperiode
Odsherred	<ul style="list-style-type: none"> - Drift af 10. klasse i gymnasiergi
Vejle	<ul style="list-style-type: none"> - Mere virksomhedsrettede indsatser i jobcenter - Individuelle samtaler og tilbud til alle i jobcenter
Vesthimmerland	Ingen
Viborg	<ul style="list-style-type: none"> - Medborgerskab i jobcenter - Projekter vedrørende lokalplanlægning, byzonetilladelser og detailhandel - Informeret samtykke i sundhedspleje og skoletandpleje - Fleksible hold og klassedannelse i folkeskolen

De to interviews har været gennemført med afsæt i en semistruktureret interviewguide tilpasset den konkrete målgruppe, hvorimod de to workshops er gennemført på baggrund af drejebøger. Interviewguides og drejebøger var forinden godkendt af evalueringens styregruppe.

Formålet med denne sammensætning af interviewpersoner og deltagere til workshoppen har været at sikre en afdækning af

- De politiske målsætninger, som borgmester og kommunalbestyrelse har sat fokus på i brugen af frikommuneordningen samt et syn på hvad deltagelse i frikommuneordningen har betydet for kommunen.
- Kommunens interne arbejde med forsøgene og øvrig udvikling, herunder om frikommuneordningen har givet særlige resultater i dette arbejde.

- Praksisperspektiver på resultater af forsøgsarbejdet og det generelle udviklingsarbejde på tværs af de enkelte fagområder.

I forbindelse med den faktiske gennemførelse af interviews har der i nogle kommuner været afvigelser fra ovenstående tabel med deltagere, som der har været gennemført interviews med. Det drejer sig om, at det i enkelte kommuner ikke har været muligt at gennemføre interview med borgmesteren eller direktionsniveau, da kommunen ikke har ønsket/haft mulighed for at stille op til et interview på de planlagte dage (Odsherred og Fredericia). Derudover har antallet af udvalgsformænd repræsenteret i interviewene været varierende på grund af andre prioriteringer fra kommunens side.

Konkret har tilrettelæggelsen af de to workshops også varieret på tværs af kommuner, hvor der i nogle kommuner er afholdt en samlet workshop med størst fokus på de særligt udvalgte forsøg, mens der i andre kommuner er blevet afholdt en længere og mere omfattende miniworkshop 1 end workshop 2.

Metode kapitel 5 om lovændringer og frikommuneforsøget

I det følgende afsnit redegøres kort for metoden i deep-dive om lovændringer.

Datagrundlaget for deep-dive om lovændringer er følgende

- Databasen med kodning af kommunernes egne evalueringer og redegørelser. Databasen som er blevet oprettet i forbindelse med midtvejsevalueringen samt processen i forhold til kodning af kommunernes egne evalueringer ind i databasen i forbindelse med slutevalueringen. Der i forbindelse med deep-dive om lovændringer tilføjet og kodet en variabel om hvorvidt forsøget er blevet omfattet af generel lovgivning med svarkategorierne: Ja, nej, hverken eller samt ikke oplyst.
- Frikommunerens frikommunevedtægter. Frikommunevedtægterne er gennemgået, herunder de opgørelser af de forsøg der var gennemført, ophørt på grund af reformer og lovgivning samt stoppet af anden grund.
- Gennemgang udvalgte frikommuners statusnotater om frikommuneforsøgene til de politiske udvalg
- Interview og dialog med de frikommuneansvarlige i en række ministerier om samspillet mellem generet lovgivning og frikommune: Justitsministeriet, Skatteministeriet, Transport- og Bygningsministeriet, Udlændige-, Integrations- og Boligministeriet; Finansministeriet. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, Kulturministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet
- Bevarelse fra de forsøgsansvarlige i kommunerne omkring faktorer der fremmer og hæmmer frikommuneforsøgene og vedr. vurderingen af hvorvidt forsøgene kan udbredes til alle kommunerne.

På den baggrund er gennemført en analyse af data.

Der er ikke gennemført en individuel gennemgang har hvert enkelt forsøg og hvordan det er påvirket af/har påvirket reformer og generel lovgivning. Analysen bygger i alt væsentligt på kommunernes egne vurdering af samspillet mellem den generelle lovgivning og frikommuneforsøgene.

BILAG 2: BILAG TIL KAPITEL 5. OVERSIGTER OVER FRIKOMMUNEFORSØG HVOR KOMMUNERNE VURDERER, DER ER POTENTIALER FOR VIDEREFØRELSE OG SPREDNING

Beskæftigelsesområdet:

Boks 1: Frikommuneforsøg på beskæftigelsesområdet, hvor kommunerne vurderer der er potentialer for videreførelse og spredning

- Borgersamtaler, der giver mening - Fleksibelt opfølgings-/kontaktforløb for sygemeldte og kontanthjælpsmodtagere med sag i behandlingssystemet
- Borgersamtaler, der giver mening - Individuelle samtaler og tilbud til alle
- Flexibilitet i samtaleformer
- Borgerens eget kontaktforløb
- Et fleksibelt og individuelt kontaktforløb
- Samtaler for sygemeldte og kontanthjælpsmodtagere når det giver mening
- Individuelle kontaktforløb for personer omfattet af integrationsloven
- Individuel opfølgning i sygedagpengesager
- Fokus på indsatsen - meningsfulde opfølgninger
- Medborgerskab kombineret med enkel/overskuelig model for kontakt og aktivering
- Udvidelse af virksomhedspraktikperiode fra 4-26 uger
- Virksomhedspraktik op til 13 uger for forsikrede ledige
- Udvidede partnerskabsaftaler – social ansvarlighed som konkurrenceparameter
- Borgerservice - En samlet indgang til borgerservice
- Rimelighedskrav ved etablering af virksomhedspraktik
- Flere praktikpladser til de unge
- Udvidet praktik er vejen til uddannelse
- Samling og specialisering af opgaverne med rådighedsvurderinger
- Ensretning af reglerne for udbetalinger til personer i aktive tilbud
- Dispensation i forhold til forholdstallet mellem ordinært ansatte og personer i virksomhedspraktik og løntilskud i frivillige foreninger
- Fritagelse for varighedsregler LAB §§ 34, 35 og 44, stk. 1, nr. 1
- Fælles opstart af sygedagpengesager
- Konsekvens og logik når borgeren får en sanktion
- Enkelttydelser – den, der kender borgeren, behandler ansøgningen
- Tilskud til hjælpemidler og befordringsgodtgørelse til borgere i aktive tilbud efter integrationslove
- Iværksætterforløb i egen virksomhed
- Pitstop i uddannelse – Mentorstøtte til unge, der har påbegyndt en uddannelse på ordinære vilkår
- Revurdering af fleksjobsvisiterede
- Reduktion i antallet af planer
- Seniorjob i private virksomheder
- Aftale- og handleplan
- Flexibilitet ved brugen af mentor
- Borgeren i centrum – opfølgning i forhold til betingelserne for at modtage hjælp
- Færre barrierer for frivillighed
- Tværgående og koordineret sagsbehandling

Kilde: Frikommunernes evalueringer og redegørelser.

Teknik, trafik og miljø:

Boks 2: Frikommuneforsøg inden for teknik, trafik og miljø, hvor kommunerne vurderer der er potentialer for videreførelse og spredning

- Reduktion i antallet af planer
- Hæve grænsen for lokalplanpligt - byzonetilladelse
- Reduceret høringsperiode ved forslag til lokalplaner og kommuneplantillæg
- Bagatelgrænse for kommuneplanlægning ved nye lokalplaner
- Muliggøre generelle dispensationer fra lokalplaner
- Opdatering af beskyttede vandløb
- Midlertidige aktiviteter som mulighed i lokalplaners anvendelsesbestemmelser
- Mulighed for at forenkle proceduren ved overførsel fra landzone til byzone.
- Forenkling af regler om brugerbetaling for miljøtilsyn på virksomheder og husdyrbrug
- Uddelegering af projektkendelsen for kollektive varmforsyningsanlæg
- Forenkling af beslutningsprocessen for godkendelse af varmforsyningsprojekter
- Rette registrering af beskyttede diger
- Bjørneklobekæmpelse på private ejendomme
- Rette registrering af beskyttede diger

Kilde: Frikommunernes evalueringer og redegørelser.

Sundhed og psykiatri:

Boks 3: Frikommuneforsøg inden for sundhed og psykiatri, hvor kommunerne vurderer der er potentialer for videreførelse og spredning

- Vederlagsfri fysioterapi
- Ensartede regler for ambulans behandling for alkohol- og stofmisbrug
- Informeret samtykke til sundhedsplejerskens sundhedssamtaler og undersøgelser på skoler
- Informeret samtykke til tandbehandlinger
- Anmeldte embedslægetilsyn på plejehjem hvert andet år

Kilde: Frikommunernes evalueringer og redegørelser.

Skoleområdet:

Boks 4: Frikommuneforsøg på skoleområdet, hvor kommunerne især vurderer der er potentialer for videreførelse og spredning

- 5-årigt udskolings- og erhvervsuddannelsesforløb med fokus på innovation og teknik (EUD)
- Flexibel skolestart
- Flexible hold
- Semesteropdelt afgangseksamen fra folkeskolen
- Sammenlægning af skoledistrikter – Udvidelse af nærmiljøet: Store skoledistrikter
- Debatskabende aktiviteter (voksenundervisning)
- Drift af 10. klasse i gymnasier regi

Kilde: Frikommunernes evalueringer og redegørelser.