Til
Kommunalbestyrelsen

Dokumenttype
Rapport – Kort version

Dato
November

MIDTVEJSRAPPORT
EVALUERING AF FRI-KOMMUNEORDNINGEN



RAMBØLL

BDO

MIDTVEJSRAPPORT
EVALUERING AF FRIKOMMUNEORDNINGEN

Rambøll
Olof Palmes Allé 20
DK-8200 Aarhus N
T +45 5161 1000
F +45 5161 1001
www.ramboll.dk

INDHOLD

1.	Indledning	1
2.	Udvikling af forsøg **Frikommunerne har grebet muligheden for at udvikle og nytænke opgaverne**	2
3.	Ansøgning og godkendelse **Mange godkendte forsøg, men også lang sagsbehandling**	5
4.	Implementering **Processen forløber hensigtsmæssigt, men mange forsøg udgår af ordningen**	8
5.	Foreløbige resultater **Stort potentiale i forhold til at udbrede forsøg til øvrige kommuner**	10

1. INDLEDNING

KL og Økonomi- 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 ift. indhold, proces, rammer og resultater. Resultaterne skal ses i forhold til ordningens formål, som er:

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

Evalueringen gennemføres som to delundersøgelser. En midtvejsevaluering i efteråret 2014 samt en slutevaluering i foråret 2016. Både midtvejsevalueringen og slutevalueringen afrapporteres i særskilte rapporter.

Denne rapport er en forkortet version af midtvejsevalueringen, der skal formidle de nuværende erfaringer med frikommuneordningen til det politiske niveau i landets øvrige kommuner.

1.1 Kort om frikommuneordningen

I forbindelse med finanslovsaftalen for 2011 besluttede den tidligere regering at gennemføre forsøg med frikommuner. Den nuværende regering har videreført forsøget med den ambition, at erfaringerne kan bidrage til den generelle reform af den offentlige sektor med fokus på tillid, faglighed, ledelse og afbureaukratisering[1]. Frikommuneprojektets mål om at sætte kommunerne mere fri og fjerne uhensigtsmæssige regler og bindinger for lokalpolitikere, ledere og medarbejdere skal ses i sammenhæng med regeringens tillidsreform[2].

I alt ni kommuner er udvalgt til frikommuneordningen, der foregår fra den 1. januar 2012 til den 1. juli 2017[3]. De medvirkende kommuner er Fredensborg, Fredericia, Gentofte/Gladsaxe (fælles ansøgning), Odense, Odsherred, Vejle, Vesthimmerland og Viborg. Kommunerne har i fire ansøgningsrunder indsendt konkrete ansøgninger om forsøg på en række forskellige områder. Derudover har frikommunerne og ministerierne i samarbejde skabt en række forsøgstemaer for at udvikle flere tværgående forsøg på centrale, kommunale velfærdsområder, som frikommunerne også kunne søge om at udføre.

Evalueringens konklusioner formidles med udgangspunkt i nedenstående temaer.



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

[1] Økonomi- og Indenrigsministeriet http://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/frikommuneforsoeg-og-udfordringsret/frikommuneforsoeg.aspx.

[2] Økonomi- og Indenrigsministeriet: http://oim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/jun/ny-aftale-om-principper-for-samarbejde-om-modernisering-af-den-offentlige-sektor.aspx.

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

2. UDVIKLING AF FORSØG

FRIKOMMUNERNE HAR GREBET MULIGHEDEN FOR AT UDVIKLE OG NYTÆNKE OPGAVERNE

Overordnet set viser midtvejsevalueringen, at kommunerne er gået meget aktivt ind i frikommuneordningen. Der er således udviklet og ansøgt om i alt 594 forsøg. Dette er en ganske omfattende mængde af forsøg, der i sig selv afspejler kommunernes interesse og opbakning til ordningen.

Der kan dog også konstateres relativt store forskelle mellem de kommunale sektorområder. Som det fremgår af tabellen nedenfor, har kommunerne i høj grad benyttet ordningen til at udvikle forsøg på beskæftigelsesområdet. Der er udviklet i alt 170 forsøg på dette område, der således alene bidrager med 29 pct. af det samlede antal forsøg. Derudover er frikommuneordningen i særligt grad blevet benyttet inden for områderne: Skole-, teknik, trafik & miljø, socialområdet, samt sundhed og psykiatri. Kommunerne angiver, at man ikke har haft et ønske om styre udviklingen af forsøg på de enkelte sektorområder. I stedet har tilgangen i høj grad været baseret på, at frikommuneordningen var en mulighed, der kunne benyttes, hvor interessen har været størst. Dette har typisk været på områder med størst grad af procesregulering.

Hovedparten af ansøgningerne er udviklet i første ansøgningsrunde, hvor ca. 41 pct. af forsøgsansøgningerne er udarbejdet.

Tabel 2-1: Antal forsøg fordelt på sektorområde

Sektorområde	Forsøgsansøgninger	Andel i procent
Beskæftigelse og integration	170	29%
Dagtilbud	10	2%
Erhverv, turisme og kultur	26	4%
Skole	86	14%
Socialområdet	67	11%
Sundhed og psykiatri	57	10%
Teknik, trafik & miljø	88	15%
Udbud, indkøb og offentlig-privat	16	3%
Ældre	31	5%
Tværgående tema	43	7%
I alt	**594**	**100%**

Note: De 43 forsøg i "Tværgående tema" er de forsøg, som omhandler et af de tre tværgående temaer civilsamfund, digitalisering eller politisk og administrativ organisering, men ikke kan placeres under et sektorområde. Tabellen nedenfor viser, at der i alt er 104 forsøg, der behandler et tværgående tema.

Evalueringen viser endvidere, at kommunerne anlægger 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. Dette har den konsekvens, at en del af de udviklede forsøg vedrører undtagelser eller muligheder ift. lovgivningens materielle indhold, hvor kommunerne fx opnår hjemmel til at tilbyde nye services til borgerne, at benytte eksisterende tilbud til nye målgrupper mv. Flere kommunerne fremhæver dette som centralt, idet man herved bidrager til at udvikle det generelle lovgrundlag på de forskellige sektorområder.

Midtvejsevalueringen viser, 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 også forskelle i kommunernes tilgang til den konkrete identifikation og udvikling af forsøg. Kommunernes tilgang har typisk været baseret på en decentral tilgang, hvor medarbejdere og ledere har identificeret unødvendige regler og ønsker til nye muligheder i forhold til kommunens arbejdsgange og opgaveløsning mere generelt. Dette benævnes pincetmetoden, der fokuserer på enkeltbestemmelser og afledt heraf typisk medfører et højt antal forsøg. Midtvejsevalueringen viser, at pincetmetoden i højere grad medfører forsøgsansøgninger, der senere hen imødekommes. I tillæg hertil supplerer kommunerne omfattende udviklingsprocesser, hvor forsøg udvikles og kvalificeres ud fra et mere helhedsorienteret perspektiv. Denne tilgang benævnes paraplymetoden, da der typisk udvikles mere komplekse forsøg, der omfatter flere undtagelser.

Udover kommunernes egne forsøg har der i udviklingsfasen været mulighed for at ansøge om samarbejdsforsøg og kopiforsøg. Der er udviklet i alt 40 samarbejdsforsøg i samarbejde mellem relevante sektorministerier, frikommunerne og KL. Midtvejsevalueringen viser, at der i alt er igangsat 45 forsøg med udgangspunkt i de udviklede samarbejdsforsøg. Der er således tale om en relativ udnyttelsesgrad af samarbejdsforsøgene. De mest udbredte forsøg er:

- Seniorjob i private virksomheder (ansøgt af otte kommuner)
- Færre barrierer for frivillighed (ansøgt af fire kommuner)
- Udvidelse af virksomhedspraktikperiode fra 4–26 uger (ansøgt af fire kommuner)
- Vederlagsfri fysioterapi – en koordineret og sammenhængende indsats til anden lovgivning på træningsområdet (ansøgt af fire kommuner)
- Iværksætterforløb i egen virksomhed – mulighed for at modtage midlertidig forsørgelse efter etablering af CVR-registrering og oprettelse af virksomhed (ansøgt af tre kommuner).

Midtvejsevalueringen viser, at kopiforsøgene er blevet modtaget positivt af kommunerne. Kommunerne fremhæver, at det har været en mulighed for at lære af gode ideer og erfaringer fra andre kommuner uden at anvende mange ressourcer. Ministeriernes behandling af kopiansøgninger har dog varieret relativt meget og spænder fra en tilgang, hvor en imødekommelse i en frikommune også er gældende i de andre frikommuner til en tilgang, hvor alle kopiansøgninger behandles selvstændigt og som enhver anden forsøgsansøgning.

2.1 Særlige opmærksomhedspunkter i udviklingsfasen

Midtvejsevalueringen viser, at følgende forhold kræver en særlig opmærksomhed i udviklingsfasen:

- At der tidligt sikres en forventningsafstemning og eksplicitering af de statslige krav til forsøgene
- At der tages stilling til, hvordan forsøg identificeres og videreudvikles, herunder en bevidst prioritering mellem pincetmetode, og mere omfattende udviklingsprocesser evt. i samspil med ministerier.

Midtvejsevalueringen viser, at der særligt for de vidtgående forsøg er behov for en tydelig **forventningsafstemning** i opstartsfasen og en **eksplicitering** af statens ambitioner både indadtil i forhold til de forskellige ministerier og udadtil i forhold til de deltagende kommuner. Forventningsafstemning og eksplicitering kan dels imødegå de udfordringer, som nogle af frikommunerne har oplevet i forhold til at leve op til kriterierne for imødekommelse af forsøg, dels være med til at udfordre og italesætte de forskelle der har vist sig på tværs af ministerier i forhold til at sikre en ensartet sagsbehandling, der i højere grad lever op til ordningens formål.

Med hensyn til **identifikation af forsøg** så viser midtvejsevalueringen, at medarbejderinvolvering til identifikation af unødvendige regler og arbejdsgange har en række fordele (pincetmetoden). Først og fremmest sikres det, at medarbejdernes detailviden om arbejdsgange inddrages allerede tidligt i processen. Dette giver et godt udgangspunkt for at identificere relevante procesforenklinger og udviklingsmuligheder. Involveringen af medarbejderne har derudover den fordel, at medarbejderne meget konkret oplever, at der gives mulighed for at udfordre eksisterende kommunale og statslige regler og arbejdsgange. Dette er både med til at fremme medarbejdernes motivation og fremmer samtidig en kultur i kommunen, hvor medarbejderne udfordrer eksisterende regler og arbejdsgange. Endeligt styrker en tidlig inddragelse af medarbejdere implementeringsprocessen via øget opbakning og ejerskab til de konkrete forsøg.

Særlige opmærksomhedspunkter ved pincetmetoden er, at tilgangen kan medføre mange relativt simple forsøg. Dette kan i værste fald medføre manglende overblik og helhedstænkning, og at de administrative omkostninger forbundet med forsøget potentielt kan overstige gevinsten. Der bliver dog også peget på enkelte faldgruber i forhold til kopiforsøg. I nogle kommuner er der således en oplevelse af, at den store tilgængelighed af mulige kopiforsøg har medført, at man for ukritisk har ansøgt om for mange kopiforsøg, hvilket kan resultere i et større antal forsøg, end der er kapacitet til at implementere, manglende ejerskab af forsøg og/eller forsøg, der viser sig alligevel ikke at være relevante i den givne kommunes kontekst.

Erfaringerne fra de ni frikommuner viser således også, at pincettilgangen med fordel kan suppleres af mere omfattende og helhedsorienterede udviklingsprocesser. Eksempelvis hvor stabsfunktioner eller arbejdsgrupper i kommunen gøres ansvarlige for enten at videreudvikle de identificerede forslag eller udvikle nye prioriterede forsøgstemaer fra bunden. Samarbejdsforsøg mellem sektorministerier og kommuner er en anden effektiv tilgang til at udvikle mere vidtgående og lovgivningsmæssigt komplekse forsøg. Evalueringen 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. For kommunerne er fordelen, at man tidligere vil kunne målrette ressourcerne mod de forsøg, som er realistiske samtidig med, at der kan ske en udfordring af måden, man ser opgaveløsningen på fra andre kommuners og statens perspektiv. Et tættere samspil kunne også inddrage og forpligte øvrige aktører på de enkelte sektorområder, eksempelvis regioner og praktiserende læger på sundhedsområdet. Der er flere måder at organisere disse fælles udviklingsprocesser på, men vigtige elementer kan være udvikling af samarbejdsforsøg, hvor ansøgninger udvikles i fællesskab eller at opstille en form for prækvalificeringsproces, hvor forsøgene løbende udvikles.

Midtvejsvejsevalueringen indikerer, at der er to særlige opmærksomhedspunkter ved de mere omfattende forsøg. For det første har en række kommuner oplevet, at vidtgående forsøg har fået afslag, og at investeringen i at udvikle omfattende forsøg således har været spildt. For det andet stiller de mere omfattende forsøg større krav til implementeringsprocessen, idet nogle kommuner har oplevet, at det har været en udfordring at sikre opbakning og ejerskab til forsøget blandt medarbejderne.

3. ANSØGNING OG GODKENDELSE

MANGE GODKENDTE FORSØG, MEN OGSÅ LANG SAGSBEHANDLING FOR VISSE FORSØG

Kommunerne har i fire ansøgningsrunder indsendt konkrete ansøgninger om forsøg på en række forskellige områder. Herefter har de relevante sektorministerier været ansvarlige for at behandle ansøgningen. Midtvejsevalueringen viser, at 396 af forsøgsansøgningerne er blevet **imødekommet**, og 21 forsøgsansøgninger er delvist imødekommet, hvilket 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.

155 af forsøgsansøgningerne har fået **afslag**. De vigtigste begrundelser for afslag er, at frikommunen opnår 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 for snæver og formalistisk tilgang til sagsbehandling i nogle ministerier, mangler i kommunernes forsøgsansøgninger og/eller manglende forventningsafstemning i forhold til rammerne for ordningen.

Evalueringen viser, at nogle kommuner i første ansøgningsrunde 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 tilstrækkelig kendskab til kriterierne for ansøgningerne herunder eksempelvist 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 kommunerne vanskeligt kan 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, og i enkelte tilfælde fik det den konsekvens, at kommunen herefter nedprioriterede deltagelsen i frikommuneordningen. Dette understreger nødvendigheden af, at der er en klar forståelse af rammen allerede tidligt i processen.

Tabel 3-1: Oversigt over afgørelser vedrørende frikommuneforsøg

Afgørelse	Antal	Andel
Imødekommet	396	67%
Delvist imødekommet	21	4%
Kræver ikke godkendelse	15	3%
Foreløbigt i bero	1	0%
Frafaldet	6	1%
Afslag	155	26%
I alt	**594**	**100%**

Midtvejsevalueringen viser, at formkravene i forbindelse med konkrete ansøgninger overordnet set vurderes at være dækkende og forståelige i forhold til udformning af forsøgsansøgningerne. Som nævnt i forrige afsnit påpeger flere kommuner, at en 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. Der er dog samtidig opmærksomhed på, at en for stram forventningsafstemning omvendt kunne have medført, at nogle forsøg aldrig var blevet udtænkt.

Fra flere ministerier peges der på, at der særligt i de indledende faser blev udfærdiget for brede og upræcise forsøgsansøgninger fra nogle af kommunerne. Dette kan pege på udfordringer ift. formkravene, da de enten ikke har været præcise nok til at skærpe kommunernes ansøgninger, eller at kommunerne ikke har efterlevet formkravene i ansøgningerne. Der har i ministerierne været forskellige tilgange til at adressere denne type af mangler i ansøgningerne.

3.1 Særlige opmærksomhedspunkter ved ansøgning og godkendelse

Midtvejsevalueringen peger på tre overordnede opmærksomhedspunkter ved ministeriernes sagsbehandling af ansøgningerne:

- At der har været længere sagsbehandling end forventet
- At der i nogle tilfælde har været uklare eller mange betingelser til afgørelserne
- At enkelte ministerier har anlagt en relativ snæver og formalistisk tilgang til sagsbehandlingen.

Som det første forhold peges der på, at der ved nogle forsøgsansøgninger har været en **længere sagsbehandlingstid end forventet**. Dette kan virke hæmmende, fordi det i kommunerne bliver vanskeligere at bevare fokus på ansøgningen, jo længere tid der går, og fordi den problemstilling, som ansøgningen var et udtryk for, kan forandre sig og/eller blive overhalet af andre dagsordner fra ansøgningstidspunkt til imødekommelsestidspunkt. En lang sagsbehandlingstid kan virke særligt frustrerende fra et kommunalt perspektiv, hvor der opleves stærke krav til indhold og deadlines for kommunernes ideudvikling og forsøgsansøgning.

Fra ministeriel side anerkendes det, at nogle behandlinger af forsøgsansøgninger har overskredet de opstillede tidsfrister, men der påpeges også en række forhold, der har været med til at forlænge sagsbehandlingen.

- For det første peges der på, at for brede og upræcist formulerede forsøgsansøgninger fra kommunernes side risikerer at udløse en lang sagsbehandling.
- For det andet peges der på, at der for nogle ministerier har været en forholdsvis stor sagsbehandlingsbyrde, fordi der har været en stor tyngde af frikommuneansøgninger på bestemte sektorområder.
- For det tredje påpeges det, at en lang sagsbehandlingstid i flere tilfælde har været udtryk for, at man fra ministeriernes side har afsøgt mange muligheder for at give imødekommelser frem for afslag. Ved de mere komplekse forsøgsansøgninger, der dækker over en bredere række af lovforhold, er der ofte flere muligheder for at finde begrundelser for afslag, og det kan derfor kræve en længere og grundigere sagsbehandling at sikre bedre muligheder for imødekommelser. En kort sagsbehandlingstid er derfor ikke i alle tilfælde udtryk for god sagsbehandlingskvalitet i forhold til ordningens formål.

Et andet forhold ved sagsbehandlingen er, hvis **afgørelsen ikke fremstår klart** nok for kommunerne. Dette kan både gøre sig gældende ved imødekommelser og ved afslag. Der bliver af nogle af frikommunerne peget på, at der i imødekommelser kan optræde betingelser af en karakter, som enten ikke giver tilstrækkelig mening for kommunen, eller som virker så indskrænkende i forhold til baggrunden for forsøgsansøgningen, at forsøget ændrer karakter og ikke bevarer den samme relevans som ved ansøgningstidspunktet. Derfor kan dette virke hæmmende i forhold til igangsættelse af imødekomne forsøg. Ved afslag er der i nogle af frikommunerne en oplevelse af, at baggrunden for afslaget ikke fremstår tydeligt nok, eller at frikommunen oplever, at der fra ministeriets side ikke er gjort nok for at afsøge mulighederne for imødekommelse, eksempelvis ved at inddrage kommunen i en tilpasning af ansøgningen, så den i højere grad kunne leve op til kriterierne for imødekommelse. Omvendt kan det virke fremmende for ordningen, hvis der oplevesen konkret dialog om mulige justeringer i en frikommuneansøgning, der ellers kunne have ledt til et afslag.

Et tredje opmærksomhedspunkt vedrørende sagsbehandlingen er, at enkelte ministerier har anlagt en **relativt snæver og formalistisk tilgang** til sagsbehandlingen. Mens der i frikommunerne har været en opfattelse af, at frikommuneordningen er blevet præsenteret som en ordning, der i høj grad skulle medføre innovation, og hvor det for de deltagende kommuner var muligt at tænke langt uden for de eksisterende rammer, så er der samtidig i mange af frikommunerne en oplevelse af, at det ikke er alle sektorministerierne, der har haft en tilgang til sagsbehandling, der levede op til ordningens formål.

Der peges på eksempler, hvor ministerier er gået langt for at forstå baggrunden for kommunernes ønsker og sikre imødekommelse af ansøgninger, også selv om det krævede inddragelse af og dialog med kommunen. Dette opleveles som fremmende for frikommuneordningen.

Men der er omvendt også eksempler på områder, hvor sagsbehandlingen i højere grad har været præget af en mere klassisk og formel tilgang, hvor der ifølge kommunerne ikke virker til at være gjort en særlig indsats for at sikre en høj grad af imødekommelser. Her er der eksempler på afslag, hvor nogle af frikommunerne peger på, at disse kunne have været undgået ved en større forståelse af baggrunden for ønsket og inddragelse af og dialog med kommunen.

Baggrunden for forskellene mellem ministerierne kan være mange, men der peges blandt andet fra ministeriel side på særlige forhold for sektorområderne, forskelle i politisk opbakning, forskelle i ledelsesmæssigt fokus, forskellige traditioner og kultur i ministeriet, forskelligt erfaringsgrundlag i forhold til forsøgsordninger og forskellig tilgang til og erfaring med samarbejde med kommuner. Derudover knytter der sig en ressourcedimension til disse konklusioner vedrørende sagsbehandlingen, idet opgavens prioritering skal ses i sammenhæng med, at der ikke er allokeret øremærkede ressourcer til ordningen, hvilke i nogen grad har været en hæmmende faktor for ordningen. Både kommuner og ministerier oplever at anvende en del ressourcer på ordningen og angiver, at man ud fra et kvalitetsmæssigt udgangspunkt gerne ville anvende flere ressourcer på idéudvikling, sagsbehandling og evaluering.

4. IMPLEMENTERING

PROCESSEN FORLØBER HENSIGTSMÆSSIGT, MEN MANGE FORSØG UDGÅR AF ORDNINGEN

Midtvejsevalueringen viser, at det langt fra er alle godkendte forsøg, der i praksis er blevet igangsat. På nuværende tidspunkt er der i alt 248 aktive forsøg ud af de oprindelige 594 forsøgsansøgninger. Som det fremgår af nedenstående tabel, angiver kommunerne, at de primære årsager til, at forsøg ikke igangsættes, skyldes:

- At forsøget kan godkendes inden for gældende lovgivning
- At forsøget efterfølgende er lovliggjort af ny lovgivning. Dette gør sig eksempelvis gældende for en række forsøg på beskæftigelses- og folkeskoleområderne
- At kommunen kun delvist har fået godkendt forsøget og på den baggrund ikke vurderer, at det er interessant at iværksætte
- At der for en række forsøg har været tale om manglende prioritering eller parathed fra kommunens side.

Tabel 4-1: Begrundelse for manglende igangsættelse

	Antal forsøg	Andel
Behandles ikke som frikommuneforsøg, da det med få tilpasninger kan igangsættes inden for gældende lovgivning	30	21%
Forsøget er overflødiggjort/lovliggjort af ny lovgivning	26	18%
Delvis godkendelse eller begrænsninger betyder, at forsøget ikke gennemføres	18	13%
Ikke oplyst	15	10%
Manglende prioritering og/eller parathed fra kommunens side	12	8%
I praksis giver forsøget ikke de forventede muligheder og den forventede værdi	9	6%
Forsøget kan ikke realiseres i praksis	8	6%
Manglende interesse fra samarbejdspartneres side	8	6%
Afventer ny lovgivning	4	3%
Andet	14	10%
I alt	**144**	**100%**

Erfaringerne fra frikommunerne viser, at reformer og løbende ændringer af lovgivningen har haft en væsentlig betydning for implementeringen af frikommuneordningen. De forsøgsansvarlige i frikommunerne tilkendegiver i den forbindelse, at reformerne både har positive og negative konsekvenser. På den ene side ses det som en succes, at det har været muligt at "lovliggøre forsøgene" ved at udbrede reglerne til alle landets kommuner. Frikommuner fremhæver, at dette er et eksempel på, hvordan frikommuneordningen har bidraget positivt til udviklingen af lovgivningen fx på folkeskoleområdet og beskæftigelsesområdet. Dette er altså også forklaringen på, at en række forsøg ikke længere er aktive (jf. tabellen ovenfor).

På den anden side er reformer også med til at skabe usikkerhed omkring forsøgene, fordi man ikke ved, om man får fritagelse fra nye regler eller ej (fx en igangværende sygedagpengereform). Dette har været en væsentlig udfordring i implementeringsprocessen, da det kræver tid og ikke mindst stjæler opmærksomhed, når kommunerne skal forholde sig til disse forskellige scenarier.

Uanset de konkrete begrundelser for hvorfor forsøg udgår af frikommuneordningen, kan det konstateres, at der er et relativt stort frafald, og dermed også spildte ressourcer til udvikling og behandling af forsøgsansøgninger. Dette understreger, at der er et relativt stort potentiale hvad

angår frikommuneordningens samlede effektivitet. Og dermed også læringspotentiale ift. de forskellige opmærksomhedspunkter, der er beskrevet i rapportens øvrige kapitler.

Midtvejsevalueringen viser, at kommunerne overordnet set vurderer, at implementeringsprocessen af de igangsatte forsøg forløber hensigtsmæssig. Implementeringen sker typisk inden for rammerne af den eksisterende organisering, og det er således i høj grad sektorforvaltningerne og de forsøgsansvarlige chefer, der er ansvarlige for den konkrete udmøntning af forsøgene. Vurderingen fra de ansvarlige i kommunerne er, at der for de fleste forsøg er klare mål, succeskriterier og ansvarsfordelinger, og at de berørte medarbejdere har ejerskab til 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.

4.1 Særlige opmærksomhedspunkter vedrørende implementeringsprocessen

Midtvejsevalueringen viser, at en række klassiske opmærksomhedspunkter vedrørende implementering og forandringsledelse også gør sig gældende for arbejdet med frikommuneforsøget. Det drejer sig om følgende forhold:

- At kommunikation og forandringsledelse er væsentlig for implementeringsprocessen, herunder
    - At kommunikation af og om frikommuneordningen har betydning for opbakning og gennemslagskraften i den kommunale organisation
    - At ledelsesfokus er afgørende, både i ansøgningsfasen og i opfølgningen
    - At nærmeste leder har en central formidlingsrolle
    - At medarbejderinvolvering er væsentlig; og at implementering kræver fortsat involvering og opfølgning – ikke mindst decentralt
    - At ejerskab til samarbejdsforsøg og kopiforsøg konkret kan være mindre
- At der med fordel kan tages stilling til roller og ansvar i hele processen, gerne som matrixorganisation, hvor ansvar for opfølgning placeres på centrale positioner fx via roller som frikommunekoordinator, sektoransvarlige, og forsøgsansvarlige
    - At et stort antal projekter isoleret set er positivt, men kan være en udfordring på længere sigt i forhold til prioritering og opfølgning. Her kræves i særlig grad en stærk organisering
- At strategisk ledelsesfokus på særlige områder kan være vanskeligt at transformere til andre områder senere.

I det følgende uddybes punktet vedrørende roller og ansvar. Evalueringen viser, at kommunerne allerede tidligt i processen bør sikre en hensigtsmæssig organisering af frikommuneforsøget. Erfaringerne fra kommunerne indikerer, at dette med fordel kan være i form af en matrixorganisation, hvor ansvar for opfølgning placeres uden for ledelseshierarkiet fx i stabsfunktioner via roller som frikommunekoordinator (borgmestersekretariat), sektoransvarlige (sektorstabe), og forsøgsansvarlige (ledere, fagkonsulenter mv.). Samtidig viser evalueringen, at det kan være nødvendigt at *skalere organiseringen* undervejs i forsøgsperioden, så rolle- og opgavefordeling løbende tilpasses antallet af frikommuneforsøg. Jo flere forsøg der findes på et givet sektorområde, des flere ressourcer kræves til at kunne håndtere de krav til dokumentation, evaluering og opfølgning på projekterne, som frikommuneforsøget har medført. Samtidig sikres herved også et kommunalt overblik over de eksisterende projekter.

Evalueringen viser videre, at en klar kommunal organisering af frikommuneforsøget er med til at styrke samspillet mellem kommuner og ministerier. Flere ministerier peger på, at der har været forskelle i kommunernes organisering af udviklings- og ansøgningsopgaven. Nogle kommuner eller nogle sektorområder i nogle kommuner har virket mere velorganiserede, og det har for ministerierne været nemmere at igangsætte en dialog, få svar på konkrete spørgsmål til ansøgningen og drøfte mulige udfordringer i en mundtlig dialog frem for en mere formalistisk og skriftlig kommunikation.

5. FORELØBIGE RESULTATER

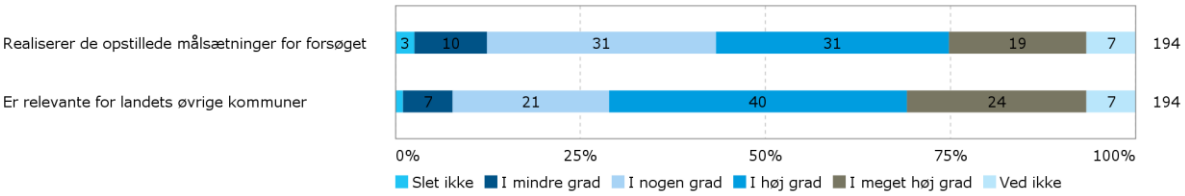
STORT POTENTIALE I FORHOLD TIL AT UDBREDE FORSØG TIL ØVRIGE KOMMUNER

Det sidste tema i midtvejsevalueringen belyser kommunernes vurdering af de foreløbige resultater af de igangsatte frikommuneforsøg. Dette både i forhold til frikommuneordningens overordnede formål om at skabe afbureaukratisering, tillid til medarbejdere og råderum til lokale ledere og politikere, samt kommunernes egne målsætninger for de iværksatte forsøg. Det skal bemærkes, at den endelige evaluering af frikommuneforsøgets resultater først finder sted i forbindelse med slutevalueringen.

Midtvejsevalueringen viser, at hovedparten af de igangsatte forsøg vurderes positivt. Kommunerne vurderer, at forsøgene er relevante at udbrede til landets øvrige kommuner, og kommunerne vurderer samlet set, at en høj andel af de igangsatte forsøg foreløbigt har realiseret de kommunale målsætninger med forsøgene. Helt konkret viser den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blandt de forsøgsansvarlige,

- at 50 pct. i meget høj grad eller i høj grad på baggrund af de foreløbige erfaringer vurderer, at de enkelte forsøg har realiseret de opstillede målsætninger for forsøget.
- at hele 64 pct. af de forsøgsansvarlige vurderer, at det enkelte forsøgsprojekt på baggrund af de foreløbige erfaringer i meget høj grad eller i høj grad er relevant for landets øvrige kommuner.

Figur 5-1 De forsøgsansvarliges vurdering af forsøgets potentiale: Forsøgene...



Kilde: Survey blandt forsøgsansvarlige

Med til billedet af midtvejsevalueringen af de foreløbige resultater hører, at der en væsentlig variation i målopnåelse på tværs af kommuner. Seks ud af ni kommuner har således på konkrete områder i høj grad skabt målopnåelse i forhold til frikommuneevalueringens målsætninger, mens tre ud af de ni kommuner kun i begrænset omfang eller slet ikke oplever, at ordningen har realiseret sine målsætninger.

Vurderingen af målindfrielsen af de overordnede målsætninger med ordningen er som nævnt kun foreløbige, da det primært bygger på kommunernes vurdering. Fra statsligt hold er det på nuværende tidspunkt ikke muligt systematisk at vurdere målopnåelsen i de enkelte projekter samt i den samlede ordning. Midtvejsevalueringen viser dog i den forbindelse, at det allerede på nuværende tidspunkt fra statsligt hold fremhæves, at frikommuneordningen i en række tilfælde har haft en positiv indflydelse på ny ressortlovgivning som følge af inspiration fra forsøgsansøgningerne.

	Opstart	Udvikling af forsøg	Ansøgning og godkendelse	Implementering	Foreløbige resultater
Fakta	21 interesserede kommuner. Ni udvalgte frikommuner.	594 ansøgninger, heraf 170 på beskæftigelsesområdet.	417 helt eller delvist godkendte forsøg.	248 aktive forsøg. Derudover 26 lovliggjorte forsøg.	50 pct. af de igangsatte forsøg har stort potentiale. 64 % er relevante for landets øvrige kommuner.
Karakteristik	Stor politisk interesse i at blive frikommune. Kommuner anlægger bredt fokus på både afbureaukratisering og udvikling.	**Åben proces** baseret på baseret input fra ledere og medarbejdere (bottom-up). Primært udvikling via **pincettilgang** med fokus på enkeltbestemmelser. Dog også eksempler på **paraplyforsøg**	Relativ høj imødekommelsesandel, men samtidig indeholder godkendelser ofte en eller flere betingelser. Afslag skyldes primært opnåelse af væsentlige økonomiske fordele, retssikkerhedsmæssige hensyn, at ny lovgivning er vedtaget eller på vej, eller strid med EU-regler.	Implementering sker primært i basisorganisation. Ansvar for implementering på sektorniveau og mere specifikt fagchefer og driftsledelse.	Positive resultater ifht. kommunale mål med forsøg. Moderate resultater ifht. til ordningens formål om afbureaukratisering, tillid og råderum. Lovliggjorte forsøg er udbredt til landets øvrige kommuner.
Primære aktører	Økonomi- og Indenrigsministeriet. Borgmester og direktion i kommuner.	Kommunale afdelingsledere, medarbejdere og ressourcepersoner i stabsfunktioner.	Økonomi- og Indenrigsministeriet og sektorministerier.	Kommunale afdelingsledere, medarbejdere og ressourcepersoner i stabsfunktioner.	Direktører, fagchefer, afdelingsledere og medarbejdere i driftsfunktioner.
Drivkræfter	Stort ejerskab og engagement (Let at sælge ideen). Forsøg understøtter kommunernes udviklingsdagsorden.	Stor anvendelse på udvalgte sektorområder (præget af høj grad af procesregulering). Flere ansøgningsrunder, samarbejds- og kopiforsøg giver mulighed for læring og tilpasning. Medarbejderinvolvering. Kombination af pincet- og paraplyforsøg.	Mange godkendte forsøg skaber opbakning. En tæt dialog mellem ministerier, herunder Økonomi- og Indenrigsministeriet samt kommuner.	Kendskab og ejerskab på driftsledelsesniveau. Ledelse ser muligheder for udvikling i forbindelse med forsøg. Klare mål, succeskriterier og ansvarsfordelinger.	Strategiske og ledelsesmæssigt prioriterede forsøg. Kendskab og delegeret ansvar for at anvende frikommuneordning.
Barrierer	Usikkerhed om rammer for konkrete forsøg (spilleregler).	Tidspres. Lav grad af dialog mellem kommuner og ministerier.	Manglende fokus i visse sektorministerier, lang sagsbehandling. Afslag på mere vidtgående forsøg.	Reformer der ikke tager højde for frikommuneordningen. Manglende tid og etablering af understøttende organisation i forhold til implementering.	Reformer der ikke tager højde for frikommuneordningen. Manglende kendskab og anvendelse af forsøg bredt i organisationen.

6. LÆRING OG ANBEFALINGER

På baggrund af midtvejsevalueringens konklusioner er det RMC-BDO's vurdering, at følgende læringspunkter og anbefalinger vil kunne understøtte og styrke realiseringen af formålet for frikommuneordningen:

- **At der sker en tidlig forventningsafstemning mellem ministerier og kommuner**
  Midtvejsevalueringen viser, at der både fra kommunal og ministeriel side efterlyses en stærkere indledende forventningsafstemning både mellem ministerierne og mellem kommuner og ministerier. Denne afstemning skal særligt have blik for en grundig afklaring af rammerne for ordning og proces, herunder på hvilket grundlag der gives afslag på forsøgsansøgninger. Derudover skal der også være fokus på, hvordan der dels sikres en høj prioritering af ordningen og opsøgende og dialogskabende tilgang til sagsbehandling i de enkelte ministerier, og dels hvordan der skabes grundlag for stærkt og tillidsbaseret samarbejde mellem sektorministerier og kommuner.

  Forventningsafstemningen kan derfor tilrettelægges i to skridt: Første skridt er en tværministeriel samling, hvor formålene for ordningen gennemgås og drøftes, og hvor tilgange til konkret sagsbehandling drøftes og kvalificeres. Dette kan blandt andet ske via gennemgang af konkrete cases, der tydeligt viser dilemmaerne i en sagsbehandling, og hvordan konkrete udfordringer kan adresseres i en dialog med samarbejdspartnere, herunder særligt ansvarlige i frikommunerne.

  Andet skridt er en samling af kommuner og ministerier med særligt fokus på ideudvikling, udarbejdelse af fyldestgørende ansøgninger og grundlaget for en dialogbaseret sagsbehandling. Dele af dette program kan med fordel opdeles efter sektorområder, så cases og eksempler i så høj grad som muligt kan gøres relevante og genkendelige for deltagerne, og der sikres en højere grad af ejerskab i flere sektorer på både kommune- og ministerieniveau.

- **At kommunerne finder den rette balance mellem simple og mere innovative forsøg**
  Midtvejsevalueringen viser, at kommunerne bør gøre sig klart, hvordan man vil udvikle og identificere frikommuneforsøg. Dette gælder både udviklingsmetoden samt, hvor innovative og vidtgående forsøgene ønskes at være. For at sikre den rette balance mellem simple og mere vidtgående forsøg kan kommunerne med fordel kombinere pincet- og paraplytilgang[4] til udviklingen af frikommuneforsøg. Pincettilgangen er en relativ simpel måde at identificere procesforenklinger og ønsker til nye lovgivningsmæssige muligheder. Erfaringerne viser, at disse forsøg senere hen også imødekommes relativt ofte. Pincetmetoden kan dog også medføre, at der udvikles mange og relativt simple forsøg.

  For at øge graden af innovation kan kommunerne derfor med fordel også tilrettelægge mere omfattende og helhedsorienterede udviklingsprocesser. Eksempelvis hvor stabsfunktioner eller arbejdsgrupper i kommunen gøres ansvarlige for enten at videreudvikle de identificerede forslag eller udvikle nye prioriterede forsøgstemaer fra bunden. Samarbejdsforsøg mellem sektorministerier og kommuner er en anden effektiv tilgang til at udvikle mere vidtgående og lovgivningsmæssigt komplekse forsøg. Evalueringen 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. For kommunerne er fordelen, at man tidligere vil kunne målrette ressourcerne mod de forsøg, som er innovative, men dog realistiske i forhold til rammerne i frikommuneordningen.

[4] 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.

- **At kommuner understøtter processen med en stærk projektorganisation**
  Evalueringen viser, at kommunerne allerede tidligt i processen bør sikre en hensigtsmæssig organisering af frikommuneforsøget. Erfaringerne fra kommunerne indikerer, at dette med fordel kan være i form af en matrixorganisation, hvor ansvar for opfølgning placeres uden for ledelseshierarkiet fx i stabsfunktioner via roller som frikommunekoordinator (borgmestersekretariat), sektoransvarlige (sektorstabe), og forsøgsansvarlige (ledere, fagkonsulenter mv.).

  Samtidig viser evalueringen, at det kan være nødvendigt at *skalere organiseringen* undervejs i forsøgsperioden, så rolle- og opgavefordeling løbende tilpasses antallet af frikommuneforsøg. Jo flere forsøg, der findes på et givet sektorområde, des flere ressourcer kræves for at kunne håndtere de krav til dokumentation, evaluering og opfølgning på projekterne, som frikommuneforsøget har medført. Samtidig sikres herved også et kommunalt overblik over de eksisterende projekter, som medvirker til at fremme ledelsesfokus og videndeling internt i kommunen.

  Evalueringen viser videre, at en klar kommunal organisering af frikommuneforsøget er med til at styrke samspillet mellem kommuner og ministerier. En stærk kommunal organisering understøtter ministeriernes mulighed for at igangsætte en dialog, få svar på konkrete spørgsmål til ansøgningen og drøfte mulige udfordringer i en mundtlig dialog frem for en mere formalistisk og skriftlig kommunikation.

- **At der sikres en ensartet tilgang til og prioritering af frikommuneordningen på tværs af sektorministerier og en mere samskabende tilgang til idéudvikling**
  Midtvejsevalueringen viser, at der har været forskellige tilgange til sagsbehandling i ministerierne, og at tilgangen i nogle ministerier har været mere snæver og formalistisk, mens der i andre ministerier i højere grad har været en opsøgende og dialogbaseret tilgang, hvilket har vist sig mere fremmende for ordningen. Derfor anbefales det, at der i idéudviklingsfasen sikres et grundlag for en højere grad af samskabelse mellem ministerier og kommuner og i forlængelse heraf, at der i den efterfølgende sagsbehandling er vægt på dialogbaseret sagsbehandling.

  Dette sikres i første omgang ved en klarere forventningsafstemning som fremført i første anbefaling. Dernæst er det afgørende, at der i højere grad arbejdes med en model, hvor ministerierne får en rolle som medudviklere frem for sagsbehandlere. Slutteligt viser erfaringerne med samarbejdsforsøg i Frikommuneordningen, at der er en række betingende faktorer for succes i de konkrete samskabende processer, når der udvikles forsøgsansøgninger på tværs af ministerier og kommuner. Udover at det er nødvendigt med ejerskab til de samskabende processer i både sektorministerium og de tilsvarende sektorområder i kommunerne, er det fordrende for succes, at der sikres en gennemtænkt og professionel innovationsproces, og at der trækkes på eller dannes relevante netværk med de centrale videnspersoner i kommuner og ministerier, der hurtigt og smidigt kan adressere relevante udfordringer.

- **At der sker en hurtig afklaring af reformer og lovændringers konsekvenser for igangsatte frikommuneforsøg**
  Frikommuneforsøget foregår ikke i et tomrum. Det betyder konkret, at der sideløbende med ordningen foregår det normale reformarbejde og ændringer i eksisterende lovning. Både i ministerier og kommuner opstår der usikkerhed vedrørende forsøgenes status i forbindelse med lovændringer, der berører de enkelte forsøg. Dette har særligt gjort sig gældende på beskæftigelses- og folkeskoleområdet, hvor der sideløbende med frikommuneordningen har været gennemført store reformer, der berører frikommuneforsøg dels ved at lovliggøre flere af forsøgene og dels ved at skabe uklarhed vedrørende, om forsøgsansøgninger og imødekomne forsøg er relevante og/eller kan implementeres i kommunerne. Både kommuner og ministerier påpeger udfordringer i forhold til at få afklaret status for konkrete projekter på områder præget af store reformer.

En fremadrettet anbefaling er således, at der ved lignende fremtidige ordninger i højere grad på forhånd tages stilling til, hvordan man forholder sig ved reformer og lovændringer. Samt at der undervejs i forsøgsperioden sker en hurtig afklaring på forsøgenes status, herunder hvordan konkrete lovændringer påvirker kommunernes mulighed for at fastholde allerede igangsatte frikommuneforsøg.