

Til
KL og Økonomi- og Indenrigsministeriet

Dokumenttype
Rapport

Dato
November 2014

MIDTVEJSRAPPORT EVALUERING AF FRI- KOMMUNEORDNINGEN



MIDTVEJSRAPPORT EVALUERING AF FRIKommUNEORDNINGEN

INDHOLD

1.	Indledning	1
1.1	Baggrund for frikommuneordningen	1
1.2	Frikommuneforsøgets kronologi	2
1.3	Kort om evalueringen og datagrundlaget	4
1.4	Disposition	5
2.	Konklusion	6
2.1	Læring og anbefalinger	10
3.	Hvordan har kommunerne anvendt frikommuneordningen?	13
3.1	Kommunernes brug af frikommuneordningen	13
3.2	Hvad kan baggrunden være for, at forsøg ikke godkendes?	26
3.3	Hvorfor igangsættes nogle godkendte forsøg ikke?	28
4.	Processer og rammer for frikommuneordningen	30
4.1	Hvordan har kommunerne tilrettelagt processen?	30
4.2	Hvordan har ordningen ændret kommunernes måde at arbejde på?	36
4.3	I hvilken grad er der genereret afbureaukratisering internt i kommunen?	38
4.4	Hvordan har de kommunale processer virket fremmende og hæmmende?	41
4.5	Hvordan har de statslige rammer og processer virket fremmende og hæmmende?	48
4.6	Samspil mellem kommuner og ministerier	56
5.	Foreløbige resultater	58
5.1	Frikommuneforsøgets foreløbige resultater	59

BILAG

Bilag 1

Metodebilag

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 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 således 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. En midtvejsevaluering i efteråret 2014 samt en slutevaluering i foråret 2016. Både midtvejsevalueringen og slutevalueringen afleveres i særskilte rapporter, der suppleres af en kortere pixi-udgave til det politiske niveau.

1.1 Baggrund for 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 afbureaukratisering². 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 tillidsreform³.

I alt ni kommuner er udvalgt til frikommuneordningen, der foregår fra den 1. januar 2012 til den 31. december 2015⁴. 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 seks forsøgstemaer for at udvikle flere tværgående forsøg på centrale, kommunale velfærdsområder, som frikommunerne også kunne søge om at udføre.

Frikommunerne har søgt om 594 individuelle forsøg. I alt er cirka 70 pct. af ansøgningerne blevet helt eller delvist imødekommet.

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

² Økonomi- og Indenrigsministeriet <http://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/frikommuneforsog-og-udfordringsret/frikommuneforsog.aspx>.

³ Økonomi- og Indenrigsministeriet: <http://oim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/jun/ny-aftale-om-principper-for-samarbejde-om-modernisering-af-den-offentlige-sektor.aspx>.

⁴ Som et led i økonomiaftalen for 2015 har regeringen den 8. oktober 2014 fremsat lovforslag om at forlænge perioden for frikommuneforsøget frem til den 30. juni 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.

1.2 Frikommuneforsøgets kronologi

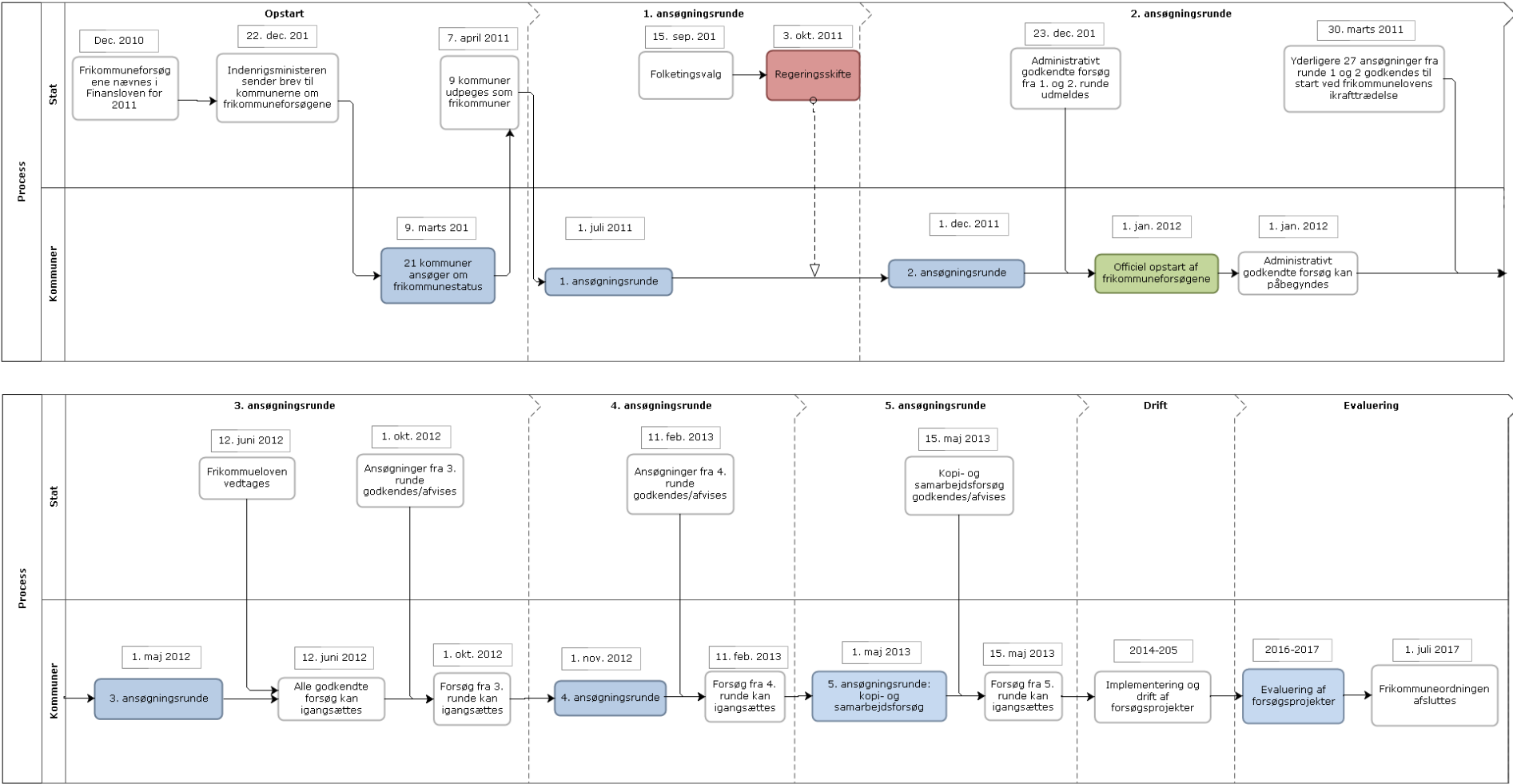
Frikommuneforsøget blev for første gang omtalt i Finansloven 2011, som blev offentliggjort i november 2010. Heri indgik frikommuneforsøget som en del af aftalen mellem VK-regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne. Frikommuneforsøget blev fremlagt som *”et nyt og meget vidtgående initiativ om 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 de 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 Kommune 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 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. Derfor ville kun ansøgninger, der kunne godkendes administrativt, blive igangsat per den 1. januar 2012, mens de resterende ansøgninger måtte afvente vedtagelsen af frikommuneloven, 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.

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 forsøgsprojekter kunne igangsættes. Frikommunerne modtog besked om forsøgsprojekterne fra tredje runde 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 regeringen imødekommelsen af 24 forsøg fra samarbejdet mellem frikommuner 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, og frikommunerne gik herefter ind i driftsfasen for forsøgsprojekterne, som varer frem til 31. december 2015.

Figur 1-1: Tidslinje frikommuneordningen



1.3 Kort om evalueringen og datagrundlaget

Formålet med evalueringen er at samle op på erfaringerne fra frikommuneordningen ift. 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 ift. ordningens formål**
4. **Resultater af frikommuneforsøg ift. projekternes egne formål.**

Midtvejsevalueringen skal primært afdække tema et og to, mens slutevalueringen skal belyse tema tre og fire. I nedenstående oversigt er vist, hvilke undersøgelsesspørgsmål der belyses i midtvejsevalueringen samt datagrundlaget.

Tabel 1-1: Oversigt over evalueringens undersøgelsesspørgsmål og datagrundlag

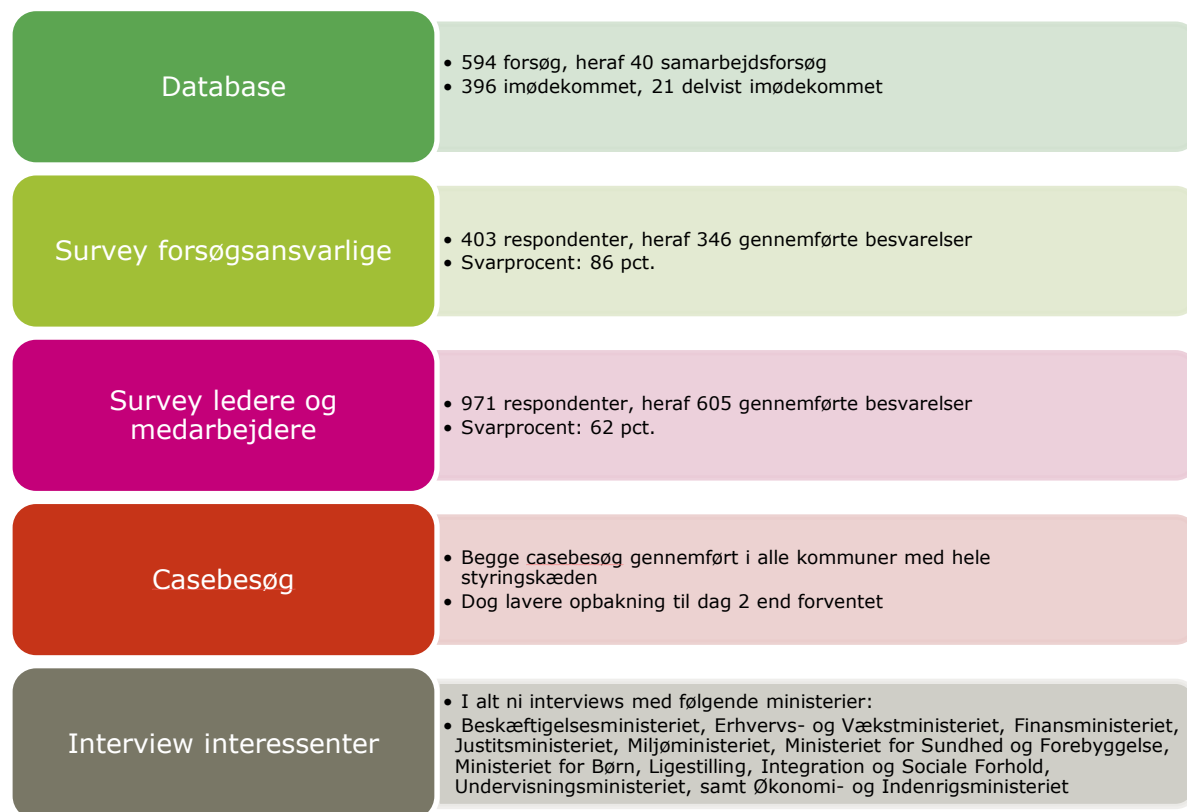
Spørgsmål		Database	Casebesøg	Survey forsøgs-ansvarlige	Survey ledere og medarbejdere	Survey forvaltning	Deep dives	Kommunale evalueringer
1	a) Kommunernes brug af frikommuneordningen?	X	X	X				
2	b) Hvordan har kommunerne tilrettelagt processen?		X	X	X			
	c) Hvordan har ordningen ændret kommunernes 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			
	k) Er der skabt færre regler og øgede frihedsgrader for ledere og medarbejdere?		X	X	X			
	l) Oplever medarbejderne mere tillid? Hvad betyder det for deres faglighed?		X	X	X			
	m) Oplever lokale politikere mere råderum?		X	X				
	n) Oplever ledelsen mere råderum?		X	X				
	o) Hvilken betydning er der for ressourceudnyttelse og effektivitet?			X				
	p) Er der et mønster i forhold til opnåelsen af resultater?							
	q) Hvilke forhold betinger resultatopnåelse?							
	r) Hvad er sidegevinsterne?							
4	s) Hvordan er resultatopnåelsen ift. egne formål?			X				
	t) Er der et mønster i forhold til opnåelsen af resultater?							
	u) Hvilke forhold betinger resultatopnåelse?							

Evalueringen er gennemført i perioden fra juli til november 2014 og er baseret på følgende dataindsamlingsaktiviteter:

- Etablering af samlet database over frikommuneforsøgene
- Survey blandt kommunale forsøgsansvarlige
- Survey blandt ledere og medarbejdere, der i det daglige arbejde har været berørt af frikommuneforsøg
- Casebesøg i de ni frikommuner
- Interview med interessenter på nationalt plan.

I det følgende præsenteres midtvejsevalueringens datagrundlag på et overordnet niveau. Der henvises til bilag 1 for en mere uddybende redegørelse.

Figur 1-2: Oversigt over evalueringens datagrundlag



1.4 Disposition

Rapporten er foruden nærværende indledning disponeret i følgende kapitler:

- **Kapitel 2** indeholder evalueringens konklusion.
- **Kapitel 3** belyser kommunernes brug af frikommuneordningen. Afsnittet skal således give et overblik over, hvilke visioner der ligger til grund for kommunernes deltagelse i frikommuneordningen, antallet af forsøg, samt hvad der er søgt om undtagelse fra.
- **Kapitel 4** afdækker de kommunale og statslige rammer og processer for frikommuneordningen, og analyserer på den baggrund hvilke forhold der har virket hhv. fremmende og hæmmende for frikommuneforsøget.
- Endelig belyser **kapitel 5** de foreløbige resultater og erfaringer med frikommuneordningen, herunder både resultater ift. ordningens overordnede formål samt forsøgenes egne formål

2. KONKLUSION

Midtvejsevalueringen viser først og fremmest, at der har været en høj grad af **anvendelse** og afprøvning af de muligheder, der har ligget i ordningen, hvilket stærkest illustreres ved, at der i alt har været 594 forsøgsansøgninger fra de ni frikommuner.

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 skriftlige begrundelser for afslag er, at frikommunen opnår væsentlige økonomiske fordele, med henvisning til 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 med manglende afsøgning af dialog og tilpasningsmuligheder i nogle ministerier, mangler i kommunernes forsøgsansøgninger og/eller manglende forventningsafstemning i forhold til rammerne for ordningen.

Der har været tale om forskelle i graden af anvendelse på tværs af frikommunerne. Mens seks af frikommunerne i større omfang har benyttet sig af mulighederne i ordningen, har de resterende tre kommuner oplevet forskellige udfordringer, der gør, at de kun kortvarigt eller i lav grad har anvendt mulighederne.

De 594 forsøgsansøgninger er derudover karakteriseret ved:

- Stor variation i antallet af forsøg mellem sektorområder: Beskæftigelsesområdet har flest forsøg, men også på teknik- og miljøområdet samt skoleområdet er der relativt mange forsøg
- Stort fokus fra frikommunernes side på forsøg med formål om at:
 - forenkle det daglige arbejde
 - tilrettelægge arbejdet med borgerne på en mere hensigtsmæssig måde
 - afprøve nye ideer og skabe innovation
 - forøge kvaliteten i servicen
- Både at udfordre rene procesregler og regler med et mere materielt indhold.

Midtvejsevalueringen viser videre, 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 organisering.

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. Dette benævnes pincetmetoden, der fokuserer på enkeltbestemmelser og typisk medfører et højt antal forsøg. Midtvejsevalueringen viser, at pincetmetoden i højere grad medfører forsøgsansøgninger, der senere hen imødekommes. I tillæg hertil supplerer kommunerne med mere 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 samler flere undtagelser i en ansøgning.

Midtvejsevalueringen viser, at pincettilgangen og høj grad af medarbejderinvolvering har en række fordele. 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. I sidste ende kan det medføre, at der udvikles og søges om flere forsøg, end der er kapacitet til at implementere, og at indebære manglende ejerskab til forsøgene.

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 fordelene, at man tidligere vil kunne målrette ressourcerne mod de forsøg, som er realistiske.

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, når en intern eller ekstern arbejdsgruppe har været ansvarlig for at udvikle et forsøg.

Midtvejsevalueringen viser, at **implementeringen** af godkendte forsøg sker inden for rammerne af den eksisterende organisering, i høj grad uddelegeres til sektorforvaltningerne og at det politiske niveau i nogle kommuner inddrages men derudover ikke involveres yderligere. 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. Vurderingen er dog samtidig, at nogle forsøg er præget af mangel på tid, ressourcer, relevante procedurer samt løbende opfølgning på fremdrift og udfordringer i relation til implementeringen.

Midtvejsevalueringen har derudover afdækket, hvilke forhold der været fremmende og hæmmende for realisering af ordningens formål. Dette gælder både forhold ved de kommunale og statslige rammer og processer samt samspillet mellem kommuner og ministerier. I forhold til fremmende og hæmmende faktorer ved de **kommunale rammer og processer**, så viser midtvejsevalueringen, at følgende faktorer er centrale

- Høj grad af kommunikation om ordningen, herunder ledelsesmæssig kommunikation er fremmende
- Ledelsesfokus er fremmende både i ideudvikling, ansøgning, opfølgning og implementering
- Det er vigtigt med medarbejderinvolvering, men samtidig at en ren bottom-up-tilgang kan virke hæmmende i forhold til at udvikle komplekse og tværgående forsøg
- Reformer og lovændringer opleves kommunalt som hæmmende for frikommuneforsøget

- Mulighed for kopiforsøg virker som udgangspunkt fremmende for kommunerne, da de hurtigt kan hente inspiration hos hinanden, men der kan opstå udfordringer, hvis der er mange kopiforsøg uden reelt ejerskab i kommunen
- Et stort tidspres i forbindelse med udarbejdelse af forsøg kan udfordre kommuner i forhold til manglende innovativt fokus og tilgang samt for upræcise og brede ansøgninger.

I forhold til fremmende og hæmmende faktorer ved de **statslige rammer og processer**, så har midtvejsevalueringen identificeret følgende faktorer:

Fremmende faktorer:

- Status som frikommune har en positiv betydning i intern og ekstern kommunikation
- Det motiverer ledelse og medarbejdere i frikommunerne at være med til at udvikle den kommunale opgavevaretagelse og præge den nationale dagsorden
- Når processen er veltilrettelagt, der er tænkt over, hvordan innovationen opnås, og der er ejerskab til processen i både kommuner og ministerier kan samarbejdsforsøg fremme ordningen ved på udvalgte områder at tilskynde til en højere grad af innovation
- Flere forsøgsrunder med tilknyttede deadlines sikrer fokus og fremdrift

Hæmmende faktorer:

- Manglende afklaring af betydningen for frikommuneforsøg i forbindelse med lovreformer
- Kombination af mange forsøg og høje evalueringskrav
- Fire forsøgsrunder med tilknyttede deadlines kan virke hæmmende, fordi det skaber unødigt tidspres, udfordrer tid til innovation og inddragelse og i sidste ende kan medføre flere afslag
- Lang sagsbehandlingstid og uklarhed i begrundelser og betingelser.

Midtvejsevalueringen viser videre, at i forhold til **samspelet mellem kommuner og stat**, så kunne en anden form for samspil have virket fremmende for frikommuneordningen, såfremt der i højere grad havde været tale om

- Tydelig forventningsafstemning i opstart og eksplicitering af statslige ambitioner
- Højere grad af statslig inddragelse og samskabelse i udviklingsfasen
- Mere dialogbaseret sagsbehandling.

Endeligt viser midtvejsevalueringen, at i forhold til **frikommuneordningens foreløbige resultater**, så er der tale om en moderat til høj grad af målopnåelse set i forhold til frikommuneforsøgets målsætninger. Den foreløbige målopnåelse er høj, når det kommer til

- en samlet vurdering af frikommuneforsøget betydning for ressourceudnyttelse og effektivitet i frikommunerne indenfor forsøgsområderne, herunder betydningen for et øget fokus på kerneydelsen for borgerne.
- kommunerne egne overordnede vurderinger af, hvorvidt de enkelte forsøg vil realisere de konkrete målsætninger, som der er opstillet for de enkelte forsøg

Med til billedet af midtvejsevalueringen af de foreløbige resultater hører, at der er 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 målopfølgningen af de overordnede målsætninger med ordningen er som nævnt kun foreløbig, 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 forsøgsansøgnin-
gerne.

	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 pincet-tilgang med fokus på enkeltbestemmelser Dog også eksempler på paraply-forsøg	Relativt 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 ift. kommunale mål med forsøg samt mål om bedre ressourcenyttelse og effektivitet Moderate resultater ift. til ordningens formål om afbureaukratisering, tillid og råderum Seks ud af ni kommuner har et oplevet et væsentlig positivt udbytte af ordningen Lovliggjorte forsøg er udbredt til landets øvrige kommuner
Primære aktører	Økonomi- og Indenrigsministeriet Borgmester og direktion i kommuner	Kommunale afdelingsledere, medarbejdere og ressortpersoner i stabsfunktioner	Økonomi- og Indenrigsministeriet og sektorministerier	Kommunale afdelingsledere, medarbejdere og ressortpersoner 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 til de kommunale ledere
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

2.1 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 paraplytilgang⁵ 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 fordelene, at man tidligere vil kunne målrette ressourcerne mod de forsøg, som er innovative, men dog realistiske i forhold til rammerne i frikommuneordningen.

- **At kommuner understøtter processen med en stærk projektorganisation**

Evalueringen viser, at kommunerne allerede tidligt i processen bør sikre en hensigtsmæssig

⁵ 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.

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 frikommuneordinator (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 lovændrings 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 klarhed vedrørende, om forsøgsansøgninger og imødekomne forsøg er relevante og/eller kan implementeres i kommunerne. Både kommuner og ministerier peger på 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.

3. HVORDAN HAR KOMMUNERNE ANVENDT FRIKOMMUNEORDNINGEN?

I dette afsnit belyses kommunernes brug af frikommuneordningen. Afsnittet skal således give et overblik over, hvilke visioner der ligger til grund for kommunernes deltagelse i frikommuneordningen, antallet af forsøg, samt hvad der er søgt om undtagelse fra.

RMC-BDO har med dette fokus etableret en database med oversigt over samtlige ansøgninger og forsøg. Databasen er etableret i samarbejde med og valideret af de kommunale forsøgsansvarlige⁶. Kapitlet er primært baseret på udtræk fra forsøgsdatabasen, der suppleres af udvalgte resultater fra survey blandt forsøgsansvarlige og interviews i kommuner.

Kapitlet skal belyse følgende undersøgelsesspørgsmål, der er defineret i opdragsmaterialet:

- a) Kommunernes brug af frikommuneordningen, herunder kommunernes visioner for ordningen, formålene for de konkrete forsøg, hvilke regler der typisk er søgt om undtagelse fra
- h) Hvad kan baggrunden være for, at forsøg ikke godkendes?
- i) Hvad kan baggrunden være for, at ellers godkendte forsøg ikke igangsættes?

3.1 Kommunernes brug af frikommuneordningen

I det følgende afsnit belyser midtvejsevalueringen kommunernes brug af frikommuneordningen, herunder kommunernes mål og visioner for ordningen, formålene for de konkrete forsøg, hvilke regler der typisk er søgt om undtagelse fra.

Boks 3-1: Konklusion

Med hensyn til kommunerens **mål og visioner** viser midtvejsevalueringen:

- At kommunerne anlægger et bredt udviklingsorienteret perspektiv på frikommuneordningen, og fokuserer både på forenkling og procesregulering, samt udvikling og innovation af opgaveløsningen
- At kommunerne har haft størst fokus på sektorområder med høj grad af procesregulering
- At kommunerne i høj grad søger at koble frikommuneordningen til eksisterende dagsordner i kommunen.

Med hensyn til de **konkrete forsøg** viser evalueringen videre:

- At der er ansøgt om 594 forsøg, heraf er 417 blevet helt eller delvist imødekommet, hvilket svarer til ca. 70 pct.
- At der er ansøgt om 40 samarbejdsforsøg, der har givet anledning til 45 ansøgninger og heraf 27 aktive forsøg i kommunerne
- At 131 forsøg ikke er aktive eller igangsat. Primært på grund af lovliggørelse eller ny lovgivning på området
- At der pt. er 248 igangsatte frikommuneforsøg
- At der er stor variation i antallet af forsøg pr. kommune. Fire kommuner har fra 80 til 108 forsøg, mens to kommuner har under 30 forsøg.

⁶ Databasen er etableret med udgangspunkt i den samlede forsøgsoversigt, som er gjort tilgængelig på Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside. Som en del af midtvejsevalueringen er forsøgsoversigten herefter blevet valideret af frikommunerne. Forsøgsoversigten bestod oprindeligt af 539 forsøgsansøgninger. I valideringsprocessen blev i alt 27 forsøg tilføjet til databasen. Der er desuden oprettet dubletter af alle Gentofte og Gladsaxes fællesforsøg (28 forsøg), således at oplysningerne på disse forsøg kunne valideres i begge kommuner. På den baggrund angives det samlede antal forsøg i det følgende til i alt 594 forsøg.

Midtvejsevalueringen viser overordnet set, at de medvirkende kommuner alle anså det samlede frikommuneprogram som en interessant mulighed for at udvikle og afprøve nye tilgange til opgaveløsningen. Nogle kommuner havde allerede konkrete erfaringer med regelforenkling via fx udfordringsretten eller lokale afbureaukratiseringsprojekter og man anså derfor frikommuneprogrammet som en interessant mulighed for at tilrettelægge en mere helhedsorienteret og ambitiøs tilgang til arbejdet med regelforenkling. Ligeledes skal det fremhæves, at der i alle kommuner var stor politisk opmærksomhed og interesse for frikommuneordningen. Flere kommuner understreger, at denne politiske opmærksomhed om frikommuneordningen har været en central drivkraft for det efterfølgende arbejde med at udvikle og implementere forsøgene.

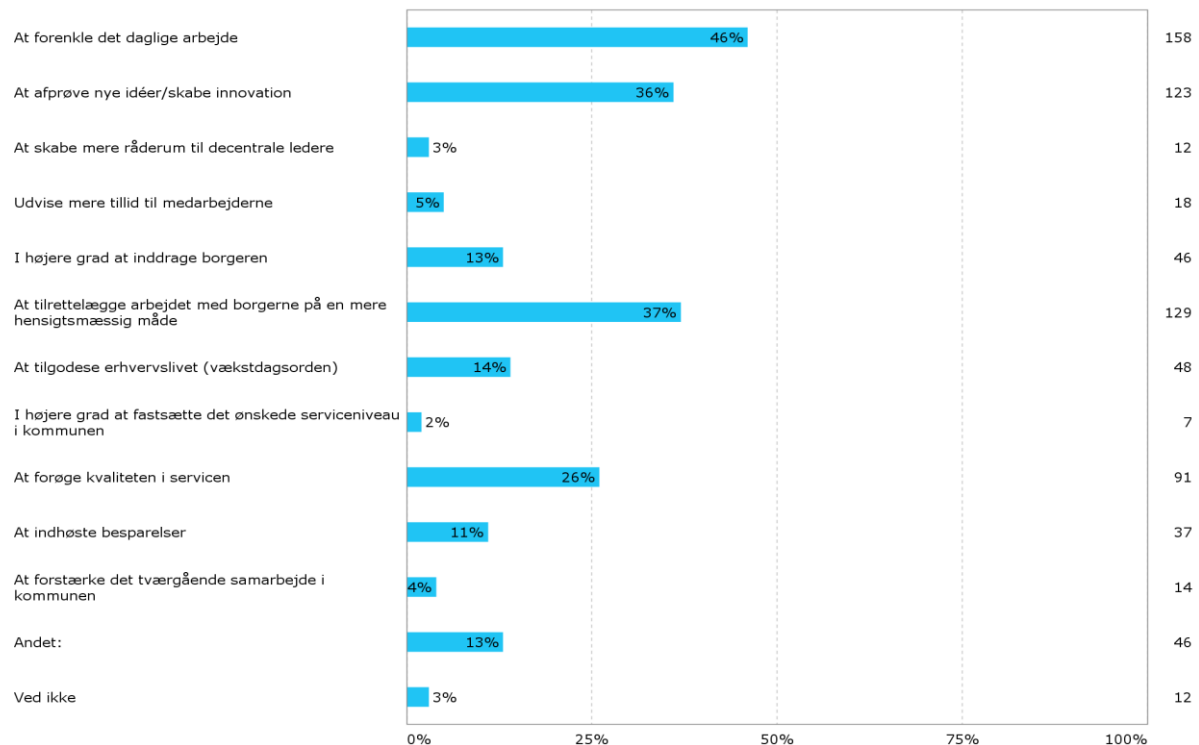
I det følgende uddybes og nuanceres de tre overordnede konklusioner vedrørende kommunernes mål og visioner for frikommuneordningen. For det første tegner de gennemførte interviews et billede af, at kommunerne anlægger et **bredt udviklingsorienteret perspektiv på frikommuneordningen**. Kommunerne er 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, m.v.

Dette understøttes ligeledes af den gennemførte survey blandt forsøgsansvarlige, der er blevet bedt om at svare på, hvad det primære formål er for de enkelte forsøg. Heraf fremgår to hovedtemaer om hhv.:

- *Fokus på forenkling:* Her angiver hhv. 46 pct. og 37 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. 36 pct. og 26 pct., at formålet med det konkrete forsøg er at afprøve nye ideer/skabe innovation eller forøge kvaliteten af serviceydelser.

Samtidig fremgår det, at kun en meget lille andel af de gennemførte forsøg vurderes at relatere sig til de centralt definerede målsætninger om at skabe et øget råderum for ledelsen og øge medarbejdernes oplevelse af tillid. Her angiver kun hhv. 3 og 5 pct. af de forsøgsansvarlige, at det er det primære formål med forsøget.

Figur 3-1: Hvad er det primære formål med forsøget (max. 3 krydser)?



Midtvejsevalueringen viser endvidere, at kommunerne har haft **størst fokus på sektorområder med høj grad af procesregulering**. De interviewede kommuner har alle taget udgangspunkt i, at interessen for frikommuneordningen har været størst på områder med størst grad af procesregulering, fx beskæftigelsesområdet, socialområdet, teknik og miljø samt folkeskoleområdet. Man har i de fleste kommuner involveret alle sektorområder i ansøgningsprocessen, men var allerede indledningsvist afklaret med, at brugen af frikommuneordningen ville være størst på udvalgte sektorområder.

Endelig viser evalueringen for det tredje, at kommunerne i høj grad søger at **koble frikommuneordningen til eksisterende dagsordner i kommunen**. Dette ud fra en strategisk overvejelse om, hvordan deltagelse i frikommuneordningen kan understøtte kommunens eksisterende udviklingstiltag. Som eksempel kan nævnes, at Odense Kommune allerede inden deltagelse i frikommuneordningen havde igangsat en omfattende organisatorisk omstillingsproces under overskriften "Ny virkelighed – Ny velfærd". Viborg Kommune havde ligeledes formuleret en vision om demokratisk medborgerskab på beskæftigelsesområdet, hvor frikommuneordningen ligeledes blev anset som en relevant mulighed for at realisere en ny faglig tilgang baseret på empowerment og aktiv inddragelse af borgeren. Og Odsherred Kommune havde identificeret fire centrale strategiske udfordringer, som frikommuneordningen kunne være en løftestang til at lykkes med.

Samlet set indikerer de gennemførte interviews, at kommunerne allerede indledningsvist havde en relativt bred forståelse af målsætningerne for frikommuneforsøget. Særligt koblingen til eksisterende dagsordner samt et bredt fokus på udvikling og innovation vurderes at få afgørende betydning for den videre udmøntning af programmet, der efterfølgende får et noget bredere sigte.

I det følgende redegøres mere detaljeret for de enkelte kommunernes baggrund for at deltage i frikommuneordningen, samt for indsatsområderne i kommunernes frikommuneansøgninger.

Fredensborg Kommune

Fredensborg Kommune tog i sin frikommuneansøgning udgangspunkt i et ønske om at være i front på det kommunale landkort. Allerede før frikommuneordningens vedtagelse tog kommunen det første skridt på vejen ved en række politiske og administrative initiativer og reformer. Fredensborg Kommune lægger i sin ansøgning vægt på, at frikommuneordningen er en mulighed for at opnå en endnu bedre ressourceanvendelse ved hjælp af ambitiøse forsøg med landsdækkende perspektiv. Ydermere fremhæver kommunen et ønske om større borgerinddragelse med målet om at udvide perspektivet på kommunens udfordringer og dermed sikre opbakning til forsøget. På den baggrund fremhæver Fredensborg syv forsøgstemaer:

Tabel 3-1: Oversigt over Fredensborg kommunes forsøgstemaer i den oprindelige ansøgning

Tema	Beskrivelse	Eksempler på forsøgsansøgninger
Modernisering af den politiske struktur	Sager til behandling i kommunen er steget i kompleksitet i takt med kommunens størrelse efter kommunalreformen. Det stiller større krav til udvalgsstruktur og honorering af byrådsarbejde.	Honorering af næstformænd i stående udvalg
Digital borgerservice fra vugge til grav	Øget brug af digitalisering med et sigte om at frigøre ressourcer.	Obligatorisk digitalisering
Flere i beskæftigelse	Resultater frem for regler. Målet er at flytte ressourcer fra unødigt tid på administration til at sikre arbejde til kommunens ledige.	Et fleksibelt og individuelt kontaktførelse
Den fleksible folkeskole	Fokus på resultater med målet om bedre ressourceanvendelse. Derudover et ønske om en mere målrettet og inkluderende folkeskole, der sætter den enkelte elev i centrum.	Fleksible hold
Målrettede indsatser mod ældre og handicappede	Kommunen har stigende udgifter, uden at der sker en serviceforbedring for borgerne. Det er derfor afgørende, at kommunen har mulighed for at foretage en målrettet prioritering af ressourcerne.	Lægehenvielse til yderligere vederlagsfri fysioterapi
En klima-, miljø- og energilovgivning af tiden	Sigter mod større muligheder for at vedtage klimavenlige initiativer og øge brugen af alternative energikilder.	Forenkling af regler om brugerbetaling for miljøtilsyn på virksomheder og husdyrbrug
Ingen unødige regler	Fokus på regler, som vurderes at være en hindring for at opnå lovgivningens formål, samt regler, hvor bureaukratiet ikke står mål med resultater.	Hæve grænsen for lokalplanpligt - byzonetiladelse

Fredericia Kommune

Fredericia Kommune fremhæver i sin frikommuneansøgning et ønske om at være en foregangskommune, som er kendt for at gå nye veje på velfærdsområderne. Fredericia Kommune har tidligere arbejdet med innovation motiveret af arbejdskraftsudfordringer i kommunen. Med det udgangspunkt har kommunen fokus på udvikling af borgerrettede serviceydelser, reduktion af unødvendig procesregler, og anvendelse af velfærdsteknologiske løsninger. Konkret har Fredericia Kommune i 2008 udformet projektet *Fredericia Former Fremtiden*, som har til formål at sikre eksistensen af velfærdsydelser og holde efterspørgslen efter disse på status quo. På den baggrund er formuleret en række forsøgstemaer, der fremgår af nedenstående oversigt.

Tabel 3-2: Oversigt over Fredericia kommunes forsøgstemaer i den oprindelige ansøgning

Tema	Beskrivelse	Eksempler på forsøgsansøgninger
Længst muligt i eget liv	Større inddragelse af borgeren i egen pleje ved hjælp af forebyggelse, rehabilitering og teknologi med målet om ressourcestærke ældre.	Differentierede muligheder for afvikling af forebyggende hjemmebesøg til borgere fra 75 år

Ud af ledighed – ind i arbejdsfællesskabet	Afbureaukratisering af sagsbehandling. Målet er at sætte fokus på at udnytte borgernes ressourcer, hvad enten dette er at sikre arbejde til ledige eller sikre, at ledige med færre muligheder for at indgå på arbejdsmarkedet bidrager til samfundet på anden vis.	Seniorjob i private virksomheder
Mere end mig selv	Formålet er at opbygge en stærk frivillig og kommunalt uafhængig indsats, hvor borgerne tager medansvar for løsningen af velfærdsopgaver.	
Ikke mer' end du behøver	En mere målrettet indsats over for borgeren, hvor borgeren kun modtager det niveau af serviceydelser, som matcher behovet. Fokus skyldes et ønske om at forhindre overproduktion af velfærdsydelser.	Vederlagsfri fysioterapi – en koordineret og sammenhængende indsats til anden lovgivning på træningsområdet
Fra Nordsøgas til Fredericia Gas	En bedre udnyttelse af spildevand og husholdningsaffald med formålet om ressourcebesparelser på energi og ikke mindst arbejdskraft i affaldshåndteringen.	

Gentofte og Gladsaxe Kommune

Gentofte og Gladsaxe Kommune fremhæver i deres frikommuneansøgning en udfordring i at sikre høj kvalitet i velfærdsydelser samtidig med stigende efterspørgsel og stram økonomi. Kommunerne beskriver i forlængelse heraf, at udfordringen skaber et behov for at udvikle løsningen af kerneopgaver ved hjælp af innovation og effektivitet. Dette behov ligger til grund for kommunernes valg om at søge om fælles frikommunestatus og udmønter sig i flere forhold. For det første angiver kommunerne, at de ønsker at udnytte potentialet i at samarbejde på tværs af kommunegrænser, som udgøres af både stordriftsfordele samt yderligere udnyttelse af hinandens spidskompetencer. For det andet ønsker Gentofte og Gladsaxe Kommune at understøtte en kultur i kommunerne om, at innovation og effektivitet er en del af det daglige arbejde. Med målsætningen om at udvikle nye løsninger har kommunerne udarbejdet forsøgstemaer, som netop omhandler samarbejde, her på tværs af sektorer:

Tabel 3-3: Oversigt over Gentofte og Gladsaxe kommuners fælles forsøgstemaer i den oprindelige ansøgning

Tema	Beskrivelse	Eksempler på forsøgsansøgninger
Ungesporet	Forsøg, som danner ramme for en sammenhængende strategi på tværs af lovgivningsområderne; børne- og voksenområdet, skole- og beskæftigelsesområdet samt i samarbejdet mellem kommunerne og UU-vejlederne. Målet er, at unge får beskæftigelse, uddannelse eller på anden vis indgår i et kompetencegivende forløb.	Fælles ungestrategi
Psykiatrisporet	Nedbryde sektorgrenserne på området ved at lade kommunerne overtage ansvar, opgaver og ressourcer i distriktpsychiatrien. Formålet er at kunne sikre sammenhæng mellem indsatser på tværs af områder og dermed bedre forløb for borgere med sindslidelse, dobbeltdiagnoser og misbrug.	Overtagelse af ansvar, opgaver og ressourcer i distriktpsychiatrien
Administrations- og regelforenklingssporet	Effektivisering af den administrative sagsbehandling på tre fremhævede områder: Det første er arbejdsmarkedsområdet med fokus på at blive vurderet på udvalgte målsætninger ved hjælp af ophævelse af procesregulering på området. Dernæst afbureaukratisering af beregninger af priser og takster i forhold til udbetaling af kompenserende ydelser og merudgifter. Samt tandplejeområde som yderligere fokus for regelforenkling.	Fokus på effekt frem for proces

Odense Kommune

Odense Kommunes ansøgning om frikommunestatus tager udgangspunkt i kommunens tidligere erfaring med nytænkning af kerneydelser – herunder et stærk fokus på styring efter mål og effekter. Som baggrund for deltagelse i frikommuneordningen fremhæver kommunen en kulturændring under overskriften *”Ny virkelighed – Ny velfærd”*. Med *”Ny virkelighed – Ny velfærd”* sættes borgeren i centrum og løsninger ses i et helhedsperspektiv på tvær af forvaltninger. Uddybende udgøres kulturændringen af en innovationsdagsorden, hvor der tænkes nyt og anderledes. De økonomiske kendsgerninger betød, at kommunen stod overfor store udfordringer, som man ønskede at afbøde ved effektivisering frem for rene besparelser. Odense Kommune ser derved frikommuneordningen som et middel til at sikre vækst og bedre velfærd gennem innovation og fritagelse fra uhensigtsmæssige krav og regler. Derudover fremhæver kommunen forskellige præmisser for forsøget, herunder at borgere og virksomheder skal inddrages på nye måder med det formål at sikre helhedsperspektivet og finde løsninger i fællesskab. Hvad angår konkrete forsøg fremhæver Odense Kommune et ønske om at gennemgå samtlige kerneområder for nye løsninger og fremhæver allerede igangsatte projekter i sin frikommuneansøgning.

Tabel 3-4: Oversigt over Odense kommunes forsøgstemaer i den oprindelige ansøgning

Tema	Beskrivelse	Eksempler på forsøgsansøgninger
Sociale tilbud med en ny tilgang i en ny virkelighed	Nytænkning af hjælpen til familier med komplekse problemstillinger. Målgruppen er relativt udgiftstung og der forventes derfor at være et potentiale for effektivisering på området.	Styrket hverdagsliv gennem styrkelse af familie og netværk
Selvbærende lokalsamfund	Fokus på aktivering af flere ressourcer i lokalsamfundet med formålet om at fremme samarbejde mellem kommune og borgere på nye måder.	Borgere, der vil gøre en forskel for andre, skal have bedre muligheder for at engagere sig
Flere i uddannelse og job	Fokus på at begrænse tilgangen til ikke-uddannelsesrelateret offentlig forsørgelse. Formålet er at fastholde flere borgere på arbejdsmarkedet og dermed mindske antallet af borgere på førtidspension.	Fritagelse for varighedsregler
Udvikling og læring	Gentænker indretningen af skoleområdet med formålet om at tilbyde de nødvendige rammer, således at alle børn og unge har de bedste forudsætninger for fremtiden.	Holddelingsbegrænsning i folkeskolen ophæves
Administrationsprojektet	Generel effektiv administration, hvor fokus er at skabe en anderledes og sammenhængende enhed, som har kerneydelserne i centrum.	Obligatorisk digital post og selvbetjening
Odense – en ny virkelighed: Sundhed	Fokus på effektstyring af sundhedsområdet, hvor målet er at løse opgaver på en smartere og billigere måde.	Integrated Care

Odsherred Kommune

Odsherred Kommunes frikommuneansøgning tager udgangspunkt i et ønske om at hæve blikket fra de udfordringer, som kommunen mødte med kommunalreformen. En af disse var især en økonomisk ubalance, som resulterede i, at kommunen kom under administration indtil udgangen af 2012. Odsherred Kommune angiver, at motivationen for ansøgningen om frikommunestatus er et mål om forenkling og afbureaukratisering. Men kommunen ser ligeledes ordningen som en samlet udviklingsmulighed for at håndtere centrale strategiske udfordringer. Odsherred Kommune fremhæver derfor fire konkrete forsøgstemaer, som tager udgangspunkt i lokale udfordringer:

Tabel 3-5: Oversigt over Odsherreds kommunes forsøgstemaer i den oprindelige ansøgning

Tema	Beskrivelse	Eksempler på forsøgsansøgninger
Nye muligheder for finansiering af turismeaktiviteter	Det er en udfordring at sikre kvalitet i fællesgoder for turister, hvorfor der udarbejdes nye modeller for finansiering af turismen for at opnå et kvalitetsløft.	Partnerskab for udvikling af turismen
”Trafik Odsherred” – nye løsninger i den kollektive trafik og borgernes transportbehov	Bedre udnyttelse og forbedring af infrastrukturen med formålet om at skabe en sammenhængende organisation af den kollektive trafik.	Trafik til tiden, tid til trafik
Borgeren i centrum – tilkøbsydelse og inddragelse af frivillige på ældreområdet	Muligheden for at tilbyde tilkøbsydelser, dels som yderligere service over for ældre borgere og dels justering af efterspørgselsmønstre. Derudover inddragelse af frivillige i plejen af de ældre.	Tilkøbsydelser samt frivillige og lokaldemokrati
”Uddannelsespligt” til ungdomsuddannelsen er afsluttet	Mål om at øge antallet af unge, som gennemfører en uddannelse. Derudover særligt fokus på afbureaukratisering i jobcenterindsatsen.	Uddannelsespligt til det 13. skoleår

Vejle Kommune

Vejle Kommunes frikommuneansøgning tager udgangspunkt i et ønske om at skabe en ny og bedre opgaveløsning på det kommunale område, hvilket Vejle Kommune allerede før frikommuneordningen havde erfaring med. Her fremhæver kommunen især vedtagelsen af en tillids- og afbureaukratiseringsreform i 2009, som havde til formål at sikre flest mulige ressourcer til den direkte kontakt med borgeren. Ligeledes gennemgik kommunen i 2009 et pilotprojekt for at undersøge yderligere potentiale for afbureaukratisering, og i 2010 blev medarbejdere og borgere opfordret til at give bud på unødige sagsgange eller regler. Med frikommunestatus har Vejle Kommune et ønske om yderligere udvikling inden for afbureaukratiseringsdagsordenen. I ansøgningen fremsættes derudover målsætninger om fokus på resultater fremfor proces, færre tilsyns krav samt frihed fra centrale krav om serviceniveau. Med afsæt i de målsætninger angiver Vejle Kommune fem sektorområder, som danner rammen for forsøg:

Tabel 3-6: Oversigt over Vejle kommunes forsøgstemaer i den oprindelige ansøgning

Tema	Beskrivelse	Eksempler på forsøgsansøgninger
Arbejdsmarkedsområdet	Ønske om at blive målt på resultater frem for proces med målet om at flytte ressourcer fra administration til direkte borgerkontakt, og dermed få flere borgere i job eller uddannelse på kortere tid.	Borgersamtaler, der giver mening - individuelle samtaler og tilbud til alle
Ældreområdet	Sigte mod at levere en individuel tilpasset service til borgeren på et højt kvalitetsniveau. Formålet er at styrke borgerfokus, forenkle administrative arbejds-gange samt at decentralisere kompetencen mest muligt.	Vederlagsfri fysioterapi
Skoleområdet	Afspejler det politisk forankrede projekt <i>Skolen i bevægelse</i> , som sætter fokus på at fremme lokalpolitikeres råderum til innovation på området med målet om at skabe et stærkt skolevæsen.	Aldersintegration og fleksibel holddeling – skoleområdet
Kulturområdet	En mere fleksibel og fremtidssikret håndtering af folkeoplysningsområdet. Herunder et ønske om en større omfordeling af økonomiske ressourcer til foreninger på området.	Lokaletilskud til foreninger
Natur- og miljøområdet	Effektivisering af sagsbehandling på tilsynsområdet for industri og landbrug og afbureaukratisering af affaldsbekendtgørelsen. Formålet er at allokere kommunale ressourcer mere hensigtsmæssigt uden negativ indflydelse på miljøbeskyttelsen.	Målrettede miljøtilsyn på landbrug og industrivirksomheder

Vesthimmerlands Kommune

I Vesthimmerlands Kommunes frikommuneansøgning fremhæves mulighederne for nytænkning og innovation i forhold til måden at drive kommune på. Kommunen har tidligere været økonomisk udfordret og har i den forbindelse udforsket mulighederne for at kunne tilbyde høj kvalitet i kommunens ydelser og samtidig fastholde en økonomisk stabilitet. På den baggrund er udformet tre fokusområder, som kommunen vil arbejde ud fra. Her er tale om udvidet borgerinddragelse og lokalt demokrati, bæredygtige tilbud i små samfund samt det at flytte offentlige opgaver ud i privat regi. På baggrund af disse perspektiver angiver kommunen følgende forsøgstemaer:

Tabel 3-7: Oversigt over Vesthimmerlands kommunes forsøgstemaer i den oprindelige ansøgning

Tema	Beskrivelse	Eksempler på forsøgsansøgninger
Tilbud til børn og familier	Fokus på trivsel og eksistensgrundlag for kommunens mindre landsbyer og lokalsamfund med et sigte om at udvikle innovative tilrettelæggelser af den kommunale service i samarbejde med lokale interessenter og borgere.	Detailplanlægning med udgangspunkt i de lokale byers muligheder og behov
Land og by, strand og skov, natur	Hurtigere og fleksible sagsgange med formålet om at opfordre lokale drivkræfter til udvikling.	Administration af beskyttede diger
Tilbud til ældre og handicappede	Sikre, at den høje kvalitet i velfærdsydelser over for ældre og handicappede fastholdes på trods af en kraftig vækst i forsørgerbyde.	Boliger til ældre og handicappede
Jobskabelse	Friere rammer for beskæftigelsesindsatser, som samtidig fremstår helhedsorienteret. Formålet er at fokusere på resultater frem for proces gennem en tværgående og helhedsorienteret indsats.	Tilrettelæggelse af en helhedsorienteret indsats
Misbrugsområdet	En mere hensigtsmæssig måde at koordinere opgaver på tværs af kommunens øvrige opgaver.	

Viborg Kommune

Viborg Kommune fremhæver i sin frikommuneansøgning flere begrundelser for ansøgningen. For det første har kommunen en demografisk udfordring med en voksende forsørgerbyrde og dermed arbejdskraftsudfordring samt en økonomisk udfordring. Dette kombineret med en større serviceefterspørgsel motiverer Viborg Kommune til nytænkning af kommunale opgaveløsninger og udvikling. I forlængelse heraf angiver kommunen et behov for såvel frigørelse af ressourcer gennem smidigere arbejdsgange som større radikal innovation. Med udgangspunkt i dette behov fremhæver Viborg Kommune tre temaer, som danner rammen for kommunens forsøg:

Tabel 3-8: Oversigt over Viborg kommunes forsøgstemaer i den oprindelige ansøgning

Tema	Beskrivelse	Eksempler på forsøgsansøgninger
Styrket medborgerskab	Afprøve nye samarbejdsformer mellem kommune og frivillige samt mellem kommune og brugere af serviceydelser. Formålet er at øge den samlede velfærd i kommunen gennem større inddragelse af borgere.	Færre barrierer for frivillighed
Nye veje til vækst	Optimere arbejdsgange i kommunen og dermed frigøre ressourcer til at finde nye måder at udvikle serviceydelser på. Formålet er at skabe effektiviseringsgevinster for væksten på lang sigt.	Detailhandel i bydelscentre
Øget rum for politisk ledelse	Institutioner og medarbejdere skal frigøres fra unødvendige regler med formålet om større frihedsgrader til at tilrettelægge den kommunale service med fokus på borgernes behov og høj faglig kvalitet.	Rehabiliteringsteam – fleksibilitet og smidigere sagsbehandling for borgeren og for kommunen

3.1.1 Overblik over de konkrete frikommuneforsøg

I det følgende belyser vi kommunernes konkrete forsøgsansøgninger på baggrund af udtræk fra den etablerede database.

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 kommunerne. Således bidrager fire kommuner (Odense, Viborg, Fredensborg og Vejle) med i alt 283 forsøg og dermed i alt 63 pct. af det samlede antal forsøgsansøgninger. Fredericia og Odsherred har kun i mindre grad benyttet frikommuneordningen, og har således ansøgt om hhv. 13 og 25 forsøg.

Som det fremgår af nedenstående tabel er det dog kun en relativt set mindre del af ansøgningerne, der har resulteret i aktive forsøg. Dette skyldes, som det vil blive uddybet i afsnit 3.2 og 3.3, at en del af forsøgene ikke er godkendt, samt at en række godkendte forsøg ikke er udmøntet i aktive forsøg.

Tabel 3-9: Antal forsøg i de enkelte kommuner

Frikommune	Forsøgsansøgninger	Helt eller delvist godkendte forsøg	Aktive forsøg
Fredensborg	89	65	32
Fredericia	13	13	12
Gentofte	54	41	30
Gladsaxe	38	22	16
Odense	108	71	33
Odsherred	25	9	6
Vejle	80	57	44
Vesthimmerlands	48	28	25
Viborg	98	83	50
Samarbejdsforsøg	40	28	-
I alt	594	417	248

Note: Ved "Samarbejdsforsøg" forstås de 40 forsøgsansøgninger, som beskriver de overordnede samarbejdsforsøg. Samarbejdsforsøg er efterfølgende blevet ansøgt som kopiforsøg, og indgår derfor ikke som aktive forsøg i ovenstående opgørelse.

Kommunerne har haft mulighed for at ansøge om kopiforsøg, og der er i alt ansøgt om 141 forsøg, hvoraf 88 er aktive på nuværende tidspunkt.

Ud over de kommunespecifikke forsøg er der udviklet i alt 40 samarbejdsforsøg i samarbejde mellem relevante sektorministerier, frikommunerne og KL. 11 forsøg blev ikke godkendt, fire forsøg krævede ikke godkendelse, mens et enkelt forsøg efterfølgende blev frafaldet. Resultatet af samarbejdet blev således i alt 24 forsøg, som frikommunerne kunne vælge at udføre⁷.

Det har efterfølgende været muligt for kommunerne at kopiere disse samarbejdsforsøg. Midtvejsevalueringen viser, at der i alt er igangsat 45 forsøg med udgangspunkt i de udviklede samarbejdsforsøg. Heraf er de mest udbredte forsøg:

- 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)

⁷ I alt 28 ud af 39 forslag blev helt eller delvist imødekommet.

- 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 endvidere, at hovedparten af ansøgningerne er udviklet i første ansøgningsrunde, idet ca. 41 pct. af forsøgsansøgningerne er udarbejdet her.⁸

Ser man dernæst på antallet af forsøg på de enkelte sektorområder fremgår det tydeligt, at beskæftigelsesområdet i særlig grad har været i fokus i kommunernes anvendelse af frikommuneordningen. Som det fremgår nedenfor, er der 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.

På tværs af de forskellige sektorområder har kommunerne endvidere arbejdet med forsøg vedrørende øget inddragelse af civilsamfundet, digitalisering samt politisk/administrativ organisering. Midtvejsevalueringen viser, at der i alt er udviklet 50 forsøg vedrørende digitalisering, 38 forsøg vedrørende politisk/administrativ organisering samt 16 forsøg vedrørende øget inddragelse af civilsamfundet.

Tabel 3-10: 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.

Endelig har midtvejsevalueringen afdækket det konkrete indhold i kommunernes forsøg. Dette er gjort i en tredelt proces, hvor de i alt 594 forsøg er kategoriseret med hensyn til en række udviklede hovedtemaer, undertemaer samt det konkrete indhold i forsøget. Hovedtemaer er udviklet med afsæt i begreber fra AKVA-metoden, hvori der sondres mellem borgerrettede opgaver, indirekte opgaver samt generelle administrative processer (interne opgaver). Denne sondring mellem forskellige forsøgstyper er udviklet for at understøtte slutevalueringen, og herunder behovet for at sondre mellem og afklare, om kommunernes anvendte evalueringsmetoder er valgte. Evaluering af procesforenklinger kræver typisk tidsstudier og arbejdsgangsanalyser, mens evaluering af borgerrettede ydelser typisk vil involvere effektstudier og tilfredshedsundersøgelser.

Som det fremgår af tabellen nedenfor, har en relativt stor del af forsøgene et snævert fokus vedrørende forenkling, herunder både generelle administrative processer (22 pct.) samt forenkling af processer vedrørende indirekte opgaver, herunder sagsbehandling, planlægning, opfølgning vedrørende den direkte borgerrettede opgave (18 pct.) Derudover fremgår det også, at en relativt

⁸ For en samlet oversigt på tværs af ansøgningsrunderne henvises til afsnit 4.5.

stor del af ansøgningerne vedrører egentlig udvikling af borgerrettede opgaver, idet i alt 172 forsøg eller samlet set 29 pct. af forsøgene har dette bredere fokus.

Tabel 3-11: Forsøg fordelt på hovedtemaer

Hovedtema: Fritagelser vedrørende...	Antal forsøg	Andel
Udvikling af borgerrettede ydelser	172	29%
Generel organisering, administration og ledelse	132	22%
Interne processer og arbejdsgange (indirekte)	108	18%
Andet, herunder sektorspecifikke forsøgstemaer	182	31%
I alt	594	100%

Nedenfor er angivet en række eksempler på de mest anvendte forsøg. Listen er rangeret efter det konkrete forsøgs udbredelse i kommunerne. Som det fremgår, omhandler det mest udbredte forsøg ændringer vedrørende tilrettelæggelse af kontaktforløb og tilbud på beskæftigelsesområdet. Her er i alt ansøgt om 27 forskellige forsøg. Det høje antal skyldes, at kommunerne i nogle tilfælde har afgrænset forsøg til at omhandle målgrupper på beskæftigelsesområdet (kontanthjælp, dagpenge, m.v.). Et andet meget udbredt forsøg omhandler mulighed for tilkøbsydelser, der findes i 13 forskellige varianter.

Tabel 3-12: Oversigt over de mest anvendte forsøg

Konkret indhold i forsøget	Antal forsøg
Fritagelse for krav til tilrettelæggelse af kontaktforløb og tilbud	27
Mulighed for tilkøbsydelser	13
Fritagelse fra varighedsregler i forbindelse med udvidelse af virksomhedspraktik	10
Mulighed for etablering af seniorjob i private virksomheder	10
Mulighed for at arbejde frivilligt uden fradrag i ydelsen	10
Mulighed for kommunal koordination vedrørende patienter, som er henvist til vederlagsfri fysioterapi	8
Snitflade mellem ydelsescenter og jobcenter	8
Mulighed for øget fleksibilitet i anvendelsen af afgiftsfrie busser	7
Fravigelse af reglerne om, at beskæftigelsesindsatsen varetages i et jobcenter	7
Mulighed for generelt samtykke til deltagelse i sundhedsplejen i folkeskolen	7
Mulighed for midlertidig dispensation fra lokalplaners anvendelsesbestemmelser	6
Mulighed for udvidelse af areal til butiksfremål	6
Fritagelse for regler om elevantal, alderstrin	6
Mulighed for lokaletilskud til iværksættere	6
Mulighed for at opsiges beboere i botilbud, hvis tilbuddet ikke længere matcher borgerens behov	5

I nedenstående tekstboks foretages en uddybende beskrivelse af tre udvalgte forsøg.

FRITAGELSE FOR KRAV TIL TILRETTELÆGGELSE AF KONTAKTFORLØB OG TILBUD

I alt 27 forsøg - alle fra beskæftigelsesområdet - omhandler fritagelsen for krav til tilrettelæggelse af kontaktforsøg og tilbud.

Størstedelen af forsøgene omhandler fritagelse fra regler vedrørende kontaktforsøget. Der søges om fritagelse fra regler omkring kontaktform, kontakthypothese, indhold i samtaler samt regler for fremmøde. Et andet centralt emne i forsøgene er fritagelse fra regler for regler om aktive tilbud til borgerne. Her søges om fritagelse fra regler omkring tidspunkt for borgernes modtagelse af det aktive tilbud, samt krav og begrænsninger af tilbuddets længde.

Overordnet set er kommunernes målsætninger at tilrettelægge den individuelle indsats, så det giver mening og skaber mest værdi for borgeren. Desuden fokuserer mange af forsøgene på, at der skabes en mere effektiv ressource udnyttelse i kommunen (jobcentret).

I forsøgsansøgningerne søges der blandt andet om fritagelse fra Lov om den aktive beskæftigelsesindsats (LAB) Kapitel 7, §§ 5, 17, 18, 19, 20, 21, 73, 85, 89, 92 og 96. Desuden søges der om fritagelse fra Lov om aktiv social politik og Sygedagpengeloven.

MULIGHED FOR TILKØBSYDELSER

De 13 forsøgsansøgninger, som omhandler muligheden for at tilbyde tilkøbsydelser til kommunens borgere, er hovedsageligt ansøgt på ældre- og socialområdet. Frikommunerne ønsker at tilbyde tilkøbsydelser inden for fx kommunal madservice, praktisk hjælp, personlig pleje og muligheden for at ledsage på privat ferie. Et enkelt forsøg omhandler muligheden for at tilbyde tilkøbsydelser på skoleområdet i form af lektiehjælp, faglige tilbud og eksaminer samt sproglige og kulturelle aktiviteter.

Fælles for forsøgene er, at de har til formål at skabe en mere kvalitet for borgeren igennem en øget fleksibilitet i velfærden. Flere har desuden til formål at effektivisere den kommunale ressourceudnyttelse.

Ved forsøgsansøgningerne søges der blandt andet om fritagelse fra servicelovens §§ 79, 83, 84, 87, 91 og 97, som blandt andet omhandler almene tilbud, personlig hjælp og pleje, ledsagelse og det frie valg.

MULIGHED FOR KOMMUNAL KOORDINATION AF PATIENTER, SOM ER HENVIST TIL VEDERLAGSFRI FYSIOTERAPI

I alt otte forsøg i forskellige kommuner omhandler muligheden for at indføre kommunal koordination af patienter, som er henvist til vederlagsfri fysioterapi. Motivationen for ansøgningerne er, at siden myndighedsansvaret for den vederlagsfrie fysioterapi blev overdraget fra regionerne til kommuner i 2008 har der været en manglende sammenhæng i den tilbudte behandling. Kommunerne oplever, at det er svært at skabe en optimalt sammenhængende behandling for borgere, som i forvejen modtager ydelser, hvor henvisningsrette ligger hos kommunens praktiserende læger. Ligeledes bunder to forsøgsansøgninger i oplevelsen af en manglende sammenhæng imellem beslutningskompetencen, som ligger hos kommunens praktiserende læger og fysioterapeuter og finansieringsansvaret, som ligger hos kommunen.

Kommunerne ønsker at oprette faglige teams, som skal foretage en vurdering af den praktiserende læges henvisning til vederlagsfri fysioterapi. Målet med oprettelsen af disse faglige teams er at styrke kvaliteten af den vederlagsfrie fysioterapi og styrke den sammenhængende opgaveløsning til gavn for borgerne. Man forventer desuden, at fejl ved henvisninger til vederlagsfri fysioterapi og undtagelsesredegørelser helt kan undgås.

Ved forsøgsansøgningerne søges om fritagelse fra Sundhedslovens § 140. Desuden berører forsøgene landsoverenskomsten for vederlagsfri fysioterapi.

3.2 Hvad kan baggrunden være for, at forsøg ikke godkendes?

Boks 3-2: Konklusion

Skriftlige begrundelser:

- Der er mange forskellige skriftlige begrundelser for afslag
- De største skriftlige begrundelser for afslag er:
 - Frikommunen opnår væsentlige økonomiske fordele, 14 pct.
 - Retssikkerhedsmæssige hensyn, 14 pct.
 - Ny lovgivning er vedtaget eller på vej, 11 pct.
 - Forsøgsansøgningen strider mod EU-regler, 10 pct.

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 forsøgsansøgninger
- Manglende forventningsafstemning i forhold til rammerne for ordningen, herunder særligt kriterierne for imødekommelse af forsøg.

Den samlede fordeling af afgørelser i sagsbehandling af forsøgsansøgninger fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 3-13: 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%

Note: I tabellen indgår i alt 141 kopiforsøg, hvoraf 131 er helt eller delvist imødekommet

I alt har 155 forsøgsansøgninger fået afslag, hvilket svarer til 26 pct. af det samlede antal forsøgsansøgninger.

De gennemførte interviews i kommuner og ministerier tegner endvidere et billede af følgende forhold også har haft betydning i forhold til afgørelserne:

- En for snæver tilgang til sagsbehandling i nogle ministerier kan medvirke til, at der ikke afsøges alle muligheder for imødekommelse af alle forsøgsansøgninger. Fra ministeriel side peges der på, at forskellene kan have baggrund i særlige forhold for sektorområderne, forskelle i politisk opbakning, forskellige traditioner og kultur i ministeriet, forskelligt erfaringsgrundlag i forhold til forsøgsordninger og forskellig tilgang til og erfaring med samarbejde med kommuner
- Mangler i forsøgsansøgninger, hvor der fra ministeriel side særligt peges på, at der afleveres for bredt formulerede og upræcise ansøgninger, der gør det vanskeligt at sagsbehandle
- Manglende forventningsafstemning i forhold til rammerne for ordningen, herunder særligt kriterierne for imødekommelse af forsøg.

Det fremgår endvidere af nedenstående tabel, at der tale om relativt store forskelle kommunerne imellem, hvor der er et spænd fra Fredericia Kommune (0 pct. afslag) til Odsherred Kommune (52 pct. afslag). Forskellene kan have baggrund i de ovennævnte forskelle både i forhold til kommunernes niveau i forsøgsansøgningerne og forståelsen af rammerne for ordningen.

Af nedenstående tabel fremgår antallet af afslag fordelt på de enkelte kommuner.

Tabel 3-14: Afslag fordelt på kommuner

Kommune	Samlet antal forsøg	Antal afslag	Andel, ikke-godkendte
Fredensborg	89	19	21%
Fredericia	13	0	0%
Gentofte	55	14	25%
Gladsaxe	38	15	39%
Odense	108	32	30%
Odsherred	25	13	52%
Vejle	80	21	26%
Vesthimmerlands	48	16	33%
Viborg	98	13	13%
Samarbejdsforsøg	40	11	28%
I alt	594	155	26%

Note vedrørende samarbejdsforsøg: 11 forsøg fik afslag, mens et enkelt forsøg blev frafaldet. I alt 28 ud 39 forsøg er helt eller delvist imødekommet.

Af rammerne for ordningen fremgår det, at forsøgsansøgninger der strider mod EU-regler og/eller retssikkerhedsmæssige hensyn samt forsøgsansøgninger, der giver kommunen væsentlige økonomiske fordele på bekostning af staten, andre kommuner eller fremtidige kommunalbestyrelser vil få afslag. For flere af kommunerne har det dog været svært at gennemskue den præcise grænsedragning ift. disse forhold.

I eksempelvis Odsherred Kommune har det givet anledning til frustration, at man har fået afslag med henvisning til eksempelvis økonomiske fordele, når man netop ser dette som et væsentligt formål, og samtidig kan se andre ansøgninger blive godkendt, som skaber økonomiske fordele.

Et konkret eksempel er ansøgning vedrørende 'Partnerskab for udvikling af turismen', der indebar muligheden for at opkræve en 'kurtakst' af sommerhusudlejere mv., der skulle indgå i finansiering af fællesgoder i relation til turisme. Konkret i form af indbetalinger til en særlig fond.

Dette blev af kommunen set som en meget innovativ udviklingsmulighed, som kunne tilvejebringe kommunen helt nye muligheder for udvikling af kommunens tilbud, ydelser og rammevilkår. Samtidig er et af formålene med frikommuneordningen netop er, at man skal kunne gøre mere for mindre, hvilket kan karakteriseres som en økonomisk fordel i sig selv. Fra ministeriel side blev der dog givet et afslag, da det blev vurderet, at kommunen ville få væsentlige økonomiske fordele i forhold til andre kommuner. RMC-BDO ser det ikke som opgaven at tage stilling til den konkrete sag, men finder, at den er en illustration af, at der har været forskellige forventninger til, hvad den konkrete undtagelsesbestemmelse indebærer.

Der er en række andre forhold, der også kan gøre sig gældende, eksempelvis hvilke sektorområder der særligt er søgt indenfor, i hvor høj grad kommunerne i et innovationsperspektiv bevidst har udfordret grænserne i ordningen og dermed har fået mange afslag, eller hvor stor en andel af kopiforsøg, de enkelte kommuner har, hvilket alt andet lige indebærer en lavere risiko for afslag.

Af nedenstående tabel fremgår resultaterne af en analyse af de skriftlige begrundelser i de 155 afslag på forsøgsansøgninger.

Tabel 3-15: Begrundelser for afslag

Kommune	Antal afslag	Andel
Frikommunen opnår væsentlige økonomiske fordele	22	14%
Retssikkerhedsmæssige hensyn	21	14%
Ny lovgivning vedtaget eller på vej	17	11%
Strider imod EU-regler	15	10%
Elever i frikommunen får ændrede vilkår ift. elever i andre kommuner	8	5%
Vurderes at medføre en merudgift for staten	7	5%
Natur- og miljøhensyn	5	3%
Forsøget forpligter andre aktører end frikommunen	4	3%
Indebærer øget brugerbetaling	4	3%
Medfører en merudgift for borgere	4	3%
Kræver udarbejdelse af nyt selvstændigt regelgrundlag	3	2%
Strider imod intention i oprindelig lovgivning	3	2%
Uhensigtsmæssigt i forhold til national organisering	3	2%
Vurderes ikke som en hensigtsmæssig løsning af opgaven	3	2%
Diverse	36	23%
I alt	155	100%

Et væsentligt resultat er, at der er tale om mange forskellige begrundelser, hvilket tydeligt ses ved, at den største kategori er "diverse"-kategorien, der opsamler 36 afslag med forskellige begrundelser. Derudover er der fire større baggrunde for afslag, nemlig at frikommunen opnår væsentlige økonomiske fordele (14 pct. af afslagene), at der er retssikkerhedsmæssige hensyn (14 pct. af afslagene), at ny lovgivning er vedtaget eller på vej (11 pct. af afslagene) og endelig, at forsøgsansøgningen strider mod EU-regler (10 pct. af afslagene).

3.3 Hvorfor igangsættes nogle godkendte forsøg ikke?

Boks 3-3: Konklusion

Midtvejsevalueringen viser,

- At der i alt er 131 godkendte forsøg, der ikke er i gang
- At manglende igangsættelse primært skyldes
 - At forsøget kan igangsættes inden for den eksisterende lovgivning
 - Forsøget lovliggøres af ny lovgivning
 - Delvis godkendelse eller begrænsninger betyder, at forsøget ikke gennemføres
 - Manglende prioritering og/eller parathed fra kommunens side
- At både kommuner og ministerier anser den høje grad af lovliggørelse som en særskilt succes af frikommuneordningen.

Midtvejsevalueringen skal endvidere afdække, hvorfor godkendte forsøg ikke efterfølgende igangsættes i kommunerne.

I alt 131 er ikke aktive selvom det er blevet helt eller delvist imødekommet. Nedenfor ses fordelingen af godkendte, men ikke igangsatte forsøg fordelt på kommuner. Det skal bemærkes at samarbejdsforsøg ikke indgår i den følgende optælling.

Tabel 3-16: Ikke aktive forsøg (helt eller delvist godkendte) fordelt på kommuner

Frikommune	Antal	Andel i procent
Fredensborg	27	21%
Fredericia	1	1%
Gentofte	11	8%
Gladsaxe	6	5%
Odense	36	27%
Odsherred	3	2%
Vejle	13	10%
Vesthimmerlands	3	2%
Viborg	31	24%
I alt	131	100%

Nedenstående tabel viser en kategorisering og optælling af frikommunernes begrundelser i spørgeskemaundersøgelsen for, at et forsøg, som er imødekommet, delvist imødekommet eller ikke kræver godkendelse, ikke er igangsat.

Som det fremgår, angiver kommunerne, at de primære årsager til, at forsøg ikke igangsættes, skyldes:

- At kommunen kun delvist har fået godkendt forsøget og på den baggrund ikke vurderer, at det er interessant at iværksætte
- At forsøget efterfølgende er lovliggjort af ny lovgivning. Dette gør sig eksempelvis gældende for en række forsøg på beskæftigelses- og folkeskoleområderne
- At forsøget kan iværksættes inden for gældende lovgivning. Dette gælder både at forsøget med få ændringer kan imødekommes indenfor eksisterende lovgivning eller at forsøget delvist kan gennemføres inden for lovgivningen, hvorefter kommunerne har implementeret den del, der ikke kræver et formelt frikommuneforsøg
- At der for en række forsøg har været tale om manglende prioritering eller parathed fra kommunens side.

Tabel 3-17: Begrundelse for at forsøgene ikke er aktive

	Antal forsøg	Andel
Delvis godkendelse eller begrænsninger betyder, at forsøget ikke gennemføres	27	21%
Forsøget er overflødiggjort af ny lovgivning	26	20%
Behandles ikke som frikommuneforsøg, da de vigtigste dele af forsøget kan igangsættes inden for gældende lovgivning*	21	16%
Manglende prioritering og/eller parathed fra kommunens side	12	9%
Ikke oplyst	11	8%
Forsøget kan ikke realiseres i praksis	8	6%
Manglende interesse fra samarbejdspartneres side	8	6%
Afventer ny lovgivning	4	3%
Andet	14	11%
I alt	131	100%

Kilde: Survey blandt forsøgsansvarlige samt kommunernes oplysninger i valideringsprocessen.

Note: * Ifølge kommunernes oplysninger behandles 21 forsøg ikke længere som frikommuneforsøg ud fra følgende primære begrundelser: Forsøget kan med få ændringer imødekommes indenfor eksisterende lovgivning eller forsøget kan delvist gennemføres inden for lovgivningen, hvorefter kommunerne har implementeret den del, der ikke kræver et formelt frikommuneforsøg

4. PROCESSER OG RAMMER FOR FRIKOMMUNEORDNINGEN

Dette afsnit beskriver processer og rammer for frikommuneordningen.

De fire første afsnit (afsnit 4.1-4.4) indeholder en analyse af en række forhold i relation til de kommunale processer. Det gælder spørgsmål om tilrettelæggelse af de kommunale processer samt resultaterne i forhold til kommunens måde at arbejde på, herunder hvorvidt kommunerne vurderer, at frikommuneordningen har genereret afbureaukratisering internt eller lokalt. Også spørgsmålet om, hvordan de kommunale processer har virket hhv. fremmende og hæmmende for frikommuneforsøget, besvares her. Tilsammen indeholder de fire første afsnit således en besvarelse af udbudsmaterialets spørgsmål b-e.

I kapitlets to sidste afsnit er sigtet at identificere specifikke forhold, der har virket fremmende og hæmmende for frikommuneordningen. I afsnit 4.5 er der fokus på de statslige rammer og processer, mens det i afsnit 4.6 er samspillet mellem stat og kommuner, der er omdrejningspunkt for analysen af fremmende og hæmmende forhold. Disse to afsnit indeholder henholdsvis besvarelse af spørgsmål f og g i udbudsmaterialet.

4.1 Hvordan har kommunerne tilrettelagt processen?

Boks 4-1: Konklusion

Midtvejsevalueringen viser:

- At tæt politisk involvering samt et vedvarende ledelsesfokus afspejler sig i tilrettelæggelsen af såvel udviklings- og implementeringsprocessen. Både kommunalbestyrelse og borgmester har aktivt kommunikeret fordelene ved at være frikommune, og har derved skabt ejerskab til projektet i kommunen
- At særligt tilrettelæggelsen af udviklingsprocessen er kendetegnet ved variationer på tværs af de ni kommuner. Flertallet af kommuner vælger at supplere den eksisterende organisation med elementer af en matrixorganisering
- At metoder til identifikation og udvikling af forsøgsprojekter tilpasses løbende over tid. Forsøgsansøgninger bliver mere specifikke og målrettes bestemte temaer, ligesom der er fokus på at udvælge relevante kopiforsøg
- At implementeringen sker inden for rammerne af den eksisterende organisation og i vidt omfang uddelegeres til sektorforvaltningerne.

I beskrivelsen af kommunernes tilrettelæggelse af processen i relation til frikommuneordningen er det hensigtsmæssigt at sondre mellem udvikling og implementering. I udviklingsprocessen, der knytter sig til de fire ansøgningsrunder, har opgaven været at identificere, udvikle og prioritere forsøgsprojekter, som kommunen ønsker at ansøge om at få godkendt. Opgaven har i implementeringsprocessen været at udarbejde og udmønte konkrete implementeringsplaner, således at de godkendte forsøgsansøgninger omsættes til ændringer i kommunes drift.

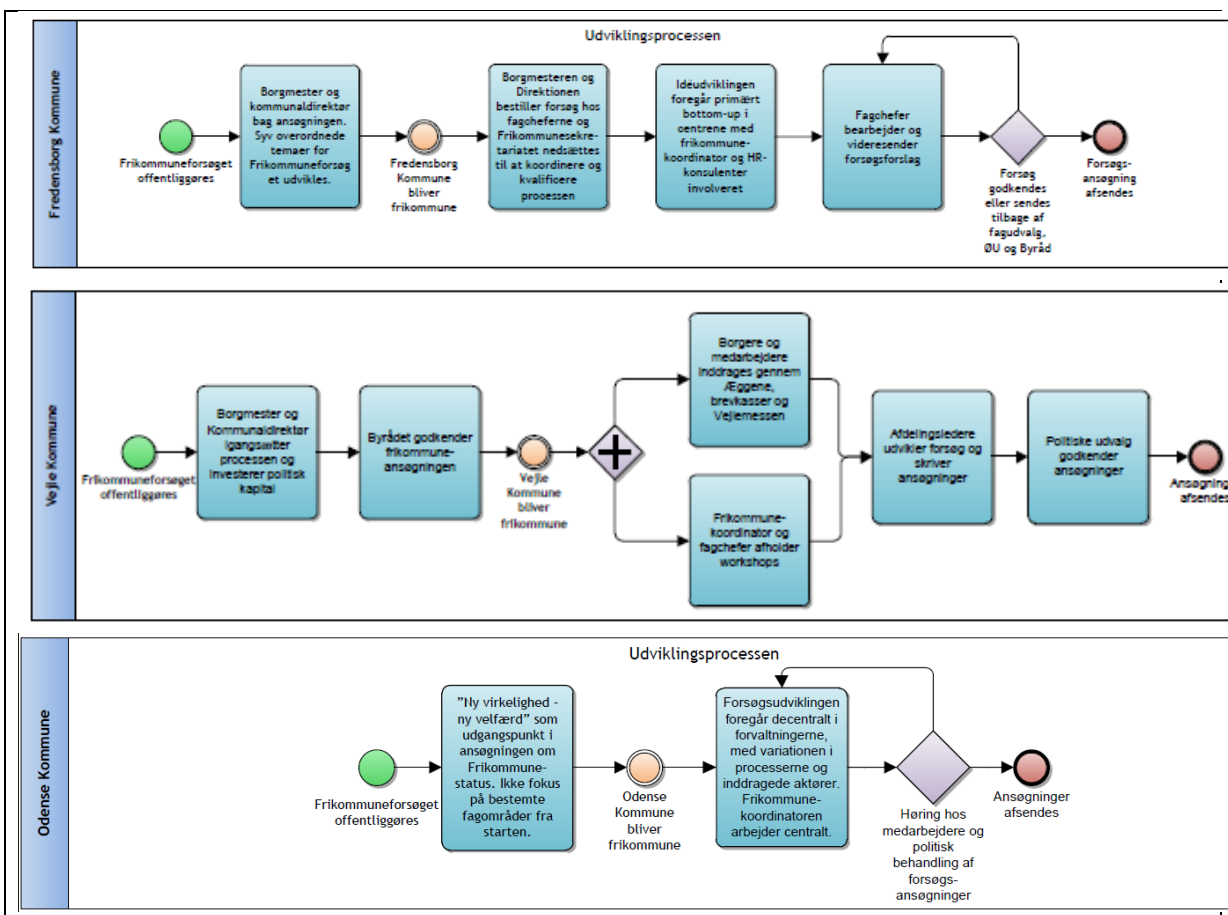
4.1.1 Generelle rammer for udviklingsprocessen

Frikommuneordningen har i alle ni kommuner været kendetegnet ved, at der har været et stærkt politisk ønske om at blive frikommune. Midtvejsevalueringen viser, at den betydelige politiske interesse for frikommuneordningen i de indledende faser af frikommuneforsøget har en synlig afsmittende effekt på den administrative ledelses prioritering og fokus af de udviklingsopgaver, der følger af at være frikommune. Tilrettelæggelsen af de indledende udviklingsprocesser er således kendetegnet ved en tæt politisk involvering og ledelsesmæssigt fokus.

Tilrettelæggelsen af udviklingsprocessen varierer på tværs af de ni kommuner. Figur 4-1 viser tre eksempler herpå. Som det fremgår af figuren, er variationen størst i relation til identifikation og udvikling af forsøgsprojekter, hvor der tegner sig to typer af tilgange:

- En centralt forankret tilgang med elementer af en matrixorganisering
- En decentral tilgang, hvor udviklingsopgaverne varetages inden for rammerne af den eksisterende organisation.

Figur 4-1: Tre eksempler på tilrettelæggelsen af udviklingsprocessen



Kilde: Workshop med frikommune-kordinatorerne, september 2014.

I tre kommuner (Fredericia, Odense, Vesthimmerlands) løses udviklingsopgaverne hovedsageligt **inden for rammerne af den eksisterende organisation**, hvor ansvaret for identifikation og forsøgsprojekter delegeres til direktørerne for de involverede fagforvaltninger. Udvikling af forsøgsprojekter varetages i de enkelte forvaltninger, hvor medarbejderinddragelsen samt inddragelse af borger og brugere i vidt omfang er præget af allerede eksisterende praksisser i de enkelte sektorforvaltninger.

De øvrige seks kommuner vælger at tilrettelægge udviklingsprocessen på en måde, der har karakter af en **matrixorganisering⁹, der fungerer som et midlertidigt supplement til den eksisterende kommunale organisering** (Fredensborg, Gentofte, Gladsaxe, Vejle, Odsherred¹⁰ og Viborg). Det er indtrykket, at der i disse kommuner er blevet prioriteret betydelige ressourcer

⁹ Matrixorganiseringen er en organisationsform, der ofte anvendes i forbindelse med organiseringen af projekter. Matrixorganiseringen er kendetegnet ved, at de medarbejdere, der indgår i matrixorganisationen i praksis kan referere til flere chefer, idet matrix-organiseringen kombinerer elementer fra den vertikale linjeorganisering med en horizontal tværgående projektorganisering. De medarbejdere, der indgår i et konkret projekt, trækkes ikke ud af linjeorganisationen, men løser både opgaver i den vertikale linjeorganisation og i den mere tværgående projektorganisation.

¹⁰ Odsherred kun i forbindelse med første runde.

til arbejdet med at identificere og udvikle forsøgsprojekter, og der er i relation hertil taget eksplisit stilling til principielle spørgsmål om inddragelse (internt og eksternt) samt tværgående koordination og kvalitetssikring.

Identifikationen af forsøgsprojekter sker i de seks kommuner i et tæt samarbejde mellem politikere, ledere, medarbejdere, borgere og øvrige interessenter. Eksempelvis er der i Gentofte Kommune og Gladsaxe Kommune, der deltager i frikommuneordningen sammen, etableret en model, hvor en MED-repræsentant fra hovedsamarbejdsudvalget i de to kommuner er repræsenteret i den administrative referencegruppe, der varetager den administrative ledelse af frikommuneordningen på tværs af de to kommuner. Med denne model har medarbejderniveauet fået mulighed for en direkte indflydelse på indholdet af de strategiske beslutninger. I for eksempel Fredensborg Kommune og Vejle Kommune er der oprettet postkasser, hvor borgerne har haft mulighed for at bidrage med konkrete forslag til forsøg. I Viborg Kommune er der lagt vægt på inddragelse i form af møder med lokale brugere og interessenter, der i frikommuneordningens indledende fase blev bedt om at identificere regler, de oplevede som hæmmende eller generende. Midtvejsevalueringen dokumenterer ikke i hvilket omfang disse forslag fra borgere og øvrige interessenter har resulteret i konkrete forsøg, men eksemplerne illustrerer, hvordan nogle kommuner har brugt frikommuneordningen aktivt til at skabe dialog og omtale af kommunen.

Opgaven med at **udvikle** forsøgsansøgninger varetages i samtlige kommuner primært af medarbejdere i de kontorer i sektorforvaltningerne, der besidder den relevante faglige ekspertise og viden. De faglige chefer er ansvarlige for den faglige kvalitetssikring. Et fællestræk i de seks kommuner, der har valgt en relativt centralt styret tilrettelæggelse, er, at frikommunekoordinatører og interne udviklingskonsulenter har bistået med facilitering og koordinering, ligesom de i nogle tilfælde har bistået med at kvalitetssikre de konkrete ansøgninger.

I alle ni kommuner inddrages det politiske niveau i den afsluttende **prioritering og godkendelse** af forsøgsansøgningerne. Det sker typisk i fagudvalgene, men der er også eksempler på, at den samlede kommunalbestyrelse inddrages i prioriteringen af forsøgsansøgninger. Herefter er forsøgene godkendt af kommunalbestyrelsen, inden de sendes til behandling i de relevante sektorministerier. Kommunalbestyrelsen er endvidere ansvarlig for, at alle godkendte forsøg offentliggøres i en frikommunevedtægt på kommunens hjemmeside¹¹.

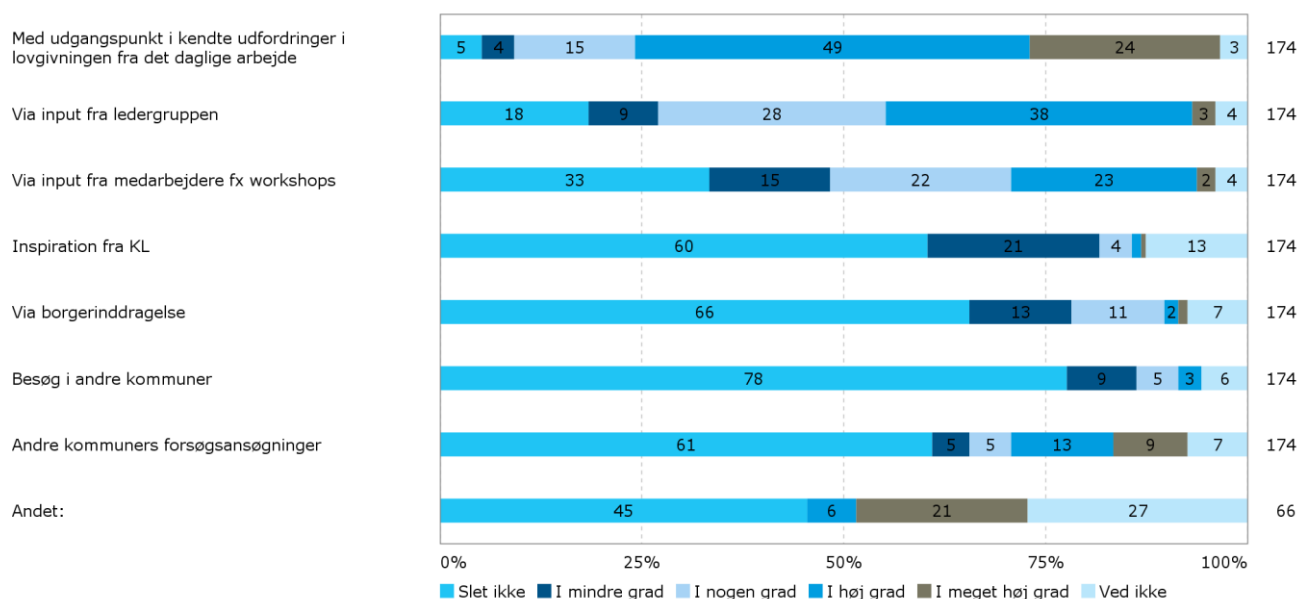
Nøgleaktører i udviklingsprocessen

Midtvejsevalueringen viser, at det **politiske niveau** – borgmester, fagudvalg og den samlede kommunalbestyrelse – har spillet en aktiv rolle i udviklingsprocessen. Det handler primært om i den indledende fase at bidrage til at sætte en strategisk retning for det samlede frikommuneforsøg for eksempel ved at udpege konkrete sektorområder som centrale. Særligt borgmestrene har i forbindelse med ansøgning om at deltage i frikommuneordningen sat et betydeligt fingeraftryk i forhold til den overordnede prioritering. Desuden har det politiske niveau spillet en nøglerolle i forhold til afsluttende prioritering og godkendelse af forsøgsansøgninger.

Det er imidlertid klart, at den **administrative ledelse og medarbejderne** sammen udgør motoren i udviklingsprocessen. Surveyen blandt de forsøgsansvarlige viser således, at ledelsen er den aktør, som flest forsøgsansvarlige peger på, når de skal vurdere betydningen af forskellige aktørers bidrag til udviklingsprocessen. 70 pct. af de forsøgsansvarlige vurderer, at de kommunale ledere i nogen grad, høj grad eller i meget høj grad bidrager med input til identifikation og udvikling af konkrete forsøgsprojekter. Medarbejderne indtager en andenplads, når det handler om input til udviklingsprocessen. Lidt under halvdelen af de forsøgsansvarlige vurderer, at medarbejdere i nogen, høj eller i meget højt grad bidrager til identifikation og udvikling af forsøget.

¹¹ Jf. bekendtgørelse 688 til lov om frikommuner fremgår det, at frikommunevedtægten skal indeholde oplysninger om forsøgsperiode, forsøgshjemmel, forsøgsindhold, og hvornår forsøget blev besluttet i byrådet.

Figur 4-2: Hvordan har kommunen identificeret og udviklet forsøget?



Kilde: Survey blandt forsøgsansvarlige.

Balancen mellem top-down og bottom-up

Uanset om den enkelte kommune har tilrettelagt udviklingsprocessen inden for rammerne af den eksisterende driftsorganisation eller en matrixorganisation, der supplerer driftsorganisationen, tegner evalueringen et billede af, at de ni kommuner kombinerer elementer fra en top-down- og en bottom-up-drevet tilgang.

Balancen mellem de to tilgange **varierer mellem kommuner**. I Viborg Kommune og Fredericia Kommune indikerer interviews med kommunale politikere, ledere og medarbejdere, at processen har været relativt topstyret, mens særligt Vesthimmerlands og Vejle Kommune i forbindelse med kommunebesøgene fremhæves som eksempler på kommuner, hvor der ledelsesmæssigt har været et stærkt fokus på, at udviklingsprocessen skulle være kendetegnet ved inddragende og en bottom-up-drevet tilgang.

Samtlige kommunerne peger desuden på, at der **mellem sektorforvaltninger** har været forskel på balancen mellem topstyret og bottom-up-drevne processer. Der kan imidlertid ikke peges på noget entydigt mønster i de enkelte sektorer på tværs af kommuner. Dog synes der at være flere eksempler på, at processerne på sektorområder, hvor udviklingen af forsøgsprojekter kobles tæt til eksisterende politiske visioner, får en relativt topstyret karakter. Dette ses på skoleområdet i Gentofte og Gladsaxe Kommune, på beskæftigelsesområdet i Vejle Kommune samt på miljø- og teknik og beskæftigelsesområdet i Viborg Kommune, hvor frikommuneforsøget rammesættes som en løftestang til at fremme eksisterende politiske dagsorden på udvalgte sektorområder.

Metoder til identifikation og udvikling af forsøg

Endelig viser midtvejsevalueringen, at kommunerne har forskellige metoder eller tilgange, når det gælder identifikation og udvikling af forsøg. Valg af metoder varierer ikke alene mellem kommuner, men også internt i kommunen mellem forvaltninger og over tid.

Konkret kan der identificeres to overordnede og principielt forskellige metoder. Den ene er **pincetmetoden**, hvor der i den enkelte forsøgsansøgning er fokus på fritagelse fra enkeltbestemmelser, mens den anden er **paraplymetoden**, hvor der er fokus på at udvikle mere omfattende forsøg med flere undtagelser. Eksempelvis er der i Fredensborg Kommune udviklet et relativt stort antal enkeltstående forsøg. Det er sket i overensstemmelse med ledelsens strategiske fokus på volumen, hvilket kan have bidraget til at fremme brugen af pincetmetoden. I Viborg Kommu-

ne har strategien været en anden. Dette har været særligt udtalt på teknik- og miljøområdet og beskæftigelsesområdet, hvor klare politiske mål har bidraget til en høj grad af helhedstænkning i identifikation og udvikling af forsøgene. Kommunen har udarbejdet paraplyansøgninger på de to områder, og er på den måde lykkedes med at skabe en samlet ny tilgang til henholdsvis detailhandlen og beskæftigelsesområdet.

Der sker i løbet af de fire ansøgningsrunder **en løbende justering af tilgangen til de kommunale udviklingsprocesser**. Kommunerne – hvoraf flere har investeret betydelige ressourcer på at udvikle omfattende og komplekse forsøgsprojekter – oplevede at få relativt mange afslag i forbindelse med den første ansøgningsrunde. Flere kommuner oplever ikke alene afslagene som problematiske ud fra et ressourceperspektiv, men også som en grundlæggende begrænsning i forhold til at fastholde motivationen til at udvikle frikommuneforsøgene, der kan bidrage til genuin velfærdsinnovation. En række kommuner (fx Fredericia, Gentofte, Gladsaxe, Vejle og Vesthimmerlands) beslutter følgelig at justere tilgangen til udviklingsprocessen, således at ansøgninger rettes mod de dele af lovgivningen, hvor der er en begrundet forventning om at få en godkendelse til forsøg. Det betyder dels, at de forsøgsansøgninger, som den enkelte kommune udvikler, bliver **mere specifikke og målrettes bestemte temaer**, dels at kommunen fokuserer på at udvælge relevante **kopiforsøg** udviklet i andre kommuner. I en enkelt kommune (Odsherred) har der efter første forsøgsrunde udelukkende været prioriteret kopiforsøg, da man som følge af mængden af afslag valgte at nedprioritere deltagelse i frikommuneforsøget generelt.

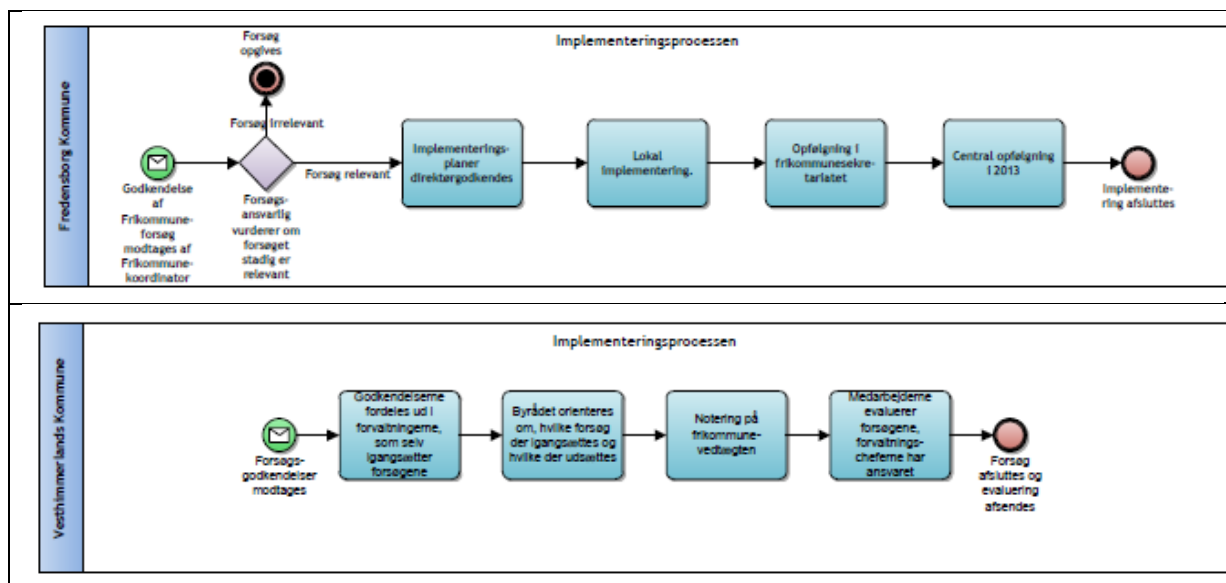
Flere kommuner peger som et opmærksomhedspunkt på, at udviklingsprocessen har været kendetegnet ved **knaphed på tid**, da udviklingen er koncentreret om de fire ansøgningsrunder. Det bemærkes i denne sammenhæng, at skulle kommunerne have gjort noget anderledes, skulle det netop have været, at udviklingsprocessen ikke i så høj grad havde været tænkt sammen med ansøgningsrunderne, men at de havde evnet at udvide rummet for udvikling og innovation både i dybden og i bredden. Hermed kunne der være skabt mere helhedsorienteret forsøg inden for de enkelte sektorområder, ligesom der med fordel kunne være skabt flere tværgående forsøgsprojekter.

4.1.2 Processen for implementering af godkendte forsøg

Det er langt fra alle godkendte forsøg, der i praksis er blevet igangsat. Som det fremgår af afsnit 3.3, er der flere begrundelser for at forsøg ikke igangsættes.

Det gælder for alle ni kommuner, at implementeringsprocessen - i modsætning til udviklingsprocessen - varetages **inden for rammerne af den eksisterende organisation**. Figur 4-3 viser to eksempler på, hvordan implementeringsprocessen er tilrettelagt. Som det fremgår af figuren, er beslutningen om, hvorvidt et godkendt forsøg skal igangsættes, truffet af sektorforvaltningen. I flere kommuner (fx Gladsaxe, Odsherred og Vesthimmerlands) har praksis været den, at kommunalbestyrelsen er blevet orienteret om, hvilke forsøg der er igangsat, hvilke der afventer og hvilke der er opgivet.

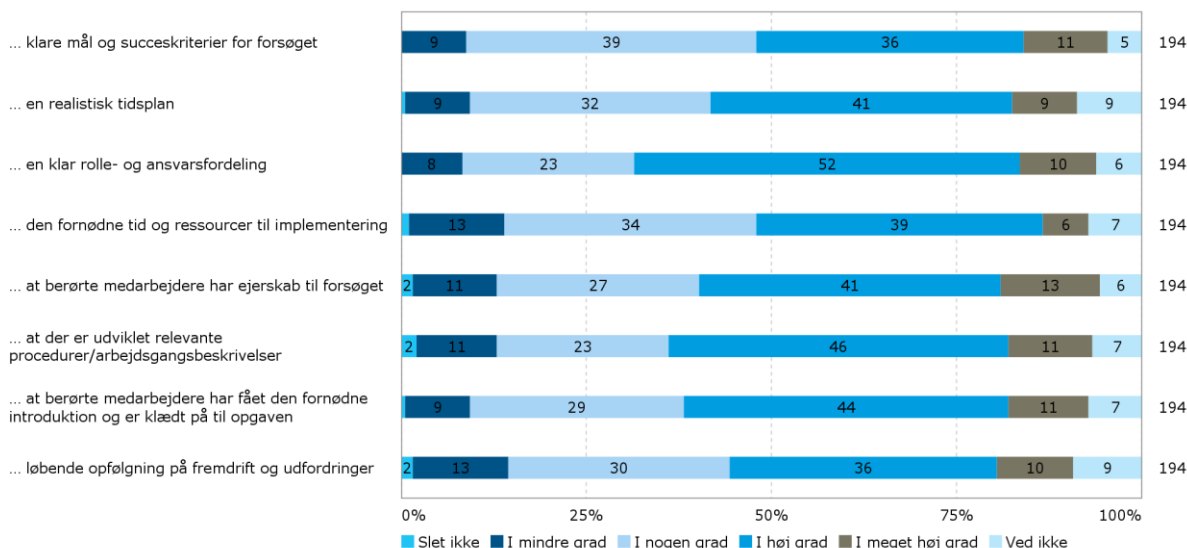
Figur 4-3: To eksempler på implementeringsprocesser



Kilde: Workshop med frikommunekoordinators, september 2014.

De to surveys blandt henholdsvis forsøgsansvarlige samt ledere og medarbejdere indikerer, at **rammerne for implementeringen vurderes at være relativt klare**. Eksempelvis vurderer mere en 80 pct. af de forsøgsansvarlige i nogen, høj eller meget høj grad, at mål og succeskriterier er klare, at der er en klar rolle- og ansvarsfordeling, ligesom de berørte medarbejdere har ejerskab til forsøget.

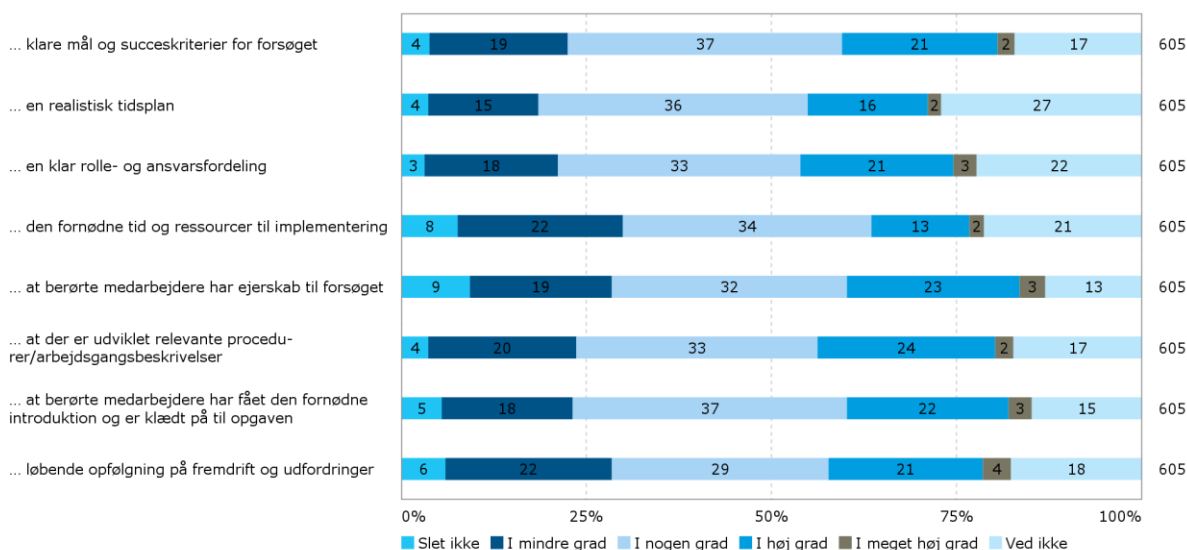
Figur 4-4: I hvilken grad vurderer du, at implementeringsprocessen har været karakteriseret ved...



Kilde: Survey blandt forsøgsansvarlige.

Surveyen blandt ledere og medarbejdere viser samme tendens, om end ledere og medarbejdere ikke har helt samme positive billede af implementeringen som de forsøgsansvarlige. Således peger 25-30 pct. af de adspurgte ledere og medarbejdere på, at der ikke er afsat den fornødne tid og ressourcer, at der ikke er udviklet relevante procedurer/arbejdsbeskrivelser, samt at der mangler en løbende opfølgning på fremdrift og udfordringer i relation til implementeringen.

Figur 4-5: I hvilken grad vurderer du, at implementeringen af frikommuneforsøgene har været karakteriseret ved...



Kilde: Survey blandt ledere og medarbejdere.

4.2 Hvordan har ordningen ændret kommunernes måde at arbejde på?

Boks 4-2: Konklusion

Midtvejsevalueringen viser:

- At alle igangsatte forsøg medfører konkrete ændringer af kommunernes måde at arbejde på
- At der ikke sker grundlæggende forandringer af kommunens arbejdsform og styringspraksis, men at der på udvalgte områder er konkrete eksempler på:
 - Ændret mind-set, når det gælder opmærksomhed på at udfordre vante rutiner og måder at tilrettelægge arbejdet
 - Udvikling af styringspraksis på beskæftigelsesområdet i seks kommuner:
 - Styringsfokus er ændret fra proces til større fokus på resultater.

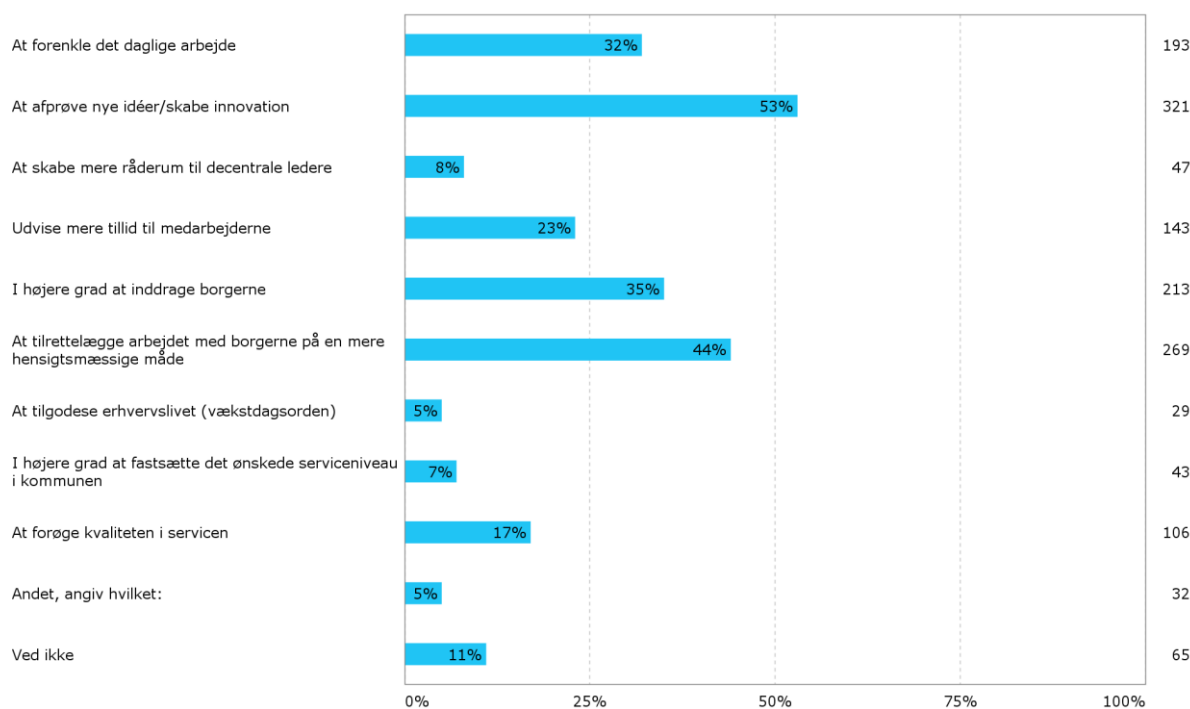
Spørgsmålet om, hvorvidt frikommuneordningen har ændret kommunernes måde at arbejde på, kan besvares fra to perspektiver. For det første kan det konstateres, at de enkelte frikommuneforsøg medfører en lang række procesforenklinger og justeringer af konkrete arbejdsmetoder og tilgange i kommunerne. For det andet er spørgsmålet, hvorvidt de enkelte forsøg medfører mere grundlæggende forandringer af kommunernes arbejdsform og styringspraksis.

Det er RMC-BDO's vurdering, at midtvejsevalueringen ikke giver grundlag for at konkludere, at frikommuneordningen grundlæggende har ændret kommunernes arbejdsform og styringspraksis. Kommunerne argumenterer snarere for, at frikommuneordningen har stimuleret eller understøttet en udvikling, der allerede var i gang i de ni kommuner. Samtidig indikerer evalueringen dog også, at nogle kommuner på afgrænsede sektorområder oplever ganske omfattende forandringer af styringspraksis, hvor beskæftigelsesområdet ifølge en række kommuner kan fremhæves som et område, der har oplevet de største forandringer.

Frikommuneordningen understøtter muligheden for at afprøve nye ideer og skabe innovation

Blandt ledelse og medarbejdere er det vurderingen, at frikommuneordningen primært har bidraget til at afprøve nye ideer og skabe innovation, til at inddrage og tilrettelægge arbejdet med borgerne på mere hensigtsmæssige måder samt til at forenkle det daglige arbejde, jf. figur 4-6. Dette er i høj grad i tråd med det de mål, som kommunerne i afsnit 3.1 selv identificerer som centrale for deres deltagelse i frikommuneordningen.

Figur 4-6: Hvad er efter din vurdering de vigtigste resultater af at være frikommune? Frikommuneordningen har bidraget til...(max. 3 kryds)



Kilde: Survey blandt ledere og medarbejdere.

Midtvejsevalueringen viser dog samtidig, at kommunerne ikke anerkender, at dette fokus på kommunal velfærdsinnovation er et resultat af frikommuneordningen. En række kommuner peger i den sammenhæng på, at det ikke er muligt at isolere effekterne af frikommuneordningen fra andre bredere og mere langsigtede udviklings- og effektiviseringsprojekter, der i en årrække har været en central del af de kommunale dagsordner.

Konkrete eksempler på ændrede arbejdsformer og styringspraksis på afgrænsede områder

Der er blandt de involverede ledere og medarbejdere - samt enkelt borgmestre - konkrete eksempler på, at frikommuneordningen har haft betydning for såvel arbejdsform og styringspraksis. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at der på beskæftigelsesområdet i hovedparten af frikommunerne er sket en lang række forandringer, der generelt har flyttet fokus fra processer til resultater og effekter.

I flertallet af kommunerne (Fredensborg, Fredericia, Gentofte, Gladsaxe, Odense, Vejle og Vesthimmerlands) efterlader midtvejsevalueringen et indtryk af, at både ledere og medarbejdere i det daglige arbejde har fået en øget opmærksomhed på at udfordre vante rutiner og måder at tilrettelægge arbejdet på, jf. også afsnit om afbureaukratiseringseffekter nedenfor.

Frikommuneordningen har bidraget til en erkendelse af, at det i mange tilfælde ikke er den nationale lovgivning, der udgør en barriere for udvikling af driften, men derimod lokale vaner og praksisser. Dette indikerer, at frikommuneforsøget har bidraget til at udvikle kommunernes mind-set, når det handler om at skabe refleksion og rum til at udfordre egen praksis. Det gælder både for ledere og medarbejdere.

I Gentofte Kommune og Gladsaxe Kommune, der har ansøgt og er godkendt til at deltage i frikommuneforsøget sammen, er det vurderingen, at frikommuneordningen på flere punkter har styrket samarbejdet mellem de to kommuner og ændret kommunernes tilgang til arbejdet på en måde, der videreføres i andre fælleskommunale samarbejdsprojekter (se boks nedenfor).

Boks 4-3: Frikommuneordningens har ændret tilgangen til samarbejde i Gentofte og Gladsaxe Kommune

Gentofte Kommune og Gladsaxe Kommune har ansøgt og er godkendt til at deltage i frikommuneordningen sammen.

Politikere, ledere og medarbejdere i de to kommuner vurderer, at samarbejdet mellem de to kommuner har ændret kommunernes måde at arbejde på. Det fremhæves blandt andet, at samarbejdet – ikke mindst i kraft af den samarbejdsorganisation, der etableres – har styrket samarbejdet på det politiske niveau samt relationerne mellem ledere og medarbejdere på tværs af de to kommuner.

For det første har det tætte samarbejde mellem ledelse og medarbejdere i den administrative referencegruppe, der varetager den strategiske, administrative ledelse af projektet, på afgørende vis bidraget til at styrke tilliden mellem ledere og medarbejdere samt medarbejdernes ejerskab til forsøgene.

For det andet har det styrkede samarbejde mellem fagmedarbejdere på tværs af de to kommuner givet nye muligheder for faglig sparring og videndeling. Det er vurderingen, at dette sikrer bedre løsninger og større kvalitet for borgerne.

Frikommuneforsøget har således bekræftet begge kommunernes opfattelse af de positive effekter ved tværkommunale samarbejdsprojekter, der blandt andet videreføres i et firekommunesamarbejde (Gentofte, Gladsaxe, Lyngby-Taarbæk og Rudersdal).

Endelig kan der på beskæftigelsesområdet peges på, at der i kommuner er udviklet mere end 100 forsøg, der har bidraget til forandringer i områdets styringspraksis. Således er fokus i styringen flyttet fra processer til resultater og effekter. Flere kommuner anvender progressionsmålinger samt en mere coachende tilgang til at styrke arbejdet med borgernes motivation til beskæftigelse og uddannelse.¹² Særligt medarbejderne, men også en del af lederne, giver udtryk for en faglig stolthed og tilfredshed forbundet hermed.

4.3 I hvilken grad er der genereret afbureaukratisering internt i kommunen?

Boks 4-4: Konklusion

Midtvejsevalueringen viser:

- At kommunerne ikke eksplicit har organiseret sig i forhold til at skabe opnå intern afbureaukratisering
- At den generelle kommunale fokus på regelforenkling har medvirket til kulturforandring
- At der er opnået øget opmærksomhed om egne kommunale regler og mentale barrierer
- At statslige regler i nogle tilfælde erstattes af kommunale regler
- At der i et vist omfang er sket en præcisering af gældende regler via ansøgninger, som har vist sig ikke at kræve godkendelse.

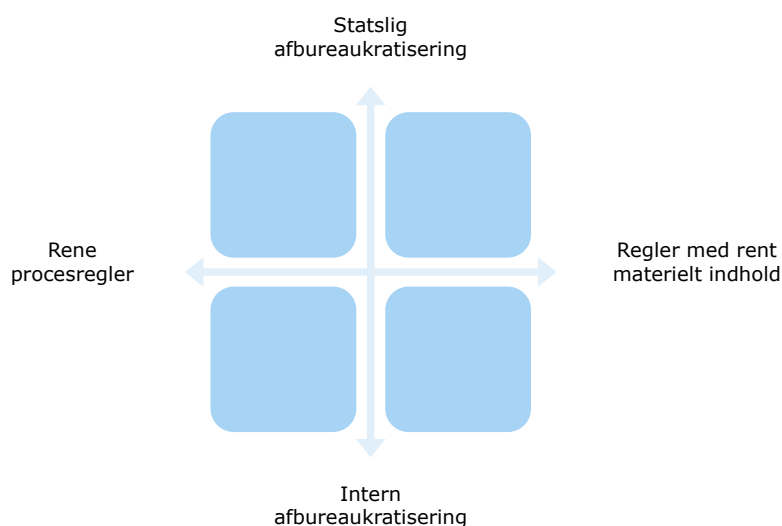
¹² Se også Rambøll (2014): Midtvejsevaluering af frikommuneforsøgene på beskæftigelsesområdet.

Udbudsmaterialets spørgsmål d) omhandler, hvorvidt der er genereret afbureaukratisering i kommunerne i forbindelse med frikommuneforsøget.

Spørgsmål k) og o) afdækker, jf. nedenfor, om frikommuneordningen har medført færre regler hhv. har haft betydning for ressourceudnyttelse og effektivitet.

For at undgå at behandle de samme temaer to gange, har vi valgt at afgrænse nærværende spørgsmål d) til intern afbureaukratisering, dvs. om kommunerne vurderer, at der er genereret afbureaukratisering internt eller lokalt ud over de effekter, som skyldes konkrete regelfritagelser. Denne sondring er illustreret i nedenstående figur, hvor der anvendes begreber om statslig afbureaukratisering (i forbindelse med frikommuneforsøget) og intern afbureaukratisering (i fokus for spørgsmål d)).

Figur 4-7: Typen af afbureaukratisering og deres ophav



Det skal indledningsvis bemærkes, at svaret på spørgsmålet nødvendigvis må være et øjebliksbillede, som kan ændre sig i løbet af den resterende del af frikommuneforsøget, forstået sådan, at der potentielt kan ske en øget afbureaukratiseringseffekt – eller for den sags skyld være en efterfølgende afmatning af en allerede opnået effekt. Der er således tale om en status pr. ultimo 2014.

Den overordnede konklusion er, at kommunerne ikke har haft det som en eksplicit målsætning af opnå afbureaukratisering som en afledt effekt, hvorfor man ikke har organiseret sig eksplicit i forhold til at fremme en potentiel afsmitning. De afledte effekter, jf. nedenfor, er således noget, som er opstået undervejs i frikommuneforsøget.

Inden for denne overordnede ramme kan det konstateres, at:

- Flere kommuner tilkendegiver, at frikommuneforsøgets generelle fokus på regelforenkligning også har skabt en øget kommunal fokus på ikke at erstatte fjernede statslige regler med egne kommunale regler. De siger, at frikommuneforsøget på den måde har bidraget med en vis form for intern afbureaukratisering i form af en kulturændring.
- Nogle af kommunerne supplerer dog med, at det ikke altid er opnået – nogle gange med en vis portion ærgrelse, andre gange med en accept af, at dette var nødvendigt, og at lokalt tilpassede regler foretrækkes frem for statslige. Fx i både Gentofte og Gladsaxe Kommune, hvor der på beskæftigelsesområdet er flere eksempler på, at der er udarbejdet

vejledende retningslinjer for, hvordan fritagelsen fra reglerne om minimumskrav til hyppigheden af samtaler samt krav til kontakt med sygedagpengemodtagere ønskes håndteret.

- Det tilkendegives samtidig, at dette i næste led har bevirket en mere generel opmærksomhed på mængden af og behovet for lokalt definerede kommunale regler, hvilket opleves som en intern afbureaukratiseringseffekt. Man har fx fjernet lokalt definerede proceskrav og krav til arbejdsgange. Der tales tilsvarende om en afsmittende effekt i forhold til, at ledere og medarbejdere udfordrer bøvlede arbejdsgange i det daglige. I én kommune udtrykker man det sådan, at man har opdaget, at mange af barriererne er i folks hoveder, ikke i de lovgivningsmæssige rammer.

RMC-BDO kan desuden konstatere, at der blandt de 594 forsøgsansøgninger, har været i alt 15 projekter, som er blevet afgjort med "Kræver ikke godkendelse", svarende til knap 3 pct. af ansøgningerne.¹³

Frikommuneforsøget har på den måde bidraget til at præcisere regelgrundlaget, hvor de pågældende kommuner frem til afgørelsen har fortolket en given regel på en unødigt restriktiv måde. Der er dermed de facto skabt afbureaukratisering.

Vi har indsat nogle konkrete eksempler i tabellen nedenfor.

Tabel 4-1: Eksempler på intern afbureaukratisering (forsøgsansøgninger, der ikke kræver godkendelse)

Forsøg	Afbureaukratisering
Delvis fritagelse for samtykke til behandling: Mulighed for at en plejehjemsborger kan give et generelt 1-årigt samtykke til, at personalet kan kontakte en plejehjemsbeboers læge med henblik på, at der handles på et helbredsmæssigt problem.	Reducerer ressourceforbrug til ét årligt samtykke ved behov for kontakt til lægen.
Forenkling af godkendelseskravene ved praktik og løntilskudsansættelser i virksomhedscentrene: Mulighed for at indgå partnerskabsaftaler med private og offentlige virksomheder om etablering af et på forhånd aftalt antal beskrevne løntilskudsjob og/eller virksomhedspraktikker, som permanent står til rådighed for jobtræning af ledige m.fl.	Reducerer ressourceforbrug til indgåelse af partnerskabsaftale frem for at godkende hver ansættelse ved individuel aftale om praktik og løntilskud. Er også afbureaukratisering for virksomhederne.
Bedre muligheder for at tilbyde mentorer til unge: Mulighed for, at en mentor kan tilknyttes flere forskellige borgere, herunder at der ikke skal etableres kontrakter m.v. for hvert enkelt mentorforhold.	Reducerer ressourceforbrug til indgåelse af kontrakter. Forbedrer service for de unge.
Kontaktlister over privat praktisk hjælp til ældre: Mulighed for at oprette et katalog på kommunens hjemmeside over forskellige typer leverandører af praktisk hjælp, som kommunens medarbejdere kan henvise til eller udlevere i papirform.	Reducerer informationsopgave ved at kunne henvise til ét sted. Giver samtidig et bedre overblik for brugerne.

En konkret gennemgang af de 15 eksempler viser samtidig, at der ikke i alle tilfælde er tale om afbureaukratiseringsrettede forsøg. Nogle forsøg har fokus på at tilbyde en udvidet service, fx tilbud om uddannelsesvejledning til borgere i alderen 25-29 år; ét forslag omhandler et overenskomstspørgsmål, som staten ikke kan dispensere fra (længere vagter i hjemmeplejen og plejecentre) mens nogle projekter har indgået i et tværministerielt udviklingsarbejde, fx om styrket adgang til fulde skatteoplysninger for at styrke arbejdet rettet mod socialt bedrageri.

¹³ Det er relevant at være opmærksom på, at der både indgår originalforsøg og kopiforsøg i denne optælling. Hvis kopiforsøg udelades og Gentofte og Gladsaxe Kommunes fællesforsøg behandles fælles, er 13 ud af 485 forsøg afgjort ved "Kræver ikke godkendelse".

4.4 Hvordan har de kommunale processer virket fremmende og hæmmende?

Boks 4-5: Konklusion

Midtvejsevalueringen viser:

- At kommunikation af og om frikommuneordningen har betydning for gennemslagskraften i den kommunale organisation
- At ledelsesfokus er afgørende, både i ansøgningsfasen og i opfølgningen
- At strategisk ledelsesfokus på særlige områder kan være vanskeligt at transformere til andre områder senere
- At nærmeste leder har en central formidlingsrolle
- At medarbejderinvolvering er væsentlig; at en ren bottom-up-tilgang kan være begrænset i forhold til komplekse og tværgående ansøgninger; og at implementering kræver fortsat involvering og opfølgning – ikke mindst decentralt
- At ejerskab til kopiforsøg konkret kan være mindre
- At der med fordel kan tages stilling til roller og ansvar i hele processen, gerne som matrixorganisation – dette understøtter bl.a. ovenstående
- At ansøgningsprocesserne har været pressede – og at kommunerne med fordel kunne have tænkt "ud over" de konkrete runder
- At et stort antal projekter isoleret set er positivt, men kan være en udfordring på længere sigt i forhold til prioritering og opfølgning
- At en pincettilgang har været fremmende for en høj godkendelsesandel i forhold til mere komplekse projekter, også grundet tidspres

Udbudsmaterialets spørgsmål e) omhandler, hvordan de kommunale processer har virket hhv. fremmende og hæmmende for frikommuneforsøget.

Det er ovenfor belyst, hvordan de kommunale processer har været tilrettelagt (4.1), hvordan frikommuneforsøget har påvirket kommunernes måde at arbejde på (4.2), samt i hvilket omfang frikommuneforsøget har medført afbureaukratisering i kommunerne (4.3).

Det er i forlængelse heraf relevant at stille spørgsmålet, hvordan de kommunale processer har virket henholdsvis hæmmende og fremmende for arbejdet med frikommuneforsøgets intentioner. Det er RMC-BDO's vurdering, at spørgsmålet bedst besvares ved at sætte fokus på en række delvist sammenhængende temaer, som går igen på tværs af flere af frikommunerne.

At der reelt er en række forskellige hæmmende og fremmende faktorer fremgår også af de kvalitative kommentarer til spørgeskemaerne blandt både forsøgsansvarlige og decentrale ledere og medarbejdere. Som supplement til de mere faste svarkategorier om ledelsesfokus, tid, økonomi osv. peges på forhold som "mening for medarbejderne"; "samarbejdet med og mellem mange eksterne parter"; "for få deltagere i målgruppen"; "tradition og kultur"; "lovgivningsmæssige forhold"; "interne organisatoriske forhold" osv.

I det følgende behandles disse temaer:

- Kommunikation
- Ledelsesfokus
- Medarbejderinvolvering
- Stillingtagen til kommunens organisering af deltagelse i projektet
- Tidspres i forbindelse med ansøgningsrunder
- Prioritering eller bred afsøgning af muligheder

Kommunikation: Det er næppe en overraskende konklusion, at kommunikation er en væsentlig succesfaktor, og at mangelfuld kommunikation udpeges som hæmmende, mens god kommunikation udpeges som fremmende for ordningen.

På et mere konkret plan understreger flere kommuner (Odense, Viborg, Gladsaxe, Vesthimmerlands og Gentofte) imidlertid betydningen af, at ledelsen sikrer en grundlæggende forståelse af, hvad det vil sige at være frikommune, også hos medarbejderne, så det ikke bare bliver ledelsens projekt. Som en decentral medarbejder udtrykker det:

"Jeg synes det er foregået på ledelsesniveau. Der er ikke medarbejderansvar, og vi kender nærmest ikke til i dybden, HVAD frikommuneforsøgene går ud på."

Forståelse handler både om forsøgets intention, og fx hvordan det adskiller sig fra andre forsøg, men også om status for den lokale udvikling samt om kommunikation og dialog om begrundelser for afslag på ansøgninger (Vesthimmerlands Kommune), og hvad det betyder for den enkelte kommunes tilgang til at være frikommune.

Det er RMC-BDO's vurdering, at der i forbindelse med udvikling af ansøgning om konkrete frikommuneprojekter, samt ikke mindst i forhold til den løbende opfølgning på projektet og de lokale projekter, med fordel kunne have været en løbende kommunikation om og afstemning af forventninger til det at være frikommune og til ordningens mind-set. Der tænkes her på kommunikation og forventningsafstemning fra ledelsen til decentrale medarbejdere og ledere, så der arbejdes for en fælles forståelse i hele ledelses- og styringskæden.

Ledelsesfokus: Det er næppe heller en overraskende konklusion, at ledelsesfokus er en væsentlig succesfaktor, og at fravær af ledelsesfokus, herunder fra den strategiske ledelse, udpeges som hæmmende, mens ledelsesfokus omvendt udpeges som fremmende for ordningen.

Kommunerne peger herunder på betydningen af politisk fokus og interesse i projektet (strategisk og politisk ledelse), ofte personificeret ved borgmesteren og en ambition om "at vise, at vi kan drive kommune på en helt anden måde, hvis vi får rammerne". Som man udtrykker det i Gladsaxe Kommune, har det stor betydning, når man ved, at begge borgmestre (også i Gentofte Kommune) følger projektet tæt.

Det er RMC-BDO's vurdering, at den strategiske ledelsesfokus initialt har været på plads i alle kommuner (dog har Fredericia Kommune været udfordret af udskiftning på centrale poster undervejs), ofte udtrykt ved deltagelse af ledere og ofte direktionsmedlemmer i konkrete arbejdsgrupper med fokus på udarbejdelse af ansøgninger.

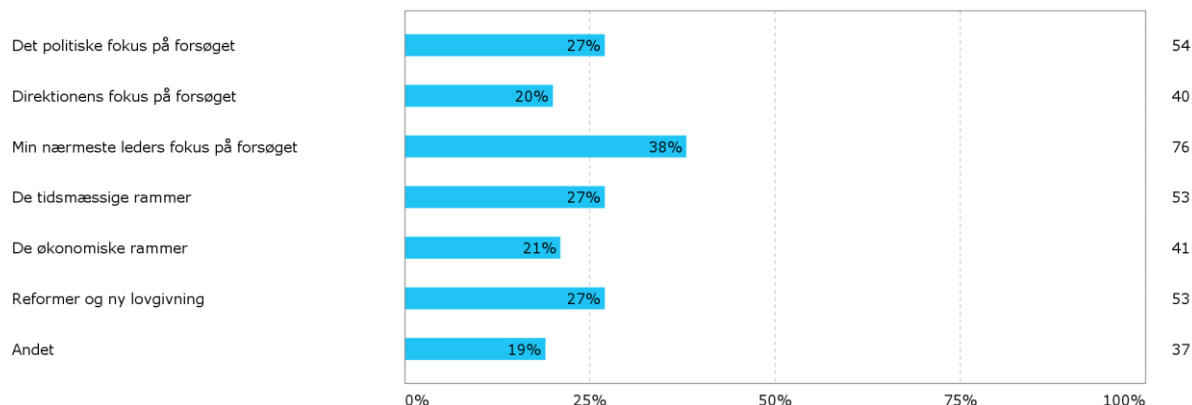
Erfaringerne i frikommuneforsøget peger dog samtidig i retning af, at:

- Ledelsesfokus bør ikke begrænses til udvikling af ansøgninger, men også til opfølgning og løbende interesse for projektets udvikling
- Kommuner med et særligt fokus på udvalgte områder (i stedet for bredt fokus på ansøgninger på tværs af alle sektorer) risikerer at miste ledelsesmæssig fokus på de øvrige områder, ikke blot midlertidigt, men også i forhold til senere ansøgningsgrunder
- Ledelsesfokus bør også omfatte kommunikation, jf. ovenfor
- En model med central ledelse og decentral udvikling af ansøgninger kan bidrage til at skabe ejerskab blandt medarbejderne.

Betydningen af ledelsesfokus fremgår også med afsæt i survey. De forsøgsansvarlige er, jf. figuren nedenfor, blevet bedt om at vurdere, hvilke forhold der har påvirket arbejdet med forsøget (positivt og negativt).

Figuren viser, at den væsentligste faktor er nærmeste leders fokus på forsøget, men at også en række andre faktorer tildeles betydning.¹⁴ Det er således ikke alene den strategiske ledelse, men ledelsesfokus generelt, som er væsentligt.

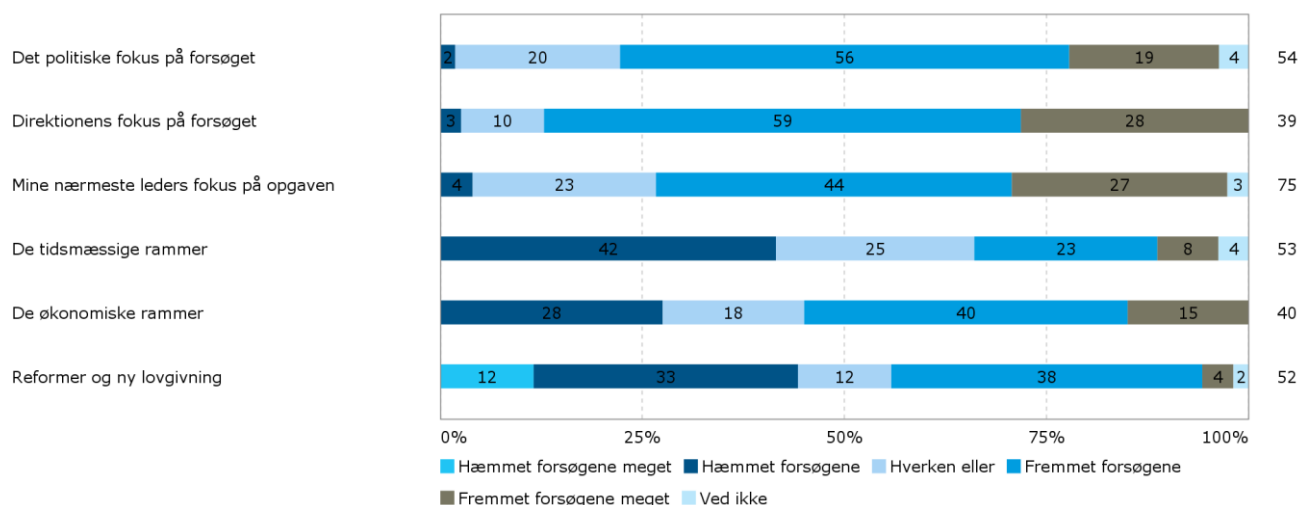
Figur 4-8: Hvilke af følgende forhold har påvirket arbejdet med forsøget (positivt eller negativt)?



Kilde: Survey blandt forsøgsansvarlige.

Respondenterne er herefter blevet bedt om at angive den konkrete betydning af faktorer (fremmende eller hæmmende). Dette fremgår af figuren nedenfor.

Figur 4-9: I hvilken grad har disse forhold fremmet eller hæmmet arbejdet med frikommuneforsøgene?



Kilde: Survey blandt forsøgsansvarlige.

Det fremgår af figuren, at ledelsesmæssig fokus i bred forstand har været fremmende for frikommuneforsøgene, hvor 71-87 pct. vurderer, at hhv. politisk fokus, direktionens fokus og nærmeste leders fokus har fremmet forsøgene eller fremmet forsøgene meget.

Det er de samme tre faktorer, som ifølge ledere og medarbejdere i frikommuneforsøget har fremmet forsøget mest (ikke illustreret). Der er dog tale om en knapt så positiv vurdering, samt at der i højere grad lægges vægt på nærmeste leders betydning for frikommuneforsøget. Dette er ikke overraskende i en styringsmæssig sammenhæng, hvor det vil være forventningen, at nærmeste leder netop på decentralt niveau vil være den, som oversætter og formidler (eller ikke gør) frikommuneforsøget til en lokal relevans og implementering.

¹⁴ Ledere og medarbejdere, som har været berørt af forsøget, er blevet stillet samme spørgsmål (ikke illustreret her). Besvarelsenerne viser et tilsvarende bredt billede, dog med den forskel, at den største andel svar tilfalder "reformer og ny lovgivning".

Medarbejderinvolvering: Kommunerne fremhæver generelt betydningen af medarbejderinvolvering. Dette kan ses i forhold til frikommuneordningens formål om at arbejde for mere tillid til medarbejderne, men afspejler efter RMC-BDO's vurdering en mere generel tilgang blandt de medvirkende kommuner om at involvere medarbejderne for at skabe ejerskab og i øvrigt at "lade de 1000 blomster blomstre".

Også fra ministeriel side påpeges det, at nogle kommuner har haft større politisk og ledelsesmæssigt fokus på enten hele ordningen eller på enkelte sektorområder. Dette fokus har desuden afspejlet sig i kvaliteten og præcisionen i kommunernes ansøgninger, ligesom det fra et ministerielt perspektiv har været en fordel med en mere organiseret tilgang, hvor det for ministerierne har været nemmere at finde relevante medarbejdere og opretholde en dialog med kommunen vedrørende de konkrete forsøgsansøgninger.

RMC-BDO skal dog samtidig bemærke, at medarbejderinvolvering reelt betyder mange forskellige ting, jf. beskrivelsen ovenfor i afsnit 4.2.

Erfaringerne peger i retning af, at såfremt en kommune ønsker at udarbejde mere komplekse og evt. tværgående ansøgninger, kræver det en grundig tilrettelæggelse af processen, som rækker ud over en postkasse og åben brainstorm på arbejdsgruppemøder. Der kan naturligvis godt komme komplekse og innovative forslag frem, men erfaringerne viser, at der er behov for en vis bearbejdning for sikre, at forslaget kan indgå i den videre proces i samarbejde med de relevante sektorministerier. Tilsvarende kan der peges på, at udvikling af tværgående projektideer (på tværs af forvaltninger) kræver en bevidst prioritering af dette i forhold til valg af involveringsform, da sektorspecifikke arbejdsgrupper vil tendere at fokusere på egne udfordringer.

Der er i øvrigt i kommentarfelterne til survey blandt decentrale medarbejdere og ledere en stor anerkendelse af værdien af, at man med frikommuneforsøget forsøger at skabe større råderum for den enkelte, hvilket beskrives som en væsentlig drivkraft for forandring.

"Det er helt genialt at få lov til at deltage i forsøget, da jeg mener, at den enkelte medarbejder selv har mulighed for at vurdere, fx hvor tit der er brug for opfølgning. Der skal være nogle overordnede rammer for samarbejdet mellem borger og kommune – men jeg ser en klar forbedring af samarbejdet, ved at det kan blive arrangeret efter individuelle behov i stedet for en fast frist for opfølgning. Så flere rammelove og mere faglig individuel vurdering."

Betydningen af ejerskab af implementering understreges af flere kommuner, som peger på, at selv om man ser positivt på kopiforsøg, så har man erfaret, at ejerskabet kan være mindre, fordi medarbejdere og ledere ikke selv har deltaget i udviklingen. Og det kan være en udfordring for implementeringen.

Erfaringerne fra Vejle peger i retning af, at man ikke kun skal tænke i medarbejderinvolvering i forhold til udvikling af ansøgninger, men også i forhold til implementering. Det understreges, at det er vigtigt med ressourcer til at følge op, og der efterspørges mere evaluering undervejs i projektet – gerne i form af en styregruppe som følger med fra udviklings- til implementeringsfasen.

Der er i forlængelse heraf også nogle kommentarer fra survey blandt decentrale ledere og medarbejdere, som viser, at man ikke i alle kommuner har skabt forankring hos den enkelte decentrale medarbejder/leder. Som det fremgår af én kommentar.

"Finder ideen bag tanker om frikommune spændende, blot skal man huske medarbejderne og tidsrammerne. Det er ikke nok, at ledere brænder for ideerne, hvis der ikke er tid i medarbejdergruppen, der jo som bekendt skal udføre arbejdet."

Kommentaren afspejler ikke så meget den konkrete involvering i udvikling af ideer, som det forhold at der skal være tid til implementeringen. Surveyen understreger det forhold, at det her kan være lettere at skabe ejerskab centralt, hos de forsøgsansvarlige, end hos de decentrale ledere og medarbejdere. Hvor der er 54 pct. af de forsøgsansvarlige, som vurderer, at de berørte medarbejdere i meget høj grad eller i høj grad føler ejerskab til forsøget i implementeringsprocessen, er den tilsvarende andel 26 pct. blandt de decentrale ledere og medarbejdere.

Stillingtagen til kommunens organisering af deltagelse i projektet: Midtvejsevalueringen viser, at stillingtagen til kommunens organisering har en række positive eller fremmende effekter i forhold til frikommuneordningen. Dvs. at der tages stilling til rolle- og ansvarsfordeling i forhold til centrale opgaver som udvikling af ideer til ansøgninger, udarbejdelse af ansøgninger, dialog med relevante parter om ansøgninger, herunder sektorministerier, implementering og opfølgning.

Der skal her fremhæves følgende positive effekter, som reelt relaterer sig til de tre foregående hæmmere/fremmere:

- Stillingtagen til kommunikation
- Sikring af en platform for opfølgning (har dog været mindre udtalt i praksis)
- Formalisering af det ledelsesmæssige fokus
- Stillingtagen til medarbejderinddragelse og funktion i forhold til sikring af ejerskab.

Jf. ovenfor har tre kommuner valgt primært at varetage udviklingsopgaverne inden for rammerne af den eksisterende organisation, hvor ansvaret for identifikation og forsøgsprojekter delegeres til direktørerne for de involverede fagforvaltningerne, mens seks kommuner har valgt at tilrettelægge udviklingsprocessen på en måde, der har karakter af en matrix-organisering, der fungerer som et midlertidigt supplement til den eksisterende kommunale organisering.

Det er RMC-BDO's foreløbige vurdering baseret på kommunernes tilbagemeldinger, at matrix-organiseringen i praksis har vist sig bedst til at kunne håndtere de krav til dokumentation, evaluering og opfølgning på projekterne, som frikommuneforsøget har medført, samt har fungeret bedst i forhold til at sikre et løbende kommunalt overblik over de eksisterende projekter.

Der er således i høj grad tale om en problemstilling relateret til driften af frikommuneforsøget, hvor en organisering med afsæt i den eksisterende organisation i mindre grad lykkes med at skabe overblik, ejerskab og løbende fokus. Det skal understreges, at der med matrix-organisering ikke menes en fast organisatorisk enhed, men en udpegning af særlige roller i forbindelse med processen, samt at der – jf. ovenfor – også med denne form for organisering kan være udfordringer med at fastholde fokus og ejerskab af projektet på decentralt niveau.

I Fredensborg peger man på, at man nok har haft en central koordination, men ikke har haft en decideret fælles tilgang til innovation og procesunderstøttelse. Man stiller i forlængelse heraf spørgsmålet, om man kunne have skabt endnu mere innovation ved at have en sådan fælles tilgang. Det er RMC-BDO's vurdering, at det ikke generelt er noget, kommunerne har benyttet sig af. Det er vanskeligt på nuværende tidspunkt at svare entydigt på spørgsmålet om, hvad en mere fælles tilgang kunne have bidraget med.

Som tidligere nævnt peger flere ministerier også 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.

Tidspres i forbindelse med ansøgningsrunder: Flere kommuner peger på, at ansøgningsrunder er blevet oplevet som pressede – ofte efterfulgt af en kommentar om, at det i sammenligning hermed tog relativt lang tid at få svar på ansøgningerne.

Kommunerne peger på dette som en hæmmende faktor i forhold til udvikling af nye, kreative ideer. Men peger samtidig på, at man måske selv kunne have håndteret dette anderledes ved ikke at have fokus på én runde ad gangen, men i højere grad at have fokuseret samlet på frikommuneforsøget og have anlagt en samlet tidsplan, hvor man fx med afsæt i gode, men upræcise ideer, kunne have arbejdet videre frem mod en efterfølgende ansøgningsrunde.

En (frustreret) respondent fra surveyen spidsformulerer tidspreset som følger:

“Vi var hele tiden bagud i tid, i vores kommune. Der var deadlines, inden vi fik drøftet evt. nye forsøg, hvorfor vi næsten udelukkende overfladisk og hurtigt gennemgik de andres forslag på et kort møde og ikke nåede at gennemarbejde/tænke det ordentligt igennem. Det var vigtigt for ledelsen/direktionen, at vi var MED i forsøget (udadtil), men mindre vigtigt om vi kunne profitere af forsøgene, om der var kvalitet i FF (frikommuneforsøgene). ... Det var frustrerende, når vi som medarbejdere faktisk syntes, at FF var innovativt og et godt tiltag. Vi ville gerne arbejde mere med det og efterlyste inddragelse, men det var på en eller anden måde altid for sent i forhold til deadlines.”

Jf. ovenfor er der 42 pct. af de forsøgsansvarlige, som vurderer, at de tidsmæssige rammer har hæmmet forsøgene, hvilket peger i samme retning.

Prioritering eller bred afsøgning af muligheder: Dette tema har tre dele. For det første om det er fremmende eller hæmmende med mange ansøgninger, rent antalsmæssigt. For det andet om det er en fordel at arbejde fokuseret fra ét eller flere strategiske fokusområder. For det tredje om det er en fordel at udvikle forsøg med fokus på enkeltbestemmelser (pincettilgang) eller fokus på komplekse og vidtgående ansøgninger.

I forhold til førstnævnte har frikommunerne generelt haft et vist kvantitativt fokus i form af et udtalt ønske om at få mange ansøgninger om undtagelser af sted. Det har i sagens natur været fremmende for mængden af ansøgninger.

I flere interviews udtrykkes, at der – i tillæg til den reelle interesse for at tænke nyt – også var et vist fokus på at “vise” noget, fordi direktion og byråd forventede det. En kommune udtrykker det sådan, at det store ledelsesfokus måske paradoksalt nok har medført et større fokus på kvantitet end kvalitet i ansøgningerne.

Kommunerne peger i forlængelse heraf på, at et stort antal projekter ikke udelukkende er positivt i forbindelse med implementeringen, men også kan være hæmmende, da det betyder, at opmærksomheden skal deles ud på flere projekter i praksis. Og at dette kan være hæmmende i forhold til at sikre en hensigtsmæssig opfølgning og dermed et løbende og kontinuert fokus på frikommuneforsøget. Dette hænger sammen med iagttagelsen af kopiforsøg og ejerskab ovenfor.

RMC-BDO bemærker i forhold til ovenstående, at kobles et kvantitativt fokus med en presset tidsplan, jf. det foregående punkt, vil der i det mindste teoretisk opstå en risiko for, at ansøgningerne er mindre præcise og bredt formulerede.

I forhold til spørgsmålet om bredde vs. prioritering af områder giver midtvejsevalueringen ikke anledning til at konkludere entydigt, om det er mest hensigtsmæssigt at arbejde ud fra en bred afsøgning af mulige undtagelser eller en prioriteret afsøgning af muligheder inden for udvalgte områder (som fx Viborg og Odsherred).

Men det kan konstateres, at der kan være en risiko for, at en indledende fastlæggelse af et (første) fokus de facto kommer til at påvirke selvopfattelsen og fokus for frikommuneforsøget i den samlede forsøgsperiode, hvorved det bliver vanskeligt at ændre kurs og få aktiveret øvrige dele af kommunen på en (lige så) konstruktiv måde. Erfaringerne peger på den måde på, om end forsigtigt, at der med fordel kan anlægges en samlet prioritering over hele forsøgsperioden fra starten af, hvor man på forhånd vælger, hvad man vil have fokus på i den enkelte delperiode.

Endelig kan det konstateres, jf. afsnit 4.2 ovenfor, at nogle kommuner er gået efter en række konkrete udfordringer i lovgivningen, den såkaldte pincettilgang, mens andre i højere grad har haft fokus på at tænke helt nye velfærdsløsninger.

Kommunerne tilkendegiver her, at en pincettilgang alt andet lige har resulteret i ansøgninger, som var lettere at behandle og få godkendt end de bredere og mere komplekse bud på nye velfærdsløsninger. Flere kommuner har således ændret strategi fra at have relativt mange komplekse forsøg i første runde til betydeligt færre i anden runde. Odense tilkendegiver, at man gerne havde udarbejdet mere komplekse forsøg, men at det ikke var tilstrækkeligt klart, hvad man ville kunne få lov til.

Én kommune har her truffet et bevidst strategisk valg om at aflevere helt konkrete forslag ud fra en strategisk læsning af, at det ville give flere godkendelser (Vejle), mens fx Odsherred og delvist Vesthimmerland omvendt i den første ansøgningsrunde gik helt bevidst efter at tænke nyt, fordi man havde forstået frikommuneordningen på denne måde – og blev som følge heraf både overraskede og skuffede over andelen af afslag.

Konkluderende peger disse erfaringer efter RMC-BDO's vurdering i retning af, at det alt andet lige har været mere fremmende for at få godkendt ansøgninger at anlægge en pincettilgang, ikke mindst set i lyset af at andre erfaringer med tidsfaktoren peger på, at det kan kræve bedre tid at udfærdige tilstrækkeligt præcise ansøgninger på mere komplekse områder.

4.5 Hvordan har de statslige rammer og processer virket fremmende og hæmmende?

Boks 4-6: Konklusion

Fremmende faktorer:

- Frikommuneordningen som en forsøgsordning, herunder særligt mulighederne for intern og ekstern kommunikation af status som frikommune
- Dokumentation af innovation og resultater skaber stolthed vedrørende at være med til at udvikle
- Mulighed for inspiration med lavt ressourceforbrug via kopiforsøg
- Samarbejdsforsøg, når der er tænkt over processerne, og der er ejerskab i både ministerier og kommuner
- Fire forsøgsrunder med tilknyttede deadlines sikrer fokus og fremdrift
- 2. forsøgsrunde – få forsøg giver mulighed for bedre tid til udvikling, ansøgning og sagsbehandling.

Hæmmende faktorer:

- Reformer og lovændringer skaber usikkerhed om forsøgenes fremtidige status
- Høje evalueringskrav, særligt i kombination med mange forsøg
- Fire forsøgsrunder med tilknyttede deadlines skaber unødigt tidspres og udfordrer tid til innovation og inddragelse
- Stort tidspres kan medføre flere afslag
- Lang sagsbehandlingstid og uklarhed i begrundelser og betingelser.

Overordnet set er der den grundlæggende udfordring indlejret i frikommuneordningen, at to forskellige politisk styrede systemer har skullet spille forholdsvis tæt sammen i en fælles proces med en række forskellige delopgaver, der koordineres og samtænkes i forhold til en række faste deadlines for forsøgsansøgninger.

De kommunale rammer og processer er analyseret og beskrevet tidligere i rapporten (afsnit 4.1-4.4). I dette afsnit vil de forskellige måder, som de statslige rammer og processer har virket fremmende og hæmmende, blive behandlet. I det efterfølgende afsnit 4.6 vil hæmmende og fremmende faktorer ved samspillet mellem kommuner og ministerier blive behandlet.

De statslige rammer og processer er opdelt i nedenstående tre forskellige dele, der efterfølgende behandles separat:

- Overordnet organisering af de statslige processer
- Organisering af ansøgningsrunderne
- Sagsbehandlingen i sektorministerierne
- Sammenhæng med øvrige lovændringer og reformer
- Øvrige karakteristika ved forsøgsordningen

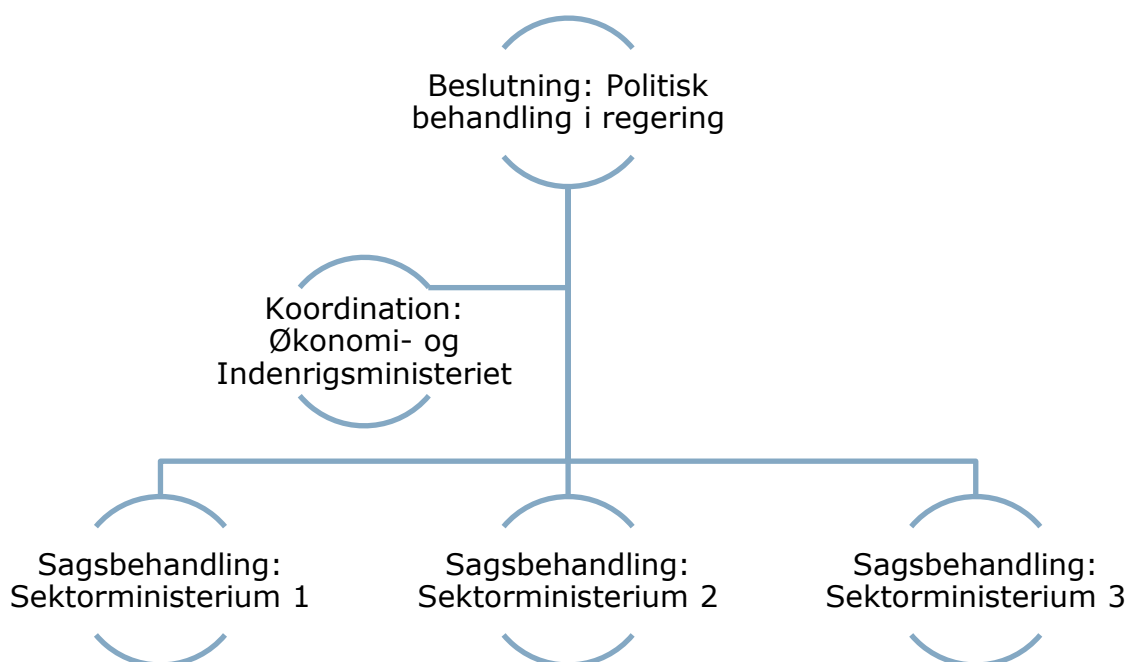
4.5.1 Overordnet organisering af de statslige processer

Frikommuneordningen er fra statslig side overordnet set underlagt en politisk proces. De enkelte frikommuners ønsker til undtagelser fra lovgivning mv. formuleret i forsøgsansøgninger i sidste ende undergår en politisk behandling og forhandling i regeringen.

Et vigtigt mellemlid i denne proces er den ministerielle sagsbehandling af hver enkelt forsøgsansøgning. Økonomi- og Indenrigsministeriet har haft en stor koordinerende rolle i Frikommuneordningen, men den egentlige sagsbehandling foregår i sektorministerierne eller i samarbejde mellem sektorministerier alt efter de lovbestemmelser, der indgår i forsøgsansøgningerne.

Den konkrete beslutning om, hvorvidt en forsøgsansøgning kan imødekommes eller får et afslag, træffes i regeringen efter indstilling fra sektorministerierne. Den koordinerende rolle for Økonomi- og Indenrigsministeriet har bestået i at sikre introduktion og information om Frikommuneordningen til sektorministerier og frikommuner samt sikre overblik, opsamling og fremdrift i sagsbehandlede ansøgninger, der kan sendes til behandling i regeringen. Den overordnede organisering af de statslige processer fremgår af Figur 4-10 nedenfor.

Figur 4-10: Overordnet organisering af statslige processer?



Med udgangspunkt i ovenstående organisering og Økonomi- og Indenrigsministeriets primært koordinerende rolle har der ikke været stillet særlige krav til sektorministeriernes sagsbehandling af de konkrete forsøgsansøgninger. Sektorministerierne har således selv skullet indrette og organisere den egentlige sagsbehandling.

Dette har resulteret i forskelle i sektorministeriernes måde at organisere sagsbehandlingen på. De største afvejninger i den ministerielle organisering af sagsbehandlingen har for det første været arbejdsfordeling og rolledefinition mellem styrelser og departement, hvor departementet i nogle ministerier har forestået en større del af sagsbehandlingen end i andre ministerier.

For det andet har en central afvejning været, om den drivende kraft i sagsbehandlingen primært har været forankret i et juridisk eller mere sektorfagligt kontor. Nogle departementer har haft en mere decentral tilgang, hvor forsøgsansøgninger er blevet fordelt på relevante fagkontorer, mens andre ministerier har haft en mere central forankring i et kontor, fx et juridisk kontor, som i løbet af sagsbehandlingen indhenter vurderinger fra fagkontorer.

Det er ikke muligt at udpege en entydig faktor, der har været bestemmende for de enkelte ministeriers organisering, men midtvejsevalueringen viser, at kompleksitet i lovgivningsbestemmelser og heraf afledt kompleksitet i frikommunernes forsøgsansøgninger kan have betydning for rollefordeling mellem departement og styrelse. Ministeriernes ledelsesmæssige fokus på Frikommuneordningen, deres erfaring med tidligere forsøgs- eller undtagelsesordninger samt traditioner og kultur i ministerierne vurderes at have betydning for, i hvilken grad der vælges en central eller decentral tilgang til sagsbehandlingen i departementerne.

Midtvejsevalueringen viser dog samtidig, at det ikke er ministeriernes organisering af sagsbehandling, der har afgørende betydning for indholdet af sagsbehandlingen, herunder i hvilken udtrækning der gives imødekommer eller afslag. De afgørende parametre er mere bagvedliggende forhold såsom særlige forhold for sektorområderne, forskelle i politisk opbakning, forskelle i ledelses- og kommunikationsmæssigt fokus på Frikommuneordningen, forskellige traditioner og kultur i ministeriet, forskelligt erfaringsgrundlag i forhold til forsøgsordninger og forskellig tilgang til og erfaring med samarbejde med kommuner. Dette uddybes i afsnit 4.5.3, hvor indholdet i sagsbehandlingen i sektorministerierne behandles.

4.5.2 Organisering af ansøgningsrunderne

Kommunernes mulighed for at ansøge om imødekommer til forsøg under frikommuneordningen er blevet organiseret gennem fire ansøgningsrunder. Nedenstående tabel viser den procentuelle fordeling af forsøgsansøgninger på de fire forsøgsrunder opdelt pr. frikommune.

Tabel 4-2:

Frikommune	1. runde	2. runde	3. runde	4. runde	Tema	Ikke oplyst	I alt
Fredensborg	24%	38%	10%	20%	8%	0%	89
Fredericia	0%	8%	8%	23%	8%	54%	13
Gentofte	36%	2%	18%	35%	9%	0%	55
Gladsaxe	39%	0%	16%	34%	8%	3%	38
Odense	40%	0%	34%	13%	10%	3%	108
Odsherred	84%	4%	12%	0%	0%	0%	25
Vejle	43%	5%	20%	26%	3%	4%	80
Vesthimmerlands	79%	6%	4%	0%	0%	10%	48
Viborg	37%	7%	18%	28%	9%	1%	98
Samarbejdsforsøg	0%	0%	0%	0%	100%	0%	40
I alt	41%	9%	18%	21%	7%	4%	594

Tabellen viser, at der har været tale om størst ansøgningsaktivitet i forbindelse med første ansøgningsrunde. Det gør sig således gældende for alle frikommunerne undtagen Fredensborg, der havde en højere grad af aktivitet i forbindelse med anden ansøgningsrunde. For et par af frikommunerne (Odsherred og Vesthimmerlands Kommuner) er der tale om en markant større aktivitet i første runde sammenlignet med de efterfølgende runder, hvilket skyldes en bevidst nedprioritering med afsæt i et efter deres opfattelse skuffende stort antal afslag i første runde.

De fleste af frikommunerne peger på udfordringer i udviklingen af gode forsøgsansøgninger i opstartsfasen, fordi der var tale om relativt kort tid fra udpegningen af de ni frikommuner til deadline for første ansøgningsrunde. Derfor kan det synes paradoksalt, at det er i første runde, den største ansøgningsaktivitet foregår. Dette skyldes to forhold i frikommunerne. For det første at der i frikommunerne har været forudgående ideer og ønsker til lovtilpasninger, som det har været relativt tilgængeligt at tilpasse en ansøgning under frikommuneordningen til. Disse er dermed i høj grad er blevet til forsøgsansøgninger i første runde, og kan dermed betegnes som relativt lavthængende frugter for frikommunerne. For det andet at der særligt i opstartsfasen har været et stort ledelsesmæssigt fokus på at udvikle forsøg og en høj grad af entusiasme i kommunerne, jf. analysen af kommunale hæmmere og fremmere i afsnit 4.4 ovenfor.

Når der ses på niveauet for afslag og imødekommer på tværs af ansøgningsrunder, er der et mønster med en højere andel af afslag i 1. og 3. ansøgningsrunde, hvilket fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 4-3:

Afgørelse\ Runde	1. runde	2. runde	3. runde	4. runde	Tema	Ikke oplyst	I alt
Afslag	31%	22%	33%	22%	18%	0%	26%
Frafaldet	2%	0%	2%	0%	0%	0%	1%
Foreløbigt i bero	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Delvist imødekommet	1%	0%	1%	14%	1%	0%	4%
Imødekommet	63%	73%	64%	59%	81%	100%	67%
Kræver ikke godkendelse	3%	6%	0%	5%	0%	0%	3%
I alt	228	51	102	115	78	20	594

2. ansøgningsrunde er karakteriseret ved at være den ansøgningsrunde med færrest forsøgsansøgninger. Forklaringen skal findes i, at behandlingen af ansøgninger fra 1. runde blev udskudt i forbindelse med afholdelse af folketingsvalg, og at 1. og 2. runde derfor blev behandlet samlet. Det har betydet en vis afventen i frikommunerne, der gerne vil se resultaterne af sagsbehandlingen af 1. runde-ansøgningerne inden for mange ressourcer blev afsat til yderligere ideudvikling.

4. ansøgningsrunde er både præget af en lav andel imødekommelser og en lav andel afslag, hvilket skyldes, at det særligt er i denne runde, at muligheden for delvise imødekommelser er benyttet. De delvise imødekommelser kan være et udtryk for, at man ved forsøgsansøgninger, hvor der fra ministeriernes side er bekymringer, kan foretage en delvis imødekomme frem for et afslag.

Organiseringen med fire ansøgningsrunder vurderes hverken at være entydigt fremmende eller hæmmende for frikommuneordningen. Af udfordringer ved at organisere ordningen med fire ansøgningsrunder peges blandt andet på:

- At deadlines i fire nedslagspunkter skaber en oplevelse af stort tidspres i kommunerne. Selv om det er muligt at organisere udviklingsprocesserne mere jævnt i perioden, identificeres en tendens i kommunerne til, at arbejdsindsatsen i forhold til forsøgsudvikling lægges op til de angivne deadlines.
- At det store tidspres ved hver deadline gjorde, at der ikke var tid til at organisere de optimale udviklingsprocesser og det niveau af inddragelse, man ideelt havde ønsket i nogle af frikommunerne.
- At det ikke var muligt at indsende og få behandlet ansøgninger mellem runderne.
- At ministerierne, herunder særligt ministerieområder med mange forsøgsansøgninger, også oplever et stort tidsmæssigt pres omkring organisering med runder. Dette kan særligt være hæmmende for ordningen fordi der fra ministeriel side påpeges, at det ofte tager længere sagsbehandlingstid at sikre imødekommelser frem for afslag ved forsøgsansøgninger med en høj grad af kompleksitet.

På den anden side peger flere kommuner på, at netop organiseringen med fire ansøgningsrunder med tilhørende deadlines er med til at fokusere indsatsen og skabe energi omkring forsøgsudvikling, da der er en konkret og afgrænset tidsramme at arbejde inden for. Det ville således ikke nødvendigvis have medført flere forsøg at arbejde med en mere flydende tidsmæssig ramme.

Ud over udfordringer ved en opdeling i fire runder peges der særligt fra kommunal side på, at en organisering, hvor ansøgninger resulterer i enten afslag, imødekommelser eller delvise imødekommelser, ikke er optimal i forhold til at opfange og udnytte den læring, der sker internt i forsøgene. Fra flere medarbejdere tæt på forsøgene peges der således på, at det ikke er muligt at

tilpasse forsøgene til den læring, der sker undervejs, ligesom der gennem evalueringskravene kun lægges op til en afsluttende evaluering og ikke en evaluering, der undervejs i forsøgsperioden kunne pege på relevant læring og mulige tilpasninger inden for eller uden for forsøgsimødekomme-rammer. I sektorministerierne er der varierende fokus på forsøgene, når først de er imødekommet og skal implementeres i frikommunerne. Enkelte sektorministerier efterspørger statusnotater på interessante projekter undervejs i forsøgsperioden, men der er ikke noget ministerium der efterlyser et decideret læringsfokus i selve forsøgsperioden. De fleste af ministerierne har dog et stort fokus på kommunernes afsluttende evalueringer af forsøgene.

4.5.3 Sagsbehandlingen i sektorministerierne

Som tidligere nævnt er et kendetegn ved frikommuneordningen, at to forskellige politiske systemer skal arbejde relativt tæt sammen i forbindelse med udvikling og behandling af forsøgsansøgninger. Derfor er det også naturligt, at frikommunerne har et opmærksomt blik for dette samspil, hvilket konkretiseres stærkest i ministeriernes sagsbehandling af frikommunernes forsøgsansøgninger.

Baseret på dataindsamlingen i ministerier og kommuner, kan der særligt peges på tre forhold ved ministeriernes sagsbehandling, som kan have været hæmmende for frikommuneordningen.

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 imødekomme-estidspunkt. 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, og at dette i sig selv kan have en hæmmende virkning, 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 imødekomme-elser frem for afslag. Ved de mere komplekse forsøgsansøgninger, der dækker over en bredere række af lovforhold, kan der være berøringsflade med så mange områder og konkrete lovbestemmelser, at der er større risiko for afslag og det kan derfor kræve en længere og grundigere sagsbehandling at et tilstrækkeligt grundlag for imødekomme-elser. En kort sagsbehandlingstid er derfor ikke i alle tilfælde udtryk for god sagsbehandlings-kvalitet i forhold til ordningens formål.

Et andet forhold ved sagsbehandlingen, som kan virke hæmmende for frikommuneordningen, er, hvis baggrunden for eller indholdet i sagsbehandlingsafgørelsen ikke fremstår klart nok for kommunerne. Dette kan både gøre sig gældende ved imødekomme-elser og ved afslag.

Der bliver af nogle af frikommunerne peget på, at der i imødekomme-elser 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 hæm-mende i forhold til igangsættelse af imødekomme- 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 fremmede for ordningen, hvis der opleves en konkret dialog om mulige justeringer i en frikommuneansøgning, der ellers kunne have ledt til et afslag.

I ministerierne er den generelle vurdering, at der gives gode og konkrete anvisninger på årsager til manglende imødekommelse.

Et tredje forhold ved sagsbehandlingen, som vurderes at have været hæmmende for frikommuneordningen, er, at enkelte ministerier har haft en for snæver og formalistisk tilgang til sagsbehandlingen.

Mens der i frikommunerne har været en opfattelse af, at frikommuneordningen er blevet markedsført 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 opleves som fremmede 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 imødekommer. 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.

Dataindsamlingen i ministerierne viser både forskelle i organiseringen af sagsbehandlingen (se nærmere i afsnit 4.5.1) og i tilgangen til den mere indholdsmæssige side af sagsbehandlingen. Mens alle ministerier vurderer, at have gennemført en sagsbehandling af høj kvalitet, er der forskelle, der indikerer en mere snæver og formalistisk tilgang i nogle af ministerierne. Forskellene viser sig særligt ved, om ministerierne anser sagsbehandling i forbindelse med Frikommuneordningen som anderledes end øvrige sagsbehandlingsopgaver, og hvor stort fokus der er på at sikre imødekommer til ansøgninger, også selvom der kan være umiddelbare grunde til afslag. En snæver og formalistisk tilgang til sidstnævnte kan blandt andet vise sig ved, at der ikke forsøges en dialog med ansøgende kommune om tilpasninger af forsøgsansøgninger, hvis der er risiko for afslag.

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 ledelses- og kommunikationsmæssigt fokus på Frikommuneordningen, forskellige traditioner og kultur i ministeriet, forskelligt erfaringsgrundlag i forhold til forsøgsordninger og forskellig tilgang til og erfaring med samarbejde med kommuner.

4.5.4 Sammenhæng med øvrige lovændringer og reformer

Frikommuneforsøget foregår ikke i et tomrum. Det betyder konkret, at der sideløbende med afprøvningen af mulighederne for at skabe afbureaukratisering, tillid og råderum foregår det helt normale reformarbejde og ændringer i eksisterende lovgivning.

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 be-

skæftigelses- 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 klarhed 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 som en hæmmende faktor i ansøgning og implementering. Omvendt er mange af frikommunerne interesserede i at påvirke en national dagsorden, og det oplever flere af dem at have været med til, når de kan se, at elementer fra forsøgsansøgninger bliver en del af et større reformarbejde.

Som det fremgår af figur 4.9 ovenfor, er der 45 pct. af de forsøgsansvarlige, som i survey har peget på, at reformer og ny lovgivning har hæmmet forsøgene eller hæmmet forsøgene meget. Blandt ledere og medarbejdere er det først og fremmest reformer og ny lovgivning, som opleves som hæmmende (48 pct.).

Dette understøttes af de kvalitative kommentarer til surveyen, hvoraf en række kommentarer fra både forsøgsansvarlige samt ledere og medarbejdere behandler de løbende reformer på særligt beskæftigelses- og folkeskoleområdet. De forsøgsansvarlige tilkendegiver i den forbindelse, at reformerne dels kan "overflødig gøre forsøgene" ved at udbrede reglerne til alle landets kommuner, men også kan skabe usikkerhed, fordi man i forbindelse med nye reformer (fx en igangværende sygedagpengereform) ikke ved, om man får fritagelse fra nye regler eller ej. Særligt sidstnævnte kan være en hæmmende faktor, da det kræver tid og ikke mindst stjæler opmærksomhed, når man mentalt forbereder sig på to forskellige scenarier.

For ordningens status og fremgang i idéudvikling og implementering af imødekomne ansøgninger er det således vigtigt, at der er en hurtig afklaring på status ved lovændringer, og at der som udgangspunkt er tale om, at forsøgenes status er uændret ved lovændringer. En fremadrettet anbefaling er således, at der ved lignende fremtidige ordninger i højere grad på forhånd tages stilling til, hvordan man forholder sig ved lovændringer, og at der som udgangspunkt lægges op til, at forsøgsordningen har en status, så det kun er i undtagelsestilfælde, at der ændres status for forsøg ved lovændringer.

4.5.5 Øvrige karakteristika ved forsøgsordningen

Et af de vigtigste kendetegn ved frikommuneordningen er, at der er tale om en forsøgsordning, hvor forsøgene som udgangspunkt har **midlertidig** karakter, og hvor de enkelte forsøgs resultater og effekter skal dokumenteres af kommunerne gennem **evaluering**.

Midtvejsevalueringen viser, at ordningens karakter af forsøgsordning overordnet set vurderes at være en fremmede faktor for ordningen af både kommuner og ministerier. Det giver således kommunerne mulighed for at afprøve egne ideer, samtidig med at de deltagende kommuner får mulighed for at positionere sig både indadtil og udadtil som nytænkende og innovative kommuner. Mange af frikommunerne ser det som et stort aktiv i kommunikation til samarbejdspartnere, medarbejdere, brugere og borgere at kunne kalde sig 'frikommune'. Derudover betyder ordningens forsøgs karakter, at ministerierne i højere grad kan ansøres til at tænke i imødekommelser frem for afslag, fordi imødekommelserne naturligt vil have midlertidig karakter.

Ordningens midlertidige karakter giver dog kommunerne udfordringer, særligt ift. de tids- og personalemæssige ressourcer kommunerne skal afsætte til gennemførelse af midlertidige projekter. Afsættelsen af ressourcer medfører, at det for mange kommuner bliver et skærpet succeskriterium, at forsøgene bliver permanente via lovændringer.

Både i kommuner og ministerier er der stor opmærksomhed på kravene til evaluering af de enkelte forsøg. Som udgangspunkt er det fremmede for ordningen, at der sikres dokumentation af

innovationen og resultater, hvorved kommunernes erfaringer med regelændringer og udviklings-tiltag også i større omfang og mere smidigt kan videreformidles til ministerier, samarbejdspartnere og øvrige kommuner.

Fra statens side er der lagt stor vægt på formulering af krav til dokumentation og evaluering særligt med blik for at kunne anvende erfaringerne i det fremadrettede arbejde med udvikling af den offentlige sektor. Samtidig har der også været en erkendelse af, at for store krav til evaluering af de enkelte forsøg kunne være en hæmmende faktor for kommunernes evne og vilje til at udarbejde forsøg.

Flere frikommuner lægger også stor vægt på, at evalueringskravene er med til at kvalificere hele ordningen og i vid udstrækning også udarbejdelsen af ansøgninger. Det bliver dog også påpeget, at kombinationen af relativt høje evalueringskrav, mange forsøg og i nogle tilfælde præcisering og opstilling af yderligere evalueringskrav i imødekommelser af ansøgninger kan virke hæmmende for ordningen, fordi det alt andet lige kræver flere ressourcer pr. implementeret forsøg.

Formkravene i forbindelse med konkrete ansøgninger vurderes overordnet set at være dækkende og forståelige i forhold til udformning af forsøgsansøgningerne. Flere kommuner påpeger dog, at der i tilknytning til formkravene burde have været højere grad af vejledning eller mere eksplicit kravspecifikation særligt i forhold til kriterier for imødekommelse af forsøg. I disse kommuner har der været en anden forståelse af rammerne for ordningen, hvilket i første ansøgningsrunde har medført relativt mange forsøgsafslag, som i høj grad har været hæmmende for anvendelse af frikommuneordningen i disse kommuner. Også fra andre kommuner og fra flere ministerier peges der på, at en højere grad af dialog og forventningsafstemning mellem ministerier og kommuner (og ministerierne imellem) i opstartsfasen kunne have virket fremmende for ordningen. Der er dog samtidig opmærksomhed på, at en for stram forventningsafstemning omvendt kunne have medført, at nogle forsøg aldrig var blevet udtænkt og dermed have hæmmet ordningen.

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 (hvilket uddybes i afsnit 4.5.3), men i det omfang, det har medført afslag på ansøgninger, er der tale om en hæmmende faktor for ordningen.

Frikommunerne har haft mulighed for at lade sig inspirere af hinanden og søge om imødekomme af forsøg, der allerede er imødekommet for en anden frikommune. Disse **kopiforsøg** vurderes at have været et fremmende element i frikommuneordningen. For kommunerne har det 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.

På udvalgte sektor- og temaområder er der gennemført forskellige processer med det formål at udvikle **samarbejdsforsøg**. Ideen har været, at man ved at samle kommuner og ministerier inden for en bestemt sektor eller et bestemt tema kunne udfordre og perspektivere forestillinger om god opgaveløsning og dermed skabe en højere grad af innovation og udvikling af nye forsøg. Særligt blandt kommunerne vurderes ideen bag samarbejdsforsøg at være god og have haft potentiale til at skabe en anden form for forsøg, end kommunerne hver for sig kan udvikle. Det vurderes dog, at samarbejdsforsøg kunne have haft en endnu mere fremmende virkning for ord-

ningen, hvis det var gennemført tidligere i frikommuneordningen, og der dermed havde været en højere grad af dialog mellem ministerier og kommuner igennem hele ordningen.

Midtvejsevalueringen viser, at der er forskellige vurderinger på tværs af sektorområderne i forhold til de processer, der skulle munde ud i samarbejdsforsøg. På nogle sektorområder peges der på gode processer med en bred inddragelse og en gennemtænkt tilgang til innovation, mens der for andre områder peges på mangler i form af for snæver inddragelse med manglende deltagelse af afgørende interessenter på området, for lav grad af inddragelse, involvering og ejerskab fra ministeriel side samt manglende lokalt ejerskab af processerne hos frikommunerne. Samtidig bliver der peget på gode erfaringer fra beskæftigelsesområdet, hvor der også ses en sammenhæng med, at der på dette sektorområde har været en forudgående netværksdannelse i KL-regi og indhentning af ekstern bistand til at forestå nogle af innovationsprocesserne.

Midtvejsevalueringen viser således, at det ved en fremtidig indretning af samarbejdsforsøg eller anden form for samskabelse mellem ministerier er vigtigt at tilrettelægge samskabelsen på en måde, der sikrer et fælles ejerskab i kommuner, ministerier og øvrige interessenter, der trækker på eller danner relevante netværk, hvor ideudvikling og udfordringer kan håndteres relativt hurtigt og smidigt samt sikre en gennemtænkt og professionel (innovations)proces.

4.6 Samspil mellem kommuner og ministerier

Boks 4-7: Konklusion

Der er tre områder, hvor midtvejsevalueringen viser, at en anden form for samspil kunne have virket fremmende for frikommuneordningen:

- Tydelig forventningsafstemning i opstart og eksplicitering af statslige ambitioner
- Højere grad af statslig inddragelse og samskabelse i udviklingsfasen
- Mere dialogbaseret sagsbehandling.

Derudover viser midtvejsevalueringen, at fravær af central finansiering af indsatser kan have virket hæmmende for ordningen.

I det foregående afsnit blev der peget på en række forhold ved de statslige rammer og processer, som særligt retter sig mod samspillet mellem kommuner og ministerier. Midtvejsevalueringen viser, at elementer i dette samarbejde kan virke enten fremmende eller hæmmende, men samtidig at det, der i særlig grad har virket hæmmende ved de statslige rammer og processer, har været en for lav grad af samspil mellem kommuner og ministerier.

Nedenfor fremlægges tre områder, hvor det vurderes, at en højere grad af eller en anden form for samspil kunne have virket fremmende for frikommuneordningen. Den nedenstående gennemgang skal således også ses som midtvejsevalueringens anbefalinger til en fremtidig indretning af lignende ordninger.

For det første peges der fra både kommunal og ministeriel side på et behov for en tydeligere **forventningsafstemning** i opstartsfasen og en klarere **eksplicitering** af statens ambitioner både indadtil i forhold til de forskellige ministerier og udadtil i forhold til de deltagende kommuner. Forventningsafstemning gælder derfor både i forholdet mellem ministerier, herunder særligt mellem Økonomi- og Indenrigsministeriet og relevante sektorministerier, samt i forholdet mellem ministerierne samlet set og frikommunerne. 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.

For det andet vil en højere grad af **inddragelse og samskabelse** i udviklingsfasen kunne sikre et bedre ressourceforbrug og en højere grad af innovation. Dette vil kræve en model, hvor ministerierne får en rolle som medskabere frem for sagsbehandlere og kontrollanter. Dette vil også sikre ministerierne mulighed for at påvirke udviklingsmulighederne i kommunerne på et mere uformelt plan og få en større indsigt i, hvordan man på kommunalt niveau oplever rammer og love.

Det er særligt fra kommunernes side, at der har været efterlyst muligheder for en højere grad af samskabelse. Ministerierne lægger i højere grad vægt på en grundig sagsbehandling af kommunernes ansøgninger, og ser ikke i samme udstrækning et potentiale for en højere grad af involvering i selve idéudviklingen.

For kommunerne er fordelene, 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. Ideelt set bør en mere samskabende proces også inddrage og forpligte øvrige vigtige aktører på de enkelte sektorområder, eksempelvis regioner og praktiserende læger på sundhedsområdet. Der er flere måder at organisere en mere samskabende proces på, men vigtige elementer kan være at se ansøgninger som mere midlertidige og foranderlige eller at opstille en form for prækvalificeringsproces, hvor forsøgene løbende udvikles. Det er dog samtidig vigtigt at være opmærksom på, at en højere grad af samskabelse også kan virke afdæmpende på de tanker og mulige forsøg, som der ikke umiddelbart er forståelse for i ministerierne, men som ved at blive formuleret i en konkret ansøgning, der skal sagsbehandles, kan udfordre ministeriernes og regeringens stillingtagen. Alt andet lige kan muligheden for mere nytænkende forsøg være større, hvis kommunernes ideer ikke indledningsvis afstemmes for meget med de statslige ideer.

For det tredje vil frikommunernes forståelse af rammer, kriterier og muligheder blive styrket ved en mere **dialogbaseret sagsbehandling**. Dette er en vurdering baseret på frikommunernes oplevelse af sagsbehandlingen, og de mere positive erfaringer som både kommuner og ministerier har gjort sig på sektorområder, hvor ministeriets sagsbehandling har været mere dialogbaseret og proaktiv. Dette vil indebære en mindre formalistisk tilgang til sagsbehandling og afgørelser og i højere grad lægge op til foreløbige konklusioner, der kvalificeres under inddragelse af kommunen. Løbende feedback og input til tilpasning af forsøg vil i højere grad skulle være en del af sagsbehandlingen.

Der knytter sig en ressourcedimension til disse tanker om et større samspil mellem kommuner og ministerier. Derudover gennemføres ordningen i en kontekst, hvor både kommuner og ministerier oplever at anvende en del ressourcer på ordningen, og i mange tilfælde fra et kvalitetsmæssigt udgangspunkt gerne ville anvende endnu flere ressourcer på idéudvikling, sagsbehandling og evaluering. Dette peger på, at et opgavens prioritering skal ses i sammenhæng med at der ikke fra centralt hold er allokeret øremærkede ressourcer til ordningen, hvilke i nogen grad har været en hæmmende faktor for ordningen.

5. FORELØBIGE RESULTATER

I det følgende afsnit beskrives de foreløbige resultater af frikommuneforsøget. Evalueringer 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. Dét 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. Dét 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 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 opgaveløsning¹⁵.

Da frikommuneforsøget stadigvæk pågår, vil den endelige evaluering af frikommuneforsøgets resultater først finde sted i forbindelse med slutevalueringen.

I forbindelse med nærværende midtvejsevaluering er der primært fokuseret på at indhente en foreløbig stadevurdering af frikommuneforsøgets resultater i forhold til frikommuneordningens overordnede målsætninger, som beskrevet ovenfor. Der er her lagt en særlig vægt på de eksplícite målsætninger om frikommuneforsøgets gennemslagskraft i forhold til afbureaukratisering, øget tillid og råderum til politikere, ledere og medarbejdere samt en udvikling af det kommunale selvstyre hen imod mere effektivitet, produktivitet og/eller kvalitet i indsatsen. Midtvejsevalueringen har kun i mindre grad prioriteret en foreløbig vurdering fra frikommunerne i forhold de enkelte projekters målopnåelse, da dette aspekt først realistisk kan vurderes i forbindelse med den afsluttende evaluering¹⁶.

RMC-BDO skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at evalueringen i afsnit **Error! Reference source not found.** viser, at det enkelte frikommuneprojekt ikke nødvendigvis i forhold til sit erklærede formål direkte kobler sig til de overordnede målsætninger, som de kommer sig til udtryk i forhold til afbureaukratisering, råderum og tillid mv. Derfor skal midtvejsevalueringen af de foreløbige resultater tages med det forbehold, at der kan være en vis grad af dekobling mellem det, som de adspurgte i kommunerne tænker som formålet med deres deltagelse i frikommuneforsøget og de formål, som der er spurgt ind til i forbindelse med midtvejsevalueringen.

I det følgende afsnit er midtvejsevalueringens resultater i forhold til fem overordnede undersøgelsesspørgsmål opsummeret i en samlet konklusion og gennemgået i underafsnit. Undersøgelsesspørgsmålene vedrører forskellige aspekter af de overordnede målsætninger, som de er beskrevet ovenfor¹⁷:

- Har frikommuneordningen levet op til de samlede målsætninger som de kommer til udtryk ovenfor?

¹⁵ Formålet som beskrevet i Lov om frikommuner af 18. juni 2012.

¹⁶ I forbindelse med den endelige slutevaluering vil der finde en tilbundsgående evaluering sted af såvel overordnede som "egne" målsætninger på såvel nationalt plan, kommuneniveau, på udvalgte sektorer/temaer og udvalgte forsøgsprojekter.

¹⁷ I bilagsmaterialet findes en tilbundsgående gennemgang af spørgeskemaresultaterne i forhold til de enkelte undersøgelsesspørgsmål.

- Er der direkte skabt færre regler og øgede frihedsgrader hos ledere og medarbejdere, så der frigøres ressourcer til bedre kvalitet og ressourceudnyttelse i kommunerne?
- Oplever medarbejderne direkte mere tillid, råderum, faglig stolthed og arbejdsglæde som følge af frikommuneforsøget?
- Oplever de lokale politikere mere råderum til at udvikle det kommunale selvstyre?
- Oplever ledelsen mere råderum til at orientere opgaveløsningen mod lokale forhold og i resultatopnåelse frem for procesoverholdelse?

I den forbindelse skal det bemærkes, at undersøgelsesspørgsmålene i overvejende grad er baseret på data fra kommunerne – dvs. spørgeskemaundersøgelse blandt de forsøgsansvarlige, blandt ledere og medarbejdere samt med udgangspunkt i interviews og kvalitative casestudier i de ni frikommuner. Der har som tidligere nævnt også været gennemført en række statslige interviews, men på grund af at der er tale om en midtvejsevaluering, har det ikke været muligt fra statslig side at have et tilbudsgående indblik i progressionen i de enkelte kommuner, og en vurdering fra de involverede ministerier i forhold til de foreløbige resultater indgår derfor ikke i det følgende.

Midtvejsevalueringen har dog i forhold til de gennemførte interviews i ministerier vist, at frikommuneforsøget på en række områder allerede har haft afledte effekter i forhold til generelle lovgivningsændringer og reformer, hvor der er hentet mere eller mindre direkte inspiration i en række af de forsøgsansøgninger, der er blevet udviklet af kommunerne i forbindelse med frikommuneforsøget. En tilbudsgående afdækning af de involverede ministeriers vurdering af frikommuneforsøgets resultater, herunder betydningen for det lovforberedende arbejde, vil dog først finde sted i forbindelse med slutevalueringen.

5.1 Frikommuneforsøgets foreløbige resultater

Midtvejsevalueringen har afdækket de foreløbige resultater af frikommuneforsøget med afsæt i en spørgeskemaundersøgelse blandt de forsøgsansvarlige, blandt ledere og medarbejdere samt med udgangspunkt i de kvalitative casestudier i de ni frikommuner. De væsentligste konklusioner fremgår af boksen nedenfor, mens de enkelte undersøgelsesspørgsmål er gennemgået i de efterfølgende underafsnit.

Boks 5-1: Konklusion

Er målsætningerne med frikommuneforsøget realiseret?

Midtvejsevalueringen viser:

- At den foreløbige målopnåelse samlet set er moderat, når det kommer til en overordnet vurdering af frikommuneordningens mål om færre regler, øget tillid og råderum til politikere, ledere og medarbejdere samt serviceudvikling overfor borgerne, mens den foreløbige målopnåelse er høj, når det kommer til den bagvedliggende vurdering af forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet i den kommunale opgaveløsning.
- At den foreløbige målopnåelse er høj, når det kommer til en overordnet vurdering af hvorvidt de enkelte forsøg vil realisere de konkrete målsætninger, som der opstillet for det enkelte forsøg.
- At der er variation i målopnåelse på tværs af kommuner – seks ud af ni kommuner har på konkrete områder i høj grad realiseret frikommuneordningens målsætninger, mens tre ud af ni kommuner kun i begrænset omfang eller slet ikke oplever, at ordningen har realiseret sine målsætninger.

Er der skabt øgede frihedsgrader, færre regler for medarbejdere og ledere samt mere råderum for ledelsen?

Midtvejsevaluering viser:

- At frikommuneforsøget foreløbigt og overordnet set i moderat til i høj grad har ført til øgede frihedsgrader for ledere og medarbejdere, samt at der i mindre grad er tale om, at frikommuneforsøget opleves som førende til decideret færre regler, om end det generelt er vurderingen fra kommunalt hold, at ordningen gennemgående har ført til bedre regler.
- At de øgede frihedsgrader ikke vurderes at have ført til et mindre arbejdspress for den enkelte medarbejder og leder, da kommunerne har fastholdt forventninger til høj produktivitet og effektivitet, men nu inden for nogle rammer som de selv har større indflydelse på.

Er der skabt mere tillid til medarbejderne?

Midtvejsevalueringen viser:

- At frikommuneordningen foreløbigt og overordnet set i moderat grad har ført til mere tillid til medarbejderne.
- At frikommuneordningen de steder, hvor der opleves øget råderum og tillid, også kan identificeres et (i) øget fokus på faglighed samt (ii) en positiv påvirkning af medarbejdernes arbejds glæde og motivation. Beskæftigelsesområdet fremhæves i flere kommuner som et sektorområde, hvor det via frikommuneforsøget i særlig grad er lykkedes at skabe disse resultater.

Oplever lokale politikere mere råderum?

Midtvejsevalueringen viser:

- At frikommuneordningen i foreløbigt og overordnet set i mindre til moderat grad har øget det kommunalpolitiske råderum.
- At muligheden for at søge fritagelser i sig selv opleves som en forøgelse af det lokalpolitiske råderum.
- At en mindre gruppe af frikommunerne vurderer at frikommuneordningen er for restriktiv og ikke i tilstrækkelig grad tillader en udvidelse af det politiske råderum.

5.1.1 Foreløbig målopnåelse i forhold til de overordnede målsætninger

Et helt centralt spørgsmål i forbindelse med en vurdering af frikommuneforsøgets foreløbige resultater er naturligvis at afdække, om det opleves, at forsøget har levet op til de formulerede mål for ordningen. Det vil sige – i hvilken grad har frikommuneforsøget skabt grundlag for at kom-

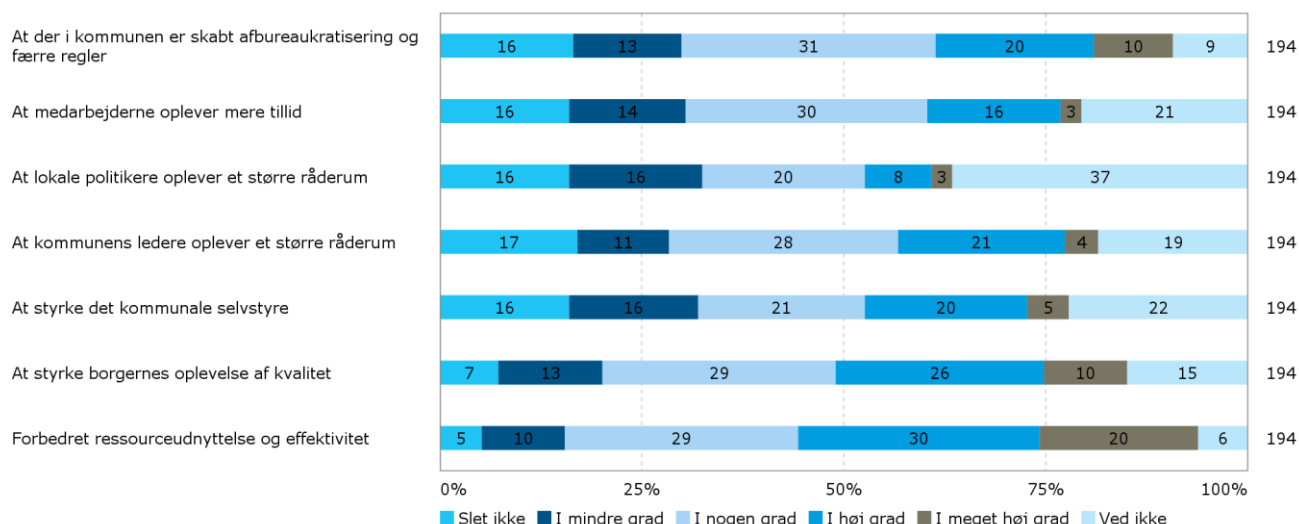
munerne kan afprøve nye og innovative metoder, arbejdsgange eller indsatser, der kan forbedre kvaliteten af den kommunale service, øge det lokale selvstyre, forbedre ressourceudnyttelsen i kommunerne og/eller øge effektiviteten i den kommunale opgaveløsning.

Midtvejsevalueringen viser i den forbindelse, at den foreløbige målopnåelse samlet set, når det kommer til realisering af frikommuneordningens overordnede mål, er moderat, når det kommer til at realisere målsætningen om afbureaukratisering via færre regler, tillid og råderum til kommunale politikere, ledere og medarbejdere samt serviceudvikling af indsatsen og kvaliteten som borgerne modtager. Midtvejsevalueringen viser dog samtidigt, at når det kommer til målsætningen om bedre effektivitet og ressourceudnyttelse, så er der foreløbigt set tale om, at denne målsætning i høj grad er realiseret. Midtvejsevalueringen viser endeligt, at der under den samlede vurdering er væsentlige forskelle, når der ses på tværs af kommuner og sektorer, hvor der i en række kommuner og sektorer er en høj grad af målopnåelse, mens der er en tilsvarende lav grad af målopnåelse i andre.

I forhold til de gennemførte spørgeskemaundersøgelser, så viser midtvejsevalueringen,

- at 50 pct. af de forsøgsansvarlige i meget høj eller i høj grad vurderer, at det enkelte forsøg bidrager til forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet
- at 36 pct. angiver, at det enkelte forsøg i meget høj eller i høj grad bidrager til at styrke borgernes oplevelse af kvalitet
- at 30 pct. af de adspurgte forsøgsansvarlige vurderer, at det enkelte forsøg i meget høj eller i høj grad har bidraget til afbureaukratisering og færre regler
- at det kun er en fjerdedel eller færre af de forsøgsansvarlige, som vurderer, at det enkelte forsøg i meget høj eller i høj grad har bidraget til (i) mere tillid til medarbejdere og råderum, (ii) indflydelse til politikere og ledere samt (iii) en generel styrkelse af det kommunale selvstyre, mens omkring 30 pct. af de adspurgte omvendt vurderer, at det enkelte forsøg slet ikke eller i mindre grad har bidraget til disse mål om tillid og råderum. Samtidig er andelen, som har svaret "ved ikke" på disse spørgsmål, højere end 20 pct. af de adspurgte.

Figur 5-1: I hvilken grad vurderer du, at forsøget bidrager til...?

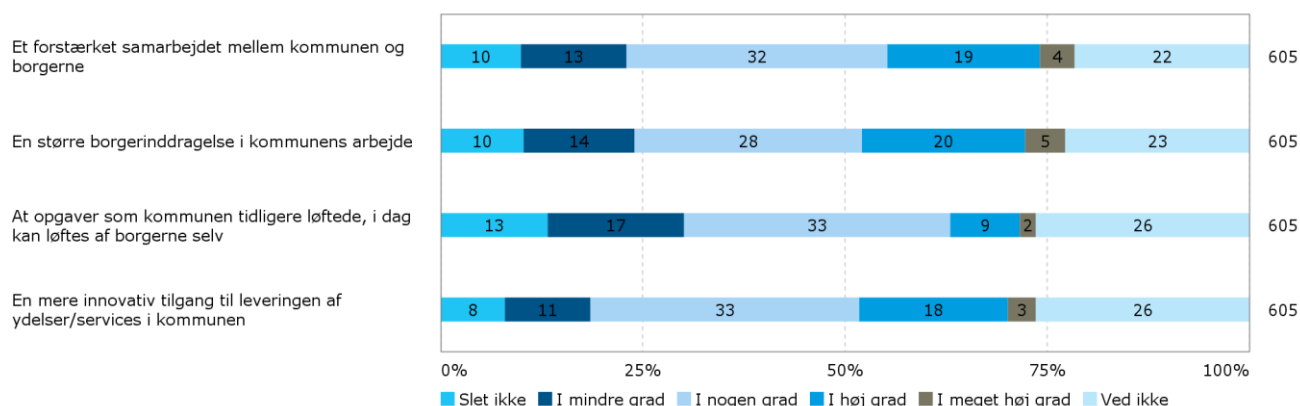


Kilde: Survey blandt forsøgsansvarlige.

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen blandt ledere og medarbejdere har midtvejsevalueringen videre afdækket betydningen af frikommuneforsøgene i forhold til typen og karakteren af kontakt mellem borger og kommune. Her er tale om en målsætning, som flere kommuner selv har defineret som central for deres deltagelse i frikommuneforsøget.

Midtvejsevalueringen viser i den forbindelse, at det gennemgående er en fjerdedel eller færre af de adspurgte ledere og medarbejdere, som vurderer, at frikommuneforsøgene har påvirket borgerrelationen i meget høj eller i høj grad, når det kommer til forhold som (i) et forstærket samarbejde med borgerne, (ii) øget borgerinddragelse i kommunens arbejde, (iii) nye innovative måder at levere kommunens ydelser på samt (iv) øget grad af opgaveoverdragelsen fra kommuner til borgerne selv.

Figur 5-2: Hvordan oplever du betydningen af frikommuneforsøgene for borgerrelationen? Forsøget har understøttet...



Kilde: Survey blandt ledere og medarbejdere.

I forlængelse af ovenstående vurdering af frikommuneforsøgets foreløbige realisering af de centrale målsætninger med den samlede ordning, så har midtvejsevalueringen også afdækket, hvorvidt de enkelte frikommuneforsøg har realiseret deres egne konkrete målsætninger, og hvorvidt det enkelte projekt vurderes relevante for landets øvrige kommuner.

Samlet set viser midtvejsevalueringen i den forbindelse, at frikommuneordningens resultater baseret på de foreløbige erfaringer i høj grad vurderes at have realiseret de konkrete målsætninger med det enkelte forsøg samt at have relevans for landets øvrige kommuner.

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.

De foreløbige resultater, som fremgår af de gennemførte spørgeskemaundersøgelser, er i forbindelse med midtvejsevalueringen suppleret af kvalitative data fra de gennemførte casebesøg i frikommunerne. Midtvejsevalueringen viser i den forbindelse, at der er væsentlig forskel blandt de deltagende kommuner, når det kommer til vurderingen af, hvorvidt frikommuneforsøget foreløbigt har realiseret målsætningerne med ordningen.

På den ene side viser midtvejsevalueringen således overordnet set, at seks ud af de ni kommuner vurderer, at frikommuneordningen foreløbigt har haft en positiv gennemslagskraft set i forhold til de overordnede målsætninger om tillid, råderum, afbureaukratisering og effektivitet. I alle seks kommuner peges der på, at der kan identificeres frikommuneforsøg, som har ført til smidigere arbejdsgange og mere frihed i opgaveløsningen, som muliggør og skaber bedre kvalitet i opgaveløsningen og øget effektivitet. Vurderingen af denne gennemslagskraft varierer dog mellem de seks kommuner og inden for de enkelte kommuner, når det kommer til sektorer.

Gennemgående peges der på gode erfaringer med små forsøg, som har skabt umiddelbare forbedringer for medarbejdere og borgere – fx informeret samtykke i børnetandplejen og sundhedsplejen eller ændringer i fritvalsreglerne vedrørende information om hjælpemidler, mens vurderingerne af de mere komplekse forsøg varierer.

På den anden side viser midtvejsevalueringen også, at tre ud de ni frikommuner kun i meget begrænset omfang oplever, at frikommuneordningen har levet op til sine målsætninger (Odsherred Kommune, Vesthimmerlands Kommune samt Fredericia Kommune). Karakteristisk for disse kommuner er, at den ene kommune ikke på noget tidspunkt har benyttet sig væsentligt af frikommuneordningen ved at ansøge om fritagelsesforsøg, samt at de to øvrige kommuner har fået afslag på deres centrale frikommuneforsøgsansøgninger og derved også har haft en mindre aktivitet i forhold til antal af forsøg. Fra disse to kommuner bliver der gennemgående peget på, at frikommuneordningen i sine rammer og tidshorisont ikke har vist sig vidtrækkende nok til at kunne imødekomme de ambitioner, der lå fra kommunal side. I de to kommuner har afslagene ført til en nedprioritering af deltagelsen i frikommuneforsøget, og der bliver blandt andet peget på, at frikommuneordningens intentioner vurderes positivt, men at udmøntningen efterlader kommunerne med en oplevelse af, at der ikke er en væsentlig forskel sammenlignet med fx udfordringsretten.

5.1.2 Er der skabt færre regler og øgede frihedsgrader for ledere og medarbejdere?

Et overordnet mål med frikommuneordningen er at sikre øgede frihedsgrader til ledere og medarbejdere som følge af færre og/eller ændrede regler. Formålet er at sikre en afbureaukratisering, der frigør ressourcer samt understøtter det faglige og ledelsesmæssige skøn i kommunerne, således at der kan udvikles lokale løsninger, der fører til bedre service over for borgerne og sikrer bedre ressourceudnyttelse.

Midtvejsevalueringen viser i den forbindelse samlet, at frikommuneordningen foreløbigt set i moderat til i høj grad har ført til øgede frihedsgrader for ledere og medarbejdere og i mindre grad til decideret færre regler, om end det generelt er vurderingen fra kommunalt hold, at ordningen gennemgående har ført til bedre regler. Midtvejsevalueringen viser videre, at de øgede frihedsgrader ikke vurderes at have ført til et mindre arbejdspress for den enkelte medarbejder og leder – en klar indikation på, at de øgede frihedsgrader er blevet udnyttet indenfor en ramme, hvor der i kommunerne har været fokus på ikke bare at øge effektivitet, men også produktivitet.

Den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blandt ledere og medarbejdere viser,

- at 49 pct. af de adspurgte medarbejdere er enige eller helt enige i, at frikommuneforsøgene medvirker til at skabe øget rum for fagligt skøn
- at 51 pct. af de adspurgte medarbejdere er enige eller helt enige i, at frikommuneforsøgene skaber et større fokus på kerneydelsen til borgerne
- at ca. en tredjedel af de adspurgte ledere i høj eller meget høj grad vurderer, at frikommuneforsøgene har skabt større frihedsgrader i det daglige arbejde for medarbejderne samt skabt øget rum for medarbejderinddragelse
- at under en fjerdedel af de adspurgte medarbejdere er enige eller helt enige i, at (i) frikommuneforsøget har ført til mindre dokumentation og færre dokumentationskrav samt (ii) medfører mindre kontrol med medarbejdernes arbejde
- at det udelukkende er 8 pct. af de adspurgte ledere, som vurderer, at frikommuneforsøget i meget høj grad eller i høj grad har mindsket medarbejdernes arbejdspress, mens 16 pct. af de adspurgte ledere i meget høj grad eller i høj grad vurderer, at det har mindsket arbejdspresset generelt.

Når det videre kommer til spørgsmålet om råderum for ledelse, så viser den gennemførte spørgeskemaundersøgelse,

- at under en fjerdedel af de adspurgte ledere oplever, at frikommuneforsøget i meget høj grad eller i høj grad skaber øget råderum i den daglige ledelse samt forenkler rammerne for arbejdet
- at en lidt højere andel på 32 pct. vurderer, at frikommuneforsøget i meget høj grad eller i høj grad skaber øget rum til faglighed og faglig ledelse.

Ovenstående vurdering af øgede frihedsgrader for medarbejdere og ledere bekræftes af de gennemførte casebesøg, som viser, at hovedparten af de adspurgte kommuner fremhæver, at frikommuneordningen som sådan ikke har ført til markant færre regler, men derimod bedre regler, som dels muliggør en større grad af fagligt skøn, og dels på nogle områder skaber rum for øget produktivitet. Eksempelvis:

- Nye regler på planområdet, som muliggør en øget produktivitet i arbejdet med lokalplaner og ændringer af disse.
- Nye regler på beskæftigelsesområdet, som muliggør en større grad af fagligt skøn i tilrettelæggelsen af kontaktfølg og de konkrete indsatser over for ledige og personer på sygedagpenge.
- Nye regler på sundhedsområdet, som muliggør informeret samtykke og derved skaber grundlag for øget produktivitet og effektivitet, da samtykke nu kun skal indhentes én gang.

At der derfor til trods "udelukkende" er tale om en moderat til høj vurdering af omfanget af øgede frihedsgrader tilskrives af kommunerne primært følgende forhold:

- De tre af de ni kommuner, som enten har modtaget mange afslag og/eller har haft få projekter i gang, vurderer i den sammenhæng også, at ordningen slet ikke eller i lav grad har ført til øgede frihedsgrader og færre regler.
- Godkendelser af fritagelser fra lovgivning er i en række tilfælde sket under en række konkrete betingelser, som i sig selv kan karakteriseres som nye regler og dermed en indskrænkning af råderum.
- De tilknyttede lovbundne evalueringskrav til frikommuneordningen er i sig selv med til at indskrænke råderum. Flere kommuner peger på, at selv om evalueringskravene ofte er med til at skærpe de konkrete forsøg, så skaber de lovbundne evalueringskrav en unødvendig indskrænkning af råderum.
- De reformtiltag på specielt skole- og beskæftigelsesområdet, som er sket i perioden, har i flere tilfælde nulstillet fritagelserne og dermed indskrænket råderummet.
- Flere kommuner peger på, at fritagelserne "blot" har rullet nogle procesreguleringer tilbage, som er blevet indført over de senere år, og at der dermed blot er tilbagevenden til en status quo i forhold til, hvad der må forventes som et rimeligt niveau af professionelt råderum i kommunerne.

5.1.3 Oplever medarbejderne mere tillid? Hvad betyder det for deres faglighed?

Et andet overordnet mål med frikommuneforsøget handler om, hvorvidt ordningen medfører, at de kommunale medarbejdere oplever mere tillid i forhold til deres opgavevaretagelse, og herunder oplever øget faglig stolthed og arbejdsglæde, da disse elementer ses som vigtige forudsætninger for en løbende nytænkning og udvikling af servicen over for borgerne.

Midtvejsevalueringen viser samlet set, at frikommuneordningen foreløbigt i moderat grad har ført til mere tillid til medarbejderne og i forlængelse heraf øget arbejdsglæde og motivation hos medarbejderne – fx fremhæves beskæftigelsesområdet i flere kommuner som et sektorområde, hvor det via frikommuneforsøget foreløbigt er lykkedes at skabe mere tillid til medarbejderne.

Når det kommer til spørgsmålet om medarbejderne oplevelse af tillid, erklærer 38 pct. af de adspurgte medarbejdere i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse sig helt enige eller enige i, at frikommuneforsøgene medfører mere tillid til den enkelte medarbejder. Denne moderate tendens til en vurdering af øget tillid til de kommunale medarbejdere ses også i de gennemførte

casebesøg, hvor flere kommuner peger på, at frikommuneordningen har understøttet en bevægelse fra mere kontrolbaserede styringssystemer mod mere tillidsbaserede systemer.

Som eksempler peges der fra flere kommuner fx på den øgede tillid til medarbejderne som følger af, at der nu er åbnet for en mere fleksibel tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen i en række af kommunerne. I den forbindelse peger kommunerne på, at den øgede tillid samtidig har skabt en fælles bevidsthed om vigtigheden af at italesætte sammenhængen mellem øget tillid og behovet for at træffe fagligt velbegrundede valg. Dvs. at der opstår en styrket sammenhæng mellem øget tillid og de krav, der stilles til medarbejdernes evne til at foretage konkrete til- og fravalg i opgaveløsningen. I denne sammenhæng bliver mindre procesregulering en forudsætning for at øge tilliden til medarbejderne og derigennem sikre, at medarbejderne i højere grad gør brug af deres faglighed og foretager faglige skøn.

At der også her "kun" er tale om en moderat tendens skal dog også her ses i sammenhæng med,

- at tre ud af de ni frikommuner kun i mindre grad har fået søsat større initiativer under frikommuneordningen og derfor i mindre grad vurderer en gennemslagskraft i forhold til tillidsdimensionen
- at visse reformer modvirker de tillidsskabende elementer i frikommuneordningen fx folkeskolereformens nye arbejdstidsregler
- at frikommuneforsøgene stadig er under implementering og derfor endnu ikke kan forventes at have opnået fuld effekt.

Midtvejsevalueringen har videre afdækket frikommuneordningens betydning for medarbejdernes arbejdsglæde og motivation, da specielt spørgsmålet om medarbejdermotivation skal ses i sammenhæng med de frihedsgrader og tillid, som medarbejderne oplever.

Når det kommer til spørgsmålet om medarbejdernes arbejdsglæde og motivation, viser spørgeskemaundersøgelsen blandt ledere og medarbejdere,

- at 35 pct. af de adspurgte medarbejdere erklærer sig helt enige eller enige i, at frikommuneforsøgene medfører større arbejdsglæde og motivation for den enkelte medarbejder.
- at 33 pct. af de adspurgte ledere vurderer, at frikommuneforsøgene i meget høj grad eller i høj grad har ført til øget motivation og arbejdsglæde for medarbejderne.

Denne moderate tendens til øget arbejdsglæde og motivation er i de gennemførte casebesøg i høj grad blevet tilskrevet de forsøg, hvor det er lykkedes at skabe mere råderum og tillid til medarbejdere og ledelse. Med andre ord – i de forsøg, hvor der bliver skabt øgede rammer for fagligt skøn, vurderes disse rammer også at smitte af på medarbejdernes motivation og arbejdsglæde. Omvendt peges der også på, at i de forsøg, hvor der enten ikke har været tilstrækkeligt ledelsesfokus i forhold til implementering, eller hvor frikommuneforsøgene er blevet indskrænket på grund af reformtiltag, forsvinder grundlaget for øget motivation og arbejdsglæde.

5.1.4 Oplever ledelsen mere råderum?

Et tredje mål med frikommuneforsøget er at sikre, at de kommunale ledere oplever et øget ledelsesmæssigt råderum i forhold til at træffe beslutninger for kommunernes drift og udvikling. Logikken bag frikommuneforsøget er, at øget råderum hos den kommunale ledelse kan understøtte at opgaveløsningen tilpasses lokale forhold og i højere grad orienteres mod resultater og i mindre grad mod opfyldelsen af proceskrav.

Midtvejsevalueringen viser samlet set, at frikommuneordningen foreløbigt set i moderat grad har medført øget råderum for den kommunale ledelse. Midtvejsevalueringen viser videre, at den faktiske anvendelse af råderummet ikke sker af sig selv, men er tæt knyttet til, at den enkelte leder dels er bevidst om mulighederne og dels aktivt delegeres et ansvar for at udnytte de muligheder fra kommunens topledelse og/eller politiske niveau.

Når der ses mere konkret på de enkelte datakilder i midtvejsevalueringen, viser spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne som nævnt ovenfor i afsnittet om færre regler og råderum til medarbejdere og ledere, at mellem en fjerdedel og en tredjedel vurderer, at frikommuneforsøget i meget høj grad eller i høj grad har medført øget råderum og styrket rum for faglig ledelse.

I forlængelse heraf viser midtvejsevalueringen videre,

- at 24 pct. af de adspurgte ledere oplever, at frikommuneforsøget i meget høj grad eller i høj grad har medført øget tillid til deres arbejde som leder
- at 25 pct. af de forsøgsansvarlige vurderer, at frikommuneforsøgene i meget høj grad eller i høj grad har medført større råderum for de kommunale ledere.

De moderate resultater går igen i de gennemførte casebesøg i kommunerne, hvor der i flere kommuner peges på,

- at den konkrete udmøntning af de enkelte forsøg typisk sker på foranledning af fagchefer og med det driftsmæssige ansvar delegeret til underordnede lederniveauer
- at driftslederens forståelse af formålet med forsøget og de tilgængelige oplevede ressourcer hos den enkelte driftsleder i forhold til at iværksætte udviklingstiltag er medbestemmende for, i hvilken grad det opleves, at forsøget giver øget råderum. Med andre ord er der en tendens til, at det er de ledere, som anskuer frikommuneforsøgene som en mulighed for at udvikle deres driftsorganisation, der oplever det største råderum
- at nationale reformtiltag på en række områder har indskrænket ledelsesrum, som eller var opstået i kraft af frikommuneforsøget
- at for en række driftsledere har udviklingstiltag i regi af kommunen selv og frikommuneforsøget været svære at adskille, hvorfor spørgsmålet om øget råderum har været umiddelbart svært at besvare.

5.1.5 Oplever lokale politikere mere råderum?

Endelig er et fjerde centralt mål med frikommuneforsøget at sikre, at de kommunale politikere i lighed med den kommunale ledelse oplever et øget råderum. For politikernes vedkommende et råderum i forhold til at træffe politiske beslutninger for kommunernes drift og udvikling, der sætter fokus på kommunale behov og mål frem for fx statslige proceskrav.

Midtvejsevalueringen viser samlet set, at frikommuneordningen foreløbigt set i mindre til moderat grad har øget det kommunalpolitiske råderum. På den ene side har frikommuneordningen understøttet politikerne i en række kommuner med bedre at omsætte deres politiske visioner til virkelighed, mens ordningen på anden side i en række tilfælde netop ikke fra kommunalpolitisk side har været oplevet som tilstrækkelig til at omsætte visioner til virkelighed.

Midtvejsevalueringens datakilder har ikke omfattet en spørgeskemaundersøgelse blandt byrådspolitikere, men derimod en andenhånds vurdering fra de forsøgsansvarlige samt via interviews i de gennemførte casebesøg i kommunerne, hvor borgmesteren i hovedparten af kommuner har deltaget.

Ses der på spørgeskemaundersøgelsen blandt de forsøgsansvarlige, er det udelukkende 11 pct. af de adspurgte, som vurderer, at frikommuneforsøget i meget høj grad eller i høj grad har ført til, at de lokale politikere oplever et øget handlerum.

Denne noget begrænsede vurdering af frikommuneordningens gennemslagskraft i forhold til det lokalpolitiske råderum modsiges dog delvist, når der ses på de gennemførte casebesøg i kommunerne. Her fremhæves det således i flere kommuner, at det øgede lokalpolitiske råderum kommer til udtryk ved flere lejligheder. For det første peges der i flere kommuner på, at kommunalpolitikere med frikommuneforsøget får lejlighed til at ansøge om fritagelser, og herunder at det er byrådet, som skal godkende den enkelte kommunens ansøgninger. For det andet viser

midtvejsevalueringen, at en række kommuner oplever at have fået nogle frihedsgrader, som de ikke tidligere har haft, og som skaber et øget politisk råderum – fx når det kommer til:

- Øgede frihedsgrader i planlægning og tilladelser i forhold til detailhandel
- Øgede frihedsgrader og rammer ift. miljøgodkendelser
- Øgede frihedsgrader i forhold til planlovgivningen
- Skolestruktur og holddannelse på skoleområdet
- Muligheder for tilkøbsydelse på fritvalgsområdet.

De gennemførte casebesøg viser dog også en modsatrettet tendens, hvor det lokalpolitiske råderum således ikke vurderes udvidet. Det ses først og fremmest i de kommuner, som har oplevet at få afslag på deres centrale frikommuneansøgninger, og hvor det politiske niveau efterfølgende kun i mindre grad har været involveret i frikommuneforsøget. I disse kommuner fremhæves det, at frikommuneordningen ikke har vist sig at have vidtrækkende rammer nok til at kunne imødekomme de lokalpolitiske visioner. Samtidig peger en række kommuner på, at det lokalpolitiske råderum i en række tilfælde er blevet modvirket af nationale reformtiltag, hvor det fra national side ikke har været prioriteret at give frikommunerne den nødvendige tid til at afprøve deres forsøg til ende, inden ny national lovgivning iværksættes.

BILAG 1 METODEBILAG

1.1 Survey blandt forsøgsansvarlig

1.1.1 Hvem har modtaget og besvaret surveyen

Ud fra de indsamlede informationer i databasen er der blevet udsendt en survey til 403 forsøgsansvarlige, ud af disse har 346 gennemført spørgeskemaet, der er dermed en svarprocent på 86 pct. Ud af de 346 har 174 været involveret i ansøgningsprocessen og har udfyldt den del, der omhandler ansøgningsprocessen. Derudover har 194 været med i implementeringen og har udfyldt den del, der angår implementeringsprocessen.

Forsøgene 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 82 forsøg i databasen, og 73 forsøgsansvarlige har besvaret surveyen. I Odsherred derimod, som er den kommune med færrest forsøg, er der 11 forsøg i databasen og 11 fulde besvarelser. En oversigt over forsøgene i kommunerne kan ses i den nedenstående tabel.

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

Kommune	Antal forsøg i database	Antal forsøg kvalificeret til survey	Antal besvarelser i survey
Fredensborg	89	69	66
Fredericia	13	13	10
Gentofte (inkl. fællesforsøg med Gladsaxe)	55	37	32
Gladsaxe (inkl. fællesforsøg med Gentofte)	38	23	10
Odense	108	73	62
Odsherred	25	12	11
Vejle	80	60	58
Vesthimmerland	48	32	14
Viborg	98	83	73
Samarbejdsforsøg	40	0	0
I alt	594	402	346

1.1.2 De forsøgsansvarlige

Ser vi nærmere på de forsøgsansvarlige, ses det, at der primært er tale om ledere og dernæst medarbejdere, og 11 pct. er ansat som fagkonsulenter. 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 og miljø også to væsentlige områder. Fordelingen mellem de syv sektorområder i databasen og i forhold til besvarelser af surveyen kan ses i den nedenstående tabel.

Besvarelser fordelt på sektorområder

	Antal besvarelser i survey
Beskæftigelsesområdet	93 (27%)
Socialområdet	21 (6%)
Ældreområdet	22 (6%)
Sundhed & Psykiatri	14 (4%)
Skole	70 (20%)
Teknik, Trafik & Miljø	62 (18%)
Erhverv, Turisme & Kultur	8 (2%)
Andet	56 (16%)
I alt	346 (100%)

Fordeling af sektorområder i databasen

	Antal forsøg i databasen	Antal forsøg kvalificeret til survey
Beskæftigelse & Integration	170	121
Dagtilbud	9	6
Erhverv, Turisme & Kultur	27	16
Skole	86	59
Socialområdet	67	41
Sundhed & Psykiatri	57	37
Teknik, Trafik & Miljø	69	60
Ældreområdet	30	26
Tværgående tema	59	37
I alt	594	403 (100%)

Fordelingen af respondenter på de syv områder afspejler tilnærmelsesvis fordelingen i databasen. For det første er der som tidligere nævnt en svarprocent på 86 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.

1.1.3 Foreløbig kodning af "succes-variabler"

I analyserne af surveydata har vi benyttet tre variabler til at vurdere, hvorvidt forsøget har været succesfuldt. I den forbindelse benyttes der i første omgang to variabler, hvor der direkte kan måles om forsøget vurderes som succesfuldt af den forsøgsansvarlige. 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, eller at forsøget er så godt, at det er værd at gennemføre i andre kommuner, så må forsøget vurderes som værende en succes ud fra et kommunalt perspektiv.

Der er dernæst blevet kodet en variabel, der måler succes på syv dimensioner. Mere konkret er der tale om syv spørgsmål, hvor respondenterne skal tage stilling til, i hvilken grad de vurderer,

at forsøget bidrager til, at der opnås succes på en række forskellige områder. Der er her tale om de følgende syv dimensioner;

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
5. At styrke det kommunale selvstyre
6. At styrke borgernes oplevelse af kvalitet
7. Forbedret ressourceudnyttelse og effektivitet.

Hvis der svares "i meget høj grad" eller "i høj grad" på en dimension, tildeles forsøget værdien 1, og hvis et forsøg får værdien 1 på mere end en dimension, summeres scoren sammen. Dermed kan et forsøg score mellem 7 og 0 på denne variabel. Forsøg, der får værdien 7, vurderes af de forsøgsansvarlige som succesfulde på alle syv dimensioner, hvorimod forsøg, der scorer værdien 0, ikke vurderes som succesfulde på nogen af de syv dimensioner.

1.1.4 Variabler til opdeling

De ovenstående variabler, der alle måler forskellige former for succes, ønsker vi at opdele yderligere med det formål at kunne sige noget om, hvilken slags forsøg der har størst sandsynlighed for at opnå succes. I den forbindelse benyttes der tre variabler, to der er udledt fra spørgsmål i surveyen og et fra databasen. De to spørgsmål fra surveyen lyder som følgende;

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

"I hvilken grad er følgende beskrivelser 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 som omfattende. Dermed kan vi opdele vores succesvariabler i innovative og ikke-innovative forsøg og omfattende og ikke-omfattende forsøg. Det giver os mulighed for at analysere, hvorvidt innovative eller omfattende forsøg er mere succesfulde.

Den variabel fra databasen, der benyttes til at opdele, indeholder informationer om forsøgets hovedformål. Der er i den forbindelse tre hovedformål, som omfatter 73,7 pct. af alle forsøgene;

- Interne processer og arbejdsgange (indirekte ændringer)
- Borgerrettede ydelser (direkte ændringer)
- Generel organisering, administration og ledelse.

Der er 26,3 pct. af forsøgene, der har andre hovedformål end de tre ovenstående, men de sorteres fra i analysen, da der ikke er nok respondenter til at sige noget overordnet om forsøgene inden for disse hovedtemaer.

1.2 Survey blandt medarbejdere og decentrale ledere

1.2.1 Hvem har modtaget og besvaret surveyen

Ud over surveyen til de forsøgsansvarlige er der også blevet sendt en til medarbejdere og decentrale ledere, der har været berørt af frikommuneforsøgene. Denne survey er sendt til 971 personer, og 605 respondenter har gennemført spørgeskemaet, dermed er der en svarprocent på 62 pct. Ud af den samlede gruppe af respondenter er 75 pct. ansat som medarbejdere, 6 pct. som fagkonsulenter og 14 pct. er ledere. Derudover er 5 pct. af respondenterne ansat i en anden stilling (det kan eksempelvis være UU-vejledere, lægekonsulenter, mentorer eller konsulenter).

Surveyen er blevet sendt til syv af de ni kommuner, og antallet og andelen af respondenter fra hver af de syv kommuner kan ses i nedenstående tabel. Det kan også ses ud fra tabellen, hvilke

sektorområder der er besvarelser fra i hver af de syv kommuner, og hvor mange besvarelser der er i alt inden for de seks sektorområder.

Antal respondenter fra kommunerne fordelt på sektorområde (i antal respondenter)

	Beskæftigelse	Social	Ældre	Sundhed	Børne- og unge	Teknik og miljø	Andet	I alt
Fredensborg	27				5		1	33 (5%)
Gentofte	27	1			7		2	37 (6%)
Gladsaxe	64	1	4	4	5			78 (13%)
Odense	109						1	110 (18%)
Vejle	140	2	1		8		5	156 (26%)
Vesthimmerland	1				3	5		9 (1%)
Viborg	134	2			36		10	182 (30%)
Fredericia								0
Odsherred								0
I alt	502 (83%)	6 (1%)	5 (1%)	4 (1%)	64 (11%)	5 (1%)	19 (3%)	605 (100%)

Personalet fra Fredericia og Odsherred har ikke fået tilsendt en survey, da begge kommuner har frabedt sig at deltage i denne del. Det er primært personale i Viborg, Vejle og Odense, der har besvaret spørgeskemaet, hvilket også afspejler fordelingen i databasen, hvor der er registreret flest forsøg i disse tre kommuner. Det skal bemærkes, at Fredensborg, der har 69 forsøg der er kvalificeret til spørgeskemaundersøgelsen, kun står for 5 pct. af besvarelserne. Dette kan hovedsageligt forklares ved, at Fredensborg Kommune har haft relativt få forsøg på beskæftigelsesområdet, som er det område der påvirker flest medarbejdere, hvilket også kan ses ved, at Fredensborg kun har 27 respondenter på beskæftigelsesområdet.

Ser vi herefter på, hvilke sektorområder der er besvarelser fra, da er beskæftigelsesområdet klart den sektor med flest respondenter med hele 83 pct. af besvarelserne. Dette gør sig gældende, fordi der har været mange forsøg på beskæftigelsesområdet, og fordi de fleste forsøg på dette område har påvirket mange ansatte. Derudover er der for skolernes vedkommende kun blevet sendt en survey til lederne, hvilket er begrundet med, at kommunerne generelt har foreslået, at lærerne skulle friholdes fra at svare på survey på grund af reformpres. Forsøgene på skoleområdet har også påvirket mange ansatte, men da surveyen kun er blevet sendt til lederne, er disse forsøg forholdsvis underrepræsenteret i denne del. Derudover er der også en kommunal skævvridning på børne- og ungeområdet, da over halvdelen af respondenterne er fra Viborg.

I databasen og i surveyen til de forsøgsansvarlige er der syv områder repræsenteret, det betyder at der er blevet fravalgt to områder, henholdsvis dagtilbud og erhverv, turisme og kultur. Dette er blevet gjort ud fra en begrundelse om, at der er for få forsøg på området, og at de har for lille betydning for medarbejderne. Derudover er der en række forsøg på socialområdet i databasen, men i denne survey udgør besvarelser fra socialområdet kun 1 pct. af de samlede besvarelser. Det kan forklares med, at de fleste forsøg på socialområdet er blevet fravalgt, fordi de har haft for lidt betydning for medarbejderne i forhold til at opfylde vores udvælgelseskriterier.

De analyser, der bliver gennemført på baggrund af denne survey, vil primært være baseret på data fra alle sektorområder på aggregeret plan. Dette gøres ud fra den betragtning, at der ikke ændres betydeligt på svarfordelingen, hvis de andre områder ekskluderes og der kun ses på beskæftigelsesområdet alene. Der er dog en overvægt af ledere, der har svaret, fra de andre områder, især fra børne- og ungeområdet, hvilket betyder, at hvis der kun ses på beskæftigelsesområdet alene, er der 29 ledere, og hvis vi inddrager de andre områder, er der 85. Dermed vil de spørgsmål, der kun er blevet stillet til lederne, i høj grad blive påvirket af, at vi ser på alle områderne samlet.

1.3 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 midtvejsevalueringen gennemført frikommunebesøg i alle ni frikommuner.

Formålet med gennemførelsen af de konkrete frikommunebesøg har været at sikre en opsamling på den hidtidige dataindsamling i forhold til databasen samt at sikre en indsigt i og yderligere kvalificering af kommunernes erfaringer med frikommuneforsøget. Konkret har frikommunebesøgene udmøntet sig i følgende:

- En idealtypisk BPMN-beskrivelse af arbejdsgange i hver kommune, når det kommer til:
 - Udvikling af frikommuneforsøgene/serviceinnovation
 - Implementering og gevinstrealisering af forsøgene
- En oversigt over hæmmende og fremmende barrierer i hver kommune i forhold til:
 - Udvikling af frikommuneforsøgene/serviceinnovation
 - Implementering af forsøgene
 - En vurdering af frikommunernes foreløbige resultater
- En stadevurdering af potentialerne ved de igangværende forsøg med henblik på at understøtte udvælgelsen af deep dives i fase 3 samt tilvejebringe input til beslutningsgrundlag vedrørende eventuel særskilt evaluering af enkeltforsøg.

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

Selve besøget har været afholdt over to forskudte dage, hvor dag 1 har haft fokus på at sikre en tværgående kvalitativ dataindsamling i forhold til evalueringens undersøgelsesspørgsmål a-n, mens dag 2 har haft fokus på en samskabende møde- og workshopproces, hvor den enkelte frikommune sammen med evaluator har valideret og videreudviklet midtvejsevalueringens resultater og anbefalinger set fra den enkelte kommunes perspektiv.

Dag 1 af frikommunebesøgene

Konkret er der i forbindelse med dag 1 i frikommunebesøgene således gennemført interviews med følgende personer med henblik på at sikre kvalitativ dataindsamling i forhold til undersøgelsesspørgsmål a-n.

- Interview med borgmester
- Fokusgruppeinterview med direktion
- Fokusgruppeinterview med relevante involverede fagchefer
- Fokusgruppeinterviews med medarbejderrepræsentanter, herunder MED-system, TR, Arbejdsmiljøorganisation mv.
- Fokusgruppeinterviews med forsøgsansvarlige/forsøgssektoransvarlige/relevante stabsfunktioner
- Interview med frikommune koordinator.

Alle interviews har været gennemført med afsæt i en semistruktureret interviewguide tilpasset den konkrete målgruppe. Interviewguiden var forinden godkendt af evalueringens styregruppe.

Formålet med denne sammensætning af interviewpersoner har været at sikre en afdækning af

- de politiske intentioner med ønsket om at være frikommune og herunder de politiske målsætninger, som borgmester og kommunalbestyrelsen har fokuseret på i ansøgningsprocessen
- kommunens interne arbejde med forsøgene og øvrig udvikling, herunder om frikommuneordningen har ændret på dette arbejde
- Praksisperspektiver på 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 liste med personer, 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, da denne er afgået undervejs i nuværende byrådsperiode (Viborg Kommune), eller at kommunen ikke har ønsket at stille op til et interview med borgmesteren (Fredericia). Derudover har interviewet med frikommunekoordinatoren i en række frikommuner været gennemført som dels et indledende telefoninterview inden frikommunebesøget og dels et efterfølgende opfølgende telefoninterview med henblik på at sikre en så grundig afdækning af frikommunekoordinatorens vurderinger som muligt.

Dag 2:

Ca. 2-5 uger efter det første besøg i kommuner er det andet besøg gennemført gennem afholdelsen af en eller flere workshops i den enkelte frikommune.

Formålet med dag 2 var at sikre en samskabelse med kommune om midtvejsevalueringens resultater. Det er konkret sket ved, at evaluator på baggrund af det første besøg samt supplerende data fra databasen har afleveret evaluators vurderinger og konklusioner i forhold til den enkelte kommunes status, når det kommer til

- udvikling af frikommuneforsøg, herunder fremmende og hæmmende faktorer for processen
- tilgang til implementering og gevinstrealisering, herunder også fremmende og hæmmende faktorer
- vurdering af frikommuneforsøgets foreløbige resultater, herunder en vurdering og identifikation af projekter som har relevans for yderligere analyse ift. øvrige aktiviteter i evalueringen.

Disse vurderinger og konklusioner har repræsentanter for den enkelte frikommune herefter haft mulighed for at kommentere, supplere, nuancere og ændre, såfremt der kunne fremlægges en underbygget påstand herom. Workshoppen har i forlængelse heraf fokuseret på en fælles udvikling af fremadrettede anbefalinger til udvikling og anvendelse af frikommuneordningen.

Målgruppen for deltagelsen i de afholdte workshops har været aktører med stor involvering i frikommuneprojekterne. Konkret har deltagerkredsen derfor typisk bestået af:

- Direktion
- Fagchefer/sektoransvarlige
- Forsøgsansvarlige, sektoransvarlige og andre centrale ledere og medarbejdere involveret i projekter med særligt lærerige erfaringer og resultater
- Medarbejdere og ledere med særligt tværgående funktioner ift. frikommuneprojekterne, eksempelvis udviklingskonsulenter, økonomichef, digitaliseringsansvarlige eller lignende.

Udgangspunktet har været gennemførelsen af tre miniworkshops, der hver forholder sig til et af nedenstående temaer:

- Udvikling af frikommuneforsøg, herunder fremmende og hæmmende faktorer for processen
- Tilgang til implementering og gevinstrealisering, herunder også fremmende og hæmmende faktorer
- Kvalificering af vurdering af projekternes potentiale og identifikation af projekter, som har relevans for yderligere analyse ift. øvrige aktiviteter i evalueringen.

Konkret har tilrettelæggelsen af workshops dog varieret på tværs af kommuner, hvor der i nogle kommuner er afholdt en samlet workshop med alle tre temaer for den samme deltagerkreds, mens der i andre kommuner er blevet afholdt flere og sektoropdelte workshops.

1.4 Interview med interessenter i ministerier og Kommunernes Landsforening

En række af evalueringsspørgsmålene omhandler henholdsvis kommunale og statslige rammer og processer, der kan fremme eller hæmme realisering af ordningens formål, ligesom samspillet mellem kommuner og mellem kommuner og ministerier kan have stor betydning for dette. En fyldestgørende besvarelse af disse evalueringsspørgsmål kræver inddragelse af samarbejdspartnere i KL og ministerier. Derfor er der i midtvejsevalueringen gennemført en række interviews med samarbejdspartnere på de centrale ministerieområder samt med repræsentanter for KL.

Identifikation af centrale ministerieområder samt afgrænsning af relevante interviewpersoner er fastlagt under inddragelse af evalueringens styregruppe. Endelige aftaler med konkrete interviewpersoner er gennemført med de enkelte ministerier. Som udgangspunkt har der været tale om gruppeinterviews af halvdagen times varighed. Enkelte interviews er gennemført uden for denne ramme, eksempelvis som enkeltinterview eller telefoninterview. Ved hvert interview har der som udgangspunkt været repræsentation af 2-4 ledere og medarbejdere fra hvert ministerieområde. Der har som udgangspunkt været repræsentation fra både ledelses- og medarbejderniveau, men det er ministerierne selv, der har udpeget de mest relevante deltagere til interviewene.

Ud over interview med KL er der gennemført interview inden for følgende ministerieområder:

- Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Beskæftigelsesministeriet
- Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
- Undervisningsministeriet
- Miljøministeriet
- Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
- Erhvervs- og Vækstministeriet
- Finansministeriet.

1.5 Database

I det følgende redegøres for arbejdet med at oprette og udvikle databasen, som indeholder alle forsøgsansøgninger til frikommuneordningen.

1.5.1 Etablering af database

Databasen etableredes med udgangspunkt i den samlede forsøgsoversigt, som Økonomi- og Indenrigsministeriet (ØIM) har gjort tilgængelig på deres hjemmeside¹⁸. Listen indeholder 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

¹⁸ http://oim.dk/media/612500/frikommuner_-_oversigt_til_hjemmeside090414.xlsx

bemærkninger angående afgørelsen, ansøgningsrunde, behandlingsministerium, hvorvidt forsøget er et kopiforsøg, og hvorvidt forsøget er igangsat. Nedenstående tabel er en oversigt over de oprindelige variabler og deres karakteristika:

Variabel-id	Variabel	Type	Kilde	Bemærkning
var_01	Nr.	Numerisk variabel	Eksisterende variabel	Huller i data. Suppleres af ny id-variabel
var_02	Frikommune	Kategorisk variabel	Eksisterende variabel	
var_03	Titel	Tekstvariabel	Eksisterende variabel	
var_04	Indhold	Tekstvariabel	Eksisterende variabel	
var_05	Afgørelse	Kategorisk variabel	Eksisterende variabel	
var_06	Bemærkninger	Tekstvariabel	Eksisterende variabel	
var_07	Forsøgsrunde	Kategorisk variabel (1,2,3,4, samt tema)	Eksisterende variabel	
var_08	Ministerium	Kategorisk variabel	Eksisterende variabel	
var_09	Kopiforsøg	Kategorisk variabel (Ja, Nej)	Eksisterende variabel	
Var_10	Igangsat forsøg	Kategorisk variabel (Ja, Nej)	Eksisterende variabel	

Som det første blev der ryddet op i oversigten således, at der sikredes en ensretning i enkelte variabelers formulering og fremstilling. Grundet huller og spring i ØIM's id-variabel tilføjes en ny variabel, "Projekt-ID". Variablen tæller fra 1 til 539 og er baseret på en sortering af den oprindelige id-variabel.

Den første kodning fokuserede på at inddele alle forsøg i sektorområder. Forsøgene blev inddelt i syv sektorområder (Beskæftigelse, Skole, Social, Sundhed, Teknik & Miljø og Ældre). RMC-BDO's pilotkodning blev brugt som udgangspunkt og suppleret af en gennemgang af alle forsøgsansøgninger i forbindelse med den resterende kodning. Ved en senere behandling blev den oprindelige kodning af sektorområde udvidet således, at den stemte overens med KL's inddeling i udbudsmapaterialets kravspecifikationer. Grundet et overlap imellem sektorområder og tværgående temaer i flere tilfælde oprettedes en ny variabel "Tværgående tema". Dermed er det muligt at kode en forsøgsansøgning som eksempelvis hører til sektorområdet "Beskæftigelse & Integration", men omhandler det tværgående tema "Digitalisering". De endelige sektorområder og tværgående temaer er således de følgende:

Sektorområde:	Tværgående tema:
• Beskæftigelse & Integration	• Civilsamfund
• Dagtilbud	• Digitalisering
• Erhverv, Turisme & Kultur	• Politisk og administrativ organisering
• Skole	
• Socialområdet	
• Sundhed & Psykiatri	
• Teknik, Trafik & Miljø	
• Udbud, indkøb og offentlig-privat	
• Ældre	

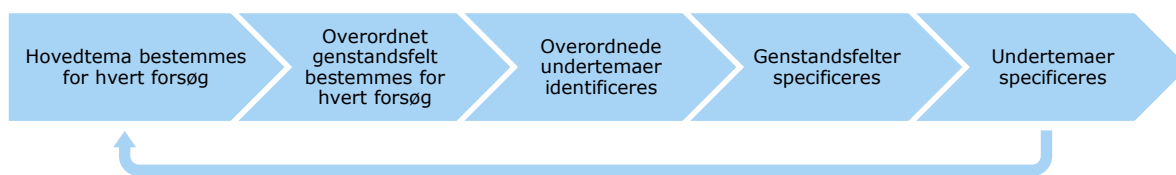
1.5.2 Kodningsproces

I udviklingen af databasen tilføjes 15 nye variabler, som kodedes på baggrund af aflæsning eller induktiv kodning. De tilføjede variabler er følgende:

Variabel-id	Variabel	Type	Kilde	Bemærkning
var_11	Projekt-Id	Numerisk variabel (1-539)	Ny	Tildeles ud fra sortering af var_01
var_12	Sektor	Kategorisk variabel	Ny	Operationaliseret i opdragsmateriale. Kodes ud fra var_04, samt ansøgninger
var_13	Tværgående tema	Kategorisk variabel	Ny	Operationaliseret i opdragsmateriale. Kodes ud fra var_04, samt ansøgninger
var_14	Målsætning	Kategorisk variabel (Aktivitet, Faglig effekt)	Ny	
var_15	Hovedtema	Kategorisk variabel	Ny	Operationaliseret i tilbud. Kategoriseres ud fra var_04, samt ansøgninger
var_16	Undertema	Kategorisk variabel	Ny	Operationaliseret i tilbud. Kategoriseres ud fra var_04, samt ansøgninger
var_17	Genstandsfelt	Kategorisk variabel	Ny	Operationaliseret i tilbud. Kategoriseres ud fra var_04, samt ansøgninger
var_18	Kompleksitet	Kategorisk variabel	Ny	Kategoriseres ud fra var_04, samt ansøgninger
var_19	Opstartsdato	Dato	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_20	Slutdato	Dato	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_21	Forsøgsansvarlig	Tekst	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_22	E-mail	E-mail	Ny	E-mail adresse til forsøgsansvarlig. Findes via forsøgsansøgninger
var_23	Implementeringsplan	Kategorisk variabel (Ja fremgård af forsøgsansøgning, Nej ikke beskrevet)	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_24	Evalueringsform	Kategorisk variabel (Uklart beskrevet, Klart beskrevet)	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_25	Aktivitetsdata	Kategorisk variabel (Kvantitativ, Kvalitativ)	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_26	Effektdata	Kategorisk variabel (Kvantitativ, Kvalitativ)	Ny	Findes via forsøgsansøgninger

Af de tilføjede variable kan alle undtagen hovedtema, undertema og genstandsfelt (var_15, var_16 og var_17) kodes uafhængigt af hinanden ud fra indholdsvariablen (var_03) og/eller forsøgsansøgningen.

Hovedtema, undertema og genstandsfelt er kodet ved hjælp af en induktiv kodningsproces, som er baseret på en gentagen behandling af variablerne. Processen begynder ved en kodning af hovedtemaet af alle forsøg. Herefter gennemføres en overordnet kodning af genstandsfeltet for alle forsøg. På baggrund af kodningen af hovedtema og genstandsfelt identificeres herefter overordnede undertemaer, som grupperer forsøgene ud fra genstandsfelt. Undertemaerne kan både være tværgående eller specifikke for de enkelte hovedtemaer. Med udgangspunkt i den første kodning fokuseres igen på genstandsfelterne, som nu specificeres yderligere. Specificeringen af genstandsfelterne danner grundlag for en yderligere specificering af undertemaerne.



Denne proces er siden blevet gentaget løbende i forbindelse med gennemlæsninger og projektmøder for at gøre kodningen skarpere.

1.5.3 Valideringsproces

Efter oprettelsen og kodningen af databasen blev udvalgte oplysninger sendt til validering i frikommunerne. Der blev oprettet ark med valideringsoplysninger til hver frikommune, som sammen med en vejledning til valideringsarbejdet blev sendt til frikommunekoordinatorerne. Frikommunekoordinatorerne videredistribuerede derefter valideringsarkene og vejledningerne til de sektoransvarlige, som stod for valideringen. Valideringsarkene indeholdt samtlige af frikommunernes forsøgsansøgninger samt støttevariabler og variabler til validering.

Støttevariablerne bestod af variablerne projekt-id, frikommune, titel, indhold, afgørelse, bemærkninger, forsøgsrunde, ministerium, sektor, tværgående tema, kopiforsøg (var_10, var_02, var_03, var_04, var_05, var_06, var_07, var_08, var_12, var_13 samt var_09).

Til valideringen blev to nye variabler indført, "Begrundelse ved ikke igangsæt" og "Taget i brug":

Variabel-id	Variabel	Type	Kilde	Bemærkning
var_27	Begrundelse ved ikke igangsæt	Tekst	Ny	Betinget af "Nej" i var_10
var_28	Taget i brug	Kategorisk variabel (Ja, Nej)	Ny	Betinget af "Ja" i var_10

"Begrundelse ved ikke igangsæt" udfyldes, hvis et forsøg ikke har fået afslag, men ikke er igangsæt. "Taget i brug" stiller spørgsmål til, hvorvidt et igangsæt forsøg har været taget i brug i opgaveløsningen.

De variabler, som ønskedes valideret, var igangsatte forsøg, begrundelse ved ikke igangsæt, taget i brug, opstartsdate, slutdate, forsøgsansvarlig og e-mail (var_10, var_27, var_28, var_19, var_20, var_21, var_22).

Rent praktisk blev der oprettet dubletter af alle Gentofte og Gladsaxes fællesforsøg, således at oplysningerne på disse forsøg kunne valideres i begge kommuner. Da der er tale om 28 fællesforsøg, steg antallet af forsøg i databasen fra 539 til 567. Projekt-ID for fællesforsøgene blev ikke ændret, og dermed var der to forsøg i databasen med Projekt-ID svarende til fællesforsøgene¹⁹. I databasens 567 forsøg findes 40 samarbejdsforsøg, som ikke er tilknyttet en specifik frikommune. Da disse ikke skulle valideres, blev i alt 527 forsøg sendt til validering.

Grundet den relativt store arbejdsbyrde forbundet med valideringsprocessen i frikommuner med mange forsøg blev det aftalt, at forsøg med afslag ikke skulle valideres.

Efter modtagelsen af de validerede oplysninger blev disse flettet med den oprindelige database og en ny variabel, "Valideret", blev oprettet.

¹⁹ Det drejer sig om Projekt-ID: 3, 4, 5, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 87, 88, 89, 90, 93, 495, 502, 535, 536, 538 og 539.

Variabel-id	Variabel	Type	Kilde	Bemærkning
var_29	Valideret	Kategorisk variabel (Ja, Nej)	Ny	Kodes på baggrund af validering. "Afslag" i var_05 medfører som udgangspunkt "Nej"

Ved valideringen gjorde en række kommuner os opmærksomme på, at et par af deres forsøg ikke var indeholdt i vores database. Det drejede sig om i alt 27 forsøg fra fem kommuner. Disse blev tilføjet databasen, som nu indeholder 594 forsøg.

Ved at acceptere, at de 143 forsøg med afslag ikke blev valideret, lykkedes det at opnå validering på samtlige 411 resterende forsøg²⁰.

Ud over at validere variablerne blev den tætte kontakt til kommunerne under valideringsprocessen brugt til at rette til i den generelle kodning og få afklaret diverse tvivlsspørgsmål.

1.5.4 Opsamling og finpudsning af kodning

Med valideringsprocessens bidrag til det samlede billede i databasen blev der foretaget en sidste finpudsning af kodningen af hovedtema, undertema, genstandsfelt. Her blev der især fokuseret på genstandsfeltet, hvis formulering blev udvidet til at indeholde mere information om det enkelte forsøg.

Der er desuden sket en opdatering af variablen Projekt-ID, således at de forsøg, som blev tilføjet under valideringen, har fået et id-nummer. Projekt-ID for Gentofte og Gladsaxe Kommuner fælles forsøg er ikke blevet opdateret. Der er derfor stadig dubletter af disse.

1.5.5 Kort overblik over database

I den endelige database for frikommuneordningens forsøgsansøgninger er fordelingen af forsøgsansøgninger på kommuner følgende:

Frikommune	Forsøgsansøgninger	Andel i procent
Fredensborg	89	15%
Fredericia	13	2%
Gentofte	54	9%
Gladsaxe	38	6%
Odense	108	18%
Odsherred	25	4%
Vejle	80	13%
Vesthimmerland	48	8%
Viborg	98	17%
Samarbejdsforsøg	40	7%
I alt	594	100%

²⁰ 40 forsøg er overordnede samarbejdsforsøg, som ikke tilknyttet en bestemt frikommune og derfor ikke valideres.
143+411+40=594

Fordelingen af forsøgsansøgninger på sektorområder og tværgående temaer er:

Frikommune	Forsøgsansøgninger	Andel i procent
Beskæftigelse & Integration	170	29%
Dagtilbud	10	2%
Erhverv, Turisme og Kultur	26	4%
Skole	86	14%
Socialområdet	67	11%
Sundhed & 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%

Nedenfor ses en matrice, som viser fordelingen af forsøg på henholdsvis sektorområde og tværgående tema:

	-	Civilsamfund	Digitalisering	Politisk og administrativ organisering	Sum
Beskæftigelse & Integration	146	11	9	4	170
Dagtilbud	10	0	0	0	10
Erhverv, Turisme og Kultur	21	0	5	0	26
Skole	84	0	2	0	86
Socialområdet	59	0	3	5	67
Sundhed & Psykiatri	51	0	4	2	57
Teknik, Trafik & Miljø	72	2	4	10	89
Udbud, indkøb og offentlig-privat	16	0	0	0	16
Ældre	31	0	0	0	31
-	0	3	23	17	43
Sum	467	16	50	38	594

I tilfælde af yderligere udvikling i kodning eller opdatering af databasen vil ovenstående informationer opdateres.

En samlet liste over variabler kan ses i tabellen nedenfor:

Variabel-id	Variabel	Type	Kilde	Bemærkning
var_01	Nr.	Numerisk variabel	Eksisterende variabel	Huller i data. Suppleres af ny id-variabel
var_02	Frikommune	Kategorisk variabel	Eksisterende variabel	
var_03	Titel	Tekstvariabel	Eksisterende variabel	
var_04	Indhold	Tekstvariabel	Eksisterende variabel	
var_05	Afgørelse	Kategorisk variabel	Eksisterende variabel	
var_06	Bemærkninger	Tekstvariabel	Eksisterende variabel	
var_07	Forsøgsrunde	Kategorisk variabel (1,2,3,4, samt tema)	Eksisterende variabel	
var_08	Ministerium	Kategorisk variabel	Eksisterende variabel	
var_09	Kopiforsøg	Kategorisk variabel (Ja, Nej)	Eksisterende variabel	
Var_10	Igangsat forsøg	Kategorisk variabel (Ja, Nej)	Eksisterende variabel	
var_11	Projekt-Id	Numerisk variabel (1-539)	Ny	Tildeles ud fra sortering af var_01
var_12	Sektor	Kategorisk variabel	Ny	Operationaliseret i opdragsmateriale. Kodes ud fra var_04, samt ansøgninger
var_13	Tværgående tema	Kategorisk variabel	Ny	Operationaliseret i opdragsmateriale. Kodes ud fra var_04, samt ansøgninger
var_14	Målsætning	Kategorisk variabel (Aktivitet, Faglig effekt)	Ny	
var_15	Hovedtema	Kategorisk variabel	Ny	Operationaliseret i tilbud. Kategoriseres ud fra var_04, samt ansøgninger
var_16	Undertema	Kategorisk variabel	Ny	Operationaliseret i tilbud. Kategoriseres ud fra var_04, samt ansøgninger
var_17	Genstandsfelt	Kategorisk variabel	Ny	Operationaliseret i tilbud. Kategoriseres ud fra var_04, samt ansøgninger
var_18	Kompleksitet	Kategorisk variabel	Ny	Kategoriseres ud fra var_04, samt ansøgninger
var_19	Opstartsdato	Dato	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_20	Slutdato	Dato	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_21	Forsøgsansvarlig	Tekst	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_22	E-mail	E-mail	Ny	E-mail adresse til forsøgsansvarlig. Findes via forsøgsansøgninger
var_23	Implementeringsplan	Kategorisk variabel (Ja fremgård af forsøgsansøgning, Nej ikke beskrevet)	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_24	Evalueringsform	Kategorisk variabel (Uklart beskrevet, Klart beskrevet)	Ny	Findes via forsøgsansøgninger

Variabel-id	Variabel	Type	Kilde	Bemærkning
var_25	Aktivitetsdata	Kategorisk variabel (Kvantitativ, Kvalitativ)	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_26	Effektdata	Kategorisk variabel (Kvantitativ, Kvalitativ)	Ny	Findes via forsøgsansøgninger
var_27	Begrundelse ved ikke igangsat	Tekst	Ny	Betinget af "Nej" i var_10
var_28	Taget i brug	Kategorisk variabel (Ja, Nej)	Ny	Betinget af "Ja" i var_10
var_29	Valideret	Kategorisk variabel (Ja, Nej)	Ny	Kodes på baggrund af validering. "Afslag" i var_05 medfører som udgangspunkt "Nej"