

Til
Kommunernes Landsforening

Dokumenttype
Rapport

Dato
Januar 2014

TVÆRGÅENDE RAPPORT MIDTVEJSEVALUERING AF FRIKOMMUNEFOR- SØG



Rambøll
Olof Palmes Allé 20
DK-8200 Aarhus N
T +45 8944 7800
F +45 8944 7833
www.ramboll.dk

INDHOLD

1.	Indledning	1
1.1	Kort om evalueringens metode og datagrundlag	1
2.	Konklusion	3
3.	Kort om frikommuneforsøget	8
4.	Vision og strategi for frikommuneforsøgene	10
4.1	Frikommuneforsøgets betydning for den politiske vision	11
4.2	Frikommuneforsøgets betydning for organisering og samarbejde med borgeren	13
4.3	Drivkræfter og barrierer i beslutnings- og udviklingsprocessen	17
5.	Implementering	20
5.1	Status på implementeringen	20
5.2	Organisering af implementeringsprocessen	21
5.3	Drivkræfter og barrierer for implementeringsprocessen	23
6.	Foreløbige erfaringer og resultater	25
6.1	Betydning for borgerne	25
6.2	Betydning for medarbejderne	26
6.3	Betydning for arbejdsgange og ressourceudnyttelse	27

BILAG

Bilag 1

Metodebilag

Bilag 2

Evalueringsmatrice

1. INDLEDNING

I forbindelse med finanslovsaftalen for 2011 lancerede regeringen det såkaldte frikommuneforsøg. Som det fremgik af lovteksten, var det overordnede formål *”at forbedre kvaliteten af den kommunale service over for borgerne, øge det lokale selvstyre, understøtte en bedre ressourceudnyttelse i kommunerne eller øge effektiviteten af den kommunale opgaveløsning”*¹.

Den nuværende regering har videreført forsøget med den ambition, at erfaringerne fra frikommuneforsøget kan bidrage til den generelle reform af den offentlige sektor med fokus på tillid, faglighed, ledelse og afbureaukratisering. Frikommuneforsøget kan herudover være med til at anviser nye, kreative løsninger på de udfordringer, som kommunerne står overfor².

I alt ni kommuner er udvalgt til forsøget, der foregår fra 1. januar 2012 til 31. december 2015. De medvirkende kommuner er Fredensborg, Fredericia, Gentofte/Gladsaxe (fælles ansøgning), Odense, Odsherred, Vejle, Vesthimmerland og Viborg.

Kommunernes Landsforening (herefter KL) har bedt Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) om at gennemføre en midtvejsevaluering af frikommuneforsøgene på beskæftigelsesområdet. Evalueringen er baseret på casebesøg i de syv frikommuner, der har ønsket at medvirke i evalueringen³.

Evalueringens overordnede formål er at afdække, hvordan kommunerne i praksis har udmøntet frikommuneforsøget. Evalueringen skal på den baggrund belyse følgende spørgsmål:

- Hvilke overordnede målsætninger og principper er styrende for kommunernes udnyttelse af det udvidede råderum? Og er der i den proces identificeret nye innovative løsninger?
- Hvor langt er kommunerne i implementeringsprocessen, og hvordan er processen tilrettelagt?
- Hvad er de foreløbige erfaringer og resultater for borgere og medarbejdere?

KL gennemfører sideløbende en effektevaluering af frikommuneforsøget, hvorfor nærværende evaluering er afgrænset til at fokusere på kommunernes implementering af forsøget. Evalueringen vil bestå af en række *caserapporter*, der beskriver forsøgsprojekterne i de enkelte kommuner, samt en tværgående rapport.

1.1 Kort om evalueringens metode og datagrundlag

Denne rapport belyser de foreløbige erfaringer på tværs af frikommuneforsøgene i de syv medvirkende kommuner.

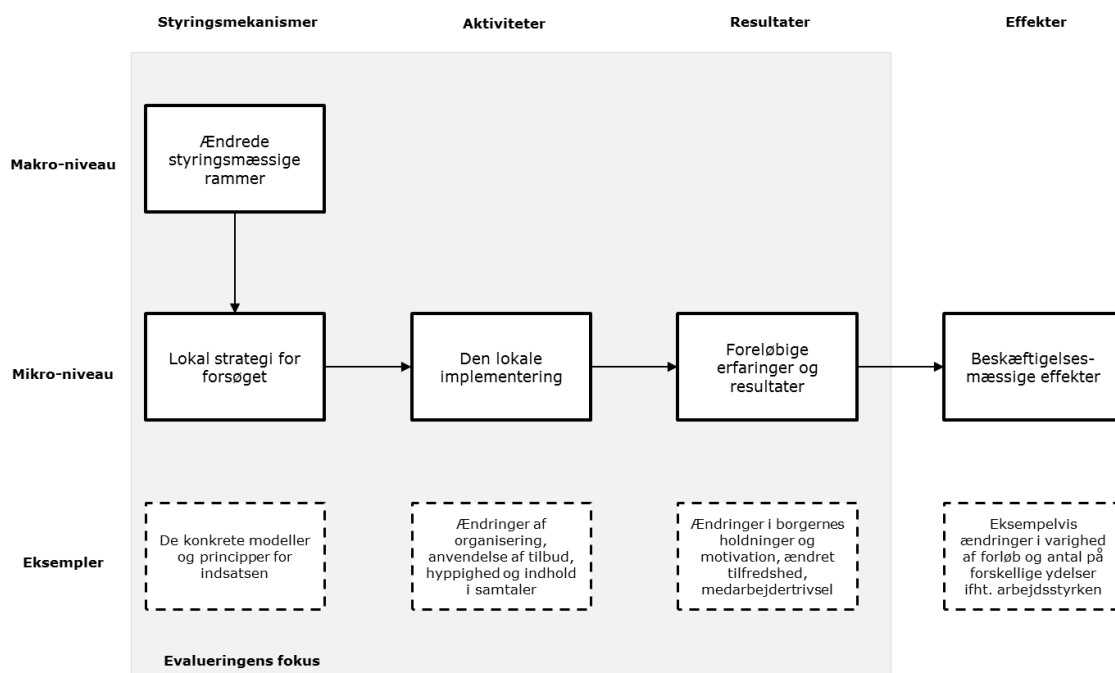
Evalueringen er baseret på et teoribaseret evalueringdesign og er bygget op om en overordnet forandringsteori, som ekspliciterer, hvad der er de formodede kausale sammenhænge i frikommuneforsøget. Dette betyder, at der først er identificeret og ekspliciteret de centrale virknings-spørgsmål, som derefter danner grundlag for den efterfølgende empiriske afprøvning. Evalueringen inddrager derfor en række teoretiske perspektiver på, hvordan de overordnede mål og politiske intentioner for frikommuneforsøget udmøntes i de medvirkende frikommuner. Evalueringen skal belyse 1) lokale mål og visioner for frikommuneforsøget, 2) den lokale implementering samt 3) foreløbige resultater og erfaringer (jf. nedenstående figur). Evalueringen vil ikke belyse de egentlige effekter af frikommuneforsøget.

¹ Lov om frikommuner.

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

³ Fredericia og Odsherred Kommune har ikke ønsket at medvirke i evalueringen.

Figur 1: Frikommuneforsøgets overordnede forandringsteori



Selve dataindsamlingen er struktureret om at afprøve (i) de virkende mekanismer i forandringsteorien, (ii) kontekstuelle drivkræfter og barrierer i forhold til de virkende mekanismer og (iii) alternative forklaringer. Resultatet af denne indledende analyse er samlet i en evalueringsmatrix⁴, der er anvendt i den videre kvalitative dataindsamling.

Rapporten er baseret på interviews med ledelse og medarbejdere i de medvirkende kommuner samt supplerende skriftligt materiale, herunder frikommuneansøgninger, interne notater, der beskriver forsøgsprojekterne mv. På den baggrund er der udarbejdet caserapporter for de enkelte frikommuneforsøg. Caserapporterne giver et detaljeret billede af kommunernes udmøntning af frikommuneforsøget, herunder visioner og målsætninger, aktiviteter, implementeringsniveau og foreløbige resultater. Endvidere er der som en del af evalueringen udarbejdet en tværgående rapport, der på et mere overordnet niveau giver et billede af de samlede erfaringer med frikommuneforsøgene.

I bilag 1 findes en mere detaljeret metodebeskrivelse.

⁴ Bilag 2 indeholder den anvendte evalueringsmatrix.

2. KONKLUSION

KL har bedt Rambøll om at gennemføre en midtvejsevaluering af frikommuneforsøgene på beskæftigelsesområdet. Evalueringens overordnede formål er at afdække, hvordan kommunerne i praksis har udmøntet frikommuneforsøget. Evalueringen er baseret på casebesøg i syv af de i alt ni frikommuner. Det drejer sig om Fredensborg, Gentofte/Gladsaxe (fælles ansøgning), Odense, Vejle, Vesthimmerland og Viborg⁵.

Evalueringen skal på den baggrund belyse følgende spørgsmål:

- Hvilke overordnede målsætninger og principper er styrende for kommunernes udnyttelse af det udvidede råderum? Og er der i den proces identificeret nye innovative løsninger?
- Hvor langt er kommunerne i implementeringsprocessen, og hvordan er processen tilrettelagt?
- Hvad er de foreløbige erfaringer og resultater for borgere, medarbejdere og ressourceudnyttelse?

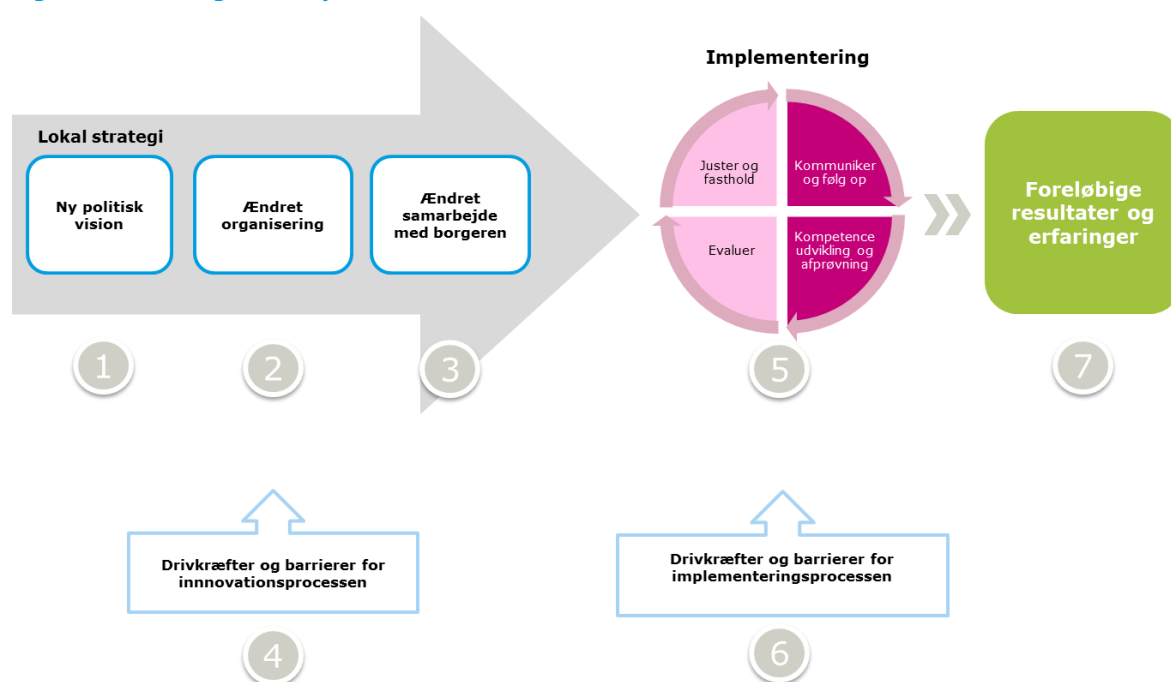
Overordnet set viser evalueringen, at frikommuneforsøget har foranlediget en lang række forandringer og innovative tiltag i kommunerne. Frikommunerne har benyttet forsøget til at gentænke den politiske vision for beskæftigelsesområdet. Med tæt politisk involvering har man foretaget en politisk og strategisk reorientering og styrket fokus på resultater og effekter via 1) øget fleksibilitet i kontaktføreløb og tilbud, 2) helhedsorientering samt 3) i nogen grad styrkelse af mulighederne for frivilligt arbejde. Der ses en klar tendens til, at frikommuneforsøgene er drevet af et stærkt fokus på at gøre indsatsen mere målrettet og effektiv. Flere kommuner giver udtryk for, at sanktioner og incitamenter i højere grad bør suppleres af andre virkemidler til at motivere borgere til arbejde og uddannelse. I praksis anvender en række kommuner progressionsmåling samt motiverende og coachende tilgange til at styrke arbejdet med borgernes motivation til arbejde og uddannelse. Kommunerne peger på, at dette medvirker til at sikre en mere faglig meningsfuld og individuel opfølgning, idet der mere entydigt er fokus på, om indsatsen er virksom for den enkelte borger.

Den konkrete udmøntning af frikommuneforsøget varierer fra kommune til kommune. Vejle og Odense Kommune har iværksat ganske omfattende frikommuneforsøg både hvad angår antallet af projekter, samt i forhold til hvor radikale de enkelte projekter er. Disse to kommuner har derfor også haft den mest omfattende implementeringsproces, der både omfatter en række organisatoriske forandringer, samt ændringer af kontaktføreløb og tilbudsvifte. Hovedparten af de øvrige kommuner har anlagt en mere fokuseret strategi. Der er flere gode grunde til, at frikommuneforsøgene ikke generelt har medført en radikal nytænkning af beskæftigelsesindsatsen. For det første har selve ansøgningsprocessen betydet, at kommunerne i høj grad har været nødt til at tænke forsøgsprojekterne ind i de eksisterende lovgivningsmæssige rammer. For det andet er der både praktiske og teoretiske argumenter for, at radikal innovation må anses som en mere risikofyldt innovationsform, der udfordrer eksisterende arbejdsgange og kompetencer i organisationen, og derved også medfører en mere omfattende implementeringsproces.

Nedstående figur giver et samlet overblik over evalueringens analysetemaer.

⁵ Fredericia og Odsherred Kommune har ikke ønsket at medvirke i evalueringen.

Figur 2: Evalueringens analysetemaer



I det følgende foretages en mere uddybende opsummering af evalueringens konklusioner.

1. Frikommuneforsøgene er baseret på en politisk vision, der fokuserer på øget fleksibilitet, frivillighed samt helhedsorienteret sagsbehandling

Evalueringen viser, at kommunerne har benyttet frikommuneforsøget til at styrke fokus på resultater og effekter via 1) øget fleksibilitet i kontaktføreløb og tilbud, 2) helhedsorientering samt 3) i nogen grad styrkelse af mulighederne for frivilligt arbejde. Der ses en klar tendens til, at frikommuneforsøgene er drevet af et stærkt fokus på at gøre indsatsen mere målrettet og effektiv. Den øgede fleksibilitet i kontaktføreløbet skal således ikke ses som et opgør med den overordnede beskæftigelsesmæssige målsætning om, at borgere skal tilbage til selvforsørgelse. Flere kommuner giver dog udtryk for, at sanktioner og incitamenter i højere grad bør suppleres af andre virkemidler til at motivere borgere til arbejde og uddannelse. I praksis handler det om at sende et klart signal om, at borgeren har ansvar for eget liv og kommunen derfor fokuserer på borgernes vilje og evne til igen at blive selvforsørgende. En række kommuner anvender derfor progressionsmåling til at skabe et systematisk fokus på resultater og effekter for den enkelte borger. Herved sikres, at kontaktføreløb og tilbud er tilrettelagt med udgangspunkt i relevante progressionsmål, og at der er enighed og tydelighed om dette sagsbehandler, udførerens eller anden aktør imellem, samt at borgeren føler ejerskab og tager ansvar for disse målsætninger. Frikommuneforsøget har på den måde medvirket til konkrete omskrivninger af kommunernes politiske vision på beskæftigelsesområdet, der hidtil har haft et større fokus på kontrol. Der er ingen tvivl om, at disse fokuspunkter er en del af den landspolitiske orientering (jf. fx kommissoriet for Karsten Koch-udvalget), og evalueringen viser således, at frikommunerne har haft mulighed for at udmønte og afprøve en række konkrete redskaber i forlængelse af disse målsætninger.

2. Kommunerne har været tilbageholdende med at afprøve nye organiseringsformer

Evalueringen viser, at kommunerne i særlig grad har afprøvet forsøg vedrørende en mere fleksibel tilrettelæggelse af kontaktføreløb og tilbud. Afprøvningen af nye organiseringsformer er mindre omfattende og kommunerne har her fokuseret på ændrede snitflader mellem ydelsesafdeling og jobcenter. Kommunerne har løst dette via forskellige tilgange. Hovedparten af kommunerne har samlet de to afdelinger, mens der også ses eksempler på ændrede beslutningskompetencer vedrørende sanktioner og rådighed. Derudover har en række kommuner søgt at udvikle nye *hand-leplan- og journalsystemer*, ligesom flere kommuner har søgt om en række administrative for-

enklinger. Kun Odense og Vejle Kommune har foretaget yderligere organisatoriske forandringer af afdelings- og udvalgsstruktur på det politiske niveau.

3. Hovedfokus har været på afprøvning af nye modeller for det fleksible kontaktforsøg

Alle kommuner har afprøvet nye og mere fleksible modeller for tilrettelæggelse af samtaler og tilbud. Dette indsatsområde har på tværs af forsøgsprojekter været det væsentligste fokuspunkt i frikommuneforsøgene. Kommunerne har anlagt dette fokus ud fra et rationelt om, at den øgede fleksibilitet vil medføre flere fordele for kommunerne. For det første bliver det muligt at differentiere indsatsen, herunder i visse tilfælde at erstatte samtaler med andre mere ressourceeffektive kontaktformer (telefon, e-mail, mv.). Dette betyder også, at der kan anvendes flere ressourcer til samtaler og opfølgning for udvalgte risikogrupper. Derudover har man på baggrund af den politiske reorientering af den politiske vision (jf. ovenfor) et ønske om at styrke fokus på resultater og effekter for borgerne via en mere individuel opfølgning. Fravigelse af regler om rettidighed bliver derfor et naturligt fokuspunkt i frikommuneforsøget. Kommunerne har derudover igangsat en række forsøg, der medfører en udvidelse af tilbudsviften, herunder 1) udvidelse af praktikmuligheder, 2) udvidede muligheder for frivilligt arbejde samt 3) seniorjob⁶ i private virksomheder.

4. Snævre rammer for innovation i beslutningsprocessen – frikommuneforsøget er reguleret innovation

Evalueringen viser, at en række forhold har medvirket til at begrænse, hvor radikalt kommunerne har udmøntet frikommuneforsøget. Graden af nytænkning og innovation har således været styret af en række eksterne og interne forhold. Eksternt har processen været begrænset af, at de individuelle forsøgsprojekter skal godkendes, og derfor skal tænkes ind i eksisterende lovgivningsmæssige rammer. Dette har påvirket kommunernes overvejelser om, hvilke forsøg der realistisk kunne forventes at blive godkendt i forbindelse med de forskellige ansøgningsprocesser. Gentofte og Gladsaxe Kommune havde eksempelvis udviklet et meget vidtgående forsøg vedrørende ungeindsatsen, der ikke blev godkendt. Derudover viser evalueringen, at kommunerne igennem ansøgningsrunderne er blevet mere bevidste om tilrettelæggelsen af innovationsprocessen. Flere kommuner vurderer, at den interne beslutningsproces i forbindelse med første ansøgningsrunde ikke fuldt ud har understøttet udviklingen af nye og innovative løsninger. Det handler både om tidspres i forbindelse med udformningen af ansøgninger, samt at der ikke var sat ressourcer af til selektion og videreudvikling af de bedste ideer. Innovationsprocessen ved første ansøgningsrunde var typisk domineret af interne perspektiver og de primære kilder til innovation er derfor ledelses- og medarbejderdreven samt prisdreven innovation. Igen gennem de efterfølgende forsøgsrunder er der klare tegn på, at kommunerne har tilrettelagt en mere systematisk udviklingsproces, der i højere grad har muliggjort medarbejderinvolvering via workshops mv. Samtidig har muligheden for at gennemføre kopiforsøg ligeledes medvirket til at understøtte idegenerering og spredning. Evalueringen viser, at brugerdreven innovation fx anvendes via indsamling af forslag fra borgere, workshops, kunderejser eller mere dialogorienterede metoder, men det ser ikke ud til at være anvendt systematisk eller i stort omfang.

Most bureaucracies find innovation difficult and most tend to see new possibilities, particularly radical ones, as disruptive, and therefore often suppress them. As a result, organizations that are seeking to improve innovation usually need more systematic methods for generating possibilities.

Mulgan og Albury, 2003
Blair-regeringens Strategy Unit

⁶ Enkelte kommuner fremhæver, at forsøgsprojektet i nogen grad forventes at blive nedskalaret i omfang eller udgår grundet *Aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse*, hvor målgruppen indgår.

5. Implementeringsprocessen er godt i gang, om end der er stor variation i kommunernes organisering af implementeringsprocessen

Evalueringen viser, at kommunerne er langt i implementeringsprocessen. Kommunerne har dog kun foretaget få egentlige evalueringer af forsøgsprojekterne. Tre kommuner; Viborg, Gladsaxe og Gentofte Kommune, afslutter implementeringsfasen med udgangen af 2013. Dermed får kommunerne en toårig driftsfase for forsøgsprojekterne. Vejle og Odense Kommune har haft den mest omfattende implementeringsproces, der både omfatter en række organisatoriske forandringer samt ændringer af kontaktføreløb og tilbudsvifte. Vesthimmerlands og Fredensborg Kommune har implementeret ca. halvdelen af forsøgsprojekterne. Disse tre kommuner har alle en række forsøgsprojekter, som endnu afventer igangsættelse af implementeringen i løbet af 2014. Evalueringen tegner et billede af, at kommunerne har tilrettelagt implementeringsprocessen på to forskellige måder. På den ene side har nogle kommuner koordineret og varetaget implementeringen i en særskilt enhed eller et team, mens andre kommuner har varetaget implementeringen i den eksisterende organisation, hvor ledelsen har været ansvarlig for at kommunikere og følge op på implementeringsprocessen. På baggrund af de foreløbige erfaringer indikerer evalueringen, at kommuner med særskilte og dedikerede ressourcer til processtøtte og opfølgning har haft en mere vellykket implementeringsproces.

6. Ledelse, organisationskultur og medarbejderkompetencer er afgørende for at udnytte potentielle gevinster af regelændringer

Et af de væsentligste læringspunkter i implementeringsprocessen har handlet om, hvordan frikommuneforsøget i mange tilfælde forudsætter en grundlæggende kulturændring blandt medarbejderne. De syv frikommuner, som indgår i denne evaluering, har alle fået godkendt forsøgsprojekter, som fokuserer på at gøre kontaktføreløb mere fleksible og meningsfulde for den enkelte borger gennem fritagelse fra bl.a. rettidighedskravene i Lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Flere kommuner har erfaret, at disse forandringer i nogle tilfælde skaber en utryghed blandt nogle medarbejdere, der oplever det som en ny faglig udfordring at tilrettelægge kontaktføreløbet med udgangspunkt i principperne om øget resultatfokus i den individuelle opfølgning i sagerne. Både Viborg, Vejle, Gentofte og Gladsaxe Kommune omtaler dette som et fokuspunkt i forbindelse med de gennemførte interviews. Jobcenterchefen i Gentofte Kommune beskriver udfordringen i dette rammende citat:

Tekstboks 1: Oplevelse af udviklingsudfordringer og gevinster

"Det har været meget tankevækkende, hvor svært medarbejderne har haft ved at slippe "regeltyranniet", for det har også fungeret som en sikkerhed. Fraværet af regler har betydet, at medarbejderne har skullet bringe deres faglighed i spil på en ny måde, og det har rent faktisk været angstprovokerende. Vi har forsøgt at håndtere dette ved at tale om det i de forskellige teams. Det har været en lang proces og det nytter ikke noget at forcere ting. [...] Der er sket en positiv udvikling i kvaliteten af dokumentationsarbejdet."

Jobcenterchefen i Gentofte

Det er Rambølls vurdering, at kommunerne på dette punkt kan styrke den videre proces ved at dele erfaringer på tværs og herved lære af hinandens gode erfaringer med, hvordan denne proces understøttes organisatorisk og ledelsesmæssigt.

7. De foreløbige resultater og erfaringer er positive

Det er endnu ikke muligt at foretage en systematisk opsamling på resultaterne af frikommuneforsøget. Kun få kommuner har udarbejdet egentlige evalueringer, der kan dokumentere resultaterne for borgere, medarbejdere og arbejdsgange. Viborg Kommune har som den eneste af de syv kommuner selv gennemført en intern evaluering i juni 2013, der afdækker borgernes oplevelse af og tilfredshed med frikommuneforsøget.

På baggrund af de foreløbige erfaringer viser evalueringen dog, at kommunerne samlet set vurderer frikommuneforsøget positivt. Både medarbejdere og ledere vurderer, at **borgernes tilfredshed** med indsatsen er øget, særligt på grund af den øgede fleksibilitet og resultatfokus i kontaktforløb og tilbud. Fravigelsen af rettidighedsprincippet har medført en øget mulighed for fleksibilitet samt individualisering og tilpasning af indsatser, sagsgange mv. til den enkelte sag. Det er kommunernes erfaring, at det herved bliver muligt at differentiere indsatsen, herunder i visse tilfælde at erstatte samtaler med andre mere ressourceeffektive kontaktformer (telefon, e-mail, mv.). Dette betyder, at der anvendes flere ressourcer til samtaler og opfølgning for udvalgte risikogrupper. Kommunerne vurderer således, at der leveres en bedre service til borgerne og man i højere grad kan inddrage borgeren i sagsforløbet.

Frikommuneforsøgets betydning for **medarbejderne** er ikke ligeså entydigt positivt som for borgerne. Medarbejderne er meget positive over for den øgede fleksibilitet og resultatfokus i kontaktforløb og tilbud, men har på den anden side i mange tilfælde oplevet de organisatoriske og administrative forandringerne som en belastning i det daglige arbejde. Dette er en typisk udfordring i forbindelse med forandringsprocesser, og frikommuneforsøget er ikke en undtagelse i den sammenhæng. Det skal dog understreges, at medarbejdernes vurderinger ikke er entydige, da der naturligvis er forskellige opfattelser og vurderinger af frikommuneforsøget. Samtidig har de konkrete forandringer ligeledes betydning for medarbejdernes vurdering. Organisatoriske forandringer som fx samling af ydelseskantor og jobcenter eller etablering af nye afdelinger udløser størst usikkerhed og utilfredshed. Derimod bliver administrative forenklinger og nye tilbudsmuligheder modtaget positivt af medarbejderne.

Det er endnu for tidligt at sige noget entydigt om frikommuneforsøgenes betydning for **arbejdsgange og ressourceudnyttelse**. Kommunerne vurderer dog, at den fleksible tilrettelæggelse af kontaktforløbet frigiver ressourcer, der anvendes til en styrket indsats over for udvalgte målgrupper. Særligt på sygedagpengeområdet er der positive erfaringer med disse ændrede principper for opfølgningen og erfaringerne fra Viborg, Gentofte, Gladsaxe samt Vesthimmerlands Kommune indikerer, at den ændrede tilgang har været medvirkende til at reducere varigheden af sagerne.

3. KORT OM FRIKOMMUNEFORSØGET

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 bevilget frikommunestatus.

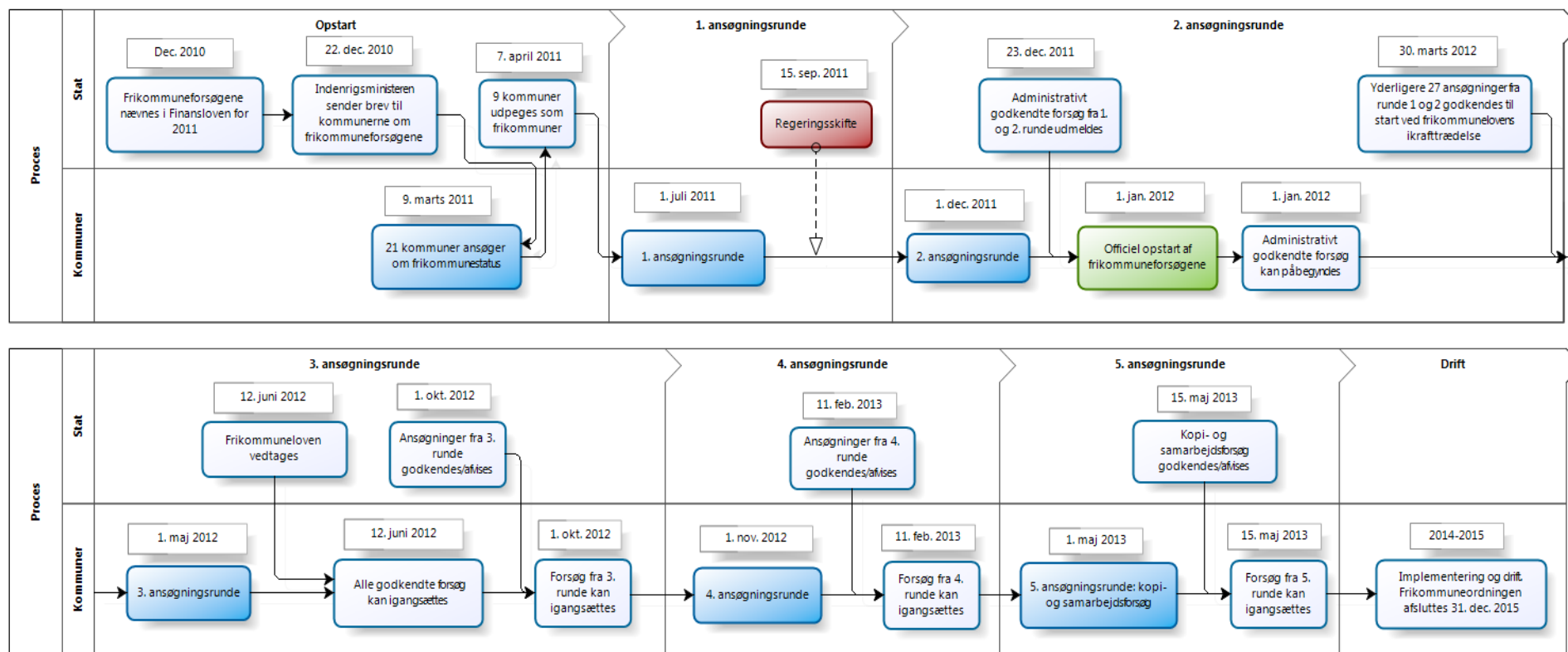
Den 9. marts 2011 havde 21 kommuner ud af de 98 ansøgt om frikommunestatus. Knap en måned senere, den 7. april 2011, offentliggjorde Indenrigsministeriet, at ni kommuner - ikke fem, som der oprindeligt var lagt op til - blev udpeget som frikommuner. Fredensborg, Fredericia, Gentofte/Gladsaxe (fælles 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 udskrevet 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 rykkes 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 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 administrativ godkendelse af 75 af de i alt 215 indsendte forsøg i første og anden ansøgningsrunde.

Frikommuneforsøget blev officielt igangsat den 1. januar 2012, og de administrativt godkendte forsøg blev herefter iværksat. Den 30. marts 2012 modtog frikommunerne besked om de øvrige forsøg fra første og anden ansøgningsrunde, som 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. Den femte ansøgningsrunde med kopi- og temaforsøg blev afsluttet den 1. maj 2013, og kommunerne modtog besked den 15. maj 2013. Dermed var ansøgningsrunderne afsluttet, og frikommunerne gik herefter ind i driftsfasen for forsøgsprojekterne, som varer til slutningen af 2015.

Figur 3: Proces for frikommuneforsøget



4. VISION OG STRATEGI FOR FRIKOMMUNEFORSØGENE

I dette kapitel belyses det, hvordan frikommuneforsøget blev igangsat i de syv kommuner samt det konkrete indhold i forsøgene. Det er karakteristisk for processen på tværs af de syv medvirkende frikommuner, at man har formuleret en samlet vision for frikommuneforsøget, der herefter er udmøntet i en række konkrete initiativer og forsøgsprojekter. Denne kobling mellem vision og virkemidler anskues i det følgende som den samlede strategi for frikommuneforsøget.

I det følgende præsenteres en række teoretiske perspektiver på innovation, der udgør den teoretiske ramme for analysen. Herefter fokuseres analysen på tre temaer. For det første analyseres kommunernes vision og overordnede målsætninger for frikommuneforsøgene. Herefter analyseres de konkrete forsøgsprojekter med hensyn til organisering af indsatsen samt kontaktforløb og tilbud. Endelig belyses beslutningsprocessen i forbindelse med udformningen af frikommuneforsøgene for herved at afklare, hvilke kommunalpolitiske og administrative hensyn der ligger til grund for det konkrete indhold i frikommuneforsøget.

Teoretiske perspektiver på innovation

Innovation handler om udvikling af nye ideer og deres realisering i praksis. I litteraturen sondres typisk mellem mere og mindre vidtgående former for innovation, fx via sondringen mellem inkrementel og radikal innovation (Hildebrandt, 2001)⁷:

- **Inkrementel innovation** betegner de nyskabelser, der opleves som små eller større forbedringer eller justeringer af eksisterende teknologi, processer eller praksisser
- **Radikal innovation** betegner mere omfattende systemiske ændringer, der tilfører nye videnformer, teknologi og produktionsprocesser.

Inkrementel innovation bygger på viden eller kompetencer, der allerede findes i organisationen, mens radikal innovation skaber eller kræver ny viden. Radikal innovation er dermed også en mere risikofyldt innovationsform, da man udfordrer eksisterende kompetencer og praksis i organisationen. Radikal innovation beskrives i visse sammenhænge som kompetencenedbrydende, fordi den kan gøre eksisterende rutiner eller viden ubrugelige eller overflødige (Abernathy & Clark, 1985). Det er således væsentligt at understrege, at radikal innovation ikke nødvendigvis bør opfattes som den mest hensigtsmæssige tilgang, da der er større risici i forhold til implementeringsprocessen.

Innovation kan endvidere rette sig mod forskellige elementer af indsatsmodellen. Hertog sonderer således mellem forskellige former for serviceinnovation, der i det følgende er oversat til relevante aspekter af beskæftigelsesindsatsen (Hertog, 2000)⁸.

For det første handler serviceinnovation om forandringer af det overordnede strategiske forståelse, dvs. **den politiske vision** for området. Et nyt servicekoncept kan på den baggrund forstås som en bevægelse i forhold til den politiske forståelse, fx i retning af ny anerkendende tilgang til borgeren, der nedtoner brugen af kontrol og sanktionering og i stedet lægger vægt på inddragelse og involvering (eller vice versa). Man sonderer traditionelt mellem aktiv linje og passiv linje eller hhv. social disciplinering, social integration og social sikring (Larsen, 2009)⁹, som overordnede perspektiver på beskæftigelsespolitikken. For det andet omhandler serviceinnovation **organisatoriske forandringer** af den interne organisering af processer og arbejdsmetoder. Dette omfatter metoder i sagsbehandlingen, teknologiske løsninger samt organisering og tilbudsvifte.

⁷ Hildebrandt, Steen (2001): Management Leksikon (red.). Børsens Forlag.

⁸ Hertog (2000), Knowledge-intensive Business Services as Co-producers of innovation, International Journal of Innovation Management, Vol. 4, No. 4 (December 2000) pp. 491–528.

Hertog anvender begreberne service concept, service-delivery-system, technology, og client interfaces.

⁹ Larsen, Flemming (2009) Kommunal beskæftigelsespolitik. Kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi. Frydelund Academic.

For det tredje sætter serviceinnovation fokus på tilrettelæggelsen af serviceydelser, dvs. den konkrete interaktion med borgeren. Herunder er de primære fokuspunkter **tilrettelæggelsen af kontaktføreløb og indsats**.

Figur 4: Serviceinnovation: En begrebsramme



Kilde: Hertog (2000), Knowledge-intensive Business Services as Co-producers of innovation, *International Journal of Innovation Management*, Vol. 4, No. 4 (December 2000) pp. 491–528.

4.1 Frikommuneforsøgets betydning for den politiske vision

Evalueringen viser, at kommunerne har lagt vægt på, at frikommuneforsøgene skulle baseres på en sammenhængende vision. Flere kommuner peger på, at man ikke har ønsket at igangsætte en paragrafjagt, der vil medvirke til, at frikommuneforsøget vil få en mere fragmenteret karakter. Der er dog ingen tvivl om, at hovedparten af frikommuneforsøgene har gennemgået en gradvis udvikling i løbet af de forskellige ansøgningsrunder.

Ser man på indholdet i de oprindelige visioner og mål for frikommuneforsøgene, er der nogle helt klare fællestræk. Der er tre hovedtemaer, der går igen i ansøgningerne. For det første lægger kommunerne vægt på **øget fleksibilitet i kontaktføreløb og tilbud** via styrket fokus på resultater frem for proces og kontrol. Der ses en klar tendens til, at frikommuneforsøgene er drevet af et stærkt fokus på at gøre indsatsen mere målrettet og effektiv. Den øgede fleksibilitet i kontaktføreløbet skal således ikke ses som et opgør med den overordnede beskæftigelsesmæssige målsætning om, at borgere skal i tilbage til selvforsørgelse. Flere kommuner giver dog udtryk for, at sanktioner og incitamenter i højere grad bør suppleres af andre virkemidler til at motivere borgere til arbejde og uddannelse. I praksis handler det om at sende et klart signal om, at borgeren har ansvar for eget liv og fokusere på borgernes vilje og evne til igen at blive selvforsørgende. En række kommuner anvender derfor progressionsmåling til at skabe et systematisk fokus på resultater og effekter for den enkelte borger. Herved sikres, at kontaktføreløb og tilbud er tilrettelagt med udgangspunkt i relevante progressionsmål, og at der er enighed og tydelighed om dette sagsbehandler, udførerenshed eller anden aktør imellem, samt at borgeren føler ejerskab og tager ansvar for disse målsætninger. Der fremgår et klart ønske om at gøre op med rettidighedsprincippet for herved dels at kunne tilrettelægge en mere differentieret indsats baseret på den enkelte borgers motivation og behov, dels at kunne tilrettelægge samtaler og tilbud mere fleksibelt for herved også at forbedre mulighederne for at motivere borgeren til arbejde og uddannelse. Selve ideen om at skabe en mere resultatorienteret samarbejdsrelation til borgeren beskrives af flere kommuner som et paradigmeskifte inden for den kommunale beskæftigelsesindsats.

Som det fremgår af nedenstående figur kan dette også ses som en ændret problemforståelse, der i mindre grad fokuserer på manglende incitamenter og sanktioner og i stedet lægger vægt på behovsorienteret opkvalificering med udgangspunkt i borgerens egenmotivation (se nedenfor). Det er dog i den sammenhæng væsentlig at fastslå, at disse forandringer af den kommunale beskæftigelsesindsats er underlagt de landspolitiske rammer. Det kommunale paradigmeskifte sker således inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik med fokus på ret og pligt som middel til

at opnå slutmålet om selvforsørgelse. Frikommunerne balancerer stadig disse hensyn, om end der afsøges nye måder at forvalte denne opgave på, der i højere grad er baseret på en individuel og samarbejdsorienteret tilgang.

Et eksempel på frikommunernes øgede fokus på borgerens egenmotivation er Gentofte og Gladsaxe Kommunes temamøder for især jobklare borgere, hvor borgerne selv efter behov og interesse tilmelder sig temamøder på kommunernes hjemmeside. Det giver borgerne mulighed for i højere grad selv at tage hånd om egen sag og være mere bevist om eget behov for kompetenceudvikling.

Helhedsorientering optræder ligeledes som en gennemgående tematik i ansøgningerne. Der findes flere varianter inden for dette tema. For det første fokuserer man på en fælles indgang til jobcenteret (og herved den hidtidige opdeling mellem ydelsesafdeling og jobcenter). For det andet lægger en række kommuner vægt på, at sagsbehandlingen bliver mere helhedsorienteret, fx ved entydig placering af beslutningskompetencer og myndighedsansvar, der går på tværs af forvaltninger, anvendelse af fælles handleplaner mv. For det tredje lægger man vægt på øget anvendelse af sundhedsmæssige og sociale tilbud i beskæftigelsesindsatsen.

Et sidste gennemgående tema handler om **frivillighed**, der dog i højere grad er kommet til som en del af de senere ansøgningsrunder. Kommunerne ønsker at supplere tilbudsviften med frivillige tilbud, der ses som en alternativ vej til kompetenceudvikling og netværksskabelse.

Figur 5: Beskæftigelsespolitikens indhold

	Aktivlinje		Passiv linje
	<i>Social disciplinering</i>	<i>Social integration</i>	<i>Social sikring</i>
Problem	Manglende incitament til at påtage sig arbejde hos de ledige	Manglende kompetencer og kvalifikationer for at få arbejde	Manglende indkomstgrundlag for de ledige
Midler	Arbejdspligt, krav	Behovsorienteret opkvalificering Motiverende samtaler	Forsørgelse
Incitament for adfærdssændring	Sanktioner	Egenmotivation	Ingen
Orientering for problemløsning	Arbejdsmarkedsorientering	Både arbejdsmarked- og socialt orienteret	Socialt orienteret
Velfærdsstatslige ydelser	Betinget ydelse ift. arbejdspligt, "noget for noget"	Betinget ydelse ift. forbedret arbejdsevne, "noget for noget"	Ikke betinget, universel ydelse, "noget for ikke-noget"
Programsmål for den ledige	I arbejde	Forbedre erhvervs- og arbejdsevne	Forbedre livskvalitet
Slutmål	Selvforsørgelse		Social tryghed og lighed

Tendens i frikommunerne



Evalueringen har dog også afdækket en række interessante forskelle kommunerne imellem. Først og fremmest fremgår det, at frikommuneforsøgene har forskelligt ambitionsniveau i forhold til de overordnede målsætninger. De tre ovennævnte temaer kan således udmøntes mere eller mindre radikalt. Visionen om fleksible kontaktforløb kan spænde fra, at der er tale om en undtagelsesmulighed til, at borgeren involveres og gives en stor del af ansvaret. Odense Kommune går meget langt i forhold til, hvilken rolle borgeren skal have i samarbejdet med jobcenteret. Der arbejdes fx med, at en større del af indsatsen skal ske i frivillige netværksgrupper mellem de ledige. Omvendt fastholder Gladsaxe og Vesthimmerlands Kommune et delvist fokus på rettidighed, hvor fleksibiliteten begrænses af minimumsstandard for samtalehyppighed, eller ved at undtagelser fra rettidigheden kræver en faglig begrundelse. Helhedsorientering kan ligeledes variere i omfang fra et snævert fokus på samling af ydelsescenter og jobcenter til et mere vidtgående fokus på omlægning af forvaltning og politisk udvalgsstruktur, som det eksempelvis ses i Odense Kommune.

Frikommuneforsøgene i Vejle, Odense og Viborg Kommune antager en relativt vidtgående karakter på grund af omfang og indhold i forsøget. Evalueringen viser, at der i disse kommuner er lagt op til en markant forandring i retning af en mere tillidsbaseret tilgang til borgeren. Visionerne udstikker en klar retning for kommunen via overskrifter som *Demokratisk medborgerskab* og *Tillid frem for kontrol*.

4.2 Frikommuneforsøgets betydning for organisering og samarbejde med borgeren

Som en del af evalueringen er der foretaget en kodning af de enkelte forsøgsprojekter for herved at afklare fokus og spredning mellem organisatoriske forandringer og forandringer af samarbejdet med borgeren. Som det fremgår af nedenstående tabel, har evalueringen i alt identificeret 90 forsøgsprojekter i kommunerne. Heraf har kommunerne primært fokuseret på forsøg vedrørende samarbejde med borgeren, herunder kontaktforløb og tilbud, da der hhv. er 26 og 41 projekter med dette fokus. 21 af forsøgsprojekterne fokuserer på organisering, og heraf er de 13 at finde i Vejle eller Odense Kommune.

Tabel 1: Antal godkendte forsøgsprojekter fordelt efter hovedfokus i forsøgsbeskrivelsen

	Projekter i alt	Jobcenterets organisering	Samarbejde med borgeren	
			Kontaktforløb	Tilbud
Fredensborg	15	2	5	6
Gentofte	8	2	1	5
Gladsaxe	7	2	1	4
Odense	17	6	4	9
Vejle	24	7	6	8
Vesthimmerland	10	2	3	4
Viborg	17	1	7	9
Total		21	26	41

Anm.: En række forsøg er kodet som tilhørende flere kategorier. Disse forsøg indgår i optællingen under hver af de kategorier, som de tilhører. Projekter i alt kan summere til højere antal, da øvrige projekter uden for de tre kategoriseringer ikke er vist i opgørelsen.

Ser man først på **jobcenterets organisering** viser en nærmere analyse, at der er iværksat en række ensartede forsøg på tværs af kommunerne. De hyppigst forekommende forsøg findes inden for følgende kategorier:

- Samling af jobcenter og ydelsescenter samt ændringer af ansvars- og opgavefordeling vedrørende sanktion og rådighedsvurdering
- Udvikling af fælles handleplaner og borgerjournaler
- Øvrige administrative forenklinger
- Ændring af afdelings- og udvalgsstruktur.

Alle kommuner har som en del af frikommuneforsøget iværksat forsøgsprojekter, der har til hensigt at styrke samarbejdet mellem *ydelsesafdeling* og *jobcenter*. Kommunerne har løst dette via forskellige tilgange. Hovedparten af kommunerne har samlet de to afdelinger og i mere vidt-

gående tilfælde samlet beslutningskompetence vedrørende sanktion og rådighed i relevante afdelinger i jobcenteret. Derudover har en række kommuner søgt at udvikle *nye handleplan- og journalsystemer*. I Viborg og Vesthimmerlands Kommune har man søgt om fritagelse fra reglerne om udarbejdelse af særskilte planer på sygedagpengeområdet, således at kommunen kan samle oplysningerne om ressourceprofil, opfølgingsplan og jobplan i en samlet borgerjournal. I Vejle og Gentofte/Gladsaxe Kommune har man søgt om mulighed for udarbejdelse af fælles planer, der går på tværs af forvaltningerne. Eksempelvis kan en handlingsplan fra serviceloven eller en uddannelsesplan fra ungdommens uddannelsesvejledning kombineres/videreføres i jobcenterregi. Planerne kan herved blive redskabet til at koordinere den tværfaglige indsats og holde fokus på målene med indsatsen. Disse projekter forudsætter endvidere, at der udvikles ny tværgående it-understøttelse. En række frikommuneforsøg fokuserer på at effektivisere sagsbehandlingen via en række *administrative forenklinger*. Odense Kommune har iværksat forsøg vedrørende opfølgning via oplysninger fra E-indkomst om ændringer ift. indkomstforhold frem for en manuel opfølgning hver 3. måned. Over halvdelen af kommunerne har iværksat forsøg vedrørende en mere fleksibel administration af transportbevillinger og – udbetalinger, herunder også fravigelse af beløbsgrænsen på 1.000 kr. om måneden som det maksimale beløb, der kan ydes i befordringsgodtgørelse for kontanthjælpsmodtagere. Den fjerde kategori om organisatoriske forsøg handler om ændring af *afdelings- og udvalgsstruktur*. Her afprøver både Vejle og Odense Kommune nye politiske organiseringer og har således fået dispensation fra regler om, at beskæftigelsesindsatsen skal varetages af et særskilt udvalg/økonomiudvalget. Begge kommuner har endvidere som en del af frikommuneforsøget foretaget reorganiseringer af jobcenteret og etableret nye afdelinger.

Hvad angår **kontaktforløb og tilbud**, viser en nærmere analyse, at der på tværs af kommunerne fokuseres på følgende temaer:

- Øget fleksibilitet i samtaler og tilbud
- Udvidelse af praktikmuligheder
- Udvidede muligheder for frivilligt arbejde
- Seniorjob i private virksomheder.

Alle kommuner har søgt om *øget fleksibilitet* via fritagelse fra regler om indhold og hyppighed af samtaler samt fritagelse fra minimumskrav til, hvornår den ledige skal modtage aktive tilbud samt varigheden heraf. Den øgede fleksibilitet forventes at medføre flere fordele for kommunerne. For det første bliver det muligt at differentiere tilrettelæggelsen af kontaktforløbet, herunder i hvilket omfang den enkelte borger skal til samtale med jobcenteret, eller om dette kan foregå via telefon, Skype, e-mail eller andre former for kommunikation. Dette betyder også, at der kan anvendes flere ressourcer til samtaler og opfølgning for udvalgte risikogrupper. For det andet får kommunen mulighed for at tilrettelægge en mere individuel indsats, idet kommunen selv afgør, hvornår forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere skal sendes i tilbud. Begge dele er forudsætninger for, at jobplaner i højere grad kan udarbejdes i overensstemmelse med kommunernes visioner om i højere grad at samarbejde og signalere tillid til borgerne. De *udvidede praktikmuligheder* består typisk af forsøgsprojekter, der fokuserer på at udvide varighed af praktikperioder, eller udvidede muligheder for, at kommunen kan finansiere arbejds giverlønudgift i forbindelse med praktikforløb. En række kommuner har benyttet sig af disse muligheder, enten ved egen ansøgning eller i forbindelse med temaundersøgelserne med titlerne *Udvidelse af virksomhedspraktikperiode fra 4 – 26 uger* samt *Udvidet praktik er vejen til uddannelse*. En række kommuner har ligeledes iværksat en række forsøg vedrørende *øgede muligheder for frivilligt arbejde*. Gentofte og Gladsaxe Kommune har eksempelvis søgt om mulighed for, at borgere på kontanthjælp, dagpenge eller efterløn kan udføre frivilligt arbejde i mere end 4 timer om ugen uden at blive trukket i offentlig ydelse/sanktioneret i forhold til reglerne om rådighed. Odense Kommune har søgt om mulighed for, at ikke-jobparate ledige kan udføre frivilligt arbejde som led i at bruge og udvikle den lediges kompetencer med henblik på, at den ledige kommer i ordinær beskæftigelse. Viborg Kommune har søgt om mulighed for, at flere personer kan komme i virksomhedspraktik i

frivillige foreninger via dispensation fra forholdstallet mellem ordinært ansatte og personer i virksomhedspraktik og løntilskud i frivillige foreninger. Derudover har en række kommuner benyttet sig af det godkendte temaforløb vedrørende *Seniorjob i private virksomheder*. Forsøget giver mulighed for etablering af seniorjob i private virksomheder med årligt statstilskud på 130.000 kr. som supplement til kommunernes gældende forpligtelse til at ansætte ledige i seniorjob med samme statstilskud

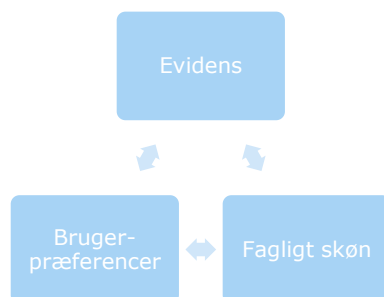
Tekstboks 2: Case om anvendelsen af evidens og faglige skøn

Case: Den rette balance mellem evidens og det faglige skøn

En række frikommuner har fokuseret på, at indsatsen skal baseres på viden om, hvad der virker. Man ønsker således at inddrage evidensbaseret eller alternativt den bedst tilgængelige viden om, hvilke indsatser der virker for bestemte målgrupper. Rettidighedsreglerne er ligeledes baseret på evidens for, at hyppige samtaler er virkningsfulde i forhold til at bringe borgere i selvforsørgelse.

Dette dilemma mellem retningslinjer og fagligt skøn er velkendt. Evidensbaseret praksis handler om, at evidens skal sammenholdes med borger-/patientpræferencer og det faglige (erfaringsbaserede) skøn. Begrebet evidensbaseret praksis (EBP) stammer fra evidensbaseret medicin og typisk anvendes Sackett et al.'s definition, der illustrer sammenhængen mellem de tre elementer: *Evidence-based medicine is the integration of best research **evidence** with **clinical expertise** and **patient values**.*

Figur 6: Evidensbaseret praksis



Kilde: Sackett D et al. (2000). Evidence-Based Medicine: How to Practice and Teach EBM (2nd Eds.), p. 1. Churchill Livingstone, Edinburgh.

Bruges evidensbaserede vejledninger ukritisk, uden erfaringsbaserede skøn og uden hensyntagen til den enkelte borgers ønsker og behov, er der tale om cookbook-medicine (Sackett 1996).

Frikommuneforsøgene lægger netop vægt på, at evidens anvendes mest hensigtsmæssigt, hvis det faglige skøn mere systematisk bringes i spil i kommunernes og medarbejdernes tilrettelæggelse af det, der vurderes som den mest virkningsfulde indsats. Rettighed og hyppige samtaler er relevant for nogle målgrupper, men fungerer ikke hensigtsmæssigt, hvis der ikke er mulighed for at foretage relevante fagligt begrundede undtagelser. Dilemmaet mellem retningslinjer og fagligt skøn stiller store krav til både ledelse og medarbejdere om at tilrettelægge indsatsen, så det i hvert enkelt tilfælde vurderes, hvad der for den enkelte borger vil være virkningsfuldt med henblik på at bringe vedkommende i job eller uddannelse. Evalueringen giver ikke anledning til en formodning om, at kommunerne ikke foretager disse individuelle skøn. Der er dog indikationer af, at nogle medarbejdere i frikommunerne efterspørger klarere retningslinjer for det faglige skøn. Det bør derfor være et opmærksomhedspunkt, at ledelsen tilrettelægger den faglige opfølgning således, at medarbejderne får konkret feedback på, hvordan det faglige skøn i den konkrete sag kan understøtte målet om selvforsørgelse under hensyntagen til evidens og borgerens individuelle forhold og præferencer.

Derudover har kommunerne iværksat en række enkeltstående forsøg, hvoraf der i det følgende redegøres for en række udvalgte eksempler. Fredensborg Kommune har søgt om mulighed for etablering af regulære **kommunale servicejobs** inden for områder som fx rengøring, kontor, pleje, grønne områder, snerydning samt køkken og kantine til opkvalificering af kontanthjælps-

modtagere. Odense Kommune har søgt om mulighed for at anvende arbejdsdusør som middel til fremme af behandlings- og beskæftigelsespotentialer hos de svageste målgrupper af kontant-hjælpsmodtagerne. Vejle Kommune har iværksat et forsøg med **iværksætterforløb i egen virksomhed**. Forsøget skal gøre det muligt for nye iværksættere at deltage i op til yderligere 12 ugers individuelt iværksætterforløb efter etablering af selvstændig virksomhed. Viborg Kommune har igangsat et forsøg med titlen **Nørremarken som socialøkonomisk virksomhed**. Forsøget skal give mulighed for at drive specialiserede psykiatrifaglige enheder med beskyttet beskæftigelse som "sociale økonomiske virksomheder", dvs. som rentabel virksomhed med fokus på at oprette jobs på særlige vilkår for borgere med psykosociale handicap

Samlet viser evalueringen således, at der på tværs af kommunerne er udviklet en række innovative tiltag. Kortlægningen af kommunernes forsøgsprojekter viser endvidere, at der er relativ stor spredning i antallet og omfanget af forsøgsprojekter på tværs af kommunerne. Vejle og Odense Kommune har iværksat mange forsøgsprojekter, heriblandt også en række relativt radikale forsøg, der samlet set betyder, at disse kommuner står over for en mere omfattende implementeringsproces.

4.3 Drivkræfter og barrierer i beslutnings- og udviklingsprocessen

I det følgende fokuserer vi på processen op til formuleringen af frikommuneansøgningen, den videre udviklingsproces i forbindelse med 1. ansøgningsrunde samt de efterfølgende ansøgningsrunder. Formålet er at afklare, hvilke processuelle forhold der har haft betydning for udformningen og formuleringen af frikommuneforsøget.

Teoretiske perspektiver på innovationsprocesser

Innovationsprocesser består af en række trin fra idegenerering til selektion, afprøvning, opskalering og implementering (Bason, 2007). Innovationsprocesser vil typisk konkurrere med en mere planlægningsorienteret logik, der på en række grundlæggende punkter står i modsætning hertil, jf. nedenstående figur.

Tabel 2: Elementer i planlægnings- og innovationsprocesser

Strategisk planlægning	Strategisk innovation
Analytisk	Kreativ
Fokuseret på nøgletal	Fokuseret på nye erkendelser
Fokuseret på sig selv (inside out)	Omverdensfokuseret (outside in)
Logisk-lineær	Iterativ og heuristisk
Strategi for i dag <i>forecastet</i> til i morgen	Strategi for i morgen <i>backcastet</i> til i dag
Udvid nuværende forretningsmodel	Alternative forretningsmodeller
Følger regler og traditioner	Bryder regler

Kilde: Efter Drejer m.fl. 2004.

De vigtigste kilder til innovation i denne proces kan typisk være en eller flere af følgende forhold:

- **Forsknings- og udviklingsdrevet innovation** sker, når resultater fra ny forskning er den primære kilde til innovation, fx via interne og eksterne metodeudviklingsprojekter, udvikling af evidensbaserede metoder mv.
- **Teknologidrevet innovation** opstår, når teknologiske nyskabelser omsættes til nye serviceydelser og nye måder at interagere med kunderne på, fx via digital kommunikation, selvbetjeningsløsninger mv.
- **Prisdreven innovation** handler om at sikre effektivitet i ydelserne via optimering af produktionsprocesser, fx via LEAN-processer
- **Medarbejderdreven innovation** anser medarbejdere på alle niveauer i en organisation som kilder til nytænkning og innovation. Medarbejdergruppen er værdifuld i innovationsprocessen, fordi de har en praksisnær erfaring, som er afgørende for at nytænke processer, rutiner og produkter
- **Brugerdreven innovation** tager udgangspunkt i brugerne og deres erfaringer. Den bruger-drevne innovation fokuserer på at identificere brugernes kendte og ikke-erkendte behov og

på denne baggrund udvikle og teste nye innovative løsninger. Den brugerdrevne innovation adskiller sig fra den medarbejderbårne ved at tage direkte udgangspunkt i erfaringer og ideer, som ligger uden for organisationen (outside in).

Erfaringer på tværs af de syv kommuner

Rambøll kan konstatere, at beslutnings- og udviklingsprocessen i forbindelse med udformningen af frikommuneforsøgene har været domineret af interne aktører, hvor ledelse og medarbejdere har været de centrale aktører i udviklingen af visionen og det konkrete indhold i frikommuneforsøget.

Evalueringen tegner et billede af, at processen indledningsvis har været præget af en grundlæggende planlægningsorienteret logik. Dette skyldes, ifølge kommunerne, at frikommuneforsøget er baseret på en række ansøgningsrunder, der herved i mindre grad lægger op til eksplorative udviklingsprocesser, men i stedet er baseret på en lineær og målorienteret implementeringsproces. På tværs af kommunerne opleves processen omkring de første ansøgningsrunde som en barriere for udviklingsprocessen, der blev meget tidspresset og samtidig bureaukratisk tung. Ifølge kommunerne har dette medført en noget forhastet ideudviklingsproces, der har lagt klare begrænsninger for mulighederne for involvering. Desuden nævnes, at motivationen blandt medarbejderne, især på det udførende niveau, led under, at der gik uforholdsmæssig lang tid, fra kommunen indsendte ansøgningerne, til der kom svar på disse, således at implementeringsprocesserne kunne begynde.

Igennem de efterfølgende forsøgsrunder er der klare tegn på, at kommunerne har tilrettelagt en mere systematisk udviklingsproces, der i højere grad har muliggjort medarbejderinvolvering via workshops mv. Samtidig har muligheden for at gennemføre kopiforsøg ligeledes medvirket til at understøtte idegenerering og spredning.

Gladsaxe Kommune er et interessant eksempel på, hvordan forskningsbaseret viden har været en central driver for innovationsprocessen. I forbindelse med den første ansøgningsrunde har man blandt andet baseret ansøgningerne på et metastudie af viden på området, der afdækkede virksomme indsatser for forskellige målgrupper.

Evalueringen viser, at der på tværs af kommunerne er få eksempler på brugerdrevne innovation og dette typisk i form af indsamling af forslag fra borgere, fx via kommunens hjemmeside eller idekasser (fysiske postkasser). Andre former for brugerinddragelse, fx workshops, kunderejser eller mere dialogorienterede metoder, ser ikke ud til at være anvendt i stort omfang. Det skal dog nævnes, at Gentofte og Gladsaxe Kommune har haft fokus på borgerinddragelse i forbindelse med udformning af konkrete delelementer af forsøgsprojekter. Her har man gennem en brugerundersøgelse afdækket borgernes behov og interesse for opkvalificering og emner til temamøder i kommunerne og dermed fastlagt indholdet i henhold til borgernes ønsker.

Tabel 3: Frikommunernes centrale kilder til innovation

Drivere for innovation	
Fredensborg	<ul style="list-style-type: none"> • Ledelses- og medarbejderdrevne innovation • Prisdreven innovation
Gladsaxe	<ul style="list-style-type: none"> • Ledelses- og medarbejderdrevne innovation • Forskningsdrevet innovation
Gentofte	<ul style="list-style-type: none"> • Ledelses- og medarbejderdrevne innovation
Odense	<ul style="list-style-type: none"> • Politisk drevet, stærkt strategisk forankret
Vejle	<ul style="list-style-type: none"> • Ledelsesdrevet, stærk politisk forankring
Vesthimmerland	<ul style="list-style-type: none"> • Ledelses- og medarbejderdrevne innovation
Viborg	<ul style="list-style-type: none"> • Ledelses- og medarbejderdrevne innovation

Tekstboks 3: Case om læring om innovationsprocesser

Case: Læring om innovationsprocesser

Frikommuneforsøget har været en anledning til læring om innovationsprocesser i kommuner, der i varierende grad tidligere har arbejdet innovativt.

Et eksempel på denne læringsproces ses i Odense Kommune. I første ansøgningsrunde lagde kommunen ud med bredt at efterspørge ideer hos medarbejderne. Processen kan karakteriseres som en "garbage can"-proces, idet løsninger, problemer og deltagere fandt sammen med en vis tilfældighed. I kommunen var der efter første ansøgningsrunde en erkendelse af et behov for en **stærkere systematik i innovationsprocessen**. Systematiseringen fandt sted med brug af blandt andet workshops og systematisk kvalificering af indkomne forslag. Dermed har kommunen gennemgået en læringsproces, som kan bidrage til kommende innovationsprocesser i kommunen.

Et andet læringselement i frikommuneforsøget har været muligheden for, at frikommunerne kunne kopiere hinandens godkendte forsøg – de såkaldte **kopiforsøg**. Kopiforsøgene har dermed været en mulighed for at få input udefra i form af ideer fra andre frikommunerne, som har bidraget til innovation og udvikling i den enkelte kommune.

5. IMPLEMENTERING

I dette afsnit belyses kommunernes implementering af frikommuneforsøget. Indledningsvis redegøres for den samlede status for implementeringen. Derefter belyses, hvordan kommunerne har tilrettelagt implementeringsprocessen. Til sidst i afsnittet analyseres, hvilke drivkræfter og barrierer der har haft betydning for implementeringsprocessen i de syv kommuner.

Tabel 4 giver et overblik over kommunernes implementeringsproces og implementeringsstatus. Tabellens indhold beskrives i de to følgende afsnit.

Tabel 4: Opsummering af implementering

Kommune	Implementeringsproces	Status
Fredensborg	<ul style="list-style-type: none"> Opfølgning via implementeringsplaner og arbejdsgangsbeskrivelser Processtøtte fra AC'er Processtøtte fra tværgående frikommune-sekretariat 	<ul style="list-style-type: none"> Implementeret pr. 31. december 2013
Gentofte	<ul style="list-style-type: none"> Driftsledelse ansvarlig for implementering Processtøtte fra AC'er 	<ul style="list-style-type: none"> Forventes fuldt implementeret primo 2014¹⁰
Gladsaxe	<ul style="list-style-type: none"> Driftsledelse ansvarlig for implementering Processtøtte fra AC'er/sekretariat 	<ul style="list-style-type: none"> Forventes fuldt implementeret primo 2014
Odense	<ul style="list-style-type: none"> Processtøtte fra central koordinator og koordinatore i de enkelte centre, styre-grupper i centre med flest forsøg Opfølgning via implementeringsplan 	<ul style="list-style-type: none"> Ca. halvdelen af forsøgene er fuldt implementerede
Vejle	<ul style="list-style-type: none"> Driftsledelse ansvarlig for implementering (ikke særskilt sekretariat) Store forskelle mellem afdelinger 	<ul style="list-style-type: none"> Mangler centralt overblik over implementeringsstatus
Vesthimmerland	<ul style="list-style-type: none"> Variierende ledelsesfokus Driftsledelse ansvarlig for implementering (ikke særskilt sekretariat) 	<ul style="list-style-type: none"> Ca. halvdelen af forsøgene er fuldt implementerede
Viborg	<ul style="list-style-type: none"> Stærkt ledelsesfokus Opfølgning via implementerings-plan Processtøtte fra særskilt sekretariat 	<ul style="list-style-type: none"> Forventes fuldt implementeret primo 2014

5.1 Status på implementeringen

Evalueringen viser, at kommunerne er relativt langt i implementeringsprocessen. Fire kommuner; Fredensborg, Viborg¹¹, Gladsaxe og Gentofte Kommune, forventer at afslutte implementeringsfasen med udgangen af 2013. Dermed får kommunerne en toårig driftsfase for forsøgsprojekterne. Vesthimmerlands og Odense Kommune har implementeret ca. halvdelen af forsøgsprojekterne. Disse to kommuner har begge en række forsøgsprojekter, som endnu afventer igangsættelse af implementering i løbet af 2014. Dog er der betydelig forskel på mængden af forsøgsprojekter, som de to kommuner har fået godkendt, og som derfor endnu afventer implementering. I Vesthimmerlands Kommune er der tale om enkelte forsøgsprojekter, der afventer, mens tallet er markant højere i Odense Kommune.

Det skal bemærkes, at evalueringen ikke har givet et fuldstændigt billede af implementeringen i Vejle Kommune. Vejle Kommune er den af de syv kommuner, der har fået godkendt flest forsøgsprojekter. Jobcenteret har på indeværende tidspunkt ikke overblik over den konkrete status på implementeringen af forsøgsprojekterne, da de endnu ikke har fulgt systematisk op. Det tyder på, at mængden af forsøgsprojekter har betydning for den nuværende implementeringsstatus. Vejle og Odense Kommune, der skiller sig ud på grund af et stort antal forsøgsprojekter, er ligeledes de to kommuner, som endnu har det største implementeringsarbejde foran sig.

Det har altså i varierende grad været muligt at afdække den præcise implementeringsstatus i de syv kommuner. I kommunerne med en begrænset mængde forsøgsprojekter har det været

¹⁰ Et delelement af et af forsøgsprojekterne udestår stadig grundet manglende it-understøttelse. Der arbejdes på at finde en løsning.

¹¹ Viborg Kommunes centrale projektforsøg *Demokratisk medborgerskab* udvikles løbende. I den kommende tid vil kommunen bl.a. arbejde med synliggørelse af hjemmeside, selvbetjeningsredskaber og opbygning af evidensviden.

muligt at afdække et præcist billede af implementeringsstatus, mens det i de to kommuner med markant flere forsøgsprojekter - Odense og Vejle - tegner sig et mindre præcist billede.

5.2 Organisering af implementeringsprocessen

På tværs af de syv kommuner tegner der sig et billede af, at kommunerne overordnet set har tilrettelagt implementeringsprocessen på to forskellige måder. På den ene side har nogle kommuner koordineret og varetaget implementeringen i en særskilt enhed eller et team, mens andre kommuner har varetaget implementeringen i den eksisterende organisation. I det følgende beskrives frikommunernes implementeringsprocesser mere detaljeret.

Tre kommuner; Vejle, Vesthimmerlands og Fredensborg Kommune har varetaget implementeringen af forsøgsprojekterne på beskæftigelsesområdet i kommunernes allerede eksisterende organisation. I disse kommuner har arbejdet med implementeringen af frikommuneforsøgets initiativer været spredt ud på de berørte afdelinger, hvorfor der er betydelig variation i tilrettelæggelsen af implementeringen. I Fredensborg Kommune har et varierende ledelsesfokus afdelingerne imellem ligeledes haft betydning for, at implementeringsprocessen er forløbet forskelligt mellem afdelinger. I både Vejle og Fredensborg Kommune har et tværgående frikommunesekretariat understøttet koordineringen af forsøgsprojekterne. I Fredensborg Kommune støttes implementeringsprocessen ligeledes af implementeringsplaner og arbejdsgangsbeskrivelser, som er udarbejdet på foranledning af frikommunesekretariatet, og som understøtter de enkelte fagteams i implementeringsprocessen.

En klar forskel mellem kommunerne er dog, at Fredensborg og Vesthimmerlands Kommune har en begrænset mængde forsøgsprojekter, mens Vejle Kommune er den kommune med flest forsøgsprojekter.

Størstedelen af de syv kommuner har oprettet en enhed eller et team, der fungerer som processtøtte og sikrer koordination i implementeringen af forsøgsprojekterne specifikt på beskæftigelsesområdet. Der er stor variation i omfanget af disse enheder kommunerne imellem.

Den mest omfattende organisation i forbindelse med frikommuneforsøget ses i Odense Kommune, hvor der i ledelsessekretariatet i Arbejdsmarkedsforvaltningen er udpeget en overordnet koordinator for forvaltningens frikommuneforsøg, som koordinerer implementeringen i samarbejde med koordinatorene i de enkelte centre. I de to centre, som har flest forsøg, er der ligeledes en styregruppe, som varetager og koordinerer implementeringen i centrene. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at Odense Kommune har markant flere forsøgsprojekter end de øvrige kommuner med særskilte enheder til understøttelse af implementeringen.

I Viborg, Gentofte og Gladsaxe Kommune koordineres implementeringen i mindre enheder. Personalesammensætningen i disse teams varierer kommunerne imellem. I Viborg Kommune varetages opgaven af et særskilt sekretariat bestående af arbejdsmarkedschefen og en stab af AC'ere som støtte. Endvidere understøttes implementeringsprocessen i kommunen af en implementeringsplan. Gladsaxe Kommune har en AC'er i en koordinerende rolle, som i et tæt samarbejde med jobcenterchefen understøtter implementeringen af forsøgsprojekterne på beskæftigelsesområdet.

Dermed tegner der sig samlet set et billede af en betydelig variation i, hvordan de syv kommuner har grebet implementeringsprocessen an.

Tekstboks 4: Case om kompetenceudvikling og kulturforandring

Case: Øget resultatfokus kræver kompetenceudvikling og kulturforandring

De syv frikommuner, som indgår i denne evaluering, har alle fået godkendt forsøgsprojekter, som styrker resultatfokus via et mere fleksibelt og meningsfuldt møde med den enkelte borger gennem fritagelse fra bl.a. rettidighedskravene i Lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Flere kommuner har erfaret, at disse forandringer **forudsætter læring, nye kompetencer og kulturforandring** blandt medarbejderne i kommunen.

Viborg Kommune har igangsat sit frikommuneforsøg under overskriften *Demokratisk medborgerskab – vilje, evne og muligheder*. Demokratisk medborgerskab forstås som en ny tilgang til borgerne, hvor jobcenteret fokuserer på at give borgeren ansvar for eget liv og fokuserer på borgernes vilje og evne til igen at blive selvforsørgende. Viborg Kommune har derfor iværksat en **målrettet kompetenceudvikling**, hvor medarbejderne bliver undervist i den coachende tilgang og hvordan de kan anvende den i mødet med borgerne. Undervisningen understøttes af e-læringsmodulerne, som kan hjælpe medarbejderne med at mestre den nye tilgang. Kommunen har ligeledes etableret et nyt forum kaldet LE-møder (Læring og Evaluering) i forbindelse med frikommuneforsøget. LE-møderne har til formål at skabe læring og forankring i forsøget for medarbejderne. På møderne deltager alle teamkoordinatorer i jobcenteret, medarbejderrepræsentanter fra alle teams i jobcentrets forskellige afdelinger, en skiftende afdelingsleder samt projektlederen. På hvert møde drøftes et bestemt tema, som præsenteres på det forudgående møde. I perioden mellem de to møder indhenter teamkoordinatorer og medarbejderrepræsentanter deres kollegers synsvinkler og erfaringer i forhold til det aktuelle tema, som de fremlægger på det efterfølgende møde. De erfaringer, ideer og udfordringer, der kommer frem på møderne, bliver bragt videre til ledergruppen af den deltagende afdelingsleder. Dermed er Viborg Kommune et eksempel på en kommune, som både har haft et **stærkt ledelsesfokus** på medarbejdernes læringsbehov samt **en mødestruktur, som understøtter læringsforløbet** og giver grundlag for **et kompetenceløft og en ny måde at møde borgeren**.

Vejle Kommune har eksplicit arbejdet med **kulturforandringer** i forlængelse af kommunens fokus på resultatbaseret styring. På ledelsesniveau fremstår en anskuelse af, at det centrale, underliggende mål bag en række af forsøgsprojekterne er at skabe en grundlæggende kulturforandring, der skal styrke resultatfokus i organisationen. En afdelingsleder beskriver det som "en dannelsesrejse for organisationen". I implementeringsprocessen har afdelingslederne forsøgt at sikre et **ledelsesmæssigt fokus** og fastholde diskussionen med medarbejderne omkring forsøgsprojekterne. Det er en central læring fra Vejle Kommune, at **organisationskulturen** har stor betydning for, hvordan borgeren bliver mødt i beskæftigelsessystemet. På lederniveau er der skabt ny opmærksomhed på **vigtigheden af kommunikation af værdier og synet på den ledige**, samt hvor afgørende denne kommunikation er for at opnå de ønskede resultater. Imidlertid har kommunen ikke etableret en mødestruktur, som kan understøtte dette fokus.

I Gentofte Kommune har man ligeledes oplevet af fravigelse af rettidighedsprincipper skal understøttes af systematisk ledelsesfokus og kommunikation om, hvordan nye principper skal bringes i anvendelse i praksis. Erfaringen er, at ændringerne kan skabe utryghed blandt nogle medarbejdere, der efterspørger klare retningslinjer for arbejdet. Her ses altså et tydeligt eksempel på, hvordan kommunen skal arbejde med balancerne mellem retningslinjer, fagligt skøn og brugernes motivation (jf. også tekstboks side 16).

5.3 Drivkræfter og barrierer for implementeringsprocessen

Evalueringen har endvidere afdækket drivkræfter og barrierer for implementeringen af frikommuneforsøget. De syv kommuner er meget forskellige og der er derfor en række særlige forhold og omstændigheder, der har været afgørende for den måde, man har valgt at implementere frikommuneforsøget. Det er dog muligt at pege på en række gennemgående forklaringsfaktorer, som har haft betydning for implementeringsprocessen på tværs af forsøgsprojekterne. Faktorerne fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 5: Forklaringsfaktorer på tværs af frikommunerne

Forklaringsfaktorer
Politisk og ledelsesmæssigt fokus
Politisk forankret vision
Organisering af processtøtte og koordinering
Medarbejderinvolvering
Igangværende og kommende reformer på området
Det samlede omfang af frikommuneforsøget

På tværs af kommunerne er det tydeligt, at politisk og ledelsesmæssigt fokus er en central forklaringsfaktor for implementeringen af forsøgsprojekterne. I de fleste af de syv kommuner har dette fokus været til stede og har bidraget positivt til frikommuneforsøget. Viborg Kommune er et eksempel på, at et stærkt ledelsesfokus har en positiv indvirkning. Ledelsen har igennem hele processen fulgt projektet tæt og har sikret løbende dialog med medarbejderne, som har bidraget til at tackle de udfordringer, som er opstået undervejs. Det stærke ledelsesfokus har betydet, at retningen er blevet fastholdt i implementeringsprocessen, og at medarbejderne har haft et billede af det overordnede formål med frikommuneforsøget. Evalueringen viser dog også, at der i andre kommuner periodisk har været eksempler på ledelsesudskiftning og manglende ledelsesfokus, der typisk medfører manglende opbakning fra medarbejderne samt i nogle tilfælde, at forsøgsprojekter er blevet forsinket eller udskudt.

Dette skal ses i sammenhæng med, om frikommuneforsøget er forankret i en klar og tydeligt kommunikeret vision. Alle kommunerne har udviklet visse overskrifter for frikommuneforsøget, og derved kommunikeret det overordnede formål med projektet. Odense Kommune er et eksempel på, at forankring i en samlet vision kan være retningsangivende for frikommuneforsøget i kommunen. Visionen *Ny virkelighed – Ny velfærd* er udviklet i tæt samarbejde med det politiske niveau, der er dybt engageret i arbejdet med at udvikle nye kreative måder at løse velfærdsopgaver på og skabe nye samarbejdsrelationer med borgeren. Dette politiske engagement og fokus har skabt et klart signal til hele organisationen om, at der er fokus og vilje bag den nye strategi. Vejle Kommune har ligeledes rigtig gode erfaringer med en meget høj grad af politisk involvering og engagement i udformningen af frikommuneforsøgene. Vejle-loven er drøftet og udviklet i tæt samspil med politikerne, der som konsekvens heraf også efterfølgende har haft stor ejeskab til frikommuneforsøget.

Kommunerne har organiseret implementeringsprocessen meget forskelligt, hvilket ligeledes påvirker de resultater, der er opnået. Det fremmer implementeringsprocessen, når kommunerne har et projektkontor eller en lignende enhed på beskæftigelsesområdet, som sikrer processtøtte til og koordinering af forsøgsprojekterne. Eksempelvis har Odense Kommune en tværgående koordinatorer i Arbejdsmarkedsforvaltningen samt en koordinator i hvert center, som sammen udgør en koordinerende enhed, der sikrer fremdrift i implementeringen. På den anden side viser erfaringerne fra eksempelvis Vejle Kommune, som udelukkende har et tværgående frikommunese-kretariat, at fraværet af en koordinerende enhed på beskæftigelsesområdet kan hæmme frikommuneforsøget. Kommunen har for eksempel ikke overblik over, hvor langt man er i implementeringsprocessen på indeværende tidspunkt, da driftsledelsen er ansvarlig for implementeringen, og der ikke eksisterer en koordinerende enhed. Det samme mønster ses i Vesthimmerlands Kommune, som ligeledes kun har et tværgående frikommunese-kretariat.

Involvering af medarbejderne er ligeledes en faktor, som har betydning for implementeringen af forsøgsprojekterne. Eksempelvis har lærings- og evalueringsmøder i Viborg Kommune haft en positiv indvirkning på implementeringsprocessen, idet møderne har givet rum for løbende opfølgning på konkrete udfordringer. Det har medført, at medarbejderne oplever, at de bliver involveret og taget alvorligt, hvilket er afgørende for, at de tager ejerskab over forsøgsprojekterne, og dermed sikrer succesfuld implementering. Fredensborg Kommune er et andet eksempel på, at medarbejderinvolvering fremmer implementeringen. Her har arbejdet med implementeringsplaner og arbejdsgangsbeskrivelser betydet, at praktiske problemstillinger er blevet taget op og håndteret undervejs. På den anden side kan manglende medarbejderinvolvering hæmme implementeringen af forsøgsprojekterne. Det ses eksempelvis i Vejle Kommune, hvor manglende involvering af medarbejderne har udfordret fremdriften i forsøgsprojekterne. Blandt medarbejderne har der været stor usikkerhed omkring målsætningerne med frikommuneforsøget. Medarbejderne har haft en oplevelse af manglende inddragelse og kommunikation omkring den omorganisering, som var en udløber af frikommuneforsøget. Det har påvirket medarbejdernes indstilling til frikommuneforsøget i negativ retning og lader til at have indvirket på den ønskede kulturændring blandt medarbejdere såvel som implementeringen.

På tværs af kommunerne bliver der peget på, at igangværende og kommende reformer på beskæftigelsesområdet ligeledes påvirker implementeringen af frikommuneforsøget. På den ene side peger kommunerne på, at der er en god overensstemmelse mellem nogle elementer i kommunernes forsøgsprojekter og kontanthjælpsreformen. Kommunerne vurderer dog, at kontanthjælpsreformen har medført uklarhed om, hvordan en række forsøgsprojekter ville blive berørt af reformen. Dette spørgsmål er endnu ikke afklaret. Det har konkret været medvirkende til, at en række forsøg endnu ikke er implementeret.

Der er stor forskel på, hvor mange forsøgsprojekter de enkelte kommuner har indsendt, samt hvor mange forsøg de har fået godkendt. Antallet og spredningen af forsøg fremstår som en betydende forklaringsfaktor i forhold til implementeringen. Kommuner som Odense og Vejle, der har fået godkendt flest forsøg, er ligeledes de kommuner, som mangler mest i forhold til implementeringsprocessen. Implementeringsprocessen bliver mere kompleks, som antallet af forsøg stiger, ligesom det kan udgøre en udfordring at fastholde fokus, hvis forsøgene sigter mod meget forskellige ting. Det ses eksempelvis i Vejle Kommune, hvor både medarbejdere og ledere peger på, at kommunen ikke burde have igangsat så mange forsøgsprojekter, da det har medført manglende overblik.

6. FORELØBIGE ERFARINGER OG RESULTATER

I dette afsnit belyser vi de syv kommuners foreløbige erfaringer og resultater med frikommuneforsøget med særligt fokus på betydningen for borgere, medarbejdere samt arbejdsgange og ressourceudnyttelse.

Det er nødvendigt at pointere, at det endnu ikke er muligt at udtale sig om endelige resultater af frikommuneforsøget. Kun få kommuner har udarbejdet egentlige evalueringer, der kan dokumentere resultaterne af de gennemførte forsøg. Viborg Kommune har som den eneste af de syv kommuner selv gennemført en intern evaluering i juni 2013, der afdækker borgernes oplevelse af og tilfredshed med frikommuneforsøget.

De følgende vurderinger af foreløbige erfaringer og resultater er derfor baseret på de interviewede ledere, administrativt personale samt medarbejderes vurdering heraf.

Table 6: Opsamling på foreløbige erfaringer og resultater

	Borger	Medarbejder	Arbejdsgange
Fredensborg	Øget tilfredshed pga. fleksibilitet	Blandet: Tilfredshed med øget inddragelse og faglighed, men frustration over forandring og mangel på kendte rammer	Indikationer på positive forenklinger fx på sygedagpengeområdet, men endnu ikke afklaret overordnet
Gentofte	Øget tilfredshed pga. fleksibilitet og øget borgerinddragelse	Blandet: Tilfredshed med visionen og øget faglighed, men frustration over forandring samt manglende gennemførelse i praksis	Indikationer på positive forenklinger fx på sygedagpengeområdet, men endnu ikke afklaret overordnet
Gladsaxe	Øget tilfredshed pga. fleksibel og håndholdt indsats samt hurtigere sagsbehandling	Blandet: Tilfredshed med individuel opfølgning, men frustration over bundgrænsprincippet og it-understøttelse	Kortere arbejdsgange på sygedagpengeområdet og frigjorte ressourcer bl.a. på fleksjobområdet. Men endnu ikke afklaret overordnet
Odense	Ikke muligt at belyse grundet manglende implementering	Blandet: Tilfredshed med øget råderum, men frustration over manglende ressourcer og sammenhæng	Endnu ikke afklaret
Vejle	Øget tilfredshed pga. hurtigere sagsbehandling og individuel indsats	Blandet: Tilfredshed, med øget faglig frihed, men frustration over forandringsproces med manglende kommunikation	Det går i den rigtige retning med at overføre timer fra administration til borger, men endnu ikke afklaret overordnet
Vesthimmerland	Øget tilfredshed pga. fleksible opfølgninger – særligt positive erfaringer på sygedagpengeområdet	Blandet: Tilfredshed med øget fleksibilitet, men uenighed om målgruppe	Frigjorte ressourcer bruges på at styrke indsats
Viborg	Øget tilfredshed pga. fleksibilitet og inddragelse	Øget tilfredshed og arbejdsglæde pga. fagligt råderum, men også usikkerhed om håndtering af de øgede frihedsgrader	Uændret – men nu med mulighed for at prioritere

6.1 Betydning for borgerne

På baggrund af kommunernes foreløbige erfaringer tegner evalueringen et billede af, at frikommuneforsøgene medvirker til at øge borgernes tilfredshed. Ifølge kommunerne skyldes dette for det første fravigelse af rettidighedsprincippet. Fravigelsen har medført en øget mulighed for fleksibilitet samt individualisering og tilpasning af indsatser, sagsgange mv. til den enkelte sag. Hertil kommer, at borgeren ikke indkaldes til unødvendige samtaler, men kun når det vurderes relevant. Både ledere og medarbejdere oplever, at kommunen leverer en bedre service til borgerne og man i højere grad kan inddrage borgeren i sagsforløbet. Kommunerne vurderer videre, at den højere grad af fleksibilitet har styrket samarbejdet mellem borgeren og sagsbehandleren og dermed borgerens tillid til kommunen som helhed.

Tekstboks 5: Case om samling af enheder

Case: Samling af jobcenter og ydelsesafdelingen

En række kommuner har fået godkendt forsøg, som alle omhandler dispensation fra bestemmelserne i Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, hvor det klargøres, hvilke opgaver der må ligge i henholdsvis jobcenteret og ydelsesafdelingen. Der er specielt reglen omkring adskillelse mellem økonomisk sagsbehandling og beskæftigelses-sagsbehandling, som kommunerne søger om fritagelse fra. Det varierer imidlertid betydeligt, hvor vidtgående kommunernes forsøgsprojekter på området er.

Fredensborg Kommune har samlet modtagelsen for jobcenteret, ydelsesafdelingen og borgerservice i én fælles modtagelse. Formålet med den fælles modtagelse er at forenkle borgernes indgang til det offentlige, og at kommunen fremstår som en **enhedsaktør**. Imidlertid har Fredensborg Kommune ikke søgt om fritagelse for gældende procesreglerne om, at sagsbehandlingen i henholdsvis jobcenteret og ydelsesafdelingen skal foregå særskilt. Dermed er Fredensborg Kommune et eksempel på en ikke vidtgående ændring.

Gladsaxe og Gentofte Kommune har ligeledes sat ind på området. I Gentofte Kommune har man lavet en **fælles modtagelse** for jobcenter og ydelsesafdelingen, mens Gladsaxe Kommune endvidere har **samlet rådighedsvurderinger og eventuelle sanktioner** i et team i jobcenteret.

Vejle Kommune har også fået godkendt en række forsøg, som omhandler en fælles indgang for jobcenteret og ydelsesafdelingen og går et skridt videre end førnævnte kommuner. Kommunen har for det første oprettet **en fælles indgang for kontanthjælpsmodtagere**. Her varetager en fælles visitationsenhed hele arbejdsgangen omkring kontanthjælpsansøgning fra berettigelse, udmåling, matching, henvisning til tilbud mv. Kommunen har ligeledes oprettet et **fælles visitationsteam for sygedagpengemodtagere**, som varetager den indledende sagsbehandling, visitation og opfølgning af sygedagpengemodtagere. Kommunen peger på, at denne omorganisering kan føre til bedre ressourceudnyttelse samtidig med, at borgeren oplever større helhed og sammenhæng i sagsbehandlingen. Medarbejderne peger i den sammenhæng på, at denne organisering er meningsfuld både i forhold til enkeltydelser og det generelle samarbejde såvel som oplevelsen for borgerne.

Vesthimmerlands Kommune er gået endnu videre og har oprettet en **ny enhed, som samler jobcenteret og ydelsesafdelingen**. Der er nu kun én samlet indgang til jobcenteret, og medarbejderne fra ydelsesafdelingen er blevet spredt ud på pladser tre forskellige steder på jobcenteret. Målsætningen med omorganiseringen har været at opnå større driftssikkerhed og bedre ressourceudnyttelse i modtagelsen.

Herudover har man i Gladsaxe Kommune specifikt på fleksjobområdet oplevet, at borgerne har været meget tilfredse med fravigelsen af kravet om revurdering. Det har muliggjort, at sagsbehandler og borger har fokuseret på at få borgeren i en fleksjobansættelse fremfor at bevise, at borgeren fortsat er berettiget til fleksjob.

I Vejle, Vesthimmerlands og Gladsaxe Kommune, der alle har samlet jobcenter og ydelsesafdeling, er det erfaringen, at dette medvirker til at effektivisere sagsbehandlingen og dermed give borgerne hurtigere svar, når de henvender sig. Kommunerne vurderer, at borgerne herved oplever en mere effektiv, smidig og gennemsigtig sagsgang. I Gentofte Kommune har man oprettet en fælles modtagelse for jobcenteret og ydelsesafdelingen, hvorved kommunen i højere grad fremstår som en samlet enhed over for borgeren, der kun skal møde op ét sted.

6.2 Betydning for medarbejderne

Frikommuneforsøgets betydning for medarbejderne er ikke ligeså entydigt positivt som for borgerne. Medarbejderne er i udgangspunktet positive over for den øgende fleksibilitet i kontaktfor-

løb og tilbud, men har på den anden side i mange tilfælde oplevet de organisatoriske og administrative forandringerne som en belastning i det daglige arbejde. Disse erfaringer uddybes i det følgende.

Ligesom borgerne har medarbejderne på tværs af forsøgskommunerne været positive i forhold til at fravige rettighedsprincippet. For medarbejderne har denne fravigelse muliggjort et øget fagligt råderum med mulighed for mere individuelle kontaktfølgninger og opfølgninger, hvor det i højere grad er kvalitetskrav og hensynet til borgeren, der er det bærende princip, end det er retfærdigheden. Medarbejdernes følelse af i højere grad at blive inddraget og have indflydelse på deres arbejde har medført, at medarbejderne generelt opfatter deres arbejde som mere meningsfuldt. Samtidig oplever medarbejderne en større arbejdsglæde som følge af positive tilbagemeldinger fra borgerne. Samarbejdet med borgerne opfattes ligeledes som forbedret.

I to kommuner har medarbejderne været kritiske overfor, at det faglige råderum fortsat er underlagt restriktioner. I Vejle Kommune har man erfaret, at medarbejdernes arbejde fortsat er underlagt økonomiske restriktioner, idet overvejelser vedrørende refusionsmuligheder fortsat udgør et afgørende hensyn i forhold til beslutningstagningen. I Gladsaxe Kommune har man valgt at indføre en bundgrænse for, hvor mange samtaler en borger som minimum skal have, hvilket ligeledes betragtes som en restriktion på det faglige råderum.

I Viborg og Fredensborg Kommune har nogle medarbejdere været frustrerede og usikre som følge af de mere frie rammer og øgede frihedsgrader. Disse medarbejdere har i højere grad haft behov for vejledning i, hvordan sagsbehandlingen skulle gribes an inden for de nye rammer.

I de fleste kommuner giver medarbejderne udtryk for frustration over selve forandringsprocessen – særligt manglende kommunikation, manglende ressourcer til udførelse af forsøgsprojekterne samt manglende overblik over implementering af forsøgsprojekterne. I Vejle Kommune efterspørger medarbejderne mere tydelig kommunikation om de organisatoriske ændringer, mens medarbejderne i Vesthimmerlands Kommune har været frustrerede over varierende ledelsesforankring undervejs i processen pga. af skift i ledelsen. I Odense Kommune har medarbejderne haft en opfattelse af, at der ikke er afsat de nødvendige ressourcer til at gennemføre forsøgsprojekterne. I Vejle Kommune har nogle medarbejdere endvidere opfattet den kommunale omorganisering som en spareøvelse. I Fredensborg Kommune giver medarbejderne udtryk for, at implementeringen af forsøgsprojekterne har været svær at adskille fra implementeringen af øvrige reformer på områder. Herudover har man i Vejle og Gladsaxe Kommune været utilfredse med implementeringen af nye former for it-understøttelse, der ikke er forløbet som planlagt.

6.3 Betydning for arbejdsgange og ressourceudnyttelse

Evalueringen giver ikke noget klart billede af frikommuneforsøgets betydning for arbejdsgange og ressourceudnyttelse. Hovedparten af kommunerne har på nuværende tidspunkt ikke gennemført egentlige analyser, der dokumenterer eventuelle administrative og ressourcemæssige gevinster.

På tværs af kommunerne er der dog en klar indikation af, at samling af ydelsesafdeling og jobcenter realiserer visse administrative besparelser. Ifølge ledere og medarbejdere i Vejle og Gladsaxe Kommune har den samlede fysiske placering muliggjort, at man er i stand til at træffe afgørelser hurtigere. I Vesthimmerlands Kommune er det ligeledes vurderingen, at samlingen har medført hurtigere sagsgange, om end samlingen her er blevet mødt med en vis modstand fra medarbejderne.

I Vesthimmerlands Kommune har man ligeledes haft gode erfaringer med én samlet journal på sygedagpengeområdet, der har medført en nemmere praksis for medarbejderne, idet oplysninger om borgeren kun skal noteres ét sted.

Tekstboks 6: Case om frivillighed og civilsamfund

Case: Frivillighed og civilsamfund

Frikommuneforsøget rummer en række eksempler på, at kommunerne nytænker tilgangen og relationen til borgeren. Odense Kommune er et eksempel på dette med sit fokus på frivillighed.

Odense Kommunes frikommuneforsøg er forankret i strategien *Ny virkelighed – Ny velfærd*, som fokuserer på at udvikle og fremtidssikre velfærden og skabe nye samarbejdsrelationer med borgeren. Som del af strategien ønsker Odense Kommune at finde nye kreative måder at løse velfærdsopgaver på, som bygger på samarbejde mellem borgere, pårørende og fagfolk, ligesom kommunen ønsker at involvere og inddrage borgere, foreninger, frivillige, organisationer og private virksomheder i opgaveløsningen.

Et øget fokus på **frivillighed** og betydningen af frivilligt arbejde for at bringe ledige borgere tættere på arbejdsmarkedet er samtidig et centralt element i Odense Kommunes frikommuneforsøg. Et af de konkrete forsøgsprojekter, som kommunen har fået godkendt, handler om at styrke lediges mulighed for at deltage i frivilligt socialt arbejde, mens et andet omhandler et styrket samarbejde med de faglige organisationer og A-kasserne for at gøre det nemmere for folk på A-dagpenge, kontanthjælp, efterløn mv. at udføre frivilligt arbejde.

Ny virkelighed – Ny velfærd udpeger en retning for fremtidens beskæftigelsessystem i Odense, der på flere måder er med til at **redefinere relationen til borgeren**. Frivillighed og samskabelse med inddragelse af forskellige typer aktører er således ikke udtryk for en gængs måde at beskrive det overordnede formål for opgavevaretagelsen på beskæftigelsesområdet. Tænkningen i Odense Kommune omkring inddragelse af civilsamfundet og arbejdet med en ny frivillighedskultur forventes på sigt få stor indflydelse på, hvordan opgaver og service leveres i kommunen.

I Gladsaxe Kommune fokuserer man ligeledes på at **udvikle samarbejdet med civilsamfundet**. Målsætningen er, at deltagelse i frivilligt arbejde skal kunne træde i stedet for et aktiveringstilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats for de ledige, der befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet. Gentofte Kommune har samme fokus, hvor borgerne orienteres om mulighederne for frivilligt arbejde. Kommunen har imidlertid ikke besluttet målsætning om, at borgerne skal vælge denne løsning.

Kommunerne vurderer videre, at den fleksible tilrettelæggelse af kontaktforløbet frigiver visse ressourcer, der i mange tilfælde anvendes til en styrket indsats over for udvalgte målgrupper, eller en generel styrkelse af indsatsen over for borgeren. Fritagelsen fra rettighedsprincippet betyder, at kommunerne øger samtalehyppigheden over for visse borgere, der i perioder har brug for det, mens det er muligt og meningsfuldt at udskyde samtaler med andre borgere, der eksempelvis er i behandling. Særligt på sygedagpengeområdet er der positive erfaringer med ændrede principper for opfølgningen, og erfaringerne fra Fredensborg, Viborg, Gentofte/Gladsaxe samt Vesthimmerlands Kommune indikerer, at den ændrede tilgang har været medvirkende til at reducere varigheden af sagerne.

I Viborg Kommune har man erfaret, at man i begyndelsen af frikommuneforsøget fjernede en lang række blanketter mv., men at de i forløbet blev erstattet af nye blanketter, da der kunne opstå et dokumentationsproblem i forbindelse med sager i eksempelvis Ankenævnet.

BILAG 1 METODEBILAG

Dette bilag indeholder en beskrivelse af evalueringens datagrundlag og metode. For det *første* beskrives den anvendte evalueringsmetode, herunder overvejelser og operationalisering af centrale analysetemaer. Herefter beskrives for det *andet* evalueringens konkrete gennemførelse.

Evalueringsmetode

Rambølls evalueringsdesign er baseret på den teoribaseret evalueringstilgang, hvor der er fokus på, hvordan en given indsats virker, for hvem og under hvilke omstændigheder¹².

Bilagsboks 1: Definition af den teoribaserede evaluering

EU-Kommissionen definerer teoribaseret evaluering som følger:

"Theory-based evaluation has at its core two vital components. The first is conceptual, the second empirical. Conceptually, theory-based evaluations articulate a policy or programme theory. Empirically, theory-based evaluations seek to test this theory, to investigate whether, why or how policies or programmes cause intended or observed outcomes."

Tilgangen er bygget op om en forandringsteori, som ekspliciterer, hvad der er de formodede kausale sammenhænge i indsatsen (dvs. sammenhænge mellem indsats, resultat og virkning), som udbygges med en eksplicitering af dels drivkræfter og barrierer i forhold til de kausale sammenhænge. Tilgangen betyder, at der først er identificeret og ekspliciteret en forandringsteori, som derefter danner grundlag for en teoretiske og/eller empirisk afprøvning med brug af eksisterende og ny dokumentation. Selve dataindsamlingen er struktureret om at belyse (i) de virkende mekanismer i forandringsteorien, (ii) kontekstuelle drivkræfter og barrierer i forhold til de virkende mekanismer og (iii) alternative forklaringer.

Forandringsteorien bag frikommuneforsøget

Fundamentet for evalueringstilgangen er en eksplicit forandringsteori, som tydeliggør antagelser om sammenhænge mellem indsats, resultater og tilsigtede effekter. Da en forandringsteori oftest ikke er ekspliciteret, vil der som en del af evalueringen udvikles en overordnet forandringsteori (policy-niveau) suppleret af kommunale forandringsteorier baseret på den lokale udmøntning af frikommuneforsøget.

Vores tilgang til evalueringen tager afsæt i, at lovændringerne skal ses med udgangspunkt i den lokale anvendelse af det forøgede råderum. På tværs af de medvirkende kommuner anvendes en række forskellige tiltag og instrumenter, og det er derfor afgørende, at evalueringen tager udgangspunkt i lokale mål, indsatser og rammevilkår.

¹² Weiss, C. H. (1997a). How Can Theory-Based Evaluation Make Greater Headway, *Evaluation Review*, 21, 501-524. Weiss, C. H. (1997b). Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future, *New Directions for Evaluation*, 76, 68-83.

Forandringsteorien er opstillet af Rambøll og er efterfølgende kvalificeret via dataindsamlingen i kommunerne. Frikommuneforsøget kan anskues fra tre perspektiver:

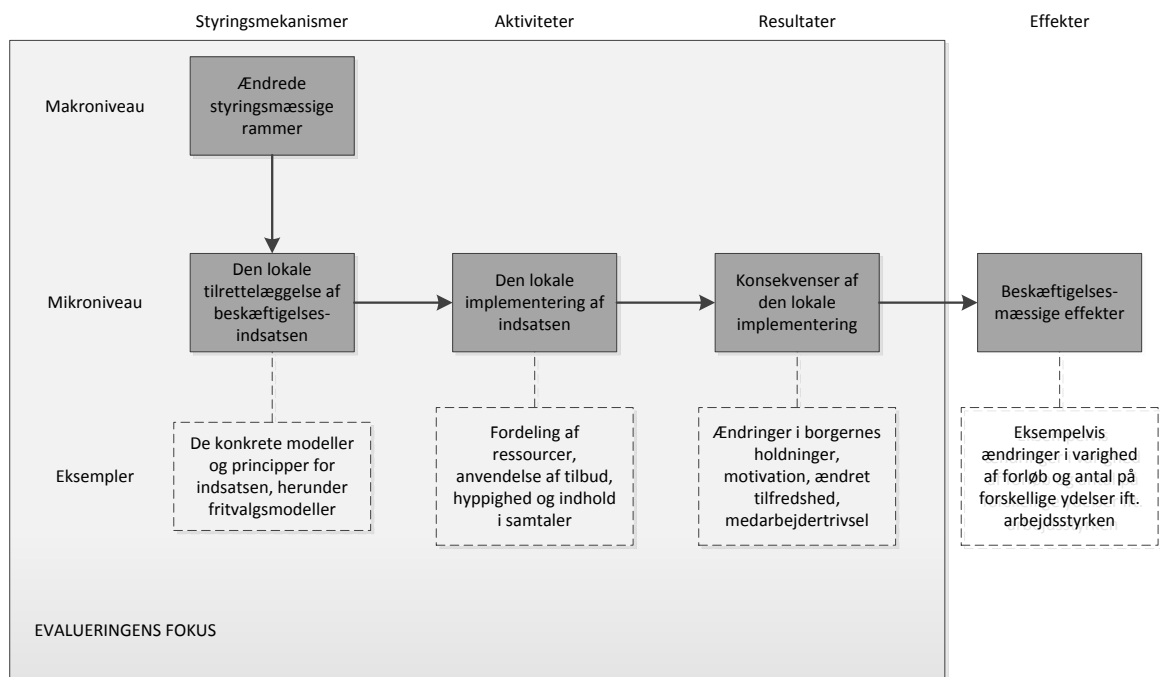
- **Policy-niveau** (nationalt): Det, at man giver nogle kommuner øgede frihedsgrader, medfører en række eftertragtede konsekvenser, fx bedre faglige resultater, øget innovation og bedre tilpasning til lokale forhold
- **Programniveau** (kommunalt)
- **Projektniveau** (de enkelte projekter i en given kommune).

Evalueringen fokuserer primært på kommunernes samlede forsøg i et overordnet perspektiv (programniveauet), og skal således ikke foretage en uddybende kortlægning af de enkelte forsøgsprojekter.

Den analytiske tilgang er illustreret i nedenstående figur, der viser forandringsteorien fra ændrede styringsmæssige rammer på policy-niveau, over den lokale tilrettelæggelse og implementering til resultater og ultimativt beskæftigelsesmæssige effekter af den ændrede indsats. Som illustreret i figuren, er evalueringens primære fokus på den lokale tilrettelæggelse og implementering og de kortsigtede resultater heraf i form af borgernes vurdering (tilfredshed), motivation og ejerskab samt medarbejdernes reaktion i form af trivsel og motivation.

På baggrund af forandringsteorien er udformet en række evalueringsspørgsmål, der er vedlagt særskilt i bilag 2.

Bilagsfigur 1: Frikommuneforsøgets overordnede forandringsteori



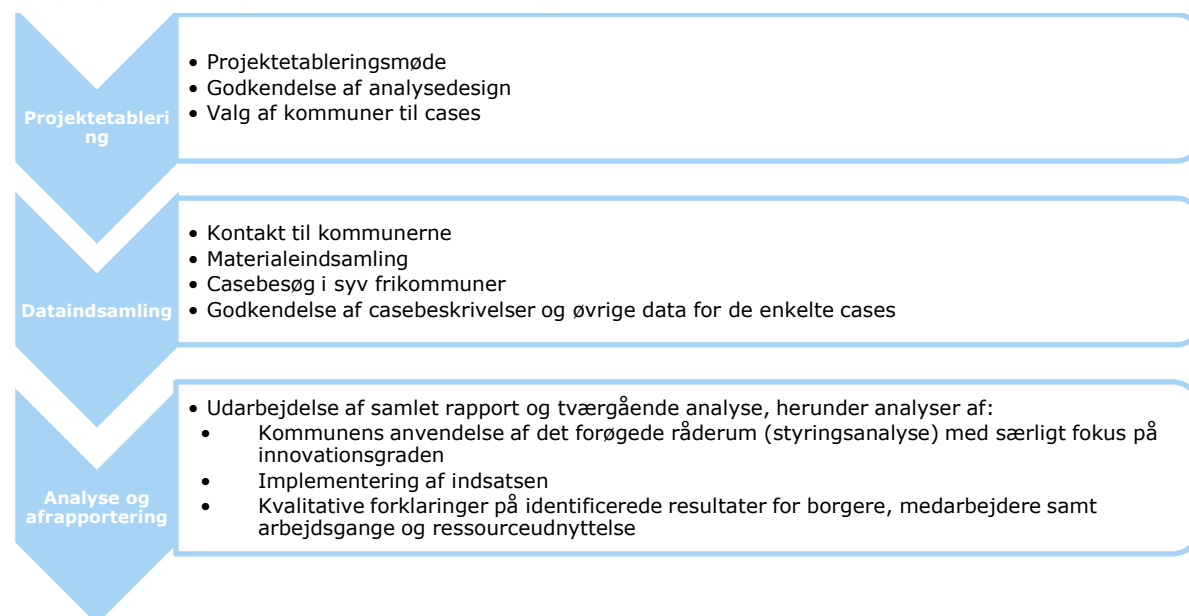
Gennemførelse af opgaven

Evalueringens tilgang tager afsæt i seks casesbeskrivelser. Her analyseres implementeringen af forsøget og de umiddelbare resultater for borgere og medarbejdere. Analysen af de kommunale cases giver dels en dybdegående forståelse af den lokale implementering af frikommuneforsøget i den enkelte kommune, og dels giver mulighed for at drage analytiske konklusioner på tværs af de gennemførte cases. Dette afspejler sig i, at der på baggrund af de enkelte casebeskrivelser er udarbejdet en tværgående rapport, der beskriver og analyserer ligheder og forskelle på tværs af frikommuneforsøgene.

Evalueringen er en casebaseret kvalitativ evaluering, hvor Rambøll har foretaget casebesøg i de syv¹³ medvirkende kommuner. Desuden er der indhentet materialer fra frikommunerne og Økonomi- og Indenrigsministeriet, såsom frikommuneansøgninger, projektbeskrivelser og referater fra udvalgs møder.

Nedenstående figur viser, hvilke faser evalueringen er struktureret om.

Bilagsfigur 2: Oversigt over det metodiske design



Den konkrete gennemførelse af opgaven omfatter nedenstående elementer i henhold til dataindsamlingen i bilagsfigur 2:

- **Kontakt til kommunerne:** Rambøll tager kontakt til de udvalgte kommuner. Formålet er dels at informere om projektet, dels at identificere relevant kontaktperson i kommunen. Her indgås nærmere aftale om fremskaffelse af relevant materiale samt om gennemførelse af kommunebesøg
- **Materialeindsamling:** Der gennemføres dybdegående søgninger på relevant materiale på kommuners, centraladministrations og KL's hjemmesider. Desuden afsøges medieomtale om frikommuner på nationale og lokale nyhedsmedier. De afdækkede kommuner fremsender relevant materiale, såsom ansøgninger, kommunale beslutningsoplæg, interne notater, der beskriver modeller og principper for beskæftigelsesindsatsen samt øvrige opfølgninger på kvalitet og resultater af indsatsen
- **Casebesøg i syv frikommuner:** Der gennemføres caseinterviews med den relevante direktør og/eller fagchef og koordinator samt fokusgruppeinterviews med udvalgte medarbejdere. Den nedenstående bilagstabel 1 viser, hvilke interviews der er gennemført i de enkelte casekommuner. Interviewene har til formål at:
 - Beskrive den konkrete organisering og implementering af indsatsen. Dvs. hvilke ændringer er der konkret foretaget, og med hvilke bevæggrunde
 - Opnå kvalitative vurderinger af resultaterne heraf
 - Afklare tvivlsspørgsmål på baggrund af materialeindsamlingen
 - Høste erfaringer om den praktiske gennemførelse af forsøget

¹³ Der er udarbejdet interviews i syv kommuner. Gentofte og Gladsaxe Kommuner har udarbejdet en fælles ansøgning, og er af Rambøll vurderet at være sammenfaldende på centrale parametre, hvorfor disse to kommuner er sammenfattet i en case.

- **Godkendelse af analyser og øvrige data:** Rambøll foretager efterfølgende analyser af det indsamlede materiale samt de beskrevne vurderinger af de opnåede resultater. Analyserne forelægges for kommunerne til godkendelse for faktuelle fejl og mangler.

Bilagstabel 1: Gennemførte caseinterviews i de enkelte cases

	Øverste ledelse	Mellemlidere og administration	Medarbejdere
Fredensborg	<ul style="list-style-type: none"> • Direktør 	<ul style="list-style-type: none"> • Tre teamledere • Frikommuneadministrator 	
Gentofte	<ul style="list-style-type: none"> • Afdelingschef for Job & Ydelser • Jobcenterchef 		<ul style="list-style-type: none"> • Medarbejdere i berørte afdelinger
Gladsaxe	<ul style="list-style-type: none"> • Afdelingschef for Arbejdsmarkedsafdelingen • Jobcenterchef 	<ul style="list-style-type: none"> • Fagspecialist¹⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • Medarbejdere i berørte afdelinger
Odense	<ul style="list-style-type: none"> • Rådmand • Tre centerchefer 	<ul style="list-style-type: none"> • Fire frikommuneadministratorer 	<ul style="list-style-type: none"> • Medarbejdere i jobrehabiliteringscenteret
Vejle	<ul style="list-style-type: none"> • Arbejdsmarkedschef 	<ul style="list-style-type: none"> • Fem afdelingsledere • Repræsentant fra stabsfunktionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Medarbejdere i berørte afdelinger
Vesthimmerland	<ul style="list-style-type: none"> • Stillingen var ubesat på daværende tidspunkt 	<ul style="list-style-type: none"> • Udviklingskonsulent • Faglig koordinator • Leder for sygedagpenge • Leder for Center for Kompetence og Afklaring 	<ul style="list-style-type: none"> • Medarbejdere i berørte afdelinger
Viborg	<ul style="list-style-type: none"> • Direktør for Job og Velfærd • Arbejdsmarkedschef 	<ul style="list-style-type: none"> • Projektleder 	<ul style="list-style-type: none"> • Medarbejdere i berørte afdelinger

Opmærksomhedspunkter i gennemførelsen af opgaven

Rambøll er under udarbejdelsen af evalueringen opmærksom på en række ændringer i de overordnede rammevilkår for kommunerne på beskæftigelsesområdet samt sideløbende projekter.

Generelt er beskæftigelsesområdet et politisk område med en høj grad af omskiftelighed fx nye målsætninger, lovgivning og refusionsregler, og der har det seneste år været flere landdækkende initiativer, reformer og reformudspil. Vesthimmerlands Kommune har eksempelvis valgt at arbejde med tilrettelæggelse af en helhedsorienteret indsats. Det er samtidig et område, som kommunen har arbejdet med i forbindelse med *Brug for alle*-initiativet, førtidspension- og fleksjobreformen og det forberedende arbejde med kontanthjælpsreformen, som dermed har influeret frikommuneforsøget, og haft medvirkende betydning for implementeringen af frikommuneforsøget i Vesthimmerland. Overordnet set er frikommuneforsøgene i alle frikommunerne påvirket af reformarbejderne. Herudover har en del af frikommunerne valgt at igangsætte et forsøgsprojekt vedrørende seniorjob i private virksomheder, der bliver berørt af den nye aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse, hvor målgruppen for seniorjob modtager en anden ydelse, og derfor i mindre omfang end forventet skal modtage seniorjob.

Evalueringen tager endvidere hensyn til anvendelsen af udfordringsretten. Udfordringsretten giver institutioner, der leverer offentlig service, mulighed for at søge om fritagelse for gældende regler afhængig af forsøgsansøgningen. På beskæftigelsesområdet har Odense, Ringsted og Aalborg Kommune benyttet sig af muligheden for at søge om fritagelse af gældende regler i forbindelse med fx ungeindsatsen, hvor unge mellem 15-24 år modtager en særskilt indsats i en tværkommunal enhed, der også foretager sagsbehandling og træffer afgørelser på andre områder end beskæftigelsesområdet. Desuden er der et forsøg med udfordringsretten, hvor kommunen selv kan vurdere behovet for opfølgning og kontakt til sygedagpengemodtagere i kategori 1 og 2, der deltager i et aktivt tilbud. Det er dermed forsøg, hvor der i nogen grad er sammenfald med frikommuneforsøgene, hvilket evalueringen vil tage højde for.

¹⁴ Opfølgende samtale i forbindelse med udarbejdelse af caserapport.

BILAG 2 EVALUERINGSMATRICE

Dette bilag indeholder Rambølls operationalisering af de centrale variable afdækket i bilag 1. Disse er indarbejdet i en evalueringsskema, der er anvendt til alle caseinterviews som grundlæggende spørgeguide.

Vores forståelse af de kommunale frikommuneforsøg er baseret på en række begreber fra hhv. strategi-, og implementeringslitteraturen. Den overordnede forklaringsmodel indeholder således følgende elementer, der udfoldes og konkretiseres i de individuelle caserapporter og den tværgående analyse:

- Strategi (for udnyttelse af det kommunale råderum)
- Implementering
- Resultater.

Forståelsesramme, strategi og implementering

Evalueringen anlægger et todelt perspektiv på kommunernes strategiske overvejelser i forhold til, hvordan de øgede råderum konkret anvendes. Der sondres mellem, hvilke målsætninger kommunen formulerer og hvilke virkemidler man på den baggrund bringer i anvendelse. Samtidig indfanger evalueringen de mere innovative elementer i frikommuneforsøget, hvorfor der er anlagt et processuelt perspektiv på strategien.

I nedenstående evalueringsskema har vi operationaliseret evalueringsspørgsmålene yderligere. Oversigten viser endvidere, hvordan data anvendes til at belyse de enkelte spørgsmål.

Bilagstabel 2: Evalueringsskema

Tema	Evalueringsspørgsmål	Datakilder		
		Ansøgning	Øvrig dokumentation	Interview
Kommunens anvendelse af det forøgede råderum (lokale mål)				
Mål og virkemidler	Hvilke overordnede målsætninger og principper er styrende for kommunernes udnyttelse af det udvidede råderum?	X	X	X
	Hvilke virkemidler gør kommunen brug af i forsøgsprojekterne?	X	X	X
Beslutningsproces	Hvem har været inddraget i fastsættelsen af hhv. overordnede og projektspecifikke målsætninger?		X	X
	Hvordan har processen forløbet (hvordan var de involveret?)		X	X
Den lokale implementering af indsatsen (aktiviteter/output)				
Organisering	Hvilke tiltag er gjort for at ændre organisering og samarbejde?		X	X
	Er der opnået en mere helhedsorienteret indsats?		X	X
	Er der opnået de ønskede administrative forenklinger?		X	X
	Er der etableret en fælles indgang for borgeren?		X	X
Kontaktforløb	Hvilke ændringer er sket i forhold til måden, hvorpå kommunen tilrettelægger det individuelle kontaktforløb?		X	X
	Hvordan er borgeren inddraget i tilrettelæggelse af kontaktforløbet?		X	X
Tilbud	Hvordan er borgeren inddraget i tilrettelæggelse af tilbuddet?		X	X
	Hvilke ændringer er der sket i kommunens anvendelse af aktive tilbud (mentor, praktik, mv.)?		X	X
Implementering	Hvor langt er kommunen alt i alt kommet med at implementere forsøgs-		X	X

	projektet?		
	Hvem har været inddraget i implementeringen?	X	X
	Hvordan har processen forløbet (hvordan var de involveret?)	X	X
Resultater for borgere og medarbejdere (virkninger)			
	Hvordan påvirkes borgernes motivation, ejerskab og tilfredshed?	X	X
	Hvilke konsekvenser har den ændrede tilrettelæggelse og de ændrede muligheder for medarbejdernes råderum, motivation og trivsel?	X	X
	Har det øgede råderum frigjort ressourcer, der har gavnet borgerne på anden vis?	X	X
Rammebetingelser			
Strukturelle	Hvilken betydning har strukturelle faktorer for forsøgenes virkning i kommunen? <ul style="list-style-type: none"> • Beskæftigelsessituationen • Økonomi. 		X
Organisatoriske	Hvilken betydning har institutionelle faktorer for forsøgenes virkning i kommunen? <ul style="list-style-type: none"> • Ledelsesopbakning • Læringskultur • Tværgående samarbejde. 		X
Interpersonelle	Hvilken betydning har interpersonelle faktorer for forsøgenes virkning i kommunen? <ul style="list-style-type: none"> • Samarbejde mellem projektgruppe/ledelse/øvrige aktører 		X