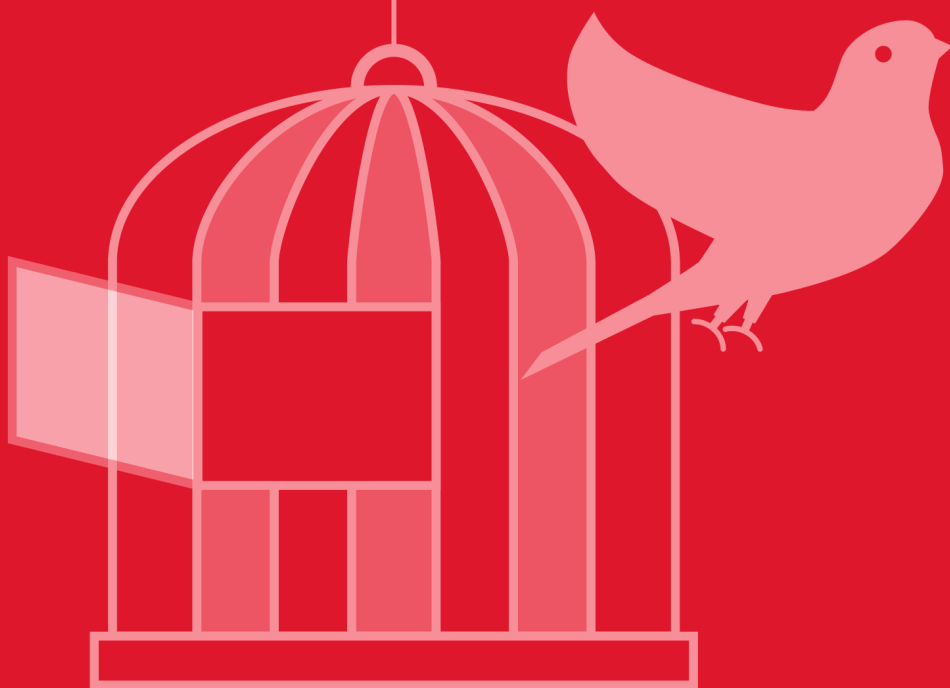


Fem spor i lokal frisættelse – 12 års danske erfaringer

Notat



Fem spor i lokal frisættelse – 12 års danske erfaringer.
Notat.

© VIVE og forfatterne, 2024

e-ISBN: 978-87-7582-408-3

Projekt: 303012

Finansiering: VIVE

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.



Forord

Der har i de seneste år været gennemført en række forsøgsprogrammer i Danmark med fokus på afbureaukratisering og øget fagligt råderum til velfærdsmedarbejdere tæt på borgeren. Det gælder tillidsreformen, frikommuneforsøgene, forsøg med friinstitutioner og senest velfærdsaftalerne på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet.

Spørgsmålet, som dette notat belyser, er, hvordan man kan forstå denne form for lokal frisættelse med udgangspunkt i de konkrete erfaringer i de seneste fem forsøgsprogrammer på området. Som det vil fremgå af notatet, er der udarbejdet en række evalueringer af de forskellige frisættelsesprogrammer de seneste år. På baggrund af en gennemgang af denne litteratur og politiske dokumenter på området søger notatet at besvare dette spørgsmål.

En senere rapport, som forventes publiceret i foråret 2025, vil gå i dybden med aktuelle erfaringer med ændringer i kommunal styring og ledelse som følge af lokal frisættelse. Slutevalueringen af velfærdsaftalerne forventes publiceret i januar 2025 og vil yderligere kunne bidrage til forståelsen på området.

Arbejdet med notatet er finansieret af VIVE under VIVEs trækingsret. Trækingsretten er midler, som VIVE råder over til at lave forskning og analyser inden for strategiske temaer fastlagt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet med inddragelse af Social- og Boligministeriet.

Notatet er udarbejdet af professor MSO Ulf Hjelm og senioranalytiker Lars Bo Pedersen. Det er kvalitetssikret ved henholdsvis et internt og et eksternt review af eksperter på området.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE styring og Ledelse



Indholdsfortegnelse

Hovedresultater	5
1 Indledning	7
1.1 Baggrund	7
1.2 Formål med notatet	9
1.3 Kort om metode	9
2 Fem kerneelementer i lokal frisættelse	12
2.1 Færre regler	12
2.2 Mindre dokumentation	20
2.3 Fra detailmål til formål	27
2.4 Tillidsbaseret kultur	33
2.5 Eksperimentel tilgang	39
3 Konklusion	44
Litteratur	48
Bilag 1 Oversigt over kildemateriale	51

Hovedresultater

SVM-regeringen (2022-) har i regeringsgrundlaget fra december 2022 lagt op til "den mest omfattende frisættelse af den offentlige sektor i velfærdssamfundets historie." Regeringen har på det grundlag fremlagt reformforslag på folkeskoleområdet og på ældreområdet, og der er et reformforslag på vej på beskæftigelsesområdet. Det fremgår også af regeringens 2030-plan, at lokal frisættelse vil stå centralt i reforminitiativer i den offentlige sektor i de kommende år.

Der mangler dog en sammenhængende forståelse af, hvordan lokal frisættelse skal begrebsliggøres. Hovedformålet med dette notat er at skabe en typologi for frisættelse for at få en bedre forståelse for, hvad der konkret menes med lokal frisættelse i en aktuel dansk kontekst.

Notatet tager udgangspunkt i de seneste 12 års erfaringer med lokal frisættelse, sådan som de er kommet til udtryk i de mest centrale forsøgsprogrammer på området: Tillidsreformen (2012-15), frikommuneforsøg I (2012-15), frikommuneforsøg II (2016-20), forsøg med friinstitutioner (2018-21) og senest velfærdsaftalerne på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet (2021-24).

Fem kerneelementer – eller spor – kan genfindes på tværs af forsøgsprogrammerne. De er illustreret i denne figur.



Der har været en større eller mindre vægtning af kerneelementerne i de forskellige forsøgsprogrammer, men i alle programmer er der indgået en frisættelse fra regler, forsøg på mindre dokumentation, initiativer omkring mindre målstyring, et ønske om en mere tillidsbaseret kultur og en eksperimentel tilgang.

Potentialer og udfordringer i lokal frisættelse

Ud over at søge at skabe en typologi giver notatet også eksempler fra evalueringsmaterialet på, hvilke potentialer og udfordringer der i praksis har knyttet sig til implementeringen af de fem kerneelementer i den lokale frisættelse.

Eksempler på potentialer ses navnlig i forsøg med markante regelfritagelser, hvor det har været muligt at lave ambitiøse innovative tiltag og en grundig opfølgende evaluering – mest tydeligt ses det i frikommuneforsøg II (2016-20) og i forsøg med velfærdsaftaler (2021-24).

Eksempler på udfordringer ses navnlig i mere afgrænsede forsøg, hvor der har manglet en markant politisk og ledelsesmæssig opbakning til forsøgene – mest markant er dette i tillidsreformen (2012-2015), frikommuneforsøg I (2012-2015) og i forsøg med friinstitutioner (2018-2022).

Opfølgende rapport i foråret 2025

Notatet er første del af et samlet projekt, der ser nærmere på erfaringerne med lokal frisættelse, herunder ændringer i lokal styring og ledelse. Den afsluttende rapport, som forventes publiceret i foråret 2025, vil gå i dybden med aktuelle erfaringer med ændringer i styring og ledelse som følge af lokal frisættelse.

Fakta om undersøgelsen

Vidensopsamlingen af erfaringer med forsøgsprogrammer med fokus på lokal frisættelse i perioden 2012-2024 bygger på to typer af dokumenter:

- Politiske dokumenter, der redegør for formålet med det pågældende forsøgsprogram. Der indgår ni politiske dokumenter i vidensopsamlingen.
- Nationale evalueringer af de enkelte forsøgsprogrammer, som redegør for de konkrete erfaringer med implementering af programmerne. Der indgår tyve nationale evalueringer i vidensopsamlingen.

1 Indledning

1.1 Baggrund

Den offentlige sektor er under et stigende pres for at udvikle og levere velfærds løsninger af høj kvalitet samtidig med, at man oplever problemer med finansiering af velfærden og rekruttering af kernemedarbejdere. Udgifter og krav til offentlig service øges, mens der er begrænset mulighed for tilsvarende at øge indtægterne gennem skatteudskrivelse. Det er derfor i stigende grad nødvendigt at finde nye – og effektive – løsninger for leveringen af velfærd, som kan fremme kvalitetsudvikling, og som samtidig lever op til borgernes forventninger om offentlig service (Thygesen & Kampmann, 2013; Andersen m.fl., 2017; Johnsen & Svare, 2024).

En del af denne politiske dagsorden har været at afbureaukratisere den offentlige sektor og dermed frigøre ressourcer, som tidligere har været bundet op på arbejde med unødige regler og dokumentationskrav. Dette fremgår af de forskellige moderniseringsprogrammer, som er blevet fremlagt af skiftende regeringer fra 1980'erne og frem til i dag (Christensen, 2022).

Senest har den nuværende regering (SVM-regering, 2022-) fremsat en dagsorden om at ville "gennemføre den mest omfattende frisættelse af den offentlige sektor i velfærdssamfundets historie og grundlæggende forandre den måde, velfærden i dag styres, dokumenteres, kontrolleres og leveres på" (Regeringen, 2022, s. 14). Samtidig fremgår det af regeringens 2030-plan, at frisættelse af den offentlige sektor er et helt centralt element, og at "en grundlæggende forandring kræver tillid" (Regeringen, 2024, s. 191).

Et mere konkret udtryk for ambitionen om at afbureaukratisere og frisætte den offentlige sektor er de forsøgsprogrammer, som er blevet iværksat på området de seneste år. Disse forsøgsprogrammer har eksperimenteret med at frisætte kommuner og lokale institutioner/tilbud fra nationale og lokale regler, så man på lokalt niveau fik nye og mere fleksible muligheder for at tilrettelægge og udføre forskellige velfærdsopgaver.

Tabel 1.1 giver et overblik over de forsøgsprogrammer, der er iværksat med fokus på lokal frisættelse fra 2012 til 2024. Det fremgår, at mere end halvdelen af landets kommuner siden 2012 har arbejdet med lokal frisættelse, og at der er udført forsøg på en lang række forskellige velfærdsområder.

Tabel 1.1 Forsøgsprogrammer med fokus på lokal frisættelse, 2012-24

Forsøgsprogram	År	Antal kommuner	Sektorområder
Tillidsreform	2012-15	Min. 3*	Social, sundhed m.m.
Frikommuneforsøg I	2012-15	9	Social, sundhed, skole, beskæftigelse, teknik og miljø
Frikommuneforsøg II	2016-20	44	Social, sundhed, ældre, beskæftigelse, bolig, børn og unge
Friinstitutioner	2018-21	4	Social, ældre, dagtilbud
Velfærdsaftaler	2021-24	7	Ældre, skole, dagtilbud

Anm.: Der er ikke indsamlet præcise informationer om, hvor mange kommuner der har arbejdet med principperne i tillidsreformen, men det har som minimum været tre kommuner (Bentzen, 2016; Hjelmar, m.fl. 2016).

Det første frisættelsesforsøg i denne række var tillidsreformen, der blev lanceret under regeringen Helle Thorning-Schmidt (2011-15) i et samarbejde med en række faglige organisationer. Fra statens side blev der igangsat en række lokale forsøg i den offentlige sektor, såkaldte styringslaboratorier. Forsøgene skulle tage udgangspunkt i syv moderniseringsprincipper med fokus på tillid, samarbejde, nytænkning og faglighed (Regeringen, m.fl., 2013).

Regeringen Helle Thorning-Schmidt (2011-2015) igangsatte det første frikommuneforsøg (Frikommuneforsøg I). Forsøgsprogrammet gav kommunerne mulighed for at søge om dispensation fra statslige regler for dermed at kunne udvikle nye offentlige indsatser med fokus på øget kvalitet og ressourcebesparelser (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, u.å.a).

Frikommuneforsøg II blev igangsat af regeringen Lars Løkke Rasmussen II (2015-2016). Forsøgsprogrammet gjorde det muligt for kommunerne at søge om lovmæssige undtagelser og gå sammen i kommunenetværk for sammen at udvikle nye velfærdsløsninger, fx bedre sagsbehandling på familieområdet eller en mere helhedsorienteret indsats sammen med socialt udsatte borgere (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, u.å.b).

Regeringen Lars Løkke Rasmussen III (2016-2019) iværksatte som en del af Sammenhængsreformen forsøget om friinstitutioner. Formålet var her at give lokale institutioner større frihedsgrader og derigennem mulighed for at bidrage til afbureaukratisering og regelforenkling i den offentlige sektor (Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024).

Det foreløbigt seneste forsøg med lokal frisættelse er velfærdsaftalerne, der blev igangsat af regeringen Mette Frederiksen (2019-2022). I dette forsøgsprogram blev forsøgskommunerne ikke blot fritaget fra enkelte regler, som kommunerne søgte om. I stedet blev de i princippet fritaget for al lovgivning på et specifikt velfærdsområde (dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet) – dog med undtagelse af ”hegnspæle”, som man ikke kunne eller ville undtage (grundlovsbestemmelser, EU-lovgivning, retssikkerhedsprincipper m.m.). (Hjelmar m.fl., 2023).

1.2 Formål med notatet

Formålet med dette notat er at uddrage de overordnede elementer, der går igen på tværs af de fem forskellige forsøgsprogrammer, med fokus på lokal frisættelse med udgangspunkt i evalueringerne på området. Der fokuseres på at identificere elementer, der går igen i *alle* fem programmer – ikke kun i enkelte af dem – og som dermed kan opfattes som tværgående kernelementer i frisættelsen. Notatet vil fokusere på følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvordan kan lokal frisættelse forstås med udgangspunkt i de konkrete erfaringer med frisættelse i de seneste fem forsøgsprogrammer på området, og kan der opstilles en typologi på området?

Notatet baserer sig på de dokumenter, der beskriver formålet med forsøgene og eksisterende evalueringer af frisættelsesforsøgene. I notatet søges identificeret de kernelementer, der indgår i formålene med forsøgene, og det afsøges, hvordan man konkret har arbejdet med kernelementerne i de fem forsøgsprogrammer.

Den typologi, der opstilles, skal ses som et forsøg på deskriptivt at sammenfatte politiske intentioner og konkrete udmøntninger af frisættelsen. For at illustrere, hvordan typologiens kernelementer er blevet implementeret i praksis, gives eksempler på potentialer og udfordringer ved konkrete tiltag, der er igangsat under hvert kernelement. Disse eksempler vil blive fulgt op og analyseret mere grundigt i den næste fase af dette analyseprojekt.

1.3 Kort om metode

Vidensopsamlingen af erfaringer med forsøgsprogrammer med fokus på lokal frisættelse i perioden 2012-2024 er foregået i to faser. I den første fase er den relevante litteratur blevet udvalgt, og i den anden fase er litteraturen blevet analyseret.

1.3.1 Udvælgelse af relevant litteratur

Formålet med vidensopsamlingen har været at identificere formål og overordnede erfaringer med lokal frisættelse på tværs af de enkelte forsøgsprogrammer. På den baggrund er det blevet prioriteret at basere vidensopsamlingen på de politiske dokumenter, der beskriver formålet med forsøgene, og på de nationale evalueringer af de enkelte forsøgsprogrammer.

I alt 20 nationale evalueringer indgår i analysen.¹ I Tabel 1.2 ses antallet af publikationer fordelt på de enkelte forsøgsprogrammer (se også bilag 1):

Tabel 1.2 **Oversigt over nationale evalueringer**

Forsøgsprogram	Antal publikationer
Tillidsreform	2 publikationer
Frikommuneforsøg I	8 publikationer
Frikommuneforsøg II	8 publikationer
Friinstitutioner	1 publikation
Velfærdsaftaler	1 publikation

Ud over de nationale evalueringer indgår i alt ni politiske dokumenter i analysen (se bilag 1).

1.3.2 Analyse af litteratur

I analysen af den udvalgte litteratur blev der indledningsvis foretaget en kodning af de overordnede elementer, der indgår i de politiske dokumenter og de nationale evalueringer. Denne kodningsproces var iterativ. Forskerne bag vidensafdækningen kodede i første omgang elementerne i frisættelsesforsøgene ud fra de politiske dokumenter og et mindre udvalg af nationale evalueringer. Koderne blev på den baggrund tilpasset, og yderligere publikationer blev herefter kodet og gennemgået ud fra det nye kodeskema. Efter en mindre revision af koderne blev de sidste publikationer gennemgået. De overordnede koder (eller kerneelementer) vil blive gennemgået i næste kapitel.

Hver af de overordnede koder (eller kerneelementer) kunne dernæst analyseres på tværs af de forskellige publikationer. På den baggrund blev minimum et citat fra

¹ En enkelt publikation er ikke en formel national evaluering, men den indeholder primære data om forsøgsprogrammets formål samt primære data om gennemførelse og resultater i en enkelt kommune og er derfor medtaget i vidensopsamlingen (se Bentzen, 2016).

hvert politisk dokument udvalgt for hvert analysetema og tilsvarende i forhold til de nationale evalueringer (se næste kapitel). Udvælgelsen af de enkelte citater blev foretaget på baggrund af en vurdering af, hvilket citat (eller citater) der var mest illustrativt i forhold til det pågældende analysetema.

2 Fem kerneelementer i lokal frisættelse

I opsamlingen af overordnede formål og erfaringer fra de fem nationale frisættelsesprogrammer har analysen vist, at der er nogle gennemgående kerneelementer på tværs af frisættelsesprogrammerne. De fem kerneelementer er følgende:

- Færre regler
- Mindre dokumentation
- Fra detailmål til formål
- Tillidsbaseret kultur
- Eksperimentel tilgang

I det følgende vil formål og erfaringer fra hver af de fem kerneelementer blive gennemgået. Der vil også kort blive givet eksempler på potentialer og udfordringer i implementeringen af kerneelementerne.

2.1 Færre regler



I centrum af de seneste års programmer med lokal frisættelse har ligget en ambition om at mindske antallet af regler. Det gælder både nationale regler, kommunale regler og lokale regler på den enkelte institution. Gennem en sådan frisættelse fra regler er ønsket at frigive mere tid til en mindre standardiseret indsats og mere nærvær med borgeren (Regeringen, 2017; 2018; 2022; 2024).

Frisættelse fra regler er typisk blevet politisk koblet til et opgør med bureaukratiet. Ønsket om at gøre op med unødige regler har været en dagsorden i dansk politik, navnlig siden 1980'erne (Christensen, 2022). Med bureaukrati menes en styreform, som er baseret på regeloverholdelse og en hierarkisk organiseringsform, og hvis primære formål er at sikre lovlighed, ekspertise og stabilitet i opgavevaretagelsen. En vigtig tilføjelse er her, at opgøret med bureaukratiet skal ses som et opgør med det unødige bureaukrati. Hermed menes en form for bureaukrati, der har overskredet sit oprindelige formål og resulteret i et overdrevet regelstyre, som karakteriseres som meningsløst (Bozeman, 1993).

De følgende citater illustrerer, hvordan ønsket om lokal frisættelse er koblet til et opgør med regler og unødigt bureaukrati i de forskellige frisættelsesforsøg.



Tillidsreform:

Styringen i den offentlige sektor skal baseres på mål og resultater, frem for på regler og procedurer.

(Regeringen m.fl., 2013, s. 2)

Frikommuneforsøg I:

Ordningens overordnede formål (...) er at bidrage til regeringens reformarbejde med fokus på et opgør med unødigt bureaukrati overalt i den kommunale sektor. Dette skal frigøre ressourcer til bedre service for borgerne.

(Rambøll & BDO, 2016e, s. 1)

Frikommuneforsøg II:

Formålet med denne lov er at give kommuner (...) mulighed for at gennemføre forsøg (...) til gavn for borgerne gennem effektiviseringer, regelforenklinger og bedre styring i kommunerne.

(Bekendtgørelse af lov om frikommunenetværk, 2017, § 1)

Friinstitutioner:

Regelforenkling og afbureaukratisering har været et centralt fokusområde (...) Regeringen vil give kommunerne større mulighed for at bekæmpe bureaukratiet og dermed større frihed.

(Regeringen, 2017, s. 7).

Velfærdsaftaler:

Med denne aftale forpligter parterne hinanden på at søge tilslutning til at fjerne regulering med henblik på at skabe øget kvalitet og plads til fagligheden i velfærden.

(Regeringen, 2020, s. 2)

I analysen af, hvordan man i programmerne med lokal frisættelse konkret har forsøgt at fjerne regler og unødigt bureaukrati, har vi taget udgangspunkt i tre temaer: 1) arbejdet med at fokusere på nødvendige regler, 2) arbejdet med at skabe fleksible og borgerorienterede arbejdsgange, og 3) arbejdet med at skabe øget koordination på tværs af regelsæt.

Analysen viser:

- At frisættelsesforsøgene har åbnet op for værdifulde erfaringer med, hvordan man skaber et øget fokus på nødvendige regler, der skaber værdi i opgaveløsningen, og fokus på unødvendige regler, der med fordel kan fjernes.
- At frisættelsen fra regler udgør en anledning til, at medarbejdere tæt på borgerne kan skabe nye arbejdsgange med fokus på borgerens individuelle og aktuelle situation frem for overholdelsen af formelle regler.
- At regler og kommunal forvaltning typisk er sektoropdelt, og at det vanskeliggør en koordineret indsats over for borgere med komplekse problemstillinger. Frisættelse fra regler, der åbner op for en tværgående indsats, har vist et potentiale.

2.1.1 Arbejdet med at fokusere på nødvendige regler

Arbejdet med at fjerne unødige regler og bureaukrati indebærer, at man skal skelne mellem de nødvendige og de unødvendige regler.

I forhold til de nødvendige regler er udgangspunktet i de forskellige frisættelsesforsøg, at der er nogle regelsæt i forhold til grundlov, EU-lovgivning og borgernes grundlæggende retssikkerhed, som ikke kan fraviges. Det har eksempelvis været en afgørende præmis for forsøgene, at borgernes rettigheder ikke måtte udfordres, hvis fritagelserne skulle accepteres af de nationale myndigheder. Forsøgene måtte ikke stille borgerne dårligere, end de er stillet efter gældende regler, ligesom regler, der forringer borgernes retssikkerhed ikke kunne indgå i forsøgene.

Dertil kommer et arbejde i hvert enkelt af frisættelsesforsøgene med at finde de regler, der understøtter kvalitet, effektivitet og demokrati – og de regler, som ikke gør det. Centralt i dette arbejde er følgende citater.



Tillidsreform:

Tendensen til at lave lokale regler bidrager til den tidligere omtalte eskalering af bureaukrati. (...) I nogle tilfælde er der tale om egentlig nye, lokale regler eller krav, som man lokalt indfører for at være "på den sikre side". I andre tilfælde sker den selvpåførte kontrol ved, at regler eller krav fra forvaltningen fortolkes mere stramt end nødvendigt.

(Bentzen, 2016, s. 208)

Frikommuneforsøg I:

En række af frikommuneforsøgene har (...) været med til at understøtte Beskæftigelsesministeriets reformdagsorden "administrerbare regler", som har fokus på reduktion i proceskrav og unødigt administration samt understøttet øget fokus på effekter.

(Rambøll & BDO, 2016e, s. 82)

Frikommuneforsøg II:

Forsøgene (...) har bidraget til en friere og mere fagligt funderet indsats i kommunerne, som har fjernet unødige regler og krav, og har givet kommunerne mulighed for at tilrettelægge indsatsen anderledes end hidtil.

(Frikommunenetværk på beskæftigelses- og integrationsområdet, 2020, s. 31)

Friinstitutioner:

Alle friinstitutionerne er stødt ind i udfordringer i forhold til at balancere mellem hensynet til ikke at stille borgerne dårligere og hensynet til at undgå unødigt bureaukrati.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 25)

Velfærdsaftaler:

Kommunalbestyrelsen har indledningsvist taget stilling til eventuelle kommunale hegnspæle for forsøget. Velfærdsaftalerne har herefter været et hyppigt punkt på dagsordenen i de relevante politiske udvalg og i kommunalbestyrelsen.

(Hjelmar m.fl., 2023. s. 102)

Erfaringerne fra frisættelsesforsøgene peger her på tre overordnede pointer.

Den første pointe er, at man i en række forsøg har arbejdet med at fjerne procesregler og her har været særlig opmærksom på, om dette førte til en forringelse af borgernes retsstilling. Procesregler kan virke som en form for detailstyring, men samtidig kan de sikre, at borgere får en ensartet behandling i henhold til lovgivningen. Frisættelsesforsøgene har muliggjort eksperimenter med dette felt.

Den anden pointe er, at man i arbejdet med at fjerne unødige regler har forsøgt at skærpe sit fokus. Fokus er i en række frisættelsesforsøg ændret fra regeloverholdelse til et mere direkte fokus på faglighed og effektivitet i opgaveløsningen.

Den tredje pointe er, at man i frisættelsesforsøgene også har arbejdet med den lokale fortolkning af regler. Det øgede fokus på fjernelse af unødige regler og bureaukrati har betydet, at der er kommet en større opmærksomhed på, at man ikke behøver at være "på den sikre side" og overimplementere regelsæt.

2.1.2 Arbejdet med at skabe fleksible borgerorienterede arbejdsgange

En central del af baggrunden for at ville fjerne unødige regler og bureaukrati er, at reglerne ses som "bøvlede". Hermed menes, at reglerne har nogle utilsigtede konsekvenser, der rækker ud over, hvad formålet med reglerne egentlig var. "Bøvlet" består i, at reglerne skaber unødvendigt merarbejde, som tager tid væk fra hovedformålet med arbejdet – ofte beskrevet om "kerneopgaven" (Regeringen, 2018).

Centralt i frisættelsesforsøgene har været – på baggrund af regelfritagelser – at skabe nye arbejdsgange, hvor fokus i højere grad er på fagligt funderede løsninger med udgangspunkt i borgerens aktuelle situation frem for en mere standardiseret arbejdsgang.



Tillidsreform:

Hensigten med tillidsdagsordenen er at sikre mere tid til kvalitet i kommunens kerneydelser og øge arbejdsglæden gennem mere fokus på tillid, faglighed og afskaffelse af uhensigtsmæssige arbejdsgange (Københavns Kommune: Kodeks for tillid).

(Bentzen, 2016, s. 23)

Frikommuneforsøg I:

Forsøget har reduceret unødigt bureaukrati i de pågældende kommuner [på beskæftigelsesområdet], både over for borgerne, som har fået et mere sammenhængende forløb, og over for medarbejderne, som har fået nemmere og mere meningsfulde arbejdsgange.

(Rambøll & BDO, 2016b, s. 7)

Frikommuneforsøg II:

Fritagelserne fra de fem paragraffer har indebåret nye arbejdsgange, hvor bl.a. den ressourcekrævende § 50-undersøgelse erstattes af helt korte socialfaglige vurderinger på 1-2 sider. Rådgiverne skal se familien hurtigt efter henvendelse eller underretning, og der skal følges op på sagen hyppigere og grundigere end tidligere alt efter barn og forældres behov.

(Hestbæk m.fl., 2021, s. 6)

Frinstitutioner:

Ønsket med fritagelsen [fra bevillingspraksis på plejehjemsområdet] var, at arbejdsgange for udredning og bevilling skulle være så tæt på borgeren som muligt og ske via faglig vurdering blandt personale, der har kendskab til og er tæt på borgeren.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 45)

Velfærdsaftaler:

Forsøget med velfærdsaftalerne har imidlertid været en anledning til at sætte fokus på udvikling af praksis og etablerede arbejdsgange.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 42)

Disse erfaringer fra frisættelsesforsøgene understreger tre grundlæggende pointer.

Den første pointe er, at forsøgene med frisættelse fra regler og unødigt bureaukrati udgør *en anledning* til at se kritisk på etablerede arbejdsgange. Selve regelfritagelsen betyder ikke nødvendigvis så meget i sig selv. Det er i højere grad den efterfølgende proces, hvor regelfritagelsen leder til udvikling af praksis ud fra faglige kriterier, der har betydning.

Den anden pointe er, at regelfritagelsen kan åbne op for en frigivelse af tid hos medarbejderne, som kan lede til markant nye arbejdsgange. Eksemplet fra frikommuneforsøg II illustrerer, at hvis medarbejderne får undtagelser fra specifikke paragraffer i lovgivning (i dette tilfælde § 48, § 50 og § 140 i serviceloven), så giver det

mulighed for at etablere nye arbejdsgange, hvor medarbejdernes tid kan prioriteres på en anden måde. I dette tilfælde blev tiden med familierne opprioriteret, og skriftlig afrapportering blev nedprioriteret.

Den tredje pointe er, at regelfritagelsen kan skabe et større fokus på den individuelle borgers situation frem for en overholdelse af formelle regler på området. Eksemplet fra forsøget med friinstitutioner illustrerer, at bevillingspraksis på ældreområdet kan forekomme "bøvlet" for de medarbejdere, der er tættest på borgeren i det daglige. Her har regelfritagelsen åbnet op for en mere fleksibel tildeling af fx bleer, hvor de medarbejdere, der er tættest på borgeren, får et øget ansvar.

2.1.3 Arbejdet med at skabe øget koordination på tværs af regelsæt

Gældende lovgivning på velfærdsområderne tager udgangspunkt i forskellige sektorområder: Beskæftigelsesområdet, folkeskoleområdet, dagtilbudsområdet, socialområdet etc. Tilsvarende gælder det, at kommunernes forvaltning er organiseret efter den gældende lovgivning, således at der er en beskæftigelsesforvaltning, folkeskoleforvaltning, dagtilbudsforvaltning etc.

Denne form for regelsæt (og kommunal organisering) skaber koordinationsproblemer i forhold til borgere, der er berettiget til at modtage ydelser eller indsatser fra flere forskellige lovgivninger og forvaltningsområder (Andersen m.fl., 2017).

Fjernelsen af regler i de enkelte lovgivninger kan potentielt løse nogle af disse koordinationsproblemer. Særligt nogle af frisættelsesforsøgene illustrerer dette.



Tillidsreform:

Der peges i casen på horisontale koordinationsudfordringer som en potentiel barriere. (...) Det er jo også bureaukrati i forhold til de øvrige kontorer. Der er en udfordring, når vi lige skal have et andet kontor henover, og så går de ellers i clinch med hinanden.

(Bentzen, 2016, s. 193)

Frikommuneforsøg I:

Forsøget indebærer etablering af en fælles visitations/opstartsenhed mellem jobcentret og ydelsescentret i sygedagpengesager. (...) Det skal sikre sammenhæng og koordinering mellem vejledningsindsats, myndighedsudøvelse, den konkrete indsats og økonomiansvaret, så det foregår mere effektivt med fokus på den samlede indsats.

(Rambøll & BDO, 2016e, s. 41)

Frikommuneforsøg II:

Lovhjemler er en lovgivningsmæssig barriere, der fletter sig ind i den sektoropdelte myndighedsstruktur. Fritagelserne betyder, at kommunerne har kunnet eksperimentere med (...) en mere fleksibel og mindre sektoropdelt organisering, hvor man arbejder ud fra én fælles plan frem for flere forskellige sektoropdelte planer.

(Holm-Petersen m.fl., 2021, s. 9 og 12)

Friinstitutioner:

Møderne handlede meget om, hvilke fritagelser, der var mulige, samt formulering af mål og behovet for en dialog på tværs af forvaltningsenheder og niveauer.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 36)

Velfærdsaftaler:

Der er forskellige perspektiver på, hvilken betydning det har for arbejdet med velfærdsaftalerne, at tilgrænsende velfærdsområder – og dermed samarbejdsparter som skole og socialforvaltning – ikke er friset. Nogle af de interviewede vurderer, at det ikke har haft en stor betydning, da aktiviteterne primært har været forankret i dagtilbuddene. Andre vurderer, at der er idéer, der ikke har kunnet realiseres, fordi tilstødende områder ikke er frisatte.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 42)

Særligt arbejdet med velfærdsaftaler viser, at frisættelsen fra regler på et enkelt velfærdsområde (fx dagtilbudsloven) har stor betydning. De interviewede aktører lægger vægt på, at frisættelsen fra dagtilbudsloven har haft den største betydning i den lokale frisættelse fra regler.

Samtidig fremgår det dog også, at frisættelsen hurtigt støder på nogle grænser, hvis man som kommune ikke er friset fra tilstødende lovgivning. Eksempler på tilstødende lovgivning til dagtilbudsloven er folkeskoleloven, serviceloven, sundhedsloven, psykologloven, budgetloven, forvaltningsloven og PPR-lovgivning.

Den væsentligste pointe, som man kan trække ud fra erfaringerne fra frisættelsesforsøgene på dette område, er, at lovgivning og kommunalforvaltning er sektoropdelt, og sektoropdelingen vanskeliggør en tværgående dialog og indsats med udgangspunkt i borgerens situation. Særligt frisættelsesforsøget i frikommuneforsøg II illustrerer dog, at arbejdet med at skabe øget koordination på tværs af regelsæt har

et potentiale. I dette forsøg fik kommunerne fritagelser fra sektorlovgivningens regler om udarbejdelse af særskilte planer på hvert sektorområde, fritagelser fra lovgivningen, som gav dem mulighed for at organisere sig mindre sektoropdelt, samt fritagelser fra procesmål på beskæftigelsesområdet, der gav kommunerne muligheder for en mere helhedsorienteret indsats. Dette gav kommunerne mulighed for at give socialt udsatte familier og borgere én indgang til kommunen og én samlet plan for familien/borgeren.

2.2 Mindre dokumentation



Programmerne med lokal frisættelse indeholder – mere eller mindre eksplicit – et ønske om at reducere og målrette dokumentationspraksis i kommunerne. Dokumentation forstås her som indsamling og klassificering af informationsmateriale.

Dokumentation er blevet knyttet til både klassisk bureaukratisk styring og New Public Management, fordi disse styringsformer i høj grad baserer sig på formaliserede relationer og procedurer. Her fungerer dokumentationen som kommunikationsvej opad i og på tværs af styringskæder. I bureaukratiet informerer dokumentationen om, hvorvidt regler og procedurer overholdes, mens det i New Public Management i højere grad skal belyse produktivitet og resultater (Andersen m.fl., 2017, s. 42).

I forbindelse med lokal frisættelse har fokus været på at reducere dokumentationsarbejde, der tager tid fra velfærdsarbejdet og omlægge dokumentationspraksis, så den i højere grad understøtter kerneopgaven. Følgende citater illustrerer, hvordan formålet omkring at minimere dokumentationsbyrden gennem lokal frisættelse er italesat i forsøgsprogrammerne.



Tillidsreform:

Dialog om formål, resultater og dokumentation skal gøre arbejdet meningsfuldt og understøtte de ønskede mål (...) Meningsfuld dokumentation er velbegrunder, enkel og integreret i arbejdsprocesserne

(Regeringen m.fl., 2013, s. 2)

Frikommuneforsøg I:

Ordningens overordnede formål, som er (...) et opgør med unødigt bureaukrati overalt i den kommunale sektor. Dette skal frigøre ressourcer til bedre service for borgerne

(Rambøll & BDO, 2016e, s. 1)

Frikommuneforsøg II:

Det er et centralt resultatmål i børne-frikommuneforsøget, at rådgiverne får omlagt deres tid, sådan at langt hovedparten af tiden går med familierne i stedet for med dokumentation omkring familierne.

(Hestbæk m.fl., 2021, s. 7)

Friinstitutioner:

Registreringskrav fylder for meget, og det går ud over den service, som borgerne får.

(Regeringen, 2018, s. 21)

Velfærdsaftaler:

Der skal sikres mere plads til alt det, der ikke kan sættes på formel, og som handler om omsorg, nærvær og relationer i mødet med borgerne.

(Regeringen, 2020, s. 1)

Arbejdet med at reducere 'dokumentationsbyrden' gennem lokal frisættelse behandles i det følgende afsnit på baggrund af erfaringerne på tre områder: 1) ledelsesinformation opad i systemet med henblik på målstyring, 2) dokumentation som koordination mellem medarbejdere og 3) dokumentation som del af arbejdet med borgeren. Analysen viser:

- Medarbejdere kan blive mere motiverede, hvis mængden af ledelsesinformation reduceres og gøres mere fleksibel og uformel.
- Hvis der sikres en ordentlig kvalitet og overdragelse af dokumentation, der anvendes i koordinering mellem medarbejdere, kan det forebygge dobbeltarbejde og videnstab.
- God dokumentation kan ske med direkte inddragelse af borgeren, og det kan løfte borgerens oplevelse af kvalitet.

2.2.1 Ledelsesinformation

Information til ledelsen eller andre myndigheder handler i vid udstrækning om at dokumentere, at det nødvendige arbejde faktisk bliver udført, og at det udføres lovligt og ønskeligt. Denne form for dokumentation kan eksempelvis opstå som en politisk kontrolreaktion på negative mediehistorier. En udfordring i denne forbindelse

er at undgå tunge dokumentationsprocedurer som konsekvens af enkeltsager (Bentzen, 2016, s. 157).

Erfaringerne viser, at der fra beslutningstagernes side ofte er etableret dokumentationskrav, der ikke opfattes som meningsfulde blandt medarbejdere. Der har derfor i lokale frisættelsesforsøg været fokus på, i højere grad at gøre styringsdokumentationen relevant for lokale ledere og medarbejdere. På den måde fremstår den mere meningsfuld. Hvis dokumentationen ikke kan gøres mere brugbar for medarbejderen, kan den gøres mere meningsfuld ved at forklare medarbejderen, hvordan dokumentationen anvendes (Bentzen, 2016, s. 167).



Tillidsreform:

Der er behov for i en innovativ proces at få skabt en form for frirum, hvor medarbejderne kan udvikle nye måder at udøve offentlig service på. I Fri-NoVa har man haft gode erfaringer med tillidsbaseret ledelse, hvor medarbejderne gennem en længere periode har haft mulighed for at udvikle deres arbejdsform uden, at de løbende er blevet afkrævet dokumentation for positive resultater og klare målsætninger.

(Hjelmar m.fl., 2016, s. 50)

Frikommuneforsøg I:

Der er en umiddelbar risiko for, at den øgede involvering af de kommunale sagsbehandlere medfører øget bureaukrati og en øget oplevelse af kontrol hos praktiserende læger og fysioterapeuter.

(Rambøll & BDO, 2016d, s. 4)

Frikommuneforsøg II:

Mange borgere får ydelser både af AkutTeam og hjemmesygeplejen, hvorfor datadeling ikke skal være en administrativ hindring. I forhold til den efterfølgende styring af aktiviteten og den løbende ledelsesinformation giver løsningen med tre forskellige omsorgssystemer udfordringer i forhold til at kunne samle data til et reelt styringsmateriale.

(Frikommunenetværk om nye samarbejdsformer på det somatiske akutområde, 2020, s. 24)

Frinstitutioner:

Plejahjemmene i Faxe vurderede, at screeninger var en kilde til unødigt bureaukrati og demotivation. Det drejede sig især om ernæringscreening og fald-screening. Det var opfattelsen, at der skal screenes, "bare en beboer falder ned fra en stol", og at dette er spild af tid og medfører unødigt dokumentation.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 49)

Velfærdsaftaler:

Fokus i disse forsøgsaktiviteter er i høj grad at sikre meningsfulde former for test, evaluering og dokumentation. Herunder i højere grad at arbejde dialogbaseret i forhold til eksempelvis elevplaner og kvalitetsrapporter, frem for at lade det være skriftlige dokumenter, der skal stå alene.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 62)

I forsøgene var der et ønske om at dokumentere effekterne af nye indsatser for at kunne vurdere dem. En erfaring var imidlertid, at dokumentationspraksis fastlåste arbejdsgange og derfor kunne stå i modstrid til den innovationskultur, man ønskede at fremme.

Erfaringerne fra frikommuneforsøgene peger på, at hvis dokumentationen til ledelsen bliver for omfattende, kan det kvæle medarbejderens engagement og initiativ. Der er derfor et behov for at give medarbejderen et frirum, hvor de kan tage ejerskab og prøve løsninger af, uden at arbejdet skal dokumenteres tæt.

I forlængelse heraf, kan ledelsesinformationen antage en mere fleksibel og uformel form. Eksempelvis kan skriftlig og formaliseret dokumentation erstattes med løbende mundtlig opfølgning. De steder, hvor det ikke er muligt, kan systemet for skriftlig dokumentation gøres fleksibelt nok til at kunne understøtte tværgående og omskiftelige arbejdsgange.

2.2.2 Dokumentation som koordinering

Dokumentation foretages også for at sikre overdragelse mellem medarbejdere på samme niveau. Der vil typisk være tale om at overdrage viden for at undgå videnstab og dobbeltarbejde, sikre kontinuitet eller koordinere samarbejdet i en indsats. Det kan eksempelvis være døgnrytmeplaner i ældreplejen, hvor ansatte opdaterer hinanden om en borgers aktuelle tilstand.



Tillidsreform:

Indførelsen af afvigelsesrapportering ses også i Sundhedsforvaltningen, hvor de ca. 2.000 social-og sundhedshjælpere/-assistenter samt sygeplejersker ikke længere skal registrere, hvornår de kommer og går i borgerens hjem, og hvilke opgaver de har udført. De registrerer alene på afvigelser.

(Bentzen, 2016, s. 160)

Frikommuneforsøg I:

Forsøget har øget medarbejdernes arbejdsglæde, fordi de har undgået dobbeltadministration. Derudover vurderes det, at det tværfaglige samarbejde er blevet mere helstøbt ved at dele af beskæftigelsesindsatsen kan placeres uden for jobcenteret og dele af social- og sundhedsindsatsen kan gives som en del af beskæftigelsesindsatsen underlagt LAB-loven.

(Rambøll & BDO, 2016b, s. 26)

Frikommuneforsøg II:

Der ligger et stort potentiale i en fælles it-plattform på tværs af kommunens sektorområder. [...] Det handler særligt om, at der bruges ressourcer på at dokumentere i forskellige registrerings- og dokumentationssystemer, og den tid, der nogle steder kan gå med udveksling af dokumenter.

(Holm-Petersen m.fl., 2021, s. 91)

Früinstitutioner:

Dokumentationsbyrde kan i tråd hermed også handle om, at kvaliteten af dokumentation ikke er god nok, og at det ikke er entydigt, hvornår der skal dokumenteres, eller hvor der skal dokumenteres, så kollegerne kan finde de relevante overleveringer.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 39)

Velfærdsaftaler:

Med en døgnrytmeplan samles de relevante beskrivelser vedrørende borgeren ét sted sammenlignet med i dag, hvor handleanvisninger ofte skal findes flere forskellige steder i omsorgssystemet. I døgnrytmeplanen er det tanken, at medarbejderen i hjemmeplejen hurtigt får et samlet billede af, hvilke opgaver der skal udføres hos borgeren på forskellige tidspunkter af døgnet. Brugen af døgnrytmeplaner forventes derfor at kunne reducere unødigt dokumentation.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 119)

En væsentlig erfaring fra frikommuneforsøgene er, at dokumentation skal være let tilgængelig for at kunne understøtte et samarbejde effektivt. Det betyder, at det er entydigt for medarbejderne, både hvor de selv skal dokumentere, og hvor de kan finde andres dokumentation. Det kan i den forbindelse være en fordel, at alle parter i samarbejdet dokumenterer i samme system.

Et andet opmærksomhedspunkt er, at dokumentationen skal have en vis kvalitet, for at den er brugbar i en samarbejdsrelation. Det er væsentligt, at der dokumenteres efter de samme standarder, så informationen er forståelig og tilstrækkelig for alle.

2.2.3 Borgerrettet dokumentation

Dokumentation kan også relatere sig direkte til medarbejderes arbejde med borgeren. Et eksempel kan være lærere, der forpligtiges til at udarbejde skriftlige elevplaner. Denne type dokumentation kan være en tidskrævende og tung del af medarbejderens arbejdsproces, som ikke nødvendigvis har værdi for borgeren. Fokus i lokale frisættelsesforsøg har derfor været på at sikre en dokumentationsform, som først og fremmest er til gavn for borgeren, involverer borgeren og formuleres i borgerens eget sprog.



Tillidsreform:

Dokumentation er stadig en væsentlig del af ældreplejen, fordi det er der, man får den daglige refleksion og sætter nye mål for borgeren.

(Bentzen, 2016, s. 166)

Frikommuneforsøg I:

Derudover muliggør forsøgene, at formen på opfølgningen kan variere efter den sygemeldtes behov. Dermed gives der mulighed for at tilbyde borgerne en mere sammenhængende og individuel indsats med relevante opfølgningssamtaler.

(Rambøll & BDO, 2016b, s. 4)

Frikommuneforsøg II:

FIT (er) baseret på børnenes vurdering af deres egen trivsel. Præsentationen af FITdata er dermed også vigtig i forhold til at repræsentere børnenes stemme i evalueringen.

(Hestbæk m.fl., 2021, s. 64)

Frinstitutioner:

Bevilling af bleer til beboerne var en lang og omstændelig proces. Det skyldtes, at først en kontinenssygeplejerske og dernæst sagsbehandlere i forvaltningen skulle indover, og en bevilling kunne tage flere måneder. Ønsket med fritagelsen var, at arbejdsgange for udredning og bevilling skulle være så tæt på borgeren som muligt og ske via faglig vurdering blandt personale, der har kendskab til og er tæt på borgeren. Hvis medarbejderne oplever overdokumentation, som de ikke finder, kommer borgerne til gavn og ikke bruges til noget, skaber det modvilje og mismod.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 41 og 10)

Velfærdsaftaler:

I forhold til at reducere dokumentationskrav har muligheden for at fravige statslige regler muliggjort, at man har kunnet erstatte skriftlige elevplaner med samtaler.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 134)

Erfaringerne understøtter, at dokumentation ofte udfylder en væsentlig funktion, når kerneopgaven skal løses. Det har dog generelt også været opfattelsen, at når rammerne for denne dokumentation smidiggøres, er det ofte muligt at opnå samme funktion med en forenkling eller reducere af dokumentationen.

Ud over at frigive tid medfører ændringerne også en omlægning af dokumentationens funktion. Fra et være rettet mod medarbejderens proces og organisationen, omlægges dokumentationen til i højere grad at skulle give værdi til borgeren. Ved at inddrage borgeren i processen og formulere dokumentationen i deres eget sprog, kan dokumentationen skabe mening, læring og struktur hos borgeren. Det kan også fungere som et vigtigt feedbackredskab, hvor borgeren i større grad kan forme processen. En sådan inddragelse kan fx opnås ved at erstatte skriftlig dokumentation med samtaler, eller at borgeren selv er med til at udforme den skriftlige dokumentation, som det er tilfældet med FIT (se Hestbæk m.fl., 2020).

2.3 Fra detailmål til formål



En del af de seneste års programmer med lokal frisættelse har været ønsket om at mindske den centrale målstyring og åbne op for et større lokalt råderum. Med central målstyring menes, at institutioner styres ud fra specifikke mål, der bruges som grundlag og retningsanvisning for arbejdstilrettelæggelse og ressourceallokering (Andersen m.fl., 2017).

Central målstyring er typisk blevet forbundet med New Public Management. Centralt i New Public Management er at opstille mål for offentlige institutioners arbejde, der er målbare. Institutionerne gives høj autonomi, idet deres præstation afgøres ud fra målopfyldelse frem for overholdelse af centrale regler (Andersen m.fl., 2017). Målopfyldelsen knyttes op på incitamenter, der doseres alt efter graden af opfyldelse (Moynihan, 2008).

Grundlæggende er målstyring blevet fastholdt som en central del af forsøgene med lokal frisættelse, men der har været et generelt ønske om at have færre og mere overordnede (for)mål end det hidtil har været tilfældet. Nogle steder lægges der vægt på værdibaserede formål frem for målopfyldelse knyttet til incitamenter, mens der andre steder lægges vægt på at udvikle bedre effektmål. Følgende citater illustrerer, hvordan de forskellige frisættelsesforsøg forbinder ønsket om lokal frisættelse med en bevægelse fra detailmål til mere værdibaserede og overordnede formål.



Tillidsreform:

Dialog om formål, resultater og dokumentation skal gøre arbejdet meningsfuldt og understøtte de ønskede mål.

(Regeringen m.fl., 2013, s. 2)

Frikommuneforsøg I:

Frikommunerne... (skal)... gennemføre forsøg med det 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.

(Frikommuneloven, 2012, § 1)

Frikommuneforsøg II:

Det overordnede formål med forsøget har for kommunerne været at etablere mulighed for et mere individuelt tilpasset og fleksibelt kontaktforløb.

(Frikommunenetværk på beskæftigelses- og integrationsområdet, 2020, s. 34)

Frinstitutioner:

En central del af forsøget var (...) at der skulle opstilles klare resultatmål for opgaveløsningen, som institutionerne måles på igennem perioden.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 7)

Velfærdsaftaler:

Vi skal fra politisk niveau bruge kræfterne på at sætte mål og retning for velfærden. Og derfra overlade opgaven til (...) medarbejdere og ledere til at skabe tydelige resultater.

(Regeringen, 2020, s. 1)

I analysen af, hvordan man i programmerne med lokal frisættelse har forsøgt at ændre målstyringen, har vi taget udgangspunkt i tre temaer: 1) arbejdet med at skabe få og meningsfulde (for)mål, 2) arbejdet med at skabe opbakning omkring de nye (for)mål og 3) arbejdet med at følge op på de nye (for)mål. Analysen viser:

- At det er vanskeligt at skabe færre og mere overordnede formål, der samtidig er retningsgivende for det daglige arbejde.
- Målstyring ud fra færre og mere overordnede mål kræver en bred opbakning, hvis de reelt skal være styrende – og det er en omfattende proces.
- En opfølgning på (for)mål er nødvendig for at sikre fremdrift i en friset organisation. Denne opfølgning kan være dialogbaseret og kræver en bred involvering på tværs af organisationen.

2.3.1 Arbejdet med at skabe få og meningsfulde (for)mål

I de lokale frisættelsesforsøg har man i en række tilfælde arbejdet med at mindske detailstyring ud fra kvantificerbare mål og i stedet søgt at arbejde ud fra mere overordnede og kvalitative formål. Der indgår altså her en væsentlig skellen mellem mål og formål. *Mål* kan ses som indikatorer, der kan bruges til entydigt at vurdere mål-opfyldelse. Dette kan fx være budgetoverholdelse, produktivitetsmål og brugertilfredsheds mål. *Formål* kan ses som det overordnede ønske om, hvad der skal frem-

mes i den offentlige serviceproduktion. Dette kan fx være øget effektivitet, øget kvalitet eller en forbedret borgeroplevelse.

I frisættelsesforsøgene indgår en forestilling om, at dem, der har størst faglig viden om organisationens arbejde, også er dem, der i højeste grad har mulighed for at skabe nye og mere enkle og meningsfulde (for)mål. Følgende citater fra evalueringer af frisættelsesforsøgene illustrerer dette og viser også, at det er en svær opgave, selvom der gøres forsøg på det.



Tillidsreform:

Min opgave bliver at rammesætte indsatsen og skabe mening (...) Og at der er retning på hele tiden. Presse på, at den retning kommer.

(Bentzen, 2016, s. 176)

Frikommuneforsøg I:

Målet er (...) at anvende medarbejderressourcerne mere optimalt. Ved ikke at skulle overholde en fastsat tidsramme for opfølgningssamtaler sparer medarbejderne tid på unødvendige samtaler.

(Rambøll & BDO, 2016b, s. 12)

Frikommuneforsøg II:

Det helt overordnede mål er en mere effektiv anvendelse af ressourcer i sundhedsvæsenet, herunder nedbringelse af unødige (gen)indlæggelser (...) gennem et mere sammenhængende forløb for borger på det somatiske akutområde.

(Frikommunenetværk om nye samarbejdsformer på det somatiske akutområde, 2020, s. 25)

Frinstitutioner:

Institutionerne oplevede det som en svær og relativ abstrakt opgave at formulere konkrete mål for, hvad fritagelse skulle anvendes til at gøre bedre. Ofte er målene formuleret på et forholdsvis generelt plan som et spørgsmål om borgeres og medarbejderes medinddragelse og medindflydelse.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 35)

Velfærdsaftaler:

Med frihed følger ansvar. Når beslutningskompetence i højere grad lægges ud til skolerne, så understreges det, at skolerne også i højere grad selv må stå på mål for de beslutninger, der træffes.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 65)

Erfaringerne fra frisættelsesforsøgene peger altså på, at det er vanskeligt at skabe meningsfulde formål som erstatning for tidligere mere detaljerede mål. Eksemplet fra frikommuneforsøg II er en klar illustration af dette: Det overordnede formål om en mere effektiv ressourceudnyttelse på tværs af region, kommune og almen praksis viste sig svært at indfri og arbejde med i det daglige, da der var en række underliggende mål inden for hver sektor, som ikke nødvendigvis trak i den samme retning (Frikommunenetværk om nye samarbejdsformer på det somatiske akutområde, 2020).

Dette understøttes også af anden litteratur på området. Reduktion af mål indebærer i sig selv en risiko for mere komplicerede og sammensatte mål, fordi hvert enkelt mål potentielt skal sammenflette forskellige faglige hensyn, og det kan skabe uklarhed (Hjelmar m.fl., 2020).

2.3.2 Arbejdet med at skabe opbakning omkring de nye (for)mål

Værdien i målstyring ligger i høj grad i at gøre alle aktører ansvarlige i forhold til de mål, der skal styres efter. Der skal være en generel opbakning i en organisation omkring målene for organisationen, før målstyringen virker (Andersen m.fl., 2017).

Erfaringerne fra frisættelsesforsøgene understreger vigtigheden af denne pointe.



Tillidsreform:

I de tre cases har man gennem et tværgående og tillidsbaseret samarbejde forsøgt at udvikle nogle konkrete mål for indsatsen, som gav mening og værdi for de involverede parter.

(Hjelmar m.fl., 2016, s. 7)

Frikommuneforsøg I:

Slutevalueringen viser (...), at der er en moderat til relativt stærk sammenhæng mellem forsøgsprojekternes målopnåelse af egne formål og en understøttende politisk, strategisk og operationel ledelse.

(Rambøll & BDO, 2016e, s. 15)

Frikommuneforsøg II:

Forsøget skal sikre, at fagpersoner, netværk og familie arbejder ud fra et fælles mål, og at de sammen prioriterer og koordinerer deres aktiviteter og ressourcer. Det er betydningsfuldt med få, valide mål, alle bakker op om, hvis vi skal udvikle det sociale arbejde.

(Hestbæk m.fl., 2021, s. 12)

Früinstitutioner:

Der er behov for ledelsesmæssig opbakning for (...) at motivere og specificere formål bag og tid til at arbejde med fritagelserne.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 9)

Velfærdsaftaler:

Med frisættelsen af de udførende led følger et behov for en styrket dialog mellem de udførende led på den ene side og forvaltningen og politikere på den anden side. I denne dialog lægges der vægt på, at fokus skal være mindre på kontrol af opnåelsen af mål og mere på en understøttelse og en løbende kvalificering af enhedernes arbejde.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 134)

Det fremgår af erfaringerne fra frisættelsesforsøgene, at der er en strategisk vigtig opgave i forhold til at skabe opbakning til gældende mål for organisationen. Mål skal give mening i dagligdagen for de involverede aktører, før de opleves værdifulde. Værdien består i, at de reelt virker koordinerende for aktiviteter og ressourcer.

Det kræver en stærk ledelsesmæssig understøttelse – både på det politiske, administrative og operationelle niveau. Erfaringerne peger på, at det fordrer en tværgående dialog på tværs af de forskellige organisatoriske niveauer for reelt at kunne forankre målsætningerne i organisationen.

2.3.3 Arbejdet med at følge op på de nye (for)mål

Erfaringerne fra forsøgene omkring lokal frisættelse understreger vigtigheden af, at der kan følges op på fastsatte mål for arbejdet under en lokal frisættelse. Dette anses som nødvendigt for at kunne skabe fremdrift i arbejdet.



Tillidsreform:

Det kræver (...) en højere grad af involvering i fastsættelsen af mål og effektivmål samt en mere dialogbaseret opfølgning.

(Bentzen, 2016, s. 160)

Frikommuneforsøg I:

Kommunalpolitikerne forsøgte at benytte frikommuneordningen som løftestang til lokalpolitiske visioner (...) I den forbindelse har størstedelen af de kommunale byråd også haft løbende opfølgning på kommunens forsøg.

(Rambøll & BDO, 2016e, s. 38)

Frikommuneforsøg II:

Forventningerne fra frikommunernes side har været, at forsøget ville resultere i øget borgertilfredshed og en øget motivation blandt medarbejdere og ledere i kommunerne, da kommunerne med tilkøbsmuligheden får et bedre serviceprodukt (...) De administrative omkostninger har (dog) været uforholdsmæssigt store i forhold til det realiserede salg, og de tre kommuner ønsker derfor ikke at fortsætte med forsøgsordningen.

(Foged m.fl., 2021, s. 6)

Friinstitutioner:

Vanskeligere endnu var det for institutionerne løbende af følge op på, hvorvidt og hvordan forsøgene udviklede sig, herunder om der var udsigt til at realisere nogle af de mål, som de havde sat sig. I en travl hverdag gled målene i baggrunden og fungerede ikke som katalysator for projekternes fremdrift.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 35)

Velfærdsaftaler:

Der har i arbejdet med velfærdsaftalerne været efterspurgt rammesætning og mulighed for at følge op på fastsatte mål som en ramme om det øgede faglige råderum.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 25)

Det fremgår, at opfølgning på mål kan fungere som en katalysator – eller stopklods – for fremdrift i aktiviteterne. I arbejdet med velfærdsaftalerne ses det eksempelvis, at der blandt medarbejderne er en efterspørgsel efter mere klare mål og målopfølgning, så rammen omkring udviklingsaktiviteterne er tydelige. Eksemplet fra frikommuneforsøg II om tilkøbsydelse viser, at hvis der er klare indikationer på, at de opsatte mål ikke kan realiseres, så er det en effektiv stopklods for udviklingsaktiviteterne.

Erfaringerne viser også, at opfølgningen på (for)mål kan have en lidt anden karakter under en lokal frisættelse. Målopfølgningen kan være mere dialogbaseret end normalt, hvilket kræver et tættere og mere forpligtende samspil med det politiske og administrative niveau i organisationen (Hjelmar m.fl., 2023, s. 134).

2.4 Tillidsbaseret kultur



En gennemgående målsætning i programmerne med lokal frisættelse har været at afprøve nye principper for styring og ledelse. Sådanne principper kan potentielt reducere centralisering og incitament og i stedet i højere grad basere sig på nye samarbejdsformer og værdier, herunder i særdeleshed tillid (Le Grand, 2010).

Det står centralt i de forskellige frisættelsesprogrammer, at der er behov for en større agilitet i en omskiftelig virkelighed, som fordrer øget innovation og tilpasningsdygtighed. Desuden betones også nødvendigheden af at sikre mere motiverede medarbejdere, der i højere grad er responsive i forhold til lokale behov og dermed sikrer en bedre opgaveløsning. Følgende citater illustrerer dette.



Tillidsreform:

Ledelse og styring skal baseres på tillid til medarbejderne, så der skabes plads og rum til, at medarbejderne kan udfolde deres faglighed og engagement.

(Regeringen m.fl., 2013, s. 2)

Frikommuneforsøg I:

Større tillid og fagligt ansvar til de offentlige medarbejdere. Faglig stolthed og arbejdsglæde skal være drivkraft i nytænkning og udvikling af servicen til borgerne.

(Rambøll & BDO, 2016e, s. 1)

Frikommuneforsøg II:

Loven skal bidrage til en bedre opgaveløsning til gavn for borgerne gennem (...) en bedre styring.

(Bekendtgørelse af lov om frikommunenetværk, 2017, § 1)

Frinstitutioner:

Regeringen ønsker at inddrage medarbejdere og ledere og sætte dem fri, så kvaliteten i opgaveløsningen styrkes til gavn for borgeren. Vi skal have tillid til de mange dygtige medarbejdere, der hver dag knokler i den offentlige sektor.

(Regeringen, 2017, s. 15)

Velfærdsaftaler:

Der er brug for mere frihed, tillid og sund fornuft og større arbejdsro og plads til at lave lokale løsninger tæt på borgeren.

(Regeringen, 2020, s. 1)

Arbejdet med at etablere en ny styrings- og ledelseskultur er grundlæggende forankret på tre niveauer, nemlig i organisationen overordnet set, i relationen mellem leder og medarbejder og i medarbejdernes daglige arbejdsgang. Analysen viser:

- Det kræver klar og vedholdende kommunikation på tværs af hele styringskæden at ændre kulturen i en organisation. Potentialet, hvis det lykkes, er der gode eksempler på.
- Hvis lederen skaber frirum og inddragelse, kan det øge medarbejderens ejerskab over opgavevaretagelsen. Det kan igen fordrage engagement og tilpasningsdygtighed i organisationen.
- Der er eksempler på positive erfaringer med at skabe en mere tillidsbaseret arbejdskultur blandt medarbejdere, men erfaringer viser også, at det kan være en vanskelig og tidskrævende proces.

2.4.1 Arbejdet med at skabe en ny organisationskultur

Arbejdet med at afprøve nye principper for styring og ledelse hænger sammen med ledelsens opbakning til de igangsatte forsøg og kommunikation af overordnede værdier for organisationen. I de mindre forsøg ses dette mindre, mens det i de større forsøg (fx i frikommuneforsøg II og velfærdsaftalerne) er mere markant.



Tillidsreform:

Eksemplet illustrerer, at tillidsbaseret styring i nogle tilfælde handler mindre om strukturelle begrænsninger og i højere grad om kulturelle barrierer, som skal overvindes.

(Bentzen, 2016, s. 206)

Frikommuneforsøg I:

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

(Rambøll & BDO, 2016e, s. 12).

Frikommuneforsøg II:

Der peges gentagne gange på kulturen, og det at gøre det legitimt at fejle.

(Hestbæk m.fl., 2021, s. 80)

Friinstitutioner:

Tæt involvering af kommunerne (forvaltningen) (kan) reducere den sårbarhed, som kan være i forsøgene, hvis der på institutionerne sker lederskifte undervejs. Endelig er kommunernes deltagelse central i forhold til at sikre den nødvendige gennemslagskraft.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 9)

Velfærdsaftaler:

Etablering og bevarelse af en høj grad af tillid og faglig frihed fordrer, at ledelsen i forvaltningerne samt politikerne også bakker op og udviser tillid, hvis der begås fejl i dagtilbud.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 44)

Erfaringerne fra frikommuneforsøgene viser, at de steder, hvor det er lykkedes at skabe en kulturforandring, har ændringerne et stort forandringspotentiale. I velfærdsaftalerne er det eksempelvis tydeligt, at kulturforandringerne – og den øgede tillid på tværs af styrings- og ledelseskæden – tildeles stor betydning (Hjelmar m.fl., 2023).

Erfaringerne peger imidlertid også på, at gennemgribende kulturændring er en vanskelig og personafhængig proces. Den er afhængig af et dedikeret politisk lederskab og er sårbar over for lederskifte. Derfor kræver kulturændringer i en

organisation stærke signaler fra hele styringskæden. Det er med til at sikre klarhed blandt medarbejderne om organisationens værdier og kontinuitet i tilfælde af lederskift. Et eksempel på dette er opgøret med den såkaldte "nulfejlskultur" – hvor ledelsen giver et klart signal på alle niveauer om, at det er i orden at begå fejl, bare man lærer af dem (Hjelmar m.fl., 2023).

2.4.2 Ny ledelseskultur

Et andet centralt led i skabelsen af en ny organisationskultur er relationen mellem leder og medarbejder, og hvordan lederen tilgår relationen. Det kan for eksempel være, hvor stort et frirum lederen giver medarbejderen, og hvor inddragende lederen er i beslutningsprocessen.



Tillidsreform:

Involveringen for medarbejdere (opleves) især som dét at blive lyttet til og få mere indflydelse på løsninger. Involveringen betyder også, at man i højere grad får mulighed for at komme på banen og mange beskriver (...) at det giver lyst til at bidrage med løsningsforslag.

FriNoVa er et innovativt forsøgsprojekt, og det har ikke altid været muligt at se øjeblikkelige resultater af arbejdet. Dermed har ledelsen måtte have tillid til, at projektmedarbejdernes arbejde ville skabe nogle resultater på længere sigt.

(Bentzen, 2016, s. 173; Hjelmar m.fl., 2016, s. 40)

Frikommuneforsøg I:

frikommuneforsøget forsøger at skabe større råderum for den enkelte, hvilket beskrives som en væsentlig drivkraft for forandring.

(Rambøll & BDO, 2014, s. 44)

Frikommuneforsøg II:

Ved ansættelsen af en ny leder for AkutTeamet (...) er der taget initiativ til opfølgende relationsmøder for at styrke samarbejdet (mellem AkutTeam og kommunale enheder) og kendskabet til hinandens hverdag igen.

(Frikommunenetværk om nye samarbejdsformer på det somatiske akutområde, 2020, s. 23)

Frinstitutioner:

Institutionsledere er således en vigtig drivkraft i forhold til at motivere og specificere formål bag og tid til at arbejde med fritagelserne.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 9)

Velfærdsaftaler:

Det er ikke alle dagtilbudsledere, der umiddelbart har reageret positivt på den øgede grad af tillid og faglig frihed (...) det er ikke alle der er vilde med, at man står med ansvaret selv.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 44-45)

Erfaringerne fra forsøgene med lokal frisættelse, peger på, at lederen spiller en helt central rolle som fortolker og oversætter af den nye tillidsbaserede kultur til praksis. Det er lederen, der italesætter, hvad de nye værdier konkret betyder for medarbejdernes arbejdsgang og skaber rammerne for, at medarbejderne kan udleve dem. Hvis lederen eksempelvis skaber et frirum for medarbejderne og i højere grad involverer medarbejderne i beslutningsprocesser, reagerer de ofte ved at tage større ejerskab over arbejdets kvalitet og tilpasning til opgaven.

Udviklingen af den nye kultur er derfor også sårbar over for, hvordan initiativet modtages af organisationens ledere. Det er i den henseende en forudsætning, at lederen er interesseret i at påtage sig et større fagligt ansvar og identificerer sig med de nye værdier. Desuden stiller den nye kultur store krav til lederens relation til sine medarbejdere, for at lederen kan udvise tilstrækkelig tillid til medarbejdernes kvalifikationer.

2.4.3 Arbejdet med at skabe en ny daglig arbejdskultur

Et vigtigt skridt i en kulturforandringsproces er, at nye værdier og ansvarsfordeling faktisk forplanter sig i en ny daglig arbejdskultur blandt medarbejderne. Det kan både være den konkrete arbejdsgang, prioriteringen af opgaver, samarbejdet med kolleger og relationen til borgeren.



Tillidsreform:

Innovation tager tid, herunder tid til at etablere tillid på tværs af aktører og sikre gensidig dialog.

(Hjelmar m.fl., 2016, s. 76)

Frikommuneforsøg I:

Det er vigtigt, at der med forsøget følger en kulturændring for medarbejdernes arbejdstilgang med fokus på den sygemeldtes individuelle behov. Forsøget stiller store krav til medarbejdernes faglige kvalifikationer, hvorfor behovet for faglig sparring vedrørende afholdelse af opfølgningssamtaler øges.

(Rambøll & BDO, 2016b, s. 17)

Frikommuneforsøg II:

Medarbejdere og ledere (har) peget på, at der er kulturforskelle mellem afdelingerne. Der var også oplevelsen af et spil om borgere, man henholdsvis gerne ville eller ikke ville afgive, ligesom der var mistro til afgørelser og jalousi om ydelsestyper og niveauer.

(Holm-Petersen m.fl., 2021, s. 84)

Frøinstitutioner:

Fagprofessionelle handler ikke altid i overensstemmelse med lovenes intentioner. Det skyldes, at opgaver, der opleves som meningsløse, bortprioriteres i hverdagens travlhed.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 11)

Velfærdsaftaler:

Jeg synes, at jeg har brugt mere tid sammen med mine kollegaer, i mit team er det meget tættere, end jeg har prøvet før.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 72)

Erfaringerne med en mere tillidsbaseret arbejdsgang og daglig arbejdskultur er positive i en række frisættelsesforsøg. Det større frirum i mere tillidsbaserede organisationer har i disse forsøg givet mere plads til at tænke innovativt og givet større plads til medarbejdernes egen faglighed, og dette opleves positivt.

Det fremgår også af de forskellige frisættelsesforsøg, at det er en vanskelig og tidskrævende proces at skabe en ny og mere tillidsbaseret arbejdskultur blandt

medarbejderne. Det kræver et tæt fagligt samarbejde, og det kan være udfordrende i en kommunal forvaltning med en stærk sektoropdeling.

2.5 Eksperimentel tilgang



I de seneste års frisættelsesforsøg har udgangspunktet været, at udvalgte kommuner eller institutioner har fået nogle unikke frihedsgrader i form af regelfritagelser. Samtidig har der været en forpligtelse til at evaluere forsøgene, så nationale og kommunale myndigheder får dokumentation for, hvad der kom ud af forsøgene.

Dette kan karakteriseres som en eksperimenterende tilgang til udviklingen af offentlig styring og ledelse. Hermed menes, at "eksperimentet" står centralt i reformtiltagene: Rammerne for en offentlig indsats afprøves i mindre skala, tiltaget evalueres, og afslutningsvis tages der på baggrund af evalueringsresultatet stilling til, om de afprøvede rammer skal udbredes i stor skala gennem generelle lovændringer (Hjelmar & Jakobsen, 2021).

Følgende eksempler viser, hvordan en eksperimenterende tilgang er beskrevet i de forskellige frisættelsesforsøg.



Tillidsreform:

Udvikling, kvalitet og god ressourceudnyttelse opnås ved at anvende viden om, hvad der virker og ved at lære af dem, som opnår bedre resultater.

(Regeringen m.fl., 2013, s. 2)

Frikommuneforsøg I:

Med forlængelsen [af frikommuneforsøget] kan alle igangsatte forsøg fortsætte, mens frikommunerne i foråret/sommeren 2016 evaluerer forsøgene, og regeringen og Folketinget tager stilling til, hvilke forsøg der skal føre til permanente lovændringer gældende for alle landets 98 kommuner.

(Rambøll & BDO, 2016e, s. 1-2)

Frikommuneforsøg II:

Evalueringerne har til formål at dokumentere resultaterne af de igangsatte frikommuneforsøg, samt styringsmæssige og organisatoriske forhold med betydning for forsøgenes implementering og resultater.

(Bekendtgørelse af lov om frikommunenetværk, 2017, § 1)

Friinstitutioner:

Friinstitutionsforsøget indgår som en del af sammenhængsreformens reformspor om færre regler og mindre bureaukrati fra 2017. Formålet med forsøget er bl.a. at afprøve forsøg med regelforenkling.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 15)

Velfærdsaftaler:

Med velfærdsaftalerne opnås viden til brug for vores fremtidige velfærdssamfund. Der gennemføres en devaluering af erfaringerne med velfærdsaftalerne.

(Regeringen, 2020, s. 2)

I analysen af, hvordan man i frisættelsesforsøgene har arbejdet med en eksperimenterende tilgang har vi taget udgangspunkt i to temaer: 1) den eksperimentelle tilgang som styring og 2) muligheden for opnå viden om omkostningseffektivitet gennem det eksperimentelle design. Analysen viser:

- Den eksperimentelle tilgang kan opfattes som en form for styring. En vellykket styring forudsætter, at de lokale frisættelsesforsøg sikrer rammer til at udvikle idéer, og at det er muligt at lave gode evalueringer som grundlag for videre beslutninger.
- Det er generelt vanskeligt at opnå viden om, hvorvidt forsøgene har ført til en mere omkostningseffektiv løsning af eksisterende opgaver. Der er eksempler på, at der er tilført kvalitet i opgaveløsningen, uden at det har medført større driftsudgifter.

2.5.1 Eksperimenter som ny styring

Den eksperimentelle tilgang kan ses en del af styringstankegangen i frikommuneforsøgene. Idéen er, at den eksperimentelle tilgang skal gøre kommunerne mere tilpasningsdygtige og gøre den offentlige sektor i stand til i højere grad at trække på sin innovative kapacitet. Innovationskapaciteten udnyttes lokalt til at udvikle nye idéer, idéerne testes lokalt, evalueres og spredes derefter, hvor det vurderes relevant (Hjelmar & Jakobsen, 2021).



Tillidsreform:

Erfaringerne fra de tre cases viser, at innovation tager tid, herunder tid til at etablere tillid på tværs af aktører og sikre gensidig dialog. Samtidig er der typisk krav om på kort sigt at kunne dokumentere resultater, og det kan udfordre muligheden for innovation.

(Hjelmar m.fl., 2016, s. 6).

Frikommuneforsøg I:

Derudover vurderes det, at landets øvrige kommuner kan opnå en højere målopnåelse (end forsøgskommunerne), nu hvor forsøgsprojekterne er afprøvet og børnesygdomme er identificeret og adresseret.

(Rambøll & BDO, 2026e, s. 54)

Frikommuneforsøg II:

Flere forhold kan dog spille ind på, hvorfor nogle af forsøgene alligevel ikke kan påvise de ønskede effekter (...) nogle af forsøgene desværre har været med få borgere, samtidig med at data for forsøgets resultater desværre ikke har kunnet påvise sammenhænge til forsøget.

(Frikommunenetværk på beskæftigelses- og integrationsområdet, 2020, s. 27)

Friinstitutioner:

Fremdriften i forsøg på institutionsniveau synes sårbar over for driftsforstyrrelser, besparelser, medarbejderudskiftninger og andre projekter.

(Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024, s. 29)

Velfærdsaftaler:

I de gennemførte interviews blandt ledere og medarbejdere i dagtilbud nævnes tidsmæssige ressourcer som en barriere i forhold til at sikre hurtig fremdrift i planlægning, gennemførelse og evaluering af forsøgsaktiviteter.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 51)

Erfaringerne fra frikommuneforsøgene viser, at særligt to områder er væsentlige, hvis den eksperimentelle tilgang skal lykkes. For det første forudsætter lokal innovation et vedvarende organisatorisk fokus på at etablere rammer, der fordrer idéudviklingen. Udviklingen af nye idéer er i den enkelte organisation sårbar over for at blive presset af manglende tid og ressourcer, hvorfor det fra politisk side er væsentligt at fastholde, at det er en prioritet.

Som eksempel kan fremhæves forsøget om velfærdsaftaler, hvor der har været en markant politisk opbakning, og hvor der i forsøgskommunerne generelt har været gode muligheder for at nytænke – og samle op på – indsatserne (Hjelmar m.fl., 2023).

Omvendt har det været en udfordring i andre af frisættelsesforsøgene, at deres størrelse har været for beskeden til, at der kunne indsamles relevant data som grundlag for efterfølgende ledelsesbeslutninger. Dette gælder navnlig forsøget om friinstitutioner (Bjørnholt & Holm-Petersen, 2024).

2.5.2 Viden om omkostningseffektivitet

Der har i en række frikommuneforsøg været en ambition om, at forsøgene skulle bidrage med viden om omkostningseffektiviteten for de afprøvede tiltag. Med det menes, at der var et ønske om, at evalueringerne skulle kunne pege på, om medarbejderne ville blive mere produktive, og om deres arbejde ville føre til en øget kvalitet for borgerne.



Tillidsreform:

Det har været vanskeligt præcist at definere og måle, hvordan indsatsen har influeret opnåelsen af målene for indsatsen.

(Hjelmar m.fl., 2016, s. 78)

Frikommuneforsøg I:

Analysen (viser), at det har været ressourcekrævende at være frikommune.

(Rambøll & BDO, 2016e, s.40)

Frikommuneforsøg II:

Det (er) svært at klarlægge, hvorvidt man er lykkedes med at skabe en omkostningseffektiv løsning. Evalueringen bidrager dog til at sandsynliggøre, at kommunernes omkostninger til drift af et monokommunalt tilbud ikke nødvendigvis ville være lavere.

(Frikommunenetværk om nye samarbejdsformer på det somatiske akutområde, 2020, s. 9)

Frikommuneforsøg II:

Det er ikke oplevelsen, at rådgiverne nu varetager langt flere sager som følge af de rent administrative effektiviseringer, og at man dermed kan sagsbehandle flere familier med færre eller samme antal rådgivere. Det er tværtimod oplevelsen, at rådgiverne bruger mere tid i og med familierne i de sager, som de har.

(Holm-Petersen m.fl., 2021, s. 85)

Velfærdsaftaler:

Ifølge flere informanter virker en (...) kobling mellem velfærdsaftalerne og effektiviseringer/besparelser demotiverende for medarbejderne og kan forhindre fremvæksten af idéer, fordi delområder og medarbejdere beskytter egen enhed og arbejdsfunktion.

(Hjelmar m.fl., 2023, s. 129)

Den generelle erfaring er, at det har været vanskeligt at opgøre forsøgenes effekt på opgaveløsningens omkostningseffektivitet. Dette har flere årsager. For det første har det generelt været vanskeligt at operationalisere og måle objektive produktivitetseffekter. Desuden er effektiviseringer på den korte bane i nogle tilfælde blevet nedtonet, fordi det har været vanskeligt at forene med det udviklingsarbejde, der også ligger i forsøgene. Derudover indebærer en kobling mellem formodede produktivetsgevinster og mulige nedskæringer en risiko for at underminere værdier som tillid, åbenhed og dialog, da denne kobling kan opfattes som et signal til medarbejderne om, at der er tale om "endnu en nedskæringsøvelse".

Det er derfor vanskeligt at afgøre, hvorvidt de enkelte frisættelsesforsøg har medført mere omkostningseffektive løsninger. Der er dog eksempler på frisættelsesforsøg, hvor driftsomkostningerne ikke er steget betydeligt i forbindelse med forsøgene, og hvor den øgede kvalitet i opgaveløsningen fremhæves. Dette gælder eksempelvis børnefrikommuneforsøget fra frikommuneforsøg II (Hestbæk m.fl., 2021).

3 Konklusion

I den politiske debat på området fokuseres typisk på enkelte elementer i den lokale frisættelse. Eksempelvis fremhæves ofte afbureaukratisering og administrative byrder, som tager ressourcer væk fra kerneydelsen ("de varme hænder") (se fx Regeringen, 2018).

Et andet eksempel er fra det årlige landsmøde i Socialdemokratiet den 14. september 2024, hvor statsminister Mette Frederiksen udtalte:

Vi er i gang med at frisætte både i ældreplejen og i folkeskolen. Vi satser nu endelig på mere sund fornuft og skruer ned for tidligere tiders kontrol. Den rigtige styring for vores offentlige sektor er ikke længere New Public Management.

Opsamlingen af erfaringer fra de seneste 12 års erfaringer med lokal frisættelse viser imidlertid, at der er grund til at anlægge en bred forståelse af, hvad arbejdet med lokal frisættelse reelt indebærer. Følgende fem kerneelementer har været gennemgående i de nationale frisættelsesprogrammer de seneste 12 år. Figur 3.1 lister de fem kerneelementer ledsaget af stikord, der knytter sig til emnet.

Figur 3.1 De fem kerneelementer



Kilde: VIVE

I Tabel 3.1 på næste side har vi i kort form forsøgt at opsummere disse erfaringer på tværs af de fem forsøgsprogrammer og på tværs af de fem spor i den lokale frisættelse.

Af tabellen fremgår det, at der fra 2012 (tillidsreform) til 2024 (velfærdsaftaler) har været gennemført nationale frisættelsesprogrammer i Danmark. Det ene frisættelsesprogram har afløst det andet, og man kan dermed tale om en ubrudt række af frisættelsesprogrammer i Danmark fra 2012-2024.

Det fremgår også af Tabel 3.1, at der har været en kontinuitet på trods af skiftende regeringer med skiftende politisk orientering. Frisættelsesreformerne er gennemført under fem forskellige regeringer ledet af henholdsvis Socialdemokratiet og Venstre. Velfærdsaftalerne var oprindeligt gældende frem til slutningen af 2024, men de er blevet forlænget til juni 2025.

Det fremgår ligeledes, at der har været en større eller mindre vægtning af kerneelementerne i de forskellige forsøgsprogrammer, men i alle programmer er der indgået en frisættelse fra regler, forsøg på mindre dokumentation, initiativer omkring mindre målstyring, et ønske om en mere tillidsbaseret kultur og en eksperimentel tilgang.

De stikord, der fremgår af boksene, sammenfatter, *hvordan* de fem kerneelementer indgår i hvert forsøgsprogram. De viser, hvordan aspekter af de fem kerneelementer genfindes, men i forskellig form og ordlyd.

Ser man på sporet om *færre regler*, så fremgår det, at der i dette spor er arbejdet med fritagelser fra regler, der anses som blokerende for mere meningsfulde arbejdsgange. I tillidsreformen (2012-15), frikommuneforsøg I (2012-15) og friinstitutioner (2018-22) var der tale om fritagelser fra enkeltstående regler i mindre skala, mens der i frikommuneforsøg II (2016-20) og velfærdsaftaler (2021-24) er tale om mere markante regelfritagelser. I alle forsøgsprogrammer har der været et fokus på at skabe et rum for større faglighed og mere meningsfulde arbejdsgange. Den politiske opbakning til forsøgene har været meget markant i velfærdsaftalerne, mens den ikke har været markant i særligt forsøget om friinstitutioner.

Sporet om *mindre dokumentation* har nogle klare fællestræk på tværs af de enkelte forsøgsprogrammer. Fokus har i forsøgsprogrammerne været på at minimere den oplevede dokumentationsbyrde og skabe større mening i dokumentationsarbejdet. Dette har været igennem forsøg på at minimere dokumentationen (særligt frikommuneforsøg I og II) og forsøg på at fokusere dokumentationsarbejdet omkring den nødvendige og meningsfulde dokumentation (særligt forsøg om tillidsreform, friinstitutioner og velfærdsaftaler). I frikommuneforsøg II ses eksempler på forsøg med borgerrettet dokumentation (dokumentationsarbejde med direkte involvering af borgere), og i forsøg med velfærdsaftaler ses eksempler på mindre skriftlig dokumentation og flere mundtlige tilbagemeldinger til beslutningstagere.

Tabel 3.1 Fem frisættelsesprogrammer med fem kerneelementer

		Tillidsreform 2012-15 (S-R-SF regering)	Frikommuneforsøg I 2012- 2015 (S-R-SF regering)	Frikommuneforsøg II 2016- 2020 (V regering)	Friinstitutioner 2018-2022 (V-LA-K regering)	Velfærdsaftaler 2021-24 (S regering)
Færre regler		Selvpåført bureaukrati Fokus på kerneydelse	Enkeltparagraffer Mening i arbejdsgange	Unødigt bureaukrati Fagligt fokus	Borgernære arbejdsgange Kommunal opbakning?	Markant regelfritagelse Politisk opbakning
Mindre dokumentation		Frihed til innovation Mening i dokumentation	Dobbeltdokumentation Mening i dokumentation	Kortere dokumentation Borgerrettet dokumentation	Unødig dokumentation Kvalitet i dokumentation	Unødig dokumentation Mundtlig feedback
Fra detailmål til formål		Mening og værdi Dialog om mål	Lokal forankrede mål Selektiv resultatopfølgning	Nye tværgående mål Selektiv resultatopfølgning	Abstrakte mål Kommunal opbakning?	Fra mål til retning Decentral forankring
Tillidsbaseret kultur		Medarbejderinvolvering Innovative tiltag	Ejerskab til indsats Faglighed	Legitimt at fejle Faglighed	Ledelsesafhængighed Begrænset kulturændring	Nyt tværgående mindset Styring og ledelse
Eksperimentel tilgang		Lokale evalueringer Ingen generel opfølgning	Bred procesevaluering Få lovændringer	Mange kommuner Markante lovændringer	Lille skala Ingen lovændringer	Få kommuner Markante lovændringer

Ser vi på sporet *Fra detailmål til formål*, så fremgår det, at der er blevet arbejdet med at styre efter færre detailmål. I stedet har man forsøgt at skabe nogle mere brede formål, som har givet lokale institutioner og tilbud en mere overordnet retning at arbejde efter (særligt i frikommuneforsøg II og forsøg med velfærdsaftaler). Det fremgår også, at der har været udfordringer med at følge op på de nye mål for det lokale arbejde (særligt i frikommuneforsøg I og II). Det ses også, at der er blevet lagt vægt på at forankre de nye mål i den kommunale organisation gennem dialog (særligt i tillidsreformen og i forsøg om velfærdsaftaler). I forsøg om friinstitutioner var der store udfordringer med at skabe nye mål med betydning for arbejdet lokalt, da der generelt kun var en lille kommunal opbakning til forsøgene.

Sporet om *Tillidsbaseret kultur* viser, at der i alle forsøgsprogrammer er blevet arbejdet med at skabe en oplevelse af, at der styres og ledes efter nye principper med mere plads til innovation, samarbejde og faglighed. I forsøget om friinstitutioner var der dog en begrænset kulturændring på grund af en generel manglende politisk og ledelsesmæssig opbakning. I de øvrige forsøgsprogrammer er der blevet arbejdet med at skabe et nyt mindset, hvor der er større tillid til fagligheden lokalt og et større fokus på værdien af innovative tiltag. Centralt i dette spor har der også været et fokus på medarbejderinvolvering og at skabe et bredt ejerskab til de lokale indsatser.

Endelig ses det af sporet om en *Eksperimentel tilgang*, at der har været fokus på at afprøve nye lokale arbejdsgange på baggrund af den lokale frisættelse, og på at evaluere, hvad der er kommet ud af forsøgene. Dette har i nogle tilfælde ført til markante lovændringer, da der i disse tilfælde har været markante resultater af frisættelsen (særligt i frikommuneforsøg II og i forsøg om velfærdsaftaler). Et fælles idégrundlag har været, at man udfører et eksperiment med lokal frisættelse i et afgrænset antal kommuner (eller institutioner) i en afgrænset periode, og på den baggrund vurderes det nationalt, om frisættelsen skal udbredes til alle landets kommuner i form af generelle lovændringer.

Litteratur

- Andersen, L.B., Greve, C., Klausen, K.K. & Torfing, J. (2017). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens* (1. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Arendt, J.N. & Bolvig, I. (2016). *Kvantitativ slutevaluering af frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet*. København: KORA.
- Ballegaard, S.A., Ruge, M. & Lohse, C. (2020). *Teknologi i plejen af borgere med demens eller kognitivt handicap: Evaluering af syv frikommuners forsøg med teknologiske hjælpemidler og særlige døråbnere til borgere, der ikke kan give samtykke*. København: VIVE.
- Bekendtgørelse af lov om frikommunenetværk (2017). *LBK nr 831 af 25/06/2018*: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/831>
- Bentzen, T.Ø. (2016). *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer: I springet fra ambition til praksis*. Ph.d.-afhandling. Roskilde: Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet.
- Bjørnholt, B. & Holm-Petersen, C. (2024). *Erfaringer med friinstitutioner*. København: VIVE.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government "red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273–304.
- Christensen, J.G. (2022). Frikommuner: Idéen der hverken vil dø eller slå an. *Politica*, 54(3), 223-233.
- Foged, S.K., Hjelm, U. & Johnsen, E.H. (2021). *Tilkøbsydelse på ældreområdet og på botilbud: Resultater fra et frikommuneforsøg i ni kommuner, 2018-2020*. København: VIVE.
- Frikommuneloven (2012). *LOV nr. 550 af 18/06/2012*: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/550>
- Frikommunenetværk om flere billige boliger (2020). *Evaluering af frikommunenetværk om flere billige boliger og fleksible boligløsninger*. København: Københavns Kommune.
- Frikommunenetværk om nye samarbejdsformer på det somatiske akutområde (2020). *Evaluering af akutteamet i Gentofte-, Gladsaxe og Rudersdal Kommune*. Rudersdal: Rudersdal Kommune.

- Frikommunenetværk på beskæftigelses- og integrationsområdet (2020). *En mere fleksibel beskæftigelsesindsats. Herunder også nytænkning af integrationsområdet*. Aalborg: Aalborg Kommune.
- Hestbæk, A.-D., Strandby, M.W. & Jensen, H.L.S. (2021). *Fra dokumentation til dialog i børnesager: Slutevaluering af frikommuneforsøg på børnområdet i Gladsaxe, Guldborgsund og Ikast-Brande Kommuner*. København: VIVE.
- Hjelmar, U., Bjørnholt, B. & Christiansen, A.M. (2016). *Nye styre- og arbejdsformer som led i moderniseringen af den offentlige sektor: En analyse af tre cases i kommune, region og stat*. København: KORA.
- Hjelmar, U. & Christiansen, A.M. (2016). *Tilkøbsydelser på ældreområdet – en ny mulighed for kommunerne? En evaluering af erfaringerne fra frikommunerne*. København: KORA.
- Hjelmar, U. & Jakobsen, M.L. (2021). Frikommuneforsøg bør (også) forstås ud fra en innovationsdoktrin. *Politica*, 53(3), 218-239.
- Hjelmar, U., Kjer, M.G. & Petersen, N.B.G. (2020). *Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor: En systematisk kortlægning af eksisterende viden fra Skandinavien*. København: VIVE.
- Hjelmar, U., Lindeberg, N.H., Foged, S.K., Nicolajsen, J.S., Schoop, S.R. & Bech, A. (2023). *Midtvejsevaluering af velfærdsaftaler: Forsøg med frisættelse i syv kommuner på dags-, folkeskole- og ældreområdet, 2021-22*. København: VIVE.
- Holm-Petersen, C., Schmidt, A., Povlsen, R.E., Jonsen, E.H. & Jakobsen, M.L. (2021). *En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren: Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*. København: VIVE.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (u.å.a.). *Frikommuneforsøg I (2012-2015)*: <https://www.ism.dk/indenrigs/kommunal-og-regionaloekonomi/frikommuneforsoeg/frikommuneforsoeg-i-2012-2015>
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (u.å.b.). *Om Frikommuneforsøg II*: <https://www.ism.dk/indenrigs/kommunal-og-regionaloekonomi/frikommuneforsoeg/frikommuneforsoeg-ii-2016-2020>
- Johnsen, Å. & Svare, H. (red). (2024). *Tillitsreformer og tillitsbaseret styring og ledelse*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Le Grand, J. (2010). Knights and knaves return: Public service motivation and the delivery of public services. *International Public Management Journal*, 13(1), 56-71.
- Moynihan, D.P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Georgetown University Press.

- Olsen, L. (2021). *Flytning, når borgeren ikke selv kan give samtykke: Evaluering af seks frikommuners forsøg med at gennemføre flytninger uden ansøgning til Familieretshuset, jf. servicelovens § 129*. København: VIVE.
- Rambøll & BDO (2014). *Midtvejsrapport: Evaluering af frikommuneordningen*. Aarhus: Rambøll.
- Rambøll & BDO (2016a). *Evaluering af frikommuneforsøg: Bedre udnyttelse af botilbud og plejeboliger*. Bruxelles: Rambøll.
- Rambøll & BDO (2016b). *Evaluering af frikommuneforsøg på beskæftigelsesområdet*. København: Rambøll.
- Rambøll & BDO (2016c). *Evaluering af frikommuneforsøg vedrørende retten til anonym ambulant alkoholbehandling*. København: Rambøll.
- Rambøll & BDO (2016d). *Evaluering af frikommuneforsøg vedrørende vederlagsfri fysioterapi*. København: Rambøll.
- Rambøll & BDO (2016e). *Hovedrapport. Slutevaluering af frikommuneordningen*. København: Rambøll.
- Regeringen (2017). *Sammenhængsreform. Borgeren først – en mere sammenhængende offentlig sektor*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (2018). *Færre regler og mindre bureaukrati*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (2020). *Politisk principaftale mellem regeringen og borgmestre vedr. indgåelse af velfærdsaftaler på hhv. dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet*. København: Statsministeriet.
- Regeringen (2022). *Ansvar for Danmark: Det politiske grundlag for Danmarks regering*. København: Statsministeriet.
- Regeringen (2024). *DK2030: Regeringen rustet til fremtiden*. København: Finansministeriet.
- Regeringen, Akademikerne, Danske Regioner, FTF, KL og OAO (2013). *Principper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering*. København: Statsministeriet.
- Thygesen, N. & Kampmann, N.E.S. (2013). *Tillid på bundlinjen: Offentlige ledere går nye veje*. København: Gyldendal Business.

Bilag 1 Oversigt over kildemateriale

Bilagstabel 1.1 Politiske dokumenter

Program	Dokument
Tillidsreformen (2012-15)	Regeringen m.fl. (2013).
Frikommuneforsøg I (2012-15)	Frikommuneloven (2012). Rambøll & BDO (2016e).
Frikommuneforsøg II (2016-20)	Bekendtgørelse af lov om frikommunenetværk (2017). Hestbæk m.fl., (2021). Frikommunenetværk på beskæftigelses- og integrationsområdet (2020).
Friinstitutionsforsøg (2018-21)	Regeringen (2017). Bjørnholt & Holm-Petersen (2024).
Velfærdsaftaler (2021-24)	Regeringen (2020).

Bilagstabel 1.2 Nationale evalueringer

Program	Type	Dokument
Tillidsreformen (2012-15)	Ph.d.-afhandling	Bentzen (2016).
	Evaluering	Hjelmar m.fl. (2016).
Frikommuneforsøg I (2012-15)	Evaluering	Arendt & Bolvig (2016). Hjelmar & Christiansen (2016). Rambøll & BDO (2014). Rambøll & BDO (2016a). Rambøll & BDO (2016b). Rambøll & BDO (2016c). Rambøll & BDO (2016d). Rambøll & BDO (2016e).
Frikommuneforsøg II (2016-20)	Evaluering	Ballegaard m.fl. (2020). Foged m.fl. (2021). Frikommunenetværk om flere billige boliger (2020). Frikommunenetværk om nye samarbejdsformer på det somatiske akutområde (2020). Hestbæk m.fl. (2021). Holm-Petersen m.fl. (2021). Olsen (2021).
Friinstitutionsforsøg (2018-21)	Evaluering	Bjørnholt & Holm-Petersen (2024).
Velfærdsaftaler (2021-24)	Evaluering	Hjelmar m.fl. (2023).

