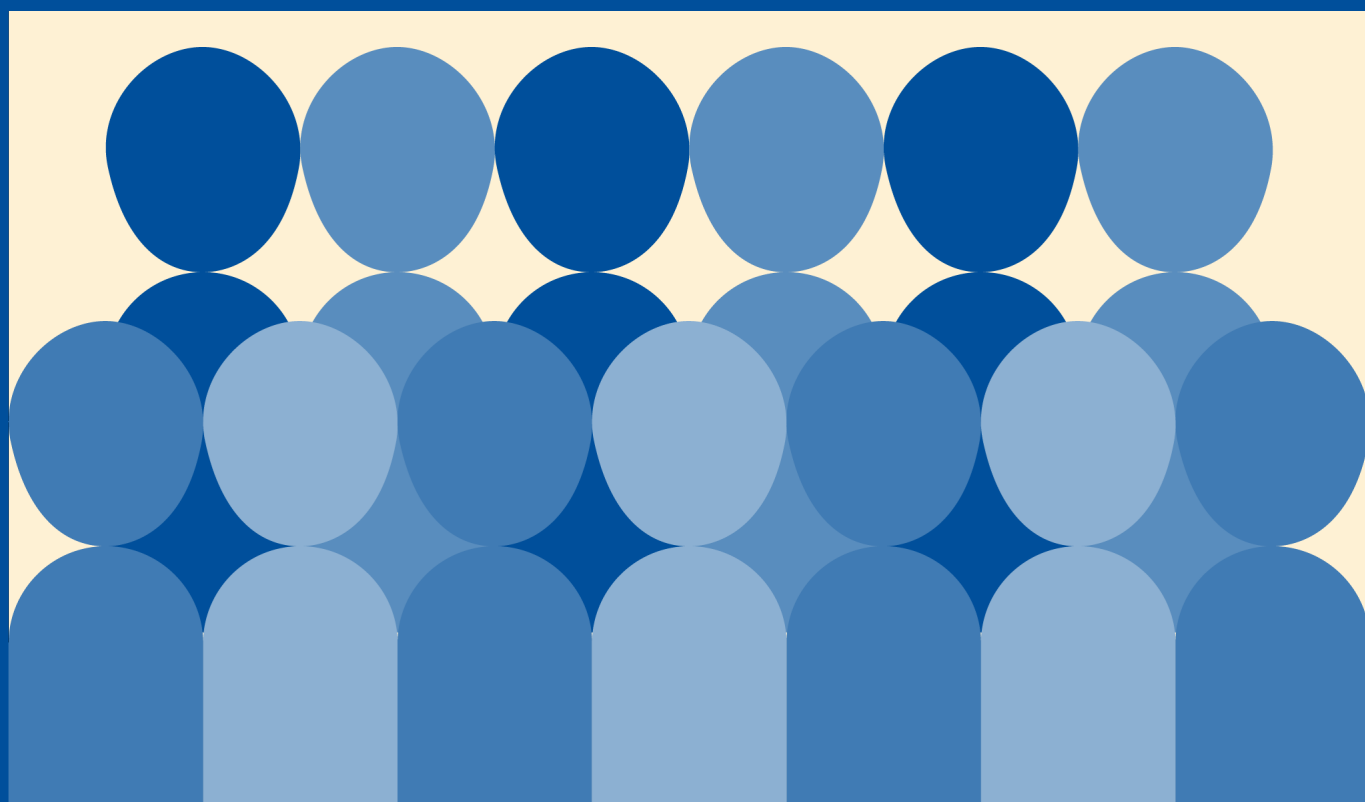


Erfaringer med friinstitutioner



Erfaringer med friinstitutioner

© VIVE og forfatterne, 2024

e-ISBN: 978-87-7582-218-8

Projekt: 301117

Finansiering: Social- og Boligministeriet

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

Denne rapport opsummerer hovederfaringerne med at gennemføre et friinstitutionsforsøg inden for flere kommunale velfærdsområder.

I forsøget har det været målet, at den enkelte institution får mere frihed til at styrke kvaliteten, samtidig med at deres arbejde med målrettet at følge op på resultater, kvalitet og effektivitet skal styrkes. Forsøget med friinstitutioner ligger i tråd med tidligere og igangværende bestræbelser på at mindske uhensigtsmæssig regulering og dokumentationskrav og derigennem bidrage til afbureaukratisering og regelforenkling i den offentlige sektor.

Otte institutioner fordelt på fire kommuner indgik i forsøget. Det drejer sig om institutioner på ældreområdet, sociale botilbud og daginstitutionsområdet. Blot fire af de oprindelige otte institutioner gennemførte projektet. Rapporten inddrager imidlertid erfaringer fra alle otte institutioner.

Rapporten er skrevet af seniorforsker, ph.d. Bente Bjørnholt og tidligere chefanalytiker, ph.d. Christina Holm-Petersen.

Rapporten har været i eksternt review.

Opdragsgivere er Social-, Bolig- og Ældreministeriet.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse



Indholdsfortegnelse

Hovedresultater	5
Afrapportering	11
1 Indledning	12
1.1 Baggrund: Hvorfor institutionelle frihedsgrader?	13
1.2 Friinstitutioner i forsøget	15
1.3 Grundlag for udpegning af læringspunkter	16
1.4 Rapportens opbygning	17
2 Identifikation af mulige fritagelser	19
2.1 En byrde at få et overblik over gældende regler og krav	19
2.2 Overimplementering af regler?	22
2.3 Unødig regel eller sikring af borgernes rettigheder?	23
3 Forhold, der udfordrer eller understøtter fritagelserne	26
3.1 Er fritagelser på institutionsniveau tilstrækkelige?	26
3.2 Mere tid til hvad?	30
3.3 Behov for kommunal opbakning og vedholdenhed	32
3.4 Dokumentation kan opleves som meningsfuld, hvis det kan understøtte fagligheden	36
Dokumentation	38
Litteratur	39
Bilag 1 Beskrivelse af de ansøgte fritagelser	43
Daginstitutionsområdet	43
Ældreområdet	45
Sociale botilbud	51
Bilag 2 Design og metode	53

Hovedresultater

Skiftende regeringer har gennem de sidste årtier bestræbt sig på at regelforenkle, afbureaukratisere og reducere dokumentationsbyrden i offentlige velfærdsinstitutioner. Tilsvarende blev 'Forsøg med friinstitutioner' initieret som et led i 'Sammenhængsreformen' med henblik på at fjerne uhensigtsmæssig regulering og dokumentationskrav.¹

Formålet med friinstitutionsforsøget var at afprøve andre måder at dokumentere på samt identificere alternative og mere enkle styringsmekanismer for at skabe mere velfærd for borgerne. Samtidig skulle der opstilles klare resultatmål for opgaveløsningen, som institutionerne måles på igennem perioden (Finansministeriet, 2018). Otte institutioner fordelt på fire kommuner deltog oprindeligt i forsøget. Det drejer sig om institutioner på ældreområdet, sociale botilbud og daginstitutionsområdet. Blot fire af de oprindelige otte institutioner gennemførte projektet.

VIVE har fulgt forsøgene i perioden 2017-2021, og denne rapport opsummerer erfaringerne. Rapporten har et læringsformål og identificerer en række læringspunkter fra forsøget, som kan understøtte fremtidige bestræbelser på afbureaukratisering og regelforenkling. Der kan således drages paralleller til de aktuelle forsøg med frikommuner, som primært er forankret i kommunerne, mens institutionsniveauet er det primære omdrejningspunkt for friinstitutionsforsøgene.

Rapporten besvarer to undersøgelsesspørgsmål:

- Hvilke muligheder og barrierer oplever institutionerne i forhold til at identificere regler og dokumentationskrav, som kan indgå i friinstitutionsforsøget?
- Hvilken læring giver institutionernes erfaringer anledning til set i lyset af eksisterende teori og viden?

Der er ikke tale om en traditionel evaluering, men om en erfaringsopsamling fra institutionerne, der udpeger særlige læringspotentialer i forhold til fremtidig afbureaukratisering i den offentlige sektor. Læringspunkterne bygger på institutionernes erfaringer set i lyset af eksisterende teori og viden fra tidligere undersøgelser. Læringspunkterne retter sig primært mod processen forud for fritagelserne og implementeringen af dem. Derudover har det indtil videre ikke været muligt at måle

¹ Sammenhængsreformen blev lanceret i 2017 af den daværende regering under overskriften om 'Mere frihed, tillid og tryghed'. Intentionen var at begrænse bureaukratiet og sætte borgere, ledere og medarbejdere i centrum for derigennem at skabe bedre kvalitet i velfærden. Reformen havde seks reformspor, hvoraf friinstitutionsforsøget var en del af reformsporet 'Færre regler og mindre bureaukrati' (Finansministeriet, 2018).

egentlige resultater for borgere. Det skyldes, at institutionerne fortsat arbejder med implementeringen, som i flere tilfælde blev forsinket, ændret (fx pga. covid-19) og opgivet eller ændrede karakter undervejs.

De overordnede erfaringer fra projektet er, at frisættelse giver mest mening for medarbejdere og ledere, når de selv tager initiativ til at definere frisættelserne, og når kommunen understøtter processen med projektledelse. Der findes imidlertid en række transaktionsomkostninger forbundet med frisættelse, som bør tages i betragtning ved senere forsøg. Det er en stor praktisk udfordring at identificere regler, som reelt er gældende og bindende for institutionerne, og som ikke er initieret for at beskytte borgerne. Det er desuden vanskeligt at formulere og måle klare resultater, hvilket viser udfordringerne med at kombinere frisættelse med målstyring. Endelig er det en central læring, at energien og muligheden for at være innovativ og nytænkende er en central drivkraft for forandringen. Denne opstår ikke af sig selv ved at fjerne regler og kan være udfordret i en omskiftelig og krydsprespræget hverdag.

Nedenfor præsenteres syv konkrete læringspunkter og fremtidige anbefalinger i forhold til fremtidige bestræbelser på afbureaukratisering. Læringspunkterne er fremkommet som følge af institutionernes erfaringer og med inspiration fra forskningslitteraturen.

Centrale læringspunkter

Læringspunkt 1: Institutioner er gode til at udpege administrativt bøv

Friinstitutionsforsøgene har institutionsniveauet som afsæt. Det vil sige, at det er den enkelte institution, der er blevet fritaget fra regler. Denne bottom-up-tilgang har nogle fordele. Institutionerne er tætte på borgerne og ved, hvilke regler der besværliggør hverdagen. Det har været positivt i den forstand, at de regler, som der ønskes fritagelse fra, i flere tilfælde er meget konkrete og meningsgivende, og nogle af fritagelserne kan umiddelbart let implementeres. Samtidig er medarbejdere og ledere særligt motiverede til at arbejde med fritagelser, som de selv har indflydelse på.

Forsøget har i forlængelse heraf været en anledning til, at kommuner og institutioner har haft en dialog om, hvilke kommunale regler der gør sig gældende, samt hvordan institutionerne til tider fortolker reglerne forskelligt.

Det kan være en fordel, hvis der fremadrettet etableres en løbende dialog fra institutionsniveau til forvaltning med henblik på at identificere "besværlige" regler og praksisser.

Læringspunkt 2: Institutionslederne er en vigtig drivkraft

Institutionslederne har spillet en vigtig rolle i forhold til at drive friinstitutionsforsøgene. Både i forhold til at udpege relevante fritagelser, præcisere formålet og sikre, at fritagelserne implementeres på institutionerne. Det kræver både tid og løbende opmærksomhed.

De fritagelser, som institutionslederne har en særlig opmærksomhed på, synes i højere grad at blive implementeret. En forklaring er, at lederne synliggør formålet med fritagelserne og gør en særlig indsats i forhold til at oversætte fritagelserne og give dem et fagligt indhold, som giver mening for medarbejderne. Det kan være med til at motivere medarbejdernes arbejde med fritagelserne. Dertil kommer et behov for at afsætte tid til at drøfte fritagelserne med medarbejderne, ligesom en ledelsesmæssig plan for implementering og opfølgning synes at understøtte processen. Selvom det kan virke logisk og umiddelbart, sker det ikke på alle institutioner.

Omvendt er manglende opmærksomhed og energi fra institutionslederne, herunder udskiftning af ledere, én af grundene til, at friinstitutionsforsøgene tilsidesættes. En udfordring i forsøget har været, at formålene ikke altid har været tydelige for medarbejderne på institutionerne. Det har således i nogle tilfælde udfordret implementeringen, at medarbejderne ikke har kendt til de bagvedliggende intentioner, herunder hvem der skulle gøre hvad.

Institutionsledere er således en vigtig drivkraft i forhold til at motivere og specificere formål bag og tid til at arbejde med fritagelserne. Der er derfor behov for ledelsesmæssig opbakning på institutionerne, og det kan være en fordel med en plan for processen og løbende opfølgning.

Læringspunkt 3: Behov for kommunale kræfter til at understøtte processen

Det er vigtigt, at forsøgene understøttes af kommunal projektstyring, der kan sikre løbende opfølgning og fremdrift i projektet. På institutionsniveau har hverken ledere eller medarbejdere nødvendigvis erfaring med projektledelse, og det kan være en uvant måde for dem at arbejde på. Det kan derfor betyde manglende fremdrift i forsøgene, hvis de ikke er understøttet af kommunerne. Samtidig kan tæt involvering af kommunerne 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 og det nødvendige mandat til at gøre hævde på sine fritagelser i forhold til andre berørte enheder i

kommunen, som ikke nødvendigvis kender de konkrete forsøg. Dertil kommer, at kommunerne kan understøtte en evt. udbredelse af gode erfaringer.

Læringspunkt 4: Meningsfuld dokumentation kan understøtte fagligheden

I forsøget er der eksempler på, at dokumentation kan opleves som både positiv og negativ. Det handler bl.a. om, hvorvidt medarbejderne oplever dokumentationen som fagligt meningsfuldt i forhold til at understøtte deres arbejde med borgerne. Hvis medarbejderne oplever overdokumentation, som de ikke finder kommer borgerne til gavn og ikke bruges til noget, skaber det modvilje og mismod. Der er desuden eksempler på, at det resulterer i, at medarbejderne i sådanne tilfælde finder andre arbejdsgange og metoder og undlader at dokumentere i det omfang, de skal.

Omvendt vidner forsøgene på særligt daginstitutions- og socialområdet om, at når dokumentationen bruges aktivt til at understøtte den faglige udvikling og dialog mellem medarbejderne, kan den opleves som meningsfuld. Det er også et eksempel på, at mens nogle medarbejdere oplever dokumentationen som unødigt, kan den af andre faggrupper opleves som meningsfuld.

Forud for fritagelse fra dokumentationskravene kan det derfor være nødvendigt at undersøge, hvorvidt og for hvem dokumentationen evt. giver mening. Kommer dokumentationen kommunen, institutionerne eller borgerne til gavn, hvad kan data, og hvordan bruges de?

Læringspunkt 5: Et behov for at få et overblik over regler og dokumentationskrav

Forsøget viser, at det kan være vanskeligt for medarbejdere og ledere på institutionerne at overskue, hvor hvilke regler kommer fra, og præcist hvilke krav og regler der er gældende. Det er derudover en udfordring for både kommuner og institutioner at få overblik over, hvad der er formelle regler, og hvad der er noget, man tror er regler. Afbureaukratisering indebærer både en afdækning af gældende regler i diverse love samt et behov for juridiske kompetencer i forhold til at fortolke, hvad regler og krav konkret betyder.

Institutionerne og kommunerne anvendte indledningsvist en del tid og ressourcer på at finde ud af, hvilke regler deres daglige praksis var bundet af og i forlængelse heraf, hvordan eventuelle bindinger skulle fortolkes. Det stod også klart, at kommunerne i nogle tilfælde havde forskellige fortolkninger af den samme lovgivning og dermed forskellige kommunale praksisser for samme lovgivning. Dertil kommer, at institutionerne i nogle tilfælde følger praksisser, som de tror er bindende regler, men som ikke er det i juridisk forstand. Regler er på denne vis omgærdet af et fortolkningsmæssigt skøn og fortolkes forskelligt i forskellige kommuner og institutioner.

Der kan således være behov for at få et overblik over gældende regler. Hvad betyder de i den daglige praksis, og er der udtryk for overimplementering? Den proces bør der afsættes ressourcer til.

Læringspunkt 6: Fritagelse fra nationale regler kan være en tung proces

Det er særligt vanskeligt at opnå fritagelser for regler, der er lavet på det nationale niveau, og kommuner og institutioner oplevede det som en tung og langstrakt proces. Forklaringerne herpå er dobbelte.

For det første tog det i forlængelse af Læringspunkt 5 ministerier, kommuner og institutioner lang tid at finde ud af, hvad den nationale lovgivning egentlig sagde, og hvilke muligheder der reelt var for fritagelser. Det handler bl.a. om en uklarhed i forhold til, hvad der er national lovgivning, og hvad der er kommunal (over)implementering heraf. Den proces blev mere kompliceret i de tilfælde, hvor lovgivningen involverede flere ministerier.

For det andet var det en præmis i forsøget, at fritagelser for regler ikke måtte stille borgerne dårligere, end de er stillet efter gældende regler, ligesom regler, der regulerer borgernes retssikkerhed, ikke kunne indgå i forsøget. Her var det en vanskelig og langstrakt proces for ministerierne at fortolke, hvornår borgeres retssikkerhed og demokratiske rettigheder var i fare for at blive forsømt. På den ene side kan regler tilskrive borgerne krav på konkrete ydelser og autonomi. På den anden side medfølges regler ofte af dokumentationsbehov og arbejdsprocesser, der ikke altid opleves at give merværdi. Der er tale om et dilemma, der ofte er svært at løse. Nogle gange fører det til, at de fagprofessionelle ikke handler i overensstemmelse med lovenes intentioner. Det skyldes, at opgaver, der opleves som meningsløse, bortprioriteres i hverdagens travlhed, men de risikerer samtidig at være en kilde til stress.

Det kan altså være behov for at understøtte institutionerne i at finde (nationale) regler at blive fritaget fra, som ikke påvirker borgernes retssikkerhed eller kvalitetsstandarder.

Læringspunkt 7: Det kan være vanskeligt at præcisere, hvad friheden skal bruges til

Én ting er regler, der irriterer i dagligdagen. Noget andet er at forholde sig aktivt til præcis, hvad det ville være bedre at have frihed til at gøre anderledes. En central målsætning med friinstitutionsforsøget var netop, at den tid, der blev frigivet med fritagelserne, skulle sikre mere tid til at arbejde med kvalitet og øge borgernes velfærd.

Det var særligt vanskeligt for kommuner og institutioner at specificere, hvordan fritagelserne konkret skulle komme borgerne til gavn. I tråd hermed kan det at forholde sig aktivt til, hvad en fritagelse skulle anvendes til at gøre bedre i sig selv, fremstå som et vanskeligt og abstrakt spørgsmål i en travl hverdag. Det kan derfor være en god idé at afsætte tid til at præcisere, hvad den frisatte tid skal bruges til. Der er eksempler på, at friheden kan bruges til at understøtte fagligheden, når medarbejderne får frigivet tid til det, der giver fagligt mening.

Rapportens datagrundlag

Fire institutioner færdiggjorde ikke forsøgene, og forsøgene ændrede karakter undervejs. Dataindsamlingens omfang og karakter har derfor varieret på tværs af forsøgene, og det har været nødvendigt at følge og dokumentere processerne tættere end oprindeligt planlagt. Dertil kom et behov for at understøtte forsøget og dets fremdrift i form af bl.a. sparring, procesunderstøttelse, deltagelse i møder og løbende kontakt med de deltagende kommuner, institutioner og ministerier.

Rapportens læringspunkter er derfor udarbejdet på baggrund af en bred dataindsamling. De bygger således på løbende samtaler, mødedeltagelser, evalueringer, dokumenter, logbøger og interviews med nøgleaktører.

De forskellige datakilder har dannet afsæt for at udvælge de læringspunkter, der er relevante på tværs af friinstitutioner. De empiriske betragtninger suppleres desuden med indsigter fra tidligere undersøgelser og teoretiske bidrag. De empiriske resultater præsenteres imidlertid ikke som en systematisk analyse i rapporten, men som eksempler på de udfordringer og muligheder, institutionerne har erfaret undervejs.

> **Afrapportering**

1 Indledning

Skiftende regeringer har gennem årene gennemført forskellige typer af forsøg med regelforenkling og afbureaukratisering i stat og kommuner (se bl.a. Ejersbo et al., 2017; Ejersbo & Greve, 2016; Foged, Hjelmar & Jakobsen, 2022). De mest markante eksempler er rækken af frikommuneforsøg, hvor kommuner søger om fritagelse fra lovgivningen og specifikke krav inden for forskellige områder (Hjelmar et al., 2023).

Som et led i Sammenhængsreformen fra 2018 har der været igangsat et forsøg med friinstitutioner med henblik på, at "den enkelte institution får mere frihed til at styrke kvaliteten samtidig med, at målrettet opfølgning på resultater, kvalitet og effektivitet styrkes" (Finansministeriet, 2017). Hensigten

har været at styrke afbureaukratisering og regelforenkling ved at fjerne u hensigtsmæssig regulering og dokumentationskrav samt skabe mere tid og kvalitet i velfærdsopgaverne. Forsøget har således delt mange lighedspunkter med de frikommuneforsøg, som i øjeblikket gennemføres i syv kommuner (Hjelmar et al., 2023).

VIVE har fulgt de institutioner, der har deltaget i friinstitutionsforsøget i perioden 2017-2021. Denne rapport samler op på erfaringerne fra de otte institutioner, som oprindeligt var en del af projektet. Rapporten identificerer læringspunkter fra forsøget og har som primært formål at give anbefalinger til eventuelle fremtidige bestræbelser på afbureaukratisering og regelforenkling, herunder forsøg med hhv. friinstitutioner og frikommuner.

Konkret besvarer rapporten følgende to undersøgelsesspørgsmål:

- Hvilke muligheder og barrierer oplever institutionerne i forhold til at identificere regler og dokumentationskrav, som kan indgå i friinstitutionsforsøget?
- Hvilken læring giver institutionernes erfaringer anledning til set i lyset af eksisterende teori og viden?

Undersøgelsens formål

At bidrage med inspiration til, hvordan man kan arbejde med frisættelse af institutioner – herunder muligheder og udfordringer.

Blot halvdelen af de oprindelige otte institutioner gennemførte forsøget. Alle institutioner har dog undervejs gjort sig erfaringer, som bidrager til at identificere muligheder og udfordringer i arbejdet med at frisætte offentlige velfærdsinstitutioner.

1.1 Baggrund: Hvorfor institutionelle frihedsgrader?

Der er gjort mange forsøg på "regelforenklning" og "afbureaukratisering", men resultaterne er ofte uklare og usikre (se fx Bjørnholt, Boye & Mikkelsen, 2022; Bjørnholt, Boye & Hansen, 2022). Af samme grund betones der fra politisk side stadig et behov for mere frihed til institutionerne og en reduktion i fx dokumentationsbyrden. Senest fremhævede statsministeren i sin nytårstale fra 2023 et behov for langt større frihedsgrader for institutioner.

1.1.1 Rettigheder over for frihedsgrader: Et dilemma?

På trods af, at afbureaukratisering har været på dagsordenen gennem mange år, er antallet af regler og love steget støt år for år – selvom der er stor variation mellem områderne (Jacobsen & Mortensen, 2014). På den ene side er der kritik af, at tidsanvendelsen til opfyldelse af dokumentationskrav er stigende og tager tid fra velfærdsopgaven. På den anden side peges der også på, at dokumentationskrav kan være understøttende og udviklende for den daglige praksis samt give bl.a. den kommunale forvaltning og borgerne øget indsigt i kvaliteten. Der er således en udbredt tendens til, at dokumentation følger i halen på rettigheder til borgerne.

Der er som udgangspunkt tale om to delvist modsatrettede hensyn. På den ene side kan regler og krav være med til at sikre ensartethed og retssikkerhed for borgerne. Regler kan skabe en systematik, der fx sikrer "Hr. Jensens" rettigheder til gulvvask hver fjortende dag, og efterfølgende dokumentation kan tydeliggøre, om det er sket eller ej. Regler og standardiserede anbefalinger kan også styrke arbejdet med at forholde sig systematisk til kvalitet. På den anden side kan et styringssystem, der søger at sikre ensartet kvalitet, blive så rigtigt og tidskrævende, at det ikke længere giver merværdi (Holm-Petersen, Wadmann & Andersen., 2015). Et stramt fokus på opfyldelse af kvalitetsstandards kan risikere at forskyde fokus væk fra borgernes behov og dermed risikere at demotivere medarbejdere og ledere samt skabe utilfredshed blandt borgere.

Lokale frihedsgrader (autonomi) anses derfor for at give bedre og mere effektive løsninger. Argumentet er, at institutioner og professionelle er tættere på praksis og borgerne og derfor er bedre i stand til at vurdere, hvilke initiativer der er mest hensigtsmæssige. Det baseres på en forventning om, at aktører tæt på driften har større

viden om, hvad der er mest hensigtsmæssigt i forhold til en given situation, herunder i forhold til at opnå positive resultater (Ammons & Roenigk, 2015). Det er fx kun i frontlinjen, at det er muligt at have en direkte dialog med borgerne om, hvilke prioriteringer de har – om det fx er gulvvask, de har mest behov for en given dag. Tidligere forskning peger i tråd hermed ved, at bl.a. ledelsesmæssig autonomi bidrager til bedre styring og mere positive resultater (se bl.a. Moynihan & Pandey, 2006; Nielsen, 2014; Walker, Boyne & Brewer, 2010) – og særligt hvis de følges af organisatoriske mål (Bjørnholt, Boye & Mikkelsen, 2022).

1.1.2 Baggrund for friinstitutionsforsøgene

Tilsvarende indgår friinstitutionsforsøget som en del af sammenhængsreformens reformspor om "færre regler og mindre bureaukrati" fra 2017. Formålet med forsøget er bl.a. at afprøve forsøg med regelforenklning og andre (mindre bureaukratiske) måder at dokumentere kvaliteten på. Samtidig skal der opstilles klare resultatmål for opgaveløsningen, som institutionerne måles på igennem perioden (Finansministeriet, 2017).

De kommuner og institutioner, som var interesserede i at indgå i forsøget, skulle udfylde og indsende et ansøgningsskema med forslag til fritagelser til daværende Sundheds- og Ældreministeriet.

Institutionerne har delvis selv (sammen med kommunerne) kunne definere, hvilke krav og regler de ønskede fritagelse fra. Det kunne være regler og krav, som udspringer af den statslige regulering, men også være krav og regler, som den enkelte kommune har pålagt deres institutioner at overholde. De krav og regler, kommuner og institutioner søgte fritagelse fra, vedrører bl.a. formel national lovgivning, kommunale regler og praksisser samt dokumentationskrav m.m.

De relevante ressortministerier har formelt skulle godkende, hvorvidt kommuners og institutioners ansøgninger til fritagelser reelt kunne imødekommes. En vigtig præmis i den henseende var, at fritagelserne ikke stillede borgerne dårligere end før fritagelsen.

Forsøgene måtte derfor ikke stille borgerne dårligere, end de var stillet efter gældende regler, ligesom regler, der regulerer borgernes retssikkerhed, ikke kunne indgå i forsøget. Det drejede sig bl.a. om emnerne i Boks 1.1.

- Institutionernes anvendelse af magt samt reglerne for klage og tilsyn²
- Regler for tilskud og egenbetaling
- Regler om sundhedspersonalets ansvar i forhold til fx medicinbehandling.

Kilde: Sundheds- og Ældreministeriet (2018).

Det var således en opmærksomhed på dilemmaet mellem borgernes rettigheder over for lokale frihedsgrader. Som det fremgår af Læringspunkt 2 er netop den præmis også én af årsagerne til, at kommuner og institutioner kunne opleve fritagelsen fra nationale regler som tung. Institutionerne skal samtidig leve op til en række resultatkraav, som angiver, hvad institutionerne forventes at opnå.

1.2 Friinstitutioner i forsøget

Otte institutioner og fire kommuner har deltaget i forsøget. Friinstitutionerne har tilknytning til hhv. ældreområdet, det sociale botilbudsområde samt daginstitutionsområdet. Oprindeligt indgik otte institutioner i forsøget fordelt på fire kommuner, men fire institutioner (heraf en hel kommune) udgik af forsøget. Dertil kommer, at forsøgene antog en anden form end oprindeligt tiltænkt i de resterende institutioner, hvilket uddybes nærmere i rapporten, men som primært hænger sammen med, at kommuner og/eller institutioner oplevede, at det var for vanskeligt at opnå fritagelser. Desuden tog covid-19 opmærksomhed fra forsøgene, både fordi institutionerne var optaget af at skulle tilpasse sig til nye retningslinjer for covid-19, og fordi nogle forsøg ikke kunne gennemføres under pandemien (fx pga. nødpasning i daginstitutioner).

Tabel 1.1 giver et overblik over, hvilke institutioner og kommuner, der deltog i forsøget fra start, samt hvilke institutioner der færdiggjorde forsøget.

² Se VEJ nr 9043 af 29/01/2018.

Tabel 1.1 Institutioner og kommuner i forsøget

Område	Institutioner, der deltog i forsøget	Institutioner, der færdiggjorde forsøget
Ældreområdet	Aarhus: 2 institutioner	Aarhus: 2 institutioner
	Faxe: 2 institutioner	Faxe: ingen institutioner
Daginstitutioner	Gentofte: 2 institutioner	Gentofte: 1 institution
Sociale botilbud	København: 2 institutioner	København: 1 institution

Kilde: VIVE.

Antallet og karakteren af fritagelserne varierer for de otte friinstitutioner, selvom der også er visse lighedstræk. Det er bl.a. karakteristisk, at der er tale om fritagelser fra umiddelbart mindre omfattende og meget specifikke regler og krav for det enkelte område. Det gælder bl.a. krav om mængden af økologiske indkøb på ældreområdet, dokumentation af utilsigtede hændelser (UTH) i kommunale botilbud og daginstitutioners ønske om at udvælge enkelte (og ikke alle) lærerplanstemaer for at arbejde mere i dybden. Det er imidlertid regler og krav, som potentielt kan gøre en forskel for oplevelsen af "bøvl" blandt institutionernes ledelser og medarbejdere. En nærmere karakteristik af fritagelserne findes i Bilag 1.

1.3 Grundlag for udpegning af læringspunkter

Det var oprindeligt hensigten, at dataindsamlingen skulle udformes som en mere traditionel evaluering med før- og eftermåling på tværs af friinstitutioner. Friinstitutionerne oplevede imidlertid flere og forskellige udfordringer undervejs.

Det var derfor nødvendigt at tilpasse VIVEs rolle og dataindsamling til de ændrede forhold. Blandt andet udgik fire institutioner af projektet, hvorfor omfanget af dataindsamling har

varieret på tværs af institutionerne, og det har været nødvendigt at følge implementeringen tættere end oprindeligt planlagt samt løbende indsamle data om processen. Dertil kom et behov for at understøtte forsøget og dets fremdrift, bl.a. gennem

Datagrundlag

Rapportens læringspunkter tager afsæt i et bredt datagrundlag og bygger bl.a. på løbende samtaler, mødedeltagelser, dokumenter, logbøger og interviews med nøgleaktører i projektet.

sparring, procesunderstøttelse, deltagelse i møder og løbende kontakt med de deltagende kommuner, institutioner og ministerier. Konsekvensen har været, at der er indsamlet flere forskellige typer af datamateriale på tværs af områder, som overordnet består af løbende samtaler, mødereferater og -deltagelser, dokumenter, logbøger og interviews med nøgleaktører på institutionerne og i forvaltningen før og efter initiering af de planlagte ændringer (jf. Bilag 2).

De forskellige datakilder har dannet afsæt for at udvælge de læringspunkter, der er relevante på tværs af friinstitutionerne, og som udgangspunkt beskriver mere "generelle" tendenser i forsøget. Udvalgelsesprocessen er også informeret af forskernes eksisterende kendskab til litteraturen og erfaringerne på området, og de empiriske betragtninger på institutionerne suppleres med indsigter fra tidligere undersøgelser og teoretiske bidrag. De empiriske resultater præsenteres imidlertid ikke som en systematisk analyse i rapporten, men som eksempler på de udfordringer og muligheder, institutionerne har oplevet i processen. Det skyldes, at rapportens formål er at tjene til fremtidig inspiration frem for at afdække forhold i de enkelte forsøg. Læringspunkterne retter fortrinsvis mod processen bag fritagelserne og deres implementering, da institutionerne mødte flere udfordringer undervejs, og det har ikke været muligt at måle, hvordan forsøget har påvirket borgerne.

1.4 Rapportens opbygning



Friinstitutionsforsøgene giver institutionerne mulighed for at blive fritaget fra dele af den regulering og dokumentation, de oplever tager tid fra deres primære arbejde med borgerne. Spørgsmålet er imidlertid, hvordan sådanne fritagelser mere konkret kan tilrettelægges, og hvilke udfordringer ambitionerne kan støde på undervejs. Undersøgelsen peger på særligt to vidensområder, som er centrale i den sammenhæng, og som strukturerer resten af rapporten. For det første giver Kapitel 2 viden om den proces, det er at identificere de regler og dokumentationskrav, som der kan søges fritagelse fra. Kapitlet peger bl.a. på, at der mangler et overblik over reglernes

formål, og hvilke regler der reelt er gældende (for at undgå unødigt overimplementering). Dertil kommer, at processen til identifikation af fritagelser i sig selv kan opleves bureaukratisk, men at den også kan give indsigt i, hvordan regler og dokumentationskrav kan give fagligt mening. For det andet tegner Kapitel 3 et billede af nogle af de forhold, der hhv. kan understøtte eller udfordre arbejdet med at implementere fritagelserne. Kapitlet viser bl.a., at det er særlig vigtigt med vedvarende kommunal og institutionel opmærksomhed og understøttelse, hvis fritagelserne skal realiseres.

Rapportens fokuspunkter

- 1 Regler, som institutionerne kan søge fritagelse fra:** Fokus på identifikation af, hvilke regler og dokumentationskrav institutionerne kan søge fritagelse fra, og hvordan det sker. Det er afsættet for Kapitel 2.
- 2 Læring fra fritagelserne:** Fokus på de muligheder og udfordringer, institutionerne oplever i implementeringen af fritagelserne. Det behandles i Kapitel 3.

2 Identifikation af mulige fritagelser

Institutionerne har delvis selv (sammen med kommunerne) kunne definere, hvilke krav og regler de ønskede fritagelse fra. Regler og krav kan både udspringe af den statslige regulering, men det kan også være regler og krav, som den enkelte kommune har pålagt deres institutioner at overholde. Dette kapitel sætter fokus på de muligheder og udfordringer, som kommuner og institutioner har oplevet i forhold til at identificere de regler, som institutionerne kan fritages fra.

Kapitlets hovedkonklusion er, at det er en vanskelig proces at identificere relevante fritagelser. Særligt vanskeligt har det været at identificere, hvilke regler der er gældende, og hvilke regler institutionerne reelt kan opnå fritagelse fra. Det har da også været én af årsagerne til, at enkelte institutioner undervejs har opgivet at deltage i forsøget. Udfordringerne vedrører både den lange proces med at identificere eksisterende regler, overimplementering af reglerne, afvejning i forhold til øvrige hensyn og specifikation af, hvad friheden skal bruges til.

Kapitlets hovedpointe

Kommuner og institutioner oplever fritagelse som en tung proces. De har vanskeligt ved at få det fornødne overblik over, hvad der er gældende regler, og hvordan de skal fortolkes. Det er også udfordrende at opnå fritagelser fra særligt nationale regler, hvis der er risiko for, at de stiller borgerne dårligere.

2.1 En byrde at få et overblik over gældende regler og krav

Fritagelsesprocessen oplevede både kommuner og institutioner i flere tilfælde som en byrde i sig selv, der umiddelbart ikke bidrager til at realisere enten reglernes egentlige formål eller institutionernes kerneopgave (Bozeman & Feeney, 2011).

Det viste sig allerede tidligt i projektet, at det i mange tilfælde var en udfordring for ministerier, kommuner og institutioner at finde ud af, hvad gældende regler er, og hvordan de skal fortolkes. Desuden forudsætter fritaget fra regler og dokumenta-

tionskrav ofte juridiske kompetencer, som kommuner og institutioner ikke nødvendigvis har.

Kommunerne skulle i deres ansøgning til deltagelse i forsøget angive, hvilke statslige og kommunale krav de ønskede fritagelse fra, bud på resultatmål samt den ledelsesmæssige og politiske opbakning til projektet. Men der viste sig en udfordring i forhold til at få overblik over, hvad der var formelle regler, og hvad der var noget, kommuner eller institutioner troede var regler. Der er flere eksempler på, at institutioner eller kommuner har overfortolket noget, de har troet er en national regel. Den endelige godkendelse af fritagelser indebærer både en afdækning af gældende regler i diverse love samt et behov for juridiske kompetencer i forhold til at fortolke den konkrete betydning af regler og krav.

Behovet for at få et overblik over gældende regler og dokumentationskrav indebærer bl.a. udfordringer i forhold til:

- Fortolkning af nationale regler og dokumentationskrav
- Identifikation af, hvad der er regler, og hvad der er anbefalinger
- Identifikation af, hvad der er hhv. nationale og kommunale regler.

Det var et særligt behov for juridiske kompetencer i forhold til at fortolke nationale regler og krav. Det handlede både om, at det var en lang proces at finde ud af, hvad den nationale lovgivning egentlig sagde, og om at ikke alle muligheder for fritagelser var åbne, idet borgerne ikke måtte stilles dårligere i forsøgene (jf. 2.3). De relevante ministerier, herunder Sundheds- og Ældreministeriet, Børne- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet samt Finansministeriet, bidrog med vejledning om den statslige regulering. Det indebærer en lang dialog mellem ministerier og kommuner i forhold til at tolke, hvorvidt de foreslåede fritagelser reelt var en mulighed, herunder identifikation af formål og hensyn bag de gældende regler.

Definition af regler

Bureaukrati henviser til regler i form af den administrative regulering samt de beslutninger og aftaler, der formelt begrænser institutionernes autonomi (DeHart-Davis, 2017; Yesilkagit & van Thiel, 2008). Ofte er der tale om nedskrevne og formelt besluttede regler. Institutionernes oplevelse af bureaukratiet er imidlertid ikke blot et resultat af de formelle regler, men er af lokale fortolkninger samt mere eller mindre formelle beslutninger (Bjørnholt, Boye & Hansen, 2022; Andrews, Boyne & Walker, 2011).



Vi har brugt utrolig lang tid på at afklare, hvad siger juraen egentlig om det her? Mit indtryk er, at det skulle have været igangsat tydeligere langt tidligere, og allerede inden vi igangsatte forsøgene. Vi begyndte faktisk først rigtig at se på det, da vi skulle implementere forsøgene. Det burde have været igangsat, inden vi besluttede, at det var de her forsøg, vi skulle have. Blandt andet det her med samtykke og genoplivning.

Forvaltningsmedarbejder

Udfordringen blev ikke mindre af, at der i nogen tilfælde var flere forskellige lovgivninger inden for de enkelte sektorområder, som der skulle tages hensyn til. Det betød, at det kunne være en længere proces at søge indsigt i nationale regler hos flere forskellige ministerier eller lovkomplekser. Her kan der være tvivl om, hvorvidt der er tale om reel lovgivning eller blot anbefalinger. Særligt på ældreområdet har der været flere forskellige lovgivninger at efterleve (sundheds- og socialloven) samt en række faglige anbefalinger fra diverse styrelser. Det var fx tilfældet på ældreområdet i Faxe, hvor institutionerne ønskede fritagelse fra ernærings- og faldscreening. Der kunne ifølge det daværende Sundheds- og Ældreministerium ikke fritages herfra, fordi det

ikke er lov, men en anbefaling fra Sundhedsstyrelsen. Selvom institutionerne oplevede, at det kunne være tidskrævende og meningsløst, så kunne der altså ikke søges fritagelse herfra, fordi der alene er tale om anbefalinger. Omvendt var det ikke umiddelbart muligt for institutionerne at ændre deres eksisterende praksis på området, da anbefalingerne beskriver god praksis, samt ændre den nationale handleplan for området, som det er god skik at følge.

Dertil kommer, at det ikke altid var tydeligt for institutioner og i nogle tilfælde kommuner at gennemskue, hvorvidt de ønskede fritagelser vedrørte et lokalt eller nationalt regelsæt. Det indebar ekstra afklaringsarbejde.

Institutioner og medvirkende kommuner anvendte således en del tid og energi på at finde ud af, hvilke regler deres daglige praksis var rammesat af, og hvordan eventuelle bindinger skulle udlægges. Det forsinkede institutionernes fremdrift og implementering af forsøgene. Flere af institutionerne havde således et behov for juridisk

bistand og en lettere adgang til overblik over gældende regler og anbefalinger. Et samlet overblik, de ikke oplever eksisterer i dag.

Flere forslag til fritagelser blev da også opgivet undervejs, og institutionerne i Faxe trak sig efter en lang proces fra forsøget, fordi de ikke kom i mål med fritagelser.

2.2 Overimplementering af regler?

Regler og dokumentationskrav er i nogle tilfælde omgærdet med et fortolkningsmæssigt skøn. Her kan der være tvivl om, hvorvidt der er tale om reel lovgivning. Det giver en risiko for både over- og underimplementering af regler. I friinstitutionsforsøget er der eksempler på begge dele.

Overimplementering kommer fx til udtryk, når institutionerne følger noget, de tror er regler, men som reelt ikke er det. Her er der en tendens til, at lovens rammer tolkes mere snævert, end de reelt er. Det er bl.a. tilfældet, når plejehjemmene i Faxe indhenter samtykke fra borgerne eller deres pårørende, hver gang de kontakter borgerens læge eller tandlæge. I det konkrete eksempel skal et sådan samtykke alene indhentes ved ny behandling. En tidligere undersøgelse af dokumentationskrav på dagtilbudsområdet viser en tilsvarende overimplementering, hvor en del af dokumentationen i daginstitutionerne opleves at være et krav uden reelt at være det (Ejersbo, Lindeberg & Pedersen, 2017).

Eksempel på overimplementering

Institutionerne i Faxe Kommune oplevede det som en barriere i hverdagen, at de skulle indhente samtykke fra en borger hver gang, de skulle tage kontakt til borgerens egen læge. De anså det som en særlig tung procedure for demente borgere. De ønskede derfor fritagelse til, at borgeren i stedet én gang for alle kunne give samtykke til, at personalet måtte tage kontakt til læge vedrørende diverse helbredsproblemer – herunder medicinske spørgsmål. Efter nærmere dialog med sundhedsministeriet stod det imidlertid klart, at reglen havde været overfortolket. Det er således kun ved nyopståede behov og ikke igangværende behandling. Den kommunale instruks blev derefter revideret.

Der er også eksempler på, at institutionerne underimplementerer eksisterende regler. Det gælder, hvis personalet oplever reglerne som meningsløse i forhold til kerneopgaven. Her kan der være en tendens til, at reglerne nedprioriteres i hverdagens travlhed. Det er bl.a. tilfældet, når plejehjemmene i Aarhus dagligt skal foretage en

risikovurdering af hver enkelt borger i forhold til ambulerende (dvs. fare for at gå fra plejehjemmene), hvilket bl.a. indebærer daglige signalementsbeskrivelser af beboerne. De skal altså dagligt dokumentere, hvordan borgeren ser ud. Personalet oplever det som unødvendigt at beskrive hver enkelt borger hver eneste dag, og de har hidtil ikke fulgt den regel på daglig basis. Desuden forklarer de, at kommunens krav, om at plejehjemmenes indkøb af madvarer indeholder en bestemt andel af økologiske varer (målt ved antal kilo), i nogen grad kan påvirke deres indkøbsvaner, da det fordrer, at man vælger at indkøbe tungere varer, når de skal være økologiske, såsom gulerødder, kartofler m.m.

Fortolkningsmuligheder i forhold til nogle regler indebærer desuden, at kommunerne kan fortolke samme nationale regler forskelligt. Kommunerne har således i nogle tilfælde forskellige udlægninger og lokale praksisser af samme lovgivning. Det var særligt synligt på ældreområdet, hvor der oprindeligt deltog institutioner fra både Aarhus Kommune og Faxe Kommune, og hvor sammenligningsgrundlaget derfor er mest reelt. Et konkret eksempel er bl.a. i forhold til rydningserklæringer, som i Aarhus Kommune anses som mulighed for hurtig rydning af bolig, når en beboer er død på plejehjemmet, mens Faxe Kommune ikke skønnede, at det var en mulighed.

2.3 Unødig regel eller sikring af borgernes rettigheder?

Det var særligt en særlig udfordring for institutionerne at opnå fritagelser på det nationale niveau, hvis der var risiko for, at fritagelsen ville stille borgerne dårligere. Det har således været en afgørende præmis for forsøget, at borgernes rettigheder ikke måtte udfordres, hvis fritagelserne skulle accepteres. Forsøgene måtte derfor ikke stille borgerne dårligere, end de er stillet efter gældende regler, ligesom regler, der regulerer borgernes retssikkerhed, ikke kunne indgå i forsøget. Det drejede sig bl.a. om:

- Institutionernes anvendelse af magt samt reglerne for klage og tilsyn³
- Regler for tilskud og egenbetaling
- Regler om sundhedspersonalets ansvar i forhold til fx medicinhåndtering.

Kilde: Sundheds- og Ældreministeriet (2018).

³ Se VEJ nr 9043 af 29/01/2018.

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. Det tog derfor ekstra tid at få identificeret de egentlige fritagelser, og i starten var der en vis skuffelse over ikke at blive fritaget fra de ting, som medarbejderne på institutionerne umiddelbart oplevede som besværlige for deres arbejde, og som, de vurderede, reelt ikke stillede borgerne bedre.



Der har vi nok ikke været tydelige nok i forhold til ministeriet i forhold til, at det ikke stiller børn og forældre dårligere. Det gør det i det hele taget ret svært på dagtilbudsområdet at blive fritaget for noget inden for de administrative elementer. Det var en proces, hvor vi må bruge noget tid på at hæve motivationen, fordi det, vi havde tænkt, ligesom ikke var muligt.

Medarbejder, daginstitutionsområdet

På daginstitutionsområdet ønskede kommunen og institutionerne fx at forbedre den enkelte institutions muligheder for kapacitetsstyring og tilrettelæggelse af det pædagogiske arbejde (via tilbud om deltidspladser og kombinationstilbud). Ligeledes ønskede de at fjerne unødige administrative opgaver i forbindelse med frokostordning og lukkedage, som institutionsledere og medarbejdere ikke oplevede gav værdi for børn og forældre. De frigivne ressourcer skulle bruges til at styrke institutionernes pædagogiske faglighed og profil. Forslagene blev imidlertid afvist af det daværende Børne- og Socialministerie med henvisning til, at det ville stille borgerne dårligere. Det betød,

at daginstitutionerne i Gentofte skulle starte delvis forfra med at finde relevante fritagelser, og der opstod en form for motivationstab. Man anså det på den baggrund som vanskeligt (særligt på daginstitutionsområdet) at finde administrative regler, der kunne imødekomme de ministerielle tolkninger af, hvad der ikke stillede borgerne dårligere.

Tilsvarende overvejelser var tilstede blandt medarbejdere på de sociale botilbud, som ønskede at reducere kvalitetssikrings- og sundhedsfaglige dokumentationsopgaver. De oplevede bl.a. en del dobbeltdokumentation, som, de ikke vurderede, hverken gav anledning til læring eller var meningsfuld for borgerne. Det blev også anset som demotiverende, at de ikke kunne bruge deres faglige skøn i forhold til at

vurdere, hvornår dokumentationen er nødvendig. Dette forslag til friinstitutionsforsøg blev også afvist af ressortministeriet, da det kunne stille borgerne dårligere.

Særligt plejehjemmene oplevede udfordringer i forhold til at balancere hensynet til effektive arbejdsgange med hensynet til borgernes selvbestemmelse. På den ene side er borgerne selvstændige individer, der bor i "egne boliger" og er omfattet af lejeloven. På den anden side er mange af beboerne demente og har svært ved at agere adækvat selvstændigt samtidig med, at de er omfattet af en række institutionelle krav. Det giver fx institutionerne udfordringer relateret til indflytning og fraflytning samt løbende indhentning af samtykke til bl.a. læge- og tandlægebehandling. Institutionerne oplever også unødigt bureaukrati i forhold til, hvordan de bedst muligt kan passe på de demente ældre, der kan finde på at vandre afsted. Det lykkedes imidlertid efter en længere proces på plejehjemmene i Aarhus at afprøve et forsøg med at indhente samtykke til ikke at genoplive borgere ved hjertestop. Et forsøg på et område, hvor lovgivningen er stram af hensyn til borgernes retssikkerhed (jf. nedenfor).



Fritagelse fra genoplivning af borgere ved hjertestop

Det at foretage genoplivning på ældre svækkede borgere ved hjertestop kan betyde en væsentligt forringet livskvalitet og modvirke muligheden for en rolig naturlig død. I dag hviler ansvaret på borgerens læge, der skal sørge for, at beslutningen "ingen indikation for genoplivning" noteres i borgerens journal og videregives til det sundhedsfaglige personale. I modsat fald er der en behandlingspligt. Men det opleves, at lægen ofte ikke får det gjort, og at personalet ofte ikke er opmærksomme på at bede lægen om det eller ikke oplever at have mulighed herfor. Lovgivningen er stram på området, da den er særligt indgribende i forhold til borgernes rettigheder.

Fritagelsen gælder alene de beboere, som har huslægerne på plejehjemmene som deres praktiserende læge. Som led i forsøget skal beboere, der benytter husets læge, ved indflytning aktivt tage stilling til, om de vil genoplives. Beboerne og deres pårørende bliver inden indflytningen ved besøg og samtale informeret om, at dette er gældende praksis. Dermed er de klar over, at de ved indflytningssamtalen skal tage stilling til genoplivning.

Bilag 1 giver overblikket over alle de ansøgte fritagelser i projektet samt deres status i forhold til, om ansøgninger blev imødekommet eller afvist.

3 Forhold, der udfordrer eller understøtter fritagelserne

Institutionernes implementering af fritagelserne mødte en række udfordringer undervejs. Efter identifikation af de fritagelser, som institutionerne kunne arbejde videre med, har det i vid udstrækning været op til kommuner og institutioner at sikre fremdrift og opfølgning på projektet. Implementeringen heraf har imidlertid stødt på både udfordringer og muligheder. Dette kapitel samler op på nogle af disse muligheder og udfordringer, som kommuner og institutioner har oplevet i forhold til implementering af fritagelserne.

Kapitlets hovedpointe

Det er positivt, at institutionsniveauet identificerer mulige fritagelser, da de har særlig indsigt i, hvor det er muligt, og det kan øge medarbejdernes motivation og opbakning til projektet. Det er imidlertid også vigtigt med vedvarende ledelsesmæssig opbakning og understøttelse af institutionerne – både nationalt, kommunalt og på institutionerne – for at sikre fremdrift og et vedvarende fokus. Det indebærer bl.a. en plan for processen, klare mål og meningsfuld dokumentation og opfølgning.

Kapitlets hovedkonklusion er, at institutionsniveauet umiddelbart er et godt udgangspunkt til at identificere relevante fritagelser. Det skyldes, at institutionsledere og -medarbejdere har en god indsigt i, hvad der besværliggør hverdagen. Forsøg med friinstitutioner kræver imidlertid en vedvarende procesunderstøttelse og opfølgning, da institutioner kan have vanskeligt ved at overskue komplekse problemstillinger og let forstyrres af drift, medarbejderudskiftninger og andre projekter.

3.1 Er fritagelser på institutionsniveau tilstrækkelige?

Mens mange andre forsøg på afbureaukratisering ofte gennemføres på kommunalt niveau, har projektet her haft fokus på institutionsniveauet. Det vil sige, at det er den enkelte institution, der er blevet fritaget fra konkrete regler. Som det fremgår nedenfor, har det skabt både muligheder og udfordringer.

3.1.1 Mulighed for at formulere forslag til mindre men vigtige fritagelser

Bottom-up-tilgangen til identifikation af fritagelser kan have en række fordele. Institutionerne har således stor viden om, hvilke regler, procedurer og krav der besværliggør hverdagen på institutionerne og forstyrrer kerneopgaven. Det kan hænge sammen med, at institutionsledere og -medarbejdere er tæt på praksis og borgerne, og de er derfor bedre i stand til at vurdere, hvilke initiativer der er mest hensigtsmæssige (se fx Ammons & Roenigk, 2015).



Det er en fordel, at det er helt ude på forstanderniveau. Forstanderne har jo 100 % kendskab til det enkelte plejehjems hverdag, og hvad der giver mening. Vi kan godt sidde på forvaltningen og have nogle idéer, men her har vi jo fået helt klar indsigt i, hvordan det fungerer og ikke fungerer i hverdagen.

Forvaltningsmedarbejder

Inddragelse af institutionsniveauet er da også positivt i den forstand, at forslagene til fritagelser i flere tilfælde afspejler helt konkrete initiativer, som det kan synes let at implementere. Det gælder bl.a. de kommunale botilbuds ønske om at afprøve en mindre tidskrævende måde at anvende plejeplaner på, plejehjemmenes fritagelse fra visse indkøbsaftaler og daginstitutionernes ønske om at arbejde med udvalgte lærerplanstemaer. Sådanne mindre justeringer og præciseringer vil ofte opleves som mindre indgribende og lettere at implementere, og de umiddelbare gevinster synes tydelige for medarbejdere og ledere (Nadler & Tushman, 1995).

I forlængelse heraf findes der blandt medarbejdere og ledere på institutionerne umiddelbart et stort engagement omkring – og opbakning til – projektet. De ser et stort potentiale i forhold til at få indflydelse på – og forandre – nogle af de forhold, der besværliggør deres hverdag. Selvom de godkendte fritagelser umiddelbart virker som mindre ændringer, kan de således have stor betydning lokalt i den daglige praksis. Det vil sige, at der på institutionerne umiddelbart findes en gejst og en drivkraft i retning mod, at projektet skal lykkes (May, 2012).

Den lange godkendelsesproces i forhold til fritagelser tog imidlertid den umiddelbare motivation fra flere medarbejdere og ledere. De oplevede processen som besværlig og var i nogle tilfælde skuffede over ikke at få godkendt fritagelser, som de oplevede som unødige og forstyrrende i deres arbejde med borgerne (se evt. afsnit 2.3.). Særligt i Aarhus Kommune og Gentofte Kommune indtog forvaltningen derfor en særlig rolle til at omformulere og justere forsøgene, så de gav mening for medarbejdere og ledere på institutionerne.

Projektet har i forlængelse heraf været en anledning til, at kommuner og institutioner har haft en dialog om, hvilke kommunale regler der gør sig gældende, herunder hvilke kommunale regler der opleves som besværlige, samt hvordan institutionerne til tider fortolker reglerne forskelligt. Det kan være en fordel, hvis der fremadrettet etableres en løbende dialog fra institutionsniveau til forvaltning med henblik på at identificere "besværlige" regler og praksisser. Som det fremgår af afsnit 3.3, har det også været afgørende, at kommuner spiller en mere aktiv rolle i procesunderstøttelsen.

3.1.2 Institutionslederne som inspiration og drivkraft

Institutionslederne spiller en stor rolle i projektet, både i forhold til at definere relevante fritagelser samt implementeringen af dem. I litteraturen fremhæves lederen også som afgørende i forhold til at motivere medarbejdere til andre rutiner og til at se behovet for at afprøve nye metoder (Hayes, 2018; Nadler & Nadler, 1998).



Det er jo meget [navn på leder, red.] projekt. Det er ikke, fordi vi ikke synes, at det giver mening, og [navn på leder, red.] er god til at få os med. Men hvis [navn på leder, red.] ikke lige er over os, kan vi godt falde tilbage i de gamle rutiner.

Institutionsmedarbejder

Tilsvarende viser forsøgene institutionsledernes aktive rolle i forhold til at synliggøre projektets formål. Det er bl.a. tilfældet på daginstitutionsområdet, hvor begge institutionsledere indledningsvist gjorde et stort arbejde i forhold til at oversætte fritagelserne og give dem et fagligt indhold. Der blev fx afsat personaledage til at arbejde mere målrettet med lærerplanstemaer, hvor der var oplæg fra bl.a. VIVE og forvaltningen, og der blev iværksat prøvehandlinger på alle stuer, som blev

videoptaget og efterfølgende drøftet i den relevante personalegruppe. En af institutionslederne udformede desuden en forløbsplan for planlagte aktiviteter inkl. tidsplan og formål med de enkelte aktiviteter. Det var med til at synliggøre og fastholde opmærksomheden på de forskellige aktiviteter (Kotter, 1996). Det er også karakteristisk, at den pågældende daginstitution forblev i projektet. Tilsvarende er tilfældet for det botilbud i København, som forblev i projektet. Her har ledelsen gennemført en inddragende proces med medarbejdere (og VIVE) med fokus på at informere om projektet og identificere medarbejdernes motivation i den sammenhæng.

Omvendt er manglende opmærksomhed og energi fra institutionslederne, herunder udskiftning af ledere, én af grundene til, at friinstitutionsforsøgene tilsidesættes. Det var bl.a. tilfældet for enkelte fritagelser på plejehjemmene i Aarhus. Her nåede begge institutioner ikke i mål med alle fritagelser, men udvalgte dem, som medarbejdere og ledere troede mest på. Ledernes betydning for projektets fremdrift var særligt tydelig på de institutioner, hvor der skete lederskifte. Her var en udfordring bl.a., at drivkræfterne bag projektet forsvandt (Kotter & Schlesinger, 2008; Jacobsen, 2016).

3.1.3 Nye dagsordener fanger let opmærksomheden undervejs



Det er ikke fordi, vi ikke vil fritagelserne. Men der har været så meget i forhold til at få hverdagen til at køre, og så får jeg ikke lige fulgt op. Fritagelserne skulle egentlig gøre det hele lettere, og det gør de også. Vi glemmer det bare.

Institutionsleder

Fremdriften i forsøg på institutionsniveau synes sårbar over for driftsforstyrrelser, besparelser, medarbejderudskiftninger og andre projekter. Desuden har det i nogle tilfælde været vanskeligt for institutionerne at have den nødvendige gennemslagskraft i forhold til at gøre hævde på sine fritagelser, hvis de involverer andre kommunale enheder (jf. afsnit 3.3).

En af de største udfordringer er travlhed i hverdagen. Det betyder, at opmærksomheden omkring friinstitutionsforsøgene glider i baggrunden i forhold til de praktiske

gøremål i hverdagen. Det var fx tilfældet i opstartsfasen på plejehjemmene i Aarhus, hvor det tog lang tid, før projektet kom i gang. Det skyldes bl.a., at der ikke var fuld afklaring på projektet, men også at plejehjemmene blev mere optaget af driften, når

der ikke var et vedvarende (kommunalt) fokus på at sikre implementeringen og en vedvarende organisatorisk opbakning.

Desuden oplevede alle institutioner, at covid-19 tog opmærksomhed fra projektet. Det inkluderede bl.a. udfordringer i forhold til løbende at skulle tilpasse sig til nye retningslinjer for covid-19, men også at nogle af fritagelserne ikke var relevante under pandemien. Blandt andet var det vanskeligere i daginstitutionerne at arbejde med lærerplanstemaerne, når pasningen var i nødberedskab, og på plejehjemmene var antallet af nye beboere på de to plejehjem i perioden begrænset, hvorfor det var mindre relevant at arbejde med bl.a. rydningserklæringer og indflytningspakker.

3.2 Mere tid til hvad?

Det har også været vanskeligt for flere af institutionerne at definere, hvad de gerne ville bruge øget frihed til på det konkrete plan i hverdagen. Altså at definere, hvordan det vil give bedre kvalitet at gøre noget andet.

3.2.1 Formål

En central målsætning med friinstitutionsforsøget var, at den tid, der blev frigivet med fritagelserne, skulle sikre mere tid til arbejdet med borgerne (jf. citat i boksen på denne side). I kommuner og institutioners ansøgninger om fritagelser skulle de



Formålet er, at kommuner og institutioner, som har lyst til at deltage i et forsøg med at sætte yderligere fokus på de resultater, de iværksatte indsatser skaber for borgerne, får øgede frihedsgrader til at afprøve dette.

Sundheds- og Ældreministeriet

da også angive, hvordan deres forslag til fritagelser konkret kom borgerne til gavn. I første omgang var der i mange tilfælde tale om meget generelle målsætninger som fx: "Vi ønsker at finde simplere og mere smidige arbejdsgange, der kan medvirke til at løfte de ressourcemæssige velfærdsudfordringer" (Ansøgningsskema, Faxe). Det krævede derfor en yderligere specificering af identificere, hvad den øgede frihed skulle bruges til. VIVE var i den proces behjælpelig med at formulere mere konkrete formål.

De mere konkrete formål bag fritagelserne relaterer overordnet til tre forhold:

- Bedre ressourceudnyttelse
- Øget faglighed
- Mere og/eller bedre tid med borgerne.

Formålene overlapper i flere tilfælde hinanden, da bedre ressourceudnyttelse bl.a. kan bruges til mere tid til borgerne. Det er bl.a. tilfældet, når institutionerne i Aarhus ønsker fritagelse fra kommunale indkøbsaftaler for både at spare penge samt sikre bedre og friskere varer, herunder at tage på indkøbsture på grønttorvet og derved få kvalitetstid med borgerne.

Der er imidlertid også eksempler på, at formålene med fritagelserne kan støde på andre hensyn. Med fritagelse fra kommunale indkøbsaftaler er der således også en risiko for, at varerne her blev dyrere, hvilket er modsat formålet. Det skyldes, at indkøbsaftalerne er indgået under forudsætning om, at kommunen indkøber en bestemt mængde varer, og hvis det ikke sker, bliver varerne dyrere. Samtidig er der en række eksempler på, at de ansøgte fritagelser kan risikere at stille borgerne dårligere (jf. afsnit 2.3).

I forlængelse heraf er det også centralt, at den tid, som institutionerne får frigivet, ikke altid står mål med de "ekstra" aktiviteter, som institutionerne forventer at gennemføre. På plejehjemmene i Aarhus er det i forsøgsperioden ikke lykkedes at gennemføre indkøb med borgerne. Det hænger dels sammen med, at covid-19 har præget en del af perioden, og dels at sådanne indkøbsture er ret tidskrævende og derfor tærer ekstra på plejehjemmenes ressourcer – ressourcer som ikke kan findes alene ved at spare tid på indkøbsaftaler.

En udfordring i forsøget har været, at formålene ikke altid har været tydelige for medarbejderne på institutionerne. Det har således i nogen tilfælde udfordret implementeringen, at medarbejderne ikke har kendt til de bagvedliggende intentioner – herunder, hvem der skulle gøre hvad (Hayes, 2018; Nadler & Nadler, 1998). Medarbejderne har således i nogle tilfælde manglet det samlede overblik. Det kan skyldes, at lederne ikke har fået kommunikeret de bagvedliggende formål med fritagelserne (se fx afsnit 3.1.2). Det var fx tilfældet for fritagelse fra indkøbsordsaftaler og økologimål i Aarhus Kommune. Her oplevede ernæringsassistenterne det u hensigtsmæssige i den eksisterende ordning, men de var usikre på, hvad deres rolle var i forsøget – herunder, hvad de skulle gøre anderledes, og hvilket mandat de havde i forhold til eksisterende regler. Omvendt er medarbejderne i daginstitutionerne stærkt motiverede til at arbejde med lærerplaner, "fordi det er tydeligt, at vi gør det før børnene", som en pædagog forklarer under en personaledag.

3.2.2 Formulering af resultatmål inkl. opfølgning

Det var hensigten, at institutionerne som modsvar for de øgede frihedsgrader skulle formulere resultatmål og følge op på dem. Tidligere undersøgelser peger da også på, at sådanne mål kan synliggøre forsøgets formål og retning. Ikke mindst fordi, kombinationen af mål og lokale frihedsgrader giver de bedste resultater (Bjørnholt, Boye & Mikkelsen, 2022). Forventningen var, at resultatmålene og opfølgningen på disse i forsøgsperioden kunne erstatte dele af den eksisterende statslige og kommunale regulering, således at institutionerne fx oplever mindre uhensigtsmæssig dokumentation, færre proceskrav og større frihed.

Kommuner og institutioner kom i begrænset omfang i mål med den del af projektet. Kommunerne kunne hver få op til 10 timers støtte fra VIVE i forhold til at definere centrale resultatmål. Det lykkedes da også i nogle tilfælde at formulere resultatmål for de enkelte forsøg. Det var bl.a. forventningen, at "Borgerne får hurtigere tildelt en bolig" som følge af arbejdet med rydningserklæringer og nye procedurer for flyttesyn og opsigelse af bolig (Aarhus Kommune, 2020).

Institutionerne oplevede det imidlertid som en svær og relativt 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. Forud for projektet blev der derfor brugt en del tid på præciseringer og konkretisering af de mere brede formål.

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.

Kommunernes understøttelse og projektstyring synes i den sammenhæng helt afgørende.

3.3 Behov for kommunal opbakning og vedholdenhed

Kommunal opbakning var en forudsætning for deltagelse i forsøget (Sundheds- og Ældreministeriet, 2018). I analysen fremgår det imidlertid også, at løbende kommunal projektstyring var central for forsøgernes implementering.

3.3.1 Kommunal projektstyring

Institutionerne har typisk ikke projektlederkompetencer, og det at tænke i projekter og processer har været en udfordring. Institutionerne er ikke trænet i at lede projekter, og det var en uvant måde for dem at arbejde på, ligesom projekternes fremdrift var sårbar i forhold til leder- og medarbejderudskiftning. Det kan således være udfordrende at gennemføre forsøg på institutionsniveau uden egentlig processtøtte.

De forsøg, der er endt med at komme i hus, er da også kendetegnet ved en intensiv kommunal procesunderstøttelse. Det er særligt tydeligt for daginstitutionerne i Gentofte, hvor der gennem hele processen har været en intensiv politisk opmærksomhed og forvaltningsunderstøttelse. Den ene daginstitution endte imidlertid med at forlade projektet, fordi der skete en udskiftning af næsten hele ledelsesgruppen, og centrale drivkræfter i projektet derfor forvandt (se evt. afsnit 3.1.2).



Stor politisk opmærksomhed i Gentofte

Der har i Gentofte været en stor politisk og forvaltningsmæssig prioritering af at deltage i projektet om friinstitutioner. Særligt den politiske opmærksomhed har betydet, at Gentofte valgte fortsat at indgå i forsøget, selvom de ikke umiddelbart fik deres ønsker om fritagelse indfriet. Der blev således igangsat ekstra arbejde og dialog med institutionerne for at finde områder, der kunne indgå i friinstitutionsforsøget.

Dertil kommer, at kommunen har afsat ressourcer til kommunal projektledelse – herunder understøttelse af implementering og systematiseret opfølgning og evaluering. En del af forsøget har desuden inkluderet kompetenceudvikling af medarbejdere i forhold til at arbejde systematisk med mål, evaluering og opfølgning.

Betydningen af kommunal understøttelse var særlig tydelig i Aarhus Kommune, idet den kommunale understøttelse af projektet varierede i projektperioden. Det blev klart tidligt i projektet, at der var behov for en kommunal konsulent, som løbende og med faste intervaller mødtes med forstanderne fra de to plejehjem. I begyndelsen handlede møderne meget om, hvilke fritagelser der var mulige samt formulering af mål og behovet for en dialog på tværs af forvaltningsenheder og niveauer (jf. også afsnit 3.3.2). Da den kommunale konsulent fik nyt job, blev der ikke umiddelbart tilknyttet en ny kommunal medarbejder til projektet. Det betød, at der var

meget lidt fremdrift i projektet, og der manglede opbakning fra andre dele af forvaltningen. Kommunen besluttede derfor at koble en chef og en ny konsulent til projektet. Dette sikrede fremdriften i projektet og gav projektledelsen det nødvendige mandat til at forpligte andre dele af forvaltningen. Dertil blev der afholdt kvartalsvise møder med deltagelse af forvaltning, forstandere, VIVE og de relevante chefer fra de kommunale enheder, som også var berørt af projektet.

3.3.2 Et behov for samarbejde på tværs af siloer

Den kommunale opbakning og projektstyring er særligt central, når fritagelserne berører flere kommunale enheder. Det gælder i særlig grad på ældreområdet, hvor fx fritagelser i forbindelse med til- og fraflytninger involverer kommunale pedeller eller hjælp ved indflytning til borgere uden pårørende. Her har Borgerservice etableret et tilbud til borgere, der har brug for hjælp til administrative opgaver i forbindelse med indflytning (indflytningspakker og rådgivning).

Der var i begyndelsen udfordringer med at sikre den rette kontakt og det rette samarbejde mellem plejehjem og hhv. Borgerservice og Bygninger, der har ansvaret for pedellerne. Plejehjemmene vidste ikke, hvad der var muligt og hvilket mandat, de havde over for deres samarbejdspartnere. Forstanderne oplevede det som meget frustrerende. Borgerservice kendte i begyndelsen ikke til forsøget og ændrede derfor ikke deres rutiner.

I samarbejdet med Bygninger var der undervejs udfordringer i forhold til ansvarsfordeling samt afklaring af, hvem der havde ansvar for udsendelse og indhentning af tillægsblanket – herunder sikring af, at både plejehjem og Bygninger var orienteret om udsendelse og indhentning af blanketter. Efter der blev etableret et samarbejde på chefniveau på tværs af de involverede enheder, blev der imidlertid sat gang i søgene.



Vi er en stor kommune, og i forsøget har der været mange tråde ud i organisationen, bl.a. til borgerservice og vores bygningsafdeling og i forhold til vores kontinensafdeling, og så har der været jura og økonomi. Så der har været mange grene ud. Det er også derfor, vi har forsøgt at placere det her i vores ledelsessekretariat, og vi har forsøgt at styre det efter bedste evne og påtage os den koordinerende rolle i forhold til at sige, hvordan det skulle det være, og hvad der er den politiske beslutning.

Forvaltningsmedarbejder

Det kan i forlængelse heraf være vanskeligt for samarbejdsparter involveret i fritagelserne at gennemskue fritagelserne, når ikke alle institutioner i en kommune deltager, og herunder hvilke "særregler", der skal gælde for de institutioner, der deltager i forsøget. Der kan således være behov for en kommunal involvering på et vist chefniveau i forhold til at argumentere for og legitimere, at nogle institutioner og ikke alle i en kommune opnår en særstatus.

3.3.3 Udbredelse til andre institutioner

Inddragelse af det kommunale niveau kan også være centralt i forhold til et ønske om at udbrede forsøgene til andre institutioner i kommunen og sikre læring på tværs. Friinstitutionsforsøgene kan således være en indledende afprøvning af initiativer, der senere kan udbredes til flere institutioner.

Det er bl.a. tilfældet for de sociale dagtilbud i Københavns Kommune. Institutionerne har her ønsket at hæve kvaliteten af dokumentation og har arbejdet med plejeplaner og dokumentation af utilsigtede hændelser (UTH). Der har ikke været nogle egentlige fritagelser, da samlerapporteringssystemet på UTH nåede at blive en mulighed under forsøget. Institutionen har dermed via deltagelsen i forsøget været forløber i Københavns Kommune på afprøvningen heraf.

3.4 Dokumentation kan opleves som meningsfuld, hvis det kan understøtte fagligheden

Dokumentationskrav kritiseres ofte for at være unødige og bureaukratiske, og at reducere tiden brugt på dokumentation anses ofte som et væsentligt element i bestræbelserne på afbureaukratisering (Ejersbo, Lindeberg & Pedersen, 2017). I forsøget er der imidlertid eksempler på, at dokumentation kan opleves som både positiv og negativ, og det synes særligt afgørende, hvorvidt dokumentationen opleves som meningsfuld og understøttende i forhold til at styrke fagligheden på institutionerne. Tidligere studier viser da også, at netop medarbejdernes opfattelse af dokumentationskrav påvirker deres motivation og effektiviteten af dokumentationen. Hvis medarbejderne opfatter dokumentationskrav som kontrollerende frem for understøttende, kan det reducere deres motivation og have negative konsekvenser, mens det omvendt kan øge medarbejdernes motivation og bidrage positivt til en institutions resultater, hvis dokumentation opfattes som understøttende (Ejersbo, Lindeberg & Pedersen, 2017; Mikkelsen, Jacobsen & Andersen, 2015; Andersen & Pedersen, 2011).

Når plejehjemmene i Aarhus fx dagligt skal tage billeder af deres beboere, opleves det som unødvendig dokumentation eller "overdokumentation". Hensigten er altid at have opdateret dokumentation og signalementsbeskrivelse af den enkelte borger, hvis vedkommende skulle ambulere (dvs. går fra hjemmene). Institutionerne oplever ikke intentionerne som meningsløse, men oplever *omfanget af dokumentation* som alt for tidskrævende og meningsløst.

Omvendt vidner daginstitutionsområdet og socialområdet om, at dokumentationen kan understøtte den faglige udvikling og dialog.

Når forsøget er delvis lykket i Gentofte, og den ene daginstitution har lyst til at fortsætte arbejdet, skyldes det i vid udstrækning, at initiativet – herunder den systematiske dokumentation – opleves at understøtte det pædagogiske arbejde og dermed har et fagligt indhold. Medarbejderne har i teams arbejdet med prøvehandling i forhold til konkrete daglige pædagogiske rutiner, som de tilpassede den børnegruppe, de arbejdede med. Pædagogisk læring har stået centralt, herunder at finde tegn på læring i de forskellige prøvehandling. Projektet har derfor inkluderet identificering af, hvad der er relevant dokumentation i forhold til at identificere tegn på læring. Dokumentationen har efterfølgende dannet afsæt for faglige dialoger og drøftelser. Dokumentation kan således være med til at understøtte de fagprofessionelles indsats og vurdering (Lindeberg et al., 2018; Bjørnholt et al., 2019).



Det er lidt en nitte at skulle lave de UTH'er. Jeg synes ikke, det er noget fagligt, der gør noget godt i mig. Jeg kan godt se, det på sigt giver mening, men det er ekstra arbejde oveni arbejdet.

Medarbejder, Sociale botilbud

Socialområdet er et eksempel på, at nogle af medarbejderne endda oplever, at de dokumenterer for lidt. 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.

> Dokumentation

Litteratur

- Ammons, D.N. & Roenigk, D.J. (2015). Benchmarking and interorganizational learning in local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 309-335.
- Andersen, L.B. & Pedersen, L.H. (2011). Motivation i den offentlige sektor. I: Berg-Sørensen, A., Grøn, C.H. & Hansen, H.F. (red.), *Organiseringen af den offentlige sektor: Grundbog i offentlig forvaltning* (1. udgave, s. 357-376). København, Hans Reitzels Forlag.
- Andrews, R., Boyne, G.A. & Walker, R.M. (2011). Dimensions of publicness and organizational performance: A review of the evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 301-319.
- Bjørnholt, B., Boye, S. & Hansen, N.W. (2022). The influence of regulative contents, stakeholders, and formalization on managerial autonomy perceived at the front line. *Public Management Review*, 24(10), 1569-1590.
- Bjørnholt, B., Boye, S. & Mikkelsen, M.F. (2022). Balancing managerialism and autonomy: A panel study of the link between managerial autonomy, performance goals, and organizational performance. *Public Performance and Management Review*, 45(6), 1258-1286.
- Bjørnholt, B., Mikkelsen, M.F., Kjer, M.G., Flyger C.I., Kjærgaard, L., Wagner, M.R., Andersen, M. & Wellsandt, K. (2019). *Den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Bozeman, B. & Feeney, M.K. (2011). *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research: A Prism for Public Administration Theory and Research*. New York, NY: Routledge.
- Dagtilbudsloven (2024). *LBK nr 988 af 27/08/2024. Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven)*.
<https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/988>
- DeHart-Davis, L. (2017). *Creating Effective Rules in Public Sector Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Ejersbo, N. & Greve, C. (2016). Relevance of management instruments. I: Greve, C., Lægreid, P. & Rykkja, L.H. (red.), *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management* (s. 129-144). London: Palgrave.
- Ejersbo, N., Greve, C., Lægreid, P. & Rykkja, L.H. (2017). Er der en særlig nordisk reformmodel for styringsreformer? I: Ghin, E.M., Grøn, C.H. & Kristiansen, M.B. (red.), *Styring og evaluering i den offentlige sektor: Festskrift til Hanne Foss Hansen* (s. 55-75). København: Hans Reitzels Forlag.
- Ejersbo, N., Lindeberg, N.H. & Pedersen, L.H. (2017). *Dokumentationskrav på dagtilbudsområdet*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Finansministeriet (2017). *Forsøg med friinstitutioner. Udbudsmateriale (internt dokument)*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2018). *Sammenhængsreformen: Mere frihed, tillid og tryghed*. København: Finansministeriet.
- Foged, S.K., Hjelm, U. & Jakobsen, M.L. (2022). Hvis velfærdsaftaler er løsningen – hvad er så problemet? *Politica – Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 54(3) 234-258.
- Hayes, J. (2018). *The Theory and Practice of Change Management*. London: Palgrave.
- Hjelm, 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 dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, 2021-22*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Holm-Petersen, C., Wadmann, S. & Andersen, N.B.V. (2015). *Styringsreview på hospitalsområdet: Forslag til procedure- og regelforenkling*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Jacobsen, D.I. (2016). *Organisationsændringer og forandringsledelse*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jakobsen, M.L.F. & Mortensen, P.B. (2014). *Regelstaten: Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kotter, J.P. (1996). *Leading Change*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Kotter, J., & Schlesinger, L. (2008). Choosing change strategies. *Harvard Business Review*, 86(7), 130-139.

- Lindeberg, N.H., Bjørnholt, B., Kloppenborg, H.S. & Strandby, M.W. (2018). *Progressionsmålinger på det specialiserede børn og unge-område: Kommunernes anvendelse af progressionsmålinger i sagsbehandlingen og i den kommunale styring*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- May, P.J. (2012). Policy design and implementation. I: Peters, B.G. & Pierre, J. (red.), *Handbook of Public Administration* (s. 279-291). London: SAGE Publications Inc.
- Mikkelsen, M.F., Jacobsen, C.B. & Andersen, L.B. (2015). Managing employee motivation: Exploring the connections between managers' enforcement actions, employee perceptions, and employee intrinsic motivation. *International Public Management Journal*, 20(1), 183-205.
- Moynihan, D.P. & Pandey, S.K. (2006). Creating desirable organizational characteristics: How organizations create a focus on results and managerial authority. *Public Management Review*, 8(1), 119-140.
- Nadler, D.A. & Nadler, M.B. (1998). *Champions of Change: How CEOs and Their Companies Are Mastering the Skills of Radical Change*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Nadler, D.A. & Tushman, M.L. (1995). Types of organizational change: From incremental improvement to discontinuous transformation. I: Walton, E., Nadler, D. & Shaw, R. (red.), *Discontinuous Change: Leading Organizational Transformation* (s. 15-34). San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Nielsen, P.A. (2014). Performance management, managerial authority, and public service performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 431-458.
- Sundheds- og Ældreministeriet (2018). *Ansøgningsmateriale: Deltagelse i forsøg med friinstitutioner*. København: Finansministeriet.
- Styrelsen for Patientsikkerhed (u.å.). *Om rapporteringsordningen*.
<https://stps.dk/sundhedsfaglig/viola-viden-og-laering/utilsigtede-haendelser/om-rapporteringsordningen>
- VEJ nr 9019 af 15/01/2013 (2013). *Vejledning om sygeplejefaglige optegnelser*.
<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2013/9019>
- VEJ nr 9043 af 29/01/2018 (2018). *Vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper*.
<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9043>

Walker, R.M., Boyne, G.A., & Brewer, G.A. (2010). *Public Management and Performance: Research Directions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Yesilkagit, K. & van Thiel, S. (2008). Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review*, 8, 137-153.

Aarhus Kommune (2020). *Statusnotat plejehjem 03. 2020 (internt dokument)*. Aarhus: Aarhus Kommune.

Bilag 1 Beskrivelse af de ansøgte fritagelser

Nedenfor gives en kort beskrivelse af de ansøgte fritagelser på institutionerne – både de fritagelser, som institutionerne arbejdede videre med, og de ansøgte fritagelser, som blev opgivet undervejs. Kun institutionerne på daginstitutionsområdet opnåede som led i forsøget fritagelser fra nationale regler.

Daginstitutionsområdet

På daginstitutionsområdet har to institutioner deltaget fra Gentofte Kommune.

To daginstitutioner deltog oprindeligt i projektet:

- Børnehuset Skovshoved
- Jægersborg Børnehus.

Kun Jægersborg Børnehus færdiggjorde forsøget.

Fritagelse fra udvalgte læreplanstemaer

De to institutioner har fået dispensation fra at skulle arbejde med 12 pædagogiske mål i den styrkede pædagogiske læreplan, jf. § 1 i bekendtgørelsen om pædagogiske mål og indhold i de seks læreplanstemaer. Det betyder konkret, at de to institutioner har fastsat seks pædagogiske mål (i stedet for de 12 statslige) med udgangspunkt i de fælles læreplantemaer og institutionernes konkrete profiler og børnegruppe. Institutioner ønskes således større frihedsgrader i forhold til at gøre læreplaner mere målrettet i forhold til deres lokale (og særlige) karakteristika og visioner og derved bidrage til mere meningsfuld læring i dagligdagen.

Hensigten med fokusering er at arbejde mere i dybden med de emner, som giver mening lokalt, og sikre et øget og mere kvalificeret pædagogisk fokus samt en bedre dialog og sparring. Som en del af institutionernes arbejde har det da også været vigtigt, at der løbende blev igangsat initiativer, som blev fulgt op og evalueret.

Medarbejderne har i teams arbejdet med prøvehandlinger, som de tilpassede den børnegruppe, de arbejdede med. Prøvehandlingerne var knyttet til konkrete pædagogiske daglige rutiner og hverdagssituationer, fx garderobe eller mad. Nogle har fx arbejdet med alsidig personlig udvikling ved at give forskellige børn alderssvarende opgaver i forhold til borddækning, eller de har arbejdet med konkrete dialoger under måltidet. I nogle tilfælde går prøvehandlingerne på tværs af temaer, fx når børn i madsituationer rører og taler om maden. Begge institutioner har således koncentreret sig om de pædagogiske rutiner som læringsrum – frem for projekter. Det skyldes, at

de pædagogisk tilrettelagte daglige rutiner er en vigtig del af det pædagogiske læringsmiljø, og derfor kalder rutinerne på bevidst opmærksomhed fra det pædagogiske personale i forhold til at skabe sammenhæng mellem intention og læring.

Det har været centralt at finde tegn på læring i de forskellige prøvehandling, og forud for prøvehandlingerne er der brugt tid på at identificere, hvad tegn på læring er. Dokumentationen af prøvehandlingerne er i nogle tilfælde sket ved at filme sekvenserne, mens de i andre tilfælde alene dokumenteres med afsæt i personalets observationer. Uanset dokumentationsformen har prøvehandlingerne efterfølgende dannet afsæt for faglige dialoger og drøftelser af, hvorvidt og hvordan prøvehandlingerne har understøttet børnenes læring og udvikling inden for de enkelte temaer. Desuden er der blevet fulgt op til kvartalsvise personalemøder, og der er taget initiativ til nye prøvehandling.

Bilagsboks 1.1

Daginstitutionernes øvrige ønsker til dispensation

Oprindeligt ønskede de to institutioner også at blive fritaget fra regler om

- at tilbyde deltidspladser og kombinationstilbud (Dagtilbudsloven)
- at skulle give forældrene mulighed hvert andet år for at fravælge et sundt frokostmåltid (Dagtilbudsloven, § 16 b stk. 5).

Begge dispensationer blev imidlertid afvist af hensyn til, at forsøget ikke måtte stille borgerne dårligere (jf. afsnit 1.3).

Institutionerne fik også mulighed for at fravige reglerne om at skulle afdække og dokumentere, at de afholdte lukkedage overholdt de fastsatte kriterier for lavt fremmøde. Dispensationen fritog alene institutionerne fra at dokumentere overholdelsen af kriteriet om lavt fremmøde, men ikke overholdelse af selve fremmødekriterierne, som egentlig var den regel, institutionerne ønskede dispensation fra. Det er kommunalt fastsat, hvordan overholdelsen af kriteriet skal dokumenteres, og i Gentofte er der ikke defineret krav til det. Derfor har institutionerne reelt ikke kunne arbejde med den fritagelse.

Ældreområdet

To kommuner (Aarhus og Faxe) indgik oprindeligt i forsøget med hver to institutioner på ældreområdet. Det er imidlertid blot de to plejehjem i Aarhus, som gennemførte forsøgene. Nedenfor beskrives de ansøgte fritagelser i Aarhus og Faxe samt de begrundelser, der er for at afvise eller godkende forsøgene.

Aarhus kommune

De to plejecentre fra Aarhus Kommune blev fritaget fra de samme ni lokale kommunale regler.

Hjælp til indflytning

Der er en del praktiske og administrative forhold, som borgeren skal håndtere ved indflytning i en plejebolig. Det gælder bl.a. søgning af boligydelse, flytning af adresse samt læge og evt. indskudslån m.m. Plejehjemmenes erfaring er, at det er vanskeligt at overskue for flere ældre og/eller pårørende. Særligt udfordrende er det, når der er tale om demente borgere uden socialt netværk. Der kan udpeges en værge, hvis borgeren ikke selv kan håndtere de praktiske ting, men den proces kan tage op imod 6 måneder.

Som en del af friinstitutionsforsøget har Borgerservice etableret et tilbud til borgere, der har brug for hjælp til administrative opgaver i forbindelse med indflytning (indflytningspakker og rådgivning). Der er ikke tale om en fritagelse fra en lov, men plejehjemmene oplever det som en væsentlig afbureaukratisering af ventetid og en lettelse i forhold til en stor (usynlig) opgave for plejehjemmene.

Der var i begyndelsen udfordringer med at sikre den rette kontakt og det rette samarbejde mellem plejehjem og Borgerservice. Plejehjemmene vidste ikke, hvad der var muligt, og Borgerservice kendte ikke til forsøget. Efter etablering af samarbejdet har erfaringerne imidlertid været gode. Plejehjemmene vurderer, at det har frigivet tid til andre opgaver, og at borgerne oplever en større ekspertise i hjælpen.

Hjælp til fraflytning

Når en borger skal fraflytte sin plejebolig (ofte pga. dødsfald), er der igen flere hensyn, der kan være modstridende. Der er en lejelov med de bestemmelser, der er heri, og der er en institution, der har et driftsbudget, der skal overholdes. Igen oplever plejehjemmene, at procedurerne omkring flyttesyn tager lang tid og er omstændelige. Der ønskes derfor forsøg med en ændret sagsgang, hvor plejehjemmet selv kan bestille flyttesyn allerede den dag, boligen er ryddet. Dette er for at kunne

tilbyde boligen til en anden borger hurtigere samt minimere ventelister og reducere økonomisk tab.⁴

En udfordring er lejelovens bestemmelse om opsigelsesperiode (3 måneder). Det blev bl.a. med inspiration fra den indledende workshop undersøgt og konkluderet, at brugen af en rydningserklæring er mulig i Aarhus Kommune. Det er ligeledes muligt at flytte ejendele for borgere uden pårørende ved at følge retningslinjer herom (boet skal affotograferes og placeres i aflåst lokale for sig). Forsøget handlede derfor om praksis, og hvordan rydningen skal foregå. Målet var, at processen omkring udflytning lettes til gavn for borgere/efterladte pårørende og for de borgere, der står på venteliste til at få en bolig. De evt. pårørende kan spare huslejeudgifter. Samtidig lettes sagsgangen til gavn for plejehjemmene, og deres økonomi forbedres.

Forsøget krævede en dispensation fra gældende lokal praksis i kommunen. For nye beboere er der udarbejdet en tillægsblanket til de nuværende standardlejeaftaler, som efter underskrift fra beboeren, en pårørende eller en værge gør det muligt at tømme boligen og sætte indboet på depot. Dermed kan boligen hurtigere tilbydes til en borger på venteliste, da den ikke skal stå ubeboet, imens Skifteretten træffer afgørelse om fordeling af bo. Med de gældende procedurer er de fleste boliger klar til genudlejning ca. 1 måned efter dødsfald, men der kan i enkelte tilfælde være op til 6 måneders ventetid.

Corona har besværliggjort forsøget, da antallet af nye beboere på de to plejehjem i en periode har været begrænset. Forsøget har kørt i samarbejde med Bygninger. Undervejs har der været udfordringer i forhold til ansvarsfordeling samt afklaring af, hvem der havde ansvar for udsendelse og indhentning af tillægsblanket – herunder sikring af, at både plejehjem og Bygninger var orienteret om udsendelse og indhentning af blanketter. Forsøget har desuden vist, at en del af arbejdet med at nedbringe ledighedstiden for plejeboliger også handler om, hvor hurtigt pedeller og håndværkere kan få færdiggjort boligen.

Hjælpemidler til inkontinens

Som en del af friinstitutionsforsøget ønskede plejehjemmene derfor dispensation fra kommunens centralisering af arbejdsgangene på området⁵. På plejehjemmene var oplevelsen, at 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 arbejds gange for udredning og bevilling skulle være så tæt på

⁴ Selvom borgerne stadig betaler husleje i opsigelsesperioden, modtager plejecentrene ikke økonomisk dækning af sygeplejeydelser.

⁵ Pr. 1. januar 2019 blev der i Aarhus Kommune etableret en 'kontinensklynge' på baggrund af et ønske om at centralisere kontinensindsatsen.

borgeren som muligt og ske via faglig vurdering blandt personale, der har kendskab til – og er tæt på – borgeren. Med forsøget blev sagsgangen ændret, således at behandlingen af bevillingen ikke skulle forbi sagsbehandlere i forvaltningen, og et led i sagsbehandlingen kunne springes over. Desuden fik plejepersonalet mulighed for at foretage en vurdering af, hvornår inddragelse af kontinenssygeplejersker er relevant ved særlige komplekse tilstande.

Forsøget har fungeret godt for den ene institution, da den rette kontakt endelig blev etableret. På det andet plejehjem blev forsøget indstillet pga. udskiftning i sygeplejersker.

Generelt samtykke fra beboerne ved kontakt til læge m.m.

Med tiltaget her gives der et generelt samtykke fra beboerne i forhold til kontakt til lægen. Dermed skal personalet ikke indhente samtykke ved beboer eller pårørende, hver gang de kontakter lægen på beboerens vegne. I praksis indhentes samtykket i forbindelse med indflytningssamtalen, og det noteres i samtykke-feltet i journalen, hvis beboeren ønsker at give sit samtykke. Samtykke kan også indhentes ved pårørende/værge, hvis beboeren er inhabil.

Forsøget har været begrænset af, at de juridiske rammer har været uklare. Primo 2021 blev det imidlertid endeligt i samarbejde med tilsynschefen afklaret. Plejehjemmenes efterfølgende vurdering er, at tiltaget har lettet arbejdsgangen på plejehjemmene.

Ønske til genoplivning

Det at foretage genoplivning på ældre svækkede borgere ved hjertestop kan betyde en væsentligt forringet livskvalitet og modvirke muligheden for en rolig naturlig død. Det er borgerens læge, der skal sørge for, at beslutningen "ingen indikation for genoplivning" noteres i borgerens journal og videregives til det sundhedsfaglige personale. I modsat fald er der en behandlingspligt. Plejehjemmene vurderer, at lægen ofte ikke får det gjort, og personalet er ofte ikke opmærksomme på at bede lægen om det, eller de har ikke mulighed for det. Hensigten var, at beboerne oplever en værdig sidste tid, og at pårørende bliver inddraget i omsorgen af deres nærtstående.

Som led i forsøget skal beboere, der benytter husets læge, ved indflytning aktivt tage stilling til, om de vil genoplives. Beboerne og deres pårørende bliver inden indflytningen ved besøg og samtale informeret om, at dette er gældende praksis. Dermed er de klar over, at de ved indflytningssamtalen skal tage stilling til genoplivning. Dette gælder dog kun for de beboere, som har huslægerne på plejehjemmene som deres praktiserende læge.

Lovgivningen er meget stram på dette område, og forsøget er afhængigt af huslægerne, da det er dem, som skal stå for det i sidste ende. Der har været blandede erfaringer med lægerne.

I forbindelse med indflytningen, og som en del af en 'indflytningspakke' i plejeboligen, skal der altid foretages en lægelig vurdering om 'IGVH'. Vurderingen sker i en dialog mellem læge, borger og evt. vedkommendes pårørende ved indflytningen. I løbet af projektperioden er der endvidere kommet mere lempelige nationale regler.

Signalementsbeskrivelse af borgere i risiko for at gå hjemmefra

I Aarhus skal der foretages risikovurdering for ambulerende ud fra gældende procedurer, som bl.a. indebærer daglige signalementsbeskrivelser af beboerne. Det skal altså dagligt dokumenteres, hvordan borgerne ser ud. Plejehjemmene ønskede at lette arbejdsgangen for signalementsbeskrivelse ved borgere, der er i risiko for at gå hjemmefra.

Der blev afprøvet en ny arbejdsgang, hvor billede af borgeren og særlige kendetegn ville være det primære i beskrivelsen. Medarbejderne skulle opdatere beskrivelsen og evt. billedet én gang ugentligt frem for dagligt. Formålet var at reducere tiden brugt på dokumentation, så tiden i stedet kan bruges på borgerkontakt. Nye teknologiske løsninger har gjort, at udfordringerne med borgere, der ambulerer, er reduceret. Forsøget blev indstillet, da forstanderne ikke mente, at den ugentlige løsning er optimal.

Indkøb af dagligvarer

De to plejecentre ønskede frihed til selv at kunne indkøbe dagligvarer og evt. som led i ture til lokale producenter og butikker med borgerne. Deres udfordring var, at alle afdelinger er under de samme overordnede indkøbsaftaler med private leverandører i Aarhus Kommune. Plejehjemmene, der medvirkede i Aarhus, ønskede at undersøge, om de kunne få bedre, friskere og billigere varer ved at indkøbe deres varer andre steder end AB. Således forventes det også bedre at kunne tilgodese de enkelte borgeres behov.

Plejehjemmene ønskede, at der etableres en kommunal pulje på begge plejehjem øremærket indkøbsture med beboerne. Den skal både dække løn til medarbejdere og til selve indkøbene. Målet var bedre varer og bedre mulighed for at tilgodese de enkelte borgeres behov samt øget trivsel gennem oplevelser for beboerne med indkøbsture. Plejehjemmene blev fritaget fra dele af de kommunale indkøbsaftaler, og der blev oprettet en pulje inden for plejehjemmenes budgetter øremærket indkøbsture.

Fritagelse fra mål om økologi

Plejehjemmene er underlagt kommunale regler for mængden af økologiindkøb målt per kilo. Plejecentrene oplevede, at når økologi måles per kilo, dikterer det plejehjemmenes indkøbsvaner på en uhensigtsmæssig måde, da det fordrer, at man vælger at indkøbe tungere varer økologisk. De ønskede derfor at afprøve større frihedsgrader til indkøb, hvor økologien i stedet kan måles ud fra kvalitetsmæssige hensyn frem for kvantitative, og hvor det giver mening. Plejehjemmene i Aarhus blev fritaget fra økologimål og afprøvede styring efter andre mere kvalitetsmæssige hensyn/mål.

Større frihedsgrader for sundhedsfremmende initiativer for medarbejdere

Plejecentrene oplevede begrænsninger i deres muligheder for at investere i et godt arbejdsmiljø. De ønskede derfor større frihedsgrader til selv at bestemme i forhold til investeringer i godt arbejdsmiljø, herunder en kommunal pulje afsat til at kunne foretage investeringer i arbejdsmiljø. Kommunen gav de to plejehjem mulighed for selv at definere sundhedsfremmende initiativer, men der blev ikke oprettet en kommunal pulje. Ifølge lederne af de to plejehjem har dette forsøg ikke fået den nødvendige opmærksomhed, fordi der ikke fulgte penge med.

Faxe kommune

To plejehjem i Faxe Kommune har været en del af forsøget. Institutionerne i Faxe trak sig dog efter en lang proces fra forsøget, fordi de ikke kom i mål med fritagelser. Et af de områder, de ønskede at få fritagelser fra, var relateret til samtykkeerklæringer. De ønskede således følgende:

Fritagelse fra gentagende samtykke på udvalgte områder

Det blev oplevet som en barriere i hverdagen, at hver gang der skulle tages kontakt til borgerens egen læge, skulle der være en samtykkeerklæring. Dette blev særligt for demente borgere oplevet som en tung procedure. Ønsket var derfor, at borgeren i stedet samtykker én gang for alle, til at personalet må tage kontakt til læge vedrørende diverse helbredsproblemer, herunder spørgsmål til medicin. Efter nærmere dialog med Sundhedsministeriet blev det klart, at reglen havde været overfortolket. Det er således kun ved nyopståede behov – og ikke igangværende behandling – at der skal være en samtykkeerklæring. Den kommunale instruks blev derefter revideret.

Tryghedsteknologi i form af sengesensor

Faxe ønskede at arbejde med sengesensorer for at forebygge, at beboerne uopdaget faldt på gulvet eller vandrede rundt om natten. Faxe fandt via dialog med ministeriet ud af, at der ikke er tale om magtanvendelse, når det er for, at borgeren ikke skal komme til skade.

Anvendelse af GPS – ambulering

Også institutionerne i Faxe har været optaget af løsninger i forhold til demente borgerens omkringvandring. GPS har været overvejet som en teknologisk løsning. Samtidig har der været usikkerhed om, hvorvidt de måtte anvende GPS. Ønsket var således fritagelse til, at borgeren én gang for alle giver samtykke til, at GPS kan påsættes borgeren af hensyn til borgerens sikkerhed (ambulering). Det blev undersøgt, om der kunne opnås fritagelse herfor. Da det var en del af forsøgets præmis, at bestemmelser om magtanvendelse ikke måtte udfordres, kunne der ikke arbejdes videre hermed.

Screeninger

Plejehjemmene i Faxe vurderede, at screeninger var en kilde til unødigt bureaukrati og demotivation. Det drejede sig især om ernæringsscreening og faldscreening. 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. Medarbejdere fandt det demotiverende, at der ikke er fagligt skøn. De ønskede differentiering af, hvornår faldscreening er relevant. Det samme gjaldt ernæringsscreening, hvor der også blev ønsket mulighed for individuelt at vurdere, hvornår denne er fagligt relevant. Hverken Faxe eller Aarhus gik videre med fritagelsen, da tilbagemeldingen fra Sundhedsministeriet var, at der ikke kunne fritages herfra, fordi der ikke er tale om lovgivning, men om anbefalinger. I Faxe førte den lokale dialog om ernæringsscreening til faglig refleksion blandt plejecentrenes medarbejdere og en bedre forståelse af formålet hermed.

UTH

Der opleves at være en del dobbeltdokumentation, hvad angår UTH⁶, og plejehjemmene i både Aarhus og Faxe vurderede, at dokumentation ikke leder til læring eller er tilstrækkelig meningsfuld. Der er forskellige kommunale/lokale fortolkninger af, hvad der skal dokumenteres. Hverken Faxe eller Aarhus er gået videre med fritagelse på området. Tilbagemeldingen fra Sundhedsministeriet var, at der ikke kunne fritages herfra.

⁶ "Det overordnede mål med at rapportere utilsigtede hændelser er at forbedre patientsikkerheden og understøtte en sikkerhedskultur i sundhedsvæsenet, hvor man lærer af de fejl, der bliver begået. Hensigten er, at viden om utilsigtede hændelser kan bruges til at undgå lignende situationer i fremtiden til gavn for den næste patient" (Styrelsen for Patientsikkerhed, u.å.).

Sociale botilbud

På det sociale område har en større institution beliggende i Københavns Kommune deltaget som friinstitution. Institutionen har ønsket at hæve kvaliteten af dokumentation og har arbejdet med plejeplaner samt dokumentation af utilsigtede hændelser (UTH). Der har ikke været nogen egentlige fritagelser, da samlerapporteringssystemet på UTH nåede at blive en mulighed under forsøget. Institutionen har dermed via deltagelsen i forsøget været forløber i Københavns Kommune på afprøvningen heraf. Nedenfor beskrives de ønskede fritagelser nærmere.

Plejeplaner

Der er ifølge sundhedsloven journalføringspligt (se VEJ nr 9019 af 15/01/2013), men institutionerne oplevede plejeplanen i det elektroniske journalføringssystem CSC som tung og tidskrævende at anvende. Det har været institutionens mål at ændre kriterierne for, hvornår plejeplanen benyttes for at mindske dokumentationsbyrden for medarbejderne.

Institutionen har derfor afprøvet en mindre tidskrævende måde at anvende plejeplaner ved alene at bruge plejeplaner til længerevarende sygeplejefaglige indsatser og behandlinger. Korterevarende sygeplejefaglige indsatser og behandlinger dokumenteres derimod i daglige notater og via søgeord. De indledende interviews med medarbejderne viser, at der i udgangspunktet ofte ikke dokumenteres nok, fordi det opleves som tidskrævende. Det handler både om, at det kan være svært at finde tid til dokumentation, men også om at det kan være svært at finde en ledig computer, og at it-systemerne er langsomme.

Ordningen viste sig svær at implementere under lederskifte og covid-19. Der var ikke nødvendig tilstrækkelig gennemsigtighed over relevante ledeord. Institutionen fravalgte i tråd hermed at gennemføre den planlagte survey-undersøgelse, der skulle evaluere på målopfyldelsen. Arbejdet med at højne kvaliteten af dokumentation og ensartet brug af dokumentation på tværs af faggrupper og individer fortsætter i forbindelse med igangværende implementering af nyt dokumentationssystem.

Dokumentation af UTH

Siden 2004 har sundhedspersoner på offentlige sygehuse haft pligt til at rapportere utilsigtede hændelser (UTH). Ordningen blev i 2010 udvidet, så den bl.a. også omfatter den kommunale sundhedssektor (Styrelsen for Patientsikkerhed, u.å.). Jævnfør 'Vejledning om rapportering af utilsigtede hændelser i sundhedsvæsenet' m.v. skal utilsigtede hændelser på kommunale institutioner derfor indrapporteres til Styrelsen for Patientsikkerhed. På et socialt botilbud oplevede de, at det på den ene side kan

være tidskrævende at dokumentere alle små hændelser, men der på den anden side også potentielt kan gå vigtig læring tabt, når hændelser ikke dokumenteres.

Det er formålet at mindske dokumentationsbyrden for frontlinjemedarbejderne og skabe mere tid til den lokale læring og dermed højne patientsikkerheden. Samlerapportering kan nemlig potentielt synliggøre mønstre og tendenser og dermed give et bedre overblik over lokale UTH, således at det kan vurderes, hvorvidt der er tale om forebyggelige hændelser. Samlerapportering er anvendt i forbindelse med UTH i Bilagstabel 1.1.

Bilagstabel 1.1 Indhold i samlerapportering

Medicin ikke givet	Fald
Glemte medicinudlevering	Uheld
Borger nægter at indtage sin medicin.	Del af hjerneskaden
	Manglende indsigt i egen fysiske formåen
	Andet

Kilde: VIVE

Samlerapportering skal kun anvendes, når der er tale om UTH i mildere grad (hændelsesscoren er ingen skade eller mild skade). Alle andre UTH indrapporteres som før. Som redskab har institutionen anvendt et papirskema, som er udarbejdet med inspiration fra Styrelsen for Patientsikkerhed. Hver type hændelse har haft sit eget skema. En gang månedligt indberettes afdelingens samlerapportering til dpsd.dk.

Det har i projektperioden været afdelingslederens ansvar at sikre, at afdelingens samlerapportering indscannes og sendes til UTH-ansvarlig i centret, ligesom det er den UTH-ansvarliges ansvar at få indrapporteret alle samlerapporteringer til dpsd.dk. Denne fordeling har skulle sikre, at både afdelingsledere og UTH-ansvarlige kender omfanget af de enkelte hændelser og kan reagere, hvis der pludselig kommer en uventet stigning i enkelte hændelsestyper. Hver tredje måned har det været en del af planen at analysere samlerapporteringerne sammen med afdelingens øvrige UTH ved den UTH-ansvarliges møder med afdelingslederne, hvorefter relevante handleplaner ville blive produceret.

Institutionen har som led i forsøget også haft planer om at afprøve sensorbleer med henblik på, om disse kunne nedbringe antallet af forstyrrende besøg hos borgerne om natten. Her viste der sig dog at være udfordringer i forbindelse med, at hele bygningen ikke var dækket af internet. Behovet viste sig også at være mindre ved nærmere analyse. Der var fx i forvejen et venderegime sat i værk ved flere af borgerne, og det tilknyttede it-firma trak sig ud af projektet.

Bilag 2 Design og metode

Otte institutioner og fire kommuner har deltaget i forsøget. Friinstitutioner har tilknytning til hhv. ældreområdet, det sociale botilbudsområde samt daginstitutionsområdet. Oprindeligt indgik otte institutioner i forsøget, men fire institutioner udgik af forsøget. Dertil kommer, at forsøgene antog en anden form en oprindeligt tiltænkt i de resterende, hvilket uddybes nærmere i rapporten.

Bilagstabel 2.1 giver et overblik over, hvilke institutioner og kommuner der deltog i forsøget fra start, samt hvilke institutioner der færdiggjorde forsøget.

Bilagstabel 2.1 Institutioner og kommuner i forsøget

Område	Institutioner, der deltog i forsøget	Institutioner, der færdiggjorde forsøget
Ældreområdet	Aarhus: 2 institutioner	Aarhus: 2 institutioner
	Faxe: 2 institutioner	Faxe: Ingen institutioner
Daginstitutioner	Gentofte: 2 institutioner	Gentofte: 1 institution
Sociale botilbud	København: 2 institutioner	København: 1 institution

Kilde: VIVE

Antallet og karakteren af fritagelserne varierer for de otte friinstitutioner, selvom der også er visse lighedstræk. Det er bl.a. karakteristisk, at der er tale om fritagelser fra umiddelbart mindre omfattende samt meget specifikke regler og krav for det enkelte område. Det er imidlertid regler og krav, som potentielt kan gøre en forskel for oplevelsen af "bøvl" blandt institutionernes ledelser og medarbejdere. En nærmere karakteristik af fritagelserne findes i Bilag 1.

Grundlag for udpegning af læringspunkter

Det var oprindeligt hensigten, at dataindsamlingen skulle udformes som en mere traditionel evaluering med før- og eftermåling på tværs af friinstitutioner. Friinstitutionerne oplevede imidlertid flere og forskellige udfordringer undervejs. Det var derfor nødvendigt at tilpasse

Datagrundlag

Rapportens læringspunkter tager afsæt i et bredt datagrundlag og bygger bl.a. på løbende samtaler, mødedeltagelser, dokumenter, logbøger og interviews med nøgleaktører i projektet.

VIVEs rolle og dataindsamling til de ændrede forhold. Blandt andet udgik fire institutioner af projektet, og forsøgene ændrede karakter undervejs. Det betyder, at omfanget af dataindsamling har varieret på tværs af frinstitutionerne, og det har været nødvendigt at følge processerne tættere end oprindeligt planlagt samt løbende indsamle data om processen. Dertil kom et behov for at understøtte forsøget og dets fremdrift, bl.a. gennem sparring, procesunderstøttelse, deltagelse i møder og løbende kontakt med de deltagende kommuner, institutioner og ministerier.

Konsekvensen af institutionernes forskellige behov er, at der er indsamlet flere forskellige typer af datamateriale på tværs af områder, som overordnet består af løbende samtaler, mødereferater og -deltagelse, dokumenter samt logbøger og interviews med nøgleaktører på institutionerne og i forvaltningen før og efter initiering af de planlagte ændringer.

Bilagstabel 2.2 giver et overblik over rapportens datagrundlag.

Bilagstabel 2.2 Oversigt over rapportens datakilder

Institutioner	Datagrundlag
2 plejehjem (Aarhus)	13 interviews med hhv. forvaltning, ledelse og medarbejdere (før og efter projekt) Plejehjemsledernes kvartalsvise udfyldning af logbøger Deltagelse i kvartalsvise møder og mødereferater VIVEs egen udfyldelse af logbøger i forhold til processen Løbende dialog via mail og telefon Diverse dokumenter, fx pjece med beskrivelse af frihedsforsøg, kommunal procesopfølgning og evaluering m.m.
2 plejehjem (Faxe)	Møder med forvaltning VIVEs egen udfyldelse af logbøger i forhold til processen Løbende dialog via mail og telefon Diverse dokumenter, fx vejledning til indhentelse af samtykke m.m.
2 daginstitutioner (Gentofte)	Seks interviews med hhv. forvaltning, ledelse og medarbejdere (før og efter projekt) Deltagelse i fire workshops (inkl. oplæg) Mødereferater fra personalemøder Møder med forvaltningsmedarbejdere og ledere VIVEs egen udfyldelse af logbøger i forhold til processen Referater fra diverse medarbejdergrupper om indsatser Løbende dialog via mail og telefon Diverse dokumenter, fx beskrivelse af læringsmålsplaner, forløbsplaner, evalueringskemaer m.m.
1 botilbud (København)	Fem interviews med hhv. institutionsleder og medarbejdere (efter projekt) VIVEs udfyldelse af logbøger i forhold til processen Løbende dialog via mail og telefon Diverse dokumenter, fx bekendtgørelse, instruks, vejledninger og egen evaluering

Kilde.: VIVE.

De forskellige datakilder har dannet afsæt for at udvælge de læringspunkter, der er relevante på tværs af friinstitutionerne, og der som udgangspunkt beskriver mere "generelle" tendenser i forsøget. Udvælgelsesprocessen er også informeret af forskernes eksisterende kendskab til litteraturen og erfaringerne på området, og de empiriske betragtninger på institutionerne suppleres med indsigter fra tidligere undersøgelser og teoretiske bidrag. De empiriske resultater præsenteres imidlertid ikke som en systematisk analyse i rapporten, men institutionernes arbejde præsenteres som eksempler på de udfordringer og muligheder, institutionerne har oplevet i processen. Det skyldes, at rapportens formål er at tjene til inspiration for fremtidige forsøg med frisættelse – mere end at afdække forhold i de enkelte forsøg.

