Erfaringer med friinstitutioner

Hovedresultater



Bente Bjørnholt og Christina Holm-Petersen

VIVE

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 af 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 krydspræget 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 bøvl

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 hævd 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 unødig, 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.

Litteratur

Finansministeriet (2018). *Sammenhængsreformen: Mere frihed, tillid og tryghed*. København: Finansministeriet.

Erfaringer med friinstitutioner
VIVE/2024
HR_301117