

Midtvejsevaluering af velfærdsaftaler

Forsøg med frisættelse i syv kommuner på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, 2021-22



Midtvejsevaluering af velfærdsaftaler – Forsøg med frisættelse i syv kommuner på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, 2021-22

© VIVE og forfatterne, 2023

e-ISBN: 978-87-7582-169-3

Arkivfoto: Sine Fiig/VIVE

Projekt: 301964

Finansiering: Social-, Bolig- og Ældreministeriet

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.



Forord

Den tidligere regering har i samarbejde med syv kommuner etableret velfærdsaftaler på hhv. dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet i perioden 2021-2024.

I denne midtvejsevaluering fremlægges de foreløbige erfaringer fra arbejdet med velfærdsaftalerne i de syv kommuner. I andet halvår af 2024 offentliggør VIVE slutevalueringen. Her indgår resultaterne af en baseline- og eftermåling blandt medarbejdere og de nærmeste ledere samt registerdata. På den baggrund vil det være muligt mere præcist end i denne midtvejsevaluering at konkludere, om velfærdsaftalerne har ført til en ændret kvalitet i indsatserne.

Rapporten er skrevet af professor mso Ulf Hjelmar (projektleder for undersøgelsen), chefanalytiker Søren Kjær Foged, projektchef Nanna Høygaard Lindeberg, chefanalytiker Sarah Richardt Schoop, analytiker Julie Schou Nicolajsen samt studentermedhjælper Amanda Bech. Studentermedhjælper Magnus Bangsvig Rasmussen har bidraget med transskriberinger m.m.

Der rettes en tak til de to eksterne reviewere for at bidrage grundigt og konstruktivt til kvalitetssikring af rapporten.

Undersøgelsen er finansieret af Social-, Bolig- og Ældreministeriet.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse

Indholdsfortegnelse

Hovedresultater	6	
<hr/>		
1	Indledning	11
1.1	Baggrund	11
1.2	Formål med evalueringen	12
1.3	Kort om evalueringens metode	15
1.4	Læsevejledning	19
<hr/>		
2	Velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet	20
2.1	Igangsatte aktiviteter	24
2.2	Potentiale for og indikationer på virkninger	33
2.3	Arbejdet med regler og dokumentation	38
2.4	Arbejdet med de andre elementer i velfærdsaftalerne	43
2.5	Øvrige kontekstuelle forhold i kommunerne	49
<hr/>		
3	Velfærdsaftaler på folkeskoleområdet	53
3.1	Igangsatte aktiviteter	59
3.2	Potentiale for og indikationer på virkninger	66
3.3	Arbejdet med regler og dokumentation	73
3.4	Arbejdet med de andre elementer i velfærdsaftalerne	79
3.5	Øvrige kontekstuelle forhold i kommunerne	86
3.6	Fritidsområdet	89
<hr/>		
4	Velfærdsaftaler på ældreområdet	93
4.1	Igangsatte aktiviteter	97
4.2	Potentiale for og indikationer på virkninger	106
4.3	Arbejdet med regler og dokumentation	113
4.4	Arbejdet med de andre elementer i velfærdsaftalerne	119
4.5	Øvrige kontekstuelle forhold i kommunerne	128

5	Tværgående erfaringer med velfærdsaftaler	131
5.1	Erfaringer på tværs af velfærdsområderne	131
5.2	Forskelle mellem kommuner inden for et velfærdsområde	139

	Konklusion og opmærksomhedspunkter	141
	Konklusion	141
	Opmærksomhedspunkter	146

	Litteratur	147
--	------------	-----

	Bilag 1 Metodebeskrivelse	148
	A. Spørgeskemaundersøgelse	148
	B. Skriftligt dokumentationsmateriale	151
	C. Kvalitative interviews	153

Hovedresultater

Denne midtvejsevaluering fremlægger de første samlede erfaringer med arbejdet omkring velfærdsaftalerne på henholdsvis dagtilbuds-, folkeskole-, og ældreområdet. Lovgivningen trådte i kraft i maj 2021, og velfærdsaftalerne løber frem til september 2024.

Med i velfærdsaftalerne er syv forsøgskommuner. På dagtilbudsområdet er der indgået lokale velfærdsaftaler med Helsingør og Rebild Kommuner, på folkeskoleområdet er det Esbjerg og Holbæk Kommuner, og på ældreområdet er der indgået velfærdsaftaler med Langeland, Middelfart og Viborg Kommuner.

Et centralt element i velfærdsaftalerne er frisættelse fra statslige og kommunale regler. Der skal skabes mulighed for et større fagligt handlerum for de ledere og medarbejdere, som er tættest på borgeren. Samtidig skal der udvikles lokale løsninger tæt på borgeren og med aktiv medarbejderinddragelse. Målet er at inspirere til forbedring af velfærden på tværs af landets kommuner.

Stort kommunalt engagement i arbejdet med velfærdsaftalerne

Der har på tværs af velfærdsområderne generelt været et stort engagement i forhold til arbejdet med velfærdsaftalerne, og der er igangsat mange lokale forsøg. På folkeskoleområdet retter forsøgene sig mod en lokal gentænkning på den enkelte skole af skoledagen – ved kortere skoledage, tovoksenordninger, nye fag mv. På dagtilbuds- og ældreområdet er der i højere grad tale om mere afgrænsede forsøgsaktiviteter.

På tværs af velfærdsområderne ses tegn på, at arbejdet med velfærdsaftalerne har skabt en anden form for kommunal styring og ledelse. Kommunale politikere og forvaltningen har lagt mere ansvar ud til de enkelte skoler, dagtilbud, hjemmeplejedistrikter og plejecentre. Oplevelsen er, at det har skabt en anden og mere dialogbaseret samarbejdsform internt i kommunen.

I forhold til elementerne i velfærdsaftalerne er der særligt arbejdet med at skabe en øget faglig frihed for medarbejderne, og der har på tværs af velfærdsområderne været positive erfaringer med den øgede faglige frihed. Navnlig muligheden for i højere grad at kunne bruge sin faglige dømmekraft i mødet med borgerne/børnene i stedet for at følge et fast regelsæt tages der positivt imod. Dette gælder også på dagtilbuds- og folkeskoleområdet, hvor oplevelsen forud for arbejdet med velfærdsaftalerne var, at man som medarbejder i forvejen havde et stort fagligt råderum. I forhold til øget nærhed til

borgeren og øget medarbejderinddragelse (også på det formelle niveau) arbejder kommunerne konstruktivt på at skabe de rette rammer for dette, selvom arbejdet endnu ikke alle steder er kommet så langt.

Det fremgår af de interviews, der er gennemført på de tre velfærdsområder med borgere, elever og forældre, at der generelt tages positivt imod de nye forsøgsaktiviteter. Forsøgene er dog endnu ikke fuldt ud udviklet og implementeret, og det gør det vanskeligt for borgerne at vurdere, hvad der kommer ud af dem i sidste ende.

Forskellige tilgange trods tæt samarbejde mellem kommunerne

På alle tre velfærdsområder har forsøgskommunerne arbejdet sammen og løbende udvekslet erfaringer. På trods af dette ses nogle forskelle i tilgangen til arbejdet med velfærdsaftalerne.

På ældreområdet er der eksempelvis i Viborg Kommune gennemført en bred inddragelsesproces af medarbejdere og borgere. I Langeland Kommune har man været udfordret i forhold til den kommunale økonomi, hvilket bl.a. har resulteret i en mere afgrænset inddragelsesproces. Middelfart Kommune har bl.a. valgt at oprette en taskforce, der går på tværs af ældreområdet, for på den måde at søge at reducere kommunale dokumentationskrav.

På dagtilbudsområdet har kommunerne fastsat forskellige kommunale hegnspæle. Man har i Helsingør Kommune fastholdt en kommunal hegnspæl om sprogvurderinger af alle børn, når de er 2, 3 og 5 år, og krav om en bestemt normering i daginstitutionerne. I Rebild Kommune har man fastsat en hegnspæl om kommunens mål og retning på dagtilbudsområdet.

På folkeskoleområdet har Esbjerg Kommune indgået samarbejdsaftaler med hver enkelt skole for på den måde at rammesætte arbejdet med velfærdsaftalen. I Holbæk Kommune har man lavet et mere overordnet retningspapir gældende for alle skoler i kommunen.

Arbejdet med velfærdsaftaler på tre velfærdsområder

Denne midtvejsevaluering har fokus på, hvilke aktiviteter der er sat i gang, og i hvilken grad frisættelsen fra regler og de øvrige elementer i velfærdsaftalerne har haft betydning for de igangsatte aktiviteter. Nedenfor er en kort opsamling af resultaterne med forsøgene på de tre velfærdsområder.

Dagtilbudsområdet: I Helsingør og Rebild Kommuner er forsøg målrettet øget samarbejde i dagplejen, forsøg med ændret organisering, øget fokus på faglig refleksion og faglig sparring samt ændrede åbningstider i dagtilbuddene eksempler på nogle af de større forsøg.

Den primære forandring, som fremhæves af kommunerne, er kulturændringer på både forvaltnings- og dagtilbudsniveau, herunder en ændring af samarbejdet mellem forvaltning og dagtilbud samt ændringer i samarbejdet mellem dagtilbuddene. Der er en oplevelse af, at en positiv samarbejdskultur i kommunerne er udviklet yderligere og virker fremmende for nytænkning af lokale pædagogiske tiltag.

Det vurderes overordnet, at hovedparten af de igangsatte forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet ikke har krævet en frisættelse fra lovgivningen. Nogle forsøgsaktiviteter relateret til arbejdet med pædagogiske læreplaner, sprogvurderinger af børn, frokostordninger samt forældrebestyrelser har dog krævet mulighed for at fravige statslige regler.

Kommunerne oplever, at der også forud for og ved igangsættelsen af de lokale velfærdsaftaler var en oplevelse af høj grad af faglig frihed, nærhed til børn og forældre samt en høj grad af medarbejderinddragelse. Det øgede fokus på elementerne i velfærdsaftalerne opfattes dog som positivt.

Folkeskoleområdet: I Esbjerg og Holbæk Kommuner er forsøg med en kortere skoledag ofte i kombinationen med flere timer med to voksne i undervisningen særligt udbredt. Der er også forsøg med oprettelse af nye fag og sammenlægning af eksisterende fag.

Der er på skolerne især arbejdet med at udvide det faglige råderum for medarbejderne, at inddrage eleverne mere i undervisningen samt at inddrage lærere og pædagogisk personale i udviklingen af forsøgsaktiviteter. De største udfordringer ses i forhold til en udvidet elevinddragelse og en formel medarbejderinddragelse.

Medarbejdere og ledere på skolerne vurderer, at der med disse forsøg er et potentiale for øget kvalitet for eleverne, særligt i forhold til elever i udsatte positioner og elevernes trivsel generelt. Også i forhold til lærerne og det pædagogiske personale er der et potentiale for gennem arbejdet med velfærdsaftalerne at øge deres trivsel og motivation. "Potentiale" henviser her til, hvor ledere og medarbejdere (uafhængigt af velfærdsaftaler) vurderer, at der er rum for forbedring.

Forsøgsaktiviteterne har i vid udstrækning krævet fritagelse fra national lovgivning. Skolerne er dog ikke fritaget fra afholdelse af folkeskolens afgangsprøver i deres nuværende form på nær enkelte undtagelser. Især lærere og skoleledere

fremhæver, at det har begrænset frisættelsen og mulighederne for at udvikle og igangsætte nye tiltag, særligt i udskolingen. Derudover fremgår det også, at frisættelsen har ført til en decentralisering af beslutningskompetencen og nye former for samarbejde mellem den kommunale forvaltning og skolerne.

Ældreområdet: Der er i Langeland, Middelfart og Viborg Kommuner særligt igangsat aktiviteter på plejecentre og i hjemmeplejen/sygeplejen. Forsøgene retter sig især mod ændrede arbejdsgange, arbejdet med at målrette og nedbringe dokumentation samt afprøvning af andre indsatser til borgerne.

Medarbejdere og nærmeste ledere vurderer, at der i særlig grad er et potentiale i forhold til at reducere dokumentation, målrette tilbud og frigive tid til mere nærvær med borgeren. Dette gælder eksempelvis forsøg med fleksible og borgernære indsatser i hjemmeplejen samt forsøg omkring mere individuelt baserede forebyggende hjemmebesøg.

Kun få forsøgsaktiviteter har krævet fritagelse fra national lovgivning. Disse forsøgsaktiviteter omhandler forebyggende hjemmebesøg, det kommunale tilsyn på plejecentre og madservice på dagcentre. De øvrige forsøgsaktiviteter, der ikke har krævet fritagelse fra national lovgivning, fokuserer især på at forenkle og målrette kommunale arbejdsgange, regulering og dokumentationskrav. Det skal bemærkes, at kommunerne på undersøgelsestidspunktet planlagde at igangsætte flere forsøgsaktiviteter, som kræver en national lovfritagelse.

Medarbejdere og lokale ledere bakker positivt op om de elementer, der indgår i velfærdsaftalerne. Det gælder særligt arbejdet med at skabe et øget fagligt råderum. En øget faglig frihed giver mulighed for at komme tættere på borgeren og bruge mere tid på opgaver, som opleves som meningsfulde. I forhold til medarbejderinddragelse er der navnlig arbejdet med inddragelse af medarbejdere i idéudviklingsprocesser og processer, hvor idéer fra medarbejdere er blevet konkretiseret til forsøgsaktiviteter.

Opmærksomhedspunkter og slutevaluering i 2024

Samlet set er der blandt de syv forsøgskommuner overvejende positive erfaringer med velfærdsaftalerne. I det fremadrettede arbejde med frisættelse af kommunerne har VIVE dog også iagttaget nogle dilemmafyldte eller kritiske forhold, som gør sig generelt gældende.

For det første har VIVE iagttaget et dilemma i forhold til på den ene side at vise medarbejdere og nærmeste ledere tillid og skabe plads til faglighed og på

den anden side fastlægge rammer og mål for indsatsen. De første erfaringer peger på, at det er en vanskelig balancegang.

For det andet har VIVE iagttaget, at uddelegeringen af ansvar til dagtilbud, skoler og ældreneheder og det større lokale faglige råderum kan skabe større forskelle i de faglige tilgange og kvaliteten af de tilbud, som borgerne/børnene møder. Det er endnu for tidligt at vurdere, om det vil gøre sig gældende i praksis.

Det er for tidligt at konkludere på egentlige virkninger af forsøgene, men denne midtvejsevaluering peger bl.a. på, hvor der er potentiale for forbedringer i velfærden, og hvor der er indikationer på forandringer og virksomme indsatser. Den endelige evaluering af velfærdsaftalerne offentliggøres i slutningen af 2024. På dette tidspunkt har de kommunale tiltag og lokale forsøgsaktiviteter haft tid til at virke, og det vil være muligt mere præcist at opgøre virkninger af velfærdsaftalerne for borgerne/børnene.

Fakta om undersøgelsen

Evalueringen af velfærdsaftalerne er en virknings- og implementeringsevaluering med fokus på virkningerne af arbejdet med velfærdsaftalerne og på måden, kommunerne har implementeret indsatsen på.

Evalueringen er bygget op omkring fem undersøgelsesspørgsmål. De fokuserer på 1) igangsatte aktiviteter, 2) potentiale for og indikationer på virkninger, 3) arbejdet med regler og dokumentation, 4) arbejdet med de andre elementer i velfærdsaftalerne og 5) øvrige kontekstuelle forhold i kommunerne.

Midtvejsevalueringen bygger på tre typer af data:

- En spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere i institutioner/tilbud og deres nærmeste ledere i de syv kommuner (i alt 3.994 svar). Der indgår 558 svar fra dagtilbudsområdet, 1.712 svar fra folkeskoleområdet og 1.724 svar fra ældreområdet. Besvarelsesprocenten varierer mellem 63,5 og 68,5 %.
- Skriftligt dokumentationsmateriale fra kommunerne. Der indgår bl.a. kommunale dokumenter og skemaer med information om forsøgsaktiviteter.
- Kvalitative interviews med udvalgte medarbejdere, ledere og borgere i de syv kommuner. Der er gennemført 37 interviews med medarbejdere og ledere samt 12 interviews med borgere/elever.

1 Indledning

1.1 Baggrund

Der er i december 2020 indgået politiske aftaler om etablering af velfærdsaftaler på hhv. dagtilbuds-, folkeskole-, og ældreområdet.¹ Følgende punkter er gennemgående i de politiske aftaler på områderne:

Boks 1.1 Punkter i velfærdsaftalerne

- Det specificeres, at man fra politisk side skal skabe **større handlerum** for offentligt ansatte.
- Der skal skabes mere plads til omsorg, nærvær og relationer i **mødet med borgeren**.
- Medarbejdere og ledere frisættes fra **statslig regulering**, og det fremgår, at kommunen har forpligtet sig til ligeledes at frisætte medarbejdere og ledere fra en række **kommunale regler**, procedurer mv.
- Medarbejdere og brugere på området **inddrages aktivt** i de lokale processer med at skabe nye løsninger.
- Velfærdsaftalen mellem regeringen og kommunen skal **følges op af kommunen**. Det skal specificeres, hvad de kommunale mål og rammer for velfærdsaftalen er, ligesom kommunen kan vælge at indgå lokale samarbejdsaftaler mellem kommunen og lokale enheder.

De politiske aftaler har udmøntet sig i Lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet og Lov om velfærdsaftaler på ældreområdet, som begge trådte i kraft den 15. maj 2021. Lovene er gældende frem til den 30. september 2024. Ambitionen har været "at frisætte udvalgte kommuner og tilbud (...) med henblik på at udvikle velfærden på områderne og skabe større

¹ Regeringen (2020a); Regeringen (2020b); Regeringen (2020c); Regeringen (2020d).

handlerum for medarbejderne og lederne for at øge kvaliteten og nærværet i velfærden til gavn for borgeren.”²

På baggrund af de politiske aftaler og lovgivningen om velfærdsaftaler er der indgået specifikke velfærdsaftaler mellem regeringen og de enkelte kommuner. På dagtilbudsområdet blev der den 22. juni 2021 indgået velfærdsaftaler med kommunerne Helsingør og Rebild, og på folkeskoleområdet blev der samtidig indgået velfærdsaftaler med Esbjerg Kommune og Holbæk Kommune.³ På ældreområdet er der i september 2021 indgået velfærdsaftaler med kommunerne Langeland, Middelfart og Viborg. Arbejdet med velfærdsaftalerne blev altså igangsat i kommunerne lidt senere på ældreområdet.

I disse aftaler er der nogle centrale lovmæssige hegnspele, som kommuner og lokale enheder fortsat vil skulle efterleve. På folkeskoleområdet er der eksempelvis indgået aftale om, at kommuner og folkeskoler fortsat skal efterleve folkeskolens formålsparagraf, at kommunalbestyrelsens ansvar for at føre tilsyn og sikre børn ret til vederlagsfri undervisning opretholdes, at forældres ret til frit skolevalg opretholdes m.m.⁴

Derudover er det muligt for kommunerne i de lokale velfærdsaftaler at fastsætte kommunale hegnspele, som de lokale enheder fortsat skal efterleve. Ud over sådanne evt. kommunale hegnspele, så vil de lokale enheder være frisat fra øvrige kommunale regler, procedurer og retningslinjer.

1.2 Formål med evalueringen

Evalueringen er designet som en virknings- og implementeringsevaluering. I virkningsevalueringen er det overordnede spørgsmål: Hvad virker i velfærdsaftalerne, og for hvem virker det? I implementeringsevalueringen er det overordnede spørgsmål: Hvordan er de intentioner, der ligger i velfærdsaftalerne, konkret blevet implementeret på de forskellige velfærdsområder og i de forskellige kommuner? Når der i rapporten løbende henvises til ”velfærdsaftalerne” refereres først og fremmest til de lokale velfærdsaftaler, der er indgået mellem regeringen og hver af de syv forsøgskommuner.

Denne viden skal bruges til at vurdere, hvorvidt antagelserne i velfærdsaftalerne fører til positive resultater, og hvorvidt de opnåede resultater i forsøgskommunerne kan understøtte politikudviklingen i forhold til kvalitetsudvikling

² Lov om velfærdsaftaler på dagtilbuds- og folkeskoleområdet (2021); Lov om velfærdsaftale på ældreområdet (2021).

³ Se eksempelvis velfærdsaftale mellem regeringen og Esbjerg Kommune: <https://skoler.esbjerg.dk/Files/Filer/Folkeskole/Fremtidens%20folkeskole/Den%20endelige%20velf%C3%A6rdsaftale.pdf>

⁴ Se – <https://skoler.esbjerg.dk/Files/Filer/Folkeskole/Fremtidens%20folkeskole/Aftale-tekst%20om%20velfaerdsaftaler%20p%C3%A5-folkeskoleomr%C3%A5det.pdf>

og i forhold til den statslige regulering af velfærdsområderne. VIVE vurderer, at de mest centrale og gennemgående antagelser er følgende:

- **Regelfritagelser skaber rum for udvikling af nye lokale velfærds løsninger.** En frisættelse fra lovgivning og kommunale regler giver nye muligheder for nytænkning.
- **Tillid og fagligt råderum skaber nye løsninger.** Nye måder at løse velfærdsudfordringer vil spire frem, når der vises tillid og gives plads til faglighed.
- **Resultater opstår i mødet mellem borgere og medarbejdernes faglighed.** Borgernes møde med fagligt dygtige og omsorgsfulde offentligt ansatte gør den afgørende forskel.
- **Medarbejderinddragelse og samarbejde er centralt for udvikling af velfærd.** Medarbejdere og ledere tæt på borgerne skal inddrages i beslutninger omkring opgaveløsningen.

I virkningsevalueringen undersøger vi, hvilke af de igangsatte aktiviteter der virker – og for hvem det virker (undersøgelsesspørgsmål 2). I implementeringsevalueringen ser vi på, hvordan man på det enkelte velfærdsområde, i den enkelte kommune og i enkelte enheder (dagtilbud, skoler, hjemmeplejeenheder m.m.) har arbejdet med de forskellige elementer fra de indgåede velfærdsaftaler, og hvilken betydning det har for de opnåede resultater (undersøgelsesspørgsmål 1, 3, 4, og 5):

1. Hvilke aktiviteter har kommunerne igangsat som følge af velfærdsaftalerne?
 - a) Hvilke forsøgsaktiviteter er igangsat lokalt i kommunerne, og er der forskelle i volumen og typen af aktiviteter mellem de forskellige velfærdsområder og de forskellige kommuner?
 - b) I hvilken grad har arbejdet med velfærdsaftalerne ført til en ændring i den kommunale styring og ledelse, og vurderes sådanne eventuelle ændringer at have en mere generel betydning for forsøgsaktiviteterne og de forventede resultater?
2. Hvilke virknings/effekter har arbejdet med velfærdsaftalerne i forhold til borgerne og i forhold til udførende medarbejdere og lokale ledere?
 - a) Hvad er de oplevede virkninger blandt borgerne af forsøgsaktiviteterne, og er der forskelle i oplevelsen mellem de forskellige velfærdsområder og de forskellige kommuner?
 - b) Hvilke virkninger har velfærdsaftalerne for medarbejdere og nærmeste ledere i forhold til trivsel, motivation og sygefravær?

3. I hvilken grad kan det sandsynliggøres, at opnåelsen af resultater skyldes de nye rammebetingelser under velfærdsaftalerne?
 - a) Hvilken betydning har muligheden for at fravige statslige regler?
 - b) Hvilken betydning har undtagelserne fra kommunal regulering?
4. I hvilken grad kan det sandsynliggøres, at opnåelsen af resultater skyldes de procesmekanismer, der igangsættes som følge af velfærdsaftalerne?
 - a) Hvilken betydning har arbejdet med at skabe et øget fagligt råderum for medarbejderne tæt på borgeren?
 - b) Hvilken betydning har arbejdet med at skabe en større nærhed til borgeren i det daglige arbejde?
 - c) Hvilken betydning har arbejdet med at skabe en øget medarbejderinddragelse?
5. I hvilken grad varierer opnåelsen af resultater i forhold til kontekstuelle betingelser i de enkelte kommuner?
 - a) Skyldes opnåelsen af resultater forhold i de enkelte kommuner, der ligger uden for velfærdsaftalerne (fx tid og ressourcer), og har dette betydning for virkningerne af forsøgsaktiviteterne?

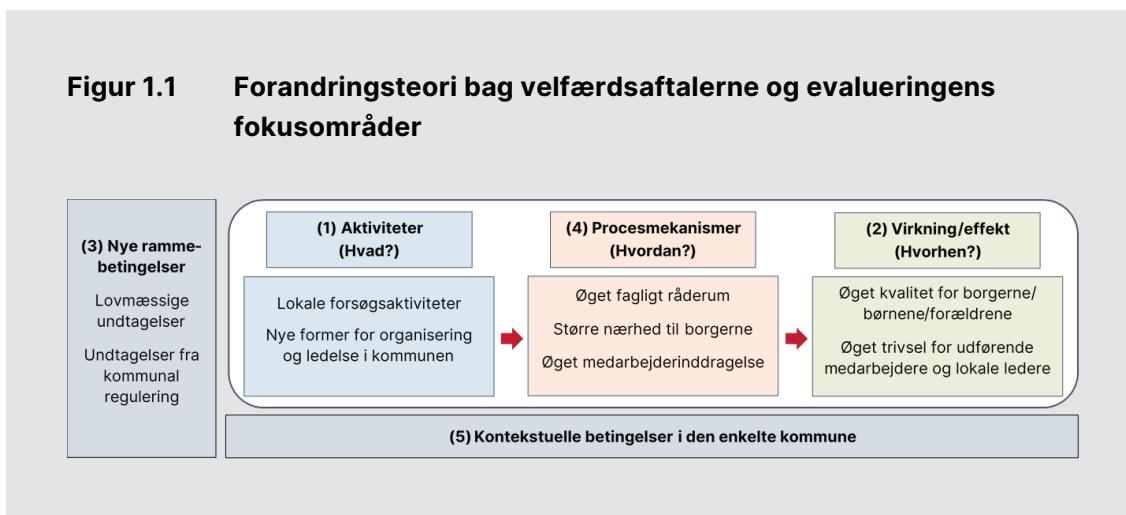
Midtvejsevalueringen dækker perioden fra maj 2021, hvor love om velfærdsaftaler blev indgået, og frem til efteråret 2022, hvor dataindsamlingen blev afsluttet. I denne periode har kommunerne draget de første og foreløbige erfaringer med arbejdet med de lokale velfærdsaftaler, og det er disse erfaringer, der fremdrages her.

Det betyder også, at særligt undersøgelsesspørgsmål 2 om virkninger/effekter af de igangsatte aktiviteter kun kan belyses i begrænset omfang i form af subjektive vurderinger af potentialet for virkninger, som det fremtræder midtvejs i forsøget. I slutrapporten i 2024 vil vi kunne behandle dette undersøgelsesspørgsmål mere indgående, når der er gennemført en slutmåling blandt medarbejdere og nærmeste ledere, og når der er gennemført flere interviews med berørte borgere/børn/forældre. Derudover vil registerdata på borger- og medarbejderniveau blive inddraget i det omfang, at det er muligt.

Der er i midtvejsevalueringen gennemført 12 interviews med borgere/børn/forældre (se afsnit 1.3.3). Disse interviews har først og fremmest illustrativ karakter og bliver i rapporten brugt til at vise, hvordan forsøgsaktiviteter opleves. Interviewene kan her i 2022 ikke bruges til egentlige vurderinger af forsøgsaktiviteternes virkninger på borgerniveau, da forsøgene endnu er under udvikling.

På baggrund af det overordnede formål med de politiske aftaler og Lov om velfærdsaftalen kan der skitseres en overordnet forandringsteori - en form for

logik, der beskriver, hvordan det lokale arbejde med velfærdsaftalerne forventes at skabe den ønskede forandring.



De fem grundlæggende elementer i forandringsteorien (nummereret 1-5 i figur 1.1) er også afspejlet i evalueringens fem overordnede undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvilke aktiviteter sættes i gang i forbindelse med velfærdsaftalerne?
2. Hvilke virkninger/effekter fører de igangsatte aktiviteter til?
3. I hvilken grad skyldes det de nye rammebetingelser?
4. Hvordan har man lokalt arbejdet med de øvrige elementer i velfærdsaftalerne?
5. Er der øvrige forhold, som har betydning for opnåelsen af resultater.

Som nævnt vil undersøgelsesspørgsmål 2 om virkninger/effekter af de igangsatte aktiviteter kun kunne belyses i begrænset omfang i midtvejsevalueringen i form af subjektive vurderinger af den oplevede virkning og potentialet for virkninger. "Potentialet for virkninger" henviser her til lederes og medarbejderes vurdering af (uafhængigt af velfærdsaftaler), hvor der er rum for forbedring.

1.3 Kort om evalueringens metode

Midtvejsevalueringen bygger på indsamling og behandling af tre typer af data: en spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere i institutioner/tilbud og deres nærmeste ledere i de syv kommuner, skriftligt dokumentationsmateriale fra kommunerne og kvalitative interviews med udvalgte medarbejdere, ledere

og borgere i de syv kommuner. I det følgende præsenteres dette kort. I rapportens bilag er evalueringens metode beskrevet mere i detaljer.

1.3.1 Spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere og nærmeste ledere i de syv kommuner

Der er gennemført en spørgeskemaundersøgelse med medarbejdere og ledere på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, der er involverede i arbejdet med velfærdsaftalerne i de syv kommuner. Svar fra spørgeskemaundersøgelsen er afrapporteret i et tidligere VIVE-notat (Hjelmar m.fl. 2022).

Spørgeskemaundersøgelsen er en baselinemåling (førmåling). I denne baselinemåling giver medarbejdere og nærmeste ledere et øjebliksbillede af oplevelsen af kvalitet og måder at løfte kvaliteten på inden for de forskellige velfærdsområder før/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne.

Spørgeskemaundersøgelsen vil blive gentaget som en eftermåling i slutningen af forsøgsperioden (2024), og det vil da være muligt at se, om vurderingen af kvalitet i indsatsen og vurderingen af de elementer, der har en betydning for opnåelsen af kvalitet, har ændret sig i forsøgsperioden.

Baselinemålingens datagrundlag består af i alt 3.994 unikke besvarelser fra ledere og medarbejdere. Der indgår 558 svar fra dagtilbudsområdet, 1.712 svar fra folkeskoleområdet og 1.724 svar fra ældreområdet. Data er indsamlet i perioden fra start august til start oktober 2021. VIVE gennemførte derudover på folkeskoleområdet en kort tillægsundersøgelse blandt pædagogisk personale på fritids- og folkeskoleområdet i perioden fra slut november 2021 til midt januar 2022.

Spørgeskemaerne på tværs af de tre områder vedrører primært spørgsmål om oplevelsen af kvalitet samt oplevelsen af betydningen af faglig frihed og tillid, borgeren i centrum, medarbejderinddragelse samt regler og dokumentation. I spørgeskemaet indgik desuden nogle baggrundsspørgsmål.

Der blev opnået en samlet besvarelsesprocent for medarbejdere og ledere på 68,5 % på dagtilbudsområdet, 63,5 % på folkeskoleområdet og 68,2 % på ældreområdet. Besvarelsesprocenterne er relativt ensartede på tværs af de syv kommuner (Hjelmar m.fl. 2022).

Antallet af besvarelser (n) varierer mellem spørgsmålene. Denne variation skyldes, at nogle respondenter er faldet fra undervejs i deres besvarelse, og at 'ved ikke'-besvarelser for de enkelte spørgsmål er frasorteret i den efterfølgende databehandling.

Spørgeskemaundersøgelsen havde to spørgsmål med åbne svarkategorier. De to spørgsmål omhandlede respondentens oplevelse af 1) opgaver, der ikke er meningsfyldte, og der ikke understøtter arbejdet med at levere kvalitet og 2) de vigtigste områder at arbejde med for at skabe øget kvalitet. Svarene på disse spørgsmål er kodet i Nvivo i tematiske koder og kategoriseret under de hovedelementer, der indgår i velfærdsaftalerne (faglig frihed og tillid, medarbejderinddragelse og nærhed til borgeren), regler og dokumentation, samt en 'andet'-kategori.

1.3.2 Skriftligt dokumentationsmateriale fra kommunerne

VIVE har løbende modtaget skriftlig dokumentationsmateriale fra både forvaltningerne og de enkelte dagtilbud, skoler og ældreenheder. Det drejer sig bl.a. om notater fra møder med forældre i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne, interne evalueringer og skemaer til specifikke forsøgsaktiviteter.

I perioden ultimo 2021 til primo 2022 har ledelse eller andre nøglepersoner på de enkelte skoler/daginstitutioner/enheder inden for ældreområdet beskrevet de på tidspunktet igangsatte og planlagte forsøgsaktiviteter. Disse aktivitetsbeskrivelser har VIVE efterfølgende systematiseret i en database. På dagtilbudsområdet har kommunerne primo 2023 haft mulighed for at bidrage med supplerende oplysninger om igangsatte forsøgsaktiviteter.

I opgørelsen af forsøgsaktiviteter i rapporten tager vi direkte udgangspunkt i det, som kommunerne selv definerer som forsøgsaktiviteter – det dækker både lokale aktiviteter målrettet borgerne/børnene og nye forvaltningsmæssige tiltag. VIVE har ikke foretaget en vurdering af, hvorvidt en forsøgsaktivitet lever op til specifikke kriterier, fx at aktiviteten er nyskabende og virkningsfuld (innovativ). Det skal nævnes, at flere af kommunerne selv primært bruger betegnelsen "prøvehandling" om deres forsøgsaktiviteter.

Indsamlingsmetoden varierer på tværs af kommuner. Nogle kommuner har selv været ansvarlige for indsamlingen, mens VIVE har været ansvarlig i andre kommuner. Variationen skyldes en opmærksomhed på at pålægge de deltagende institutioner mindst muligt dokumentationsarbejde.

I indberetningen af forsøgsaktiviteter er der en variation i, hvad de enkelte institutioner har opgjort som én forsøgsaktivitet. Nogle har opgjort hver enkelt forsøgsaktivitet som en forsøgsaktivitet for sig, eksempelvis kortere skoledage og tolærerordning. Andre har puljet en række aktiviteter som én samlet forsøgsaktivitet, enten fordi formål og fokus i forsøgsaktiviteterne er det samme, eller fordi de organisatorisk er med til at muliggøre hinanden. I opgørelsen af antallet af forsøgsaktiviteter er der taget udgangspunkt i, hvad institutionerne selv har defineret som én forsøgsaktivitet.

1.3.3 Kvalitative interviews med udvalgte medarbejdere, ledere og borgere

VIVE har i for- og sensommeren 2022 gennemført casebesøg i hver af de syv kommuner. Hvert casebesøg har indeholdt to lokale besøg – to dagtilbud, to folkeskoler eller to ældreenheder – og et besøg i den kommunale forvaltning. De besøgte cases er udvalgt ud fra en vurdering af det aktuelle potentiale for at arbejde med velfærdsaftalerne. Udvælgelsen er sket på baggrund af de samlede aktivitetsbeskrivelser.

Under besøgene blev der gennemført kvalitative interviews med ledelsen og medarbejdere fra de udvalgte institutioner, folkeskoler og ældreenheder samt interviews med relevante medarbejdere på forvaltningsniveau. Efterfølgende er der foretaget individuelle interviews med elever, forældre og borgere.

I alt er der foretaget 37 interviews med i alt 43 lokale medarbejdere og 24 lokale ledere samt 20 repræsentanter fra forvaltningsledelserne. Derudover er der foretaget interviews med 12 borgere/elever.⁵ Det kunne også have været relevant at interviewe lokale politikere samt interessenter på området (fx faglige organisationer). Dette er dog mere relevant i slutrapporten i 2024, hvor forsøgsaktiviteterne er længere i deres udvikling, og virkninger/effekter er tydeligere.

Interviewene er foretaget med semistrukturerede interviewguides med generiske spørgsmål tilrettet hvert enkelt velfærdsområde. Temaerne har været oplevelsen af inddragelse i arbejdet med velfærdsaftalerne, oplevet indflydelse, forandringer og udfordringer samt gevinster ved at være med i forsøget.

Alle interviews er skrevet ud i udførlige referater og gemt på VIVEs sikrede drev. Passager i interviewene er bearbejdet i koder omhandlende de tre typer af procesmekanismer, regler og dokumentation samt en øvrig kategori: faglig frihed og tillid, medarbejderinddragelse, borgerinddragelse og nærhed, regler og dokumentation samt øvrige forhold. Det kodede materiale er efterfølgende kondenseret til analytiske pointer. De analytiske pointer indgår i analyserne i samspil med fund fra de øvrige indsamlede data. Alle anvendte citater er skrevet ud i deres fulde ordlyd og alle sted- og personhenførbare oplysninger er søgt anonymiseret.

⁵ For en oversigt over fordelingen af interview, se bilag 1, bilagstabeller B.0.3-B.0.5.

1.4 Læsevejledning



I kapitel 2-4 ser vi på erfaringerne på hhv. dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet. Først i hvert delkapitel redegøres for rammerne for forsøget og delanalysens hovedpointer. Hvert enkelt kapitel er derefter struktureret ud fra undersøgelsesspørgsmålene og de elementer, der fremgår af figur 1.1. Vi har for hvert delafsnit indføjet en lille oversigtsfigur, som illustrerer, hvilket element af evalueringen som er i fokus i det pågældende afsnit.

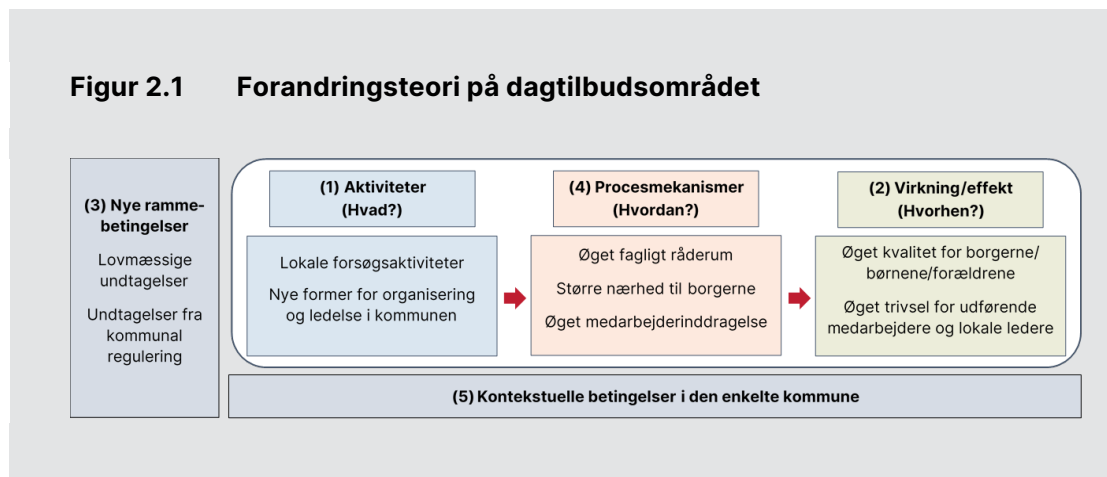
Kapitel 2-4 er bl.a. baseret på VIVEs baselinemåling og på interviews med medarbejdere og ledere i de syv kommuner. Læseren bedes være opmærksom på, at baselinemålingen udgør et øjebliksbillede af, hvordan medarbejdere og nærmeste ledere **forud for forsøgenes igangsættelse/i forsøgenes opstartsfase** vurderede en række af de forhold, der indgår i velfærdsaftalerne, mens interviewene er gennemført i 2022, hvor **forsøgene var i gang**. Baselinemålingen giver et billede af udgangspunktet for arbejdet med velfærdsaftalerne (er der et problem?), mens interviewene (og dokumentationsmateriale fra kommunerne) giver et billede af, hvor langt man i kommunerne er nået med dette arbejde.

I kapitel 5 opsamles de tværgående erfaringer. Først ser vi på erfaringerne på tværs af dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet. Derefter ser vi på forskelle mellem kommunerne inden for hvert af de tre velfærdsområder.

I kapitel 6 er der en konklusion på arbejdet med velfærdsaftalerne på hvert af de tre velfærdsområder, en opsamling på de tværgående erfaringer, og VIVE peger på nogle opmærksomhedspunkter i det fremadrettede arbejde med frisættelse. Evalueringens metode er nærmere beskrevet i bilag 1.

2 Velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet

I dette kapitel ser vi på arbejdet med de lokalt indgåede velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet i Helsingør Kommune og Rebild Kommune. Kapitlet har til formål at give et overblik over igangsatte aktiviteter, belyse nuværende erfaringer med arbejdet med velfærdsaftalerne og beskrive potentialet for virkninger af forsøget. Kapitlet tager afsæt i forandringsteorien bag velfærdsaftalerne.



Kilde: VIVE.

I dette indledende afsnit beskrives *hensigter* med og *rammer* for arbejdet med velfærdsaftalerne på dagtilbudsområdet, og herefter opidser vi analysens hovedpointer. Efterfølgende kommer følgende afsnit:

- Første afsnit giver et overblik over *igangsatte aktiviteter* i dagtilbuddene i de to kommuner samt en beskrivelse af nye former for organisering og ledelse i kommunerne.
- Andet afsnit fremhæver hidtidige *oplevede virkninger* af arbejdet med velfærdsaftalerne blandt forældre samt medarbejdere og ledelse i dagtilbuddene.
- Tredje afsnit præsenterer en nærmere opgørelse over, hvilke forsøg der har krævet mulighed for at fravige statslige regler, samt hvordan arbejdet med regler og dokumentation har forandret sig i kommunerne efter velfærdsaftalerne.

- Fjerde afsnit beskriver arbejdet med de tre centrale *procesmekanismer* fra velfærdsaftalerne under overskrifterne 1) faglig frihed og tillid, 2) borgerinddragelse og nærhed og 3) medarbejderinddragelse.
- Femte afsnit redegør for de *kontekstuelle betingelser* i kommunerne, som ikke er indeholdt i velfærdsaftalerne, og som kan have en betydning, hvad der kommer ud af de igangsatte aktiviteter.

Hensigter og rammer for arbejdet med velfærdsaftalerne

Lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet trådte i kraft den 15. maj 2021 og efterfølgende blev der den 22. juni 2021 indgået lokale velfærdsaftaler med Helsingør og Rebild Kommuner. Herefter blev arbejdet med at implementere aftalerne sat i gang i de to kommuner. Hensigten med velfærdsaftalerne på dagtilbudsområdet er bl.a.:

- Kommunerne skal udnytte friheden til at prioritere og styrke kvaliteten i velfærden til gavn for kommunernes børn og deres forældre.
- Dagtilbuddene skal have frihed fra unødige statslige og kommunale regler.
- Beslutninger om nye indsatser og arbejdsgange skal baseres på tillid til de fagprofessionelle og lokale ledelser, beslutninger om nye indsatser skal træffes så tæt på børn og forældre som muligt, og dagtilbudsledere og pædagogisk personale inddrages aktivt i processerne med at skabe nye løsninger.⁶

Samtidig med at kommuner og dagtilbud frisættes fra en række regler, så er der på både statsligt og kommunalt niveau fastholdt regulering på udvalgte områder (hegnspæle), som kommuner og dagtilbud fortsat skal efterleve, jf. nedenstående oversigt over statslige hegnspæle.

⁶ Aftale om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet af 9. december 2020. file:///C:/Users/B059133/Downloads/201209-Aftaletekst-om-velfaerdsaftaler-paa-dagtilbudsomraadet.pdf

Tabel 2.1 Statslige hegnspele på dagtilbudsområdet

Hegnspæle	Beskrivelse af hegnspele
Kommunalbestyrelsens ansvar	Den nuværende ansvarsfordeling fastholdes, således at kommunerne fortsat har det overordnede ansvar. Det betyder bl.a., at kommunerne fortsat vil have ansvaret for at føre tilsyn med dagtilbud mv. Herudover følger, at kommunen fortsat skal anvise pladser i tilbud under den kommunale forsyning, opkræve forældrebetaling mv. Privatinstitutioner vil ligeledes fortsat selv skulle optage børn, opkræve forældrebetaling mv.
Formålsbestemmelse for dagtilbud	Formålsbestemmelsen for dagtilbud fastholdes. Formålsbestemmelsen fastlægger den overordnede retning, som alle dagtilbud skal arbejde efter. Det gælder bl.a., at de skal give børn tryghed og omsorg og sikre, at de trives, lærer, dannes og udvikles.
Ejer- og driftsformer, herunder etableringsret for privatinstitutioner	Reglerne om etablering og drift af daginstitutioner og dagpleje fastholdes. Det betyder bl.a., at private leverandører, der fx er organiseret som selvejende institutioner, fortsat har etableringsret, hvis de kan leve op til de kommunalt fastsatte godkendelseskriterier.
Tilskud og forældrebetaling	De nuværende regler om tilskud og forældrebetaling i dagtilbud fastholdes. Det gælder bl.a. loftet for forældrebetalingen og retten til økonomisk fripladstilskud. Dette omfatter også retten til at få et tilskud til en plads i en privatinstitution.
Forsyningsforpligtelse og pasningsgaranti	Reglerne om forsyningsforpligtelse og pasningsgaranti fastholdes. Det betyder bl.a., at kommunen fortsat skal stille de nødvendige pladser til rådighed, ligesom forældre fortsat har ret til at få en plads i dagtilbud inden for de lovfastede grænser for pasningsgarantien.
Børneattester	Reglerne om indhentelse af børneattester i dagtilbud mv. fastholdes. Dermed skal der fortsat indhentes børneattester på personale, som ansættes i dagtilbud mv. Dermed sikres det, at den enkelte arbejdsgiver oplyses om evt. seksuelle krænkelse begået mod børn og unge forud for ansættelsen af personale.
Klageadgang til Ankestyrelsen	Klageadgangen til Ankestyrelsen over kommunalbestyrelsens afgørelser efter dagtilbudsloven fastholdes i forhold til de få centrale hegnspele samt de rettigheder og krav, der gives frihed fra, men som den enkelte kommune måtte vælge at fastholde.
Støtte i dagtilbud	Reglerne om støtte i dagtilbud fastholdes. Dermed vil kommunerne fortsat skulle sikre børn den nødvendige støtte i dagtilbuddene.
Dansk som hovedsprog	De nuværende regler om dansk som hovedsprog fastholdes. Det betyder, at hovedsproget i alle dagtilbud mv. skal være dansk. Herudover vil det fortsat gælde, at forældre, som får tilskud til at passe deres egne børn, fortsat skal have tilstrækkelige danskundskaber til at kunne understøtte deres børns dansksproglige udvikling.
Ret til plads i anden kommune	Reglerne om plads i dagtilbud i en anden kommune fastholdes. Dermed vil forældre i de to kommuner fortsat have ret til en dagtilbudsplads i en anden kommune, hvis denne kommune ikke har lukket for ventelisterne efter reglerne herom i bekendtgørelse om dagtilbud.
Tilskud til private pasningsordninger	Retten til tilskud til private pasningsordninger fastholdes. Dette omfatter bl.a. tilskudsberegning, at dansk skal være hovedsprog, og at der skal tilrettelægges pædagogiske læringsmiljøer, der indholdsmæssigt står mål med den pædagogiske læreplan.

Kilde: Regeringen (2020b).

Kommuner og dagtilbud er kun frisat fra dagtilbudsloven og er forpligtet til at følge lovgivningen i de tilstødende love, fx serviceloven og folkeskoleloven.

I Rebild Kommune er der fastsat kommunale hegnspele i form af mål og retning på dagtilbudsområdet. I Helsingør Kommune har kommunen udarbejdet

egne kommunale hegnspæle, som på tilsvarende vis markerer, hvilke kommunale regler og retningslinjer dagtilbuddene fortsat skal følge. Man har i Helsingør Kommune fastsat en hegnspæl om en bestemt minimumsnormering i kommunens daginstitutioner samt fastsat en kommunal hegnspæl om sprogvurderinger af alle børn, når de er hhv. 2, 3 og 5 år.

I begge kommuner er der endvidere fastsat lokale retningslinjer for forhold, som ikke direkte er berørt af velfærdsaftalerne. I Rebild Kommune er der retningslinjer for forældres rettigheder på tværs, fx tilskud til pasning af eget barn, som indirekte har betydning for de lokale dagtilbud. I Helsingør Kommune har en kommunal beslutning om fastsættelse af et antal årlige lukkedage tilsvarende en betydning for de lokale dagtilbud. Endvidere er der i begge kommuner individuelle dagtilbud, der har fastsat lokale retningslinjer på enten område- eller anvisningsenhedsniveau, mens andre dagtilbud ikke har fastsat lokale retningslinjer med afgrænsninger i forhold til frisættelsen, jf. afsnit 2.1.1.

Analysens hovedpointer

Analysen på dagtilbudsområdet (afsnit 4.1 - 4.5) vedrører elementerne i forandringsteorien bag velfærdsaftalerne. Velfærdsaftalerne på dagtilbudsområdet havde på undersøgelsestidspunktet været i gang i godt et år, hvilket har sat rammerne for midtvejsevalueringen. Analysens hovedpointer er som følger:

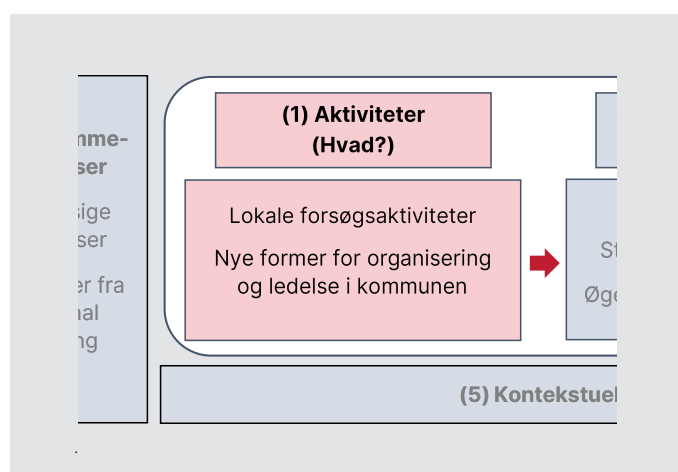
- **Igangsatte aktiviteter.** De igangsatte aktiviteter er meget forskelligartede både i relation til den tidsmæssige udstrækning af forsøgsaktiviteterne, antallet af involverede medarbejdere og delaktiviteter samt aktiviteterens indhold. Der foreligger ikke en udtømmende opgørelse over samtlige igangsatte og planlagte forsøgsaktiviteter.
- **Arbejdet med regler og dokumentation.** Det skal bemærkes, at kommunerne ikke har udarbejdet oversigter over, hvor mange af de igangsatte forsøgsaktiviteter der har krævet frisættelse fra henholdsvis statslige og kommunale regler. Overordnet set vurderes det, at hovedparten af de igangsatte forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet ikke har fordret frisættelse fra statslige eller kommunale regler. Det vurderes videre, at der er få forsøgsaktiviteter, som har krævet frisættelse fra statslige regler. Disse forsøg relaterer sig til dagtilbudslovens § 8 (pædagogiske læreplaner), § 11 (sprogvurderinger af børn), § 14 (forældrebestyrelser) og § 16 (frokostordninger).
- **Potentialet for og indikationer på virkninger.** Vurderet ud fra baseline-målingen, så er udviklingspotentialet særligt i forhold til rammerne for arbejdet med børn i udsatte positioner. De tydeligste indikationer på positive virkninger ses i forlængelse af den kulturændring og den ændring i samarbejdet internt i kommunen, som velfærdsaftalerne har medført.

- **Virksomme mekanismer.** Den primære forandring, som fremhæves af kommunerne, er en positiv kulturændring som følge af frisættelsen, herunder en ændring af samarbejdet mellem forvaltning og dagtilbud samt samarbejdet mellem dagtilbuddene. Forsøgsaktiviteter målrettet organisering af arbejdet har i flere dagtilbud ført til en oplevelse af en større grad af systematik og fokus i det pædagogiske arbejde. Flere ledere og medarbejdere giver desuden udtryk for, at inddragelse af medarbejderne og en oplevelse af øget faglig frihed har medført en øget grad af motivation og medarbejdertilfredshed.

2.1 Igangsatte aktiviteter

Dette afsnit redegør for de forsøgsaktiviteter, der er igangsat lokalt i dagtilbuddene (afsnit 2.1.1) samt for ændringer i den kommunale organisering og ledelse, som arbejdet med velfærdsaftalerne har ført til i de to kommuner (afsnit 2.1.2).

Antal daginstitutioner, der indgår i velfærdsaftaleforsøgene:



Helsingør Kommune:

- 24 kommunale daginstitutioner og selvejende daginstitutioner.

Rebild Kommune:

- 22 kommunale daginstitutioner
- 69 kommunale dagplejere
- 1 stordagpleje og et gæstehus.

2.1.1 Aktiviteter lokalt i dagtilbuddene

I dette afsnit beskriver vi de forsøgsaktiviteter, der er igangsat i dagtilbuddene som følge af arbejdet med velfærdsaftalerne.

Idéudvikling og planlægning

Foruden de statslige og kommunalt fastsatte hegnspæle, har dagtilbudslederen i nogle af de deltagende dagtilbud fastsat lokale retningslinjer som ramme om idéudviklingen i forbindelse med velfærdsaftalerne. Eksempelvis har en dagtilbudsleder i Rebild Kommune prioriteret, at der fortsat skal gennemføres sprogvurderinger i dagtilbuddet, selvom det ikke længere er hverken et lovgivningsmæssigt krav eller et kommunalt fastsat krav (kommunal hegnspæl). En anden dagtilbudsleder har valgt, at en allerede igangsat indsats til styrkelse af det skriftlige arbejde i institutionen skulle videreføres som en del af arbejdet med velfærdsaftalerne. Nogle af de interviewede ledere nævner også, at lokalpolitiske signaler, som kommunen ikke har fastsat som en kommunal hegnspæl, har været rammesættende for arbejdet. Det gælder eksempelvis kommunalpolitiske ønsker om øget forældreinddragelse i dagtilbud.

Forældrebestyrelserne har i varierende grad været involveret i idéudviklingen i de fire dagtilbud, hvor der er gennemført interviews. Bestyrelserne har bl.a. haft forslag til organisatoriske og driftsmæssige ændringer, fx ændringer i åbningstider og madordning. Forældrene har i mindre grad haft forslag til nye pædagogiske aktiviteter. I nogle af dagtilbuddene har der været eksperimenteret med metoder til inddragelse af børnenes perspektiver i idéudviklingen.

På tværs af kommuner og dagtilbud beskriver de interviewede ledere og medarbejdere, at et centralt element i den lokale idéudviklingsproces har været en række indledende fælles refleksioner over, hvad det mere konkret betyder at være frisat. Der er blandt de interviewede en oplevelse af, at der på dagtilbudsområdet ikke er mange nationale og kommunale regler, som dagtilbuddene kan frisættes fra. På den baggrund fortæller de interviewede, at det har været drøftet, hvad dagtilbuddene konkret var frisat **fra**, samt hvad de var frisat **til**.

Medarbejderne har bidraget til idéudvikling og planlægning af aktiviteterne gennem en række lokale processer i de enkelte dagtilbud, hvor man har drøftet, hvilke opgaver man kunne ønske at reducere, hvilke mulige aktiviteter der kunne igangsættes, samt prioritering af, hvilke nye aktiviteter der skulle igangsættes først. Mens nogle dagtilbudsledere, som nævnt, har fastsat lokale retningslinjer med afgrænsninger for arbejdet med frisættelsen, har dette ikke været tilfældet i andre dagtilbud. De interviewede ledere og medarbejdere beskriver på tværs af kommunen, at medarbejdere i dagtilbuddene i varierende grad har efterspurgt ledelsesmæssige rammer for idéudviklingen, herunder for omfang og længde af forsøgsaktiviteter. Således har der i arbejdet med velfærdsaftalerne været efterspurgt rammesætning og mulighed for at følge op på fastsatte mål som en ramme om det øgede faglige råderum. I alle dagtilbud har der været bottom-up-processer, hvor medarbejderne er inddraget i udviklingen af aktiviteter.

Flere af de interviewede ledere og medarbejdere i de to kommuner peger på, at det har haft en betydning for idéudviklingen, at arbejdet med velfærdsaftalerne skulle foregå inden for en afgrænset projektperiode. Det har haft en betydning i den forstand, at man har været tilbageholdende med forslag til store forandringer.

Igangsatte aktiviteter

Ledere og medarbejdere i både forvaltninger og dagtilbud i de to kommuner beskriver, at det forhold, at kommunerne har været udvalgt til at arbejde med velfærdsaftaler har betydet, at der har været en særlig opmærksomhed omkring forsøget. Det har medført, at der er sat en række nye processer og aktiviteter i gang i og omkring dagtilbuddene.

Det vurderes overordnet, at hovedparten af de igangsatte aktiviteter ikke fordrer fritagelse fra statslige og kommunale regler. Fritagelsen har været anledning til, at der er sat fokus på og reflekteret over, hvordan den hidtidige praksis fungerer, samt igangsat justeringer, udvikling og afprøvning af forsøgsaktiviteter i dagtilbuddene.

Opgørelsen af forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet består af eksempler på igangsatte forsøgsaktiviteter, som er indhentet via de kommunale forvaltninger. Der er ikke tale om en udtømmende opgørelse over samtlige igangsatte og planlagte forsøgsaktiviteter. Der har i de to kommuner, der er friset på dagtilbudsområdet, ikke været et særskilt fokus på at opgøre antallet af forsøgsaktiviteter. Fokus har været på kontinuerligt at arbejde med at styrke kvaliteten af den pædagogiske praksis og forholde sig fagligt reflekterende til praksis, bl.a. ved at igangsætte forsøgsaktiviteter, reflektere over, justere og evaluere disse. På den baggrund er det ikke muligt at foretage en præcis opgørelse af antallet af igangsatte og planlagte forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet.

Forsøgsaktiviteterne er meget varierende i omfang. Det gælder den tidsmæssige udstrækning, hvor nogle aktiviteter er mindre aktiviteter, der løber over et par uger, mens andre aktiviteter er planlagt til at strække sig over hele projektperioden. Mens nogle aktiviteter involverer hele personalegruppen og omfatter mange delaktiviteter, så gennemføres andre aktiviteter af en eller få pædagogiske medarbejdere og består af få delaktiviteter.

Overordnet falder forsøgsaktiviteterne inden for seks forskellige kategorier. I Tabel 2.2 er oplistet eksempler på forsøgsaktiviteter inden for hver af de seks kategorier. Nogle forsøgsaktiviteter vedrører én af kategorierne, mens andre har en mere tværgående karakter.

Tabel 2.2 Temaer for forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet

Overgange mellem vuggestue, børnehave og skole	Forældresamarbejde	Inddragelse af børneperspektiver	Dokumentation	Tid til forberedelse og faglig udvikling	Organisering af dagen i dagtilbuddet
<p>Øget og tidligere samarbejde mellem vuggestue, børnehave og forældre i forhold til overgang.</p> <p>Arbejde med relationer i vuggestuens store-gruppe</p> <p>Fleksibelt tidspunkt for overgang fra vuggestue til børnehave.</p> <p>Fælles samtale mellem børnehave, skole og forældre forud for skolestart.</p>	<p>Fra faste samtaler til løbende samtaler ved behov.</p> <p>Ny former for samarbejde i forældrebestyrelse og forældreråd.</p> <p>Forældreperspektiver på kvalitet som afsæt for personalets udvikling af forsøgsaktiviteter.</p> <p>Fælles inspirationsaften forældre, personale, ledere og kultur- og naturformidlere imellem.</p>	<p>Dagligt pædagogisk fokus på medindflydelse til børnene, fx ved at starte dagen med børnemøder om dagens aktiviteter.</p> <p>Afprøve metoder og projekter med fokus på medindflydelse og dialog med børnene, fx i forhold til hvordan udfordringer i børnenes hverdag kan håndteres.</p>	<p>Justering af børnebeskrivelser, så de opleves som mere meningsfulde.</p> <p>Gentænkning af sprogvurderinger.</p>	<p>Skemalagt forberedelsestid, bl.a. til planlægning af ugen, sprogvurderinger og lignende, faglig udvikling mv.</p> <p>Nye koncepter for MUS-samtaler.</p>	<p>Justering af åbningstid.</p> <p>Små børnegrupper sammensat på baggrund af børnenes behov.</p> <p>Ny organisering af hverdagen med henblik på børnenes behov, tid med børnene og personalets arbejdsmiljø.</p> <p>Fysiske rammer, der understøtter det pædagogiske arbejde, fx legeplads som læringsmiljø.</p>

Anm.: Tabellen oplister eksempler på forskellige typer af forsøgsaktiviteter og er ikke en udtømmende liste over forsøgsaktiviteter.

Kilde: VIVEs database over forsøgsaktiviteter.

Første type af forsøgsaktiviteter drejer sig om overgangen imellem vuggestue og børnehave og overgangen fra børnehave til skole. Fokus på tværs af forsøgsaktiviteterne er at understøtte en sammenhængende og god overgang for barnet. Forsøgsaktiviteterne kan tage form af at styrket samarbejde og dialog mellem vuggestue, børnehave og forældre, eller børnehave, skole og forældre. Det kan også handle om at understøtte, at børnene udvikler relationer og et fællesskab med børn i dagtilbuddet, der går i eller snart starter i børnehaven.

Anden type af forsøgsaktiviteter drejer sig om et styrket samarbejde mellem forældre og pædagogisk personale. Det kan tage form af en gentænkning af det løbende forældresamarbejde, fx ved at forældresamtaler går fra at ligge på faste tidspunkter til at blive taget mere ad hoc eller ved, at samarbejdet med og organiseringen af forældrebestyrelser gentænkes. Der er også eksempler på enkeltstående forsøgsaktiviteter, såsom inspirationsaftener med forældre, medarbejdere og kultur- eller naturformidlere fra lokalmiljøet. Og der er eksempler på, at forældreperspektiver på kvalitet danner udgangspunktet for personalets udvikling af forsøgsaktiviteter.

Den tredje type af forsøgsaktiviteter drejer sig om inddragelse af børneperspektiver med det formål at give børnene en større grad af medindflydelse på hverdagen i dagtilbuddet. Dagtilbuddene afprøver forskellige former for organiseringer af inddragelsen af børnenes perspektiver. Det kan være ved et dagligt pædagogisk fokus på medindflydelse til børnene, hvor dagen starter med

et børnemøde med dialog om dagens aktiviteter. Det kan også være ved at tilrettelægge et tematisk projekt, hvor børnene kan vælge, hvilket aktivitetsspor de vil deltage i, eller ved at facilitere, at børnene får mulighed for en indbyrdes dialog om, hvordan de bedst håndterer svære situationer i dagligdagen.

Den fjerde type af forsøgsaktiviteter drejer sig om dokumentation. Fokus er på at sikre, at den dokumentation, der arbejdes med, er så meningsfuld som muligt. Det kan eksempelvis dreje sig om at justere på, hvordan der arbejdes med børnebeskrivelser, eller om at gentænke arbejdet med sprogvurderinger.

Den femte type af forsøgsaktiviteter handler om tid til forberedelse og faglig udvikling. På en række institutioner har man som noget nyt indført skemalagt forberedelsestid på ugentlig basis til det pædagogiske personale. Dette er gjort for at afsætte tid til planlægning af ugen, afsætte tid til arbejdet med sprogvurderinger, andre evalueringer og vurderinger samt for at understøtte muligheden for personalets faglige udvikling og refleksion. I relation til personalets faglige udvikling har man også nogle steder udviklet nye koncepter for MUS-samtaler.

Den sjette type af forsøgsaktiviteter har fokus på organiseringen af dagligdagen i dagtilbuddet. Gennemgående er formålet med justeringerne af strukturen på dagen i højere grad at kunne imødekomme børnenes behov og personalets muligheder for at imødekomme disse, herunder at sikre mest mulig tid med børnene. I nogle tilfælde har aktiviteterne haft et mere specifikt fokus på i højere grad at kunne imødekomme behov hos børn i udsatte positioner. Justeringer af strukturen er bl.a. sket ved gentænkning af, hvilke møder der holdes og hvornår, personalets mødeplan mv.

Ændret åbningstid

- Forsøgsaktivitet: Forældrebestyrelsen i en daginstitution foreslog i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne en forsøgsaktivitet, hvor institutionen åbner tidligere om morgenen.
- Formål: Imødekomme behov for tidligere aflevering hos forældre til 3-4 børn i institutionen.
- Forandring: Aktiviteten har krævet en ændring af vagtskema.
- Oplevelse af betydning: Medarbejderne oplever, at den ændrede åbningstid har betydet, at forældre, der møder tidligt, nu har mulighed for at gå med børnene ind i institutionen og tage sig tid til at sige farvel til deres børn samt tale med personalet. Personalet har også fokus på den pædagogiske tilgang til modtagelsen af børnene. For eksempel er der om morgenen opstillet små legemiljøer, så institutionen fremstår mere imødekommende for børnene.

Ugentlig forberedelsestid for personalet

- Forsøgsaktivitet: En af de deltagende institutioner har i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne ændret organisering og vagtplan, så hver stue har to timers forberedelsestid pr. stue.
- Formål: At give personalet mulighed for at drøfte og evaluere deres pædagogiske arbejde og betydningen for børnene samt at følge op på og drøfte børnenes trivsel og udvikling.
- Forandring: Både pædagoger og medhjælpere deltager i forberedelsestiden.
- Oplevelse af betydning: Pædagoger oplever, at dialog på stuerne omsættes i handlinger i hverdagspædagogikken, og en fælles opmærksomhed på det enkelte barns behov.

De aktiviteter, der er igangsat i dagtilbuddene, varierer således i indhold. Nogle aktiviteter har primært fokus på at ændre organisatoriske eller driftsmæssige forhold i dagtilbuddet med henblik på at skabe bedre rammer for den pædagogiske praksis. Det drejer sig eksempelvis om aktiviteter, hvor arbejds-

gange i dagtilbuddet ændres for at muliggøre en ændret åbningstid, skema-lagt forberedelsestid til personalet, ændring af stueorganisering, madordning i dagtilbuddet mv. En anden gruppe af aktiviteter har mere direkte fokus på af-prøvning af nye pædagogiske tilgange i arbejdet med børnene. Det er eksem-pelvis aktiviteter, der omhandler nye måder at tilrettelægge overgangen fra vuggestue til børnehave eller fra børnehave til skole, eller inddragelse af bør-nenes perspektiver. Endelig er der en gruppe af aktiviteter, der har særligt fo-kus på at udvikle forældresamarbejdet.

2.1.2 Nye former for organisering og ledelse i kommunerne

Det fremgår af de gennemførte interviews med informanter fra de kommunale forvaltninger samt med dagtilbudsledere, at arbejdet med velfærdsaftalerne i begge kommuner har fordret en ny tilgang til samarbejdet mellem forvaltning og dagtilbuddene. Begge kommuner har afsat medarbejderressourcer på for-valtningsniveau dedikeret til dette udviklingsarbejde.

De kommunale forvaltninger har for det første faciliteret en fælles afklarings-fase, hvor det er blevet konkretiseret, hvori forandringer forbundet med arbej-det med velfærdsaftalerne bestod. Både politikere, forældre og dagtilbudsle-dere har været involveret i denne fase.

For det andet har de kommunale forvaltninger iværksat en række procesakti- viteter med henblik på at understøtte udviklingsprocesser lokalt. Det er ek- sempelvis udviklingsaktiviteter for dagtilbudsledere, understøttelse af viden- deling og udvikling af aktiviteter på tværs af dagtilbud samt rammer for op- samling på forsøgsaktiviteter. Der er endvidere gennemført forskellige aktivi- teter til inspiration og kompetenceudvikling med henblik på at klæde dagtil- budslederne på til at lede udviklings- og innovationsprocesser. I den ene af de deltagende kommuner har forvaltningen eksempelvis igangsat en proces, hvor ledelsesgruppen på dagtilbudsområdet blev introduceret til begrebet "frisæt- tende ledelse" og i den forbindelse har skullet reflektere over, hvad de gerne ville opnå i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne. Medarbejdernes involvering i processen er ligeledes understøttet af forvaltningen, i den ene kommune eksempelvis via afholdelse af fem kickoff-møder med deltagelse af alle medarbejdere.

Et andet eksempel er, at en kommune har udviklet redskaber, som dagtilbud- dene kan anvende til at indsamle børne- og forældreperspektiver på pædago- gisk praksis og kvalitet i dagtilbud. Fælles for begge kommuner er, at der er gennemført en kontinuerlig dialogbaseret opfølgning på dagtilbuddenes ar- bejde med velfærdsaftalerne.

På tværs af interviewene med forvaltningsrepræsentanter og dagtilbudsledere samt medarbejdere tegnes der et billede af, at der i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne på en og samme tid er sket en decentralisering af beslutningskompetencen til dagtilbudsledere og medarbejdere og igangsat en udvikling mod et tættere fagligt samarbejde mellem forvaltning og dagtilbud og mellem dagtilbud indbyrdes. En leder fra forvaltningen beskriver forandringen mod mere decentralisering på denne måde:



[Grunden til at] jeg ikke har lyst til at spole det tilbage [arbejdet med velfærdsaftalerne], er, at jeg ikke synes, at der er grund til at vride armen om på dagtilbuddene og bede dem gøre noget, de ikke vil. Vores dagtilbud er allerede forskellige på både forældre-, medarbejder- og ledelsesniveau, så serviceniveauet er forskelligt i forvejen. Hvorfor skal vi tage en beslutning om, at alle institutioner skal være bevægelsesorienterede fx? Det giver ikke mening. Så det er en erkendelse, der er dukket op, og det gør, at jeg ikke vender tilbage.

Forvaltningsledelse, interview 1

Nogle af de interviewede fra forvaltningerne og dagtilbuddene oplever, at det tværgående samarbejde og fællesskab mellem dagtilbuddene er styrket i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne. Dette er drevet både af dagtilbuddene selv og af forvaltningerne, der har haft fokus på at understøtte erfaringsudveksling på tværs af dagtilbuddene.

Det fremgår også af interviewene, at drøftelser af arbejdet med velfærdsaftalerne mellem forvaltning og dagtilbud har medført en mere fælles forståelse af, hvad der er væsentlige kvalitetsparametre i dagtilbuddene, og en mere ensartet forståelse af kvalitet på tværs af forvaltning og dagtilbud, på tværs af dagtilbud samt inden for de enkelte dagtilbud.

Blandt de interviewede tales der endvidere om et nyt "mindset". Etableringen af et nyt mindset beskrives som en tilgang til ledelse, styring, samarbejde og inddragelse, der rækker ud over de enkelte forsøgsaktiviteter. Med begrebet henvises til en tankegang, hvor der i højere grad stilles spørgsmålstejn ved organisatoriske og pædagogiske rutiner og ved "det, vi plejer". Det italesættes og opleves som legitimt at foreslå ændringer af arbejdsgange, procedurer og aktivitet med henblik på at udvikle og kvalificere praksis.

Blandt interviewede i både forvaltninger og dagtilbud er der på tværs af de to kommuner en oplevelse af, at arbejdet med velfærdsaftaler er andet og mere end de konkrete forsøgsaktiviteter i dagtilbuddene. Flere beskriver det som en

kulturændring, som vil have betydning også, hvis velfærdsaftalerne ikke videreføres efter projektperioden.



Det med, at vi er sammen om at skabe frihed, det gør forskellen. Tit og ofte så forventer folk, at jeg skal svare, at [den forandring, der er sket i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne er, at] "De er mere på tur" eller "Laver flere bål". Altså, hvilke handlinger vi har sat i gang, mere end de der oplevelser. Det der med at komme ud og sidde i en daginstitution og så sidder der en medarbejder, der fortæller om, at de har fået frihed til selv at skabe en dagligdag for børnene. [...] Man får næsten gåsehud, når de med begejstring fortæller, hvad det betyder for dem, at man har gjort det, at man ikke længere laver sprogvurderinger, fordi at det er det, der giver mening for dem (...) Det er jo fedt. Men det er svært at videregive den forståelse af det, og det gælder, uanset om det er i egen kommune eller andre.

Forvaltningsledelse, interview 2

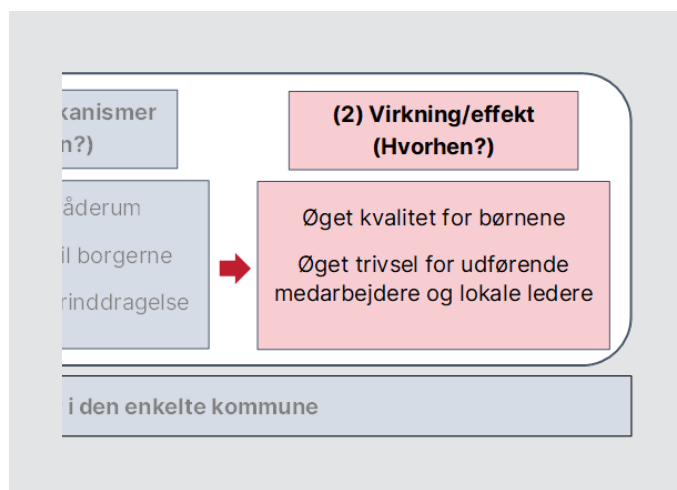
De interviewede forvaltningsledere reflekterer endvidere over, hvordan forvaltningen kan understøtte det politiske niveau i at kunne varetage ansvaret for et område, der er frisat, herunder hvilken dokumentation der er behov for i den sammenhæng. Der peges bl.a. på, at det kan være en udfordring at balancere behovet for at dokumentere aktiviteter og processer i dagtilbuddene samt følge op på fastsatte målsætninger og samtidig frisætte dagtilbuddene, herunder fra dokumentationskrav.

Der tegner sig således et billede af, at styring og ledelse af området er under udvikling i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne. Det sker imidlertid fortsat inden for en statslig rammesætning, idet kommunernes forpligtelse til at føre tilsyn med dagtilbuddene er en af de statslige hegnspele.

2.2 Potentiale for og indikationer på virkninger

Velfærdsaftalerne er baseret på en antagelse om, at regelfritagelser skaber rum for udvikling af nye lokale velfærdsløsninger, og at dette fører til en bedre kvalitet i opgaveløsningen.

I dette afsnit beskriver vi ledere og medarbejderes vurderinger af dagtilbuddenes betydning for børnenes udvikling forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne. Endvidere beskriver vi med afsæt i de kvalitative interviews potentialet for forsøgets virkninger, som de opleves under forsøget af de interviewede ledere og medarbejdere i forvaltningerne i de to kommuner samt af ledere, medarbejdere og forældrebestyrelsesrepræsentanter i de i alt fire dagtilbud, hvor vi har gennemført interviews.

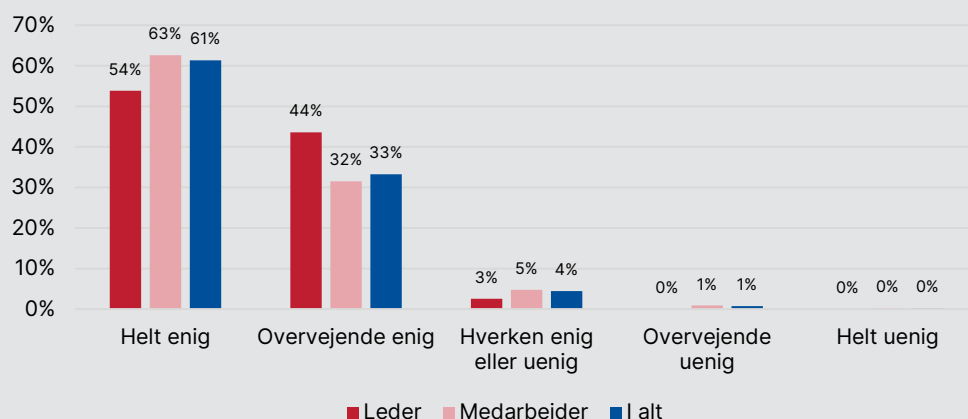


Virkningerne kan opdeles i virkninger for borgerne og virkninger i forhold til medarbejderne. Dette uddybes i det følgende.

2.2.1 Virkninger på børne- og forældreniveau

Vi har i baselinemålingen afdækket lederes og medarbejderes vurdering af forskellige kvalitetsparametre i relation til dagtilbuddenes betydning for børnene. Udvalgte resultater fra denne baselinemåling præsenteres i det følgende. Formålet er at vurdere udgangspunktet for arbejdet med velfærdsaftalerne – og derved også potentialet for virkninger af et udviklingsarbejde.

Figur 2.2 Mit arbejde er med til at sikre børnene et dagtilbud, der udvikler dem



Anm.: Leder (n=78): Det pædagogiske arbejde er med til at sikre børnene et dagtilbud, der udvikler dem.
Medarbejder (n=460): Mit arbejde er med til at sikre børnene et dagtilbud, der udvikler dem.
N=538. 'Ved ikke'-svar (n=2) er sorteret fra.

Kilde: VIVES baselinemåling.

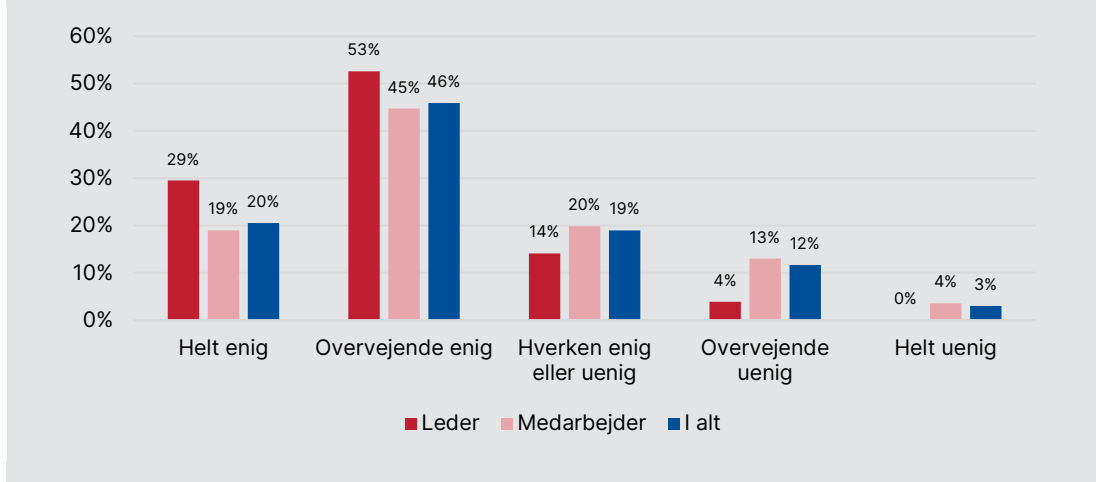
Figur 2.2 viser, at det på tværs af de to kommuner var omkring 90 % af ledere og medarbejderne, som var helt eller overvejende enige i, at dagtilbuddene er med til at sikre børnene et dagtilbud, der udvikler dem.

Det pædagogiske læringsmiljø i dagtilbud skal tage højde for børn i udsatte positioner, så børnenes trivsel, læring, udvikling og dannelse fremmes.⁷ Tidligere undersøgelser har vist, at der er behov for at støtte dagtilbuddenes arbejde med børn i udsatte positioner.⁸ Vi har på den baggrund i baselinemålingen bedt ledere og medarbejdere om at vurdere, i hvilken grad de selv har de nødvendige faglige redskaber til at give børn i udsatte positioner den bedst mulige støtte. Hovedparten, nemlig omkring 80 % af lederne og 65 % af medarbejderne, var helt eller overvejende enige i, at de har de nødvendige faglige redskaber til at give børn i udsatte positioner den bedst mulige støtte (se figur 2.3.). Det skal imidlertid også bemærkes, at samlet set ca. 15 % af respondenterne var overvejende uenige eller helt uenige i, at har de nødvendige faglige redskaber. Her er således et udviklingspotentiale.

⁷ LBK nr. 985 af 27/06/2022. Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven), § 8, stk., 5.

⁸ EVA (2020); EVA (2022).

Figur 2.3 Jeg har de nødvendige faglige redskaber til at give børn i udsatte positioner den bedst mulige støtte



Anm.: Leder (n=78): Jeg har de nødvendige faglige redskaber til at skabe rammerne for at give børn i udsatte positioner den bedst mulige støtte. Medarbejder (n=454): Jeg har de nødvendige faglige redskaber til at give børn i udsatte positioner den bedst mulige støtte. N=532. 'Ved ikke'-svar (n=8) er sorteret fra.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

Det er, som beskrevet tidligere, ikke muligt på nuværende tidspunkt at drage entydige konklusioner vedrørende virkningerne af arbejdet med velfærdsaftalerne, herunder om betydningen for kvaliteten af praksis. På tidspunktet for den kvalitative dataindsamling var en række af dagtilbuddene først for nylig gået i gang med forskellige forsøgsaktiviteter og havde ikke gjort sig mere værdifulde erfaringer med virkningerne af dem. De kvalitative interviews giver imidlertid et billede af, hvilke forandringer ledere, medarbejdere og forældre har oplevet i relation til det foreløbige arbejde med velfærdsaftalerne.

Flere af de aktiviteter, som er iværksat i de dagtilbud, vi har besøgt, har haft til formål at sikre, at praksis i højere grad imødekommer lokale behov, herunder behov i den konkrete børne- og forældregruppe i dagtilbuddet. De interviewede medarbejdere og ledere vurderer, at dette mål i mange tilfælde er indfriet. Det drejer sig eksempelvis om aktiviteter med ændrede åbningstider, der imødekommer forældres arbejdstider bedre, eller samarbejde i dagplejen med henblik på at tilgodese de behov for samvær i større og mindre børnegrupper, som de enkelte dagplejebørn har. Dette indikerer, at uddelegering af ansvar til dagtilbuddene og det større faglige råderum kan skabe større forskelle i de tilbud, som borgeren møder.

De interviewede forældre har forskellige erfaringer fra dagtilbuddenes første aktiviteter i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftaler. Nogle har ikke oplevet store forandringer, mens andre har en oplevelse af, at der er større frihed til at tilrettelægge praksis ud fra præmisserne i det enkelte dagtilbud, og at der er større arbejdsglæde blandt det pædagogiske personale.



Der er ikke alt muligt bureaukrati. Vi kan rent faktisk få det til at hænge sammen. Og vi kan ændre det igen, når behovet ikke er der længere. [...] Man får lov til at prøve nogle ting af, uden at der skal spørges alle mulige steder. Det er rart. For så går tiden med det, der er relevant – og det er børnene!

Forælder i forældrebestyrelse

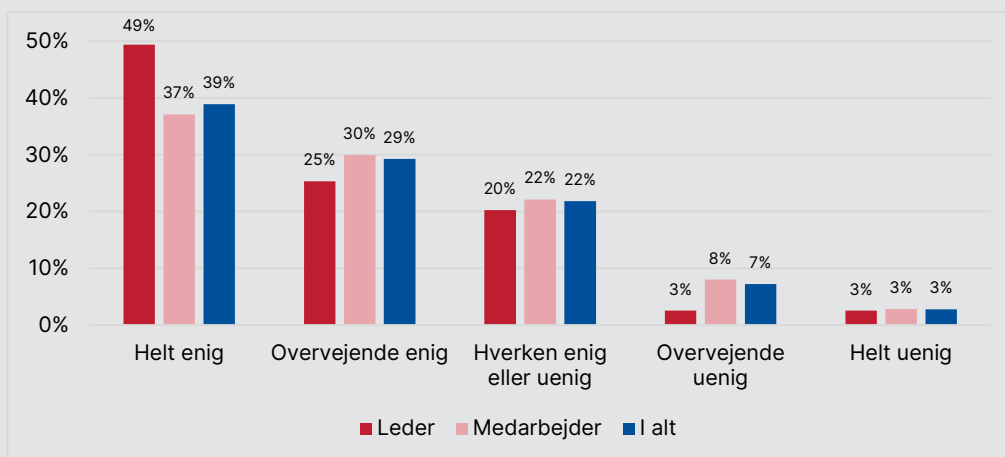
Frisættelsen har også ført til beslutninger, som de interviewede forældre ikke er helt enige i. Blandt de interviewede forældre er det fx et perspektiv, at test og systematiske vurderinger af børns udvikling og trivsel kan give en rød tråd i det pædagogiske arbejde, og det derfor ikke umiddelbart er positivt, at der med velfærdsaftalerne er større frivillighed for dagtilbuddene i forhold til at gennemføre dem.

2.2.2 Virkninger på medarbejder- og dagtilbudsledelsesniveau

Den gennemførte baselinemåling kan også anvendes til at give et billede af udviklingspotentialet i forhold til lederes og medarbejderes trivsel og motivation.

Baselinemålingen tegner et billede af, at ledere og medarbejdere på dagtilbudsområdet i de to kommuner i overvejende grad er glade for deres arbejde og arbejdsopgaver (Hjelmar m.fl. 2022). Figur 2.4 viser svarfordelingen for et af de spørgsmål vedrørende trivsel og motivation, som ledere og medarbejdere har besvaret i baselinemålingen. Det fremgår af figuren, at 67 % af medarbejderne og 74 % af lederne på dagtilbudsområdet var helt eller overvejende enige i, at de vil anbefale deres arbejde til andre. Det kan også bemærkes, at ca. hver tiende medarbejder og 6 % af lederne omvendt angiver at være overvejende eller helt uenige i, at de vil anbefale deres arbejde til andre.

Figur 2.4 Jeg vil anbefale mit arbejde til andre



Anm.: Leder (n=79): Jeg vil anbefale mit arbejde til andre. Medarbejder (n=461): Jeg vil anbefale mit arbejde til andre. N=540. 'Ved ikke'-svar (n=6) er sorteret fra.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

I interviewene med medarbejdere og ledere er der blevet fulgt op på svarene fra baselinemålingen. På tværs af de to kommuner gives der overordnet set udtryk for, at inddragelse af medarbejderne i arbejdet med velfærdsaftalerne samt en oplevelse af øget faglig frihed har medført en øget grad af motivation og medarbejdertilfredshed.

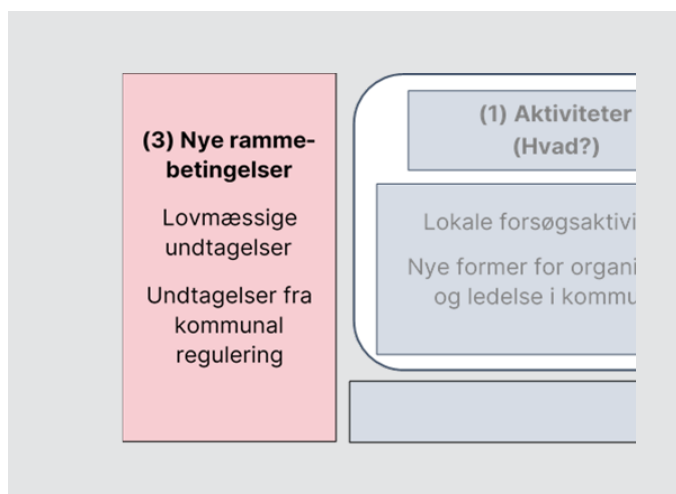
Ledere og medarbejdere i de dagtilbud, der har arbejdet med at skemalægge forberedelsestid for det pædagogiske personale, oplever eksempelvis, at arbejdet med velfærdsaftalerne har ført til en højere grad af systematik og fokus i det pædagogiske arbejde. I andre dagtilbud har ledere og medarbejdere en oplevelse af, at der i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne er et øget fokus på udvikling af pædagogikken, og det ses som fremmede for medarbejdernes motivation og jobtilfredshed.

2.3 Arbejdet med regler og dokumentation

Velfærdsaftalerne er baseret på en antagelse om, at regel-fritagelser skaber rum for udvikling af nye lokale velfærds-løsninger, og at dette fører til en bedre kvalitet i opgaveløsningen.

Vi har i den spørgeskema-baserede baselinemåling belyst lederes og medarbejderes oplevelse af administrative opgaver forud for/ved igangsæt-telsen af arbejdet med vel-

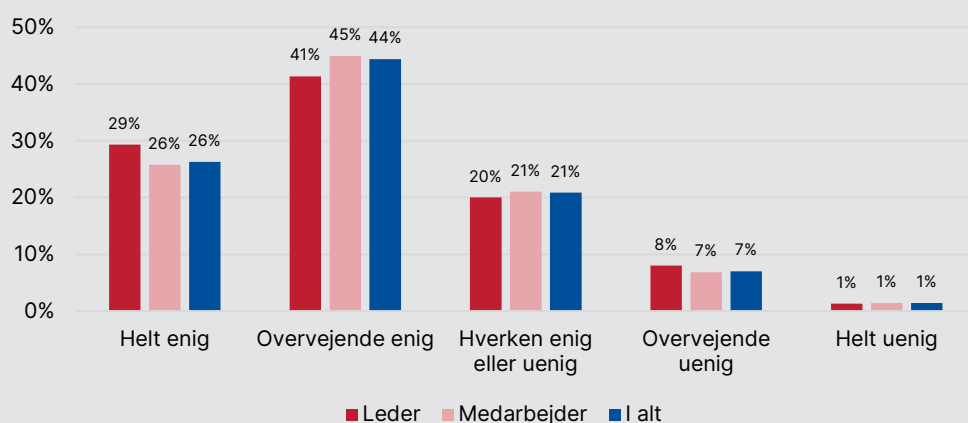
færdsaftalerne. Vurderingen af administrative opgaver kan give en indikation på respondenternes oplevelse af regler og dokumentation og hermed af udviklingspotentialer for velfærdsaftalerne.



Figur 2.5 viser, at ledere og medarbejdere i de to kommuner oplevede, at administrative opgaver til en vis grad understøttede kvalitet i det pædagogiske arbejde. Ca. 70 % af lederne var helt eller overvejende enige i, at langt de fleste af deres administrative opgaver understøtter deres arbejde med at sikre pædagogisk arbejde af høj kvalitet. Et tilsvarende billede ses blandt medarbejderne. Det fremgår også af figuren, at ca. 10 % af hhv. ledere og medarbejdere var overvejende eller helt uenige i udsagnene.

Velfærdsaftalerne er således igangsat i to kommuner, hvor der som udgangspunkt er en relativt udbredt oplevelse af, at administrative opgaver understøttede kvalitet i det pædagogiske arbejde. For de knap 10 % af medarbejderne og lederne, der ved baselinemålingen har angivet, at de var helt eller overvejende uenige i dette, er der dog et potentiale i forhold til at øge oplevelsen heraf.

Figur 2.5 Langt de fleste af mine administrative opgaver understøtter arbejdet med at levere pædagogisk arbejde af høj kvalitet



Anm.: Leder (n=75): Langt de fleste af mine administrative opgaver understøtter mit arbejde som leder med at sikre pædagogisk arbejde af høj kvalitet. Medarbejder (n=423): Langt de fleste af mine administrative opgaver (krav om registreringer, dokumentation mv.) understøtter arbejdet med at levere pædagogisk arbejde af høj kvalitet. N=498. 'Ved ikke'-svar (n=17) er sorteret fra.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

2.3.1 National lovgivning

På dagtilbudsområdet vurderes det, at hovedparten af de igangsatte forsøgsaktiviteter ikke har krævet mulighed for at fravige statslige regler. Nogle aktiviteter har imidlertid fordret mulighed for at fravige statslige regler. Tabel 2.3 viser aktiviteter i de to kommuner, der har fordret frisættelse fra statslige regler.

Tabel 2.3 Igangsatte aktiviteter, som har krævet frisættelse fra statslige regler

<p>Dagtilbud arbejder ikke med den styrkede pædagogiske læreplan som tidligere, men der arbejdes med indholdet i formålsparagraffen og med større fokus på nogle temaer i læreplanen end andre. Nogle dagtilbud udarbejder ikke en skriftlig pædagogisk læreplan.</p>	<p>Dagtilbudslovens § 8, stk. 4</p> <p>Det skal fremgå af den pædagogiske læreplan, hvordan det pædagogiske læringsmiljø understøtter børns brede læring, herunder nysgerrighed, gåpåmod, selvværd og bevægelse, inden for og på tværs af følgende temaer:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Alsidig personlig udvikling. 2) Social udvikling. 3) Kommunikation og sprog. 4) Krop, sanser og bevægelse. 5) Natur, udeliv og science. 6) Kultur, æstetik og fællesskab.
---	---

Dagtilbud gennemfører ikke automatisk sprog-vurderinger.	Dagtilbudslovens § 11 Kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at der gennemføres en sprogvurdering af børn i alderen omkring 3 år, der er optaget i et dagtilbud, hvis der er sproglige, adfærdsmæssige eller andre forhold, der giver formodning om, at barnet kan have behov for sprogstimulering.
Dagtilbud arbejder med organisering af forældrebestyrelser på en ny måde. For eksempel arbejder et dagtilbud med inddragelse af forældre gennem forældreråd, hvor der også er forældre repræsenteret fra private pasningstilbud.	Dagtilbudslovens § 14 Forældrebestyrelser. Forældre med børn i en kommunal, selvejende eller udliciteret daginstitution eller i kommunal dagpleje skal have adgang til at få oprettet en forældrebestyrelse i den kommunale dagpleje eller i den enkelte daginstitution med et flertal af valgte forældre, jf. dog § 24 a i lov om folkeskolen. Medarbejderne i dagtilbuddet skal være repræsenteret i forældrebestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medarbejderrepræsentanter i forældrebestyrelser i kommunale daginstitutioner og kommunal dagpleje skal have stemmeret.
Dagtilbud arbejder med frokostordninger på en ny måde.	Dagtilbudslovens § 16 a og b Alle børn i kommunale, selvejende og udliciterede daginstitutioner og privatinstitutioner skal jf. § 19 have et sundt frokostmåltid alle hverdage. Forældrebestyrelsen i kommunale, selvejende og udliciterede daginstitutioner jf. § 19, stk. 2-4, kan beslutte at fravælge et sundt frokostmåltid jf. § 16 a, stk. 1, jf. dog stk. 2, 4 og 8.

Kilde: VIVE.

Det har fordret frisættelse fra statslige regler i de tilfælde, hvor dagtilbud vælger ikke at arbejde med afsæt i den styrkede pædagogiske læreplan, ikke at udarbejde en skriftlig plan eller at fokusere på udvalgte dele af den styrkede pædagogiske læreplan frem for samtlige områder.

I Rebild Kommune vurderes det, at de fleste dagtilbud har forsøg med kun at arbejde ud fra dagtilbudslovens formålsparagraf samt kommunens strategi og politikker på dagtilbudsområdet, der er samlet i ét overordnet dokument frem for at arbejde systematisk med samtlige elementer af den styrkede pædagogiske læreplan. Det vurderes også, at de fleste dagtilbud har benyttet muligheden for at fravige statslige regler vedr. sprogvurderinger. Dette gælder aktiviteter, hvor dagtilbud arbejder med fokus på at understøtte børns sproglige udvikling, men ikke nødvendigvis gennemfører sprogvurderinger, jf. § 11. Endelig vurderes det i Rebild Kommune, at mindst én forsøgsaktivitet med ny organisering af forældresamarbejdet har krævet frisættelse fra statslige regler, og at flere institutioner har arbejdet med frokostordninger på en ny måde.⁹

⁹ Begge kommuner har taget et strategisk valg og ikke haft fokus på en præcis kommunal registrering af lokalt igangsatte forsøgsaktiviteter i deres frihedsforsøg, og hvorvidt hvert enkelt forsøg har krævet fritagelse fra statslige og kommunale regler. Se også bilag 1.

2.3.2 Lokale regler og dokumentation

I forbindelse med indgåelse af velfærdsaftalerne har forvaltningen i de to kommuner skabt et overblik over eksisterende kommunale regler og dokumentationskrav. Dernæst har politikerne vurderet, hvilke der skulle fjernes eller gøres valgfrie for dagtilbuddene.

Kommunale hegnspæle

Rebild Kommune:

Kommunens strategier og politikker på dagtilbudsområdet er samlet til en side (mål og retning) og fastsat som en kommunal hegnspæl, som alle dagtilbud skal leve op til.

Helsingør Kommune:

Kommunen har udarbejdet et dokument, som beskriver de kommunale hegnspæle, som dagtilbuddene fortsat skal følge. Man har fasholdt en kommunal hegnspæl om sprogvurderinger af alle børn, når de er 2, 3 og 5 år og krav om en bestemt normering i daginstitutionerne.

I begge kommuner gælder det, at alle dagtilbud er friset fra årligt budget og regnskab og har fuld overførselsret mellem budgetårene. Muligheden er anvendt i varierende omfang. Der er eksempler på aktiviteter, der ikke kunne være iværksat inden for tidligere kommunale regler og rammer. I Rebild Kommune er det følgende aktiviteter: Årligt budget/regnskab, proces- og formkrav til forældrebestyrelser, proces- og formkrav til tilsyn, kommunens vision, centerkontrakt og politikker, sprogstrategien, mulighed for at dispensere i forhold til opstart i børnehave, proces- og formkrav til sparring og vejledning i dagplejen samt åbningstider.

I Rebild Kommune har alle dagtilbud fået kompetence til at dispensere med en måned i forhold til børnenes overgang fra dagpleje eller vuggestue til børnehave. Det er vurderingen, at muligheden anvendes af alle ved behov for at tilgodese det enkelte barns udvikling. I dagplejen i Rebild Kommune er proces og formkrav til sparring friset. Dette anvendes forskelligt i de enkelte dagtilbudsområder alt efter behov (og antallet af dagplejere). Mindst en institution har p.t. igangsat en forsøgsaktivitet med ændret åbningstid. I forhold til tilsynet har frisættelsen givet anledning til, at tilsynet i højere grad kan tage udgangspunkt i behovet i det enkelte dagtilbud og deres udfordringer og udviklingspotentiale.

En række af de igangsatte aktiviteter fordrer ikke frisættelse fra statslige eller kommunale regler, men kunne have været gennemført også før forsøget med

velfærdsaftalerne blev sat i gang. Forsøget med velfærdsaftalerne har imidlertid været en anledning til at sætte fokus på udvikling af praksis og etablerede arbejdsgange. En leder formulerer det på denne måde:



Det [forsøgsaktivitet i dagtilbuddet] ville have været muligt uden frihedsforsøget. Dagtilbudsområdet er ikke reguleret særligt meget. [...] Frihedsforsøget har sat opmærksomhed på mulighederne.

Leder, kommune 1, institution 1

Vi finder ligeledes variationer på dagtilbudsniveau for så vidt angår regler og arbejdet med dokumentation i forbindelse med velfærdsaftalerne. I nogle dagtilbud er der ledelsesmæssigt fastsat hegnspæle, mens der i andre dagtilbud ikke er fastsat hegnspæle. Eksempler på lokalt fastsatte hegnspæle er en områdeinstitution, hvor ledelsen har fastsat to hegnspæle for hver af institutionerne i området. En af hegnspælene er, at der skal arbejdes med sprogvurderinger i en institution med en relativt stor andel af tosprogede børn.

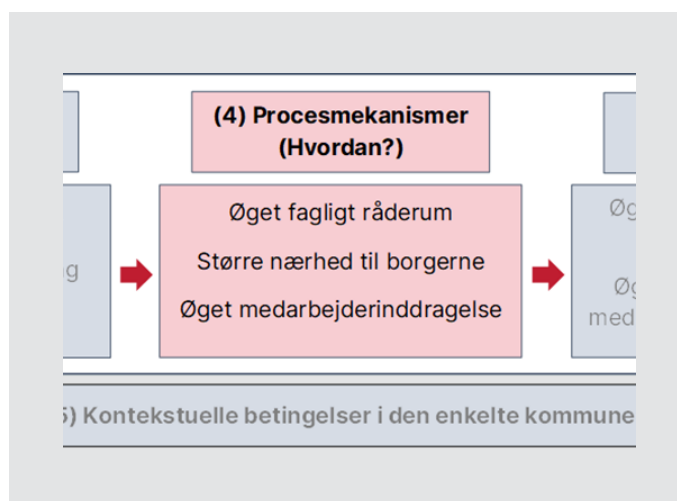
Flere af de igangsatte aktiviteter på dagtilbudsniveau har til formål at reducere det, der opleves som unødigt dokumentation, samt at skabe tid til dokumentationsarbejde, som ledere og medarbejdere lokalt oplever som understøttende for den pædagogiske praksis. De interviewede ledere beskriver det som en fortløbende proces, hvor lokale regler, procedurer og retningslinjer genbesøges og hensigtsmæssigheden overvejes. Dette var også en mulighed, før kommunen indgik velfærdsaftaler, men arbejdet med velfærdsaftalerne og mindsettet om frisættelse har været en katalysator for den proces, der pågår.

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

2.4 Arbejdet med de andre elementer i velfærdsaftalerne

Velfærdsaftalerne indeholder en række elementer, der antages at medvirke til, at velfærdsaftalerne kan skabe gode resultater for borgerne/børnene og medarbejderne.

I dette afsnit belyser vi arbejdet med at skabe et øget fagligt råderum for medarbejderne (afsnit 2.4.1), arbejdet med at skabe større nærhed til børnene/forældrene (afsnit 2.4.3) og arbejdet med at skabe en øget medarbejderinddragelse (afsnit 2.4.2).



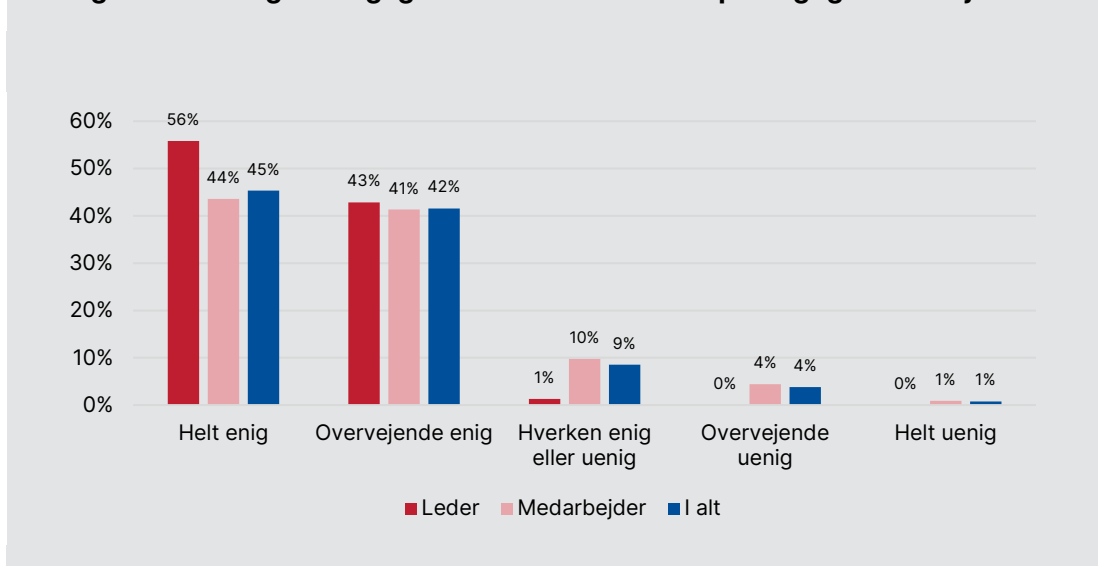
2.4.1 Faglig frihed/tillid

En af antagelserne om, hvorfor velfærdsaftaler kan skabe gode resultater for børnene, er, at nye måder at løse velfærdsudfordringer vil spire frem, når der vises tillid og gives plads til faglighed lokalt.

Vi har gennem baselinemålingen belyst oplevelsen af faglig frihed blandt ledere og medarbejdere forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne. Undersøgelsen viser, at ledere og medarbejdere i de to kommuner, der arbejder med velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet, oplever, at der var en relativt høj grad af faglig frihed og tillid før igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne.

Det fremgår af figur 2.6, at ca. 90 % af lederne i de to kommuner forud for/ved igangsættelse af arbejdet med velfærdsaftalerne var helt enige eller overvejende enige i, at de gav det pædagogiske personale faglig frihed til at udføre det pædagogiske arbejde. Blandt medarbejdere var knap 90 % helt enige eller overvejende enige i, at de havde faglig frihed til at udføre det pædagogiske arbejde. Dette mønster går overordnet set igen i ledere og medarbejders besvarelser af øvrige spørgsmål om faglig frihed og tillid i den gennemførte baselinemåling (Hjelmar m.fl. 2022).

Figur 2.6 Jeg har faglig frihed til at udføre det pædagogiske arbejde



Anm.: Leder (n=77): Ledelsen giver det pædagogiske personale faglig frihed til at udføre det pædagogiske arbejde. Medarbejder (n=450): Jeg har faglig frihed til at udføre det pædagogiske arbejde. N=527. 'Ved ikke'-svar (n=3) er sorteret fra.

Kilde: VIVES baselinemåling.

Velfærdsaftalerne er således igangsat i to kommuner, hvor der som udgangspunkt er en relativt udbredt oplevelse af, at medarbejderne gives faglig frihed til at udføre det pædagogiske arbejde. Dette billede bekræftes i interviewene. Flere af de interviewede i forvaltninger og dagtilbud i de to kommuner oplever en høj grad af tillid i ledelseskæden, og de oplever, at det ligeledes var tilfældet, før kommunerne påbegyndte arbejdet med velfærdsaftalerne.

De peger endvidere på, at det er væsentligt, at tillid til den faglige dømmekraft er forankret på politisk niveau. Derudover peger de på, at etablering og bevarelse af en høj grad af tillid og faglig frihed fordrer, at ledelsen i forvaltningerne samt politikerne også bakker op og udviser tillid, hvis der begås fejl i frisatte dagtilbud.

En af de interviewede forvaltningsrepræsentanter oplever, at det ikke er alle dagtilbudsledere, der umiddelbart har reageret positivt på den øgede grad af tillid og faglig frihed, de har fået med velfærdsaftalerne. Informanten beskriver det på denne måde:



Der er nogle af lederne, der i mindre grad er glade for at have fået den forpligtelse, fordi det tidligere kunne være meget rart at kigge på [dagtilbudschefen] og få at vide, om jeg skal gå til højre eller venstre. Før var der tillid til, at man kunne spørge, men det er ikke alle der er vilde med, at man står med ansvaret selv.

Forvaltningsledelse, interview 1

Blandt de interviewede medarbejdere i dagtilbud i de to kommuner er der ligeledes en oplevelse af, at der er en høj grad af tillid og faglig frihed. De interviewede medarbejdere giver udtryk for, at der er et større ejerskab over praksis, når medarbejderne selv har udviklet nye idéer, end når afsættet for praksisudvikling kommer fra politikere eller forvaltning.

Nogle af de interviewede medarbejdere fra dagtilbud reflekterer over, at der i forbindelse med velfærdsaftalerne er tale om faglig frihed under ansvar, samt at den udviste tillid sameksisterer med forvaltningens tilsyn med dagtilbudene. Der peges blandt interviewede medarbejdere på, at der er tale om frihed inden for en udefra fastsat ramme. Samtidig er der medarbejdere, der efterspørger en tydelig lokal rammesætning af arbejdet med velfærdsaftaler. En medarbejder udtrykker det således:



Der skal være en form for retning, fordi at være fri i det uendelige kan give en fluffy hverdag.

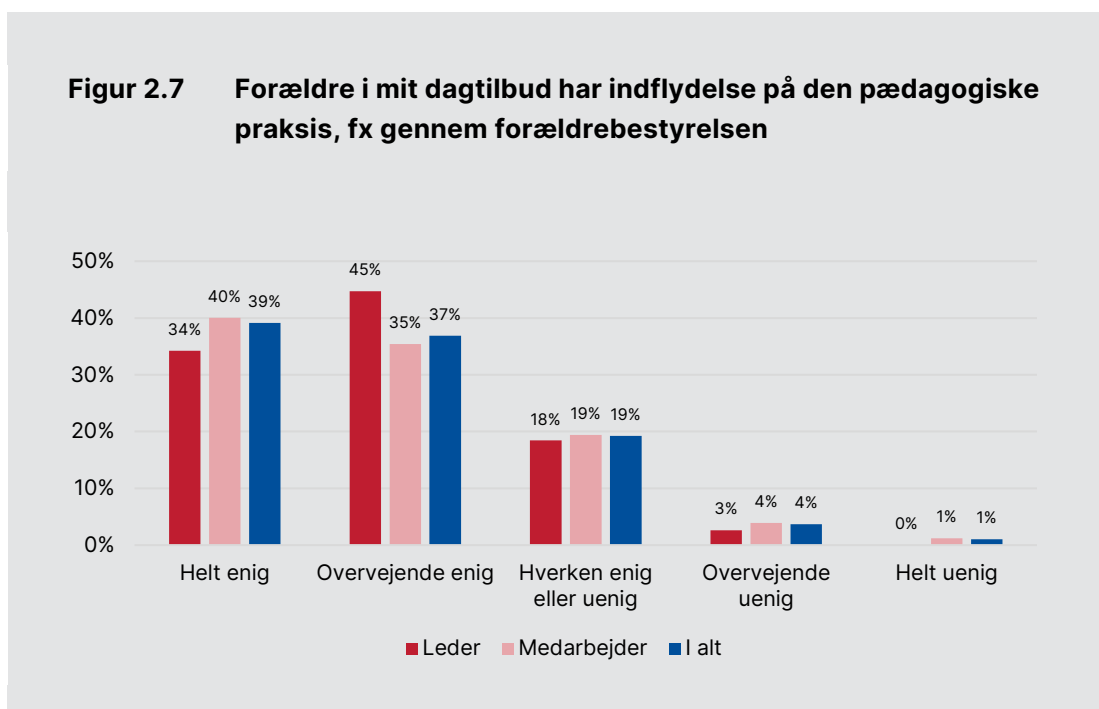
Medarbejder, kommune 2, institution 2

2.4.2 Borgerinddragelse og nærhed

Hensigten med velfærdsaftalerne er bl.a. at understøtte, at beslutningerne omkring nye aktiviteter og beslutningsgange træffes så tæt på børn og forældre som muligt.

Vi har gennem baselinemålingen afdækket lederes og medarbejderes vurdering af, hvorvidt forældres og børns perspektiver blev inddraget i tilrettelæggelsen af pædagogisk praksis. Undersøgelsen viser, at der blandt ledere og medarbejdere i de to kommuner var en oplevelse af, at man i relativt høj grad inddrog forældre- og børneperspektiver før igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne.

Det fremgår af figur 2.7, at 79 % af lederne og 75 % af medarbejderne var helt eller overvejende enige i, at forældre i deres dagtilbud havde indflydelse på den pædagogiske praksis, fx gennem forældrebestyrelsen.



Anm.: Leder (n=76): Forældre i mit dagtilbud har indflydelse på den pædagogiske praksis, fx gennem forældrebestyrelsen.
 Medarbejder (n=412): Forældre i mit dagtilbud har indflydelse på den pædagogiske praksis, fx gennem forældrebestyrelsen.
 N=488. 'Ved ikke'-svar (n=35) er sorteret fra.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

Velfærdsaftalerne er således igangsat i to kommuner, hvor ledere og medarbejdere som udgangspunkt oplever, at forældre har indflydelse på den pædagogiske praksis bl.a. gennem forældrebestyrelserne. Dette svarmønster går overordnet set igen i lederes og medarbejders besvarelser af spørgsmål om, hvorvidt børnenes egne perspektiver inddrages i tilrettelæggelse af det pædagogiske arbejde (Hjelmar m.fl. 2022).

I begge kommuner har der både på forvaltningsniveau og i de enkelte dagtilbud været arbejdet med involvering af forældre i arbejdet med velfærdsaftalerne.

Fra forvaltningernes side har der været gennemført dialogmøder om velfærdsaftalerne med forældre på tværs af kommunens dagtilbud. I den forbindelse har der endvidere været fokus på at afdække forældrenes perspektiver på kvalitet. De interviewede fortæller, at det er deres erfaring, at relativt få forældre har taget imod invitationen til at deltage i tværgående møder om velfærdsaftalerne på tværs af dagtilbud i kommunen. Forældre har i højere grad

involveret sig i processen i eget barns dagtilbud. En af de interviewede forældre har denne oplevelse af processen:



Jeg [tror], at det er svært at få forældrene til at engagere sig i velfærdsaftalen som sådan. Det er for flyvsk. Derfor prøver vi at engagere dem i de enkelte huse. Det kan de forholde sig til. Der går deres børn jo.

Forælder i forældrebestyrelse

I den ene kommune har forældrebestyrelserne været inddraget i udviklingsprocessen forud for inddragelsen af dagtilbudsledere og medarbejdere. Nogle af de interviewede har det perspektiv, at det var vanskeligt for forældrebestyrelserne at se sig selv i den rolle.

I de enkelte dagtilbud har det særligt været forældre i forældrebestyrelserne, der har været involveret i arbejdet med velfærdsaftalerne. Der peges på, at dette kan skyldes, at dagtilbuddene har kommunikeret mere med bestyrelserne end med de samlede forældregrupper om velfærdsaftalerne. Det kan også skyldes, at forældrene oplever arbejdet med velfærdsaftalerne som lidt abstrakt, og at det er mere relevant for ledere og medarbejdere end for forældrene. Flere medarbejdere fremhæver dog, at der efter deres opfattelse har været en væsentlig involvering af forældre, og at det har haft en betydning for samarbejdet mellem forældre og personale. En medarbejder formulerer det således:



Der er mulighed for at komme med stort som småt, også for forældrene. Jeg tror, at det her med, at der også er den her prøvehandling på forældrenes initiativ, gør at [...] samarbejdet er mere åbent, og de [forældrene] tør komme med det, der er svært, og tage ejerskab i deres børns institution. Det har blomstret helt vildt.

Medarbejder, kommune 2, institution 2

Forældre har bidraget med idéer til konkrete forsøgsaktiviteter vedrørende fx åbningstid og madordninger. Flere af de aktiviteter, der er igangsat i de dagtilbud, hvor vi har gennemført interviews, er således også igangsat med afsæt i forældreønsker, jf. afsnit 2.1.

På tværs af interviewene med ledere og medarbejdere i forvaltninger og dagtilbud fremgår det, at udvikling af nye metoder og tilgange til inddragelse af

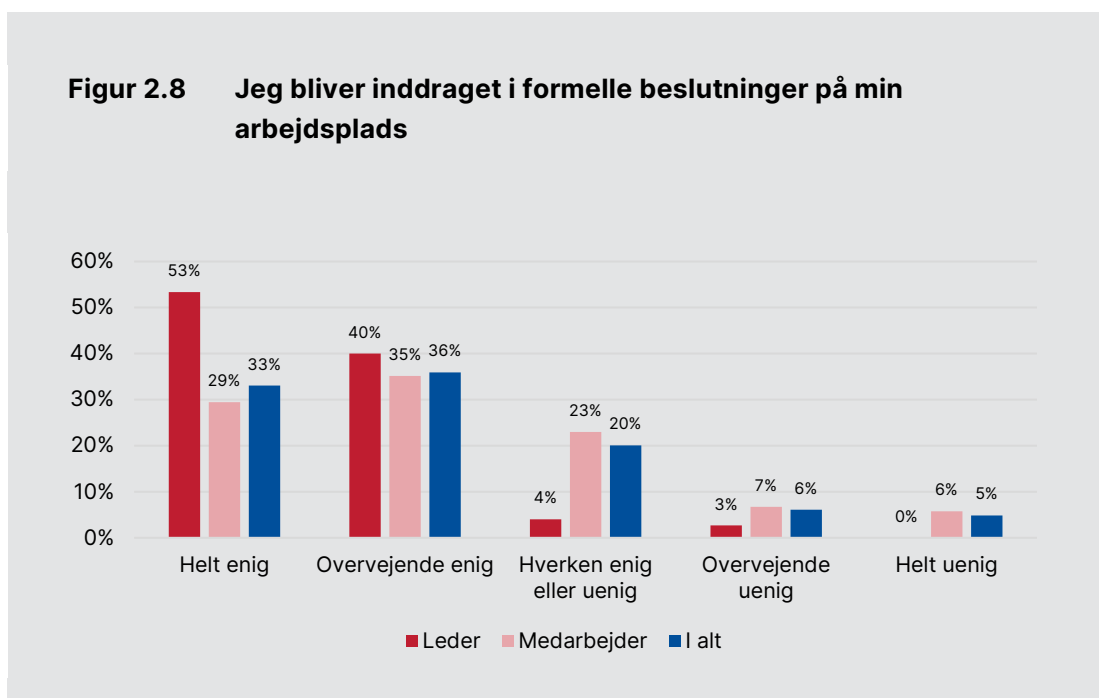
forældre er noget af det, som man ønsker at have fokus på i det videre arbejde med velfærdsaftalerne. I den ene af kommunerne har forvaltningen eksempelvis udarbejdet en ramme for, hvordan dagtilbuddene kan eksperimentere med at indhente børns perspektiver på kvalitet i dagtilbud.

Endelig nævnes i interviews med forældre, at de særlige rammer omkring forældresamarbejdet under covid-19-pandemien kan have haft en betydning for forældresamarbejdet – og engagementet omkring arbejdet med velfærdsaftalerne. Blandt forældre gives udtryk for, at samarbejdet mellem forældre og dagtilbud ikke har været så tæt under covid-19-pandemien som tidligere.

2.4.3 Medarbejderinddragelse

Vi har i baselinemålingen belyst lederes og medarbejderes oplevelse af at blive inddraget forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne.

Figur 2.8 viser, at ca. 90 % af lederne var helt eller overvejende enige i, at de inden arbejdet med velfærdsaftalerne blev inddraget i formelle beslutninger på arbejdspladsen via de relevante ledelsesfora. Blandt medarbejderne var 64 % helt eller overvejende enige i, at de blev inddraget i formelle beslutninger på arbejdspladsen, fx via MED-system eller samarbejdsudvalg. Dette er en noget lavere andel end blandt lederne.



Anm.: Leder (n=75): Jeg bliver inddraget i formelle beslutninger på min arbejdsplads via de relevante ledelsesfora.
Medarbejder (n=418): Jeg bliver inddraget i formelle beslutninger på min arbejdsplads, fx via MED-system, samarbejdsudvalg mv. N=493. 'Ved ikke'-svar (n=23) er sorteret fra.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

Det fremgår af de kvalitative interviews, at både ledere og medarbejdere i høj grad oplever, at de under arbejdet med velfærdsaftalerne har været inddraget i fastlæggelsen af, hvilke aktiviteter der skulle igangsættes i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftaler. Dette har fundet sted i formelle fora som MED-system, samarbejdsudvalg m.m., men i særligt grad på fælles udviklingsdage for ledere og medarbejdere i kommunerne og på lokale personalemøder, pædagogiske udviklingsdage mv. i dagtilbuddene. To medarbejdere beskriver deres oplevelse af deres leders rammesætning af arbejdet samt inddragelse af personalegruppen på denne måde:



Medarbejder 1: "Hun [dagtilbudslederen] er god til at give frihed til os. Det er hende meget på sinde, at vi forsøger os frem, og så kommer hun tilbage, og så finder vi den fælles vej frem."

Medarbejder 2: "Hun vil gerne have os med som medspiller og til at tage ansvar."

Medarbejdere i kommune 1

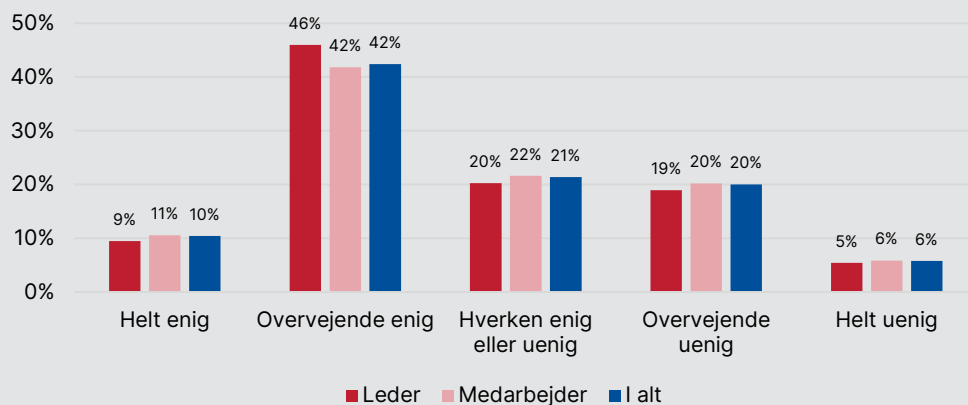
Det fremgår også af interviewene, at det i et vist omfang har været muligt for medarbejderne selv at fastlægge graden af involvering. Nogle medarbejdere har været meget aktive i den første udviklingsfase, mens andre medarbejdere endnu ikke har involveret sig i så høj grad. Der er endvidere forskel på, i hvilken grad både pædagoger og medhjælpere har været involveret i arbejdet med velfærdsaftalerne. Mens det i nogle dagtilbud særligt har været pædagoger, der har været aktive i arbejdet med velfærdsaftalerne, er det i andre dagtilbud hele medarbejdergruppen, der har været involveret.

2.5 Øvrige kontekstuelle forhold i kommunerne



Der er en række øvrige forhold i den enkelte kommune, som ikke er indeholdt i velfærdsaftalerne, og som kan have betydning for virkningerne af de igangsatte aktiviteter. To af de centrale forhold er omfanget af ressourcer på området og tid hos den enkelte medarbejder.

Figur 2.9 Jeg har tid nok til at udføre mit daglige arbejde



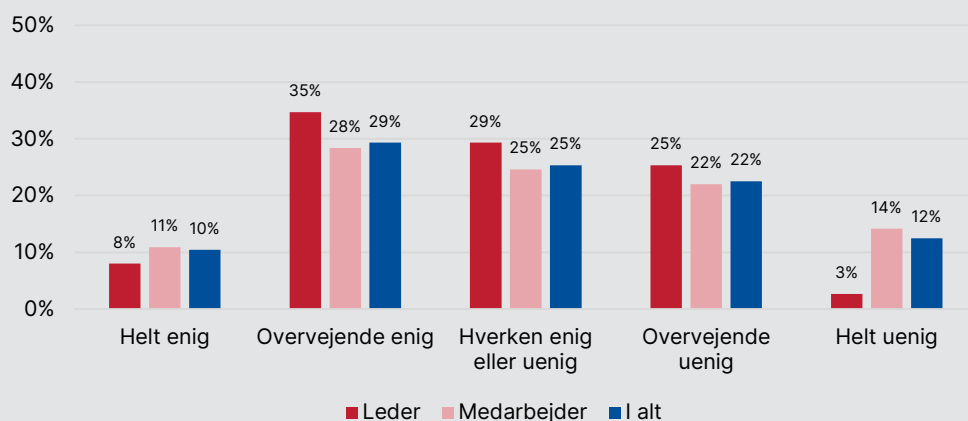
Anm.: Leder (n=74): Jeg har tid nok til at udføre mit daglige arbejde. Medarbejder (n=426): Jeg har tid nok til at udføre mit daglige arbejde. N=500. 'Ved ikke'-svar (n=2) er sorteret fra.

Kilde: VIVES baselinemåling.

Baselinemålingen viser, at omkring halvdelen af ledere og medarbejdere var helt eller overvejende enige i, at de har nok tid til at udføre deres daglige arbejde, jf. figur 2.8. Omvendt var ca. en fjerdedel af ledere og medarbejdere overvejende eller helt uenige i, at de har nok tid til at udføre deres daglige arbejde.

Tilsvarende viser figur 2.10, at knap halvdelen af medarbejdere og ledere var helt eller overvejende enige i, at der er ressourcer nok. Cirka en fjerdedel af ledere og godt en tredjedel af medarbejdere var overvejende eller helt uenige i, at der er ressourcer nok i deres dagtilbud.

Figur 2.10 Der er ressourcer nok



Anm.: Leder (n=75): Der er ressourcer nok (fx personale afsat til børnegrupperne). Medarbejder (n=423): Der er ressourcer nok (fx personale afsat til børnegrupperne). N=498. 'Ved ikke'-svar (n=4) er sorteret fra.

Kilde: VIVES baselinemåling.

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

I baselinemålingen indgik et åbent spørgsmål, hvor både dagtilbudsledere og pædagogisk personale kunne svare på, hvad de anså som de vigtigste forhold at arbejde med for at skabe øget kvalitet for børnene. Det fremgår her, at netop ressourcer og tid anses for nogle af de allervigtigste forhold at tage fat på.

Boks 2.2 Vigtigste områder at arbejde med for at skabe øget kvalitet

- Ressourcer og normeringer (70)
- Dokumentation, administrative opgaver og møder (38)
- Tid, nærvær, læring og fordybelse med børnene (29)
- Forberedelsestid og refleksion (20)
- Pædagogisk arbejde (18)
- Mindre børnegrupper (16)
- Samarbejde med andre faggrupper (12)
- Overgange mellem vuggestue/børnehave (10)
- Arbejdet med udsatte børn (8)

Anm.: Tal i parentes angiver antal respondenter, der i spørgeskemaundersøgelsen har nævnt temaet i besvarelse af det åbne spørgsmål.

3 Velfærdsaftaler på folkeskoleområdet

Kapitlet indeholder en midtvejsevaluering af arbejdet med de lokalt indgåede velfærdsaftaler på folkeskoleområdet i Esbjerg Kommune og Holbæk Kommune. Kapitlet har til formål at give et overblik over igangsatte aktiviteter, belyse nuværende erfaringer med elementerne i velfærdsaftalerne og beskrive potentialet for virkninger af forsøget. Kapitlet består af en række dele, der tager afsat i forandringsteorien bag velfærdsaftalerne.



Kilde: VIVE.

I dette indledende afsnit beskrives *hensigter* med og *rammer* for arbejdet med velfærdsaftalerne på folkeskoleområdet, og vi opridser herefter hovedpointer i analysen. Derefter kommer følgende afsnit:

- Første afsnit giver et overblik over *igangsatte aktiviteter* på folkeskolerne i de to kommuner samt en beskrivelse af nye former for organisering og ledelse i kommunerne.
- Andet afsnit fremhæver *potentiale for og foreløbige indikationer på virkninger* af arbejdet med velfærdsaftalerne på elev- og forældreniveau samt medarbejder- og skoleledelsesniveau.
- Tredje afsnit præsenterer en nærmere opgørelse over, hvilke forsøg der har benyttet muligheden for at fravige *statslige regler*, samt hvordan arbejdet med *regler og dokumentation* har forandret sig i kommunerne efter velfærdsaftalerne.

- Fjerde afsnit beskriver de tre *procesmekanismer* i forsøget under overskrifterne 1) faglig frihed og tillid, 2) borgerinddragelse og nærhed og 3) medarbejderinddragelse.
- Femte afsnit redegør for de forhold og *kontekstuelle betingelser*, der ligger uden for velfærdsaftalerne, og som kan have en betydning for virkningen af de aktiviteter, der er igangsat i kommunerne.
- Det afsluttende sjette afsnit i kapitlet stiller skarpt på arbejdet med velfærdsaftalerne på *fritidsområdet*.

Hensigter og rammer for arbejdet med velfærdsaftalerne

Velfærdsaftalerne lægger op til at frisætte kommunerne fra unødigt bureaukrati og regulering med mulighed for en nytænkning af folkeskolen med afsæt i folkeskolens formål om uddannelse og dannelse.

Hensigterne med velfærdsaftalerne på skoleområdet er bl.a. at:

- Velfærdsaftalerne skal komme eleverne til gode gennem øget kvalitet i undervisningen og skolens tilbud i øvrigt.
- Skolerne skal have frihed fra unødige statslige og kommunale regler.
- I arbejdet med velfærdsaftalerne skal kommunerne søge at skabe et større rum for lokale medarbejders faglighed, eleverne og forældrene skal opleve en større nærhed til skolen, og medarbejderne skal inddrages i beslutningerne.

På folkeskoleområdet medfører velfærdsaftalerne betydelige frihedsgrader for kommuner og skoler, som de ikke hidtil har haft. Den fortsatte regulering på området er defineret ved følgende nationale hegnspæle, som kommuner og skoler fortsat skal efterleve. De enkelte hegnspæle er gengivet i kort form.¹⁰

¹⁰ Hegnspæle på skoleområdet er beskrevet mere i dybden i *Aftaletekst om velfærdsaftaler på skoleområdet* (Regeringen, 2020).

Tabel 3.1 Kort beskrivelse af hegnspæle på skoleområdet

Hegnspæle	Kort beskrivelse
Nationale	<ul style="list-style-type: none">■ Den nuværende ansvarsfordeling på folkeskoleområdet fastholdes, dvs. at kommunalbestyrelsen har ansvaret for folkeskolen.■ Folkeskolens formålsbestemmelse fastholdes.■ Undervisningen skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.■ Elever har krav på vederlagsfri optagelse i folkeskolen.■ Undervisningspligtens indtræden fastholdes. Kommunalbestyrelsen kan dog vælge at ændre beslutningskompetencen om udsat eller tidligere skolestart, så denne i stedet ligger hos forældrene.■ Forældrenes ret til frit at vælge skole fastholdes.■ Bestemmelser, der relaterer sig til, at elever skal have den nødvendige støtte i undervisningen, fastholdes■ Reglerne om børneattester fastholdes.■ Folkeskolens afgangsprøver fastholdes, dog med enkelte undtagelser.■ Vurdering af uddannelsesparathed fastholdes, men den konkrete udformning og tilrettelæggelse kan besluttes lokalt. En alternativ tilrettelæggelse vil skulle godkendes af børne- og undervisningsministeren.■ Undervisningsmiljøloven fastholdes.■ Elevernes ret til at danne elevråd fastholdes.■ Skolebestyrelsens tilsyn med skolens virksomhed m.m. fastholdes.■ Klageadgang til Ankestyrelsen og Klagenævnet for Specialundervisning fastholdes.■ Kvalitetstilsynet med folkeskolerne fastholdes.■ Krav om indberetning af oplysninger, data mv. fastholdes.

Skolerne er kun frisat fra folkeskoleloven og er forpligtet til at følge lovgivningen i de tilstødende love som fx serviceloven og dagtilbudsloven.

Esbjerg Kommune og Holbæk Kommune har udarbejdet egne hegnspæle, som markerer, hvilke kommunale rammer der fortsat skal følges.

De kommunale hegnspæle i Esbjerg er:

- Den kommunale børne- og ungepolitik fastholdes.
- Den kommunale kulturpolitik fastholdes.
- Paradigmeskifte 2.0, som fastsætter rammer for arbejdet med børn i udsatte positioner, fastholdes.
- TOPI (nødvendige og lovmæssige korrekte registreringer af arbejdet med børn i udsatte positioner) fastholdes.
- Den kommunale ordblindeindsats fastholdes.
- MIL – rammerne for de specialiserede skoletilbud og inklusionsindsatser på skolerne – fastholdes.
- Rammer for skolebestyrelser og valg til skolebestyrelserne justeres.
- Beslutningen om udsat eller tidligere skolestart er forældrenes med tilslutning fra barnets daginstitution.
- Frit valg af skole.
- De kommunale profilklasser fastholdes (eliteidrætsklasser, kulturtalentklasser, sport plus-klasser og ordblindeklasser).
- Kommunalt tilbud om sygeundervisning fastholdes (i eget hjem, på opholdssteder og under indlæggelse).
- Skolestrukturen i Esbjerg Kommune fastholdes.

Derudover er der i Esbjerg Kommune aftale om en udfordringsret, hvilket betyder, at skolerne kan spørge om frihed, hvis de oplever noget, som står i vejen for at udvikle deres skole.

De kommunale hegnspæle i Holbæk er:

- Styrelsesvedtægten for folkeskolen, som hovedsageligt sætter rammen for bl.a. skolebestyrelsens arbejde, valg til skolebestyrelser, skolebestyrelsens beføjelser, elevråd, skolestruktur og økonomisk tildelingsmodel, fastholdes.
- Kommunens budget- og regnskabsregulativ samt økonomiske styringsprincipper skal overholdes.
- Personalepolitikken og dennes delpolitikker om mangfoldighed, krænkende handlinger, stress, arbejdsmiljø mv. fastholdes, herunder MED- og TRIO-samarbejdet og APV. Trivselsmålinger og ledermåling fastholdes.

Analysens hovedpointer

Velfærdsaftalerne havde på undersøgelsestidspunktet været i gang fra skolestart i august 2021. Analysens hovedpointer er som følger:

- **Igangsatte forsøgsaktiviteter.** Kortlægningen af de igangsatte forsøgsaktiviteter viser, at der i de to kommuner kan identificeres i alt 85 forsøgsaktiviteter på folkeskoleområdet. Karakteristisk for folkeskoleområdet er det, at langt de fleste skoler har igangsat flere forskellige forsøgsaktiviteter, og at forsøgsaktiviteterne er af betydeligt omfang, både i forhold til hvor mange elever og medarbejdere de involverer, og i forhold til omfanget af ændringer de indebærer. Følgende forhold kan fremhæves:
 - Forsøgsaktiviteterne falder inden for syv forskellige kategorier: 1) tilrettelæggelse af skoledag og medarbejderressourcer, 2) organisering af klasser og hold, 3) nye fag og faglige tilgange, 4) test, evaluering og dokumentation, 5) samarbejde og inddragelse, 6) sociale indsatser, 7) skole-fritid.
 - Særligt udbredt er en kortere skoledag ofte i kombinationen med flere timer med to voksne i undervisningen. Ligesom også nye måder at inddele eleverne på og oprettelse af nye fag eller sammenlægning af eksisterende fag er meget udbredt.
 - Analysen viser, at forsøget har fordret en ny tilgang til samarbejde mellem forvaltning og skoler med fokus på decentralisering af beslutningskompetencen og nye former for samarbejde.
- **Forsøgsaktiviteter, der har krævet fritagelse fra lovgivning.** Forsøgsaktiviteterne på folkeskoleområdet har i vid udstrækning krævet fritagelse fra national lovgivning. Det gælder for 60 af de 85 forsøgsaktiviteter. Forsøgsaktiviteterne har krævet fritagelse fra folkeskoleloven i forhold til reduktion af skoledagens længde, afvigelse fra minimumstimetallet i fagene, sammenlægning af fag og oprettelse af nye fag, inddeling af elever på anden vis end i alderstilsvarende klasser, udskiftning af elevplaner og kvalitetsrapporter med dialog, udeladelse af nationale test, omfordeling og afkortning af timer til understøttende undervisning samt ansættelse af personale med anden faglig baggrund end læreruddannet. Skolerne har til gengæld ikke været fritaget fra at afholde folkeskolens afgangsprøver i deres nuværende form, dog med enkelte undtagelser. Skolerne oplever, at fastholdelsen af afgangsprøverne har begrænset mulighederne for at udvikle og igangsætte nye tiltag i udkolingen betydeligt.

- **Potentiale for og indikationer på virkninger.** På baggrund af VIVEs baselinemåling kan der navnlig identificeres et potentiale for øget kvalitet for eleverne og øget medarbejdertrivsel på følgende områder.

- En tredjedel af ledere og medarbejdere tilkendegiver i baselinemålingen, at de ikke er enige i, at tilrettelæggelsen af deres arbejde understøtter trivsel og et højt fagligt niveau blandt eleverne. Ledere og medarbejdere oplever kun i mindre grad, at elever i udsatte positioner får den støtte i undervisningen, de har brug for.
- Skoleledere og medarbejdere er overvejende glade for deres arbejde, men hver fjerde skoleleder og hver tredje medarbejder vil ikke anbefale deres arbejde til andre. Hver tredje skoleleder og medarbejder har overvejet at sige deres job op.

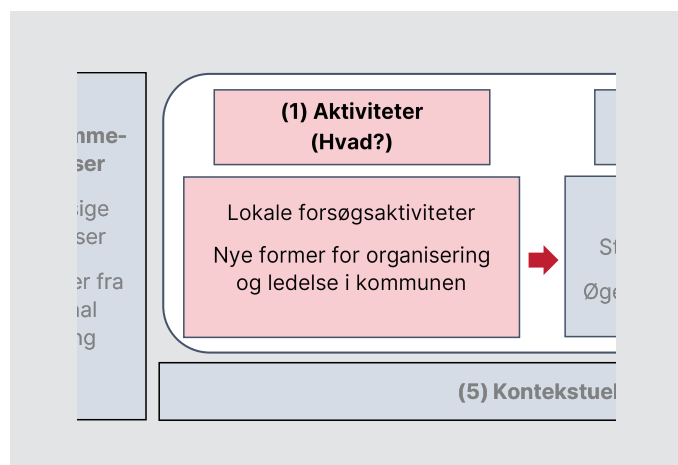
Indikationer på positive virkninger ses navnlig i forhold til den kulturændring i kommunen, som velfærdsaftalerne har medført, og summen af de mange forsøgsaktiviteter, der er sat i gang på skolerne, herunder særligt en kortere skoledag i kombination med flere timer med to voksne i timerne.

- **Virksomme mekanismer.** Følgende forhold kan fremhæves i forhold til måden, skolerne har arbejdet med velfærdsaftalerne på:

- Der er i en række forsøg sket en udvidelse af det faglige råderum for medarbejderne. Samtidig ses indikationer på en ændret styringstilgang i kommunerne, hvor beslutningskompetencen og faglige vurderinger i højere grad er flyttet ud til skolerne.
- Der er et stort ønske blandt medarbejderne om at inddrage eleverne mere i undervisningen. Potentialet er dog delvist uforløst, da elevinddragelsen hidtil ikke har været så stor som ønsket.
- I forhold til medarbejderinddragelse har fokus først og fremmest været på inddragelse af lærere og pædagogisk personale i udviklingen af forsøgsaktiviteter. Den formelle medarbejderinddragelse er skolerne ikke kommet så langt med endnu.

3.1 Igangsatte aktiviteter

Dette afsnit beskriver først de forsøgsaktiviteter, der er sat i gang lokalt på folkeskoleområdet som følge af arbejdet med velfærdsaftalerne. Dernæst beskrives, hvordan kommunerne har arbejdet med organisering og ledelse i relation til velfærdsaftalerne.



3.1.1 Aktiviteter lokalt på folkeskoleområdet

Opgørelsen af forsøgsaktiviteter viser, at der samlet set har været igangsat og planlagt 85 forsøgsaktiviteter på folkeskoleområdet i forsøgsår 1 ved opgørelsestidspunktet. VIVE har indsamlet oplysninger om, hvilke og hvor mange forsøgsaktiviteter kommunerne har haft planlagt i første forsøgsår. Disse oplysninger er indsamlet i ultimo 2021 til primo 2022, hvorfor der kan være kommet yderligere forsøgsaktiviteter til efterfølgende. I opgørelsen af antallet af forsøgsaktiviteter er der taget udgangspunkt i, hvad skolerne selv har defineret som én forsøgsaktivitet (se i metodebilag for en uddybning).

Der har været igangsat og planlagt 40 forsøgsaktiviteter i Holbæk Kommune og 45 forsøgsaktiviteter i Esbjerg Kommune.

Tabel 3.2 Forsøgsaktiviteter på folkeskoleområdet

Antal forsøgsaktiviteter, Holbæk	Antal forsøgsaktiviteter, Esbjerg	Antal forsøgsaktiviteter, samlet
40	45	85

Anm.: Antallet af forsøgsaktiviteter dækker både over planlagte og igangsatte forsøgsaktiviteter på opgørelsestidspunktet. Forsøgsaktiviteterne er opgjort ultimo 2021-primo 2022. Der kan således være kommet yderligere forsøgsaktiviteter til efterfølgende.

Kilde: VIVEs database over forsøgsaktiviteter.

Langt de fleste skoler har igangsat eller planlagt flere forskellige forsøgsaktiviteter på skolen. Typisk er der tale om forsøgsaktiviteter i relation til forskellige facetter af skolen og af både organisatorisk, faglig og pædagogisk-didaktisk

karakter. Det kan bl.a. dreje sig om at arbejde med skoledagens længde og tilrettelæggelse, inddeling af elever og organisering af medarbejderressourcer, fag og faglighed, samarbejde og inddragelse, evaluering og dokumentation.

Som eksempel herpå er denne illustration fra Bakkeskolen i Esbjerg af deres kombination af forsøgsaktiviteter, og hvad de er gået fra og til i forsøgsår 1.

Frihedsforsøget år 1

Fra

- Lange skoledage
- Mange timer alene i klasserne
- Krav om elevplaner
- Organisering der gør det svært at samarbejde med mange særlige hensyn
- Mange specifikke fag

Til

- Korte skoledage
- Fiere to-lærertimer
- Mere forældre kontakt
- Organisering der giver bedre muligheder for samarbejde
- Oprettelse af fagblokkene naturfag og kulturfag

Kilde: Bakkeskolen, Esbjerg.

Der er variation i omfanget af de enkelte forsøgsaktiviteter, både i forhold til, hvor mange elever, lærere og pædagoger forsøgsaktiviteterne omfatter, og i forhold til, hvor store indsatser og ændringer der ligger i forsøgsaktiviteterne.

Boks 3.1 Eksempler på mindre og større forsøgsaktiviteter

Instrumentalundervisning

Et eksempel på en afgrænset forsøgsaktivitet er en skole, der har indført instrumentalundervisning for alle elever på 4. årgang med henblik på at undersøge undervisningens betydning for elevernes koncentrations- og indlæringssevne. Forsøgsaktiviteten involverer 79 elever.

Kortere skoledag, co-teaching og organisering i årgange frem for klasser

Eksempler på store forsøgsaktiviteter er bl.a. at ændre inddelingen af elever på skolen fra klasser til årgange eller at forkorte skoledagen for alle skolens elever, herunder at ændre på længden på lektioner og pauser, og i forlængelse heraf indføre en større grad af co-teaching.

Kendetegnende for forsøgsaktiviteter på folkeskoleområdet er dog, at der overvejende er tale om forsøgsaktiviteter af en stor volumen, både i forhold til hvor mange elever og medarbejdere forsøgsaktiviteterne involverer, og hvor store ændringer forsøgsaktiviteterne indebærer. Selv de mest afgrænsede forsøgsaktiviteter involverer typisk som minimum en hel årgang af elever på skolen, om end enkelte forsøgsaktiviteter, som eksempelvis lektiecaféer, i praksis kun indbefatter en mindre elevgruppe.

Typen af forsøgsaktiviteter

Forsøgsaktiviteterne på folkeskoleområdet vedrører forskellige organisatoriske, faglige og pædagogisk-didaktiske facetter af skolen. Overordnet falder forsøgsaktiviteterne inden for syv forskellige kategorier, nemlig 1) tilrettelæggelse af skoledag og medarbejderressourcer, 2) organisering af klasser og hold, 3) nye fag og faglige tilgange, 4) test, evaluering og dokumentation, 5) samarbejde og inddragelse, 6) sociale indsatser, 7) skole-fritid. I Tabel 3.3 nedenfor er der oplyst eksempler på forsøgsaktiviteter inden for hver kategori.

Tabel 3.3 Typen af forsøgsaktiviteter

Tilrettelæggelse af skoledag og medarbejderressourcer	Organisering af klasser og hold	Nye fag og faglige tilgange	Test, evaluering og dokumentation	Samarbejde og inddragelse	Sociale indsatser	Skole-fritid
Kortere skoledag. Flere timer med to voksne i undervisningen. Få, kendte voksne omkring eleverne, fx via årgangsteams. Udskifte fast skema med fordybelsedage mv.	Inddeling af elever i årgange frem for klasser. Holddannelse.	Nye fag og sammenlægning af fag, herunder nye valgfag. Udvikling af nye fag – lærere og elever imellem. Faglige bånd, fx læsebånd. Fordybelsedage. Projektbaseret læring. Lektiecafé. Kulturaktiviteter. Samarbejde med lokalområdet. Instrumentalundervisning. Skoleskak.	Udvikling af elevplaner og dialog med eleverne. Dialog om kvalitet frem for kvalitetsrapporter. Udvikling og afprøvning af nye prøvefag i forbindelse med folkeskolens afgangsprøver.	Fælles pædagogisk udviklingsarbejde. Større sammenhæng og overgang mellem skole og fritid. Udvikling af det tværprofessionelle samarbejde. Ekstra APV. Afprøve modeller for involvering af elever, forældre, medarbejdere, skolebestyrelser m.fl.	Trivsels- og fællesskabsindsatser. Morgenmadscafé.	Understøtte overgang mellem skole og fritid. Aktiviteter i samarbejde med lokalmiljøet i fritidstilbudet.

Anm.: Tabellen oplister eksempler på forskellige typer af forsøgsaktiviteter og er ikke en udtømmende liste over forsøgsaktiviteter.

Kilde: VIVEs database over forsøgsaktiviteter.

Første type af forsøgsaktiviteter drejer sig om tilrettelæggelse af skoledagen og organiseringen af medarbejderressourcer. Her går en forkortelse af skoledagen igen, og i forlængelse heraf flere timer med to voksne i undervisningen.

Ligesom der også er forsøgsaktiviteter med få, kendte voksne omkring eleverne, fx via årgangsteams.

Den anden type af forsøgsaktiviteter drejer sig om organisering og inddeling af klasser og hold. Det kan dreje sig om at inddele elever i årgange frem for klasser og/eller om at lave holddannelse på tværs af klasser eller årgange.

Den tredje type af forsøgsaktiviteter omhandler nye fag og faglige tilgange. Det drejer sig for det første om at sammenlægge fag eller indlægge fordybelsesdage for eleverne. For det andet arbejder man på flere skoler med at udvikle nye fag med udgangspunkt i lærernes faglighed og elevernes behov og interesser. For det tredje er der også forsøgsaktiviteter, der drejer sig om at arbejde med andre arbejdsformer og mindre fagopdelt, fx ved mere projektarbejde og samarbejde med repræsentanter fra lokalområdet.

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

Den femte type af forsøgsaktiviteter sætter fokus på samarbejde og inddragelse. Formålet hermed kan være at styrke samarbejdet inden for eller på tværs af medarbejdergrupper, fx ved et fælles pædagogisk udviklingsarbejde. Derudover arbejdes der med at styrke inddragelsen af medarbejdere, elever, forældre, skolebestyrelser mv. i udviklings- og beslutningsprocesser.

Den sjette type af forsøgsaktiviteter handler om sociale indsatser, der har til formål at styrke elevernes trivsel, relationer og fællesskab. Disse forsøgsaktiviteter kan tage form af forskellige delaktiviteter med fokus på trivsel eller fællesskab, eller bestå i enkeltstående aktiviteter såsom en morgenmadscafé.

Den syvende type af forsøgsaktiviteter drejer sig om elevernes fritidstilbud og/eller samarbejde mellem skole og fritidstilbud. Forsøgsaktiviteterne i relation til fritidstilbud beskrives i et særskilt afsnit (3.6).

Særligt udbredte typer af forsøgsaktiviteter

Nogle forsøgsaktiviteter er i særlig grad udbredt til mange skoler på tværs af de to velfærdsaftalekommuner på folkeskoleområdet. Forkortelse af skoledagen går i vid udstrækning igen. Samtidig benytter mange skoler den forkortede skoledag som en mulighed for i højere grad at have to lærere eller både en lærer og en pædagog på i mere af undervisningen.

I praksis er samme type af forsøgsaktivitet dog implementeret forskelligt fra skole til skole. Det gælder også den kortere skoledag. På de fleste skoler er skoledagen forkortet for alle skolens elever. På enkelte skoler har man alene forkortet skoledagen for en del af elevgruppen, enten indskoling eller mellemtrin. Ligesom skolerne i forskellig grad har justeret på længden af hhv. pauser og de enkelte lektioner.

Nye måder at organisere eleverne på er også en udbredt forsøgsaktivitet. Det kan dreje sig om at organisere eleverne i årgange frem for klasser eller om holddannelse på tværs af klasser eller årgange. Endelig er oprettelsen af nye fag også udbredt, men igen kan det se vidt forskelligt ud skolerne imellem.

3.1.2 Nye former for organisering og ledelse i kommunerne

Arbejdet med velfærdsaftalerne har fordret en ny tilgang til samarbejdet mellem forvaltningen og folkeskolerne i de to kommuner. Ligesom arbejdet også har fordret en ny tilgang til samarbejde mellem skoleledelse og medarbejdere på de enkelte skoler. Det fremgår af de gennemførte interviews med forvaltning, skoleledere og medarbejdere.

Nye former for organisering og ledelse på forvaltningsniveau

Der er i kommunerne fra politisk side lagt et stort engagement i forsøget. Dette har primært været drevet af at være udvalgt til frisættelse, men samtidig også drevet af en stor ansvarsfølelse i forhold til at skulle lykkes og give erfaringer videre til andre kommuner.

Decentralisering af beslutningskompetencen og nye former for dialog og samarbejde med skolerne er nøgleord i begge kommuners tilgang til organisering og ledelse i forbindelse med velfærdsaftalerne. Begge kommuner har indledningsvist arbejdet med en reduktion af de politiske og forvaltningsmæssige krav, skolerne var underlagt forud for forsøget. Det har affødt få kommunale hegnspæle i begge kommuner, som skolerne skal efterleve. I den ene kommune er der foruden de kommunale hegnspæle også udarbejdet et mål- og retningspapir, der skal sikre den overordnede politiske retning i arbejdet med velfærdsaftalerne. Mens der i den anden kommune er indgået samarbejdsaftaler med skolerne.

Før velfærdsaftalerne oplevede skolerne ofte, at forvaltningen traf beslutning om, hvilke skoler der skulle indgå i projekter med eksterne samarbejdspartnere, eller hvilke dagsordener der skulle udrulles på skolerne. Men med velfærdsaftalerne er det lagt ud til skolerne selv at melde ind på, hvilke projekter de ønsker at indgå i.

Arbejdet med velfærdsaftalerne har fordret en anden form for samarbejde mellem skole og forvaltning. I begge kommuner er udviklet nye fora for samarbejde. Det gælder både i forhold til samarbejde mellem skoler og forvaltning, skolerne imellem samt samarbejde med interessenter på skoleområdet. I relation til sidstnævnte har en af kommunerne eksempelvis oprettet en følgegruppe med interessenter fra de faglige organisationer, politisk niveau, administrativt niveau, ungdomsuddannelse og dagtilbud samt en repræsentant for hhv. skoleledere, lærere, pædagoger, elever og skolebestyrelser. Både forvaltninger og skoler oplever, at der både er tale om et skift i organiseringen af samarbejde, og i hele tilgangen til eller mindsettet omkring samarbejdet.

Den nye samarbejdsform italesættes fra forvaltning og skoleledelse som en ændring, der ikke "kan rulles tilbage", når forsøgsperioden stopper, men er blevet en grundlæggende anden måde at se relationen mellem forvaltningen og skolerne på. En medarbejder fra forvaltningen beskriver, hvordan arbejdsformen er gået fra at tænke implementering til fælles udviklingstænkning:



Jeg synes, at vi er kommet ind i nogle læringscirkler, hvor der sker noget udvikling. Derfor kommer vi ikke tilbage, hvor vi var. Vi er et helt andet sted i den måde, vi leder, og hvordan politikerne tænker om skolen [...] Vi er i nogle loops, hvor vi bliver klogere. Vi udvikler os, fremfor at vi implementerer.

Forvaltningsledelse, interview 2

Fra forvaltningens side understreges det, at frisatte skoler ikke må forveksles med, at hver skole er sin egen lille ø. Der er stadig behov for et skolesystem, der arbejder sammen på tværs, og derfor behov for styrket dialog. Her spiller forvaltningen en central rolle i forhold til at understøtte samarbejde og muligheder for erfaringsudveksling og netværk på tværs af skoler. Ligesom politikerne stadig kan være med til at kvalificere skolernes arbejde med velfærdsaftalerne bl.a. ved at bidrage ind i skolernes udviklingsprocesser. Som eksempel herpå har man i en af kommunerne udviklet et "Mads og Monopolet-format" til inddragelse af Udvalget for Børn og Skole i skolernes arbejde med velfærdsaftalerne. Her kan skolerne indsende spørgsmål og dilemmaer, som de gerne vil have politikerne i udvalget til at drøfte og reflektere over, men som udvalget ikke skal diktere løsningen på.

Fra politisk og forvaltningsmæssig side har der været lagt vægt på, at skolerne skal turde lave udviklingsarbejde, hvor de prøver noget af, som måske ikke lykkes. Det vil sige, at der skal være plads til, at forsøgsaktiviteterne udgør netop forsøg, som skal vise, om det er en mulig vej at gå.

Dog peger forvaltningerne samtidig på, at der med frihed følger ansvar. Når beslutningskompetencen i højere grad lægges ud til skolerne, så understreges det, at skolerne også i højere grad selv må stå på mål for de beslutninger, der træffes. I en af kommunerne har man eksempelvis modtaget en klage fra forældre over, at de kortere skoledage ikke er koordineret med busafgange, og at eleverne derfor skal vente på bussen. Den klage blev sendt ud til skolerne, med henblik på at de skulle stå på mål for den beslutning, de havde truffet.

Nye former for organisering og ledelse på skoleniveau

Ledelsesrollen og samarbejdet mellem skoleledelse og medarbejdere på skolerne har også fået en anden karakter i kraft af arbejdet med velfærdsaftalerne. Det peger både skoleledere og medarbejdere på i interviewene.

For det første har skolelederne fokus på i stor udstrækning at lægge beslutningerne ud til medarbejderne. Medarbejderne beskriver, at de ikke længere i samme grad skal spørge ledelsen om lov til at gøre noget anderledes, men at ledelsen stadig typisk skal orienteres. En skoleleder betragter det som at være tro mod grundtanken i velfærdsaftalerne: At tænke det som frihed til medarbejderne, som er tættest på eleverne, frem for som frihed til skoleledelsen:



Da vi fik at vide, at vi skulle være frikommune, så tror jeg, at ledergruppen tænkte: Yes, nu skal vi være frie og bestemme, hvad der skal ske. Men i velfærdsaftalen står der jo, at beslutninger skal tages så tæt på borgeren som muligt. Så jeg havde lidt det syn, at det skulle længere ud end til vores ledelsesteam, hvad der skulle foregå. [...] Vi har truffet en bevidst beslutning om, at vi som ledere sidder på hænderne i det første år. Det er ude hos medarbejderne – pædagoger og lærere – at udviklingen skal ske.

Skoleleder, kommune 1, skole 1

For det andet mener skolelederne, at de i arbejdet med velfærdsaftalerne har en vigtig opgave i at facilitere udviklings- og planlægningsarbejdet for medarbejderne. Dette indebærer bl.a. at understøtte mulighederne for, at medarbejderne både internt på skolen og på tværs af skoler får mulighed for at lære af og inspirere hinanden.

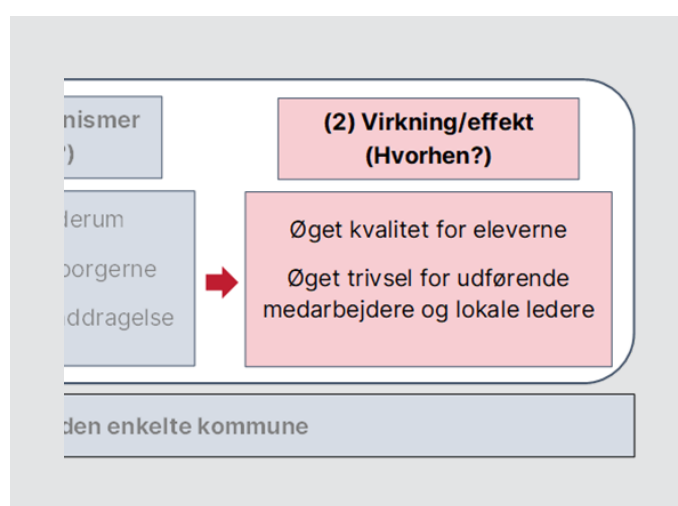
I relation til udviklingsarbejdet i forbindelse med velfærdsaftalerne efterlyser nogle medarbejdere på skolerne en højere grad af rammesætning af arbejdet med frisættelsesforsøget fra ledelsens side. Det drejer sig for det første om større klarhed i forhold til, hvilke frihedsgrader de reelt er givet med forsøget. En del medarbejdere har oplevet at have udviklet idéer, der har vist sig ikke at

være mulige, enten inden for forsøgets rammer, eller fordi ledelsen ikke har ønsket ændringer af denne karakter. For det andet efterlyses der også i højere grad en fælles forståelse og drøftelse af kursen og formålet med frisættelsen og forsøgsaktiviteterne. Ligesom medarbejderne efterlyser en plan for, hvordan der skal samles op og evalueres på de erfaringer, man gør sig, og det udbytte ændringerne måtte have for eleverne. I forlængelse heraf understreger ledere og medarbejdere, at det med forsøget er vigtigt ikke alene at tænke i frihed fra, men i høj grad at tænke det som frihed til fx at lave den skole, der vil være bedst for den konkrete elevgruppe. Ligesom det opleves som vigtigt ikke kun at have fokus på, hvilke konkrete aktiviteter man kan bruge frisættelsen til, men også på, hvad der så er formålet med de aktiviteter, man igangsætter.

Skolelederne peger på, at arbejdet med velfærdsaftalerne har givet anledning til en række dilemmaer for dem som ledelse. For det første i forhold til, at der på den ene side med velfærdsaftalerne er en forventning om, at de investerer i og skaber forandringer på skolen, mens de på den anden side stadig bliver holdt op på at overholde økonomien på skolen, hvor ressourcerne er de samme. For det andet oplever skolelederne et dilemma i forhold til, hvordan de som ledelse skal håndtere at give rum til, at man på skolen kan afprøve idéer og være på en øvebane, samtidig med at det også kan koste noget for eleverne, hvis nogle af idéerne viser sig ikke at fungere som tiltænkt.

3.2 Potentiale for og indikationer på virkninger

Det er generelt for tidligt at vurdere velfærdsaftalernes og de konkrete forsøgshandlingers virkninger og betydning for kvalitet. På skoleområdet indgik man velfærdsaftalerne i maj/juni 2021 med start i august 2021, hvorfor forsøget på undersøgelsestidspunktet kun havde varet ca. et år. Det er derfor ikke overaskende, at der på nuværende tidspunkt kun kan peges på et potentiale og gives indikationer på virkninger af frihedsforsøget.

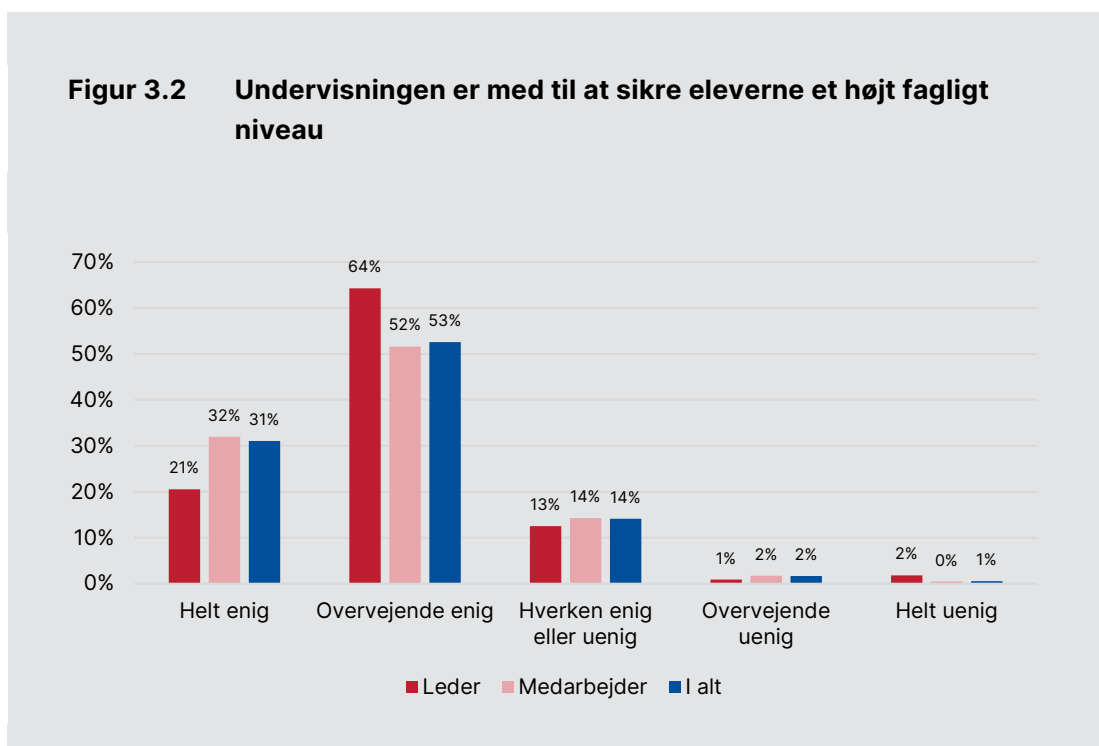


Virkningerne kan opdeles i resultater, dels for den kvalitet af skole og undervisning, som eleverne møder, dels for medarbejdernes trivsel og motivation. Dette uddybes i det følgende.

3.2.1 Virkninger for elever og forældre

Det er endnu for tidligt at måle på, om arbejdet med velfærdsaftalerne har betydning for fx elevernes faglige præstationer og trivsel. Ligeledes er det kvalitative datagrundlag på elev- og forældreniveau meget begrænset. Derfor kan vi i midtvejsmålingen primært se på potentialet for virkninger af forsøgene belyst med udgangspunkt i medarbejderen og skoleledelsens oplevelse af niveauet af kvalitet ved opstart af arbejdet med velfærdsaftalerne og potentialet ved at arbejde med velfærdsaftalernes elementer. Dette suppleres med enkeltstående forældre- og elevperspektiver.

Vi har i baselinemålingen afdækket ledere og medarbejderen vurdering af forskellige kvalitetsparametre i relation til skolen og undervisningens betydning for eleverne. Baselinemålingen afdækker således ledere og medarbejderen vurdering af kvalitetsparametrene ved opstarten af arbejdet med velfærdsaftalerne og således ikke vurderingen efter iværksættelsen af velfærdsaftalerne. Resultater fra dele af denne baselinemåling præsenteres i det følgende.



Anm.: Leder (n=112): Undervisningen er med til at sikre eleverne et højt fagligt niveau. Medarbejder (n=1.331): Undervisningen er med til at sikre eleverne et højt fagligt niveau. N=1.443. 'Ved ikke'-svar (n=44) er sorteret fra.

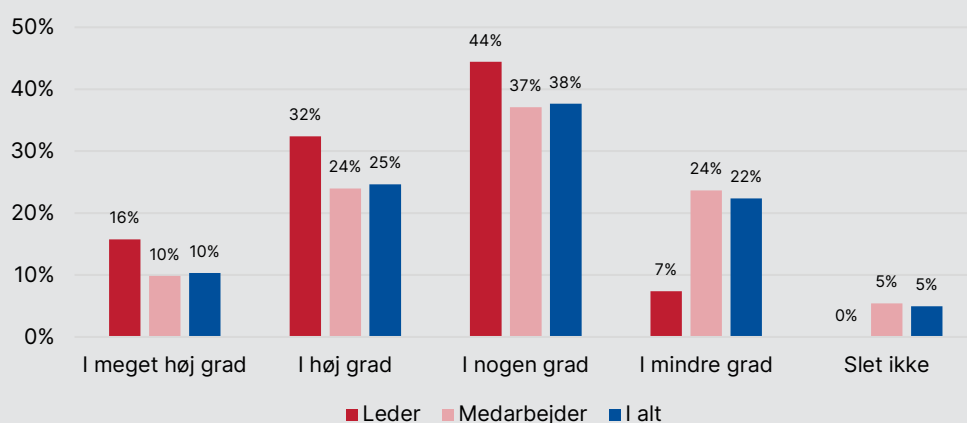
Kilde: VIVEs baselinemåling.

Figur 3.2 viser, at 85 % af skolelederne og 84 % af medarbejderne var helt eller overvejende enige i, at deres undervisning er med til at sikre eleverne et højt fagligt niveau. Til gengæld var der mindre enighed om, hvorvidt tilrettelæggelsen af deres arbejde understøtter dette. 62 % af skolelederne og 67 % af medarbejderne var helt eller overvejende enige i, at deres arbejde er tilrettelagt på den bedst mulige måde i forhold til at få kvalitet i undervisningen (Hjelmar m.fl. 2022).

Det fremgår også af baselinemålingen, at ledere og medarbejdere overvejende var enige om, at undervisningen er med til at sikre eleverne høj trivsel. 89 % af lederne og 90 % af medarbejderne var helt eller overvejende enige i, at dette er tilfældet (Hjelmar m.fl. 2022).

Baselinemålingen peger endvidere på, at ledere og medarbejdere kun i nogen udstrækning oplevede, at elever i udsatte positioner får den støtte i undervisningen, de har brug for (se figur 3.3). 48 % af skolelederne og 34 % af medarbejderne svarer, at elever i udsatte positioner i meget høj eller høj grad får den støtte, som de har brug for. Dermed svarer godt halvdelen af lederne og knap 2 ud af 3 medarbejdere i baselinemålingen, at dette kun i nogen grad, i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.

Figur 3.3 Elever i udsatte positioner får den støtte i undervisningen, som de har behov for



Anm.: Leder (n=108): Elever i udsatte positioner får den støtte i undervisningen, som de har behov for. Medarbejder (n=1.238): Elever i udsatte positioner får den støtte i undervisningen, som de har behov for. N=1.346. 'Ved ikke'-svar (n=35) er sorteret fra. Forskellen mellem ledere og medarbejders besvarelser er statistisk signifikant på 5 pct. niveau.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

Så vidt resultaterne fra baselinemålingen. Ser vi på erfaringerne med arbejdet med velfærdsaftalerne, så fremgår det af de kvalitative interviews, at en række af skolerne først for nylig er gået i gang med forsøgsaktiviteterne, og dermed ikke havde gjort sig mere varige erfaringer med virkningerne af dem. Interviewene giver imidlertid et billede af, hvilke forandringer ledere og medarbejdere har oplevet i relation til det foreløbige arbejde med velfærdsaftalerne.

Muligheden for at tilrettelægge skoledagen og undervisning ud fra de konkrete elevers behov opleves som betydningsfuldt for både elevernes faglighed, trivsel og motivation. Medarbejderne beskriver elever, der giver udtryk for, at lærerne har bedre tid til dem hver især, og elever, der i højere grad føler sig set. Dette kædes bl.a. sammen med muligheden for at organisere skoledag og undervisning, som man ønsker på skolerne, samt med de muligheder for flere timer med to voksne i undervisningen, som den kortere skoledag giver. Samtidig oplever medarbejderne også, at eleverne er mindre udkørte sidst på skoledagen i kraft af muligheden for kortere skoledage.

Fokus på elevernes perspektiver og på elevinddragelse opleves også som motiverende for eleverne. Det gælder inddragelse af eleverne i forhold til, hvilke forsøgsaktiviteter der har skullet igangsættes som en del af velfærdsaftalerne. Det gælder også i forhold til løbende at opleve at blive hørt om egen skolegang, fx om muligheden for at vælge valgfag, og ved at elevernes perspektiv sættes i centrum for skole-hjem-samtaler. Et elev beskriver den positive betydning af at få medindflydelse:



Det, vi har ønsket mest, det er kortere skoledage, og det er indført. Og det kan jeg, nu går vi jo i 9. klasse, så vi har eksamener her i slutningen af året, så der er lidt stress med det. Men jeg synes, at det er fedt, at det er indført, at de faktisk har lyttet til, hvorfor vi gerne vil have det, og så har taget action på det, eller hvad man skal sige.

Det har været fedt at få ansvar, og at der lige pludselig var nogen, der lyttede, og det der med, at man kan få det videre og faktisk få ændret noget, eller prøve i hvert fald.

Elev i 9. klasse, kommune 2

Interviews med medarbejdere og elever giver indikationer på, at arbejdet med velfærdsaftalerne kan have positiv betydning for eleverne. En del af medarbejderne er dog samtidig optagede af, at der bliver systematisk evalueret og samlet op på udbyttet af de forsøgsaktiviteter, der er sat i gang, fremfor alene at blive baseret på "mavefølelser", som en medarbejder udtrykker det.

Flere medarbejdere peger på, at velfærdsaftalerne kan give mulighed for et bedre forældresamarbejde gennem øget forældreinddragelse, og ved at medarbejderne kan få bedre tid til forældrekontakten. En medarbejder beskriver:



Vi har også oplevet, at forældrekontakten er blevet bedre. Vi har mere tid til at kunne ringe til forældrene, snakke med forældrene, imødekomme forældrene.

Medarbejder, kommune 1, skole 2

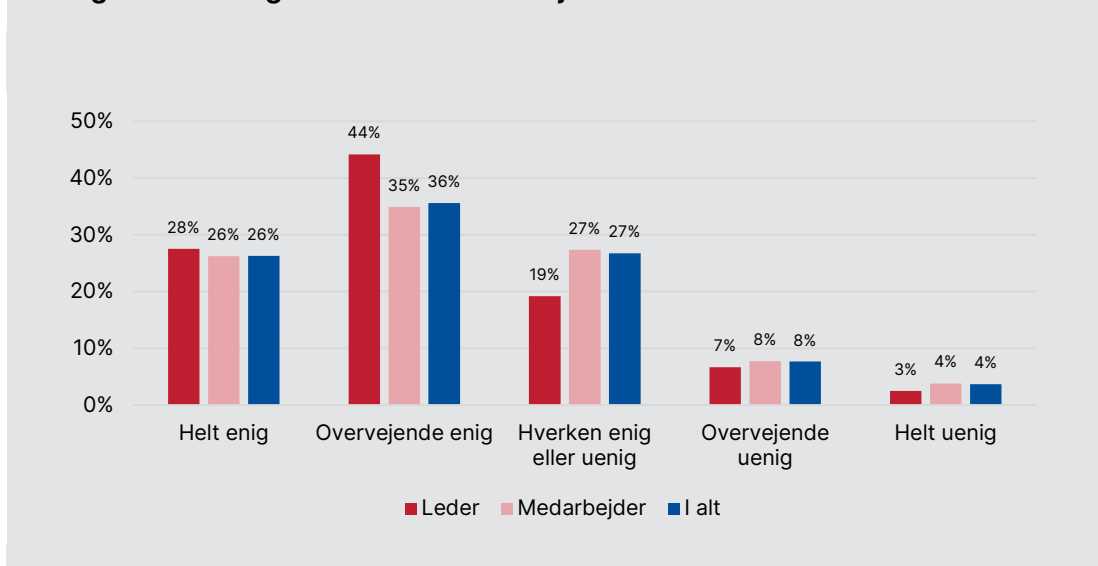
Endelig nævnes det af flere skoleledere og medarbejdere, at den øgede faglige frihed på skolerne kan resultere i større forskelle i faglig profil mellem skolerne. Så længe at det ikke resulterer i større forskelle i kvalitet mellem skolerne – og dermed større ulighed for børns skolegang – vurderes det ikke som et stort problem.

3.2.2 Virkninger for medarbejdere og skoleledelse

VIVEs baselinemåling tegner et billede af, at skoleledere og medarbejdere på folkeskoleområdet i de to kommuner i overvejende grad var glade for deres arbejde forud for og ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne (Hjelmar m.fl. 2022). 93 % af skolelederne og 88 % af medarbejderne var helt eller overvejende enige i, at de er glade for deres daglige arbejde. Skolelederne og medarbejderne vil dog ikke helt i samme grad anbefale deres arbejde til andre. 72 % af skolelederne og 61 % af medarbejderne var helt eller overvejende enige i, at de vil anbefale deres arbejde til andre. Mens 10 % af skolelederne og 12 % af medarbejderne var overvejende eller helt uenige heri.

Omkring hver tredje skoleleder og medarbejder har overvejet at sige deres job op. 34 % af lederne og 31 % af medarbejderne var helt eller overvejende enige i, at de har overvejet at sige deres job op inden for det seneste år (Hjelmar m.fl. 2022).

Figur 3.4 Jeg vil anbefale mit arbejde til andre



Anm.: Leder (n=120): Jeg vil anbefale mit arbejde til andre. Medarbejder (n=1.473): Jeg vil anbefale mit arbejde til andre. N=1.593. 'Ved ikke'-svar (n=22) er sorteret fra.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

På nuværende tidspunkt er det for tidligt at vurdere, om velfærdsaftalerne har ændret ved medarbejdernes lyst til at anbefale deres arbejde samt mere generelt deres arbejdsglæde og motivation. Interviews med medarbejdere og ledere midtvejs i forsøget indikerer imidlertid, at der synes at være et potentiale for, at velfærdsaftalerne kan øge medarbejdernes trivsel og motivation på folkeskoleområdet.

Det fremgår af de gennemførte interviews, at en række af de muligheder, som velfærdsaftalerne giver, bidrager til medarbejderens trivsel og motivation. Medarbejderne oplever det som tilfredsstillende at have mulighed for at tilrettelægge undervisning og skoledag ud fra den konkrete elevgruppes behov. Ligesom ledelse og medarbejdere værdsætter at kunne organisere skoledag, fag, skema og inddeling af elever på den måde, de oplever, bedst understøtter det, man gerne vil arbejde henimod med undervisningen. Oplevelsen af at have fået bedre rum til pædagogiske og didaktiske drøftelser med kollegaer end tidligere bidrager også positivt til medarbejdernes motivation. Endelig oplever nogle medarbejdere og ledere, at det i sig selv er motiverende at være udvalgt til frisættelse. På flere skoler har man således også oplevet det som et plus ved rekruttering af både nye skoleledere og medarbejdere, at skolen har været frisat. En medarbejder fra en skole beskriver en større grad af arbejdsglæde:



Jeg synes, at jeg har brugt mere tid sammen med sine kollegaer, i mit team er det meget tættere, end jeg har prøvet før. Der er kommet mere glæde og overskud i mit arbejde end før, fordi man gør, hvad man har lyst til. Det giver en frihed, fordi man ikke skal igennem alt muligt for at spørge, om vi kan noget og må noget. Det har givet mere luft og arbejdsglæde.

Medarbejder, kommune 1, skole 1

Skoleledere og medarbejdere peger dog også på, at den nye måde at arbejde på i forlængelse af velfærdsaftalerne har været en stor omvæltning og også er blevet taget forskelligt imod blandt medarbejderne. Noget af det, der har krævet tilvænning for lærergruppen, er eksempelvis at gå fra at kende sine fag og sit skema for skoleåret lang tid i forvejen, til at det i højere grad er noget, der tilrettelægges løbende.

Det understreges således også fra både skoleledere og medarbejdere, at når man på skolerne har udrullet forsøgsaktiviteter af stor volumen og med betydelige ændringer til følge, så har det også krævet meget arbejde og energi fra medarbejderens side. Nogle medarbejdere har ved starten af arbejdet med velfærdsaftalerne stadig følt sig udmattede efter perioden med covid-19 og den omstilling og nytænkning af undervisningen, som denne periode har krævet.

Endelig skal det nævnes, at flere informanter bemærker, at velfærdsaftalerne også kan få en negativ indvirkning på medarbejdernes motivation, såfremt medarbejdere bliver skuffet over arbejdet med forsøget. Når dette har været tilfældet, har det i særlig grad handlet om, at der ikke har været klarhed over rammerne for forsøget, og at medarbejderne har oplevet sig mindre "frisat" end forventet. Et gennemgående eksempel herpå er, at medarbejderne er blevet skuffet over, at afgangsprøverne er blevet fastholdt i deres nuværende form som en af hegnsplæne ved velfærdsaftalerne. De har oplevet, at dette har sat væsentlige begrænsninger for mulighederne i udskolingen. En skoleleder fortæller:



Lærerne, som faktisk er innovative, de er blevet så sårede. De var i gang med at tænke nye fag, nye måder at tænke naturfag på, dansk på, og så blev de banket tilbage. Der var nogle, der mistede modet [...] Det demotiverede nogle, og selvom det stod fint, at der var hegnsplæne, og vi skulle til afgangsprøve, så var det måden, man skulle til afgangsprøve på, vi ville udfordre. Vi ville ikke have en prøvofri skole eller sådan noget.

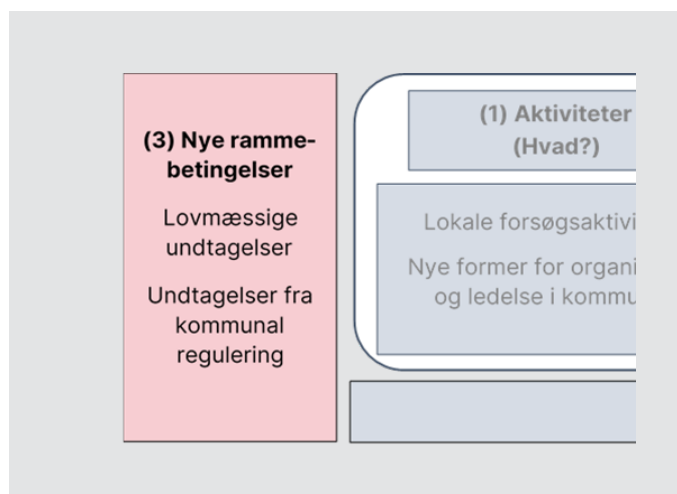
Skoleleder, kommune 2, skole 3

3.3 Arbejdet med regler og dokumentation

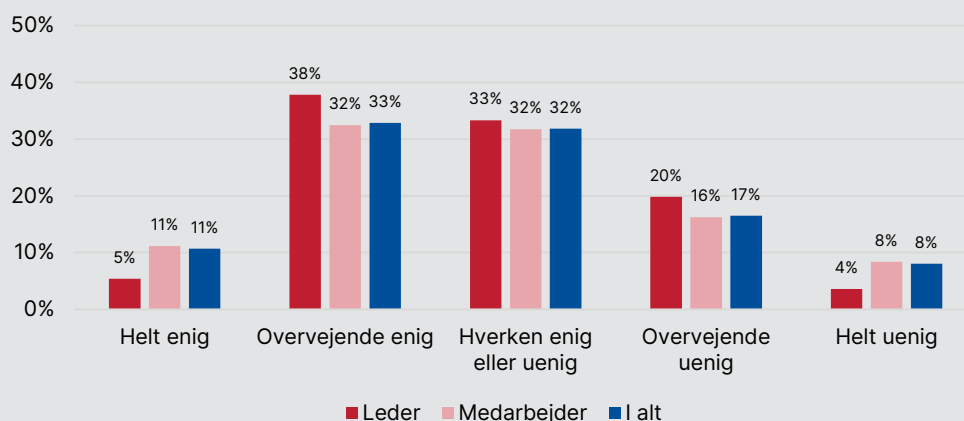
I det følgende gennemgås de forsøgsaktiviteter, som har krævet fritagelse fra national lovgivning, ligesom arbejdet med at fritage skolerne for kommunale regler og dokumentationskrav beskrives.

Før denne gennemgang er det dog relevant at belyse, i hvilken grad de administrative opgaver virkede understøttende for medarbejderne, før forsøget gik i gang. Figur 3.5

viser, at 43 % af hhv. ledere og medarbejdere var helt eller overvejende enige i, at langt de fleste af deres administrative opgaver understøtter deres arbejde med at levere kvalitet i deres daglige arbejde. Mens 24 % af hhv. ledere og medarbejdere var overvejende uenige eller helt uenige i dette.



Figur 3.5 Langt de fleste af mine administrative opgaver understøtter arbejdet med at levere kvalitet



Anm.: Leder (n=111): Langt de fleste af mine administrative opgaver understøtter mit arbejde som leder med at sikre kvalitet i undervisningen. Medarbejder (n=1.343): Langt de fleste af mine administrative opgaver (krav om registreringer, dokumentation mv.) understøtter arbejdet med at levere kvalitet. N=1.454. 'Ved ikke'-svar (n=60) er sorteret fra. Kilde: VIVEs baselinemåling.

Ligeledes svarer hhv. 48 % af lederne og 59 % af medarbejderne, at de var helt eller overvejende enige i, at de udelukkende bruger deres arbejdstid på opgaver, der er meningsfulde. Mens 16 % af lederne og 18 % af medarbejderne var helt eller overvejende uenige i, at de udelukkende bruger deres arbejdstid på opgaver, der er meningsfulde (Hjelmar m.fl. 2022).

3.3.1 National lovgivning

I forhold til forsøgsaktiviteterne på folkeskoleområdet har VIVE i samarbejde med de deltagende skoler og kommuner foretaget en konkret gennemgang og vurdering af hver enkelt forsøgsaktivitets indhold og hvorvidt denne forsøgsaktivitet har krævet fritagelse fra national lovgivning.¹¹

Denne opgørelse viser, at de fleste forsøgsaktiviteter i arbejdet med velfærdsaftalerne på folkeskoleområdet har krævet fritagelse fra national lovgivning. 60 ud af 85 forsøgsaktiviteter på folkeskoleområdet har krævet den tildelte frisættelse fra national lovgivning. Derudover peger skolerne på, at en række forsøgshandlinger ikke i sig selv har krævet frisættelse fra national lovgivning, men kun er muliggjort i kraft af forsøgshandlinger, der kræver denne frisættelse, fordi dette har frigivet ressourcer. Det er tilfældet for ni forsøgshandlinger. Det drejer sig bl.a. om forkortet skoledag og fravigelse fra krav i forhold til lærerens undervisningskompetence, der eksempelvis har muliggjort to voksne i undervisningen ved at frigøre ressourcer hertil.

Tabel 3.4 viser de kategorier af forsøgsaktiviteter på folkeskoleområdet, som har krævet fritagelse fra den nationale lovgivning i forsøgets første år. Idet der sker løbende justeringer i bestemmelserne på folkeskoleområdet, er en række af de bestemmelser, der var gældende i forsøgets første år, ikke længere gældende i nuværende skoleår 2022/2023.¹²

¹¹ I opgørelsen af forsøgsaktiviteter skelnes der mellem forsøgsaktiviteter, der på den ene side direkte har krævet fritagelse fra national lovgivning, og som således ikke havde været mulige uden fritagelsen herfra, og på den anden side forsøgsaktiviteter, der indirekte er muliggjort af fritagelsen, ved at fritagelsen fra national lovgivning har frigivet ressourcer til forsøgsaktiviteten.

¹² Ud over VIVEs opgørelser har forsøgskommunerne også selv lavet opgørelser af, hvilke nationale regelundtagelser skolerne har gjort brug af. Se fx 17112022-oversigt-over-bestemmelser-der-kan-fraviges-paa-folkeskoleomraadet.pdf (xn--brnesskole-vjb.dk)

Tabel 3.4 Igangsatte forsøgsaktiviteter på folkeskoleområdet, der har krævet fritagelse fra national lovgivning¹³

Aktivitet	Fritagelse fra lovgivning
Sammenlægning af flere fag til ét fag, oprettelse af nye fag eller afvigelse fra bestemte fag på bestemte klassetrin	Folkeskoleloven § 5, stk. 2 <i>Undervisningen i 1.-9. klasse gives inden for 3 fagblokke og omfatter alle elever; humanistiske fag, praktisk/musiske fag og naturfag.</i>
Organisering af elever på anden vis end i klasser på baggrund af eleverne alder	Folkeskoleloven § 12 <i>Eleverne undervises på det klassetrin i grundskolen, der svarer til deres skolealder.</i>
Undladt at gennemføre nationale test eller gjort nationale test frivillige	Folkeskoleloven § 13, stk. 3 <i>Børne- og undervisningsministeren udarbejder test i udvalgte fag og på bestemte klassetrin, som skal anvendes som led i den løbende evaluering.</i> OBS: Bekendtgørelsen om obligatoriske nationale test i folkeskolen er efterfølgende erstattet af en ny bekendtgørelse om Folkeskolens Nationale Overgangstest fra skoleåret 2022/2023.
Elevplaner erstattes af læringsamtaler	Folkeskoleloven §13 b <i>Som led i den løbende evaluering skal der for hver elev fra børnehaveklassen til og med 9. klassetrin udarbejdes en elevplan.</i> OBS: elevplaner er fra og med skoleåret 2022/23 erstattet af meddelelsesbogen.
Reduktion af skoledagens længde Herunder afkortning af understøttende undervisning	Folkeskoleloven § 14 b <i>Undervisningstiden tilrettelægges således, at den i et skoleår har en samlet varighed af</i> <i>1) mindst 1.110 timer i børnehaveklassen og på 1-3. klassetrin</i> <i>2) mindst 1.320 timer på 4-6. klassetrin og</i> <i>3) 1.400 timer på 7-9. klassetrin</i> Folkeskoleloven § 16b+16d <i>Kommunalbestyrelsen kan, for så vidt angår den understøttende undervisning, godkende at fravige reglerne om en mindste varighed af undervisningstiden i børnehaveklassen og på 1-3. klassetrin med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering for en klasse ved hjælp af ekstra personale i klassen. På 4-9. klassetrin med henblik på tilrettelæggelse af andre aktiviteter, der udløser et tilsvarende personaleforbrug i undervisningen.</i> Folkeskoleloven § 16e <i>Kommunalbestyrelsen kan, for så vidt, angår den understøttende undervisning, godkende at fravige reglerne om en mindstevarighed af undervisningstiden på alle klassetrin mhp. tilrettelæggelse af andre aktiviteter, der udløser et tilsvarende personaleforbrug i undervisningen.</i> OBS: § 16e blev midlertidigt indført i skoleåret 2021/2022, men er sidenhen forlænget og videreføres i skoleåret 2023/24.

¹³ Forsøgsaktiviteterne er puljet sammen af delaktiviteter, hvor nogle af delaktiviteterne kræver fritagelse fra national lovgivning, mens andre delaktiviteter ikke gør.

Aktivitet	Fritagelse fra lovgivning
Afvigelse fra minimumstimetallet i fagene	Folkeskoleloven § 16 <i>Hver skole skal mindst gennemføre et samlet antal årlige undervisningstimer i kompetenceområder i børnehaveklassen og et samlet antal årlige undervisningstimer i fagene på hvert af klassetrinene (minimumstimetal).</i>
Omfordeling af UUV-timer til tolærer-timer	Folkeskoleloven § 16a <i>Undervisningen i folkeskolens fag og obligatoriske emner suppleres af understøttende undervisning.</i>
Ansættelse af personale med anden faglig baggrund end uddannet lærer	Folkeskoleloven § 28 <i>For at kunne varetage undervisningen i folkeskolens 1-10. klasse skal underviseren have gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen eller anden læreruddannelse, der er godkendt af børne- og undervisningsministeren i denne henseende.</i>
Kvalitetsrapporter erstattes af dialog	Folkeskoleloven § 40a <i>Kommunalbestyrelsen udarbejder en kvalitetsrapport hvert andet år.</i> OBS: kravet om kvalitetsrapporter er afskaffet fra skoleåret 2022/23 og er erstattet med udviklingssamtaler.

Skolerne har typisk gjort brug af muligheden for at afvige fra flere forskellige bestemmelser i folkeskoleloven i deres arbejde med velfærdsaftalerne. De mest udbredte forsøgsaktiviteter, der har krævet fritagelse fra national lovgivning, har været at forkorte skoledagens længde, ved bl.a. at afvige fra § 14b om undervisningstidens samlede varighed og fra § 16 om minimumstimetallet i fagene dansk, matematik og historie. Ligeså vel har en række tiltag i forhold til dokumentation og evaluering, som har krævet frisættelse fra national lovgivning, været meget udbredt. Det drejer sig om at afvige fra § 13, stk. 3 om gennemførelse af nationale test, fra § 13b om elevplaner samt fra § 40a om kvalitetsrapporter. Endelig har det også været meget udbredt at arbejde med fagrækken ift. sammenlægning af flere fag til ét, oprettelse af nye fag og afvigelse fra at lægge bestemte fag på bestemte klassetrin relateret til fritagelse fra § 5, stk. 2.

I forhold til de nationale test skal det nævnes, at der i løbet af arbejdet med velfærdsaftalerne er indgået politisk aftale om at udfase de nationale test og indføre Folkeskolens Nationale Overgangstest fra skoleåret 2022/23 frem til 2026/27, hvor Folkeskolens Nationale Færdighedstest tages i brug. Ligesom der er indført udvidede frihedsgrader ift. muligheden for at afkorte al understøttende undervisning. Endvidere er kvalitetsrapporterne afskaffet og erstattet af udviklingssamtaler.

Ud over at der er igangsat forsøgsaktiviteter, der gør brug af muligheden for at fravige folkeskoleloven, har politikerne i den ene af kommunerne også benyttet den mulighed for udsættelse af skolestart, der i forvejen ligger i folkeskolelovens § 34, stk. 2. I § 34, stk. 2, ligger, at kommunalbestyrelsen, efter anmodning fra forældrene eller med godkendelse fra forældrene, kan træffe beslutning om skoleudsættelse.

National lovgivning, der ikke har kunnet fraviges

En af de nationale hegnsplæ på folkeskoleområdet – og dermed noget af det, skolerne ikke er frisat fra – er fastholdelse af folkeskolens afgangsprøver. Dette er dog med enkelte undtagelser, idet skolerne har haft mulighed for at ændre i op til tre af de fag, der skal indgå i folkeskolens afgangseksamen. Skoleledere og medarbejdere har oplevet fastholdelsen af afgangsprøverne i deres nuværende form som en væsentlig begrænsning af mulighederne i forbindelse med velfærdsaftalerne. Det er oplevelsen, at udskoling har været mere begrænset end indskoling og mellemtrin i forhold til at udvikle og afprøve nye tiltag mv. På samme vis har man også fra forvaltningens side kunnet konstatere, at fastholdelsen af afgangsprøverne i deres nuværende form har gjort rammerne for skolerne mindre frie. En medarbejder fra forvaltningen fortæller:



Det kunne være godt, hvis man fx kunne søge om andre prøveformer eller slå prøver sammen også, som afspejler, hvordan man arbejder med frisættelsen. [...] Friere rammer ville kunne skabe flere tiltag i udskoling, end det vi ser nu. Lige så snart man kommer op i udskoling, så er der fokus på, at hov nu er der ikke længe til der er en prøve, og den ser sådan ud, tør vi gå i gang med noget, der er radikalt anderledes, når vi ingen erfaring har, og der er afregning ved kasse 1 ved den gamle prøveform.

forvaltningsmedarbejder, interview 1

Flere af skolerne har ansøgt Styrelsen for Undervisning og Kvalitet om dispensation til at ændre på afgangsprøvernes form og indhold med henblik på, at de i højere grad skulle afspejle de fag, arbejdsformer mv., som man har ønsket at arbejde med i undervisningen. Oplevelsen har været, at det ved første ansøgningsrunde har været en langstrakt og tung proces, hvor skolerne har afventet afklaring i forhold til planlægning af skoleåret og afholdelse af afgangsprøverne.

Forsøgsaktiviteter, der ikke har krævet fritagelse fra national lovgivning

Der er forskellige udviklingsaktiviteter og tiltag af pædagogisk karakter eller aktiviteter med det tværfaglige samarbejde i fokus, som også kunne gennemføres

uden denne frisættelse. Der peges i interviewene på, at selvom disse forsøgsaktiviteter havde været mulige uden frisættelse fra lovgivning, så havde disse aktiviteter ikke fundet sted, hvis kommunerne ikke havde en velfærdsaftale. Ledere og medarbejdere på skolerne oplever, at arbejdet med velfærdsaftalerne har givet rum til og styrket en kultur for udviklingstænkning, som har affødt forsøgsaktiviteter både inden for og uden for den gældende lovgivning.

3.3.2 Lokale regler og dokumentation

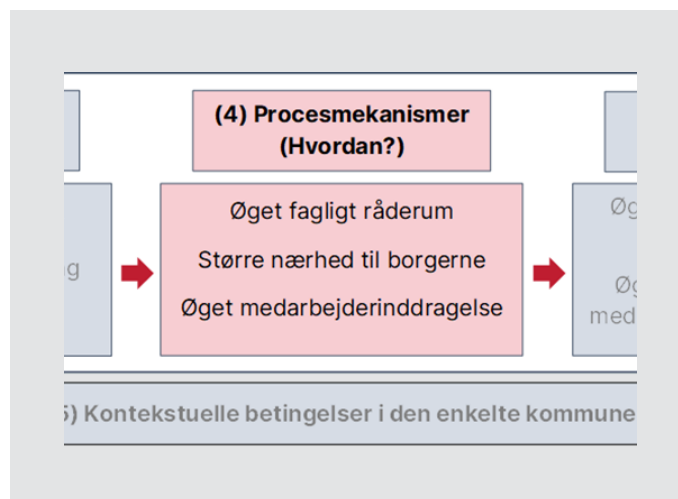
I forbindelse med indgåelse af velfærdsaftalerne har forvaltningen i de to kommuner skabt overblik over eksisterende kommunale regler og dokumentationskrav, som skolerne har været underlagt. Dernæst er politikerne blevet bedt om at gennemgå listen og vurdere, hvilke der skulle fjernes eller gøres valgfrie med henblik på at give skolerne færrest mulige bindinger.

De to kommuner har udformet de rammer, der har skullet gælde for skolerne i forbindelse med velfærdsaftalerne på lidt forskellig vis. I den ene kommune har man udarbejdet et fælles mål- og retningspapir gældende for alle kommunens skoler, som ud over de kommunale hegnspæle også beskriver de helt overordnede mål med arbejdet med velfærdsaftalen. I den anden kommune har man indgået samarbejdsaftaler mellem byrådet og de enkelte skoler, som beskriver rammerne for arbejdet med velfærdsaftalen. Herunder de kommunale rammer, hvor de enkelte skoler selv har skullet udpege målsætninger i samarbejde med politikere og forvaltning.

I uddelegeringen af beslutningskompetence fra forvaltningsniveau til skolerne har også ligget et element af at mindske kommunale regler og dokumentationskrav. Som eksempel herpå fortæller en medarbejder fra forvaltningen, at man er gået fra politisk fastsatte handleplaner for skolernes budgetoverskridelser til, at skolerne selv skal finde ud af, hvordan de vil handle på budgetoverskridelser.

3.4 Arbejdet med de andre elementer i velfærdsaftalerne

Det ligger i forandringsteorien bag velfærdsaftalerne, at de igangsatte forsøgsaktiviteter vil virke gennem de elementer (procesmekanismer), der i øvrigt indgår i velfærdsaftalerne. Disse procesmekanismer er et øget fagligt råderum og tillid til medarbejdere og ledere, større nærhed til elever/forældre samt øget medarbejderinddragelse. I det følgende beskrives det, på hvilken måde der er blevet arbejdet med procesmekanismerne i de to kommuner.

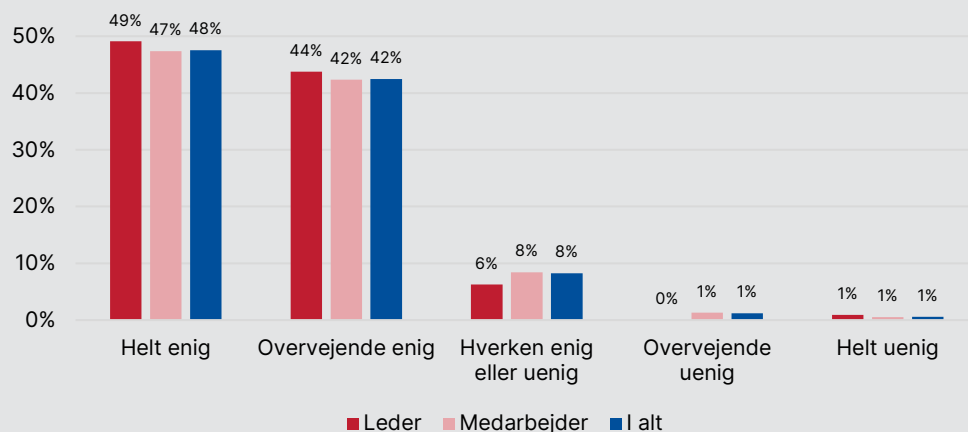


3.4.1 Faglig frihed og tillid

En central antagelse i velfærdsaftalerne er, at nye måder at løse velfærdsudfordringer på vil spire frem, når der vises tillid og gives plads til faglighed lokalt.

I VIVEs baselinemåling er skoleledelse og medarbejdere blevet spurgt ind til medarbejdernes faglige frihed. Langt størstedelen af medarbejdere og ledelse oplevede, at medarbejderne har faglig frihed. Knap 9 ud af 10 medarbejdere var helt eller overvejende enige i, at de har faglig frihed til at tilrettelægge elevernes undervisning. Det viser figur 3.6. Tilsvarende svarede godt 9 ud af 10 ledere, at ledelsen giver underviserne fuld faglig frihed til at tilrettelægge elevernes undervisning.

Figur 3.6 Jeg har faglig frihed til at tilrettelægge elevernes undervisning



Anm.: Leder (n=112): Ledelsen giver underviserne fuld faglig frihed til at tilrettelægge elevernes undervisning. Medarbejder (n=1.317): Jeg har faglig frihed til at tilrettelægge elevernes undervisning. N=1.429. 'Ved ikke'-svar (n=31) er sorteret fra.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

En betydelig del af forsøgsaktiviteterne på folkeskoleområdet vedrører en udvidelse af det faglige råderum for medarbejderne. Det drejer sig eksempelvis om muligheden for at afvige fra minimumstimetallet i fagene dansk, matematik og historie til fordel for i højere grad at tilpasse sammensætningen af fag og timer til elevgruppens behov. Ligesom muligheden for at oprette nye eller sammenlægge eksisterende fag også er et eksempel på en udvidelse af det faglige råderum.

Samtidig oplever man på skolerne også, at den ændrede styringstilgang fra forvaltningens side rummer en høj grad af faglig tillid, når beslutningskompetence og faglige vurderinger flyttes ud til skolerne og så tæt på eleverne som muligt. Et eksempel herpå er, at forvaltningen er gået fra at udpege, hvilke skoler der skulle indgå i projekter, og hvilke dagsordener der skulle udrulles på skolerne, til at skolerne selv kunne træffe beslutning herom.

Det fremgår dog også af interviewene, at der indlejret i skolen ligger en begrænsning på de enkelte medarbejders faglige frihed. Dette handler om, at eleverne løbende igennem deres skoletid skal bygge videre på det, de tidligere har lært i indskoling. Dermed er der en afhængighed på tværs af lærerne på de forskellige klassetrin i forhold til, at eleverne får den læring med sig, som de får brug for senere hen. Dette sætter rammerne for de enkelte

medarbejderes og klasseteams faglige frihed og forudsætter forventningsafstemning på tværs i forhold til, hvad eleverne skal arbejde med og lære i løbet af deres skoletid.

Det fremgår også af interviewene, at den faglige frihed kan være uklar for de involverede medarbejdere. Flere medarbejdere på skolerne efterlyser en højere grad af rammesætning af arbejdet med frisættelsesforsøget. Det drejer sig for det først om større klarhed i forhold til, hvilke frihedsgrader de reelt er givet med forsøget. En del medarbejdere har oplevet at have udviklet idéer, der har vist sig ikke at være mulige, enten inden for forsøgets rammer eller fordi ledelsen ikke har ønsket ændringer af denne karakter. For det andet efterlyses der også i højere grad en fælles forståelse og drøftelse af kursen og formålet med frisættelsen og forsøgsaktiviteterne. Det kunne eksempelvis dreje sig om fælles drøftelser af, hvad det helt overordnet er for en skole, man ønsker sig, og hvad man gerne vil forbedre og se ændringer i forhold til for eleverne. Ligesom medarbejderne efterlyser en plan for, hvordan der skal samles op og evalueres på de erfaringer, man gør sig, og det udbytte, ændringerne måtte have for eleverne.

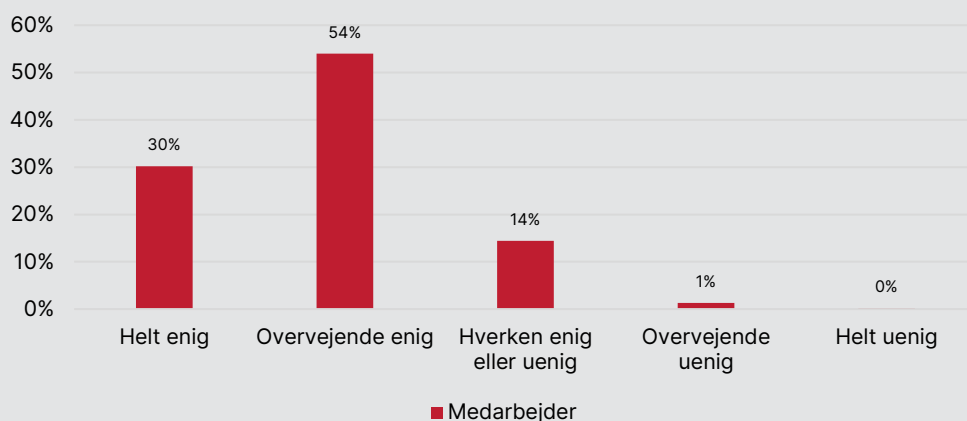
3.4.2 Borgerinddragelse og nærhed

Hensigterne med velfærdsaftalerne på folkeskoleområdet er bl.a. at understøtte, at beslutningerne omkring nye indsatser og arbejdsgange træffes så tæt på eleverne og deres forældre som muligt.

Inddragelse af elever

I VIVEs baselinemåling er medarbejderne på skolerne blevet spurgt ind til deres vurdering af, i hvilken grad elevernes perspektiver blev inddraget i tilrettelæggelsen af undervisningen forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne. Figur 3.7 viser, at 84 % af medarbejderne i de to kommuner var helt eller overvejende enige i, at de inddrog elevernes perspektiv i forhold til deres undervisning. Blot 2 % af medarbejderne var overvejende uenige heri.

Figur 3.7 Jeg inddrager elevernes perspektiver i forhold til min undervisning



Anm.: Kun besvarelser fra medarbejdere. Spm.: Jeg inddrager elevernes perspektiver i forhold til min undervisning. N=1.299. 'Ved ikke'-svar (n=32) er sorteret fra.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

Under arbejdet med velfærdsaftalerne har skolerne inddraget eleverne i den indledende idéudvikling og planlægning af arbejdet med velfærdsaftalerne, hvor eleverne har haft mulighed for at komme med konkrete ønsker og forslag. Samtidig rummer en række af de igangsatte forsøgsaktiviteter et element af elevinddragelse og -medbestemmelse. Eksempelvis ved indførelsen af valgfag eller ved at omlægge elevplaner til samtaler med eleven i centrum.

På nogle skoler har man valgt en relativt begrænset elevinddragelse og ladet idéudviklingen starte hos medarbejderne og eventuelt forældrene. Dette ud fra den betragtning, at det ved inddragelse af eleverne er vigtigt med en ramme, som eleverne kan tale inden for, i forhold til hvilke typer af idéer det drejer sig om at udvikle. På andre skoler har man taget elevinddragelsen meget seriøst og prioriteret det som et centralt element i arbejdet med velfærdsaftalerne. Eksempelvis har eleverne på en skole spillet en væsentlig rolle i udviklingen af valgfag sammen med medarbejderne.

På tværs af interviewene med ledere og medarbejdere fremgår det, at elevinddragelse er noget af det, man gerne vil gøre mere af. Ligesom skolerne ønsker at have fokus på udvikling af nye metoder og tilgange til inddragelse af elever i det videre arbejde med velfærdsaftalerne. En skoleleder beskriver, at eleverne hos dem *"er blevet lidt glemt på perronen"*, når det kommer til at få dem tilstrækkeligt inddraget.

Medarbejderne oplever, at elevinddragelse har stort potentiale, men at potentialet endnu er delvist uforløst, fordi elevinddragelsen ikke har været så stor som ønsket. I det foreløbige arbejde med velfærdsaftalerne er det forskelligt, hvor tydeligt eleverne har oplevet deres ønsker omsat til konkrete tiltag. Flere medarbejdere nævner den kortere skoledag som et ønske, der også har fyldt meget hos elever og forældre, og som er igangsat bredt i kommunerne. I forbindelse med elevinddragelsen er det således vigtigt at tydeliggøre for eleverne, hvilke ønsker der arbejdes videre med og hvordan.

Inddragelse af forældre

I begge kommuner har der været fokus på øget formel forældreinddragelse via skolebestyrelserne i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne. Ud over inddragelse af forældre via skolebestyrelserne har man på skolerne også forsøgt at inddrage den bredere forældregruppe i arbejdet med velfærdsaftalerne. Der ses både eksempler på forældreinddragelse i forbindelse med idéudviklingsfasen og på inddragelse af forældrene i evalueringen af de igangsatte forsøgsaktiviteter og betydningen heraf for deres børn.

De interviewede repræsentanter fra forældrebestyrelser har oplevet den øgede mulighed for inddragelse som positiv i forhold til at få indblik i og indflydelse på deres børns skole og undervisning. Samtidig er det oplevelsen, at den øgede inddragelse kan smitte positivt af på samarbejdet mellem forældre og medarbejdere. Det er dog også forskelligt, i hvilket omfang forældregruppen har haft lyst til at engagere sig i arbejdet med velfærdsaftalerne. I den forbindelse understreges vigtigheden af, at forældreinddragelsen bliver rammesat fra skolens side. Ligesom det gælder i forhold til medarbejder- og elevinddragelse er det afgørende for en velfungerende inddragelsesproces, at det bliver gjort tydeligt, hvad og hvor meget der er muligt at ændre på inden for rammerne af velfærdsaftalerne og skolens økonomiske rammer. En forælder beskriver behovet for klar rammesætning:



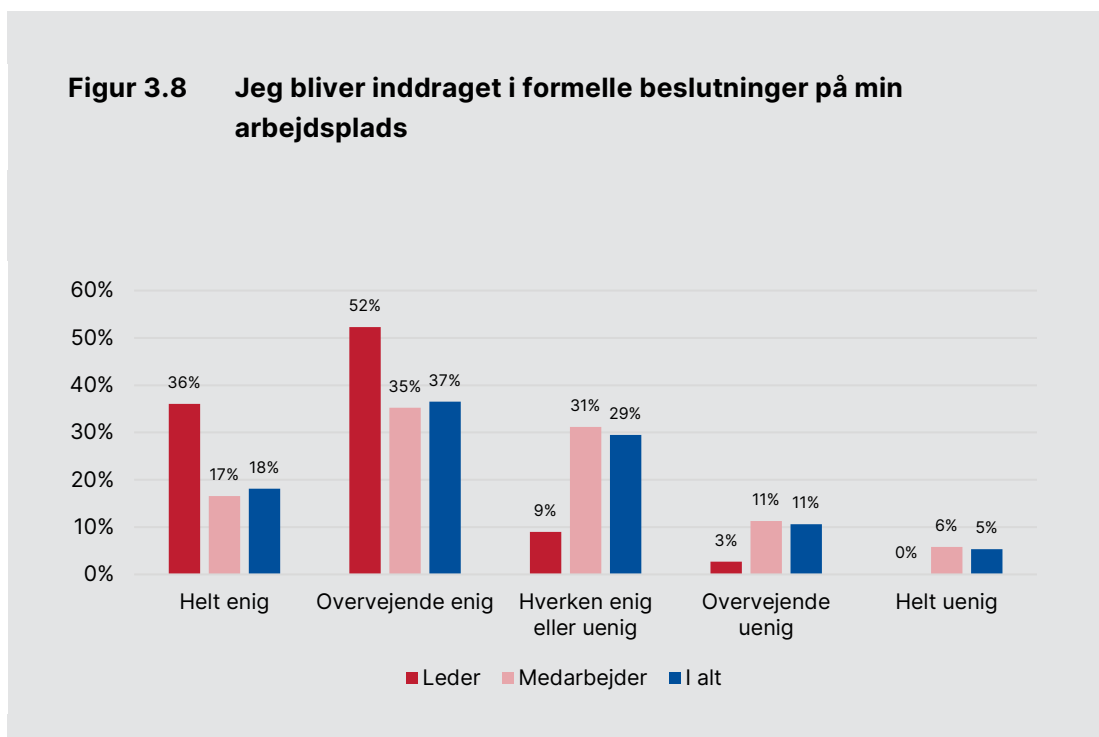
Jeg var med til forskellige møder i starten, der startede med, at "nu laver vi en ønskerunde, hvad kunne I tænke jer, bare kom med alle jeres vilde idéer". Men der var ikke rigtig nogen, der satte nogle rammer for det [...] Det er lidt forkert at lægge det ud, som om at I bare kan indrette jer lidt, som I vil, for der er jo også en væsentlig ting som økonomi, der gør, at det kan vi ikke.

Forælder, kommune 2, skole 4

3.4.3 Medarbejderinddragelse

En af antagelserne om, hvorfor velfærdsaftalerne kan skabe gode resultater for eleverne er, at medarbejdere og ledere tæt på eleverne og forældrene inddrages i beslutninger omkring opgaveløsningen.

VIVE har i baselinemålingen belyst ledere og medarbejderes oplevelse af at blive inddraget gennem formelle fora forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne. Figur 3.8 viser, at der blandt ledere og medarbejdere var en forskellig oplevelse af graden af inddragelse før igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne. 88 % af lederne angav, at de var helt eller overvejende enige i, at de bliver inddraget i formelle beslutninger på deres arbejdsplads via relevante ledelsesfora, mens blot 3 % af lederne var helt eller delvist uenige heri. Blandt medarbejderne var 51 % helt eller delvist enige i, at de bliver inddraget i formelle beslutninger på deres arbejdsplads, fx via MED-system, samarbejdsudvalg mv. Næsten hver femte angav, at de var helt eller overvejende uenige heri.



Anm.: Leder (n=111): Jeg bliver inddraget i formelle beslutninger på min arbejdsplads via de relevante ledelsesfora. Medarbejder (n=1.332): Jeg bliver inddraget i formelle beslutninger på min arbejdsplads, fx via MED-system, samarbejdsudvalg mv. N=1.443. 'Ved ikke'-svar (n=73) er sorteret fra. Forskellen mellem ledere og medarbejderes besvarelser er statistisk signifikant på 5 pct. niveau.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

I de to kommuner er det fra forvaltningens side i høj grad lagt ud til de enkelte skoler selv at beslutte, hvordan de vil arbejde med medarbejderinddragelse i

relation til velfærdsaftalerne. Det betyder også, at formen på såvel som graden af medarbejderinddragelse har været forskellig fra skole til skole, ligesom medarbejderinddragelse på forskellig vis er blevet kombineret med inddragelse af elever og forældre.

Særligt i den indledende fase til arbejdet med velfærdsaftalerne har der været særskilte aktiviteter med fokus på inddragelse af medarbejderne i form af møder, workshops mv. Gennemgående har medarbejderne oplevet at indgå i inddragende aktiviteter i forhold til idéudvikling og konkretisering af forsøgs-handlinger. Flere medarbejdere har dog haft den oplevelse, at tiden afsat til disse aktiviteter har været for kort set i lyset af, hvor store og grundlæggende ændringer, der har skulle drøftes. Ligesom det er forskelligt, i hvilken grad medarbejderne oplever, at inddragelsen af dem og deres perspektiver også er blevet omsat til konkrete ændringer i praksis.

Nogle medarbejdere peger på vigtigheden af at finde den rette balance mellem inddragelse i hhv. små og store fora. Workshops og møder for alle skolens medarbejdere kan være relevant i relation til at udpege en fælles retning for arbejdet med velfærdsaftalerne. Men der peges samtidig på vigtigheden af også at arbejde med inddragelse i mindre fora, hvor der i højere grad er mulighed for at blive konkrete i forhold til udvikling af forsøgsaktiviteter.

VIVEs dataindsamling indikerer, at medarbejderinddragelse kan være en virksom mekanisme både ved at skabe motivation hos medarbejderne og ved at sikre, at beslutninger træffes så tæt som muligt på de elever og medarbejdere, som beslutninger vedrører. En medarbejder beskriver det som motiverende, at der bliver lyttet og handlet på medarbejdernes inputs:



Det, at der blev lyttet til os – og ikke bare lyttet, men vi kunne se det få betydning ude i klasserne. De ting, der blev lovet, ville ske, det skete meget hurtigt.

Medarbejder, kommune 1, skole 2

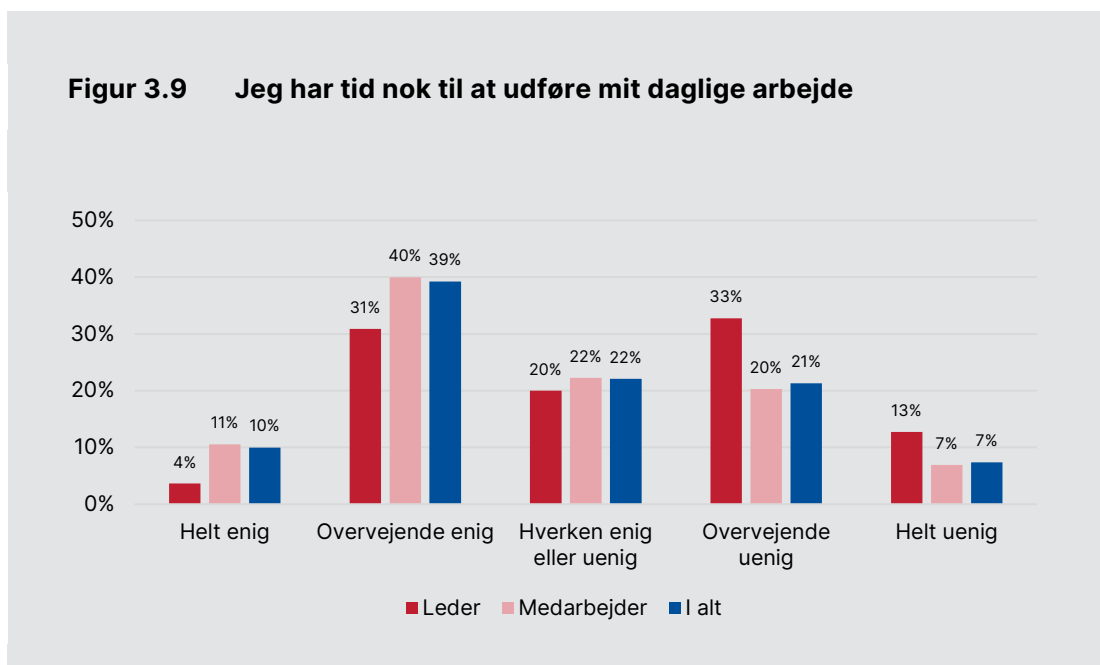
De interviewede medarbejdere nævner dog også, at der kan være faldgruber forbundet med medarbejderinddragelsen i relation til velfærdsaftalerne. Som de ovenstående citater peger på, er det afgørende for medarbejderne, at inddragelsen også omsættes til reel indflydelse. Det vil sige, at de ikke bare bliver hørt, men at der også bliver handlet på deres inputs. Omsættes inddragelsen ikke til indflydelse, eller oplever medarbejderne ikke at have de frihedsgrader, som de forventede, kan det give udslag i skuffelse og dalende motivation. Derudover er det ifølge medarbejderne centralt, at medarbejderinddragelse ikke kun optræder i opstartsfasen af arbejdet med velfærdsaftalerne. Det er

betydningsfuldt, at medarbejderne inddrages løbende og også i forhold til opsamling på erfaringer og evaluering af de forsøgsaktiviteter, man har sat i gang.

3.5 Øvrige kontekstuelle forhold i kommunerne



Der er en række forhold i den enkelte kommune, som ikke er indeholdt i velfærdsaftalerne, og som kan have betydning for virkningerne af de forsøgsaktiviteter, der bliver sat i gang. To centrale kontekstuelle forhold i de enkelte kommuner er omfanget af ressourcer på området og tid hos den enkelte medarbejder.

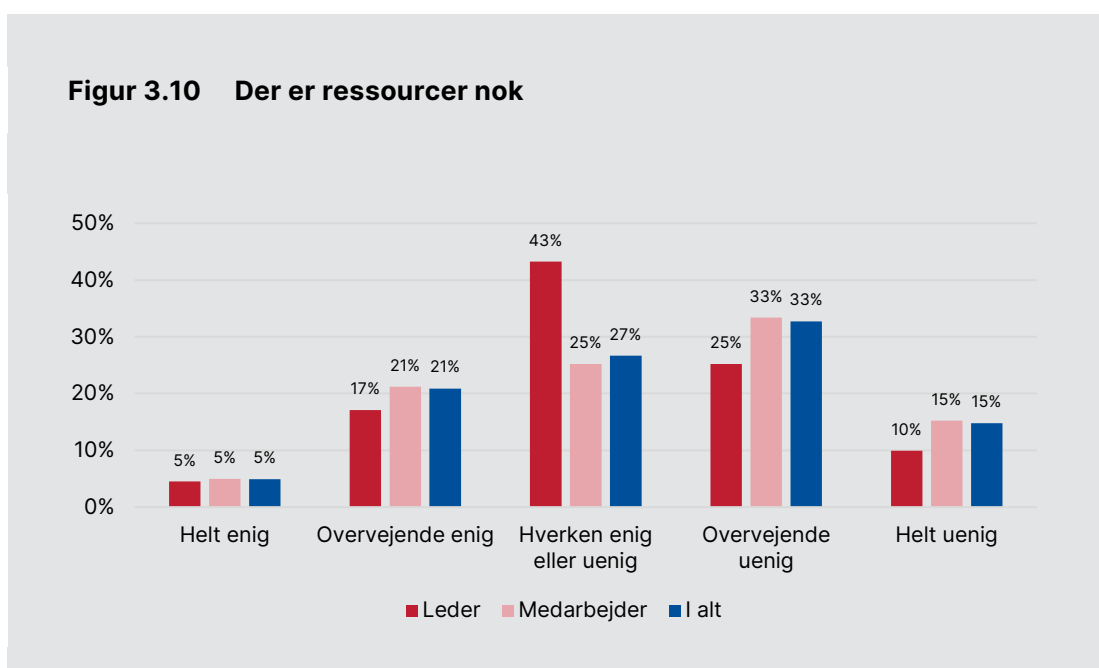


Anm.: Leder (n=110): Jeg har tid nok til at udføre mit daglige arbejde. Medarbejder (n=1.261): Jeg har tid nok til at udføre mit daglige arbejde. N=1.371. 'Ved ikke'-svar (n=5) er sorteret fra. Forskellen mellem ledere og medarbejders besvarelser er statistisk signifikant på 5 pct. niveau.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

Baselinemålingen viser, at godt hver tredje leder og halvdelen af medarbejderne forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne var helt eller overvejende enige i, at de har tid nok til at udføre deres daglige arbejde, jf. figur 3.9. Omvendt var 43 % af lederne og 27 % af medarbejderne overvejende eller helt uenige i, at de har tid nok til at udføre deres daglige arbejde. Sammenligner man besvarelsene på dette spørgsmål for de to kommuner, så ligger de på samme niveau.

I baselinemålingen er der også blevet spurgt til, om der opleves at være ressourcer nok. Næsten halvdelen af medarbejderne og godt hver tredje leder var ikke enige i, at der er ressourcer nok, fx tid afsat til den enkelte elev. Det fremgår af figur 3.10. Sammenligner man besvarelsene på dette spørgsmål for de to kommuner, så ligger de på samme niveau.



Anm.: Leder (n=111): Der er ressourcer nok (fx tid afsat til den enkelte elev). Medarbejder (n=1.253): Der er ressourcer nok (fx tid afsat til den enkelte elev). N=1.364. 'Ved ikke'-svar (n=12) er sorteret fra.

Kilde: VIVES baselinemåling.

Skoleledere og medarbejdere peger i de kvalitative interviews på, at begrænset tid og ressourcer har betydning for arbejdet med velfærdsaftalerne. Tid og ressourcer har betydning både i forhold til udviklingsarbejdet i forbindelse med velfærdsaftalerne, eksempelvis tiden til fælles møder, og i forhold til hvilke forsøgsaktiviteter der er mulige. Det opleves som en udfordring at skulle udvikle og gentænke skole og undervisning, og føre det ud i praksis inden for den eksisterende økonomiske ramme.



Der er årgangskonti, så vi skal selv ind og finde ud af, hvad vi vil bruge pengene til. Er det busbilletter til alle børn, eller er det faghæfter. Vi bliver begrænsede af, at der ikke følger økonomi med forsøget. Vi skal gøre noget nyt og spændende, noget revolutionerende, noget fedt og godt, men for de samme midler, som der er blevet sparet og sparet på. Så vi sidder og vender pengene. Både hvis vi vil på ture eller have en person ind i undervisningen udefra.

Medarbejder, kommune 1, skole 1

En medarbejder fra en skole beskriver her, hvordan de selv har fået indflydelse på, hvad ressourcerne skal bruges til, men at de knappe ressourcer sætter grænser for, hvilke muligheder de har.

I relation til tid og ressourcer peger ledere og medarbejdere også på, at elevgrundlaget på skolen kan have betydning for, hvor mange ressourcer det er muligt at bruge på arbejdet med velfærdsaftalerne. Her har bl.a. andelen af elever med særlige behov betydning, fordi en stor andel elever med særlige behov betyder, at en betydelig del af skolens ressourcer er bundet i støtte til disse elever.

Andre lokale forhold af betydning

Ud over tid og ressourcer peger skolerne også på andre kontekstfaktorer med betydning for arbejdet med velfærdsaftalerne. Udfordringer med rekruttering fremhæves som noget, der kan sætte grænser for udviklingsmulighederne i forbindelse med velfærdsaftalerne. På flere af skolerne oplever man udfordringer i forhold til at rekruttere uddannet personale, herunder lærere med de ønskede linjefag. Det begrænser mulighederne for at gøre brug af eksempelvis tolærerordning, hvis skolen ikke råder over tilstrækkelige lærerkræfter til at sætte to lærere på i undervisningen. En skoleleder nævner også, at når de annoncerer efter en matematiklærer eller musikleærer, så får de ingen ansøgere. Dette sætter naturligvis begrænsninger for arbejdet med forsøgsaktiviteter i relation til disse fag.

Selvom der ikke er store kommunale forskelle i oplevelse af ressourcer og tid, er der visse organisatoriske forhold i kommunerne, der skaber særlige betingelser for arbejdet med velfærdsaftalerne i de to kommuner. Skolestrukturen i Esbjerg Kommune og Holbæk Kommune er eksempelvis meget forskellige. Esbjerg Kommune har siden 2015 haft 8 distriktsskoler hver med mellem 3 og 5 matrikelskoler. I Holbæk Kommune er den tidligere skolestruktur med 4 distrikter nedlagt til fordel for 11 selvstændige folkeskoler med selvstændige skoleledelser gældende pr. 1. august 2021.

Skoleledere og medarbejdere fra Holbæk Kommune peger på, at det har haft betydning for arbejdet med velfærdsaftalen, at velfærdsaftalen er faldet sammen med oprettelsen af en ny skolestruktur i kommunen. For det første har der skullet ansættes ny ledelse på en række af skolerne samtidig med det indledende arbejde med velfærdsaftalen. Det har skabt et vakuum i forhold til at sætte gang i arbejdet med velfærdsaftalen, fordi de nye ledelser først har skullet starte, før de har kunnet igangsætte arbejdet. For det andet har skoleledere og medarbejdere oplevet det som udfordrende med to så store forandringsstiltag samtidig, som velfærdsaftale og ny skolestruktur er. Det har dog også været oplevelsen, at den nye skolestruktur i kraft af det tidsmæssige sammenfald med arbejdet med velfærdsaftalen har virket som en katalysator for forandring.

3.6 Fritidsområdet

Velfærdsaftalerne på folkeskoleområdet inkluderer også fritidsområdet. I VIVEs midtvejsevaluering er der derfor et særskilt fokus på arbejdet med velfærdsaftalerne på SFO- og klubområdet i Esbjerg Kommune og Holbæk Kommune. Først i afsnittet præsenteres udvalgte resultater fra baselinemålingen på fritidsområdet, derefter ser vi på de igangsatte aktiviteter, der vedrører fritidsdelen. Til sidst ser vi på øvrige forhold, der har betydning for arbejdet med velfærdsaftalerne.

3.6.1 Resultater fra baselinemålingen

VIVE har i baselinemålingen afdækket ledere og medarbejderes vurdering af en række forhold forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne på fritidsområdet. Resultater fra baselinemålingen præsenteres kort i det følgende¹⁴. Formålet er at få et billede af, hvordan ledere og medarbejdere ser på kvaliteten af fritidstilbuddet, og hvordan de ser på potentialet for at arbejde med elementerne i velfærdsaftalerne.

Det overordnede billede er, at hvis vi sammenligner besvarelserne fra baselinemålingen på hhv. skoleområdet og fritidsområdet, så er der ingen markante og systematiske forskelle i besvarelserne, dog med enkelte undtagelser. Besvarelserne på fritidsområdet bliver derfor kun i kort form gengivet her.

I forhold til den oplevede kvalitet af fritidstilbuddene, så er den generelle opfattelse blandt det pædagogiske personale, at der er en forholdsvis høj kvalitet. 86 % af lederne og 79 % af medarbejderne er helt eller overvejende enige

¹⁴ Se mere i Hjelmars m.fl. (2022).

i, at deres arbejde er med til at sikre børnene et fritidstilbud, der udvikler dem. Under 8 % af ledere og medarbejdere er uenige i dette.

Når vi ser på oplevelsen af faglig frihed og ledelsesmæssig opbakning, finder vi, at omkring 9 ud af 10 ledere og medarbejdere på fritidsområdet er helt eller overvejende enige i, at de har faglig frihed til planlægningen og udførelsen af pædagogiske aktiviteter. 4 ud af 5 ledere såvel som medarbejdere er desuden helt eller overvejende enige i, at der er fokus og opbakning fra deres nærmeste leder til at skabe de nødvendige forandringer. Velfærdsaftalerne er således igangsat i to kommuner, hvor der som udgangspunkt er en relativt udbredt oplevelse af faglig frihed og ledelsesmæssig opbakning.

I baselinemålingen svarer 67 % af lederne og 71 % af medarbejderne, at deres arbejde er tilrettelagt på den bedst mulige måde. På tværs af både ledere og medarbejdere angiver ca. 10 %, at de er helt eller overvejende uenige i, at deres arbejde er tilrettelagt på den bedst mulige måde. Dermed adskiller fritidsområdet sig fra skoleområdet på dette spørgsmål i den forstand, at man på fritidsområdet i lidt højere grad oplever, at arbejdet er tilrettelagt på den bedst mulige måde.

I forhold til oplevelsen af administrativt arbejde er ca. halvdelen af både ledere og medarbejdere på fritidsområdet helt eller overvejende enige i, at deres administrative opgaver understøtter arbejdet med at levere kvalitet. Det skal imidlertid også bemærkes, at 27 % af lederne er helt eller overvejende uenige i udsagnet, mens det gælder for 12 % af medarbejderne.

Ledere og medarbejdere er også blevet spurgt til inddragelse af elever og forældre i det pædagogiske arbejde. Når lederne og medarbejdere vurderer, om børnenes perspektiver inddrages i tilrettelæggelsen af det pædagogiske arbejde, svarer 70-80 % af medarbejderne og lederne, at de er helt eller overvejende enige i, at børnenes perspektiver inddrages. Det fremgår også, at ca. 86 % af lederne er helt eller overvejende enige i, at forældrene har indflydelse på den pædagogiske praksis. Blandt medarbejderne er det en noget lavere andel, 52 %, som er helt eller overvejende enige i dette.

3.6.2 Igangsatte aktiviteter

Opgørelsen af aktiviteter viser, at der er igangsat eller planlagt 13 aktiviteter i de to kommuner. VIVE har indsamlet oplysningerne i ultimo 2021 og 2022, hvorfor der kan være kommet yderligere forsøgsaktiviteter til efterfølgende. De igangsatte aktiviteter kan kategoriseres i aktiviteter, der omhandler:

- Ekstra tilbud i fritidsdelen som følge af kortere skoledage

- Overgang og sammenhæng mellem skole og fritidstilbud
- Øget inddragelse af børn i udviklingen af fritidstilbud.

De forkortede skoledage har givet mere tid i fritidstilbuddene. Den ekstra tid, som eleverne har i fritidstilbuddet, har skabt mulighed for flere pædagogiske aktiviteter og trivselsarbejde i fritidstilbuddene. Når børnene kommer i fritidstilbuddene noget tidligere end før – fx allerede kl. 13 – så giver det mulighed for nogle længere og mere sammenhængende fritidstilbud. Det pædagogiske personale giver også udtryk for, at børnene i mange tilfælde har mere energi og dermed kan indgå mere aktivt i fritidstilbuddene.

Derudover er der forsøgsaktiviteter, som fokuserer på overgang og sammenhæng mellem skole og fritid i dagligdagen. Flere skoler arbejder med en flydende overgang mellem skole og fritidstilbuddet ved fx at have både lærere og pædagoger tilgængelige for eleverne i et bestemt tidsrum i overgangen mellem skole og fritidstilbuddet. Samtidig er der skoler, der arbejder med et styrket samarbejde mellem lærere og fritidspædagoger, bl.a. med henblik på at sikre sammenhæng i forhold til, hvad man arbejder med i skole og fritid.

Der er også flere eksempler på en øget inddragelse af børn i udviklingen af fritidstilbuddene. Et eksempel er et kommunalt børnebyråd med borgerrepræsentanter og repræsentanter fra kommunale institutioner. Børnebyrådet er her aktør i en større bevægelsesindsats og samarbejdspartner med kommunale natur- og kulturformidlingsinstitutioner. Et andet eksempel er Børneministeriet:



Noget der har været fedt, er, at vi har fået noget, der hedder Børneministeriet, hvor der holdes møder med hver årgang en gang i måneden. Hver årgang har en repræsentant, så børnene er med til at planlægge, hvad de godt kunne tænke sig. En af tingene var, at eleverne gerne ville have bedsteforældre på besøg, så vi har afholdt bedsteforældredag i SFO'en. Det har givet børnene en følelse af, at de er med til at bestemme, hvad der sker i deres SFO. Det ville vi nok også have kunnet uden at være frikommune, men frikommuneforsøget har sat tankerne i værk.

Fritidspædagog, kommune 1, skole 1

I de kvalitative interviews giver både ledere og medarbejdere på fritidsområdet udtryk for, at fritidstilbuddene stadig er i opstartsfasen i forhold til at udvikle og igangsætte aktiviteter. Det skyldes, at der på mange skoler har været et stort fokus på få iværksat arbejdet med velfærdsaftalerne i skoledelen

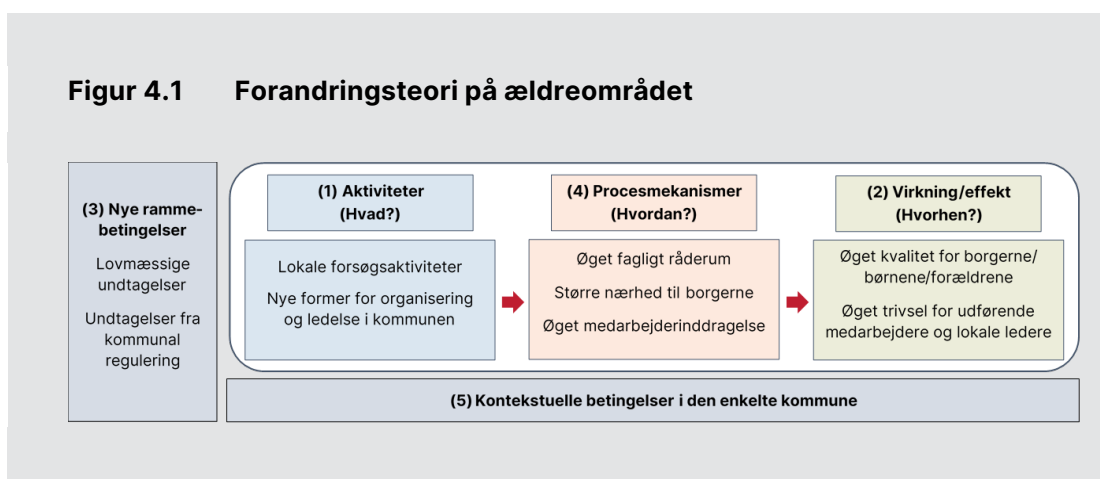
først, ligesom der nogle steder har været usikkerhed om, hvorvidt fritidsområdet overhovedet indgik i velfærdsaftalerne og dermed var friset.

3.6.3 Øvrige forhold

På fritidsområdet er 54 % af lederne og 56 % af medarbejdere helt eller overvejende enige i, at de har tid til deres daglige arbejde. På skoleområdet gør det sig gældende for en tilsvarende andel – 55 % af lederne og 53 % af medarbejderne. I de kvalitative interviews fremhæver både skoleledere og medarbejdere på fritidsområdet, at det er en udfordring at få den udvidede åbningstid i fritidstilbuddene dækket af personale, da der ikke på alle skoler er blevet tildelt mere økonomi eller ressourcer til fritidsområdet. I forlængelse heraf nævnes også udfordringer med de gældende overenskomster for pædagogerne, når pædagogernes rolle og timetal ændres.

4 Velfærdsaftaler på ældreområdet

Dette kapitel fokuserer på de foreløbige erfaringer med arbejdet med velfærdsaftalerne på ældreområdet i Langeland, Middelfart og Viborg Kommuner. Kapitlet har til formål at give et overblik over igangsatte aktiviteter, belyse nuværende erfaringer og beskrive potentialet for og indikationer på virkninger af forsøget. Kapitlet består af en række dele, der tager afsæt i forandringsteorien bag velfærdaftalen (se figur 4.1).



Kilde: VIVE.

I dette indledende afsnit beskrives *hensigter* med og *rammer* for arbejdet med velfærdsaftalerne på ældreområdet. Herefter præsenteres analysens hovedpointer. Kapitlet indeholder derudover følgende afsnit:

- Første afsnit giver et overblik over *igangsatte aktiviteter* i de tre kommuner samt en beskrivelse af nye former for organisering og ledelse i kommunerne.
- Andet afsnit fremhæver de *potentielle og oplevede virkninger* af arbejdet med velfærdsaftalerne for borgere og medarbejdere.
- Tredje afsnit præsenterer en nærmere opgørelse over, hvilke forsøg der har benyttet muligheden for at *fravige statslige regler*, samt hvordan der er arbejdet med de interne regler og dokumentationskrav i kommunerne.
- Fjerde afsnit beskriver de antagne *procesmekanismer* i forsøget under overskrifterne 1) fagligt råderum, 2) nærhed til borgeren og 3) medarbejderinddragelse.

- Femte afsnit beskriver *særlige kontekstuelle forhold* i de tre kommuner, som har kunnet indvirke på arbejdet med velfærdsaftalerne.

Hensigter og rammer for arbejdet med velfærdsaftalerne

Det fremgår af den velfærdsaftale, der er indgået på ældreområdet, at forsøgene på ældreområdet i de tre kommuner bl.a. skal fokusere på følgende forhold:

- Velfærdsaftalerne skal komme borgerne til gode gennem øget kvalitet i den pleje, de modtager.
- Arbejdet med velfærdsaftalerne skal sikre, at ledere og medarbejdere kan frigøre sig mest muligt fra statslig og kommunal regulering.
- I arbejdet med velfærdsaftalerne skal kommunerne søge at skabe et større rum for lokale medarbejders faglighed, borgerne skal opleve en større nærhed, og der skal ske en inddragelse af medarbejderne i beslutningerne.

I aftaler og lov om velfærdsaftaler på ældreområdet frisættes de tre kommuner på ældreområdet inden for såkaldte nationale hegnspæle, som er national regulering, forsøgskommunerne fortsat vil skulle efterleve. I Tabel 4.1 fremgår, i kort form, de nationale hegnspæle på ældreområdet.¹⁵

Tabel 4.1 Kort beskrivelse af hegnspæle på ældreområdet

Hegnspæle	Kort beskrivelse
Nationale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Den nuværende ansvarsfordeling fastholdes. ▪ Servicelovens formålsparagraf fastholdes. ▪ Af hensyn til at sikre borgernes retssikkerhed fastholdes det som led i forsøget, at borgerne skal have en afgørelse om hjælp, der skal være skriftlig og kunne påklages til kommunalbestyrelsen til genvurdering og efterfølgende til en ankeinstans (Ankestyrelsen). ▪ Af hensyn til borgernes sikkerhed fastholdes det i forsøget, at Styrelsen for Patientsikkerhed fører et risikobaseret tilsyn. ▪ Af hensyn til at beskytte den enkelte borgers personlige frihed og borgernes og medarbejdernes retssikkerhed i forhold til anvendelsen af magt, fastholdes reglerne om magtanvendelse. ▪ Af hensyn til at pårørende til døende ikke skal kunne fratages retten til at få plejevederlag, såfremt et nærtstående familiemedlem ønsker at dø i eget hjem med støtte fra den pårørende, fastholdes reglerne om plejevederlag i forsøget. ▪ Som led i forsøget fastholdes det, at kommunerne skal indberette til Plejehjemsoversigten. ▪ Som led i forsøget fastholdes, at der i hver kommune skal etableres mindst ét ældreråd, hvor medlemmerne vælges ved direkte valg. Ældrerådet skal rådgive kommunalbestyrelsen i ældrepolitiske spørgsmål, herunder om tiltag i forbindelse med velfærdsaftalerne.

¹⁵ Hegnspæle på ældreområdet er beskrevet mere i dybden i *Aftale om velfærdsaftaler på ældreområdet, 17. december 2020* (Regeringen, 2020).

Foruden de nationale hegnspæle har de tre forsøgskommuner haft mulighed for løbende at fastsætte kommunale hegnspæle for forsøget.

De besluttede kommunale hegnspæle i Langeland Kommune er:

- *Styrelsesvedtægt.* Styrelsesvedtægten beskriver rammerne for Langeland Kommunes styrelse. Af styrelsesvedtægten fremgår bl.a. antallet af medlemmer i kommunalbestyrelsen, hvilke stående udvalg kommunen har nedsat, deres arbejdsopgaver, samt hvilke opgaver borgmesteren varetager. Styrelsesvedtægten godkendes af nyvalgt kommunalbestyrelse.
- *Organisations- og ledelsesgrundlag.* Organisations- og ledelsesgrundlaget er resultatet af inddragelse af politikere, Hovedudvalg, Områderåd, lokale MED og medarbejdere i nøglepositioner i forhold til, hvad en bæredygtig organisation skal indeholde. Det er et nøgledokument, hvad angår værdigrundlag, fokusområder ved organisering og opgaveløsning, ledelsesgrundlag og organisationens opbygning.
- *Personalepolitiske værdier.* Personalepolitikens værdier/holdninger til en række centrale temaer ønskes fastholdt.
- *MED-aftalen.* Den lokale MED-aftale for Langeland Kommune er det skrevne grundlag for samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere og dermed basis for den dialog, der skal foregå på den enkelte arbejdsplads, på personalemøder og i MED-udvalg.
- *Principper for økonomistyring.* Principper for økonomistyring beskriver de overordnede regler og retningslinjer for styring af kommunens økonomi, overholdelse af budgetter og krav til kontroller, som skal udføres for at sikre en effektiv og ansvarlig administration af kommunens penge og ressourcer.
- *Aldersafgrænsning 67+.* Kommunalbestyrelsen har fastsat en aldersgrænse for borgere under velfærdsaftalerne på 67 år og derover, med undtagelse af yngre beboere på plejecentre.

De besluttede kommunale hegnspæle i Middelfart Kommune er:

- *Borgerens frie valg.* Regler og praksis, der er knyttet til borgerens frie valg.
- *Arbejds miljølovgivning.* Regler og praksis knyttet til arbejdsmiljølovgivning.

- *MED-aftale.* Eksisterende aftaler bibeholdes.
- *Økonomiske styringsprincipper.* Grundlæggende økonomiske styringsprincipper bibeholdes.
- *Aldersgrænse 67 år og ældre.* Velfærdsaftalen gælder i Middelfart Kommune for borgere på 67 år eller ældre. Dog er også yngre borgere inkluderet, såfremt de er bosat på ét af de kommunale plejehjem.

De besluttede kommunale hegnspæle i Viborg Kommune er:

- Viborg Kommunes Sammenhængsmodel.
- Ledelsesgrundlag og personalepolitiske værdier, fx MED-system, sygefraværshåndtering, mangfoldighed, arbejdsmiljø osv.

Ud over de ovenstående hegnspæle har kommunerne mulighed for løbende at tage stilling til eventuelle andre kommunale hegnspæle.

Analysens hovedpointer

Velfærdsaftalerne på ældreområdet havde på undersøgelsestidspunktet været i gang i et år, hvilket har sat rammerne for midtvejsevalueringen. Analysens hovedpointer er som følger:

- **Igangsatte forsøgsaktiviteter.** Kortlægningen af de igangsatte forsøgsaktiviteter viser, at der i de tre kommuner kan identificeres i alt 53 igangsatte forsøgsaktiviteter på ældreområdet. Derudover viser analysen også, at der er flere forsøgsaktiviteter på vej. De fleste forsøgsaktiviteter er indtil videre sat i gang på plejecentre og i hjemmeplejen/sygeplejen, men der er også forsøg omhandlende forebyggende hjemmebesøg, træning, dagcentre og hjælpemidler. Forsøgsaktiviteternes indhold retter sig særligt mod ændrede arbejdsgange, arbejdet med dokumentation samt afprøvning af andre indsatser til borgerne.
- **Forsøgsaktiviteter, der har krævet fritagelse.** 6 af de 53 forsøgsaktiviteter har krævet fritagelse fra national lovgivning. De 6 forsøgsaktiviteter dækker over 3 grupper af aktiviteter i form af forsøg omhandlende forebyggende hjemmebesøg, det kommunale tilsyn på plejecentre og madservice på et dagcenter.
- **Potentiale for og indikationer på virkninger.** Baselinemålingen viser, at der er et potentiale for at løfte kvaliteten, særligt i forhold til arbejdet med at øge det faglige råderum. Det ses også, at der er indikationer på, at de

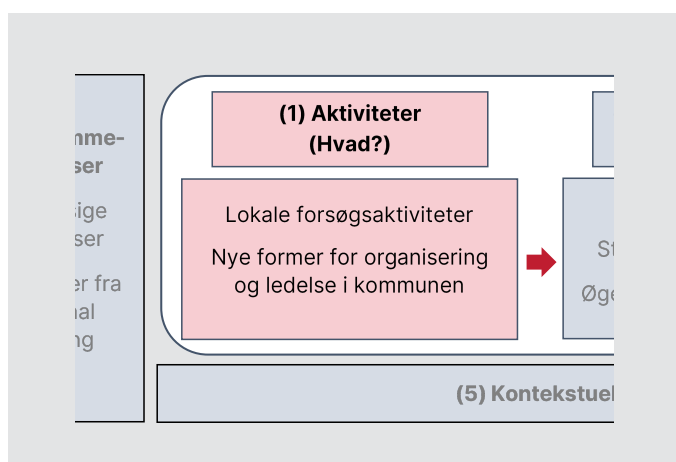
mange tiltag i kommunerne og de konkrete forsøgsaktiviteter, der er igangsat, samlet set kan føre til mere hensigtsmæssige arbejdsgange.

- **Virksomme mekanismer.** Der er lovende erfaringer med nogle af de elementer, der indgår i velfærdsaftalerne. Det gælder særligt arbejdet med at skabe et øget fagligt råderum for medarbejderne og lokale ledere.

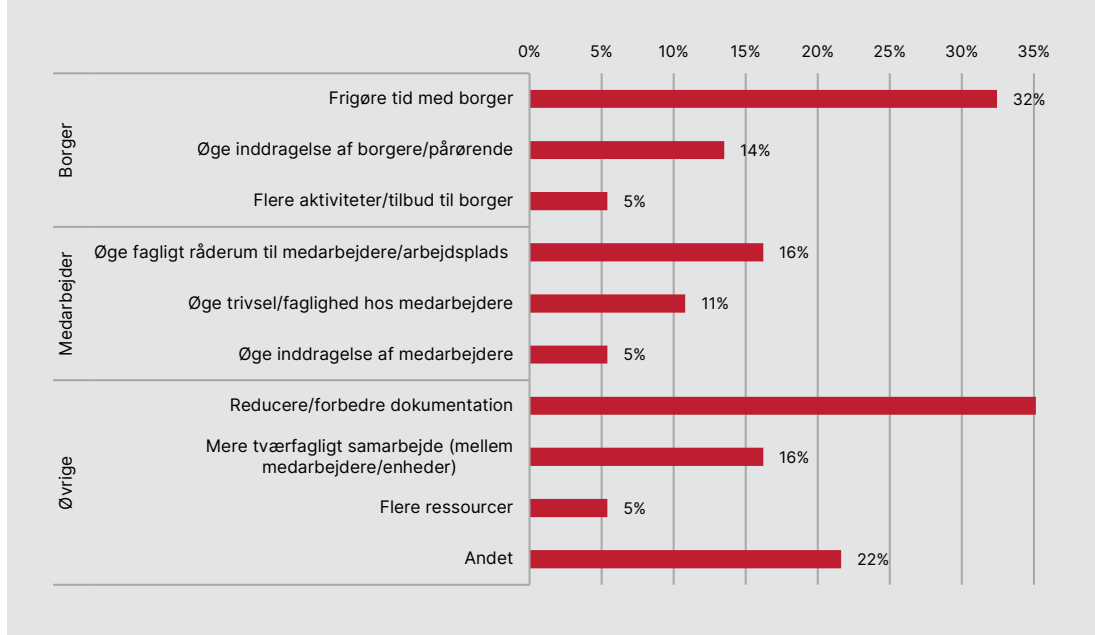
4.1 Igangsatte aktiviteter

I det følgende beskrives først de aktiviteter, der er sat i gang lokalt på ældreområdet som følge af arbejdet med velfærdsaftalerne. Dernæst beskrives, hvordan kommunerne på ældreområdet har arbejdet med organisering og ledelse i relation til velfærdsaftalerne.

Forud for/ved igangsættelsen af forsøget har lederne på ældreområdet i et åbent tekstfelt angivet, hvad de ser som de vigtigste elementer i velfærdsaftalerne i forhold til at øge kvaliteten af ældreplejen. Dette fremgår af figur 4.2. Figuren viser, at ca. en tredjedel af lederne angav, at de vigtigste elementer handler om at reducere/forbedre dokumentationen og frigøre mere af medarbejdernes tid til borgerne. Herefter er der omkring 15 % af lederne, som fremhævede et øget fagligt råderum, mere tværfagligt samarbejde og inddragelse af pårørende/borgere som det centrale i forhold til at øge kvaliteten af ældreplejen.



Figur 4.2 Ledernes vurdering af de vigtigste elementer i velfærdsaftalerne i forhold til at øge kvaliteten af ældreplejen



Anm.: Ledernes svar på det følgende åbne spørgsmål i baselinemålingen: Hvilke elementer er de vigtigste i arbejdet med velfærdsaftalerne i forhold til at øge kvaliteten af ældreplejen? Den enkelte leder kan godt have angivet flere elementer, hvorfor procenterne ikke summer til 100. n=37.

Kilde: VIVEs baselinemåling.

I det følgende undersøges det, hvordan de tre kommuner på ældreområdet har omsat disse forventninger til konkrete forsøgsaktiviteter efter ca. ét år med forsøget.

4.1.1 Aktiviteter lokalt på ældreområdet

Der var på opgørelsestidspunktet (1. august 2022) registreret i alt 53 unikke forsøgsaktiviteter, som var igangsat i de tre kommuner. Derudover havde kommunerne besluttet, at der skulle arbejdes med yderligere en række forsøgsaktiviteter, som endnu ikke var igangsat.

Tabel 4.2 viser, at de 53 igangsatte forsøgsaktiviteter fordeler sig på tværs af delområderne på ældreområdet. Der er ikke overraskende flest forsøgsaktiviteter på de store områder i form af plejecentre og hjemmeplejen/sygeplejen. Derudover er der også forsøgsaktiviteter på områderne for forebyggende

hjemmebesøg, træning, dagcentre og hjælpemidler. Det skal bemærkes, at antallet af opgjorte forsøgsaktiviteter bør ses i lyset af den betydelige grad af variation i karakteren og omfanget af de igangsatte forsøgsaktiviteter.

Tabel 4.2 Forsøgsaktiviteter fordelt på delområder i ældreplejen (n=53)

Hjemmepleje/ sygepleje	Plejecentre	Forebyggende hjemmebesøg	Træning	Dagcentre	Hjælpemidler	I alt (unikke)
16	29	4	3	2	1	53

Anm.: De igangsatte forsøgsaktiviteter vedrører aktiviteter, der efter planen var igangsat før 1. august 2022. Tabellen viser de i alt 53 igangsatte forsøgsaktiviteter. Blandt de 53 igangsatte forsøgsaktiviteter er der to forsøgsaktiviteter, som vedrører to områder, hvorfor tallene i tabellen summer til 55.

Kilde: VIVEs database over forsøgsaktiviteter.

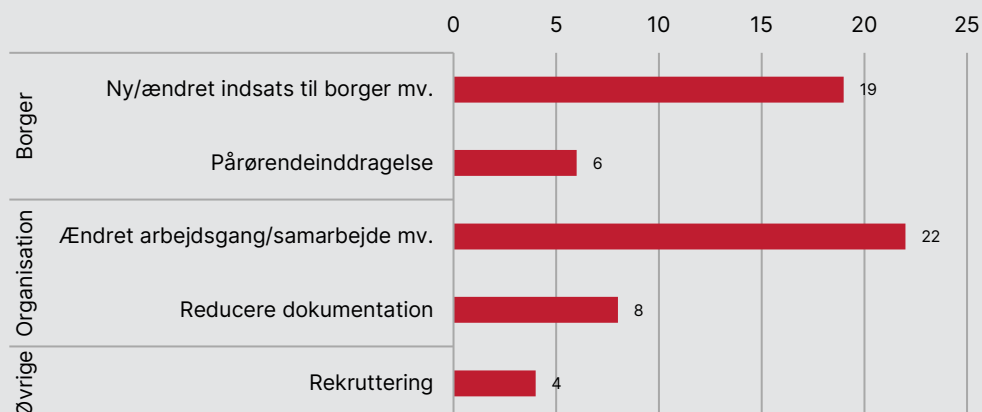
Der er store forskelle på karakteren af de igangsatte forsøgsaktiviteter. For det første varierer *omfanget* af forsøgsaktiviteterne. Nogle forsøgsaktiviteter vedrører kun en enkelt gruppe medarbejdere på én arbejdsplads, mens andre forsøgsaktiviteter er implementeret bredt i den enkelte kommune.

For det andet varierer *indholdet* af forsøgsaktiviteterne. Dette fremgår af figur 4.3, hvor de igangsatte forsøgsaktiviteter er kategoriseret efter deres hovedindhold. Figuren viser, at lidt under halvdelen af forsøgsaktiviteterne er rettet mod borgerne i form af afprøvning af nye/andre indsatser til modtagere af ældrepleje og/eller pårørendeinddragelse. Formålet med disse forsøgsaktiviteter er at forbedre den hjælp, som ydes til borgeren, og/eller at prioritere indsatser ud fra en faglig og ressourcemæssig vurdering.

Eksempler på borgerrettede forsøgsaktiviteter kan være kommunernes arbejde med andre kriterier og intervaller for forebyggende hjemmebesøg (se afsnit 4.3 og 4.4) og indsatsen "Fremtidens Ældreliv" i Middelfart Kommune, hvor hjemmeplejen har afprøvet en ny fleksibel indsats (se afsnit 4.4).

Figur 4.3 viser samtidig, at lidt mere end halvdelen af forsøgsaktiviteterne er rettet internt mod organisationen i form af ændrede arbejds gange/samarbejdsrelationer og/eller dokumentation. Formålet med disse forsøgsaktiviteter er at anvende ressourcer mere effektivt og derved kunne frigøre ressourcer til fx borgeren eller til andre områder.

Figur 4.3 Forsøgsaktiviteternes primære indhold



Anm.: Blandt de 53 igangsatte forsøgsaktiviteter er der 6 forsøgsaktiviteter, hvis indhold retter sig mod flere elementer, hvorfor forsøgsaktiviteterne summer til 59. n=53.

Kilde: VIVEs database over forsøgsaktiviteter.

Eksempler på organisationsrettede forsøgsaktiviteter er afprøvning af et tættere samarbejde mellem hjemmepleje og visitation i Langeland Kommune (Boks 4.1) og arbejdet med at reducere afbrydelser i hjemmeplejen og sygeplejen i Viborg Kommune (Boks 4.2). Et andet eksempel er Viborg Kommunes forsøg med at frigøre sundhedsfagligt personale (fx sygeplejersker og social- og sundhedsmedarbejdere) i hjemmeplejen til de borgernære opgaver ved at ansætte ikke-sundhedsuddannet personale til at udføre en række praktiske opgaver. Disse opgaver kan fx være håndtering af personalebeklædning og tankning af biler. Dette personale rekrutteres fra ikke-sundhedsuddannede faggrupper i samarbejde med Jobcenter Viborg. Forsøgsaktiviteten adresserer dermed også kommunens rekrutteringsudfordring i forhold til sundhedsfagligt personale.

Boks 4.1 indeholder en beskrivelse af en organisationsrettet forsøgsaktivitet i Langeland Kommune, hvor visitatorer fra myndighedsafdelingen fast har deltaget i ugentlige gruppemøder i hjemmeplejen. Målet har været dels at forbedre hjemmeplejens dokumentationspraksis, dels at sikre en mere kvalificeret og hurtigere stillingtagen til borgerens behov for hjælp.

Boks 4.1 Eksempel på forsøgsaktivitet rettet med organisation: Tættere samarbejde mellem hjemmepleje og visitation i Langeland Kommune

Indhold af forsøgsaktivitet

- Der afprøves et tættere samarbejde mellem hjemmeplejen og visitationen gennem regelmæssige møder.
- Målet er at styrke medarbejdernes forståelse af krav til dokumentation samt kvaliteten af dokumentation for derigennem at sikre et smidigere og mere effektivt samarbejde mellem de to enheder til gavn for borgere og medarbejdere.
- Forsøgsaktiviteten består i, at en visitator fra myndigheden deltager i ugentlige gruppemøder. På gruppemøderne deltager i forvejen andre faggrupper, herunder sygeplejersker og ergoterapeuter.

En anden organisationsrettet forsøgsaktivitet fremgår af Boks 4.2. Viborg Kommune har arbejdet med at reducere antallet af afbrydelser i hjemmeplejen og sygeplejen. Blandt andet har man arbejdet med at skabe et mere effektivt og tillidsfuldt samarbejde mellem den udekørende pleje og vagtcentralen i Silkeborg, der omstiller opkald fra borgere i ydertimer.

En medarbejder fra aftensygeplejen i Viborg Kommune har i den sammenhæng besøgt vagtcentralen, hvilket har givet en gensidig forståelse af arbejdsvilkår og informationsbehov. Informanter oplever, at forsøgsaktiviteten i betydelig grad har smidiggjort kommunikationen mellem vagtcentral og hjemmeplejen/sygeplejen. For eksempel er vagtcentralen blevet mere opmærksom på, at de i relevante tilfælde kan henvise borgere til dagvagten, samt på at få flere oplysninger om borgeren, så de efterfølgende kan slås op af det sundhedsfaglige personale. Vagtcentralen er også blevet bedre til at henvende sig direkte til hjemmeplejen frem for sygeplejen, hvis opkaldet vedrører hjemmeplejens opgaver.

Boks 4.2 Eksempel på forsøgsaktivitet rettet med organisation: Reduktion i antallet af telefoniske opkald i hjemmeplejen/sygeplejen i Viborg Kommune

Indhold af forsøgsaktivitet

- Borgere oplever jævnligt, at medarbejderne i borgernes hjem er nødt til at tale i telefon, mens de er hos borgeren.
- For at skabe mere nærvær i opgaveløsningen og frigøre tid hos medarbejderne arbejdes der på at reducere antallet af afbrydelser. Dette gøres i form af nye leveregler for medarbejderne.
- Konkret har man bl.a. arbejdet med en mere hensigtsmæssig kommunikation mellem kommunens udekørende pleje og vagtcentralen i Silkeborg, der omstiller opkald fra borgere i ydertimer og i weekender.
- Dette har reduceret antallet af borgere, som omstilles "forkert" og uden de nødvendige informationer.

Viborg Kommunes forsøgsaktivitet om at reducere omfanget af afbrydelser i arbejdet har desuden fokuseret på at minimere antallet af ikke-akutte opkald mellem kolleger i hjemmeplejen. Således er der arbejdet med en række leveregler, hvor man i højere grad bruger fællesmøder til koordinering, ringer til planlægger frem for kollegaer, sms'er frem for at ringe og husker at markere gennemførte borgerbesøg i omsorgssystemet.

4.1.2 Nye former for organisering og ledelse i kommunerne

I det følgende fremlægges de foreløbige erfaringer i forhold til, hvordan kommunerne har arbejdet med velfærdsaftalerne på det organisatoriske og ledelsesmæssige niveau.

I alle tre kommuner er der et stort *politisk fokus* på velfærdsaftalerne. Kommunalbestyrelsen har indledningsvist taget stilling til eventuelle kommunale hegnspele for forsøget. Velfærdsaftalerne har herefter været et hyppigt punkt på dagsordenen i de relevante politiske udvalg og i kommunalbestyrelsen. Dette har ifølge informanterne udløst et vist pres på forvaltning og ledere i forhold til at præstere nogle resultater. At være udvalgt som blot 1 ud af 3 kommuner på ældreområdet har dermed skabt et særligt pres, og formentlig også en særlig motivation, i forsøgskommunerne.

Der er på tværs af kommunerne variation i forhold til, hvad der er politikernes rolle i de løbende forsøgsaktiviteter. For eksempel har det politiske fagudvalg i Langeland Kommune besluttet, at udvalget skal godkende igangsættelse af forsøgsaktiviteter, der indebærer frisættelse for lovbestemmelser. Forsøgsaktiviteter, der ikke vedrører frisættelser for lovbestemmelser, kan igangsættes administrativt, medmindre de forventes at indebære en udgift. Til sammenligning orienteres politikerne i Viborg Kommune løbende om de igangsatte forsøgsaktiviteter, fx via løbende nyhedsbreve om forsøget. Politikerne i Viborg Kommune træffer herefter – på baggrund af en intern evaluering af forsøgsaktiviteterne og indstilling fra forvaltningen – beslutning om implementering af de enkelte forsøgsaktiviteter.

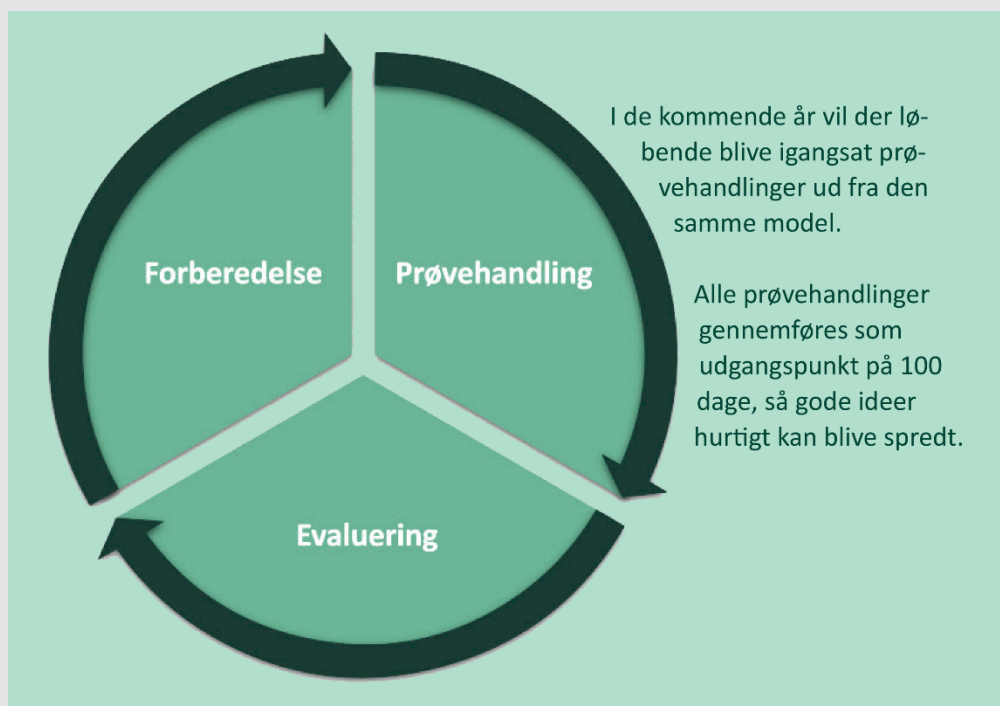
I forhold til den *administrative organisering og styring* af forsøget er der i alle tre kommuner en anerkendelse af, at forsøget for at blive en succes kræver ejerskab og meningsfuldhed hos de udførende medarbejdere. Ifølge informanterne afhænger dette naturligvis af meget andet end tilrettelæggelsen af forsøget. Alligevel er det oplevelsen, at en række greb vedrørende organisering og styring kan understøtte fremdrift og ejerskab.

Det drejer sig for det første om arbejdet med strukturerede processer for at opnå viden om borgernes ønsker, fx via borgermøder og borgerinterviews, hvilket alle tre kommuner har arbejdet med. Formålet hermed har været at understøtte, at arbejdet med velfærdsaftalerne tager udgangspunkt i borgerens ønsker.

For det andet har der været arbejdet systematisk med at få medarbejdernes idéer og forslag udmøntet i forsøgsaktiviteter. Et eksempel på en måde at organisere arbejdet med forsøgsaktiviteterne på – og få medarbejdernes egne forslag i spil – er Viborg Kommune, jf. Boks 4.3. Her er der arbejdet med en afprøvningsmodel for forsøgsaktiviteter. I denne afprøvningsmodel identificerer og forbereder Viborg Kommune først forsøgsaktiviteter, ofte efter inddragende medarbejderprocesser. Herefter afprøves forsøgsaktiviteterne som udgangspunkt i ca. 100 dage. Efter de 100 dage evalueres forsøgsaktiviteterne, og det besluttes, om den enkelte forsøgsaktivitet skal stoppes (rød), videreføres som forsøg (gul) eller implementeres bredt i kommunen (grøn).

Boks 4.3 Eksempel på organisering: Afprøvningsmodel for forsøgsaktiviteter i Viborg Kommune

Proces



Eksempel

Frigørelse af sundhedsfagligt personale til borgernære opgaver

Afprøvet i Distrikt Viborg Midt, Distrikt Vesterparken og Distrikt Sønderly

Indstilling:
Implementere prøvehandlingen på alle arbejdspladser med pleje- og sundhedspersonale med fokus på:

- Lokalt tilpassede modeller inden for eksisterende økonomiske ramme
- Evaluering efter seks måneder

X

Kilde: VIVE og Viborg Kommune.

Informanter nævner dog, at det kan være en udfordring for inddragelsen, hvis medarbejderne ikke præsenteres for rammerne for inddragelsen og de områder, hvor det er muligt at øve medindflydelse. Denne udfordring er udtryk for et mere generelt opmærksomhedspunkt vedrørende velfærdsaftalerne i form af kommunernes arbejde med at afklare grænserne for frisættelsen. Interviewene på ældreområdet viser således, at forsøgskommunerne til stadighed forsøger at balancere dels hensynet til større indflydelse og fagligt råderum til medarbejderne, dels hensynet til central rammesætning, styring og opfølgning på forsøgsaktiviteter. I den sammenhæng vedrører hensynet til central styring

og rammesætning bl.a., hvor store forskelle kommunen vil acceptere på tværs af ældreområdet enheder, og hvor meget kommunen ønsker at gardere sig i forhold til fx klager.

Ud over betydningen af den administrative organisering og styring fremhæver informanterne endelig den helt centrale betydning af *ledelse* i forhold til arbejdet med velfærdsaftalerne. Forvaltningsledelsen opgave er især at skabe rammerne for enhedernes arbejde, rydde sten af vejen, skabe arbejdsro for medarbejderne og sikre fremdriften. Dette kan i praksis understøttes via fx den valgte organisering af forsøget og ved løbende afklaringer og forventningsafstemning opadtil og udadtil. De gennemførte interviews på ældreområdet viser, at der i arbejdet med velfærdsaftalerne kan være forskel på, i hvor høj grad decentrale ledere og medarbejdere fra forskellige faggrupper efterspørger at blive understøttet af forvaltningsledelsen.

Det fremgår derudover, at decentrale ledere har en vigtig opgave i at oversætte velfærdsaftalerne til deres arbejdsplads, herunder de arbejdsmetoder og udfordringer, der optager medarbejderne. En leder i hjemmeplejen fortæller:



Det er et ændret mindset, hvor der skal tænkes nyt og frit. Det tager tid og kræver ledelse gennem lang tid. Vi vil gerne, at tingene opstår nedefra, så fx har en fra forvaltningen været ude i alle grupperne og fortælle om velfærdsaftalen [...]

Indsatserne skal være på baggrund af noget, som medarbejderne kan se som en udfordring. Ofte er det lederen, der så fører det videre. Når lederne har hørt en bestemt type udfordring hos medarbejderne nok gange, så kan lederne tage aktion. Det handler meget om, hvad vi bøvler med nu. Det kunne fx være pårørendesamarbejde eller vores indsatser, når borgere udskrives fra hospitalet.

De indsatser, vi så sætter i værk, tager ikke mere tid, fordi medarbejderne oplever, at de på den måde kan forebygge frem for at være bagfter og slukke ildebrande.

Leder i hjemmeplejen, kommune 2, case 2

4.2 Potentiale for og indikationer på virkninger

Det er generelt for tidligt at vurdere velfærdsaftalernes og de konkrete forsøgsaktiviteters virkninger og betydning for kvalitet. På ældreområdet indgik man velfærdsaftalerne med virkning fra september 2021, hvorfor forsøget kun havde været ét år på undersøgelsestidspunktet. På undersøgelsestidspunktet kunne der med andre ord kun gives en vurdering af potentialet for at løfte kvaliteten og indikationer på forsøgets mulige virkninger.



Virkningerne kan opdeles i dels resultater for den kvalitet, som leveres til borgerne, dels resultater for medarbejderne i form af ændret trivsel og motivation. Dette uddybes i det følgende.

4.2.1 Virkninger for borgerne

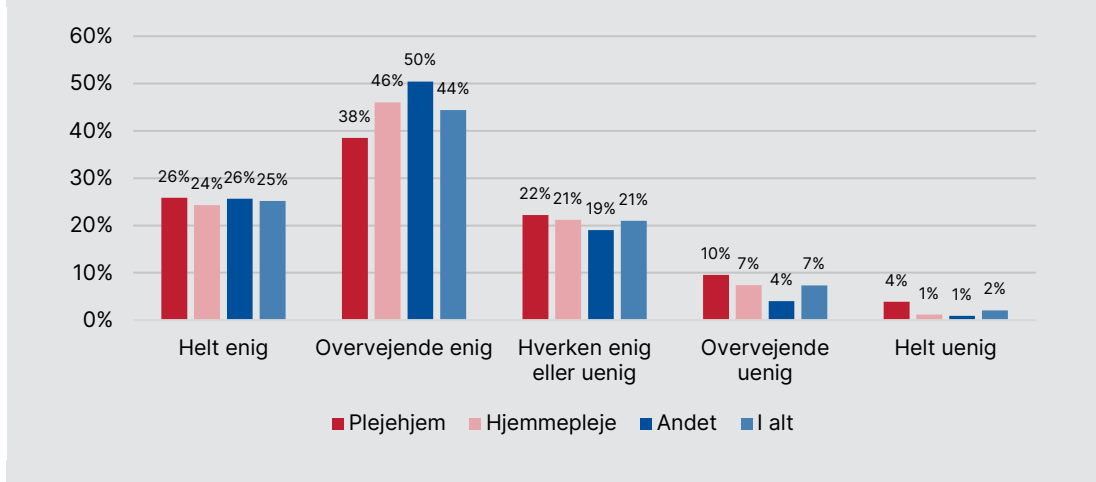
VIVE har i baselinemålingen afdækket lederes og medarbejderes vurdering af den kvalitet, som borgerne på de tre kommuners ældreområde modtog, før forsøget gik i gang. Resultater fra dele af denne baselinemåling præsenteres i det følgende.¹⁶ Formålet er at vurdere udgangspunktet før kommunernes arbejde med velfærdsaftalerne og derved også opnå en pejling på potentialet for velfærdsaftalerne.

Figur 4.4 viser, at det på tværs af ældreområdet er omkring 70 % af medarbejderne, som er helt eller overvejende enige i, at den enkelte borger får den hjælp, som vedkommende har brug for. Det er særligt på plejecentre og i hjemmeplejen, at medarbejderne var lidt mindre positive i forhold til den oplevede kvalitet for borgerne¹⁷. Medarbejdere fra det øvrige ældreområde, herunder sygeplejen, træningsenhed, forebyggelse og visitationen, var samlet set mere positive i forhold til, om den enkelte borger får den nødvendige hjælp.

¹⁶ For ledernes svar på baselinemålingen henvises til Hjelmars m.fl. 2022.

¹⁷ For en uddybning af den statistiske og praktiske forskel mellem delområderne, herunder en yderligere opdeling på de enkelte delområder på ældreområdet, se Foged, Hjelmars & Jakobsen 2022, s. 250.

Figur 4.4 Den enkelte borger får den hjælp, som vedkommende har brug for



Anm.: Kun besvarelser fra medarbejdere. Spm.: Den enkelte borger får den hjælp, som vedkommende har brug for. N=1.353. 'Ved ikke'-svar er sorteret fra (n=25). Respondenter, der ikke har angivet enhed er sorteret fra (n=125).

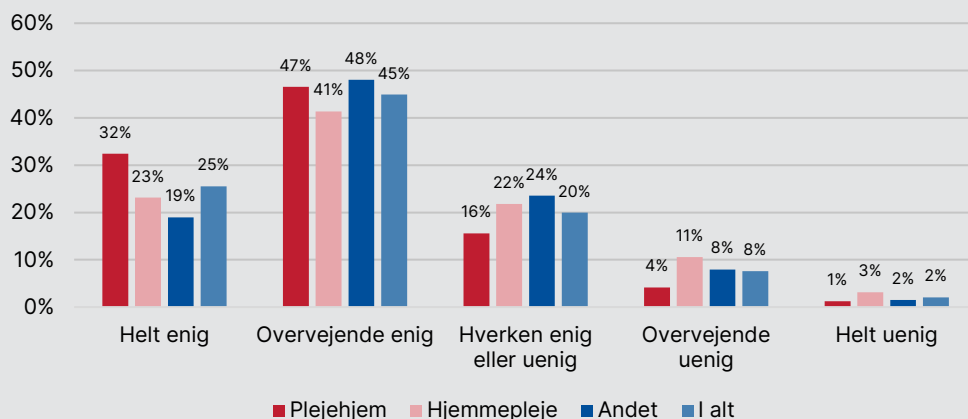
Kilde: VIVES baselinemåling.

Et tilsvarende billede af, at plejecentre og hjemmepleje scorer lidt lavere end de øvrige områder, findes også på andre dimensioner af den oplevede kvalitet.¹⁸ Det gælder fx oplevelsen af, hvorvidt der er sammenhæng og kontinuitet i hjælpen til borgere. Dette fremgår af figur 4.5, som samtidig viser, at oplevelsen af sammenhæng og kontinuitet var mindst i hjemmeplejen, hvor lidt mindre end to tredjedele var enige i udsagnet om, at "der er sammenhæng og kontinuitet i hjælpen til borgeren."¹⁹

¹⁸ Se også Hjelmars m.fl. 2022.

¹⁹ For en uddybning af den statistiske og praktiske forskel mellem delområderne, herunder en yderligere opdeling på de enkelte delområder på ældreområdet, se Foged, Hjelmars & Jakobsen 2022, s. 247.

Figur 4.5 Der er sammenhæng og kontinuitet i hjælpen til borgeren



Anm.: Kun besvarelser fra medarbejdere. Spm.: Der er sammenhæng og kontinuitet i hjælpen til borgeren. N=1.318. 'Ved ikke'-svar er sorteret fra (n=62). Respondenter, der ikke har angivet enhed er sorteret fra (n=76).

Kilde: VIVES baselinemåling.

Et eksempel på en indsats med mulige positive virkninger for borgere og kommune er "Fremtidens Ældrelev" i Middelfart Kommune, hvor hjemmeplejen har afprøvet en ny og fleksibel ydelse. Formålet er at afsætte mere tid til de borgernære indsatser, der falder uden for det eksisterende indsatskatalog. Det kan fx være tid til at følge en borger til læge eller misbrugscenter, arrangere begivenheder i boligområder, investere i bedre pårørendesamarbejde eller lave aktiviteter såsom at købe ind, bage og så blomster i plantekasser.

Informanterne vurderer, at "Fremtidens Ældrelev" allerede har positive virkninger for både borgere, der får mere nærværende hjælp, og kommunen, som ved en større tidlig indsats kan undgå senere udfordringer for borgeren. En ældre kvinde, som har modtaget indsatsen "Fremtidens Ældrelev" fortæller eksempelvis, at hun med afsæt i indsatsen efterfølgende er kommet mere ud af huset. Dette fremgår af Boks 4.4.

Boks 4.4 Eksempel på en borgers oplevelse af indsatsen "Fremtidens Ældreliv" i Middelfart Kommune

- Kvinden og hendes mand får hjemmehjælp af Middelfart Kommune. Borgeren kom før meget sjældent uden for døren. Hun var bange for at falde, hvis hun selv skulle gå ned i byen.
- Som en del af indsatsen "Fremtidens Ældreliv" har borgeren imidlertid bl.a. været nede i byen og købe tøj til sig selv med en medarbejder fra kommunen. Det var medarbejderen fra hjemmeplejen, der foreslog det.
- Borgeren og medarbejderen aftalte en dag for indkøbsturen. Det viste sig, at borgeren selv var taget ned i byen dagen før aftalen med medarbejderen og således havde udset sig, hvad hun ville købe af tøj. Så var hun klar til aftalen med medarbejderen dagen efter. Det var en rigtig god oplevelse, fortæller borgeren.
- Nu får borgeren klippekort en halv time om ugen, som en slags forlængelse af "Fremtidens ældreliv". Det bruger hun fx på gåture og hjælp til selv at købe gaver. Borgeren fortæller, at det er en rigtig dejlig fornemmelse selv at kunne købe gaver til sin familie, ligesom det er rigtig rart at komme uden for døren.
- Næste gang skal borgeren med en medarbejder ned i dagcenteret. Det er hun lidt spændt på. Hun har tidligere brugt meget tid på håndarbejde, så det kan jo være, man kan få lov til det, fortæller hun.

Kilde: VIVE-interview med borger.

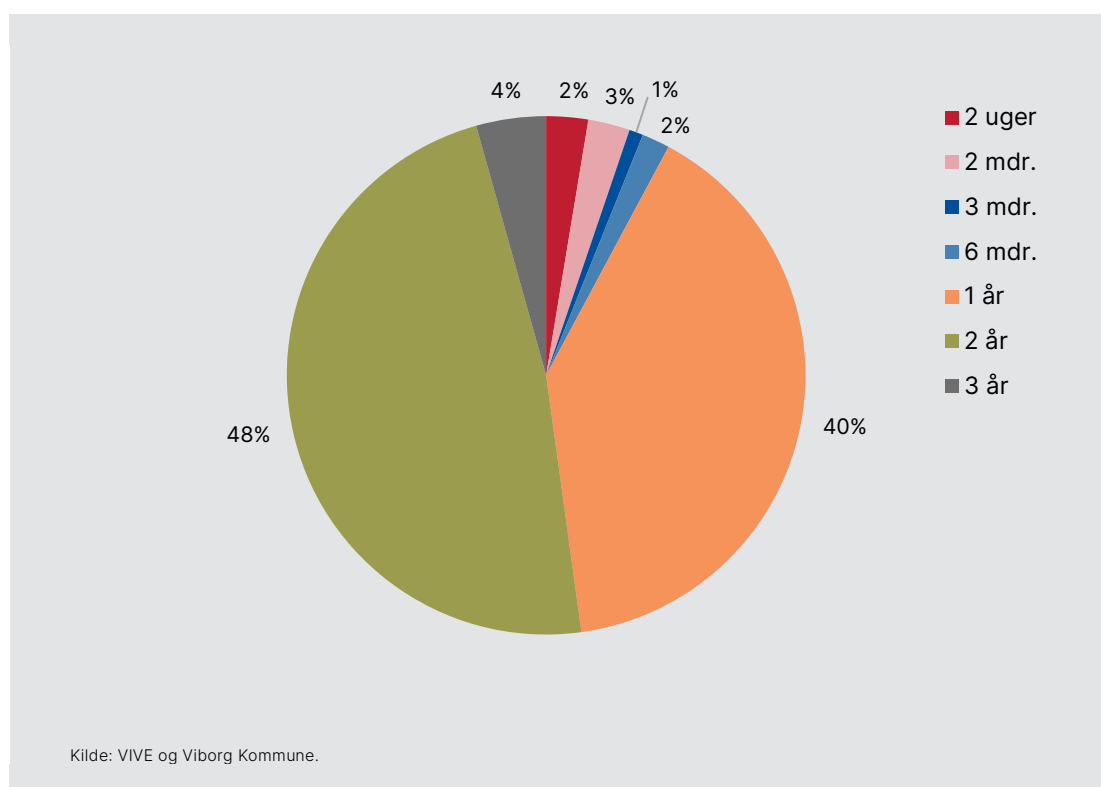
Et andet eksempel på en indsats med mulige positive virkninger for borgere og kommune er forsøget omkring en ændring af kriterier og intervaller for forebyggende hjemmebesøg i Viborg Kommune. Denne forsøgsaktivitet betyder, at der gives en individuel faglig vurdering af besøgsintervaller for borgere frem for at følge bestemmelserne i servicelovens § 79 a stk. 1-2. Ifølge disse bestemmelser skal kommunen tilbyde mindst ét årligt forebyggende hjemmebesøg til borgere i det år, de fylder henholdsvis 75 og 80 år samt til borgere, der er over 82 år (se også Tabel 4.3). Forsøgsaktiviteten i Viborg Kommune omfatter de 80-årige borgere i kommunen samt borgere over 82 år. Derimod er de 75-årige ikke inkluderet i prøvehandlingen, da kommunens egne data viser, at der er mange afbud fra og forgæves kommunale besøg til de 75-årige borgere.

Prøvehandlingen vedrørende forebyggende hjemmebesøg i Viborg Kommune har betydet, at nogle borgere ud fra en faglig vurdering tilbydes flere forebyggende besøg inden for et år, mens det for andre borgere – og i dialog med den enkelte – kan aftales, at der ikke tilbydes et forebyggende besøg inden for et år.

I forhold til den nuværende lovgivning, hvor den ældre *skal* tilbydes mindst et årligt forebyggende hjemmebesøg, indebærer forsøgsaktiviteten dermed, at kommunen og borgeren kan aftale, at vedkommende fx tilbydes næste forebyggende hjemmebesøg om to år. Det nye er med andre ord, at kommunen ikke længere tilbyder et årligt forebyggende hjemmebesøg til alle de ældre, der i dag er omfattet af servicelovens § 79 a. Formålet er at frigøre ressourcer til andre borgere med et vurderet større behov.

Viborg Kommune ønsker selv at følge virkningerne af dette forsøg. De følger bl.a. de tilbudte besøgsintervaller for borgerne i målgruppen. Boks 4.5 viser i den forbindelse andelen af borgere over 80 år i Viborg Kommune, der på undersøgelsestidspunktet blev tilbudt et forebyggende hjemmebesøg årligt eller hver andet år, samt andelen af borgere, hvor det er blevet muligt at prioritere at tilbyde besøg hyppigere. Det skal bemærkes, at lovgivningen også i dag muliggør, at en kommune kan tilbyde mere end ét årligt forebyggende hjemmebesøg til den enkelte borger. Det nye er dermed, at kommunen ikke længere tilbyder et årligt forebyggende hjemmebesøg til alle de ældre, der ellers i dag er omfattet af servicelovens § 79 a. Hensigten er at frigøre ressourcer til andre borgere med et vurderet større behov for forebyggende hjemmebesøg.

Boks 4.5 Forebyggende hjemmebesøg i Viborg Kommune: Et øjebliksbillede over tilbudte besøgsintervaller for 80+-årige, 2022



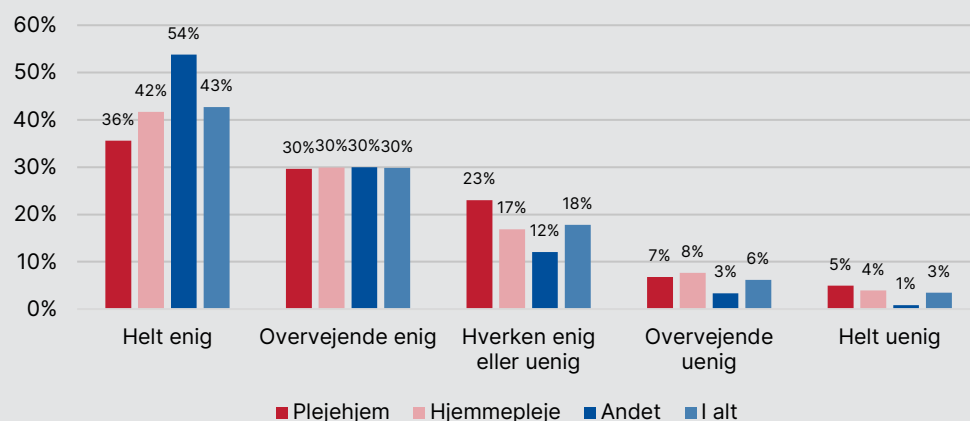
4.2.2 Virkninger for medarbejderne

Ligesom det er for tidligt at vurdere velfærdsaftalernes betydning for kvalitet for borgerne, så er det også for tidligt at lave en præcis vurdering af eventuelle virkninger for medarbejdernes trivsel og motivation.

Ser vi på VIVEs baselinemåling, så tegner den et billede af, at næsten alle medarbejdere på ældreområdet er glade for at udføre deres arbejde (Hjelmar m.fl. 2022). De samme medarbejdere vil også typisk anbefale deres arbejde til andre. Figur 4.6 viser således, at 73 % af medarbejderne på ældreområdet var helt eller overvejende enige i, at de vil anbefale deres arbejde til andre.

Det fremgår, at scoren er lavere for plejecentre og i hjemmeplejen sammenlignet med de øvrige delområder. For medarbejdere på plejecentre, som er den gruppe, som i mindst udstrækning vil anbefale deres arbejde, er det to tredjedele, som var helt eller overvejende enige i, at de vil anbefale deres arbejde til andre.

Figur 4.6 Jeg vil anbefale mit arbejde til andre



Anm.: Kun besvarelser fra medarbejdere. Spm.: Jeg vil anbefale mit arbejde til andre. N=1.354. 'Ved ikke'-svar er sorteret fra (n=27). Respondenter, der ikke har angivet enhed er sorteret fra (n=176).

Kilde: VIVEs baselinemåling.

Ser vi på VIVEs øvrige dataindsamling, så er der foreløbige indikationer på, at velfærdsaftalerne kan øge medarbejdernes trivsel og motivation på ældreområdet. De gennemførte interviews viser således, at det, der særligt bidrager til medarbejdernes trivsel og motivation, er oplevelsen af at have de rigtige rammer til at levere en omsorgsfuld og faglig meningsfuld hjælp.

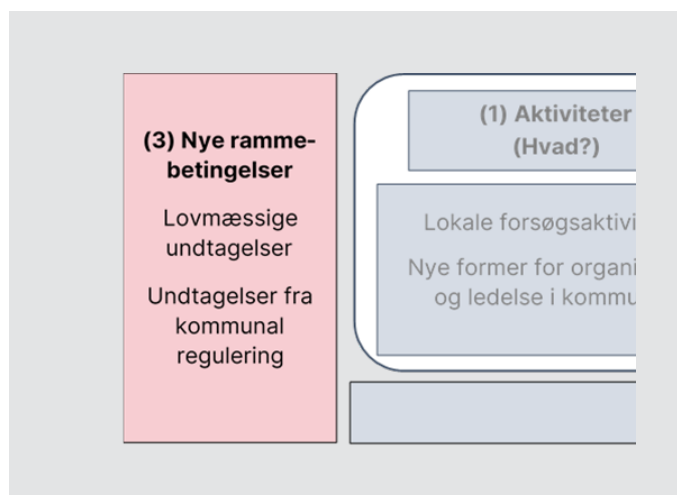
Ifølge de interviewede medarbejdere er udfordringerne med rammerne om deres arbejde i mange tilfælde relateret til elementer, der også udpeges i velfærdsaftalerne. Det drejer sig dels om oplevelsen af mange tidskrævende dokumentationskrav og regler, dels om en oplevelse af manglende fagligt råderum og inddragelse. Hvordan velfærdsaftalerne indtil videre har forholdt sig til disse regler og procesmekanismer uddybes i afsnit 4.3 og 4.4.

Endelig bemærkes det, at flere informanter angiver, at velfærdsaftalerne også kan få en negativ medarbejdereffekt, såfremt medarbejdere bliver skuffede over arbejdet med forsøget. Det kan fx være en skuffelse over, at der ikke følger ekstra ressourcer med, eller en skuffelse over, at arbejdet med velfærdsaftalerne nogle steder kan kobles til besparelser. Det kan også være en skuffelse over manglende inddragelse, at forsøgsaktiviteter ikke er meningsfulde og nyskabende, at der ikke opleves en tilstrækkelig fremdrift, eller at medarbejderne oplever sig mindre "frisat" end forventet.

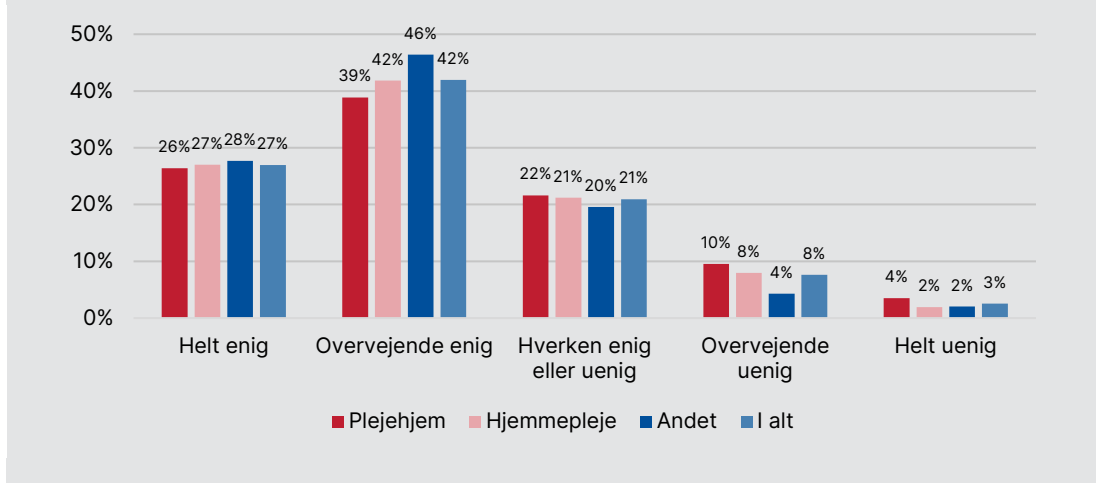
4.3 Arbejdet med regler og dokumentation

I det følgende gennemgås først de forsøgsaktiviteter, som har krævet fritagelse fra national lovgivning. Derefter beskrives de forsøgsaktiviteter, som i forskellig grad vedrører afskaffelse/ændring af kommunens egne regler og arbejdsgange med fokus på reduktion/forbedring af lokal dokumentation.

Indledningsvist er det relevant at belyse, i hvilken grad de administrative opgaver virkede understøttede for medarbejderne før igangsættelsen af forsøget med velfærdsaftalerne. Figur 4.7 viser, at to tredjedele af medarbejderne på ældreområdet var helt eller overvejende enige i, at deres administrative opgaver virker understøttende for deres arbejde. I lyset af den megen omtale af registreringer og dokumentation på ældreområdet, er det således værd at bemærke, at de fleste medarbejdere i ældrekommunerne forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne mente, at deres administrative opgaver understøtter arbejdet med at levere kvalitet. Dette er dog ikke ensbetydende med, at medarbejderne oplever dokumentationsopgaven som let, og at det administrative arbejde ikke kan gøres smartere og hurtigere (se fx afsnit 4.1.1 og 4.3.2).



Figur 4.7 Langt de fleste af mine administrative opgaver understøtter arbejdet med at levere kvalitet til borgeren



Anm.: Kun besvarelser fra medarbejdere. Spm.: Langt de fleste af mine administrative opgaver understøtter arbejdet med at levere kvalitet til borgeren. N=1.342. 'Ved ikke'-svar er sorteret fra (n=41). Respondenter, der ikke har angivet enhed er sorteret fra (n=66).

Kilde: VIVES baselinemåling.

4.3.1 Nationale regler

Tabel 4.3 viser de tre kategorier af forsøgsaktiviteter på ældreområdet, som har krævet fritagelse fra national lovgivning: forebyggende hjemmebesøg, det kommunale tilsyn samt madservice. Der er tale om i alt seks forsøgsaktiviteter på tværs af de tre deltagerkommuner. Alle tre kommuner har forsøg med forebyggende hjemmebesøg, heraf to forskellige forsøg med forebyggende hjemmebesøg i Langeland Kommune. Derudover gennemfører Langeland Kommune et forsøg med det kommunale tilsyn, og Viborg Kommune gennemfører et forsøg med madservice, som begge kræver fritagelse fra national lovgivning.

Samlet vil det sige, at 6 ud af de 53 igangsatte forsøg har krævet den tildelte frisættelse fra national lovgivning. Det betyder samtidig, at knap 9 ud af 10 af de igangsatte forsøgsaktiviteter ikke har krævet fritagelse fra national lovgivning. Det skal i den sammenhæng nævnes, at kommunerne på undersøgelsestidspunktet planlagde at igangsætte flere forsøgsaktiviteter, som kræver en fritagelse fra national lov.

Tabel 4.3 Forsøgsaktiviteter på ældreområdet, der har krævet fritagelse fra national lovgivning

<p>Forebyggende hjemmebesøg</p> <p><u>Forsøgsaktivitet 1</u> Forsøgsaktiviteten betyder, at der gives en individuel faglig vurdering af besøgsintervallet for borgere.</p> <p>Formålet er en bedre prioritering af medarbejderressourcer baseret på en faglig vurdering af den enkeltes behov for forebyggende hjemmebesøg.</p> <p><u>Forsøgsaktivitet 2</u> Forsøgsaktiviteten betyder, at der ikke længere tilbydes forebyggende hjemmebesøg til borgere, der <i>alene</i> er visiteret til praktisk hjælp af kommunen.</p> <p>Formålet er at frigøre ressourcer ud fra en betragtning om, at de medarbejdere, der leverer praktisk hjælp, i forvejen observerer borgerens tilstand og funktionsniveau.</p>	<p>Serviceovens § 79 a.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Stk. 1. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde mindst et årligt forebyggende hjemmebesøg til alle borgere, der er fyldt 82 år, og som bor i kommunen, jf. dog stk. 2-4.</i> ▪ <i>Stk. 2 Kommunalbestyrelsen skal tilbyde et forebyggende hjemmebesøg til alle borgere, som bor i kommunen, i deres fyldte 75. år og deres fyldte 80. år.</i> ▪ <i>Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde et forebyggende hjemmebesøg til alle borgere, som bor alene i kommunen, i deres fyldte 70. år.</i> ▪ <i>Stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde forebyggende hjemmebesøg efter behov til borgere i alderen 65 år til 81 år, som er i særlig risiko for at få nedsat social, psykisk eller fysisk funktionsevne, og som bor i kommunen.</i> ▪ <i>Stk. 5 Kommunalbestyrelsen tilrettelægger besøgene efter behov, jf. dog stk. 1-3.</i> ▪ <i>Stk. 6. Kommunalbestyrelsen kan vælge at undtage de borgere, som modtager både personlig pleje og praktisk hjælp efter § 83, fra ordningen om forebyggende hjemmebesøg</i>
<p>Kommunalt tilsyn</p> <p>Forsøgsaktiviteten betyder, at det kommunale tilsyn på plejecentre og i hjemmeplejen foretages i et hul hen over to år frem for som et årligt tilsyn. Tilsynet på kommunens plejecentre gennemføres efter en ny faglig metode.</p> <p>Formålet er at gøre det kommunale tilsyn mindre ressourcekrævende og mere fokuseret på at løfte faglighed og kvaliteten i det daglige arbejde. Hermed tænkes der på relevant og præcis journalføring og dokumentation.</p>	<p>Serviceovens § 151, stk. 2.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Som led i tilsynsforpligtelsen efter stk. 1 skal kommunalbestyrelsen hvert år foretage mindst ét uanmeldt tilsynsbesøg på plejehjem m.v., jf. § 192, i plejeboligbebyggelser, der er omfattet af lov om almene boliger m.v. eller lov om boliger for ældre og personer med handicap, og i andre, tilsvarende boligenheder i kommunen.</i>
<p>Madservice</p> <p>Forsøgsaktiviteten betyder, at borgere, der er henvist/visiteret til personalestyrede dagcentre (§ 79) samtidig visiteres til Madservice Café de dage, de er i dagcenter. Altså en udvidelse af målgruppen for servicelovens § 83, stk. 2 til også at gælde borgere, som ud fra en faglig vurdering deltager i den forebyggende og rehabiliterende indsats på personalestyrede dagcentre.</p> <p>Formålet er, at borgere i aktivitetstilbud tilbydes ensartet serviceniveau på baggrund af den faglige vurdering.</p>	<p>Serviceovens § 83, stk. 2</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Tilbuddene efter stk. 1 gives til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver.</i>

Flere ledere udtrykker i interviewene, at de er blevet positivt overraskede over, at kommunen faktisk allerede havde friheden til at gennemføre de ønskede ændringer. I andre tilfælde angiver lederne, at de er blevet negativt overraskede over, at der på trods af velfærdsaftalerne stadig har været snærende bånd fra andre regler, fx forvaltningslov, sundhedslov og overenskomster – og at dette har været en stopklods for nytænkende forsøg.

Tabel 4.3 viser også de forsøgsaktiviteter, som har krævet frisættelse, herunder den relevante paragraf i serviceloven, som det har krævet frisættelse fra. Et eksempel er forsøgsaktiviteten om det kommunale tilsyn på plejecentre i Langeland Kommune. Forsøgsaktiviteten betyder, at det kommunale tilsyn på plejecentre foretages efter en ny faglig metode og i et rul over to år frem for som ét årligt tilsyn, der ellers kræves af servicelovens § 151.

Et andet eksempel er et af de to forskellige forsøg med forebyggende hjemmebesøg i Langeland Kommune. Denne forsøgsaktivitet er beskrevet i Boks 4.6. Begge forsøgsaktiviteter vedrørende forebyggende hjemmebesøg i Langeland Kommune omfatter kommunens borgere over 75 år.

Boks 4.6 Forebyggende hjemmebesøg for modtagere af praktisk hjælp i Langeland Kommune

Indhold af forsøgsaktivitet

- Hjemmeplejen har ansvar for at sikre hverdagsobservationer hos alle borgere, dvs. også hos de borgere, der alene modtager praktisk hjælp. Disse borgere tilbydes altså ikke længere et forebyggende hjemmebesøg.
- Sker der en ændring i borgerens tilstand, sender hjemmeplejen derfor besked til sygeplejen om ændringen i borgerens tilstand.
- Sygeplejen har herefter ansvar for at iværksætte de nødvendige tiltag for at sikre, at der ikke sker en forværring, og at der arbejdes med at borgeren igen får det bedre. I dag arbejder hjemmeplejen og sygeplejen i forvejen med triagering af borgerne
- Kommunen nævner, at forsøgsaktiviteten kan indebære en risiko for, at medarbejdere i hjemmeplejen ikke i tilstrækkelig grad får opsporet borgere med behov for indsatser, sådan som det bl.a. er hensigten med forebyggende hjemmebesøg. Ved forebyggende hjemmebesøg er formålet således bl.a. at rådgive og vejlede den ældre om aktiviteter og tilbud samt understøtte borgeren i at udnytte egne ressourcer.

Forsøgsaktiviteten i Langeland Kommune, som er beskrevet i Boks 4.6, betyder, at der ikke længere tilbydes forebyggende hjemmebesøg til borgere, der *alene* er visiteret til praktisk hjælp af kommunen. Formålet er at frigøre ressourcer ud fra en antagelse om, at de kommunale medarbejdere, der leverer praktisk hjælp, i forvejen bør følge og reagere på ændringer i borgerens tilstand.

Blandt ledere og medarbejdere i Langeland Kommune er der en anerkendelse af, at de samlede virkninger af forsøget med forebyggende hjemmebesøg endnu ikke er kendte, jf. også Boks 4.6. For eksempel nævnes det som afgørende for prøvehandlingens virkninger, om medarbejdere i hjemmeplejen reelt har tid og kompetencer til at opspore ændringer i borgerens tilstand. En interviewet ældre borger, som ikke længere modtager forebyggende hjemmebesøg på grund af forsøgsaktiviteten, fortæller i den sammenhæng, at hun er tilfreds med den praktiske hjælp fra kommunen. Hun fortæller dog også, at rengøringspersonalet ikke har samme tid som forebyggelseskonsulenten, der gennemfører de forebyggende hjemmebesøg, til at sætte sig ned og høre, hvordan hun har det. Forebyggende hjemmebesøg har således bl.a. til formål at rådgive og vejlede den ældre om aktiviteter og tilbud samt understøtte borgeren i at udnytte egne ressourcer bedst muligt.

4.3.2 Lokale regler og dokumentation

Foruden forsøgsaktiviteter, der har krævet fritagelse fra nationale regler, er der også en række forsøgsaktiviteter, som vedrører "fritagelser" fra egne regler og arbejdsgange. Af afsnit 4.1 fremgik det, at lidt mere end halvdelen af de igangsatte forsøgsaktiviteter er rettet mod sådanne ændrede arbejdsgange/samarbejdsrelationer og/eller dokumentation.

Boks 4.7 Eksempel på arbejde med dokumentation: Dokumentation på plejehjem i Middelfart Kommune

Eksempler på lokale aktiviteter for at reducere dokumentation

- Medicin kvitteres kun i Det Fælles Medicinkort (FMK). Der oprettes Medicinhusker i Nexus, der giver advarsel, hvis der ikke er udleveret medicin. Særlig medicin noteres som kørelistebesøg.
- En "Observation" låses ikke længere, før det beskrevne problemområde ikke er aktivt længere. Det vil sige, at alle medarbejdere skriver videre i den samme "Observation", så beskrivelserne er samlet et sted.
- Der noteres ét samlet "Borgermål" for plejehjemsbeboere, og der noteres kun individuelle "Borgermål" ved indsatser, hvor det giver mening ved den enkelte beboer.
- Demenskonsulent afslutter ved borgerens indflytning på plejehjem borgerens "Indsatser", således at plejehjemmet kan oprette egne "Indsatser", der kobles til indsatsmål og handlingsanvisninger.

Et særligt relevant tema er her kommunernes arbejde med dokumentation. Både ledere og medarbejdere har et ønske om at reducere/forbedre dokumentationen for derved bl.a. at frigøre tid til borgerne. Et eksempel på dette er en forsøgsaktivitet om dokumentation på et plejehjem i Middelfart Kommune, jf. Boks 4.7.

På dette plejecenter i Middelfart Kommune har man iværksat en række aktiviteter for at reducere og forsimple dokumentationen. Det betyder fx, at alle medarbejdere skriver videre i samme "Observation", således alle relevante oplysninger er samlet ét sted i omsorgssystemet. Derudover arbejder man fx med kun at have ét samlet borgermål, så det kun i særtilfælde noteres, hvis der er individuelle borgermål. En stor del af arbejdet med at reducere dokumentationen ligger nu i en taskforce, der går på tværs af Middelfart Kommunes ældreområde.

Det er informanternes vurdering, at dette har forbedret og reduceret dokumentationen på plejecenteret. Det er dog samtidig oplevelsen, at man kun er i mål med en meget lille del af det samlede arbejde med at reducere/for simple dokumentationen. Det er også oplevelsen, at arbejdet gerne måtte gå hurtigere, og at det er en særdeles svær og kompleks opgave at reducere i dokumentationen.

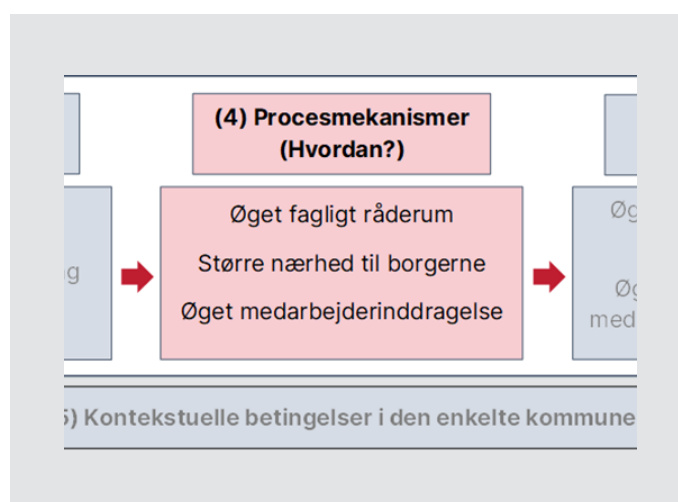
Et andet eksempel på arbejdet med at reducere/forbedre dokumentationen er en forsøgsaktivitet om døgnrytmeplaner i hjemmeplejen i Viborg Kommune.

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

4.4 Arbejdet med de andre elementer i velfærdsaftalerne

Det ligger i forandringsteorien bag velfærdsaftalerne, at de igangsatte forsøgsaktiviteter vil virke gennem nogle bestemte procesmekanismer. Disse mekanismer er øget fagligt råderum og tillid til medarbejdere og ledere, større nærhed til borgerne samt øget inddragelse af medarbejdere i forhold til den leverede service.

I det følgende beskrives det, hvordan der er blevet arbejdet med disse elementer fra velfærdsaftalerne i de tre kommuner.

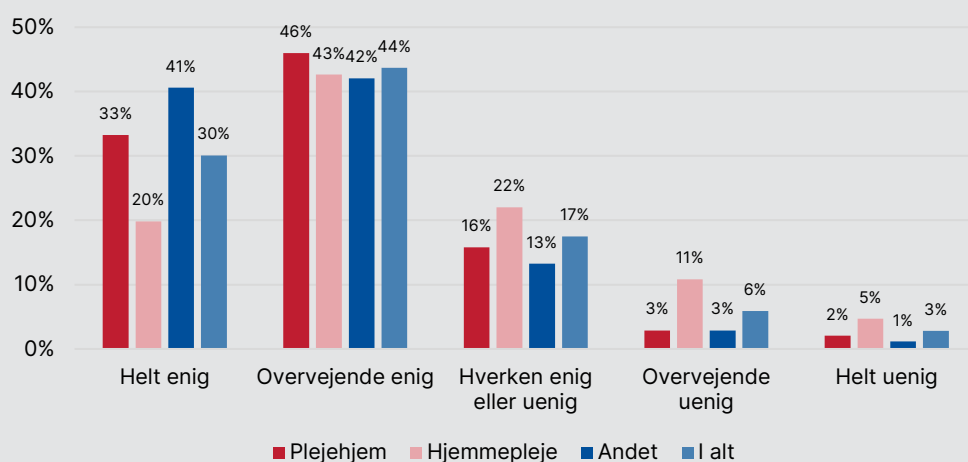


4.4.1 Fagligt råderum

VIVE har forud for/ved igangsættelsen af forsøget gennemført en temperaturmåling af medarbejdernes oplevelse af deres faglige frihed til at tilrettelægge og udføre hjælpen til borgerne. Denne måling fremgår af figur 4.8 og figur 4.9. Figurene viser, at ca. tre fjerdedele af medarbejderne på ældreområdet angav, at de var helt eller overvejende enige i, at de har faglig frihed på disse to parametre.

Det faglige råderum opleves som mindre i hjemmeplejen sammenlignet med plejecentrene og de øvrige delområder (herunder medarbejdere fra sygeplejen, træningsenhed, forebyggelse og visitationen).²⁰ I hjemmeplejen er det således lidt mere end 6 ud af 10 medarbejdere, som var enige i, at de har faglig frihed til at tilrettelægge hjælpen til borgerne.

Figur 4.8 Jeg har faglig frihed til at tilrettelægge hjælpen til borgerne

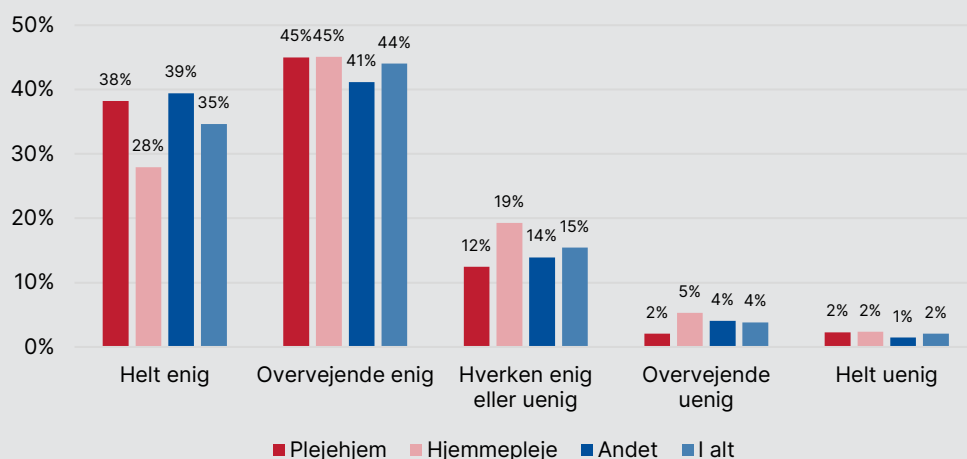


Anm.: Kun besvarelser fra medarbejdere. Spm.: Jeg har faglig frihed til at tilrettelægge hjælpen til borgerne. N=1.343. 'Ved ikke'-svar er sorteret fra (n=36). Respondenter, der ikke har angivet enhed er sorteret fra (n=91).

Kilde: VIVEs baselinemåling.

²⁰ For en uddybning af den statistiske og praktiske forskel mellem delområderne, herunder en yderligere opdeling på de enkelte delområder på ældreområdet, se Foged, Hjelmar & Jakobsen 2022, s. 247. Her fremgår forskellen for udsagnet: "Jeg har faglig frihed til at tilrettelægge hjælpen til borgerne."

Figur 4.9 Jeg har faglig frihed til at udføre hjælpen til den enkelte borger



Anm.: Kun besvarelser fra medarbejdere. Spm.: Jeg har faglig frihed til at udføre hjælpen til den enkelte borger. N=1.342. 'Ved ikke'-svar er sorteret fra (n=39). Respondenter, der ikke har angivet enhed er sorteret fra (n=90).

Kilde: VIVEs baselinemåling.

I en betydelig del af de igangsatte forsøgsaktiviteter indgår en ambition om at øge det faglige råderum til medarbejdere og ledere. Det gælder fx en stor del af de 19 forsøgsaktiviteter, som handler om afprøvning af nye/andre indsatser til de ældre og deres pårørende (se også afsnit 4.1).

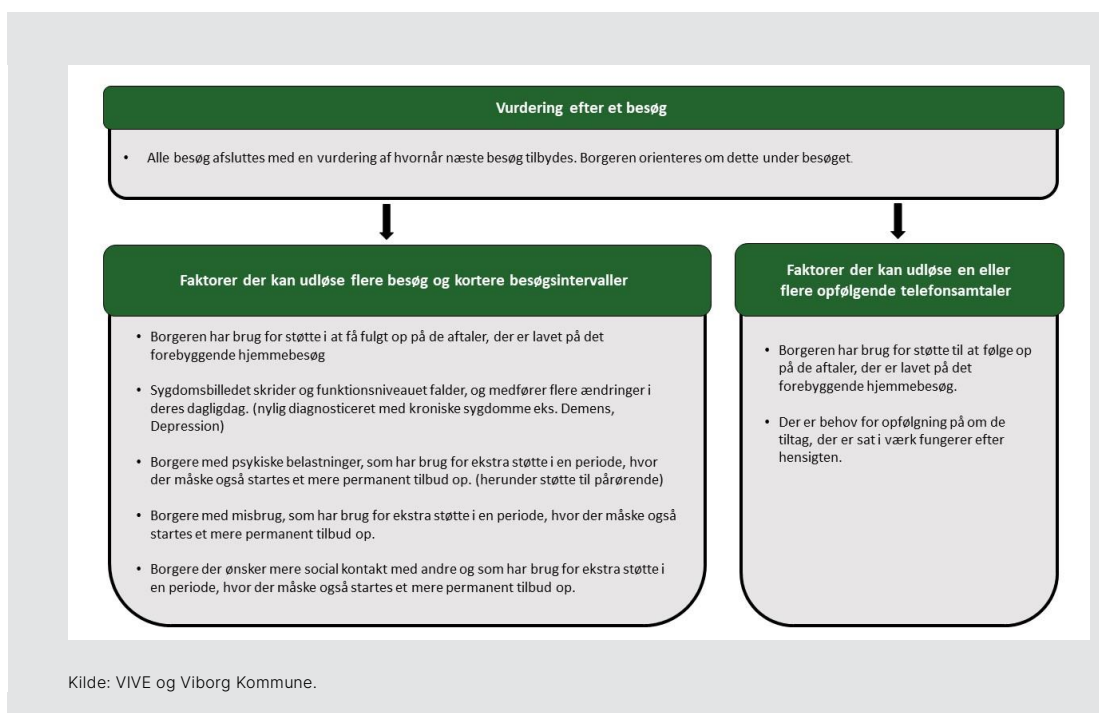
VIVEs gennemførte interviews bekræfter, at der hos medarbejdere og ledere kan være meget energi i et øget fagligt råderum. Derved kan der være en mulighed for, at velfærdsaftalerne på ældreområdet kan øge medarbejdernes trivsel og motivation samt kvaliteten for borgerne. Et øget fagligt råderum kan være en måde at forbedre rammerne for medarbejdernes arbejde på – og derved medarbejdernes oplevelse af at kunne gøre en positiv forskel for borgerne.

For de interviewede medarbejdere handler det bl.a. om i højere grad at kunne bruge tid på opgaver, der forekommer fagligt meningsfulde og gavner borgerne. Værdien af at bruge sin faglige dømmekraft frem for at lade sig styre af faste procedurer – hvad enten disse procedurer har rod i national lovgivning eller i kommunale regler – bliver særligt fremhævet af medarbejderne.

Et eksempel på en forsøgsaktivitet, som har gjort brug af et øget fagligt råderum, er forebyggende hjemmebesøg i Viborg Kommune. Forsøgsaktiviteten in-

debærer, at medarbejderne giver en individuel faglig vurdering af besøgsintervaller for borgere frem for at følge servicelovens krav om at tilbyde mindst ét årligt besøg. Medarbejderne i forebyggelsesteamet har derfor formuleret en række faglige kriterier for, hvor ofte og på hvilken måde der tilbydes forebyggende hjemmebesøg. For eksempel er der udarbejdet faglige kriterier for, hvornår borgeren er i målgruppen for hyppigere at modtage forebyggende hjemmebesøg. Dette fremgår af Boks 4.8.

Boks 4.8 Eksempel på øget fagligt råderum: Faglige kriterier for ekstra forebyggende hjemmebesøg i Viborg Kommune



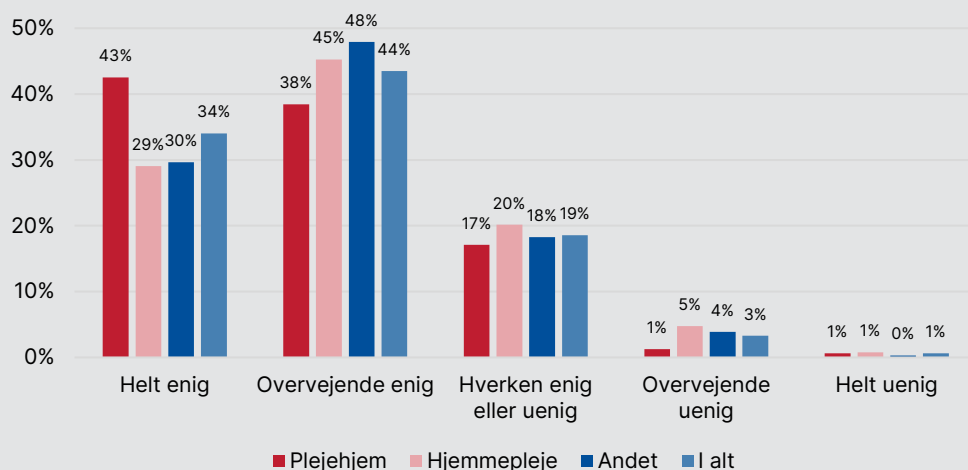
Informanterne nævner endelig nogle opmærksomhedspunkter i forhold til at give medarbejdere større faglig autonomi og tillid. Blandt andet nævnes det, at mere autonomi kan medføre flere faglige krav til medarbejderne, og at ikke alle medarbejdere kan honorere disse krav uden fx investeringer i kompetenceudvikling og kulturarbejde.

4.4.2 Nærhed til borgeren

Arbejdet med at skabe en øget nærhed til borgeren indgår også i velfærdsaf-talerne. Tænkningen er, at inddragelse af de ældre og deres pårørende bidrager med vigtige inputs til mulige forsøgsaktiviteter, og at inddragelsen i sig selv har stor værdi for borgerens oplevelse af kvalitet og borgerens selvbestemmelse.

Forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne er medarbejderne blevet spurgt til, i hvilken grad de pårørende inddrages. Her svarer mere end tre fjerdedele, at de er helt eller overvejende enige i, at de pårørende inddrages i forhold til den hjælp, borgeren modtager. Enigheden er størst for medarbejdere på plejecentre.

Figur 4.10 De pårørende inddrages i forhold til den hjælp, borgeren modtager



Anm.: Kun besvarelser fra medarbejdere. Spm.: De pårørende inddrages i forhold til den hjælp, borgeren modtager. N=1.308. 'Ved ikke'-svar er sorteret fra (n=74). Respondenter, der ikke har angivet enhed er sorteret fra (n=76).

Kilde: VIVEs baselinemåling.

Interviews og dokumenter fra kommunerne viser, at kommunerne, som et led i velfærdsaftalerne, har arbejdet med en bred borgerinddragelse i form af borgermøder, inddragelse af ældreråd og gennemførte borgersamtaler. En anden smallere borgerinddragelse har været kommunernes arbejde med at inddrage den enkelte borger/pårørende i den konkrete hjælp til borgeren.

Et eksempel på en bredere tænkt borgerinddragelse er gennemførslen af borgersamtaler i Viborg Kommune. Her har lederne på ældreområdet gennemført 263 borgersamtaler, enten individuelt eller i grupper af borgere, med henblik på at identificere borgernes ønsker til deres fremtidige ældreliv i kommunen. Det har fx været ønsker til bolig, oplevelser, mobilitet og selvbestemmelse. Resultaterne fra disse borgersamtaler er blevet anvendt til at kvalificere arbejdet med kommunens forsøgsaktiviteter.

I alle tre kommuner er der derudover gennemført borgermøder, hvor borgere i kommunen har været inviteret til at drøfte ønsker og visioner for ældrelivet i kommunen, herunder muligheder i velfærdsaftalerne. Et eksempel på et sådant borgermøde fremgår af Boks 4.9, der viser en invitation til et Ældretopmøde i Langeland Kommune i foråret 2022.

Boks 4.9 Eksempel på borgerinddragelse: Ældretopmøde i Langeland Kommune



Ældretopmøde for alle borgere
d. 30. marts kl. 16.00-19.30
Hallen på Ørstedskolen
Dørene åbnes kl. 15.30, og der serveres kaffe og kage
Der er adgang til hallen med elevator

Velkommen v/*borgmester Tonni Hansen*
Velfærdsaftalen og ældreplejen i Langeland Kommune
v/*formand for Ældre- og Sundhedsudvalget Winni Kielstrup Hansen*
Fremtidens ældrepleje v/*sektorformand Torben Hollmann, FOA*
De ældres stemme på Langeland v/*Ældrerådet*
Workshops om fremtidens ældrepleje på Langeland
Pause med servering af let måltid
Opsamling og debat i plenum
Afrunding og tak for i dag v/*Winni Kielstrup Hansen*

Du inviteres til at komme og være med til at tegne stregerne for din eller dine pårørendes fremtidige ældrepleje i Langeland Kommune.

Kommunen har indgået en velfærdsaftale med regeringen på ældreområdet, som betyder, at kommunen er frisat for statslige og kommunale regler de næste tre år.

Ældrerådet og
 LANGELAND KOMMUNE

Tilmelding senest d. 25. marts på jne@langelandkommune.dk eller tlf. 63 51 62 30

Kilde: VIVE og Langeland Kommune.

Der er også eksempler på en smallere afprøvning af borgerinddragelse, der er tænkt mere i forhold til konkrete modtagere af ældrepleje/pårørende.

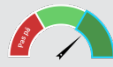

Et eksempel på en sådan borgerinddragelse er indsatsen "Fremtidens Ældreliv" i Middelfart Kommune, hvor hjemmeplejen har afprøvet en ny fleksibel indsats. Denne ydelse, som er anvendt ved siden af kommunens eksisterende indsatskatalog, er bl.a. brugt til at tildele tid til inddragelse af pårørende. Konkret har hjemmeplejen arbejdet med et simpelt skema, som skal udfyldes for at modtage "Fremtidens Ældreliv", jf. Boks 4.10. Indsatser under "Fremtidens Ældreliv" er givet inden for en ramme på 10 timer pr. uge pr. hjemmepleje-gruppe, og hjemmeplejen har ikke oplevet en samlet aktivitetsstigning som følge af indførelsen af indsatsen.

Boks 4.10 Eksempel på borgerinddragelse og nærhed: Ydelsen "fremtidens ældreliv" i hjemmeplejen i Middelfart Kommune

Procedure

Udfyld ark med nøgleperson → Skriv aktiviteten ind i døgnrytmeplanen
 → Opret tilstand i omsorgssystem → Send opgave til planlægger

Skema

Borger	Trivsel Start 1-10	Startdato	Nøgleper- son/med- arbejder	Beskri- velse - Baggrund for indsats	Tids- interval - Varighed	Effekten - Hvad har indsats gjort for borgers trivsel	Trivsel Slut 1-10
Borger 1							
Borger 2							
Osv.							

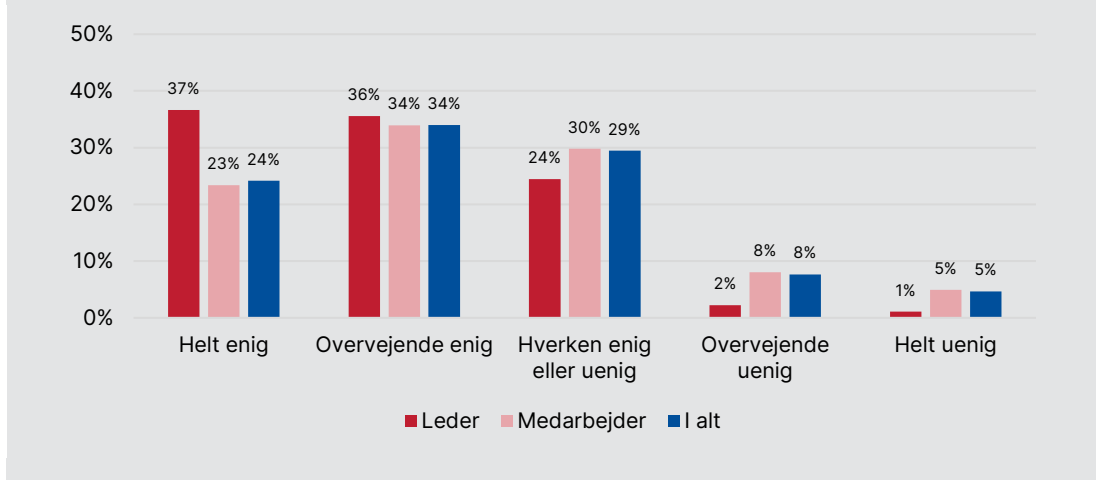
Kilde: VIVE og Middelfart Kommune.

4.4.3 Medarbejderinddragelse

Medarbejderinddragelse er et andet centralt element i velfærdsaftalerne. Tænkningen er, at det er medarbejderne, som kender borgerne bedst, og som skal inddrages, hvis forsøget skal lykkes.

VIVE har før forsøget/ved forsøgets opstart belyst medarbejdernes oplevelse af inddragelse via de tre kommuners *formelle* kanaler, fx via MED-udvalg. Figur 4.11 viser, at lidt færre end 6 ud af 10 medarbejdere var enige i, at de bliver inddraget i formelle beslutninger på deres arbejdsplads. Tilsvarende er det næsten tre fjerdedel af lederne, som var enige i, at de inddrages i formelle beslutninger på arbejdspladsen.

Figur 4.11 Jeg bliver inddraget i formelle beslutninger på min arbejdsplads



Anm.: Leder: Jeg bliver inddraget i formelle beslutninger på min arbejdsplads via de relevante ledelsesfora. Medarbejder: Jeg bliver inddraget i formelle beslutninger på min arbejdsplads, fx via MED-system, samarbejdsudvalg mv. N=1.476. 'Ved ikke'-svar er sorteret fra (n=63).

Kilde: VIVES baselinemåling.

En måde, som ældrekommunerne har arbejdet med den mere *uformelle* medarbejderinddragelse i relation til velfærdsaftalerne, er ved at understøtte idéprocesser og konkretisere disse i form af forsøgsaktiviteter. Et eksempel er gennemførelsen af workshops på alle relevante arbejdspladser i Viborg Kommune. Her har forvaltningsledelsen understøttet systematiserede inddragelsesprocesser, som har udmøntet sig i forsøgsaktiviteter.

På en konkret arbejdsplads i Viborg Kommune, i Team Forebyggende Hjemmebesøg, var man ikke helt tilfreds med innovationshøjden i den forsøgsaktivitet, teamet i første omgang var nået frem til. Man følte ikke, at man havde "drømt stort nok". Derfor tog arbejdspladsen selv initiativ til endnu en workshop, hvilket gav anledning til nye idéer, som man forventer kan blive til en ny forsøgsaktivitet på et senere tidspunkt. Boks 4.11 viser indtryk fra denne selvplanlagte workshop i Team Forebyggende Hjemmebesøg i Viborg Kommune.

Boks 4.11 Eksempel på medarbejderinddragelse: Workshop i Team Forebyggende Hjemmebesøg i Viborg Kommune

Drømmeproces



Workshop



Kilde: VIVE og Viborg Kommune.

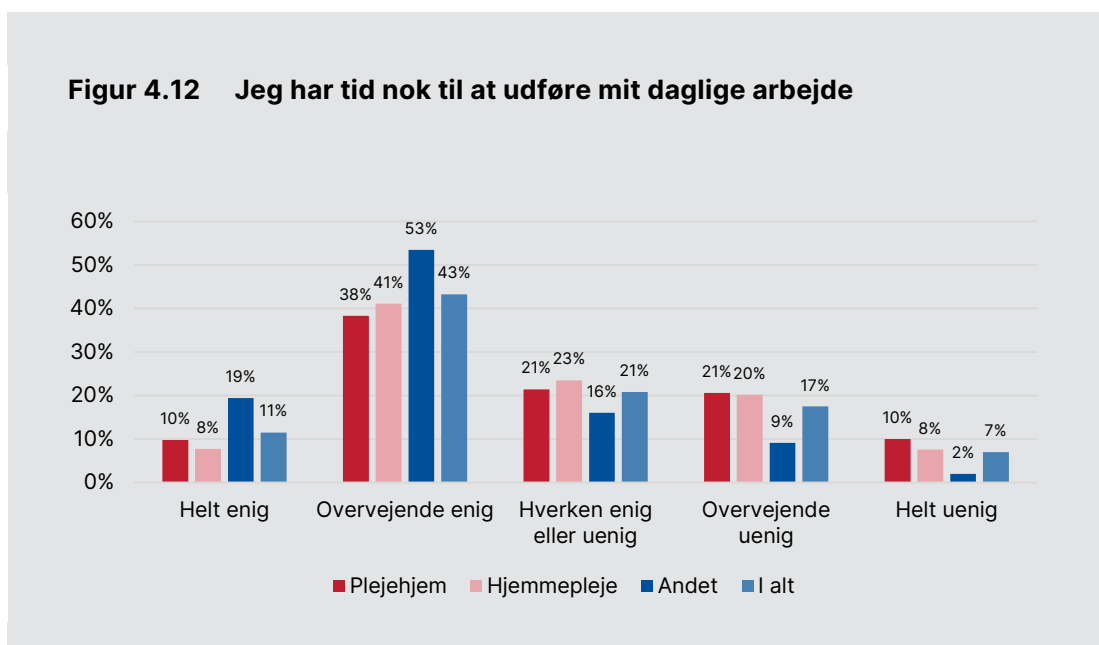
Informanterne nævner endelig, at der kan være faldgruber med medarbejderinddragelse i relation til velfærdsaftalerne. Det drejer sig bl.a. om risikoen for, at medarbejderne ikke får præsenteret rammerne for inddragelsen, herunder hvilke frihedsgrader der er i spil og ikke i spil. Derudover kan en faldgrube bestå i, at det ikke bliver tydeliggjort, hvordan medarbejderinddragelsen indgår i kommunens videre arbejde, samt hvordan der følges op på den inddragelse, som har fundet sted. Risikoen kan ifølge informanterne være skuffelse og reduceret motivation blandt medarbejderne.

4.5 Øvrige kontekstuelle forhold i kommunerne



Der er en række forhold i den enkelte kommune, som ikke er en del af velfærdsaftalerne, og som kan have betydning for virkningerne af de igangsatte aktiviteter. To af disse forhold er omfanget af ressourcer på ældreområdet og den tid, som er til rådighed hos den enkelte medarbejder.

Baselinemålingen viser, at lidt mere end 6 ud af 10 medarbejdere forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne var enige i, at de har nok tid til at udføre deres daglige arbejde:

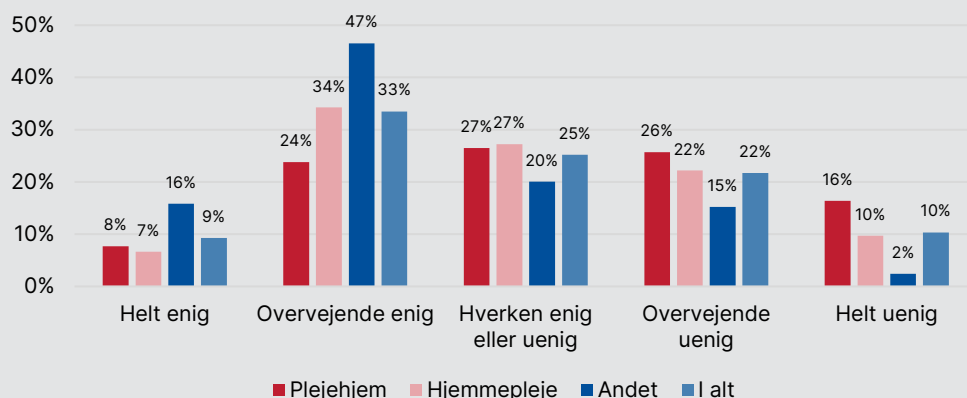


Anm.: Kun besvarelser fra medarbejdere. Spm.: Jeg har tid nok til at udføre mit daglige arbejde. N=1.357. 'Ved ikke'-svar er sorteret fra (n=17). Respondenter, der ikke har angivet enhed er sorteret fra (n=22).

Kilde: VIVEs baselinemåling.

Tilsvarende viser figur 4.13, at kun lidt mere end 4 ud af 10 medarbejdere var enige i, at der er ressourcer nok. Oplevelsen af omfanget af tid og ressourcer ligger lavere på plejecentrene og i hjemmeplejen sammenlignet med ældreområdets øvrige områder, herunder sygeplejen, træningsenhed, forebyggelse og visitationen.

Figur 4.13 Der er ressourcer nok



Anm.: Kun besvarelser fra medarbejdere. Spm.: Der er ressourcer nok. N=1.326. 'Ved ikke'-svar er sorteret fra (n=54). Respondenter, der ikke har angivet enhed er sorteret fra (n=21).

Kilde: VIVEs baselinemåling.

Dette kan indikere, at omfanget af tid og ressourcer i den enkelte kommune kan spille en rolle for forsøgets resultater. En særligt negativ virkning kan optræde, såfremt kommunernes arbejde med velfærdsaftalerne kobles til et lokalt krav om besparelser og effektiviseringer. Ifølge flere informanter virker en sådan kobling mellem velfærdsaftalerne og effektiviseringer/besparelser demotiverende for medarbejderne og kan forhindre fremvæksten af idéer, fordi delområder og medarbejdere beskytter egen enhed og arbejdsfunktion. Citater fra nogle af informanterne belyser, hvordan arbejdet med velfærdsaftalerne kan kobles negativt til besparelser:



Citat 1: Krav om besparelser kan lidt ødelægge idéen om velfærdsaftaler. Når der fx udarbejdes et sparekatalog, så optager det alle.

Citat 2: Velfærdsaftalen gav til at starte med usikkerhed. Hvad er det, de vil med det her? Er det en spareøvelse?

Citat 3: Der er blevet lidt mere tid, men det kunne godt være meget mere. Vi er frikommune, men vi er også underlagt besparelser.

Forvaltningsledelse (interview 2), kommune 2 (case 1) og kommune 3 (case 1)

I tillæg hertil nævner flere informanter på tværs af de tre kommuner, at hverdagen ofte er så travl, at der ikke er tid til at udvikle og afprøve nye indsatser og arbejdsgange. I den sammenhæng nævnes det også af flere informanter, at det har været fremmende for forsøget, at kommunens forvaltning i mange tilfælde har understøttet rammerne for arbejdet med velfærdsaftalerne, fx ved at booke møder, lave forsøgsaktivitetsskemaer mv.

Andre medarbejdere nævner, at man skal passe på ikke at have flere forsøgsaktiviteter i gang samtidig, da flere forsøgsaktiviteter ikke altid kan rummes i en i forvejen presset drift. Flere informanter nævner endelig, at man som kommune virkelig skal forsøge at undgå ikke-meningsfulde aktiviteter, som en del af velfærdsaftalerne, da dette kan udløse irritation og stress i organisationen.

5 Tværgående erfaringer med velfærdsaftaler

5.1 Erfaringer på tværs af velfærdsområderne

Fokus i rapporten har i det foregående været på måden, man har implementeret velfærdsaftalerne på inden for det enkelte velfærdsområde, og hvilket potentiale for virkninger af arbejdet med velfærdsaftalerne som man kan iagttage midtvejs i forsøget.

I det følgende afsnit vil vi se på tværs af de tre velfærdsområder og se, hvor der foreløbigt kan iagttages ligheder og forskelle mellem velfærdsområderne i arbejdet med velfærdsaftalerne. Vi vil se på ligheder og forskelle i forhold til igangsatte aktiviteter, brugen af frisættelse fra statslige og kommunale regler, potentiale for virkninger af arbejdet med velfærdsaftaler og betydningen af elementerne i velfærdsaftalerne (faglig frihed m.m.).

5.1.1 Igangsatte aktiviteter

Der har på tværs af velfærdsområderne været **et højt aktivitetsniveau** og et stort engagement i forhold til arbejdet med velfærdsaftalerne. Det har i kommunerne i høj grad været drevet af at være blevet udvalgt som frisat kommune og af en stor ansvarsfølelse i forhold til at skulle lykkes og at kunne give erfaringer videre til andre kommuner.

Særligt på folkeskole- og dagtilbudsområdet har der på tværs af langt de fleste enheder været diskuteret og igangsat små og større forsøgsaktiviteter som et led i frisættelsen. På ældreområdet er man kommet lidt senere i gang end på de to andre områder, og der er på dette område flere eksempler på enheder, hvor der endnu ikke er igangsat forsøgsaktiviteter.²¹

I forhold til **karakteren af forsøgsaktiviteterne** ses forskelle mellem velfærdsområderne. På folkeskoleområdet har de lokale skoler igangsat sammensatte forsøgsaktiviteter med mange delelementer og med en gensidig afhængighed, som retter sig mod en lokal gentænkning af skole og skoledag. Eksempler på dette er kortere skoledage, tovoksenordninger, nye fag mv. På dagtilbuds- og ældreområdet er der i højere grad tale om mere enkeltstående og afgrænsede

²¹ På folkeskoleområdet blev en række forsøgsaktiviteter sat i gang ved skoleårets start i august 2021. På ældreområdet blev forsøgsaktiviteter først for alvor sat i gang i 2022.

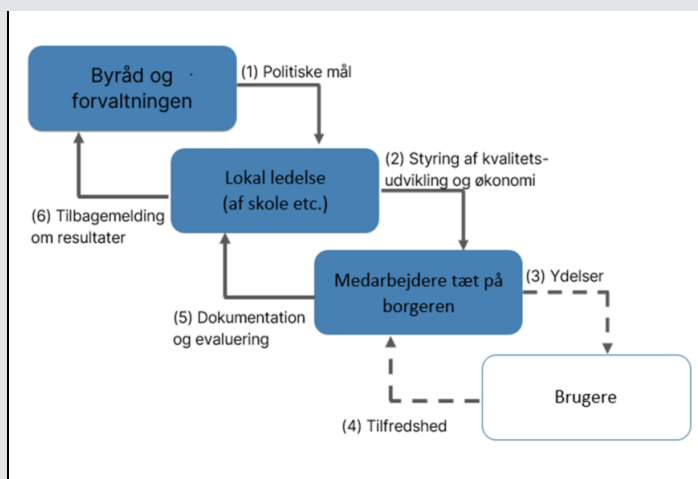
forsøgsaktiviteter. Indlæggelse af forberedelsestid i vagtplaner på dagtilbudsområdet og en individuel tilrettelæggelse af forebyggende hjemmebesøg på ældreområdet er dog eksempler på forsøgsaktiviteter, der kan få en mere gennemgribende betydning for arbejdstilrettelæggelsen.

Det fremgår også af delanalyserne, at potentialet for arbejdet med velfærdsaftalerne rækker ud over de konkrete forsøgsaktiviteter, der igangsættes lokalt. Dynamikken er altså ikke kun, at når man fjerner en regel, så giver det plads til at sætte en ny lokal aktivitet i gang.

På alle tre velfærdsområder beskrives det, at arbejdet med velfærdsaftalerne har ført til en **anden form for styring og ledelse i kommunerne**. Dette kommer til udtryk i samarbejdet mellem forvaltningen og de lokale institutioner (dagtilbud, skole, ældreenheder), i samarbejdet mellem de lokale institutioner og i samarbejdet med borgerne. Samstemmende beskriver de kommunale aktører dette som tegn på en kulturændring og et andet mindset, der ændrer på den kommunale styrings- og ledelseskæde (se figur 5.1).

Figur 5.1 Den kommunale styrings- og ledelseskæde – før frihedsforsøget

I den kommunale styrings- og ledelseskæde omsættes politiske mål gennem forvaltningen til ydelser på det udførende niveau af fx skolelærere, pædagoger eller medarbejdere på ældreområdet. Der foretages en orientering tilbage til politikerne om resultaterne af aktiviteterne.



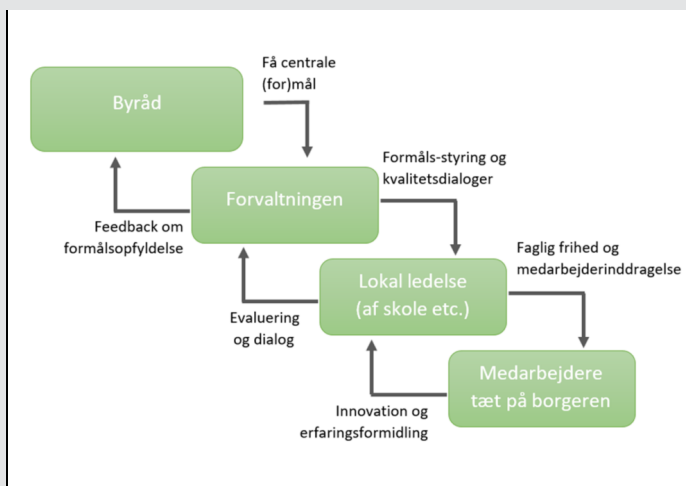
Der er i rapporten mange eksempler på, at kommunale politikere og forvaltningen har lagt mere ansvar ud til de udførende led, så man lokalt i et mere inkluderende samarbejde med borgerne/børnene kan udvikle de kommunale ydelser for dermed at skabe større tilfredshed og faglig kvalitet – og med færre

krav om dokumentation og evaluering. Dette er sket på forsøgsbasis i forsøgets første fase og endnu ikke i høj grad institutionaliseret i form af nye formelle beslutningsstrukturer i forsøgskommunerne.

De tegn på ændringer i den kommunale styrings- og ledelseskæde, som vi har iagttaget i arbejdet med velfærdsaftalerne, er illustreret i figur 5.2. Det fremgår, at der indgår andre typer af redskaber og mekanismer i den form for styring og ledelse, som vi har set eksempler på i kommunernes arbejde med velfærdsaftalerne.

Figur 5.2 Den kommunale styrings- og ledelseskæde – i frihedsforsøget

I den kommunale styrings- og ledelseskæde omsættes politiske formål gennem øget ansvar til det lokale niveau, som gennem faglig frihed og medarbejderinddragelse udvikler nye aktiviteter. Der foretages en dialogorienteret tilbagemelding til politikerne om erfaringerne med aktiviteterne.



Det fremgår af velfærdsaftalerne, at frisættelsen både er på det kommunale niveau, på det udførende niveau (dagtilbud, skole, ældreenhed) og på det personlige niveau (medarbejdere og nærmeste ledere). Der er altså med velfærdsaftalerne vide rammer for frisættelsen, og det er i høj grad op til de enkelte kommuner at klargøre, hvordan man mere konkret skal forstå frisættelsen. Det fremgår af analyserne på de forskellige velfærdsområder, at der er **forskelle i forhold til, hvor fokus ligger i frisættelsen**.

På ældreområdet ses der tegn på, at fokus er på frisættelse af kommunen og de muligheder, det giver for en styret innovationsproces og ændring af arbejdsgange og ydelser lokalt. Medarbejderne har på ældreområdet efterspurgt en sådan understøttelse fra forvaltningens side.

På de to andre velfærdsområder ses tegn på, at fokus i højere grad er på frisættelse af de udførende led og de muligheder, det giver lokalt for at udvikle egne faglige profiler. I det sidste tilfælde lægges der dog vægt på fra forvaltningens side, at dette ikke indebærer, at hvert dagtilbud, skole og ældrecenter er sin egen lille ø. Med frisættelsen af de udførende led følger et behov for en styrket dialog mellem de udførende led på den ene side og forvaltningen og politikere på den anden side. I denne dialog lægges der vægt på, at fokus skal være mindre på kontrol af opnåelsen af mål og mere på en understøttelse og en løbende kvalificering af enhedernes arbejde og deres udviklingsprocesser.

5.1.2 Frisættelse fra statslige og kommunale regler

I forhold til betydningen af muligheden for at **fravige statslige regler** ses der markante forskelle mellem velfærdsområderne. På folkeskoleområdet har de fleste af de igangsatte forsøgsaktiviteter krævet en fravigelse af statslige regler, og dette gælder ikke på de to andre velfærdsområder.

På folkeskoleområdet har muligheden for at fravige statslige regler ført til omfattende forsøg med reduktion af skoledagens længde, afvigelser fra minimumstimetallet i enkelte fag, sammenlægning af flere fag til ét fag, oprettelse af nye fag m.m. I forhold til at reducere dokumentationskrav har muligheden for at fravige statslige regler muliggjort, at man har kunnet erstatte skriftlige elevplaner med samtaler, kvalitetsrapporter med dialog og de nationale test med andre typer af test. Det skal dog bemærkes, at en række af de regler, der var gældende på tidspunktet for midtvejsevalueringens dataindsamling, efterfølgende er blevet ændret. Det drejer sig om, at skoleudviklingssamtaler har erstattet kvalitetsrapporter, at der er sket en udfasning af de nationale test til fordel for nye færdighedstests, samt at der er kommet en mulighed for via § 16e i folkeskoleloven at forkorte skoledagen ved at omlægge understøttende undervisning.

Det ses på folkeskoleområdet, at skoleledelser og lærere på mange skoler efterspørger en endnu større frisættelse fra national lovgivning. Særligt peges der på et behov for at kunne ændre på afgangsprøvernes form og indhold, så de i højere grad afspejler den nye form for undervisning, der udvikles lokalt.

På dagtilbuds- og ældreområdet har muligheden for at fravige statslige regler haft en mindre direkte og omfattende betydning i forhold til de aktiviteter, der er igangsat lokalt. På dagtilbudsområdet har muligheden for at fravige statslige regler dog muliggjort ændringer i arbejdet med den pædagogiske læreplan, brugen af sprogvurderinger, frokostordninger og forældrebestyrelser. På ældreområdet har muligheden for at fravige statslige regler givet plads til ændringer i de forebyggende hjemmebesøg, det kommunale tilsyn og i den kommunale madservice.

Kommunerne på dagtilbuds- og ældreområdet understreger, at frisættelsen fra national lovgivning har haft en stor indirekte betydning. Frisættelsen har foranlediget, at man i kommunerne har iværksat en juridisk gennemgang af det nationale regelsæt på områderne, og det har givet en afklaring af, hvor stort det kommunale råderum er på områderne.

I forhold til betydningen af frisættelsen fra **kommunale regler og dokumentationskrav** ses også markante forskelle mellem velfærdsområderne.

På ældreområdet er der en lang række kommunale regler og procedurer, som regulerer medarbejdernes arbejde i hjemmeplejen, på plejecentrene m.m. Kommunerne beskriver det som et stort arbejde at få et overblik over værdien af alle disse regler og procedurer og som et arbejde, som de endnu langt fra er i mål med. Særligt arbejdet med at reducere og forbedre dokumentation står i centrum af kommunernes arbejde. Eksempler på dette er færre noteringer i Det Fælles Medicinkort og færre noteringer af individuelle borgermål i omsorgssystemet.

I forhold til behovet for dokumentation og evaluering peges der på ældreområdet – og generelt – på, at der på den ene side er et behov for at kunne følge op på, om de udførende led lever op til de politiske mål, der er sat for området, og på den anden side er et ønske om at frisætte de udførende led mest muligt fra dokumentationskrav. Dette beskrives på tværs af velfærdsområderne som en balancegang, hvor begge hensyn skal varetages af forvaltningen.

Generelt har medarbejdere og ledere en positiv oplevelse af den frisættelse, der indgår i de indgåede velfærdsaftaler i de enkelte kommuner, og de muligheder det giver for at igangsætte nye aktiviteter. Samtidig har flere medarbejdere og ledere dog også et ønske om et klarere mål og en klarere rammesætning for det overordnede forsøg.

5.1.3 Potentiale for virkninger af arbejdet med velfærdsaftalerne

Arbejdet med velfærdsaftalerne er påbegyndt i forsøgskommunerne i 2021 og i nogle tilfælde først i 2022. Det er derfor for tidligt at kunne vurdere egentlige virkninger/effekter af dette arbejde. På baggrund af de hidtidige erfaringer ses der dog forskellige potentialer for virkninger på de enkelte velfærdsområder.

Folkeskoleområdet er karakteriseret ved en omfattende national regulering set i forhold til ældre- og dagtilbudsområdet. Frisættelsen fra nationale regler har givet skolerne et øget mulighedsrum – og dermed også et potentiale for at kunne ændre på skolens undervisning og tilbud og skabe positive resultater for eleverne. Der er da også på folkeskoleområdet igangsat nogle omfattende

forsøg, som på en grundlæggende måde har ændret på skoledagen i de pågældende skoler (se afsnit 5.1.1).

Forventningen blandt skoleledere, medarbejdere og elever/forældre er, at forsøgene vil afspejle sig i en mærkbar positiv ændring i **elevernes trivsel**. Særligt i forhold til elever i udsatte positioner er der en forventning om, at en forkortet skoledag og en øget støtte og tid i timerne sammen med disse elever – primært gennem tovoksenordninger – vil resultere i øget trivsel. Der er endnu ikke indikationer på eller klare forventninger til, hvorvidt forsøgene vil ændre på udsatte elevers og elevernes faglige niveau generelt.

Dagtilbudsområdet er ikke kendetegnet ved en omfattende national regulering, hvis man sammenligner med skoleområdet. Dermed er der ikke på samme måde som på skoleområdet et stort potentiale i en frisættelse fra nationale regler. De to velfærdsaftalekommuner, Helsingør og Rebild Kommuner, har heller ikke haft en høj grad af kommunal detailregulering. Der er dog på trods af dette igangsat en række forsøgsaktiviteter, som vurderes at have potentiale til at øge den **oplevede kvalitet i dagtilbuddet**. Dette gælder bl.a. øget samarbejde i dagplejen og ændrede åbningstider samt den kulturændring medarbejdere og nærmeste ledere oplever i relation til den kommunale styring.

Ældreområdet er generelt kendetegnet ved en omfattende kommunal regulering, og der vurderes at være et potentiale for at øge **kvaliteten i ældreplejen** ved navnlig at forenkle og målrette kommunal regulering og dokumentationskrav. I hjemmeplejen er der eksempelvis i en kommune igangsat forsøg med "Fremtidens Ældrelev", hvor der er løst på regler og dokumentationskrav og frigivet tid til borgernære indsatser. Forsøg med en mere fleksibel tilrettelæggelse af forebyggende hjemmebesøg fremhæves også af medarbejdere og nærmeste ledere som et forsøg, der kan målrette tilbuddet og frigive ressourcer.

Et opmærksomhedspunkt, der er blevet fremhævet af en række medarbejdere og ledere på tværs af velfærdsområderne, er, at frisættelsen kan føre til større forskelle i profil og kvalitet mellem de enkelte skoler, de enkelte dagtilbud og de enkelte enheder på ældreområdet. En større forskel i profil ses ikke nødvendigvis som et problem, mens en større forskel i kvalitet kan udgøre et problem.

Generelt – og på tværs af velfærdsområderne – er der klare tegn på, at arbejdet med velfærdsaftalerne, herunder navnlig det øgede faglige råderum (se afsnit 5.1.4), har et potentiale til at øge **medarbejdernes trivsel**. Det er en gennemgående erfaring, at muligheden for fagligt at kunne tilrettelægge sit arbejde mere frit i forhold til borgernes/børnenes behov er en motivationsskabende faktor.

Flere af forsøgskommunerne understreger også, at den potentielt vigtigste virkning af velfærdsaftalerne er, at der har udviklet sig en anden form for **styring og ledelse i kommunerne** (se også afsnit 5.1.1). En sådan ændring vurderes at kunne få betydning på tværs af alle tre velfærdsområder for både kvaliteten for borgerne/børnene og for trivslen hos medarbejdere og nærmeste ledere.

Endelig skal det bemærkes, at der på tværs af velfærdsområderne er **et behov for lokale evalueringer**. Lokalt har man på de enkelte enheder et ønske om at kunne følge op på virkningerne af de enkelte igangsatte forsøgsaktiviteter. Dette har lokalt en stor betydning i forhold til beslutninger om, hvilke aktiviteter man lokalt skal gå videre med.

5.1.4 Virksomme elementer i velfærdsaftalerne

Arbejdet i velfærdsaftalerne med at øge **det faglige råderum** for de medarbejdere, som er tættest på borgeren, anses på tværs af velfærdsområderne som en konstruktiv og virksom mekanisme til at skabe øget kvalitet for borgerne/børnene.

Dette gælder på folkeskoleområdet, hvor der i sammenligning med ældre- og dagtilbudsområdet har været en høj grad af national regulering med tilhørende begrænsninger for det faglige råderum. Samtidig har der været en tradition for en stærk faglig selvstændighed i lærergruppen. Det fremgår, at medarbejderne stadig oplever markante begrænsninger for det faglige råderum, navnlig i udskolingen, hvor man oplever sig som bundet til nationalt fastsatte regler for mål og indhold for afgangsprøver.

Dette gælder også på ældreområdet, hvor der blandt medarbejderne er et stærkt ønske om at kunne bruge tid på opgaver, der forekommer fagligt meningsfulde og gavner borgeren. Navnlig behovet for i højere grad at kunne bruge sin faglige dømmekraft i stedet for at følge faste procedurer er centralt.

På dagtilbudsområdet er den generelle oplevelse, at der også forud for velfærdsaftalerne var en høj grad af faglig frihed. Det pædagogiske personale vurderer den faglige frihed som meget central, og de opfatter generelt det øgede fokus på den faglige frihed gennem velfærdsaftalerne som positivt og konstruktivt.

Arbejdet med at øge **borgerinddragelsen og nærheden til borgerne** er et element i velfærdsaftalerne, der generelt vurderes som centralt – men som flere også oplever som vanskeligt at arbejde med i praksis.

På ældreområdet har man arbejdet intensivt med borgerinddragelse – i en kommune har man eksempelvis gennemført interviews med ca. 200 borgere for at få et klart billede af deres forventninger til ældrelivet og ældreplejen. Dette har givet vigtige inputs til udformningen af nye forsøgsaktiviteter. Samtidig fremgår det også af analysen på ældreområdet, at der er en tæt sammenhæng mellem ønsket om øget faglig frihed og nærheden til borgeren. Den øgede faglige frihed giver således mulighed for at komme tættere på borgeren og bruge mere tid på opgaver, som opleves som meningsfulde for medarbejderen og for borgeren.

På dagtilbuds- og folkeskoleområdet har man ikke i samme grad på undersøgelsestidspunktet arbejdet intensivt med forældre-/børneinddragelsen. I forhold til forældreinddragelse vurderes der bl.a. at være et potentiale, og det er også et område, som man har fået de første erfaringer med på både dagtilbuds- og folkeskoleområdet. En fælles erfaring på de to områder er, at inddragelse af forældre skal have fokus på forhold, der er direkte relevante for deres børn, for at kunne lykkes. Der arbejdes i kommunerne på at finde de rigtige formater og den rigtige rammesætning for dette arbejde.

Arbejdet med **medarbejderinddragelse** står ikke helt så centralt beskrevet i de politiske aftaler som de to øvrige elementer, som vi har gennemgået.²²

Det fremgår af analyserne på de tre velfærdsområder, at man på alle velfærdsområder har arbejdet med en uformel medarbejderinddragelse. Dette er navnlig sket i form af inddragelse af medarbejdere i idéudviklingsprocesser og processer, hvor idéer er blevet konkretiseret til forsøgsaktiviteter. Dette har i mange tilfælde skabt en stærk ejerskabsfølelse blandt medarbejderne til de igangsatte aktiviteter.

Det fremgår også, at der ikke i samme grad på nogle af velfærdsområderne er arbejdet med en mere formel medarbejderinddragelse. Der er dog eksempler på øget inddragelse af medarbejdere på distriktsskoler i skolebestyrelser, drøftelse af velfærdsaftaleaktiviteter i formelle fora som MED-systemet m.m.

Særligt på folkeskole- og ældreområdet ses der tegn på en usikkerhed omkring, hvordan rammerne for medarbejderinddragelsen er. Enkeltsager, hvor medarbejderne ikke føler sig hørt af forvaltningen, kan således være medvirkende til at skabe en usikkerhed omkring rammerne og en usikkerhed omkring, i hvor høj grad intentionerne i velfærdsaftalerne reelt følges op af forvaltningen.

²² Se bl.a. Regeringen (2020a).

5.2 Forskelle mellem kommuner inden for et velfærdsområde

I VIVEs baselinemåling blev medarbejdere og nærmeste ledere spurgt om, hvordan de oplevede, at der **forud for velfærdsaftalerne** blev arbejdet med elementerne i velfærdsaftalerne, og hvordan de opfattede kvaliteten af arbejdet på deres område i forhold til borgerne. Overordnet fremgår det af baselinemålingen, at der i forhold til dette udgangspunkt ikke var en markant forskel mellem forsøgskommunerne inden for hvert af de tre velfærdsområder.

For at tydeliggøre denne pointe kan vi se på fx folkeskoleområdet. På folkeskoleområdet har Esbjerg og Holbæk Kommuner indgået en velfærdsaftale. Kommunerne er som udgangspunkt ganske forskellige: De er geografisk i forskellige dele af landet, de er forskellige i størrelse, de er ledet forskelligt politisk, de har en forskellig skolestruktur m.m. Alligevel viser baselinemålingen, at lærere og skoleledere i de to kommuner forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne har stort set samme vurdering af, fx hvor stor en faglig frihed lærerne har, eller hvor meget støtte i undervisningen udsatte elever får.

Ser vi på **måden, som man har arbejdet med velfærdsaftalerne på**, og forventningerne til virkninger af velfærdsaftalerne, så fremgår det imidlertid, at der her er mere markante forskelle mellem kommunerne inden for et velfærdsområde.

På alle tre velfærdsområder har forsøgskommunerne arbejdet tæt sammen og søgt løbende at udveksle erfaringer. På trods af dette samarbejde og denne erfaringsudveksling ses nogle forskelle i tilgangen til arbejdet med velfærdsaftalerne. Eksempler på dette fremhæves i det følgende.

På ældreområdet ses det, at Viborg Kommune har gennemført en omfattende proces i forhold til at inddrage idéer fra medarbejdere og borgere og konkretisere dem til konkrete forsøgsaktiviteter, der løbende bliver fulgt op og evalueret i kommunen. I Langeland Kommune har man været udfordret i forhold til den kommunale økonomi og de ressourcer, som man i kommunen kunne bruge på at tilrettelægge og gennemføre omfattende inddragelsesprocesser, så det har resulteret i en noget anderledes proces omkring arbejdet med velfærdsaftalerne, end tilfældet er i fx Viborg Kommune.

På dagtilbudsområdet har kommunerne valgt forskellige tilgange til fastsættelsen af de kommunale hegnspæle, som dagtilbuddene ikke er frisat fra. Man har i Helsingør Kommune fastholdt en kommunal hegnspæl om sprogvurderin-

ger af alle børn, når de er 2, 3 og 5 år og krav om en bestemt normering i daginstitutionerne. I Rebild Kommune er der fastsat en hegnspæl om mål og retning på dagtilbudsområdet. Dagtilbuddene har dermed mulighed for at eksperimentere inden for forskellige rammer.

På folkeskoleområdet ses det, at Esbjerg Kommune har indgået samarbejdsaftaler med hver enkelt skole, for på den måde fra kommunal side at ramme-sætte arbejdet med velfærdsaftalen.²³ I Holbæk Kommune har man ikke lavet sådanne samarbejdsaftaler, men derimod et mere overordnet retningspapir gældende for alle skoler i kommunen.²⁴ Retningspapiret fra Holbæk Kommune fokuserer på frihed, fællesskab og faglighed og prøver inden for disse overskrifter at give skolerne så stor frihed som muligt. Dette giver formelt og som udgangspunkt skolerne i Holbæk Kommune en større frihed i arbejdet med velfærdsaftalerne end tilfældet er for skolerne i Esbjerg Kommune.

²³ Se <https://skoler.esbjerg.dk/Files/Filer/Folkeskole/Fremtidens%20folkeskole/Forst%C3%A5elses%20og%20procespapir%20skolefris%C3%A6ttelse%20version%203.12.2020%20PDF.pdf>

²⁴ <https://xn--brnesskole-vjb.dk/media/20rnb50h/kommunalbestyrelsens-m%C3%A5l-og-retning.pdf>

Konklusion og opmærksomhedspunkter

Konklusion

I det følgende fremlægges de konklusioner, som man kan drage på baggrund af arbejdet med velfærdsaftalerne i de syv kommuner i 2021-22. Først skitseres konklusionerne på hvert af tre velfærdsområder, og til sidst i dette afsnit fremhæves de tværgående konklusioner.

Konklusioner på dagtilbudsområdet

I Helsingør og Rebild Kommuner har man arbejdet intensivt med velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet. Der har været et tæt samarbejde og løbende erfaringsudveksling mellem de to kommuner. Det fremgår dog, at kommunerne har haft forskellige tilgange til fastsættelse af de kommunale hegnspæle, som dagtilbuddene ikke frisættes fra.

Der er i de to kommuner igangsat en række forsøgsaktiviteter. Der har i langt de fleste dagtilbud været diskuteret og igangsat små og større forsøgsaktiviteter som et led i frisættelsen. Forsøg målrettet børn i udsatte positioner samt forsøg omkring øget samarbejde i dagplejen, ændret organisering, øget fokus på faglig refleksion og sparring samt ændrede åbningstider i dagtilbuddene er eksempler på større forsøg. Generelt er det for tidligt at vurdere de konkrete forsøgsaktiviteters virkninger og betydning for kvaliteten i dagtilbuddene.

Kommunerne fremhæver forandringer i form af en ændring af samarbejdet mellem forvaltning og dagtilbud, ændringer i samarbejdet mellem dagtilbuddene samt en kulturændring på både forvaltnings- og dagtilbudsniveau. Der er en oplevelse af, at en positiv samarbejdskultur i kommunerne er udviklet yderligere og virker fremmende for nytænkning af lokale pædagogiske tiltag.

De primære forandringer, som fremhæves af kommunerne, er kulturændringer på både forvaltnings- og dagtilbudsniveau, herunder en ændring af samarbejdet mellem forvaltning og dagtilbud samt samarbejdet mellem dagtilbuddene. Medarbejdere og nærmeste ledere i begge kommuner giver udtryk for, at med velfærdsaftalerne har en positiv samarbejdskultur udviklet sig yderligere samtidig med et nyt mindset i kommunen, som virker fremmende for nytænkning af lokale pædagogiske tiltag.

Hovedparten af de igangsatte forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet har ikke krævet en frisættelse fra lovgivningen. Kommunerne har dog igangsat forsøg, der har krævet fravigelse af dagtilbudslovens bestemmelser vedrørende pædagogiske læreplaner, sprogvurderinger af børn, forældrebestyrelser samt frokostordninger. I forhold til de kommunale regler har kommunerne arbejdet med at få et overblik over lokale regler, procedurer og retningslinjer og lokalt at vurdere, om de giver mening i forhold til at skabe kvalitet for børnene.

I forhold til arbejdet med de forskellige elementer, der indgår i velfærdsaftalerne på dagtilbudsområdet, så fremgår det, at der også forud for velfærdsaftalerne var en høj grad af faglig frihed, oplevelse af nærhed til børn og forældre og oplevelse af medarbejderinddragelse. Disse elementer vurderes dog som meget centrale af det pædagogiske personale, og det øgede fokus på elementerne i velfærdsaftalerne opfattes generelt som positivt.

Konklusioner på folkeskoleområdet

I Esbjerg og Holbæk Kommuner har man på alle niveauer i kommunerne arbejdet intensivt med velfærdsaftalerne på folkeskoleområdet. De to kommuner har arbejdet tæt sammen og løbende udvekslet erfaringer, og der er en række ligheder i måden, som de to kommuner har arbejdet med velfærdsaftalerne på. En mindre forskel er, at Esbjerg Kommune har lavet samarbejdsaftaler med hver enkelt skole, mens Holbæk Kommune har lavet et mere overordnet retningspapir for skolernes arbejde med velfærdsaftalen.

Der er igangsat en lang række forsøgsaktiviteter på skolerne i de to kommuner. Det er karakteristisk, at langt de fleste skoler har igangsat flere forskellige forsøgsaktiviteter, og at forsøgsaktiviteterne er flettet ind i hinanden. Særligt udbredt er en kortere skoledag ofte i kombinationen med flere timer med to voksne i undervisningen. Udbredt på skolerne er også forsøg med nye måder at organisere eleverne på, oprettelse af nye fag og sammenlægning af eksisterende fag.

Det er generelt for tidligt at vurdere de konkrete forsøgsaktiviteters virkninger. På baggrund af VIVEs baselinemåling kan der dog identificeres et potentiale for øget kvalitet for eleverne, særligt i forhold til elever i udsatte positioner og elevernes trivsel generelt. Også i forhold til lærerne og det pædagogiske personale er der et potentiale for gennem arbejdet med velfærdsaftalerne at øge deres trivsel og motivation. "Potentiale" henviser her til, hvor ledere og medarbejdere (uafhængigt af velfærdsaftaler) vurderer, at der er rum for forbedring.

På nuværende tidspunkt fremhæver især medarbejdere og nærmeste ledere, at arbejdet med velfærdsaftalerne har skabt en ny form for samarbejde mellem forvaltningen og skolerne. Dette beskrives som tegn på en kulturændring

og et andet mindset i kommunen, der virker fremmede for den lokale udvikling af skolernes undervisning og tilbud.

Det fremgår også, at forsøgsaktiviteterne i en række af forsøgene har krævet fritagelse fra national lovgivning. Muligheden for at fravige statslige regler er blevet benyttet i kommunerne i forhold til reduktion af skoledagens længde, afvigelse fra minimumstimetallet i fagene, sammenlægning af fag og oprettelse af nye fag, organisering af elever på anden vis end i alderstilsvarende klasser, udskiftning af elevplaner og kvalitetsrapporter med dialog, udeladelse af nationale test, omfordeling og afkortning af timer til understøttende undervisning samt ansættelse af personale med anden faglig baggrund end læreruddannet. Skolerne er ikke fritaget fra afholdelse af folkeskolens afgangsprøver i deres nuværende form, dog med enkelte undtagelser, og lærere og skoleledere fremhæver her, at det har begrænset frisættelsen og mulighederne for at udvikle og igangsætte nye tiltag i udskolingen betydeligt.

På samme måde som på dagtilbudsområdet giver medarbejdere og nærmeste ledere i kommunerne på folkeskoleområdet udtryk for, at den kommunale kultur har ændret sig. Der har med velfærdsaftalerne udviklet sig et nyt og mindre bureaukratisk mindset i kommunerne, som virker fremmede for samarbejdet mellem forvaltning og skoler og fremmede for en nytænkning af skolernes tilbud til eleverne.

Medarbejdere og nærmeste ledere vurderer generelt potentialet i elementerne fra velfærdsaftalerne positivt. Der er på skolerne især arbejdet med at udvide det faglige råderum for medarbejderne, inddrage eleverne mere i undervisningen og inddrage lærere og pædagogisk personale i udviklingen af forsøgsaktiviteter. De største udfordringer ses i forhold til en udvidet elevinddragelse og en formel medarbejderinddragelse.

Konklusioner på ældreområdet

I særligt Viborg og Middelfart Kommuner har man arbejdet intensivt med velfærdsaftalerne på ældreområdet. I Langeland Kommune har man været udfordret i forhold til den kommunale økonomi og de ressourcer, som man har kunnet bruge på arbejdet med velfærdsaftalerne, og har ikke arbejdet helt så intensivt med velfærdsaftalen. Der har været en løbende erfaringsudveksling mellem de tre kommuner, men de tre kommuner har samtidig arbejdet på forskellige måder med velfærdsaftalerne.

Der er igangsat en lang række forsøgsaktiviteter på ældreområdet. De fleste forsøgsaktiviteter er sat i gang på plejecentre og i hjemmeplejen/sygeplejen, men der er også forsøg omhandlende forebyggende hjemmebesøg, træning,

dagcentre og hjælpemidler. Forsøgene retter sig særligt mod ændrede arbejdsgange, arbejdet med dokumentation samt afprøvning af andre indsatser til borgerne.

Det er for tidligt at vurdere de enkelte forsøgsaktiviteters virkninger. Der vurderes dog at være et potentiale i forhold til at reducere dokumentation, målrette tilbud og frigive tid til mere nærvær med borgeren i en række forsøg. Dette gælder fx forsøg med fleksible og borgernære indsatser i hjemmeplejen samt forsøg omkring mere individuelt baserede forebyggende hjemmebesøg.

Forsøgskommunerne arbejder også med en anden form for intern organisering og styring af ældreområdet, hvor fokus i høj grad er på nyudvikling af arbejdsgange og tilbud samt på at skabe ejerskab til den nye form for praksis blandt medarbejderne.

Kun få af forsøgsaktiviteterne på ældreområdet har indtil videre krævet fritagelse fra national lovgivning. Disse forsøgsaktiviteter omhandler forebyggende hjemmebesøg, det kommunale tilsyn på plejecentre og madservice på et dagcenter. De øvrige forsøgsaktiviteter fokuserer især på at forenkle og målrette kommunale arbejdsgange, regulering og dokumentationskrav. Dette komplekse arbejde er påbegyndt i kommunerne. Det skal bemærkes, at kommunerne på undersøgelsestidspunktet planlagde at igangsætte flere forsøgsaktiviteter, som kræver en national lovfritagelse.

Der er blandt medarbejdere og lokale ledere en positiv opbakning til de elementer, der indgår i velfærdsaftalerne. Det gælder særligt arbejdet med at skabe et øget fagligt råderum. Det er en stærk drivkraft for medarbejdere at kunne bruge deres faglige dømmekraft i mødet med borgeren frem for at lade sig styre af faste procedurer. En øget faglig frihed giver mulighed for at komme tættere på borgeren og bruge mere tid på opgaver, som opleves som meningsfulde for medarbejderen og for borgeren. I forhold til medarbejderinddragelse har kommunerne navnlig arbejdet med inddragelse af medarbejdere i idéudviklingsprocesser og processer, hvor idéer efterfølgende er blevet konkretiseret til forsøgsaktiviteter.

Konklusioner på tværs af velfærdsområder og kommuner

På tværs af de tre velfærdsområder og på tværs af kommuner ses nogle karakteristiske ligheder og forskelle, som kort fremdrages her.

Der har på tværs af velfærdsområderne generelt været et stort engagement i forhold til arbejdet med velfærdsaftalerne, og der er igangsat mange lokale forsøg. På folkeskoleområdet har de lokale skoler i de to kommuner søgt at gentænke skoledagen – ved kortere skoledage, tovoksenordninger, nye fag

mv. På dagtilbuds- og ældreområdet er der i højere grad tale om mere afgrænsede forsøgsaktiviteter.

På tværs af velfærdsområderne ses tegn på, at arbejdet med velfærdsaftalerne har skabt en anden form for kommunal styring og ledelse. Kommunale politikere og forvaltningen har lagt mere ansvar ud til de udførende led (dagtilbud, skoler og ældreenheder). Ledere på tværs af kommunerne oplever, at det har skabt en mere dialogbaseret samarbejdsform internt i kommunen.

Efter kun 1-1½ års reelt arbejde i kommunerne med forsøget med velfærdsaftalerne er det generelt for tidligt at vurdere de egentlige virkninger. Potentialet vurderes forskelligt på de tre velfærdsområder. Der ses et stort potentiale på folkeskoleområdet i forhold til frisættelsen fra statslige regler og forsøg omkring gentænkning af skoledagen mv. som beskrevet ovenfor. På ældreområdet er fokus på at forenkle og målrette kommunale arbejdsgange, regulering og dokumentationskrav samt skabe mere nærvær med borgeren. På ældreområdet vurderes frisættelsen også at have et stort potentiale. På dagtilbudsområdet har oplevelsen været, at der i de to forsøgskommuner har været færre statslige og kommunale reguleringer, men arbejdet med velfærdsaftalerne opleves alligevel som meningsfuldt og med potentiale for at skabe en øget kvalitet.

I forhold til elementerne i velfærdsaftalerne er det særligt arbejdet med at skabe en øget faglig frihed for medarbejderne, der på tværs af velfærdsområderne generelt har været positive erfaringer med i forsøgets første del. Navnlig muligheden for i højere grad at kunne bruge sin faglige dømmekraft i mødet med borgeren/børnene i stedet for at følge faste regler og procedurer tages der positivt imod. I forhold til øget nærhed til borgeren og øget medarbejderinddragelse i de formelle fora arbejder kommunerne på at skabe de rette rammer for dette, men dette arbejde er endnu ikke kommet så langt.

Medarbejdere og ledere i kommunerne vurderer, at der er nogle forhold af væsentlig betydning for kvaliteten, som ligger uden for velfærdsaftalerne. Dette gælder omfanget af ressourcer til rådighed i kommunen og omfanget af tid til at løse arbejdsopgaverne. Flere aktører nævner også problemer med rekruttering af medarbejdere.

Ser vi på tværs af kommuner inden for det enkelte velfærdsområde, er der navnlig to forhold, som kan trækkes frem på nuværende tidspunkt. Det fremgår, at der ikke forud for/ved igangsættelsen af arbejdet med velfærdsaftalerne er store forskelle mellem kommunerne inden for det enkelte velfærdsområde i forhold til vurderingen af den nuværende kvalitet i mødet med borgerne/børnene og dermed også potentialet for at forbedre denne kvalitet gennem arbejdet med elementerne i velfærdsaftalerne. Det ses samtidig, at der er forskelle i måden, som de enkelte kommuner inden for et velfærdsområde har

arbejdet med velfærdsaftalerne på, herunder i hvor høj grad man har lagt ansvar ud til de enkelte dagtilbud, skoler eller ældreenheder.

Opmærksomhedspunkter

I arbejdet med evalueringen af velfærdsaftaler på de tre velfærdsområder og i de syv kommuner har VIVE iagttaget nogle kritiske eller dilemmafyldte forhold, som gør sig generelt gældende. VIVE vil i forlængelse af dette pege på følgende opmærksomhedspunkter i det fremadrettede arbejde:

- **Hvor skal grænserne for frisættelsen sættes?** Arbejdet med velfærdsaftalerne viser, at dette arbejde udgør en form for balancegang mellem på den ene side et behov for et større fagligt råderum og mere nærvær i forhold til borgeren og på den anden side et behov for central rammesætning og mulighed for at følge op på fastsatte mål.
- **Skaber frisættelsen større ulighed for borgeren?** Uddelegering af ansvar til dagtilbud, skoler og ældreenheder og det større lokale faglige råderum kan skabe større forskelle i kvaliteten af de tilbud, som borgeren møder.
- **Hvordan sikres en stærk politisk og ledelsesmæssig opbakning?** Det stærke nationale politiske fokus på de syv udvalgte kommuner har skabt en særlig motivation og et pres i kommunerne. Den særlige motivation har haft en meget væsentlig rolle for opbakningen til forsøgene i de enkelte kommuner. Ved en udbredelse af velfærdsaftaler (frisættelse) til øvrige kommuner kan det overvejes, hvordan en stærk opbakning til arbejdet med velfærdsaftaler (frisættelse) fortsat kan sikres.

Litteratur

EVA (2020). Faglig kompetenceudvikling i dagtilbud. Første afrapportering fra Viden om Praksis – OECD's dagtilbudsundersøgelse 2018. København: EVA.

EVA (2022). Udfordringer i understøttelse af børn i udsatte positioner. En national undersøgelse blandt dagtilbudsschefer. København: EVA.

Foged, Søren Kjær, Hjelmar, Ulf & Jakobsen, Mads Leth (2022). Hvis velfærdsaftaler er løsningen – hvad er så problemet? *Politica*, 54(3).

Hjelmar, Ulf; Bech, Amanda, Nicolajsen, Julie Schou, Foged, Søren Kjær & Lindeberg, Nanna Høygård (2022). Evaluering af velfærdsaftaler i syv kommuner. Notat med resultater fra førmåling blandt medarbejdere og ledere. København: VIVE.

Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (2017). Kvalitativ analyse: syv traditioner. <https://bibliotek.dk/linkme.php?rec.id=870970-basis%3A52828007>

LBK nr. 985 af 27/06/2022. Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven).

Lov om velfærdsaftaler på dagtilbuds- og folkeskoleområdet (2021). LBK = <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2022/1171>

Lov om velfærdsaftaler på ældreområdet (2021). <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2021/879>

Regeringen (2020a). Politisk principaftale mellem regeringen og borgmestre vedr. indgåelse af velfærdsaftaler på hhv. dagtilbudsområdet, folkeskoleområdet og ældreområdet.

Regeringen (2020b). Aftale om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet.

Regeringen (2020c). Aftale om velfærdsaftaler på folkeskoleområdet.

Regeringen (2020d). Aftale om velfærdsaftaler på ældreområdet.

Bilag 1 Metodebeskrivelse

I det følgende beskrives indsamlingen og behandlingen af de tre typer af datakilder, som midtvejsevalueringen bygger på. De tre typer af data er:

- En spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere i dagtilbud, folkeskole og ældretilbud og deres nærmeste ledere i de syv kommuner
- Skriftligt dokumentationsmateriale om kommunernes arbejde med velfærdsaftalerne
- Kvalitative interviews med udvalgte medarbejdere, lokale ledere, forvaltningsrepræsentanter og borgere i de syv kommuner.

A. Spørgeskemaundersøgelse

I spørgeskemaundersøgelsen indgår medarbejdere og ledere på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, der er involverede i arbejdet med velfærdsaftalerne. Svar fra spørgeskemaundersøgelsen er afrapporteret i et tidligere VIVE-notat (Hjelmar m.fl. 2022).

Spørgeskemaundersøgelsen er en baselinemåling. Spørgeskemaundersøgelsen vil blive gentaget i slutningen af forsøgsperioden (2024), og det vil da være muligt at se, om vurderingen af kvalitet i indsatsen og vurderingen af de elementer, der har en betydning for opnåelsen af kvalitet, har ændret sig i forsøgsperioden.

Baselinespørgeskemaundersøgelsen blev gennemført under håndteringen af covid-19-pandemien og de dertilhørende restriktioner. Dette har dog ikke haft en markant betydning for oplevelsen af medarbejdernes og ledernes arbejdsituation og dermed for deres besvarelse af spørgeskemaet (Hjelmar m.fl. 2022).

Resultaterne fra denne baselinemåling giver et øjebliksbillede af oplevelsen af kvalitet og måder at løfte kvaliteten på inden for de forskellige velfærdsområder, før arbejdet med velfærdsaftalerne blev igangsat. Ved udsendelsen af spørgeskemaerne var de syv kommuner i forskellige grader begyndt at implementere ændringer i relation til arbejdet med velfærdsaftalerne. Eksempelvis på skoleområdet hvor skoledagens længde og nye fag var iværksat ved skoleårets start i august 2021, mens ældreområdet ikke havde påbegyndt borger-nære ændringer i medarbejdernes arbejdsgange ved udsendelsen af spørgeskemaet.

Spørgeskemaundersøgelsen er som nævnt en baselinemåling foretaget i opstarten af forsøgsperioden, hvori respondenterne blev stillet spørgsmål om tiden før arbejdet med velfærdsaftalerne. I spørgeskemaundersøgelsen er dette forsøgt håndteret ved at bede respondenterne om at vurdere deres arbejdsituation "som den er/har været før arbejdet med velfærdsaftalerne" ved hvert spørgsmål. I det åbne spørgsmål i spørgeskemaet har respondenterne ikke italesat dette som problematisk.

I bilagstabel B.0.1 ses respondentgrupperne på de tre områder:

Bilagstabel B.0.1 Respondentgrupper

	Dagtilbud	Folkeskole	Ældreområde
Medarbejdere	Pædagoger Pædagogmedhjælpere Dagplejere Andet (pædagogiske assistenter, faglige koordinatore, psykomotoriske terapeuter mv.)	Lærere Pædagoger (fx skolepædagoger og børnehaveklassepædagoger) Øvrigt pædagogisk personale Vejledere (faglige vejledere, inklusionsvejledere)	Social- og sundhedsassistenter Social- og sundhedsmedhjælpere Sygeplejersker Terapeuter (fysioterapeuter og ergoterapeuter) Pædagoger og pædagogiske assistenter Andet (fx visitatorer, ernæringsassistenter, diætister)
Ledere	Dagtilbudsledere Distriktsledere	Skoleledere Afdelingsledere/ viceskoleledere	Ledere af ældreenheder, fx plejecentre, hjemmepleje og træningsenhed

Spørgeskemaundersøgelsen er udsendt til alle involverede medarbejdere i institutioner/tilbud og deres nærmeste ledere i de syv forsøgskommuner og er dermed en totalundersøgelse. VIVE har fået adgang til respondenterne via lister med kontaktoplysninger tilsendt fra de syv forsøgskommuner.

Baselinemålingens datagrundlag består af i alt 3.994 unikke besvarelser fra (n=296) og medarbejdere (n=3698). Data er indsamlet i perioden fra start august til start oktober 2021. VIVE gennemførte på folkeskoleområdet – som en del af den samlede undersøgelse – en kort tillægsundersøgelse blandt pædagogisk personale på fritids- og folkeskoleområdet i perioden fra slut november 2021 til midt januar 2022. Tillægsundersøgelsen havde til formål yderligere at afdække det pædagogiske personales oplevelse af arbejdet med velfærdsaftalerne.

Spørgeskemaerne på tværs af de tre områder vedrører primært spørgsmål om oplevelsen af kvalitet samt oplevelsen af betydningen af faglig frihed og tillid, borgeren i centrum, medarbejderinddragelse samt regler og dokumentation

før arbejdet med velfærdsaftalerne begyndte. I spørgeskemaet indgik desuden nogle baggrundsspørgsmål om: køn og alder, nuværende stilling, faglig baggrund, antal år som ansat og antal arbejdstimer om ugen. På folkeskoleområdet indgik desuden spørgsmål om undervisningstrin og fagområde.

Der er en vis variation i formuleringen af spørgsmålene til medarbejdere og ledere. De fleste spørgsmål er stillet til både medarbejdere og ledere med område-specifikke tilpasninger af sproget og spørgsmålenes indhold, mens nogle spørgsmål kun er stillet til hhv. medarbejdere og ledere.

Besvarelsesprocenterne for ledere og medarbejdere på tværs af de tre områder fremgår af B.0.2.

Bilagstabel B.0.2 Besvarelsesprocenter

	Dagtilbudsområdet	Folkeskoleområdet	Ældreområdet
Medarbejdere	65,3	62,0	67,1
Ledere	97,5	93,1	95,0
I alt	68,5	63,5	68,2

Det fremgår i øvrigt, at besvarelsesprocenterne er relativt ensartede på tværs af de syv kommuner (Hjelmar m.fl. 2022).

Databehandling og afrapportering

Spørgsmålene i spørgeskemaerne er skaleret fra værdierne 1-5, hvor en høj værdi angiver, at respondenter er enig i udsagnet eller for enkelte spørgsmål oplever udsagnet "i høj grad". Ved spørgsmålet "Jeg har inden for det seneste år overvejet at sige mit arbejde op" angiver en høj værdi således, at man har overvejet at sige sit arbejde op. Ved spørgsmålet "Hvilken betydning har covid-19-pandemien haft for oplevelsen af din arbejdssituation det seneste arbejdsår?" angiver en høj værdi, at covid-19-pandemien har haft en positiv betydning, mens en lav værdi angiver en negativ betydning.

Antallet af besvarelser (n) varierer mellem spørgsmålene. Denne variation skyldes, at nogle respondenter er faldet fra undervejs i deres besvarelse, og at 'ved ikke'-besvarelser for de enkelte spørgsmål er frasorteret i den efterfølgende databehandling. Figurerne viser alene dem, der har svaret andet end 'ved ikke'. I noterne til figurerne er det kun angivet, at resultaterne er statistisk signifikante på 5 pct. niveau, hvis dette er tilfældet.

Åbne svar

Spørgeskemaundersøgelsen havde desuden to spørgsmål med åbne svarkategorier. De to spørgsmål omhandlede respondentens oplevelse af 1) opgaver, der ikke er meningsfyldte og ikke understøtter arbejdet med at levere kvalitet, og 2) de vigtigste områder at arbejde med for at skabe øget kvalitet. 45 % af de respondenter, der har besvaret spørgeskemaet, har også afgivet mindst ét svar til en af de to spørgsmål.

Svarene på disse spørgsmål er kodet i Nvivo i tematiske koder og kategoriseret under de hovedelementer, der indgår i velfærdsaftalerne (faglig frihed og tillid, medarbejderinddragelse og nærhed til borgeren), regler og dokumentation, samt en 'andet'-kategori. 'Andet'-kategorien indeholder svar fra medarbejdere, der har anvendt feltet til at angive deres holdning til arbejdet med velfærdsaftalerne eller anvendt feltet til at beskrive praktiske opgaver, der fylder i deres daglige arbejde.

De åbne svar kan anvendes i slutevalueringen til sammenligning af, hvad medarbejdere og nærmeste ledere fremhæver i hhv. starten og slutningen af forløbet.

B. Skriftligt dokumentationsmateriale

VIVE har løbende modtaget skriftligt dokumentationsmateriale fra både forvaltningerne og de enkelte dagtilbud, skoler og ældreenheder. Det drejer sig bl.a. om notater fra møder med forældre i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne, interne evalueringer og skemaer til specifikke forsøgsaktiviteter.

Såfremt VIVE har fået tilladelse, er dokumentationsmaterialet anvendt som enten kilder i midtvejsevalueringen eller som illustrative eksempler på arbejdet med velfærdsaftalerne.

Indsamling af data om forsøgsaktiviteter

I perioden ultimo 2021 til primo 2022 har ledelsen eller andre nøglepersoner på de enkelte daginstitutioner/skole/enheder inden for ældreområdet beskrevet de på tidspunktet igangsatte og planlagte forsøgsaktiviteter. Der kan således være kommet yderligere forsøgsaktiviteter til siden opgørelsetidspunktet, ligesom det står de involverede frit for løbende at justere på forsøgsaktiviteterne. På ældreområdet er opgørelsen opdateret pr. 1. august 2022. Disse aktivitetsbeskrivelser har VIVE efterfølgende systematiseret i en database. På dagtilbudsområdet har kommunerne i februar 2023 haft mulighed for at opdatere beskrivelsen af, i hvilket omfang igangsatte forsøgsaktiviteter har fordret frisættelse fra statslige regler.

Indsamlingsmetoden varierer på tværs af kommuner. Nogle kommuner har selv været ansvarlige for indsamlingen, mens VIVE har været ansvarlig i andre kommuner. Variationen skyldes en opmærksomhed på at pålægge de deltagende institutioner mindst muligt dokumentationsarbejde.

Endvidere dækker opgørelsen af forsøgsaktiviteterne over noget forskelligt på de tre velfærdsområder, hvilket har betydning for muligheden for at sammenligne på tværs af områder. Hvor opgørelserne på hhv. folkeskole- og ældreområdet er tænkt som en udtømmende opgørelse af igangsatte forsøgsaktiviteter, så er opgørelsen på dagtilbudsområdet tænkt som eksempler på igangsatte forsøgsaktiviteter fra de enkelte institutioner, og således ikke udtømmende. Dermed er det ikke på baggrund af eksisterende data muligt at opgøre antallet af planlagte og igangsatte forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet. Helsingør Kommune har taget et strategisk valg og ikke haft fokus på en præcis kommunal registrering af lokalt igangsatte forsøgsaktiviteter i deres frihedsforsøg, og hvorvidt hvert enkelt forsøg har krævet fritagelse fra statslige og kommunale regler.

Opgørelse af antal forsøgsaktiviteter

I indberetningen af forsøgsaktiviteter er der lidt variation i, hvad de enkelte institutioner har opgjort som én forsøgsaktivitet. Nogle har opgjort hver enkelt forsøgsaktivitet som en forsøgsaktivitet for sig, eksempelvis kortere skoledage og tolærerordning. Mens andre har puljet en række aktiviteter som én samlet forsøgsaktivitet, enten fordi formål og fokus i forsøgsaktiviteterne er det samme, eller fordi de organisatorisk er med til at muliggøre hinanden. I opgørelsen af antallet af forsøgsaktiviteter er der taget udgangspunkt i, hvad institutionerne selv har defineret som én forsøgsaktivitet. Dermed kan samme forsøgsaktivitet rumme både delaktiviteter, der kræver fritagelse fra national lovgivning og andre delaktiviteter, der ikke gør. Forsøgsaktiviteterne optræder i opgørelsen over forsøgsaktiviteter, der har krævet fritagelse fra lovgivning, hvis blot dele af forsøgsaktiviteten har krævet fritagelse herfra.

Opgørelsen af hvor mange forsøgsaktiviteter, der har krævet fritagelse fra national lovgivning, er sket ved en konkret gennemgang og vurdering af hver enkelt forsøgsaktivitets indhold. Denne opgørelse er kvalitetssikret ad flere omgange. I første omgang har de lokale institutioner haft mulighed for at angive, hvorvidt den konkrete forsøgsaktivitet har krævet fritagelse fra national lovgivning. Dernæst har VIVE gennemgået hver enkelt forsøgsaktivitets indhold med henblik på at validere oplysningerne. Til sidst er oversigterne sendt ud til kommunerne til kommentering.

Begrænset mulighed for sammenligning på tværs af velfærdsområder

Det er med udgangspunkt i det eksisterende datagrundlag ikke muligt direkte at sammenligne eller samlet opgøre antal forsøgsaktiviteter på tværs af de tre velfærdsområder. Der er to årsager hertil:

- Opgørelserne på folkeskole- og ældreområdet er tiltænkt som en udtømmende opgørelse af planlagte og igangsatte forsøgsaktiviteter, mens opgørelsen på dagtilbudsområdet er eksempler på igangsatte forsøgsaktiviteter fra de enkelte institutioner.
- En række kontekstfaktorer kan have betydning for antallet af forsøgsaktiviteter på de tre områder, folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet, og vanskeliggøre en sammenligning. Eksempelvis er der organisatoriske forskelle mellem daginstitutioner og skoler, der gør, at én skole naturligt vil have flere og mere forskelligartede aktiviteter end en enkelt daginstitution, idet der i daginstitutioner er en aldersmæssig ensartet børnegruppe og en begrænset personalegruppe, mens skoler har en større elevgruppe med større aldersspredning og en større og mere forskelligartet lærergruppe.

Kommuneafhængige forskelle

Ved sammenligning af antal igangsatte forsøgsaktiviteter på tværs af kommuner inden for samme velfærdsområde er det vigtigt at være opmærksom på forskelle i kommunestørrelse. Dette kan have betydning for antallet af igangsatte forsøgshandlinger i kommunen.

C. Kvalitative interviews

VIVE har i for- og sensommeren 2022 udført endags casebesøg²⁵ i hver af de syv kommuner. Hvert casebesøg har indeholdt to lokale besøg – i to dagtilbud, to folkeskoler eller to ældreenheder – og et besøg i den kommunale forvaltning. Under besøgene blev der gennemført kvalitative interviews med ledelsen og medarbejdere fra de udvalgte institutioner, folkeskoler og ældreenheder samt interviews med relevante ledere og medarbejdere på forvaltningsniveau. Efterfølgende er der foretaget individuelle interviews med elever, forældre og borgere i kommunerne.

I alt er der foretaget 37 interviews med i alt 40 lokale medarbejdere og 25 lokale ledere samt 20 repræsentanter fra forvaltningen. Derudover er der foretaget interview med 12 borgere/elever. Interviewene med medarbejdere og størstedelen af interviewene med forvaltningsrepræsentanter er foregået som gruppeinterview med to eller flere deltagere, mens ledelsesinterviewene har været med en eller flere repræsentanter fra de lokale ledelser. Interviewene

²⁵ I Holbæk Kommune fordelt over to dage.

på hvert område kan ses i bilagstabel B.0.3, bilagstabel B.0.4 og bilagstabel B.0.5.

På dagtilbudsområdet er der foretaget 12 interviews med medarbejdere og ledere, jf. bilagstabel B.0.3. Derudover er der gennemført 4 borgerinterviews med repræsentanter fra dagtilbudsbestyrelserne på institutionerne.

Bilagstabel B.0.3 Interviews på dagtilbudsområdet

Dagtilbud	
Kommune 1	Kommune 2
Institution 1: Dagtilbudsleder	Institution 1: Dagtilbudsleder
Institution 1: Fire pædagoger	Institution 1: To dagplejere
Institution 1: En repræsentant fra forældrebestyrelsen	Institution 1: En repræsentant fra forældrebestyrelsen
Institution 2: Dagtilbudsleder	Institution 2: To repræsentanter fra dagtilbudsledelsen
Institution 2: To pædagoger og en souschef	Institution 2: To pædagoger
Institution 2: En repræsentant fra forældrebestyrelsen	Institution 2: En repræsentant fra forældrebestyrelsen
Forvaltning 1: En medarbejder fra forvaltningen	Forvaltning 1: To medarbejdere fra forvaltningsledelsen
Forvaltning 2 : To repræsentanter fra forvaltningsledelsen	Forvaltning 2: En repræsentant fra forvaltningsledelsen

På folkeskoleområdet er der foretaget 10 interviews med medarbejdere og ledere, jf. bilagstabel B.0.4. Derudover er der gennemført 3 interviews med hhv. repræsentanter fra skolebestyrelserne og en elev.

Bilagstabel B.0.4 Interviews på folkeskoleområdet

Folkeskole	
Kommune 1	Kommune 2
Skole 1: Repræsentant(er) fra skoleledelsen	Skole 1: Repræsentant(er) fra skoleledelsen
Skole 1: En pædagog (SFO) og to lærere	Skole 1: Tre lærere og to pædagoger
	Skole 1: Repræsentant fra skolebestyrelsen
Skole 2: Repræsentant(er) fra skoleledelsen	Skole 2: Repræsentant(er) fra skoleledelsen
Skole 2: Tre lærere	Skole 2: Tre lærere og to pædagoger
Skole 2: Repræsentant fra skolebestyrelsen	Skole 2: Elev
Forvaltning: Repræsentant(er) fra forvaltningsledelsen, samt forvaltningsmedarbejder	Forvaltning: Repræsentant(er) fra forvaltningsledelsen, samt forvaltningsmedarbejder

På ældreområdet er der foretaget 15 interviews med medarbejdere og ledere, jf. bilagstabel B.0.5. Derudover er der gennemført 5 interviews med borgere, der har modtaget en forsøgsaktivitet, samt repræsentanter fra de lokale ældreråd.

Bilagstabel B.0.5 Interviews på ældreområdet

Ældreområdet		
Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3
Case 1: Tre ledere	Case 1: Leder	Case 1: Leder
Case 1: To medarbejdere	Case 1: To medarbejdere	Case 1: To medarbejdere
Case 1: En borger	Case 2: Leder	Case 2: Leder
Case 2: Fire medarbejdere	Case 2: En medarbejder	Case 2: To medarbejdere
Forvaltning: Repræsentanter fra forvaltningsledelsen	Forvaltning: Repræsentanter fra forvaltningsledelsen	Forvaltning: Repræsentanter fra forvaltningsledelsen
Repræsentant fra ældreråd	Case 2: En borger	To repræsentanter fra ældreråd

Kvalitative interviews er velegnede til at belyse forskellige perspektiver, meninger og fortolkninger om et givent emne (Järvinen & Mik-Meyer 2017). Omdrejningspunktet for de kvalitative interviews var de forskellige aktørers foreløbige erfaringer fra arbejdet med velfærdsaftalerne ved interviewtidspunktet. De kvalitative interviews har omhandlet følgende temaer:

- Udgangspunktet for institutionen før velfærdsaftalen
- Igangsatte aktiviteter – indhold, mål, forventninger
- Betydning af regelfritagelser og øvrige elementer
- Evt. ændret tilgang til styring og ledelse
- Øvrige relevante forhold, fx opfølgning på aktiviteter

Interviewene er foretaget med semistrukturerede interviewguides med generiske spørgsmål tilrettet hvert enkelt velfærdsområde. Interviewene har været af 60-75 minutters varighed og er foregået på den enkelte institution eller på rådhuset. De efterfølgende enkeltmandsinterviews med borgere har været 15-30 minutter og er udført telefonisk. Temaerne har her været oplevelsen af inddragelse i arbejdet med velfærdsaftalerne, oplevet indflydelse, forandringer og udfordringer samt gevinster ved at være med i forsøget.

Samtlige informanter er blevet informeret om datasikkerhed og GDPR forud for interviewet.

Bearbejdning af data

De kvalitative data indgår i besvarelsen af midtvejsevalueringens undersøgelsesspørgsmål struktureret efter den overordnede forandringsteori (se afsnit 1.2).

Alle interviews er skrevet ud i udførlige referater og gemt på VIVEs sikrede drev. Passager i interviewene er bearbejdet i koder omhandlende de tre typer af procesmekanismer, regler og dokumentation samt en øvrig kategori:

1. Faglig frihed og tillid
2. Medarbejderinddragelse
3. Borgerinddragelse og nærhed
4. Regler og dokumentation
5. Andet

Det kodede materiale er efterfølgende kondenseret til analytiske pointer. De analytiske pointer indgår i analyserne i samspil med fund fra de øvrige indsamlede data for at sikre undersøgelsens validitet. Ligeledes er undersøgelsens validitet søgt sikret ved, at vi ved konkluderende pointer eller vurderende bemærkninger med afsæt i det kvalitative materiale trækker på flere forskellige aktørers udsagn – ledere, medarbejdere og borgeres udsagn. Steds- og personhenførbare oplysninger og citathenvisninger er derudover generelt søgt anonymiseret.

Udvælgelse af cases

De besøgte cases er udvalgt ud fra en vurdering af det aktuelle potentiale for at arbejde med velfærdsaftalerne. Udvælgelsen er sket på baggrund af de samlede aktivitetsbeskrivelser, hvor de enkelte cases skulle opfylde flere principper. Udvælgelsesprincipperne var:

1. Aktiviteten vurderes aktuelt som lovende.
2. Frisættelse fra lovgivning/kommunale regler er nødvendig.
3. Øget tillid og et større fagligt råderum er et centralt element i aktiviteten.
4. Borgere/børn/forældre er blevet inddraget og hørt.
5. Inddragelse af medarbejdere og nærmeste leder er centralt for aktiviteten.
6. De udvalgte cases afspejler aktuelle velfærdsproblematikker.

Udvælgelsen er sket i to trin. VIVE har først foretaget en foreløbig udvælgelse af cases med afsæt i aktivitetsbeskrivelserne. Hernæst har kommunerne haft mulighed for at kommentere, om der er særlige forhold, der har gjort en given case uegnet til formålet (fx lederskifte og tidspres). Herefter har VIVE lavet den endelige udvælgelse.

Følgende tabeller viser de udvalgte cases samt centrale udvælgelseskriterier.

Bilagstabel B.0.6 Udvalgte dagtilbudscases og centrale udvælgelseskriterier

Dagtilbud	Kommune	Tema	Centrale udvælgelseskriterier
Institution 1	Kommune 1	Tilpasning af skema til børnesamtaler. Udvikling af den pædagogiske læreplan til brug for mere fokuserede forældresamtaler. Forsøg på at reducere unødigt bureaukrati.	1, 2, 4, 5, 6
Institution 2	Kommune 1	Fast forberedelsestid og tilstedeværelse for pædagoger mellem kl. 9-15. Mere systematisk pædagogisk arbejde med det enkelte barn.	1, 3, 5
Institution 1	Kommune 2	Etablering af tværgående legestuer, hvor børn og dagplejere kan samles omkring fælles aktiviteter. Fokus på øget faglighed og kvalitet i dagplejen.	1, 2, 3, 5
Institution 2	Kommune 2	Ændring af åbningstid for at imødekomme forældres behov. Børn kan møde tidligere og få en roligere start på dagen. Bred service til forældre med forskellige behov.	1, 2, 4, 6

Bilagstabel B.0.7 Udvalgte folkeskolecases og centrale udvælgelseskriterier

Skole	Kommune	Tema	Centrale udvælgelseskriterier
Skole 1	Kommune 1	Forkortet skoledag. To voksne i flere timer, både lærere og pædagoger. Bedre mulighed for, at det enkelte barn føler sig forstået og kan fordybe sig fagligt.	1, 2, 3, 5, 6
Skole 2	Kommune 1	Udvikling af nye fag. Eksempler er Viden og Fordybelse (VIFO), Madkultur, Udeliv. Omlægning af timer til temauger. Et bredere undervisningsudbud for eleverne.	1, 2, 3, 5
Skole 1	Kommune 2	Omlægning af elevplaner til læringssamtaler. Fokus fra kvalitetsrapport til dialog med skolebestyrelse. Forsøg på at reducere unødigt bureaukrati.	1, 2, 5, 6
Skole 2	Kommune 2	Øget tværfaglighed og større samarbejde mellem lærere og pædagoger. Forkortet skoledag og mere tid i SFO for børnene betyder ændret skoledag og arbejdsvilkår.	1, 2, 3, 4, 5, 6

Bilagstabel B.0.8 Udvalgte ældrecases og centrale udvælgelseskriterier

Case	Kommune	Tema	Centrale udvælgelseskriterier
Case 1	Kommune 1	Forebyggende hjemmebesøg til borgere, der i forvejen alene er visiteret til praktisk hjælp. Formålet er at frigøre ressourcer, ved at det er medarbejderne, der leverer praktisk hjælp, som også skal observere og reagere på ændringer i borgerens funktionsniveau.	2, 3, 6
Case 2	Kommune 1	Tættere samarbejde omkring borgeren. Ugemøder er delt op på teams, hvor terapeuter, diætister, sygeplejersker, visitatorer, medarbejdere, planlæggere og ledere deltager.	1, 3, 5, 6
Case 1	Kommune 2	Reduktion af dokumentation i forbindelse med medicinforbrug, opstilling af mål for borgere, brug af omsorgssystem mv. Forsøg på at reducere unødigt bureaukrati.	1, 2, 3, 5, 6
Case 2	Kommune 2	Forsøg med indsatsen "Fremtidens Ældrelev". Formålet er at afsætte mere tid til de borgernære indsatser, der falder uden for eksisterende indsatser. Det kan være ledsagelse, aktiviteter med borgeren, pårørendesamarbejde mv.	1, 3, 4, 5, 6
Case 1	Kommune 3	Forebyggende hjemmebesøg efter behov. Fokus på at øge medarbejderes faglige råderum/skøn frem for lovbestemte regler for, hvornår forebyggende hjemmebesøg skal foretages.	1, 2, 3, 5, 6
Case 2	Kommune 3	Mere nærvær i opgaveløsningen – reduktion i antallet af telefoniske opkald. Forsøg på at reducere unødige forstyrrelser og bureaukrati til gavn for borgeren.	1, 2, 4, 5, 6

VIVÉ