

Kommunal frisættelse

Virksomheder af velfærdsaftaler på dagtilbuds-,
folkeskole- og ældreområdet, 2021-2024



Ulf Hjelmar, Nanna Høygaard Lindeberg, Søren Kjær Foged, Julie Schou Nicolajsen
og Elias Kragh Marcussen

VIVE

Kommunal frisættelse

– Virkninger af velfærdsaftaler på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, 2021-2024

© VIVE og forfatterne, 2025

e-ISBN: 978-87-7582-433-5

Projekt: 301964

Finansiering: Ældreministeriet (tidl. 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.



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



Forord

S-regeringen indgik i 2021 velfærdsaftaler i syv kommuner på hhv. dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet gældende i perioden 2021-2024. Baggrunden var, at man ønskede at lave forsøg med en omfattende kommunal frisættelse fra særlig nationale og kommunale regler og dokumentationskrav for dermed at se, om det førte til positive resultater for borgere og for lokale medarbejdere og ledere.

I denne slutevaluering af forsøget fokuseres på virkningerne af arbejdet med velfærdsaftalerne i de syv kommuner, og hvad der har forårsaget disse virkninger.

Rapporten er skrevet af professor mso Ulf Hjelmar (projektleder for undersøgelsen), chefanalytiker Søren Kjær Foged, projektchef Nanna Høygård Lindeberg, analytiker Julie Schou Nicolajsen samt studentermedhjælper Elias Kragh Marcussen. Universitetspraktikant Silje Elleby Larsen har bidraget til data-behandling og -analyse.

Der rettes en stor tak for konstruktive bidrag fra de syv deltagende forsøgskommuner og en tak til de to eksterne reviewere for at bidrage til kvalitetssikring af rapporten.

Ældreministeriet (tidligere Social-, Bolig- og Ældreministeriet) har finansieret undersøgelsen.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE Styling og Ledelse



Indholdsfortegnelse

Hovedresultater	5	
Afrapportering	13	
1	Indledning	14
1.1	Baggrund	14
1.2	Formål med evalueringen	15
1.3	Datakilder	17
1.4	Analytisk behandling af data	20
1.5	Læsevejledning	23
2	Dagtilbudsområdet	24
2.1	Analysens hovedpointer	25
2.2	Aktiviteter i forbindelse med velfærdsaftalerne	27
2.3	Virkninger af arbejdet med velfærdsaftalerne	31
2.4	Frisættelsens elementer – hvordan er det gået?	42
2.5	Øvrige forhold	59
3	Folkeskoleområdet	67
3.1	Analysens hovedpointer	68
3.2	Aktiviteter i forbindelse med velfærdsaftalerne	70
3.3	Virkninger af arbejdet med velfærdsaftalerne	73
3.4	Frisættelsens elementer – hvordan er det gået?	87
3.5	Øvrige forhold	104
3.6	Fritidsområdet	110
4	Ældreområdet	113
4.1	Analysens hovedpointer	115
4.2	Aktiviteter i forbindelse med velfærdsaftalerne	116
4.3	Virkninger af arbejdet med velfærdsaftaler	121
4.4	Frisættelsens elementer – hvordan er det gået?	133
4.5	Øvrige forhold	152
5	Samlet konklusion	159
Litteratur	166	

Hovedresultater

Denne evaluering fremlægger de samlede erfaringer fra syv forsøgskommuners arbejde med velfærdsaftaler på hhv. dagtilbuds-, folkeskole-, og ældreområdet. Lovgivningen trådte i kraft i maj 2021, og evalueringen samler dermed op på mere end 3 års erfaringer med kommunal frisættelse under velfærdsaftalerne.

Forsøgskommuner

Dagtilbudsområdet:

- Helsingør og Rebild Kommuner

Folkeskoleområdet:

- Esbjerg og Holbæk Kommuner

Ældreområdet:

- Langeland, Middelfart og Viborg Kommuner

Der er fire centrale elementer i velfærdsaftalerne. Et centralt element i velfærdsaftalerne er 1) frisættelse fra statslige og kommunale regler. Der skal derudover skabes mulighed for 2) et større fagligt handlerum for de ledere og medarbejdere, som er tættest på borgeren. Samtidig skal der udvikles 3) lokale løsninger tæt på borgeren og med 4) aktiv medarbejderinddragelse.

Målet med velfærdsaftalerne er at skabe en bedre kvalitet for den enkelte borger inden for de udvalgte velfærdsområder og at skabe bedre rammer for produkti-

onen af velfærd i forsøgskommunerne. Derudover er målet at inspirere til forbedring af velfærden på tværs af landets kommuner, bl.a. gennem ny lovgivning.

Evalueringen baserer sig på et mixed methods-undersøgellesdesign, hvor der på baggrund af spørgeskemaundersøgelser, skriftligt dokumentationsmateriale, interviews og registerdata foretages en helhedsvurdering af kommunernes arbejde med velfærdsaftalerne. Undersøgellesdesignet er bl.a. velegnet til at belyse medarbejdere og leders *oplevelse* af mekanismer og virkninger i arbejdet med velfærdsaftalerne. Derimod er det med det anvendte undersøgellesdesign vanskeligt at isolere betydningen af frisættelsen, herunder at adskille eventuelle virkninger af velfærdsaftalen fra andre forhold og identificere størrelsen af disse. Evalueringen ser derudover på relativt kortsigtede virkninger for borgere og medarbejdere (2021-2024), der kunne se anderledes ud, såfremt disse blev undersøgt i et længere tidsperspektiv.

Overordnede resultater af arbejdet med velfærdsaftalerne

Ifølge de interviewede lokale politikere, ledere og medarbejdere har der generelt været opbakning til forsøgene med kommunal frisættelse. Der er igangsat en lang række forsøgsaktiviteter lokalt på de enkelte dagtilbud, folkeskoler og ældreenheder.

Blandt lokale politikere samt blandt ledere og medarbejdere i forvaltninger og institutioner er velfærdsaftalerne generelt blevet set som en anledning til at nytænke velfærdsområderne. Det har resulteret i en række forsøgsaktiviteter, som i nogle tilfælde har og i andre tilfælde ikke har krævet en frisættelse fra nationale og kommunale regler. Anledningen til at nytænke velfærdsområderne har stået helt centralt i de syv forsøgskommuner og har ført til en afklaring af det reelle regelgrundlag på de tre velfærdsområder. I forlængelse af dette ses eksempler på aktiviteter, der reelt godt kunne gennemføres ud fra det eksisterende regelgrundlag og dermed ikke krævede en fritagelse fra statslig lovgivning.

Forsøgskommunerne lægger vægt på, at der med den kommunale frisættelse har udviklet sig en mere tillidsbaseret form for styring og ledelse (en ny kultur og et nyt mindset) i kommunerne, der generelt opleves som positiv, og som er en ændring, som kommunerne ønsker at fastholde fremadrettet.

Det er ikke alle medarbejdere i forsøgskommunerne, der har arbejdet aktivt med velfærdsaftalerne. På dagtilbuds- og folkeskoleområdet oplever ca. halvdelen af medarbejderne, at de har arbejdet med velfærdsaftalerne i høj eller meget høj grad, mens det tilsvarende gælder ca. en fjerdedel af medarbejderne på ældreområdet.

Virkninger af frisættelsen på tværs af de tre velfærdsområder

Der kan på baggrund af arbejdet med velfærdsaftaler ikke aflæses meget markante virkninger, når der ses på den samlede gruppe af ældre/elever/børn på de tre velfærdsområder i de undersøgte kommuner.

På folkeskoleområdet ses ikke en væsentlig ændring i oplevelsen blandt medarbejderne af den generelle kvalitet i undervisningen i løbet af forsøgsperioden. Der kan ikke aflæses markante forskelle i forsøgsperioden i forhold til det faglige niveau i afgangsprøverne, elevtrivsel og elevfravær. Der er dog mindre udsving i disse indikatorer på kvalitet for elevgruppen samlet set i løbet af forsøgsperioden, herunder et mindre fald i afgangsprøverne i en af forsøgskommunerne i skoleåret 2023/2024. Disse udsving kan dog ikke direkte tilskrives arbejdet med velfærdsaftaler.

På dagtilbudsområdet ligger medarbejdere og lederes vurdering af kvaliteten af de pædagogiske læringsmiljøer overordnet set på et relativt højt niveau, både ved forsøgets opstart og ved slutevalueringen. Generelt set er medarbejdernes oplevelse af

kvalitet i dagtilbuddene uændret i perioden. Dog ses i forsøgsperioden et mindre fald i andelen af medarbejdere, der oplever, at deres dagtilbud lykkes med at skabe trivsel, læring, udvikling og dannelse for børn i udsatte positioner.

På ældreområdet er det lederes og medarbejderes oplevelse, at mange af forsøgsaktiviteterne har gjort en mindre, men positiv forskel for kvaliteten for borgerne. For eksempel har der i forsøgsperioden været en mindre stigning i andelen af medarbejdere, der vurderer, at borgerne får den hjælp, som de har brug for. Det fremgår også af analysen, at der er indikationer på, at det er arbejdet med velfærdsaftalen, der har bidraget til dette mindre løft i medarbejdernes oplevelse af kvalitet på ældreområdet.

Selvom der ikke kan identificeres markante virkninger for den samlede gruppe af ældre/elever/børn på de tre velfærdsområder, så oplever medarbejderne på særlig folkeskole- og ældreområdet positive virkninger for specifikke grupper af elever og ældre. På folkeskoleområdet oplever medarbejderne, at elever med lav motivation i undervisningen – elever, som ikke nødvendigvis er i udsatte positioner – i særlig høj grad trives med kortere skoledage, tovoksenordninger og mere praksisrettet undervisning. Det gælder også for borgere i ældreplejen, som opleves at have særlig gavn af andre indsatser/aktiviteter end de vanlige, herunder indsatser med fokus på borgerens selvbestemmelse og samlede livskvalitet.

Dette er ikke nødvendigvis en direkte følge af fritagelse fra nationale og kommunale regler, men snarere en følge af det samlede arbejde med den kommunale frisættelse, herunder den anledning til at tænke nyt, som frisættelsen har medført.

Medarbejderne oplever et større fagligt råderum som følge af velfærdsaftalerne

Blandt medarbejderne på de tre velfærdsområder har der i forsøgsperioden generelt været en mindre stigning i oplevelsen af faglig frihed, hvilket medarbejderne ofte oplever bidrager til øget arbejdsglæde og motivation i arbejdet. Det fremgår også, at det navnlig er medarbejdere, der aktivt har arbejdet med velfærdsaftalerne, som har den oplevelse, at forsøget med frisættelse har øget deres faglige råderum.

De interviewede ledere fremhæver, at velfærdsaftalerne giver mulighed for at nytænke lokale tilbud og indsatser, hvilket ofte opleves som fremmende for lederens trivsel, men også som en potentiel stor ledelsesopgave. De lokale ledere, særlig på dagtilbuds- og ældreområdet, fremhæver i den sammenhæng, at ledelsesopgaven under en kommunal frisættelse kan være omfangsrig og vanskelig – og på kort sigt ikke nødvendigvis fremmende for ledernes trivsel.

Særligt regelfritagelse, øget fagligt råderum og øget borgercentrering har været i fokus i arbejdet med velfærdsaftalerne

Der er ikke arbejdet lige meget med alle de centrale elementer i velfærdsaftalerne i forsøgskommunerne – frisættelse fra statslige/kommunale regler, øget fagligt råderum, øget borgercentrering og øget medarbejderinddragelse. Analysen viser, at kommunerne i høj grad har arbejdet med statslige/kommunale regler, med at skabe et større fagligt handlerum for medarbejdere og med at udvikle borgernære løsninger. Der er i mindre grad arbejdet med formel medarbejderinddragelse via MED-systemet.

Det fremgår af de gennemførte interviews og kommunernes beskrivelse af forsøgsaktiviteter, at arbejdet med frisættelsen fra statslige og kommunale regler generelt har haft større betydning på folkeskoleområdet end på de to øvrige områder. På folkeskoleområdet oplever kommunerne, at en væsentlig andel af de iværksatte aktiviteter har krævet fritagelse fra statslig lovgivning. På ældreområdet er det en lavere andel af forsøgsaktiviteterne, som kommunerne oplever har krævet fritagelse fra statslig lovgivning. På dagtilbudsområdet er der ikke præcis viden om, hvor mange aktiviteter der er igangsat, og på den baggrund kan det heller ikke opgøres, hvor mange af de igangsatte aktiviteter der har krævet frisættelse fra statslige regler. En vurdering midtvejs i forsøget lyder dog, at hovedparten af de igangsatte forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet ikke har krævet fritagelse fra statslig lovgivning (Hjelmar m.fl., 2023).

På alle tre velfærdsområder oplever medarbejderne et større fagligt handlerum. Derudover oplever særligt de medarbejdere, der har arbejdet aktivt med frisættelsen, at velfærdsaftalerne har bidraget til, at børnenes/elevernes/borgernes situation og behov er kommet mere i centrum.

De gennemførte interviews peger derudover på en række øvrige forhold, der kan have øvet indflydelse på indfrielsen af potentialet i velfærdsaftalerne. Det gælder navnlig kommunernes tilrettelæggelse af arbejdet med velfærdsaftalerne, den kommunale økonomi, hyppige lederskift, rekrutteringsudfordringer samt strukturelle vilkår og forandringer i de enkelte kommuner og på de enkelte velfærdsområder.

Resultater på de tre udvalgte velfærdsområder

Dagtilbudsområdet: Oplevelse af generel høj kvalitet med mindre negativ ændring i forsøgsperioden for børn i udsatte positioner. Medarbejderne, der har arbejdet med velfærdsaftalerne, har oplevet øget trivsel

På dagtilbudsområdet oplever ledere og medarbejdere generelt en relativt høj grad af kvalitet i tilbuddene både før og efter frisættelsesforsøget.

Fra før- til eftermålingen ses et mindre fald i andelen af medarbejderne, der er "helt" eller "overvejende enige" i, at deres arbejde i dagtilbuddene er med til at sikre børnene et dagtilbud, der udvikler dem. Der ses ligeledes en mindre negativ ændring i oplevelsen af kvaliteten for børn i udsatte positioner. Det er ikke med afsæt i det indsamlede materiale muligt at vurdere, i hvilken grad udviklingen hænger sammen med arbejdet med velfærdsaftalerne eller andre forhold. Samtidig peger hovedparten af medarbejdere på, at frisættelsesforsøget betyder, at børnenes situation og behov generelt er kommet mere i centrum for arbejdet.

På dagtilbudsområdet ses en positiv udvikling i selvvurderet trivsel blandt medarbejdere, der har arbejdet med velfærdsaftalerne. Der ses ikke statistisk signifikante virkninger i forhold til sygefravær og i forhold til andelen af medarbejdere, der er stoppet i ansættelsen.

For en række temaer ser vi ikke statistisk signifikante forskelle på ledernes vurdering af deres arbejde i før- og eftermålingen. En række lokale ledere vurderer dog, at forsøget har øget deres trivsel, og der er generelt en stigende andel af ledere, der oplever, at de har et velfungerende samarbejde med lederkollegerne. Lederne beskriver dog samtidig ledelsesopgaven som kompleks og omfangsrig under en kommunal frisættelse.

Ledere og medarbejdere fremhæver særlig tre forhold som afgørende for arbejdet med at løfte kvaliteten i forsøgsperioden:

- Udviklingen af en ny styrings- og ledelseskultur, hvor den lokale ledelse er blevet styrket, og forvaltning og politikere indtager en mere dialogorienteret rolle
- Oplevelsen af en større faglig frihed som væsentlig i forhold til at udvikle de pædagogiske tilbud
- Øvrige forhold, der ikke er indeholdt i velfærdsaftalerne, og som karakteriseres som udfordringer: den kommunale økonomi og hyppige lederskift.

Folkeskoleområdet: Der er positive indikationer for elever med lav motivation i undervisningen, mens særligt ledere oplever øget trivsel

Der ses ikke markante forskelle i forsøgsperioden i forhold til det faglige niveau i afgangsprøverne, elevtrivsel og elevfravær. Der ses mindre udsving i afgangsprøverne i en af forsøgskommunerne i skoleåret 2023/2024. Sådanne udsving kan dog ikke direkte tilskrives arbejdet med velfærdsaftaler.

Medarbejdere fremhæver samtidig eksempler med oplevede positive virkninger for elever med lav motivation i undervisningen, herunder praksisrettet og temabaseret undervisning, kortere skoledage og tovoksenordninger.

I forhold til medarbejdere ses ikke en generel virkning af velfærdsaftalerne i forhold til trivsel, bl.a. målt på graden af sygefravær og andelen af medarbejdere, der er stoppet i ansættelsen. Medarbejdere, der i høj eller meget høj grad har arbejdet med velfærdsaftalerne, oplever dog øget trivsel. Lokale ledere oplever også øget trivsel, hvilket særlig begrundes med, at frisættelsen har givet mulighed for at nytænke skolens tilbud.

Ledere, medarbejdere og elever fremhæver særligt fem forhold som afgørende for arbejdet med at løfte kvaliteten i forsøgsperioden:

- Betydningen af fritagelse fra national lovgivning – medarbejdere og lokale ledere oplever, at en række af de iværksatte aktiviteter har krævet denne fritagelse
- Udviklingen af en mere tillidsbaseret styrings- og ledelseskultur, hvor et større ansvar er blevet uddelegeret til de lokale skoler
- Oplevelsen af en større faglig frihed som væsentlig i forhold til at udvikle skolens tilbud
- Blandt elever er der en oplevelse af øget medbestemmelse på skolen, herunder større indflydelse i elevråd
- Øvrige forhold, som karakteriseres som udfordringer: den kommunale økonomi, skolestrukturændringer og hyppige lederskift.

Ældreområdet: Oplevelse af mindre kvalitetsløft for de ældre og øget arbejdsglæde for medarbejderne som følge af velfærdsaftalen

Den generelle oplevelse blandt medarbejdere og ledere er, at der er sket et mindre kvalitetsløft for borgerne i forsøgsperioden. Det mindre samlede kvalitetsløft dækker over medarbejdernes oplevelse af, at nogle ældre har modtaget en mærkbart bedre service som følge af forsøgsaktiviteterne, mens andre af kommunens modtagere af ældrepleje i mindre grad har været påvirket af forsøgsaktiviteterne.

Medarbejdere og ledere oplever især et kvalitetsløft i forhold til bedre at kunne understøtte de ældres personlige pleje og velbefindende, selvbestemmelse og ønsker til aktiviteter/social kontakt. Analysen indikerer, at det er velfærdsaftalerne, der har bidraget til dette oplevede kvalitetsløft.

Medarbejdere oplever også en mindre stigning i deres daglige arbejdsglæde, og analysen indikerer, at det er velfærdsaftalerne, som har bidraget til den øgede arbejdsglæde. Omvendt er arbejdsglæden hos lederne hverken steget eller faldet. Lederne beskriver ledelsesopgaven med frisættelsen som spændende og udfordrende, men også som omfangsrig og til tider vanskelig at håndtere. Generelt ses der ikke statistisk signifikante virkninger i forhold til medarbejdernes sygefravær og for andelen af medarbejdere, der er stoppet i ansættelsen.

Ledere og medarbejdere fremhæver særligt fire forhold som afgørende for arbejdet med at løfte kvaliteten i forsøgsperioden:

- Udviklingen af en tillidsfuld samarbejdskultur på tværs af udførende enheder (hjemmepleje, plejehjem m.m.), forvaltning og det politiske niveau
- Oplevelsen blandt medarbejdere af en større faglig frihed og større faglig tillid fra ledelsen som væsentlig i forhold til at kunne tilrettelægge den daglige praksis med borgerne og anvende sin faglighed
- Muligheden for et øget fokus på borgernes behov og borgernes ønsker om selvbestemmelse over dagliglivet
- Øvrige forhold, som karakteriseres som udfordringer: den kommunale økonomi, rekrutteringsproblemer, hyppige lederskift og at afsætte tid/ressourcer til udvikling og forsøgsaktiviteter.

Kun en mindre del af de igangsatte aktiviteter (ca. 10 %) har ifølge kommunernes vurdering krævet fritagelse fra statslig lovgivning.

Velfærdsaftalerne som inspiration til generel udvikling af velfærd

Et mål med velfærdsaftalerne har været at inspirere til forbedring af velfærden på tværs af landets kommuner. Generelt har der været stor interesse fra andre kommuner i forhold til arbejdet med velfærdsaftaler i forsøgskommunerne.

Fra statslig side er der i 2024 fremsat lovinitiativer på navnlig folkeskole- og ældreområdet, som bl.a. er inspireret af arbejdet med velfærdsaftalerne (Folkeskolens kvalitetsprogram og Ældrereform 2024). På dagtilbudsområdet er der vedtaget en

lovændring (L 48) om ændring af dagtilbudsloven, som medfører en række regelfor-
enklinger. Loven træder i kraft den 1. januar 2025.

Resultaterne fra evalueringen kan ikke direkte overføres til øvrige kommuner. For-
søgskommunerne er særlig udvalgt, og der har generelt været en stor opmærksom-
hed omkring forsøgene. Dette har givet en udvælgelseseffekt, som aktørerne om-
kring forsøget vurderer som betydelig. Det betyder, at man skal være varsom med
direkte at overføre erfaringerne fra forsøgskommunerne til øvrige kommuner, som
ikke har været udvalgt på en tilsvarende måde, og hvor der som udgangspunkt ikke
er den samme store opmærksomhed.

Fakta om undersøgelsen

Evalueringen bygger på fire typer af data:

- Spørgeskemaundersøgelser blandt medarbejdere og ledere i de syv kommu-
ner gennemført i starten af forsøget (2021) og i slutningen af forsøget (2024).
Der indgår i alt hhv. 3.994 svar (2021) og 3.228 svar (2024). Besvarelsesprocen-
ten var 68,5 % i førmålingen og 53,2 % i eftermålingen.
- Skriftligt dokumentationsmateriale fra kommunerne, herunder kommunale
opgørelser og information om forsøgsaktiviteter.
- Kvalitative interviews med politikere, forvaltning, lokale ledere, medarbejdere
og borgere/elever i de syv kommuner. Der er gennemført i alt 89 interviews i
2022 og 2024.
- Registerdata om medarbejdere og borgere/elever i de syv kommuner. Der
indgår bl.a. data om medarbejdernes sygefravær og andelen af medarbejdere,
der er stoppet, data om afgangskarakterer, elevfravær og elevtrivsel (folkesko-
leområdet), og resultater af sprogvurderinger (dagtilbudsområdet).

Undersøgelsen er baseret på en analytisk tilgang, som søger at kombinere for-
skellige typer af data med henblik på at belyse sammenhænge, virkninger og år-
sager fra forskellige vinkler og dermed opnå en mere nuanceret forståelse af et
komplekst felt.

Der er ikke tale om et eksperimentelt studie, der ville gøre det muligt at udtale sig
mere sikkert om årsagssammenhænge og effektstørrelser. Der er ikke foretaget en
juridisk vurdering af, hvorvidt de gennemførte aktiviteter i forsøgskommunerne har
krævet en fritagelse fra statslig lovgivning. En vurdering af dette forhold er baseret
på kommunernes oplevelse.

> **Afrapportering**

1 Indledning

1.1 Baggrund

Der blev i 2020 indgået en politisk principaftale om etablering af velfærdsaftaler på hhv. dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet (Regeringen, 2020a).

På baggrund af den politiske principaftale er der indgået specifikke velfærdsaftaler mellem regeringen og de enkelte forsøgskommuner, der indgår i aftalen (Regeringen, 2020b; Regeringen, 2020c; Regeringen, 2020d). 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.¹ På ældreområdet blev der 30. september 2021 indgået velfærdsaftaler med kommunerne Langeland, Middelfart og Viborg.

De politiske aftaler har udmøntet sig i Lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet samt Lov om velfærdsaftaler på ældreområdet, som begge trådte i kraft den 15. maj 2021. Lovene er gældende frem til 31. juli 2025 vedrørende dagtilbuds- og folkeskoleområdet og 1. juli 2025 vedrørende ældreområdet.²

Ambitionen med velfærdsaftalerne har været at løfte kvaliteten af velfærden og at skabe bedre rammer for medarbejdere og lokale ledere tæt på borgerne (Regeringen, 2020a, s. 1). Dette skal opnås gennem de centrale elementer i velfærdsaftalerne, som fremgår af Boks 1.1.

Det fremgår også af den politiske principaftale på området, at der "med velfærdsaftalerne opnås viden til brug for vores fremtidige velfærdssamfund", og at "der gennemføres en devaluering af erfaringerne med velfærdsaftalerne" (Regeringen, 2020a, s. 2).

¹ Se eksempelvis velfærdsaftale mellem regeringen og Esbjerg Kommune (Esbjerg Kommune, 2021).

² Velfærdsaftalerne er blevet forlænget fra 30.09.2024 til 31.07.2025 på dagtilbuds- og folkeskoleområdet og til 01.07.2025 på ældreområdet.

- 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.
- 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 brugere på området **inddrages aktivt** i de lokale processer med at skabe nye løsninger.

1.2 Formål med evalueringen

Evalueringen skal følge op på erfaringer og resultater af arbejdet med velfærdsaftalerne på de tre velfærdsområder (se fx Regeringen, 2020c, s. 2).

Hovedspørgsmålet, som evalueringen søger at svare på, er, om forsøgskommunerne på de tre velfærdsområder har opnået virkninger i forhold til borgere og i forhold til lokale medarbejdere og ledere gennem arbejdet med velfærdsaftalerne.

Velfærdsaftalerne indeholder en række elementer, som forventes at bidrage til øget kvalitet for borgeren og bedre rammer for medarbejderne og lokale ledere. Disse elementer kan i kort form beskrives på følgende måde:

1. Frisættelse fra statslige og kommunale regler, der ikke understøtter kerneopgaven
2. Øget fagligt råderum og tillid til medarbejdere og lokale ledere
3. Øget fokus på og inddragelse af borgere
4. Mere aktiv medarbejderinddragelse, fx via MED-systemet.

Dertil kan komme øvrige elementer, der ikke direkte er indeholdt i velfærdsaftalerne, men som aktivt har bidraget til resultaterne i forsøgsperioden for borgere og lokale medarbejdere og ledere.

Følgende undersøgelsesspørgsmål har været styrende for evalueringen:

1. Hvilke **aktiviteter** har forsøgskommunerne igangsat som følge af velfærdsaftalerne?
 - a. Hvilke forsøgsaktiviteter er igangsat lokalt i kommunerne?
 - b. I hvilken grad har medarbejderne aktivt arbejdet med elementerne i velfærdsaftalerne og på den baggrund iværksat lokale aktiviteter?
2. Hvilke **virksomheder** har arbejdet med velfærdsaftalerne haft?
 - a. Hvad er de oplevede virkninger for borgerne/børnene af arbejdet med velfærdsaftalerne?
 - b. Hvad er virkningerne for medarbejdere og nærmeste ledere i forhold til trivsel og motivation?
3. I hvilken grad er det **elementerne fra velfærdsaftalerne**, som har haft en betydning for opnåelsen af resultater i forsøgsperioden?
 - a. Hvilken betydning har arbejdet med frisættelse fra statslige og kommunale regler haft?
 - b. Hvilken betydning har arbejdet med at skabe et øget fagligt råderum for medarbejdere haft?
 - c. Hvilken betydning har arbejdet med at skabe et øget fokus på borgere og inddragelse af borgere haft?
 - d. Hvilken betydning har arbejdet med en mere aktiv medarbejderinddragelse, fx via MED-systemet, haft?
4. Er der **øvrige elementer**, som har haft en betydning for opnåelsen af resultater i forsøgsperioden? Dette kan være kontekstuelle vilkår, der kan påvirke virkningerne af velfærdsaftalen, fx en oplevelse af manglende ressourcer.

Spørgsmålene undersøges på hvert enkelt velfærdsområde, og på den baggrund laves en overordnet sammenligning på tværs af velfærdsområderne.

1.3 Datakilder

Evalueringen bygger på indsamling og behandling af fire typer af data:

1. En spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere i institutioner/tilbud og ledere i de syv kommuner
2. Skriftligt dokumentationsmateriale fra kommunerne
3. Kvalitative interviews med lokale politikere, forvaltning, lokale ledere, medarbejdere og borgere i de syv kommuner
4. Øvrige kvantitative data om medarbejdere og om borgere.

Efter beskrivelsen af de fire typer af datakilder følger et afsnit, som beskriver den analytiske behandling af data. I bilagsrapporten er evalueringens metode beskrevet mere i detaljer (Bilag 1 i bilagsrapporten).

1.3.1 Spørgeskemaundersøgelse

Spørgeskemaundersøgelserne belyser navnlig undersøgelsesspørgsmål 1b og undersøgelsesspørgsmål 2-4.

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 i hhv. 2021 og 2024.

Svar fra spørgeskemaundersøgelsen i 2021 er afrapporteret i et tidligere VIVE-notat (Hjelmar et al., 2022). Svar fra spørgeskemaundersøgelsen i 2024 er afrapporteret i bilagsrapporten.

Der indgår de samme spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen fra 2021 og 2024. Dermed er det muligt at se, om oplevelsen af kvalitet og medarbejdertrivsel, samt vurderingen af de elementer, der har potentiel betydning for opnåelsen af kvalitet og trivsel, har ændret sig i forsøgsperioden.

I spørgeskemaundersøgelsen fra 2021 indgik i alt 3.994 unikke besvarelser fra ledere og medarbejdere. Der indgik 558 svar fra dagtilbudsområdet, 1.712 svar fra folkeskoleområdet og 1.724 svar fra ældreområdet. 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 et al., 2022).

I spørgeskemaundersøgelsen fra 2024 indgik i alt 3.228 unikke besvarelser fra ledere og medarbejdere. Der indgik 479 svar fra dagtilbudsområdet, 1.366 svar fra folkeskoleområdet og 1.383 svar fra ældreområdet. Der blev opnået en samlet besvarelsesprocent for medarbejdere og ledere på 53,2 % på tværs af de tre velfærdsområder (50,8-59,1 %). Besvarelsesprocenterne var lidt mindre ensartede på tværs af de syv kommuner end i 2021-undersøgelsen.

Spørgeskemaerne i 2021 og 2024 vedrører primært spørgsmål om oplevelsen af kvalitet samt oplevelsen af betydningen af regler og dokumentation, faglig frihed og tillid, borgeren i centrum samt medarbejderinddragelse. I spørgeskemaerne indgik desuden nogle baggrundsspørgsmål.

1.3.2 Skriftligt dokumentationsmateriale

Det skriftlige dokumentationsmateriale belyser navnlig undersøgelsesspørgsmål 1.

VIVE har løbende modtaget skriftligt dokumentationsmateriale fra både forvaltningerne og de enkelte dagtilbud, skoler og ældreenheder.

I perioden ultimo 2021 til ultimo 2024 har kommunerne og de enkelte skoler/daginstitutioner/ældreenheder beskrevet de igangsatte forsøgsaktiviteter.

I opgørelsen af forsøgsaktiviteter tages der 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, i hvilket omfang en forsøgsaktivitet lever op til specifikke kriterier, fx om aktiviteten er nyskabende og virkningsfuld (innovativ). Kommunerne anvender ofte betegnelsen "prøvehandling" om deres forsøgsaktiviteter.

I indberetningen af forsøgsaktiviteter er der en variation i, hvad de enkelte institutioner/enheder 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 kommunerne og institutionerne/enhederne selv definerer som forsøgsaktiviteter.

Ud over beskrivelser af forsøgsaktiviteter indgår der i evalueringen også andre typer af skriftligt dokumentationsmateriale fra kommunerne: interne evalueringer, procesdokumenter, referater fra møder m.m.

1.3.3 Kvalitative interviews

De kvalitative interviews belyser navnlig undersøgelsesspørgsmål 2-4.

VIVE har i hhv. 2022 og i 2024 gennemført casebesøg i hver af de syv kommuner, og i den forbindelse blev der gennemført en række interviews.

I 2022 blev der lagt vægt på de lokale aktiviteter, der var blevet igangsat som følge af velfærdsaftalerne. Hvert casebesøg indeholdt to lokale besøg – to dagtilbud, to folkeskoler eller to ældreenheder – og et besøg i den kommunale forvaltning. I alt blev der foretaget 49 interviews med repræsentanter fra forvaltningsledelserne, lokale ledere, lokale medarbejdere samt borgere/elever.

I 2024 var forsøgsaktiviteterne længere i deres udvikling, og virkninger var tydeligere. Derfor blev der lagt mindre vægt på lokale aktiviteter og mere vægt på vurderinger af forsøgets betydning på tværs af hele kommunens styrings- og ledelseskæde. Hvert casebesøg blev afviklet fysisk i den enkelte kommune. I alt blev der foretaget 40 interviews med lokale politikere, repræsentanter fra forvaltningsledelserne, lokale ledere, lokale medarbejdere samt borgere/elever.

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 på arbejdet med velfærdsaftaler, forandringer og udfordringer samt gevinster ved at være med i forsøget.

1.3.4 Øvrige kvantitative data

De øvrige kvantitative data belyser navnlig undersøgelsesspørgsmål 2.

VIVE har inddraget øvrige kvantitative data om borgere og om medarbejdere i det omfang, at data har været tilgængelige og meningsfulde for evalueringen.

På alle tre velfærdsområder, som indgår i evalueringen, er der inddraget data om medarbejdernes sygefravær og medarbejdere, der er stoppet før og under forsøgsperioden (2014-2024). Analysen af disse data giver et billede af, hvordan sygefravær og andelen af medarbejdere, der er stoppet, har udviklet sig i de syv velfærdsaftalkommuner sammenlignet med øvrige kommuner uden velfærdsaftaler.

På dagtilbudsområdet er der desuden inddraget data om udvikling i børnenes sprogvurderinger. Der indgår data om sprogvurderinger fra en af kommunerne i perioden

2020-2022. Analysen af disse data kan give en indikation af udviklingen i børnenes taleproglige færdigheder i starten af forsøgsperioden.

På folkeskoleområdet er der inddraget data om elevtrivsel, elevfravær og karakterer fra afgangsprøverne. Data om elevtrivsel er hentet fra de nationale trivselsmålinger, og de giver mulighed for at sammenligne udviklingen i elevtrivsel i forsøgsperioden i hhv. de syv forsøgskommuner og i hele landet. Data om elevfravær (sygefravær og ulovligt fravær) giver mulighed for at sammenligne udviklingen i elevfravær i forsøgsperioden i hhv. de to forsøgskommuner og i hele landet. Endelig giver afgangskaraktererne som udgangspunkt mulighed for at se på udviklingen i elevernes faglige niveau i løbet af forsøgsperioden.

På ældreområdet er der ikke inddraget øvrige kvantitative data om andre forhold end om medarbejdernes sygefravær og om andelen af medarbejdere, der er stoppet.³

1.4 Analytisk behandling af data

Den analytiske behandling af data tager udgangspunkt i et mixed methods design. Dermed menes en analytisk tilgang, som søger at kombinere forskellige typer af data med henblik på at belyse sammenhænge, virkninger og årsager fra forskellige vinkler og dermed opnå en mere nuanceret forståelse af et komplekst felt.

I analysen har vi tildelt data fra spørgeskemaundersøgelsen relativ stor vægt, da disse data både er indsamlet i starten af forsøget og i slutningen af forsøget, og data dermed muliggør en systematisk analyse af ændringer i de centrale forhold, der indgår i velfærdsaftalerne. Disse data er i analysen suppleret med navnlig øvrige tilgængelige kvantitative data for dermed at kunne styrke undersøgelsens konklusioner omkring opnåede resultater. Undersøgelsens spørgeskemadata omhandler medarbejderes og lederes oplevelse af kvalitet/trivsel, mens øvrige kvantitative data omhandler mere objektive mål for kvalitet/trivsel (fx elevers karakterer i afgangsprøver og medarbejderes sygefravær).

På den baggrund undersøges det – primært ud fra de kvalitative interviews – om de ændringer, der er sket i forsøgsperioden, opleves at have en sammenhæng med

³ Det vurderes, at der ikke eksisterer offentligt tilgængeligt survey- eller registerdata på kommunalt niveau på ældreområdet, som på en valid måde kan belyse udviklingen i kvalitet for borgerne og samtidig henføres til velfærdsaftalen. Det eksisterende data, som kommer tættest på at opfylde kriteriet, er antallet af forebyggende sygehusophold for hjemmehjælpsmodtagere. Dette data er dog langt fra dækkende for alle kommuner/alle år og dertil påvirkelig af den kommunale sundhedsindsats, som ikke har været en del af lovfri-sættelsen. På den baggrund er denne indikator fravalgt som en del af evalueringen, men dog til orientering af rapporteret i bilagsrapporten (Bilagsfigur 3.62-3.64).

elementerne i velfærdsaftalerne, og i hvilket omfang det dermed kan sandsynliggøres, at der er tale om virkninger af velfærdsaftalerne.

Der indgår i rapporten ikke præcise effekter af arbejdet med velfærdsaftalerne. Det ville kræve et eksperimentelt undersøgelsesdesign, herunder fx at velfærdsaftalkommunerne var tilfældig udvalgt og der kunne etableres en sammenlignelig kontrolgruppe. Undersøgelsen er med andre ord en type af studie, hvor sammenhænge kan sandsynliggøres med varierende styrke og sikkerhed. Det er altså ikke et eksperimentelt studie, der med større sikkerhed og præcision ville gøre det muligt at udtale sig om årsagssammenhænge og effektstørrelser.

På baggrund af analysen af data fra spørgeskemaundersøgelsen ses fire typer af figurer/analyser i rapporten:

- Figurer, der viser, hvordan medarbejdere og lokale ledere vurderer kvalitet/trivsel og betydningen af de forskellige elementer i velfærdsaftalen i slutningen af forsøget (2024). Det giver et billede af niveauet af kvalitet/trivsel og niveauet af faglig frihed mv., herunder i hvilken grad velfærdsaftalen vurderes at have påvirket de pågældende elementer.
- Figurer, der viser oplevelsen af udviklingen i kvalitet/trivsel og udviklingen i oplevelsen af de forskellige elementer i velfærdsaftalen fra starten af forsøget til slutningen af forsøget (2021-24). Det giver et billede af ændringerne i kvalitet/trivsel og niveauet af faglig frihed mv. i forsøgsperioden. I bilagsrapporten er det udregnet, om udviklingen i middelværdier fra før-til eftermålingen er statistisk signifikant, når der kontrolleres for en række baggrundsforhold ved respondenterne.
- Figurer, der viser, hvordan medarbejdere og lokale ledere vurderer kvalitet/trivsel og betydningen af de forskellige elementer i velfærdsaftalen i slutningen af forsøget fordelt på hhv. de medarbejdere, der har arbejdet meget med velfærdsaftalerne, og alle medarbejdere. Dette giver et billede af, hvordan de medarbejdere og lokale ledere, der faktisk har arbejdet meget med velfærdsaftalerne, vurderer velfærdsaftalernes betydning for kvalitet/trivsel og niveauet af faglig frihed mv., i forhold til den samlede gruppe af medarbejdere og lokale ledere.
- Figurer, der viser oplevelsen af udviklingen i kvalitet/trivsel og udviklingen i oplevelsen af de forskellige elementer i velfærdsaftalen fra starten af forsøget til slutningen af forsøget (2021-24) fordelt på de medarbejdere, der har arbejdet meget med velfærdsaftalerne, og de medarbejdere, der ikke har (se bilagsrapport, Bilag 3). I disse figurer/analyser ses der udelukkende på udviklingen for de medarbejdere, som både har besvaret før- og eftermålingen. Forskellen i udviklingen mellem de to grupper giver indikationer

på, hvorvidt det er arbejdet med velfærdsaftalerne, som har påvirket udviklingen i den oplevede kvalitet og de forskellige elementer i velfærdsaftalen.

De fire typer af figurer/analyser belyser arbejdet med velfærdsaftaler ud fra forskellige indfaldsvinkler og giver forskellige billeder af arbejdet med velfærdsaftalerne. På den baggrund har VIVE, suppleret af det øvrige datamateriale (interviews og dokumenter), foretaget en helhedsvurdering af velfærdsaftalens virkninger mv. Der er på de enkelte velfærdsområder lavet en vurdering af, hvilke typer af analyser, som giver det mest retvisende billede af arbejdet med velfærdsaftaler, og på det grundlag er der præsenteret centrale analyser og figurer. Der er som udgangspunkt udvalgt samme type af figurer/analyser på tværs af velfærdsområder, men der er også visse forskelle begrundet i velfærdsområdernes beskaffenhed, de konkrete opgaver, områdernes arbejde med velfærdsaftalerne mv.

Der er nogle opmærksomhedspunkter til det valgte undersøgelsesdesign, herunder præcisionen i målingen af de enkelte elementer/variable i velfærdsaftalen. Dette vedrører særligt *målingen af kvaliteten* for de ældre/eleverne/børnene, der primært er målt som medarbejdernes oplevelse af den faglige kvalitet jf. survey og interviews. Der er altså tale om medarbejderoplevelse af kvaliteten. Medarbejdernes perspektiv suppleres, i det omfang det er muligt, af andre relevante og tilgængelige data på kvalitet, herunder evt. kommunale og nationale registerdata.

Der er ikke i rapporten foretaget en juridisk vurdering af, hvorvidt de gennemførte forsøgsaktiviteter i kommunerne har krævet fritagelse fra lovgivning på området. I rapporten fremhæves medarbejderes og lederes *oplevelse* af, hvorvidt dette er tilfældet.

Derudover skal nævnes, at evalueringens *analysegenstand* er de enkelte velfærdsområder. Evalueringen fokuserer dermed først og fremmest på velfærdsområdeniveau og ikke på enkeltkommuner. Med henblik på læring er der i analysekapitlerne fremhævet ligheder og forskelle i de enkelte kommuners arbejde med og oplevede udbytte af velfærdsaftalerne, herunder betydningen af forskelle i kommunal kontekst (fx økonomi og rekrutteringsmuligheder).

Som nævnt tidligere har VIVE også inddraget øvrige kvantitative data om borgere og om medarbejdere (fx data om sygefravær og andelen af medarbejdere, der er stoppet). Mange af disse data viser ikke signifikante ændringer i løbet af forsøgsperioden. De er dog medtaget i evalueringen, da VIVE ønsker at være transparente omkring datagrundlaget og vurderingen af dette.

De kvalitative data fra de gennemførte interviews er bearbejdet i koder omhandlede de overordnede temaer i analysen: virkninger på borgerniveau, virkninger på

medarbejderniveau, frisættelse fra regler, fagligt råderum, borgerinddragelse, medarbejderinddragelse, ændret styring og kultur samt øvrige forhold.

Det kvalitative materiale er efterfølgende kondenseret til analytiske pointer. I udvælgelsen af citater til rapporten er der lagt vægt på at finde illustrative citater, der kan fremhæve en mere generel analytisk pointe. En sådan generel pointe trækker typisk på flere forskellige aktørers udsagn og kan kondensere en mere generel oplevelse inden for de forskellige respondentgrupper.

I bilagsrapporten (Bilag 1) er de forskellige typer af analyser beskrevet nærmere.

1.5 Læsevejledning



I Kapitlerne 2-4 ser vi på erfaringerne med og resultaterne af arbejdet med velfærdsaftalerne på hhv. dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet. Først i hvert delkapitel redegøres for delanalysens hovedpointer. Hvert enkelt kapitel er derefter struktureret på den samme måde ud fra undersøgelsesspørgsmålene. Først gennemgås igangsatte aktiviteter og implementeringsgraden blandt medarbejdere. Derefter ses der på virkninger af arbejdet med velfærdsaftaler for hhv. borgere og for lokale medarbejdere samt ledere. Dernæst ses der på de fire centrale elementer i velfærdsaftalerne, og det analyseres, hvilken betydning de har haft i forhold til de opnåede virkninger. Endelig belyses øvrige elementer og deres betydning for de opnåede resultater.

I Kapitel 5 opsamles erfaringerne med velfærdsaftalerne på tværs af de tre velfærdsområder. På baggrund af analysekapitlerne 2-4 er det muligt at lave en direkte sammenligning på tværs af de tre velfærdsområder for dermed at kunne se, om der er forskelle mellem velfærdsområderne i forhold til den måde, som de er implementeret på, og i forhold til de virkninger, som velfærdsaftalerne har haft i forsøgskommunerne.

I bilagsrapporten til denne hovedrapport indgår detaljeret dokumentation for analysearbejdet. Evalueringens datakilder og analysemetode er nærmere beskrevet i Bilag 1. I Bilag 2 ses lokale medarbejdere og leders svar på spørgeskemaundersøgelsen fra 2021 og 2024. I Bilag 3 ses resultater af de statistiske analyser, der er lavet i forbindelse med undersøgelsen.

2 Dagtilbudsområdet

I dette kapitel ser vi på arbejdet med de indgåede velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet i Helsingør og Rebild Kommuner. Kapitlet belyser erfaringer med arbejdet med velfærdsaftalerne og beskriver virkninger af forsøget på borger-, medarbejder- og lederniveau.

Velfærdsaftalerne indeholder en række elementer, der antages at medvirke til, at velfærdsaftalerne kan skabe gode resultater for børn og medarbejdere/ledere i dagtilbud. I kapitlet belyser vi udviklingen i relation til seks elementer – de første fire elementer indgår formelt i velfærdsaftalerne, og de sidste to elementer har vist sig at have betydning i forløbet og indgår derfor i analysen (se fx Bilagstabel 2.9):

1. Færre statslige og kommunale regler
2. Større fagligt råderum
3. Mere borgerinddragelse og nærhed
4. Større formel medarbejderinddragelse
5. Anden form for styring, tillid og kultur
6. Øvrige forhold som rammesætning af arbejdet, ledelsesmæssige forhold og ressourcer.

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 (Regeringen, 2020b). Herefter blev arbejdet med at implementere aftalerne i de to forsøgskommuner igangsat.

Samtidig med at forvaltninger og dagtilbud frisættes fra en række regler, så er der på både statsligt og kommunalt niveau fastholdt regulering på udvalgte områder (hegnspæle), som forvaltninger og dagtilbud fortsat skal efterleve (se Hjelmar et al., 2023, s. 41).

Kommunerne er udelukkende frisat fra dagtilbudsloven og er forpligtet til at følge lovgivningen i de tilstødende love, fx serviceloven og folkeskoleloven. Frisættelsen løber til juli 2025.⁴

⁴ Velfærdsaftalerne er blevet forlænget fra 30.09.2024 til 31.07.2025.

2.1 Analysens hovedpointer

Igangsatte aktiviteter

- I de to forsøgskommuner på dagtilbudsområdet er der igangsat lokale forsøgs- og udviklingsprocesser inden for seks forskellige temaer. Forsøgene vedrører overgangsproblematikker, forældresamarbejde, inddragelse af børneperspektiver, dokumentation, organisering af arbejdet og udvikling af pædagogisk praksis.
- Knap halvdelen af medarbejderne (46 %) oplever, at de i høj eller meget høj grad har arbejdet med velfærdsaftalerne i forsøgsperioden. Markant flere ledere har arbejdet med velfærdsaftalerne (73 %).

Virkninger

- Medarbejdere og lederes vurdering af dagtilbuddenes kvalitet ligger overordnet på et højt niveau både ved forsøgets opstart og ved slutevaluering.
- Der ses i løbet af forsøgsperioden en mindre negativ ændring i oplevelsen af særligt kvaliteten for børn i udsatte positioner.
- For medarbejderne ses en positiv statistisk signifikant udvikling i selvvurderet trivsel, særligt blandt medarbejdere, der har arbejdet med velfærdsaftalerne. Der ses ikke statistisk signifikante virkninger for medarbejdernes sygefravær og for andelen af medarbejdere, der er stoppet.
- For en række temaer ser vi ikke statistisk signifikante forskelle på ledernes vurdering af deres arbejde ved forsøgets opstart og ved slutevaluering. Direkte adspurgt vurderer hovedparten af ledere, at forsøget har øget deres trivsel. Der er endvidere en stigning i andelen af ledere, der oplever, at de har et velfungerende samarbejde med lederkollegerne. Samtidig oplever lederne ledelsesopgaven som kompleks og omfangsrig under en kommunal frisættelse.

Frisættelsens elementer

- Forsøgskommunerne blev med velfærdsaftalerne fritaget for mere end 70 % af dagtilbudsloven (optalt pr. ord).
- Kommunerne vurderer, at alle dagtilbud anvender nogle af frisættelsesmulighederne i relation til national lovgivning.
- Der er sket en mindre stigning i oplevelsen af faglig frihed blandt medarbejderne i forsøgsperioden. Det er særligt medarbejdere, der har arbejdet aktivt med velfærdsaftalerne, som har denne oplevelse.

- Der har i mange daginstitutioner været fokus på forældreinddragelse i forsøgsperioden. Frisættelsesforsøgene har imidlertid ikke generelt ført til en øget inddragelse af forældre, fx i bestyrelsesarbejde.
- Blandt de medarbejdere, der aktivt har arbejdet med frisættelsen, er der en oplevelse af, at børnenes situation og behov er kommet mere i fokus i det daglige arbejde.
- Der er i forsøgsperioden en oplevelse af en øget medarbejderinddragelse via formelle kanaler som fx MED-systemet. Flere medarbejdere giver dog også udtryk for et ønske om en endnu højere grad af inddragelse.
- Der er en gennemgående oplevelse af, at frisættelsen har skabt "et andet mindset" i kommunerne. Politikere, forvaltning og lokale ledere har fået nye roller i den kommunale styring. Den lokale ledelse er blevet styrket, og politikere og forvaltning opleves lokalt som mere involveret og dialogorienteret.
- Der fremhæves i øvrigt tre forhold af betydning for arbejdet med velfærdsaftalerne: betydningen af at være "udvalgt" og have markant politisk opbakning, betydningen af at have ressourcer nok i kommunen til at igangsætte nye initiativer og særlige ledelsesforhold i den enkelte kommune, fx hyppige lederskift.

Evalueringens metode

- VIVEs evaluering på dagtilbudsområdet baserer sig på et mixed methods-undersøgelingsdesign, der bl.a. er velegnet til at belyse medarbejdere og lederes oplevelse af mekanismer og virkninger i arbejdet med velfærdsaftalerne (se afsnit 2.4). Derimod er det med det anvendte undersøgelsesdesign vanskeligt at isolere betydningen af frisættelsen, herunder at adskille eventuelle virkninger af velfærdsaftalen fra andre forhold og identificere størrelsen af disse.

2.2 Aktiviteter i forbindelse med velfærdsaftalerne

Følgende afsnit beskriver hovedtemaer i de igangsatte forsøgsaktiviteter, og i hvilken grad medarbejdere og ledere oplever, at de har arbejdet med frisættelsen.

2.2.1 Igangsatte aktiviteter

I de to forsøgskommuner indgår i alt 47 kommunale daginstitutioner og selvejende institutioner, 69 kommunale dagplejere og et gæstehus⁵ i forsøget.

Dette afsnit beskriver eksempler på typer af aktiviteter, der er igangsat lokalt i dagtilbuddene i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne. Beskrivelserne af forsøgsaktiviteter i de lokale dagtilbud er baseret på eksempler på igangsatte forsøgsaktiviteter, som er indhentet via de kommunale forvaltninger. Der er ikke tale om en udtømmende opgørelse over samtlige forsøgsaktiviteter i forsøgsperioden. Det har ikke været en kommunal prioritering at opgøre antallet af lokale forsøgsaktiviteter kvantitativt.

Forsøgsaktiviteterne varierer meget i omfang. Det gælder den tidsmæssige udstrækning, hvor nogle aktiviteter er mindre aktiviteter, der løber over et par uger, mens andre aktiviteter har strakt 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.

Det fremgår af de gennemførte interviews, at der blandt nogle af de interviewede er en oplevelse af, at der ved forsøgsperiodens afslutning ikke er så stort fokus på at tale om og kategorisere nye pædagogiske initiativer som "forsøgsaktiviteter" som i starten af perioden, men at arbejdet inden for de ændrede rammer og kultur i højere grad opfattes som en del af en daglig drift.

Overordnet adresserer de eksempler på aktiviteter, som kommunerne angiver som forsøgsaktiviteter, seks forskellige temaer. I Tabel 2.1 er oplyst eksempler på forsøgsaktiviteter inden for hvert af temaerne. Nogle forsøgsaktiviteter vedrører primært ét tema, mens andre har en mere tværgående karakter. Nogle af forsøgsaktiviteterne har fordret frisættelse fra statslige og/eller kommunale regler, mens andre ikke har. Da der ikke foreligger en kvantitativ opgørelse af antallet af

⁵ I Rebild Kommune indgår 3 dagtilbudsområder med 22 børnehuse i alt samt 69 kommunale dagplejere. I Helsingør Kommune indgår 25 daginstitutioner.

forsøgsaktiviteter, kan det heller ikke opgøres, hvor mange af de igangsatte aktiviteter der har krævet frisættelse fra statslige hhv. kommunale regler.

Tabel 2.1 Temaer for forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet

Overgang fra hjem til dagtilbud, mellem vuggestue/dagpleje, børnehave og skole	Forældre-samarbejde	Inddragelse af børneperspektiver	Dokumentation	Organisering af arbejdet i dagtilbuddet	Udvikling af pædagogisk praksis
Øget og tidligere samarbejde mellem vuggestue, børnehave og forældre i forhold til overgang.	Fra faste samtaler til løbende samtaler ved behov.	Dagligt pædagogisk fokus på medindflydelse til børnene.	Justering af børnebeskrivelser, så de opleves som mere meningsfulde.	Justering af gruppeorganisering.	Fælles uddannelsesindsatser.
Samarbejde ved overgang mellem dagtilbud og overgang til skole.	Nye former for samarbejde i forældrebestyrelse og forældreråd.	Afprøve metoder og projekter med fokus på medindflydelse og dialog med børnene.	Gentænkning af arbejdet med sprogvurderinger.	Legestuer i dagplejen.	Udvikling af pædagogisk praksis.
	Ny organisering af forældrebestyrelser i kommunen.	Inddragelse af børn ved tilsyn.	Anvendelse af redskaber til vurdering af børns trivsel og udvikling.	Skemalagt forbedelsestid, bl.a. til planlægning af ugen, sprogvurderinger og lignende, faglig udvikling mv.	Forenkling af arbejde med pædagogiske læreplaner.
				Anvendelse af tværgående ressource-team.	Udvikling ifm. tilsyn.
				Øget ansvar til medarbejdere for udvalgte opgaver.	

Anm.: Tabellen oplister eksempler på forskellige temaer, som forsøgsaktiviteter har adresseret, og er ikke en udtømmende liste over forsøgsaktiviteter.

Kilde: VIVEs database over forsøgsaktiviteter.

En række dagtilbud har over hele forsøgsperioden arbejdet med at udvikle bedre **overgange** for børn. Ligeledes er der afprøvet nye måder at organisere **forældre-samarbejde**, eksempelvis med henblik på at understøtte, at forældre med forskellige nationaliteter i højere grad inddrages i samarbejdet. I Rebild Kommune er organisering og struktur for dagtilbudsområdet ændret pr. 1. august 2024. I den forbindelse reduceres 9 områder til 3, der afprøver forskellige måder at organisere forældreinvolvering med eksempelvis hhv. område- og husudvalg.

Der er forsøgsaktiviteter, hvor det pædagogiske arbejde tilrettelægges med henblik på i højere grad at kunne tage højde for **børnenes perspektiver**, og forsøgsaktiviteter, hvor børn inviteres til at vise rundt i institutionen ved uanmeldt tilsyn.

I nogle institutioner er skriftlige **dokumentationsopgaver** reduceret, fx skriftlig dokumentation ved forældresamtaler, børns overgang til skole og registrering af

børnenes sovetider. I andre institutioner er der indført ny dokumentationspraksis med henblik på at sikre systematik og fælles fokus i den pædagogiske praksis. For eksempel ved anvendelse af pædagogiske redskaber som 'Alle med' og 'TOPI'.⁶

Eksempler på justeringerne af **organisering** og arbejdsdeling er forsøgsaktiviteter med medarbejderdrevne "styringsgrupper", der har ansvar for udvikling af forskellige faglige områder samt institutioner, hvor personalet har fået ansvar for rekruttering af nye medarbejdere. I dagplejen har man eksempelvis indført 'åbne legestuer', hvor dagplejere og børn kan mødes mere fleksibelt end hidtil.

Udvikling af pædagogisk praksis vedrører formel og uformel efteruddannelse af personalet i pædagogiske tilgange og metoder, udvikling af fælles faglige tilgange, justering af arbejdet med pædagogiske læreplaner mv.⁷

Boks 2.1 Eksempel på forsøgsaktivitet

- **Forsøgsaktivitet:** Pædagogisk praksis, der ikke er rammesat af den styrkede pædagogiske læreplan, herunder undladelse af skriftlig dokumentation og evaluering af arbejdet med pædagogiske læreplaner.
- **Formål:** I højere grad at følge den aktuelle børnegruppens interesser og personalets faglige vurderinger frem for at arbejde med udgangspunkt i temaer beskrevet i den styrkede pædagogiske læreplan. Frigøre tid fra dokumentationsopgaver til andre opgaver.
- **Forandring:** Pædagogisk praksis og pædagogiske aktiviteter tilrettelægges i højere grad med afsæt i børns interesser og personalets faglige vurderinger af børnenes interesser og behov. Tidligere anvendtes tidsplaner for arbejde med og evaluering af temaer i den styrkede pædagogiske læreplan, disse anvendes ikke længere.
- **Oplevelse af betydning:** Medarbejderne oplever, at de i højere grad tilpasser pædagogisk praksis til den aktuelle børnegruppens behov og interesser. Medarbejdere oplever en større grad af faglig frihed og kreativitet. Det opleves, at der frigøres tid, som tidligere blev anvendt til dokumentation af det pædagogiske arbejde.

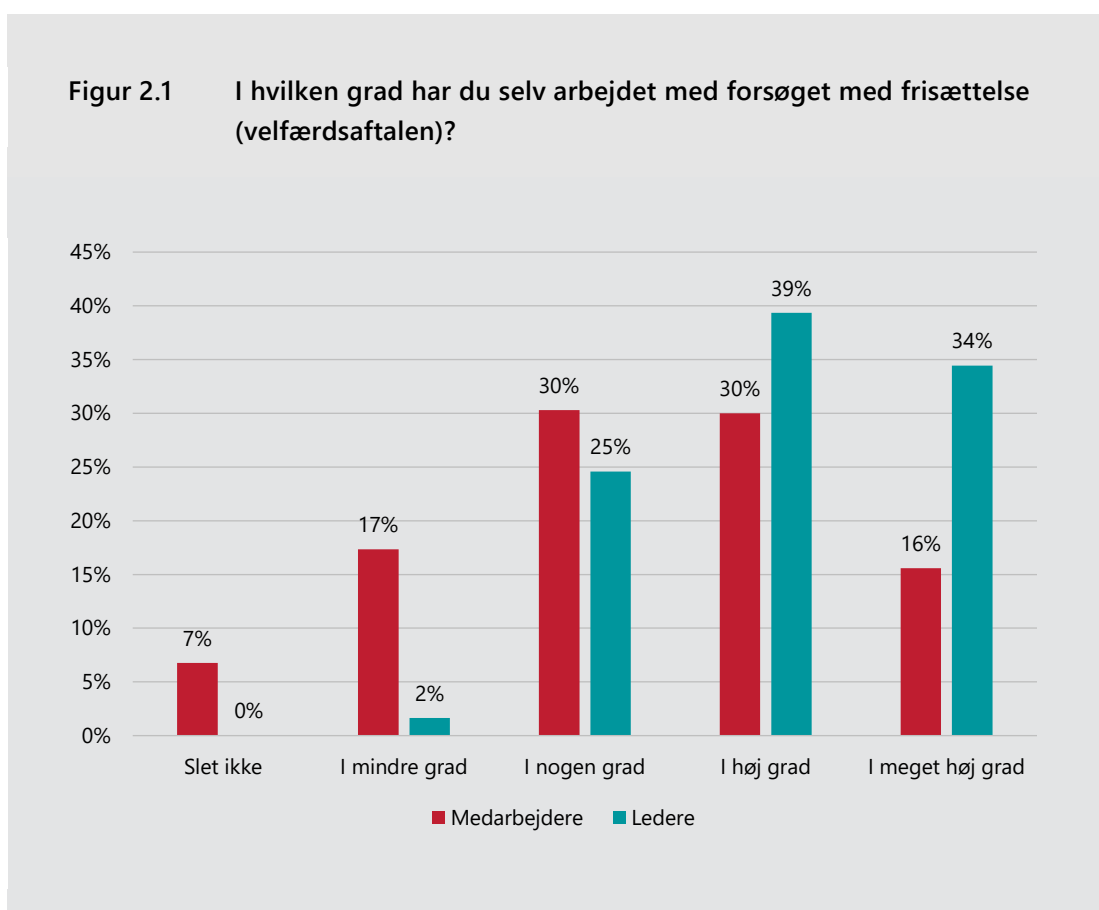
⁶ Mens ændringer vedrørende skriftlig evaluering af arbejdet med pædagogiske læreplaner og sprogvurderinger vedrører bestemmelser i national lovgivning, vedrører ændringer i dokumentation af forældresamtaler, børns overgang til skole og registrering af børnenes sovetider mv. kommunale regler/de enkelte dagtilbudts egne regler. Se endvidere Tabel 2.2.

⁷ For flere eksempler på igangsatte aktiviteter, se Hjelmar et al. (2023).

2.2.2 Implementering

En af forudsætningerne for, at intentionerne bag frisættelsesforsøget kan indfris, er, at der lokalt er arbejdet med forsøget. Det fremgår af materiale fra de deltagende kommuner, at der i alle dagtilbud har været arbejdet med forsøgsaktiviteter i forsøgsperioden.

Figur 2.1 viser, i hvilken grad, medarbejdere og ledere vurderer, at de har arbejdet med velfærdsaftalen.



Anm.: Medarbejdere: n = 340. Ledere: n = 61.

Kilde: VIVE-survey i 2024.

Figuren viser, at knap halvdelen af medarbejdere (46 %) vurderer, at de har arbejdet med velfærdsaftalerne "i meget høj" eller "høj grad". Blandt ledere vurderer en større andel (73 %) end af medarbejdere, at de har arbejdet med velfærdsaftalerne "i meget høj" eller "høj grad". Der skal i fortolkningen af medarbejdernes besvarelser af spørgsmålet tages højde for, at dagtilbudsområdet er et område med stor personaleudskiftning. Hvis den enkelte leder eller kolleger ikke har benævnt aktiviteter som omfattet af frisættelsesforsøget, selvom de oprindeligt er igangsat som sådan, vil en ny medarbejder ikke nødvendigvis være bevidst om, at vedkommende

har arbejdet med frisættelsesforsøget. Kommunerne peger endvidere på, at der blandt nogle ledere er opstået en "frisættelses-træthed" i slutningen af forsøgsperioden. Trætheden vedrører brug af termen 'frisættelse', men afspejler ikke en træthed i forhold til den praksis, der er udviklet som led i forsøget. Termen 'frisættelse' er blevet anvendt hyppigt i løbet af projektperioden, og nogle ledere oplever, at der ikke fortsat er behov for at kategorisere initiativer og udviklingsprocesser, som 'frisættelsesaktiviteter'. Derfor har man på forvaltningsniveau og i nogle daginstitutioner valgt at benævne lokale indsatser med en anden overskrift end 'frisættelse'. Som følge af disse forhold kan der være usikkerhed forbundet med medarbejdernes besvarelse af spørgsmålet.

I de gennemførte interview peges på faktorer som lederskift, høj personaleomsætning og manglende inddragelse af medarbejdere som årsager til, at der i nogle dagtilbud ikke i så høj grad har været arbejdet med forsøget.

2.3 Virkninger af arbejdet med velfærdsaftalerne

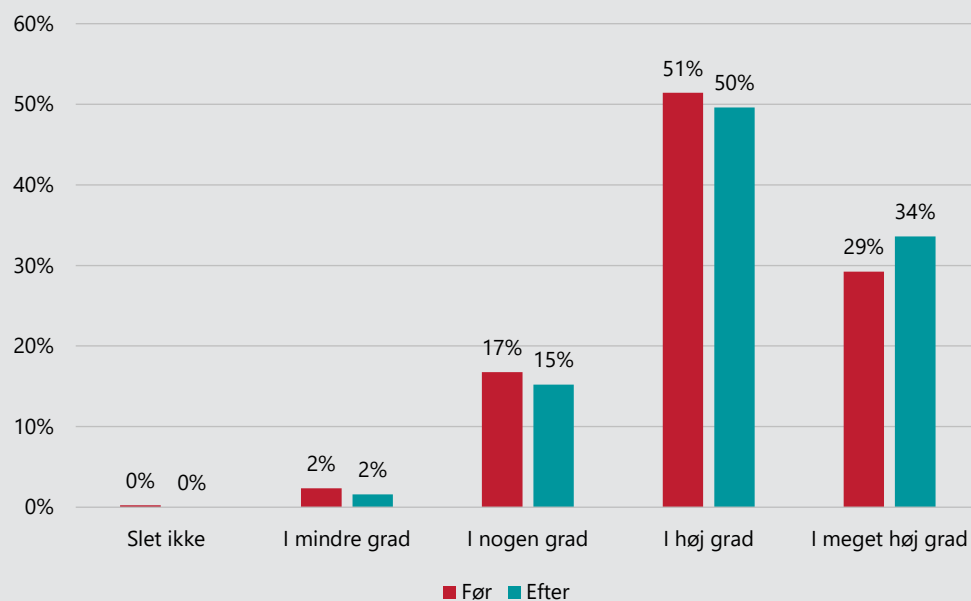
Et centralt mål for arbejdet med velfærdsaftalerne er at styrke kvaliteten af dagtilbuddene. I dette afsnit belyser vi de oplevede virkninger af arbejdet for børn, medarbejdere og ledere.

2.3.1 Virkninger på børneniveau

Medarbejdere og ledere har både ved forsøgets opstart og ved slutevalueringen vurderet en række spørgsmål vedrørende kvaliteten af de pædagogiske læringsmiljøer i det dagtilbud, de arbejder i. Medarbejdere og lederes vurdering af forskellige parametre af dagtilbuddenes kvalitet ligger overordnet set på et relativt højt niveau både ved forsøgets opstart i 2021 og ved slutevalueringen i 2024.

Figur 2.2 viser et af de parametre, ledere og medarbejdere har vurderet i forbindelse med evalueringen, nemlig medarbejdernes vurdering af, hvorvidt man i dagtilbudet lykkes med at skabe trygge og pædagogiske læringsmiljøer, hvor legen er grundlæggende.

Figur 2.2 I hvilken grad vurderer du, at I lykkes med følgende i dit dagtilbud? Skabe trygge og pædagogiske læringsmiljøer, hvor legen er grundlæggende



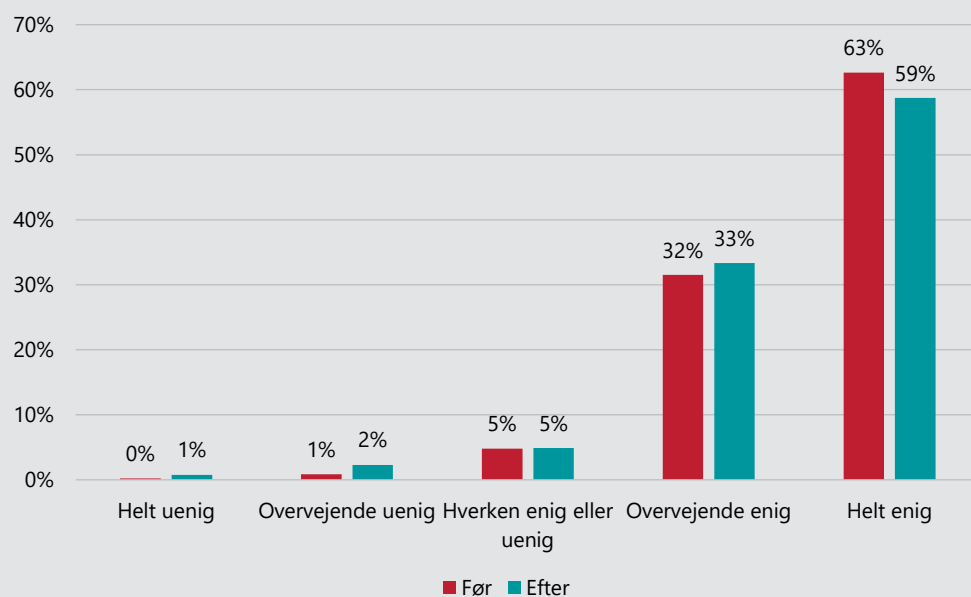
Anm.: Medarbejdere = 799. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejler er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.3.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figur 2.2 viser, at 80 % af medarbejderne vurderer, at man "i meget høj grad" eller i "høj grad" lykkes med at skabe trygge og pædagogiske læringsmiljøer, hvor legen er grundlæggende i dagtilbuddet ved forsøgets opstart. Cirka 83 % af medarbejderne har denne vurdering ved slutevalueringen. Der er ikke statistisk signifikant forskel på vurderingerne ved før- og eftermålingen. Det samme gælder medarbejdere og leders vurdering af en række øvrige spørgsmål vedrørende kvaliteten af de pædagogiske læringsmiljøer i det dagtilbud, de arbejder i, jf. Bilagstabel 2.8.

Medarbejdere og ledere har ved forsøgets opstart og ved slutevalueringen endvidere vurderet en række spørgsmål vedrørende oplevelsen af deres eget arbejde. Figur 2.3 viser et af de parametre, ledere og medarbejdere har vurderet, nemlig medarbejdernes vurdering af, hvorvidt deres arbejde er med til at sikre børnene et dagtilbud, der udvikler dem.

Figur 2.3 Mit arbejde er med til at sikre børnene et dagtilbud, der udvikler dem



Anm.: Medarbejdere = 850. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,05$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.1.

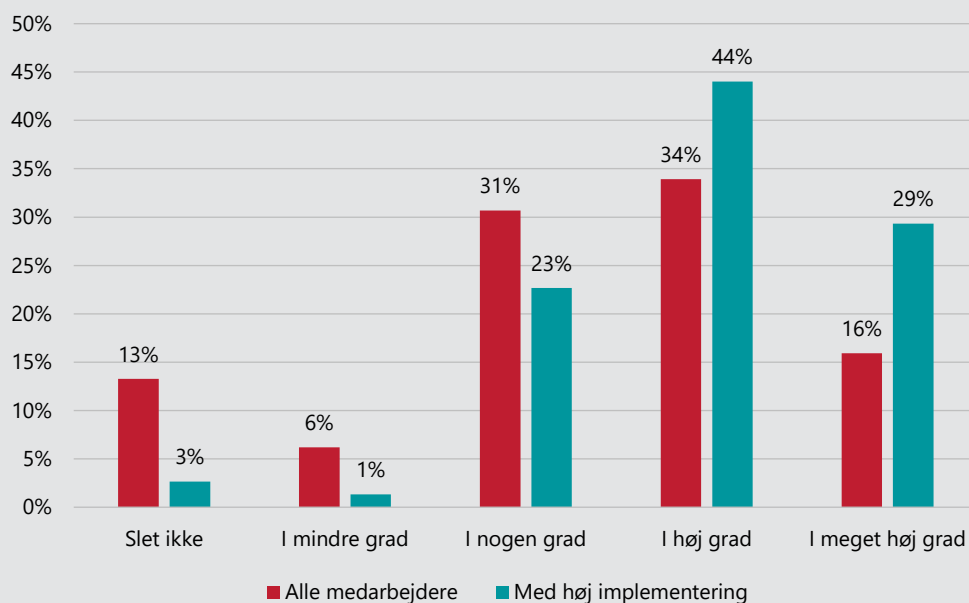
Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

På tværs af de to kommuner er godt 90 % af medarbejderne helt eller overvejende enige i, at deres arbejde i dagtilbuddene er med til at sikre børnene et dagtilbud, der udvikler dem. Der ses fra før- til eftermålingen et mindre fald på 3 procentpoint (fra 95 % til 92 %) af medarbejderne, der er "helt" eller "overvejende enige" i, at deres arbejde i dagtilbuddene er med til at sikre børnene et dagtilbud, der udvikler dem. Der er ikke signifikant forskel på udviklingen for de medarbejdere, der har arbejdet hhv. meget og lidt med velfærdsaftalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.2).⁸

Figur 2.4 viser medarbejderes vurderinger, når de direkte spørges til, hvorvidt fri-sættelsen har forbedret deres muligheder for at levere høj faglig kvalitet i deres arbejde. Besvarelserne er opdelt, så medarbejdere, der i høj grad har arbejdet med fri-sættelsesforsøget, sammenholdes med alle medarbejdere.

⁸ For andre spørgsmål vedrørende lederes og medarbejderes vurdering af deres oplevelse af kvaliteten af deres daglige arbejde er kvaliteten på samme vis vurderet til at være på et højt niveau, og der ses ikke en statistisk signifikant udvikling i vurderingerne over forsøgsperioden (se eksempelvis bilagsrapport, Bilagstabel 2.3).

Figur 2.4 I hvilken grad oplever du, at forsøget med frisættelse (velfærdsaftalen) har: Forbedret mine muligheder for at levere en høj faglig kvalitet i mit arbejde



Anm.: Alle medarbejdere: n = 339. Medarbejdere med høj implementering: n = 150. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

Figur 2.4 viser, at særligt medarbejdere, der "i høj grad" eller "meget høj grad" har arbejdet med velfærdsaftalerne, oplever, at forsøget har forbedret deres muligheder for at levere en høj faglig kvalitet. 73 % af de medarbejdere, der i høj grad eller i meget høj grad har arbejdet med frisættelsen, vurderer, at forsøget har forbedret deres muligheder for at levere en høj faglig kvalitet i arbejdet. Blandt alle medarbejdere er det 50 %, der har denne vurdering.

Supplerende statistiske analyser bekræfter imidlertid det overordnede billede af, at der på tværs af ledere og medarbejdere i de to kommuner ikke i forsøgsperioden er sket en markant udvikling i oplevelsen af kvalitet i dagtilbuddene. Det gælder også blandt de medarbejdere, der aktivt har arbejdet med velfærdsaftalerne i forsøgsperioden (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.1-3.4).

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen i 2024 havde ledere og medarbejdere mulighed for at angive konkrete eksempler på, hvilke dele af forsøget med frisættelse, de oplever har været vigtigst. Blandt de respondenter, der har benyttet

muligheden, peges der på, at arbejdet med velfærdsaftalerne har givet anledning til at gentænke og målrette den pædagogiske praksis til den konkrete børnegruppe og at tilrettelægge arbejdet ud fra det enkelte barn eller børnegruppens behov.⁹ Der nævnes i interview både eksempler på gentænkning af praksis, der har krævet frisættelse fra statslige og kommunale regler, og eksempler på aktiviteter, der ikke har krævet frisættelse fra konkrete regler. Endvidere henvises til fremkomsten af et nyt mindset, hvor der i højere grad stilles spørgsmålstejn ved organisatoriske og pædagogiske rutiner og ved "det, vi plejer".

Både i spørgeskemaundersøgelse og de gennemførte interviews med ledere og medarbejdere betones mere tid med børnene som følge af ændrede arbejdsgange og processer i relation til dokumentationsopgaver, mulighed for at følge børnenes perspektiver og forfølge deres interesser samt etablering af ro og det "at være i nuet", som vigtige mål for de aktiviteter, der er igangsat i forsøgsperioden og som aspekter af frisættelsen med positiv betydning for det læringsmiljø, børnene møder.

Der gives i spørgeskemaundersøgelsen og blandt de interviewede omvendt også eksempler på, at der i nogle daginstitutioner og dagplejer i begrænset omfang eller slet ikke har været arbejdet med velfærdsaftalerne, og der derfor ikke er sket forandringer i forsøgsperioden.

Blandt interviewede forældre er det endvidere et perspektiv, at frisættelse fordrer, at der er faglig kompetente medarbejdere i dagtilbuddene, der frisættes. I tilfælde, hvor der – bl.a. som følge af rekrutteringsudfordringer – er få pædagogisk uddannede medarbejdere i dagtilbuddene, er der blandt interviewede forældre en bekymring for, at frisættelse af praksis ikke bidrager til en bedre kvalitet.

Endelig peges blandt de interviewede på, at frisættelse fra de statslige regler om minimumsnormeringer har medført, at normeringerne på interviewtidspunktet er lavere, end de kunne have været, hvilket vurderes at have negativ betydning for mulighederne for at understøtte børnene. Se også afsnit 2.4.

Vurdering af børnenes sproglige udvikling i Helsingør Kommune

I Helsingør Kommune er sprogvurderinger af alle børn i dagtilbudsalderen fastholdt i forsøgsperioden som følge af en kommunal fastsat hegnspæl.¹⁰ Der er udarbejdet en samlet oversigt over resultaterne af sprogvurderinger i kommunen i perioden

⁹ Det skal bemærkes, at der ikke findes statistisk signifikante forskelle på ledere og medarbejders besvarelser af spørgsmålet "Hensynet til børnegruppens situation og behov er afgørende for mit pædagogiske arbejde i før- og eftermålingen". Se bilagsrapport, Bilagstabel 2.5.

¹⁰ Der anvendes to forskellige redskaber til sprogvurdering: 1) Sprogtrappen, som er stuepædagogens professionelle vurdering af barnets sproglige udvikling, når barnet er 2 år. 2) Sprogvurdering 3-6, som er et screeningsredskab for børn på 3-6 år. Redskabet anvendes, når børnene er 3, 5 og 6 år. Der er endvidere mulighed for opfølgning, når barnet er 4 år. (Helsingør Kommune, 2023).

2020-2022. Sprogvurderingsresultater fra kommunen er de eneste tilgængelige data om børnenes udvikling på individniveau i forsøgsperioden.

Kommunen konkluderer i sin opsamling på resultaterne af sprogvurderinger i 2020-2022, at resultaterne for 2022 generelt viser et tilfredsstillende billede. Hos de 2-årige er der over perioden færre børn, som ikke har alderssvarende sprog. De samlede resultater for talesproglige færdigheder for de 3- og 5-årige ligger lige under sprogvurderingsmaterialets norm, hvilket kommunen vurderer som tilfredsstillende, set i lyset af at kommunen har over 20 % flersprogede børn.¹¹ Resultaterne for de etsprogede børn i kommunen ligger over normen (Helsingør Kommune, 2023).

Det skal bemærkes, at disse data kun i begrænset omfang kan anvendes til at vurdere virkninger af arbejde med velfærdsaftaler for børnene. For det første er det varierende, i hvilken grad forsøgsaktiviteter i kommunens daginstitutioner har haft fokus på at understøtte børnenes sprogudvikling. Det kan således ikke som udgangspunkt forventes, at arbejdet med velfærdsaftalerne har betydning for børnenes sproglige kompetencer i alle kommunens dagtilbud. For det andet foreligger der ikke data for sprogvurderinger i 2023 og 2024. Data er således fra forsøgsperiodens første år, hvor arbejdet med velfærdsaftaler blev igangsat, men ikke var fuldt implementeret og således ikke kan forventes at have fuld virkning for børnene.

Børn i udsatte positioner

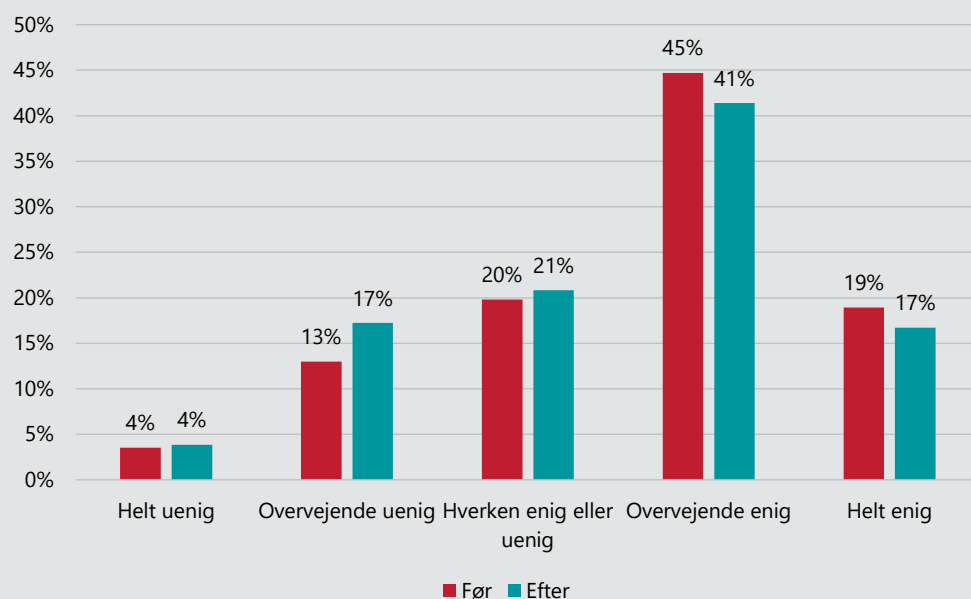
Det pædagogiske læringsmiljø i dagtilbud skal tage højde for børn i udsatte positioner, så børnenes trivsel, læring, udvikling og dannelse fremmes (Dagtilbudsloven, § 8, stk., 5). Tidligere undersøgelser har vist, at der er behov for at støtte dagtilbudenes arbejde med børn i udsatte positioner (EVA, 2021).

Medarbejdere og ledere har vurderet, i hvilken grad, man i det dagtilbud, de er ansat, lykkes med at skabe trivsel, læring, udvikling og dannelse for børn i udsatte positioner. 63 % af medarbejderne var i 2021 "helt" eller "overvejende" enige i, at deres dagtilbud lykkes med at skabe trivsel, læring, udvikling og dannelse for børn i udsatte positioner. I 2024 var det en lidt mindre (statistisk signifikant) andel på ca. 59 % af medarbejdere, der tilkendegav dette (se bilagsrapport, Bilagstabel 2.8).

Figur 2.5 viser medarbejdernes vurdering af tilstedeværelse af nødvendige faglige redskaber til at give børn i udsatte positioner den bedst mulige støtte i 2021 og 2024.

¹¹ Børn, som har mere end et sprog, er ofte forsinkede i deres sproglige udvikling. Sprogvurderingsmaterialets norm er lavet på baggrund af resultater fra etsprogede børn med dansk som modersmål.

Figur 2.5 Jeg har de nødvendige faglige redskaber til at give børn i udsatte positioner den bedst mulige støtte



Anm.: Medarbejdere: = 843. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,05$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorregeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Det vil sige, at gennemsnittet i førmålingen er signifikant højere end gennemsnittet i eftermålingen. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.7.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at 64 % af medarbejderne i 2021, var "helt" eller "overvejende" enige i, at de havde de nødvendige faglige redskaber til at give børn i udsatte positioner den bedst mulige støtte. I 2024 var det en lidt mindre andel af medarbejdere, der tilkendegav det (59 %). Der er ikke signifikant forskel på udviklingen for de medarbejdere, der har arbejdet hhv. meget og lidt med velfærdsaftalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.8).

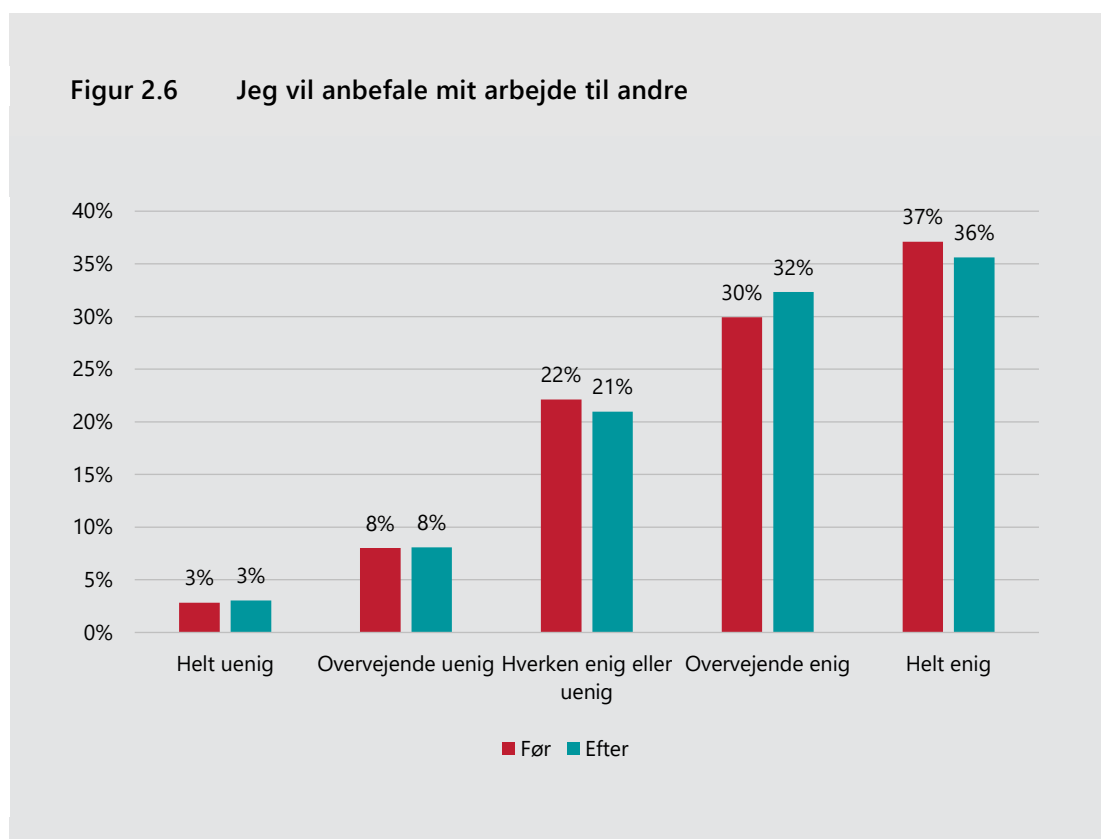
En ændring på 4-5 procentpoint i negativ retning på dette spørgsmål afspejler, at udviklingen i forsøgsperioden ikke har været som ønsket i relation til arbejdet med børn i udsatte positioner. Vi ser i eksempler på lokale forsøgsaktiviteter i dagtilbudene, at nogle af forsøgsaktiviteterne netop er rettet mod at give medarbejdere flere redskaber til arbejdet med børn i udsatte positioner, bl.a. gennem efteruddannelsesaktiviteter.

Der er ikke i det indsamlede materiale klare indikationer på årsager til udviklingen i medarbejdernes vurderinger af dette spørgsmål, og det er derfor heller ikke muligt

at vurdere, hvorvidt arbejdet med velfærdsaftalerne eller andre forhold har betydning for udviklingen.

2.3.2 Virkninger på medarbejderniveau

En indikator på jobtilfredshed er, om man vil anbefale sit job til andre. Figur 2.6. viser, at hovedparten af medarbejdere i de to kommuner (67-68 %) vil anbefale deres arbejde til andre både før og efter forsøget med velfærdsaftaler:



Anm.: Medarbejdere: = 857. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejler er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.9.

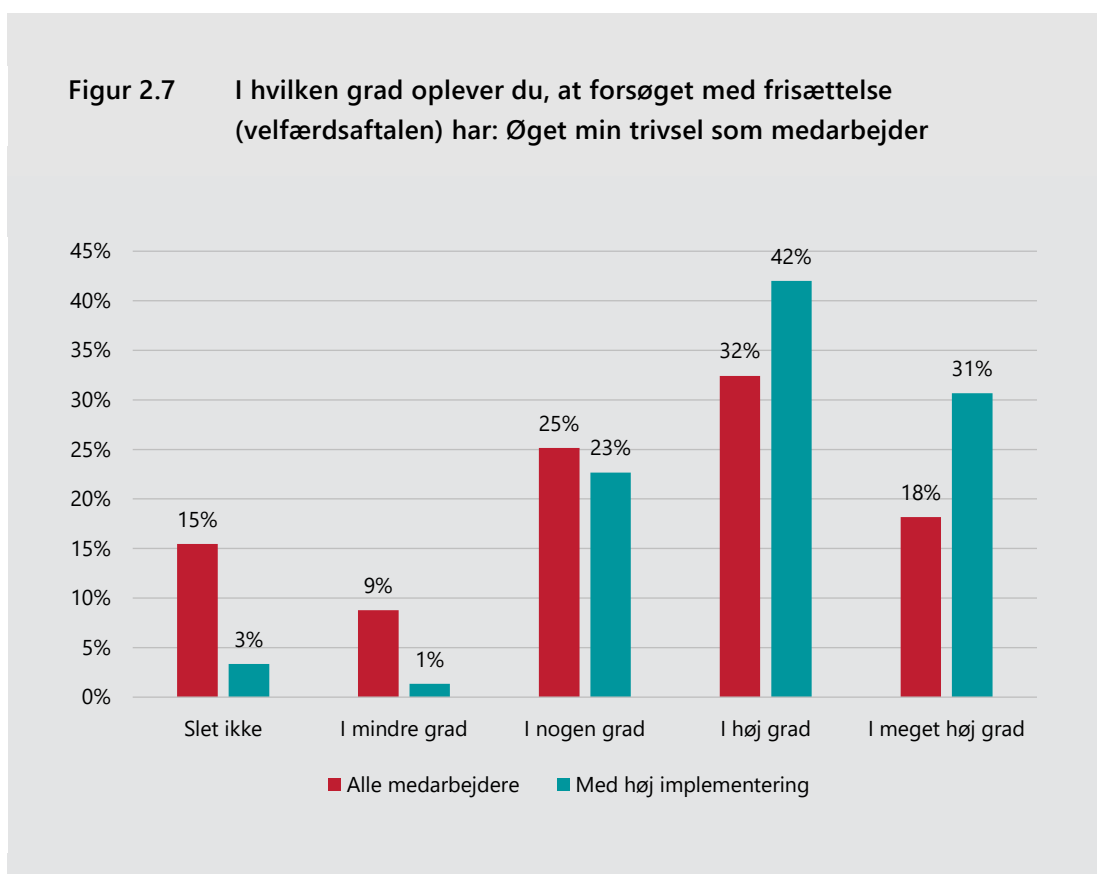
Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Når vi ser på den samlede medarbejdergruppe finder vi ikke statistisk signifikante forskelle på medarbejdernes svar i før- og eftermålingen. Dette overordnede mønster går igen i spørgeskemaundersøgelsens øvrige spørgsmål vedrørende medarbejdernes vurdering af deres arbejde (se bilagsrapporten, Bilag 2).

For så vidt angår om medarbejdere vil anbefale deres arbejde til andre, er der ikke signifikant forskel på udviklingen for de medarbejdere, der har arbejdet hhv. meget og lidt med velfærdsaftalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.10).

Registerdata på sygefravær og medarbejdere, der er stoppet i ansættelsen, viser i øvrigt, at der ikke ser ud til at være en signifikant virkning af velfærdsaftalen på disse trivselsparametre i forhold til udviklingen for sammenlignelige kommuner (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.13-3.16).

Figur 2.7 viser medarbejdernes vurdering af, om frisættelsesforsøget har øget deres trivsel. Medarbejderne er direkte adspurgt om deres vurdering af virkningerne af forsøget med velfærdsaftalerne i forhold til egen trivsel. Besvarelserne er opdelt efter, i hvor høj grad medarbejderne har arbejdet med velfærdsaftalerne.



Anm.: Alle medarbejdere: n = 330. Medarbejdere med høj implementering: n = 150. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

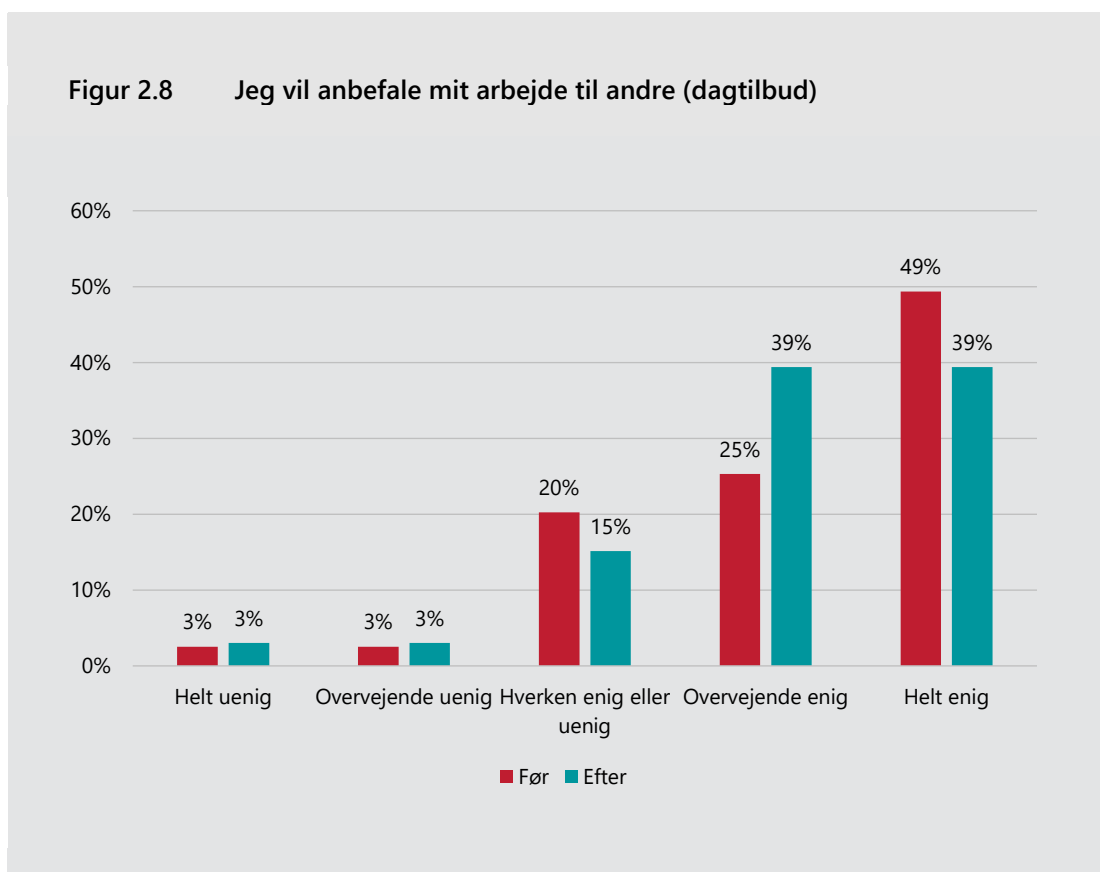
Figuren viser en forskel på oplevelsen af trivsel blandt medarbejderne. 73 % af de medarbejdere, der har en høj grad af implementering af velfærdsaftalerne, vurderer "i meget høj grad" eller "i høj grad", at forsøget med frisættelse (velfærdsaftalen) har forbedret deres trivsel. Blandt alle medarbejdere er det 50 %, der har denne vurdering.

I interviewene med medarbejdere og ledere gives der på tværs af de to kommuner overordnet set udtryk for, at inddragelse af medarbejderne i arbejdet med velfærds-

aftalerne samt en oplevelse af øget faglig frihed har medført en øget grad af motivation og medarbejdertilfredshed. Blandt de interviewede forældre er det ligeledes et perspektiv, at forældre oplever, at arbejdet med velfærdsaftalerne bidrager til større engagement, motivation og arbejdsglæde blandt personalet.

2.3.3 Virkninger på lederniveau

Figur 2.8 viser, at hovedparten af ledere i de to kommuner vil anbefale deres arbejde til andre både før og efter forsøget med velfærdsaftaler.



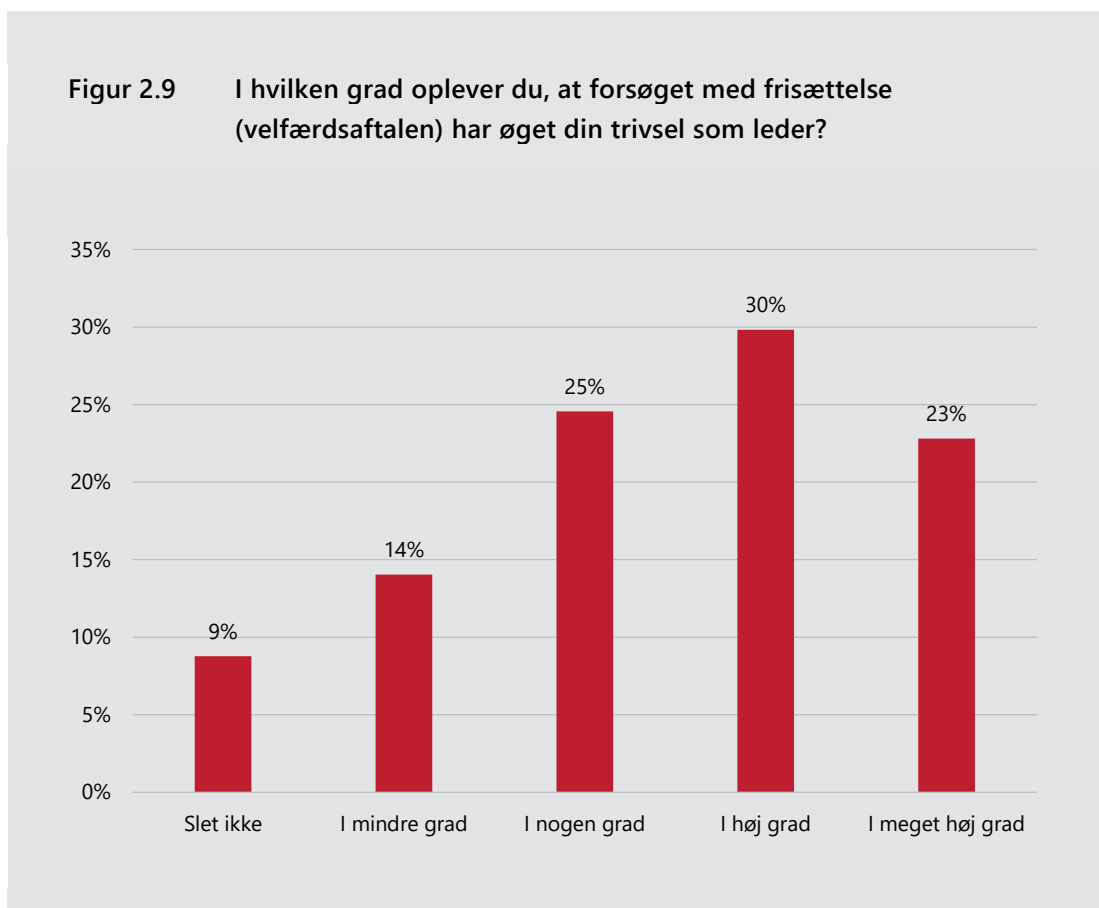
Anm.: Ledere: n = 145. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.9.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at det ved forsøgsperiodens start var knap 3 ud af 4 af lederne (74 %), der var "overvejende" eller "helt" enige i, at de vil anbefale deres job til andre, mens det ved eftermålingen var godt 3 ud af 4 af lederne (78 %), der havde denne vurdering. Når vi ser på gennemsnittet af ledernes vurdering, finder vi ikke statistisk signifikante forskelle på før- og eftermålingen.

For øvrige spørgsmål vedrørende lederne vurdering af deres arbejde ser vi heller ikke en markant udvikling over forsøgsperioden (se evt. bilagsrapport, Bilag 2).

Figur 2.9 viser lederne vurdering af, om frisættelsesforsøget har øget deres trivsel, når lederne direkte adspørges om deres vurdering af virkningerne af forsøget med velfærdsaftalerne i forhold til egen trivsel.



Anm.: Ledere: n = 57.

Kilde: VIVE-survey i 2024.

Figuren viser, at godt halvdelen af lederne vurderer, at forsøget med frisættelse (velfærdsaftalen) "i meget høj grad" eller "i høj grad" har forbedret deres trivsel. Det kan bemærkes, at 9 % af lederne "slet ikke" oplever, at frisættelsesforsøget har forbedret deres trivsel. Det svarer omtrentligt til niveauet for medarbejdere, jf. Figur 2.7.

På tværs af ledelseskæden peges der blandt de interviewede på, at arbejdet med velfærdsaftaler særligt har haft betydning for de decentrale daginstitutionslederes opgaver. Et perspektiv er, at ledelsesopgaven er blevet mere kompleks. En områdeleder formulerer det på denne måde:

Men altså, ledelsesopgaven bliver også mere kompleks [...], fordi man kan sige det der med, at det ene hus, de laver sprogvurderinger, det andet, det gør ikke. Så hvis du skal understøtte det, så gør du det på to forskellige måder. [...] Så på den måde er det en væsentlig mere kompleks opgave, og det er også en anden ledelsesopgave, end vi havde før. (Leder, Kommune 2)

Blandt de interviewede ledere beskrives opgaven med at lede det decentrale arbejde med frisættelsen af nogle som en spændende og motiverende opgave og af andre som en vanskelig opgave. Det sidste perspektiv sammenfattes af en leder på denne måde:

Nu siger jeg bare, det er noget af det sværeste, jeg nogensinde har oplevet. Jeg har fået så meget arbejde af det. (Leder, Kommune 1)

I interview med ledere og medarbejdere fra de kommunale forvaltninger gives der udtryk for, at der gennem forsøgsperioden har været iværksat en række aktiviteter med henblik på at understøtte ledere i de nye opgaver, der har ligget i arbejdet med velfærdsaftalerne, herunder i at styrke ledernes samarbejde med hinanden.

2.4 Frisættelsens elementer – hvordan er det gået?

2.4.1 Statslige og kommunale regler

Dagtilbuddene i de to kommuner er i forsøgsperioden frisat fra en række statslige og kommunale regler på dagtilbudsområdet.

National lovgivning

Forsøgskommunerne har gennem Lov om velfærdsaftaler på dagtilbuds- og folkeskoleområdet (2021) fået markante fritagelser fra statslig lovgivning. Den statslige hovedlovgivning på dagtilbudsområdet er således med velfærdsaftalerne i de to forsøgskommuner reduceret med 71 % – fra 18.286 ord til 5.224 ord.¹² Dertil skal nævnes, at kommunerne fortsat skulle overholde alle andre statslige love/regler

¹² I dagtilbudsloven er talt fra § 1 frem til ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelserne (uden velfærdsaftale). I opgørelsen af ord med velfærdsaftalen er taget udgangspunkt i Lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet. Paragraffer, der er specificeret i § 8, stk. 2 i lov om velfærdsaftaler, og derfor ikke skal fratrækkes: § 2, stk. 2, § 3 a, stk. 1 og 4, §§ 4 og 5, § 7, § 16, stk. 4, § 18, stk. 1 og 3, § 19, § 20, stk. 1, § 21, § 22 a, § 23, stk. 1-3, §§ 24-26, § 28, § 29, stk. 1, § 31, stk. 1-3, §§ 32-43, § 78, § 80, § 81, stk. 1, 1. pkt., bortset fra tilsyn med betegnelsen af ordningen, § 81 a, § 81 b, §§ 82 og 83, § 84, stk. 2, § 85, stk. 1, § 92, stk. 1, § 93, stk. 1 og 2, § 93 a, §§ 94-99 og §§ 101 og 102.

med betydning for den kommunale praksis, herunder fx folkeskoleloven, serviceloven/Barnets Lov, sundhedsloven og psykologloven.

Helsingør og Rebild Kommuner har inden for rammerne af Lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet (2021) haft mulighed for at arbejde med en ny praksis. Kommunerne har benyttet denne mulighed til at frisætte kommunernes dagtilbud fra en række paragraffer i dagtilbudsloven.¹³

Kommunerne har ikke udarbejdet oversigter over, hvor mange af de igangsatte forsøgsaktiviteter, der har krævet frisættelse fra hhv. statslige og kommunale regler (Hjelmar m.fl., 2023).

På tidspunktet for midtvejsevalueringen blev det vurderet, at hovedparten af de igangsatte forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet ikke fordrede frisættelse fra statslige eller kommunale regler. Det blev vurderet videre, at der var 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) (Hjelmar m.fl., 2023).

På tidspunktet for slutevalueringen foreligger ikke en præcis registrering af lokalt igangsatte forsøgsaktiviteter, og hvorvidt hvert enkelt forsøg har krævet fritagelse fra statslige og kommunale regler. Der er derfor ikke grundlag for at vurdere, hvor stor en andel af *forsøgsaktiviteterne*, som har krævet frisættelse fra statslige regler.

Med henblik på at tilvejebringe viden om anvendelsen af frisættelsen fra statslige regler har vi ved slutevalueringen afdækket, hvor stor en andel af de kommunale *daginstitutioner*, der jf. kommunernes vurdering har gennemført aktiviteter, som har krævet frisættelse fra statslige regler. Opgørelsen indeholder ikke oplysninger om antallet af aktiviteter, der har krævet frisættelse.

Der er således tale om to forskellige opgørelsesmetoder i hhv. midtvejsevalueringen og slutevalueringen. Opgørelserne giver hver især et indtryk af aktiviteter i kommunerne, der har fordret frisættelse fra statslige regler, men kan ikke direkte sammenholdes.

Kommunerne angiver ved slutevalueringen, at alle dagtilbud anvender frisættelsesmuligheder i relation til national lovgivning, eksempelvis i relation til dagtilbudslovens formålsparagraf. I Rebild Kommune er formålsbestemmelsen erstattet af en kommunal kondensering af formålsparagraffen (§ 7), kommunens politikker og strategier på

¹³ Helsingør Kommune har kommunen besluttet, at der kan fraviges fra dagtilbudsloven for alle bestemmelser undtagen § 11, § 12, § 27, § 27a, § 27c, § 29 og § 43a. I Rebild Kommune har kommunen besluttet, at der kan fraviges fra dagtilbudsloven for alle bestemmelser undtagen § 6, § 11, stk. 2, 3 og 6-10, § 12, § 16, § 16b, stk. 3, § 17, § 18, § 20, § 22, stk. 1 og 3, § 27, § 27a, § 27b, § 27c, § 29, § 43a, § 78a, § 79, § 81, § 84, § 85a, § 86, § 87, § 88, § 89, § 90, § 91.

børne- og ungeområdet samt den pædagogiske læreplan. I Helsingør Kommune er dagtilbuddene underlagt en midlertidig styrelsesvedtægt i forsøgsperioden.

Helsingør Kommune angiver, at frisættelsen fra § 8, § 9, § 14, § 15 og § 16 er anvendt af mellem 3 og 25 daginstitutioner i kommunen (ud af 25 institutioner). Rebild Kommune angiver, at frisættelsen fra § 8, § 9, § 11, § 14, § 15 og § 16 er anvendt af mellem 9 og 22 daginstitutioner i kommunen (ud af 22 institutioner). Det skal bemærkes, at opgørelsen er udtømmende for Helsingør Kommune, men ikke for Rebild Kommune.¹⁴

I forhold til den tilsvarende opgørelse i midtvejsevalueringen er der ikke sket en stor forandring i kommunernes vurdering af, hvilke paragrafundtagelser som daginstitutionerne har benyttet sig af (Hjelmar m.fl., 2023).

Tabel 2.2 indeholder eksempler på aktiviteter i dagtilbuddene i de to kommuner, der har fordret frisættelse fra disse statslige regler. Eksemplerne er indhentet ved slutevalueringen.¹⁵

Tabel 2.2 Eksempler på aktiviteter i dagtilbud, som har krævet frisættelse fra statslige regler

Beskrivelse af eksempler på aktiviteter, som kræver frisættelse ¹	Regler i dagtilbudsloven	Kommune, hvor frisættelsen er anvendt og antal institutioner
<p>Der arbejdes fortsat med de pædagogiske læreplanstemaer som fundament, men på en anden måde end tidligere. Den styrkede pædagogiske læreplan følges ikke nødvendigvis en til en, og der planlægges i dagtilbuddene ikke med at nå hele vejen omkring alle elementer i den pædagogiske læreplan. Dette muliggøres bl.a. af, at læreplanen ikke skal offentliggøres, og skriftligheden omkring arbejdet med den pædagogiske læreplan er nedtonet.</p> <p>Der tages i højere grad afsæt i den aktuelle/konkrete børnegruppe og deres behov end i et hensyn til at nå omkring alle læreplanstemaer ved planlægning og gennemførelse af pædagogiske aktiviteter.</p>	<p>Dagtilbudslovens § 8, stk. 1-6 og stk. 8</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. 	<p>Helsingør: 6 institutioner</p> <p>Rebild: 20 institutioner</p>

¹⁴ Det skal bemærkes, at der ikke i rapporten er foretaget en juridisk vurdering af, hvorvidt de gennemførte forsøgsaktiviteter i kommunerne har krævet fritagelse fra lovgivning på området. I rapporten præsenteres medarbejderes og lederes *oplevelse* af, hvorvidt dette er tilfældet.

¹⁵ På dagtilbudsområdet behandles der et lovforslag L 48 om ændring af dagtilbudsloven, som forventes at træde i kraft den 1. januar 2025. Med lovændringen vil der herefter ikke være krav om, at den pædagogiske læreplan udarbejdes skriftligt, ligesom der ikke vil være krav om, at den pædagogiske læreplan skal evalueres minimum hvert andet år.

Beskrivelse af eksempler på aktiviteter, som kræver frisættelse ¹	Regler i dagtilbudsloven	Kommune, hvor frisættelsen er anvendt og antal institutioner
<p>Den pædagogiske læreplan er ikke afsæt for det pædagogiske arbejde.</p> <p>I Rebild Kommune tager lederen under velfærdsaftalen eksempelvis udgangspunkt i kommunens egen <i>Mål og retning</i> – et koncentrat på én side af dagtilbudslovens formålsparagraf og kommunens strategier og politikker på området. Mål og retning er politisk besluttet. Lederens ansvar under velfærdsaftalen været knyttet an til <i>Mål og retning</i> og ikke læreplanen.</p> <p>I og med at dagtilbuddene ikke udarbejder pædagogiske læreplaner, offentliggøres de heller ikke. Den skriftlige dokumentation er reduceret til fordel for fælles refleksion over praksis.</p>	<p>Dagtilbudslovens § 9</p> <p>Lederen af dagtilbuddet er ansvarlig for, at den pædagogiske læreplan udarbejdes, og for at sikre, at det pædagogiske arbejde i dagtilbuddet tilrettelægges og udøves inden for rammerne heraf. Lederen af dagtilbuddet er endvidere ansvarlig for at offentliggøre den pædagogiske læreplan.</p>	<p>Helsingør: Alle institutioner</p> <p>Rebild: Alle daginstitutioner</p>
<p>Dagtilbud arbejder med at understøtte børns sproglige udvikling, men gennemfører ikke nødvendigvis sprogvurderinger ved formodning om, at barnet kan have behov for sprogstimulering.</p>	<p>Dagtilbudslovens § 11</p> <p>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.</p>	<p>Rebild: 21 institutioner</p>
<p>Forældreråd nedsættes uden valg til bestyrelsen.² Forældre kan løbende tilgå arbejdet i forældreråd ad hoc fra møde til møde.</p> <p>Inddragelse af forældre gennem forældreråd, hvor der også er forældre repræsenteret fra private pasningstilbud (Rebild).</p> <p>Aktiviteten vedrører både institutionsniveau og anvisningsniveauniveau.</p>	<p>Dagtilbudslovens § 14</p> <p>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.</p>	<p>Helsingør: 3 institutioner</p> <p>Rebild: 15 institutioner</p>
<p>Der er ikke nedsat faste forældrebestyrelser.</p> <p>Nogle dagtilbud har nedsat udvalg med forældrerepræsentanter fra årgange – også årgange, der endnu ikke går i dagtilbud. Andre steder har de enkelte børnehuse udvalg, der fastsætter egne principper. Forældrebestyrelser inddrages ikke i arbejde vedrørende den pædagogiske læreplan.</p>	<p>Dagtilbudslovens § 15</p> <p>Forældrebestyrelsen i en daginstitution skal fastsætte principper for daginstitutionens arbejde, for samarbejdet mellem dagtilbud og hjem og for anvendelsen af en budgetramme for daginstitutionen inden for de rammer og eventuelle prioriterede indsatser, som kommunalbestyrelsen har fastsat.</p>	<p>Helsingør: 3 institutioner</p> <p>Rebild: 15 institutioner</p>
<p>Dagtilbud arbejder med frokostordninger på en ny måde. Der tilbydes</p>	<p>Dagtilbudslovens § 16 a og b</p>	<p>Helsingør: Alle institutioner</p>

Beskrivelse af eksempler på aktiviteter, som kræver frisættelse ¹	Regler i dagtilbudsloven	Kommune, hvor frisættelsen er anvendt og antal institutioner
frokostordning, der hvor det er forældrene, der ønsker det. Afstemning og organisering håndteres lokalt. Nogle dagtilbud har valgt ikke at afholde valg (fravalg) til frokostordning, i stedet har bestyrelsen truffet beslutning. ³	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.	Rebild: 9 institutioner

Note: 1) 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.

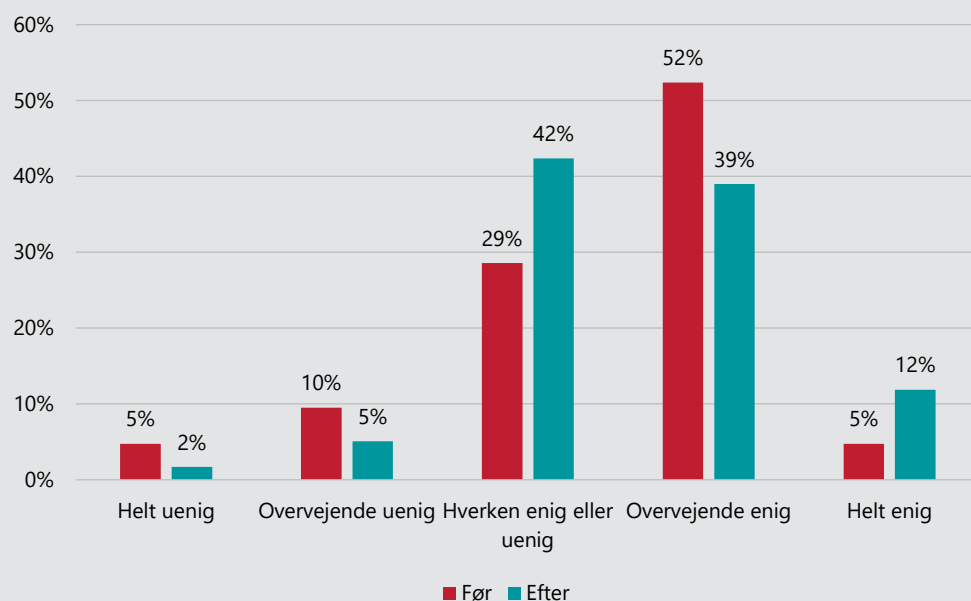
2) I relation til praksis i Rebild Kommune skal det bemærkes, at forældreråd kan udgøres af fx en gruppe af forældre i en institution, hvorimod en bestyrelse kan gå på tværs af flere institutioner i et område. I relation til Helsingør Kommune erstatter forældreråd bestyrelsen i de dagtilbud, der har arbejdet med det.

3) Der er ikke foretaget en systematisk opsamling på, hvorvidt den samlede forældregruppe har været enig med bestyrelsernes beslutning i de konkrete daginstitutioner.

Kilde: VIVE.

Figur 2.10 viser lederne vurdering af, hvorvidt den statslige styring understøtter deres muligheder for at udøve ledelse før og efter frisættelsesforsøget. Det fremgår, at der ikke er en statistisk signifikant forskel fra før arbejdet med velfærdsaftalerne til slutningen af forsøget med velfærdsaftaler.

Figur 2.10 Den nuværende statslige styring på dagtilbudsområdet understøtter mine muligheder for at udøve ledelse



Anm.: Ledere: n = 80. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagstabel 2.10.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Kommunale regler

I forbindelse med indgåelse af velfærdsaftalen har politikerne vurderet, hvilke eksisterende kommunale regler og dokumentationskrav, der skulle fjernes eller gøres valgfrie for dagtilbuddene.¹⁶

I førmålingen var 50 % af lederne "helt" eller "overvejende" enige i, at der er en stærk kommunalpolitisk styring af dagtilbudsområdet, mens det i eftermålingen var 35 % af lederne, der havde denne vurdering (se evt. bilagsrapport, Bilag 2).

I begge kommuner er dagtilbuddene frisat fra kommunens økonomistyringsprincipper, hvilket bl.a. betyder, at dagtilbuddene har fuld overførselsret mellem budgetårene. I interview med ledere og medarbejdere fremhæves denne frisættelse

¹⁶ Se Hjelmar et al. (2023) for en beskrivelse af de kommunale hegnspele. De kommunale hegnspele er ikke justeret i forsøgsperioden.

positivt. Denne frisættelse giver mulighed for mere stabilitet i personalegruppen, idet det i nogle institutioner har muliggjort en reduktion af midlertidige ansættelser.

Lokale retningslinjer i dagtilbud

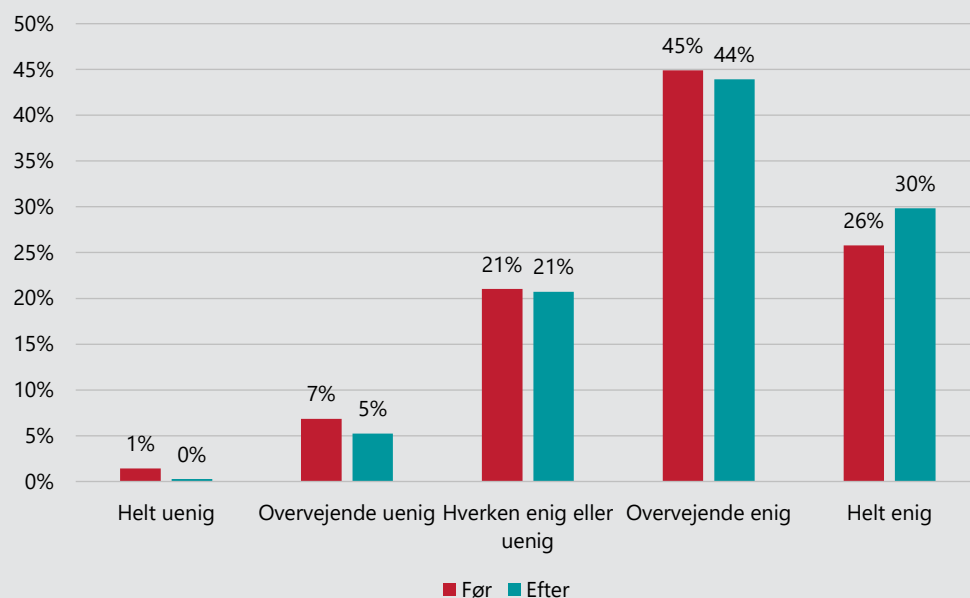
I nogle af de deltagende daginstitutioner har daginstitutionslederen på eget initiativ fastsat lokale hegnspæle/retningslinjer for arbejdet i institutionen. Eksempelvis har en daginstitutionsleder i Rebild Kommune prioriteret, at der fortsat skal gennemføres systematiske sprogvurderinger i daginstitutionen, selvom det ikke er hverken et lovgivningsmæssigt krav eller en kommunal hegnspæl i Rebild Kommune i forsøgsperioden. I de tilfælde, hvor der er fastsat lokale hegnspæle, er dette sket med afsæt i en vurdering af behov i daginstitutionens børnegruppe.

Administrative opgaver og dokumentation

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. Dokumentationskrav kan både udspringe af statslige og kommunale regler samt være fastlagt af dagtilbuddene selv.

Figur 2.11 viser medarbejdernes vurdering af, i hvilken grad deres administrative opgaver understøtter deres arbejde.

Figur 2.11 Langt de fleste af mine administrative opgaver (krav om registreringer, dokumentation mv.) understøtter arbejdet med at levere pædagogisk arbejde af høj kvalitet



Anm.: Medarbejdere: = 785. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,10$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Det vil sige, at gennemsnittet i eftermålingen er signifikant højere end gennemsnittet i førmålingen. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.17.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at der er sket en mindre, men signifikant stigning i andelen af medarbejdere, der er "overvejende enige" eller "helt" enige i, at langt de fleste af deres administrative opgaver understøtter arbejdet med at levere pædagogisk arbejde af høj kvalitet. Der er ikke signifikant forskel på udviklingen for de medarbejdere, der har arbejdet hhv. meget og lidt med velfærdsaftalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.18).

Det skal bemærkes, at respondenterne ikke er anmodet om at forholde sig til, om regler og administrative opgaver er statslige, kommunale eller lokale. Vi har således ikke anmodet respondenterne om at skelne mellem regler fra de forskellige administrative niveauer ved besvarelsen af dette spørgsmål. I de kvalitative interviews skelner respondenterne typisk heller ikke, og det fremgår, at det kan være vanskeligt for medarbejdere og ledere at afgøre, hvor hvilke regler udspringer fra.¹⁷

¹⁷ Dette fund ses også hos Bjørnholt & Holm-Petersen (2024).

I interviewene med ledere og medarbejdere er der eksempler på medarbejdere, der oplever, at registreringer og dokumentationskrav giver mening og eksempler på det modsatte:

Medarbejder 1: Vi har en fast [medarbejder], der ligesom arbejder med sprog og kører alle sprogvurderingerne. Hun arbejder i begge vores huse, og vi bruger sprogvurderingerne rigtig meget i vores arbejde, og jeg ville ikke være dem foruden. Jeg tænkte, ej, jeg vil ikke af med dem.

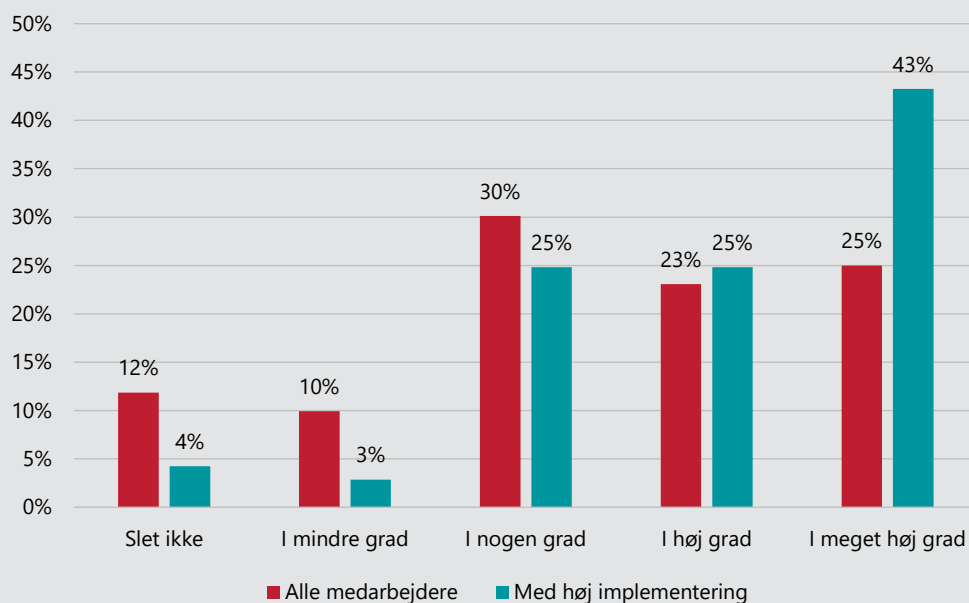
Medarbejder 2: Jamen altså, vi har rigtig mange sprogvurderinger og rigtig mange sådan nogle obligatoriske papirer, der skal skrives, og møder, der skal afholdes. [...] Og noget af det meste af det er, at det skal vi bare. Per automatik skal vi gøre det [...] For eksempel, en sprogvurdering. Hvis [vi vurderer, at] lille Villads, han er helt fint med, han kan sagtens, og vi kan sagtens undvære at lave en sprogvurdering på ham. Nå nej, det kan vi ikke. Den skal laves.

I spørgeskemaundersøgelsens åbne svar peger medarbejderne på, at fritagelse for regler og dokumentation har givet mere tid til børnene, og at det er givende kun at skulle dokumentere arbejde med diverse modeller, test af børn og andre skriftlige opgaver, når det lokalt vurderes nødvendigt.

Der er dog også et modsatrettet perspektiv; nemlig at fritagelsen for regler og dokumentation kan forårsage en mangel på systematisk dokumentation af eksempelvis børnenes trivsel. Blandt respondenterne er det eksempelvis et perspektiv, at selvom det er positivt ikke at skulle arbejde med pædagogiske dokumentationsmodeller, kan arbejdet med modeller (her specifikt SMTTE-modellen) bidrage til, at der fastholdes et højt teoretisk fagligt niveau. Nogle angiver, at de oplever, at reduktionen af pædagogisk dokumentation har medført mindre systematisk refleksion om praksis og børnenes behov for støtte til fx deres sproglige udvikling. Blandt interviewede forældre er det endvidere et perspektiv, at der kan være en bekymring for, om afskaffelse af systematiske vurderinger af børnenes udvikling kan medføre, at personalet ikke i samme grad som tidligere følger systematisk op på børnenes udvikling og behov.

Figur 2.12 viser medarbejdernes vurdering af, i hvilken grad forsøget har fritaget dem fra regler og/eller dokumentation, der ikke understøtter arbejdet.

Figur 2.12 I hvilken grad oplever du, at forsøget med frisættelse (velfærdsaftalen) har: Fritaget mig fra regler og/eller dokumentation, der ikke understøtter mit arbejde



Anm.: Alle medarbejdere: n = 312. Medarbejdere med høj implementering: n = 141. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

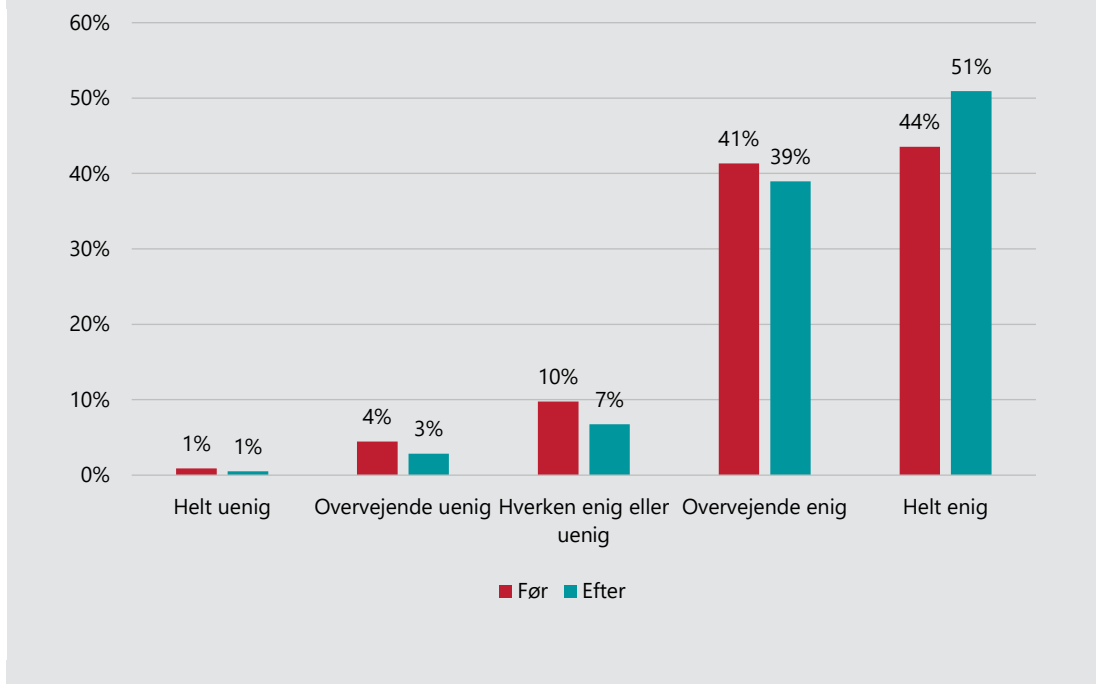
Kilde: VIVE-survey i 2024.

Det fremgår af figuren, at det navnlig er de medarbejdere, der har arbejdet aktivt med velfærdsaftalen, som vurderer, at forsøget har fritaget dem fra regler og/eller dokumentation, der ikke understøtter arbejdet. Der ses ikke en markant udvikling i medarbejdere og lederes vurdering af arbejdet med en systematisk evalueringskultur fra før- til eftermålingen, jf. bilagsrapport, Bilagstabel 2.8.

2.4.2 Fagligt råderum

En af antagelserne om, hvorfor velfærdsaftaler kan skabe gode resultater for børnene, er, at nye måder at løse velfærdsudfordringer på vil spire frem, når der gives plads til øget faglighed lokalt. Figur 2.13 viser medarbejdernes vurdering af, i hvilken grad de har faglig frihed i arbejdet før og efter velfærdsaftalen.

Figur 2.13 Jeg har faglig frihed til at udføre det pædagogiske arbejde



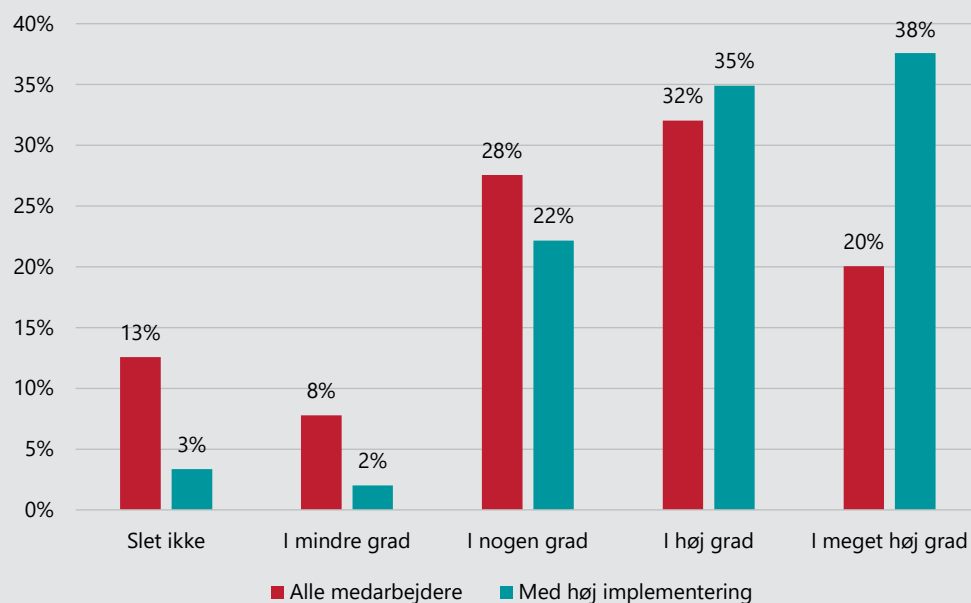
Anm.: Medarbejdere: n = 835. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,05$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorregeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Det vil sige, at gennemsnittet i eftermålingen er signifikant højere end gennemsnittet i førmålingen. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.19.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at der i løbet af forsøgsperioden er sket en stigning på 5 procentpoint i andelen af medarbejdere, der er "helt enige" eller "overvejende enige" i, at de har faglig frihed til at udføre det pædagogiske arbejde. Forskellen er statistisk signifikant.

Figur 2.14 viser, at der blandt medarbejdere, der har arbejdet aktivt med velfærdsaf-talerne, i højere grad er en oplevelse af, at forsøget med frisættelse har øget det faglige råderum end blandt den samlede medarbejdergruppe.

Figur 2.14 I hvilken grad oplever du, at forsøget med frisættelse (velfærdsaftalen) har: Øget mit faglige råderum i forhold til at tilrettelægge og gennemføre mit arbejde



Anm.: Alle medarbejdere: n = 334. Medarbejdere med høj implementering: n = 149. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

I spørgeskemaundersøgelsen fremgår det af de åbne svar, at medarbejdere har oplevet det som givende, at der ikke er kommet nye initiativer fra kommunens side under frisættelsesforsøget. Der er en oplevelse af, at dette har skabt "arbejdsro" og fleksibilitet samt selvbestemmelse og frihed til fordybelse, der højner kvaliteten i det enkelte dagtilbud.

Det fremgår af interviewene, at nogle medarbejdere har oplevet, at deres leder i højere grad end før forsøget inviterer medarbejderne til at byde ind med idéer til udvikling af praksis. Det opleves som motiverende for medarbejderne, og medarbejderne fremhæver, at det fører til større trivsel og arbejdsglæde. Medarbejderne peger på, at færre centralt fastsatte fokusområder og dokumentationskrav medfører muligheder for at sætte lokalt præg på det pædagogiske arbejde.

Andre medarbejdere fremhæver, at der også før arbejdet med velfærdsaftalen var en høj grad af faglig frihed, og de har som følge heraf ikke noteret væsentlige ledelsesmæssige forandringer i deres dagtilbud.

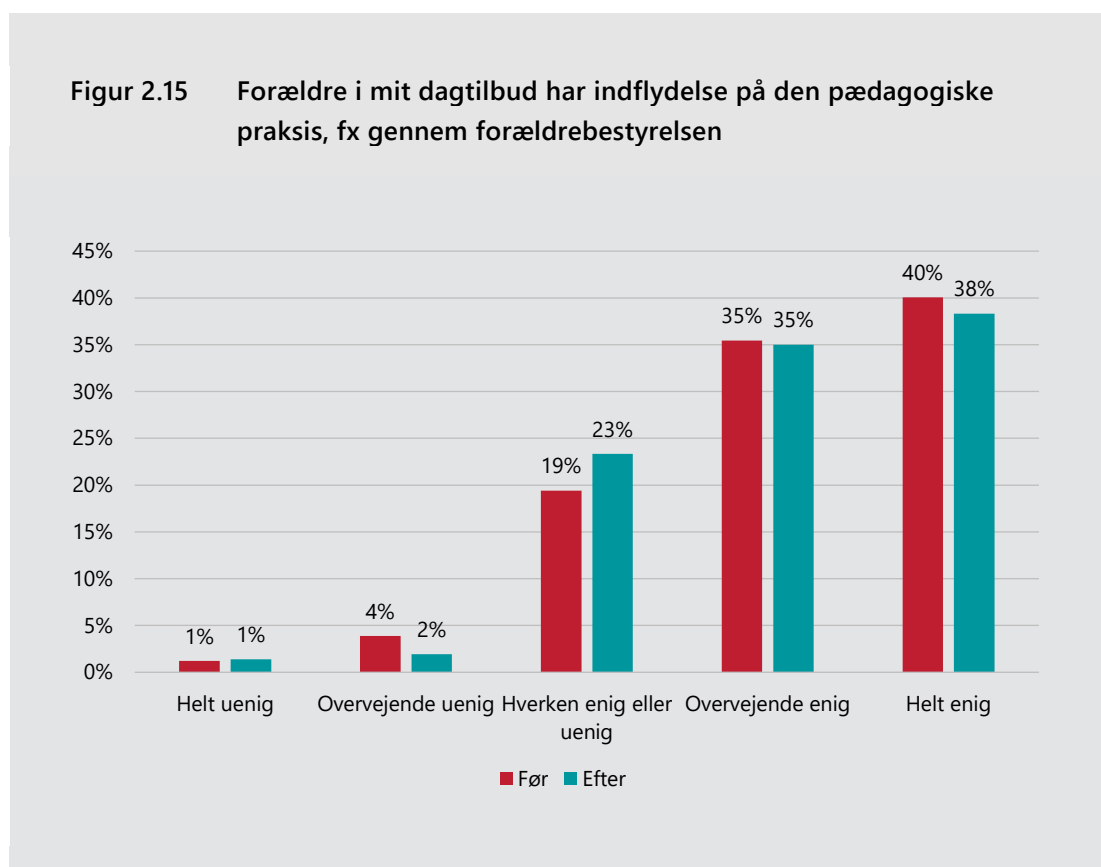
Der peges også blandt medarbejderne på, at den øgede frihed er forbundet med mindre ledelsesmæssig sparring og opbakning, fx i forhold til vanskelige forældre-samtaler, hvilket ikke opleves som en positiv forandring.

2.4.3 Borgerinddragelse og nærhed til borgeren

Hensigten med velfærdsaftalerne er bl.a. at understøtte, at beslutninger træffes sammen med børn og forældre med henblik på trivsel, kvalitet og udvikling for børnene.

Inddragelse af forældreperspektiver

Figur 2.15 viser, at ca. tre fjerdedele af medarbejderne (73-75 %) i de to kommuner var "overvejende enige" eller "helt enige" i, at forældre har indflydelse fx gennem forældrebestyrelsen både før og efter arbejdet med velfærdsaftalerne. Der er altså ikke sket en signifikant ændring på dette område, og vi ser ikke signifikant forskel på udviklingen for de medarbejdere, der har arbejdet hhv. meget og lidt med velfærdsaftalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.22).



Anm.: Medarbejdere. n = 772. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorregeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.21.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

For øvrige spørgsmål vedrørende medarbejderes og lederes vurdering af inddragelse og samarbejde med forældre ser vi på samme vis generelt en stor andel, der vurderer, at der er højt niveau af inddragelse og respekt i samarbejdet. Der ses ikke en markant udvikling over forsøgsperioden (se bilagsrapport, Bilagstabel 2.5).

Bestyrelser har bl.a. haft forslag til, at daginstitutioner kunne reducere i mængden af orientering og pædagogisk dokumentation til forældre, som jf. daginstitutionernes egen praksis blev delt på eksempelvis Aula. Dette med henblik på at frigive mere tid til samværet med børnene.

Både blandt de interviewede ledere, medarbejdere og forældre er der en oplevelse af, at forældrene ikke i så høj grad har været opmærksomme på og involverede i frisættelsesforsøget. De interviewede forældre fortæller, at der har været informeret bredt i forældregruppen om frisættelsesforsøget i forbindelse med forsøgets opstart. Der gives endvidere eksempler på, at forældre ved forældremøder er blevet opfordret til at komme med idéer til forsøgsaktiviteter.

Det fremgår af interviewene, at den brede forældregruppe primært har haft fokus på samarbejdet med dagtilbuddet om deres eget barn og i begrænset grad har engageret sig i frisættelsesforsøget. To medarbejdere formulerer deres erfaringer på denne måde:

Medarbejder 1: Helt ærligt, så er de jo vuggestueforældre. De er mere interesserede i, om der er en favn at aflevere sit barn i. Og om barnet har spist og drukket og sovet og været i sikker favn. De er ret ligeglade med frisættelse.

Medarbejder 2: Måske dem, der sidder i forældrebestyrelsen, som engagerer sig lidt. De synes måske, det har været spændende, men alle andre, altså, hvis du spurgte dem, så ville de sige "hvad?"

En forælder formulerer sin oplevelse af forældreinvolveringen på denne måde:

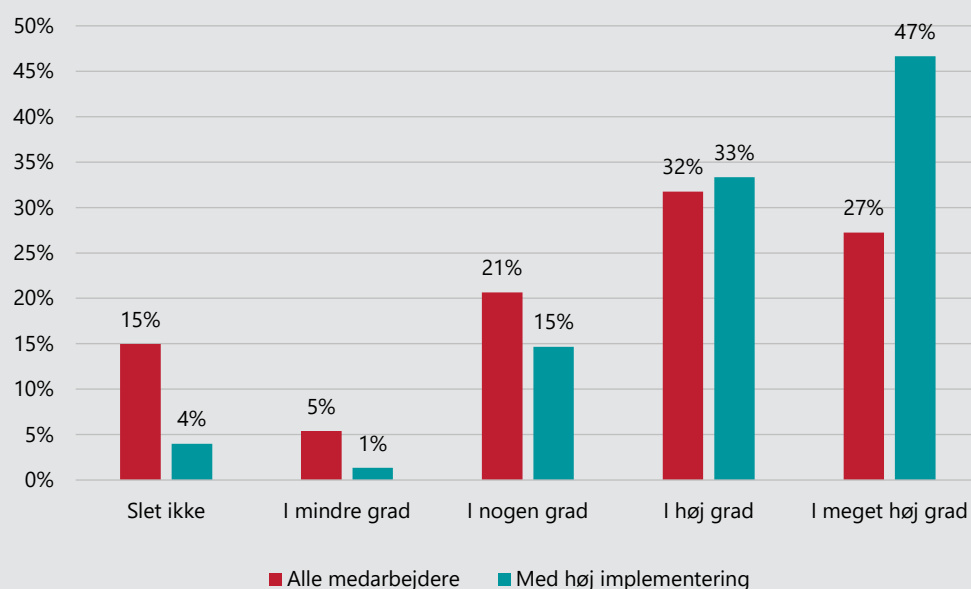
*Så det er jo ikke fordi, at personalet ikke ønsker det. Men vi er jo heller ikke til stede. Vi er lige inde og få et hurtigt kig i en hverdag [i dagtilbuddet, red.], og så går vi jo igen. [...] Altså det at fortælle forældrene om det i hverdagen er også svært. For vi er jo også på vej ud af døren hurtigt.
(Forælder, kommune 2)*

Inddragelse af børns perspektiver

Figur 2.16 viser, at blandt de medarbejdere, der aktivt har arbejdet med frisættelsen, er oplevelsen, at børnenes situation og behov er kommet mere i centrum for deres

arbejde. Blandt medarbejdere, der i høj grad har arbejdet med velfærdsaftalen, oplever 80 % "i høj grad" eller "i meget høj grad", at forsøget har bragt børnenes behov mere i centrum for deres arbejde. Til sammenligning er det blandt alle medarbejdere 59 %, der har denne vurdering.

Figur 2.16 I hvilken grad oplever du, at forsøget med frisættelse (velfærdsaftalen) har: Betydet at børnenes situation og behov er kommet mere i centrum for mit arbejde



Anm.: Alle medarbejdere: n = 334. Medarbejdere med høj implementering: n = 150. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

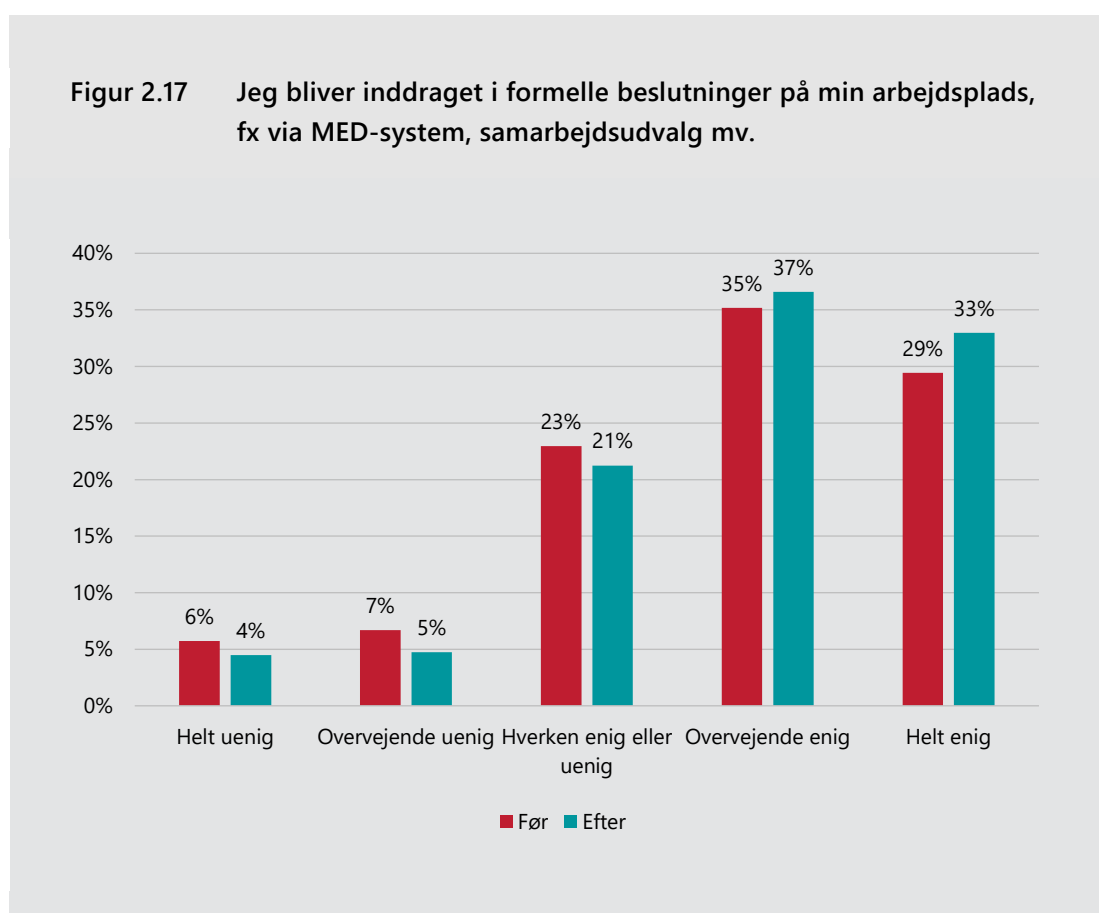
I spørgeskemaundersøgelsens åbne svar peges der på, at frisættelsen, herunder det nye mindset, hvor det italesættes og opleves som legitimt og positivt at foreslå ændringer af arbejdsgange, procedurer og aktivitet med henblik på at udvikle og kvalificere praksis, har givet rum til at gentænke og målrette den pædagogiske praksis efter den konkrete børnegruppe (se også afsnit 2.5.1). Også i de gennemførte interviews giver ledere og medarbejdere forskellige eksempler på prøvehandling med fokus på øget inddragelse af børnenes perspektiver og medbestemmelse. En af de interviewede medarbejdere fortæller om prøvehandlingen 'fællesskabsdag', som en daginstitution gennemfører i samarbejde med dagplejere.

En fællesskabsdag ude ved os går ud på, at det er børnene, der bestemmer. Det er jo nogle timer om formiddagen. [...] Der var et eksempel, hvor

der var nogle børn, der sagde, de vil gerne hejses op i et træ. Jamen, så blev de hejst op i et træ i et reb. Og så stod vores mandlige kollega der og hejste. Så var det jo fedt, ikke. En dag var det med en stige, hvor de bare ville kravle højt op. Så var der nogle andre, der ikke lige vil det. Så fornemmer vi jo lidt. (Medarbejder, kommune 2)

2.4.4 Formel medarbejderinddragelse

Figur 2.17 viser medarbejdernes angivelse af, hvorvidt de inddrages i formelle beslutninger på arbejdspladsen via det formelle MED-system mv.



Anm.: Medarbejdere: n = 776. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.23.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at hovedparten af medarbejderne (74-80 %) er "overvejende enige" eller "helt enige" i, at de bliver inddraget i formelle beslutninger. Fra forsøgets start til slutningen af forsøget er der sket en mindre, men signifikant stigning (6 procentpoint) i oplevelsen blandt medarbejderne i forhold til at blive formelt inddraget i beslutningerne på arbejdspladsen. Supplerende analyser viser, at stigningen er

drevet af medarbejdere, som har arbejdet relativt lidt med velfærdsaftalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.24). Dette indikerer, at velfærdsaftalerne ikke har haft så stor en betydning i forhold til dette spørgsmål.

I de kvalitative interviews er der eksempler på, at medarbejdere i varierende grad har oplevet at blive inddraget. Nogle medarbejdere oplever en høj grad af inddragelse. En af de interviewede siger:

Det har virkelig været fedt at få lov til at få al den medbestemmelse som medarbejder. (Medarbejder, kommune 2)

Et andet perspektiv blandt flere af de interviewede medarbejdere er, at der i arbejdet med frisættelsen har været for lille et fokus på at inddrage medarbejderne og igangsætte forandringer med afsæt i deres idéer. Nogle medarbejdere peger på, at der fortsat er en række krav i form af bl.a. sprogvurderinger, der medfører, at medarbejderne ikke oplever, at de har fået stor faglig frihed.¹⁸

Det fremgår af interviewene, at der blandt ledere er en øget opmærksomhed omkring, hvilke beslutninger, medarbejderen involveres i. En af de interviewede ledere giver et eksempel:

Det er ikke så længe siden, vi drøftede uddannelse. En gang om året, så skal vi se, hvem ønsker hvad. Hvem vil gerne på uddannelse? Hvem skal så bestemme, hvem der skal afsted? Og der ville vi egentlig gerne have personalet til, at det var dem, som sagde: "Det er ud fra de her kriterier, vi vælger". Der sagde de: "Nej tak". Der var de ikke klar endnu. Det ansvar havde de ikke lyst til at tage. [...] Men derimod, så havde vi en ansættelsesrunde nede hos mig i vuggestuen, hvor jeg faktisk lader dem læse ansøgninger [...] og lader dem udvælge. [...] Det er dem, der har det primære i forhold til, hvem bliver ansat. Det ville de gerne.

Og jo flere gange, man så oplever det. Jo flere gange, man prøver. Jo mere erfaring får du. Jo større dømmekraft får man. (Leder, kommune 2)

¹⁸ I Helsingør Kommune er sprogvurderinger af alle børn i dagtilbudsalderen fastholdt i forsøgsperioden som følge af en kommunal fastsat hegnspæl.

2.5 Øvrige forhold

Der er en række øvrige forhold, som ikke direkte er indeholdt i velfærdsaftalerne, og som har vist sig at have betydning for virkningerne af arbejdet med velfærdsaftalerne. I dette afsnit belyser vi:

- Styring, tillid og kultur
- Rammesætning, ressourcer og ledelsesforhold.

2.5.1 Styring, tillid og kultur

Det fremgår af materiale fra de to kommuner og de gennemførte interviews, at der i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne i begge kommuner er foretaget ændringer i samarbejdet mellem det politiske niveau, forvaltning og dagtilbuddene.

Der tales om et nyt "mindset", der er opstået på tværs af styringskæden i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne. Det nye mindset beskrives som en tilgang til styring, ledelse, samarbejde og inddragelse, der rækker ud over de enkelte forsøgsaktiviteter og udviklingsprocesser på fagområdet. Med begrebet henvises til en tankegang, hvor der i højere grad stilles spørgsmålstejn ved organisatoriske og pædagogiske rutiner og ved "det, vi plejer", og hvor dagtilbudsledere og medarbejdere i højere grad inddrages i dialog om udvikling af området. Det italesættes og opleves som legitimt og positivt at foreslå ændringer af arbejdsgange, procedurer og aktivitet med henblik på at udvikle og kvalificere praksis.

Flere beskriver det som en kulturændring, som også vil have betydning, hvis rammerne i velfærdsaftalerne ikke videreføres efter projektperioden.

Vi har i spørgeskemaundersøgelsen fra 2024 bedt dagtilbudslederne angive, i hvilken grad, de vurderer, at der under forsøget med velfærdsaftalen er skabt en anden og mere tillidsfuld samarbejdskultur i kommunen på tværs af dagtilbud, forvaltning og det politiske niveau. Hovedparten (60 %) af lederne, angiver, at de i "høj grad" eller "meget høj grad" vurderer, at der er skabt en anden og mere tillidsfuld samarbejdskultur.

Ændringer af politikernes fokus

Blandt de interviewede politikere bliver der givet udtryk for, at man i forsøgsperioden har arbejdet med dels at udvikle overordnede politiske visioner og mål for området, dels at reducere politisk fastsatte retningslinjer for praksis i dagtilbuddene. En politiker beskriver forandringen på denne måde:

Jeg synes at mærke, at vi har fået en større respekt i byrådet i forhold til ikke at blande sig i daginstitutionens hverdag. Fordi det har da været lidt for meget. At komme med det ene og det andet og tredje projekt eller måde at gøre tingene på. [...] Det er det, der er kommet. Så den der tilgang har forplantet sig. (Politiker, kommune 1)

Politikerne har under velfærdsaftalerne arbejdet med at fastsætte en mere overordnet retning for arbejdet i kommunerne. I Helsingør Kommune er der på tidspunktet for dataindsamlingen fokus på, at der skal arbejdes med at skabe deltagelsesmuligheder for alle børn samt inddragelse af børneperspektiver i dagtilbud. I Rebild er der udarbejdet en vision om mål og retning for dagtilbudsområdet i kommunen. I begge kommuner betoner interviewede politikere, at de har fokus på, at arbejdet med velfærdsaftalerne først og fremmest skal give værdi lokalt i dagtilbuddene.

Politikerne har i projektperioden fået indblik i dagtilbuddenes praksis på nye måder, eksempelvis gennem nyhedsbreve og statussager udarbejdet af forvaltningerne og ved at deltage i følgegrupper og præsentationsdage, hvor dagtilbuddene har præsenteret deres arbejde for hinanden, politikere og forældre. En konsulent formulerer det på følgende måde:

Altså, jeg tror aldrig, at vores politikere har vidst så meget om, hvad der sker i dagtilbuddene, som de har gjort i den her periode. Uden at de er blevet overdyngede. [...] de her statussager til børn- og familieudvalget, og vi har haft de her politiske følgegrupper, hvor de har fået mundtlige tilbagemeldinger. Så det politiske tilbageløb har også bare været anderledes. (Forvaltningskonsulent, kommune 1)

I begge kommuner har arbejdet med velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet fået en betydning også for andre kommunale områder. Det er i kommunerne besluttet at igangsætte en proces for arbejdet med frisættelse i organisationen med inspiration fra erfaringerne med arbejdet med velfærdsaftalerne på dagtilbudsområdet.

Ændringer i forvaltningsrolle

Fælles for kommunerne er, at ledelse og medarbejdere i de kommunale forvaltninger har understøttet en kontinuerlig dialogbaseret opfølgning på dagtilbuddenes arbejde med velfærdsaftalerne. Forvaltningerne har endvidere justeret form og indhold i dialog og information til politikere til en mere løbende og dialogbaseret orientering og dialog end tidligere.

I forsøgsperioden har der endvidere været fokus på udvikling af det kommunale tilsyn med dagtilbuddene med henblik på at give tilsynet en mere dialog- og udviklingsorienteret frem for kontrolorienteret karakter. Blandt de interviewede ledere og

medarbejdere i forvaltningerne er der en oplevelse af, at dagtilbuddene i højere grad end tidligere kontakter kommunens konsulenter for vejledning og sparring om faglige udfordringer. En af de interviewede konsulenter beskriver sin oplevelse af udviklingen på denne måde:

Altså, før var det lidt forsvar (fra dagtilbuddenes side (red.)), ikke? Hvor nu [...] vi er stadigvæk en myndighed og har det, vi skal kigge efter. Men vi er mere sådan en udviklingssamarbejdspartner og kan være dem, der kommer udefra og er med i nogle processer. Så det er sådan blevet mere et fagligt tillidsfuldt rum, vil jeg sige. (Forvaltningskonsulent, kommune 2)

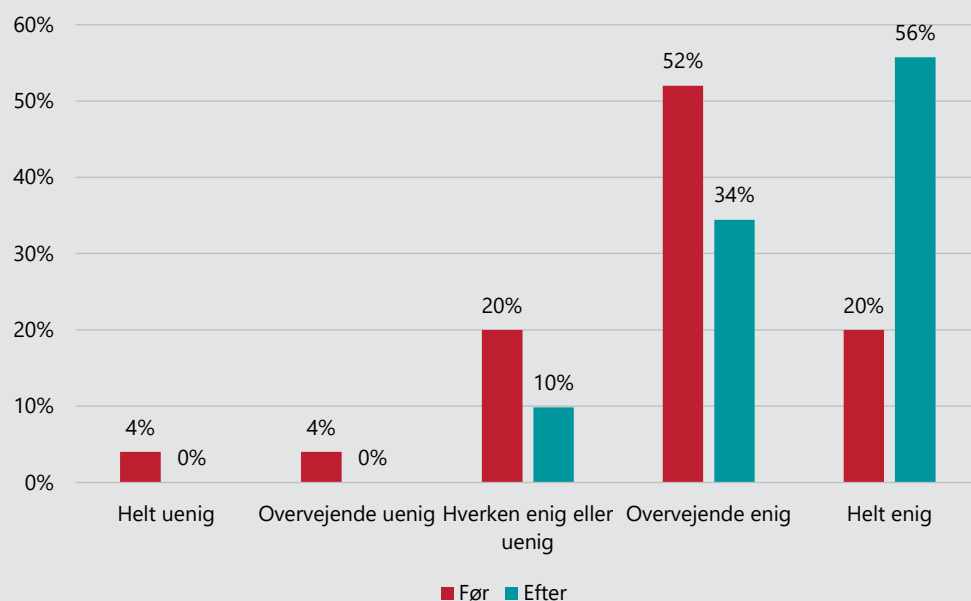
Der gives blandt de interviewede endvidere udtryk for en oplevelse af, at ledere og medarbejdere i de kommunale forvaltninger og ledere i dagtilbuddene igennem de forskellige dialoger og aktiviteter, der har været gennemført i forsøgsperioden, har fået et større kendskab til hinanden og påtager sig et større fælles ansvar for området end tidligere. En leder beskriver sin oplevelse af dialogerne:

[...] Så der synes jeg egentlig, vi snakker mere pædagogik. Og det er rigtig godt. Så vi får et større kendskab til hinanden. (Leder, kommune 1)

Øget fokus på lokal ledelse og samarbejde mellem dagtilbud

Der er i de to forsøgskommuner igangsat en udvikling mod et tættere fagligt samarbejde mellem lederne af de forskellige dagtilbud. En signifikant større andel af lederne oplever, at de i løbet af forsøgsperioden har fået et mere velfungerende samarbejde med deres lederkolleger, jf. Figur 2.18.

Figur 2.18 Jeg har et velfungerende fagligt samarbejde med mine lederkollegaer



Anm.: Ledere: n = 86. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,10$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvARIABLE på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Det vil sige, at gennemsnittet i eftermålingen er signifikant højere end gennemsnittet i før-målingen. Se også bilagsrapport, Bilagstabel 2.10.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at hovedparten af lederne både før og efter forsøgsperioden var "helt" eller "overvejende" enige i, at de havde et velfungerende samarbejde med lederkollegerne. Fra forsøgets start til slutningen af forsøget er der sket en statistisk signifikant stigning på 18 procentpoint i oplevelsen blandt lederne af, at de har et velfungerende samarbejde med lederkollegerne.

En af de ledere, der oplever, at samarbejdet på tværs af dagtilbud er styrket, formulerer sin erfaring på denne måde:

Vi snakker mere pædagogik. Og det er rigtig godt. Så vi får et større kendskab til hinanden. (Leder, kommune 1)

2.5.2 Rammesætning, ressourcer og ledelsesforhold

Fokus og rammesætning af arbejdet

Politikere samt 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. En af de interviewede fra de kommunale forvaltninger formulerer det på denne måde:

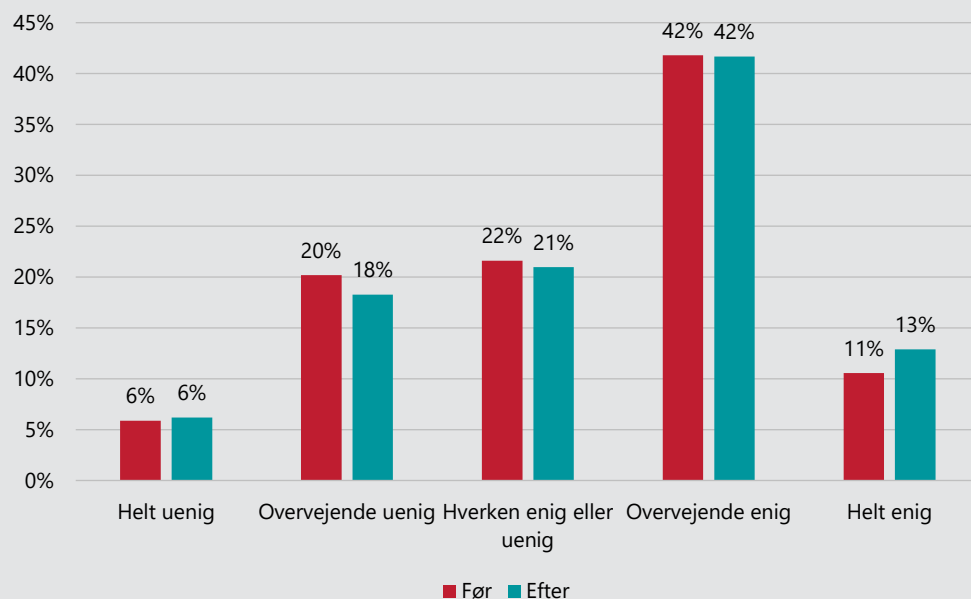
Jeg er sikker på, at det er ekstra kraftfuldt at blive udvalgt [som en af syv velfærdsaftalekommuner, (red.)]. Men jeg tror godt, at man kan overføre nogle af de her greb til ikke-udvalgte. [...]. Og fra en kommunalbestyrelses side, man kan sige: "Ja. Vi vil gerne have noget af det her mere tillidsbaserede ledelse." [...] Men det kræver eddermame disciplin, når man ikke har nogen [eksterne evaluatore (red.)] eller Mathias Tesfaye til at holde sig fast på det. (Forvaltning, kommune 1)

I interviews med ledere og medarbejdere fremgår endvidere, at den kommunale rammesætning af arbejdet, fx i form af hegnspæle, tilrettelæggelse af inddragende processer mv., har betydning for implementering og oplevet virkning. Supplerende analyser af ledere og medarbejders besvarelse af spørgeskemaerne ved forsøgets opstart og ved slutevalueringen viser ligeledes, at der for en række spørgsmål vedr. kvalitet, ressourcer mv. er kommunespecifikke forskelle på udviklingen i medarbejders og ledes besvarelser.

Ressourcer og tid til opgaven

Figur 2.19 viser, at godt halvdelen af medarbejderne er enige i, at de har tid nok til at udføre deres arbejde, mens ca. en fjerdedel er helt eller overvejende uenige i, at det er tilfældet.

Figur 2.19 Jeg har tid nok til at udføre mit daglige arbejde



Anm.: Medarbejdere: n = 798. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejle er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.25.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

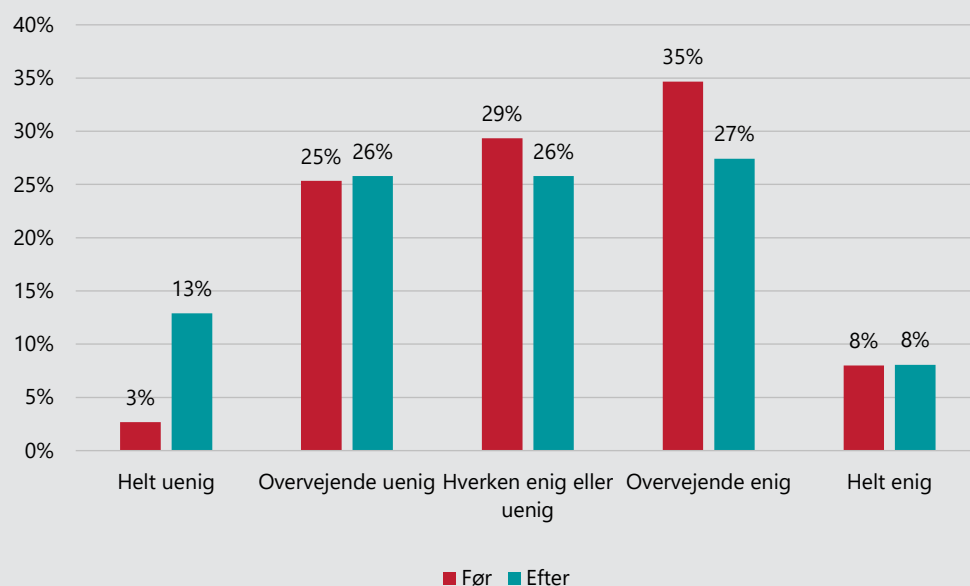
Vi finder ikke en statistisk signifikant udvikling i medarbejdernes vurderinger af, hvorvidt de har tid nok over forsøgsperioden. Der er ikke signifikant forskel på udviklingen for de medarbejdere, der har arbejdet hhv. meget og lidt med velfærdsaftalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.26).

Det er blandt interviewede medarbejdere et perspektiv, at det er demotiverende, at kommunerne har haft mulighed for at afvige fra lov om minimumsnormeringer og dermed have flere børn pr. personale end omkringliggende kommuner.¹⁹

Figur 2.20 viser, at der er variation i ledernes vurdering af, hvorvidt der er ressourcer nok til opgaven i dagtilbuddene i de to kommuner.

¹⁹ Det skal bemærkes, at Helsingør Kommune oplyser, at kommunen levede op til lovgivningen om minimumsnormeringer, inden den nationale lovgivning trådte i kraft. Minimumsnormeringer har været en kommunal hegnsplæ i Helsingør.

Figur 2.20 Der er ressourcer nok (fx personale afsat til børnegrupperne)



Anm.: Ledere: n = 137. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,10$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejler er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Det vil sige, at gennemsnittet i førmålingen er signifikant højere end gennemsnittet i eftermålingen. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.31.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at der har været en negativ udvikling i andelen af ledere, der er "helt enige" eller "overvejende enige" i, at der er ressourcer nok. Mens 43 % af lederne havde denne vurdering ved forsøgsperiodens opstart, var det i eftermålingen 35 % af lederne. Forskellen er statistisk signifikant.

En af de interviewede ledere har dette perspektiv på ressourcespørgsmålet:

Og undervejs i det her, der er jo også kommet nogle besparelser. Altså, det kunne være fedt, hvis vi bare var frisat, så vi bare kunne få lov til at være, havde jeg nær sagt. [...] Vi er jo i gang med en frisættelse. Men så kommer der hele tiden nogle nye ting. (Leder, kommune 2)

Blandt de interviewede forældre fremhæves det, at en central forudsætning for en positiv virkning af velfærdsaftalerne er, at der er fagligt kompetent pædagogisk uddannet personale i dagtilbuddene. Det opleves derfor som en udfordring, at det i nogle dagtilbud er vanskeligt at rekruttere uddannet personale. Forældrene udtrykker bekymring for, at frisat personale uden en pædagogisk uddannelse ikke har

tilstrækkelig faglig dømmekraft, sparring og retningslinjer at læne sig op ad til at kunne fastholde tilstrækkelig kvalitet i dagtilbuddene.

Ledelsesforhold

De to kommuner har forskellige ledelsesstruktur på området: I Rebild Kommune er der områdeledelse på dagtilbudsområdet, mens der i Helsingør Kommune er netværksledelse. Denne ledelsesstruktur kan have betydning for, i hvilken grad der er mulighed for en tæt ledelsesmæssig sparring.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt ledere og medarbejdere var der mulighed for at angive konkrete eksempler på vigtige forhold omkring frisættelsen. Blandt de respondenter, der har benyttet muligheden, peges der bl.a. på, at forhold som lederskift og forskellige tilgange til inddragelse af medarbejderne på tværs af dagtilbuddene har haft betydning for, hvor meget der er arbejdet med velfærdsaftalerne i forsøgsperioden. I de åbne besvarelser giver nogle respondenter eksempelvis udtryk for, at de oplever, at dagplejen i begrænset omfang har været inddraget i arbejdet. De samme temaer berøres i de gennemførte interviews.

3 Folkeskoleområdet

I dette kapitel ser vi på arbejdet med de lokalt indgåede velfærdsaftaler på skoleområdet i Esbjerg Kommune og Holbæk Kommune.

Kapitlet har til formål at belyse erfaringer med arbejdet med velfærdsaftalerne og beskrive virkninger af forsøget på borgerniveau samt på medarbejder- og lederniveau. Velfærdsaftalerne indeholder en række elementer, der antages at medvirke til, at velfærdsaftalerne kan skabe gode resultater for eleverne, men også for medarbejderne og de lokale ledere i skolen. I dette kapitel belyser vi arbejdet i de to forsøgskommuner med følgende seks elementer – de første fire elementer indgår formelt i velfærdsaftalerne, og de sidste to elementer har vist sig at have betydning i forløbet og indgår derfor i analysen (se fx Bilagstabel 2.20):

1. Færre statslige og kommunale regler
2. Større fagligt råderum
3. Mere borgerinddragelse og nærhed
4. Større formel medarbejderinddragelse
5. Anden form for styring, tillid og kultur
6. Øvrige forhold.

Lov om velfærdsaftaler på folkeskoleområdet trådte i kraft den 15. maj 2021, og efterfølgende blev der indgået lokale velfærdsaftaler med Holbæk og Esbjerg Kommuner (Regeringen 2020c). Herefter blev arbejdet med at implementere aftalerne sat i gang i de to forsøgskommuner.

Samtidig med, at kommuner og skoler frisættes fra en række regler, så er der på både statsligt og kommunalt niveau fastholdt regulering på udvalgte områder (hegnspæle), som kommuner og skoler fortsat skal efterleve (se Hjelmar et al., 2023, s. 77).

Kommuner og skoler er kun frisatte fra folkeskoleloven og er forpligtet til at følge lovgivningen i de tilstødende love, fx serviceloven, Barnets Lov og dagtilbudsloven. Frisættelsen løber til 31.07.2025.²⁰

Esbjerg har deltaget i forsøget med kommunens 25 folkeskoler med egne SFO-tilbud, Holbæk med 14 skoler (herunder et 10. klassecenter og to specialskoler) med egne SFO-tilbud.

²⁰ Velfærdsaftalerne er blevet forlænget fra 30.09.2024 til 31.07.2025.

3.1 Analysens hovedpointer

Igangsatte aktiviteter

- I de to forsøgskommuner er der i skoledelen igangsat lokale forsøg inden for syv forskellige temaer. Forsøgene vedrører tilrettelæggelse af skoledag (herunder forkortet skoledag), organisering af klasser og hold, nye (valg)fag, nye test, nye former for inddragelse, sociale indsatser og overgang til fritid. I alt er igangsat ca. 219 aktiviteter. Ikke alle aktiviteter har krævet fritagelse fra statslig lovgivning.
- I fritidsdelen (SFO- og klubområdet) har især den forkortede skoledag haft betydning. Den har ført længere aktivitetsbånd, som har givet plads til bredere tilbud og større faglighed blandt det pædagogiske personale.
- Halvdelen af medarbejderne (50 %) har i høj eller meget høj grad arbejdet med velfærdsaftalerne i forsøgsperioden. Alle skoler og stort set alle klassetrin har været involveret i forsøgsaktiviteterne.

Virkninger

- Det overordnede billede for eleverne er, at arbejdet med velfærdsaftalerne ikke direkte kan aflæses i form af generelle ændringer i trivsel og fagligt niveau. Der kan ikke aflæses markante forskelle i løbet af forsøgsperioden i forhold til det faglige niveau i afgangsprøverne, elevtrivsel og elevfravær. Der er dog mindre udsving i disse indikatorer på kvalitet for elevgruppen samlet set i løbet af forsøgsperioden, herunder et mindre fald i afgangsprøverne i en af forsøgskommunerne i skoleåret 2023/24. Disse udsving kan dog ikke direkte tilskrives arbejdet med velfærdsaftaler. Medarbejdere fremhæver i interviewene eksempler med oplevede positive virkninger for eleverne, herunder praksisrettet og temabaseret undervisning, kortere skoledage og tovoksenordninger. Dette gælder særligt i forhold til elever med lav motivation i undervisningen, og som ikke nødvendigvis er i udsatte positioner.
- I forhold til medarbejderne ses ikke en generel virkning af velfærdsaftalerne i forhold til trivsel, bl.a. målt på graden af sygefravær og andelen af medarbejdere, der er stoppet på arbejdet. Medarbejdere, der aktivt har arbejdet med velfærdsaftalerne, oplever dog øget trivsel. Lokale ledere oplever også øget trivsel, hvilket særligt begrundes med, at frisættelsen giver mulighed for at nytænke skolens tilbud.

Frisættelsens elementer

- Forsøgskommunerne har med velfærdsaftalerne fået markante fritagelser fra statslig lovgivning – svarende til 68 % af folkeskoleloven (målt i antal ord). Kommunerne oplever, at en stor del af de iværksatte aktiviteter har krævet fritagelse fra statslig lovgivning. Det gælder ifølge kommunerne særligt forsøg med forkortet skoledag, ændret timetalsfordeling, nye fag og ændret form for dokumentation. Virkninger af disse aktiviteter kan ikke tilskrives regelfritagelserne direkte, men skal snarere ses som et resultat af det samlede arbejde med frisættelsens elementer, der er igangsat på skolerne som følge af velfærdsaftalerne.
- Der er sket en signifikant stigning i oplevelsen af faglig frihed blandt medarbejderne i forsøgsperioden. Det er særligt medarbejdere, der har arbejdet aktivt med velfærdsaftalerne, som har denne oplevelse.
- Forsøgene har ikke ført til en generelt øget inddragelse af elever i undervisningen. Der er blandt elever en oplevelse af øget indflydelse i elevråd. Der er også eksempler på øget indflydelse blandt forældre i skolebestyrelser.
- Der ses i forsøgsperioden ikke en oplevelse af en øget medarbejderinddragelse via formelle kanaler, fx via MED-systemet. Generelt er det ikke et område, der er blevet prioriteret under forsøgsperioden.
- Politikere, forvaltning og lokale ledere har fået nye roller i den kommunale styring. Der er skabt en mere tillidsbaseret form for styring og ledelse.
- Der fremhæves i øvrigt tre forhold af betydning for arbejdet med velfærdsaftalerne: Medarbejderne oplever, at økonomien kan være en barriere for frisættelsen, at der ikke er tid nok til at udføre arbejdet, og at skolestrukturændringer har fjernet fokus fra frisættelsen, fx i form af hyppige lederskift.

Evaluerings metode

- VIVEs evaluering på folkeskoleområdet baserer sig på et mixed methods-undersøgelserdesign, der bl.a. er velegnet til at belyse medarbejdere og lederes oplevelse af mekanismer og virkninger i arbejdet med velfærdsaftalerne (se afsnit 2.4). Derimod er det med det anvendte undersøgelsesdesign vanskeligt at isolere betydningen af frisættelsen, herunder at adskille eventuelle virkninger af velfærdsaftalen fra andre forhold og identificere størrelsen af disse.

3.2 Aktiviteter i forbindelse med velfærdsaftalerne

Dette afsnit beskriver, hvilke typer af aktiviteter der er igangsat lokalt i skolerne i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalerne, og i hvor høj grad man lokalt har arbejdet med velfærdsaftalerne.

3.2.1 Igangsatte aktiviteter

Syv kategorier af aktiviteter

På skolerådet kan aktiviteterne iværksat på skolerne opdeles i syv kategorier, der vedrører forskellige organisatoriske, faglige og pædagogisk-didaktiske facetter af skolen. I Tabel 3.1. er der oplyst eksempler på aktiviteter inden for hver kategori (for uddybning, se Hjelmar et al., 2023, s. 62):

Tabel 3.1 Typer af forsøgsaktiviteter

Tilrettelægning 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 fordybelsesdage mv. Afvigelse fra minimumstimetallet.	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. Fordybelsesdage. 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 prøvfag 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.

På baggrund af de seneste opgørelser fra kommunerne kan der i alt identificeres ca. 219 aktiviteter i 2024. Der er optalt 58 aktive aktiviteter i Holbæk Kommune og 161 aktive aktiviteter i Esbjerg Kommune ved indsamlingstidspunktet i 2024.

Ikke alle aktiviteter har krævet fritagelse fra statslig lovgivning (se afsnit 3.4.). En række af aktiviteterne oplistet i Tabel 3.1 og beskrevet i det følgende har som udgangspunkt været mulige at igangsætte inden for rammerne af folkeskoleloven.

Fællestræk for aktiviteter på skoleområdet

Det er kendetegnende for forsøgsaktiviteterne, at der overvejende er tale om forsøgsaktiviteter af 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 fx lektiecaféer, i praksis kun indbefatter en mindre elevgruppe.

Nogle aktiviteter er i særlig grad udbredt til mange skoler på tværs af de to velfærdsaftalekommuner på folkeskoleområdet. Forkortelse af skoledagen er anvendt på næsten alle almene folkeskoler. Skolerne benytter den forkortede skoledag som en mulighed for i højere grad at have to lærere (tolærerordning) eller både en lærer og en pædagog (tovoksenordning) tilstede i undervisningen. I alt er der én skole, der ikke anvender muligheden for at forkorte skoledagen, samt tre skoler, der ikke anvender tovoksentimer, fremgår det i en opgørelse fra forsøgskommunerne over aktiviteter fra 2024.

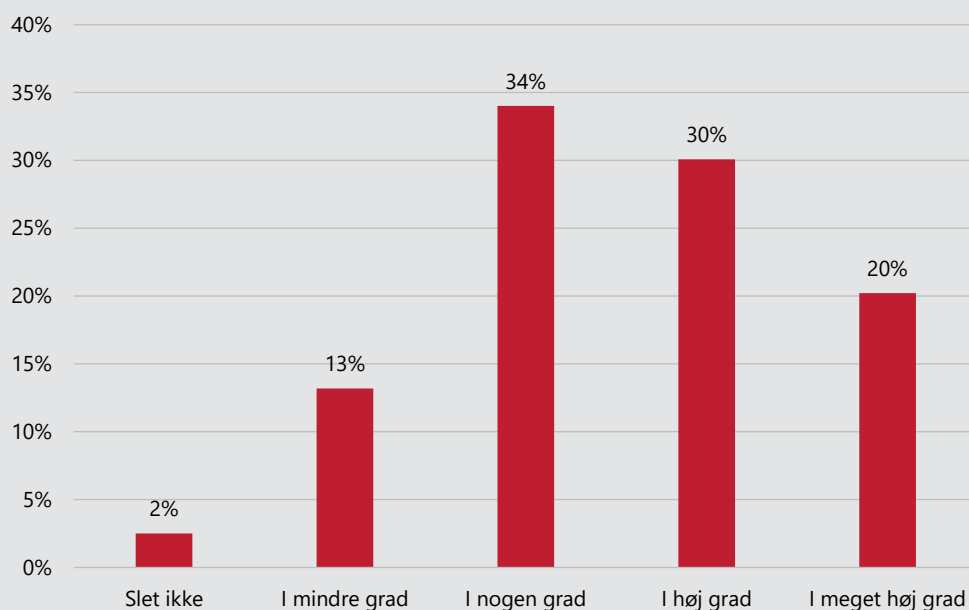
På de fleste skoler er skoledagen forkortet for alle skolens elever. På enkelte skoler har man alene forkortet skoledagen for en del af elevgruppen, enten indskoling eller mellemtrin. Skolerne har i forskellig grad justeret på længden af hhv. pauser og de enkelte lektioner.

Nye måder at organisere eleverne på er en anden 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. Eksempler på nye fag er verdensmål (på to skoler), juniortræner (på tre skoler), E-sport (på én skole) og teknologi og programmering (på én skole).

3.2.2 Omfanget af arbejdet med velfærdsaftalerne på skolerne

Figur 3.1 viser, i hvilken grad medarbejdere på skolerne i de to kommuner på folkeskoleområdet har arbejdet med velfærdsaftalen:

Figur 3.1 I hvilken grad har du selv arbejdet med forsøget med frisættelse (velfærdsaftalen)?



Anm.: Medarbejdere: n = 841.

Kilde: VIVE-survey i 2024.

Figuren viser, at halvdelen af alle medarbejdere (50 %) på skolerne i de to kommuner "i høj grad" eller "meget høj grad" har arbejdet med velfærdsaftalen. Kun 2 % angiver, at de "slet ikke" har arbejdet med forsøget.

Omfanget af medarbejdere, der har arbejdet med velfærdsaftalen, stemmer overens med indtrykkene fra VIVEs øvrige dataindsamling. På alle skoler og på stort set samtlige årgange²¹ er der blevet gennemført mindst én aktivitet i frisættelsesperioden. Dette indikerer, at det primært er enkelte medarbejdere eller teams, der ikke har været involveret i frisættelsen, snarere end hele årgange eller skoler.

Fra de kvalitative interviews er det indtrykket, at de medarbejdere, der ikke har været motiverede for at indgå i arbejdet med velfærdsaftalen, har haft varierende begrundelser. De har oplevet arbejdet med velfærdsaftaler som "gammel vin på nye flasker", som en spareøvelse eller har ikke haft overskuddet eller engagementet til at tage del i nytænkningen af skoledagen.

²¹ To skoler har ikke forsøgt på alle klassetrin.

Det bemærkes, at omfanget af arbejdet med frisættelsen har været begrænset på specialskolerne. Det skyldes bl.a., at specialskolerne i vid udstrækning allerede inden frisættelsen har haft øget frihed til at tilpasse undervisningen og tilrettelægge skoledagen, så den bedst muligt imødekommer de individuelle elevers behov. For eksempel har de fleksibilitet i forhold til skoledagens længde og indhold, mulighed for at reducere i skriftlige opgaver og justere læringsmål og eksamenskrav samt en lave elev-lærerratio (Børne- og Undervisningsministeriet, 2023).

3.3 Virkninger af arbejdet med velfærdsaftalerne

I dette afsnit belyser vi virkninger af arbejdet med velfærdsaftalerne for eleverne samt for medarbejdere og lokale ledere på skolerne.

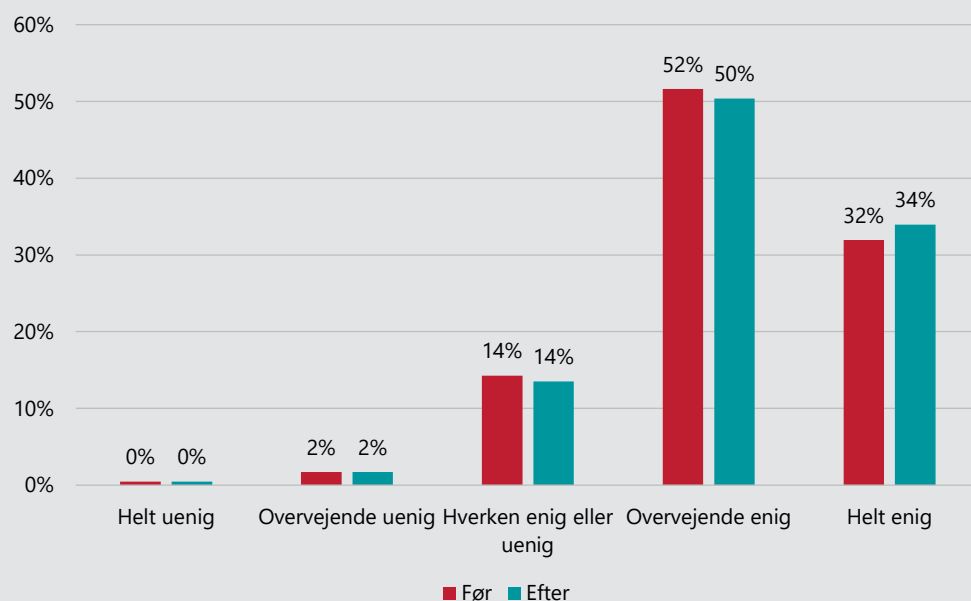
3.3.1 Virkninger på elevniveau

Et centralt mål for arbejdet med velfærdsaftalerne er, at virkningerne af arbejdet afspejles i øget kvalitet på borgerniveau. I dette tilfælde vil det sige, at virkningerne af arbejdet afspejles i elevernes faglighed og trivsel.

Faglig udvikling

Figur 3.2 viser, hvorvidt medarbejderne vurderer, at deres undervisning er med til at sikre eleverne et højt fagligt niveau:

Figur 3.2 Min undervisning er med til at sikre eleverne et højt fagligt niveau



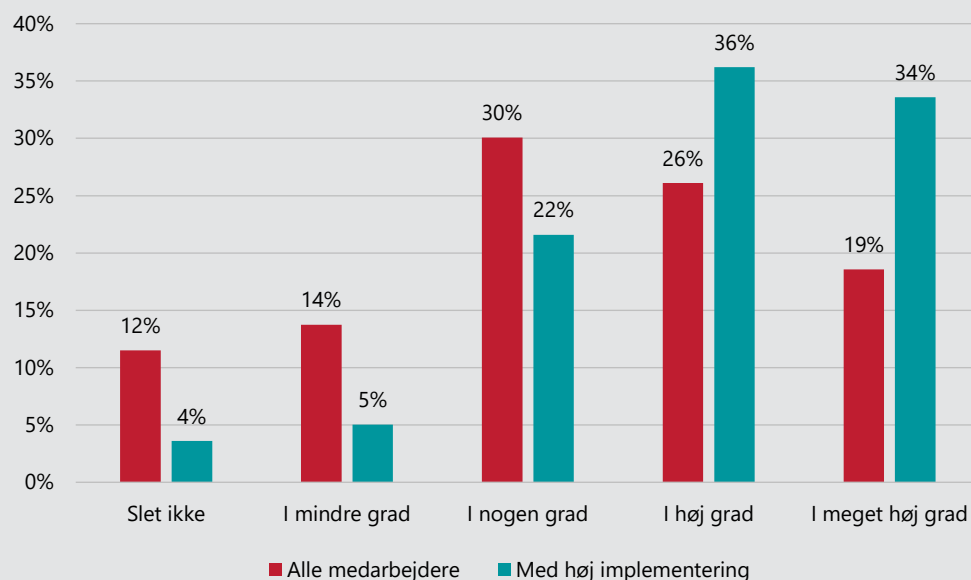
Anm.: Medarbejdere: n = 2.441. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,05$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.33.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at der overordnet ikke er markante ændringer i medarbejdernes vurderinger af, hvorvidt deres undervisning er med til at sikre eleverne et højt fagligt niveau fra før- til eftermålingen. En høj andel af medarbejdere (samlet set 84 %) i både før- og eftermålingen er "overvejende enige" eller "helt enige" i, at deres undervisning sikrer eleverne et højt fagligt niveau. Resultaterne indikerer således en stabil og positiv opfattelse af undervisningens kvalitet i forhold til elevernes faglige niveau.

Sammenlignes medarbejdere, der har arbejdet meget med velfærdsaftalen, med samtlige medarbejders oplevelse af, om frisættelsen har forbedret deres muligheder for at levere høj faglig kvalitet i deres arbejde, er der stor forskel på, hvordan frisættelsen vurderes:

Figur 3.3 I hvilken grad oplever du, at forsøget med frisættelse (velfærdsaftalen) har: Forbedret dine muligheder for at levere en høj faglig kvalitet i dit arbejde?



Anm.: Alle medarbejdere: n = 808. Medarbejdere med høj implementering: n = 417. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

Figur 3.3 viser, at mens 70 % af medarbejdere, der har arbejdet meget med frisættelsen, vurderer, at frisættelsen "i høj grad" eller "i meget høj grad" har forbedret deres muligheder for at levere en høj faglig kvalitet, gør det sig gældende for 45 % af alle medarbejdere.

Flere skoleledere og medarbejdere vurderer i interviewene, at frihedsforsøget ikke har haft en negativ indvirkning på elevernes faglige niveau eller præstationer. Tværtimod er flere af de interviewede ledere og medarbejders oplevelse, at eleverne enten er på samme niveau som før forsøget, eller at der har været en faglig fremgang. En oplevelse, der særligt går igen, er, at muligheden for mere praksisrettet og/eller temabaseret undervisning bidrager positivt til elevernes læringsudbytte.

Eleverne fremhæver også, at tovoksenordningerne, som flere skoler har implementeret, har givet dem bedre mulighed for at få hjælp og støtte i undervisningen, hvilket har styrket deres læringsudbytte af undervisningen. I forhold til tilrettelæggelse af undervisningen giver eleverne udtryk for, at projektorienterede forløb,

undervisning ud af huset og oplevelsen af øget indflydelse på undervisningen bidrager til et øget engagement for skolearbejde.

Det er vanskeligt at måle den præcise virkning af de enkelte aktiviteter og tiltags betydning for elevernes faglige niveau, da der er foretaget mange samtidige ændringer i skoledagen og undervisningen. Sammenlignes karaktergennemsnittet ved elevernes afgangsprøver i 9. klasse fra perioden 2018/2019-2023/2024 for de to kommuner, afviger den kommunale udvikling ikke markant fra den nationale trend. Karaktererne i begge kommuner og de nationale karakterer (Uddannelsesstatistik, 2024a) følger de samme op- og nedadgående mønstre over tid (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.58):

- I Esbjerg kommune har elevernes faglige præstationer både før og under frisættelsen ligget omkring eller lidt under det nationale gennemsnit på tværs af fagene. I 2018/2019-2020/2021 lå gennemsnittet i de bundne prøver på landsgennemsnittet. Efter frisættelsen i skoleåret 2021/2022 ligger karaktergennemsnittet enten 0,3 eller 0,4 karakterpoint under landsgennemsnittet. Man har i Esbjerg Kommune ikke arbejdet målrettet med elevernes afgangsprøver som led i frisættelsesforsøget, og det er derfor svært at vurdere, om disse negative ændringer over tid kan tilskrives frisættelsen.
- I Holbæk kommune ligger eksamenskaraktererne i hele perioden 2018/2019-2023/2024 under landsgennemsnittet. Forskellen til landsgennemsnittene varierer over tid, hvor den største findes i skoleårene 2018/2019 og 2021/2022 (0,7 point under landsgennemsnittet), mens den mindste forskel var i skoleåret 2020/2021 (0,3 point under landsgennemsnittet). Forskellene mellem kommunen og landsgennemsnittet er nogenlunde stabile over tid, og mindre ændringer fra år til år kan ikke direkte tilskrives arbejdet med velfærdsaftalerne.

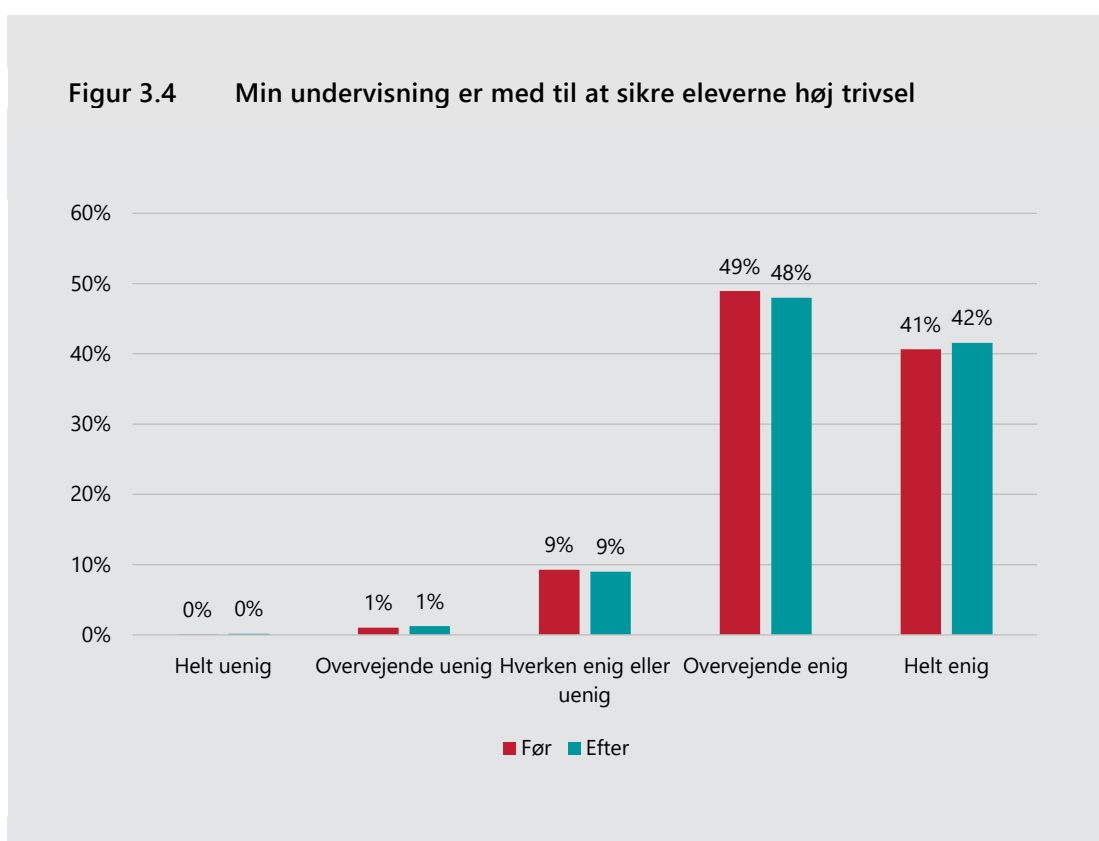
Et alternativ til at se på udviklingen i det faktiske karaktergennemsnit er at anvende Børne- og Undervisningsministeriets *Socioøkonomiske reference* (Styrelsen for IT og Læring, 2024). Denne metode viser skolernes karaktergennemsnit, når man tager højde for elevsammensætningen, dvs. køn, herkomst og forældres uddannelses- og indkomstniveau. Tallene vedr. det socioøkonomiske indeks afspejler de tidligere rapporterede prøvekarakterer, om end de også viser, at Esbjerg Kommune i skoleåret 2023/2024 klarer sig statistisk signifikant dårligere end forventet (-0,5 karakterpoint), når man tager højde for elevsammensætningen. Det er ikke muligt at afgøre, om dette udsving er tilfældigt for dette skoleår, eller om det har nogen tilknytning til frisættelsesforsøget.

Flere studier fremhæver desuden, at reformer ofte kræver flere år med større ændringer på skoleområdet, før de har en mærkbar indflydelse på elevernes karakterer.

Dette skyldes kompleksiteten i at implementere større ændringer eller reformtiltag, og det skyldes, at det tager tid for både medarbejdere og elever at tilpasse sig til nye undervisningsformer.²² Dertil kommer, at analyser af udviklingen i eksamenskarakterer over tidsperioden bør tolkes varsomt, idet prøvekarakterer i 2019/2020 baseres på ophøjede standpunktskarakterer som følge af covid-19-relaterede aflysninger af prøver. Covid-19 medførte også delvise aflysninger i skoleårene 2020/2021 og 2021/2022.

Elevernes hverdag og trivsel

Figur 3.4 viser, i hvilket omfang medarbejderne vurderer, at deres undervisning er med til at sikre eleverne høj trivsel:



Anm.: Medarbejdere: n = 2.467. Forskel i gennemsnit fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.35.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

²² VIVE har påpeget, at det tager tid, før effekter af skolereformer kan ses på elevernes faglige resultater (Nielsen et al., 2020). Rapporten beskriver, hvordan ændringer som længere skoledage, nye læringsformer og mere varieret undervisning først kan forventes at have en målbar effekt efter flere år, da både skoler, lærere og elever skal tilpasse sig reformens krav. VIVE har også i andre analyser af skolereformen peget på, at reformer tager tid at slå igennem (Jensen & Nielsen, 2018). VIVE fremhæver, at implementeringen af reformen har været langsom, og at de forventede effekter på elevernes faglige niveau endnu ikke er tydelige på grund af den langsomme tilpasningsproces på skolerne.

Heller ikke her er der statistisk signifikante ændringer i medarbejdernes vurdering fra før- til eftermålingen. Her svarer samlet set 90 pct. af medarbejdere i både før- og eftermålingen, at de er "overvejende enige" eller "helt enige" i, at deres undervisning sikrer eleverne høj trivsel. Resultaterne indikerer således også her en stabil og positiv opfattelse af undervisningen i forhold til at sikre elevernes trivsel.

Ledere og medarbejdere peger i undersøgelsen på, at frisættelsen har skabt bedre muligheder for at fokusere på arbejdet med elevernes trivsel og fællesskaberne på skolen gennem bl.a. tilrettelæggelsen af undervisningen. Ligeledes bidrager samarbejdet mellem lærere og pædagoger i fx tovoksentimer til et øget fokus på trivsel og gode læringsmiljøer. Lærerne oplever færre konflikter og en bedre atmosfære i klasseværelset, og det forklares med, at eleverne er mindre trætte sidst på skoledagen.

Flere elever fremhæver, at den kortere skoledag har skabt en bedre sammenhæng mellem skole og fritid, hvilket har øget deres motivation for at komme i skole og givet dem mere overskud til fritidsaktiviteter. Lærerne giver også udtryk for, at mange af eleverne trives med denne hverdag:

Så når jeg siger til dem [eleverne, red.], jamen altså, en almindelig skoledag før alt det her, det var faktisk til kl. 15 flere dage om ugen, så tror de jo, at jeg kommer fra en fjern planet. Altså fordi "det kan man da ikke, hvad så med vores fritid?", er deres første spørgsmål. Så jeg tror, at hvis ikke vi får lov til at føre de her frihedsting videre, så tror jeg, at vi for nogle børns vedkommende skal starte forfra med at lære dem at gå i skole, fordi de har vænnet sig til, at "jamen, sådan er skole". (Lærer)

Trods positive udsagn om elevernes trivsel i Esbjerg og Holbæk viser de nationale trivselsmålinger ingen markant forbedring over tid (Uddannelsesstatistik, 2024b). Begge kommuner har haft trivselsmålinger, der generelt ligger på niveau med eller tæt på det nationale gennemsnit (jf. Bilagstabel 3.1):

- For indikatorerne 'generel trivsel', 'social trivsel' og 'faglig trivsel' har Esbjerg haft en trivsel, der generelt ligger lidt højere end det nationale gennemsnit, mens Holbæk ligger en smule lavere. Esbjerg har haft en stabil udvikling på disse områder, mens Holbæk har oplevet en mindre nedgang i samme periode.
- For 'støtte og inspiration' har Esbjerg haft en lidt højere score end både det nationale gennemsnit og Holbæk, der ligger lavere og stabilt gennem perioden. Denne indikator har dog generelt været faldende på nationalt niveau.
- På indikatoren 'ro og orden' har Esbjerg gennem hele perioden ligget lidt over både Holbæk og det nationale gennemsnit, selvom scoren har vist et

fald mod slutningen af perioden. Holbæk ligger her konsekvent lidt lavere end det nationale niveau.

Trivselsmålingerne er komplekse og påvirkes af mange faktorer, hvilket gør det vanskeligt at isolere eventuelle effekter af frisættelsen. Foruden naturlige og tilfældige fluktuationer i målingerne over tid sker der også andre ting på området samtidig med frisættelsen. Ser man nærmere på data, har Esbjerg Kommune fx i alle skoleår til og med 2021/2022 haft en lidt højere andel elever med højest trivsel sammenlignet med landsgennemsnittet, hvorefter kommunen for første gang i 2022/2023 og 2023/2024 ligger under landsgennemsnittet. Her afspejler ændringerne i det lokale gennemsnit et fald i andelen med højest trivsel. Det er imidlertid ikke muligt at identificere, om disse forskydninger skyldes frisættelsen eller andre lokale forhold.

Det fremgår også, at andelen af elevbesvarelser i de nationale trivselsmålinger er faldet med næsten en tredjedel efter frisættelsesforsøgene (Uddannelsesstatistik, 2024b). Dermed reduceres mulighederne for at lave stærke databaserede sammenligninger i trivselsmålingerne over tid markant.

Indvirkninger på fravær

Skolefravær opgøres enten som lovligt fravær, ulovligt fravær eller sygefravær, hvoraf særligt de to sidstnævnte kan ses som indikatorer for elevernes skolemæssige trivsel og velbefindende.

Ser vi på sygefravær og ulovligt fravær blandt elever i de to forsøgskommuner sammenlignet med nationale trends fra skoleåret 2018/2019 og frem til 2022/2023 (Uddannelsesstatistik, 2024c), ser vi følgende:

- Hvad angår sygefravær, ligger både Esbjerg Kommune og Holbæk Kommune stabilt omkring landsgennemsnittet gennem hele perioden med enkelte udsving (jf. Bilagstabel 3.2).
- I forhold til andelen af elever med mere end 5 pct. sygefravær²³ ligger Esbjerg Kommune generelt under landsgennemsnittet, mens Holbæk Kommune ligger over. De to kommuner følger den nationale trend over tid – dog med den undtagelse, at der i den førstnævnte kommune ses en stagnation i stigningen af sygefravær blandt elever med over 10 pct. fravær fra 2021/2022.
- Hvad angår ulovligt fravær, ligger Esbjerg Kommune stabilt på landsgennemsnittet. Holbæk Kommune ligger lidt højere end landsgennemsnittet i

²³ Sygefravær er en specifik form for lovligt fravær og refererer til de dage, hvor en elev er fraværende fra skolen på grund af sygdom.

enkelte år, fx 2,1 procentpoint højere i 2020/2021, 1,1 procentpoint højere i 2021/2022 og 1,5 procentpoint højere i 2022/2023, jf. Bilagstabel 3.2.

- I forhold til elever med mere end 5 pct. ulovligt fravær²⁴ ligger Esbjerg Kommune på omtrent samme niveau som landsgennemsnittet og følger den nationale trend, mens Holbæk Kommune ligger markant over landsgennemsnittet med en fortsat stigning over årene.

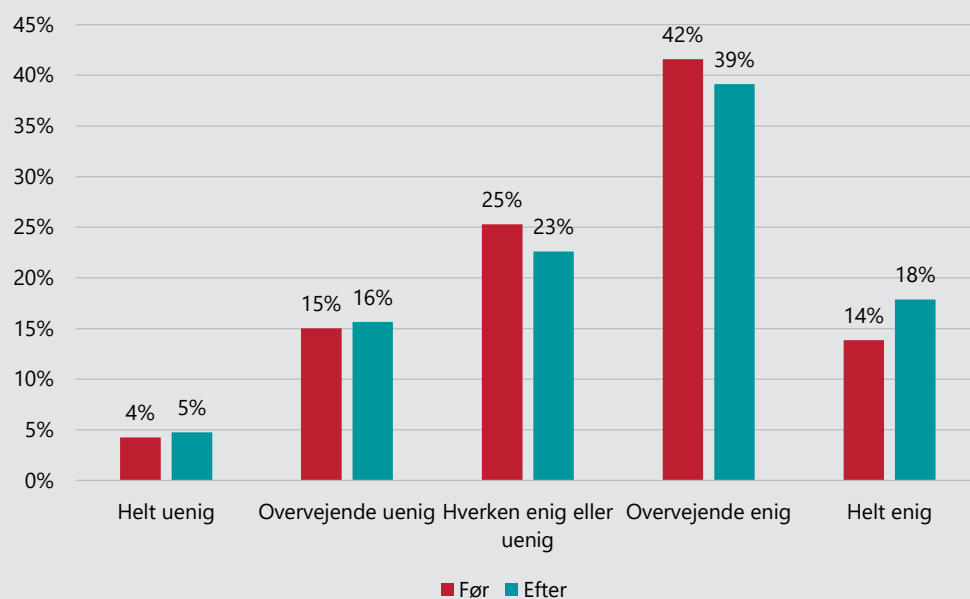
Det skal dog bemærkes, at det er vanskeligt at sammenligne fravær før velfærdstalen med fraværsmønstret under frisættelsen, da covid-19 har haft store indvirkninger på fraværet forud for forsøget. Dertil har Esbjerg Kommune indført et nyt fraværsregistreringssystem fra 2024, hvilket har haft betydning for, hvordan, hvornår og hvor ofte der registreres fravær. Det har potentielt haft indvirkning på den stigning i elevfraværet, der registreres i Esbjerg Kommune i skoleåret 2023/2024.

Fagligt og socialt udfordrede elever

Figur 3.5 viser, hvorvidt medarbejderne vurderer, at de har de nødvendige faglige redskaber til at give elever i udsatte positioner den bedst mulige undervisning:

²⁴ Ulovligt fravær er fravær, der ikke er godkendt af skolen og derfor ikke har en saglig begrundelse.

Figur 3.5 Jeg har de nødvendige faglige redskaber til at give elever i udsatte positioner den bedst mulige undervisning



Anm.: Medarbejdere: n = 2.463. Forskel i gennemsnit fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant målt med X-TEST e, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable, og hvor standardfejl er klyngekorrigeret på individniveau. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.37.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at der samlet set ikke er statistisk signifikante forskelle fra før- til eftermålingen. Der peges dog blandt skoleledere, medarbejdere og forældre på, at frisættelsen har potentiale i forhold til at sikre gode rammer for inklusion af fagligt og socialt udfordrede elever i almindelen. Det skyldes særligt de kortere skoledage og muligheden for at afvige fra minimumstimetallet:

Vi har kunnet lave skolen om i stedet for at skulle insistere på, at det var eleverne, der skulle laves om. (Forælder og skolebestyrelsesmedlem)

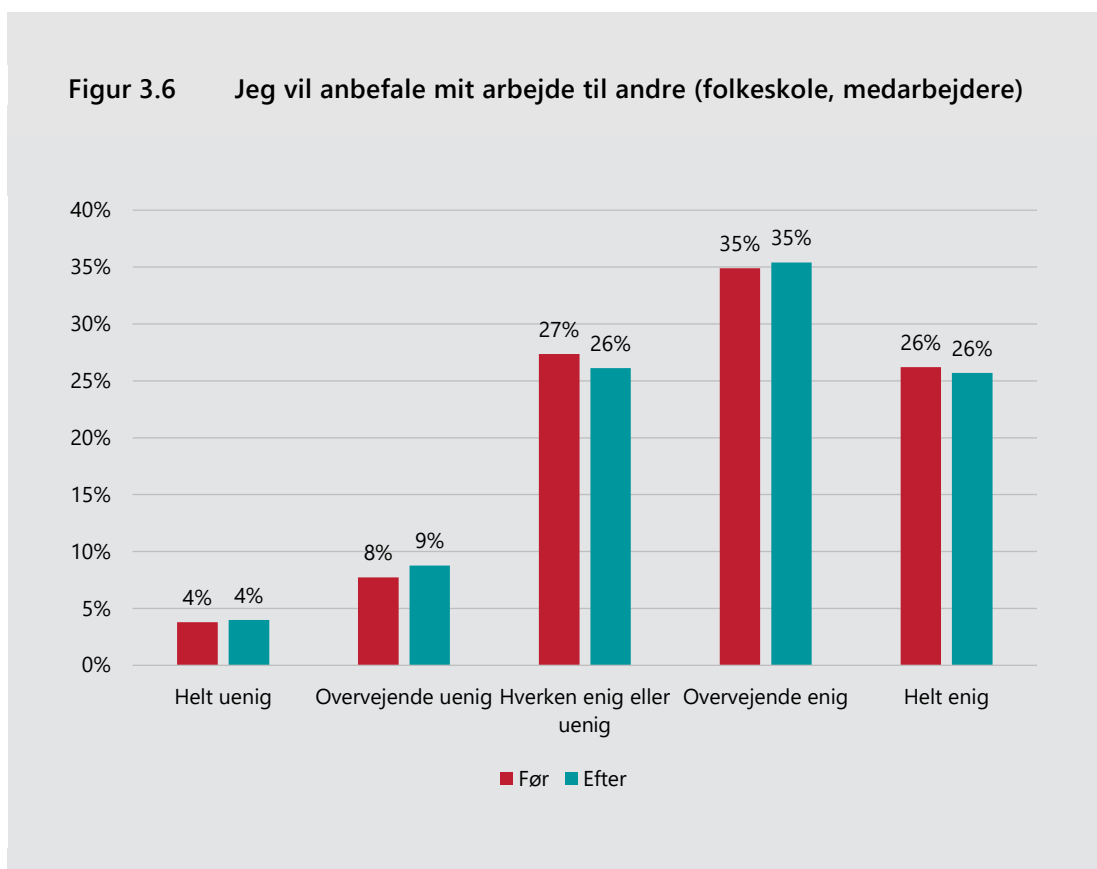
Forælderen beskriver her, hvordan frisættelsen har skabt større fleksibilitet, som er blevet brugt til at imødekomme behovene hos barnet, der både undervises i specialklasser og almenklassen. Dette skyldes bl.a., at afskaffelsen af minimumstimetallet giver skolerne frihed til at tilrettelægge individuelle forløb i højere grad end tidligere. For eksempel kan et forløb med fokus på at integrere en elev i en almen klasse prioriteres, så eleven får de bedste betingelser for en positiv oplevelse. Det kan fx ske ved at lade eleven deltage i et bestemt fag i almenklassen og undlade et fag i specialklassen i en periode, hvis det skemateknisk er nødvendigt. Med afskaffelsen

af minimumstimetallet er oplevelsen i kommunerne, at der er øget fleksibilitet til at tilrettelægge skemaerne ud fra enkelte elevers behov.

3.3.2 Virkninger på medarbejder- og skoleledelsesniveau

Jobtilfredshed hos medarbejdere

Figur 3.6 viser, hvorvidt medarbejderne vil anbefale deres job til andre før og efter velfærdsaftalen:



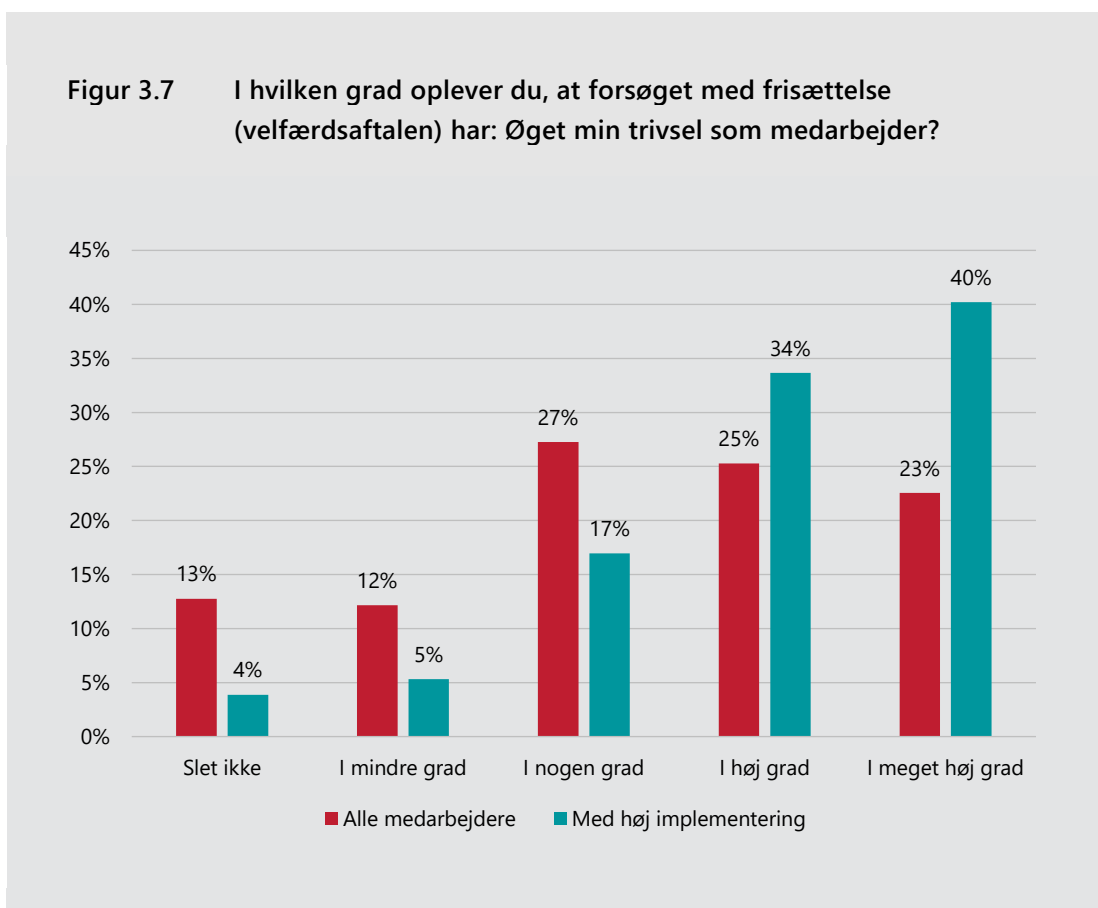
Anm.: Medarbejdere: n = 2.625. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.39.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Overordnet set viser resultaterne, at medarbejdernes vurderinger af, om de vil anbefale deres arbejde til andre, ikke har ændret sig signifikant fra før til eftermålingen.

Registerdata på sygefravær og medarbejdere, der er stoppet, viser i øvrigt, at der generelt set ikke ser ud til at være en signifikant virkning af velfærdsaftalen på disse trivselsparametre i forhold til udviklingen for sammenlignelige kommuner (se tabellerne 3.36-3.39 i Bilagsrapport).

Sammenlignes medarbejdere, der har arbejdet meget med velfærdsaftalen, med alle medarbejders oplevelse af, om frisættelsen har øget deres trivsel som medarbejder, ser vi dog en signifikant forskel på, hvordan frisættelsen vurderes:



Anm.: Alle medarbejdere: n = 807. Medarbejdere med høj implementering: n = 413. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

Figur 3.7 viser, at knap 3 ud af 4 medarbejdere (74 %), der har arbejdet meget med velfærdsaftalen, vurderer, at frisættelsen "i høj grad" eller "meget høj grad" har øget deres trivsel som medarbejder, mens dette gør sig gældende for lidt under halvdelen af alle medarbejdere (48 %).

I interviews med både medarbejdere og ledere bekræftes billedet af, at arbejdet med velfærdsaftalen har bidraget positivt til medarbejdernes trivsel. Både medarbejdere og skoleledere fremhæver, at den oplevede frihed til at tilpasse skoledagen og undervisningen efter elevernes behov har været stærkt motiverende for personalet. Den større fleksibilitet i undervisningens tilrettelæggelse og muligheden for at nytænke fagudbud har givet lærerne mulighed for at inddrage egne kompetencer på nye måder i både valgfag og projekter, hvilket har skabt engagement og en oplevelse af at levere undervisning af højere kvalitet:

Jeg har fået et større ejerskab til det, jeg laver. Det var egentlig stort før, men det er blevet endnu større. (Lærer, Holbæk)

Blandt de medarbejdere og skoleledere, der er begejstrede for velfærdsaftalen, udtrykkes der en bekymring for, hvad der vil ske, når velfærdsaftalen udløber. Skolelederne og medarbejdere frygter, at en indsnævring af friheden, der har været med til at skabe større arbejdsglæde og fleksibilitet, vil forsvinde, og at det kan føre til frustration blandt personalet.

Det fremgår også af undersøgelsen, at nogle medarbejdere føler sig pressede af den øgede frihed og manglende faste rammer, hvilket har skabt usikkerhed. Forandringen har været overvældende for dem, der trives bedst med klare strukturer, og flere oplever en større arbejdsbyrde uden tilstrækkelige ressourcer. Dette har i nogle tilfælde ført til bekymringer for ikke at kunne nå klassernes undervisningsmål. I følgende boks ses en række citater fra medarbejdere på skolerne, der viser nuancerne i oplevelsen af at arbejde med velfærdsaftalen.



Citater fra medarbejdere om arbejdet med velfærdsaftalen

Jeg er rigtig glad for at se et skoleforløb, der faktisk har fået mere sammenhæng fra indskoling over mellemtrin til udskoling, bare i løbet af 4 år. Og hvor vi kan se en progression i det, eleverne laver. Der er opstået nogle nye sammenhænge hos os, som jeg er spændt på, hvordan kan få lov til at hænge ved. Men jeg ser også tilbage på en tid, hvor nogle kolleger har været mere pressede end andre.

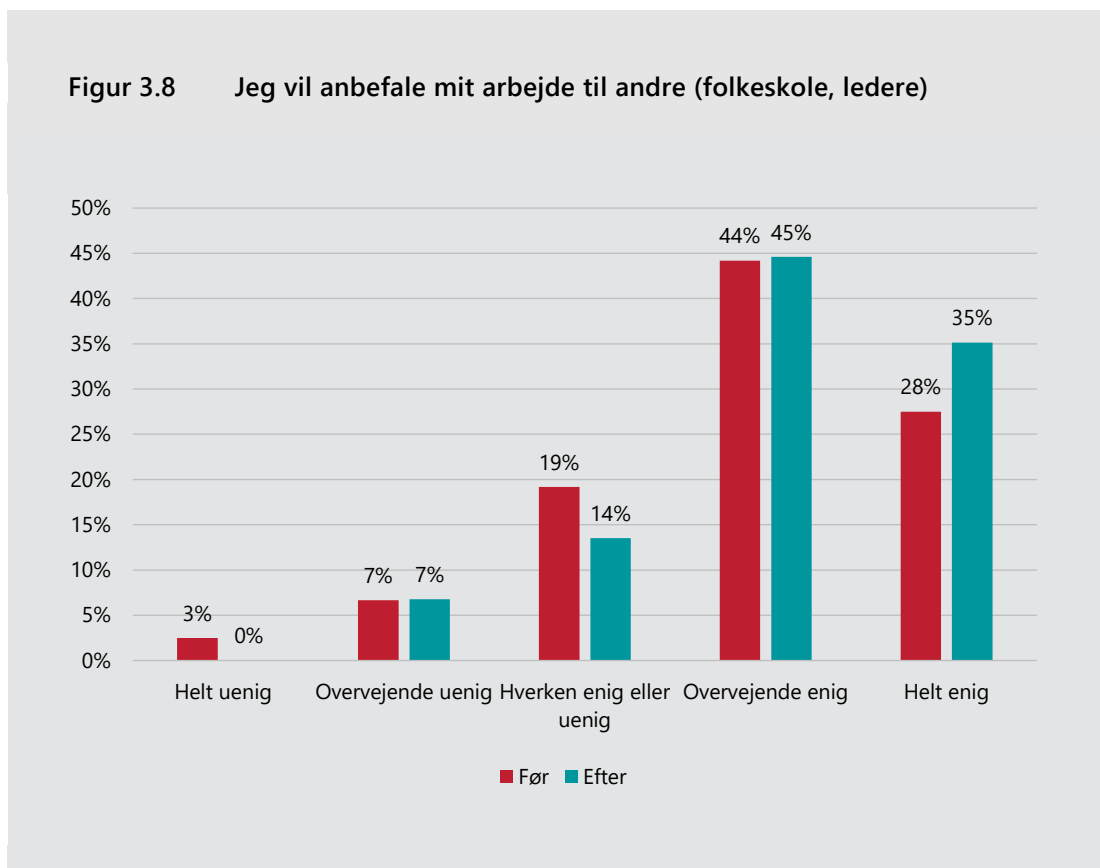
Jeg har også gennem hele processen været begejstret for det. Men man vil jo gerne mere hele tiden. Når noget fungerer, og man ser begejstring blandt eleverne, blandt sine kollegaer og hos en selv, så har man jo flere visioner, man har flere tanker omkring, "hvad er det så, vi kan gøre for at videreudvikle på det". Og der synes jeg, at hele den her proces, hvor vi snakkede meget ind i, at "nu er vi ved år 1, hvad vil vi så i år 2" – den proces blev bremset af, at der bare var nogle vilkår, som ikke muliggjorde det. Det var lidt ærgerligt, synes jeg.

Hvis jeg kigger på min arbejdsglæde nu kontra for 3 år siden, så er min arbejdsglæde klart større i dag, end den var dengang. Og det er jo noget af det, som frihedsforsøget har muliggjort. Og så vil jeg sige, at evalueringen [med elever, red.] er vigtig – det er jo ikke fordi, man ikke har evalueret med elever før, men det der med, hvor vigtigt det er at bringe eleverne ind som aktive medspillere i forhold til at skabe medbestemmelse og medindflydelse. Den motivationsfaktor, der så kommer i forlængelse af det og deres engagement i undervisningen, det har været vigtigt.

Frihed forpligter, og frihed presser. For nogle er det at have en meget fast rammesætning af, hvad man skal lave, mega fedt – ligesom det er det for nogle af vores elever. Og for andre er det friheden, der bliver det livgivende. For nogle har det været rigtig, rigtig hårdt. Og det har også været forandringen, der har været hård for dem.

Virkninger for lederne på skolen

Figur 3.8 viser, hvorvidt ledere på skolerne vil anbefale deres job til andre før og efter velfærdsaftalen:



Anm.: Ledere: n = 194. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,10$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.39.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at signifikant flere ledere på skolerne vil anbefale deres job til andre i slutningen af forsøget med velfærdsaftaler sammenlignet med før forsøget.

Flere skoleledere italesætter, at de er kommet tættere på deres medarbejdere og har fået et bedre kendskab til, hvad der motiverer den enkelte medarbejder gennem dialog om udviklingen af undervisningen. Lederne har i højere grad end tidligere ageret sparringspartnere:

For der var altid nogle mærkelige rammer, der var nogle begrænsninger, der var nogle tal, og nogle ting og sager, der skulle måles op. Og de skulle have så og så mange minutter et eller andet undervisning om ugen. De skulle have så og så mange minutter med pædagoger per klasse. Sådan er det slet ikke mere. Nu bruger vi folk der, hvor der er behov. Vi har nogle

små klasser, der aldrig har set en pædagog. Så har vi nogle andre klasser, hvor der er vildt meget behov for pædagoger. Så er der to derinde. Det der med at tingene skal give mening. Det er virkelig fedt. Det med, at vi [skolen, red.] kan slappe lidt af i forhold til at følge alle mulige regler. Det kan godt lyde lidt laissez-faire-agtigt, men gøre det, der giver mening, det er helt fantastisk. Det gør også, at lærerne investerer endnu mere i deres arbejde, end de ellers vil gøre. (Skoleleder)

Samtidig peger skoleledere på, at frisættelsen ikke blot har handlet om frihed fra eksterne krav, men også om at have frihed til at udvikle de enkelte skoler på måder, der er bedst for den konkrete elevgruppe. Dette perspektiv understøtter tænkningen af frihed som en mulighed for at skabe langsigtede ændringer i skolernes kultur og praksis. Enkelte skoleledere påpeger dog, at dele af denne udvikling og kulturændring sandsynligvis ville have fundet sted uanset frihedsforsøget, da skolerne altid stræber efter at forbedre deres praksis og skabe en god skole for eleverne.

3.4 Frisættelsens elementer – hvordan er det gået?

3.4.1 Statslige og kommunale regler

Forsøgskommunerne har gennem *Lov om velfærdsaftaler på dagtilbuds- og folkeskoleområdet* fået markante fritagelser fra statslig lovgivning. Den statslige hovedlovgivning på folkeskoleområdet er således med velfærdsaftalerne i de to forsøgskommuner reduceret med 68 % – fra 19.798 ord til 6.420 ord.²⁵

Aktiviteter, der har krævet frisættelse fra statslig lovgivning

Ifølge kommunerne har 176 ud af 219 (85 %) aktiviteter på folkeskoleområdet krævet frisættelse fra national lovgivning. Denne beregning er dog usikker, da det er vanskeligt entydigt at afgøre, hvorvidt en konkret lokal aktivitet reelt har krævet fritagelse fra statslig lovgivning. Den reelle andel af forsøgsaktiviteter, der har krævet fritagelse fra statslig lovgivning, er formentlig noget lavere end de 85 %, som kommunerne antager.

Et eksempel kan illustrere dette: Frisættelse fra folkeskolelovens § 16 e (se Tabel 3.2.) muliggør en reduktion af skoledagens længde for de to forsøgskommuner.

²⁵ I folkeskoleloven er talt fra §1 frem til ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelserne (uden velfærdsaftale). I opgørelsen af ord med velfærdsaftalen er taget udgangspunkt i *Lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet*. Der er frasorteret alle øvrige paragraffer end de specificerede, som det fremgår af §9, stk. 4.

Imidlertid har det for alle landets kommuner været muligt siden skoleåret 2021/22 at afkorte skoledagen ved at konvertere al understøttende undervisning.²⁶ Spørgsmålet er så, om den forkortede skoledag i forsøgskommunerne går ud over denne bestemmelse, fx ved at nytænke skoledagen på en måde, som går ud over at fjerne understøttende undervisning? Dette er vanskeligt at afgøre entydigt fra aktivitet til aktivitet, og derfor vil opgørelsen af lokale aktiviteter omkring forkortet skoledag, der reelt har krævet fritagelse fra statslig lovgivning, være usikker.

Skolernes tilgang til definitionen, af hvad en aktivitet indebærer, varierer meget fra skole til skole. Enkelte skoler har registreret få aktiviteter med stor betydning for skoledagens organisering. Blandt andet har en skole med klassetrin fra 0.-6. årgang registreret én aktivitet, hvor de har omlagt al undervisning til projekter. Kommunerne vurderer, at denne ene aktivitet har krævet afvigelse fra 10 paragraffer²⁷ i folkeskoleloven. Andre skoler har registreret mange aktiviteter. Blandt andet en skole med klassetrin fra 0.-9. årgang med i alt 18 aktiviteter, hvor én aktivitet i sig selv er afkortning af skoledagen, hvor kommunernes vurdering er, at det kræver afvigelse fra to paragraffer²⁸ i folkeskoleloven. I en overvægt af aktiviteter er kommunernes vurdering, at der har været anvendt afvigelse fra to eller flere paragraffer pr. registreret aktivitet.

Skolernes oplevelse er, at en række aktiviteter ikke i sig selv har krævet frisættelse fra national lovgivning, men kun er muliggjort i kraft af aktiviteter, der kræver frisættelse, fordi dette har frigivet ressourcer. Det drejer sig bl.a. om forkortet skoledag og fravigelse fra krav i forhold til lærerens undervisningskompetence, der fx har muliggjort to voksne i undervisningen ved at frigøre ressourcer hertil.

Tabel 3.2 viser aktiviteter i de to kommuner, der ifølge kommunerne har fordret frisættelse fra statslig lovgivning:

²⁶ Aftalen om håndtering af faglige udfordringer hos elever i grundskolen og på ungdoms- og voksenuddannelser, 1. juni 2021. Se også <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202113L00035>.

²⁷ §5, §14b, §16, §16b, §25a, §40 stk. 7, §18, §12, §13, §13 stk. 3.

²⁸ §14b, §16.

Tabel 3.2 Aktiviteter, som har krævet frisættelse fra statslig lovgivning

Aktivitet	Fritagelse fra lovgivningen
Sammenlægning af flere fag til ét fag, oprettelse af nye fag eller afvigelse fra bestemte fag på bestemte klassetrin	<p>Folkeskoleloven § 5, stk. 2</p> <p>Undervisningen i 1.-9. klasse gives inden for tre fagblokke og omfatter for alle elever; humanistiske fag, praktiske/musiske fag og naturfag.</p> <p>Det følger af bestemmelsen, hvilke fag der skal undervises i på hvilke klassetrin. Det er dog muligt at undervise tværfagligt, så længe det sikres, at fagenes mål opnås i undervisningen.</p>
Organisering af elever på anden vis end i klasser på baggrund af elevernes alder	<p>Folkeskoleloven § 12</p> <p>Eleverne undervises på det klassetrin i grundskolen, der svarer til deres skolealder.</p> <p>Folkeskoleloven § 25</p> <p>Mulighed for aldersintegrerede klasser op til 3. klassetrin.</p>
Undladt at gennemføre nationale test eller gjort nationale test frivillige	<p>Folkeskoleloven § 13, stk. 3*</p> <p>Børne- og undervisningsministeren udarbejder test i udvalgte fag og på bestemte klassetrin, som skal anvendes som led i den løbende evaluering.</p> <p>OBS: Bekendtgørelsen om obligatoriske nationale test i folkeskolen er efterfølgende erstattet af en ny bekendtgørelse om Folkeskolens Nationale Overgangstest fra skoleåret 2022/2023.</p>
Elevplaner erstattes af læringssamtaler	<p>Folkeskoleloven §13 b</p> <p>Som led i den løbende evaluering skal der for hver elev fra børnehaveklassen til og med 9. klassetrin udarbejdes en elevplan.</p> <p>OBS: Elevplaner er fra og med skoleåret 2022/23 erstattet af meddelelsesbogen, hvortil der stilles få formelle krav, og hvor skolerne i høj grad har frihed til at beslutte format, indhold og praksis for anvendelse mv., så det giver mening for den enkeltes skoles lokale arbejde med evaluering og opfølgning.</p>
Reduktion af skoledagens længde, herunder afkortning af understøttende undervisning	<p>Folkeskoleloven § 14 b</p> <p>Undervisningstiden tilrettelægges således, at den i et skoleår har en samlet varighed af</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) mindst 1.110 timer i børnehaveklassen og på 1.-3. klassetrin 2) mindst 1.320 timer på 4.-6. klassetrin og 3) 1.400 timer på 7.-9. klassetrin. <p>Folkeskoleloven § 16b og 16 d</p> <p>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 samt for 4.-9. klassetrin for specialklasse og specialskoler med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering for en klasse ved hjælp af ekstra personale i klassen. På 4.-9. klassetrin er det forudsat, at reglerne kan fraviges, hvis det sker med henblik på at tilrettelægge andre aktiviteter, der udløser et tilsvarende personaleforbrug i undervisningen.</p> <p>Folkeskoleloven § 16 e</p> <p>Kommunalbestyrelsen kan, for så vidt angår den understøttende undervisning, godkende at fravige reglerne om en mindstevarighed af undervisningstiden på alle klassetrin med henblik på tilrettelæggelse af andre aktiviteter, der udløser et</p>

Aktivitet	Fritagelse fra lovgivningen
	tilsvarende personaleforbrug i undervisningen. OBS: § 16e blev midlertidigt indført i skoleåret 2021/2022.
Afvigelse fra minimumstimetallet i fagene	Folkeskoleloven § 16 Der er minimumstimetallet i fagene dansk, matematik og historie og vejledende timetal i folkeskolens øvrige fag. Undervisningen i fagene kan tilrettelægges som tværfaglig undervisning, hvor undervisningen foregår på tværs af to eller flere af folkeskolens fag.
Konvertering af UUV-timer til tolærertimer	Folkeskoleloven § 16a Undervisningen i folkeskolens fag og obligatoriske emner suppleres af understøttende undervisning. Øvrige bestemmelser under § 16 giver dog forskellige muligheder for konvertering af UUV-timer til tolærertimer.
Ansættelse af personale med anden faglig baggrund end uddannet lærer	Folkeskoleloven § 28 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. Der er dog mulighed for at ansætte personer med særlige kvalifikationer til at undervise i enkelte fag.
Kvalitetsrapporter erstattes af dialog	Folkeskoleloven § 40a Kommunalbestyrelsen udarbejder en kvalitetsrapport hvert andet år. OBS: Kravet om kvalitetsrapporter er afskaffet fra skoleåret 2022/23 og er erstattet af skoleudviklingssamtaler.
Udvikling af valgfag med aflæggelse af praktisk/musisk prøve ved afslutningen af 8. klasse	Folkeskoleloven § 9 stk. 8 Stk. 8. På 7. og 8. klassetrin skal eleverne tilbydes valgfaget håndværk og design, jf. stk. 1, nr. 9, og kan tilbydes valgfagene billedkunst, musik og madkundskab, jf. stk. 1, nr. 4, 8 og 10. Eleven skal vælge et af de i 1. pkt.-angivne valgfag.
Organisere undervisningen i hold på tværs af klasser og klassetrin i videre omfang, end hvad reglerne giver mulighed for	Folkeskoleloven § 25 a Undervisningen kan organiseres i hold inden for den enkelte klasse og på tværs af klasser og klassetrin.
Fleksibel skolestart på tre tidspunkter i løbet af skoleåret	Folkeskoleloven § 34 Om undervisningspligtens indtræden (og dermed om tidspunktet for skolestart), udsættelse af undervisningspligtens indtræden og rullende skolestart.
Afvigelse af kravet om kompetencedækning	Folkeskoleloven § 40, stk. 7 Kommunalbestyrelsen skal sikre, at lærerne i kommunens skolevæsen har undervisningskompetence fra læreruddannelsen eller tilsvarende faglig kompetence i de fag, som de underviser i (kompetencedækning). NB. Det er besluttet i forbindelse med Aftalen om folkeskolens kvalitetsprogram, at målsætningen om fuld kompetencedækning i indskolingen afskaffes.

Note: * Bestemmelsen er ændret ved lov nr. 882 af 21/06/2022 (Fremtidigt evaluerings- og bedømmelsessystem i folkeskolen m.v.) og findes nu i § 13 a, stk. 1 ("Børne- og undervisningsministeren udarbejder obligatoriske test, der skal anvendes som led i den løbende evaluering af eleven, jf. § 13, stk. 2, og øvrige test.)

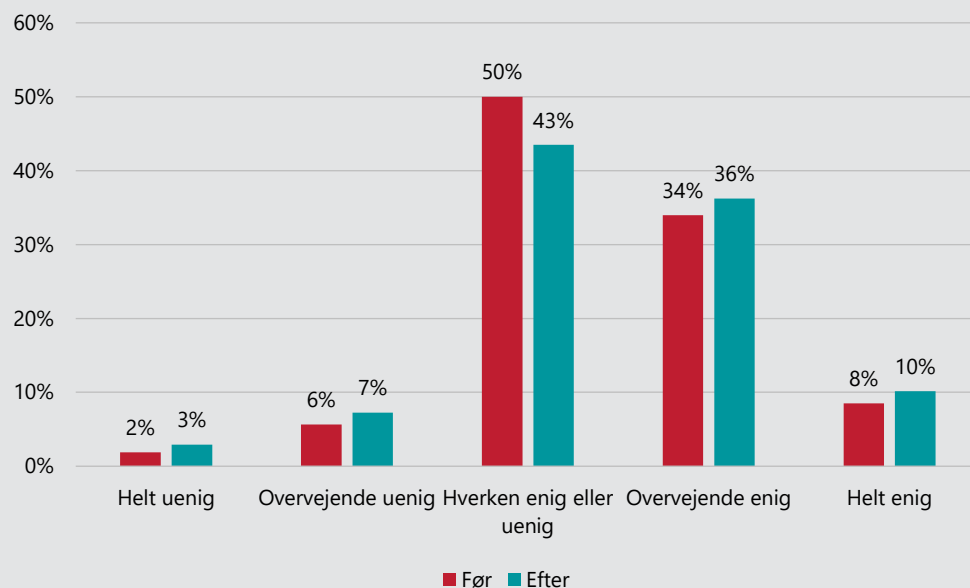
Kilde: VIVE.

De mest udbredte aktiviteter, der ifølge kommunerne 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. Lige så har en række tiltag i forhold til dokumentation og evaluering, som ifølge kommunerne 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 i forhold til 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. (Hjelmar et al., 2023, s. 76).

Interviewene på folkeskoleområdet viser, at skolerne i høj grad har en oplevelse af frisættelse fra nationale regler, og at det har været kraftigt medvirkende til større ændringer på skolerne. Dog fremgår det af interviewene, at der også er opfattelse af, at der har været grænser for frisættelsen fra national lovgivning, bl.a. fremhæves det, at der kunne have været en højere grad af frisættelse i forhold til afgangsprøverne.

Figur 3.9 viser skoleledernes vurdering af, i hvor høj grad den statslige styring understøtter ledelsesopgaven. Figuren viser, at der fra før- til eftermålingen ikke er sket en signifikant ændring i ledernes vurdering af dette spørgsmål.

Figur 3.9 Den nuværende statslige styring på skoleområdet understøtter mine muligheder for at udøve ledelse (ledere)



Anm.: Ledere: = 175. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvARIABLE på respondentniveau. Standardfejler er klyngekorregeret på respondentniveau og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.47.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Det fremgår også af interviewene, at velfærdsaftalen har været en anledning til at se på regelsættet på folkeskoleområdet og dermed få en afklaring på, hvilke aktiviteter, der lokalt kan gennemføres på skolerne inden for det eksisterende regelsæt, og hvilke aktiviteter, der kræver en regel fritagelse. Denne øvelse vurderes i kommunerne som et positivt resultat i sig selv.

National lovgivning der ikke er blevet fraveget

Folkeskolens afgangsprøver har været en national hegns pæl på folkeskoleområdet. Dog har skolerne under frisættelsen haft mulighed for at ændre i op til tre fag af de fag, der skal indgå i folkeskolens afgangseksamen.

Afholdelsen af de obligatoriske afgangsprøver har udfordret muligheden for at nytænke udskolingen, da skolerne skal sikre sig, at elevernes faglige viden er svarende til afgangsprøvenes faginddeling og formater. Udskolingen har dermed været mere begrænset i sine muligheder til at udvikle og afprøve nye tiltag mv. end indskoling og mellemtrin (Hjelmar et al., 2023).

Det fremgår af interviewene, at det kommunalt-statslige samarbejde om dispensation fra forskellige dele af folkeskolens afgangsprøver har været et centralt tema for både forvaltning, skoleledelser og udskolingslærere. Ansøgninger om dispensation til at ændre afgangsprøvenes form og indhold for at tilpasse dem til nye fag og arbejdsformer har ifølge lokale skoleledelser og involverede udskolingslærere ikke fungeret hensigtsmæssigt. Manglen på afklaring har hæmmet udviklingen af nye fag i udskolingen og begrænset erfaringerne med nye prøveformater. Desuden har tekniske begrænsninger i centrale IT-systemer udfordret holddannelser, der afviger fra de oprindelige klasseinddelinger i prøvesituationer.

Kommunale regler og politikker

Frisættelsen fra statslig lovgivning gav også kommunerne anledning til at reducere i kommunale regler på området. Forvaltningerne i begge kommuner har i det indledende arbejde med velfærdsaftalen vurderet, hvilke kommunale regler der skulle fjernes, og hvilke der skulle fastholdes. Eksempler på kommunale regler, der er fastholdt som hegnspæle, er bl.a. den kommunale børne- og ungepolitik (Esbjerg Kommune) og personalepolitikken (Holbæk Kommune)²⁹. De kommunale hegnspæle er ikke justeret i forsøgsperioden.

Arbejdet med velfærdsaftalen har i begge kommuner haft en kommunal rammesætning. I den ene kommune har et fælles mål- og retningspapir, der beskriver de overordnede mål for arbejdet med velfærdsaftalen, dannet rammen for skolernes arbejde. I den anden kommune har det været samarbejdsaftaler mellem byrådet og de enkelte skoler.

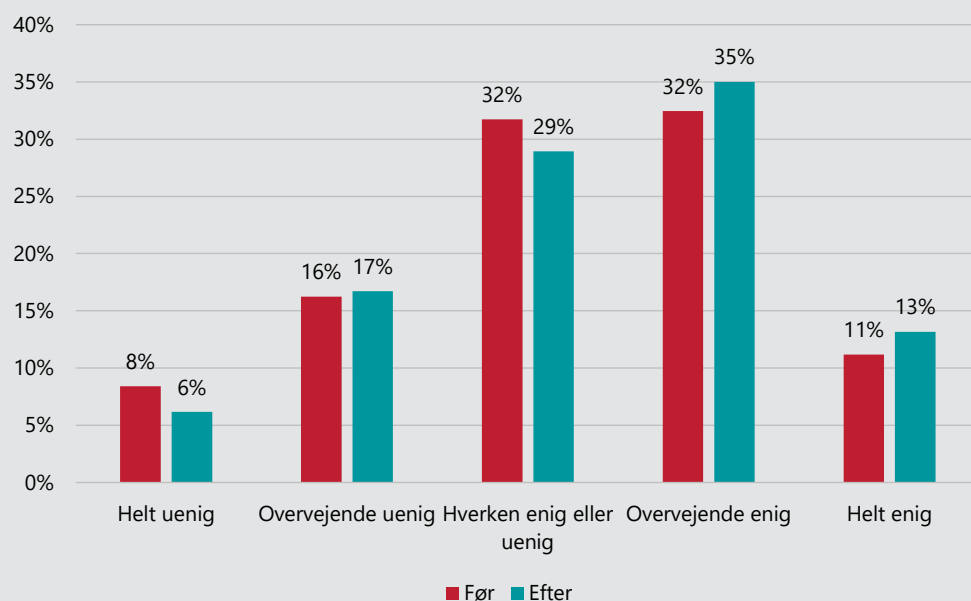
På nogle af de deltagende skoler har den lokale ledelse eller skolebestyrelse ligeledes udarbejdet lokale principper for arbejdet på skolerne. Disse principper har flere steder præget typen af igangsatte aktiviteter. Eksempelvis har en skolebestyrelse fastsat et princip om, at skolerne skulle arbejde med overgangen fra dagtilbud til skole. Et andet eksempel er en skolebestyrelse, der bl.a. har prioriteret, at skolen skulle arbejde med skole-hjem-samarbejdet, kreative læringsmiljøer og sammenhængen mellem skole og fritid.

Administrative opgaver og dokumentation

Figur 3.10 viser, hvorvidt medarbejderne vurderer, at deres administrative opgaver understøtter arbejdet med at levere kvalitet i undervisningen:

²⁹ Se Hjelmar et al. (2023, s. 56) for en komplet beskrivelse af de kommunale hegnspæle.

Figur 3.10 Langt de fleste af mine administrative opgaver understøtter arbejdet med at levere kvalitet



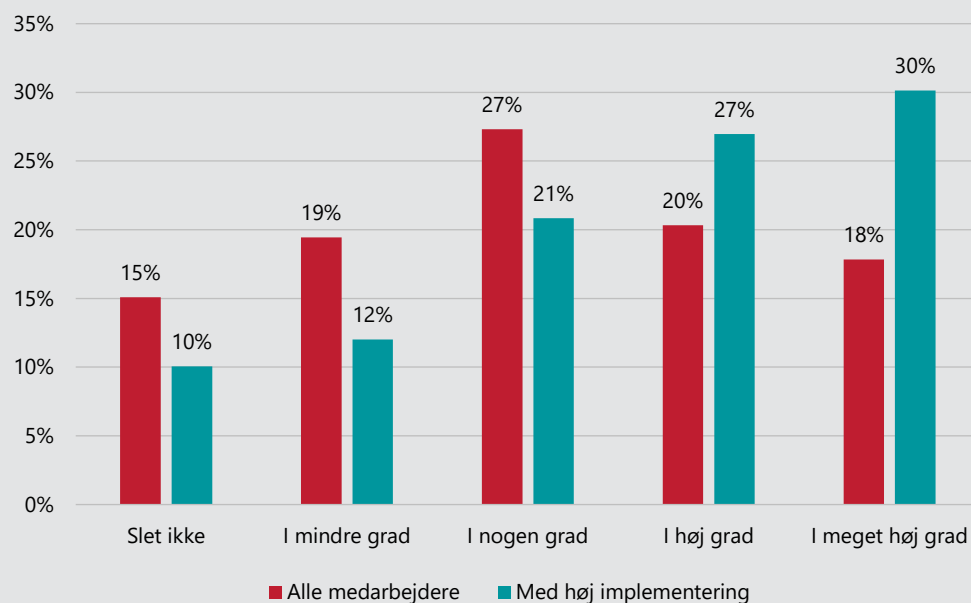
Anm.: Medarbejdere: n = 2.414. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.46.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at signifikant flere af medarbejderne i eftermålingen har svaret 'overvejende enig' eller 'helt enig' i, at langt de fleste af deres administrative opgaver understøtter arbejde med at levere kvalitet sammenlignet med førmålingen.

Sammenlignes medarbejdere, der har arbejdet meget med velfærdsaftalen, med alle medarbejders oplevelse af, om frisættelsen har fritaget dem fra regler og/eller dokumentation, der ikke understøtter deres arbejde, ses en signifikant forskel på, hvordan frisættelsen vurderes:

Figur 3.11 I hvilken grad oplever du, at forsøget med frisættelse (velfærdsaftalen) har: Fritaget dig fra regler og/eller dokumentation, der ikke understøtter mit arbejde?



Anm.: Alle medarbejdere: n = 802. Medarbejdere med høj implementering: n = 408. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

Figur 3.11 viser, at 57 % af medarbejdere, der har arbejdet meget med velfærdsaftalen, vurderer, at de "i høj grad" eller "i meget høj grad" oplever, at frisættelsen har fritaget dem fra regler og/eller dokumentation, der ikke understøtter deres arbejde, mens det tilsvarende gør sig gældende for 38 % af alle medarbejdere.

I den ene kommune lægges vægt på, at kvalitetsrapporter er udskiftet med kvalitetsdialoger mellem skoler, forvaltning og politikere. Det bemærkes, at kravet om kvalitetsrapporter blev afskaffet i løbet af forsøgsperioden (fra skoleåret 2022/23) og er erstattet af skoleudviklingssamtaler (se også Tabel 3.2.).

Der er også eksempler på skoler, der har afskaffet elevplaner og konverteret timerne brugt herpå til timer, læreren kan bruge i skole/hjemsamarbejdet på opfordring fra skolebestyrelsen.

Skolerne har også haft valgfrihed i omfanget og typen af faglige test i løbet af skoleåret. Her ser vi, at flere skoler har fravalgt test i vid udstrækning, mens andre

skoler har fastholdt test på fx bestemte årgange eller i bestemte fag. Der er også eksempler på skoler, der først har afskaffet alle test i løbet af året, men løbende har indført test i takt med, at lærere og flere steder også elever blev opmærksomme på, hvilke test der var meningsfulde fortsat at udføre. Langt de fleste skoler har afvejet fra lovkravet om afholdelse af nationale test. Enkelte skoler har dog anvendt testene i bestemte fag.³⁰

Inspiration til folkeskolens kvalitetsprogram

I foråret 2024 blev *Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram – frihed og fordybelse* indgået med et bredt flertal³¹. Formålet med kvalitetsprogrammet er bl.a. at give skolerne mere frihed til at tilrettelægge deres arbejde ud fra lokale behov. Programmet består af 33 initiativer under tre overskrifter:

- Frisættelse af folkeskolen og mere indflydelse til skolebestyrelserne
- Mere praktisk undervisning og valgfrihed til de ældste elever
- Ro og rammer – nødvendigt for nogle, godt for alle.

De fleste initiativer forventes at træde i kraft ved begyndelsen af skoleåret 2025/2026.

Børne- og Undervisningsministeriet oplyser, at det nye kvalitetsprogram for folkeskolen bygger på erfaringer fra arbejdet med velfærdsaftalerne. Det drejer sig om:

- Den permanente mulighed for kortere skoledage
- Afskaffelse af den understøttende undervisning, der erstattes med en ny timebank
- Flere valgfag
- Lettelse af prøvetrykket
- Igangsættelse af et arbejde med at se på bl.a. prøveformerne på lidt længere sigt.

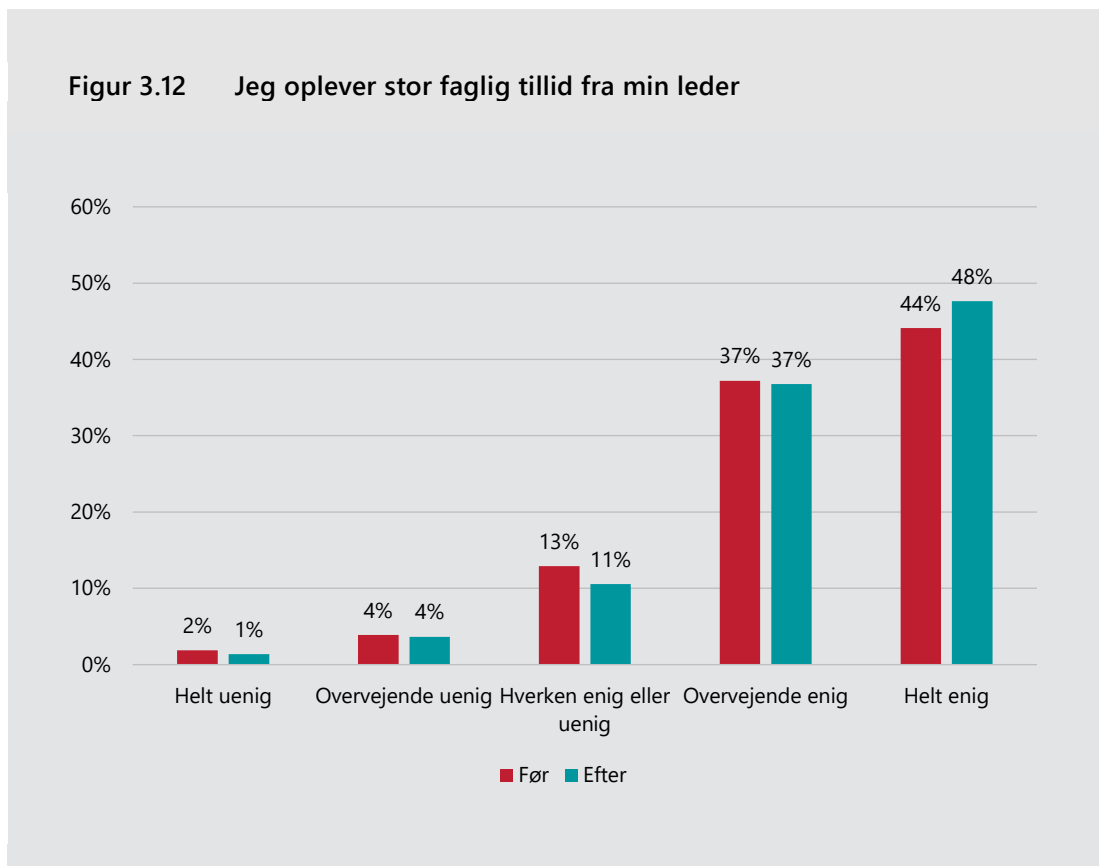
Derudover får skolerne øget frihed i forhold til de gældende læreplaner (*Fælles Mål*) på kort sigt, ligesom der udarbejdes nye læreplaner, som i højere grad skal give plads til fordybelse med fokus på fagenes kernestof.

³⁰ I løbet af arbejdet med velfærdsaftalerne er der 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. Endvidere er kvalitetsrapporterne afskaffet og erstattet af udviklingssamtaler.

³¹ Socialdemokratiet, Venstre, Moderaterne, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti.

3.4.2 Fagligt råderum og tillid

Figur 3.12 viser, hvorvidt medarbejderne vurderer, om de oplever stor faglig tillid fra ledelsen vedr. udførelsen af deres arbejde:



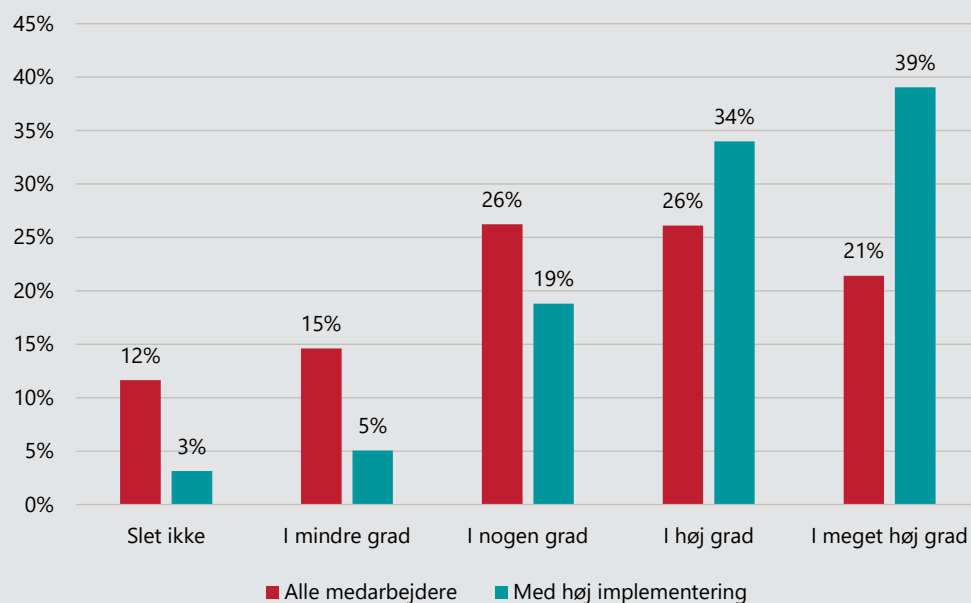
Anm.: Medarbejdere: n = 2.637. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.49.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at der i forsøgsperioden er sket en signifikant stigning i medarbejderens oplevelse af, at der er en faglig frihed tillid fra deres ledere.

Sammenlignes medarbejdere, der har arbejdet meget med velfærdsaftalen, med samtlige medarbejderes oplevelse af, om frisættelsen har øget deres faglige råderum i forhold til at tilrettelægge og gennemføre deres arbejde, ses en signifikant forskel på, hvordan frisættelsen vurderes:

Figur 3.13 I hvilken grad oplever du, at forsøget med frisættelse (velfærdsaftalen) har: Øget dit faglige råderum i forhold til at tilrettelægge og gennemføre dit arbejde?



Anm.: Alle medarbejdere: n = 808. Medarbejdere med høj implementering: n = 415. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

Figur 3.13 viser, at 73 % af medarbejdere, der har arbejdet meget med velfærdsaftalen, vurderer, at deres faglige råderum er øget under arbejdet med velfærdsaftalen, mens det til sammenligning gør sig gældende for 47 % af alle medarbejdere.

I undersøgelsen fremhæver medarbejderne på skolerne især arbejdet med at gen-tænke og tilrettelægge undervisningen med udgangspunkt i elevgruppen. Det er både i form af temadage, udeundervisning, inddragelse af lokale aktører, bedre mulighed for holddeling, co-teaching samt muligheden for at afvige fra minimumstimetallet til fordel for i højere grad at tilpasse sammensætningen af fag og timer til elevgruppens behov. Her fremhæves også oplevelsen af at råde over egen forberedelsestid som et element, der bidrager til oplevelsen af øget fagligt råderum. Muligheden for at oprette nye fag eller sammenlægge eksisterende fag fremhæves også som et eksempel på en udvidelse af det faglige råderum:

Jeg tror netop, at fritidsforsøget har gjort, at vi ikke bare kører på copy-paste. At vi netop nytænker. Det giver os drive til at komme med ideer og føre dem ud i livet. I stedet for at vi bare siger, "det her gjorde vi sidste år, det gør vi sgu igen i år. (Lærer)

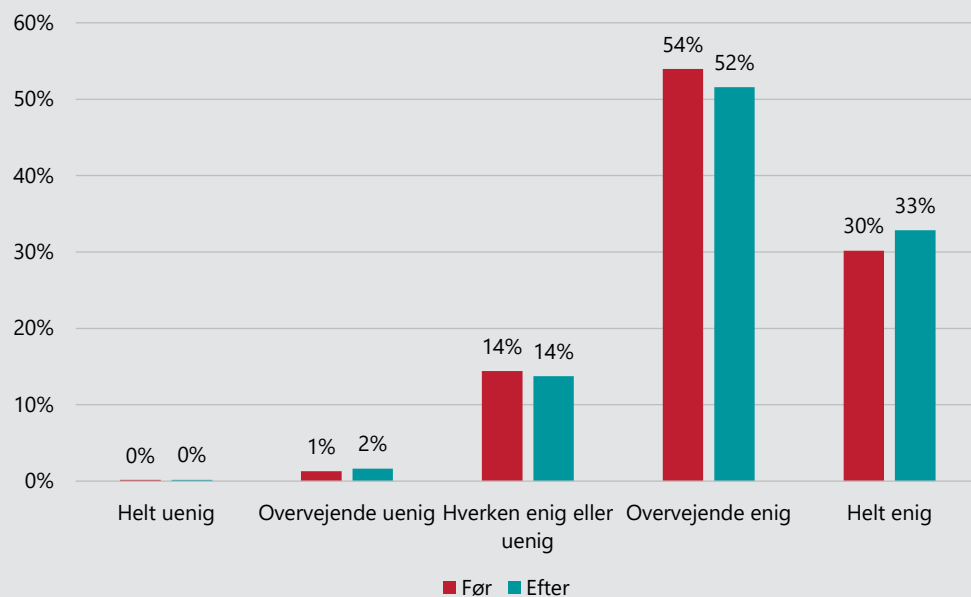
Blandt interviewede skoleledere og medarbejdere, der tilkendegiver at have arbejdet aktivt med forsøget, har frisættelsen lokalt på skolerne skabt et miljø, hvor medarbejderne har stor indflydelse på undervisningsindholdet og de pædagogiske metoder, de anvender. Der er kommet et miljø, hvor det er naturligt, at medarbejdere foreslår ændringer af arbejdsgange, procedurer og aktiviteter med henblik på at udvikle og kvalificere praksis. Samtidig har det også styrket samarbejdet lærerne imellem, da de nu har større frihed til at dele erfaringer og udforske nye løsninger sammen.

3.4.3 Borgerinddragelse og nærhed til borgeren

Inddragelse af elever

Figur 3.14 viser, hvorvidt medarbejderne vurderer, om de inddrager elevernes perspektiver i forhold til deres undervisning:

Figur 3.14 Jeg inddrager elevernes perspektiver i forhold til min undervisning



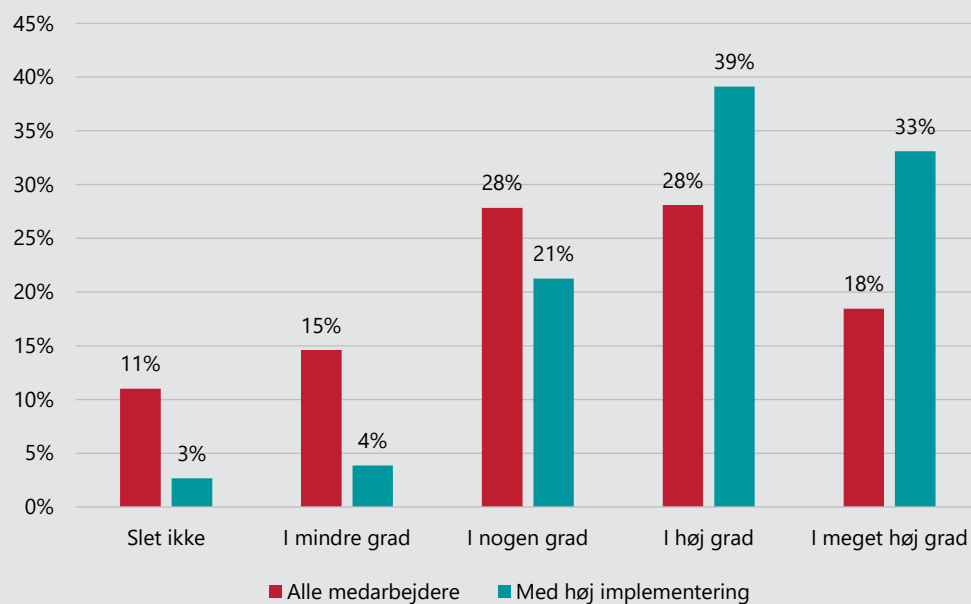
Anm.: Medarbejdere: n = 2.389. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.51.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at der ikke er sket en signifikant udvikling i løbet af forsøgsperioden i medarbejdernes vurdering af, om de inddrager elevernes perspektiver i undervisningen.

Sammenlignes medarbejdere, der har arbejdet meget med velfærdsaftalen, med samtlige medarbejders oplevelse af, om frisættelsen har betydet, at elevernes situation og behov er kommet mere i centrum på deres arbejdsplads, ses en signifikant forskel på, hvordan frisættelsen vurderes:

Figur 3.15 I hvilken grad oplever du, at forsøget med frisættelse (velfærdsaftalen) har: Betydet at elevernes situation og behov er kommet mere i centrum på din arbejdsplads?



Anm.: Alle medarbejdere: n = 808. Medarbejdere med høj implementering: n = 414. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

Figur 3.15 viser, at blandt medarbejdere vurderer 72 % af de medarbejdere, der har arbejdet meget med velfærdsaftalen, at frisættelsen har sat elevernes situation og behov i centrum på deres arbejdsplads, mens det til sammenligning gør sig gældende for 46 % af alle medarbejdere.

I interviewene giver flere elever udtryk for, at de oplever en øget grad af inddragelse og medbestemmelse i undervisningens tilrettelæggelse og planlægning af skoledagen. Eleverne fremhæver, at de kan komme med forslag til temadage, projektemner, valgfag og udflugtsmål, og at deres forslag og ideer i højere grad bliver imødekommet end tidligere:

Vi er gode til at spørge ind, og så får vi også lidt indflydelse på vores timer. Altså det kan godt være, at hvis vi siger, vi gerne vil se film, at det så ikke bliver lige med det samme, men de finder rent faktisk plads til, at det kommer. Men jeg tror også, at det måske også er nemmere at få indflydelse i de mindre klasser, fordi de ikke har så meget [fagligt, red.], som de skal nå, hvor at heroppe [i udskolingen, red.] kan det godt være, at det er

lidt sværere at finde tiden til det. Selvom man nogle gange har brug for måske bare en dag, hvor man laver noget andet – altså til for eksempel at gå en tur eller et eller andet, så er det måske svært at finde tiden til det heroppe i 8.-9. klasse. (Elev fra 9. klasse)

Flere skoler har arbejdet med et mere aktivt elevråd, der bliver involveret i større beslutninger på skolerne. I den ene kommune er der således nedsat et fælles elevråd på tværs af skolerne, der ligeledes kan deltage i evalueringsaktiviteter og møder om arbejdet med velfærdsaftalerne for at repræsentere elevperspektivet.

Der ses en positiv udvikling i ledernes vurdering af formaliseret elevinddragelse i form af, at elevernes perspektiver inddrages i forhold til undervisningen via elevråd. I medarbejdernes svar ses også en lille positiv udvikling i deres vurdering af, hvorvidt elevrådet har indflydelse på undervisningen (se evt. Bilag 2 i Bilagsrapport).

Inddragelse af forældre

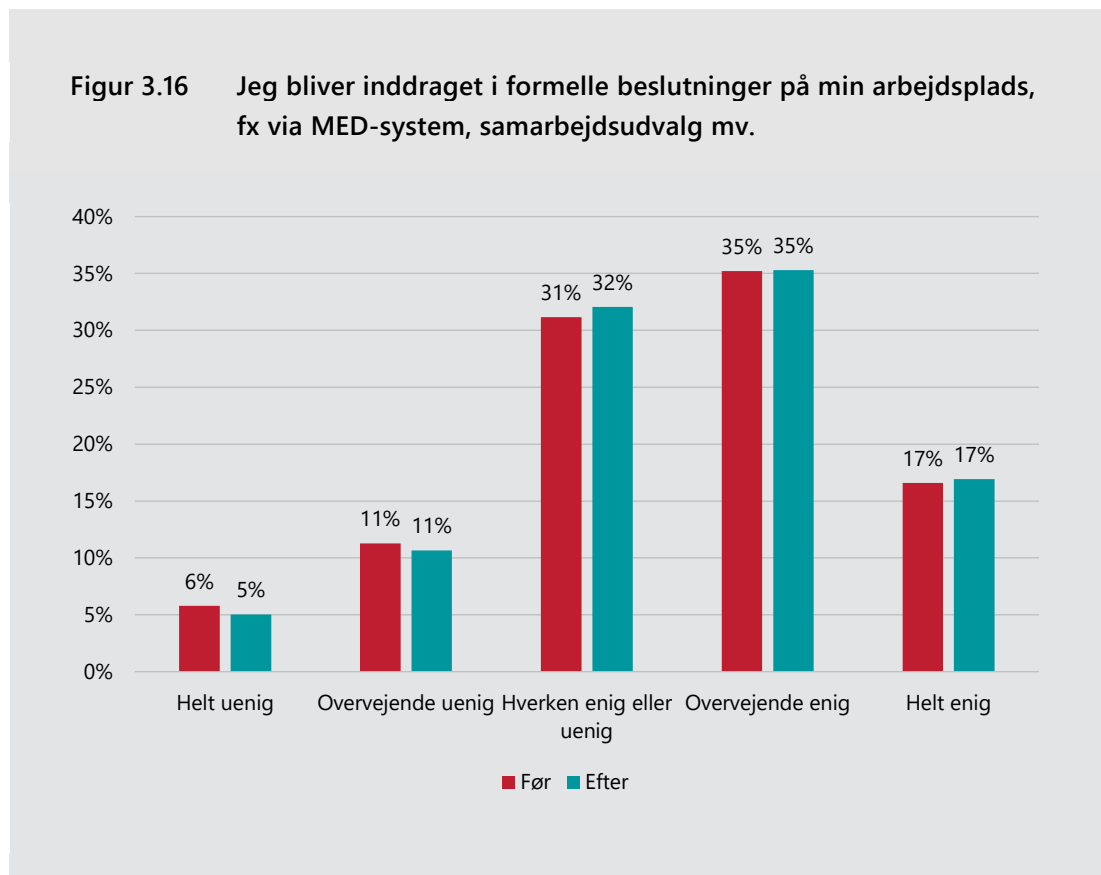
I de indledende faser af frisættelsen blev forældre, elever og lærere inviteret med til ideudvikling (se Hjelmar et al., 2023, s. 83). Ud fra forældreinterviewene synes den efterfølgende inddragelse og involvering af forældre i arbejdet med velfærdsaftalen at være begrænset. Ligeledes har frisættelsen i løbet af projektperioden ikke været særligt synlig for forældrene. Forældrene nævner, at dette både skyldes, at formidlingen af forsøget har været aftagende, men også fordi forældre, der ikke har haft børn i skolen forud for frisættelsen, oplever skolens organisering og aktiviteter som normalen.

Inddragelsen af forældre i arbejdet med velfærdsaftalen er heller ikke noget, der går igen i svarene fra skoleledere og medarbejdere. Der er dog eksempler på et styrket skole-hjem-samarbejde under frisættelsen. En skole har fx anvendt timerne fra afskaffelsen af elevplaner til mere direkte kontakt mellem skolens medarbejdere og elevernes forældre. Det er sket i form af flere årlige skolehjemsamtaler, forældremøder og sociale arrangementer i klassen. I de kommunale aktivitetsbeskrivelser står det anført, at skolen ligger i toppen blandt forældretilfredshed i kommunen.

Der er også eksempler på ændringer i skolebestyrelsens arbejde på flere skoler. Bestyrelsesmedlemmer i flere skolebestyrelser giver udtryk for, at samarbejdet mellem skoleledelserne og skolebestyrelserne er blevet et mere reelt samarbejde, hvor bestyrelsens handle- og beslutningsrum er blevet større. Ligeledes har skolebestyrelsen oplevet, at deres arbejde også har ændret sig med frisættelsen. De har lagt mere frihed ud til medarbejderne og samtidig søgt at være rammesættende i forhold til, hvilke områder skolerne skulle arbejde med.

3.4.4 Formel medarbejderinddragelse

Figur 3.16 viser, hvorvidt medarbejderne vurderer, om de bliver inddraget i formelle beslutninger på deres arbejdsplads, fx via MED-system, samarbejdsudvalg mv.:



Anm.: Medarbejdere: n = 2.383. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau og signifikans givet ved t-test. Se også Bilagsrapport, Bilagsfigur 3.53.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at der ikke er sket en signifikant udvikling fra førmålingen til eftermålingen i medarbejdernes oplevelse af at være inddraget i beslutninger på deres arbejdsplads via formelle fora.

Medarbejderinddragelse via formelle fora på arbejdspladsen var ikke et element, der generelt blev fremhævet i de kvalitative interviews blandt hverken skoleledere eller medarbejdere. Der er heller ikke fra forsøgskommunerne beskrivelser af forsøgsaktiviteter, der går på at øge inddragelsen af medarbejdere via formelle fora.

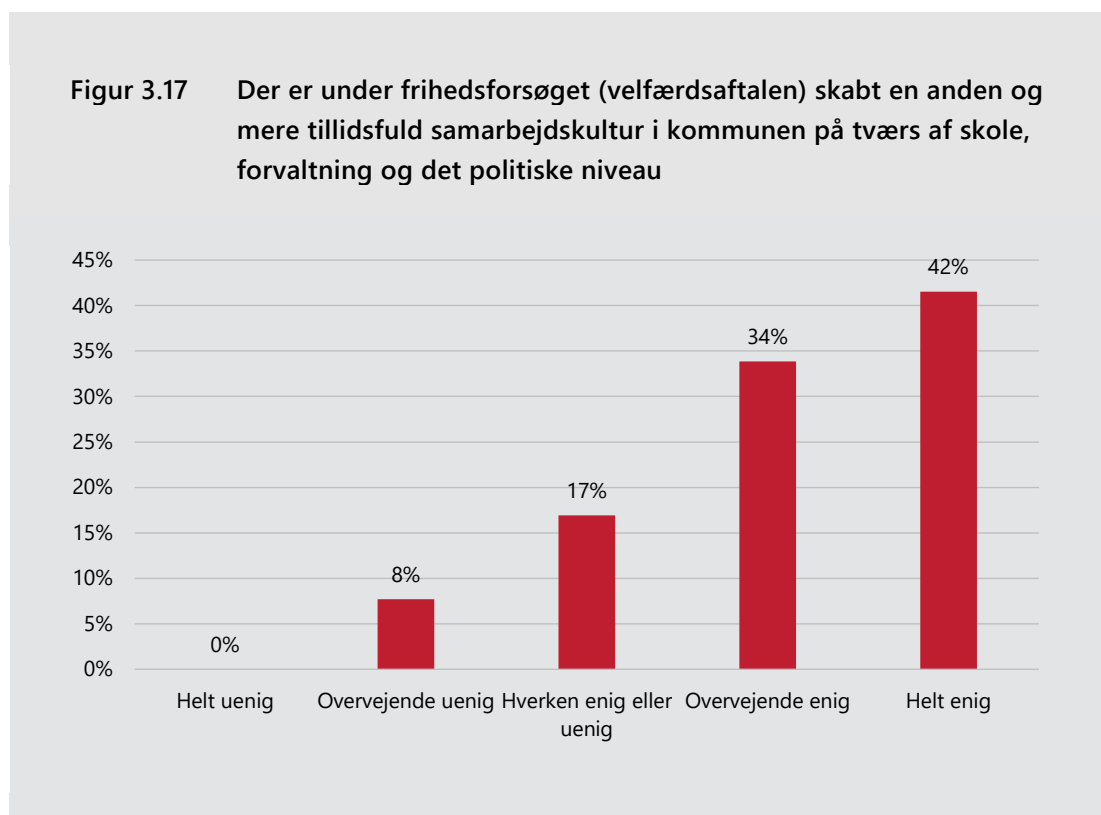
3.5 Øvrige forhold

Der er en række øvrige forhold, som ikke direkte er indeholdt i velfærdsaftalerne, og som har vist sig at have betydning for virkningerne af arbejdet med velfærdsaftalerne. I dette afsnit belyser vi:

- Styring, tillid og kultur
- Ressourcer, medarbejdertid og kommunale forudsætninger.

3.5.1 Styring, tillid og kultur

Figur 3.17 viser, hvorvidt skolelederne vurderer, at der under frihedsforsøget er skabt en anden og mere tillidsfuld samarbejdskultur i kommunen på tværs af skole, forvaltning og det politiske niveau:



Anm.: Ledere n = 65.

Kilde: VIVE-survey i 2024.

76 % af skolelederne vurderer, at der er blevet skabt en anden og mere tillidsfuld samarbejdskultur i kommunen på tværs af skole, forvaltning og det politiske niveau.

Ligeledes er det værd at bemærke, at ingen ledere vurderer sig "helt uenig" i udsagnet.

Generelt vurderer lederne, at der er en mindre stram kommunal og statslig styring af folkeskoleområdet fra før til efter arbejdet med velfærdsaftalen, og en positiv udvikling i at den statslige og kommunale styring understøtter deres muligheder for at udøve ledelse (se bilagsrapport, Bilag 2).

Interviews med politikere, forvaltning, skoleledere og medarbejdere peger på, at velfærdsaftalen har skabt en mere tillidsfuld samarbejdskultur i kommunen på tværs af skole, forvaltning og politikere. De interviewede beskriver en ny tilgang til ledelse og skoleudvikling, der er opstået gennem arbejdet med velfærdsaftalen. I de to kommuner er der sket et skift fra en mere central styring til en mere decentral og tillidsbaseret ledelsesmodel.

Politikernes rolle er blevet mere dialog søgende

De nye samarbejdsformer mellem skole, forvaltning og politikere beskrives som en ny måde at tænke ledelse, styring og samarbejde på, der rækker ud over de enkelte forsøgsaktiviteter lokalt på skolerne. En politiker beskriver det på følgende måde:

Altså, hvis man nu skulle forestille sig, at [navn, red.] skulle være udvalgsformand i næste periode, og han kom til mig med sager om sådan nogle detailreguleringssager – altså, du ville jo aldrig gøre det. Det ville jo være helt ulogisk, fordi det er ikke den måde, vi leder på længere. Så for mig har det vigtigste med frihedsbesøget i langt højere grad handlet om, hvem der har hvilken ledelsesopgave, og at få det tydeliggjort. Og når vi lykkes med det politisk, så bliver de glade på skolerne, og når de lykkes med det på skolerne, så er det godt for børnene. (Politiker, kommune 2)

Det bliver i undersøgelsen beskrevet, at tidligere var politikernes rolle typisk baseret på formulering og opfølgning på mål, men efter frisættelsen har politikerne i begge kommuner arbejdet mere aktivt med tillidsbaseret ledelse. Dialogen er blevet det centrale omdrejningspunkt for tilliden, hvor politikerne har tæt kontakt med skolerne for at få indblik i deres udfordringer og resultater:

Men altså før, der bad man nok lidt mere om redegørelser. Så beder man forvaltningen om en redegørelse, så ryger den helt ud til skolen om en redegørelse og så videre. Det gør vi sådan set ikke længere. Det kan være, at det kommer igen – men det håber jeg egentlig ikke, fordi det har egentlig aldrig været noget, som nogen er blevet rigere af. Tværtimod, så er der kun nogen, der er blevet fattigere på timer. Det, som vi gør i dag, det er

nok mere at tage dialogen inden for udvalget og så få en tilbagerapportering på, om man har haft en dialog ude på skolen. (Politiker, kommune 1)

I forlængelse heraf bestræber politikere sig i højere grad end tidligere på at "gå med" på forslag fra skoleledelserne for at støtte lokale løsninger. Et konkret eksempel er, at politikerne i den ene kommune har accepteret, at et dagtilbud lægges sammen med den lokale skole frem for andre dagtilbud. Denne beslutning kom efter en henvendelse fra dagtilbuddet og skolen i forbindelse med en ny distriktsstruktur på dagtilbudsområdet.

Arbejdet med velfærdsaftalen har også fra et kommunalpolitisk perspektiv tydeliggjort overvejelser om, hvordan skolevæsenet skal ledes under en frihedsdagsorden. Decentralisering af beslutningskompetencen har givet skolerne større frihed til at håndtere egne udfordringer, men det har også vist behovet for en balance mellem lokal autonomi og en fælles politisk retning, der skaber fokus på at løse større tværgående udfordringer i et fælles skolevæsen.

Tilmed har velfærdsaftalerne sat fokus på den lokale ledelse, hvor det har været tydeligt, at skiftet mod mere frihed stiller nye krav til, hvilken type ledelse der er nødvendig. Politikere har oplevet, at nogle skoleledere har haft svært ved at leve op til disse nye krav, hvilket har øget opmærksomheden på, hvilken type ledelse man fra politisk side ønsker på skolerne.

Forvaltningens rolle er at understøtte lokal udvikling

Arbejdet med velfærdsaftalerne på skoleområdet har ført til et skift i opfattelsen af egen rolle. Forvaltningen fungerer under frisættelsen i højere grad end tidligere som en facilitator, der understøtter skoleledelserne i at navigere i den frihed, de har fået tildelt.

I takt med ændringerne i forvaltningens rolle er der sket et skifte i fokus fra at skabe ensartethed på tværs af skoler til et fokus på tilpasning til lokale behov på skolerne. Tidligere var der en klar tendens til at pålægge alle skoler ens forpligtelser, som fx at alle skulle sørge for, at eleverne bevægede sig i 40 minutter dagligt. Denne tilgang betød, at når en skole fandt en succesfuld løsning, blev der hurtigt presset på for, at alle andre skoler også skulle implementere den samme metode. I dag er denne tankegang ændret. Forvaltningen anerkender i højere grad, at forskellige skoler kan have forskellige behov og løsninger. Det er blevet accepteret, at skoler kan løse udfordringer på forskellige måder.

I stedet for at forvaltningen skaber detaljerede procedurer for udførelsen af tiltag, fokuserer den nu på at sikre gode rammer, der giver skolerne mulighed for at finde deres egne løsninger. Dette skifte indebærer en øget decentralisering af beslut-

ningskompetencen, hvor skolerne nu har frihed til at vælge og fravælge forskellige indsatser og projekter, der passer til deres specifikke behov:

Men når jeg sådan ser tilbage, så er det (...) jeg selv tager med mig, at det handler om ledelse. Det er en friheds-, og det er en styringspolitik, men egentlig også en ledelsesreform. For det at bedrive skoleledelse er noget andet i et frihedsforsøg, end det var før. Det er langt mere procesfacilitering i min optik. Det er at modne de gode processer og villigheden til at gøre noget derude. Altså skabe den der motivation og begejstring. Det er ikke at sige "Værsgo, her er friheden, og så læner jeg [forvaltningen, red.] mig tilbage og kigger". Det er stadigvæk at sætte en retning og at have nogle forventninger. Men alligevel procesfacilitere det. (Forvaltning, kommune 2)

Skolelederens rolle som procesfacilitator

Det fremgår af interviewene, at arbejdet med velfærdsaftalen stiller nye krav til skolelederens rolle, særligt i samarbejdet med forvaltningen og politikere samt i forhold til at involvere medarbejderne på de enkelte skoler i skolens strategiske udvikling.

Flere skoleledere oplevede i starten af velfærdsaftalen et stort politisk pres for at formidle "den gode historie" og fremvise succesfulde eksempler på, hvad frisættelsen kunne føre til. I løbet af forsøgsperioden er dette pres dog aftaget, og der er opstået en mere nuanceret interesse fra politisk side i forhold til, hvordan skolerne konkret arbejder med friheden og håndterer udfordringerne.

Under frisættelsen har skoleledelsen i høj grad arbejdet med at skabe retning og ejerskab blandt medarbejdere. Det betyder, at de har arbejdet mere procesfaciliterende, end de har gjort tidligere. Fokus har været på at sætte en retning for frisættelsen samtidig med, at man som leder har udvist tillid og givet en udstrakt grad af faglig frihed til medarbejderne.

Det har været en udfordrende rolle for flere ledere. I en af kommunerne har man søgt at imødekomme denne udfordring ved at facilitere stærke fora på tværs af skoleledelser til sparring og dialog om tværgående udfordringer.

Flere ledere italesætter, at frisættelsen har givet mulighed for at udvikle lederrollen:

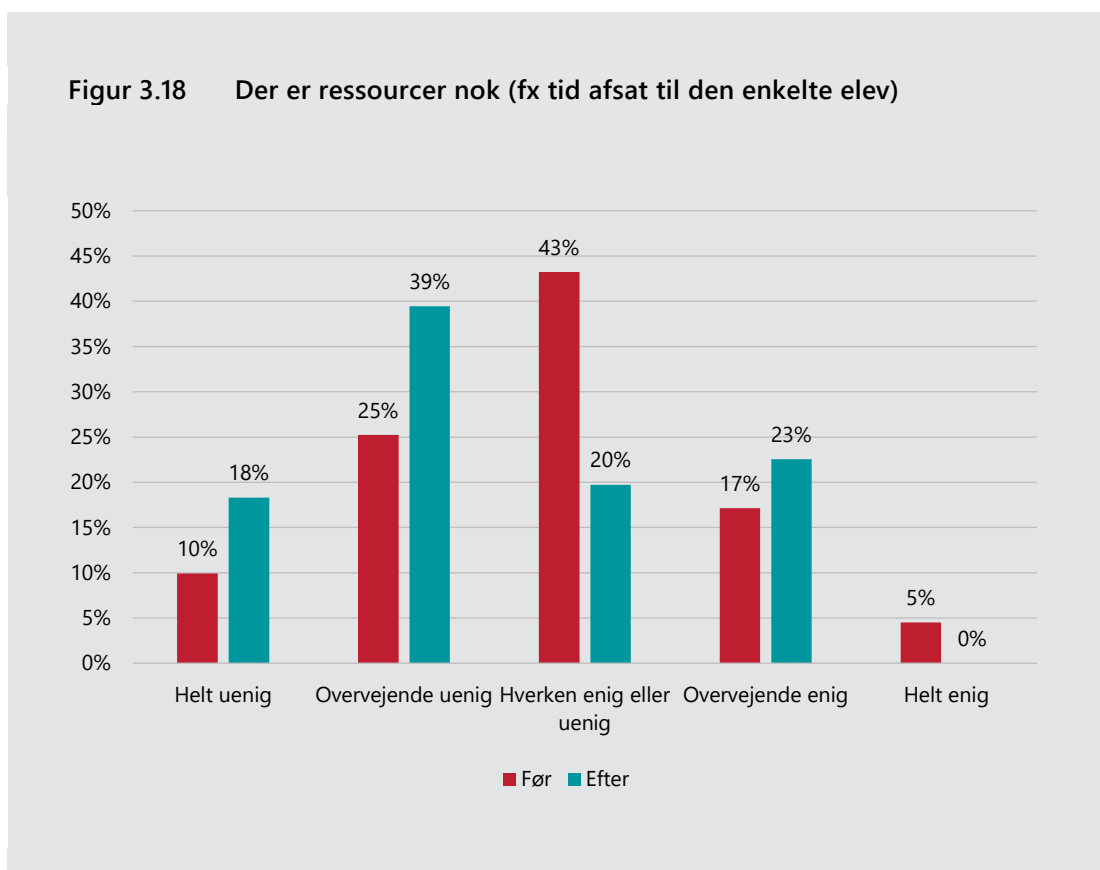
Frihedsforsøget har i høj grad påvirket lederrollen og givet os en mulighed for at udforske nye måder at lede på. Det har været en rejse væk fra den traditionelle rolle som koordinator til en mere strategisk ledelsesposition, hvor fokus er på kulturforandringer og involvering af medarbejdere og

elever. Uden frihedsforsøget ville vi ikke have implementeret fleksibel skolestart, hvor børn kan starte flere gange om året, fordi vi tidligere har været hæmmet af strukturelle barrierer og et fastlåst mindset. (Skoleleder)

3.5.2 Ressourcer, medarbejdertid og kommunale forudsætninger

Ressourcer

Figur 3.18 viser, hvorvidt lederne vurderer, om der er ressourcer nok (fx tid afsat til den enkelte elev) på deres skole:



Anm.: Ledere: n = 182. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejler er klyngekorrigeret på respondentniveau og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.55.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Det fremgår af figuren, at der er signifikant flere ledere (57 %), der i eftermålingen vurderer, at der mangler ressourcer sammenlignet med førmålingen (35 %).

I de åbne svar i spørgeskemaundersøgelsen ser vi, at mange medarbejdere også fremhæver manglende ressourcer som en begrænsning. Oplevelsen af økonomiske

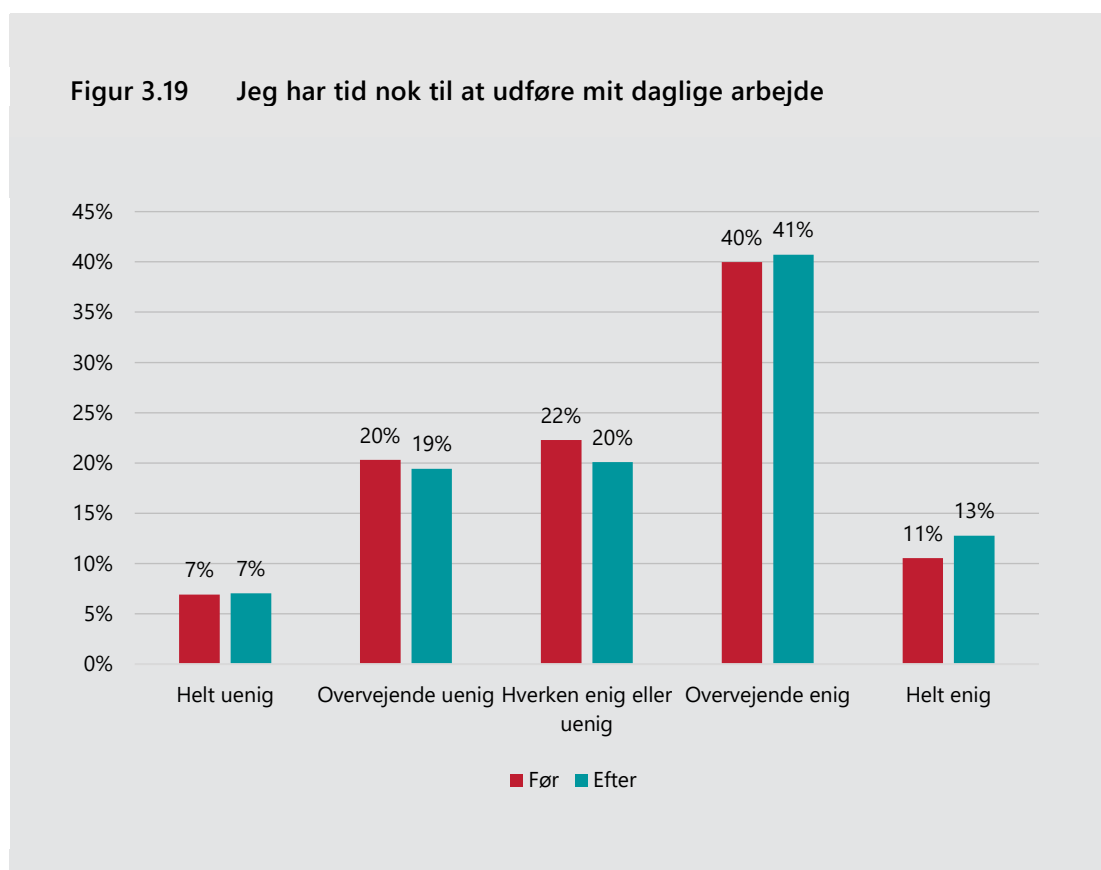
besparelser og en manglende økonomi til indkøb af undervisningsmaterialer, muligheder for udflugter m.m. går igen i de åbne svar.

Interviews med skoleledelse, medarbejdere og forældrerepræsentanter i skolebestyrelsen peger ligeledes på, at økonomiske begrænsninger og oplevelsen af besparelser begrænser, hvor meget friheden kan realiseres i praksis. Især ønsket om mindre hold og flere voksne i undervisningen nævnes.

Det fremgår af dokumenter på området, at der i forsøgsperioden ikke er truffet politiske beslutninger om generelle besparelser på folkeskoleområdet. Et dokument fra Esbjerg Kommune viser dog, at skoleområdet er under økonomisk pres på grund af en rammebesparelse på 0,3 %, som også gælder for andre kommunale områder (Esbjerg Kommune, 2024).

Medarbejderes tid til opgaven

Figur 3.19 viser, hvorvidt medarbejderne vurderer, om de har tid nok til at udføre deres daglige arbejde:



Anm.: Medarbejdere: n = 2.327. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,05$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.56.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figuren viser, at der er sket en mindre, men signifikant ændring i medarbejdernes vurdering af, om de har tid nok til de daglige opgaver. Henholdsvis 41 % i førmålingen og 44 % i eftermålingen svarer, at de er "overvejende enige" eller "helt enige" i, at der er tid nok til det daglige arbejde.

Forskelle i kommunale forudsætninger

Begge kommuner har foretaget væsentlige ændringer i skolestrukturen i forsøgsperioden, og det kan have påvirket arbejdet med velfærdsaftalerne.

I Holbæk Kommune blev der som led i budgetforhandlingerne for 2021-2024 vedtaget en ny skolestruktur. Kommunen gik fra fire store skoler til 11 selvstændige skoler med deres egne ledelser og skolebestyrelser.

I Esbjerg Kommune skete en lignende omstrukturering i 2024. Den tidligere struktur med seks store skoledistrikter blev opløst, og i stedet oprettedes 25 selvstændige skoler med egne ledelser og skolebestyrelser.

Skolestrukturændringerne har medført ansættelse af nye ledelser på en række af skolerne sammenfaldende med frisættelsen. Både i interviews med medarbejdere og i de åbne svar i spørgeskemaundersøgelsen fremhæves det, at de mange lederskift har skabt en ustabilitet i arbejdet med velfærdsaftalen. Skoleledere og medarbejdere har gennemgående oplevet det som udfordrende med implementering af to så store forandringstiltag samtidigt, som indgåelse af velfærdsaftale og ny skolestruktur er.

3.6 Fritidsområdet

Velfærdsaftalen på folkeskoleområdet inkluderer også fritidsområdet. Afsnittet her vil have fokus på arbejdet med velfærdsaftalen på SFO- og klubområdet i Esbjerg og Holbæk Kommune (se også Hjelm et al., 2023).

Det fremgår af interviews med medarbejdere på SFO- og klubområdet, at frisættelsen og de kortere skoledage har skabt en ny dynamik i fritidsdelen, fordi det har skabt en mulighed for at igangsætte aktiviteter i SFO og klub, som før ikke var mulige. Førhen gik mange af de større elever hjem efter skole, da de ikke fandt tiden i SFO og klub tiltrækkende. I dag er oplevelsen anderledes. SFO'en og klubben er i højere grad blevet et socialt samlingspunkt, hvor de ældre elever hænger ud og hygger sig sammen i en klub-lignende atmosfære.

Pædagogerne på SFO- og klubområdet ser denne udvikling som meget positiv, da det giver dem mulighed for at tilbyde længere og mere meningsfulde aktiviteter,

som tidligere var begrænset af korte aktivitetsbånd – i mange tilfælde på kun tre kvarter. Dette har skabt flere muligheder og har været noget, personalet længe har efterspurgt.

Aktiviteter i forbindelse med arbejdet med velfærdsaftalen

En stor del af aktiviteterne, der involverer fritidstilbuddene, centrerer sig om elevernes overgang fra skole til fritidstilbud. Flere skoler arbejder med flydende overgang mellem skole og fritid ved fx at have både lærere og pædagoger tilgængelige for elever i bestemte tidsrum i overgangen mellem skole og fritid. 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.



“Vild SFO” – pædagogisk aktivitet med fokus på biodiversitet

Eksempel på udnyttelsen af mere sammenhængende tid i SFO-tilbud

Som et resultat af arbejdet med velfærdsaftalen er der blevet skabt nye aktiviteter. Blandt andet en aktivitet, der fremmer børn og unges engagement i natur og biodiversitet. Eksemplet på dette er en ugentlig aktivitet, hvor børnene deltager i en "vild SFO," hvor de udforsker naturen og deltager i alt fra praktiske opgaver til læring om biodiversitet.

Aktiviteten er fleksibel, og der deltager altid børn – nogle gange mange, andre gange få – men der er altid interesse for at være med. Denne nye mulighed, som ikke eksisterede tidligere, tager afsæt i en pædagogs interesse for biodiversitet og skaber mulighed for, at eleverne kan udforske naturen og finde på nye kreative måder at lære og opleve biodiversitet på. Dette har også inspireret til at inkludere elementer af science i aktiviteten.

Betydningen af frisættelsen på fritidsområdet på elevniveau

Blandt de pædagoger, der har givet et åbent svar i spørgeskemaundersøgelsen, er det gennemgående, at pædagogerne stræber efter at inddrage eleverne i videst muligt omfang i aktiviteterne. Inddragelsen sker på forskellige måder, fx gennem børnemøder og evalueringsmøder.

I interviewene med elever fremhæves det, at klubtilbuddene er blevet styrket. Eksempelvis tilbydes aktiviteter som rundbold, FIFA og bordtennis. Der er også mulighed for at få mad, enten tilberedt af lærerne eller bestilt udefra. Eleverne beskriver, at klubben er blevet et sted at være sammen med venner frem for at tage hjem efter skoletid:

Det er en klub for 7. klasse-18 år, så man kan også komme, efter man er gået ud af skolen. Men det er mandag og onsdag, og så kan man tage derop og spille rundbold eller FIFA, nogle gange er der mad. Nogle gange laver vi mad, andre gange bestiller vi. Det er virkelig hyggeligt... Der er også bordtennis og et kæmpe fjernsyn. Så har man et sted at være med sine venner, så man ikke bare hænger ud ved Netto... Der kommer også rigtig mange fra andre skoler og nogle, der ikke går i skole længere. (Elev)

Betydningen af frisættelsen på fritidsområdet på medarbejderniveau

I de åbne svar angiver pædagoger i fritidstilbud ligeledes, at arbejdet med velfærdsaftalen har haft en betydelig positiv indvirkning på deres arbejdsglæde – især gennem elementer som de kortere skoledage. Denne ændring har givet eleverne mere tid i SFO, hvilket giver pædagogerne et bedre kendskab til eleverne og muligheden for at igangsætte aktiviteter, som skaber et mere meningsfuldt arbejdsmiljø for pædagogerne.

Flere arbejdstimer i SFO'en har også bidraget positivt til pædagogernes engagement. Et eksempel er, at en pædagog, der tidligere havde flere timer i skolen og færre i SFO'en, ofte var udmattet, når pædagogen endelig nåede til SFO-tiden. Dette har ændret sig, og pædagogen har nu mere energi til at engagere sig i aktiviteterne.

Pædagogerne fremhæver desuden, at frisættelsen har haft en positiv indvirkning på deres arbejdsmiljø ved at give dem større frihed til at udnytte deres faglighed.

Da SFO'en ikke længere er kortpasning, hvor børnene kun var i SFO'en en kort periode, er der nu tid til at igangsætte aktiviteter og skabe en ugeplan, der tilbyder varierede oplevelser. Dette har også fjernet følelsen af, at SFO-tilbuddet var et kortvarigt vakuum, som opstod, når børnene ankom sent og hurtigt skulle hjem:

Det har jeg også kunnet mærke på vores pædagoger på skolen. Det der med, at de ikke først fik børnene 14.45. Og så går de hjem 15.30. Hvad skal man nu lave? Det bliver sådan lidt et vakuum. Nu er der tid til at sætte nogle forskellige aktiviteter i gang. Få lavet en ugeplan over, hvad er det, vi tilbyder ungerne de forskellige dage. (...) Og det ikke bare bliver sådan en kortpasning, inden mor og far kommer hjem, men at man kan være sammen med sine kammerater i lidt længere tid om nogle forskellige aktiviteter. (Medarbejder)

4 Ældreområdet

I aftaler og lov om velfærdsaftaler på ældreområdet frisættes tre kommuner på ældreområdet (Langeland, Middelfart og Viborg Kommuner) inden for nationale hegns-pæle samt lovparagraffer, som forsøgskommunerne fortsat skal efterleve (Regeringen, 2020c).

Det indebærer, at de tre forsøgskommuner frisættes fra udvalgte paragraffer i serviceloven og friplejeboligloven jf. lov om velfærdsaftaler på ældreområdet. Konkret fremgår det af lov om velfærdsaftaler på ældreområdet, at kommunerne kan frisætte sig fra §§ 79 a og 81 a, § 83, stk. 1, 3 og 5, § 83 a, § 84, stk. 1, §§ 86, 90-92, 94 og 94 a, § 139, stk. 2, og §§ 151, 151 b og 151 c i lov om social service og § 8, stk. 1 og 2, og §§ 32 og 33 i lov om friplejeboliger. En opstilling af disse paragraffer, herunder overskrifter for de indsatser og områder, som paragrafferne omhandler, fremgår af Boks 4.1.³²

Lov om velfærdsaftaler på ældreområdet trådte i kraft 15. maj 2021. De endelige velfærdsaftaler mellem regeringen og de enkelte ældrekommuner blev indgået 30. september 2021. Frisættelsen på ældreområdet gælder frem til 1. juli 2025.³³

Undervejs i perioden med velfærdsaftalen har der været mulighed for, at kommunerne kan ansøge om yderligere lovfritagelser. På den baggrund ansøgte Langeland Kommune Social- og Ældreministeriet om yderligere lovgivningsfritagelse i slutningen af 2021. Ansøgningen blev godkendt i 2022 og omfattede yderligere frisættelse i forhold til servicelovens § 112, stk. 1 og §§ 113 og 116 om hjælpemidler, forbrugsgoder og boligindretning (Social- og Ældreministeriet, 2022)³⁴.

Derudover blev der i 2023, efter kommunal anmodning, givet yderligere lovfrisættelse og justeret i velfærdsaftaleloven på ældreområdet. Konkret blev Viborg Kommune frisat fra bestemmelser om hjælpemidler (servicelovens §§ 112, stk. 1, 112 a, 113 a og 113 b), ligesom velfærdsaftaleloven på ældreområdet blev ændret, således at kravet om skriftlighed i alle afgørelser bortfaldt, og det blev muligt for borgere at selvvisitere sig til madservice (Social- og Ældreministeriet, 2023).

På andre områder blev den kommunale anmodning om yderligere lovfritagelse ikke imødekommet. Anmodningerne blev behandlet af Social- og Ældreministeriet. Ministeriet imødekom således ikke en anmodning om lovfrisættelse, hvis hensigt var at

³² Det kan opgøres, at frisættelsen fra paragraffer, i form af den relevante lovtekst, i serviceloven og friplejeboligloven udgør ca. 5 % af den samlede lovtekst i de to love (med optælling fra § 1 til og med ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser).

³³ Velfærdsaftalerne er på ældreområdet blevet forlænget fra 30.09.2024 til 01.07.2025.

³⁴ Langeland Kommune oplyser, at den ekstra frisættelse fra servicelovens § 112, stk. 1 og §§ 113 og 116 ikke har været bragt i spil i konkrete prøvehandlinger i Langeland Kommune.

gøre det muligt for kommunerne at opbevare væske på depot (frem for at væsken afhentes på apoteket) og etablere eget akutlager for visse medicinpræparater. Afslagene blev givet med henvisning til velfærdsaftalelovens § 11, stk. 2, hvorefter sundhedsloven ikke kan fraviges til skade for patientsikkerheden og patientens retsstilling (Social- og Ældreministeriet, 2023).

Boks 4.1 Paragraffer, som kommunerne på ældreområdet er frisat fra jf. lov om velfærdsaftaler

Lov om social service (serviceloven)

- § 79 a (Forebyggende hjemmebesøg)
- § 81 a (Værdighedspolitik)
- § 83 stk. 1, 3 og 5 (Personlig pleje, praktisk hjælp og madservice)
- § 83 a (Rehabiliteringsforløb)
- § 84, stk. 1 (Afløsning eller aflastning af pårørende)
- § 86 (Genoptræning og vedligeholdende træning)
- § 90 (Hjælp leveres i overensstemmelse med kommunens afgørelse)
- §§ 91-92 (Frit valg af leverandør)
- § 94 (Selvudpeget hjælper)
- § 94 a (Mulighed for, at borgeren kan vælge en anden hjælp end den, der er truffet afgørelse om)
- § 139, stk. 2 (Kvalitetsstandarder)
- §§ 151-151 b (Tilsyn på plejehjem og friplejehjem)
- § 151 c (Tilsynspolitik).

Lov om friplejeboliger (friplejeboligloven)

- § 8, stk. 1 og 2 (Forpligtelser for friplejeboligleverandøren)
- § 32 (Afrekning mv. i forhold til friplejeboliger)
- § 33 (Takster for tilsyn med friplejeboliger).

I dette kapitel belyser vi erfaringerne med arbejdet med velfærdsaftalerne og beskriver virkninger af forsøget på borgerniveau samt på medarbejder- og lederniveau.

4.1 Analysens hovedpointer

Igangsatte aktiviteter

- I de tre forsøgskommuner på ældreområdet er der igangsat i alt ca. 120 forsøgsaktiviteter. Forsøgene vedrører nye/ændrede indsatser til borgerne, pårørendeinddragelse, ændrede arbejdsgange/samarbejdsrelationer, dokumentation samt initiativer i forhold til rekruttering/fastholdelse.
- Cirka en fjerdedel af medarbejderne (26 %) har i høj eller meget høj grad arbejdet med velfærdsaftalerne i forsøgsperioden. Markant flere ledere har i høj eller meget høj grad arbejdet med velfærdsaftalerne (60 %).

Virkninger

- I forhold til virkninger for borgerne er den generelle oplevelse blandt medarbejdere og ledere, at der er sket et mindre samlet kvalitetsløft i forsøgsperioden. Det mindre samlede kvalitetsløft dækker over, at medarbejderne oplever, at nogle ældre har modtaget en mærkbart bedre service som følge af forsøgsaktiviteterne, mens andre af kommunens modtagere af ældrepleje i mindre grad har været påvirket af forsøgsaktiviteterne. Medarbejderne oplever især et kvalitetsløft i forhold til bedre at kunne understøtte de ældres personlige pleje og velbefindende, selvbestemmelse og ønsker til aktiviteter/social kontakt. Analysen indikerer, at velfærdsaftalerne har bidraget til det oplevede kvalitetsløft for borgerne.
- Medarbejdere oplever en mindre stigning i deres arbejdsglæde i forsøgsperioden. Analysen indikerer, at kommunernes arbejde med velfærdsaftalerne har bidraget til den øgede arbejdsglæde. Der ses ikke statistisk signifikante virkninger af frisættelsen for medarbejdernes sygefravær og for andelen af medarbejdere, der er stoppet i ansættelsen.
- Blandt lederne er arbejdsglæden samlet set hverken steget eller faldet. Lederne beskriver ledelsesopgaven i forbindelse med frisættelsen som betydelig og spændende, men også vanskelig at håndtere.

Frisættelsens elementer

- Forsøgskommunerne giver generelt udtryk for, at de har oplevet det samlede omfang af den statslige lovfrigtagelse som begrænset – bl.a. fordi sundhedsområdet, voksensocialområdet og dele af serviceloven, der vedrører hjælpemidler, ikke var en del af frisættelsen. Cirka 90 % af de igangsatte aktiviteter har ikke krævet lovfrigtagelse, ifølge kommunernes vurdering. De ca. 10 % af forsøgsaktiviteter, som ifølge kommunerne har

krævet lovfrisættelse, opleves generelt som meningsfulde – og har bl.a. inspireret dele af ældreformen.

- Der er i forsøgsperioden sket en stigning i medarbejdernes oplevelse af deres faglig frihed og i den faglige tillid fra ledelsen, og der er klare indikationer på, at kommunernes arbejde med velfærdsaftalerne har bidraget til dette.
- Frisættelsesforsøgene har givet et øget oplevet fokus på borgerens inddragelse, behov og ønsker. Dette hænger sammen med, at den øgede oplevede faglige frihed hos medarbejderne ofte er blevet brugt til borgercentrerede indsatser og aktiviteter.
- Der er i forsøgsperioden ikke ændret i omfanget af oplevet medarbejderinddragelse via formelle kanaler som fx MED-systemet.
- I forsøgsperioden giver lokale politikere, chefer og ledere generelt udtryk for, at velfærdsaftalen har medvirket til en anden og mere tillidsfuld samarbejdskultur på tværs af udførende enheder, forvaltning og det politiske niveau.
- Øvrige forhold som kommunale besparelser, muligheden for at afsætte tid/ressourcer, lederskift og rekrutteringsproblemer kan påvirke potentialet for virkninger af kommunal frisættelse.

Evalueringens metode

- VIVEs evaluering på ældreområdet baserer sig på et mixed methods-undersøgellesdesign, der bl.a. er velegnet til at belyse medarbejdere og leders oplevelse af mekanismer og virkninger i arbejdet med velfærdsaftalerne (se afsnit 2.4). Derimod er det med det anvendte undersøgelsesdesign vanskeligt at isolere betydningen af frisættelsen, herunder at adskille eventuelle virkninger af velfærdsaftalen fra andre forhold og identificere størrelsen af disse.

4.2 Aktiviteter i forbindelse med velfærdsaftalerne

Følgende afsnit beskriver hovedtemaer i de igangsatte forsøgsaktiviteter, og i hvilken grad medarbejdere og ledere oplever, at de har arbejdet med frisættelsen.

4.2.1 Forsøgsaktiviteter

På tværs af de tre frisatte kommuner på ældreområdet er der som led i velfærdsaftalen igangsat et betydeligt antal forsøgsaktiviteter. Der er stor variation i forhold til,

hvor mange medarbejdere og organisatoriske enheder i ældreplejen, som forsøgsaktiviteterne involverer (Hjelmar et al., 2023).

På baggrund af kommunernes egne opgørelser kan der identificeres i alt ca. 120 forsøgsaktiviteter på ældreområdet, som har været gennemført som en del af velfærdsaftalen.³⁵ Blandt disse ca. 120 forsøgsaktiviteter er det kommunernes oplevelse, at 11 konkrete forsøgsaktiviteter har krævet frisættelse fra national lovgivning (se afsnit 4.4.1). Den resterende, og dermed største andel af forsøgsaktiviteterne, har ikke krævet frisættelse fra national lovgivning, dvs. ca. 90 %. Forsøgsaktiviteterne fordeler sig på tværs af kommunernes mange ældreenheder, herunder de distriktsopdelte hjemmeplejegrupper, de tre kommuners ca. 25 kommunale plejehjem mv.

Kommunerne forklarer fordelingen mellem prøvehandlinger, der har krævet og ikke krævet frisættelse fra national lovgivning, med flere forhold. For det første er serviceloven en rammelovgivning, der i udgangspunktet giver kommunerne ret vide frihedsgrader. For det andet har frisættelsen fra national lovgivning på ældreområdet, ifølge kommunerne, reelt været mindre end håbet. For det tredje er forsøgsaktiviteter i mange tilfælde blevet drevet af lokale ledere og medarbejders ønske om at ændre en konkret lokal praksis. Sådanne lokale praksisændringer har i mange sammenhænge ikke krævet lovgivningsfrisættelse.

Selvom størstedelen af forsøgsaktiviteter ikke har krævet en national lovfritagelse, så er det stadig kommunernes oplevelse, at en betydelig del af aktiviteterne har haft positive virkninger for de tre kommuners borgere og medarbejdere (se afsnit 4.3). Ifølge forsøgskommunerne har velfærdsaftalen således i mange tilfælde været en anledning til at ændre eksisterende praksis, vaner og kultur hos både ledere og medarbejdere.

Over hele perioden med velfærdsaftaler er der kommet nye forsøgsaktiviteter til. Dette illustreres ved, at der ved VIVEs midtvejsevaluering med afsluttet dataindsamling medio 2022 blev optalt lidt over 50 forsøgsaktiviteter, mens der i forbindelse med denne slutevaluering er optalt ca. 120 forsøgsaktiviteter.

Forsøgsaktiviteternes indhold vedrører en række overordnede temaer, hvor der kan sondres mellem nye/ændrede indsatser til borgerne, pårørendeinddragelse, ændrede arbejdsgange/samarbejdsrelationer, dokumentation og rekruttering/fastholdelse (se også Hjelmar et al., 2023). Ligesom det var tilfældet ved VIVEs midtvejsstatus i 2023, så udgør de borgerrettede indsatser og ændringer i arbejdsgange/samarbejde hovedparten af forsøgsaktiviteterne, jf. også Tabel 4.1.

³⁵ Der hersker generelt lidt usikkerhed om, hvordan forsøgsaktiviteter opgøres, herunder fx om den samme overordnede forsøgsaktivitet, der iværksættes flere steder i en organisation, tælles én eller flere gange.

Tabel 4.1. giver eksempler på mangfoldigheden i de igangsatte forsøgsaktiviteter på tværs af ovennævnte temaer. Temaerne fordeler sig på tværs af alle delområder i ældreplejen med flest forsøgsaktiviteter på plejecenter- og hjemmeplejeområdet. Tabel 4.1 har fokus på at give eksempler på forsøgsaktiviteter, der ikke blev præsenteret i VIVEs midtvejsrapport (se Hjelmar et al., 2023). Forsøgsaktiviteterne i tabellen udgør dermed kun et lille udpluk af igangsatte aktiviteter – og de viste forsøgsaktiviteter vil typisk omhandle flere temaer på samme tid (selvom de i Tabel 4.1 for overskuelighedens skyld kun vises som relateret til ét af temaerne).

Tabel 4.1 Eksempler på forsøgsaktiviteter på ældreområdet siden VIVEs midtvejsevaluering

Borgerrettede aktiviteter		Organisationsrettede aktiviteter		Øvrige
Ny/ændret indsats til borger mv.	Pårørendeinddragelse	Ændret arbejdsgang/samarbejde mv.	Reducere dokumentation	Rekruttering /fastholdelse
Afklarende helhedsvurderingsforløb via terapeut fra rehabiliteringsforløb eller træning. Bedre ro om livets afslutning på plejehjemmet. Brobygning til foreningslivet ifm. træning. Fristevogn på plejehjem. Fleksible indsatser i hjemmeplejen kaldet "Fremtidens ældreliv". Ledsagerordning til synshandicappede borgere 67+. Motionsfællesskaber drevet af frivillighed. Selvvisitation til madservice. Selvvisitation til standardhjælpe midler. Styrket demenstilbud til borgere i eget hjem. Tyngdehjælpe midler kan udlånes før bevilling.	Lokal frisættelse af pleje- og omsorgscentre. Målrettet kommunalt tilsyn på plejecentre.	Borgernære teams med nærvissitation i hjemmeplejen. Centralisering af forflytningsvejlederfunktionen. Fleksibel arbejdstid på plejehjem, i hjemmeplejen og i madservice. Medicinsikkerhed ved udskrivelser fra hospitalet. Optimering af arbejdsgangen for faldregistrering. Selvtilrettelæggelse i aften team i hjemmeplejen. Støttestrømper og hjælpemiddel i samme arbejdsgang. Visitor sidder en dag om ugen i hjemmeplejegrupperne. Øget produktivitet via nye arbejdsgange og mere velfærdsteknologi på plejecenter.	Mindre dokumentation og bedre medicinadministration på plejehjem og i hjemmeplejen. Dokumentation – arbejde i tværgående arbejdsgruppe med henblik på at forbedre/reducere dokumentation.	Effektiv introduktion af nye medarbejdere på plejecenter. Onboarding og kompetenceudvikling i hjemmeplejen.

Anm.: For oversigt over forsøgsaktiviteter i de enkelte kommuner, se bl.a. Middelfart Kommune (2024a), Langeland Kommune (2024) og Viborg Kommune (2024).

Kilde: VIVE og kommunerne.

Hensigten med borgerrettede forsøgsaktiviteter (vedr. indsatser til og inddragelse af borgere og pårørende) er at forbedre hjælpen til borgere og/eller at prioritere sådanne indsatser ud fra en faglig og ressourcemæssig vurdering. Tilsvarende er formålet med organisationsrettede forsøgsaktiviteter (vedr. arbejdsgange, samarbejde

og dokumentation) at anvende ressourcer mere effektivt og derved frigøre ressourcer til fx borgernært arbejde eller andre prioriterede indsatser/områder.

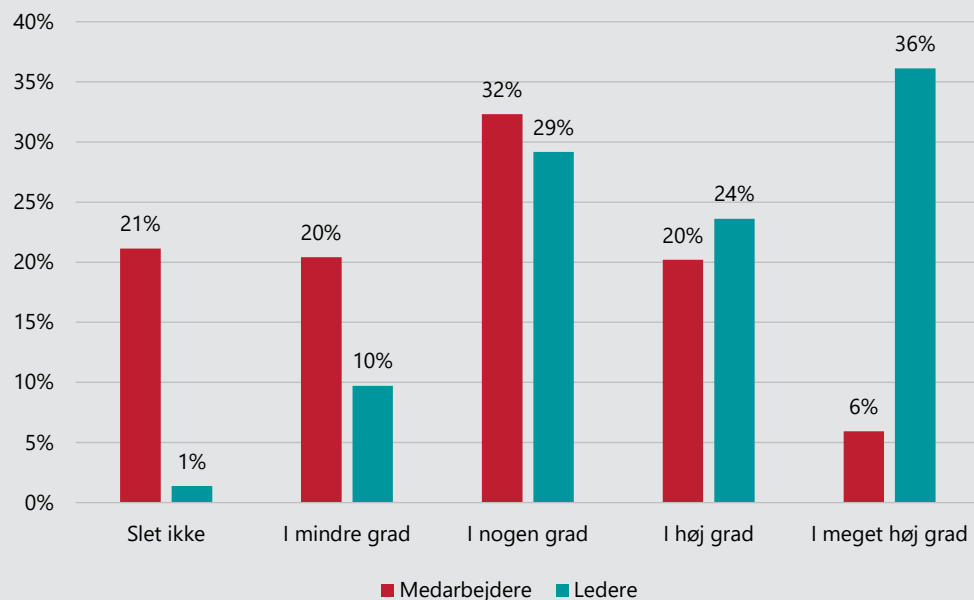
4.2.2 Implementering

Blandt andet på grund af velfærdsaftalens karakter og det forhold, at de fleste forsøgsaktiviteter er drevet nedefra af lokale medarbejdere/ledere, er det ikke alle medarbejdere/ledere, der har arbejdet lige meget med velfærdsaftalen.

I eftermålingen har VIVE spurgt medarbejderne om, i hvilket omfang de har arbejdet med velfærdsaftalen. Figur 4.1 viser, at ca. en fjerdedel af medarbejderne (26 %) angiver at have arbejdet med velfærdsaftalen i høj eller meget høj grad. Omvendt har 4 ud af 10 medarbejdere ikke arbejdet særlig meget med velfærdsaftalen (slet ikke eller i mindre grad). Billedet er nogenlunde det samme, når der udelukkende ses på medarbejdere, som har været ansat i kommunen i hele perioden med velfærdsaftalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.59).³⁶

³⁶ Ældreområdet er typisk er karakteriseret ved relativ stor personaleudskiftning, og det kunne i den sammenhæng antages, at hyppig personaleudskiftning var en hovedårsag til, at 4 ud af 10 medarbejdere i mindre grad eller slet ikke har arbejdet med velfærdsaftalen. Dette lader dog ikke til at være hovedforklaringen, da samme billede gør sig gældende for medarbejdere, som har været ansat i kommunen i hele perioden med velfærdsaftalen.

Figur 4.1 I hvilken grad har du selv arbejdet med frihedsforsøget (velfærdsaftalen)?



Anm.: Medarbejdere: n = 842. Ledere: n = 66. Besvarelser fra medarbejdere og ledere, som på besvarestidspunktet havde været ansat minimum 3 måneder.

Kilde: VIVE-survey i 2024.

Ikke overraskende har lederne arbejdet mere med velfærdsaftalen end medarbejderne. Således har 6 ud af 10 ledere arbejdet med frisættelsen i høj eller meget høj grad (60 %). Billedet er det samme, når der udelukkende ses på ledere, som har været ansat i kommunen i hele perioden med velfærdsaftalen (62 % jf. bilagsrapport, Bilagsfigur 3.59).

Omfanget af medarbejderes og leders arbejde med velfærdsaftalen, sådan som det fremgår af Figur 4.1, stemmer godt overens med indtrykket fra VIVEs interviews i de tre kommuner. De fleste interviewede ledere giver udtryk for, at de næsten alle har arbejdet med velfærdsaftalen, mens det omvendt ikke er alle medarbejdere, som har været involveret i konkrete prøvehandling. Ifølge kommunale informanter har forsøgsaktiviteter især været knyttet op på ledere og medarbejdere, som har haft den fornødne tid samt idéer og motivation til at indgå i prøvehandlingerne.

4.3 Virkninger af arbejdet med velfærdsaftaler

4.3.1 Oplevede virkninger for kvalitet for borgerne

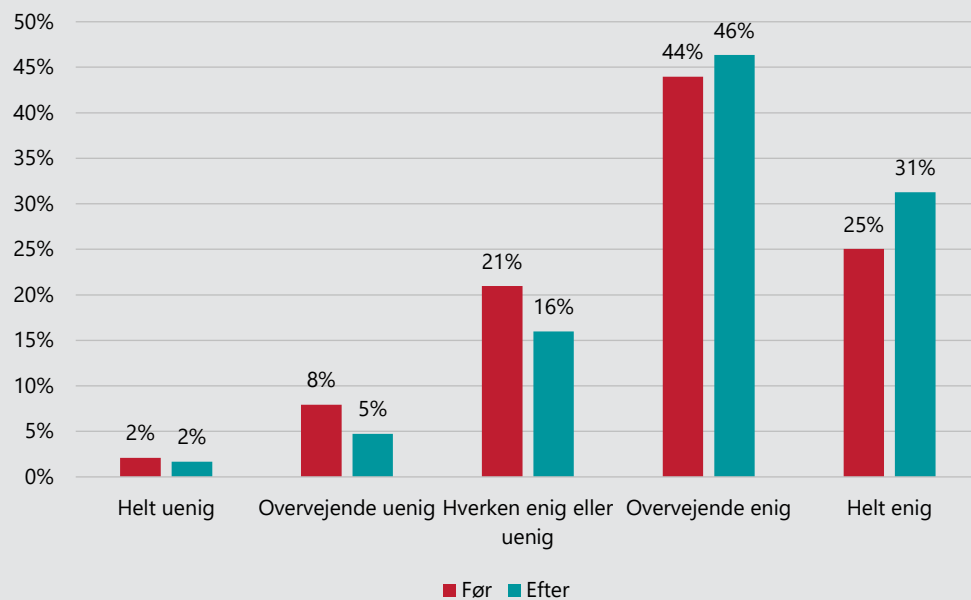
VIVEs data viser³⁷, at medarbejderne generelt oplever, at mange af forsøgsaktiviteter har gjort en positiv forskel for kvaliteten for borgerne. I nogle tilfælde kommer dette direkte til udtryk ved, at borgerrettede forsøgsaktiviteter opleves at have forbedret den leverede hjælp til de ældre, mens det i andre tilfælde kommer til udtryk ved ændrede arbejdsgange, der indirekte opleves at have frigivet tid til borgernær pleje. Generelt er det medarbejdernes vurdering, at velfærdsaftalen samlet har bidraget til et kvalitetsløft for borgerne.

Medarbejderne er dog også tydelige omkring, at det langt fra er alle borgere, som vil have mærket en positiv forskel, der kan henføres til velfærdsaftalen. Dels har en del medarbejdere kun arbejdet med velfærdsaftalen i begrænset omfang, dels har mange forsøgsaktiviteter fokuseret på en mindre målgruppe af borgere i ældreplejen (se fx afsnit 4.2.1).

Denne oplevelse hos ledere og medarbejdere af, at velfærdsaftalen generelt har medført et kvalitetsløft for borgerne fremgår også af VIVEs survey. Figur 4.2 viser således, at de fleste medarbejdere både i før- og eftermålingen oplever, at borgerne får den hjælp, de har brug for. Hvor det i førmålingen var ca. 7 ud af 10 medarbejdere (69 %), som var enige i, at borgerne modtager den fornødne hjælp, så er det i eftermålingen knap 8 ud af 10 (77 %). Stigningen i den gennemsnitlige score på spørgsmålet fra før- til eftermålingen er statistisk signifikant (se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.60).

³⁷ Data består primært fra aktivitetsbeskrivelser fra kommunerne samt interviews og survey med medarbejdere/ledere.

Figur 4.2 Den enkelte borger får den hjælp, som vedkommende har brug for

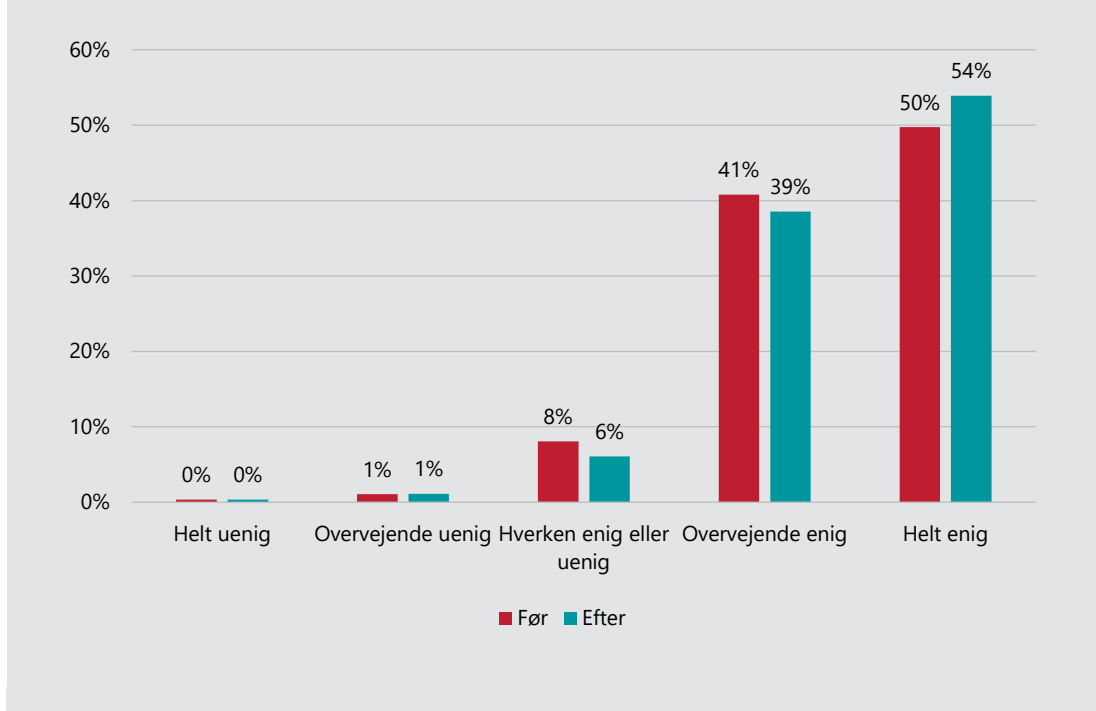


Anm.: Medarbejdere: = 2.617. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejle er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.60.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Den mindre forbedring i den generelle oplevelse af kvalitet, jf. Figur 4.2, genfindes i de øvrige survey-spørgsmål, der vedrører den oplevede faglige kvalitet, herunder medarbejdernes oplevelse af borgers personlig pleje og velbefindende samt oplevelsen af sammenhæng og kontinuitet i indsatserne (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.60-3.65). Der er også en mindre forbedring i medarbejdernes vurdering af, i hvilket omfang vedkommendes arbejde er med til at understøtte kvalitet i hjælpen til borgeren – også selvom vurderingen heraf allerede var på et ganske højt niveau i før-målingen. Dette fremgår af Figur 4.3.

Figur 4.3 Mit arbejde er med til at understøtte en høj kvalitet med hjælpen hos den enkelte borger



Anm.: Medarbejdere: = 2.265. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,05$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.72.

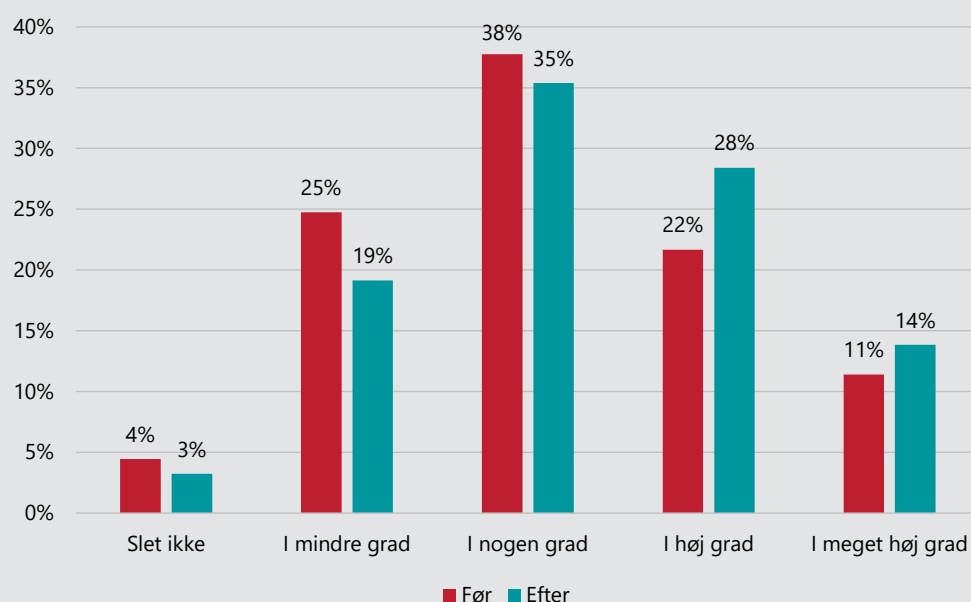
Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

På tværs af de undersøgte dimensioner af kvalitet fremgår det, at forbedringen er størst på de kvalitetsdimensioner, der vedrører understøttelse af borgers ønsker til aktiviteter og social kontakt. Dette fund er i overensstemmelse med VIVEs øvrige dataindsamling (interviews og dokumentindsamling), der peger på, at en væsentlig andel af de gennemførte forsøgsaktiviteter har været målrettet borgere, som har haft behov for hjælp/motivation til at gennemføre aktiviteter, som normalt ikke er en del af kommunens pleje og omsorg. Det har fx omhandlet borgere med relativt få ressourcer, herunder fx borgere med demens og psykisk sygdom.

Et eksempel på dette er aktiviteter, der er givet som en del af indsatsen "Fremtidens Ældrelev" (Middelfart Kommune 2024a). Et formål med denne forsøgsaktivitet har været at gøre plads til indsatser i hjemmeplejen, som fagligt vurderes at kunne øge borgers livskvalitet (se også afsnit 4.4.2). Et andet eksempel er forsøgsaktiviteter vedrørende samarbejde med civilsamfund og frivillige organisationer om fx træningstilbud og caféfællesskaber (se også afsnit 4.4.3).

Figur 4.4 viser, at lidt mere end 4 ud af 10 medarbejdere (42 %) i eftermålingen oplever, at deres arbejdsplads generelt lykkes med at understøtte relevante aktiviteter for borgeren. Dette er en statistisk signikant udvikling sammenlignet med førmålingen, hvor 3 ud af 10 medarbejdere (33 %) havde denne oplevelse.

Figur 4.4 I hvilken grad oplever du, at du og din arbejdsplads lykkes med at levere en hjælp til borgeren af høj kvalitet på følgende områder?
Aktiviteter (fx at bruge tid på aktiviteter, borgeren sætter pris på)

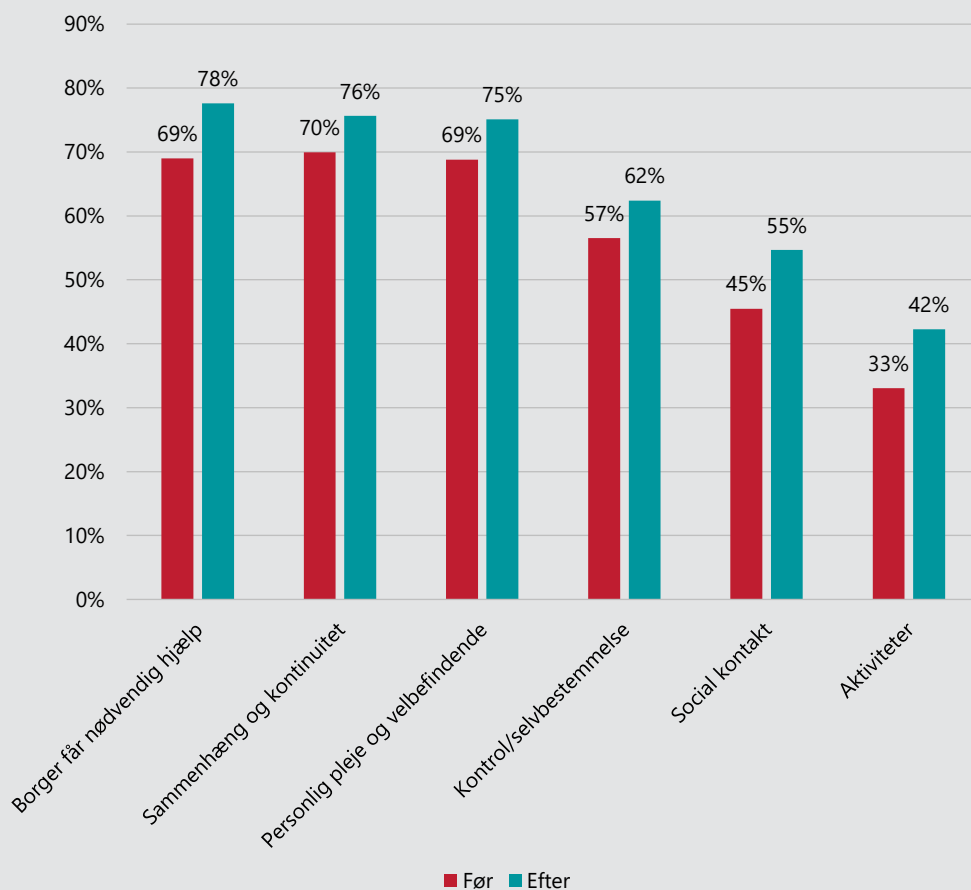


Anm.: Medarbejdere = 2.199. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.70.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Ser man på tværs af de forskellige dimensioner af kvalitet i ældreplejen, tegner der sig et billede af, at medarbejderne samlet set har oplevet en mindre positiv udvikling i den leverede kvalitet til borgerne. Figur 4.5 viser således, at andelen af medarbejdere, der hovedsageligt oplever høj kvalitet, er steget med 6-10 procentpoint på tværs af de seks udvalgte kvalitetsparametre.

Figur 4.5 Andel medarbejdere, der overvejende oplever høj kvalitet på udvalgte parametre



Anm.: Medarbejdere: n = 2.199–2.617. Medarbejdere, der overvejende oplever høj kvalitet, er opgjort som medarbejdere, der har svaret enten 4 ("Overvejede enig / I høj grad") eller 5 ("Helt enig / I meget høj grad") på det pågældende spørgsmål på en skala fra 1-5.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Det er naturligvis svært at afgøre, i hvilket omfang velfærdsaftalerne har været udslagsgivende for den forbedring fra før- til eftermålingen, som fremgår af Figur 4.5. Der er således en række øvrige faktorer, som i perioden også kan have påvirket ældreplejen og medarbejdernes oplevelse af kvalitet.

En måde at nærme sig en vurdering af, hvorvidt det er velfærdsaftalen, som har bidraget til den positive udvikling i den oplevede kvalitet, er at zoome ind på oplevel-

sen af kvalitet for medarbejdere, der har arbejde med frisættelsen i hhv. større og mindre udstrækning.³⁸

Vores analyser peger her på³⁹, at den positive udvikling på de forskellige kvalitetsparametre især drives af en positiv udvikling hos medarbejdere, som **har** arbejdet med frisættelsen. Dette gælder dimensionerne vedrørende borgers personlige pleje og velbefindende, borgers kontrol og selvbestemmelse samt kommunens understøttelse af borgers sociale kontakt og aktiviteter (se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.60-3.72). Dette støtter en fortolkning, hvor velfærdsaftalen har bidraget til den positive udvikling i oplevelsen af kvalitet på de pågældende dimensioner. Fortolkningen støttes også af VIVEs øvrige dataindsamling (primært interviews og aktivitetsbeskrivelser), der jf. afsnit 4.4 tydeliggør de mekanismer, hvorigennem velfærdsaftalen opleves at påvirke kvaliteten positivt, herunder ikke mindst via en oplevelse af øget fagligt råderum/tillid og øget borgercentrering.

For kvalitetsdimensionerne om, hvorvidt borger får den fornødne hjælp, og om der er sammenhæng/kontinuitet i hjælpen, ses der derimod en nogenlunde identisk positiv udvikling for medarbejdere, der både har arbejdet lidt og meget med velfærdsaftalen. Dette kan indikere, at andre faktorer end velfærdsaftalen har haft betydning for den positive udvikling på disse kvalitetsdimensioner, og/eller at frisættelsesprojektet har haft en generel positiv virkning på kvaliteten, uagtet i hvor høj grad den enkelte har arbejdet med velfærdsaftalen⁴⁰.

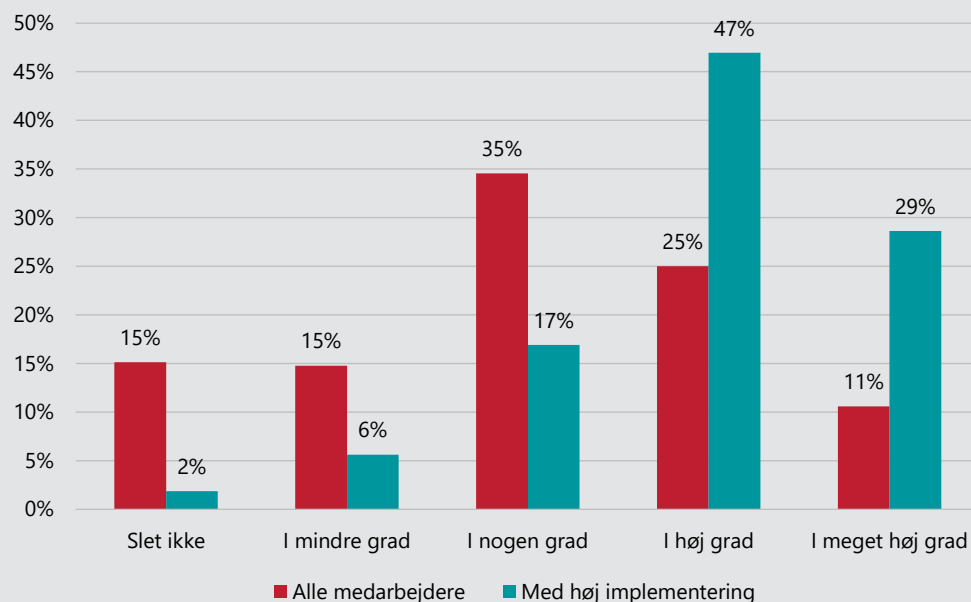
Figur 4.6 viser, at lidt over en tredjedel af medarbejderne (36 %) oplever, at velfærdsaftalen i høj eller meget høj grad har forbedret vedkommendes muligheder for at levere en høj faglig kvalitet til borgerne. Blandt de medarbejdere, som har arbejdet relativt meget med frisættelsen, er det 3 ud af 4 (76 %), som har denne oplevelse. Dette støtter også en fortolkning, hvor arbejdet med velfærdsaftalen har bidraget til det oplevede løft i kvaliteten.

³⁸ Se også bilagsrapport, Bilagstabel 2.35.

³⁹ I bilagsrapporten (Bilag 3) fremgår disse supplerende analyser på Bilagsfigur 3.46-3.59, hvor udviklingen for medarbejdere med hhv. høj og lav implementering sammenlignes fra før- til eftermålingen.

⁴⁰ For eksempel via en generel ændring i kultur og tilgang til arbejdet med borgerne.

Figur 4.6 I hvilken grad oplever du, at frihedsforsøget (velfærdsaftalen) har: Forbedret dine muligheder for at levere en høj faglig kvalitet til borgerne?



Anm.: Alle medarbejdere: n = 860. Medarbejdere med høj implementering: n = 213. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

Sammenlignes medarbejdernes og ledernes oplevelse af kvalitet fra før- til eftermålingen, fremgår det i øvrigt, at lederne på stort set alle dimensioner har oplevet en større forbedring af kvaliteten end medarbejderne (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.60-3.72).

Boksen herunder viser illustrative citater på, hvordan medarbejdere oplever, at konkrete forsøgsaktiviteter har forbedret deres muligheder for at levere kvalitet til borgerne.



Eksempler på, hvordan medarbejderne oplever, at prøvehandlinger kan gøre en positiv forskel for borgere/pårørende

Man skulle måske lige vænne sig til, at nu kunne man godt sige 'Ja' i stedet for 'Nej', når man blev spurgt om noget af borgeren. [...] Man har nogle andre briller på, når man går ind ad døren ude hos borgeren. I stedet for ydelser tænker man, hvordan har borgeren det, hvordan ser hjemmet ud.

Medarbejder i hjemmeplejen, prøvehandling om 'Fremtidens ældreliv' (jf. afsnit 4.4.2)

Vi har haft kvikservice i mange år, men kun haft åbent to gange om ugen. Nu er vi tilgængelige hele tiden, hvor borgerne kan komme ud til vores depot.

Visitator, prøvehandling om 'Visitation til hjælpemidler' (jf. afsnit 4.4.1)

De kommunale tilsyn på plejehjemmene foretages lidt sjældnere, men nu med inddragelse af de pårørende. [...] Og det har givet mange flere nuancer på interviewene. Så de pårørende har egentlig opkvalificeret og kommet med nogle andre vinkler.

Konsulent, prøvehandling om 'Kommunale tilsyn' (jf. afsnit 4.4.1)

Det er VIVEs vurdering, at der ikke eksisterer offentligt tilgængeligt survey- eller registerdata på kommunalt niveau på ældreområdet, som på en valid måde kan be-

lyse udviklingen i kvalitet for borgerne, og som samtidig kan forventes at blive påvirket af velfærdsaftalen.⁴¹

Derimod har VIVE fundet det meningsfuldt at inddrage kommunernes egne beskrivelser og vurderinger/evalueringer af konkrete forsøgsaktiviteter (se særligt afsnit 4.4). For eksempel har Viborg Kommune beskrevet deres forsøgsaktiviteter i seks såkaldte "Prøvehandlingshæfter", hvor fordele og opmærksomhedspunkter for de enkelte forsøgsaktiviteter er dokumenteret, og hvor der er givet en samlet vurdering af den enkelte aktivitet (Viborg Kommune, 2024). Tilsvarende har Langeland Kommune udarbejdet et opsamlende notat i 2024, hvor kommunens forsøgsaktiviteter er beskrevet og vurderet, bl.a. i forhold til, hvor mange borgere aktiviteten har berørt (Langeland Kommune, 2024). Middelfart Kommune har også udarbejdet en sådan oversigt over forsøgsaktiviteter, herunder en beskrivelse og status for de enkelte aktiviteter. Middelfart Kommune har derudover fået foretaget en brugerundersøgelse blandt ca. 200 modtagere af kommunens hjemmepleje i hhv. 2019 og 2024. Undersøgelsen viser, at hjemmeplejemodtagernes overordnede tilfredshed har været nogenlunde uændret fra 2019 til 2024. På det tilfredshedsparameter, der vedrører hjemmeplejemodtagernes oplevelse af selvbestemmelse og indflydelse på hjælpen, findes en positiv udvikling (Middelfart Kommune, 2024b).

Endelig har VIVE selv gennemført interviews med borgere og repræsentanter fra de lokale ældreråd, der har fokuseret på konkrete prøvehandling samt kommunernes overordnede arbejde med velfærdsaftalen. Disse interviews har været med til at informere vurderingen af konkrete prøvehandling samt kommunernes overordnede borgerinddragelse i relation til velfærdsaftalen. VIVE har ikke gennemført spørgeskemaundersøgelser til de ældre i kommunerne, bl.a. fordi det vurderes, at sådanne spørgeskemaundersøgelser vil have svært ved at afdække borgernes syn på de enkelte forsøgsaktiviteter.

4.3.2 Oplevede virkninger for medarbejdertrivsel

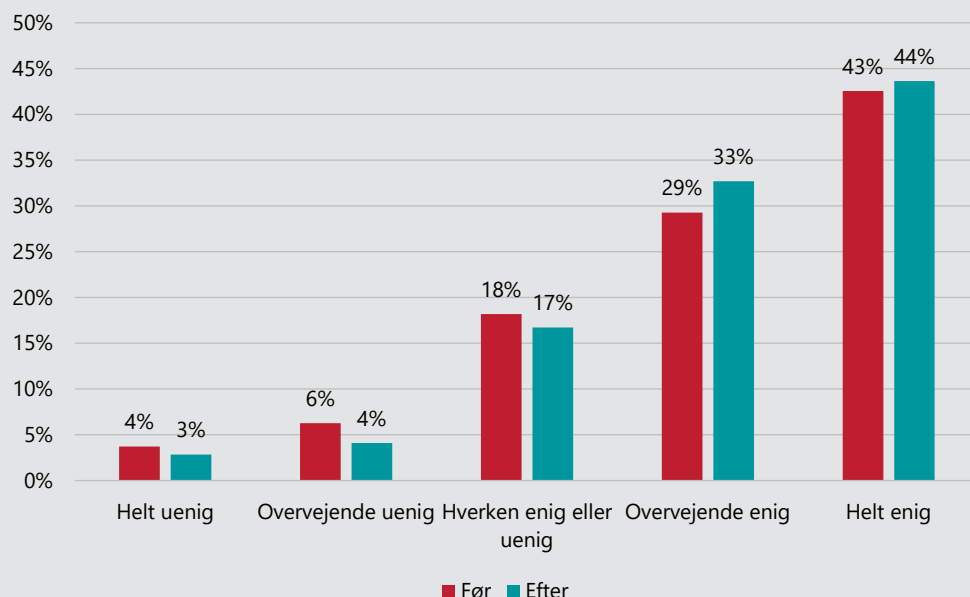
I førmålingen fremgik det, at der i udgangspunktet var en forholdsvis høj medarbejdertrivsel i de tre kommuners ældrepleje. Dette gælder både i forhold til medarbejdernes glæde ved deres daglige arbejde, og i forhold til, om medarbejderne vil anbefale deres arbejde til andre (Hjelmar et al., 2022).

Som det fremgår af Figur 4.7, er dette også i tilfældet i eftermålingen, hvor 77 % af medarbejderne vil anbefale deres arbejde til andre. Til sammenligning var andelen

⁴¹ Det eksisterende data, som kommer tættest på at opfylde kriteriet, er antallet af forebyggelige sygehusophold for hjemmehjælpsmodtagere. Dette data er dog langt fra dækkende for alle kommuner/alle år og derfor ikke påvirkelig af den kommunale sundhedsindsats, som ikke har været en del af lovfrisættelsen. På den baggrund er denne indikator fravalgt som en del af evalueringen, men dog til orientering af rapporten i bilagsrapporten (bilag, Bilagsfigur 3.62-3.64).

72 % i førmålingen. Denne mindre stigning er statistisk signifikant. Supplerende analyser viser, at der for dette spørgsmål ikke er en signifikant forskel i udviklingen for de medarbejdere, der har arbejdet hhv. relativt meget og relativt lidt med frisættelsen.

Figur 4.7 Jeg vil anbefale mit arbejde til andre



Anm.: Medarbejdere: = 2.726. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorregeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.74.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Omvendt viser det sig, at den positive udvikling på de trivselsindikatorer, der vedrører daglig arbejdsglæde, primært drives af medarbejdere, som har arbejdet meget med velfærdsaftalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.77). Dette støtter en fortolkning, hvor velfærdsaftalen har bidraget til den mindre positive udvikling i medarbejdernes arbejdsglæde. Fortolkningen støttes også af VIVEs øvrige dataindsamling (primært interviews), hvor medarbejdere peger på, at særligt oplevelsen af øget fagligt råderum og øget faglig tillid fra ledelsen bidrager til øget arbejdsglæde og motivation.

Boksen herunder giver illustrative beskrivelser, hvordan medarbejdere oplever, at konkrete prøvehandling har forbedret deres arbejdsglæde, fx som en følge af øget fleksibilitet, øget fagligt råderum og tidsbesparende arbejdsgange.



Eksempler på, hvordan medarbejderne oplever, at prøvehandlinger kan gøre en positiv forskel for medarbejdertrivsel

Vi har kørt fleksible arbejdstider. For hjemmeplejen har det været gennemgående genialt, og for os har det været sat helt fri. [...] Vi er heller ikke på samme måde udfordret af, at der er spildtid, fordi vi har dispenseringer og klippekort og andre ting, som kan ligge i enderne.

Medarbejder i hjemmeplejen, prøvehandling om 'Fleksibel arbejdstid' (jf. afsnit 4.4.4)

Så det er egentlig de hverdagsrehabiliterende terapeuter, der har en stor opgave i at vurdere og lave nogle gode beskrivelser. [...] Vi kommer så på banen til allersidst, når terapeuterne skriver til os, hvad de har vurderet. Og så er vi som regel altid enige. Så på den måde er det jo meget tidsbesparende for os.

Visitator, prøvehandling om 'Afkørende helhedsvurderingsforløb' (jf. afsnit 4.4.1)

Vi har lagt det ud til assistenterne selv at op- og nedjustere i deres uddelegerede sundhedslovsydelse. Det vil sige, er der en medarbejder, som har brug for mere tid til at give fx noget medicin, så kan de selv gå ind til deres planlægger og få mere tid, uden at sygeplejersken skal ind over. Det betyder enormt meget for os – også imellem os. Det er tillid til hinanden på en anden måde.

Sygeplejerske, prøvehandling om overdragede sundhedslovsydelse

Hvor lederne var mere positive end medarbejderne i forhold til udviklingen i den oplevede kvalitet, så forholder det sig anderledes med trivslen. Således er ledernes trivsel generelt set hverken steget eller faldet fra før- til eftermålingen (se bilags-

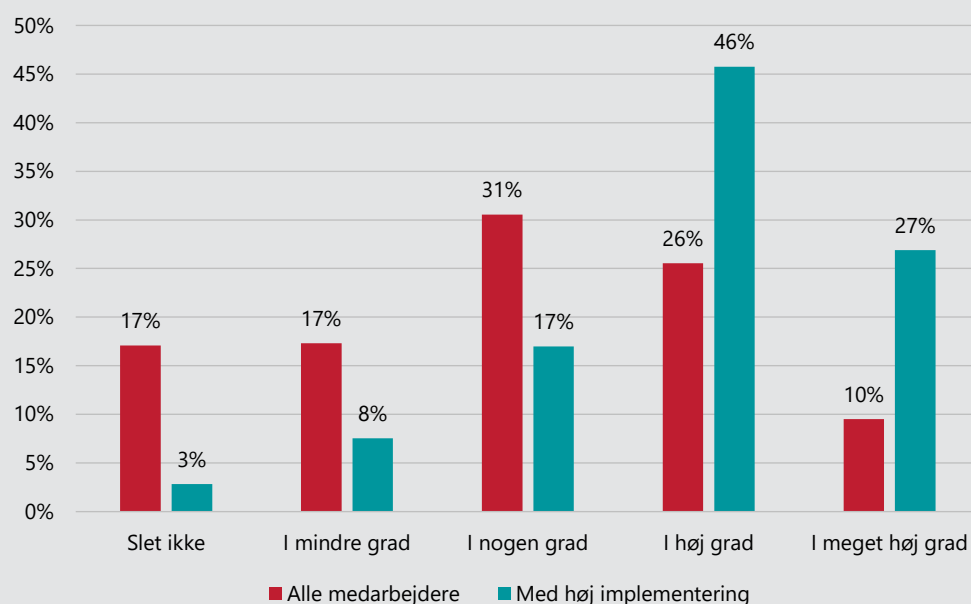
rapport, Bilagstabel 3.60 og 3.62). Dette underbygges af de kvalitative interviews, hvor lederne i flere sammenhænge beskriver arbejdet med velfærdsaftalen som en betydelig ledelsesopgave.

For eksempel har nogle ledere skullet omstille sig til en mere faciliterende tilgang til ledelse med henblik på i højere grad at understøtte medarbejdernes idéer, løsninger og faglige stillingtagen. Derudover har det ofte været en stor ledelsesopgave at formidle indholdet af velfærdsaftalen til medarbejderne, herunder at afstemme medarbejdernes forventninger til frisættelsen med de reelle muligheder. En del ledere nævner fx, at mange medarbejdere har haft urealistisk høje forventninger til bl.a. ændringer i deres dokumentationsbyrde som følge af velfærdsaftalen. En leder for et plejehjem, der har arbejdet med dokumentation, fortæller:

Det har faktisk været ret svært. Medarbejderne tænkte, at så blev vi bare frisat, og så skulle vi ikke dokumentere mere. [...] Dokumentationen forsvinder jo ikke. Men igen lavede man så en prøvehandling et sted, hvor de fandt ud af, hvor det er henne, man kan gøre det smartere i vores dokumentation. Hvordan man kan sikre, at alt står rigtigt og få det givet videre, så alle på plejehjemmet bliver dygtigere til at dokumentere de præcise ting. (Leder på plejehjem)

Figur 4.8 giver et samlet billede af medarbejdernes oplevelse af velfærdsaftalens betydning for deres trivsel. Figuren viser, at lidt over en tredjedel af medarbejderne (36 %) i høj eller meget høj grad oplever, at deres trivsel er øget som følge af frisættelsen. Blandt de medarbejdere, som har arbejdet meget med velfærdsaftalen, er det tilsvarende knap 3 ud af 4 (73 %) som oplever, at velfærdsaftalen i høj eller meget høj grad har bidraget til at øge deres trivsel.

Figur 4.8 I hvilken grad oplever du, at frihedsforsøget (velfærdsaftalen) har: Øget min trivsel som medarbejder?



Anm.: Alle medarbejdere: n = 861. Medarbejdere med høj implementering: n = 212. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

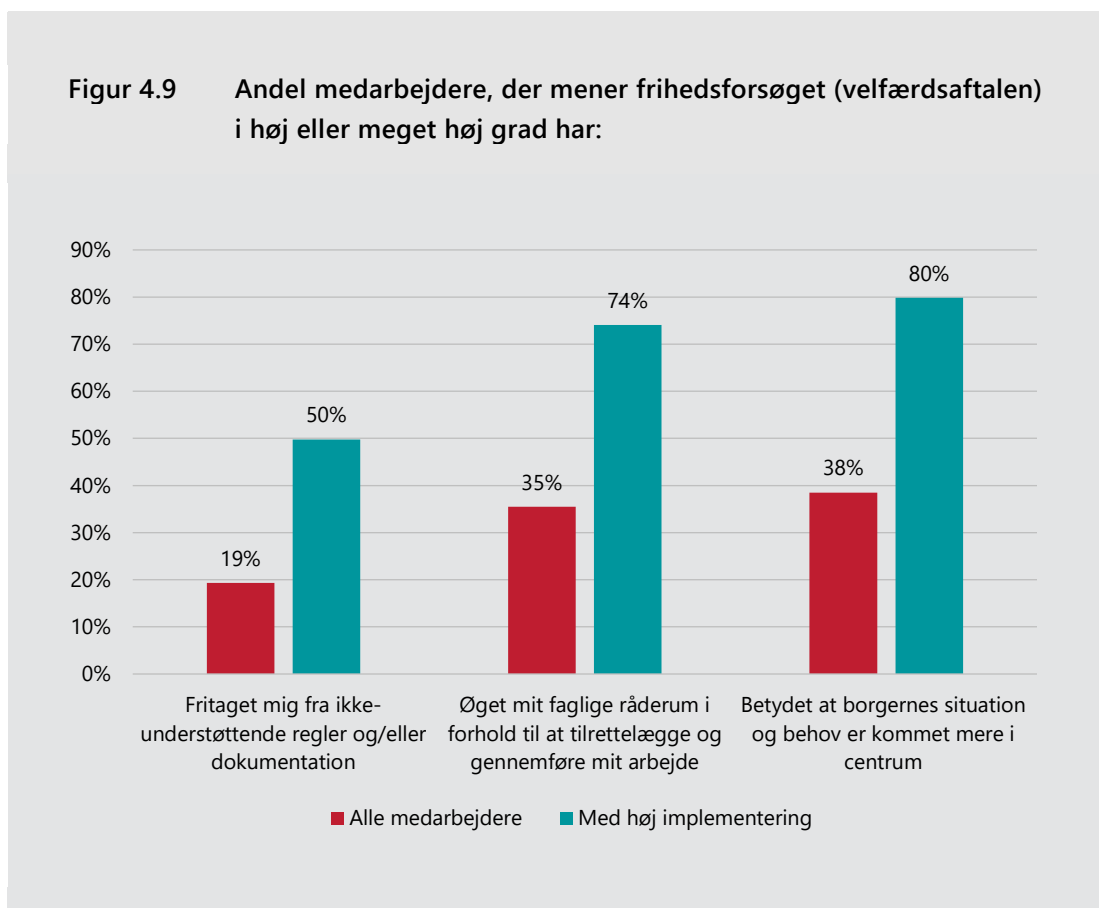
Kilde: VIVE-survey i 2024.

Registerdata på dels sygefravær, dels medarbejdere, der er stoppet i ansættelsen, viser i øvrigt, at der ikke ser ud til at være en signifikant virkning af velfærdsaftalen på disse trivselsparametre i forhold til udviklingen for sammenlignelige kommuner (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.81-3.86). I en enkelt af ældrekommunerne er der en tendens til, at færre medarbejdere er stoppet i forhold til udviklingen for sammenlignelige kommuner. Dette kan muligvis ses i sammenhæng med, at lederne i kommunerne samlet set oplever, at rekrutteringsvilkårene er blevet bedre i løbet af arbejdet med velfærdsaftalen (se afsnit 4.5.2).

4.4 Frisættelsens elementer – hvordan er det gået?

VIVEs analyser viser, at forsøgskommunerne aktivt har gjort brug af de elementer, der indgår i frisættelsen, og at de generelt vurderer dem som virkningsfulde drivkræfter i at forbedre kvalitet og trivsel: frisættelse fra regler, øget fagligt råderum og tillid, inddragelse af borgere og formel medarbejderinddragelse.

Figur 4.9 viser, at medarbejdere, som har arbejdet aktivt med frisættelsen, generelt oplever, at velfærdsaftalen har bidraget til et øget fagligt råderum og bragt borgernes situation og behov mere i centrum (74 % og 80 %). Til sammenligning er det lidt færre af medarbejderne, som oplever, at frisættelsen har fritaget dem fra ikke understøttende regler/dokumentation (50 %).



Anm.: Alle medarbejdere: n = 822-857. Medarbejdere med høj implementering: n = 197-213. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

De følgende afsnit uddyber indholdet af Figur 4.9.

4.4.1 Statslige og kommunale regler

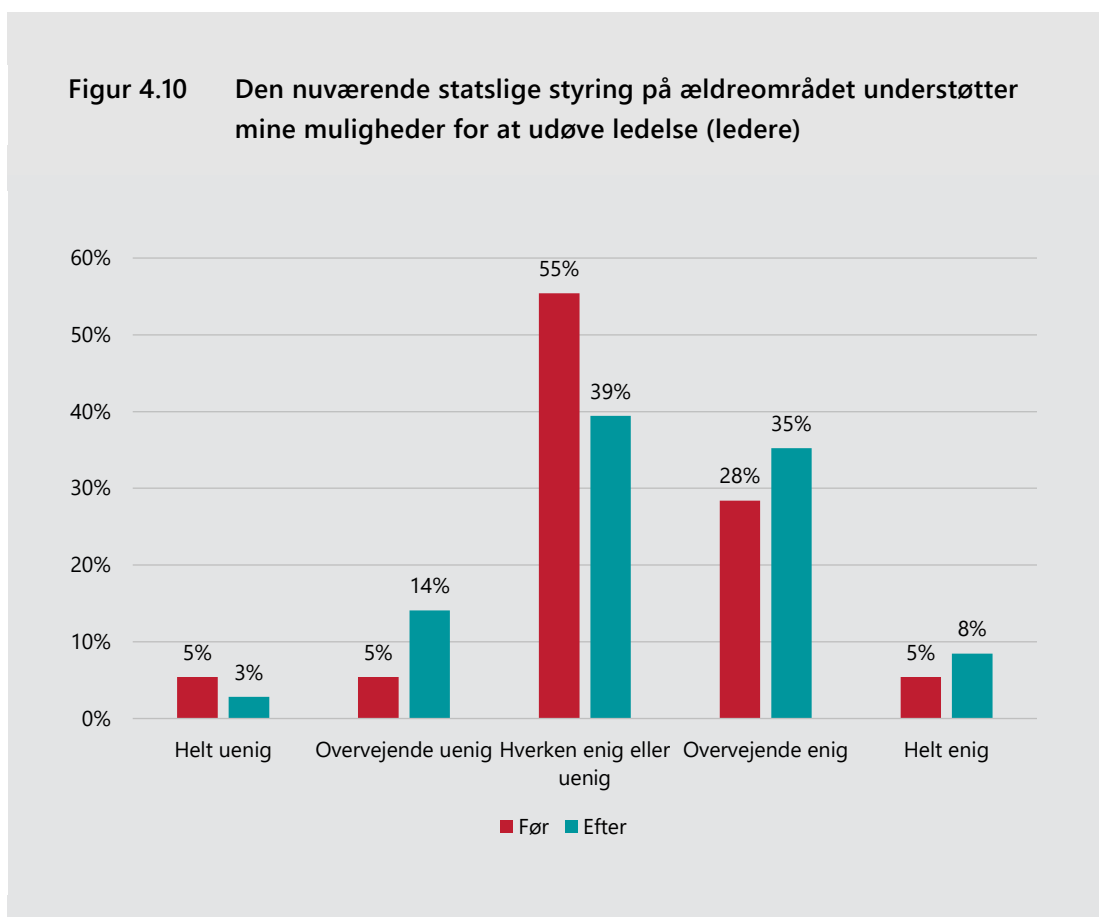
Frisættelse fra statslige regler

De tre kommuner på ældreområdet giver generelt udtryk for, at frisættelsen fra national lovgivning var mindre, end de havde håbet på. Det fremgår af informanternes udsagn, at de paragraffer i serviceloven og friplejeboligloven, som kommunerne blev fritaget fra, gav kommunerne nye muligheder, men også en række fortsatte

begrænsninger, bl.a. fordi sundhedsområdet, voksensocialområdet og de dele af serviceloven, der vedrører hjælpemidler, ikke var en del af frisættelsen. Derudover skulle de tre kommuner naturligvis fortsat overholde alle øvrige love/regler med direkte og indirekte betydning for den kommunale ældrepleje, herunder fx databeskyttelsesregler, forvaltningslov, forvaltningsretlige grundsætninger og grundlæggende principper for offentlig forvaltning.

Efter kommunal ansøgning kom der undervejs i velfærdsaftaleperioden yderligere lovfritagelse til, som blev anvendt til forsøgsaktiviteter om selvvisitation til hjælpemidler og madservice (se også afsnit 4.2.1.).

Figur 4.10 viser ledernes vurdering af, i hvor høj grad den statslige styring understøtter ledelsesopgaven. Figuren viser, at der fra før- til eftermålingen på samme tid *både* er en større andel af ledere, som er mere positive og mere negative over for den statslige styring. I tråd med de gennemførte interviews kan dette dække over, at nogle ledere har været skuffede over frisættelsens omfang, mens andre ledere har nydt godt af de muligheder, som lovfritagelsen har givet.



Anm.: Ledere: = 145. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejle er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.91.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

På trods af, at lovfrisættelsen ikke generelt er blevet opfattet som omfattende, så oplyser de tre kommuner alligevel, at de tilsammen har iværksat 11 forsøgsaktiviteter, der har krævet fritagelse fra national lovgivning. De 11 forsøgsaktiviteter berører i alt seks paragrafområder, jf. Tabel 4.2.

Forsøgsaktiviteterne omhandler afklarende vurderingsforløb uden forudgående myndighedsafgørelse, forebyggende hjemmebesøg, kommunale tilsyn, rehabilitering frem for træning samt visitation til hjælpemidler og madservice. De 11 forsøgsaktiviteter fordeler sig på de seks paragrafområder, idet der er flere aktiviteter, som omhandler samme paragraf.

En del af indholdet og tankegangen i de 11 forsøgsaktiviteter, der ifølge kommunerne har krævet lovfrisættelse, er adresseret i den politiske aftale og lovudkastet til en ny ældrereform (Regeringen, 2024; Social, Bolig- og Ældreministeriet, 2024). Det drejer sig bl.a. om forslag til visitation i rummelige pleje- og omsorgsforløb, udarbejdelsen af en "positivliste" for hjælpemidler samt bortfald af kommunernes forpligtelse til at tilbyde forebyggende hjemmebesøg.

Tabel 4.2 Forsøgsaktiviteter på ældreområdet, som forsøgskommunerne vurderer har krævet fritagelse fra national lovgivning

Forsøgsaktivitet	Har krævet fritagelse fra
<p>Afklarende helhedsvurderingsforløb</p> <p>Forsøgsaktiviteten indebærer, at der ikke længere træffes en afgørelse efter SEL § 83a. Derimod iværksættes et såkaldt "afklarende helhedsvurderingsforløb" via en terapeut. Der træffes først afgørelse om evt. hjælp jf. SEL § 83, efter at dette helhedsvurderingsforløb er afsluttet. Frisættelsen anvendes desuden til ikke at fastlægge mål for borgere i helhedsvurderingsforløb.</p> <p>Formålet er i højere grad at tænke rehabilitering ind i afklaringen af behovet for hjælp på forskellige tidspunkter i et borgerforløb samt at reducere administration i forbindelse med rehabiliteringspakker og afgørelser foretaget tidligt i et borgerforløb.</p>	<p>Serviceovens § 83, stk. 3 og stk. 5 samt § 83a</p> <p><i>§ 83, stk. 3. Forud for vurderingen af behovet for hjælp efter stk. 1 skal kommunalbestyrelsen vurdere, om et tilbud efter § 83a vil kunne forbedre personens funktionsevne og dermed nedsætte behovet for hjælp efter stk. 1.</i></p> <p><i>§ 83, stk. 5. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte individuelle mål for hjælp efter stk. 1 til den enkelte modtager af hjælpen. Hjælpen skal løbende tilpasses modtagerens behov.</i></p> <p><i>§ 83a. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde et korterevarende og tidsafgrænset rehabiliteringsforløb til personer med nedsat funktionsevne, hvis rehabiliteringsforløbet vurderes at kunne forbedre personens funktionsevne og dermed nedsætte behovet for hjælp efter § 83, stk. 1. Vurderingen skal være individuel og konkret og tage udgangspunkt i modtagerens ressourcer og behov.</i></p> <p><i>§ 83a, stk. 2. Rehabiliteringsforløbet, jf. stk. 1, skal tilrettelægges og udføres helhedsorienteret og tværfagligt. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte individuelle mål for rehabiliteringsforløbet i samarbejde med den enkelte modtager af forløbet.</i></p> <p><i>§ 83a, stk. 3. De fastsatte mål og tidsrammen for rehabiliteringsforløbet skal indgå i en samlet beskrivelse af forløbet. Er der under rehabiliteringsforløbet behov for at ændre i målene, skal dette ske i samarbejde med modtageren.</i></p> <p><i>§ 83a, stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde modtageren af et rehabiliteringsforløb den nødvendige hjælp og støtte under forløbet med henblik på at nå de fastsatte mål, jf. stk. 2. Hjælpen og støtten skal løbende tilpasses udviklingen i modtagerens funktionsevne. Hvis modtageren ikke gennemfører et</i></p>

Forsøgsaktivitet	Har krævet fritagelse fra
	<i>rehabiliteringsforløb, skal kommunalbestyrelsen vurdere modtagerens behov for hjælp efter § 83, jf. § 83, stk. 6.</i>
<p>Forebyggende hjemmebesøg</p> <p><u>Forsøgsaktivitet 1</u></p> <p>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></p> <p>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 § 79a</p> <p><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></p> <p><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></p> <p><i>Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde et forebyggende hjemmebesøg til alle borgere, som bor alene i kommunen, i deres fyldte 70. år.</i></p> <p><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 funktionssevne, og som bor i kommunen.</i></p> <p><i>Stk. 5. Kommunalbestyrelsen tilrettelægger besøgene efter behov, jf. dog stk. 1-3.</i></p> <p><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>
<p>Kommunalt tilsyn</p> <p>Forsøgsaktiviteten betyder, at det kommunale tilsyn på plejecentre foretages i et rul hen over 2 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> <p><i>Som led i tilsynsforpligtelsen efter stk. 1 skal kommunalbestyrelsen hvert år foretage mindst ét uanmeldt tilsynsbesøg på plejehjem mv., jf. § 192, i plejeboligbebyggelser, der er omfattet af lov om almene boliger mv. eller lov om boliger for ældre og personer med handicap og i andre tilsvarende boligenheder i kommunen.</i></p>
<p>Rehabilitering i stedet for træning</p> <p>Forsøgsaktiviteten indebærer, at borgere i målgruppen for træning efter SEL § 86, stk. 2 i stedet – ud fra en faglig vurdering – kan tilbydes et afklarende besøg ved de hverdagsrehabiliterende terapeuter. De hverdagsrehabiliterende terapeuter vurderer, hvordan øget fysisk aktivitet kan implementeres i hverdagen som et alternativ til træning.</p> <p>Formålet er at ændre fokus fra vedligeholdende træning ved en terapeut til styrket fokus på den rehabiliterende tankegang, herunder understøtte kontinuiteten vedr. borgers fysiske aktivitet i hverdagen.</p>	<p>Serviceovens § 86</p> <p><i>Kommunalbestyrelsen skal tilbyde genoptræning til afhjælpning af fysisk funktionsnedsættelse forårsaget af sygdom, der ikke behandles i tilknytning til en sygehusindlæggelse.</i></p> <p><i>Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp til at vedligeholde fysiske eller psykiske færdigheder til personer, som på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov herfor.</i></p>
<p>Visitation til hjælpemidler</p> <p>Tidligere foregik visitation til standardhjælpemidler ved, at visitationen vurderede, om en borger var berettiget til et standardhjælpemiddel. Dette indebærer, at borgeren skulle</p>	<p>Serviceovens § 112, stk. 1</p> <p><i>Kommunalbestyrelsen skal yde støtte til hjælpemidler til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når hjælpemidlet</i></p>

Forsøgsaktivitet	Har krævet fritagelse fra
<p>redegøre for sit behov i dialog med visitator, der herefter dokumenterede behovet i omsorgssystemet. Borgerne mødte direkte op i kommunens "Kvikservice" eller ringede til visitationen, som bestilte en tid i Kvikservice.</p> <p>Forsøgsaktiviteten betyder, at Kvikservice udvides med længere åbningstider og øget tilgængelighed. I Kvikservice oprettes et udstillingsområde, hvor alle standardhjælpemidler findes. Borgerne har her mulighed for at afprøve og få instruktion i brugen af hjælpemidlet. Borgerne vurderer selv, om de har behov for et standardhjælpemiddel.</p> <p>Formålet er at give borgere en kortere og mere enkel betjening samt reducere administrativt tidsforbrug til fx telefontid og koordination mellem visitation, Hjælpemiddel-service og Kvikservice.</p>	<p>1) i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne,</p> <p>2) i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse i hjemmet eller</p> <p>3) er nødvendigt for, at den pågældende kan udøve et erhverv.</p>
<p>Visitation til madservice</p> <p><u>Forsøgsaktivitet 1</u></p> <p>Forsøgsaktiviteten udvider tilgængeligheden af tilbuddet om madservice, således at alle pensionsberettigede borgere kan selvvisitere sig til madservice ved at ringe op til visitationen.</p> <p>Formålet er bl.a. at gøre det enkelt for borgeren samt reducere administration, da der ikke skal foretages en visitation og laves en afgørelse.</p> <p><u>Forsøgsaktivitet 2</u></p> <p>Forsøgsaktiviteten indebærer, at borgere selv bestiller madservice via kommunens hjemmeside uden at skulle igennem en ansøgnings- og visitationsproces. Borgerne skal selv vurdere, om de er i målgruppen for madservice. Borgerne har fortsat mulighed for at vælge mellem kommunal eller privat leverandør.</p> <p>Formålet er bl.a. at gøre det nemt og fleksibelt for borger at anmode om madservice døgnet rundt samt at reducere tidsforbrug til fx telefontid og vurdering af borgers behov.</p> <p><u>Forsøgsaktivitet 3</u></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>Serviceovens § 83, stk. 1 og 2</p> <p>§ 83, kommunalbestyrelsen skal tilbyde</p> <p>1) personlig hjælp og pleje,</p> <p>2) hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og</p> <p>3) madservice.</p> <p>Stk. 2. 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.</p>

Forsøgsaktivitet

Har krævet fritagelse fra

Formålet er, at borgere i aktivitetstilbud tilbydes ensartet serviceniveau på baggrund af den faglige vurdering.

Anm.: For oversigter over forsøgsaktiviteter i de enkelte kommuner se bl.a. Middelfart Kommune (2024a), Langeland Kommune (2024) og Viborg Kommune (2024).

Kilde: VIVE og kommunerne.

I VIVEs midtvejsrapport fra 2023 blev forsøgsaktiviteterne om forebyggende hjemmebesøg og tilsyn beskrevet, hvorfor disse ikke beskrives yderligere i denne gennemgang (se Hjelmar et al., 2023). Siden er der kommet en række yderligere forsøgsaktiviteter til, der har krævet lovfrisættelse. Det vedrører bl.a. forsøgsaktiviteter om visitation til hjælpemidler og madservice, som blev mulige efter at Social- og Ældreministeriet imødekom en kommunal anmodning om yderligere frisættelse fra lovgivning (se afsnit 4.2.1.).

Forsøget om visitation af hjælpemidler indebærer, at borgerne nu selv vurderer, om de har behov for et standardhjælpemiddel frem for, at dette vurderes og dokumenteres af en visitator. Standardhjælpemidlerne kan afprøves i kommunens bemandede Kvikservice, der har fået udvidet åbningstiden. Standardhjælpemidler er fx badebænk, toiletforhøjer, toiletstol, rollator, transport kørestol og gribetang. Kvikservice har herefter dagligt mellem 1-9 borgerbesøg, og forsøgsaktiviteten betegnes som en succes for både borgere og kommune. Borgerne kan således selv vurdere, om de har brug for hjælpemidler på baggrund af afprøvning og rådgivning fra det tilstedeværende personale. Derudover er der en tidsbesparelse for kommunen forbundet med, at medarbejderne bruger mindre tid på dokumentation, fx udarbejdelse af afgørelser.

I to kommuner er der også afprøvet forsøg med selvvisitation til madservice, uden at borgerne først skal gennemgå en ansøgnings- og visitationsproces. I den ene kommune kan alle pensionsberettigede borgere visitere sig selv til madservice ved at ringe til visitationen, der tilmelder borgeren. I den anden kommune kan borgerne selv bestille madservice via kommunens hjemmeside – eller ringe til visitationen, hvis de ikke kan anvende den digitale løsning. Begge kommuner lægger vægt på, at forsøgsaktiviteten reducerer administration, da der ikke skal foretages en visitation og laves en afgørelse. Indtil videre har ingen af kommunerne, som følge af prøvehandlingen, oplevet en nævneværdig vækst i antallet af borgere med madservice.

Endelig har én kommune arbejdet med to forsøgsaktiviteter, der begge bygger på gennemførelsen af såkaldt afklarende helhedsvurderingsforløb ved en terapeut. Helhedsvurderingsforløbene kræver ikke en afgørelse efter servicelovens § 83a, herunder en administrativ oprettelse af en rehabiliteringspakke. Derimod træffes først en afgørelse om evt. mere vedvarende hjælp, efter at helhedsvurderingsforløbet er

afsluttet. Det afklarende helhedsvurderingsforløb kan på baggrund af en faglig vurdering også anvendes i stedet for træning efter servicelovens § 86.

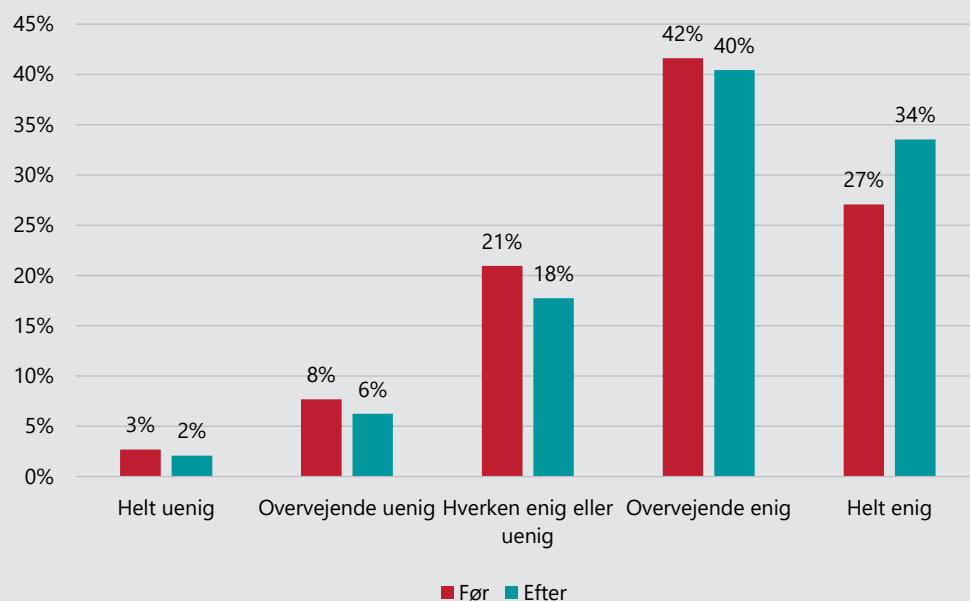
Frisættelse fra lokale regler

Forsøgskommunerne har også arbejdet med egne regler. Med egne regler forstås både konkret praksis og tidsforbrug relateret til dokumentation samt kommunens arbejde med egne regler for processer og arbejdsgange.

Alle tre kommuner har arbejdet med at reducere og effektivisere egen administration og dokumentation. Det vedrører fx en forsøgsaktivitet, hvor en kommune har nedsat en tværgående arbejdsgruppe for dokumentation – og i den forbindelse bl.a. gennemført en spørgeskemaundersøgelse om medarbejdernes oplevelse af dokumentationsbyrden. På den baggrund har kommunen droppet ældreområdet IT-systemer og iværksat fælles undervisning for hjemmepleje og sygepleje fokuseret på de dele af dokumentationen, som medarbejderne oplevede som særlig besværlig. En anden forsøgsaktivitet om dokumentation vedrører indførslen af døgnrytmeplaner i hjemmeplejen. Døgnrytmeplanerne skal bidrage til, at medarbejdere hurtigere får et overblik over de opgaver, der skal udføres hos borgerne på forskellige tidspunkter af døgnnet. Samlet set har omfanget af prøvehandling vedrørende administration/dokumentation været af en ikke ubetydelig størrelse.

Figur 4.11 viser en lille stigning i andelen af medarbejdere, som i forsøgsperioden oplever, at deres administrative opgaver understøtter arbejdet med kvalitet. I eftermålingen er det således 74 % af medarbejderne, der fortrinsvis oplever deres administrative opgaver som understøttende, hvilket er en stigning på 5 procentpoint fra førmålingen. Der er dog ikke signifikant forskel på udviklingen i oplevelsen af administration for de medarbejdere, der har arbejdet hhv. meget og lidt med velfærdstalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.88).

Figur 4.11 Langt de fleste af mine administrative opgaver (krav om registreringer, dokumentation mv.) understøtter arbejdet med at levere høj kvalitet til borgeren



Anm.: Medarbejdere: = 2.467. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagstabel 3.87.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

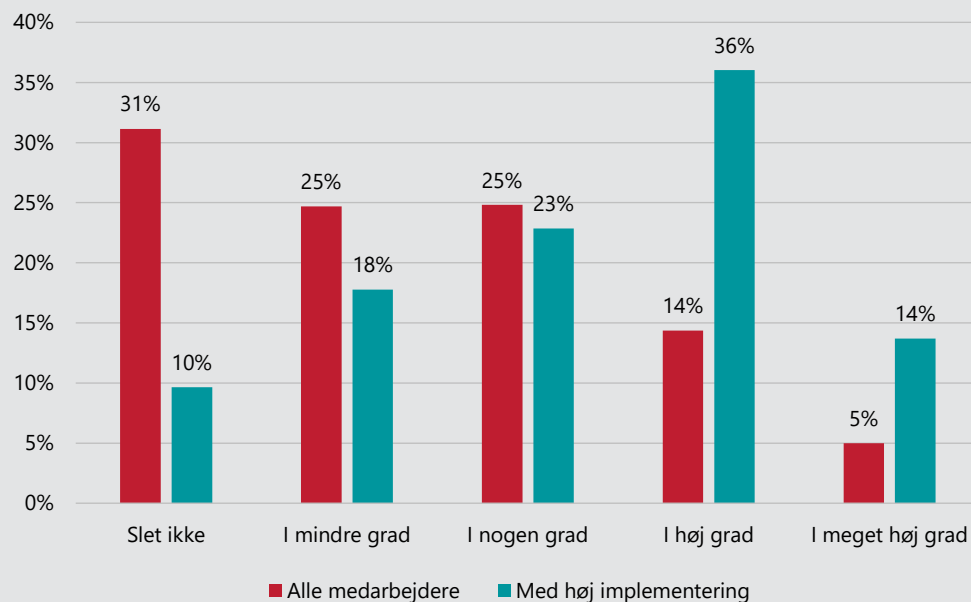
Lokale regler kan også forstås bredere som egne "regler" for processer og arbejdsgange. På dette punkt har kommunerne sat relativt mange forsøgsaktiviteter i gang. Dette har bl.a. drejet sig om nye og mere effektive arbejdsgange mellem visitation og udførende enheder, samt forsøg, der har frigivet tid hos de sundhedsfaglige medarbejdere. Eksempelvis har kommunerne arbejdet med forsøgsaktiviteter, der har ændret de sundhedsfaglige medarbejdernes opgaver og arbejdsgange ved, at en række praktiske opgaver i ældreplejen nu løses af ikke-sundhedsfagligt personale. Det drejer sig fx om rengøring i borgers hjem samt klargøring af medarbejderes telefoner, transportmidler mv.

Sammenfattende giver kommunerne udtryk for, at velfærdsaftalen i relativt stort omfang har adresseret kommunernes egne regler – ikke mindst i form af ændrede interne processer og arbejdsgange. Derudover er det oplevelsen, at et mindre antal specifikke forsøgsaktiviteter har bidraget til at effektivisere og reducere arbejdet med dokumentation, men at kommunerne typisk ikke er kommet så langt som håbet med at nedbringe dokumentationstiden. Dette skyldes, ifølge kommunerne, bl.a.

at en del dokumentation kommer fra sundhedsloven og/eller er koblet op på etablerede IT-systemer, som er svære at ændre på. Ifølge flere ledere har en del medarbejdere udtrykt skuffelse over oplevelsen af at skulle dokumentere i samme omfang som før arbejdet med velfærdsaftalen (se også afsnit 4.3.2).

Figur 4.12 giver indikationer på, hvordan velfærdsaftalen har påvirket regler og dokumentation. Figuren viser, at knap 1 ud af 5 medarbejdere (19 %) oplever, at velfærdsaftalen i høj eller meget høj grad har fritaget dem fra ikke-understøttende regler/dokumentation. Til sammenligning oplever de fleste medarbejdere, at velfærdsaftalen ikke har betydet en væsentlig frisættelse fra ikke-understøttende regler/dokumentation. Det er dog halvdelen af de medarbejdere, som har arbejdet aktivt med frisættelsen, der oplever, at velfærdsaftalen i høj eller meget høj grad har fritaget dem fra ikke-understøttende regler/dokumentation.

Figur 4.12 I hvilken grad oplever du, at frihedsforsøget (velfærdsaftalen) har: Fritaget mig fra regler og/eller dokumentation, der ikke understøtter mit arbejde?



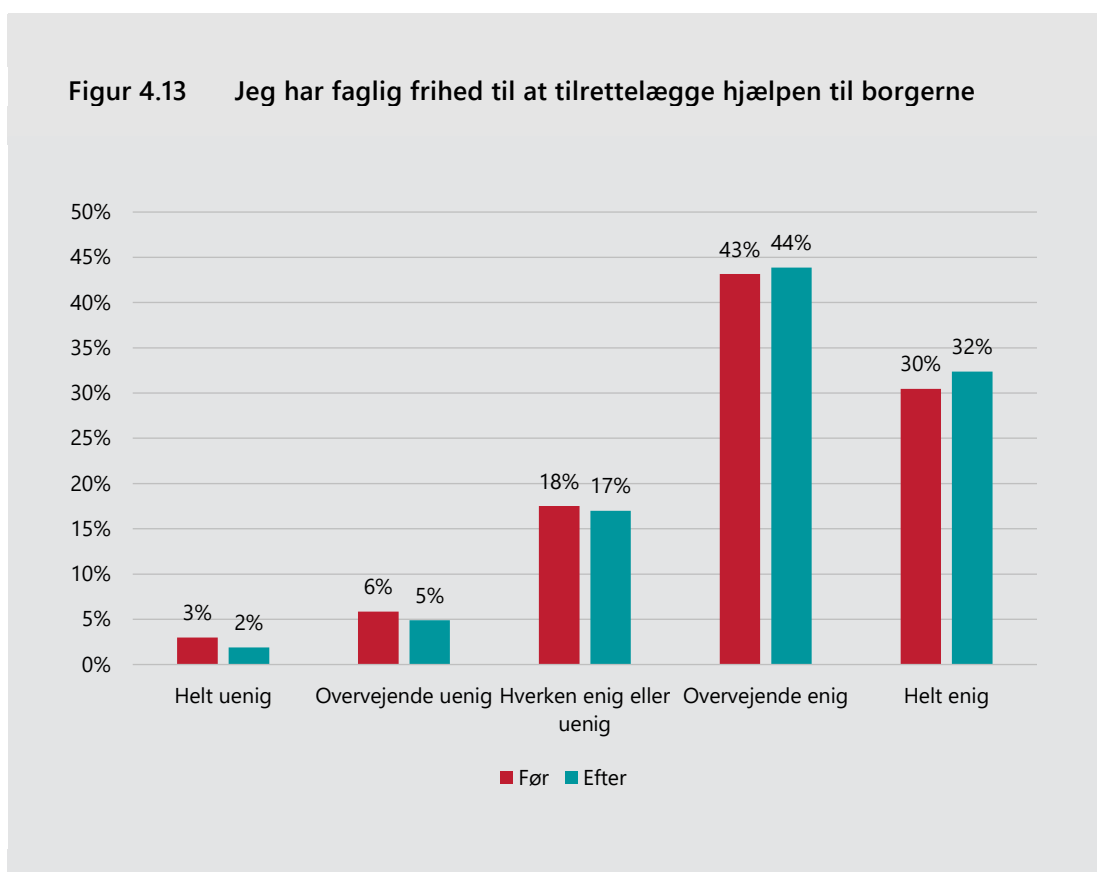
Anm.: Alle medarbejdere: n = 822. Medarbejdere med høj implementering: n = 197. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

4.4.2 Fagligt råderum og tillid

Medarbejdernes oplevelse af deres faglige råderum og den faglige tillid fra ledelsen var allerede på et højt niveau i førmålingen. Fra før- til eftermålingen er der dog sket en mindre stigning i både oplevelsen af faglig frihed og i den faglige tillid fra ledelsen.

Figur 4.13 viser, at godt 3 ud af 4 medarbejdere (76 %) i eftermålingen er overvejende eller helt enige i, at de har faglig frihed til at tilrettelægge hjælpen til borgerne. Dette er en lille stigning i forhold til førmålingen (73 %).



Anm.: Medarbejdere: = 2.540. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.92.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Supplerende analyser viser, at stigningen fra før- til eftermålingen især drives af medarbejdere, som har arbejdet aktivt med frisættelsen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.93). Dette støtter en fortolkning, hvor medarbejdernes arbejde med velfærdsaftalen har bidraget til den positive udvikling. Derudover viser supplerende analyser⁴², at det ikke mindst er medarbejdere ansat i hjemmeplejen, som driver den

⁴² Disse supplerende analyser er ikke vist.

positive udvikling i oplevelsen af fagligt råderum. Dette er ikke overraskende, givet at ganske mange forsøgsaktiviteter i hjemmeplejen har handlet om at øge medarbejdernes faglige råderum i relation til borgerne. Det drejer sig fx om en kommunes arbejde med borgerteams, hvor de nye teams skal understøtte en mere fleksibel og mere nærværende pleje, bl.a. baseret på øget faglig frihed og tillid til udførende medarbejdere.

Dertil kommer andre forsøgsaktiviteter, der også har øget medarbejdernes faglige råderum. Det gælder fx i forhold til en faglig prioritering mellem borgere, som kan have et forskelligt behov for forebyggende hjemmebesøg, og i forhold til fagligt at vurdere, om en borger skal tilbydes et rehabiliteringsforløb frem for træning. For disse to forsøgsaktiviteter er det altså medarbejdere inden for rehabiliterings- og forebyggelsesområdet, som har oplevet et øget fagligt råderum (se også afsnit 4.4.1).

VIVEs dataindsamling peger desuden på, at en betydelig del af de lokale ledere oplever, at de som følge af kommunens arbejde med velfærdsaftalen i højere grad skal kunne facilitere medarbejdernes idéer, løsninger og faglige stillingtagen. Ligeledes oplever lederne, at de i forbindelse med velfærdsaftalen har givet medarbejderne større faglig frihed end tidligere (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.92). Flere ledere nævner i den sammenhæng, at de har været positivt overraskede over indholdet af de forsøgsaktiviteter, som medarbejderne har fundet på, samt hvordan mange medarbejdere er vokset med det øgede faglige råderum.

Som et eksempel på en forsøgsaktivitet, der har øget medarbejdernes faglige råderum, er der i en kommunes hjemmepleje arbejdet med at tildele hver hjemmeplejegruppe en ramme med 10 timer om ugen til indsatser, der ligger ud over kommunens indsatskatalog. Kommunen har kaldt denne indsats "Fremtidens Ældreliv", jf. Boks 4.2. (Middelfart Kommune 2024a).

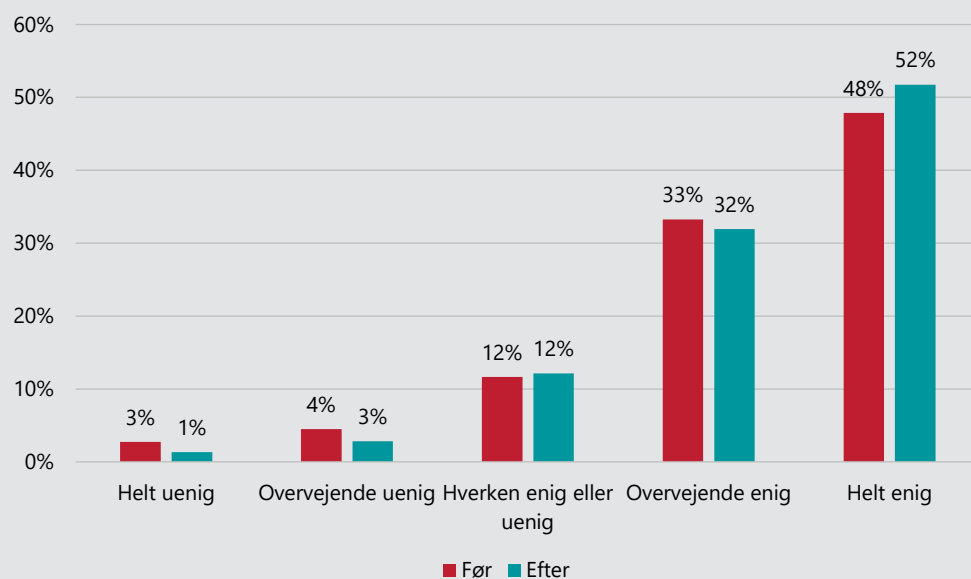
Boks 4.2 "Fremtidens ældreliv" i hjemmeplejen

Indsatsen "Fremtidens ældreliv" betyder, at hver hjemmeplejegruppe tildeles 10 timer om ugen til indsatser, der ligger ud over kommunens indsatskatalog. Timerne kan anvendes af grupperne uden at skulle tildeles af visitationen. Ændringen har, ifølge både medarbejdere og ledere, gjort en stor positiv forskel for borgere og medarbejdere ved, at en del medarbejdere nu tør tænke anderledes ud fra en faglig vurdering af borgers dagsaktuelle ønsker og behov.

Ifølge informanterne har forsøgsaktiviteten bidraget til, at medarbejderne i højere grad ser på, hvad der dagligt skal til for at lykkes med borgeren frem for at køre stringent efter en ydelsesliste. Det er kommunens oplevelse, at indsatsen mere end "tjener sig selv ind" ved at forebygge andre indsatser. For eksempel er indsatsen blevet anvendt som en midlertidig og intensiv indsats, der har forhindret, at borgere tildeles en mere vedvarende ydelse.

Ligesom lederne oplever, at de har arbejdet med at give øget faglig tillid og råderum til medarbejderne, så deles denne opfattelse også af medarbejderne – om end udviklingen er mindre markant for medarbejdere end for ledere. Figur 4.14 illustrerer dette. Figuren viser således en mindre stigning i andelen af medarbejdere, som oplever stor faglig tillid fra ledelsen. Supplerende analyser viser, at den generelle stigning i den oplevede faglige tillid fra ledelsen primært drives af medarbejdere, som har arbejdet aktivt med velfærdsaftalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.93). Dette støtter en fortolkning, hvor det er arbejdet med velfærdsaftalen, som har bidraget til den positive udvikling.

Figur 4.14 Jeg oplever stor faglig tillid fra ledelsen vedr. udførelsen af mit arbejde

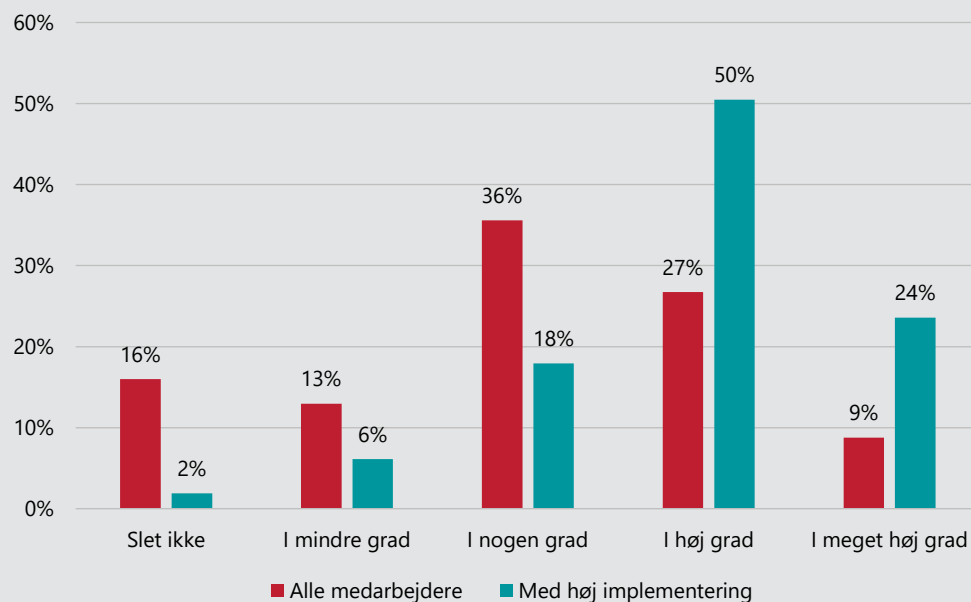


Anm.: Medarbejdere = 2.734. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorregeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også bilagsrapport, Bilagsfigur 3.92.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

At velfærdsaftalen har bidraget til at øge det faglige råderum for de medarbejdere, som har arbejdet aktivt med frisættelsen, finder også støtte i Figur 4.15. Figuren viser således, at knap 3 ud af 4 medarbejdere (74 %), som har arbejdet meget med velfærdsaftalen, oplever, at frisættelsen har øget deres faglige råderum.

Figur 4.15 I hvilken grad oplever du, at frihedsforsøget (velfærdsaftalen) har: Øget mit faglige råderum i forhold til at tilrettelægge og gennemføre mit arbejde?



Anm.: Alle medarbejdere: n = 857. Medarbejdere med høj implementering: n = 212. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

Kilde: VIVE-survey i 2024.

4.4.3 Borgercentrering

Når der ses nærmere på forsøgsaktiviteterne på ældreområdet, viser det sig, at en betydelig del af forsøgsaktiviteter bygger på en logik om, at medarbejderne får øget fagligt råderum til bedre at møde borgerne i deres ønsker og behov. Eksempelvis ved at medarbejderne ikke "blot" udfører opgaver på en ydelsesliste, men derimod anvender deres faglighed i forhold til borgerens dagsaktuelle behov for omsorg, pleje og selvbestemmelse.

På den måde går udvidelsen af medarbejdernes faglige råderum og en øget grad af borgercentrering i forsøgsaktiviteterne, ifølge informanterne, ofte hånd i hånd. Et eksempel på dette ses i prøvehandlingen om en "fristevogn" på et plejehjem, jf. Boks 4.3.

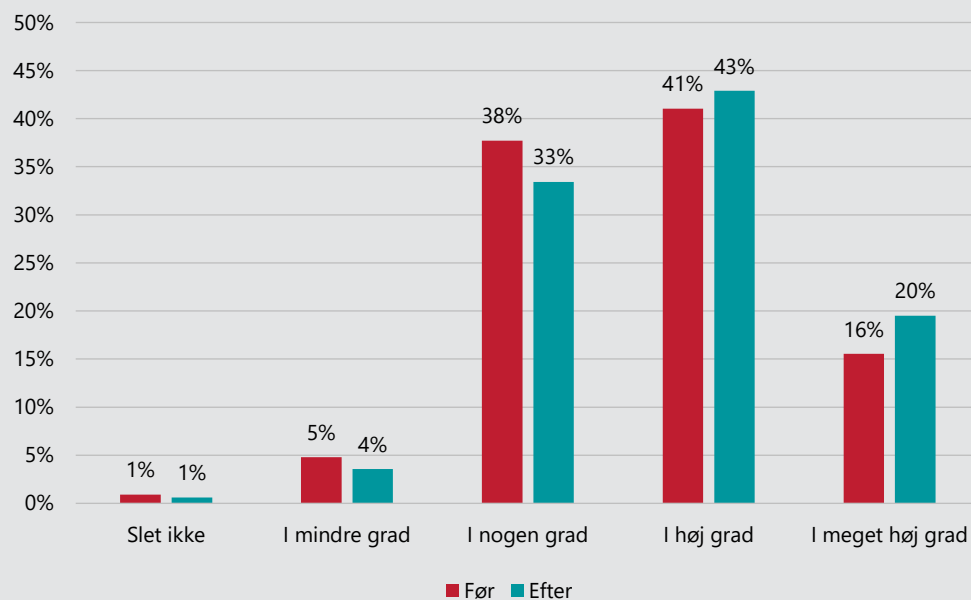
Boks 4.3 Fristevogn på plejehjem

Fristevognen er et rullebord, hvor der er indbydende mad og drikke på, fx portvin, frugt, småkager og chips. Fristevognen kører rundt to gange om ugen på plejehjemmet – den ene gang med en køkkenmedarbejder og den anden gang med en aktivitetsmedarbejder. Fristevognen bidrager, ifølge informanterne, til at forebygge indlæggelser relateret til ernæring og hydrering, og til at personalet får en snak med alle borgere på deres stuer.

Andre eksempler på borgercentrerede forsøgsaktiviteter er fx aktiviteter, der har til formål at øge kommunens samarbejde med civilsamfund og frivillige organisationer med henblik på træningstilbud og cafétilbud. Her har kommunes rolle fx været at "rekruttere" og følge ældre borgere over i de frivillige tilbud og fællesskaber.

Figur 4.16 illustrerer, hvordan der i forsøgsperioden synes at være kommet et øget fokus på borgerens inddragelse, behov og ønsker i relation til den konkrete pleje. Figuren viser således, at knap 2 ud af 3 medarbejdere (63 %) i eftermålingen oplever, at deres arbejdsplads lykkes med at understøtte borgernes kontrol/selvbestemmelse over dagliglivet. Til sammenligning var det i førmålingen 57 %, som havde denne oplevelse. Supplerende analyser viser, at stigningen især drives af medarbejdere, som har arbejdet relativt meget med velfærdsaftalen (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.67). Dette støtter en fortolkning, hvor det er arbejdet med velfærdsaftalen, som har bidraget til den positive udvikling i den oplevede grad af kontrol og selvbestemmelse for borgeren.

Figur 4.16 I hvilken grad oplever du, at du og din arbejdsplads lykkes med at levere en hjælp til borgeren af høj kvalitet på følgende områder?
Kontrol/selvbestemmelse over dagliglivet

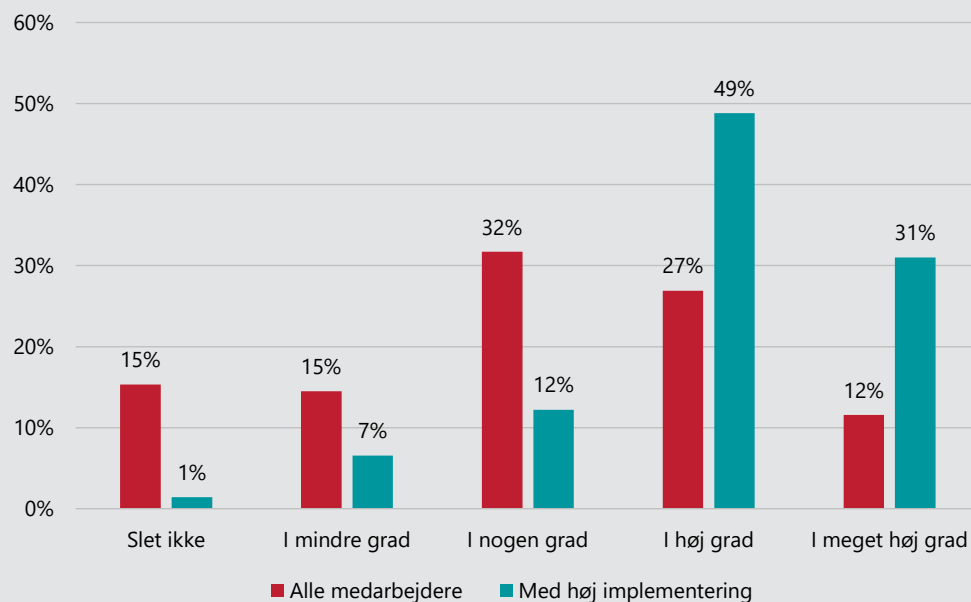


Anm.: Medarbejdere: = 2.319. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorregeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se også Bilagsfigur 3.66.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Figur 4.17 viser, at for de medarbejdere, som har arbejdet relativt meget med velfærdsaftalen, så angiver hele 8 ud af 10 medarbejdere (80 %), at velfærdsaftalen har bragt borgernes situation og behov mere i centrum for hjælpen.

Figur 4.17 I hvilken grad oplever du, at frihedsforsøget (velfærdsaftalen) har: Betydet, at borgernes situation og behov er kommet mere i centrum for hjælpen



Anm.: Alle medarbejdere: n = 855. Medarbejdere med høj implementering: n = 213. Medarbejdere med høj implementering er defineret som havende arbejdet med velfærdsaftalen "i høj grad" eller "i meget høj grad".

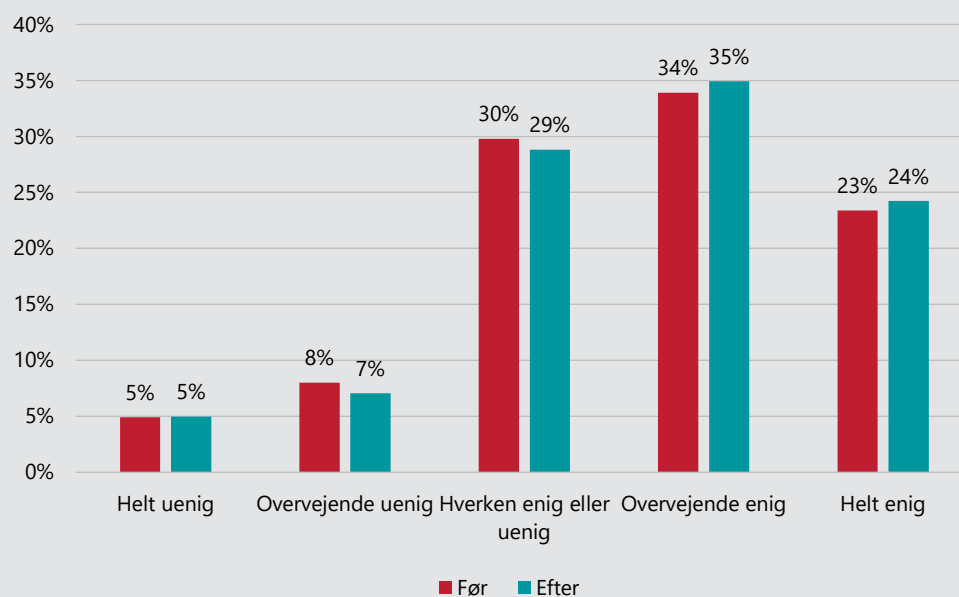
Kilde: VIVE-survey i 2024.

Både den kvalitative og kvantitative dataindsamling peger endelig på, at velfærdsaftalen i mindre omfang har påvirket inddragelsen af pårørende (se bilagsrapport, Bilagstabel 2.29). Samlet set er det således relativt få forsøgsaktiviteter, der har fokuseret på øget pårørendeinddragelse. Forsøgsaktiviteter omhandlende pårørende vedrører fx arbejdet med at frisætte og engagere pårørende i bruger- og pårørenderåd på plejehjem samt øget inddragelse af pårørende ved det kommunale tilsyn på plejehjem.

4.4.4 Formel medarbejderinddragelse

Evalueringen viser, at der i forsøgsperioden ikke er ændret ved graden af medarbejderinddragelse via formelle kanaler som fx MED-systemet. Dette fremgår af Figur 4.18.

Figur 4.18 Jeg bliver inddraget i formelle beslutninger på min arbejdsplads, fx via MED-system, samarbejdsudvalg mv.



Anm.: Medarbejdere: = 2.434. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er ikke statistisk signifikant ($P > 0,05$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejler er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se bilagsrapport, bilagstabel 2.30.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Medarbejderinddragelse i forbindelse med velfærdsaftalen kommer også til udtryk på andre måder end ved øget fagligt råderum. For eksempel har en kommune gennemført en omfattende afprøvning af fleksibel arbejdstid på plejehjemsområdet, i hjemmeplejen og for kommunens madservice. De relevante medarbejdere har budt ind med ønsker til fx vagtlængder og forskudt mødetid. Formålet har været at afprøve, om mere fleksible arbejdstider kan øge arbejdsglæden, få flere medarbejdere op i tid samt øge fremmødet. Informanterne vurderer, at der har været positive virkninger af de fleksible arbejdstider – og at der fortsat er et stort udnyttet potentiale ved mere fleksible arbejdstider, fx ved bedre integration af aftenvagterne i hjemmeplejen.

4.5 Øvrige forhold

4.5.1 Styring, ledelse og kultur

VIVEs dataindsamling viser, at oplevede ændringer i styring, ledelse og kultur generelt har været centrale faktorer i kommunernes arbejde med velfærdsaftalen

På ældreområdet har den overordnede *nationale styring* af velfærdsaftalerne været præget af stor national tillid til, at de tre kommuner har brugt frisættelsen til lokalt at sætte nyskabende og meningsfulde aktiviteter i gang i en kontekst af mindre central regulering/styring (Lov om velfærdsaftaler på ældreområdet, 2021).

Hos de tre ældrekommuner deles denne oplevelse af en grundlæggende tillid fra regeringen. Samtidig er det dog også de frisattes kommuners oplevelse, at de ofte har stået meget alene med frisættelsen, herunder at kommunernes anmodninger om yderligere lovfrigtagelse har taget lang tid at behandle. Det er derfor flere informanternes anbefaling, at man ved et nyt nationalt frisættelsesprojekt nøje overvejer forberedelsen af forsøget samt den løbende understøttelse af de frisatte kommuners arbejde.⁴³

I forhold til den lokale styring/ledelse af frisættelsen kan der sondres mellem den politiske og den administrative proces. I alle tre kommuner har velfærdsaftalerne været stærkt *lokalpolitisk* forankrede, både overordnet via byrådet og via det relevante politiske udvalg.

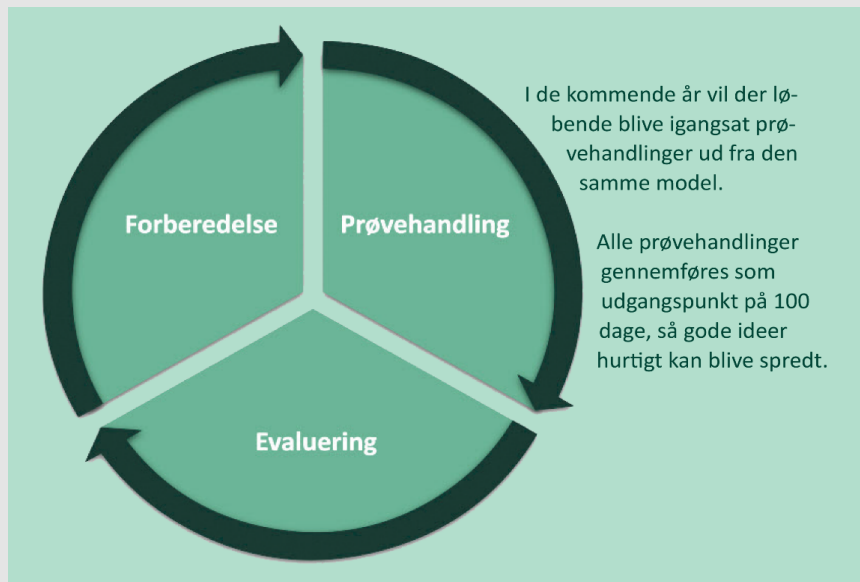
I Viborg Kommune er det opfattelsen, at velfærdsaftalen har bragt politikerne tættere på driften på en positiv måde, fx ved at det relevante politiske udvalg er blevet grundigt præsenteret for de mange prøvehandling af de involverede ledere/medarbejdere. I Middelfart Kommune er det ligeledes den generelle oplevelse, at velfærdsaftalen har bragt lokalpolitikere tættere på driften – og at lokalpolitikere generelt er mere lydhøre, når det er de direkte berørte ledere/medarbejdere, som fortæller om deres udfordringer. Middelfart Kommune nævner desuden, at det politiske udvalgs tillid og opbakning til forvaltningens bottom-up tilgang til frisættelsen har været helt afgørende for at lykkes med velfærdsaftalen. Også i Langeland Kommune er både byråd og politisk udvalg løbende blevet inddraget og orienteret om arbejdet med velfærdsaftalen. Den lokalpolitiske forankring er grundlæggende blevet oplevet som god, og der er hos flere informanter en stolthed over, at Langeland Kommune har formået at udnytte frisættelsen til en række prøvehandling, der har krævet lovfrigtagelse. Samtidig betoner informanter fra Langeland Kommune dog også, at den begrænsede lovfrisættelse og kommunens vanskelige økonomi gene-

⁴³ Herunder evt. også ekstra tilførsel af ressourcer.

relt har udfordret både politikernes, forvaltningens og driftens arbejde med velfærdsaftalen.

Alle tre kommuner nævner også den lokale *administrative styring/ledelse* af forsøget som en meget vigtig faktor i arbejdet med velfærdsaftalen. De tre kommuner har valgt lidt forskellige modeller, som også blev beskrevet i VIVEs midtvejsrapport (se Hjelmar et al., 2023). Selvom kommunerne har valgt forskellige modeller, er der også betydelige ligheder i tilgangene, herunder ikke mindst, at alle tre kommuner har arbejdet ud fra den præmis, at forbedringer og faglige nyskabelser primært skal komme fra de lokale ledere og medarbejdere, der i dagligdagen er tættest på borgerne. En hovedforskel mellem kommunerne går imidlertid på, hvor meget disse lokale prøvehandlinger løbende bør understøttes og evt. korrigeres fra forvaltningens side. Viborg Kommune har her valgt en relativt struktureret tilgang med betydelig forvaltningsunderstøttelse, både i forhold til igangsætning og efterfølgende implementering af forsøgsaktiviteter. Viborgs Kommunes tilgang til igangsætning og implementering af forsøgsaktiviteter fremgår af Boks 4.4.

a) Model for afprøvning af forsøgsaktiviteter



b) Model for implementering af forsøgsaktiviteter

Fire kategorier af prøvehandlinger med betydning for implementering:

1. *Prøvehandlinger, der implementeres efter en fælles ramme.* Disse prøvehandlinger kræver et fælles forberedelsesarbejde – fx udarbejdelse af retningslinjer eller tilpasning af IT-systemer.
2. *Prøvehandlinger, der kræver lokale tilpasninger.* Her er der plads til mere decentralt råderum. De enkelte arbejdspladser skal vurdere, hvilke dele af prøvehandlingen og hvilke erfaringer, det giver mening at implementere lokalt, og hvilken adfærd det kræver.
3. *Prøvehandlinger, der allerede er implementeret.*
4. *Prøvehandlinger, der ikke implementeres.* En mindre gruppe prøvehandlinger er ikke blevet implementeret. Den primære grund er, at den samme funktion allerede dækkes af et andet eksisterende tilbud eller arbejdsgang.

Kilde: VIVE og Viborg Kommune.

Viborg Kommunes tilgang vedrører for det første en afprøvningsmodel for forsøgsaktiviteter. Her afprøves forsøgsaktiviteter som udgangspunkt i ca. 100 dage, inden de evalueres på tre parametre: borgeren/den pårørende,

medarbejderen/organisationen samt økonomi og ressourcer. Når der er truffet beslutning om, hvorvidt den enkelte aktivitet fortsættes/udbredes, kan prøvehandlingerne herefter inddeles i fire kategorier for implementering. Kategorierne indvirker på, hvordan implementeringen gribes an. For eksempel vil visse forsøgsaktiviteter blive implementeret relativt ensartet på tværs af kommunen, mens andre forsøgsaktiviteter implementeres med lokale tilpasninger (se Boks 4.4).

I Middelfart Kommune har man arbejdet med en mere decentral model end i Viborg Kommune. I Middelfart Kommune brugte man det første halve år på at tale med samtlige medarbejdere for at sikre sig, at man fik et stærkt medarbejderperspektiv ind i velfærdsaftalen. I den forbindelse italesatte kommunen meget tydeligt velfærdsaftalen som en lærings- og kulturrejse, hvor man skulle væk fra en nulfejlskultur og i stedet gøre, hvad der gav mening for de medarbejdere, som var tættest på borgeren. Ifølge informanter i Middelfart Kommune var denne nye måde at arbejde på i starten svært for mange medarbejdere, men den nye tilgang har, ifølge kommunen, efterhånden bidraget til en reel kulturforandring, hvor forsøgsaktiviteter løbende vokser frem nedefra. Den samlede ledelseskæde på Middelfart Kommunes sundheds- og ældreområde har forpligtet sig på også fremadrettet at forankre den eksperimenterende kultur i arbejdet på området.

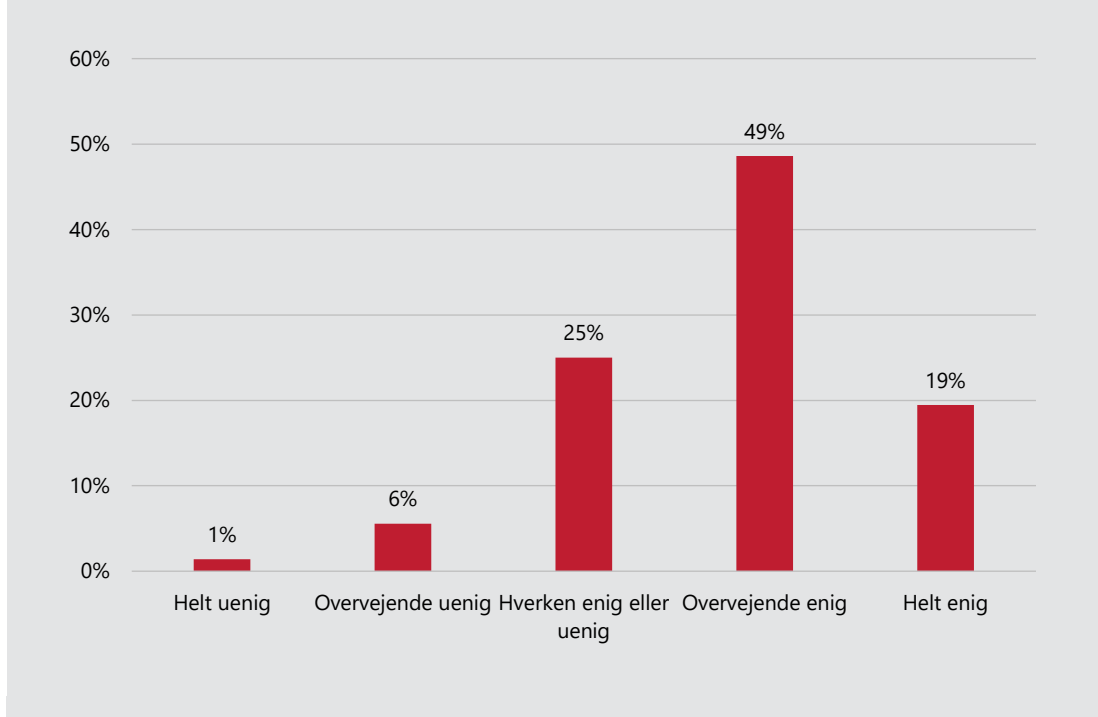
Langeland Kommune nævner endelig, at de har haft held med en målrettet tilgang til frisættelsen, hvor lederen for træning og forebyggelse i samarbejde med en jurist har gennemgået frisættelsens juridiske muligheder. Dette har, ifølge kommunen, mundet ud i en række meningsfulde forsøgsaktiviteter, der ikke kunne være gennemført uden lovfritagelsen (se afsnit 4.4.1). Den pågældende leder og jurists samarbejde har desuden generelt givet en bedre forståelse af de muligheder/begrænsninger, lovgivningen sætter.

Endelig betoner de tre kommuner den helt essentielle betydning af *lokale ledere* for velfærdsaftalens virkninger (se også afsnit 4.3). Det er således meget ofte de lokale driftsledere, som understøtter medarbejdernes idéer og faglige råderum. Derudover har de lokale ledere også selv en central rolle i at udvikle og formulere konkrete forsøgsaktiviteter. På en lokal arbejdsplads har man som følge af de gode erfaringer fra velfærdsaftalen ønsket at videreføre den systematiske tilgang til at drøfte og udvikle nye løsninger. Derfor har arbejdspladsen, som en udløber af velfærdsaftalen, indført korte "optimeringsmøder" hver 14. dag mellem leder og medarbejdere.

Det er generelt de lokale lederes opfattelse, at arbejdet med velfærdsaftalen har betydet, at der er kommet en større lydhørhed fra forvaltningen og det lokalpolitiske niveau. Dette har bl.a. medvirket til, at lokale ledere i øget omfang oplever, at de kan skubbe tilbage på "mindre gode idéer" ovenfra. En række informanter oplever også af den grund kommunens samlede ledelseskæde som styrket. Dette tema belyses ved Figur 4.19. Figuren viser, at knap 7 ud af 10 ledere (68 %) angiver, at

velfærdsaftalen har bidraget til en anden og mere tillidsfuld samarbejdskultur på tværs af udførende enheder, forvaltning og det politiske niveau.

Figur 4.19 Der er under frihedsforsøget (velfærdsaftalen) skabt en anden og mere tillidsfuld samarbejdskultur i kommunen på tværs af udførende enheder, forvaltning og det politiske niveau



Anm.: Ledere: = 72.

Kilde: VIVE-survey i 2024.

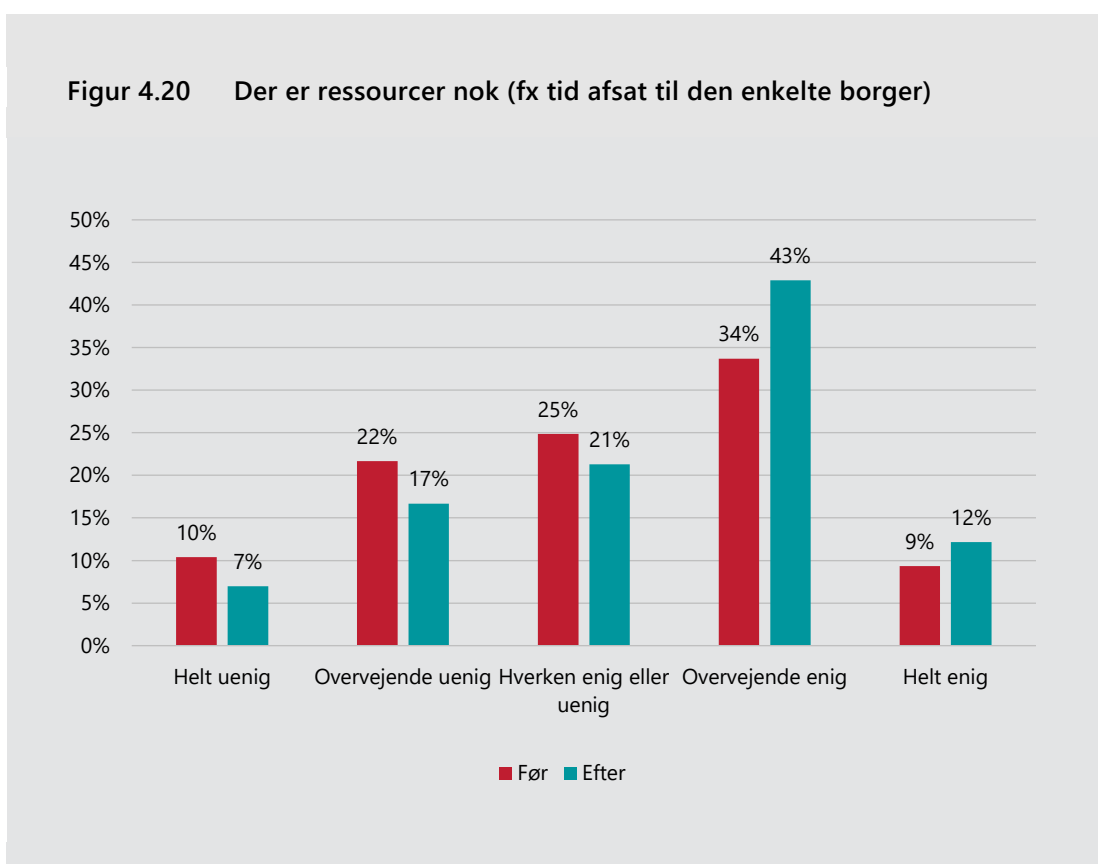
4.5.2 Kommunal økonomi, rekruttering og lederskift

VIVEs midtvejsevaluering pegede på, at *tid og ressourcer* i den enkelte kommune kan spille en rolle for forsøgets resultater. For eksempel blev det fremhævet, at der kan være en negativ virkning af at sammenkoble frisættelsen med besparelser. En sådan kobling mellem frisættelse og besparelser kan virke demotiverende for medarbejderne og hæmme nye idéer og løsninger (Hjelmar et al., 2023).

Det kan i den forbindelse nævnes, at én af kommunerne har oplevet betydelige besparelser i ældreplejen i perioden for arbejdet med velfærdsaftalen (Langeland Kommune). Dette har, ifølge kommunen, haft en negativ indflydelse på antallet af forsøgsaktiviteter og medarbejdernes motivation for projektet. I de to øvrige

kommuner har der ikke været besparelser, men omvendt har disse kommuner heller ikke tilført ressourcer til ældreplejen som følge af velfærdsaftalen.

Fra et lokalt ressourceperspektiv er det interessant, at Figur 4.20 viser, at flere medarbejdere i eftermålingen, sammenlignet med førmålingen, oplever, at der er ressourcer nok (fx tid afsat til den enkelte borger). Hvor det i førmålingen således er 43 % af medarbejderne, som er enige i, at der er ressourcer nok, så er det tilsvarende 55 % i eftermålingen. Denne stigning i oplevede ressourcer gælder medarbejdere i alle tre kommuner, men stigningen er ikke overraskende noget mindre i Langeland Kommune end de to øvrige kommuner. En betydelig positiv udvikling ses også for lederne på dette spørgsmål om, hvorvidt der er ressourcer nok (se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.106).



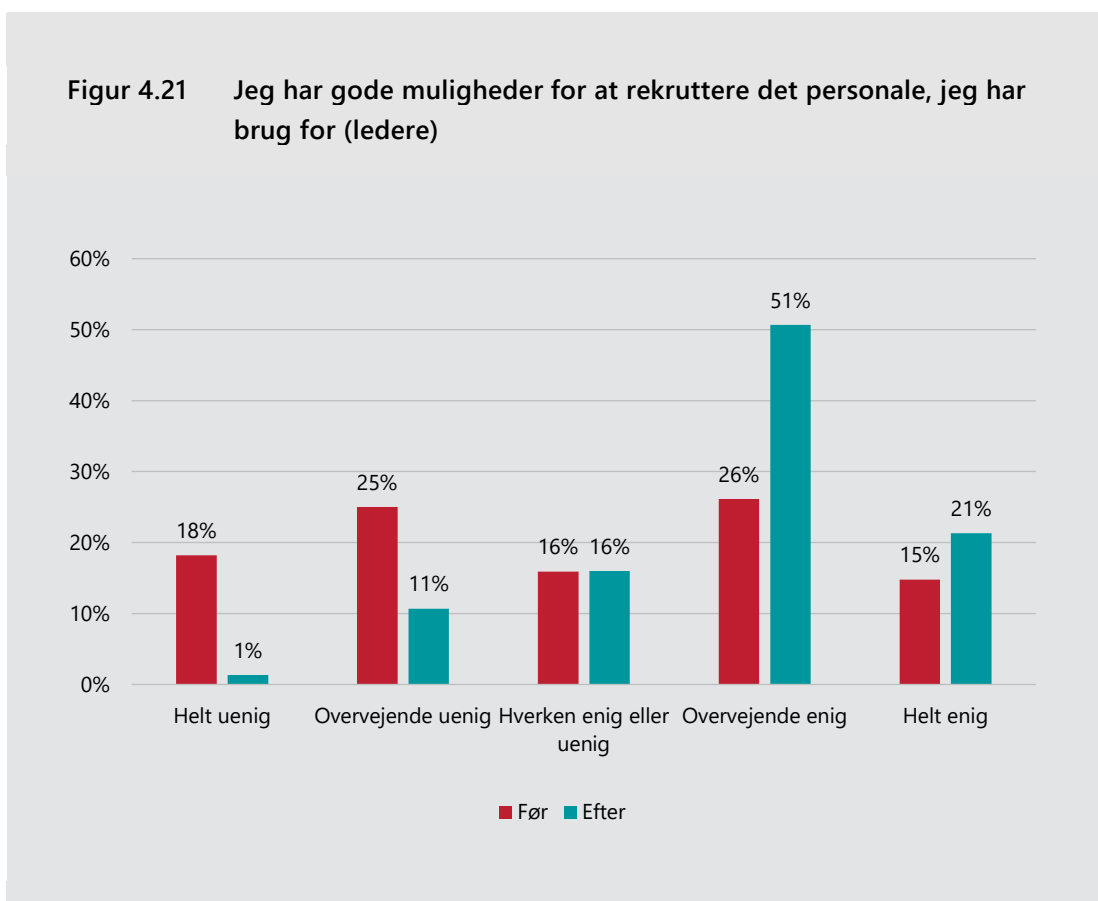
Anm.: Medarbejdere = 2.370. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvariable på respondentniveau. Standardfejl er klyngekorrigeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se bilagsrapport, Bilagsfigur 3.106.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

Jævnfør interviews kan oplevelsen af flere ressourcer fra før- til eftermålingen hænge sammen med gennemførte forsøgsaktiviteter, der har frigjort mere tid til kerneopgaverne. Forsøgsaktiviteten "Fremtidens Ældreliv" er et eksempel på dette, idet ydelsen kan sættes på af hjemmeplejen udenom visitation og samtidig opleves at modvirke ressourcekrævende "brandslukning" hos borgerne (se også afsnit 4.4.2).

Af andre øvrige forhold med potentiel betydning for kommunernes arbejde med velfærdsaftalen bør endelig nævnes det lokale omfang af *leder- og medarbejderudskiftninger samt rekrutteringssituationen* i kommunerne. Også på dette punkt kan der iagttages forskelle mellem de tre kommuner, således opleves relativt hyppige lederudskiftninger og svære vilkår for rekruttering som hæmmende for frisættelsesarbejdet. I den forbindelse nævner nogle ledere, at velfærdsaftalen kan have bidraget positivt til kommunens muligheder for at rekruttere og fastholde medarbejdere, da det fra et leder- og medarbejderperspektiv kan opfattes som attraktivt og spændende at arbejde med frisættelse.

Figur 4.21 viser, at der fra før- til eftermålingen har været en tydelig positiv udvikling i ledernes oplevelse af muligheden for lokalt at rekruttere det nødvendige personale. Hvor det i førmålingen således er 4 ud af 10 ledere (41 %), som er enige i, at de kan rekruttere det nødvendige personale, så er det i eftermålingen 7 ud af 10 ledere (72 %). Det er dog usikkert, i hvilket omfang de ændrede rekrutteringsmuligheder er relateret til frisættelsen, da rekrutteringsvilkår også løbende er påvirket af en række andre faktorer.



Anm.: Ledere: = 163. Udviklingen i gennemsnittet fra før- til eftermåling er statistisk signifikant ($P < 0,01$) i regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for baggrundsvARIABLE på respondentniveau. Standardfejler er klyngekorregeret på respondentniveau, og signifikans givet ved t-test. Se bilagsrapport, bilagsfigur 3.108.

Kilde: VIVE-survey i 2021 og 2024.

5 Samlet konklusion

Velfærdsaftalerne indeholder de samme elementer -- om regel fritagelser, øget fagligt råderum, borgercentrering m.m. – på både dagtilbuds-, folkeskole og ældreområdet. Derudover er der på de tre velfærdsområder den samme ambition om at opnå positive virkninger for borgere og medarbejdere (og lokale ledere), og aftalerne er implementeret i den samme periode (2021-24). Dermed er det muligt at lave en sammenligning på tværs af de tre velfærdsområder. En sådan sammenligning kan belyse, om der er forskelle mellem velfærdsområderne i forhold til den måde, som velfærdsaftalerne er implementeret på, og i forhold til de oplevede virkninger af velfærdsaftalerne i forsøgskommunerne.

I det følgende laves en samlet konklusion, og der foretages en sammenligning mellem velfærdsområderne i forhold til igangsatte aktiviteter, oplevede virkninger for hhv. borgere og medarbejdere (og lokale ledere) samt i forhold til betydningen af de forskellige elementer, der indgår i velfærdsaftalerne.

Da der kun indgår få forsøgskommuner pr. velfærdsområde, er der en usikkerhed forbundet med sammenligningen på velfærdsområdeniveau. I sammenligningen fremhæves derfor kun relativt overordnede forskelle mellem velfærdsområderne.

Igangsatte aktiviteter

På alle tre velfærdsområder har man aktivt arbejdet med velfærdsaftalerne og igangsat aktiviteter ud fra lokale behov. Generelt har der i forsøgskommunerne været en stor opbakning til forsøgene med kommunal frisættelse.

Der er dog markante forskelle mellem velfærdsområderne i forhold til, hvor mange af medarbejderne der aktivt har benyttet sig af de muligheder, der ligger inden for velfærdsaftalerne. På folkeskole- og dagtilbudsområdet angiver omtrent halvdelen af medarbejderne, at de i høj eller i meget høj grad har arbejdet med velfærdsaftalerne. På ældreområdet gælder dette for ca. en fjerdedel af medarbejderne.

Medtager man de medarbejdere, der angiver, at de "i nogen grad" har arbejdet aktivt med velfærdsaftalerne, så fremgår det, at det gælder omtrent 80 % af medarbejderne på folkeskole- og dagtilbudsområdet og knap 60 % af medarbejderne på ældreområdet. På tværs af alle tre velfærdsområder gælder det altså, at et flertal af medarbejderne i en eller anden grad har arbejdet med velfærdsaftalerne. Velfærdsaftalerne har dermed generelt haft en vis gennemslagskraft blandt medarbejderne.

Der ses også markante forskelle i forhold til, hvor mange aktiviteter der er igangsat på de forskellige velfærdsområder. På folkeskoleområdet er der igangsat ca. 219

aktiviteter (i to kommuner), mens der på ældreområdet er igangsat ca. 120 aktiviteter (i tre kommuner). På dagtilbudsområdet har det ikke været meningsfuldt for kommunerne præcist at opgøre antallet af aktiviteter. Ikke alle aktiviteter har krævet fritagelse fra statslig lovgivning på de forskellige velfærdsområder.

Ser man på typen af aktiviteter, er der ligeledes markante forskelle. På folkeskoleområdet har man igangsat typer af aktiviteter, som ifølge forsøgskommunerne griber ind i hinanden, og hvor oplevelsen blandt medarbejdere og ledere er, at de tilsammen i mange tilfælde har resulteret i en gennemgribende omstrukturering af elevernes skoledag. På dagtilbuds- og ældreområdet har der været en større andel af mere enkeltstående forsøgsaktiviteter, som ikke i samme grad har omstruktureret medarbejdere og borgers dagligdag.

Virkninger af frisættelse for borgere

Der kan på baggrund af arbejdet med velfærdsaftaler ikke aflæses meget markante virkninger, når der ses generelt på den samlede gruppe af ældre/elever/børn på de tre velfærdsområder i de undersøgte kommuner.

På dagtilbudsområdet vurderer medarbejdere, at kvaliteten er på et højt niveau ved både før- og eftermåling. Der har altså været et begrænset rum for forbedring i den medarbejderoplevede kvalitet. Det fremgår også, at der fra før- til eftermålingen er et mindre fald i andelen af medarbejdere, der er "helt" eller "overvejende enige" i, at deres dagtilbud lykkes med at skabe trivsel, læring, udvikling og dannelse for børn i udsatte positioner.

På folkeskoleområdet ses ikke blandt medarbejderne en oplevelse af en stigning eller et fald i oplevelsen af kvalitet for eleverne for elevgruppen samlet set. Det fremgår også, at der ikke kan aflæses markante forskelle i løbet af forsøgsperioden i forhold til det faglige niveau i afgangsprøverne, elevtrivsel og elevfravær. Der er dog mindre udsving i disse indikatorer på kvalitet for elevgruppen samlet set i løbet af forsøgsperioden, herunder et mindre fald i afgangsprøverne i en af forsøgskommunerne i skoleåret 2023/24. Disse udsving kan dog ikke direkte tilskrives arbejdet med velfærdsaftaler.

På ældreområdet er der en oplevelse blandt medarbejderne af, at mange af forsøgsaktiviteterne har gjort en positiv forskel for kvaliteten for borgerne. Eksempelvis fremgår det, at andelen af medarbejdere, der vurderer, at borgerne får den hjælp, som de har brug for, er steget i løbet af forsøgsperioden. Det fremgår også af analysen, at der er indikationer på, at arbejdet med velfærdsaftalen har bidraget til stigningen i den oplevede kvalitet for borgerne på ældreområdet.

Selvom der ikke kan aflæses meget markante virkninger for borgerne samlet set, viser analysen positive oplevede virkninger for specifikke grupper af ældre/elever/børn. Det gælder for elever med lav motivation i undervisningen, hvor det vurderes, at de i særlig høj grad trives med kortere skoledage, tovoksenordninger og mere praksisrettet undervisning. Det gælder også for borgere i ældreplejen, som opleves at have særlig gavn af andre indsatser/aktiviteter end de vanlige, herunder indsatser med fokus på borgerens selvbestemmelse og samlede livskvalitet.

På alle tre velfærdsområder lægger forsøgskommunerne vægt på, at der i forsøgsperioden har udviklet sig en mere tillidsbaseret form for styring og ledelse i kommunerne, hvilket er en ændring, der ønskes fastholdt fremadrettet (se også senere afsnit om "Oplevelsen og betydningen af en ny styring og en ny ledelsesform").

Virkninger af frisættelse for medarbejdere og lokale ledere

Der er forskelle mellem velfærdsområderne i forhold til, hvordan medarbejdernes trivsel har udviklet sig i forsøgsperioden i de undersøgte kommuner.

På ældreområdet oplever medarbejderne samlet set en mindre stigning i deres arbejdsglæde, og der er indikationer på, at velfærdsaftalerne har bidraget til denne stigning.

På dagtilbuds- og folkeskoleområdet ses ikke nogen generelle og markante ændringer i oplevelsen af trivsel blandt medarbejderne i forsøgsperioden. Det fremgår dog, at der blandt de medarbejdere, som har arbejdet relativt meget med velfærdsaftalerne, er en oplevelse af, at forsøget med frisættelsen har øget deres trivsel.

Registerdata for hhv. sygefravær og medarbejdere, der er stoppet i ansættelsen, viser, at der ikke kan aflæses en signifikant forskel i forhold til udviklingen for sammenlignelige kommuner. Dette gælder for alle tre velfærdsområder.

Lokale ledere fremhæver på tværs af de tre velfærdsområder, at frisættelsen giver mulighed for at nytænke lokale tilbud og indsatser, hvilket ofte opleves som fremmende for ledernes arbejdsglæde, men også som en potentiel stor ledelsesopgave. De lokale ledere, særlig på dagtilbuds- og ældreområdet, fremhæver i den sammenhæng, at ledelsesopgaven under en kommunal frisættelse kan være omfangsrig og vanskelig – og på kort sigt ikke nødvendigvis fremmer ledernes trivsel.

Betydningen af regelfritagelser

Generelt har kommunerne med velfærdsaftalerne fået betydelige fritagelser fra statslig lovgivning. Cirka 70 % af hhv. folkeskoleloven og dagtilbudsloven er kommunerne blevet undtaget fra (målt i antal ord). På ældreområdet er det vanskeligere

at opgøre omfanget af fritagelserne fra statslig lovgivning, bl.a. fordi serviceloven omfatter meget andet end ældreområdet, og fordi sundhedslove, som spiller en betydelig rolle for ældreområdet, ikke var en del af frisættelsen. Også på ældreområdet er der dog tale om en markant frisættelse fra relevante paragraffer i serviceloven og friplejeboligloven.

Der er markante forskelle på, i hvor høj grad kommunerne på de forskellige velfærdsområder oplever at have benyttet sig af fritagelsen fra statslig lovgivning. På folkeskoleområdet er oplevelsen blandt medarbejdere og ledere, at en betydelig andel af de iværksatte aktiviteter har krævet fritagelse fra statslig lovgivning. Den præcise andel af forsøgsaktiviteter, der har krævet fritagelse fra statslig lovgivning, kan ikke præcist opgøres, da det ville kræve en nærmere juridisk granskning af hver enkelt aktivitet.

På ældreområdet vurderer kommunerne, at det er en noget lavere andel af forsøgsaktiviteterne, der har krævet fritagelse fra statslig lovgivning. Det vurderes af kommunerne, at ca. 10 % af aktiviteterne på ældreområdet har krævet fritagelse fra statslig lovgivning.

På dagtilbudsområdet kan det ikke opgøres entydigt, hvor mange af forsøgsaktiviteterne der har krævet fritagelse fra statslig lovgivning. Kommunerne vurderer dog ved slutevalueringen, at alle dagtilbud i en eller anden grad har anvendt frisættelsesmulighederne i relation til national lovgivning. Af midtvejsevalueringen fremgik det – opgjort på aktivitetsniveau – at hovedparten af de igangsatte forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet ikke har krævet fritagelse fra statslig lovgivning (Hjelmar m.fl., 2023).

Der er på alle tre velfærdsområder fremsat ny generel lovgivning i forsøgsperioden. På folkeskole- og ældreområdet er der fremsat og vedtaget lovforslag, der betyder, at en række af fritagelserne fra statslig lovgivning fra velfærdsaftalerne har inspireret ny lovgivning gældende for alle kommuner (Folkeskolens kvalitetsprogram og Ældrereform, 2024). Derudover er der på dagtilbudsområdet vedtaget et lovforslag om regelforenklinger (Lovforslag L48).

Endelig skal det nævnes, at regelfritagelserne er blevet set som en anledning i forsøgskommunerne til at gennemgå det faktiske regelgrundlag på de tre velfærdsområder. Dette er i sig selv et væsentligt resultat af forsøget, da det i kommunerne har skabt en større klarhed over, hvad der rent faktisk er muligt at gennemføre af aktiviteter inden for de eksisterende regelsæt på de tre velfærdsområder – og omvendt, hvilke regler der forhindrer gennemførelsen af aktiviteter, der lokalt opleves som meningsfulde.

Oplevelsen og betydningen af et øget fagligt råderum

Resultaterne i forhold til ambitionen i velfærdsaftalerne om at øge det faglige råderum blandt medarbejderne er forholdsvis entydige på tværs af de tre velfærdsområder.

På alle tre velfærdsområder er der sket en stigning i oplevelsen af en øget faglig frihed. Det fremgår samtidig, at det navnlig er medarbejdere, der aktivt har arbejdet med velfærdsaftalerne, som har den oplevelse, at forsøget med frisættelse har øget deres faglige råderum.

I forhold til betydningen af et øget fagligt råderum blandt medarbejderne fremhæver informanter på alle tre velfærdsområder, at det øgede faglige råderum ofte bidrager til en større arbejdsglæde. På ældreområdet fremhæves det også, at frisættelse og et øget fagligt råderum kan bidrage til bedre muligheder for at fastholde og rekruttere medarbejdere til ældreplejen.

Oplevelsen og betydningen af en øget borgercentrering

På alle tre velfærdsområder oplever de medarbejdere, der har arbejdet aktivt med frisættelsen, at velfærdsaftalerne generelt har bidraget til, at børnenes/elevernes/de ældres situation og behov er kommet mere i centrum.

På ældreområdet fremhæves især forskellige borgercentrerede aktiviteter, herunder nye træningstilbud og fællesskabscafé. På dagtilbudsområdet fremhæves især en øget inddragelse af børnenes perspektiver i de daglige aktiviteter, fx i form af fællesskabsdage. På folkeskoleområdet fremhæves særligt elevernes oplevelse af en øget medindflydelse i elevråd.

I forhold til den oplevede betydning af de borgerrettede aktiviteter for borgerne er der visse forskelle på tværs af velfærdsområderne. På ældreområdet oplever medarbejdere og lokale ledere, at mange af de borgerrettede forsøgsaktiviteterne har haft relativ stor betydning for borgerne. På dagtilbuds- og folkeskoleområdet fremhæves aktiviteterne ikke i lige så høj grad.

Oplevelsen og betydningen af formel medarbejderinddragelse

Der er mindre forskelle mellem velfærdsområderne i forhold til oplevelsen af at blive inddraget aktivt i de lokale processer med at skabe nye innovative velfærds løsninger.

På dagtilbudsområdet er der blandt nogle medarbejdere en oplevelse af en øget medarbejderinddragelse gennem fx MED-systemet. Medarbejderne på dagtilbudsområdet giver dog også udtryk for, at de kunne ønske sig en endnu højere grad af

medarbejderinddragelse. På folkeskole- og ældreområdet er den generelle oplevelse, at der ikke er ændret ved graden af medarbejderinddragelse via formelle kanaler som fx MED-systemet.

I forhold til betydningen af formel medarbejderinddragelse fremgår det, at kommunerne ikke generelt tillægger det markant betydning for deres arbejde med velfærdsaftalerne. Medarbejderne lægger i stedet vægt på den mere uformelle medarbejderinddragelse, som kommer til udtryk ved oplevelsen af en mere tillidsbaseret form for styring og ledelse under velfærdsaftalerne (se næste afsnit).

Oplevelsen og betydningen af en ny styring og en ny ledelsesform

I løbet af forsøgsperioden med velfærdsaftaler er det oplevelsen, at der har udviklet sig en ny form for styring i kommunerne (et "nyt mindset") og en ny ledelsesform. Dette går igen på tværs af de tre velfærdsområder og på tværs af de syv forsøgskommuner. Denne nye form for styring og ledelse opleves generelt som positiv og som en ændring, der ønskes fastholdt fremadrettet.

Den nye form for styring og ledelse i kommunerne beskrives som en mere tillidsbaseret form for styring og ledelse. De interviewede informanter fremhæver i en sammenhæng, at aktørerne på tværs af styringskæden får andre roller. Flere politikere beskriver, at de i mindre grad styrer efter regler og detaljerede mål, og at de har løsnet på dokumentationskrav. Forvaltningerne beskriver ofte, at de har en mere faciliterende rolle i forhold til de lokale institutioner og tilbud (dagtilbud, skoler, ældreenheder), og at samarbejdet i højere grad baserer sig på mundtlige tilbagemeldinger frem for skriftlig dokumentation. De lokale ledere beskriver, at de har fået en ny ledelsesrolle, hvor fokus i højere grad end tidligere er på at skabe egne rammer for lokale udviklingsaktiviteter tilpasset behovene på den enkelte institutions/arbejdsplads. Medarbejderne beskriver, at de har fået et øget fagligt råderum.

I interviewene bliver det endelig generelt fremhævet, at der har været en markant politisk opbakning til arbejdet med velfærdsaftaler, og at det har haft en væsentlig og positiv betydning for oplevelsen af den nye styring og ledelse.

Oplevelsen og betydningen af øvrige forhold

På tværs af de tre velfærdsområder og syv forsøgskommuner har der været en række udfordringer, der rækker ud over elementerne i velfærdsaftalerne, og som, ifølge de interviewede informanter, har haft en betydning for arbejdet med og resultaterne af velfærdsaftalerne.

Særligt fire udfordringer trækkes frem af kommunerne: Den kommunale økonomi, strukturelle forhold på det enkelte velfærdsområde, lederskift og rekrutteringsproblemer.

På dagtilbudsområdet nævnes hyppige lederskift, udfordringer i relation til rekruttering af uddannede medarbejdere og den pressede kommunale økonomi som markante udfordringer. På folkeskoleområdet nævnes navnlig udfordringer med den kommunale økonomi, skolestrukturændringer og lederskift. På ældreområdet nævnes særlig udfordringer med en presset kommunal økonomi, lederskift, rekruttering af medarbejdere og at afsætte tilstrækkeligt med tid/ressourcer til udvikling og forsøgsaktiviteter.

Endelig har det også haft betydning, at de syv forsøgskommuner er særligt udvalgt, og der har været en ekstra stor opmærksomhed omkring forsøgene. Forsøget omkring velfærdsaftalerne blev lanceret i statsministerens åbningstale i Folketinget i oktober 2020, og statsministeren kontaktede selv borgmestrene i de syv udvalgte kommuner og inviterede dem til at indgå i forsøget.

Denne proces har givet en særlig udvælgelseeffekt, som aktørerne omkring forsøget vurderer som betydelig. Det betyder, at man skal være forsigtig med direkte at overføre erfaringerne fra de syv forsøgskommuner til øvrige kommuner, som ikke er udvalgt på samme måde, og hvor der ikke nødvendigvis er den samme politiske opmærksomhed.

Litteratur

Bjørnholt, B. & Holm-Petersen, C. (2024). *Erfaringer med friinstitutioner*. København: VIVE.

Børne- og Undervisningsministeriet (2024). *Undersøgelse af PPR's samarbejde med dagtilbud: En deskriptiv spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-ledere og dagtilbudsschefer*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Dagtilbudsloven (2024). LBK nr 988 af 27/08/2024: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/988>

Esbjerg Kommune (2021). *Endelig velfærdsaftale på folkeskoleområdet mellem regeringen og Esbjerg Kommune*. Esbjerg: Esbjerg Kommune.

Esbjerg Kommune (2024). *Program for besøg af Undervisningsministeren*. Esbjerg: Esbjerg Kommune.

EVA (2021). *Udfordringer i understøttelse af børn i udsatte positioner: En national undersøgelse blandt dagtilbudsschefer*. Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut.

Helsingør Kommune (2023). *Dokument 394825-23_v1. Bilag sprogvurderinger i dagtilbud resultater. Kommunalt og fordelt på institutionsniveau*. Helsingør: Helsingør Kommune.

Hjelmar, U., Bech, A., Nicolajsen, J.S., Foged, S.K. & Lindeberg, N.H. (2022). *Evaluering af velfærdsaftaler i syv kommuner: Notat med resultater fra førmåling blandt medarbejdere og ledere*. København: VIVE.

Hjelmar, U., Lindeberg, N.H., Foged, S.K., Nicolajsen, J.S., Schoop, S.R., & Bech, A. (2023). *Midtvejsevaluering af velfærdsaftaler: Forsøg med frisættelse i syv kommuner på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, 2021-22*. København: VIVE.

Jensen, V.M. & Nielsen, C.P. (2018). *Viden om folkeskolereformen: Opsamling af resultater fra følgeforskningsprogrammet 2015-2018*. København: VIVE.

Langeland Kommune (2024). Orientering om status for velfærdsaftalen på ældreområdet: <https://dagsordener.langelandkommune.dk/vis?Referat-Aeldre--og-Sundhedsudvalget-d.18-09-2024-kl.17.00&id=46584738-8811-428f-b74c-79f42a69f138>

Lov om velfærdsaftaler på dagtilbuds- og folkeskoleområdet (2021). LBK nr 1171 af 12/08/2022: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/1171>

Lov om velfærdsaftaler på ældreområdet (2021). Lov nr 879 af 12/05/2021: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/879>

Middelfart Kommune (2024a). Fremtidens Ældrelev: Frisættelse af ældreområdet i Middelfart Kommune: <https://middelfart.dk/familie/aeldre/fremtidens-aeldre/lev/>

Middelfart Kommune (2024b). *Brugerundersøgelse i hjemmeplejen. Rapport november 2024. Brugerundersøgelse gennemført af Axxess Nordic for Middelfart Kommune.* Middelfart: Middelfart Kommune.

Nielsen, C.P., Jensen, V.M., Kjer, M.G. & Arendt, K.M. (2020). *Elevernes læring, trivsel og oplevelser af undervisningen i folkeskolen: En evaluering af udviklingen i reformårene 2014-2018.* København: VIVE.

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

Regeringen (2020b). *Aftale om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet.* København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Regeringen (2020c). *Aftale om velfærdsaftaler på folkeskoleområdet.* København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Regeringen (2020d). *Aftale om velfærdsaftaler på ældreområdet.* København: Social- og Boligministeriet.

Regeringen (2024). *Regeringens ældrereform: Du bliver aldrig for gammel til at have det godt.* København: Social-, Bolig- og Ældreministeriet.

Social- og Ældreministeriet (2022). *Godkendelse af Langeland Kommunes ansøgning om forsøg efter servicelovens § 184 i regi af velfærdsaftalerne på ældreområdet.* København: Social- og Ældreministeriet.

Social- og Ældreministeriet (2023). *Afgørelser vedr. Viborg Kommunes ansøgninger om yderligere frihedsgrader i regi af velfærdsaftalerne på ældreområdet.* København: Social- og Ældreministeriet.

Social, Bolig- og Ældreministeriet (2024). *Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Danmarksdemokraterne, Socialistisk Folkeparti,*

Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre om en reform af ældreområdet. København: Social-, Bolig- og Ældreministeriet.

Styrelsen for It og Læring (2024). *Den socioøkonomiske reference for Grundskolekarakterer: En vejledning til læsning og tolkning af resultaterne.* København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Uddannelsesstatistik (2024a). Grundskolen: Karakterer: <https://uddannelsesstatistik.dk/Pages/Topics/13.aspx>

Uddannelsesstatistik (2024b). Grundskolen: Elevtrivsel: <https://uddannelsesstatistik.dk/Pages/Topics/19.aspx>

Uddannelsesstatistik (2024c). Grundskolen: Elevfravær: <https://uddannelsesstatistik.dk/Pages/Topics/15.aspx>

Viborg Kommune (2024). Oversigt over prøvehandling: <https://viborg.dk/service-og-selvbetjening/stoette-og-omsorg/velfaerdsaftalen-paa-aeldreområdet/oversigt-over-proevehandling/>

VIVÉ