

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

Hovedresultater



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.

Hovedresultater: Kommunal frisættelse– Virkninger af velfærdsaftaler på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, 2021-2024

VIVE/2025

HR_301964