

RAMMER DER STRAMMER

EVALUERING AF FORSØGSORDNING MED FRI-INSTITUTIONER I SUNDHEDS- OG OMSORGSFORVALTNINGEN

Maj 2016



Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	2
1. Indledning	3
Baggrund	3
Om fri-institutionsforsøget i SUF.....	3
Evalueringsformål og metode	4
2. Hovedkonklusioner	6
3. Rammer der strammer tre plejecentres udfordring af kommunale regler og praksis	8
Hverdagsinnovation som metode	8
Udvalgte eksperimenter	8
1. Bonderupgård: Døgn- og ugeplan	8
2. Damsøgård: Praksisnær læring på medicinområdet	9
3. Egebo: Elektroniske overblikstavler til ikke-dosérbar medicin	10
4. Resultater	12
Tillid giver mening, stolthed og glæde	12
Mindre dem og os - samarbejde på tværs i organisationen.....	12
Gevinsten er ikke kun produktet men vejen derhen.....	13
Spredningspotentiale: Afprøvning af DUP på andre plejecentre	13
En mere effektiv og borgercentreret organisation?.....	14
5. Organisatorisk læring	16
Styringsrelationer der strammer	16
Nogle rammer lader sig ikke udfordre	16
Ny ledelsesrolle	17
Behov for en ny tilgang til udvikling og implementering?.....	17
Opsamling på organisatorisk læring.....	19

1. Indledning

Baggrund

Borgerrepræsentationen godkendte den 23. maj 2013 et medlemsforslag fra Socialistisk Folkeparti om en forsøgsordning med fri-institutioner i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF), Børne- og Ungdomsforvaltningen, Socialforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen, som led i tillidsdagsordenen. Formålet med forsøgsordningen er at finde alternative styrings-, rapporterings- og dokumentationsmetoder, som giver institutionerne større fagligt råderum til at løse opgaverne med fokus på effekt og kvalitet, og som erstatter unødigt kontrol og dokumentation og dermed frigør mere tid til kerneopgaverne.

Der blev med forsøgsordningen ikke tilstræbt en ensartet proces i de deltagende forvaltninger men lagt op til, at forvaltningerne skulle give optimale vilkår for, at de deltagende institutioner fik mulighed for at eksperimentere med alternative løsninger.

Jf. Borgerrepræsentationens beslutning blev der sat følgende ramme omkring fri-institutionernes arbejde i forsøgsperioden:

- Fri-institutionerne undtages fra overholdelse og rapportering på mål fastsat fra forvaltningsniveau og politisk niveau (i det pågældende fagudvalg)
- Fri-institutionerne kan søge om fritagelse for andre forvaltningsspecifikke regler og styringsmekanismer
- Fri-institutionerne har også mulighed for at søge om undtagelse fra mål godkendt i BR.

Fri-institutionerne har i forsøgsperioden været underlagt de udmeldte økonomiske rammer, samt krav og vejledninger affødt af gældende lovgivning. Projektet er 3-årigt og afsluttes med udgangen af 2016.

For at samle op på de lokale erfaringer og resultater i forsøgsperioden er der gennemført en evaluering af fri-institutionsordningen, der i daglig tale kaldes *Rammer der strammer* i SUF. Økonomiforvaltningen varetager den tværgående evaluering af alle fire forvaltningers projekter, på baggrund af en fælles evalueringsskabelon. Denne rapport udgør Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bidrag til den samlede evaluering, herunder den fælles evalueringsskabelon.

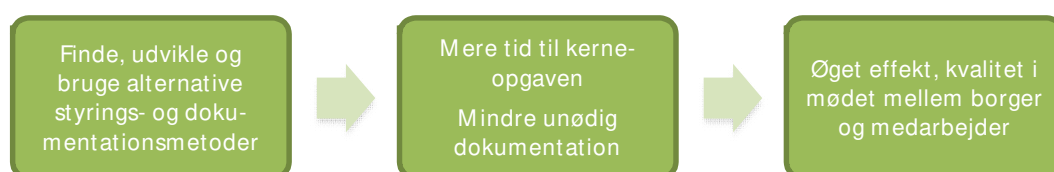
Om fri-institutionsforsøget i SUF

I SUF deltager plejecentrene Bonderupgård, Egebo og Damsøgård i forsøgsordningen. Alle tre institutioner ligger i lokalområdet Vanløse/Brønshøj/Husum. Bonderupgård og Damsøgård er selvejende institutioner med henholdsvis 58 og 36 plejeboliger. Egebo er en kommunal institution med 117 plejeboliger.

Som led i forsøgsordningen blev det fastlagt, at fri-institutionerne skulle arbejde med:

- nye måder at arbejde med målstyring på
- nye måder at dokumentere på
- nye måder at løse kerneopgaverne på, herunder involvering af borgere, ledelse og medarbejdere i nytænkning af de konkrete velfærdsløsninger

Resultatkæden for fri-institutionsprojektet ses opsummeret her:



Centralt i projektet står udmøntning af tillidsdagsordenen, hvor der har været fokus på både driftsnære indsatser og strukturelle tiltag. Med projekt fri-institutioner har forvaltningen ønsket at finde et alternativ til top-down styringsredskaber, der giver øget fagligt råderum og hvor faglig udvikling tager udgangspunkt i borgernære behov.



Projektet har været opdelt i fire faser og har, gennem anvendelse af innovationsmodellen og eksplorative metoder, identificeret, udfordret og arbejdet med områder, som har strammet i hverdagen. Læs mere om dette i afsnit 3. Det er i forsøgsperioden blevet understøttet af en delt projektledelsesfunktion med en konsulent fra Centralforvaltningens Center for Omsorg og en konsulent fra Lokalområdekontoret.

Evalueringens formål og metode

Evalueringen opsamler og præsenterer resultater fra institutionernes arbejde med innovation og regeludfordringer. Formålet med evalueringen er 1) at dokumentere de opnåede resultater gennem arbejdet med frisættelse og den innovative tilgang og 2) at vurdere, hvordan forvaltningen bedst muligt fastholder og viderefører de metoder og fremgangsmåder, der er blevet afprøvet i forsøgsperioden.

Derved bidrager evalueringen til at afklare, hvordan SUF bedst muligt udfolder og understøtter det langsigtede mål med fri-institutionsprojektet: at skabe højere kvalitet og effekt for borgerne som følge af større fagligt råderum og mere tid til kerneopgaven.

Evalueringen adresserer de evalueringsspørgsmål, der er udarbejdet af Økonomiforvaltningen som forberedelse til den tværgående evaluering af forvaltningernes forsøg:

- Hvad var udgangspunktet, da forsøget startede?
- Hvordan er processen forløbet?
- Hvordan løses kerneopgaven anderledes nu end tidligere?
- I hvilket omfang er der opnået øget medarbejder-/brugertilfredshed?
- Hvad har udfordringerne været på hhv. enhedsniveau og organisatorisk niveau?
- Hvad har de positive erfaringer været?
- I hvilket omfang er der opnået forenkling af regler?
- I hvilket omfang er det lykkedes at skabe nye og innovative måder at løse opgaverne på?
- Hvordan er forvaltningens arbejde med frisættelsesforsøg tænkt sammen med arbejdet med Tillidsdagsordenen i øvrigt?
- I hvilket omfang er det forvaltningens vurdering, at erfaringerne fra frisættelsesforsøgene vil kunne bredes ud og hvordan ville dette mest hensigtsmæssigt kunne gøres?
- Kan der i øvrigt udledes relevante erfaringer og i givet fald hvilke?

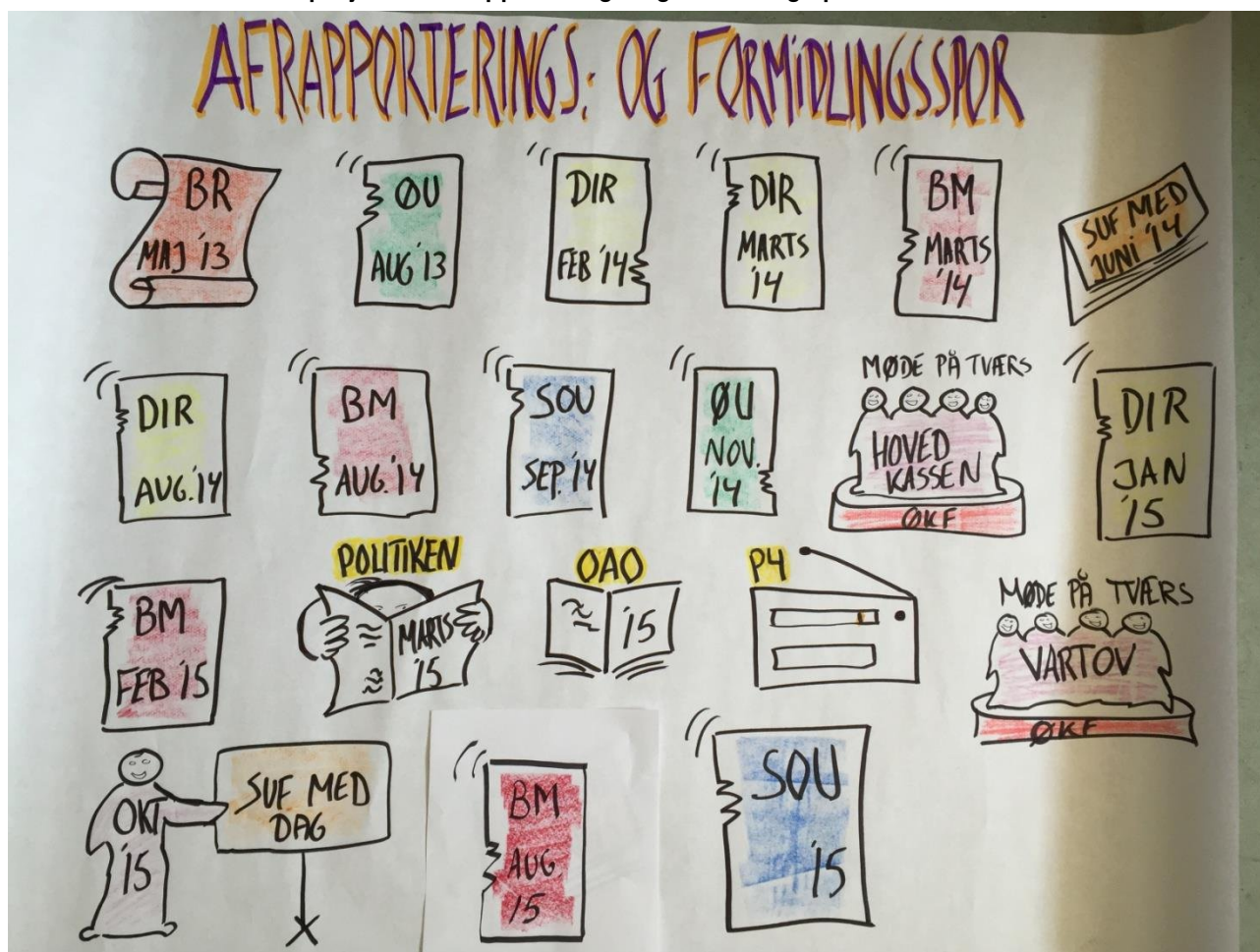
Datagrundlaget for evalueringen er den omfattende skriftlige og visuelle dokumentation, der er udarbejdet i afviklingen af forsøgsordningen. Det omfatter opsamling fra innovationsprocesser, workshops, dokumentation og formel afrapportering, interview med medarbejdere, ledere og projektledere og avisartikler. Planche 1 nedenfor viser, at på trods af forsøgsordningens fritagelse fra vanlig målrapporering, har der fortsat været ønske om afrapportering jf. vanlig administrativ praksis.

Efter aftale med SUFs ledelse blev der ikke, forud for fri-institutionsforsøget, opsat målbare succeskriterier på overordnet projektniveau. I forbindelse med de lokale eksperimenter på de deltagende plejecentre blev der formuleret konkrete succeskriterier. Se afsnit 3.

For at vurdere de opnåede resultater er der, ifm. evalueringen, samlet dokumentation for udviklingen i udvalgte kvalitetsindikatorer i forsøgsperioden, læs mere om dette i afsnit 4.

Evalueringen er gennemført af Afdeling for Data og Analyse i tæt samarbejde med Center for Omsorg og Lokalområdekontoret i Vanløse/Brønshøj/Husum. Evaluator har fulgt med i fri-institutionsprojektet i forsøgsperioden og deltaget i udformning og afvikling af den afsluttende evalueringsworkshop, som blev afholdt d. 14. marts 2016.

Planche 1: Fri-institutionsprojektets afrapporterings- og formidlingsspor



2. Hovedkonklusioner

Evalueringen opsamler væsentlige resultater og erfaringer fra fri-institutionsforsøget, der lokalt kaldes rammer der strammer. Nedenfor præsenteres evalueringens hovedkonklusioner.

1. Der er skabt innovative løsninger med udgangspunkt i borgernær praksis

Evalueringen viser, at forvaltningen er lykkedes med at iværksætte og gennemføre en række tiltag der, med udgangspunkt i den innovative metode, har ført til udvikling af brugbare løsninger i den borgernære drift. Den valgte innovationstilgang har vist sig velegnet til at identificere og afprøve ny arbejdspraksis, der opleves at give større fagligt råderum og mere tid til kerneopgaven.

Der ses stort lokalt ejerskab til både proces og resultater; de involverede medarbejdere og ledere udtrykker glæde og stolthed ved at have frembragt resultater, der påvirker deres egen dagligdag og som vil kunne deles bredere i organisationen. Rammer der strammer har skabt gejst og glæde hos medarbejdere og ledere, ved at blive givet et ansvar og være med til at skabe løsninger, der efterfølgende føres ud i livet. Det er en selvstændig og stærk motivationsfaktor for udviklingen af nye løsninger, at enhederne selv har valgt eksperimenter, som de oplever er væsentlige for den daglige drift.

Evalueringen har afdækket en stor interesse i at understøtte vi-kulturen; medarbejdere og ledere fra både centralforvaltning, lokalområdekantor og lokale enheder kan se meningen med den anderledes fremgangsmåde. Dermed viser projekt fri-institutioner, at det giver en styrket implementeringskraft at udvikle med udgangspunkt i borgernære og lokale behov.

2. Brugerdrevet innovation kalder på en ny type ledelse og implementeringstilgang

I fri-institutionsforsøget er den vanlige tilgang til udvikling og implementering vendt på hovedet. Normalt drives udviklingsarbejdet fra centralt hold i organisationen, og rulles efterfølgende ud i organisationen. I rammer der strammer er tilgangen omvendt, så udviklingsarbejdet starter lokalt og bliver understøttet af konsulenter, ressourcepersoner og fageksperter efter behov og relevans.

Evalueringen dokumenterer, at denne tilgang kalder på en ny type ledelse og understøttelse af udviklingsarbejdet på lokalt niveau. Fagkonsulenter går i denne sammenhæng fra at være eksperter til at indtage en understøttende og faciliterende rolle i lokale udviklings- og implementeringsprocesser. Denne fremgangsmåde synes at skabe mærkbare forbedringer i den borgernære drift.

Rammer der strammer har også vist, at hvis der ikke er tryghed og tillid i relationen mellem de tre forvaltningsniveauer (driftsenheder, lokalområde og centralforvaltning), fortæller enhederne ikke altid om deres udfordringer. Ved at give tid og opbygge tillidsfulde relationer, er der i skabt et anderledes fundament for at udtrykke og arbejde aktivt med de problemer, der opleves i dagligdagen.

Fri-institutionsforsøget er en del af et kursskifte i forvaltningen, hvor teams af konsulenter fra centralforvaltning og lokalområde understøtter det lokale kvalitets- og udviklingsarbejde med udgangspunkt i lokale problemstillinger. Dette ses fx i straksindsatsen, der handler om forbedring af faglige kvalitetsudfordringer på fem plejecentre og i arbejdet med at nedbringe antallet af forebyggelige indlæggelser fra plejecentre.

3. Rammer der strammer er nogle andre end de forventede

Der var, fra starten af fri-institutionsforsøget, en antagelse om at man, ved at lempe på de gældende krav til måloverholdelse og -rapportering, kunne affureaukratisere borgernære regler og skabe mere tid til kerneopgaven. Denne formodning har vist sig ikke holdt stik, det er ikke altid de praksis- og borgernære rammer, der strammer.

Evalueringen viser, at det der fylder i dagligdagen snarere er regler, lovgivning og administrativ praksis; områder som det ikke har været muligt at udfordre indenfor rammerne af forsøgsordningen. Eksempler på rammer som det ikke var muligt at udfordre i forsøgsperioden er den fastsatte økologi-procent på madområdet, regler for beklædning, MED-struktur og leanprocesser i Koncernservice, der betyder flere administrative opgaver på plejecentrene. Rammerne har betydning for løsning af kerneopgaven, fordi mængden af administrative opgaver medfører, at medarbejderne er væk fra borgeren i den tid, som det tager at løse opgaven.

Det er ikke nødvendigvis den enkelte regel, men tit et kompleks af regler og rammer, der opleves at stramme. Projektet viser endvidere, at det ikke nødvendigvis er de spektakulære områder eller udfordringer, der fylder i hverdagen men mindre opsigtsvækkende områder, som fx kørsels- eller indkøbsordningen.

Rammer der strammer har også vist, at det i høj grad er styringsrelationer, der stammer. Med styringsrelationer menes den måde som man i forvaltningen kommunikerer og samarbejder på. Driftsenhederne oplever at blive mødt med en løbende strøm af nye indsatser som skal implementeres i en allerede travl hverdag. De modtager også store mængder skriftlig information, som de har svært ved at forholde sig til og som gør det svært at skelne mellem det som sættes efterleves (fx faglige vejledninger) og det som sættes i forbindelse (fx understøttende arbejdsredskaber).

4. Der er potentiale for at udbrede de nye løsninger til andre dele af organisation

Det er i forsøgsperioden blevet afprøvet om én af de løsninger, der er udviklet i fri-institutionsforsøget, kan fungere når den overføres til andre enheder. Afprøvningen af de døgn- og ugeplaner, som i forsøgsperioden blev udviklet på to af fri-institutionerne viser, at øvrige dele af forvaltningen er parat til at teste det, som andre har udviklet.

Erfaringerne fra fri-institutionsforsøget peger på, at det har betydning for implementeringskraften og modtagelsen af de udviklede løsninger, at de er udviklet af fagfolk i driften. Der er behov for at arbejde videre med en fastlagt praksis for at vurdere potentialet i at udbrede en lokalt udviklet løsning til andre dele af organisationen. Dette kan fx ske med inspiration fra forvaltningens IT-afdeling, der arbejder systematisk med test og opskalering af innovative løsninger. Ved at sætte sprednings- og innovationstilgangen på formel som led i kvalitetsarbejdet kan flere i organisationen få mulighed for at udvikle og afprøve løsninger med udgangspunkt i hverdagens problemstillinger.

5. Gode kvalitative erfaringer som vanskeligt lader sig måle

Fri-institutionsprojektet har vist gode erfaringer i forhold til at skabe kvalitative forbedringer på de deltagende plejecentre. Dette ses bl.a. i de løbende opsamlinger, der er gennemført i forbindelse med de lokale eksperimenter. Her udtrykker medarbejdere og ledere udtrykker bl.a. at:

- borgernes hverdagsliv bliver bedre
- den faglige kvalitet øges mærkbart
- arbejdsgæden og effektiviteten øges

Forsøgsordningen har bl.a. handlet om at identificere områder med forandringspotentiale, og udvikle løsninger på problemerne, som efterfølgende testes. Det har derfor ikke været muligt på forhånd at definere faste og målbare succesindikatorer, som kan sige om det overordnede formål med projektet blev opnået.

Det er heller ikke muligt at afgøre, om ændringer i plejecentrenes kvalitetsresultater (borgeroplevet, faglig og organisatorisk kvalitet) i projektperioden skyldes fri-institutionsforsøget eller andre faktorer, der kan have påvirket resultaterne. Forvaltningen kan med fordel arbejde videre med at udvikle og fastlægge proces-

og metodekriterier, der fremadrettet kan bruges til at vurdere resultater af innovative indsatser, herunder potentialet for at indsatserne kan opskaleres og udbredes til andre dele af forvaltningen.

I de følgende afsnit præsenteres evalueringens analyser i detaljeret form.

3. Rammer der strammer tre plejecentres udfordring af kommunale regler og praksis

Hverdagsinnovation som metode

I opstarten af fri-institutionsforsøget indgik forvaltningen i et samarbejde med konsulentvirksomheden Resonans, der introducerede medarbejdere, ledere og projektledere for en bottom-up innovationsmodel (se planche 2 side 11), der tager udgangspunkt i den metodiske tilgang *??erda?S????at??*. Resonans faciliterede de første to faser i forsøgsperioden, hvorefter de to projektledere har faciliteret de efterfølgende faser.

Den innovative tilgang er udfoldet ved at medarbejdere og ledere, sammen med en ekstern konsulent, har været på opdagelse i egen hverdag og identificeret forbedringspotentiale, flaskehalse og forstyrrende elementer. Fokus har været på at stille spørgsmål, som gør medarbejdere og ledere nysgerrige på at afprøve idéer og eksperimentere med nye måder at arbejde og styre på. Medarbejdere på plejecentrene har, sammen med projektlederne, observeret, fotograferet og stillet spørgsmål til borgere, medarbejdere og ledere dagligdagen, med fokus på hvad der kan gøres bedre og smartere.

Det er fedt! Det gør noget ved min faglighed, at jeg får lov til at udforske
Medarbejder

På denne baggrund valgte de tre institutioner at udfordre nogle af de praksisnære rammer, der blev oplevet som mest forstyrrende i hverdagen. Tabellen nedenfor viser de områder som de tre plejecentre har valgt at udfordre undervejs i forsøgsordningen. De fremhævede områder beskrives som cases nedenfor.

Plejecenter	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Bonderupgård	Ny døgn- og ugeplan	Kortlægningsproces: Rammer der strammer. Dialog på tværs og fokusering	Husdyrhold i byzone	Kørselsordning ift. aktivitetscenter
Damsøgård	Metode til ernæringsvurdering		11-dages kompetenceudviklings-kursus i medicin	
Egebo	Ny døgn- og ugeplan		Manglende understøttende system for ikke-doserbar medicin	

Udvalgte eksperimenter

1. Bonderupgård: Døgn- og ugeplan

Plejecentret Bonderupgård valgte i første fase at udfordre døgn- og ugeplanen (også kaldet DUP), som er det sundhedsfaglige redskab, der skal give overblik over den indsats, der skal udføres i plejehjemsbeboerens bolig. Døgn- og ugeplanen er en integreret del af SJF's dokumentationssystem KOS2. Ønsket var at udarbejde en DUP med en ny udformning, som i højere grad opleves som et brugbart arbejdsredskab i

hverdagen, og som kan øge både effektiviteten og kvaliteten i arbejdet med pleje og omsorg af borgere på plejehjem.

Problem	Løsning	Resultater
Den gamle DUP blev sjældent brugt, da den var uoverskuelig, upersonlig, fyldte for meget (op til 18 sider i printet form), indeholdt for meget fagsprog og manglede borgerfokus.	Den nye DUP: <ul style="list-style-type: none"> - fylder 1-2 sider - er skrevet i jeg-form og bruger almindelige ord (kontra fagsprog) - er transportabel og let tilgængelig - rummer det hele menneske og ikke kun det sygdomsrelaterede 	<ul style="list-style-type: none"> - Medarbejdernes oplevelse er, at DUP en bruges og understøtter en faglig dialog om beboers situation og behov. - Oplevelsen er, at den nye DUP er tidsbesparende (dvs. mere tid til borgeren og kerneydelsen) og at stemningen i hverdagen er blevet bedre. - Der er sket en stigning i beboernes tilfredshed på en række punkter, bl.a. tryk ved personalet og at de ved hvad der er vigtigt for beboeren

Før var det ydelsesbeskrevet, nu er det borgerbeskrevet

Medarbejder

Egebo har også udviklet en ny døgn- og ugeplan, som der er stort ejerskab til og tilfredshed med. Men af hensyn til variationen i beskrivelsen af eksperimenterne, beskrives dette eksperiment ikke nærmere i denne evaluering.¹

2. Damsøgård: Praksisnær læring på medicinområdet

Plejecentret Damsøgård valgte i fase 3 og 4 af forsøgsordningen at arbejde med praksisnær læring på medicinområdet, frem for de traditionelle kurser i AMU-regi. Ønsket var at styrke kvaliteten i medicinopgaven ved at arbejde med medicin i egen praksis. Den indledende kortlægning afklarede, at vejledninger, instrukser og arbejds gange på medicinområdet ikke bidrager til at skabe øget kvalitet på medicinområdet. Derudover var Damsøgårds oplevelse, at det 11-dages medicinkursus ikke står mål med udbyttet.. Plejecentret ønskede at arbejde på en anderledes måde med læring på i forhold til medicin.

Problem	Løsning	Resultater
Det 11-dages medicin kursus i AMU regi løfter ikke medarbejdernes faglighed og giver ikke mere sikker medicin håndtering. Kurset er for langt, er ikke koblet til praksis. Erfaringen er, at det lærte glemmes hurtigt.	<ul style="list-style-type: none"> - Gennem samarbejde med lokalområde og centralforvaltning er der skabt et nyt koncept for praksisnær læring gennem 6 undervisningsgange - En drejebog sikrer systematikken og den ansvarlige medarbejder sikrer, at man kommer hele vejen rundt om borgeren 	<ul style="list-style-type: none"> - Der er skabt en ægte interesse for optimal medicin håndtering. - Medarbejderne har øje for hinandens ressourcer, transfer styrkes og læringskurven er stigende. - På baggrund af medarbejdernes efterspørgsel, er konceptet udbredt til hele plejecentret. - Hver 14. dag mødes alle i huset, som er på arbejde, til et 360 graders møde om en konkret

Vi skal være mere reflektive, mere kritiske, øge respekten om medicinopgaven

Medarbejder

		borger, hvor al medicin gennemgås og drøftes. - Medarbejderne kan i højere grad se sammenhæng mellem og mening med dokumentationens forskellige dele (helbredsoplysninger, handleplaner etc.)
--	--	--

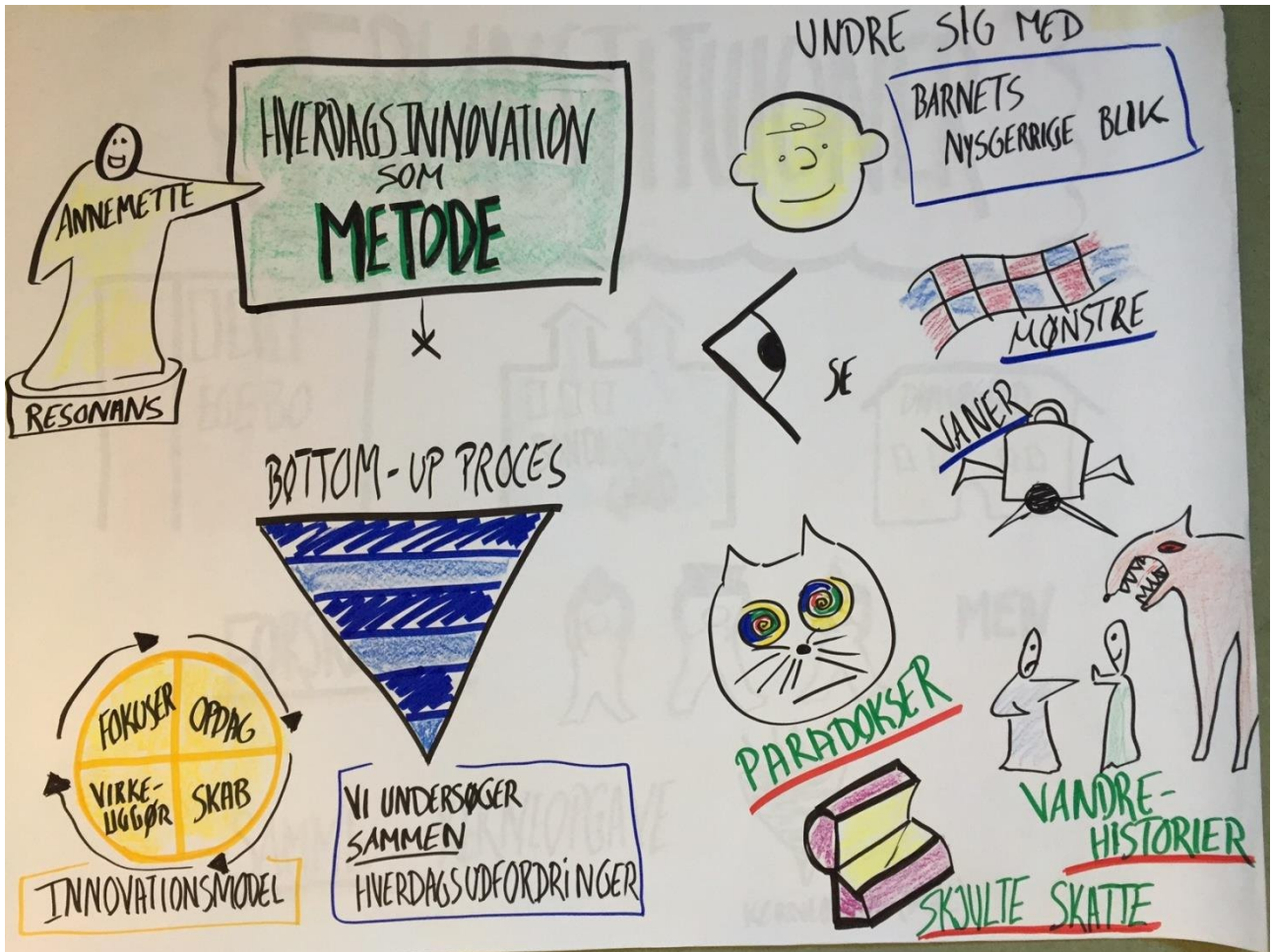
3. Egebo: Elektroniske overblikstavler til ikke-dosérbar medicin

Plejecentret Egebo valgte i fase 3 og 4 at arbejde med ordineret, ikke-doserbar medicin, som fx smertepastre og øjendråber. Oplevelsen var, at fordi denne type medicin ikke håndteres optimalt i borgerjournalen KOS2 er der udviklet parallelle huskesystemer. Medarbejderne synes, at de bruger unødigt meget tid og energi på at huske, at de skal huske og risikoen for fejl stiger.

Problem	Løsning	Resultater
Det er umuligt at skabe overblik over ikke-doserbar medicin via KOS2, dette betyder mange håndskrevne lapper, notater og kalenderoptegnelser. Dette giver stor risiko for fejl.	<ul style="list-style-type: none"> - Der er opsat seks elektroniske overblikstavler på Egebo, som dels hænger i medicinrum og des i kontorer og som viser hvilke borgere, der skal have ikke-dosérbar medicin. - Tavlerne giver det overblik, der tidligere manglede. 	Eksperimentet med at gøre medicinoverblik elektronisk er fortsat i gang, hvorfor resultaterne af dette endnu ikke kendes. Efter at have eksperimenteret på papir er oplevelsen at det nye værktøj giver større medicinsikkerhed for borgerne og er en hjælp for medarbejderne til at få overblik og huske medicinen. Det giver mindre usikkerhed i arbejdet og dermed et større trivsel for medarbejderne

Mange glemmer alvoren det er ikke bolsjer men medicin det handler om
Medarbejder

Planche 2: Hverdagsinnovation som metode



Forsøgsordningens fase 2 var en kortlægningsproces, hvor de tre deltagende institutioner, understøttet af de to projektledere igen tog på opdagelse i egen hverdag. I denne fase viste det sig, at én af de rammer, der oplevedes at stramme, var af administrativ eller lovmæssig karakter, og kunne derfor ikke umiddelbart udfordres. Se afsnit 5, hvor problemstillingen med udfordrende styringsrelationer behandles.

Nogle af de borgernære rammer, der oplevedes at stramme handlede om mangel på rammer eller understøttende systemer, fx på medicinområdet. Dette fik konsekvens for afprøvningerne i fase 3 og 4, hvor to ud af de tre plejecentre valgte at arbejde med ny praksis og nye systemer på medicinområdet, som beskrevet ovenfor.

4. Resultater

Nedenfor beskrives væsentlige resultater, der er opnået i forsøgsordningen med fri-institutioner.

Tillid giver mening, stolthed og glæde

De deltagende medarbejdere og ledere tilkendegiver samstemmigt, at bottom-up processen og den inddragende metode, der valgt i forsøgsordningen, har været afgørende for de positive resultater, som er skabt i perioden. Medarbejderne har følt sig motiverede og har taget ejerskab, fordi de selv har været med at opdage, afdække og videreformidle problemstillinger og rammer, der strammede i hverdagen. Det er ligeledes engagerende, at medarbejdere og ledere selv har udviklet de løsninger, der adresserer problemstillingerne.

Det fremhæves endvidere, at medarbejderne har kunnet se en mening med innovationsarbejdet og at det har skabt en rød tråd til de opgaver, som bliver løst hver dag. Det har givet energi og glæde at få indflydelse på hvilke forandringer, der kan få dagligdagen til at hænge bedre sammen. Og fordi mange har været involveret, har alle taget ansvar, når en beslutning er blevet truffet.

Det er skønt at se, når en medarbejder har fundet nøglen til en beboer og siger hey, jeg har fundet ud af hvordan. Det giver faglig stolthed. Det er et skulderklap, når der er en medarbejder, der har fundet vej ind til et menneske.

Det bliver nævnt, at også fiaskoer har været en succes. Selvom resultatet ikke bliver nået, er processen derhen, hvor alle er sammen om at identificere problemer og finde løsninger, vigtig. Udtalelsen stammer fra medarbejdere på Bonderupgård, der fik nej til ønsket at have en kædegris på plejecentret.² Her har været en oplevelse af at blive hørt og have prøvet, som bidrager til oplevelsen af at være lykkedes.

Vi har lært at tænke anderledes på den dagligdag, vi går i. Er der noget, vi kan gøre anderledes - noget vi kan gøre lettere? Vi har lært at overveje hvorfor vi gør, det vi gør. Det er fedt at blive udfordret på den måde, vi gør det på. Det giver anledning til refleksion, f.eks. om vi bruger tiden på kerneopgaven.

Medarbejder

Mindre dem og os - samarbejde på tværs i organisationen

Fri-institutionsprojektet har haft en anden tilgang end traditionelle udviklingsprojekter, der typisk udvikles i centralforvaltningen og efterfølgende ruller ud til driften. I rammer der strammer har deltagerne på alle organisatoriske niveauer - fra plejecentre til lokalområdekantor og centralforvaltning - arbejdet sammen.

Dette giver oplevelsen af at have udfoldet en vi-kultur, hvor de forskellige niveauer arbejder mod samme mål, bare med forskellige opgaver og forskelligt fokus. Alle er på hver deres måde motiveret af at gøre en forskel for borgerne. Projektet beskrives at have samlet dem på gulvet og dem på kontoret.

Evalueringen viser endvidere, at fri-institutionsprojektet er lykkedes med at etablere tillidsfulde relationer, der har bidraget til større oprigtighed ift. at indkredse og formulere hvilke problemer, som opleves i hverdagen. Det kræver en tryk og tillidsfuld relation at tilkendegive, hvordan det i

Selvfølgelig skal vi stadig dokumentere, men nu gør vi det, så det giver mening.

Medarbejder

² Bonderupgård er et profilplejehjem med fokus på udeliv og dyr og har i forvejen husdyr som kaniner, høns og hunde.

virkeligheden forholder sig med at anvende de faglige redskaber (fx ernæringscreeningen eller døgn- og ugeplanen) som forvaltningen har udviklet.

De tre deltagende plejecentre udtrykker, at det er forsøgsperioden har været tilfredsstillende hurtigt at kunne få en afklaring på, om et problemområde kunne lade sig udfordre. Denne mulighed har været til stede, fordi der har været konsulentbistand undervejs i forløbet.

Gevinsten er ikke kun produktet men vejen derhen

De deltagende enheder tilkendegiver gennem innovationsmodellen at have tilegnet sig en ny metode, som kan overføres til andre områder internt i organisationen. Med innovationstilgangen introduceres en systematisk afsøgning efter praksis eller områder, der ikke fungerer optimalt. Denne afklaringsproces er i sig selv givende.

Det nævnes også, at afslag på ansøgninger har virket som forandringspotentiale. Efter at Bonderup i august 2015 fik afslag på ansøgning om at indkøbe en kælegris, har plejecentret indgået et samarbejde med en besøgsbondegård, hvor beboere og medarbejdere kan tage på tur.

Spredningspotentiale: Afprøvning af DUP på andre plejecentre

Der er i forsøgsperioden blevet arbejdet med at afprøve om én af de løsninger, der er udviklet i fri-institutionsforsøget, kan fungere når den overføres til andre enheder. Der var stor interesse fra andre dele af forvaltningen for at teste de to forskellige døgn- og ugeplaner (DUP), der i projektets fase 1 blev udviklet på hhv. Egebo og Bonderupgård.

To plejecentre fra hvert af de fire lokalområder, der ikke deltager i forsøgsordningen har, i slutningen af 2015 og starten af 2016, testet én af de to nyudviklede døgn- og ugeplaner. Tre plejecentre har testet Egebos døgn- og ugeplan, mens de resterende fem centre har testet Bonderupgårds. Det har været valgfrit om plejecentrene har udarbejdet nye døgn- og ugeplaner for samtlige beboere eller kun dele af beboerne.

Døgn- og ugeplaner fra Egebo og Bonderupgård blev introduceret på et fælles møde og her efter har det været op til de deltagende plejecentre at tilrettelægge den lokale implementeringsproces, der således er forløbet ret forskelligt. Modsat det innovationsinspirerede forløb, der førte til udviklingen af de nye døgn og ugeplaner, er den efterfølgende afprøvning grebet mere traditionelt an.

Formålet med afprøvningen er dels at efterprøve potentialet i at overføre en lokalt udviklet løsning til en anden kontekst, dels i en bredere sammenhæng at undersøge om de nye døgn- og ugeplaner lever op til formålet:

- At skabe et arbejdsredskab som giver overblik på få sider
- At videregive information om det enkelte menneske
- At give overblik over arbejdsopgaver

Der gennemføres i marts og april 2016 en særskilt evaluering af forsøget med døgn- og ugeplaner. Den overordnede tilbagemelding fra afprøvningsperioden er, at der har været stor tilfredshed med at de nye døgn- og ugeplaner men også, at der er forskellige faglige holdninger til, om hvilken af de to planer, der bør implementeres fremadrettet.

Medarbejdere fra de plejecentre, der har udviklet de nye døgn- og ugeplaner fortæller, at det gav dem stolthed at fortælle andre om og give det videre, som de selv har skabt. De siger samtidig, at de meget gerne vil modtage ideer og forslag som andre har udviklet, fordi de ved hvor meget tid og energi, der er lagt i processen med at udvikle nye løsninger.

På den måde tror jeg også at vi har fået borgeren mere i fokus. Fordi vi har været så meget rundt.

Medarbejder

En mere effektiv og borgercentreret organisation?

Evalueringen har undersøgt, om det langsigtede mål med fri-institutionsprojektet - gennem mere tid til kerneopgaven at skabe større kvalitet og effekt i mødet mellem borger og medarbejder er blevet opnået og om der er opnået øget brugertilfredshed som følge af forsøgsprojektet.

Der er i forbindelse med de lokale eksperimenter gennemført evalueringer og erfaringsopsamling bl.a. gennem interview, spørgeskemaer og logbøger, som de deltagende medarbejdere har udfyldt. De lokale evalueringer peger på væsentlige kvalitative forbedringer som følge af forsøgsordningen. Medarbejdere og ledere udtrykker bl.a. at:

- borgernes hverdagsliv bliver bedre
- den faglige kvalitet øges mærkbart
- arbejdsglæden og effektiviteten øges

Efter aftale med SUFs ledelse blev der ikke, forud for fri-institutionsforsøget, defineret kvantitative overordnede målsætninger for fri-institutionsforsøget. Evaluator har dog forsøgt at kigge på eksisterende kvalitetsdata³ fra forsøgsperioden for at se om man kan identificere udviklingstendenser, som kan tilskrives indsatsen. Resultaterne ses i tabellen på næste side og omfatter årene 2013 (der bruges som baseline) og 2014-15 (de to første år i forsøgsordningen). Resultaterne viser følgende:

Borgeroplevet kvalitet: Alle tre plejecentre scorer relativt højt i brugerundersøgelserne gennem hele perioden; der ses for alle tre centre en mindre stigning fra 2014 til 2015 i samlet tilfredshed og tilfredsheden med praktisk og personlig pleje.

Faglig kvalitet: To ud de tre plejecentre har igennem perioden haft gode tilsynsresultater, det tredje er i mellemkategorien. Alle tre centre har haft et fald i forebyggelige indlæggelser fra 2013 til 2015.

Organisatorisk kvalitet: To ud af de tre centre har haft et fald i sygefravær, mens to ud af tre har haft stigende personaleomsætning. Et plejecenter har haft et fald i trivselsmålingen fra 2013 til 2015, de to andre er uændrede.

Det er ikke på baggrund af de foreliggende data muligt at afgøre, om ændringerne i kvalitetsresultaterne kan tilskrives fri-institutionsprojektet eller andre faktorer, der har påvirket resultaterne. Plejecentrene lå, også forud for forsøgsperioden, højt i målinger af borgeroplevet kvalitet og der ses fortsat en stigning. På de to øvrige kvalitetsparametre er billedet mindre entydigt.

Erfaringerne fra rammer der strammer peger på, at det i projekter af denne type, ofte ikke på forhånd er muligt at definere målbare overordnede succesindikatorer, da forsøgsordningen bl.a. har handlet om at identificere områder med forandringspotentiale som efterfølgende testes. De kvalitative udsagn fra medarbejderne peger på, at der er skabt væsentlige forbedringer på alle tre kvalitetsområder: borgeroplevet, faglig og organisatorisk kvalitet.

Evalueringen vurderer, at der er behov for, at forvaltningen arbejder videre med at udvikle og fastlægge proces- og metodekriterier, der fremadrettet kan bruges til at vurdere resultater af innovative indsatser, herunder potentialet for at indsatserne kan opskaleres og udbredes til andre dele af forvaltningen.

³ De i alt ni kvalitetsparametre (se skema side 14) indgår i forvaltningens administrationsrapport, som udgives fire gange årligt og indeholder strategiske nøgletal og målopfyltningsgrad for forvaltningens arbejdsområder.

Kvalitetsresultater for de tre deltagende plejecentre i fri-institutionsforsøget

	Brugeroplevet kvalitet									Faglig kvalitet									Syge		
	Hvor tilfreds er du alt i alt med at bo her på plejehjemmet?			Får du støtte på plejehjemmet, så du kan gøre de ting i din hverdag, der er vigtigt for dig?			Hvor tilfreds er du alt i alt med den praktiske hjælp og hjælp til personlig pleje, som du modtager af personalet?			Kommunale tilsyn			Embedslægens tilsyn			Forebyggelige indlæggelser					
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Bonderupgård	4,6	4,5	4,6	-	-	88%	4,3	4,2	4,4	1	1	1	*	2	*	31	22,7	13,9	6,4		
Damsøgård	4,7	4,5	4,8	-	-	93%	4,4	4,6	4,7	1	1	2	3	4	3	22	19,6	8,3	9,2		
Egebo	4,2	4,1	4,5	-	-	80%	4,2	4,2	4,5	1	1	1	*	2	*	15	22,8	18,6	12		
	Skala: 1-5, hvor 5 er bedst			Spørgsmålet er kun stillet i 2015			Skala: 1-5, hvor 5 er bedst			Skala: 1-3, hvor 1 er bedst			Skala: 1-5, hvor 1 er bedst			Opgøres pr. 100 beboere					
													* = 2 i 2012/2014, derfor ikke tilsyn i 2013/2015								

5. Organisatorisk læring

I dette afsnit præsenteres nogle af de læringspunkter, der er blevet afdækket i forbindelse med evalueringen. Se også planche 3 (side 17).

Styringsrelationer der strammer

Fri-institutionsforsøget og den innovative tilgang har afdækket enhedernes oplevelse af udfordringer i hverdagen. Det er i forsøgsperioden blevet tydeligt, at det ikke altid er de praksis- og borgernære, men lige så ofte selve styringsrelationen, der strammer. Begrebet styringsrelationen er en måde at beskrive samarbejde og kommunikation mellem de tre forvaltningsniveauer: driftsenheder, lokalområde og centralforvaltning.

Projektet viser fx at der, navnlig mellem driftsenheder og centralforvaltning, opstår en fortælling om de andre, som udtryk gennem vandrehistorier (se citatboks). Enhederne endvidere, at mængden af nye projekter og indsatser gør det hvad der er vigtigst. De oplever, at det kan være svært at nå at implementere én indsats, førend der kommer en ny.

Forstanderen på ét af de deltagende plejecentre bruger så kommer der en ny fækkel vi skal bære videre om de mange og indsatser, som enhederne skal implementere og integrere i daglig praksis. Udtrykket døgnflueprojekter bliver brugt om projekter, der skal implementeres, men hvor enhederne ikke kan se mening og sammenhæng til egen kontekst.

Eksempler på vandrehistorier

Sjællandsgade udvikler løsninger, som driften ikke kan bruge det giver ikke mening

Det hele handler om dokumentation og strategi mere end egentlig om borgeren.

kommer til oplever svært at se,

udtrykker projekter

Vi har masser af vejledninger, men de giver ikke svar på alle vores spørgsmål

Medarbejder

Driftsenhederne oplever at modtage overinformation. Det vil sige store mængder skriftlig information, som ofte er længere tekster, og som kan være svært at forholde sig til i en travl hverdag. Det bliver i mængden af informationer være svært at skelne mellem vejledninger, der understøttende arbejdsredskaber, som Risikoen er, at det væsentlige drukner og ikke bliver implementeret.

Det blev også kortlagt, at der i nogle tilfælde er manglen på rammer eller understøttende systemer skaber udfordringer i dagligdagen.

Nogle rammer lader sig ikke udfordre

Fri-institutionsforsøget og den innovative tilgang har vist, at det ikke altid er de praksis- og borgernære relationer der strammer. Kortlægningen, der blev gennemført i fase 2 af projektet viste, at det der fylder i dagligdagen ofte er regler, lovgivning og administrativ praksis, som det ikke har været muligt at udfordre indenfor rammerne af forsøgsordningen. Ikke desto mindre har de betydning for løsning af kerneopgaven, fordi de administrative opgaver medfører, at medarbejderne er væk fra borgeren i den tid som det tager at løse opgaven.

Det er også blevet klart undervejs i projektet, at det blev sværere end først antaget at indkredse de borgernære regler, der strammer. Og at det ikke nødvendigvis er den enkelte regel, men et kompleks af regler og rammer, der opleves at stramme. Projektet viser endvidere, at det ikke nødvendigvis er de spektakulære områder udfordringer, der fylder i hverdagen men mindre opsigtsvækkende områder, som fx kørsels- eller indkøbsordningen.

Evalueringen har vist, denne sondring mellem borgernære og styringsbaserede rammer ikke var tydelig fra starten, og at det undervejs i forsøgsperioden blev mere klart for både deltagere og projektledere, at det ikke helt lod sig gøre helt vende styringspyramiden om, som det blev formuleret indledningsvist.

Fri-institutionsforsøget har endvidere vist, at forskellige dele af kommunen har hver deres opfattelse af, hvad det vil sige at skabe mere tid til kerneopgaven og at forskellige dele af organisationen påvirker hinanden. Når Koncernservice (KS) effektiviserer ved at gennemføre leanprocesser og introducere selvbetjeningsløsninger betyder det, at plejecentrene skal taste mere og efterlades med større opgavekompleksitet. Et eksempel er borgerbetaling af faste og aktivitetsstyrede ydelser, som

sker gennem KS elektroniske reguleringsystem, men hvor der fortsat er meget papirarbejde. Et lille plejecenter med begrænsede administrative ressourcer vil ofte benytte plejepersonale til denne type opgaver.

Ny ledelsesrolle

Forsøgsordningen har ligeledes givet erfaringer ift. hvad det vil sige at lede både forsøgsordningen og opgaver og innovationsarbejdet i dagligdagen.

Innovationstilgangen har krævet en anderledes type ledelse, hvor lederne i undersøgelsesfasen går på opdagelse og er nysgerrig sammen med medarbejderne og sætter rammer for de kreative processer. Når eksperimenterne er valgt, er ledelsesopgaven at formidle til medarbejderne, hvad opgaven er, og sikre at eksperimentet gennemføres og kommer i mål. De to dele af den samme proces kalder på forskellige typer ledelse.

Derudover er det blevet tydeligt, at når medarbejderne får mere ansvar f.eks. når der udvikles metoder, hvor medarbejderne får et større fagligt råderum er der brug for mere ledelse: Der er både behov for at sikre, at medarbejderne har de rigtige rammer, og samtidig behov for, at lederne er tættere på medarbejderne og eksempelvis faciliterer faglig dialog og læring om løsningerne.

I traditionelle udviklingsprojekter er det ofte kun ledere eller særlige ildsjæle der involveres. I rammer der strammer har bredden af medarbejdere været med. Det har taget tid og været ressourcekrævende at gennemføre de lokale opdagelsesprocesser og blive skarpe på, hvad der skulle udføres. Til gengæld har der været fuld opbakning og stort ejerskab til både processen og resultatet.

Rammer der strammer har udfordret forvaltningens forståelse af, hvad det vil sige at implementere. Fagkonsulenter kan have en rationel tilgang til implementering, hvor konsulenten tror, at når noget er besluttet og kommunikeret ud i organisationen, bliver det mere eller mindre automatisk implementeret. Herved ser man bort fra, at relationer og måden der kommunikeres på, har en betydning for implementering.

Forsøgsordningen har vist, at driftsenhederne har brug for forskellig slags støtte, der tager udgangspunkt i enhedernes situation og behov. Fagkonsulenter kan tage en mere aktiv rolle i at støtte den lokale implementeringsproces, når de opnår en bedre forståelse for de lokale behov og særlige problemstillinger.

Den anderledes projektledelsesform i rammer der strammer har vist, at hvis der ikke er tryghed og tillid i relationen mellem de tre forvaltningsniveauer, fortæller enhederne ikke altid om deres udfordringer. Eksempelvis tog det tid og tillid at få klarlagt, at enhederne ikke brugte døgn- og ugeplanen eller metoden til ernæringscreening af borgere. Hvis ikke tillidsrelationen udfoldes er der risiko for, at enhederne resignerer og ikke fortæller om deres udfordringer og behov.

Behov for en ny tilgang til udvikling og implementering?

I fri-institutionsforsøget er den traditionelle tilgang til udvikling og implementering vendt på hovedet. Normalt foregår udviklingen centralt, hvor driften inviteres ind til at give input eller komme med kommentarer. I rammer der strammer er tilgangen omvendt, så processen starter lokalt og understøttes af konsulenter, ressourcepersoner og fageksperter, der er blevet inddraget undervejs efter behov og relevans.

Evalueringen har vist, at der er stor interesse i fortsat at understøtte vi-kulturen; medarbejdere og ledere fra både centralforvaltning, lokalområdekantor og lokale enheder kan se meningen med den anderledes fremgangsmåde. Dermed viser projekt fri-institutioner, at det giver en styrket implementeringskraft at kvalitetsudvikle udgangspunkt i borgernære og lokale behov.

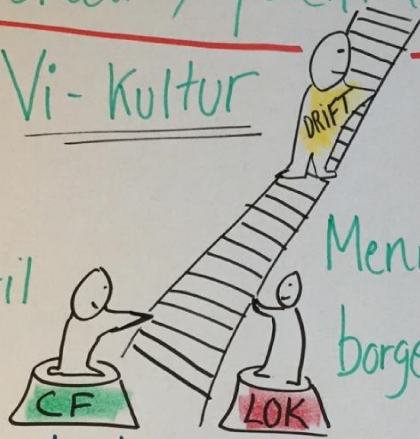
Rammer der strammer er en del af et kursskifte i forvaltningen, hvor teams af konsulenter fra centralforvaltning og lokalområde understøtter det lokale kvalitets- og udviklingsarbejde med udgangspunkt i lokale problemstillinger. Dette ses fx i straksindsatsen, der handler om forbedring af faglige kvalitetsudfordringer på fem plejecentre og i arbejdet med at nedbringe antallet af forebyggelige indlæggelser fra plejecentre.

Evalueringen viser, at dette kursskifte kalder på nye kompetencer hos de understøttende konsulenter, der i højere grad skal være facilitatorer end fageksperter. Oplevelsen er, at en fagspecialist ikke altid i udgangspunktet besidder de nødvendige kompetencer til at drive og gennemføre lokalt kvalitetsudviklingsarbejde.

Planche 3: Lærings potentialet i rammer der strammer

Skjulte skatte / potentialer

Vi-kultur



Fra ekspert til
facilitator

Mening i forhold til
borgeren



- Ny form for samarbejde ml.
niveauerne

Præcisere roller og
ansvar

- Sammen finde løsninger
- Skabe klarhed

Omsætte faglig viden til daglig praksis

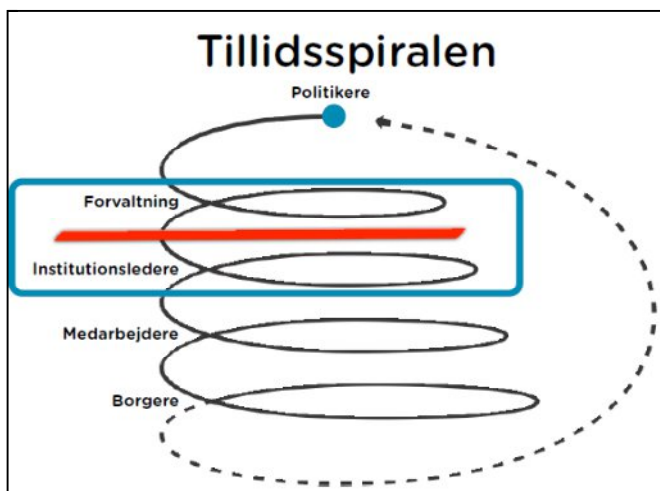
Opsamling på organisatorisk læring

Samlet set viser evalueringen, at der i fri-institutionsforsøget er udfoldet et omfattende læringspotentiale i forhold til at arbejde med innovation og tillidsdagsordenen. Projekt fri-institutioner har således bekræftet og udfoldet en af hovedkonklusionerne fra en undersøgelse om tilliden i Københavns

Den viste, at der er en barriere (udtrykt som figuren til højre) mellem institutions- og som har forskellige perspektiver og sprog mv.

Den anderledes tilgang til projektledelse og rammer der strammer har vist, at det giver medarbejdere og ledere på alle niveauer i arbejde løsningsfokuseret med udgangspunkt i

På baggrund af de resultater og erfaringer som rammer der strammer vurderer evalueringen, potentiale for at udvide den systematiske og til driftsnært og borgerfokuseret til andre dele af forvaltningen. Dette vil bl.a.



Kommune⁴.

den røde streg i forvaltningsniveau,

implementering i mening for organisationen at borgernær praksis

er opnået i at der er ensartede tilgang udviklingsarbejde omfatte:

- Udbrede kendskabet til processer og metoder i innovationsarbejdet på alle organisatoriske niveauer: driftsenheder, lokalområder og centralforvaltning;
- Udvikle medarbejderkompetencer der understøtter borgernært kvalitetsarbejde, med udgangspunkt driftenhedernes oplevelser af problemer og flaskehalse i dagligdagen;
- Understøtte en implementeringskultur, hvor fagkonsulenter faciliterer lokale forandringsprocesser, med udgangspunkt i de problemstillinger som driftsenheder identificerer.

⁴ [Tillid i Københavns Kommune](#), Cogency 2012 for Københavns Kommune, Økonomiforvaltningen

