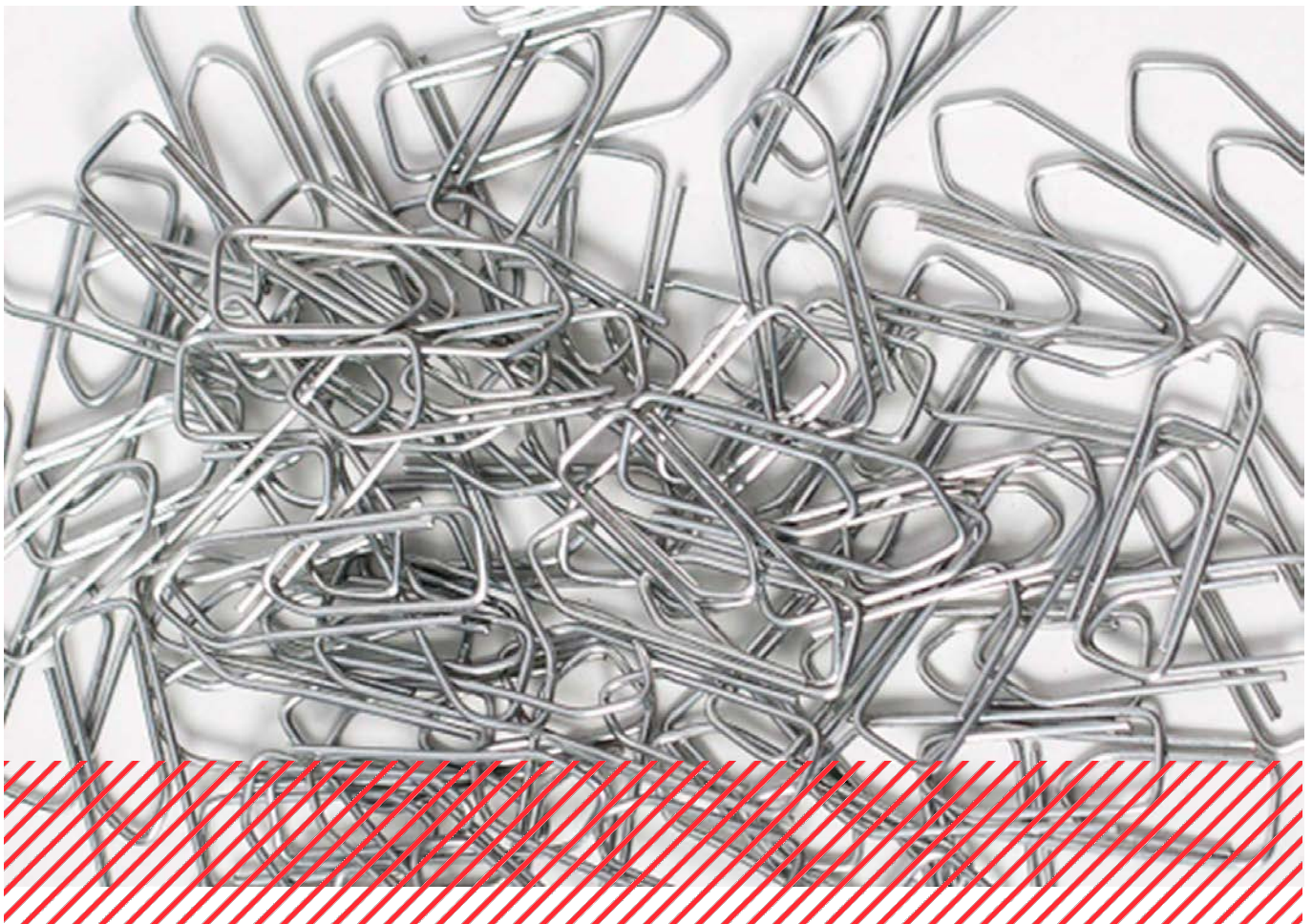


Rapport

Selvpåført bureaukrati i to kommuner



Niels Ejersbo, Niels Jørgen Mau Pedersen, Martin Williams Strandby og
Amanda Thor Andersen

Selvpåført bureaukrati i to kommuner

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-93626-53-9

Forsidefoto: Lars Degnbol

Projekt: 11404

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Denne rapport er udarbejdet af VIVE for Økonomi- og Indenrigsministeriet. Undersøgelsens formål er at undersøge selvpåført bureaukrati i to kommuner. Den afdækker omfang, kendetegn og vurderinger af interne regler.

VIVE ønsker at takke de ledere og medarbejdere i de to kommuner, der har afsat tid til at bidrage til undersøgelsen.

Forsknings- og analysechef Vibeke Normann Andersen, VIVE, har kvalitetssikret rapporten, og derudover er den blevet gennemlæst og kommenteret af to eksterne reviewere.

Forfatterne

Februar 2018

Indhold

Sammenfatning	5
1 Bureaucrati og selvpåført bureaukrati	9
1.1 Hvad forstår vi ved bureaukrati og selvpåført bureaukrati?	9
1.2 Hvad påvirker omfanget af regler?	10
2 Undersøgelsesdesign, data og metode	13
3 Horsens Kommune	17
3.1 Regulering på arbejdsmarkedsområdet og rehabiliteringsteams – kendetegn ved området	17
3.2 Omfang og kendetegn ved interne regler på rehabiliteringsområdet	18
3.3 Vurdering af regler	20
4 Greve Kommune	31
4.1 Det personalepolitiske område	31
4.2 Ældreområdet i Greve Kommune	41
5 Selvpåført bureaukrati i kommunerne – konklusion og opmærksomhedspunkter... ..	54
5.1 Overordnet indtryk	54
5.2 Nogle refleksioner vedrørende fremkomsten af interne regler	57
Litteratur	59
Bilag 1 Kodeskema	60
Bilag 2 Eksempel på spørgeskema	65

Sammenfatning

Denne rapport undersøger de interne regler – også omtalt som 'selvpåført bureaukrati' – på udvalgte områder i to kommuner. Undersøgelsen ser på formelle, nedskrevne regler, der ofte også kan omtales som forskrifter, retningslinjer, procedurer, guidelines, faglige tilgange, kvalitetssikring, tilrettelæggelse, politikker o.l. Der undersøges endvidere kun interne regler, dvs. de regler, som kommunen selv har besluttet at indføre, og som de selv kan fjerne igen.

Kort om undersøgelsesdesign

Undersøgelsen er udført på foranledning af Økonomi- og Indenrigsministeriet, der har inviteret kommuner til at søge om deltagelse i undersøgelsen. 19 kommuner har ansøgt om deltagelse, hvoraf to kommuner, Horsens og Greve, er udvalgt til at indgå i undersøgelsen. I Horsens Kommune undersøges regler forbundet med rehabiliteringsplaner på beskæftigelsesområdet, mens der i Greve Kommune ses på ældreområdet og det personalepolitiske område. De tre undersøgte områder repræsenterer områder, som er meget forskellige med hensyn til såvel emne som aktivitet. Rehabiliteringsområdet har således vægt på sagsbehandling i forhold til indkomstoverførsler og beskæftigelse, og går på tværs af forvaltninger, hvorimod aktiviteten på ældreområdet vedrører tilvejebringelsen af kommunal service (tjenesteydelser) på et bestemt sektorområde. Endelig har det personalepolitiske område at gøre med kommunens interne funktion og rekruttering af medarbejdere mv.

Inden for hvert af de tre områder består undersøgelsen af to faser. Den første fase indeholder en analyse af omfanget og kendetegnene ved de interne regler på området. Den anden fase består af en vurdering af et nærmere udvalg af de interne regler. Ledere, mellemledere og medarbejdere blev inddraget i denne fase med henblik på at kunne vurdere reglerne fra forskellige perspektiver. Samtlige regler er vurderet ud fra følgende forhold: kendskabet til reglen, hvilket dækker over, hvorvidt den opleves som havende ét eller flere klare formål, om den er tilgængelig, og om den er opdateret; kvaliteten af reglen, hvilket dækker over, om den bidrager til at højne kvaliteten, og om den giver mening fagligt; samt efterlevelse af reglen, hvilket dækker over, hvorvidt det er besværligt eller omkostningsfuldt at efterleve reglen. Læs mere om de konkrete metoder i kapitel 2.

Resultater

Undersøgelsen viser, at antallet af interne regler på beskæftigelsesområdet vedrørende rehabiliteringsplaner og rehabiliteringsteams i Horsens Kommune er lavt. De få regler inden for dette område regulerer primært processen og sigter mod sagsgange og metoder. Medarbejdere, mellemledere og ledere har generelt et godt kendskab til reglerne på området, og de oplever også, at reglerne har et klart formål. For enkelte regler oplever medarbejdere, mellemledere og ledere, at de er svære at lokalisere og få adgang til. Det generelle billede er dog, at reglerne bidrager til at højne kvaliteten og understøtter, at arbejdet foregår fagligt forsvarligt. Der er dog tydelige forskelle og uenigheder, der vedrører nogle konkrete aspekter af bestemte regler. I disse tilfælde er medarbejderne mere kritiske end ledelsen. Vi finder, at der er store forskelle i vurderingerne af, hvor besværlige og omkostningsfulde de enkelte regler er at efterleve. Enkelte regler vurderes som nemme at efterleve, mens andre regler opleves som særdeles omkostningsfulde og tidskrævende at efterleve. Der er dog enighed om, at de regler, der er besværlige at efterleve, på trods heraf er investeringen værd.

På det personalepolitiske område i Greve Kommune er reglerne både proces- og indholdsregulerende og er (ikke overraskende) især rettet mod personalepolitiske tiltag. For de specifikt undersøgte regler er kendskabet til reglernes eksistens forholdsvis godt – særligt på lederniveauerne. På medarbejderniveau er kendskabet mere begrænset, og den nærmere viden om reglernes indhold afhænger i udpræget grad af, hvorvidt de pågældende anvender reglen i det daglige arbejde eller i

øvrigt har haft brug for at kende reglen. Formålet med reglerne er ligeledes forholdsvis klart for de fleste, men der kan dog godt blive sat spørgsmålstegn ved det erklærende eller indforståede formål. Det er indtrykket, at de udvalgte regler – med en enkelt undtagelse – giver god mening for både medarbejdere og ledere. Reglerne er især en hjælp for de ledere, som skal implementere en personalepolitik og ønsker at behandle medarbejderne ensartet samt give en vis tryghed i personalepolitikken. Der er ikke et ensartet billede af omkostninger ved regelefterlevelse. Meget lange og udførlige regler kan forekomme vanskeligt tilgængelige, især hvis de ikke bruges hyppigt. Modsat mindsker regelmæssig 'træning' ved anvendelse af reglen omkostningerne. På medarbejderniveau er det et mærkbart problem, at tilgængeligheden opleves som vanskelig.

På ældreområdet i Greve Kommune er reglerne procesregulerende og tager primært sigte på sags-gange og metoder. De fleste regler er kendte, og har et klart – og i nogle tilfælde flere – formål med reglen. Medarbejdere, mellemledere og ledere oplever, at reglerne kan være svære at finde, og at nogle regler ikke er opdaterede. Der er variation med hensyn til, hvorvidt reglerne opfattes som meningsfulde, og hvorvidt de bidrager til kvaliteten. For nogle reglers vedkommende er der enighed på tværs af niveauer om, at reglen bidrager til kvaliteten, men der er samtidig regler, hvor særligt mellemledere og medarbejdere er kritiske over for reglen og dens relevans. Mange af reglerne op-levs som lette af efterleve og som en generel støtte, mens enkelte betegnes som besværlige og vanskelige at arbejde med.

Konklusion og opmærksomhedspunkter

Undersøgelsen viser, at de fleste regler har en forståelig motivation for dem, der skal anvende dem, og samtidig medvirker til at løfte kvaliteten, nogle endog i afgørende grad. Der er også mange eksempler på, at reglerne vurderes at fremme effektiviteten og dermed er med til at forbedre ressourceudnyttelsen. Ganske vist anføres der jævnligt mærkbare omkostninger ved at følge reglerne, men samtidig påpeges endnu større ressourcebesparelser, fordi reglen afklarar potentielle uklarheder eller uenigheder på forhånd, fastlægger skridt i sagsbehandling, så de ikke skal overvejes hver gang, osv.

Omvendt er der også eksempler på, at regler går så meget i detaljer, at de bliver et irritationsmoment og vanskeliggør anvendelsen. Her kan det være reglens udformning og den måde, den implementeres på, samt kommunikationen omkring reglen, der udgør et problem. Der er også regler, som ikke ser ud til at fungere, og som ses som overflødige, fx fordi de opfattes som forældede, eller der kan være regler, som ikke accepteres på det implementerende niveau ('rammer helt skævt') eller i praksis ikke anvendes. Sådanne regler er i en vis forstand meningsløse og kan måske ligefrem give en slags falsk tryghed hos regeludstederne.

Undersøgelsen viser, at der generelt er et ganske godt kendskab til reglernes *eksistens* og der er også mange eksempler på godt kendskab til reglernes *indhold*. Der var dog også tilfælde af mere spredt viden eller decideret manglende kendskab til – især – reglernes indhold. Vidensmangel kan underminere formålet med reglen, men et begrænset kendskab til regelindhold udgør ikke nødvendigvis et problem, hvis der er kendskab til, at reglen eksisterer, og den medarbejder, der skal anvende reglen, kan skaffe den til veje. Imidlertid er en god tilgængelighed ikke en selvfølge; tilgængeligheden kan variere. Det bør således være et opmærksomhedspunkt i begge kommuner at sikre en enkel og smidig måde at tilgå reglerne.

I begge kommuner og på alle tre områder forekom der eksempler på regler, hvor afsender, datering og i nogle tilfælde revision ikke fremgik. Det kan ses som et lidt mere overkommeligt problem, men kan dog potentielt være til skade for reglens troværdighed i det daglige arbejde, lige som der ved en upræcis datering kan opstå risiko for, at der arbejdes med flere forskellige versioner af en regel i den samme forvaltning.

Undersøgelsen peger på, at ønsket om ensartethed i sagsbehandling og ydelsestilbud ser ud til at spille en betydelig rolle for det selvpåførte bureaukрати i form af interne regler. Det gælder, hvad enten der ses på ensartet kvalitet i sagsbehandlingen på rehabiliteringsområder, tildeling af plejeydelser og -pladser på ældreområdet eller fair og ens behandling af medarbejderes personale-spørgsmål på personalepolitikområdet.

Det ligger utvivlsomt som en konsekvens af forskellige roller og arbejdsfunktioner, at det regeludstedende cheflag og de udførende ansatte i noget omfang må forventes at have forskelligt syn på interne regler. Ikke desto mindre er det klart, at der er eksempler på situationer, hvor opfattelsen af reglens formål, berettigelse, aktualitet og virkning er meget forskellig mellem niveauerne. Der er ligeledes eksempler på regler, som medarbejderne finder er forældede eller uhensigtsmæssige, men utilfredsheden går dog generelt mere på implementeringen og processen i tilknytning til reglerne end reglernes eksistens.

Undersøgelsen viser tydeligt, at medarbejdere og ledere skal se reglerne som noget, der giver mening, hvis de skal have gennemslag og påvirke opgavevaretagelsen. Hvis reglerne opfattes som meningsløse, vil de ikke blive anvendt og risikerer at give anledning til irritation og modstand. Her bliver kommunikationen om reglerne en væsentlig faktor, hvor ledelsen har en stor opgave i at få medarbejdere til at føle ejerskab til reglerne og løbende sikre, at reglerne opfattes som meningsfulde. Herved kan det også undgås, at reglerne ses som et udtryk for manglende tillid til medarbejdernes kompetencer.

Endelig giver undersøgelsen anledning til at reflektere over sammenhængen mellem den statslige regulering og kommunernes egen produktion af regler og procedurer. De tre undersøgte områder er forskellige med hensyn til, i hvilken grad områderne er udsat for ekstern regulering, og der er en tilsvarende variation i det selvpåførte bureaukрати. Rehabiliteringsteamet på beskæftigelsesområdet er et område, som er forholdsvis tæt reguleret af statslige regler. Og her er det selvpåførte bureaukратis omfang i form af regler og procedurer forholdsvis begrænset. På det personalepolitiske område er den lovgivningsmæssige regulering mindre tæt end på beskæftigelsesområdet, men til gengæld tegner overenskomster og kollektive aftaler sig også sig for en art ekstern regulering. Der efterlades dog et vist reguleringsmæssigt spillerum, og kommunens egen regler og procedurer er også af et vist omfang på dette område. På ældreområdet er den statslige regulering begrænset, hvilket giver betydelige frihedsgrader for kommunens egne beslutninger. Her har den interne regulering et ganske betydeligt omfang. Selv om området sags- og aktivitetsmæssigt også er betydeligt større end de øvrige to betragtede områder, kan det være nærliggende at sætte omfanget af selvpåført bureaukрати i relation til spillerummet. På den ene side kan det pege på, at graden af den eksterne regulering er bestemmende for det reguleringsmæssige spillerum, hvor kommunerne kan udforme egne regler og procedurer. På den anden side er et reguleringsmæssigt spillerum måske en nødvendig men ikke tilstrækkelig forudsætning for selvpåført bureaukрати. Kommunens egne dispositioner vil således også være bestemmende for, hvorvidt der skabes selvpåført bureaukрати. Det peger i retning af, at der alt i alt kan være god grund til med mellemrum at tage reglerne op til eftersyn.

Læsevejledning

I kapitel 1 introduceres området kort, herunder de vigtigste teoretiske forventninger og mulige baggrundsforhold på området. I kapitel 2 forklares undersøgelsens fremgangsmåde og konsekvenserne af det valgte undersøgelsesdesign udførligt. I kapitel 3 og 4 gennemgås henholdsvis Horsens Kommune med rehabiliteringsområdet, og Greve Kommune med først det personalepolitiske område og dernæst ældreområdet. Analysen og præsentationen af de tre forskellige områder følger samme

fremgangsmåde. Kapitel 5 opsummerer de vigtigste tværgående resultater, herunder mulige fremtidige undersøgelser og udvikling på området. Bilag 1 indeholder det kodeskema, der er benyttet til at kode samtlige interne regler på området, mens Bilag 2 indeholder et eksempel på et spørgeskema, der er anvendt som forberedelse til fokusgruppeinterview.

1 Bureaukrati og selvpåført bureaukrati

Dette kapitel giver først en kort beskrivelse af begrebet om bureaukrati og, hvad vi forstår ved selvpåført bureaukrati. I afsnit 1.2 redegøres for forskellige mekanismer, der kan påvirke omfanget af regler i organisationer. Afsnittet giver nogle teoretiske pejlemærker, der kan bidrage til en forståelse af reglers opståen i organisationer – uden at de dog afdækkes systematisk i denne undersøgelse.

1.1 Hvad forstår vi ved bureaukrati og selvpåført bureaukrati?

Afbureaukratisering og regelforenkling har været en fast bestanddel af ændringsdagsordenen i både stat, regioner og kommuner i de seneste årtier. Der har været gennemført tiltag og reformer med henblik på at reducere antallet af regler, procedurer og dokumentationskrav. Nogle tiltag har fokuseret på omfanget af statslige regler generelt, mens andre har adresseret regler og love rettet mod erhvervslivet eller kommuner. I regeringens moderniseringsprogram – Sammenhængsreformen – er der også tiltag med henblik på regelforenkling og afbureaukratisering. Det er kendetegnende for alle regeringer siden starten af 1980'erne, at de har lanceret tiltag for at reducere omfanget af regler og bureaukrati (Ejersbo & Greve 2014).

Bureaukrati har fået en negativ klang og forbindes med stive og tunge regler, procedurer og sags-gange, hvor formålet med reglerne fortoner sig og hensynet til procedurer overskygger hensynet til borgeren og den offentligt ansatte. De negative konsekvenser af bureaukrati betegnes ofte som "red tape" (Bozeman & Feeney 2011), hvor regler og procedurer medfører en administrativ byrde, som ikke bidrager til målopfyldelse eller organisationens formål. Modsat er der de seneste år argumenteret for, at den offentlige sektor burde "genopdage" bureaukratiet og ikke kun se det som en forældet dinosaur (Olsen 2005), men også have blik for, at der er en del steder, hvor bureaukrati og regler giver mening.

Bureaukrati kan i udgangspunktet ses som et neutralt begreb, som beskriver en måde at organisere og håndtere sager og arbejdsgange i kommunerne. Denne anvendelse af bureaukratibegrebet er hensigtsmæssig, når omfanget af bureaukrati skal afdækkes. I en mere vurderende fase kan der med fordel sættes fokus på to aspekter. På den ene side bidrager regler og procedurer på positiv vis til, at beslutninger udføres i overensstemmelse med de politiske beslutningstageres hensigter, at borgere behandles ens, beslutninger er transparente, samt at mulige komplicerede problemstillinger bliver reguleret 'én gang for alle' og ikke så at sige skal tænkes igennem, hver gang de opstår. Regler kan dermed være med til at give højere kvalitet og øget effektivitet. På den anden side kan regler og procedurer på en ikke altid hensigtsmæssig vis få deres eget liv, hvor de kommer til at stå i vejen for en hurtig og fleksibel løsning af opgaver og bliver til irritation for både borgere og ansatte, jf. begrebet "red tape", eller hvor omkostningen ved implementeringen af reglerne ikke er blevet taget (tilstrækkeligt) i betragtning ved reglernes indførelse.

I denne undersøgelse tages afsæt i en forståelse af bureaukrati som nedskrevne regler og procedurer, som skal følges i forbindelse med håndtering af sager og processer i kommunen. Regler og procedurer kan have mange forskellige udtryksformer og betegnelser. Nogle gange omtales de som arbejdsgangsbeskrivelser, retningslinjer, kvalitetssikring m.m. I denne undersøgelse bruger vi betegnelsen regler om disse forskellige mekanismer til styring i organisationer. Vi er bevidste om, at ikke-nedskrevne regler som normer og kulturelle elementer også har betydning for oplevelsen af styringen og for organisationens funktionsmåde. Her har vi dog valgt at sætte fokus på de formelle, nedskrevne regler.

Regler

Med regler tænker vi på nedskrevne forskrifter, der på en forholdsvis præcis måde angiver en bestemt adfærd i konkrete situationer. De kan, i stedet for 'regler', også omtales som retningslinjer, procedurer, guidelines, faglige tilgange, kvalitetssikring, tilrettelæggelse, politikker o.l.

Bureaukrati i form af regler og procedurer kan være besluttet uden for kommunen og pålagt kommunen at overholde, men de kan også være resultatet af interne beslutninger. I sidstnævnte tilfælde er der tale om selvpåført bureaukrati. Selvpåført bureaukrati er således kendetegnet ved, at kommunen selv kan beslutte at fjerne de pågældende regler og dermed reducere omfanget af bureaukrati i kommunen. Selvpåført bureaukrati er et nyt begreb, og der findes endnu ikke en anerkendt definition af begrebet. Når man "påføres" noget, forbindes det ofte med en form for ubehag eller lidelse. Betegnelsen selvpåført bureaukrati spiller således videre på den negative klang, der ofte knytter sig til ordet bureaukrati. I den aktuelle politiske kontekst bruges det til at påpege de ulemper og besværligheder, som kommunerne påfører sig selv, og at al regulering ikke nødvendigvis kommer fra staten. Vores forståelse af selvpåført bureaukrati og regler følger den førmtalte opfattelse af bureaukrati som et neutralt begreb, der beskriver en måde at organisere og håndtere sager og arbejdsgange i kommunerne. Vi bruger betegnelserne selvpåført bureaukrati og interne regler som udtryk for det samme fænomen – regler, arbejdsgangsbeskrivelser, procedurer, retningslinjer m.m., som kommunen selv har besluttet at indføre, og som de selv kan fjerne igen. Regler skal således ikke nødvendigvis opfattes som noget negativt. Der kan være en gråzone mellem pålagt bureaukrati og selvpåført bureaukrati. Det kan være i tilfælde, hvor interne regler og procedurer opleves som nødvendige for at leve op til eksternt fastsatte regler – og derfor ikke ses som regler, man som kommune kan beslutte at ophæve. Det har dog ikke været et stort problem, og vi har håndteret det ved konkret stillingtagen i forhold til de enkelte (få) tilfælde.

1.2 Hvad påvirker omfanget af regler?

Efterhånden som organisationer vokser og bliver mere komplekse, er der et større behov for strukturer, der kan være med til at reducere kompleksiteten (Mintzberg 1983). Én måde at gøre dette på er gennem indførelse af bureaukratiske procedurer – herunder regler. Regler tydeliggør handlingsalternativer og er dermed med til at begrænse uforudsigeligheden og kompleksiteten i organisationen (Wilson 1989). Når organisationer indfører regler, kan det med andre ord være ud fra et ønske om at forbedre overskueligheden i organisationen og reducere kompleksiteten.

Der er en betydelig litteratur om reglers betydning i organisationer og baggrunden for reglers opståen og fjernelse, ligesom der er gennemført undersøgelser af udviklingen i love og regler på statsligt niveau (March, Schulz & Zhou 2000, Jakobsen & Mortensen 2014, Grønnegaard Christensen 1991). Her peges der på forskellige mekanismer, der kan være med til at forklare fremvæksten af regler i organisationer. Et argument er, at organisationer med et veludviklet bureaukrati vil være tilbøjelige til at lave flere regler. Måske opnås også en vis ekspertise i at udforme regler, fx via særligt talentfulde regelkoncipister i organisationen. Der kan med andre ord opstå en mekanisme, hvor "regler avler regler". De eksisterende regler vil skabe problemer, fx i form af koordinationsbehov, der så løses ved at lave nye regler. Denne indbyggede tendens med øget bureaukratisering var Weber også opmærksom på i hans oprindelige beskrivelse af den bureaukratiske styreform (Bild 1989: 133). I modsætning hertil argumenteres der også for, at der opstår et mætningspunkt i forhold til antallet af regler, hvor en stor tæthed af regler vil resultere i en mindre vækst i antallet af nye regler.

Organisationer vil over tid blive bedre til at udnytte de eksisterende regler til at løse nye problemer. Med andre ord vil organisationer, efterhånden som de får erfaring med reglerne, blive bedre til at håndtere nye problemer eller udfordringer inden for de eksisterende regler. Ud fra samme tankegang kan der på visse områder opstå et reguleringsmæssigt spillerum (regulatory space), som kan udnyttes til at lave nye regler (March, Schulz & Zhou 2000).

Det peges også på, at fremvæksten af regler skal forstås ud fra organisationers samspil med omgivelserne (Bozemann & Feeney 2011: 32). Organisationer forventes at afspejle bestemte normer og værdier i omgivelserne (DiMaggio & Powell 1983) – eksempelvis ensartet behandling af borgere – eller at kunne redegøre for aktiviteter og resultater. Her kan regler, procedurer, faste arbejdsgange eller dokumentationskrav være måder at synliggøre efterlevelse af normer og værdier over for omgivelserne. Der peges også på, at fremvæksten af regler kan være en funktion af kriser (March, Schulz & Zhou 2000). Hvis organisationer oplever kriser – eksempelvis på grund af manglende opfyldelse af omgivelsernes forventninger – kan de reagere ved at lave nye regler eller indføre yderligere dokumentationskrav. I en kommunal kontekst er det let at forestille sig, at dårlige resultater i kommunens skoler kan udløse krav om dokumentation af undervisningens indhold. Det kan også tænkes, at konkrete 'dårlige sager', som koster organisationen dyrt i penge eller troværdighed og tillid, sætter en intern regelproces i gang, for at undgå at noget lignende sker i fremtiden.

I forhold til indførelsen af interne regler i kommunerne kan der gøre sig nogle særlige forhold gældende, som kan være med til at forklare, hvorfor vi netop ser fremvæksten af interne regler inden for bestemte områder i kommunerne. Som omtalt ovenfor kan fraværet eller fjernelsen af regler efterlade et "frirum" for fremvæksten af nye regler. Kommunerne styres gennem lovgivning og national regulering, men har ellers en høj grad af selvstyre – særligt hvis vi sammenligner med kommuner i andre lande. Hvis et policy-område er stærkt reguleret fra statslig hånd, vil der ikke være et særligt stort frirum for interne regler. Det modsatte gælder for områder, hvor den statslige regulering er begrænset eller er kendetegnet ved rammelovgivning, hvor det er op til kommunerne at udfylde reglerne. Arbejdsmarkedsområdet er kendetegnet ved at være tæt reguleret fra statslig side, hvorfor forventningen er, at der er forholdsvis få interne regler i kommunerne på dette område. Ældreområdet er derimod karakteriseret ved begrænset statslig regulering og større anvendelse af rammelovgivning. Det giver kommunerne et reguleringsmæssigt frirum, hvor de kan – og et stykke af vejen også forventes at – udfærdige egne regler for at styre området.

Et andet forhold, der kan være med til at forklare udviklingen af interne regler i kommunerne, er den offentlige og politiske opmærksomhed, der er omkring et policy-område. Tidligere forskning viser, at den offentlige opinion påvirker den politiske dagsorden og de politiske beslutninger (Mortensen 2010), og at regeludviklingen på bestemte områder påvirkes af den politiske og mediemæssige opmærksomhed (Jakobsen & Mortensen 2014). Med andre ord kan man forvente, at policy-områder, der nyder særlig stor interesse fra politikere og offentligheden, vil have flere interne regler end områder, hvor interessen er mindre. På områder med høj opmærksomhed vil politikere og ledende embedsmænd også være mere tilskyndet til at indføre regler, procedurer og dokumentationskrav, da disse kan bidrage til at undgå "sager", hvor borgere ikke modtager den rette behandling eller service. Det kan være vanskeligt entydigt at afgøre, hvorvidt et policy-område har stor eller lille politisk og offentlig opmærksomhed. Et pejlemærke kan være borgernes udgiftspolitiske præferencer (jf. Mortensen 2010). Det er rimeligt at antage, at de områder, hvor borgerne ønsker at bruge flere penge, har stor opmærksomhed, mens områder, hvor behovet for ekstra penge ikke er så stort, har mindre opmærksomhed. En undersøgelse i forbindelse med kommunalvalget 2017 viser, at borgerne peger på ældreområdet som det område, der har størst behov for at få tilført ekstra ressourcer. Det er i modsætning til beskæftigelsesforanstaltninger, der er blandt de områder, hvor behovet for ekstra ressourcer ifølge borgerne er mindst (Houlberg & Hjelmer 2017). Dertil kommer, at

ældreområdet er et meget centralt velfærdsområde i kommunerne, og er et område, hvor det kommunale serviceniveau er genstand for særlig opmærksomhed. Det kan betyde, at politikere og embedsmænd vil være tilbøjelige til at udfærdige mange regler og dokumentationskrav. Arbejdsmarkedsområdet er – sammenlignet med ældreområdet – ikke nær så centralt et velfærdsområde i kommunerne. Forventningen er derfor, at der vil være flere interne regler på ældreområdet end på arbejdsmarkedsområdet.

Nærværende undersøgelse giver ikke mulighed for at be- eller afkræfte de omtalte forventninger. Det ville have krævet et andet design af undersøgelsen. Vi ser de omtalte mekanismer for reglers fremkomst og udvikling som noget, der kan skærpe opmærksomheden på mulige sammenhænge og betydningen af policy-områder og den kommunale kontekst.

2 Undersøgelsesdesign, data og metode

Dette kapitel præsenterer undersøgelsens baggrund, det valgte undersøgelsesdesign og grundlaget for, hvordan resultaterne er opnået. Det indeholder først en kort præsentation af baggrunden for undersøgelsen og det valgte undersøgelsesdesign, hvorefter de to forskellige analytiske faser gennemgås. Under hver fase beskrives det løbende, hvordan resultaterne er opnået, herunder hvilken proces der er anvendt, hvilke data der er tilvejebragt, samt hvordan analyserne er udført.

Undersøgelsesdesign og baggrund

Undersøgelsens formål er at afdække omfanget af selvpåført bureaukrati i to kommuner (på nærmere bestemte områder) samt at foretage en vurdering af udvalgte regler på området. Undersøgelsen omhandler de *interne* regler, som kommunerne selv fastsætter, jf. afgrænsningen i kapitel 1. De direkte lovfastsatte regler bliver således ikke inddraget i undersøgelsen.

Undersøgelsen er udført på foranledning af Økonomi- og Indenrigsministeriet, der har givet kommunerne mulighed for at ansøge om at få undersøgt graden af selvpåført bureaukrati. I alt 19 kommuner indsendte en ansøgning, hvor de angav, hvilke områder de særligt ønskede at få undersøgt. På den baggrund blev Horsens Kommune og Greve Kommune udvalgt af Økonomi- og Indenrigsministeriet. Horsens Kommune indgår med rehabiliteringsområdet, mens Greve Kommune indgår med ældreområdet og tiltaget omkring det personalepolitiske område ("attraktiv arbejdsplads"). De tre undersøgte områder repræsenterer områder, som er meget forskellige med hensyn til såvel emne som aktivitet. Rehabiliteringsområdet har således vægt på sagsbehandling i forhold til indkomstoverførsler og beskæftigelse og går på tværs af forvaltninger, hvorimod aktiviteten på ældreområdet vedrører tilvejebringelsen af kommunal service (tjenesteydelser) på et bestemt sektorområde. Endelig har det personalepolitiske område at gøre med kommunens interne funktion og rekruttering af medarbejdere mv. Se nærmere beskrivelser og forklaringer heraf i de enkelte kapitler, der præsenterer analyserne af de enkelte kommuner og områder.

Den betydelige variation i de undersøgte områders aktivitet har givet mulighed for indsigt i anvendelsen af interne regler i flere forskellige sammenhænge. Omvendt bør det understreges, at det ikke har været muligt at foretage direkte, systematiske sammenligninger mellem kommuner eller områder, der indgår i denne undersøgelse, alene som følge af, at kun to kommuner indgår i undersøgelsen og med forskellige områder. Udvælgelsen af disse to kommuner fra den begrænsede potentielle deltagerkreds af de 19 ansøgerkommuner er heller ikke nødvendigvis foretaget med metodisk sammenlignelighed eller generaliserbarhed som sigte. Undersøgelsen har dog heller ingen direkte ambitioner herom, jf. formålet med og baggrunden for undersøgelsen.

Denne undersøgelses formål er som beskrevet at undersøge omfanget af selvpåført bureaukrati og vurderingen heraf. Undersøgelsen består af to selvstændige faser med hver deres analytiske sigte. De kan ses i boksen herunder og uddybes efterfølgende i to selvstændige afsnit.

Undersøgelsens faser

1) Afdækning af samtlige regler: Omfang og karakteristik

I denne fase indsamles, kategoriseres og kodes samtlige interne regler på området for at danne et overblik over deres omfang og give en karakteristik af dem. Udvalget af regler og kodningen af disse valideres i samarbejde med kommunen. I alt 210 interne regler er inddraget fra de to kommuner og tre områder.

2) Vurdering af udvalgte regler

I denne fase vurderes et udvalg af de interne regler af forskellige grupper af ledere og ansatte medarbejdere, der har berøring med dem. Reglerne er udvalgt i dialog mellem VIVE og de enkelte kommuner. Metoden til vurdering af de udvalgte regler er fokusgruppeinterview, med forudgående individuelle surveys til deltagerne. I alt 17 interne regler er udvalgt til denne anden fase fra de to kommuner og tre områder.

Fase 1 – Afdækning af regler

I denne fase er samtlige regler på området indsamlet og kategoriseret. Dataindsamlingen er foregået med hjælp fra de deltagende kommuner, der har indhentet relevante dokumenter til VIVE. Første trin i afdækningen er udgjort af et indledende interview med centralt placerede personer for at skabe overblik over dokumentationssystemer- og formater, med henblik på at sikre en udtømmende overlevering af interne regler på området. Efterfølgende er samtlige regler kodet efter en systematisk kodeliste. Kodelisten er udarbejdet af VIVE i forbindelse med projektet, se bilag 1 for en fuldstændig liste over koderne. Nedenfor præsenteres koderne og kategorierne i overskriftsformat, med eksempler på nogle af de underliggende koder i parentes:

- 0: Grunddata (herunder bl.a. titel, årstal og omfang i antal sider og antal ord)
- A: Fastsættelse – politiske eller administrativt fastsatte regler
- B: Indholds- eller procesregulering
- C: Formål med reglen (herunder bl.a. økonomi, personalepolitiske tiltag, sagsgangen og metoden).

Kodelisten er systematisk i den forstand, at koderne er gensidigt udelukkende. En regel kan således ikke kodes under to forskellige koder, der ikke konceptuelt grænser op til hinanden (eksempelvis kan en regel ikke både regulere indhold og proces). Det er dog muligt at kode en regel under flere på hinanden *tilstødende* underkoder, såfremt de relaterer sig til hinanden. I dette tilfælde er det valgt, at præcision angående den enkelte regel er vigtigere end parsimoni i forhold til kun at kode regler under én dimension. Det er dog samtidig tilstræbt at kode hver enkelt regel under så få dimensioner som muligt og kun under den primære dimension, såfremt det har været muligt. I de tilfælde hvor en regel er kodet under flere tilstødende underkoder, er årsagen derfor, at den er karakteriseret af begge dimensioner i lige høj grad. Fremgangsmåden har den naturlige konsekvens, at enkelte regler er kodet under flere kategorier end andre. Det har dog ingen betydning i denne undersøgelse, da fokus er at afdække, hvad der karakteriserer *reglerne* på et givet område i en given kommune, snarere end at afdække, hvor mange regler der (alene) knytter an til en given *kategori*. Fokus er kort sagt på reglerne, ikke på kategorierne.

De forskellige regler kodes efter samme princip og fremgangsmåde. En regel er kodet, ved at den læses og efterfølgende kodes under de relevante dimensioner. Der er to forhold, der styrker afdækningen af regler.

For det første er der som en del af kodningsprocessen afholdt interne kodeseminarer, hvor flere forskellige projektdeltagere på forhånd har kodet en regel. På mødet præsenteres kodningen, og

eventuelle forskelle begrundes og afklares. Dette har også medført en løbende justering af kodelisten. En sådan proces sikrer inter-koder-reliabiliteten, idet der garanteres den samme forståelse og anvendelse af hver enkelt kode, ligesom kodernes anvendelighed er sikret på tværs af enkeltstående regler såvel som forskellige kommuner og områder.

For det andet er der afholdt møder med de deltagende kommuner. På disse møder deltog ledere og medarbejdere, og eventuelle udestående tvivl med hensyn til forståelse af regler blev afklaret. Dette resulterede endvidere i en sænkning af antallet af regler i særligt Horsens Kommune, da en del af de fremsendte regler viste sig ikke at være interne og dermed at falde uden for undersøgelsens fokus. I alt 210 interne regler er endeligt inkluderet og kodet på systematisk vis.

Fase 2 – vurdering af regler

Fase 2 omhandler en vurdering af et udvalg af de interne regler, nærmere bestemt ansattes og lederes egen vurdering af de interne regler. 17 regler er inddraget i vurderingen.

Reglerne er vurderet ud fra to forskellige analytiske dimensioner:

- En række forskellige vurderingskriterier, herunder:
 - Om der er et godt kendskab til reglen
 - Om reglen har et klart formål
 - Om reglen bidrager til kvalitet
 - Om reglen opleves som belastende at opfylde
 - Om reglen, eller dens resultater, anvendes.
- Dækning på tværs af henholdsvis medarbejdere og ledere.

Hvilke regler, ud af alle de indsamlede og kodede regler, der skal vurderes, er besluttet i samarbejde med de deltagende kommuner. Det har været hensigten at få et bredt udvalg af regler, samtidig med at de udvalgte regler var relevante og centrale for kommunen.

Denne fremgangsmåde har flere konsekvenser for undersøgelsens resultater, herunder særligt for generaliserbarheden til de øvrigt indsamlede regler. For det første er det kun praktisk muligt at foretage en tilbundsgående vurdering af et begrænset antal regler som følge af fokusgruppeformatet (se mere herom nedenfor). Samlet set er under 10 % af de totalt set afdækkede regler blevet vurderet af medarbejdere¹. Det betyder naturligvis, at der ikke kan konkluderes entydigt for det samlede område eller for hele kommunen, da reglerne ikke er direkte repræsentative. Det er dog tilstræbt, at reglerne, der blev udvalgt, var særligt centrale eller vigtige for funktionen, og at de samtidig repræsenterede en forskellighed i forhold til omfang, udbredelse og type.

For det andet er det altid relevant at være opmærksom på resultaternes validitet (gyldighed) ved deltagerdrevne undersøgelser, hvor det ikke kan afvises, at de har forfulgt egne interesser i bestemte resultater. I tilfælde af dette ville det medføre, at deltagerkommunerne har egne interesser i, hvilke regler der bliver udvalgt, fx de regler, der får området eller regelprocedurerne til at fremstå særligt gode eller særligt dårlige, afhængigt af udvælgelsesgruppens motiver. Det skal dog understreges, at dette ikke har været indtrykket. Udvalgelsen er foregået i et samarbejde mellem VIVE og kommunerne på et tidspunkt, hvor VIVE havde oparbejdet et kendskab til området og reglerne. Dialogen har endvidere været underbygget af konkrete argumenter for, hvorfor forslag til enkelte

¹ I Horsens Kommune er andelen væsentligt højere som følge af de relativt få interne regler totalt set. Fem af i alt 17 interne regler blev vurderet, og andelen her er dermed væsentligt højere, på ca. 29 %.

reglers vurdering var hensigtsmæssige eller mindre hensigtsmæssige. Disse forhold minimerer den beskrevne risiko ved deltagerdrevne undersøgelser.

De ansattes syn på reglerne er afdækket via fokusgruppeinterview. Denne metode er velegnet til at afdække og kvalificere forskellige personers syn på det samme, da personerne er i stand til direkte at kvalificere og be- eller afkræfte hinandens udsagn. Det sikrer en mere præcis og valid afdækning af vurderingen af en given regel, og større sikkerhed om, hvorvidt der er enighed eller uenighed i vurderingen deraf.

Som et forberedende skridt til fokusgruppeinterview, er samtlige deltagere blevet bedt om at besvare et kort spørgeskema om de udvalgte regler. Se bilag 2 for et eksempel på et spørgeskema. Spørgeskemaet har indeholdt en serie spørgsmål til hver enkelt regel. Hver serie spørgsmål var bygget op omkring de ovenfor nævnte kriterier². Spørgeskemaet har ikke tjent som en selvstændig datakilde, men som et redskab til at gøre fokusgruppeinterviewene så effektive som muligt. Det bidrager til dette formål dels, ved at deltagerne 'møder forberedte op' som følge af deres forudgående besvarelse af deres syn på reglerne, og dels ved at VIVE har fået et foreløbigt indblik i de individuelle vurderinger af reglerne – både kvantitativt i form af lukkede svarkategorier og kvalitativt i form af åbne besvarelser – hvilket har gjort det muligt at målrette spørgsmålslisten til de udvalgte regler.

Der er afholdt i alt tre fokusgruppeinterview i Horsens Kommune og fire fokusgruppeinterview i Greve Kommune. Ønsket var at sikre spredning i hierarkisk position. Deltagerne i grupperne varierer fra kommune til kommune og fra område til område, men generelt set samles ledere i én gruppe, mellemledere i en anden og medarbejdere i en tredje. Udvælgelsen af respondenter skete i samarbejde med de respektive kommuner.

Analyserne er udført ved at analysere og sammenstille indholdet fra fokusgruppeinterview. Datamaterialet bestod af tematiske referater udarbejdet på baggrund af direkte noter samt interviewoptagelser.

² Spørgeskemaer i Greve Kommune indeholdt ikke spørgsmålene om, hvorvidt reglen bidrog til kvalitet. Dette blev dog afdækket via fokusgruppeinterview.

3 Horsens Kommune

Dette kapitel præsenterer resultaterne af undersøgelsen af de interne regler vedrørende rehabiliteringsteamet på beskæftigelsesområdet i Horsens Kommune, den ene af de to deltagende kommuner i undersøgelsen.

Kapitlet indledes med en kort introduktion til statslig og kommunal regulering på beskæftigelsesområdet generelt i afsnit 3.1, dvs. det sektorområde, som analysen bevæger sig indenfor, ligesom Horsens Kommunes lokale tilrettelæggelse af rehabiliteringsplaner præsenteres – den del af beskæftigelsesområdet, som er i fokus for denne undersøgelse.

Afsnit 3.2 præsenterer en afdækning af omfanget og karakteristika ved samtlige interne regler knyttet til rehabiliteringsplanerne. Dette er den første delanalyse. Den anden delanalyse, i afsnit 3.3, omhandler en nærmere vurdering af et udvalgt antal regler.

3.1 Regulering på arbejdsmarkedsområdet og rehabiliteringsteams – kendetegn ved området

Beskæftigelsesområdet er et væsentligt indsatsområde i kommunerne. Borgernes beskæftigelsesituation har betydning for deres indkomst, livskvalitet og selvstændighed, ligesom beskæftigelsesfrekvensen via de skattemæssige konsekvenser har stor betydning for kommunens samlede økonomi. Der er dog ikke et lige så stort, kommunalt spillerum på beskæftigelsesområdet, som der findes på øvrige kommunale velfærdsområder, såsom ældreområdet (se afsnit 4.2), hvor kommunen selv kan forvalte rammelovgivningen og fastsætte sit eget, lokale serviceniveau. Der er tværtimod en lang række specifikke krav i beskæftigelseslovgivningen, som kommunerne skal overholde, og som afgrænser deres mulighed for selv at tilrettelægge indsatsen. Eksempler på dette er lovgivning, der detaljeret definerer konkrete aktiviteter, såsom mødefrekvens eller mødedeltagere. Samlet set karakteriseres området af færre kommunale frihedsgrader end på mange andre kommunale velfærdsområder.

Horsens Kommune indgår i undersøgelsen med netop beskæftigelsesområdet, nærmere bestemt det tværgående arbejde med rehabiliteringsplaner. Rehabiliteringsteams betegner de tværfagligt sammensatte teams, der udarbejder indstillinger, forinden en række forsørgelsesydelse kan tildeles en borger, herunder bl.a. førtidspension og fleksjob. Det er bestemt ved lov, at kommunerne skal anvende rehabiliteringsteams. Det dækker over krav om udarbejdelse af en forberedende rehabiliteringsplan samt krav til, hvilke medlemmer der skal sidde i rehabiliteringsteamet, herunder både kommunale repræsentanter fra forskellige forvaltninger og en repræsentant fra regionen. Det er imidlertid ikke lovbestemt, hvorledes kommunen konkret vælger at tilrettelægge arbejdet med rehabiliteringsplanerne, herunder det lovbestemte forberedende arbejde. Der er således mulighed for mere eller mindre regeldrevne processer i de enkelte kommuner.

I denne forbindelse har Horsens Kommune ansøgt om deltagelse i undersøgelsen, da arbejdet med rehabiliteringsplaner, ifølge kommunen selv, har vist sig at være ressourcetungt. Analysearbejdet i Horsens Kommune involverer ledere og medarbejdere fra en række forskellige afdelinger og enheder på beskæftigelsesområdet. Arbejdet med rehabiliteringsplaner er netop karakteriseret ved at vedrøre flere forskellige typer sager, der alle har det tilfælles, at de som følge af lovkrav kræver en indstilling fra det tværfaglige rehabiliteringsteam.

3.2 Omfang og kendetegn ved interne regler på rehabiliteringsområdet

Hvilke interne regler findes på rehabiliteringsområdet i Horsens Kommune – hvor omfattende er de, og hvad karakteriserer dem? Dette afsnit besvarer dette spørgsmål, ved hjælp af en lukket, kvalitativ indholdskodning af samtlige tilgængelige interne regler. Analysen af de interne regler præsenterer resultaterne for forskellige dimensioner: angående reglernes grunddata, herunder særligt en tidslinje; hvorvidt de er politisk eller administrativt fastsatte; hvorvidt de regulerer proces eller indhold; samt hvilket formål der er med reglen.

Grunddata

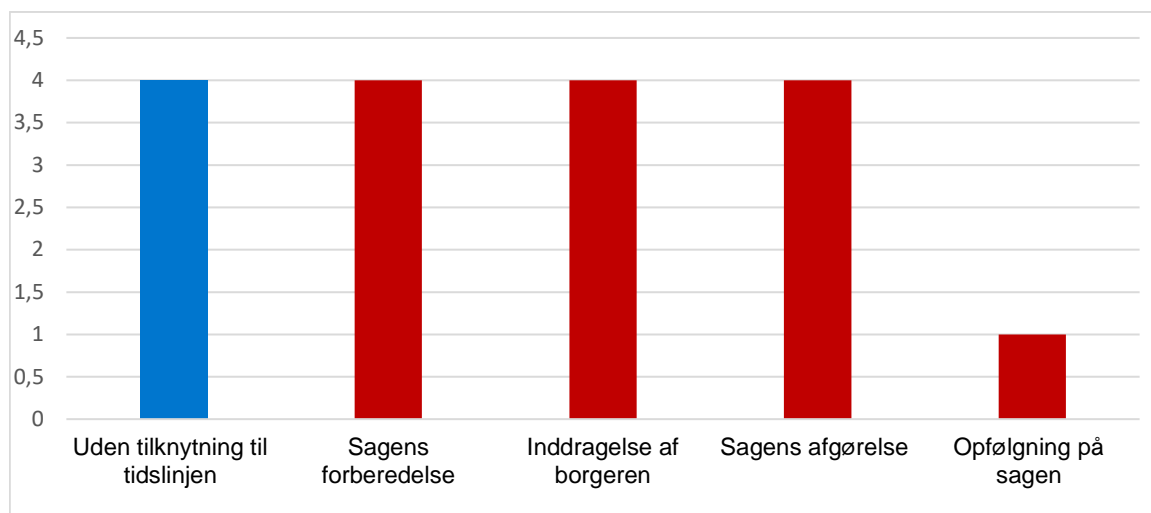
Vi har registreret 17 interne regler i relation til rehabiliteringsteams i Horsens Kommune.

Omfanget af reglerne varierer fra 1 til 16 sider, og størstedelen af reglerne er 1-2 sider. Gennemsnitslængden er 1,6 normalside, og medianen 1,2. De interne regler er forholdsvis nye, og størstedelen er udstedt eller revideret i 2017, mens de ældste er fra 2013³.

Alle 17 regler fremtræder som administrativt fastsatte, dvs. at der ikke er oplysninger om, at de er forelagt borgmesteren eller godkendt af kommunalbestyrelsen eller et andet politisk nedsat udvalg.

Nedenstående figur 3.1 viser reglernes fordeling over det tidsmæssige sagsbehandlingsforløb. Som det ses i tabellen, er reglerne spredt ud over hele sagsbehandlingsforløbet. Reglerne tilknyttet sagens forberedelse omhandler primært sikring af sagens oplysninger, herunder fx reglen "Faglig kvalitetssikring", der vedrører forløbet, inden sagen drøftes på rehabiliteringsmøde. De fire regler vedrørende inddragelsen af borgeren omhandler primært rehabiliteringsteamets møde sammen med borgeren. Herudover omhandler fire af reglerne sagens afslutning, mens en enkelt af reglerne er en opfølgning på sagen efter afslutning. Fire af reglerne har ikke en tilknytning til tidslinjen. Disse regler gælder enten flere dele af sagsbehandlingsforløbet, eller de er generelle ansvarsfordelinger, fx reglen "Rehabiliteringsteamets medlemmer og opgaver", der indeholder en opgavefordeling for de forskellige medlemmer.

Figur 3.1 Reglerne fordelt på tidslinjen



Note: Regler indplaceret i forskellige faser, Horsens Kommune.

³ For ni af de i alt 17 regler har det ikke været muligt at afgøre hverken udstedelsesår eller efterfølgende år for revidering.

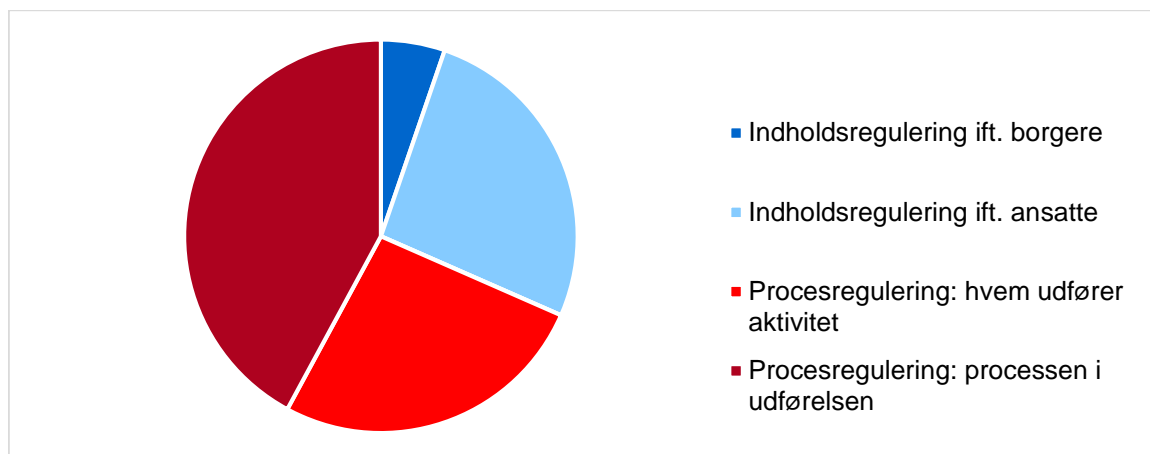
Indhold eller proces

Figur 3.2 viser fordelingen af indholdsregulerende og procesregulerende regler. I figuren er de procesregulerende regler markeret med rødlige nuancer, mens de indholdsregulerende regler er markeret med blå. Mens de to overkategorier (proces og indhold) er gensidigt udelukkende, kan reglerne godt være kategoriseret under flere af underkoderne.

Som det ses i figuren, er størstedelen af reglerne procesregulerende. En form for procesregulering angår, hvem der udfører aktiviteten og evt. træffer afgørelse. Et eksempel på dette er reglen "Tolkebistand ved LÆ 265", der afgrænser, hvad henholdsvis jobcenter og lægehus sørger for i forbindelse med brug af tolk. En anden form for procesregulering angår regulering af selve processen i udførelsen af reglen, ofte selve 'sagsgangen'. Et eksempel på dette er reglen "Ny Mødestruktur", der angiver dagsordenens otte punkter for rehabiliteringsmødet.

Størstedelen af de indholdsregulerende regler er rettet mod de ansatte. Det drejer sig fx om reglen "Rehabiliterings-planens forberedende del", der er en vejledning til, hvordan sagsbehandlere indhenter og beskriver oplysninger. En enkelt af de indholdsregulerende regler, en pjeces til borgere, der skal til rehabiliteringsmøde, er rettet mod borgerne, mens ingen af reglerne regulerer den kommunale organisation.

Figur 3.2 Indholdsregulering eller procesregulering



Note: Fordelingen af indholds- og procesregulerende regler, Horsens Kommune.

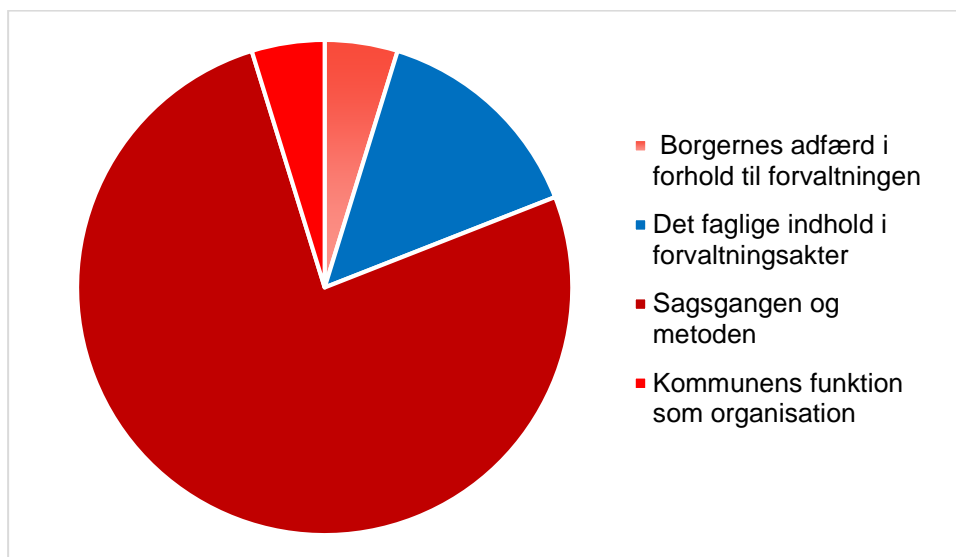
Formål

Figur 3.3 viser fordelingen af formålet bag de 17 regler i Horsens Kommune ud fra følgende fire overkategorier: borgernes adfærd i forhold til forvaltningen, det faglige indhold i forvaltningen, sagsgangen og metoden, samt kommunens funktion som organisation. Disse kategorier er gensidigt udelukkende.

Som figuren viser, regulerer størstedelen af reglerne sagsgangen og metoden. Det drejer sig bl.a. om reglerne "Udkast til retningslinjer for rehabiliteringsteamets opgaver" og "Rehabiliteringsplanens forberedende del". Herudover regulerer 3 af reglerne det faglige indhold i forvaltningsakter. De interne regler i denne kategori bidrager bl.a. til udfyldning af statslige regler og bemyndigelser, eksempelvis reglen "tolkebistand ved LÆ 265", der fungerer som faglig understøttelse, de bidrager til faglig understøttelse i forhold til udlægning af de statslige regler, eksempelvis reglen "§ 70a jf. Lov

om aktiv beskæftigelsesindsats”⁴, der viser, hvordan man dokumenterer, og de sikrer tilstedeværelsen af de rette kvalifikationer og faglige kompetencer i sagsbehandlingen, eksempelvis reglen ” Rehabiliteringsteamets medlemmer og opgaver”⁵, der anviser bestemte opgaver til hvert medlem afhængigt af faglige kompetencer og indsigter. En enkelt regel er rettet mod kommunen som organisation, og en enkelt mod borgerens adfærd i forhold til forvaltningen.

Figur 3.3 Reglernes formål



Note: Fordelingen af reglernes formål, Horsens Kommune.

3.3 Vurdering af regler

Dette afsnit præsenterer resultaterne af en vurdering af et udvalg af de interne regler for rehabiliteringsteams i Horsens Kommune (I tekstboksen nederst beskrives de fem udvalgte regler kort). Vurderingen baserer sig på fokusgruppeinterview med udvalgte medarbejdere og ledere, der har berøring med rehabiliteringsplaner. Se mere i afsnit 2 for gennemgang af design og metode.

Hver regel gennemgås efter samme præsentationsform. Afsnittet starter med en boks, der kort forklarer reglen og den sammenhæng, den indgår i. Dernæst uddybes vurderingen af reglen inden for tre hoveddimensioner. Afslutningsvis opstilles det tværgående billede af vurderingerne inden for de tre analysedimensioner, ligesom det samlede indtryk af interne regler på området præsenteres. De tre dimensioner præsenteres herunder:

- Kendskabet til reglen, hvilket dækker over, hvorvidt den opleves som havende et eller flere klare formål, om den er tilgængelig, og om den er opdateret
- Kvaliteten af reglen, hvilket dækker over, om den bidrager til at højne kvaliteten, og om den giver mening fagligt
- Efterlevelse af reglen, hvilket dækker over, hvorvidt det er besværligt eller omkostningsfuldt at efterleve reglen.

⁴ Reglen er vurderet som en intern regel, selvom den vedrører en lov, da det vedrører eksempel på dokumentation.

⁵ Også denne regel er vurderet som en intern regel, selvom medlemmerne i rehabiliteringsteamet er lovbestemte.

Fem udvalgte interne regler

De følgende fem regler er i dialog med Horsens Kommune udvalgt til nærmere vurdering og analyse i fokusgruppeinterview med både ledere og medarbejdere:

1. Faglig kvalitetssikring af sager, der ønskes forelagt for rehabiliteringsteamet i forhold til førtidspension, ressourceforløb og fleksjob
2. Sagsflow og arbejdsgange i forlængelse af rehabiliteringsteamets afgivne indstillinger
3. Guide til rehabiliteringsplanens forberedende del
4. Ny mødestruktur
5. Retningslinjer for rehabiliteringsteamets opgaver.

3.3.1 Regel 1: Faglig kvalitetssikring af sager, der ønskes forelagt for rehabiliteringsteamet, i forhold til førtidspension, ressourceforløb og fleksjob

Reglen kort

'Faglig kvalitetssikring af sager, der ønskes forelagt for rehabiliteringsteamet, i forhold til førtidspension, ressourceforløb og fleksjob' vedrører forløbet, inden sagen drøftes på rehabiliteringsmøde. Forinden dette skal sagen kvalitetssikres af et tværgående "kvalitetssikringsteam" bestående af syv til otte udvalgte koordinatore, der til dagligt arbejder i forskellige beskæftigelsesafdelinger.

Hver eneste sag gennemgås af en 'koordinator' for at afklare, hvorvidt den fagligt lever op til de krav, der stilles til den forberedende del, til helbredsoplysninger og til, hvorvidt relevante beskæftigelsesmuligheder er afprøvede. Koordinatoransvaret deles på ugebasis, så der konstant er to personer, der fungerer som koordinatore i den givne uge. Koordinatorrollen påtages fast ca. hver 4-5 uge.

Beskæftigelsesrådgiveren følger en fastlagt procedure for overdragelse af sagen til kvalitetssikring og afventer herefter tilbagemelding i form af enten skriftlige eller mundtlige kommentarer. Det fremgår af tilbagemeldingen, hvorvidt der kan anmodes om LÆ 265, og sagen kan fortsætte til rehabiliteringsmødet, eller om det er nødvendigt fx at indhente yderligere oplysninger eller ændre på formidlingsformen.

Reglen er et dokument på to sider, den er udstedt i år 2013 og senest revideret i år 2017.

Kendskab til reglen og dens formål

Reglen om faglig kvalitetssikring er alment kendt af de ansatte på beskæftigelsesområdet. Den har også et klart formål: først og fremmest en generelt god og ensartet kvalitet i sagsbehandlingen til gavn for borgeren og dennes retsstilling, og sekundært også en mere effektiv og tidsbesparende sagsbehandling, hvor det undgås, at sager sendes tilbage fra rehabiliteringsmøder. Proceduren forbundet med denne regel er central for arbejdet med rehabiliteringsplaner i Horsens Kommune og er både tilgængelig og opdateret. Der er ikke forskel i vurderingen af kendskabet til reglen på tværs af de forskellige grupper af ansatte.

Bidraget reglen til at højne kvaliteten

Den generelle vurdering er, at reglen i afgørende grad bidrager til at højne kvaliteten. Der er således samstemmende udsagn om, at det er 'en god regel', på trods af at proceduren er ressourcekrævende for den enkelte involverede medarbejder. En konkret erfaring, der understøtter denne vurdering, baserer sig på perioden i første halvår af 2017, hvor reglen blev ophævet midlertidigt. Ifølge de ansatte førte det til en mærkbar faglig kvalitetsforringelse i netop den periode og en tilsvarende

oplevelse af forhøjet kvalitet efter genindførelsen af reglen. En medarbejder udtrykker fx, "... det var problematisk at dele den tværgående kvalitetssikring ud i afdelingerne, som vi gjorde tidligere. Det gjorde nemlig, at ensartetheden på tværs af enhederne forsvandt".

Selvom der er bred enighed om, at reglen generelt set bidrager til at højne kvaliteten, er der til gengæld forskelle mellem gruppernes vurderinger angående dels, hvor konsistente tilbagemeldingerne er, og dels, hvilken form de har.

For det første kan medarbejderne, der modtager tilbagemeldingerne, opleve stor frustration, når de forskellige personer i 'kvalitetssikringsteamet' tilsyneladende vurderer sagerne efter forskellige kriterier og ud fra forskellige metoder: "Jeg synes godt, at man kan mærke, hvem der sidder i sikringen. De har forskellige måder at rette på". En anden medarbejder supplerer med et konkret eksempel: "Jeg har prøvet at få en rettelse omkring det indholdsmæssige. Jeg sørgede for at rette det til og fulgte samme procedure ved næste sag. Ved kvalitetssikringen af den næste sag, var det nye koordinatore, og de ville have det modsatte".

En anden udfordring angår konsistensen af tilbagemeldingerne. Det knytter sig ikke til, hvilken person der kvalitetssikrer, men til hvilken type sag der skal kvalitetssikres. En ansat begrundede forskellene i manglende kendskab til de specifikke afdelinger og deraf sagers særkende og behov: "Det er bare forskellige personer, med forskellige baggrunde og områder, og de vil nogle gange rette nogle ting, fordi de ikke kender min afdeling". Én ansat mener sågar, at det er muligt ret nøjagtigt at gætte, hvorvidt sagen sendes tilbage, og hvorfor den gør, afhængigt af hvem der kvalitetssikrer i den givne uge. Da det er muligt at se navn på ugens koordinatore i den fælles tilgængelige oversigt, er sager i flere tilfælde bevidst udskudt eller forhalet, for at sikre den ønskede koordinator.

Tilbagemeldingerne er altså, mod intentionen, i nogen grad afhængige af, hvilken person der kvalitetssikrer, og hvilken afdeling sagen stammer fra.

For det andet vurderer medarbejderne, at rent sproglige og grammatiske korrektioner er fagligt irrelevante og derfor forstyrrende for kvalitetssikringen af sagen. Ikke desto mindre er det fortsat ofte en væsentlig del af tilbagemeldingerne. En medarbejder udtrykker fx, at "Frustrationerne går nu meget højt, når de begynder at rette i petitesseer. Det handler om komma og grammatik, hvilke altså ikke kan handle om det belyste grundlag. Når der på den måde bliver rettet i det sproglige, så mener jeg ikke, det styrker fagligheden", mens en anden medarbejder har en lignende oplevelse af, at "rettelserne ikke har betydning for den endelige afgørelse, hvilke skaber frustration. Det er petitesseer, der oftest er misvisende".

De to andre grupper af ansatte nævner i nogen grad frustrationerne forbundet med formen på tilbagemeldingerne og deres konsistens, men er dog betydeligt mindre negative. En leder tilkendegiver ganske vist, at "Vi mærker, at der nogle gange er lidt problemer, i forhold til, hvem der laver sikringen. Det er lidt forskelligt, hvor meget de kræver", mens en anden leder omvendt udtrykker, at "vi har brugt virkelig lang tid på at finde ud af, hvordan man giver en god tilbagemelding, særligt fordi det er et følelsesmæssigt område. Så det er svært. Men den form, der kører nu, det er min fornemmelse, at det er den bedste måde at lave en tilbagemelding". En af koordinatorene vurderer selv, at "Der går en skrøne om, at vi retter i grammatik og komma, men det tror jeg altså ikke".

Samlet set er reglen og arbejdet forbundet med kvalitetssikring velanset blandt alle grupper af ansatte, da den vurderes at give faglig mening og bidrage til højere kvalitet. Selve gennemførelsen er dog forbundet med ujævnt fordelte frustrationer⁶.

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Efterlevelsen eller implementeringen af proceduren, som reglen om kvalitetssikring medfører, kræver store ressourcer og er omkostningsfuld for alle involverede. Til gengæld er det investeringen værd, som også beskrevet ovenfor ved vurderingen af 'kvalitet'. En leder beskriver behovet for at undgå spildte møder: "Hvis kvalitetssikringen ikke var der, satte man et helt rehab-møde op, som man så ikke kunne holde pga. manglende oplysninger. Det er også omkostningsfuldt". En ansat medarbejder udtrykker ligeledes, at "... selvom det er en stor arbejdsbyrde, betyder det ikke, at det ikke er vigtigt", mens en anden medarbejder giver udtryk for et gennemgående organisatorisk fokus på ressourcer: "Jeg tænker, at alt, hvad vi laver her i rehabiliteringscenteret, det handler om økonomi. Vi får dagligt at vide, hvor dyrt det er at holde rehabiliteringsmøderne".

Der er aktuelle overvejelser omkring en mulig omlægning af kvalitetssikringen, så samtlige sager og sagsbehandlere ikke nødvendigvis skal kvalitetssikres hver gang: "Vi har diskuteret, hvorvidt alle medarbejdere fortsat skal igennem standarden. For at spare på det, kunne de rutinerede medarbejdere undgå at skulle tjekkes. Men vi har ikke besluttet noget nyt endnu".

Samlet set er reglen særdeles omkostningsfuld at efterleve, men på trods af det, vurderes det at være en nødvendig og værdifuld investering.

3.3.2 Regel 2: Sagsflow og arbejdsgange i forlængelse af rehabiliteringsteamets afgivne indstillinger

Reglen kort

"Sagsflow og arbejdsgange i forlængelse af rehabiliteringsteamets afgivne indstillinger" vedrører forløbet efter rehabiliteringsteamet har behandlet en sag på mødet og afgivet en indstilling. Reglen vedrører indstillinger om førtidspension, ressourceforløb, fleksjob og tilskud til selvstændige.

Reglen specificerer, hvordan den enkelte beskæftigelsesrådgiver/sagsbehandler skal handle, afhængigt af sagens udfald, dvs. hvilken indstilling rehabiliteringsteamet når frem til.

For indstillinger om påbegyndelse af førtidspension kan det fx omhandle, hvem (og hvilken afdeling) den afgivende sagsbehandler skal overdrage den fysiske sag til, samt detaljer omkring, hvilken dato sagen skal afsluttes i sagsbehandlingssystemet Fasit.

Reglen er et dokument på tre sider, der er udstedt i år 2016.

Kendskab til reglen og dens formål

Reglen om sagsflow og arbejdsgange er alment kendt af medarbejderne og beskrives først og fremmest som en huskeliste eller et opslagsværk for den enkelte sagsbehandler. Der er flere gensidigt overlappende formål, herunder at den enkelte sagsbehandler kender de korrekte handlinger i hver enkelt sag; at sikre borgerens retssikkerhed; at borgeren inddrages ved hjælp af beskrivelser og

⁶ Resultaterne vedrørende de forskellige opfattelser af kvalitet knytter sig også til efterlevelsen af reglen. De vurderes dog samlet set at høre under kvalitetsdimensionen, da de netop vedrører *opfattelsen* af kvalitet. Eventuelle ændringer eller imødekommelser på det fremhævede område vurderes ikke at ændre på vurderingen af efterlevelse af reglen, hvorimod det forventes i høj grad at ændre på vurderingen af kvalitet.

gode overgange mellem enheder og systemer; samt at der sikres en ensartet procedure og ligebehandling af lige sager. Reglen vurderes også generelt set til at være tilgængelig. Der er dog en tendens til, at enkelte blandt medarbejderne vurderer det mindre nemt at finde reglen, fx fordi den findes på to separate filsystemer.

Selvom der er forholdsvis enslydende vurderinger angående formål og tilgængelighed, så er der større forskelle angående, hvorvidt reglen er opdateret. Lederne vurderer, at reglen fungerer efter hensigten i sin aktuelle form, og udtrykker ligeledes forhåbninger om, at medarbejderne bruger den. Medarbejderne vurderer ganske vist, at reglen er brugbar, men at en revision er nødvendig. En medarbejder udtrykker det således: "idéen bag den er fantastisk ... Men indholdet i den er outdated og mangelfuldt".

Bidraget reglen til at højne kvaliteten

Generelt set vurderes det, at reglen bidrager til kvaliteten. Kvalitet forstås i denne sammenhæng som 'sikkerhed', jf. også reglens formål som beskrevet ovenfor: "Der er noget sikkerhed i det, at det ordnes rigtigt i systemet". Dette kvalitetsaspekt kommer særligt til udtryk i de tilfælde, hvor en medarbejder behandler en ikke-rutinepræget sag: "selve arbejdsgangen giver god mening, fordi hvis der er en sag, man ikke har så tit, så er det godt lige at kunne friske det op". Der er ikke forskel i vurderingerne mellem grupperne af ledere og medarbejdere.

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Reglen vurderes ikke som værende besværlig at efterleve. Tværtimod vurderer medarbejderne eksempelvis, at den både sparer tid, og at den kan bidrage til at afklare uenigheder om ansvarsfordeling mellem forskellige enheder i konkrete sagsforløb. Det kan fx være en afgivende enhed og en modtagende enhed, der begge ved nøjagtig, hvilke opgaver der tilfalder hvem. Der er ikke forskel i vurderingerne mellem grupperne af ledere og medarbejdere.

En del af grunden til, at reglen ikke vurderes som besværlig at efterleve, er, at enkelte medarbejdere slet ikke har behov for at anvende den. Det skyldes enten deres individuelle anciennitet og erfaring, eller at arbejdet i netop deres afdeling er tilrettelagt centralt, så de har en specialistfunktion. De omtalte procedurer bliver i disse tilfælde så almindelige, at de eksisterer uafhængigt af, hvorvidt de er nedfældet eller ej. Det er reglens 'huskeliste'-natur, som beskrevet ovenfor, der muliggør dette.

3.3.3 Regel 3: Guide til rehabiliteringsplanens forberedende del

Reglen kort

"Guide til Rehabiliteringsplanens forberedende del" er, som navnet anfører, en vejledning til den forberedende del af rehabiliteringsplanen. Sagsbehandleren skal som et led i udarbejdelsen af rehabiliteringsplanen indhente og beskrive de oplysninger, der er nødvendige for sagens senere behandling.

Vejledningen indeholder de samme punkter som dem, der lovgivningsbestemt skal indgå som en del af sagen. Til hvert af disse punkter er der hjælpetekst og konkrete eksempler, der anfører, hvilken type information der konkret udbedes og i hvilken form. Det er denne tekst, der er lokalt besluttet.

Reglen er et dokument på 16 sider, udstedelsesåret er uvist.

Kendskab til reglen og dens formål

Der er et generelt bredt kendskab til reglen, da den anvendes løbende. Ét formål med reglen er, at den fungerer som en guide til medarbejderne, der gør det nemmere at udfylde planen. Det er særligt for nyansatte, men kan også være brugbart for erfarne ansatte ved konkret tvivl eller ved komplekse sager. Det nævnes også, at guiden sikrer en nogenlunde ensartet udfyldning af planerne på tværs af de forskellige sagsbehandlere og afstemmer forventningerne til, hvordan man lokalt, i Horsens Kommune, har valgt at arbejde. Derudover opfattes den af nogle som en understøttelse af kvalitets-sikringen (se beskrivelse heraf under regel 1), ved at danne ramme om den feedback, som koordinatoren fra kvalitetssikringsteamet giver til den enkelte sagsbehandler. En enkelt leder anvender guiden på en lignende måde som et redskab i kvalitetsregulerende samtaler med sine medarbejdere for at demonstrere det ønskede indhold i planerne.

Reglen er umiddelbart tilgængelig for alle, da den netop er i brug. Den er dog ikke umiddelbart opdateret – i hvert fald ikke for alle. Nogle medarbejdere har således i to år anvendt en 'ny' udgave, mens andre medarbejdere først for nylig er blevet gjort opmærksom på den nye udgave. Ændringerne er dog forholdsvis begrænsede, hvilket formentlig forklarer, hvordan det har været muligt at arbejde efter forskellige udgaver så længe: "...de minder meget om hinanden. Så det har ikke gjort noget.". Selvom forskellene mellem den nye og den gamle regel er begrænsede og ikke har haft konsekvenser for arbejdet, så understreger det dog alligevel en potentiel udfordring med håndteringen af de interne regler og procedurer, som en medarbejder også giver udtryk for: "Ja, det var da overraskende at få at vide, at vi brugte en gammel skabelon. For vi kunne ikke finde en ny inde på Inside". Der er således forskelle mellem grupperne af ansattes vurdering af, hvorvidt reglen er opdateret⁷.

Bidraget reglen til at højne kvaliteten

Reglen vurderes af alle at bidrage til kvaliteten. En leder siger fx "Jeg tror, at vi ville stå skidt, hvis vi fjernede den", mens en medarbejder på spørgsmålet om, hvorvidt reglen kunne fjernes svarer: "Nej, det tror jeg ikke. Den er rigtig, rigtig god".

Reglen vurderes at bidrage til kvaliteten på flere forskellige måder, som også beskrevet for reglens formål ovenfor. Det dækker fx over, at medarbejderne bruger den som møderedskab til at tale ud fra og samtidig tage noter direkte i. Én medarbejder sender den ud til borgeren, så denne får en forståelse af, hvad der er intentionen med informationsindsamlingen og møderne. Blandt koordinatorene nævnes også det forhold, at guiden sikrer en forventningsafstemning – og begrænsning – af indholdet: "Den sikrer også den anden vej, når folk simpelthen ikke kan lade være med at skrive, og laver hele romaner".

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Reglen vurderes ikke at være besværlig at efterleve. Tværtimod vurderes den netop som en stor hjælp i den enkelte ansattes arbejde, som beskrevet ovenfor. Den vurderes ovenikøbet ikke at tage ekstra tid, men tværtimod til at spare tid. Til gengæld er reglen ikke ideelt udformet i sin nuværende form, da der vurderes at være rum til forbedringer, både angående mængde og indhold.

Det drejer sig dels om, at guiden skal udfoldes og uddybes mere end tilfældet er i dag. En koordinator siger fx, at "den skal rettes til, den er ikke uddybet nok", men understreger samtidig, at den ikke bør fjernes: "Nej, nej, den skal bare blive mere skarp". Medarbejderne, der anvender guiden, har den samme vurdering, særligt angående nytten for nye medarbejdere: "Jeg tænker også, hvis man følger den slavisk og udfylder planen, så bliver den alt for tynd". Reglen kan således på ingen

⁷ Hvorvidt reglen er opdateret eller ej, er ikke blevet eksplicit vurderet eller nævnt af øvrige ansatte ledere eller ledere af udførende medarbejdere. Det forventes imidlertid at være en klar, implicit antagelse bag udsagnene om reglens klare formål og bidrag til kvaliteten. Derfor konkluderer vi, at der er forskelle mellem grupperne angående reglens opdatering.

måde stå alene, særligt for nye medarbejdere – hvilket dog heller ikke er formålet med den, idet der også peges på vigtigheden af mentorer og grundig oplæring for nyansatte.

Derudover vurderer enkelte medarbejdere, at skabelonen mangler en justering af indholdet, da sagerne ikke altid passer ind i skabelonerne: ”Jeg synes, at problemet er, at vores sager ikke altid passer ind i skabelonerne ... i udgangspunktet samler det sagen og giver et billede af, hvilken borger det er. Men der er bare nogle små ting, som ikke altid passer ind i vores sager”.

Vurderingen af reglen er dermed i overvejende grad enslydende på tværs af grupperne af ansatte.

3.3.4 Regel 4: Ny mødestruktur

Reglen kort

”Ny mødestruktur” er et dokument på én side, der angiver strukturen og dagsordenen for rehabiliteringsmødet, hvor borgeren deltager. Formen på mødet er dermed som udgangspunkt fastlagt på forhånd – det er dog altid muligt at afvige fra formen af hensyn til den enkelte borger og den konkrete sag.

Strukturen består af otte punkter: formøde; velkomst; præsentation af dagsorden; præsentation af foreløbig forståelse; borgerens fremlæggelse af egen forståelse; rehabiliteringsteamets drøftelse uden borger og udarbejdelse af indstilling; meddelelse til borger umiddelbart efter møde; samt udarbejdelse af den endelige skriftlige indstilling.

Reglen er et dokument på én side, udstedelsesåret er uvist.

Kendskab til reglen og dens formål

Reglen om ny mødestruktur har et sammensat kendskab blandt de ansatte. På den ene side er der flere, der ikke kender til selve dokumentet. På den anden side er der ikke manglende kendskab til selve reglen eller proceduren, da brugen af den er fastgroet som den vante rutine.

Formålet med reglen er dels at tydeliggøre, hvordan Horsens Kommune har valgt at tilrettelægge mødeprocessen: En leder beskriver situationen således: ”Der er ikke lovgivning om, hvor det skal være, eller strukturen som sådan. Man skal tolke den her regel som en måde, hvorpå vi har valgt at strukturere det lidt. Det er teamets arbejdsmetode”.

Samtidig er det også intentionen at gøre forløbet så overskueligt for borgeren som muligt: ”Det tjener også som gennemskelighed for borgeren. Så borgeren ved, hvad det er, der skal ske i løbet af mødet”. En medarbejder underbygger dette og forklarer fx, at ”alle borgere får den sendt ud. Og jeg forklarer det til borgerne, hvordan mødet fungerer”.

Bidraget reglen til at højne kvaliteten

Der er generelt set enighed om, at reglen bidrager til kvaliteten i opgaveløsningen. Proceduren giver, som også beskrevet ovenfor, mening for de involverede på forskellige måder. Medarbejderne anvender ikke nødvendigvis selve dagsordenen, men understreger, at selve strukturen og muligheden for dialog med borgeren er fagligt vigtig: ”Ofte er man jo nødt til at forklare det til borgerne alligevel. Men ja, altså den er jo fin at have”. Der er enighed om, at reglen i aktuel form bidrager til kvalitet.

Reglen har dog på undersøgelsestidspunktet undergået en revision, der venter på at blive endeligt implementeret. Det drejer sig om, hvorvidt borgeren skal deltage på hele mødet, og beskrives af ledelsen som en mindre ændring: ”Vi har lavet en ny mødestruktur, men den eneste ændring er, at

borgeren skal blive inde under hele mødet". Denne ændring vurderer medarbejderne dog ikke bidrager til et løft af kvaliteten, hverken for borgerne eller for de involverede ansatte. En mødeleder beskriver forløbet således: "Det er nogle mennesker, der ikke har været med inde over, som ikke har været til møderne (med borgerne), som har besluttet, at borgeren skal være mere med inde over. Så vi må jo bare lytte efter". En anden beskriver de oplevede u hensigtsmæssigheder som en potentielt stor belastning for borgeren: "Vi har nogle borgere med meget, meget angst, der ikke kan sidde inde med så mange mennesker osv. Så vi er nødt til at tilpasse til den enkelte borger". Angående den nye regel er der dermed store forskelle mellem, hvordan grupperne af ledere og medarbejdere ser på kvaliteten, modsat den aktuelle, gældende regel.

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Reglen vurderes i udgangspunktet som nem og omkostningsfri at efterleve. Ledelsen beskriver netop mødestrukturen som en ramme, der kan afviges fra ud fra enkelte behov: "Det er udgangspunktet. Men hvis det ikke kan lade sig gøre, tager vi hjem til borgeren eller ned på bænken, eller hvor det kan være". Mødelederne underbygger endvidere denne vurdering af, at strukturen alene er en ramme. På spørgsmålet om, hvorvidt man holdes til ansvar ved fravigelse fra strukturen, udtrykker en mødeleder fx: "nej, nej, alt kan lade sig gøre. Vi må gerne gøre det anderledes".

Reglen vurderes altså på ingen måde at være besværlig at efterleve, og der er ingen forskel på tværs af grupperne af ansatte ledere og medarbejdere. Denne vurdering gælder dog alene den aktuelle, gældende version af reglen og ikke den nyeste udgave af reglen, der afventer implementering, som beskrevet ovenfor. Vurderingen af, at reglen ikke er besværlig at efterleve, skal derfor ses i lyset af den aktuelle udgave, hvor medarbejderne fleksibelt kan afgøre borgerens deltagelse.

3.3.5 Regel 5: Retningslinjer for rehabiliteringsteamets opgaver

Reglen kort

"Retningslinjer for rehabiliteringsteamets opgaver" er udgangspunktet for den generelle arbejds metode, som rehabiliteringsteams arbejder efter i Horsens Kommune. Det beskriver fx, hvordan og efter hvilken struktur rehabiliteringsmøder afholdes, samt hvordan forslag til indsatser bør formuleres af hensyn til overtagende enheder.

Retningslinjerne blev udarbejdet i 2013 som en del af et eksternt konsulentarbejde, der netop havde til hensigt at komme med et oplæg til en fælles procedure på området. Herefter er arbejds metoden blevet implementeret og integreret som selve måden, rehabiliteringsarbejdet tilrettelægges på i Horsens Kommune. Reglen er derfor ikke direkte regulerende, men er af kommunen selv blevet vurderet fortsat at tilhøre puljen af interne regler, jf. også undersøgelsens definition og afgrænsning af 'regler'.

Reglen er et dokument på seks sider, der er udstedt i år 2013.

Kendskab til reglen og dens formål

Der er et meget blandet kendskab til reglen, hvor nogle kender og husker den godt, mens den for andre er fremmed. Forskellene bunder fortrinsvis i de ansattes anciennitet, hvorfor lederne alt andet lige har et bedre kendskab til den, mens medarbejderne i overvejende grad ikke kender til den.

Formålet er også forholdsvis tydeligt – for dem, der kender reglen. Den beskrives af flere som værende 'historisk', idet den netop er overgået til at være en integreret del af den daglige arbejdsgang. En ansat, der grundet kort anciennitet ikke selv kender til reglen, udtrykker det således: "Jeg kender

ikke den der. Men vi laver nogle dagligdagsting, som understøtter den der tankegang. Det er helt tydeligt". Det understreger, at reglen er nogenlunde opdateret.

Da den beskrives som et historisk dokument, er det heller ikke overraskende, at der er uklarhed om, hvor reglen findes. Den er altså ikke umiddelbart tilgængelig. Det kan i forlængelse heraf diskuteres, om reglen dermed også automatisk er overflødig, hvilket generelt set må være en rimelig forventning til regler, der ikke er tilgængelige. I dette tilfælde taler reglens særlige karakter og historik, kombineret med de ansattes direkte vurdering heraf, dog for det modsatte. Det kan ikke afvises, at reglen kunne komme bedre til udnyttelse, hvis den var direkte tilgængelig, hvilket dog ikke er undersøgt i fokusgruppeinterview.

Bidraget reglen til at højne kvaliteten

Selvom reglen beskrives som et historisk dokument, vurderes den stadig at have nytte og bidrage til kvaliteten. En ansat udtrykker fx værdien af dokumentet som en håndgribelig beskrivelse af den gældende arbejdsmetode: "Jeg tænker, det er ren historie, men det kan stadig være godt for nye medarbejdere at forstå vores faglige metode. Vi bruger stadig den samme arbejdsmetode i alt vores daglige arbejde".

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Da reglen primært er et historisk dokument og en faglig retningslinje for det samlede arbejde, er den heller ikke i sig selv besværlig at efterleve. Det kan i dette tilfælde være relevant at afdække, hvorvidt reglen i så fald evt. bør afskaffes som et led i den generelle 'oprydning' af overflødige regler. Dette er dog ikke tilfældet, hvilket en medarbejder udtrykker således: "Jeg synes, at det ville være dumt at smide den ud, når vi stadig arbejder på den faglige måde. Så det er en baggrund, men den afføder ikke handlinger eller ekstra opgaver".

3.3.6 Generel vurdering af reglerne på rehabiliteringsområdet i Horsens Kommune

Dette afsnit opsummerer de væsentligste konklusioner for vurderingsanalysen af rehabiliteringsområdet i Horsens Kommune. Først gennemgås de tre analysedimensioner, som samtlige regler er vurderet ud fra. Derefter fremhæves, hvad der vurderes at være det samlede indtryk af arbejdet med interne regler på området.

Kendskab til reglerne og deres formål

Kendskabet til reglerne vurderes samlet set at være godt, og ensartet på tværs af grupperne af ledere og medarbejdere. Reglerne vurderes generelt set som havende tydelige formål. I de tilfælde hvor enkelte regler har flere formål, supplerer disse hinanden. Der er ingen særlige forskelle på tværs af grupperne af ledere og medarbejdere.

Der er primært identificeret forskelle i vurderingerne angående, hvor tilgængelige og opdaterede reglerne er. Enkelte regler vurderes at have brug for opdatering, og der er således tvivl om, hvilke versioner der er gældende. Der er dog tale om mindre revisioner, hvorfor det har haft meget begrænsede, eller ingen, konsekvenser for sagerne.

Der er endvidere afdækket gennemgående udfordringer angående tilgængeligheden af regler *generelt*. Denne problematik kommer ikke særskilt til udtryk for disse fem udvalgte regler, se mere herom under de tværgående pointer herunder.

Bidraget reglerne til at højne kvaliteten?

Reglerne vurderes generelt set at bidrage til kvaliteten. På tværs af gruppen af medarbejdere og ledere, er der enighed om, at reglerne er et vigtigt supplement eller en vigtig forudsætning for at kunne udføre arbejdet fagligt forsvarligt. Der er således enighed om, at reglerne ikke er overflødige.

Der er dog tydelige forskelle og uenigheder angående nogle helt konkrete aspekter af udvalgte regler. I disse tilfælde er medarbejderne samtidig mere kritiske end ledelsen. Det drejer sig imidlertid ikke om, at reglerne bør afskaffes eller skiftes ud, men snarere om, at de bør justeres eller tilpasses på udvalgte områder eller bestemte måder. Det drejer sig eksempelvis om, hvordan det er hensigtsmæssigt at inddrage borgeren i møder, eller i hvilken form og efter hvilke kriterier interne tilbagemeldinger overleveres.

Omkostninger ved efterlevelse af reglerne

Der er stor forskel på, hvor besværlige og omkostningsfulde de enkelte regler er at efterleve. Enkelte regler vurderes som værende nemme at efterleve, hvilket der samtidig er enighed om på tværs af ledere og medarbejdere. Andre regler vurderes at være særdeles omkostningsfulde og tidskrævende at efterleve.

Der er også enighed om, at de regler, der er besværlige at efterleve, er investeringen værd. Der findes således regler, der isoleret set er særdeles besværlige at efterleve, men som samlet set bidrager til dels højere faglig kvalitet, og dels til en mere effektiv ressourceudnyttelse og bedre sags-gange.

Der er dog også kritiske kommentarer og forbedringsforslag til selve den interne arbejdsproces, der er nødvendig for håndhævelsen af udvalgte regler. Det angår ikke selve reglen, men i stedet den måde, det er tilrettelagt i afdelingen. Der efterspørges dog ikke andre eller færre regler. Der efterspørges heller ikke radikalt anderledes procedurer for håndhævelse, der ville være nemmere at efterleve. Der efterspørges snarere justeringer og mindre tilpasninger af disse procedurer. Kritikken kan dermed ses som forbedringsforslag til, hvordan reglerne bedre kan håndhæves.

Samlet indtryk af arbejdet med interne regler på rehabiliteringsområdet

For det første er det tydeligt, at der overordnet set er bred enighed om nødvendigheden af de interne regler. Ledere og medarbejdere vurderer uafhængigt af hinanden, at det er nødvendigt at etablere rutiner, procedurer, huskelister og faglige standarder som en måde at sikre fremdrift på et område, der karakteriseres som værende præget af mange og detaljerede krav i lovgivningen. Analysen genfinder således ikke billedet af store mængder unødigt, selvpåført bureaukrati, der gør det umuligt for medarbejderne at udføre deres primære faglige opgaver.

Det viser sig tværtimod, at medarbejdere og ansatte generelt ønsker en stærkere og endnu mere gennemarbejdet udvikling af de interne regler og procedurer. Der er gennemgående vurderinger af, at reglerne ikke bør fjernes, men i stedet forbedres. Det tyder på, at de interne regler samlet set bidrager til opgaveløsningen, men at det er muligt at foretage justeringer og forbedringer af reglerne. Disse forbedringer og justeringer vurderes dog at skulle fortsætte i nogenlunde samme 'spor' og trække i samme retning som de nuværende regler og vil altså ikke være en erstatning, men en forbedring.

Der er dog indikationer og eksempler på, at, om end reglerne i sig selv vurderes som værende gode, så kritiseres processen, hvormed regler henholdsvis indføres og tilbagerulles. Enkelte regler eller elementer er således indført eller taget bort uden nærmere forklaring.

For det andet er der i flere tilfælde uklarhed angående kendskabet til reglerne. Det drejer sig generelt set om tilgængeligheden af det samlede sæt af regler, samt at enkelte regler ikke er opdaterede i deres nuværende form. Der er således eksempler på regler, der ligger på forskellige interne drev, under lovsamlinger, i mailkorrespondancer, i personlige filer eller endda i fysiske samlinger på kontorer. Der gives udtryk for, at der ikke er en logisk baggrund for reglernes (filernes) placering, og at der er et behov for tydeligere principper for placering af disse. Dette gælder generelt for hele samlingen af regler på området. Derudover er enkelte regler ikke opdaterede i deres nuværende form, og medarbejderne kan således være i tvivl omkring gældende versioner. Ingen af de nævnte problemer vurderes dog som værende alvorlige for den faglige kvalitet.

4 Greve Kommune

Greve Kommune indgår i undersøgelsen med henholdsvis det personalepolitiske område og regler på ældreområdet med særlig tilknytning til kvalitetsstandarder. I nedenstående behandles først det personalepolitiske område og derefter ældreområdet.

4.1 Det personalepolitiske område

4.1.1 Regulering af personalepolitikken – kendetegn ved området

Reglerne på dette område er karakteriserede ved i udpræget grad at være interne, idet de som udgangspunkt vedrører forholdet i selve organisationen, fx mellem leder og medarbejder eller mellem medarbejdere.

Folketinget spiller på dette område en forholdsvis begrænset rolle som regelproducerende organ. Det kan til dels ses som udslag af den såkaldte "Danske Model" på arbejdsmarkeds- og herunder løn- og personaleområdet, hvilket indebærer, at lovgivningsmagten som udgangspunkt holder sig tilbage fra lovregulering, men overlader dette til arbejdsmarkedets parter, hvis der skal finde en form for regulering sted. Uanset den Danske Model findes dog en del lovgivning på området, som evt. kan være EU-initieret. Det gælder eksempelvis vedrørende ferie, sygdom, arbejdsskade og dagpenge. Hertil kommer forvaltningsloven og de forvaltningsretlige regler.⁸

Til gengæld indgås der som bekendt kollektive aftaler og overenskomster, der i vidt omfang i praksis fungerer som en form for lovgivning på personaleområdet, jf. ikke mindst det sociale kapitel i de relevante overenskomster. Desuden vil det – som det ofte ses for 'rigtig' lovgivning – også kunne være forudsat, at kommunen/den enkelte arbejdsplads regeludfylder de rammer, som er lagt med overenskomsterne, eksempelvis vedrørende medarbejderudviklingssamtaler, lokale lønforhandlingerne etc.

Ikke desto mindre er der på det personalepolitiske område – uanset overenskomster og lovgivning – et betydeligt rum for, i hvilket omfang kommunen – evt. i samarbejde med personalerepræsentanterne i MED-systemet – vælger at udstede interne regler på området. Selve MED-systemet og de lokale MED-aftaler er således ét af resultaterne af disse overenskomster.^{9, 10}

Reglerne på det personalepolitiske område kan i Greve Kommunes tilfælde i grove træk indplaceres i en form for hierarki: Overordnet findes en generel personalepolitik formuleret i forholdsvis runde vendinger og med borgmesteren/MED som afsender. Herunder findes en række selvstændige regler, som operationaliserer politikkerne på særlige områder (sygefravær, mærkedage, MUS, afskedigelser etc.). Og endelig findes der en håndbog, der samler op på en lang række af regler og giver henvisninger til deres fortolkning. Også relevant lovgivning nævnes i håndbogen ("Personalets ABC").

Det personalepolitiske område er udvalgt af Greve Kommune til analyse vedrørende interne regler. Det er sket på baggrund af et overordnet mål for kommunen om at være en attraktiv arbejdsplads – til gavn for borgerne, jf. også personalepolitikken (Greve Kommune 2014).

⁸ Se vedrørende det såkaldt dobbelte retsgrundlag og retsgrundlaget for kommunernes personaleadministration i Pedersen & Kolze (2016, 41ff).

⁹ Jf. Forhandlingsfællesskabet (2015). I juni 2010 havde 92 kommuner indgået en lokal MED-aftale, jf. Pedersen et al. (2010, 1).

¹⁰ Selve organiseringen af MED-systemet er analyseret i Pedersen et al. (2010).

En styrkelse af kommunens position som attraktiv arbejdsplads må forventes at kunne forbedre rekrutteringen til kommunen, både på ældreområdet og på andre områder. Rekrutteringen vil dels kunne forbedres, ved at der fås flere kvalificerede ansøgninger på kommunens opslag om ledige stillinger, dels ved at bedre fastholdelse af allerede ansatte, kvalificerede medarbejdere. Samtidig er det målet, at personaleomsætningen holdes på et passende, ikke for højt niveau. Et lavt og gerne også faldende sygefravær indgår også som mål for en attraktiv arbejdsplads.

Det er her antagelsen, at intern regeldannelse på det personalepolitiske område på et passende niveau, som bidrager konstruktivt til kvaliteten i personalepolitikken, indgår som én af de parametre, der skaber et godt arbejdsmiljø og medvirker til at gøre kommunen til en attraktiv arbejdsplads. Positive indvirkninger på sygefraværet og på rekrutteringssituationen vil kunne være afledte virkninger heraf.

Omvendt må det formodes, at personalepolitiske regler, som fungerer uhensigtsmæssigt på den ene eller den anden måde eller eventuelt er overflødige, bidrager negativt til arbejdsmiljøet. Dette vil i sidste ende også vil kunne skade rekrutteringen og medvirke til en for høj personaleomsætning, sygefravær mv.

Det er således hensigten med undersøgelsen på det personalepolitiske område med baggrund i ønsket om en attraktiv arbejdsplads at analysere betydningen af de interne regler. Dette sker dels via en kategorisering af reglerne og en belysning af deres omfang, dels via en vurdering, hvori bl.a. indgår en særskilt undersøgelse af nogle udvalgte regler.

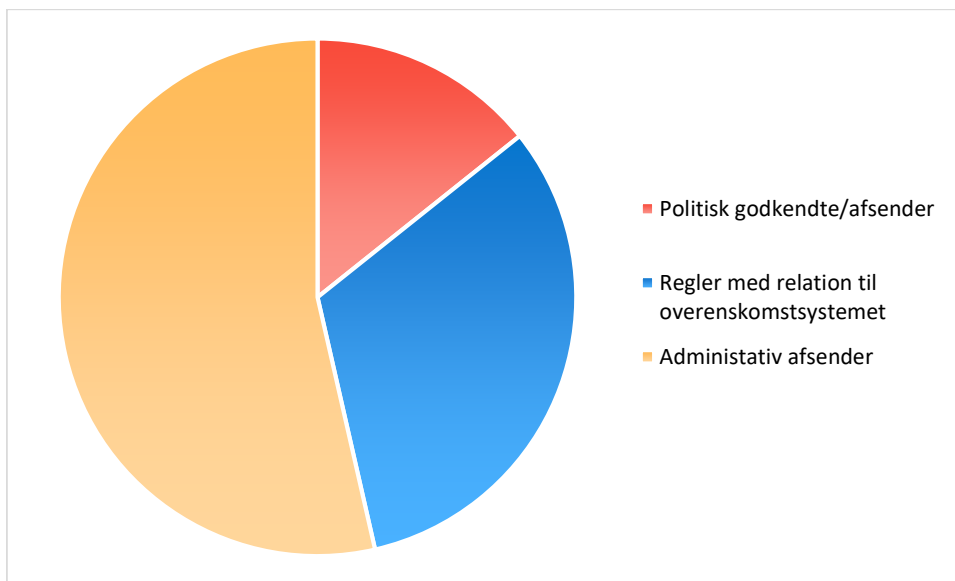
4.1.2 Omfang og kendetegn ved regler på det personalepolitiske område

Vi har registreret 28 interne regler på det personalepolitiske område i Greve Kommune.¹¹ Reglernes længde varierer mellem 1 og 17 sider, og de fleste regler er mellem 1 og 2 sider med en gennemsnitlig længde 2,6 sider. De ældste regler er ikke revideret siden 2009, mens de nyeste personalepolitiske regler er udstedt i 2017. Den gennemsnitlige alder for reglerne på det personalepolitiske område er 6 år. Der mangler dog datering for en del af reglerne.

Figur 4.1 viser reglerne fordelt efter regeludsteder. Som figuren viser, fremstår størstedelen af de personalepolitiske regler rent administrativt fastsatte. Det gælder bl.a. reglerne "Sådan udarbejder du jobannoncer" og "Vejledning – uansøgt afsked". Herudover fremgår det, at 4 af reglerne er politisk godkendte regler, fx reglen angående den overordnede personalepolitik, mens de sidste 9 regler er udstedt med relation til overenskomstsyste­met, fx reglen "Retningslinjer – procedurer i forbindelse med afskedigelser som følge af strukturændringer eller budgetmæssige besparelser".

¹¹ Det bemærkes, at den lokale MED-aftale i Greve ikke er medtaget heri.

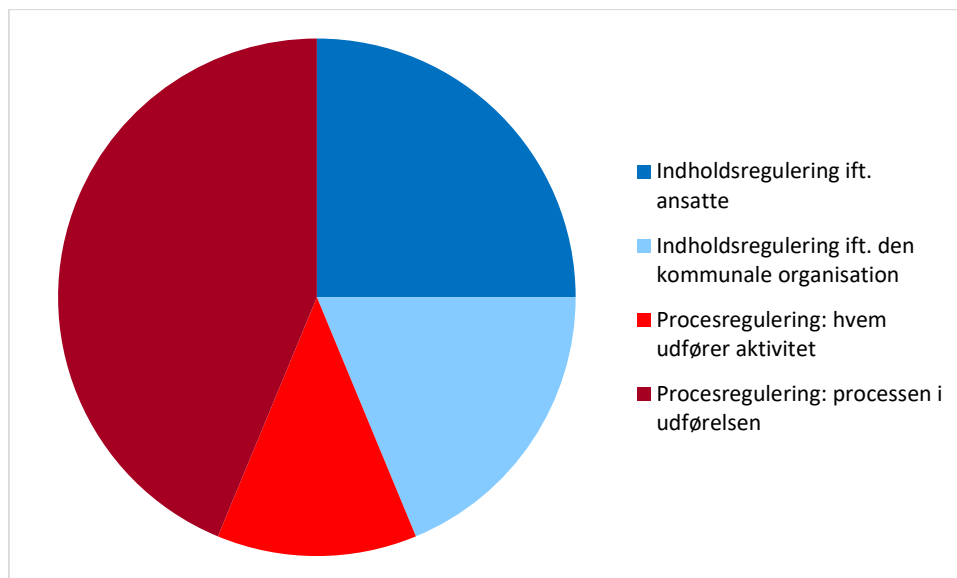
Figur 4.1 Regeludsteder



Anm.: Vurdering af fordeling på regeludsteder er foretaget på baggrund af, hvordan reglen fremstår.
Note: Fordelingen af regler fordelt på regeludsteder, personalepolitikken, Greve Kommune.

Figur 4.2 viser fordelingen af indholdsregulerende og procesregulerende regler. Mens de rødlige nuancer i figuren illustrerer de procesregulerende regler, fx forskellige 'guides' til MUS-samtaler, sygefraværssamtaler og lederes regulering af brug af sociale medier, illustrerer de blå nuancer de indholdsregulerende regler, fx forhåndsftaler i forhold til de ansattes tildeling af tillæg og den overordnede personalepolitik og overordnede elevpolitik. Figuren viser, at størstedelen af reglerne (18) vedrører processen i udførelsen. Fire af de procesregulerende regler er dog noteret dobbelt, idet de både regulerer processen i udførelsen og, hvem der udfører aktiviteten. Samlet set er 14 af de personalepolitiske regler kategoriseret som indholdsregulerende. Heraf er 8 regler karakteriseret som indholdsregulerende i forhold til de ansatte, mens 6 regler regulerer den kommunale organisation.

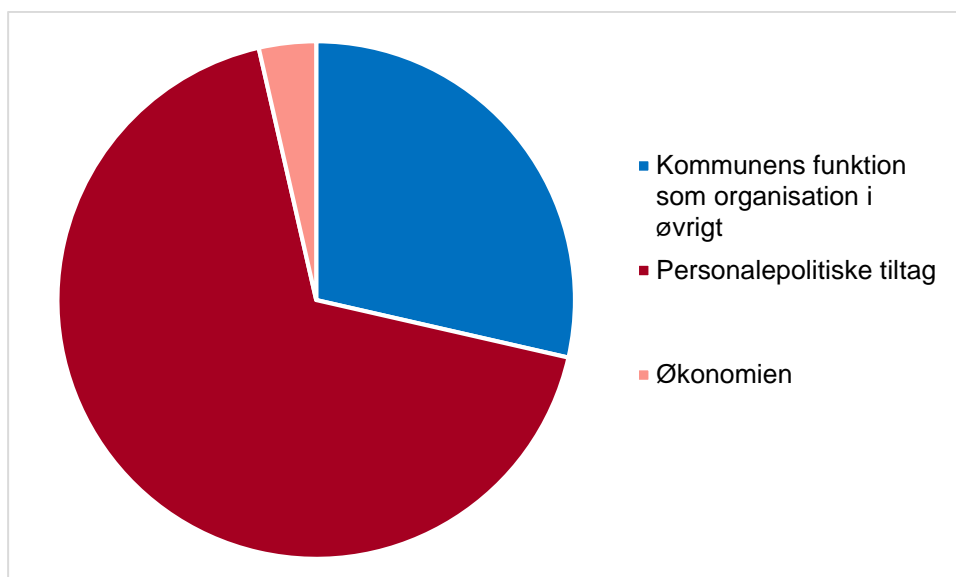
Figur 4.2 Indholdsregulering eller procesregulering



Note: *Fordelingen af indholds- og procesregulerende regler, personalepolitikken, Greve Kommune*

De personalepolitiske reglers formål fordeler sig over de tre overkategorier: personalepolitiske tiltag, kommunens funktion som organisation i øvrigt og økonomi, som det ses i figur 4.3 nedenfor. Den største af kategorierne er ikke overraskende de personalepolitiske tiltag, som omfatter 19 af reglerne, og som bl.a. omhandler konkrete og generelle personalepolitikker, forhåndsftaler og procedurer vedrørende lokal lønforhandling og udmøntning af overenskomster. Disse regler omfatter både regulering af løn- og ansættelsesforhold og regulering af sociale forhold. Herudover er 8 af reglerne kategoriseret som regulering af kommunens funktion som organisation i øvrigt, herunder arbejdsgange, indhentelse af børne- og straffeattester mv., og en enkelt regel som regulering af økonomien (vedrørende anvendelse af barselsfonden). Reglerne kategoriseret som kommunens funktion som organisation gælder bredere opgavebeskrivelser og forskrifter for kommunen.

Figur 4.3 Reglernes formål



Note: *Reglernes formål fordelt på tre overkategorier, personalepolitikken, Greve Kommune*

4.1.3 Vurderingen af regler

I det følgende gives en vurdering af fire udvalgte regler på det personalepolitiske område.

Udvalgte regler på det personalepolitiske område i Greve Kommune

1. Forskrift/anbefaling for, hvordan jobannoncer bør udarbejdes
2. Regler og kriterier for sygefraværssamtaler
3. Retningslinjer for brug af sociale medier
4. Retningslinjer i forbindelse med afskedigelser ved strukturændringer mv.

Hver regel gennemgås efter samme præsentationsform. Afsnittet starter med en boks, der kort forklarer det regulerende indhold i reglen og reglens nærmere indhold. Dernæst uddybes vurderingen af reglen inden for tre hoveddimensioner. Afslutningsvis opstilles det tværgående billede af vurderingerne inden for de tre analysedimensioner, ligesom det samlede indtryk af interne regler på området præsenteres. De tre dimensioner præsenteres herunder:

- Kendskabet til reglen, hvilket dækker over, hvorvidt den opleves som havende ét eller flere klare formål, om den er tilgængelig, og om den er opdateret.
- Kvaliteten af reglen, hvilket dækker over, om den bidrager til at højne kvaliteten, og om den giver mening fagligt
- Efterlevelse af reglen, hvilket dækker over, hvorvidt det er besværligt eller omkostningsfuldt at efterleve reglen.

4.1.3.1 Regel 1: Sådan udarbejder du jobannoncer

Reglen kort

Reglen er en forskrift – eller anbefaling – for, hvordan jobannoncer bør udarbejdes,

Det regulerende indhold af forskriften kommunikerer som en anbefaling af, at man benytter forskriften og i den forbindelse tilstræber ensartethed. Greve Kommune 'skal fremstå som én samlet arbejdsplads'.

Indholdsmæssigt er reglen en udførlig opskrift på, hvordan annoncer bør udformes med anvendelse af otte 'sproglige signaler', lidt om retskrivning, en skabelon for jobannoncer fordelt på seks rubrikker samt en række yderligere råd. Endvidere gives et eksempel på en jobannonce udarbejdet i overensstemmelse med anbefalingerne.

Der er tale om et dokument på i alt 15 sider. Forskriften fremstår som revideret i marts 2017.

Kendskab til reglen og dens formål

Der er – naturligt nok – et godt kendskab til reglen hos regelejerne, hvilket også gælder hos gruppen af ledere for udførende medarbejdere. Sidstnævnte gruppe er særskilt interessante i vurderingssammenhæng, da det må formodes at være netop medlemmerne af den gruppe, som er tænkt som de primære modtagere og anvendere af reglen. Derimod er der et meget ringe kendskab til reglen blandt de udførende medarbejdere, hvilket dog ikke kan overraske i og med, at det formentlig er meget sjældent, at disse har ansvar for opstilling af annoncer, der søger medarbejdere.

Formålet med reglen – at udarbejde gode, klare og ensartede annoncer – fremstår tilsyneladende ret klart for de fleste. For den del af organisationen, der faktisk skal anvende reglen i det daglige, overskygges dette dog af, at reglen blandt flere opfattes som forældet. En siger: "Den er forældet, den bruger vi ikke mere". Vurderingen af, at reglen er forældet fremstår paradoksalt på baggrund af, at den er ajourført for nyligt. Der er ligeledes usikkerhed hos flere af deltagerne om, hvad procedurerne om annoncering er.

Bidrager reglen til at højne kvaliteten

Der er tydeligvis tale om en omhyggeligt udarbejdet regel, der også fremstår i klart design, opdateret og gennemarbejdet, i god overensstemmelse med budskabet om høje ambitioner i kvalitet i fremstilling og præsentation. Ønsket om ensartethed fremstår også klart, og forudsætningerne for, at reglen kan bidrage til kvalitet er således til stede.

Hvis opfattelsen af reglen som forældet er repræsentativ, og reglen samtidig ikke synes at blive anvendt i nogen betydelig udstrækning, mister reglen dog mening, og der findes mindre sandsynligt, at reglen i væsentligt omfang bidrager til at højne kvaliteten i annonceringen.

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

En del af årsagen til den ringe anvendelse af reglen kan være, at den er besværlig at anvende. Selv om vi ikke har direkte udsagn herpå, indikerer tilkendegivelserne af, at man anvender alternative systemer eller 'går til HR', dette. Dette kan også sammenholdes med dokumentets meget udførlige karakter og detaljerede anvisninger af fx sproglig stil i annoncerne.

4.1.3.2 Regel 2: Regler og kriterier for sygefraværssamtaler i Greve Kommune

Reglen kort

Reglen vedrører indsats i form af sygefraværssamtaler i forbindelse med kortere eller længere sygefraværperioder blandt medarbejdere. Reglen foreskriver såvel hyppighed som omstændigheder omkring indkaldelse, ansvarsfordeling, rettigheder, indhold og visse opfølgende handlinger i forlængelse af en samtale.

Reglen fremtræder som en egentlig regulering, hvad angår selve afholdelsen af sygefraværssamtalerne og medfølgende handlinger. Derudover er der for hvert enkelt af de syv trin i sygefraværet – afhængig af sygefraværet længde – angivet formålet med indsatsen. Endvidere er beskrevet en række værktøjer, som lederen/den, der afholder sygefraværssamtalen, med fordel kan anvende,

Reglen fremtræder som ét stort skemaopbygget A3-ark. Det fremgår ikke, hvornår reglen er udstedt eller revideret.

Kendskab til reglen og dens formål

Reglerne om sygefraværssamtaler er i udpræget grad kendt hos lederne, ikke mindst hos ledere med ansvar for det udførende personale. Det gælder formentlig i særskilt grad nye ledere, hvor reglen synes at være en stor hjælp. En enkelt leder udtrykker det endda fortroligheden med reglen således: "... vi kan den næsten på rygraden".

Hos medarbejdere er kendskabet til reglen mere spredt og afhænger i høj grad af, om man "har været udsat for den".

Der er generelt et godt kendskab til formålet med reglen, hvor der hyppigt nævnes ønsket om at skabe tryghed blandt medarbejderne og at være et værn mod uensartet behandling af de enkelte

medarbejderes sygefraværssituation. Det tilkendes således fra en leder, at "reglen sikrer, at alle behandles ens", Der udtrykkes også forventninger fra ledergruppen om, at reglen evt. også kan medvirke til at sænke sygefraværet.

På spørgsmål om, hvorvidt der alternativt kunne gås værdibaseret til værks i udførelsen af ledelse på dette område, fremhæves, at det netop er vigtigt, at der findes en formel regel på dette følsomme område.

Det bør dog også bemærkes, at der blandt medarbejderne er en del skepsis med hensyn til, om reglen faktisk er medvirkende til at nedbringe sygefraværet. Ligeledes optræder en opfattelse af, at den detaljerede regel for sygefraværssamtaler i forskellige stadier i virkeligheden tilsigter at afskrække medarbejderne således, at disse undgår sygemeldinger af angst for at skulle konfronteres med en eller flere ledere i en række samtaler.

Bidraget reglen til at højne kvaliteten

Der er ikke tvivl om, at reglen faktisk bidrager til at hjælpe ledere i en travl hverdag med at få fulgt op på sygefravær på en relativt ensartet og gennemskuelig måde. I personalepolitisk sammenhæng er det vigtigt, at reglen imødegår den risiko for forskelsbehandling, der kan være, hvis opfølgningen på sygefravær alene blev baseret på en mere skønsmæssig vurdering hos den enkelte leder i den enkelte konkrete situation. Reglen giver med andre ord god mening – hos mange. Dette ledercitat sammenfatter meget godt denne opfattelse: "Det er en af de få regler, der giver mening. Man får taget hånd om nogle personalemæssige ting, som man måske ikke ville få set ellers".

Det må dog også tages i betragtning, at reglen over for nogle ansatte har fået karakter af en kontrolforanstaltning, hvilket næppe kan have været hensigten. Blandt medarbejdergruppen fremkom således følgende udsagn: "Den virker meget kontrollerende, så den bare måler, hvor meget er du syg, og du kommer til samtale, uanset om det er barn eller mand eller en selv, der er syg. Og den gør, at folk er bange for firing, den skaber ikke tryk blandt medarbejderne". Forholdet illustrerer vanskeligheden med at formulere en præcis regel, der bliver et effektivt hjælperedskab for ledelsen. Risikoen kan her være, at nogle medarbejdere, som rent faktisk har en vis men ikke egentlig problematisk sygelighed og samtidig har stort ubehag ved den skemalagte sygefraværssamtale-proces, forlader arbejdspladsen. Selv om der i reglen understreges retten til at medbringe bisidder, fx i form af TR eller kollega, kan denne ret trods gode hensigter om betryggelse af medarbejderens situation i praksis virke i retning af, at situationen fremstår mere dyster end nødvendigt. Et udsagn fra en medarbejder, som dog imødegås af andre ansatte, kan illustrere denne risiko: "Det skaber altså ikke som sådan mindre sygdom, måske den bare sparker nogle medarbejdere ud, som rent faktisk er virkelig dygtige".

Hvor vidt reglen opfattes som kontrollerende, vil også afhænge af, hvordan den rent faktisk anvendes. Her understreges i selve reglen pligten til at afholde samtaler, og der indikeres ikke mulighed for en 'lempelig fortolkning', fx ved begrænsede og kortvarige sygeperioder. Tværtimod fremgår, at også sygeperioder af 1 dags fravær regnes som sygefravær, der sammen med andre fraværperioder kan udløse sygefraværssamtaler. Omvendt er der blandt de ansatte en vis tiltro til, at reglen trods alt ikke vil blive fulgt meget rigidt.

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Selv om reglen fremstår ganske detaljeret, er den præsenteret på en overskuelig måde, og det er ikke indtrykket, at der er store omkostninger forbundet med at leve op til reglen. Det må også sammenholdes med, at formålet med reglen netop er at sikre en ensartethed og systematik, så "den dybe tallerken ikke skal opfindes hver gang".

4.1.3.3 Regel 3: Retningslinjer for brug af sociale medier i Greve Kommune

Reglen kort

Reglen falder i to dele. For det *første* nogle retningslinjer i forhold til medarbejderne i brugen af sociale medier vedrørende lovgivning og etiske forhold. For det *andet* nogle opmærksomhedspunkter for ledere ved medarbejdernes brug af sociale medier.

Reglen indeholder såvel, hvad der kan kaldes gode råd og tips om, hvad der karakteriserer en klog omgang med de sociale medier, som nogle mere bydende passager om, hvad alle medarbejdere skal være opmærksom på, hvad lederen skal foretage sig i givne situationer etc.

Dokumentet fylder et par A4-sider. Udstedelsesdato og evt. revidering fremgår ikke.

Kendskab til reglen og dens formål

Reglen er kendt på ledelsessiden, hvorimod viden om reglen er mere spredt og begrænset på medarbejderside. Det kan sammenfattes i retning af, at reglen i vidt omfang – såvel hos ledere som hos medarbejdere – opfattes som "nice to know" mere end "need to know". Holdningen ses udtrykt i en på en gang konstruktiv og tankevækkende sætning fra medarbejdersiden: "Den lyder meget smart. Den burde man måske læse", og i samme retning: "Jeg synes lidt, at den giver sig selv (...). Vi har den hængende nede hos os".

Formålet med reglen fremstår forholdsvis klart – forstået som et ønske om at signalere, at man skal tænke sig om i brugen af sociale medier med relation til arbejdspladsens forhold og i det hele taget være opmærksom på konflikter, der kan opstå i denne sammenhæng.

Reglen er ikke dateret, men fremstår alligevel som meget aktuel.

Bidraget reglen til at højne kvaliteten

Der ser ud til at være en ret høj grad af konsensus om det mulige formål med en sådan regel, både med hensyn til at signalere klog adfærd hos medarbejderne og mulighed for lederne for at sætte nogle grænser i brugen af sociale medier. Med det mere begrænsede kendskab til reglen og tilkendegivelser om, at reglen er sund fornuft er det dog sandsynligt, at reglen ikke i sig selv ændrer væsentligt på adfærden. Måske reglen snarere bidrager til opmærksomhed om problemstillingen og – som det også tilkendegives – giver et skub i retning af at henvende sig til HR, hvis der er tvivlsspørgsmål.

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Reglen opleves ikke som besværlig at efterleve.

4.1.3.4 Regel 4: Retningslinjer – procedurer i forbindelse med afskedigelser som følge af strukturændringer eller budgetmæssige besparelser

Reglen kort

Reglen giver en form for køreplan for afskedigungssituationer, som måtte opstå som følge af strukturændringer eller budgetmæssige besparelser.

Reglen omhandler de forskellige centrale aktørers roller – HR, Udvikling & It, MED og TR.

Reglen skal sikre, at der i de omhandlede situationer overvejes alternativer til afskedigelse, at personalet får medindflydelse og orienteres om, hvilke overordnede kriterier der kan lægges til grund ved vurdering af medarbejderne, proces ved mulig omplacering, anvendelse af Jobbank mv.

Det fremgår, at det er tilrådeligt at drøfte nærmere forhold og kriterier til håndtering af situationen i "fredstid", når der ikke er aktuelle afskedigelser på tale.

Dokumentet er – ekskl. bilag – på samlet ca. 4 A4-sider og er vedtaget af Greves Hoved-MED i april 2011.

Kendskab til reglerne og dens formål

Der kan rimeligvis ikke forventes noget større kendskab til denne regel på medarbejderside – bortset fra TR – hvorfor reglen alene er drøftet med ledelsessiden.

Her synes der at være et udmærket kendskab til reglen, selvom denne i sagens natur bliver anvendt forholdsvis sjældent. Det rapporteres, at fremgangsmåden – med held – har været anvendt et par gange.

Formålet med reglen forstås også klart – at fastlægge en slagplan i fredstid.

Bidrager reglen til at højne kvaliteten

Der kunne evt. på forhånd være en vis skepsis ved, at komplekse og besværlige situationer som større afskedigungsrunder kan reguleres så at sige på forhånd. At dømme efter tilkendegivelserne er dette dog lykkedes med netop denne regel. Dette citat sammenfatter meget godt holdningen: "Den var genial at have, da der var mange besparelser. (...) Jeg fulgte den og følte mig tryk."

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Det må antages, at det kan være ganske krævende at følge reglen, men i forhold til alternativet uden regel er det indtrykket, jf. også den positive vurdering af reglen, at den faktisk bidrager til at forenkle en potentielt besværlig proces.

4.1.3.5 Tværgående vurdering af regler på det personalepolitiske område

I dette afsnit sammenfattes vurderingen af de personalepolitiske regler under de samme overskrifter, som er anvendt i vurdering af de fire specifikke regler. Desuden rapporteres nogle yderligere tværgående pointer.

Kendskab til reglerne, oplevelse af klart formål samt tilgængelighed og aktualitet

For de fire udvalgte regler er kendskabet til reglernes eksistens forholdsvis godt, dvs. hovedparten kender eksistensen af reglen, særligt på lederniveauerne. På medarbejderniveau er kendskabet mere begrænset og den nærmere viden om reglernes indhold afhænger udpræget af, hvor vidt de pågældende anvender den i det daglige arbejde eller i øvrigt har haft brug for at kende reglen. Blandt medarbejderne er der således betydelige huller i viden om reglerne.

Formålet med reglerne er ligeledes forholdsvis klart for de fleste, men der kan dog godt blive sat spørgsmålstegn ved det – erklærende eller indforståede – formål. Det gælder dels med hensyn til om der kan være andre dagsordener på spil end de erklærede formål, dels med hensyn til, om formålet faktisk opnås eller eventuelt kunne være opnået på anden måde end ved regeludstedelse.

Gennemgangen af reglerne viser, at opdatering og tilgængelighed – for de udvalgte regler såvel som for de øvrige personalepolitiske regler – er noget ujævn.

Bidraget reglen til at højne kvaliteten/giver den mening

Det er indtrykket, at de udvalgte regler – med en enkelt undtagelse – opleves at give god mening. Særligt er reglerne en hjælp for de ledere, der skal implementere en personalepolitik og ønsker at behandle medarbejderne ensartet og give en vis tryghed i personalepolitikken. Det gælder også, hvor reglen er møntet på særlige situationer, der ikke opstår hyppigt. Manglende substantielt kendskab til reglen udgør ikke nødvendigvis et problem, hvis reglen alene skal anvendes i undtagelsessituationer, eller hvis et væsentligt formål med reglen snarere er at signalere en politik (at der reageres konsekvent, at man skal tænke sig om o.l.) end at reglen kendes i detaljer.

Omvendt kan en manglende anvendelse af en regel, fx fordi den er besværlig at anvende, også underminere meningen med at have reglen. Hvis man kan klare sig uden reglen, kan denne simpelthen blive opfattet som forældet.

I relation til ønsket om kommunen som "attraktiv arbejdsplads" indikeres et dilemma i regelanvendelsen. På den ene side kan reglen – hvilket er det overvejende indtryk – bidrage til en ensartet og konsekvent personalepolitik og dermed en efterspurgt tryghed for medarbejderne. På den anden side kan udførlige og evt. ikke strengt nødvendige regler give risiko for, at personalepolitikken får et kontrollerende anstrøg og lægger utilsigtet distance til en tillidsbaseret medarbejderpolitik.

Er det omkostningsfuldt at efterleve reglen

Der er ikke et ensartet billede af omkostninger ved regelefterlevelse. Meget lange og udførlige regler kan forekomme vanskeligt tilgængelige, især hvis de ikke bruges hyppigt. Modsat mindsker regelmæssig 'træning' ved anvendelse af reglen omkostningerne. På medarbejderniveau er det et mærkbart problem, at tilgængeligheden opleves som vanskelig. Det kan i sig selv være en hindring for at efterleve reglen og/eller medføre, at der skal anvendes ressourcer hos den enkelte på at efterspore reglen og dens indhold.

Yderligere tværgående pointer vedrørende reglerne på personaleområdet

Reglerne på personaleområdet er af varierende udformning og aktualitet. Der er ikke nogen samlet titulering for reglerne, som bl.a. kaldes "guides", "retningslinjer" og "politik". Der synes endvidere at være et generelt problem med tilgængeligheden.

Personalepolitik-området er karakteriseret ved, at en række af reglerne på området formentlig af medarbejderne mere betragtes som 'nice to know' end 'need to know'. Som en medarbejder udtrykker det på spørgsmålet om, hvor let det er at finde rundt i de personalepolitiske regler: "Jeg har ikke prøvet det endnu". Der må her forventes at være stor forskel mellem, hvordan regelsættet betragtes set af tillidsrepræsentanter og HR-afdeling og set af den "menige" medarbejder og implementerende leder. Generelt er lederniveauerne mest positive i forhold til reglernes værdi. Der er dog bredt set en grundlæggende forståelse for, at det har et formål at have personalepolitiske regler, både som hjælp til lederen i potentielt vanskelige situationer og som tryghed for medarbejderen i retning af fair og ensartet behandling.

Der findes en del interne regler på det personalepolitiske område, om end omfanget ikke forekommer voldsomt stort. Det skal i den forbindelse også tages i betragtning, at der allerede i MED-systemet og de kollektive overenskomster er forudsat eller forventet en vis intern regulering, fx vedrørende MUS-samtaler og forhånds- og procedureaftaler om udmøntning af lokalløn.

Som det er fremgået af det foregående afsnit er dette dog ikke ensbetydende med, at der ikke er regler, som kan virke – eller reelt er – overflødige.

Et mere generelt problem er reglernes udformning, datering og titulering, som virker noget ujævn og i realiteten kan modvirke reglernes troværdighed. Det gælder også reglernes almindelige tilgængelighed, som generelt synes mindre tilfredsstillende med påfølgende risiko for enten, at en i øvrigt god regel ikke anvendes, eller at der bruges meget 'spildtid' på at lede efter reglen, hjælpe kollegaen med at finde frem til reglen osv. Der synes således at være et generelt problem med hensyn til at finde reglerne på platformen Mit Greve, selv om en medarbejder tilføjer "... vi prøver at hjælpe hinanden, så godt vi kan".

Hvor vidt reglerne på det personalepolitiske område i sidste ende bidrager til Greve Kommune som en attraktiv arbejdsplads eller det modsatte, kan ikke besvares helt generelt, men må nuanceres i forhold til, hvilke regler der betragtes. En stor del af reglerne vurderes rent faktisk at bidrage til en attraktiv personalepolitik og dermed arbejdsplads, men der er også eksempler på regler, der kan virke i modsat retning.

I relation til sidstnævnte er det nærliggende at påpege, at udstedelsen af regler på det personalepolitiske område indebærer en risiko for, at den generelle fornemmelse af tillid blandt medarbejderne i forhold til ledelsen kan komme under pres. Gennemarbejdede regler med klar afsender og datering, hvor reglernes formål fremstår klart – som der også er gode eksempler på – vil dog modvirke denne risiko.

4.2 Ældreområdet i Greve Kommune

4.2.1 Regulering af ældreområdet – kendetegn ved området

Ældreområdet er et af de helt centrale velfærdsområder i kommunerne. Det er kommunerne, som har det umiddelbare ansvar for ældreplejen, og den enkelte kommune fastsætter selv serviceniveauet for ældreplejen i den pågældende kommune. Der er fastsat en række overordnede mål i lovgivningen, fx at hjælpe den ældre med at blive længst muligt i eget hjem, men ellers er der ikke fastsat kriterier for kvaliteten i ældreplejen (Rostgaard 2015). Samtidig er lovgivningen primært rammelovgivning, hvor det er op til kommunerne at udfylde rammerne. Det giver kommunerne mulighed for selv at tilrettelægge ældreplejen og de regler, som skal gælde på området. Kommunerne er pålagt at udarbejde kvalitetsstandarder, som angiver, hvilket kvalitetsniveau borgerne kan forvente, men der er meget få specifikke, indholdsmæssige krav til kvaliteten. Det giver også kommunerne store frihedsgrader i forhold til at fastlægge egne politikker, interne regler, arbejdsbeskrivelser, dokumentationskrav m.m. Kommunerne kan dermed vælge at sætte fokus på bestemte tilgange til ældreplejen eller igangsætte konkrete indsatser. I Greve Kommune har kommunalbestyrelsen vedtaget en *Værdighedspolitik for ældreplejen*, der indeholder følgende fem punkter:

Værdighedspolitikken rummer fem temaer:

- Livskvalitet
- Selvbestemmelse
- Kvalitet, tværfaglighed og sammenhæng i plejen
- Mad og ernæring
- En værdig død.

Denne politik er understøttet af forskellige interne retningslinjer – som eksempelvis *Det gode måltid*, der sætter fokus på ernæring og betydningen af måltidet.

Samlet set er ældreområdet kendetegnet ved en statslig regulering, som giver kommunerne lejlighed til selv at fastsætte serviceniveau og tilrettelægge ældreplejen i kommunen.

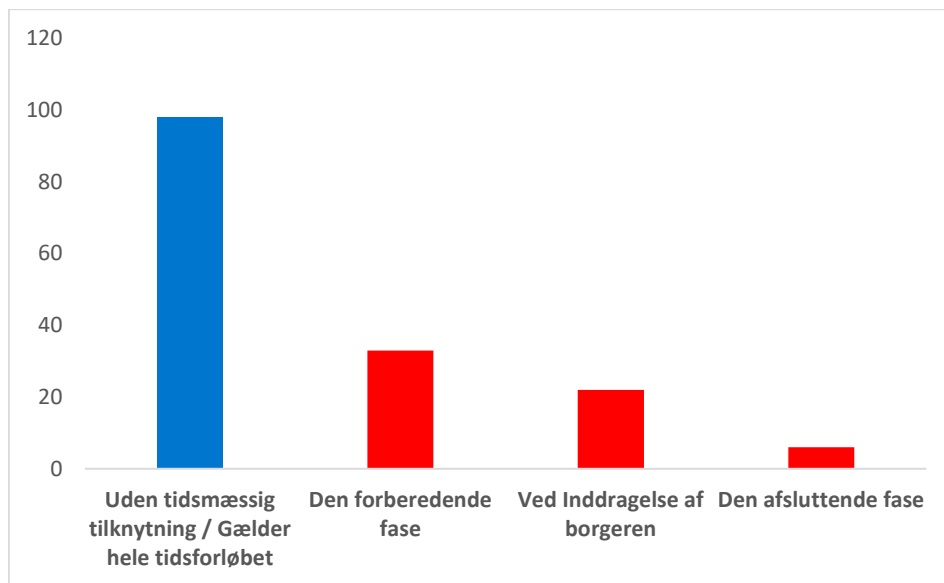
4.2.2 Omfang og kendetegn ved regler på ældreområdet

På ældreområdet har vi registreret 165 interne regler med relation til de tre kvalitetsstandarder: "Rehabilitering og hjemmepleje mv. (Udeområdet)", "Plejebolig (indeområdet)" og "Akut- og Rehabiliteringspladser: Rehabiliteringscentret Hedebo". Reglerne gælder for hjemmeplejen, plejecentrene, rehabiliteringscenteret og/eller myndighedsområdet. Reglerne gælder enten på tværs eller inden for en af de tre kvalitetsstandarder. Alle reglerne er fundet på Greve Kommunes intranet (Mit Greve) under afdelingen "Sundhed og pleje". Under "Sundhed og Pleje" findes alle tværgående regler, samt de forskellige plejecentre og hjemmepleje-områders interne regler. Der er derfor foretaget et fravalg af de dokumenter, som ikke relaterer sig til de tre kvalitetsstandarder. Det vedrører bl.a. procedurer i relation til Den danske kvalitetsmodel, der således ikke indgår i undersøgelsen. Derudover er alle dokumenter, der ikke har karakter af en regel, ikke er fastsat internt i kommunen eller er forældede, valgt fra.

Der er stor variation i længden af de interne regler. Mens langt størstedelen af de interne regler er fra 1-2 sider, er en mindre del af reglerne kendetegnede ved at være over 15 sider. På grund af de få lange regler er den gennemsnitlige længde 2 normalsider, mens medianværdien er 0,8 normalside. Der er ligeledes stor variation i reglernes alder. Kun 8 af reglerne er udstedt eller revideret i 2017, 3 af reglerne er udstedt tilbage i 2010 uden senere revidering, mens den gennemsnitlige alder er godt 2 år.

Som en del af registreringen af reglerne inden for ældreområdet har vi været interesseret i, hvorvidt reglerne hovedsageligt er rettet mod den forberedende fase, hvor borgeren kommer ind i kontakt med kommunen, når borgeren inddrages mere specifikt eller ved afslutningen af borgerens kontakt med kommunen. Som det fremgår af figur 4.4 er hovedparten af reglerne ikke knyttet til en bestemt fase, men rettet mod hele forløbet. Der er således ikke noget, som tyder på, at enkelte dele af forløbet er særligt regel-tunge.

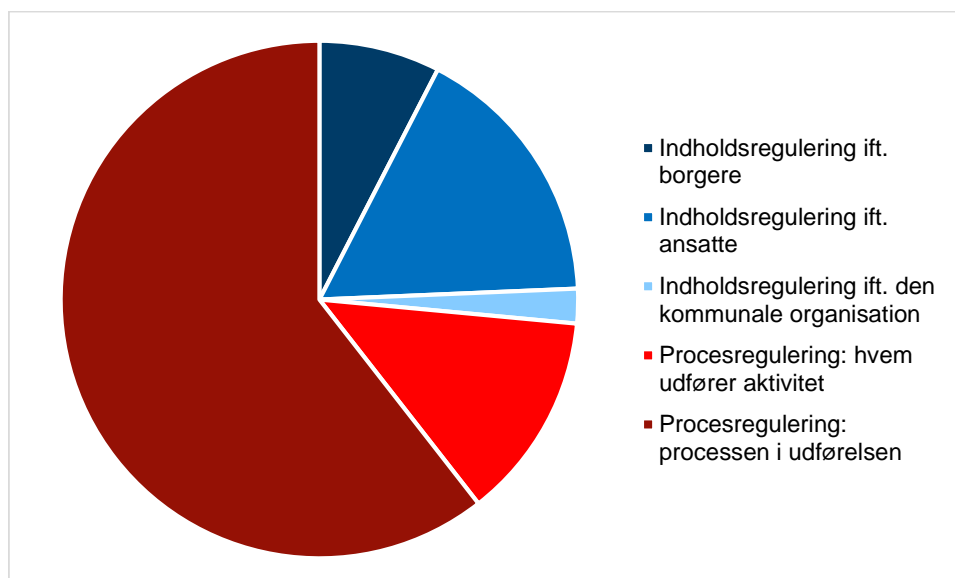
Figur 4.4 Reglerne fordelt over forskellige faser



Note: *Regler indplaceret i forskellige faser.*

Figur 4.5 nedenfor viser fordelingen af henholdsvis indholds- og procesregulerende regler. Mens de rødlige nuancer viser procesregulerende regler, viser de blå nuancer de indholdsregulerende regler på ældreområdet i Greve Kommune. Overordnet set er 74 % af reglerne procesregulerende, mens 26 % er indholdsregulerende. Som figuren viser, regulerer størstedelen af reglerne på ældreområdet processen i udførelsen. Et eksempel på en regel i denne kategori er "Det gode måltid", som beskriver forskellige tiltag, der kan bidrage til en god spiseoplevelse.

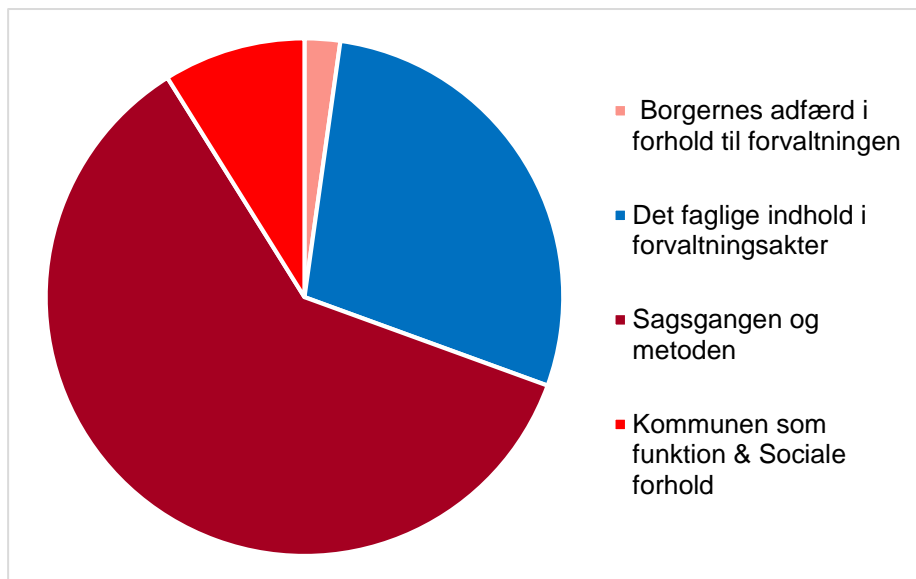
Figur 4.5 Indholdsregulering og procesregulering



Note: *Fordelingen af indholds- og procesregulerede regler, ældreområdet, Greve Kommune.*

Da ældreområdet i Greve Kommune er stort og reguleres af flere kvalitetsstandarder, er der ligeledes stor variation i formålet bag de 165 interne regler på området. Figur 4.6 nedenfor viser fordelingen af reglernes formål, delt efter de fire overkoder: borgernes adfærd i forhold til forvaltningen, det faglige indhold i forvaltningen, sagsgangen og metoden, samt kommunens funktion & sociale forhold. Som det ses i figuren, regulerer langt størstedelen af reglerne sagsgangen og metoden. Reglen "Kontaktpersonordningen" er et eksempel på en regel, der vil falde i denne kategori. Den næststørste kategori er "det faglige indhold i forvaltningen" med særligt fokus på faglig understøttelse.

Figur 4.6 Reglernes formål



Note: Fordelingen af reglernes formål fordelt efter overkoder, ældreområdet i Greve Kommune.

4.2.3 Vurdering af regler

I det følgende gives en vurdering af otte regler inden for ældreområdet. Reglerne på ældreområdet er klart adskilte i forhold til, hvorvidt de relaterer sig til myndighedsbetjening, eller de vedrører de udførende led. Vi har derfor udvalgt fire regler fra hver gruppe og inddraget de relevante personalegrupper i vurderingen af reglerne. Først gives en vurdering af fire regler med tilknytning til myndighedsbetjening og derefter fire regler i relation til de udførende led.

Udvalgte regler på ældreområdet i Greve Kommune

Regler – myndighed

1. Sagsbehandlingstider
2. Udskrivningsforløb
3. Arbejdsgang for "Pakker, Visitation til borgere på plejecentre i Greve Kommune"
4. Arbejdsgang ansøgning til plejebolig.

Regler – udfører

5. Ernæringscreening
6. Kontaktpersonordningen
7. Døgnrytmeplan
8. Det gode måltid.

Hver regel gennemgås efter samme præsentationsform. Afsnittet starter med en boks, der kort forklarer reglen og den sammenhæng, den indgår i. Dernæst uddybes vurderingen af reglen inden for tre hoveddimensioner:

- Kendskabet til reglen og dens formål, hvilket dækker over, hvorvidt den opleves som havende ét eller flere klare formål, om den er tilgængelig, og om den er opdateret.
- Bidrager reglen til kvaliteten, hvilket dækker over, om den bidrager til at højne kvaliteten, og om den giver faglig mening.
- Omkostninger ved reglen, hvilket dækker over, hvorvidt det er besværligt eller omkostningsfuldt at efterleve reglen.

Afslutningsvis præsenteres det samlede indtryk af interne regler på området.

4.2.3.1 Regel 1: Sagsbehandlingstider

Reglen kort

Kommunalbestyrelsen er i Retsikkerhedsloven pålagt at fastlægge sagsbehandlingstider for hjælpemidler og visitationen, men det er op til den enkelte kommune, hvordan og hvor mange tider der sættes op. Reglen med de faktiske sagsbehandlingstider fastsættes hvert år af det politiske niveau i kommunen. Der er specificeret, hvad den maksimale sagsbehandlingstid er for de enkelte ydelser. Samtidig angives det lovgivningsmæssige grundlag for hver ydelse. Der er en betydelig variation i sagsbehandlingstiderne. Nogle ydelser skal afklares inden for få arbejdsdage – eksempelvis *Orlov til pasning af nærtstående med handicap eller alvorlig sygdom* – mens hovedparten har en sagsbehandlingstid på flere uger.

Kendskab til reglen og dens formål

Reglen om sagsbehandlingstider er en helt central regel og en regel, som tillægges stor betydning af såvel ledere som medarbejdere. Det er dog også kendetegnende, at reglen tilskrives flere formål hos de interviewede ledere og medarbejdere. Mange peger på reglen som information til borgerne, så de ved, hvornår de kan forvente svar på deres ansøgning. En medarbejder siger i forbindelse med drøftelse af reglen: "Vi har ikke altid haft sagsbehandlingstider, men det hjælper til at give borgeren en idé om, hvor lang tid det tager".

Der peges også på, at sagsbehandlingstiderne tillige er information til politikerne og skal hjælpe politikerne til at give borgerne de rette forventninger til, hvornår deres sag kan være afgjort. For lederen er det også et redskab til at prioritere medarbejderressourcer og opgaver. Det bliver muligt at sætte fokus på de sager, hvor tidsfristen er ved at udløbe, og der kræves en ekstra indsats. Det er også ledernes vurdering, at sagsbehandlingstiderne ikke alene bruges af dem selv til at strukturere deres hverdag, men også af medarbejderne.

Medarbejder fremhæver også, at faste sagsbehandlingstider kan bruges til at vise andre aktører – både internt og eksternt – at de overholder tiderne og leverer ydelsen som forventet.

Bidrager reglen til at højne kvaliteten

Sagsbehandlingstiderne hjælper med prioritering og struktur, hvilket alle respondenterne ser som et væsentligt bidrag til at sikre en god kvalitet på ældreområdet. Der er en intern målsætning om, at sagsbehandlingstiderne skal overholdes i 80 % af sagerne – og den opfyldes for de opgaver, der har høj prioritet. Der er dog ikke enighed blandt respondenterne om, hvorvidt sagsbehandlingstiderne generelt overholdes – men der er samtidig en forståelse for, hvorfor det nogle gange kan være svært at overholde alle de fastsatte tider. Det gennemgående synspunkt er, at reglen højner kvaliteten, men der gives også udtryk for, at den kan have u hensigtsmæssige sider. På spørgsmålet, om sagsbehandlingstiderne højner kvaliteten, svarer en leder: "Jeg tror, det er både og. Det er godt at have et udgangspunkt, men nogle gange presser og stresser det. Og vi får en stor formidlingsopgave på os".

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Som det fremgår af ovenstående, er der en generel positiv holdning til reglen med sagsbehandlingstider, og som en leder udtaler: "Hvis vi ikke havde reglen, så ville det blive meget værre". Samtidig peges der også på, at der bruges en del energi på at holde øje med, at tiderne bliver overholdt – særligt hos dem, som har den direkte borgerkontakt. Hvis en borger ikke modtager en bestemt ydelse inden for den fastsatte tidsgrænse, skal der følges op på det, og det skal afklares, hvorfor og hvornår borgeren kan forventes at modtage den. Nogle gange kan det være svært at overholde tidsfristerne – enten på grund af arbejdspress, eller fordi der eksempelvis skal indhentes tredjeparts oplysninger, hvilket kan være svært at indregne på forhånd. Det giver ifølge flere respondenter en del arbejde og administrativt bøvvl.

4.2.3.2 Regel 2: Udskrivningsforløb

Reglen kort

Reglen angiver forløbet i forbindelse med udskrivning af borgere fra sygehus og til tilbud i kommunen og beskriver, hvem der skal foretage sig hvad i forbindelse med overgange fra sygehus til kommune.

Kendskab til reglen og dens formål

Der er tydeligvis klarhed over, hvad formålet med reglen er – og den beskrives også som nødvendig. Som en leder fra de implementerende enheder udtrykker det: ” Den siger, hvem der skal gøre hvad – hvad skal gøres fra hospitalets side, og hvad skal gøres fra hjemmeplejen”. Det er dog lige så tydeligt, at kendskabet til reglen ikke er detaljeret eller går ud over de overordnede linjer. Kun meget få af lederne på det øverste niveau kommer i kontakt med reglen – og kun, hvis der er problemer i forhold til manglende pladser på et kommunalt tilbud. Lederne for de implementerede enheder har kendskab til reglen og kan formidle den til medarbejderne, men her er kendskabet også på et forholdsvis overordnet niveau. De oplever, at de godt ved, hvad de skal gøre i forhold til daglig praksis.

Flere af deltagerne havde i forberedelse til fokusgruppeinterviewene forsøgt at finde reglen på Mit Greve, men kunne ikke få adgang til den. Problematikken om lokalisering og adgang til reglerne nævnes i forhold til andre regler end Udskrivningsforløb og vil blive taget op i den afsluttende diskussion.

Bidraget reglen til at højne kvaliteten

”Men reglen hjælper – hvis den ikke var der, ville det gå endnu dårligere”

Ovenstående udtalelse fra en interviewdeltager illustrerer meget godt, at der er udfordringer i forbindelse med reglen. Når det i forbindelse med udskrivning fra sygehuset skal afklares, hvilke behov borgeren har, og hvad vedkommende skal visiteres til, foregår det over telefonen eller pr. mail. Det kan gøre det vanskeligt at nå til en fælles forståelse af, hvad borgere kan og ikke kan. Det kan i sidste ende give udfordringer for de tilbud, som kommunen stiller til rådighed. Tidligere kom visitationen ud på sygehuset og visiterede borgeren og fik på den måde et direkte indblik i borgerens situation. Denne praksis er dog stoppet med henvisning til ressourcer. Det fremhæves, at udfordringen i høj grad handler om kommunikation, og at der er en stor opgave for alle parter, hvis det skal sikres, at den rigtige hjælp tilbydes. Det nævnes også, at kommunen i enkelte tilfælde kan have vanskeligt ved at tage borgeren hjem, hvilket betyder, at vedkommende må ligge lidt længere på sygehuset.

Omkostninger ved at efterleve reglen

Det nævnes af flere, at der er mange detaljer, og at det kan gøre det vanskeligt at kende alle hjørner af reglen. Det påvirker også arbejdet med reglen. Et andet forhold, som nævnes, og som gør det vanskeligt at sikre en smidig og hurtig brug af reglerne for udskrivning, er, at hver kommune har deres egne regler. Det betyder, at sygehusene skal forholde sig til forskellige regler, alt efter hvilken kommune borgeren kommer fra, hvilket nævnes som en mulig årsag til vanskeligheder og besværlige arbejdsgange mellem kommune og sygehus. Det nævnes tillige, at det kan være vanskeligt at få oplysninger fra det ene system (sygehusene) over i det andet system (kommunen), hvilket igen kan øge omkostningerne i forbindelse med udskrivningsprocedurerne.

4.2.3.3 Regel 3: Arbejdsgang for "Pakker, Visitation til borgere på plejecentre i Greve Kommune"

Reglen kort

Reglens afsæt er Greve Kommunes BUM-model, der tager udgangspunkt i en rammetildeling, hvor udfører udmønter en given tildelt plejepakke til en konkret handlingsplan, i forhold til den enkelte borgers behov, ud fra en funktionsbeskrivelse af borgeren. Reglen indeholder en beskrivelse af visitationsproces og udpakning, tankesættet bag bevillingssystemet og beskrivelse af pakkerne. Tildelingen af pakker sker på baggrund af udfyldelse af en funktionsvurdering, som omfatter udfyldelse af et scoreskema, hvor medarbejdere giver forskellige point til borgeren. Scoren danner således baggrund for tildelingen af pakker, hvilket sikrer, at det sker ud fra faste kriterier.

Kendskab til reglen og dens formål

Indførelsen af pakker i Greve Kommune skete bl.a. for at skabe overblik og sikre en ens behandling af borgere. Som en deltager siger om tildelingen af pakker til borgerne på baggrund af reglen: "Så det ikke vurderes på mavefornemmelser, hvem der får hvad. Jeg synes, at det giver en tryghed".

Alle kender reglen og arbejdsgangene i forbindelse med tildeling af pakker til borgere på plejecentre. Det er dog ikke nødvendigvis enighed om formålet med reglen, men der peges generelt på behovet for ens behandling og gennemsigtighed som et væsentlig formål med reglen.

Bidrager reglen til at højne kvaliteten

Det er tydeligt, at de fleste har klare og tydelige holdninger til reglen. Det er en regel, som udløser mange og forskellige holdninger hos de forskellige deltagere i interviewene. Der er ikke enighed om, hvorvidt reglen bidrager til kvaliteten og i givet fald hvordan. Udfyldningen af skemaet, hvor borgeren gives en bestemt score, omtales af nogle som lidt tilfældig. En siger: "Det er en vurdering, og det gør vi ikke ens. Der er stor usikkerhed på, hvordan man udfylder det". Der er andre, som tværtimod ser reglen for tildeling af pakker som et positivt element i forhold til sikring af kvaliteten: "Jeg tænker, at det mere er en ekstra sikkerhed. Man tjekker op, om borgeren vurderes til den samme pakke".

Flere peger på, at reglen med funktionsvurdering og indplacering af borgere i forskellige pakker er bedst til borgere med fysiske handicap, mens den virker dårligt i forhold til borgere med demens. Noget af kritikken er rettet mod indholdet i pakkerne og har dermed ikke så meget at gøre med selve reglen, men der peges også på, at udformningen af arbejdsgangene ikke i tilstrækkelig grad tager højde for problemerne i relation til borgere med andre handicap end fysiske. Det er således ikke muligt entydigt at fastslå, hvorvidt arbejdsgangen bidrager positivt til at forbedre kvaliteten.

Det virker som en regel, der er sat til at løse et problem – hvordan skal man på en overskuelig og gennemsigtig måde tildele ydelser til borgere – men som samtidig har skabt en række andre problemer. Flere peger på, at visitationen ikke kommer ud og ser borgeren, men må basere deres tildeling på baggrund af medarbejdernes udfyldelse af scoreskemaet, hvilket rejser en række andre problemer. Flere peger på, at der ikke gives tilstrækkeligt plads til det faglige skøn – og det sker på bekostning af en system- og dokumentationstilgang.

Omkostninger ved efterlevelsen af reglen

Arbejdsgangen i forbindelse med tildeling af pakker er baseret på skriftlighed. Det stiller store krav til medarbejderne – både fagligt og ressourcemæssigt. En medarbejder siger: "Vi skal lave endnu en beskrivelse. Væk med reglen, så kan vi spare". Der peges også på, at en høj grad af skriftlighed

ikke nødvendigvis går hånd-i-hånd med en plejeorienteret tilgang, hvorfor nogle medarbejdere oplever efterlevelse af reglen som en ekstra belastning.

Nogle peger på, at, når der sker fejl i forbindelse med tildelingen af pakkerne, eller de tildelte pakker ikke rammer rigtigt i forhold til borgerens faktiske behov, giver det ekstra arbejde ude på plejecentrene. Dels mangler de ressourcer for at kunne imødekomme borgerens egentlige behov, og dels giver det lederen ekstra arbejde, når vedkommende skal gøre opmærksom på den fejlagtige indplacering.

Flere nævner, at arbejdet med scoring af borgeren kræver rutine og forudsætter, at medarbejderne får den nødvendige uddannelse og træning til at håndtere det. Det kræver på den anden side, at der afsættes ressourcer til det.

4.2.3.4 Regel 4: Arbejdsgang ansøgning til plejebolig

Reglen kort

Det er tale om en meget detaljeret beskrivelse af arbejdsgangen i forbindelse med borgeres ansøgning om plejebolig. Reglen angiver meget nøjagtigt, hvem der skal gøre hvad, hvor og hvordan. Der er præcise beskrivelser med skærmbilleder, så det er muligt at se, hvor der skal krydses af m.m.

Kendskab til reglen og dens formål

Der er et stort pres på plejeboliger i kommunen på grund af det stigende antal ældre, og der er lavet flere regler på dette område for at kunne håndtere situationen. En leder siger det på følgende måde: "Det er for at synliggøre processen for borgerne – når de søger en bolig, hvad kan de så forvente".

Det nævnes også, at reglen er lavet for at skabe ensartethed og sikre, at borgerne kommer på den rigtige venteliste m.m. Den er med andre ord med til at give borgerene ens behandling og giver dem mulighed for at få den bolig, som de ønsker. Det er enighed på tværs af de forskellige grupper om reglens formål, og alle ser ud til at have et godt kendskab til reglen og dens eksistens.

Bidrager reglen til at højne kvaliteten

Der er en generelt positiv vurdering af reglen og dens bidrag til kvaliteten. En deltager siger: "Ude i hjemmene hjælper vi dem med at udfylde ansøgningen. Og vi hjælper med at få dem sendt. Og jeg oplever, at det er relevant". Reglen er – med en deltagers formulering, "ren proces, ikke indhold", og er med til at sikre, at procedurerne bliver overholdt, og borgerne ikke oplever vilkårlighed, eller at ansøgninger bliver forsinket på grund af fejl eller manglende oplysninger. Borgerne kommer på den rigtige liste, og det er muligt at se, hvor langt de er fremme på ventelisten.

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Selv om reglen er meget detaljeret og beskriver processen meget præcist, opleves den som en klar støtte. Det påpeges bl.a., at arbejdsgangen kan være en stor støtte, hvis man ikke sidder med denne type ansøgninger særlig tit. På spørgsmålet om, hvorvidt en meget detaljeret beskrivelse kan være besværlig eller irriterende svarer en medarbejder: "Nej, den er smart. Det er ikke overdokumentation. Den gør det kun lettere". Denne regel er et eksempel på, at procesregler også kan opleves som relevante og tidsbesparende. Den rammer tydeligvis et behov hos ledere og medarbejdere, hvor de også oplever, at reglen giver mening i forhold til borgernes behov.

4.2.3.5 Regel 5: Ernæringscreening

Reglen kort

Som en del af kommunens fokus på ernæring er der lavet en regel om, at ældre skal have foretaget en ernæringscreening, hvis vedkommendes vægt svinger mere end 1 kg. Der er udarbejdet et skema med seks spørgsmål om spisevaner og vægttab, og fire spørgsmål om risikofaktorer, der skal besvares i forbindelse med en ernæringscreening.

Kendskab til reglen og dens formål

Reglen udspringer af et projekt, som nogle diætister gennemførte for nogle år siden, og som resulterede i en mappe med forskellige regler, vejledninger og råd. Der er tydeligvis et godt kendskab til reglen. Alle deltagerne kender det konkrete skema, der skal anvendes til ernæringscreening, og de har også et detaljeret kendskab til processen i forbindelse med udfyldning af skemaet. Formålet er at sætte fokus på vægttab og ernæring – hvilket alle vurderer som værende fornuftigt. En leder nævner, at den også indirekte henvender sig til medarbejderne: "Screening er ikke bare for screeningens skyld, det er for at få medarbejderne til at reflektere over, hvor borgeren taber eller tager et kilo på".

Bidraget reglen til at højne kvaliteten

Der er en udtalt kritisk vurdering af ernæringscreeningen blandt ledere fra de implementerende enheder og blandt medarbejderne. De øverste ledere giver udtryk for, at reglen bidrager til kvaliteten, men fremhæver en række problemer i forbindelse med implementeringen af reglen. En leder udtrykker det på følgende måde: Implementeringen er noget af det allersværeste – og der kan vi godt blive dygtigere, for det er svært at nå ud til 700 medarbejdere. Vi skal få kommunikeret til medarbejderne, hvorfor de skal bruge reglen, og hvorfor den er god".

Lederne fra de implementerende enheder og medarbejderne mener ikke, at reglen bidrager til kvaliteten, og peger på en række problemer i forbindelse med ernæringscreeningen. For det første fremhæves det, at udsving på 1 kg kan skyldes vejning på forskellige tidspunkter af dagen, om det er med eller uden tøj, og brug af forskellige vægte. Der kan med andre ord være en stor usikkerhed forbundet med udsving på 1 kg. For det andet peges der på, at skemaet er overflødigt. En medarbejder siger: "Jeg bruger ikke skemaet. Jeg kigger på borgeren og ser, hvad borgere skal have". I forlængelse heraf er det en udpræget holdning, at der er for lidt fokus på og tillid til den faglige vurdering. Mange nævner, at skemaet er overflødigt, og at det giver meget mere mening at lade det være op til medarbejdernes faglige vurdering, hvorvidt der er behov for særlige tiltag. Enkelte giver udtryk for, at man ikke stoler på fagpersonalet, og sætter regler i stedet for den faglige fornuft.

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Der peges på en række besværligheder i forbindelse med brugen af ernæringscreeningen. En medarbejder siger: "Det er for ofte, at man skal screene. Derudover er det besværligt arbejde, da man skal ind i et flowdiagram, når man har screenet – og det er ikke til at finde". Derudover peges der på, at det er dobbeltarbejde, da mange af de samme ting foregår i forbindelse med både døgnrytmeplaner og handleplaner. Flere peger på, at skemaet udfyldes, da det er et krav, men at man kunne gøre processen langt lettere og spare tid.

I forbindelse med drøftelsen af ernæringscreeningen påpeges det flere gange, at der er for mange andre projekter og krav om dokumentation, der er med til at skabe forvirring og konkurrere om opmærksomheden. Denne regel opleves som overflødig og genstand for irritation hos medarbejderne.

4.2.3.6 Regel 6: Kontaktpersonordningen

Reglen kort

Reglen er en beskrivelse af roller og opgaver i tilknytning til kontaktpersonordningen. Beskrivelsen er opdelt i forhold til henholdsvis gruppeleder og kontaktperson og redegør for deres ansvar. Den beskrevne procedure er særligt rettet mod personale i hjemmeplejen og på plejecentre. Der er angivet, at den skal revideres november 2013, men hvorvidt dette er sket, fremgår ikke.

Kendskab til reglen og dens formål

Af reglen fremgår det, at kontaktpersonordningen skal sikre, at den enkelte borger oplever, at det som udgangspunkt er den samme borger, der kommer i hjemmet til daglig. Det er også det formål, som interviewdeltagerne nævner, når de skal beskrive baggrunden for reglen. En deltager siger: "Der er én, der skal skabe den røde tråd. Derudover har de pårørende og borgeren brug for at kunne sætte et ansigt på". Det nævnes også, at der er en politisk interesse for kontaktpersonordningen, og at der er særlig opmærksomhed på dette område.

Der er nogen variation blandt deltagerne med hensyn til kendskabet til reglen. Hos mange er reglen kendt – men der er ikke nødvendigvis tale om et dybt kendskab til de konkrete procedurer og rollefordelinger. Andre nævner, at de kender den, men ikke bruger den. Samtidig sættes der spørgsmålstegn ved, om alle medarbejdere har kendskab til reglen. En deltager siger: "Den procedure er ikke kendt blandt hele personalet. Og de kommer aldrig frem til side 2 – så det bliver en slags pseudo-procedure". Reglen omtales som "gammel", men samtidig som en der bruges. Hos ledelsen er man opmærksom på, at det burde være opdateret, men er usikker på, hvorvidt der faktisk er en nyere version på Mit Greve. Det nævnes også af flere interviewdeltagere, at det kan være svært at finde dokumentet, som beskriver reglen.

Bidrager reglen til at højne kvaliteten

Hos den øverste ledelse omtales reglen som god og som et væsentligt bidrag til kvaliteten. Det er også vurderingen hos denne gruppe, at reglen giver mening ude blandt medarbejderne. Helt så positive er medarbejdere og ledere af de implementerende enheder dog ikke. De støtter op bag ideen med kontaktpersonordningen og peger på det hensigtsmæssige ved en tydelig ansvarsfordeling, men ser også en række udfordringer. Det nævnes bl.a., at reglen bliver et slags "våben", der bruges til at slå hinanden i hovedet med. Ligeledes fremhæves det, at det ikke altid er muligt at lade ting ligge, til kontaktpersonen er tilstede, og at informationer nogle gange ikke når ned til kontaktpersonen. Det kan skabe uklarhed om, hvem der gør hvad, og hvem der ligger inde med information.

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Der er ingen af interviewdeltagerne, som nævner besværligheder eller omkostninger i forbindelse med reglen.

4.2.3.7 Regel 7: Døgnrytmeplanen

Reglen kort

Reglen i tilknytning til døgnrytmeplanen er en huskeliste, hvor den information, som skal med i planen, er skrevet ned. Det drejer sig om generel information om borgeren, fx sygdomme og dennes bolig, fx om der er hund. Tillige skal det angives, hvilken form for støtte borgeren modtager, og hvad vedkommende eventuelt selv kan klare. Det skal også skrives ned, hvis borgeren deltager i forskellige aktiviteter uden for hjemmet. Det fremgår tillige, at døgnrytmeplanen skal evalueres mindst hver sjette måned. Reglen er særligt rettet mod de to udegrupper i hjemmeplejen.

Kendskab til reglen og dens formål

Der er kendskab til reglen blandt alle interviewgrupper, og det er ligeledes holdningen, at dens formål er klart. Det nævnes, at den skal sikre, at alle har information om den hjælp og de ydelser, som borgeren skal have, ligesom den fungerer som en beskrivelse af borgerens situation.

Bidraget reglen til at højne kvaliteten

Huskelisten i tilknytning til døgnrytmeplanen vurderes som nødvendig og som at fungere fint. En deltager siger: "Det er en madopskrift, og den er nødvendig". Deltagerne har ikke mange kommentarer til reglen, som de generelt finder vigtig og hensigtsmæssig.

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Det er vurderingen blandt interviewdeltagerne, at døgnrytmeplanen er let at udfylde, og at huskelisten bidrager til at lette arbejdet med planen. Der peges på, at der kan være variationer i, hvordan planen er udfyldt, og det kan nogle gange skabe problemer, hvis der mangler information. Der efterlyses en højere grad af fælles sprog, så planer i højere grad får al relevant information med.

4.2.3.8 Regel 8: Det gode måltid

Reglen kort

"Det gode måltid" er et eksempel på en regel, som befinder sig i grænseområdet mellem et dokument, som giver handlingsanvisninger i bestemte situationer og kommer med forslag og anbefalinger. Den er en meget detaljeret oversigt over elementer, der kan bidrage til det gode måltid. Der er otte temaer som fx Råvarer i sæsonen, indretning af spisemiljøer og borddækning, der hver er genstand for en omfattende beskrivelse. Den knytter sig således an til det fokus, der er på ernæring og måltider i Greve Kommune.

Kendskab til reglen og dens formål

Baggrunden for "Det gode måltid" var et projekt med nogle ernæringseksperter, der afholdte kurser for medarbejderne omkring borddækning m.m. og bl.a. udarbejdede retningslinjerne for det gode måltid. Foruden disse retningslinjer er der også udarbejdet en hel bog om ernæring og måltider. Der er også en betydelig politisk interesse for området, hvilket ifølge en leder er med til at give Det gode måltid en regellignende karakter. Formålet med reglen beskrives bl.a. som et forsøg på at skabe en mere hyggelig stemning omkring måltidet og fjerne noget af institutionspræget fra plejecentrene.

Der er også lidt usikkerhed om, hvor reglen er tilgængelig. En deltager siger: "Hvor har du fundet den henne? For jeg kan da ikke finde den inde på Mit Greve".

Bidrager reglen til at højne kvaliteten

Medarbejderne fra de udførende led giver samstemmende udtryk for, at indholdet i Det gode måltid rammer helt skævt. Nogle siger, at det giver god mening med fokus på ernæring, men at deres borgere er så dårlige, at det ikke er muligt at bruge de forskellige ideer og handlingsanvisninger som nævnes i reglen. "Hos os laver vi mad fra bunden, og borgerne skal være med, men det sker meget sjældent, fordi borgerne er for dårlige til at kunne hjælpe til". Andre nævner, at de har demente borgere, hvor lys og servietter på bordet ikke fungerer særligt godt. Problemet formuleres af en medarbejder på følgende måde: "Der er forskellige borgere på forskellige afdelinger, så jeg synes ikke, at man skal lave en fælles tilgang, men den skal være intern på de enkelte afdelinger". Det er således tydeligt, at reglen i sin nuværende udformning ikke giver mening blandt medarbejderne.

Omkostninger ved efterlevelse af reglen

Det er begrænset, hvor stort et gennemslag reglen har på det daglige arbejde og dermed også de eventuelle besværligheder og omkostninger, der kan være forbundet med reglen. Det var dog tydeligt i interviewet med medarbejderne, at den meget detaljerede beskrivelse af fx borddækning og indretning af spisemiljøet bliver opfattet som, at der tales ned til medarbejderne. De mener ikke, at de har behov for at lære at dække bord eller få beskrevet i detaljen, hvordan man kan indrette et godt spisemiljø. På den måde kan reglen få en negativ indvirkning på medarbejderne og deres holdning til arbejdet.

4.2.3.9 Generel vurdering af reglerne på ældreområdet i Greve Kommune

Hvis man kigger på tværs af reglerne på ældreområdet i Greve Kommune er der en række forhold, som særligt påkalder sig opmærksomhed. For det første oplever mange det besværligt at finde reglerne. Der er i mange tilfælde et vist kendskab til reglerne, men der er tilsyneladende store problemer med at finde frem til og få adgang til den konkrete regel. Det er på trods af, at de alle burde være tilgængelige på Mit Greve. For det andet er der en vis spredning i vurderingerne af reglerne og deres bidrag til kvaliteten i opgaveløsningen, og nødvendigheden af reglen. Variationen i vurderingen af reglerne følger i en vis udstrækning hierarkiet. Lederne er typisk mere positive over for reglerne end de udførende medarbejdere, og der er blandt lederne enighed om det hensigtsmæssige ved reglerne. For det tredje er der en erkendelse på tværs af niveauer, at der er behov for oprydning og opdatering af de eksisterende. En interviewdeltager siger: "Ofte er det jo os selv, der har fundet på reglerne. Og så bliver vi sure, når vi ikke kan overholde dem, men vi glemmer at tage de regler op, som vi ikke kan følge". Endelig fremhæver mange af interviewdeltagerne, at man på ældreområdet i Greve Kommune har en kultur, der fremmer udarbejdelse af regler, procedurer og arbejdsbeskrivelser. Et problem eller en ny opgave udløser gerne en regel eller en ny arbejdsgangsbeskrivelse.

5 Selvpåført bureaukrati i kommunerne – konklusion og opmærksomhedspunkter

I dette kapitel konkluderes på undersøgelsens mere tværgående og fremadrettede resultater. I afsnit 5.1 fremhæves en række generelle konklusioner og opmærksomhedspunkter på baggrund af analyserne i kapitel 4 og 5. Afsnit 5.2 indeholder nogle refleksioner om fremkomsten af regler med afsættede mekanismer, som er fremhævet i kapitel 2.

Indledningsvist bemærkes, at undersøgelsen omfatter to kommuner og tre områder, som er meget forskellige, både med hensyn til emne, aktivitetsmæssig volumen og økonomi samt generelle rammevilkår. Det forhindrer selvsagt en egentlig sammenligning af kommunernes tilbøjelighed til og praksis med at udforme egne regler. Samtidig er områderne udsat for en vidt forskellig grad af – set i forhold til kommunen – ekstern regulering. Dette forhold er ikke mindst interessant i en reguleringsmæssig sammenhæng. Det betyder også, at konklusionerne om regel anvendelse i de to kommuner alene gælder for de undersøgte områder og ikke nødvendigvis gælder for andre områder i kommunerne.

Disse meget store forskelle mellem områderne kombineret med det begrænsede datamateriale trækker selvsagt i retning af at udvise forsigtighed i konklusionerne. Dette har vi da også haft i baghovedet i det følgende.

5.1 Overordnet indtryk

Stor spredning: De fleste regler har en forståelig motivation og løfter kvaliteten – andre bidrager kun i begrænset omfang

I undersøgelsen er inddraget godt 210 interne regler – langt de fleste fra ældreområdet i Greve Kommune. 17 af disse regler er udvalgt til nærmere granskning og vurdering.

Hvis de udvalgte regler er nogenlunde repræsentative for den samlede regelmængde, kan det konkluderes, at de fleste regler har en forståelig motivation for dem, der skal anvende dem, og samtidig medvirker til at løfte kvaliteten, evt. endog i afgørende grad. Der kan være tale om kvalitet på flere parametre: grundighed og konsistens i myndighedens sagsbehandling, kvalitet i behandlingen af borgernes behov for ydelser på et serviceområde og en god personalepolitik i forhold til de ansatte.

Der er også mange eksempler på, at reglerne vurderes at fremme effektiviteten og dermed er med til at forbedre ressourceudnyttelsen. Ganske vist anføres der jævnligt mærkbare omkostninger ved at følge reglerne, men samtidig påpeges endnu større ressourcebesparelser, fordi reglen afklarer potentielle uklarheder eller uenigheder så at sige på forhånd, fastlægger skridt i sagsbehandling, så de ikke skal overvejes hver gang, osv.

Det er i forlængelse heraf nærliggende at pege på den i kapitel 1 nævnte tankegang om, at regler kan være indført ud fra et ønske om at forbedre overskuelighed i organisationen og reducere kompleksiteten. Det understreger også, at regler ikke i udgangspunktet skal opfattes som noget negativt.

Omvendt er der også eksempler på, at regler går så meget i detaljer, at de bliver et irritationsmoment og vanskeliggør anvendelsen. Her kan det være reglens udformning og den måde, den implementeres på, som udgør et problem, hvor der i så fald kan være mulighed for at rette op på situationen. (Se også særskilt om tillidsproblematikken nedenfor).

Endelig er der også eksempler på regler, som ikke ser ud til at fungere. Det kan være regler, som reelt er overflødige, fx fordi de opfattes som forældede, eller det kan være regler, som ikke accepteres på det implementerende niveau ('rammer helt skævt') eller i praksis ikke anvendes. Sådanne regler er i en vis forstand meningsløse og kan måske ligefrem give en slags falsk tryghed hos regeludstederne.

Ønsker om ensartethed og lige behandling udløser interne regler

Undersøgelsen i de to kommuner peger på, at ønsket om ensartethed i sagsbehandling og ydelsestilbud ser ud til at spille en betydelig rolle for det selvpåførte bureaukrati i form af interne regler. Det gælder, hvad enten der ses på ensartet kvalitet i sagsbehandlingen på rehabiliteringsområder (Horsens), tildeling af plejeydelser og -pladser på ældreområdet (Greve) eller fair og ens behandling af medarbejderes personalespørgsmål på personalepolitikområdet (Greve).

Baggrunden for et ønske om ensartethed kan bl.a. være ønsker om:

- Ligelig og fair behandling af borgere med lige behov
- Effektivitet i sagsbehandlingen
- En sagsbehandling, som er fagligt og ikke personligt præget
- Lige behandling af medarbejdere og retfærdighed i personalepolitikken.

Det er sværere at udforme (gode) regler på nogle områder end på andre

Den opgave, som regeludstederne sætter sig for, når de vil regulere et område, har forskellig sværhedsgrad. I undersøgelsen kunne vi således konstatere, at det i nogle tilfælde på især ældreområdet er ganske vanskeligt at regulere og strukturere, hvordan en vurdering skal foregå, som i høj grad er baseret på konkrete forhold 'i marken'. Det er formentligt lettere at regulere processer frem for at regulere selve processen i en aktivitet.

Dette kan være nyttigt at tage i betragtning i forhold til overvejelser om, hvad en kommune konkret kan opnå ved regeludstedelse.

Ledere er mere positive i forhold til de interne regler end medarbejderne

Det ligger utvivlsomt som konsekvens af forskellige roller og arbejdsfunktioner, at det regeludstedende cheflag og de udførende ansatte i noget omfang må forventes at have forskelligt syn på interne regler. Ejerskabet til reglerne – det formelle og reelle – ligger i udgangspunktet hos regeludstederne, dvs. cheflaget, hvorimod erfaringerne med den praktiske anvendelse i første omgang ligger hos medarbejderne.

Ikke desto mindre er det klart, at der er eksempler på situationer, hvor opfattelsen af reglens formål, berettigelse, aktualitet og virkning er meget forskellig mellem niveauerne.

Der er eksempler på regler, som medarbejderne finder er forældede eller uhensigtsmæssige, men utilfredsheden går dog generelt mere på implementeringen og processen i tilknytning til reglerne end reglernes eksistens. Desuden kan der også opstå en tillidsdiskussion, jf. næste afsnit.

Regler kan skabe tryghed hos medarbejderne

Med relation til personalepolitikken bemærkes, at regler i mange tilfælde hos medarbejderne opfattes som tryghedsskabende, idet de sikrer en fair og ligelig behandling i ensartede situationer.

Ved fravær af regler ses eventuelt en risiko for, at personalepolitikken bliver mere bundet op på den enkelte leders vurdering, som både kan variere mellem ledere og over tid.

Samtidig sikrer reglen, at en mulig svær situation så at sige er tænkt igennem på forhånd.

Regeludstedelse kan ses som mangel på tillid

Udstedelse af en intern regel kan have baggrund i en vurdering af, at fravær af reglen, uanset tiltro til medarbejdernes dygtighed og indsigt ikke vil føre til det ønskede resultat på én eller flere parametre, eksempelvis med hensyn til ensartethed i en type afgørelser, jf. tidligere afsnit.

Selv om reglen således ikke er udtryk for manglende tillid, men er baseret på en nøgtern vurdering af nødvendigheden af kommunikation af viden og vurdering på tværs, kan den blive opfattet sådan. Det er der i undersøgelsen eksempler på fra alle tre områder. Eksempelvis grammatiske rettelser i sagsfremstillinger til rehabiliteringsteamet på beskæftigelsesområdet, der ses som petitesseer, opfattelsen af manglende plads til et fagligt skøn ved anvendelse af scoreskemaer tildeling af plejepakker eller tilrettelagt opfølgning på sygefravær i personalepolitikken, som i nogen grad ses som kontrollerende.

Igen kan det mere være implementeringen og håndteringen af reglen, som eventuelt må drøftes, end selve reglens indhold.

Manglende kendskab til regler kan underminere formålet og/eller give spildtid

I gennemgangen af det selvpåførte bureaukрати sås generelt et ganske godt kendskab til reglernes *eksistens* og også mange eksempler på godt kendskab til reglernes *indhold*. Der var dog også tilfælde af mere spredt viden eller decideret manglende kendskab til – især – reglernes indhold.

Et begrænset kendskab til regelindhold udgør ikke nødvendigvis et problem, hvis der er kendskab til, at reglen eksisterer, og den medarbejder, der skal anvende reglen, kan skaffe den til veje (jf. næste punkt). Det må dog også tages i betragtning, at der i visse tilfælde forekommer en sådan grad af vidensmangel, at det skaber alvorlig tvivl om, hvorvidt formålet med reglen kan opfyldes.

Mulige uheldige virkninger af ujævn opdatering og aktualitet

I begge kommuner og på alle tre områder forekom der eksempler på regler, hvor afsender, datering og evt. revision ikke fremgik. Det kan ses som et lidt mere overkommeligt problem, men kan dog potentielt være til skade for reglens troværdighed i det daglige arbejde, lige som der ved en upræcis datering kan opstå risiko for, at der arbejdes med flere forskellige versioner af en regel i den samme forvaltning.

Tilgængelighed er vigtig

Der er ud fra vores undersøgelse ikke tvivl om, at reglernes tilgængelighed – om reglerne rent praktisk kan findes frem og tilgås på en nem og gennemskuelig måde – er vigtig for reglernes funktion. Det gælder både med hensyn til, om reglen overhovedet bliver anvendt, og at der ikke anvendes unødigt spildtid på at lede efter reglen, få kollegaernes bistand mv.

En god tilgængelighed er imidlertid ikke en selvfølgelighed, men kan variere. Især på ældreområdet i Greve Kommune, men også på personalepolitikområdet blev der således konstateret klare tilgængelighedsproblemer, hvilket syntes at stå i forbindelse med den konkrete IT-plattform, som blev anvendt. Der var også eksempler på problemer med tilgængelighed i Horsens Kommune, men ikke i samme omfang som i Greve Kommune.

Vigtigheden af, at regler giver mening, og betydningen af kommunikation om regler

Undersøgelsen viser tydeligt, at medarbejdere og ledere skal se reglerne som noget, der giver mening, hvis de skal have gennemslag og påvirke opgavevaretagelsen. Hvis reglerne opfattes som meningsløse, vil de ikke blive anvendt og risikerer at give anledning til irritation og modstand. Her

bliver kommunikationen om reglerne en væsentlig faktor, hvor ledelsen har en stor opgave i at få medarbejdere til at føle ejerskab til reglerne og løbende sikre, at reglerne opfattes som meningsfulde.

5.2 Nogle refleksioner vedrørende fremkomsten af interne regler

Forskelle i spillerum for selvpåført bureaukrati – som bliver udnyttet

Som nævnt i indledningen er de tre betragtede områder vidt forskellige med hensyn til, i hvilken grad områderne er udsat for – set i forhold til kommunen – ekstern regulering, ikke mindst dette forhold er interessant i en reguleringsmæssig sammenhæng.

For Horsens Kommune så vi således på rehabiliteringsteamet på beskæftigelsesområdet. Det er et område, som er forholdsvis tæt reguleret af statslige regler – via lov, bekendtgørelser og vejledninger. Og her var det selvpåførte bureaukratis omfang i form af regler og procedurer forholdsvis begrænset.

For Greve Kommune undersøgte vi for det første det personalepolitiske område, hvor den lovgivningsmæssige, retlige regulering forekommer mindre tæt end på beskæftigelsesområdet, men hvor til gengæld overenskomster og kollektive aftaler også tegner sig for en art ekstern regulering. Der efterlades dog et vist spillerum, og kommunens egen regulering var også af et vist omfang på dette område.

På det andet undersøgelsesfelt for Greve Kommune, ældreområdet, var der derimod betydelige frihedsgrader for kommunens egne beslutninger. Her havde den interne regulering et ganske betydeligt omfang. Selv om området sags- og aktivitetsmæssigt også er betydeligt større end de øvrige to betragtede områder, kan det være nærliggende at sætte omfanget af selvpåført bureaukrati i relation til spillerummet – dvs. det, som i kapitel 2 blev benævnt *regulatory space*.

Det kan derfor være nærliggende at formulere en hypotese i retning af: Jo mere spillerum den eksterne regulering efterlader til den interne regulering, jo mere selvpåført bureaukrati vil der forekomme. Det må dog straks understreges, at vores datagrundlag er alt for begrænset til at underbygge endsige bekræfte en sådan hypotese. Der kan da også hurtigt rejses den relevante indvending, at der højst kan være tale om, at spillerummet er en nødvendig forudsætning for internt bureaukrati, men ikke en tilstrækkelig forudsætning. Kommunens egne dispositioner vil kunne være afgørende i den sammenhæng. Kommunen kan således tage initiativ til regeludstedelse, hvor den finder, at en sådan er tiltrængt. Eller den kan søge at imødegå, at der udstedes (for) mange regler.

Dette kan være et opmærksomhedspunkt for kommuner: Et reguleringsmæssigt spillerum vil muliggøre lokal regeldannelse. Det kan også være et opmærksomhedspunkt for stat og Folketing, herunder i hvilket omfang man skal tilskynde til regeldannelse inden for spillerummet. I den forbindelse er det værd at lægge mærke til, at der i den relevante ældrelovgivning, dvs. særligt serviceloven, på den ene side understreges, at beslutningerne om tildeling af hjælp skal ske ud fra en konkret og individuel vurdering, mens der på den anden side gives mulighed for fastsættelse af kvalitetsstandarder.

Det peger på, at den nationale regulering kan spille en betydelig rolle for *muligheden* for intern regulering. Men det må også lægges til grund, at den lokale reguleringskultur har en væsentlig betydning for reguleringsomfanget.

Regler kan avle regler – fra administrationen

I kapitel 2 blev der ligeledes peget på muligheden for, at selve regelaktiviteten i en myndighed kan avle nye regler.

Der er ikke grundlag for en generel konklusion om, at "regler avler regler". Der er på den anden side klare indikationer af, at en vis ekspertise i regelformulering kan være fremmende for regeldannelsen. En forsigtig hypotese på dette punkt kan være denne: Hvis myndigheden er god til at lave regler, kan der være en tilbøjelighed til at lave flere – gode – regler.

Også her må det dog bemærkes, at vi ikke har empirisk grundlag for nærmere at understøtte eller bekræfte en sådan hypotese.

Administrationens rolle understreges af, at stort set hele den interne regeldannelse ser ud til at udgå fra det administrative niveau. Det gælder således for langt de fleste interne regler, bortset fra nogle få regler, hvor afsenderen er det politiske niveau eller MED-systemet.

Afsluttende bemærkninger – mulige spor til videre analyser

Som understreget flere gange i rapporten er datamaterialet i nærværende undersøgelse forholdsvis smalt og spredt – set i en større kommunal sammenhæng. Metoden til afdækning og vurdering af det interne bureaukrati er ganske vist blevet afprøvet på vidt forskellige områder, men netop derfor er det vanskeligt at drage sammenligninger.

Vi vurderer, at vores resultater for de to kommuner, Greve og Horsens, i den konkrete sammenhæng er holdbare. Men inddragelse af flere kommuner i en efterfølgende undersøgelse vil utvivlsomt kunne skabe større mulighed for at uddrage mere generaliserede resultater og systematikker, som evt. også ville kunne bruges af kommuner, som overvejer deres konkrete regelkultur. En mulighed kunne være at udvælge forskellige kommuner med identiske områder og sammenlignelige baggrundsforhold. Ligeledes kunne inddragelse af andre metoder som fx en bredt rettet survey til hele kommunen (eller hele det givne kommunale område) give muligheder for at undersøge den generelle holdning til eller adfærd relateret til reguleringstilgangen generelt eller måske til udvalgte centrale regler.

Et andet spor for videre analyser kunne være, hvilke redskaber der kan anvendes som proaktive kommunale handlemuligheder til imødegåelse af problematikker i forbindelse med selvpåført bureaukrati. Det kunne eksempelvis være hensigtsmæssige procedurer til sikring af bedre forståelse og dermed gennemslag af reglerne, og til en mulig oprydning i regler, som ikke er nødvendige og/eller overflødige.¹²

¹² Flere kommuner har utvivlsomt erfaringer hermed. VIVE har konkret afholdt møde med leder Grete Bøegh Svendsen, Center for Familiebehandling og Psykologisk Rådgivning, Københavns Kommune, med henblik på at høre om erfaringer på området.

Litteratur

- Bild, T. (1989). Tvivlen om det rationaliserede samfunds fornuft. Økonomi og samfund hos Max Weber. In *Stat og marked*, eds. K. Klaudi Klausen, T. Hviid Nielsen, s. 105-137. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bozeman, B. & M. K. Feeney (2011). *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- DiMaggio, P. J. & W. W. Powell (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality. *American Sociological Review*, 48 (2): 147-60.
- Ejersbo, N. & C. Greve (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. 3. udg. København: Akademisk Forlag Business.
- Forhandlingsfællesskabet (2015). Forlig med KL – OK 15. København: Forhandlingsfællesskabet.
- Greve Kommune (2014). *Personalepolitik for Greve kommune*. Greve: Greve Kommune.
- Grønnegård Christensen, J. (1991). *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.
- Houlberg, K. & U. Hjelm (2017). Borgerne vil helst bruge penge på ældre og børn. *Kronik. Danske Kommuner*, (30).
- Jakobsen, M. L. F. & P. B. Mortensen (2014). *Regelstaten: Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011* (Studier i offentlig politik, 1). København: Jurist- og Økonomforbundet.
- March, J. G., M. Schulz & X. Zhou. 2000. *The Dynamics of Rules. Change in Written Organizational Codes*. Stanford: Stanford University Press.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mortensen, P. B. (2010). Political attention and public policy: A study of how agenda setting matters. *Scandinavian Political Studies*, 33 (4): 356-80.
- Olsen, J. P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, (1), 1–24.
- Pedersen, H. S., S. T. Jacobsen, K. Nøhr, E. Nørgaard, M. Eriksen, M. H. Pedersen, L. H. Eriksen & P. Thorgård (2010). *Analyse af MED-systemet*. Aarhus: KREVI.
- Pedersen, N. N. & N. S. Kolze (2016). *Kommunal ansættelse*. 36. udg. Center for Offentlig Kompetenceudvikling.
- Rostgaard, T. (2015). *Når fortiden er længere end fremtiden*. Stockholm: Nordens Velfærdscenter.
- Wilson, J. Q. (2017). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it*. New York: Basic Books.

Bilag 1 Kodeskema

KATEGORISERING AF INTERNE REGLER – OPLÆG

1. Baggrund

Ifølge projektbeskrivelsen skal der som en del af afdækningen af interne regler i de betragtede kommuner ske en kategorisering af disse regler.

Den "interne regel" må i denne forbindelse afgrænses som et selvstændigt dokument med et regulerende indhold.

Der er principielt adskillige muligheder for valg af fordelingskriterier, men det er allerede i projektbeskrivelsen tilkendegivet, at der vil blive kategoriseret efter følgende dimensioner:

- A. Politisk vedtagne, overenskomstrelaterede og administrativt fastsatte regler
- B. Indholdsregulering versus procesregulering
- C. Formål med reglen
 - Bedre økonomistyring
 - Befordre personalepolitikken
 - Udfylde statslige regler/bemyndigelser
 - Sikre mod fejl
 - Øge retssikkerhed over for borgere og virksomheder
 - Effektivisering (lade en afprøvet metode få generel gennemslagskraft)
 - Andet.

I det følgende foreslås en underopdeling af disse dimensioner. Det er forsøgt at operere med kategoriseringer, som er operationelle.

Desuden foreslås det, at der noteres nogle grunddata, herunder indplacering af reglen på en tidslinje.

I en del tilfælde vil en regel eller dele af den kunne henføres til flere af kategorierne under de enkelte dimensioner. Her henføres reglen til den kategori, som den vurderes *primært* at høre under, medmindre der decideret er tale om, at reglen må kategoriseres til fx to forskellige kategorier. For formålsdimensionen (C) kan der dog ske henføring under flere af kategorierne.

2. Forslag til kategorisering og grunddata

0. Grunddata

I forbindelse med kategorisering af de enkelte regler er det hensigtsmæssigt at notere nogle grunddata/fakta, som kan være nyttige til beskrivelse af reglen.

0. Grunddata

- 0.1. Hvad er titlen på reglen? (overskriften på regeldokumentet)
- 0.2. Indgår der flere regler i reglen – antal? (flere regler i samme regeldokument)
- 0.3. Hvem har udstedt reglen? (navn på organisatoriske enhed, hvor regelsagen er journaliseret)
- 0.4. Hvilket år er reglen udstedt? (oprindeligt udstedelsesår)

- 0.5. Hvilke efterfølgende år er reglen revideret? (evt. flere)
- 0.6. Reglens omfang (antal sider).
- 0.7. Tidslinje (hvilket tidspunkt/periode i et tidsmæssigt forløb skal reglen anvendes?):
 - Før der opstår sager eller uden tidsmæssig tilknytning til sagsforløb (regler, der ikke er tilknyttet til konkret tidsforløb eller gælder for hele sagsbehandlingen inkl. opfølgning)
 - Ved sagens forberedelse (i den forberedende fase af sagsforløb)
 - Ved sagens behandling inden borgerinddragelse (ved indhentelse af generelle oplysninger og behandling af disse)
 - Ved inddragelse af borgeren (ved kommunikation med borgeren eller virksomheden)
 - Ved sagens afgørelse (ved afslutning af sagens og dennes viderebringelse til modtager)
 - Ved opfølgning på sagen (opsamling, monitorering af efterfølgende forløb).

A: Politisk vedtagne, overenskomstrelaterede og administrativt fastsatte regler

Kommunerne er en politisk styret organisation, og politikerne står derfor i en vis forstand bag alle kommunens aktiviteter, herunder også de interne regler, uanset om disse formelt er forelagt for det politiske styre eller ej. Den politiske godkendelse vil dog alligevel kunne gøre en forskel, da de politisk godkendte regler antagelig alt andet lige er af mere generel karakter og er mere vanskelige at ændre end de administrativt fastsatte. Der er også en selvstændig interesse i projektet i at vide, hvad der har og ikke har været forbi politikernes bord.

Med "politisk vedtagne" menes, om kommunalbestyrelsen og/eller et andet politisk udvalg i kommunen (typisk de stående fagudvalg eller et ad hoc-udvalg – § 17, stk. 4-udvalg) har været forelagt og godkendt reglerne. Tilsvarende er de administrativt fastsatte regler alene fastsat på embedsmandsplan – efter en mere eller mindre eksplicit bemyndigelse fra det politiske niveau.

En mellemform vil være regler, som er forevist/godkendt af borgmesteren, som både er kommunalbestyrelsens formand og administrationens øverste daglige leder.

Også regler med relation til overenskomstsystemet kan have en særlig status, som skal tages i betragtning ved eventuelle ændringer af regler. Det skyldes at de kan være forhandlet eller anbefalet i MED-systemet, hvor såvel kommunen (a-siden) som medarbejderne (b-siden) er repræsenteret, eller eventuelt direkte med overenskomstparter. Ændringer af disse regler kan eller vil i hvert fald typisk ikke ensidigt besluttes af kommunen.

Endelig er de administrativt fastsatte interne regler sådanne regler, som ikke er godkendt/forelagt, hverken for politiske udvalg eller borgmesteren.

Konkret foreslås derfor følgende kategorier:

A. Politisk vedtagne, overenskomstrelaterede og administrativt fastsatte regler

- A.1. Interne regler godkendt af kommunalbestyrelsen eller et andet af kommunens politisk nedsatte udvalg
- A.2. Interne regler forelagt borgmesteren
- A.3. Regler med relation til overenskomstsystemet

- A.4. Rent administrativt fastsatte regler.

Ad B: Indholdsregulering og procesregulering

Interne regler må antages i sidste ende langt overvejende at sigte på indhold af forvaltningsakter mv. Også de rent procesmæssige reguleringer kan normalt antages at have et sådant formål, idet regulering af processen *som sådan* har været formålet i sig selv. Fokus er dog forskelligt og virkningen af procesreguleringen på indhold vil normalt være mere indirekte end de regler, der direkte sigter på indholdet, hvilket berettiger en sondring.

Hvad angår regulering rettet mod indhold, herunder undgåelse af fejl, vil der endvidere kunne skelnes mellem, hvilken adressat den kommunale regulering har, dvs. hvem/hvilken enhed, der skal sørge for at udfylde indholdet: om det er det borgeren/en anden enhed i den private sektor (virksomhed), er det ansatte i den kommunale organisation, eller er det den kommunale organisation selv (økonomi, opbygning/organisation).

For procesregulering vil der ligeledes kunne sondres mellem henholdsvis regulering af, hvem (hvilken del af organisationen, hvilken personkreds mv.) der kan træffe en afgørelse/behandle en sag og regulering af sagsgangen eller 'produktionsprocessen'. Dvs.:

B. Indhold versus proces

- B.1. Indholdsregulering
 - B.1.1. Vedrørende regulering i forhold til borgere og virksomheder
 - B.1.2. Vedrørende regulering i forhold til ansatte
 - B.1.3. Vedrørende regulering i forhold til den kommunale organisation
- B.2. Procesregulering
 - B.2.1. Vedrørende, hvem der udfører aktiviteten
 - B.2.2. Vedrørende processen i udførelsen af aktiviteten.

Det er klart, at nogle reguleringsdokumenter vil kunne rette sig mod flere af de ovennævnte kategorier, men kategoriseres, jf. ovenfor, efter den primære kategori.

Ad C: Formål med reglen

I projektbeskrivelsen er der som en sidste kategorisering nævnt formålet med den interne regel. Der er nævnt nogle muligheder for en sådan kategorisering i projektbeskrivelsen, men der vil også kunne ske en opdeling under indtryk af gennemgang af reglerne i de relevante kommuner. Der vil i nogen grad være tale om en underopdeling i forhold til B-dimensionen, jf. ovenfor. Kategoriseringen skal gerne kunne anvendes som introduktion til den vurderende del af analysen, hvor et af kriterierne er, om reglen har et klart formål, og om der er kendskab til reglen.

Nedenfor er angivet en mulig kategorisering (med forklaring i parentes), men der vil blot være tale om én kategoriseringsopskrift blandt (en hel del) flere. Der er her set på, hvad der kan kaldes det "umiddelbare formål" – hvilken genstand har reguleringen umiddelbart. En mere avanceret formåls-kategorisering kunne være reguleringens endemål, fx bedre borgerbetjening, bedre effekter, mere effektiv forvaltning etc., men disse forhold vil kræve nærmere studium og vurdering af de enkelte regler, og vil derfor være mere vanskelige og mindre operationelle.

C. Formål

- C.1. Regulering af den konkrete opgavevaretagelse – sagsbehandling og borgerkontakt
 - C.1.2. Det faglige indhold i forvaltningsakter

- C.1.2.1. Udfyldning af statslige regler/bemyndigelser (Dokumenter, som udbygger lovgivningen, i situationer, hvor loven er tavs, eller hvor der ikke er statslige regler)
 - C.1.2.2. Faglig understøttelse (Forklaringer og vejledninger vedrørende udlægning af de statslige reglers indhold og formål, eller anden faglig støtte)
 - C.1.2.3. Sikring af tilstedeværelse af kvalifikationer (Regulerer, hvilke faglige kompetencer der skal være til stede i sagsbehandlingen – 'en passiv regulering').
- C.1.3. Sagsgangen og metoden
 - C.1.3.1. Sikring af sagsforberedelse og sagsskridt (Tiltag til sikring af sagens oplysning, at de rigtige oplysninger kommer frem i tilstrækkeligt omfang og behandles hensigtsmæssigt, berørte parter høres)
 - C.1.3.2. Kvalitetskontrol (Målrettede procedurer til sikring af, at fejl og mangler undgås vedrørende de konkrete sager, herunder ændring af afgørelser fra ankesystemer)
 - C.1.3.3. Hensigtsmæssig kommunikation af resultater (Regulering af, hvordan afgørelse skal fremtræde i forhold til forvaltningen/borgeren/virksomheden, herunder begrundelser).
- C.2. Regulering af kommunens funktion som organisation
 - C.2.1. Forskrifter for organisationens arbejde med værdifastsættelse, strategier mv. (Regler for, hvordan organisationen skal fastlægge arbejdet med fastsættelse af vision, mission og værdier, formålsangivelser samt udformning af strategier)
 - C.2.2. Generel adfærdsregulering (Regler for adfærd mellem kommunens enheder, administration og politikere, mødevirksomhed og borger-/virksomheds-/pressekontakt, som ikke henhører under konkret sagsbehandling eller personalepolitik)
 - C.2.3. Generel opgavebeskrivelse (Formulering af opgavernes indhold og tilgang til opgaveløsning med adresse til en bestemt organisatorisk enhed)
 - C.2.4. Tilvejebringelse af informationsgrundlag (Dokumentationskrav og afrapporteringer i forhold til aktiviteter, resultater og effekter i kommunens organisation – ikke snævert i tilknytning til sagsbehandling)
 - C.2.5. Personalepolitiske tiltag
 - C.2.5.1. Løn- og ansættelsesforhold (Regulering af generelle forhold vedrørende løn og ansættelse ud over de generelle overenskomster, herunder lokalløn)
 - C.2.5.2. Sociale forhold (personalepolitikker vedrørende aspekter af ansættelsesforhold)
 - C.2.5.3. MED-system (regulering af samarbejdet mellem A- og B-side ud over det overenskomstmæssigt gældende).
 - C.2.6. IT-tilgang (Retningslinjer vedrørende anvendelse og udbredelse af IT-løsninger)
- C.3. Økonomien
 - C.3.1. Økonomisystem (afvigelser fra det generelle budget- og regnskabs-system)
 - C.3.2. Budgetproces (Regulering af opstilling af årets budget)

- C.3.2. Opfølgning (Regulering af udviklingen i økonomien på baggrund af de løbende resultater).

Bilag 2 Eksempel på spørgeskema

Kære deltager

Tak fordi du har sagt ja til at bidrage til undersøgelsen af interne regler i Horsens Kommune. Undersøgelsen indgår som nævnt i et projekt, hvor VIVE (tidligere KORA og SFI) efter opdrag fra Økonomi- og Indenrigsministeriet undersøger interne regler i to kommuner. I det følgende spørgeskema beder vi dig vurdere 5 interne regler i relation til rehabiliteringsteamets samlede arbejde med rehabiliteringsplaner.

Vi vil i det følgende spørge dig om dine oplevelser med følgende fem interne regler: Faglig kvalitetssikring af sager der ønskes forelagt for rehabiliteringsteamet i forhold til førtidspension, ressourceforløb og fleksjob, Sagsflow og arbejdsgange i forlængelse af rehabiliteringsteamets afgivne indstillinger, Rehabiliteringsplanens forberedende del (guide til den forberedende del), Ny mødestruktur, Udkast til retningslinjer for rehabiliteringsteamets opgaver.

De følgende spørgsmål handler om reglen faglig kvalitetssikring af sager der ønskes forelagt for rehabiliteringsteamet i forhold til førtidspension, ressourceforløb og fleksjob. Vi vil nu bede dig tage stilling til fem forskellige udsagn angående denne regel. For hvert udsagn bedes du angive den svarmulighed du er mest enig i. Husk, at det alene handler om dit personlige syn på reglen:

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke
Har du kendskab til denne regel?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Synes du at reglen har et klart formål?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Synes du at reglen er besværlig at efterleve?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Bidrager reglen til at løfte kvaliteten i arbejdet?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Påvirker reglen dit daglige arbejde?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hvis du har nogle kommentarer eller bemærkninger til faglig kvalitetssikring af sager der ønskes forelagt for rehabiliteringsteamet i forhold til førtidspension, ressourceforløb og fleksjob må du meget gerne skrive dem her:

De følgende spørgsmål handler om reglen sagsflow og arbejdsgange i forlængelse af rehabiliteringsteamets afgivne indstillinger. Vi vil nu bede dig tage stilling til fem forskellige udsagn angående denne regel. For hvert udsagn bedes du angive den svarmulighed du er mest enig i:

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke
Har du kendskab til denne regel?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Synes du at reglen har et klart formål?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Synes du at reglen er besværlig at efterleve?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Bidraget reglen til at løfte kvaliteten i arbejdet?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Påvirker reglen dit daglige arbejde?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hvis du har nogle kommentarer eller bemærkninger til sagsflow og arbejdsgange i forlængelse af rehabiliteringsteamets afgivne indstillinger må du meget gerne skrive dem her:

De følgende spørgsmål handler om reglen rehabiliteringsplanens forberedende del (guide til den forberedende del). Vi vil nu bede dig tage stilling til fem forskellige udsagn angående denne regel. For hvert udsagn bedes du angive den svarmulighed du er mest enig i:

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke
Har du kendskab til denne regel?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Synes du at reglen har et klart formål?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Synes du at reglen er besværlig at efterleve?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Bidraget reglen til at løfte kvaliteten i arbejdet?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Påvirker reglen dit daglige arbejde?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hvis du har nogle kommentarer eller bemærkninger til rehabiliteringsplanens forberedende del (guide til den forberedende del) må du meget gerne skrive dem her:

De følgende spørgsmål handler om reglen ny mødestruktur. Vi vil nu bede dig tage stilling til fem forskellige udsagn angående denne regel. For hvert udsagn bedes du angive den svarmulighed du er mest enig i:

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke
Har du kendskab til denne regel?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Synes du at reglen har et klart formål?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke
Synes du at reglen er besværlig at efterleve?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Bidraget reglen til at løfte kvaliteten i arbejdet?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Påvirker reglen dit daglige arbejde?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hvis du har nogle kommentarer eller bemærkninger til ny mødestruktur må du meget gerne skrive dem her:

De følgende spørgsmål handler om reglen udkast til retningslinjer for rehabiliteringsteamets opgaver. Vi vil nu bede dig tage stilling til fem forskellige udsagn angående denne regel. For hvert udsagn bedes du angive den svarmulighed du er mest enig i:

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke
Har du kendskab til denne regel?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Synes du at reglen har et klart formål?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Synes du at reglen er besværlig at efterleve?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Bidraget reglen til at løfte kvaliteten i arbejdet?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Påvirker reglen dit daglige arbejde?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hvis du har nogle kommentarer eller bemærkninger til udkast til retningslinjer for rehabiliteringsteamets opgaver må du meget gerne skrive dem her:

Er der interne regler i relation til rehabiliteringsteamets samlede arbejde med rehabiliteringsplaner, som du mener har et uklart formål eller som er særligt omkostningsfulde at efterleve? Giv gerne flere eksempler.

Tak for din besvarelse.

Skemaet sendes ind, når du klikker på afslut.

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD