

04: Kommuner overtager sygehusopgaver, men mangler klare rammer
07: Skilsmissebørn får lavere karakterer

10: Kommuner effektiviserer for milliarder
12: Leder: KL arbejder for at undgå konflikt

MOMENTUM. 10. ÅRGANG. 5. UDGAVE
KL. 6. MARTS 2018

Regeringen leverer ikke lovede *regelforenklinger* til kommunerne

En helt ny opgørelse viser, at regeringen har leveret under halvdelen af de regelforenklinger, som de lovede kommunerne sidste sommer. Det møder kritik i kommunerne, der påpeger, at de har brug for mindre bureaukrati, hvis de skal kunne drives så effektivt som muligt. Økonomi- og indenrigsministeren forsikrer, at ambitionerne er der, men at det tager lidt længere tid end forventet.

Der skal luges ud i bureaukratiet og skabes en klogere styring af velfærdsområderne. Sådan lød det fra regeringen, da den sidste år indgik en økonomiaftale med kommunerne, som blandt andet omfattede en række regelforenklinger, som skulle hjælpe kommunerne med at effektivisere. Men nu viser en helt ny optælling fra KL, at regeringen foreløbigt kun har gennemført 23 ud af 54 lovede regelforenklinger og nye styringstiltag. Blandt andet er forenklinger af beskæftigelseslovgivningen udskudt til 2019. Samtidig er man ikke kommet i mål med at give kommunerne bedre styringsmuligheder på socialområdet.

Det er bestemt ikke et imponerende resultat. Det mener Martin Damm, formand for KL.

»Vi må konstatere, at regeringen har store problemer med at gennemføre det, den har lovet. Det betyder, at kommunerne ikke slipper af med det bureaukrati, som de var stillet i udsigt, og bliver udfordret i deres budgetter, fordi effektiviseringerne ikke kan realiseres. Det er klart, at det ikke er tilfredsstillende,« siger Martin Damm.

Utilfredsheden forstærkes ikke mindst af, at det er nogle af de regelforenklinger med størst potentiale, som regeringen har svært ved at levere. Det gælder eksempelvis muligheden for fælles ledelse af dagtilbud og skole, bedre muligheder for holddannelse, mere fleksible muligheder for anvendelse af boliger og botilbud samt risikobaseret socialtilsyn. Samtidig vil regeringen indføre regler, der skal sikre mod, at kommuner rammes af konkurser i private plejefirmaer, men som vil føre til mere administration og detailstyring. Det er uholdbart, når kommunerne arbejder benhårdt på at levere de effektiviseringer, som er deres del af aftalen, siger Martin Damm.

»Vi er helt med på, at vi skal fastholde et bredt effektiviseringsfokus i kommunerne for at skabe råderum til de lokale prioriteringer. Men vi er nødt til at kunne stole på det, vi aftaler om kommunernes økonomi, og der skal i hvert fald ikke indføres nye regler. Regeringen skal selvfølgelig have flertal for

Faktaboks

I forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2018, som KL og regeringen forhandlede i 2017, blev det besluttet, at regeringen skulle gennemføre en række regelforenklinger og styringstiltag, der påvirker kommunernes arbejde og økonomi.

Af Rasmus Giese Jakobsen, ragj@kl.dk

sine lovændringer, men det lykkes jo gang på gang for os 98 kommuner at blive enige, og regeringen skal trods alt kun tælle til 90,« siger Martin Damm.

Økonomi- og indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll-Bille (LA) maner til besindighed, selvom han erkender, at regeringen ikke har gennemført så mange forslag, som den gerne ville.

»Vi er ikke i mål. Det er ingen hemmelighed. Men der er flere forenklinger på vej. Derfor vil jeg advare mod at tegne et alt for dystert billede. KL ved også, at lovprocessen er i gang på flere vigtige felter. Bl.a. forslaget om at indføre "En plan", hvor antallet af handleplaner for den enkelte borger reduceres og en ny forberedende grunduddannelse og ungeindsats, hvor kommuner får en meget mere central rolle,« siger Simon Emil Ammitzbøll-Bille.

Han påpeger også, at flere forslag indgår i politiske forhandlinger. Fx på beskæftigelsesområdet, hvor regeringen har en ambition om, at gøre lovgivningen markant enklere.

»Regeringen prioriterer regelforenkligning højt. Men der kan være forslag, hvor det ikke er helt simpelt at skaffe den nødvendige politiske opbakning. Hvor vi må bruge lidt tid. Regelforenkligning er et langt sejt træk. Men undervurder ikke regeringens udholdenhed,« siger Simon Emil Ammitzbøll-Bille.

Udover problemer med at finde flertallet blandt Christiansborgs partier er resultaterne i KL's optælling også et billede på, at regelforenklinger og afbureaukratisering er et svært område. Det siger Kurt Houlberg, der er professor og kommunalforsker

på Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE).

»Når der kun er blevet gennemført under halvdelen af de forslag, der er lagt op til, så kan man igen konstatere, at det ikke er så nemt at gennemføre regelforenklinger og afbureaukratiseringer, som man kunne ønske sig. Det er notorisk svært og har været det igennem mange år,« siger Kurt Houlberg.

Det handler dels om, at det er meget teknisk, og dels om, at der som regel vil være en eller flere aktører, der synes godt om reglerne.

»Det er svært, for når man først begynder at se på de enkelte konkrete regler, vil man opdage, at de regler ikke er opstået ud af den blå luft. Der er som minimum oftest nogle grupper, der kan se et formål med de eksisterende regler. Det kan være, at de giver noget dokumentation, noget systematik eller retssikkerhed for borgerne, som nogle anser for at være væsentligt ved de konkrete regler, og som, de mener, er i risiko for at forsvinde, hvis reglerne fjernes,« siger Kurt Houlberg.

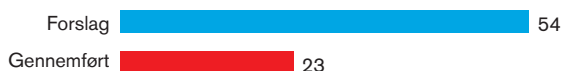
Kommunerne vil kompenseres

I Norddjurs Kommune er Jan Petersen (S) borgmester, og han er ikke imponeret over, at regeringen ikke har leveret de lovede regelforenklinger. Han mener, at konsekvensen kan blive, at man skal håndtere økonomiforhandlingerne med regeringen mere stramt fremover.

»Vi kommuner bliver nødt til at drøfte, hvordan vi fremover håndterer det i aftalerne. Hvis ikke regeringen fuldstændigt leverer sin del af præmissen for aftalen, så skal vi heller ikke fuldstændigt levere hele vores del. Der må være en sammenhæng mellem, hvad de leverer, og hvad vi leverer. Når nu de allerede har scoret effektiviseringsgevinsten i aftalen, så burde vi næste gang, vi forhandler med dem, sørge for, at vi først skal levere effektiviseringerne, når de har leveret grundlaget for dem,« siger Jan Petersen.

Samme toner lyder fra KL's formand, Martin Damm, der mener, at regeringen må være med til at betale den regning, de manglende effektiviseringsmuligheder skaber.

Status på antal regelforenklingsforslag i Moderniserings- og effektiviseringsprogrammet 2018



Kilde: KL. Status på MEP2018 regelinitiativer

»Når vi ikke får de regelændringer og frihedsgrader, som er afgørende for at kunne skabe det råderum, så er vi nødt til at have penge i stedet for. Jo mindre regeringen leverer regelforenklinger, jo større behov har vi for at øge serviceudgifterne, og den regning må regeringen betale,« siger Martin Damm.

Det er Økonomi- og indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll-Bille dog ikke klar til at levere uden videre.

»Spørgsmål om kommunernes økonomi drøfter vi i de kommende økonomiforhandlinger. Så det kan jeg ikke kommentere på nu,« siger ministeren.

Udover et økonomisk mellemværende mener Martin Damm også, at det er problematisk for hele aftalesystemet, hvor man forhandler om kommunernes rammer og økonomi, når regeringen ikke leverer det, de lover.

»Jeg kan godt se, at det nogle gange er svært for regeringen at skaffe sig et flertal i Folketinget, men man er nødt til at kunne stole på, at aftalerne holder fra begge sider. Ellers mister vi nogle af de styrker, der ligger i forhandlingerne, og det at blive enige om et resultat,« siger Martin Damm.

: Regeringen skal selvfølgelig have flertal for sine lovændringer, men det lykkes jo gang på gang for os 98 kommuner at blive enige, og regeringen skal trods alt kun tælle til 90

Martin Damm, formand for KL

Økonomi- og indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll-Bille mener ikke, at aftalesystemet er under voldsomt pres, men han er enig i, at man skal kunne stole på hinanden.

»Historisk set har kommunerne ikke altid overholdt aftalerne, men aftalesystemet består dog. Når det er sagt, så er aftalesystemets troværdighed naturligvis afhængig af, at partnerne overholder de aftaler, der er indgået. Af samme grund vil regeringen og jeg lægge os i selen og fortsætte det ambitiøse arbejde med afbureaukratisering,« siger ministeren.

Kommuner skal passe på med skøn

Målet med regelforenklingerne er i sidste ende, at kommunerne kan drives mere effektivt, men kommunerne bør være påpasselige med at være alt for konkrete i deres vurdering af de lokale besparelspotentialer. Det mener professor og kommunalforsker hos VIVE Kurt Houllberg.

»Når man taler om den del, der har med kommunernes økonomi at gøre, og deres muligheder for at kalkulere med det i budgetmæssig sammenhæng, så er det en væsentlig pointe, at det under alle omstændigheder kan være vanskeligt at sætte kroner og ører på, hvad konkrete regelforenklinger betyder for den enkelte kommunes økonomi. En ting er, at der i forhandlingerne mellem KL og regeringen bliver lavet nogle skøn over, hvor meget, det vil kunne frigøre for kommunerne under ét, men hvor meget det reelt betyder i den enkelte kommune, er meget vanskeligt at kalkulere med,« siger Kurt Houllberg.

Han er dog enig med KL's formand, Martin Damm, i, at det kan give udfordringer for kommunerne, når der opstår usikkerhed om, hvor mange af de lovede regelforenklinger, der bliver gennemført.

»Det giver kommunerne nogle problemer i budgetlægningen, når der ikke bliver gennemført regelforenklinger i det omfang, som man havde lagt op til. Men jeg synes som udgangspunkt ikke, at det er tilrådeligt at indregne meget præcise beløb fra regelforenklinger i budgetlægningen, fordi det for den enkelte kommune er usikkert, hvor store beløb, der vil ligge i det, før det er gennemført,« siger Kurt Houllberg.

Kommuner overtager sygehusopgaver, men mangler klare rammer

Af Søren Peder Sørensen og Rasmus Giese Jakobsen, ragj@kl.dk

Næsten alle kommuner svarer i en ny Momentum-undersøgelse, at de har overtaget opgaver, der tidligere blev løst på sygehuset, og sundhedsministeren har bebudet, at mange flere er på vej. Mange kommuner mangler dog aftaler om vilkår og økonomi. Der er brug for klare nationale rammer, hvis man skal fremtidssikre sundhedsvæsenets indsats for bl.a. ældre og borgere med kronisk sygdom, siger KL.

Langt de fleste patienter får ikke lov til at ligge ret længe i sygehussengen, og de har langt mere komplekse plejebehov end tidligere, når de kommer hjem i kommunen. Ofte har patienterne også brug for medicinsk efterbehandling, som den kommunale hjemmesygepleje varetager.

I en ny Momentum-undersøgelse svarer 9 ud af 10 kommuner, at de har overtaget særlige behandlingsopgaver, der tidligere lå i sygehusregi, og der er kun udsigt til, at udviklingen fortsætter. Sundhedsminister Ellen Trane Nørby har bebudet, at hun vil have op mod 100.000 patienter med KOL og type 2-diabetes behandlet i eget hjem eller i nærmiljøet, men Momentums undersøgelse viser, at det ikke er uden udfordringer, når kommunerne overtager opgaver fra regionerne.

Således er det kun 7 ud af 10 kommuner, der har indgået mindst én aftale med regionen om, at en konkret behandling af en gruppe patienter overdrages fra sygehuset til kommunen, som udfører opgaven i borgerens eget hjem. Og det er langt

fra altid, at sådanne aftaler forholder sig til økonomien eller sikrer et entydigt lægeligt behandlingsansvar. Kommunerne er store fortalere for, at flere sundhedsopgaver løses tæt på borgeren, men det er uholdbart, at der fortsat sker en uplanlagt opgaveglidning fra sygehusene til kommunerne. Det siger Thomas Adelskov, formand for KL's Social- og Sundhedsudvalg.

»Undersøgelsen viser, at vi ikke er i mål med det nære sundhedsvæsen. Det sker stadig alt for ofte, at kommunerne må løse behandlingsopgaver uden, at rammerne om, hvordan opgaven skal varetages, er på plads. Det skal der rettes op på. Ikke mindst for patienternes skyld,« siger Thomas Adelskov.

Professor og programleder for Sundhed på Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE) Jakob Kjellberg mener ikke, at der bør flyttes sundhedsopgaver uden aftaler, men han synes dog, at det går bedre.

»Ideelt set skulle man gerne have en aftale om al opgaveoverdragelse. Det er ikke alle, der har det, men der er trods alt en bevægelse i retning mod, at opgaverne skal overdrages og ikke bare glider. Man kan altid diskutere om glasset er halvt fyldt eller halvt tomt,« siger Jakob Kjellberg.

Han peger på, at langt de fleste i dag er enige om, at der skal flyttes langt mere behandling tæt på borgerne. Men det kræver nogle klarere overordnede rammer for, hvordan det skal foregå.

»Vi kan lægge meget mere decentralt, men det kræver, at vi får set mere på, hvordan vi sikrer god kvalitet. En væsentlig faktor er at sikre nogle gode aftaler, og at der er nogle rammer for, hvordan man betaler og honorerer for det,« siger Jakob Kjellberg.

Klare rammer skal give sikkerhed

I KL efterspørger man en samlet plan for opgavefordelingen, og konkretisering af sundhedsaftalerne, så det står helt klart, hvilke aftaler der skal indgås, når opgaver overdrages fra sygehuse til kommuner. Man peger blandt andet på klarhed om de nødvendige kompetencer i kommune og almen praksis,

Andel kommuner, der varetager særlige behandlingsopgaver, der tidligere lå i sygehusregi, og andel, der har indgået aftale med sygehuset om konkrete opgaveoverdragelser på mindst et område (%)



Note: Andel, der har aftale, er beregnet blandt kommuner, som har svaret ja til, at de varetager mindst en opgave

Kilde: Momentum. Rundspørge til sundhedsforvaltningerne i alle 98 kommuner

mulighed for kompetenceudvikling og adgang til remedier på sygehusene. Samtidig skal det være helt klart, hvilken læge der har ansvaret for de borgere, der behandles i kommunen ligesom at fordelingen af regningen skal være på plads.

I Danske Regioner er formand for Sundhedsudvalget Ulla Astman villig til at se nærmere på nogle overordnede principper for, hvordan opgaveoverdragelsen fra sygehus til kommuner skal foregå.

»Vi vil gerne være med til at se på principper – herunder økonomi – når konkrete opgaver overdrages fra hospital til kommuner i sundhedsaftalerne. Men vi holder fast i, at der er forskel på naturlig opgaveudvikling og opgaveoverdragelse. Det helt afgørende er, at det lægelige behandlingsansvar er soleklart, så patienterne får den bedst mulige hjælp, og vi skaber mest mulig sundhed for pengene,« siger Ulla Astman.

Momentum har efterspurgt en kommentar fra sundhedsminister Ellen Trane Nørby om, hvordan hun ser på kommunernes ønske om helt klare nationale rammer, men hun har ikke haft mulighed for at medvirke.

Aabenraa er en af de kommuner, der har erfaringer med at overtage opgaver fra sygehuset, og her er direktør for Social & Sundhed Jakob Kyndal enig i, at det vil være en fordel med nogle nationale rammer at holde sig til.

»For det første skal man være sikker på, om det er den udskrivende læge på sygehuset eller den praktiserende læge, der har behandlingsansvaret for borgeren. Hvis det er uklart, opstår der usikkerhed hos det sygeplejefaglige personale i kommunen, og det kan i yderste konsekvens påvirke patientsikkerheden,« siger Jakob Kyndal, der også efterlyser klarhed i forhold til hvem der leverer og betaler for eventuelle behandlingsredskaber.

En anden forudsætning er, at der er styr på økonomien.

»Det er et svært spørgsmål, men skal det nære og sammenhængende sundhedsvæsen udvikle sig med flere nye opgaver til kommunerne, så er det nødvendigt fra centralt hold at udstikke klare rammer omkring det økonomiske, for ellers skal kommunerne finde pengene på plejehjem, daginstitutioner eller andre områder,« siger Jakob Kyndal.

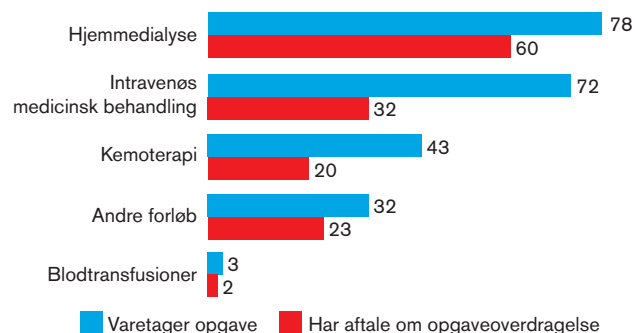
Nogle områder mangler aftaler

Noget tyder også på, at der er brug for klarere rammer på specifikke behandlingsområder, hvor der i dag mangler aftaler. Eksempelvis viser Momentums undersøgelse, at 72 procent af kommunerne laver intravenøs medicinsk behandling, mens kun 32 procent har en aftale om opgaveoverdragelse på området. 43 procent laver kemoterapi, mens 20 procent har en aftale, og 78 procent laver hjemmedialyse, mens 60 procent har en aftale på området.

Det kan give problemer, når en opgave kommer uden, at der ligger en aftale på området. Det fortæller direktør for Social & Sundhed i Aabenraa Kommune Jakob Kyndal.

»Et aktuelt eksempel er intravenøs medicinsk behandling. Det typiske forløb er, at sygehuset sender borgeren hjem, opgaven løses i nærområdet, og borgeren spares for at skulle på sygehus igen. Det er godt, men når det ikke er en planlagt overdragelse, er det udtryk for opgaveglidning. Det skal der styr på med klare rammer,« siger Jakob Kyndal.

Andel kommuner, som hhv. varetager specifikke opgaver og som har en aftale om opgaveoverdragelse ift. den specifikke opgave (%)



Kilde: Momentum. Rundspørge til sundhedsforvaltningerne i alle 98 kommuner

Andel kommuner, der svarer, at deres aftale(r) om opgaveoverdragelse har følgende karakteristika (%)

	Ingen	Nogle	Alle
Økonomisk kompensation fra sygehus	45	32	23
Adgang til remedier og medicin på sygehus	8	32	60
Entydigt lægeligt behandlingsansvar	31	28	42
Adgang til oplæring på sygehus	14	28	58
Skriftlige aftaler	11	35	54

Kilde: Momentum. Rundspørge til sundhedsforvaltningerne i alle 98 kommuner

Om undersøgelsen

KL har gennemført en rundspørge til kommunale sundhedschefer i september/oktober 2017. 98 kommuner har svaret, hvilket giver en svarprocent på 100.

Han fremhæver Sundhedsstyrelsens kvalitetsstandarder som et godt redskab til at formulere nogle rammer, fordi de stiller krav til placeringen af det lægefaglige ansvar, de nødvendige kompetencer, og hvordan sygehuset understøtter forløbet efter udskrivelse. Han henviser i øvrigt til gode erfaringer fra en fælles aftalemodel for opgaveoverdragelser i Region Syddanmark.

Ulla Astman, formand for Danske Regioners Sundhedsudvalg, er kritisk over for den del af undersøgelsen, der handler om aftaler om konkrete behandlingsområder.

»Jeg må sige, at undersøgelsen her giver et fortegnet billede af virkeligheden. 43 procent svarer, at de varetager kemoterapi, men kun 20 mener at have en aftale om opgaveoverdragelse. Det vil jo aldrig være sådan, at en kommunal sygeplejerske bare går i gang med at give hjemmekemo, uden at det er aftalt meget nøje med hospitalet. Derfor skal man også skelne mellem opgaveudvikling og opgaveoverdragelse. Der er stor forskel,« siger Ulla Astman og fortsætter:

»Overdragelse er, når man aftaler, at kommunen varetager konkrete opgaver på vegne af hospitalet – fx hjerterehabilite-

ring. Men det skal altså adskilles fra den naturlige udvikling i hele sundhedsvæsenet, hvor opgaver udvikler sig, og hvor nye teknologiske landvindinger giver andre muligheder«.

I KL er formand for Social og Sundhedsudvalget Thomas Adelskov ikke enig i, at der ikke er brug for aftaler, blot fordi teknologien giver nye muligheder.

»Uanset om opgaven bliver løst på en ny måde i dag, så er det stadig et ansvar og en opgave, vi overtager fra regionen, og så skal rammerne og økonomien altså være på plads,« siger Thomas Adelskov.

Økonomi i få aftaler

Når der bliver lavet aftaler om opgaveoverdragelse, så er adgang til remedier og medicin samt oplæring på sygehusene de mest udbredte karakteristika. 92 procent af kommunerne svarer i undersøgelsen, at adgang til remedier og medicin på sygehuset findes i nogle eller alle deres aftaler, mens 86 procent har nedskrevet adgang til oplæring på sygehuset. Til gengæld svarer 45 procent, at økonomi ikke er en del af deres aftaler med sygehuset. Men det er ikke så mærkeligt, mener Ulla Astman.

»Samspillet mellem hospital og kommune er afgørende, og derfor er oplæring på hospitalet et kerneelement. Man kan godt lave en aftale om opgaveoverdragelse, uden at der er behov for at drøfte økonomi. Og så skal vi huske, at kommunerne på tre år indtil 2015 samlet set fik næsten én milliard kroner til bl.a. forebyggelse for ældre og kroniske patienter og til at forebygge uheldsmæssige indlæggelser,« siger Ulla Astman. Thomas Adelskov mener dog ikke, at de penge kan sidestilles med den generelle udvikling.

»Det var udtryk for en opprioritering af kommunernes forebyggelsesindsats, som blandt andet skulle forebygge forværring af sygdom. Det var ikke en blankocheck, der giver regionerne adgang til at skubbe nye behandlingsopgaver fra sygehusene til kommunerne uden aftaler, for så er de penge vist allerede blevet brugt adskillige gange,« siger Thomas Adelskov.

: Det sker stadig alt for ofte, at kommunerne må løse behandlingsopgaver uden, at rammerne om, hvordan opgaven skal varetages, er på plads. Det skal der rettes op på

Thomas Adelskov, formand for Social- og Sundhedsudvalget

Skilsmissebørn får lavere karakterer

Af Jens Baes-Jørgensen, jjr@kl.dk

Analyse: Christian Jensen, KL's Analyse- og Makroenhed

Skilsmissebørn får i gennemsnit lavere karakterer ved folkeskolens afgangsprøve end børn, hvor forældrene stadig bor sammen. Og jo flere brud i familien barnet oplever, des mere negativ konsekvens har det for karaktergennemsnittet. Det viser en ny Momentum-analyse. Samtalegrupper for skilsmissebørn kan hjælpe koncentrationen tilbage, ligesom forældrenes kommunikation spiller en vigtig rolle.

Når mor og far vælger at flytte fra hinanden, er det ofte en ulykkelig situation for børnene i familien, der skal vænne sig til en ny hverdag og måske endda flytte fra barndomshjemmet. Det er hårdt nok i sig selv, men nu viser en ny omfattende Momentum-analyse, at bruddet mellem mor og far også har indflydelse på barnets resultater til folkeskolens afgangsprøve. I analysen undersøges familieforholdene for hele 56.248 børn, der gik til folkeskolens afgangsprøve i 2013. Og analysen viser, at børn med ikke-samlevende forældre i gennemsnit fik 0,39 karakterpoint lavere end børn med samlevende forældre, når man har taget højde for forskelle i forældrenes uddannelse, barnets etnicitet og køn grupperne imellem.

Analysen viser også, at jo flere skift i familiemønsteret barnet oplever, jo større negative konsekvenser har det for barnets karakterer. Børn, der oplever et enkelt skift, får i gennemsnit kun 0,28 karakterpoint lavere, og det stiger til 0,46 ved to skift og fortsætter med at stige, så man ved seks skift får mere end en karakter mindre i gennemsnit og er oppe på 1,3 karakterpoint ved otte skift.

Familieterapeut og specialist i børn og sorg Anna Prip har skrevet to bøger om delebørn og undervist fagpersonale i at

håndtere skilsmissebørn, og hun er ikke overrasket over, at et brud mellem forældrene sætter sine spor på karaktererne.

»Børnene er udfordrede af at skulle forholde sig til nye og flere hjem, og hvis der har været voldsomme og tilbagevendende konflikter, kan de blive chokeret/traumatiseret af det. Det tænder en kamp og flugttilstand i vores primalhjerne, hvor det meste af blodet går til et center i hjernen, som gør børnene anspændte og urolige af alt det ukontrollable som eksempelvis ikke at vide, hvor de skal bo, som børn med samlevende forældre ikke skal forholde sig til. Samtidig sendes der ikke så meget blod til den forreste del af hjernen, som vi bruger, når vi modtager undervisning. Så det er helt logisk, at der kommer et udsving, vi kan måle.« siger Anna Prip og uddyber:

»Det betyder ikke, at det nødvendigvis fortsætter for børnene resten af deres liv. Efter en periode, hvor barnet oplever stabilitet og ro, kan hjernen normalisere sig igen. Men hvis ikke den får en pause og i stedet bliver udsat for flere forandringer i familiemønsteret, så er det klart, at de børn er ekstra belastede.«

At karakterforskellen stiger i takt med antallet af familieskift, er ifølge Anna Prip en naturlig udvikling, og hun hæfter sig mest ved, at forskellen ikke er større end lidt mere end et karakterpoint for dem, der har oplevet otte skift.

»Børnene skal ikke kun forholde sig til en ny tilværelse og måske en ny familie en gang til, de skal også tage afsked med en anden familie, som man ved et brud måske fuldstændig mister kontakten med. Og på den baggrund er det ret imponerende at skellet ikke er større, hvis man oplever det så mange gange i sit liv,« siger Anna Prip.

Børnene ramt på flere parametre

Karen Wistoft, professor på Danmarks institut for Pædagogik og Uddannelse (DPU), ser minimum tre forklaringer på forskellene i karaktererne, som hun påpeger ikke er drastiske forskelle, men dog viser, at et brud i familiemønstrene forstyrrer børnenes opmærksomhed og gør det sværere for dem at koncentrere sig og præstere sammenlignet med elever, der har mere stabile familierammer.

»De bliver ramt kognitivt, fordi det fylder i tankerne og påvirker deres koncentration, og de derfor har sværere ved at koble sig på undervisningen og få lavet deres lektier. Det har også en social betydning, fordi deres mentale sundhed som både indbefatter trivsel og selvværd rammes, og de kan føle sig alene. Til sidst bliver de også ramt mentalt i forhold til troen på egne evner og lysten til at lære. Så er der ikke noget at sige til, at deres faglige niveau skrider lidt,« forklarer Karen Wistoft.

Hun understreger, at en skilsmisse stadig kan være den bedste løsning for familien, og det er muligt, at barnet ville klare sig dårligere, hvis forældrene blev sammen i et dårligt forhold. I stedet er det ifølge Karen Wistoft vigtigt, at man forsøger at hjælpe børnene og familierne, så de kommer bedst igennem. Det kan eksempelvis være, at man som skole og

klasseledelse skaber trygge rammer for de elever, der bliver ramt. Og at man som lærer og pædagog er opmærksomme på børnene, der sørger, lider eller bliver stille eller isolerer sig. Man skal ikke være bange for at tage problematikken op med forældrene og skaffe hjælp til børnene.

En anden mulighed er at oprette trivselsgrupper for børn med sammenlignelige problemstillinger, hvor de mødes og deler erfaringer og snakker om, hvordan det påvirker dem.

»De får et åbent og fortroligt rum, hvor de kan få afløb for frustrationer og bekymringer og kan tale med ligesindede om at have svært ved at sove, have ondt i maven, at savne den ene forælder, når de er ved den anden, og om, at det er hårdt at skifte bopæl. Det har man haft stor succes med, de steder man har brugt det,« siger Karen Wistoft.

Succes med samtalegrupper på skolerne

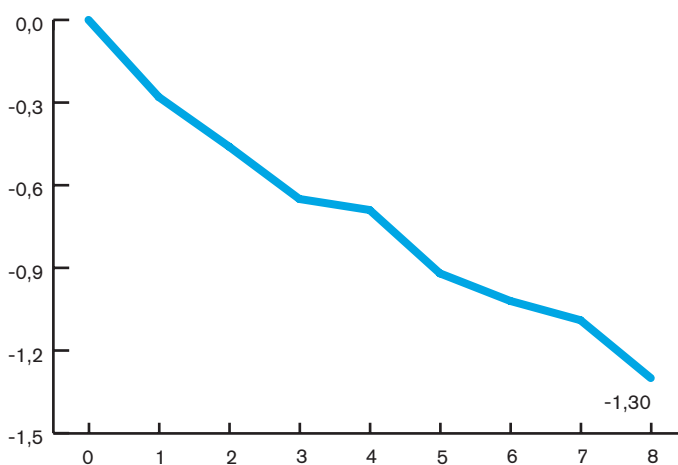
Mange steder rundt om i landet har man da også grupper, hvor børn, hvis far og mor er gået fra hinanden, kan mødes. En af kommunerne, der har haft stor succes med trivselsgrupper, er Randers Kommune, hvor man ifølge inklusionspædagog ved Blicherskolen Maj-Britt Sandholm oplevede skilsmissebørn havde svært ved koncentrere sig.

»Når hovedet er fyldt op med noget, så er der ikke rigtig plads til noget nyt, og derfor gik vi med i projektet "Fra delebørn til hele børn" i bestræbelserne på at hjælpe eleverne, så de kunne koncentrere sig i timerne igen. Det viste sig at være en kæmpesucces, hvor vi har ventelister og gengangere,« siger Maj-Britt Sandholm.

Derfor har man også udvidet ordningen til udskolingen.

»Jeg mødes eksempelvis med nogle 8. klasses drenge hver 14. dag og snakker. Vi kan mærke, at de nogle gange bliver meget urolige i timerne, og der tænker vi det som en ventil. De kender reglerne, det er ikke fodbold eller alt muligt andet, men handler om de ting, der kan opstå, når ens mor og far bliver skilt. Der kan være mange ting man som forældre kan glemme eller tage for givet, er nemt for børnene,« siger Maj-Britt Sandholm.

Forskel i karaktergennemsnit i forhold til antal skift i familiemønster, barnet har oplevet, når der er kontrolleret for en række faktorer



Note: Alle skift er signifikante. Effekten er kontrolleret for forældrenes uddannelse, etnicitet og barnets køn

Kilde: Momentum. Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik

Hun forklarer, at det også skaber tryghed, at det foregår i skoleregi.

»De kender mig og kan altid hive fat i mig, og jeg kender deres hverdag på skolen. Hvis man skulle gøre det i sin fritid, så kræver det nogle forældre, der har overskud til at køre en derhen, og det kan blive en faldgrube for nogle.«

I Kolding Kommune gik man også med i »Fra delebørn til hele børn» og kunne ret hurtigt se så mærkbar en fremgang i børnenes trivsel, at politikerne besluttede at rulle det ud til alle folke- og specialskoler, ligesom man er ved udvikle et koncept til de mindre børn mellem fem og syv år i samarbejde med Center for Familieudvikling.

»Den stigende trivsel betød, at de blev gladere for at gå i skole og fik lavet lidt flere lektier og nemmere kunne koncentrere sig i timerne, så de også fagligt kom i bedre trivsel,« siger Charlotte Antonsen, der var projektleder i projektperioden og nu fungerer som supervisor i forhold til børnegruppelederne og skolelederne.

Hun forklarer, at uddannelsen af personalet til børnegruppeledere også har haft en positiv sidegevinst i forhold til personalets håndtering af forældre og børn i skilsmisssituationer, hvor man ofte følte sig ret usikker.

»De oplever, at uddannelsen gør dem mere modige i forhold til at gå ind og hjælpe de her børn, hvor man tidligere måske har tænkt, at det er noget, der sker i familien, det tager vi os ikke af i skolen. Så der er mange steder, vi kan se, at det har haft en positiv afsmitning.«

For Anna Prip er der heller ingen tvivl om, at børnegrupper og lignende kan være rigtig gode for børnene at deltage i, fordi det kan være med til at give luft til at klare hverdagen og skolegangen bedre. Hun påpeger samtidig, at det mest effektive dog stadig er, hvis man kan få forældrene til at kommunikere godt med hinanden og med børnene.

»Børnene er meget optagede og bliver påvirket af, hvordan forældrene taler sammen og om hinanden. Hvis forældrene kan finde ud af ikke bare at samarbejde, men rent faktisk kommunikere med hinanden og skabe en kærlig relation, hvor man

kan tillade sig selv og børnene at omtale eks'en i et positivt lys, som barnet selvfølgelig ser både mor og far i, så bliver det nemmere for barnet at genskabe sin ro. Og så bliver det også nemmere at være i skolen,« siger Anna Prip, der til april er aktuel med en bog, der netop tager nogle af disse problematikker op.

Flere kommuner har derfor specialiseret sig i konfliktmægling, stiller familiebehandling og lignende til rådighed med henblik på, at forældrene kan takle deres situation og lærer at tale sammen, og så børnene oplever bruddet mindst muligt.

Om undersøgelsen

Analysen tager udgangspunkt i registerdata fra Danmarks Statistik og omfatter 56.248 børn, der tog folkeskolens afgangseksamen i 9. klasse i sommeren 2013. Børnenes karaktergennemsnit består af de obligatoriske prøvefag.

Et samlivsoophør mellem mor og far er defineret som en sammenhængende periode på tre år, hvor mor og far ikke har haft samme adresse. Opgørelsen af forældrenes samliv er gældende fra barnets fødsel og frem til folkeskolens afgangseksamen i juni 2013.

Barnet og dets forældre er fjernet fra analysen, hvis enten én eller begge forældre er døde, mor eller far er ukendte, børn som mangler karakterer i obligatoriske grundskolefag, eller børn som enten er anbragte, eller som har modtaget forebyggende foranstaltninger.

Resultaterne er kontrolleret for forældrenes uddannelse, etnicitet og barnets køn. Det er ikke muligt at udregne forældrenes socioøkonomiske status ved samlivsoophør for børn med samlevende forældre. Der er derfor ikke kontrolleret for denne variabel. Socioøkonomi havde dog ingen effekt inden for børn af ikke-samlevende forældre, når uddannelse er medtaget.

Kommuner effektiviserer for milliarder

Af Jens Baes-Jørgensen, jjr@kl.dk

Landet over er effektiviseringer højt på kommunernes dagsorden, viser ny KL-undersøgelse. Den viser også, at det sker på mange områder og med mange instrumenter. Effektiviseringerne skal gøre det muligt at skaffe penge til kerneopgaven, og selvom det er økonomiske opgangstider, så gør den stramme styring af kommunernes økonomi og den demografiske udvikling det nødvendigt med et fortsat fokus.

»Hvis vi kan gøre tingene smartere, så er der ingen grund til at lade være. Det handler om at sikre penge til kerneopgaven, og dem sikrer vi nemmest ved at bruge færrest muligt penge på alt det andet.«

Sådan lyder det prompte svar fra Gitte Clemmensen, chef for Økonomi og Løn i Nordfyns Kommune, når hun bliver spurgt til, hvorfor kommunen arbejder på at skabe effektiviseringer.

Nordfyns Kommune er langt fra ene om at have et stort fokus på at effektivisere. Det viser en ny undersøgelse blandt kommunernes økonomichefer foretaget af KL. Her forventer man effektiviseringsgevinster på knap 1,7 milliarder kroner i budget 2018.

78 procent af kommunerne forventer effektiviseringer på administrationsområdet, som er topscorer blandt områderne. Henholdsvis 69 og 67 procent forventer effektiviseringer på det sociale område og ældreområdet ved eksempelvis bedre rehabilitering og teknologi, mens 65 procent forventer effektiviseringsgevinster på det tekniske område.

Kurt Houlberg, professor og forsker i kommunal økonomi på Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE), ser rundspørgens resultater lægge sig op af de seneste års kommunale fokus på effektiviseringer.

»Man gør det over en bred palet, men det er stadig først og fremmest på administrationsområdet, kommunerne forventer at hente meget med effektivt indkøb og digitalisering,« forklarer Kurt Houlberg og tilføjer, at de store budgetter på social- og ældreområdet også gør dem til oplagte mål:

»Effektivisering på ældreområdet ligger i forlængelse af rehabiliteringsdagsordenen, som har været på området i en årrække og tankegangen spredt sig til socialområdet – og især på voksenhandikap-området. Her er der dog også et stort fokus på institutionernes struktur.«

Effektiviseringer er også kulturændringer

Rundspørgen viser, at det især er bedre og billigere indkøb, digitalisering, bedre sammenhæng på tværs af fagområder, strukturtilpasninger og velfærdsteknologi, der fylder i kommunernes effektiviseringsplaner.

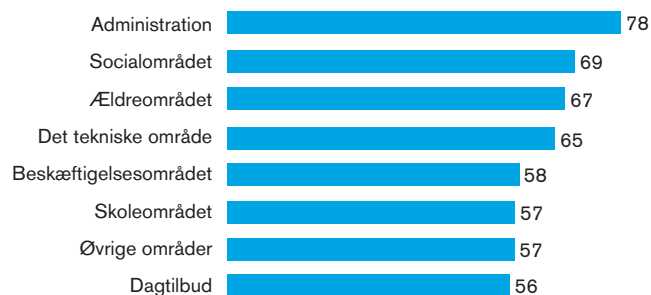
Og der er noget at hente ved at købe smartere ind, forklarer Gitte Clemmensen.

»Vi er fra 3. kvartal 2016 til 4. kvartal 2017 gået fra en e-handelsgrad på 0 til 67 procent. Det har krævet en stor indsats fra hele organisationen, men det kommer dem også til gavn. For der er jo noget at hente. Men det er ikke en kerneopgave for en skoleleder og en skoleadministration at sikre, at de her ting er så optimale som muligt, så der skal vi gå ind og hjælpe dem.«

For Kurt Houlberg ligner kommunernes fokus på digitalisering og bedre og billigere indkøb et mønster, man har set de senere år og også vil se i fremtiden.

»Det er også der, hvor det set med borgerøjne, er mere entydigt, at de penge, man sparer, er et udtryk for effektiviseringer. Derimod vil ikke alle være enige i, at de omstruktureringer, der sker på institutions- og skoleområdet, entydigt er udtryk for effektiviseringer, men også kan ses som udtryk for en serviceforringelse,« siger Kurt Houlberg.

Andel kommuner, der har indskrevet besparelser via effektiviseringer i budget 2018 fordelt på områder (%)



Kilde: KL. Undersøgelse blandt de kommunale økonomichefer. 70 procent har svaret i perioden 2. februar - 1. marts 2018

Hvilke indsatsområder har din kommune fokus på med hensyn til at opnå effektiviseringsgevinster i budget 2018? (%)



Kilde: KL. Undersøgelse blandt de kommunale økonomichefer. 70 procent har svaret i perioden 2. februar - 1. marts 2018

Digitalisering, velfærdsteknologi og andre tekniske tiltag, der kan hjælpe effektiviseringerne på vej, fylder også meget i Nordfyns Kommune, men for dem er det vigtigt, at man tænker det sammen med en kulturændring. Derfor har man også udviklet et innovationsakademi for ledere og medarbejdere, som har skabt legitimitet og lyst til at snakke innovation, forklarer Gitte Clemmensen.

»Håndtering af udlæg er dyrt, men i stedet for kun at tænke i en teknisk løsning handler det også om at ændre kulturen og i videst muligt omfang afskaffe udlæg, fordi det er en dyr måde at handle på. Derfor forsøger vi via servicebesøg på institutioner, hvor vi sætter beløb på omkostningerne, at ændre kulturen. Og vi kan se, at det ændrer sig meget,« siger Gitte Clemmensen.

Stadig brug for effektiviseringer trods økonomisk optur

Selvom finanskrisen er ovre, og dansk økonomi er i bedring, så giver det ikke et mindre fokus på effektiviseringer, forklarer stabschef for Økonomi og Personale i Hjørring Kommune Martin Sort Mikkelsen.

»Vi har i vores budget 2018-proces ikke haft reduktionskataloger, men det havde vi sidste gang, og vi kommer sandsynligvis til at have det igen i budget 2019, 2020 og 2021. Trods opgangstider, så peger eksempelvis den demografiske udvikling i en ugunstig økonomisk retning, og det skal vi forholde os til. Og der vil effektiviseringer være en vigtig del af reduktionsarbejdet,« siger Martin Sort Mikkelsen.

Ifølge Kurt Houlberg kommer kommunerne da heller ikke uden om at kigge efter effektiviseringsgevinster, selvom vi har lagt den økonomiske krise bag os.

»Det hænger tæt sammen med, at kommunerne dels har en aftale med regeringen om at levere effektiviseringer, og at der fortsat er stram styring af kommunernes økonomi fra statens side. De penge, der ligger i kassen i nogle kommuner, kan man som følge af udgiftsloftet og budgetloven ikke uden videre bruge på service. Så vil man for eksempel sætte initiativer i gang på skoleområdet, skal man gennemføre besparelser eller

effektiviseringer på andre områder,« siger Kurt Houlberg.

I økonomiaftalen for 2017 mellem regeringen og KL blev der aftalt et moderniserings- og effektiviseringsprogram (MEP), hvor man fra begge side via regelforenklinger og effektiviseringer skal finde en milliard kroner årligt frem til og med 2020. Det skal eksempelvis ske via effektiviseringer på områderne løn og bogholderi, facility management, indkøb og botilbud. Og også her arbejder kommunerne på at skabe effektiviseringsgevinster, da 81 procent forventer effektiviseringsgevinster i 2018, og 92 procent allerede har sat processer i gang, der giver effektiviseringsgevinster fra 2019.

I Hjørring Kommune har man stort fokus på facility management, hvor man er i gang med at kortlægge tilstanden på kommunens ejendomme og skabe en masterplan i forhold til den generelle tilstand og udviklingsmuligheder.

»Det er hidtil foregået selvstændigt på de forskellige steder. Med overblikket får vi mulighed for at koordinere, hvilke bygninger vi satser på, så vi eksempelvis ikke lægger nyt tag på en bygning, vi gerne vil have afviklet i fremtiden. Ligesom vi på sigt satser på at kunne koordinere vedligeholdelsen, så vi eksempelvis kan opnå en fordelagtig pris ved at indhente tilbud på at skifte taget på både plejecenter og børnehaver, der ligger tæt på hinanden, i stedet for man gør det hver for sig,« siger Martin Sort Mikkelsen.

Han forklarer, at fokuset på facility management startede på skoleområdet, og at det er erfaringer og succeser herfra, man tager ved lære af og bruger på de andre områder.

»Det er et godt eksempel på at implementere noget på en måde, der er hensigtsmæssig for os. Vi bruger de gode eksempler i vores organisation og prøver at rulle det ud den vej. Det gælder også uden for kommunen, hvor vi på et af KL's møder om effektiviseringer på løn- og bogholderiområdet hørte Ringkøbing-Skjern Kommune fortælle om, hvordan de har gjort, og derfor har planlagt en ekskursion derned for at komme dybere ned i det og se, hvad vi kan lære af det,« siger stabschef i Økonomi og Personale Martin Sort Mikkelsen.

KL arbejder for at undgå *konflikt*

Det var med stor ærgrelse, at KL's forhandlere i sidste uge måtte erkende, at det ikke kunne lykkes at nå et forlig med de faglige organisationer om nye overenskomster for de kommunalt ansatte. Vi har hele vejen arbejdet hårdt for – og troet på – at vi kunne nå en aftale, som begge parter kunne se sig selv i.

Men nu står vi desværre i en situation, hvor fagbevægelsen er lige på trapperne med strejkevarsler for sandsynligvis mindst 50.000 kommunalt ansatte. I de kommende dage skal KL's bestyrelse tage stilling til, i hvilket omfang vi vil besvare med lockoutvarsler. Lockout er det redskab, KL har i værktøjskassen for at undgå, at fagbevægelsen ved målrettede strejker kan få konflikten til at trække ud i månedsvis til stor gene for de berørte borgere.

KL's hovedkrav ved forhandlingerne har været, at vi skulle tage fat på den store rekrutteringsudfordring, som vi har på ældre- og sundhedsområdet. Og vi spillede ud med et ambitiøst krav om at afsætte en rekrutteringspulje på en halv milliard kroner til SOSU-medarbejdere og sygeplejersker for at gøre det nemmere at rekruttere og fastholde de faggrupper.

Vi har også fra start været parate til at diskutere lærernes ønske om nye arbejdstidsregler og har lagt forslag til justeringer på bordet. Men vores udgangspunkt er selvfølgelig de eksisterende regler. Desværre har lærernes forslag indtil nu gået enten på centralt fastsatte puljer til forberedelse som i tiden før 2013, eller på regler som ville være så bureaukratiske eller dyre, at det ville gøre dagligdagen på skolerne meget vanskelig.

I forhold til løndiskussionen har KL haft det udgangspunkt, at vi skal lægge os tæt op ad de lønstigninger, som blev aftalt på det private arbejdsmarked ved overenskomstfornyelsen sidste år. Det vil med den forventede inflation betyde, at real-lønnen stiger for alle ansatte i kommunerne. KL forudsætter, at der fortsat skal være en reguleringsordning, og det vil ikke være samfundsøkonomisk ansvarligt at indgå aftaler, hvor de kommunalt ansattes lønstigninger i udgangspunktet er højere end privatansattes.

Til sidst blev den afgørende faktor for sammenbruddet imidlertid, at de faglige organisationer har bundet sig op på en såkaldt "solidaritetspagt", som betyder, at hver af lønmodtagerorganisationerne har valgt ultimative krav, som skal imødekommes på tværs af de offentlige sektorer. Det ultimative krav, vi står overfor, er altså, at alle får deres ultimative krav opfyldt – og det komplicerer selvfølgelig en forhandling.

Konsekvensen af solidaritetspagten er, at et krav fra akademikerne i staten om at få indskrevet deres betalte spisepause i overenskomsterne pludselig blev en afgørende knast i de kommunale forhandlinger. Det var en temmelig speciel situation, fordi der aldrig har været diskussion om spisepausen på det kommunale område.

Nu er sammenbruddet desværre en realitet, og vi forhandler videre under ledelse af forligsmanden. Der skal ikke herske nogen som helst tvivl om, at KL fortsat ønsker aftaler på alle områder. Som vi ser det, kan ingen af parterne have interesse i at kaste Danmark ud i en alvorlig konflikt.

Kristian Wendelboe, administrerende direktør for KL

