



24-02-2009

Sagsnr.
2008-46959

Dokumentnr.
2009-109463

**Notat til Børne & Ungdomsudvalget om fremtidig anvendelse af
Social Kompensationspulje.**

1. Sagsbeskrivelse:

Social kompensationspulje har siden 2004 medvirket til at understøtte institutioner, der i særlig høj grad har en sammensætning af børn, som er socialt belastede. I forbindelse med Børne- og Ungdomsudvalget møde d. 15/11 2006, (punkt 12, bilag 1) blev det besluttet, at: ”der vil primo 2007 blive udarbejdet et oplæg til Børne- og Ungdomsudvalget, hvor det fremgår, hvordan puljen tænkes anvendt fremover, herunder om der skal ske ændringer i de tildelte beløbsstørrelser. Dette vil have konsekvenser for antallet af mulige modtagere af midler fra kompensationspuljen.” Efterfølgende blev puljen suppleret med yderligere 1.5 mil. kr. - årligt 2007-09 i Faglighed for Alle: Styrket indsats i dagtilbud.

Pisa-undersøgelserne og f.eks. Niels Munk Plougs forskning for SFI dokumenterer, at Danmark i nordisk sammenhæng er særligt ringe til at bryde den sociale arv. At tilføre ekstra ressourcer til institutioner med en relativt stor andel af børn med en social belastet baggrund er et

**Plads- &
Kapacitetsstyring**

Gyldenløvsgade 15, 1. sal

1502 København V

www.kk.dk

tiltag, der kan medvirke til at bryde social arv. Bente Jensen fra DPU, m.fl. er i et igangværende projekt på 60 børnehaver i hele landet ved at afdække indsats og effekt i sammenhængen mellem på den ene side negativ social arv og på den anden side at foretage en tidlig indsats overfor socialt udsatte børn. Negativ social arv opdeles som henholdsvis at ”knytte sig på den ene side til ulige vilkår og muligheder og på den anden side til marginaliseringsproblematikker og de vanskeligheder, som socialt udsatte børn ofte bliver ofre for. De to former for negativ social arv kan gensidigt forstærke hinanden.”¹

Der foreligger nu dokumentation igennem et lignende projekt, HPA-Projektet² for effekten af etablering af familiepladser for de udsatte børn og deres familier, hvad der er banebrydende i det sociale arbejde.

Bente Jensen er ligeledes evaluatør på Københavns Kommunes Faglighed for Alle: Familiepladsprojektet, hvor en effektmåling forventes afsluttet i efteråret 2009.³ Effektforskningsundersøgelsen dokumenterer effekten af arbejdet målt på børnenes trivsel og læring.

Baggrund:

I efteråret 2003 blev 2. fase af økonomifordelingsmodellen på daginstitutionsområdet politisk vedtaget. Som led i modellen indgik en pulje på 6 mil. kr. årligt til kompensation af de 20-25 institutioner i Københavns Kommune, der har de socialt mest belastede børnegrupper.

De sociale kompensationsmidler er tildelt institutionerne på grundlag af fire indikatorer. Det har været målet at udvikle en model for tildeling af kompensation for sociale forhold, der så vidt muligt er baseret på objektive forhold.

Derfor tildeles kompensation for sociale forhold på grundlag af fire indikatorer for den sociale belastning i den enkelte institution:

1. Andelen af børn i institutionen med mindst en forældre, der
--

1

http://www.dpu.dk/everest/Publications/Om%20DPU/Institutter/P%c3%a6dagogisk%20Sociologi/HPA/20060612154726/CurrentVersion/2006_05__22_HPA_folder.pdf

² Handlekompetencer i pædagogisk arbejde med socialt udsatte børn og unge – indsats og effekt. <http://www.dpu.dk/site.aspx?p=8078>

³ Familiepladsprojektet har ligeledes været omtalt i børne- og ungdomsforvaltningens personaleblad: KBH018 nr 1 2009.

<http://www.kbh018.kk.dk/Multi%20Site%20Solution/Websites/kbh018/Home/Magasiner/KBH018%20nr,-d,-%201-%202009.aspx>

- ikke har statsborgerskab i et vestligt land.
- 2. Andelen af børn med mindst en forælder på kontanthjælp.
- 3. Andelen af børn med socialpædagogisk- eller foranstaltning friplads.
- 4. Andelen af børn med økonomisk friplads.

Herefter identificeres de 20 institutioner, der har flest point på basis af ovenstående indikatorer efter nedenstående skalasystem.

Procentsatsen for den pågældende institution opgøres ved at optælle, hvor stor en andel af alle børnene i institutionen, der har den pågældende indikation. Hvis der i den endelige sammentælling er pointlighed mellem den tyvende og f.eks. den 21. og 22. institution, medtages de to sidstnævnte. For alle 4 indikatorer opgøres det på basis af det mest opdaterede datasæt. Dette er for folkeregisteret f.eks. statsborgerskab, institutionsforhold, antal indmeldte, normeringsoplysninger fra KMD IS, mens de andre indikatorer som hovedregel er fra sidste hele måned, f.eks. kontanthjælpsmodtagere, socialpædagogisk- eller foranstaltning friplads eller økonomisk friplads.

Med andre ord vurderes de sociale indikationer for en given institution ikke på basis af et længere varende indmeldelsesforhold, men på basis af oplysninger fra seneste afsluttede måned eller oplysninger fra datasystemerne fra dagen før, datatrækket foretages.

Tabel 2: Nuværende pointsystem for de fire indikatorer.

Indikator 1, 2 og 4	Point	Indikator 3 *	Point
90 – 100 %	100	30 - 100 %	100
80 – 89 %	75	25 – 29 %	75
70 – 79 %	55	20 – 24 %	55
60 – 69 %	35	15 – 19 %	35
50 – 59 %	20	10 – 14 %	20
40 – 49 %	10	5 – 9 %	10
30 – 39 %	5	0 – 4 %	0
0 – 29 %	0	-	-

* Indikator 3 er vægtet højere end de øvrige indikatorer, da der er få børn, som får socialpædagogisk friplads eller social foranstaltning friplads, og andelen i de enkelte institutioner er derfor ikke så høje som for indikator 1, 2 & 4.

Når antallet af institutioner er opgjort, sammentælles alle de indmeldte i de ca. 20-25 institutioner og divideres med det samlede puljebeløb. Herved har man et beløb pr. indmeldt barn på den konkrete opgørelsesdag og kan herefter angive, hvor meget hver enkelt institution kan tildeles.

Institutionerne får herefter pr. brev meddelt, at de har modtaget social kompensationspulje og bliver bedt om at indsende et skema, hvor de kort redegør for deres forventede anvendelse af social kompensationspulje. Midlerne er herefter tildelt institutionen, og det er herefter op til institutionen, indenfor selvforvaltningsmodellen, at bestemme, hvordan de konkret ønsker at anvende midlerne, forudsat de anvendes til formål, der direkte eller indirekte relaterer sig til arbejdet med børn med negativ social arv. I forbindelse med de hidtidige udmøntninger har institutionerne i forbindelse med efterfølgende evalueringer i hovedtræk redegjort for deres anvendelse af de tildelte midler.

Tidligere evalueringer.

I foråret 2007 blev institutionerne bedt om at besvare et spørgeskema. På baggrund af spørgeskemaerne alene er der udarbejdet en rapport med det formål at evaluere institutionernes aktuelle problemstillinger, anvendelse af midlerne og sammenligne med en tilsvarende rapport fra tildelingsperioden 2004/2005.

Rapportens overordnede konklusion var at institutionerne i 2004/5 i højere grad brugte sociale kompensationsmidler på at forbedre det fysiske nærmiljø end institutionerne i 2006/7. Årsagen hertil ligger sandsynligvis i at gruppen af institutionerne på 23, som har modtaget sociale kompensationsmidler siden 2004 mere eller mindre er den samme i dag og, at de derfor på nuværende tidspunkt har foretaget de mest nødvendige fysiske forbedringer. 15 ud af 23 institutioner der modtog social kompensation i 2006-07 modtog ligeledes midler i tildelingsperioden 2004-05.

Anvendelsen af de sociale kompensationsmidler i 2007 sammenlignet med 2004 viser også en større fokus på ernæringsmæssige problemstillinger, hvor der i det pædagogiske arbejde i højere grad fokuseres på koblingen med mad og udvikling. Ydermere blev anvendelsen af midler på ansættelse af ekstra personale og vikarer i 2007 vurderet i endnu højere grad til at have en positiv indflydelse på børnene. Rapporten viste ligeledes, at fokus indenfor personalets kompetenceudvikling i 2007 havde bevæget sig mere over imod at afholde forældresamtaler og det at være bedre til at se børnenes ressourcer og kompetencer.

Problemstillingerne i forhold til forældrene havde i 2007 i højere grad bevæget sig fra høj svarprocent på sprogbarrierer imellem personale og forældre, samt forældrenes manglende forståelse for det pædagogiske arbejde og institutionslivet i 2004 til, at forældrene i 2007 havde brug

for hjælp i forskellige sager i relation til det offentlige system, som ikke har noget med institutionen at gøre.

Vurderingen af det fremtidige arbejde i institutionerne var nogenlunde ens i 2004 og 2007, dvs. at der fortsat ville være behov for at få tilført midler for at kunne fastholde personalets kompetenceniveau, børneaktiviteter og udvidet forældresamarbejde. Evalueringen er vedlagt indstillingen som bilag 2.

Evaluering af de hidtidige indikatorer

De hidtidige udmøntninger har haft følgende vægtning internt imellem indikatorerne i de foregående års udmøntning.⁴

	Point med minimum en forældre uden vestligt statsborgerskab	Procent vægt af samlede point	Point med minimum en forældre på kontant hjælp	Procent vægt af samlede point	Point med socialpædagogisk og foranstaltningssfriplads	Procent vægt af samlede point	Point med økonomisk friplads	Procent vægt af samlede point	Point i alt 4 indikatorer
Oktober 2005 udmøntning 06/07	1245	31,48%	770	19,47%	295	7,46%	1645	41,59%	3955
Sep 2008 udmøntning 2008	705	31,54%	205	9,17%	0	0,00% ⁵	1325	59,28%	2235
Februar 2009 testtræk	550	27,09%	135	6,65%	150	7,39%	1195	58,87%	2030
I alt / gennemsnit	2500	30,41%	1110	13,50%	445	5,41%	4165	50,67%	8220

Tabel 3: Vægtning af indikatorer over tid Social kompensationspulje 2005-09, gælder alene for de 20-24 institutioner der har fået social kompensationspulje eller ville få det i testtrækket fra februar 2009.

Vægtningen af indikator 1, d.v.s. børn hvor mindst en forælder har andet statsborgerskab end vestligt, ligger nogenlunde stabilt på en 30% i de 3 udmøntninger. Andelen af indikator 2, dvs. børn hvor mindst en forælder modtager kontanthjælp, har været mere svingende med ca. 20% i 2005, faldende til ca. 9% i 2008, med et fald til ca. 7% i starten

⁴ Det har ikke været muligt at finde data tilbage fra 2003 for 2004-05 udmøntningen.

⁵ Der var 21 børn med socialpædagogisk eller foranstaltningssfriplads på datatrækstidspunktet, men de udgjorde for lille en andel til at opnå point.

af 2009. Faldet i februar 2009 er fortsat selvom forskellige former for førtids-/invalide-/revalideringsmodtagere nu er inkluderet i dette testtræk.

Andelen af indikator 3, dvs. børn med socialpædagogisk- eller foranstaltning friplads, har været svingende i deres vægt. Årsagen hertil ligger i, at der er relativt få børn, der får disse pladser i det hele taget, 81 børn i 2005 institutionerne, 21 i september 2008 institutionerne, 46 i februar 2009 institutionerne.

Andelen af indikator 4, dvs. andelen af børn med økonomisk friplads, har været stærkt stigende fra ca. 42% til ca 59-60%. Årsagen hertil er primært, at den samlede mængde af point er faldende fra 3955 i 2005 til omkring en 2200 i september 2008 og en 2000 i februar 2009, som det fremgår af tabel 3. Andelen af børn med økonomisk friplads er alle børn hvis husstandsindkomst er under 443.800 (2009-tal). I følgende tabel 4 kan man, mere specifikt, se hvordan tilskuddet for 0 til 6 årsalderen tildeles.

Fripladstilskud i procent af bruttodriftsudgifterne pr. plads	
Indtægt	Til børn i 0 til 6 års tilbud
Til og med 143.000 kr.	Tilskuddet udgør 25 procent
143.001 kr. til 146.166 kr.	Tilskuddet udgør 23,75 procent
146.167 kr. til 443.799 kr.	Inden for dette interval reduceres fripladstilskuddet med 0,25 procent point for hver 3.166 kr.'s indtægtsstigning
443.800 kr. og derover	Intet fripladstilskud

Tabel 4 Fripladstilskud i procent af bruttodriftsudgifterne pr. plads.

Indtægtsgrænserne forhøjes med 7.000 kr. for hvert hjemmeboende barn under 18 år ud over det første hjemmeboende barn.

Med en vægt på næsten 60% har denne indikator i datatrækkets hidtidige opgørelsesmetode måske i praksis antaget en utilsigtet stor vægtning.

Samlet set har datatrækket forandret sig ved, at pointantallet i institutionerne, der får udmøntet midler, er faldet drastisk. Årsagerne hertil er flere, men som den primære årsag er det institutionssammenlægninger, som alt andet lige, får andelen af børn med indikation til at falde, fordi andelen af børn med indikation holdes op imod antallet af indmeldte, som det fremgår af tabel 2. Med andre

ord hvis man lægger to lige store institutioner sammen, den ene institution med en stor andel af børn med indikation sammen med en institution med en "normal" andel af børn med indikation, får man en hybrid, hvilket afstedkommer et lavere andel af børn med indikation og derved lavere antal point, end hvad den ene institution med en høj andel ville opnå. Hybridens point kan så falde så meget at den ikke opnår Sociale Kompensationspulje.

Fordele & ulemper ved hidtidig tildelingsmodel.

På institutionsniveau:

Fordele:

- Selvforvaltningsmodel.
- Midler til selvstændig udvikling af pædagogisk praksis.
- Ressourcer til at arbejde specifikt med socialt udsatte børn og deres forældre.
- Puljemidlerne kan i enkelte tilfælde være et sted hvor institutionen kan finde ressourcer til ting som der ellers ikke er råd til, f.eks. bygningsmæssige forbedringer, vikardækning, udflugter, madordning mm. og som samtidig styrker det pædagogiske arbejde.

Ulemper:

- Lav erfaringsudveksling på tværs af institutioner.
- Midler kan anvendes på områder der kun indirekte forbedrer vilkårene for socialt udsatte børn; f.eks. bygningsmæssige forbedringer, vikardækning, udflugter, madordning mm.
- Gode pædagogiske tiltag bliver ikke udbredt.

På forvaltningsniveau:

Fordele:

- Relativt lave administrationsomkostninger i centralforvaltningen.
- Midlerne kommer uden store administrationsomkostninger direkte ud til institutionerne.

Ulemper:

- Datakode til at lave indikatorer skal grundigt kontrolleres for hvert udmøntningstræk idet ejerskab af datasæt går på tværs af forvaltninger. Ydermere er kontoplaner, dataværdier, lovgivning osv. kontinuerligt under forandring.
- Institutionsstørrelsen eller den socio-økonomiske udvikling har ligeledes indflydelse på datatrækket og kan derfor have utilsigtede konsekvenser i en udmøntning, idet en indikator kan få for stor vægt eller for lille.

Løsningsmodeller:

På baggrund af nuværende og tidligere evalueringer fremlægges to hovedløsningsmodeller for den fremtidige anvendelse af social kompensationspulje, hvis midlerne fortsat skal meldes ud som social kompensation i modsætning til omlagt til familiepladser.

Løsningsmodel X: Fortsætte Social kompensationspulje med de 4 indikatorer, med en inklusion af førtids/invaliddepensionister.

Løsningsmodel Y: Fortsætte Social kompensationspulje uden indikator 1; ”børn med andet statsborgerskab end vestligt” men fortsat med indikator 2,3 og 4, med en tilføjelse af førtids / invalidepensionister i indikator 2. Modellen er her, at puljen rettes primært imod socio-økonomiske indikatorer frem for indikatorer, der kan medføre marginalisering såsom mindst en forælder uden vestligt statsborgerskab.