



Til Børne- og Ungdomsudvalget.

Sagsnr.
2011-66007

Bilag 1: Til- og fravalg indikatorer for potentiel negativ social arv, pointmodel, udmøntningsenhed, samt evaluering og pædagogisk koncept i forbindelse med den sociale kompensationspulje.

Dokumentnr.
2011-343055

Puljen til social kompensation er en model, som har eksisteret siden 2004 med det formål at yde ekstra ressourcer til de institutioner, der har højest andel af børn med potentiel negativ social arv.

Problemstillingen er, at undersøgelser har vist, at børn med negativ social arv er udfordret både ved skolestart og har en øget hyppighed for ikke at få mere end en afgangseksamen fra folkeskolen. I deres forløb gennem institutioner og skoler har de en øget risiko for at ende med tiltag af foranstaltningmæssig karakter herunder anbringelser. En tidligere intervention, herunder at der arbejdes inkluderende med de enkelte børn, skulle kunne nedbringe antallet af langt dyrere foranstaltninger. Puljen til social kompensation giver den enkelte klynge/enhed/institution en forholdsmæssig stor grad af metodefrihed, hvorved indsatsen kan målrettes de aktuelt indmeldte børn og deres forældre i institutionen.

I det følgende beskrives de nuværende kriterier for tildeling af midler fra puljen. Børne- og Ungdomsforvaltningen foreslår, at kriterierne for tildeling af midlerne, fastsættes så de bedst muligt understøtter de øvrige elementer i en tidlig indsats.

Der er forskel på, hvordan der tildeles midler til daginstitutioner og skoler til arbejdet med at bryde negativ social arv. På daginstitutionsområdet er midlerne placeret i to puljer – til henholdsvis social kompensation og familiepladsprojektet - og brugt til enten enkeltindsats til konkrete børn eller på institutionsniveau. Budgettet i 2011 til daginstitutionsområdet udgør i alt 13,7 mio. kr. På skoleområdet indgår midlerne som en forøget del af pladsprisen via en omfordeling på baggrund af socio-økonomiske kriterier svarende til 186,2 mio. kr. en gang årligt. Hertil kommer midler til støttelærere, heldagsskoler og modtageklasser mv.

Tabel 1 viser omfordeling på normalområdet for dagtilbud, herunder indsatsen overfor potentiel negativ social arv i Social Kompensations Pulje, samt Familiepladsprojektet.

Midlerne til skolerne omfordeles efter to indikatorer hhv. antallet af elever, hvis forældre er på forsørgelsesydelse, kontanthjælp og førtidspension, og for de to-sprogede elever hvis forældre har ikke et vesteuropæisk statsborgerskab for så vidt angår 1-10 normalklasser,

mens det er oprindelseslandet for tosprogede elever i børnehaveklasserne, der er afgørende for tildeling af midler.¹

Tabel 1. Oversigt over omfordelinger på normalrammen for dagtilbud, budget 2011. Budgetbeløb primært fra Buflis.

Puljer eller budgetposter	Budget 2011
Familiepladskonceptet 2011	3.858.186
Social Kompensations Pulje 2011	9.870.900
I alt Dagtilbud	13.729.086
Skoleområdet budget 2011: Sociale kriterier - 1.-9. normalklasser	91.969.049
Tosprogede elever - 1.-10. normalklasser + Børnehave klasser	94.197.974
I alt skoler	186.167.023

Kriterierne for tildeling efter den sociale kompensationspulje i 2011 fremgår af tabel 2.

Tabel 2 Status for antal af børn med indikation i forbindelse med udmøntning af social kompensationspulje 2011.²

Måling på indikatorer i forbindelse med udmøntning af social kompensations pulje 2011					
Model	Antal indmeldte børn	Antal børn med minimum en forældre på kontanthjælp	Antal børn med social-pædagogiskfriplads	Antal børn med foranstaltningsfriplads	Antal børn med økonomisk-friplads
Antal børn 0- 5 års institutioner	28.091	2.811	171	24	8.818

I dag er kompensationspuljen på 9,87 mio. og disse midler fordeles til 43 dagtilbud. Hvert barn udløser 4.039 kr., hvilket betyder at den største af de 43 institutioner, som har 139 børn får 561.000kr, mens den mindste med 18 børn får 73.000 kr. fra kompensationspuljen. Der vil fra år til år kunne forekomme mindre udsving i det tildelte beløb pr. barn, hvilket hænger sammen med, at de institutioner der udvælges til at få del i ordningen kan have forskellige antal pladser. Naturlige bevægelser i forældrenes institutionsvalg, sammenlægninger og lignende kan skabe bevægelser i, hvilke

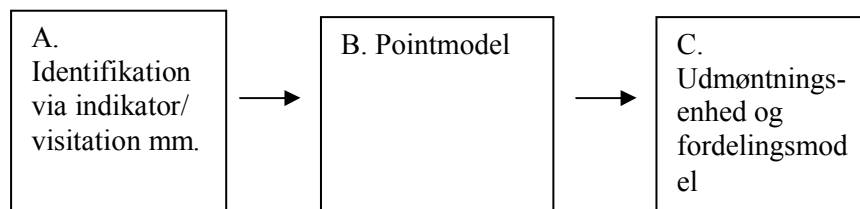
¹ Tildeling på skoleområdet ud fra sociale kriterier & to-sprogede elever er en integreret del af budgetmodellen for skole-området og hvis en given skole ikke opnår et tilstrækkeligt tilskud per elev træder garantibevillingen i kraft.

² Konkret blev der målt på fem indikatorer, men som besluttet af BUU, blev der tildelt puljemidler på basis af de tre socio-økonomiske indikatorer og ikke ”andet statsborgerskab end vesteuropæisk” eller indvandrere/efterkommer.

institutioner der har stor nok andel af børn med indikation til at få del i midlerne.

Forslag til koncept for ny omfordelingsmodel

Figur 1. Procesforløb for en given tidlig indsats.



Figur 1 viser forslag til proces ved en ny omfordelingsmodel. Det kan også gøres på andre måder, men det er kun ovenstående model, der beskrives i dette notat.

A: Indikatorerne til social kompensationspulje:

Indikatorerne for potentiel negativ social arv opgøres f.eks. på basis af nøgletal for henholdsvis socio-økonomiske forhold, alder eller statsborgerskabsforhold:

Negativ social arv kan opdeles i to former for negativ social arv

1. knytter sig til ulige vilkår og muligheder
2. knytter sig til marginaliseringsproblematikker og de vanskeligheder, som socialt udsatte børn ofte bliver ofre for.

For så vidt angår ulige vilkår og muligheder, som kan føre til marginalisering, kan følgende måltal indikere potentiel negativ social arv.

1. Arbejdsmarkedstilknytning: F.eks. kontanthjælpsmodtagere.
2. Visiteret til særlig friplads: f.eks. børn i anvist socialpædagogisk eller foranstaltningfriplads.
3. Et relativt fattigdomsmål: Typisk baseret på en af flere typer opgørelsesmetoder over husstandens indkomst.
4. Særlig udsat familietype: F.eks. enlig forælder, hvor pågældende var under 26 år på fødselstidspunktet.
5. Uddannelsesbaggrund: F.eks. forældrene der alene har en grundskoleuddannelse, men ingen efterfølgende erhvervsuddannelse.

For så vidt angår marginaliseringsproblematikker og de vanskeligheder, som socialt udsatte børn kan blive ofre for, f.eks. som følge af barnets eller forældrenes statsborgerskab eller etnicitet er der en lang række andre tiltag i Københavns Kommune, herunder også i Børne- & Ungdomsforvaltningen, der opstøtter omkring denne form en positiv udvikling for denne gruppe. Der vil derfor i den

efterfølgende gennemgang af indikatorer blive set bort fra nedenstående indikator 1 & 5.

1. Børn i institutionen med mindst en forældre, der ikke har statsborgerskab i et vestligt land.
2. Børn med mindst en forælder på kontanthjælp.
3. Børn med socialpædagogisk- eller foranstaltning friplads.
4. Børn med økonomisk friplads.
5. Børn i institutionen med mindst en forældre, der enten er indvandrer eller efterkommer.
6. Børn i institutionen med en forælder der er enlig og som på fødselstidspunktet var under 26 år.
7. Børn i institutionen hvor bruttohusstandsindkomsten (60% af medianindkomsten), efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag er på eller under 161.106 kr.. årligt.

Supplerende variabler der kunne anvendes på selve udmøntningstidspunktet senest primo 2012 for kommende budgetperiode:

8. Data fra Danmarks Statistik med andelen af børn hvor forældrene er arbejdsløse eller ikke har tilknytning til arbejdsmarkedet.
9. Data fra Danmarks Statistik med andelen af børn hvor forældrene kun har en grundskoleuddannelse.

Ad/ 2 & 8: Arbejdsmarkedstilknytning:

Historisk set har fordelingen af midler fra den social kompensationspulje tilbage fra 2004, anvendt en indikator om andelen af børn, hvoraf mindst en forælder modtager kontanthjælp. BUF har sammen med SOF overvejet muligheden for at udvide denne indikator til også at omfatte førtidspensionister og dagpengemodtagere, hvorved anvendelsen af egne data kunne sikre stor nutidighed i indikatorens validitet. Alternativt har BUF været i dialog med Danmarks Statistik (DST) om muligheden for at anvende DST's data om arbejdsmarkedstilknytning. Disse data er ældre end, hvad der kunne tilvejebringes i samarbejde med SOF. (Lidt over 2 år sammenlignet med noget nær nutidighed), men omvendt er det forvaltningens vurdering, at DST's kategorier rammer bredere og bedre, ved at se på "arbejdsløse minimum et halvt år, midlertidigt uden for arbejdsstyrken, tilbagetrækning og pensionister, samt andre uden for arbejdsstyrken."³

³ DST trækkes er lavet med henblik på skolerne, men efter aftale med DST kan det for samme pris (20.000 kr.- ex moms) laves for KK's nul til fem års institutioner.
<http://www.dst.dk/skoler>

Det er forvaltningens anbefaling, at indkøbe dette datatræk hos Danmarks Statistik til det kommende udmøntningstræk.

Ad 3/ Andelen af børn med socialpædagogisk- eller foranstaltningssfriplads:

Denne indikator har været med siden 2004 og er en særlig visiteret pladstype af SOF, det er forvaltningen forslag, at den bevares og fortsat vægtes højere (ganges med faktor fem) end de andre indikatorer for potentiel negativ social arv, bl.a. fordi her er der tale om visitering på basis af observeret negativ social arv og, at populationen er relativt lille.

Ad/ 4 Andelen af børn med økonomisk friplads.

Denne indikator anbefales at bortfalde og udskiftes med et mere præcist relativt fattigdomsmål, som en bruttoindkomstindikator på basis af 60% af median indkomsten (se mere nedenfor under Ad/8)

Ad /6 Enlige under 26 år ved fødselstidspunktet:

Forskning har påvist at mødre under 26 år, især de 16-19 årige har en lavere beskæftigelsesfrekvens, herunder lavere indkomst og større tilbøjelighed til at modtage overførselsindkomster, har flere børn anbragt udenfor hjemmet, modtager flere forebyggende foranstaltninger, samt har flere børn med strafferetlige afgørelser end mødre over 25 år.⁴

Ad 7/ Bruttohusstandsindkomstindikator på 60 % af medianindkomsten:

Baseret på Forældrebetalingens data som anvendes ved økonomisk fripladstilskud.⁵ Oplysningerne herfra er husstandens bruttoindkomst årligt efter arbejdsmarkedsbidrag.

I Danmark er en relativ beløbsbaseret fattigdomsgrænse dog et begreb, som der ikke findes et officielt måltal for. OECD & FN anvender 50% eller derunder median indkomsten i et givet år, mens andre, f.eks. SOF anvender mere detaljerede mål som husstandens disponible indkomst.⁶ EU anvender 60 % af medianindkomsten som et mål for risiko for relativ fattigdom.⁷

⁴ Børne- og Ungdomsudvalget 26/1-2011 punkt 6, bilag 1, p 3-4

⁵ <http://www.kk.dk/Borger/PasningOgSkolegang/Boernepasning/FAQOmBoernepasning/PriserOgTilskud.aspx>

⁶ <http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/PublikationerOgRapporter/Rapporter/Socialomraadet/NyRapportOmLevevilkårOgFattigdom.aspx>

⁷ <http://politiken.dk/debat/ECE1089918/danske-boernejfamilier-holder-fattigdom-fra-doeren/>

En udregning af medianindkomsten for en given kommune koster hos DST 15.000 kr.⁸ Socialforvaltningen fik i 2009 foretaget beregningen for Københavns Kommune af statistikenheden i Koncernservice. Dengang var medianindkomsten 258.927 kr. Ved hjælp af lønfremskrivning antages den at være 268.511 kr. i 2011⁹ hvilket betyder at 60% af medianindkomsten er: 161.106 kr.¹⁰

Ad 9/ andelen af børn hvor forældrene kun har en grundskoleuddannelse.

Uddannelsesbaggrunden for en given familie har vist sig at have stor betydning for barnets udvikling, især har nyere forskning vist en nedgang i den sociale mobilitet. Københavns Kommune har ikke selvstændigt adgang til disse oplysninger og har derfor kontaktet DST med henblik på at kunne danne en indikator for dette. Som tidligere nævnt (Ad/ 2 & 8) har DST udviklet et standard træk til kommunerne vedrørende negativ social arv i bred forstand, herunder også forældrenes uddannelsesbaggrund. Forældre, der kun har en Grundskoleuddannelse, vil herefter danne sin egen indikator for potentiel negativ social arv. Det er forvaltningen anbefaling at dette træk indkøbes i forbindelse med udmøntningstrækket i december 2011.

B. Model

Forvaltningen anbefaler en summeret model på tværs af de udvalgte indikatorer.

Modellen er en hybrid, hvor der for halvdelen af enheder/institutioner tildeles puljemidler ud fra andel indikationer sammenholdt med antal indmeldte, og for den anden halvdel tildeles midlerne på basis af det største antal indikationer. Anbefalingen af en hybrid hviler dels på ønsket om, at uanset institutionsstørrelse at alle institutioner kan få andel i midlerne og dels at få midlerne ud til de institutioner/enheder, der har det største antal indikationer, typisk større enheder/institutioner.

Andel/indmeldte model

⁸ <http://www.dst.dk/TilSalg/doga/Emner/Privatokon/Indkomster.aspx>

⁹

<http://kknet/Sites/k/KK/Opgavelosning/Okonomi/Budget+og+regnskabshaandbogen/PL+Intern+rente.htm>

¹⁰ Socialforvaltningens oplysninger fra KS statistikenhed var *"Den skattepligtige indkomst er defineret af skattemyndighederne og fås som bruttoindkomsten fratrukket arbejdsmarkedsbidrag, den særlige pensionsopsparing og ligningsmæssige fradrag (bortset fra ejendoms- og virksomhedsunderskud, som i forvejen er indregnet i bruttoindkomsten)"*, hvilket er det samme opgørelsesmetode som forældrebetalingens indkomstoplysninger.

Som nævnt ovenfor anbefales følgende for halvdelen af institutionerne:: For hver enkelt indikator udregnes en andel af det samlede antal indmeldte. Denne andel summeres på tværs af indikatorer og giver dermed en samlet total. F.eks. $10,2\%+55,2\%+35,84\%+0\% + 0\% + 15,08\% = 106,12$. Denne score ranglister derefter enhederne og afgør dermed puljetildelingen.

Dermed vil der under antagelse af samme personalenormering for samme pasningstype (vuggestue-, småbørns- og børnehavepladser gøres herved ens) dannes en score der viser summen af den potentielle negative sociale arv. Denne score udligner dermed forskellene på tværs af institutionerne/enhederne uanset størrelse.

Et eksempel; en 200 børns institution/enhed viser sig på tværs af indikatorerne at have 130 børn med indikation(er) og kommer sammen med en 20 børns med 13 børn med indikation(er) til at få del i midlerne baseret på deres samlede antal børn, altså udmøntning på basis af hhv. 200 børn og 20 børn. En institution/enhed med 100 børn, hvor ”kun” 20 har indikation kan derimod godt risikere at falde udenfor fx gruppen af institutioner/enheder der får andel af puljemidlerne. Et minimumsudmøntningsbeløb ville derimod give en fordel for de mindste institutioner/enheder som rammer under et ”garantibevillingsbeløb” på f.eks. en halvdagsstilling (svarende til ca. 175.000 kr.).

Flest mulig med indikation:

Som nævnt ovenfor anbefales det for den anden halvdel at: Hver enkelt indikator summeres til en total antal indikationer. Dette antal absolutte indikationer ranglister derefter enhederne. I de tilfælde hvor der er sammenfald mellem de to pointmodeller vælges nr 21, 22 etc fra flest mulig med indikation rangordningen.

At et givet barn dermed giver ”point” på flere indikatorer underbygger antagelsen om, at der er tale om faktisk negativ social arv og, at der dermed kan gøres en forskel i den givne udmøntningsenhed (Bydel/klynge/enhed/institution/enkelt barn) Det foreslås, at alle øvrige indikatorer tæller for én mens socialpædagogisk- eller foranstaltningfriplads, idet der er tale om konstateret negativ social arv bør tælle med en faktor fem.

På basis af et testtræk af data fra april 2011 kan man nedenfor se den følgende fordeling af de enkelte indikatorer og de indmeldte børn.

Tabel med oversigt over indikatorer for potentiel negativ social arv april 2011

	Indmeldt i april 2011	Børn i institutionen med mindst en forælder, der ikke har statsborgerskab i et vestligt land.	Børn med mindst en forælder på kontanthjælp.	Børn med socialpædagogisk friplads	Børn med foranstaltning friplads.	Børn med økonomisk friplads	Mindst en forælder, der enten er indvandrer eller efterkommer	Bruttohusstandsindkomsten (60% af medianindkomsten), efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag er på eller under 161106,54 kr.-. årligt.	Forældre der er enlig og som på fødselstidspunktet var under 26 år.	I alt
Antal børn med indikation	29.640	4.476	2.585	141	10	9.370	4.854	2.548	1.191	26.525

C. Udmøntningsenhed og fordelingsmodel

Udmøntningen kan ske som en pladsprisforhøjelse for det enkelte helårsbarn eller som en puljeudmelding til fx en klynge/enhed/institution.

Fordelingen af en pulje kan generelt set opgøres på:

1. Bydelsniveau
2. Klynge / Institution (i selvejende netværk)
3. På den enkelte enhed (i klyngen) / institution (i selvejende netværk)
4. På det enkelte barn fx som støttepædagogmidler eller som en pladsprisforhøjelse for det enkelte barn.

I en kobling af en model til afdækning af potentiel negativ social arv og et af ovenstående udmøntningsniveauer er det vigtigt at fastholde, at indikation i en statistisk model ikke er ensbetydende med faktisk negativ social arv. Indikatorernes styrke er, at de kan vise vejen til de store eller små grupper, afhængig af udmøntningsniveau, hvor der er mange med indikation og, hvor en pulje udmøntning kan gøre en faktisk forskel.

Hvis man udmønter på bydelsniveau, skaber man et ekstra sagsbehandlingsled i området, der skal udvælge relevante enheder/institutioner der kan have gavn af midlerne.

Mens en udmøntning til det enkelte barn, giver budgetusikkerhed pga. (naturlige) bevægelser i populationen. Derudover vil en udmøntning til det enkelte barn skabe registerlovgivningsmæssige problemstillinger, når det sker på basis af indikatorer for potentiel negativ social arv.

Mellemniveauet, altså udmøntning på enheds- (klyngen som budgetenhed) / institutionsniveau understøtter derimod de styrker, som en statistisk model for potentiel negativ social arv giver ved at finde de enheder / institutioner, der har flest med potentiel negativ social arv og så efterfølgende giver midler, som gør, at den pågældende klynge /

institution / pædagogisk leder derefter kan tilrette en indsats til de børn, de vurderer har behovet. En udmøntning på dette niveau kan derimod ikke garantere, at de samme klynger / enheder / institutioner får midler år efter år, idet der kan ske bevægelser i forældrenes institutionsvalg, og sammenlægninger kan ligeledes påvirke udmøntningens relative antal indikationer og dermed om de får midler.

Forvaltningen anbefaler en model, der er en hybrid af dels hensynet til, at midlerne fordeles ligeligt til alle enheder/institutioner uanset størrelse og dels hensynet til, at midlerne når frem til enheder/institutioner med det største antal indikationer for negativ social arv. Konkret foreslås det, at halvdelen af midlerne tildeles efter *andelen* af børn med indikationer på negativ social arv i institutionen, og den anden halvdel tildeles efter *antallet* af børn med negativ social arv i institutionen. Såfremt der er stort sammenfald mellem institutioner, der har en stor andel af børn og et stort antal af børn med potentiel negativ arv, så tildeles der midler til de næste store institutioner på listen med mange børn med potentiel negativ arv. Det betyder, at hvis der er stort sammenfald mellem de to typer, så vil antallet af store institutioner, der får midler, stige.

Dette vil betyde, at der ikke er enkelte institutioner/enheder, som kontinuerligt bliver ”eksperter” i social arv, mens andre ikke kan opnå denne kompetence, hvilket modvirker muligheden for at en bestemt gruppe børn koncentrerer sig i nogle bestemte institutioner / enheder. Tildelingsmetoden kan understøttes med, at det kræves af institutionerne/enhederne, at de evaluerer de indsatser de arbejder med og vidensdeler med andre institutioner / enheder. (jf. tidligere evalueringer af social kompensationspulje Børne- og Ungdomsudvalget 4/11-2009).

For at løfte og understøtte institutioner med mange udsatte familier foreslår forvaltningen, at institutioner, der modtager social kompensationspulje, forpligter sig til at deltage i kompetenceudvikling, netværkssamarbejde og læring i praksis gennem målrettet systematisk arbejde, som har vist sig at give resultater for børnene i familiepladserne.

Ydermere er det forvaltningens anbefaling, at den kommende udmøntning for social kompensationspulje foretages for en to-årig periode for at øge klyngernes og institutionernes budgetmæssige stabilitet, samt at øge kontinuiteten i det pædagogiske arbejde.

Forvaltningen vil, forudsat Børne- og Ungdomsudvalget vedtager høringen, påbegynde denne, således at der er en seks ugers høringsperiode. Det vil således være muligt at fremlægge resultatet af høringen primo december.