



Thomas Astrup Bæk og Marie Kjærgaard

Socioøkonomiske ressourcefordelingsmodeller på daginstitutionsområdet

Et overblik over kommunernes praksis



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

*Socioøkonomiske ressourcefordelingsmodeller på
daginstitutionsområdet – Et overblik over kommunernes
praksis*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2017

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7488-948-9
Projekt: 11174

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Daginstitutionsområdet tegner sig for en betydelig del af de kommunale serviceudgifter. Samtidig er det kendetegnende for området, at en meget stor andel af disse ressourcer disponeres og anvendes på det decentrale niveau i kommunerne – i de enkelte daginstitutioner. Formålet med denne undersøgelse er at afdække, hvordan og i hvilket omfang kommunerne anvender socioøkonomiske kriterier ved deres fordeling af ressourcer på daginstitutionsområdet. Undersøgelsen er finansieret af BUPLs Forskningsfond.

Det er hensigten, at undersøgelsens resultater kan anvendes i lokale drøftelser af socioøkonomiske ressourcefordelingskriterier i kommunerne.

Ud over forfatterne har stud.scient.soc. Astrid Marie Olsen, stud.scient.pol. Marie Fly Lindholt og stud.scient.pol. Marie Kiil Brøcker bidraget til projektet med grundig og kompetent bistand i forhold til arbejdet med dataindsamling og sammenfatning af datamaterialet.

Forfatterne
Januar 2017

Indhold

Resumé	5
1 Baggrund og formål.....	8
2 Undersøgelsesspørgsmål	10
3 Undersøgelserdesign og metode.....	13
3.1 Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse	14
3.2 Detaljeret afdækning i 20 kommuner	16
4 Resultater	19
4.1 Udbredelse og omfang	19
4.1.1 Udbredelse	19
4.1.2 Omfang.....	22
4.1.3 Betydning for budgetfordelingen	24
4.2 Socioøkonomiske kriterier og datagrundlag	29
4.2.1 Kriterier, baggrund og formål	30
4.2.2 Datakilder og beregningsgrundlag	31
4.3 Beregningsmetoder	34
4.3.1 Børnetælling ud fra socioøkonomiske indikatorer.....	34
4.3.2 Fordelingsnøgle på baggrund af en statistisk model	35
4.3.3 Fordeling af puljemidler efter vurdering/ansøgning	36
4.3.4 Fast tildeling til udvalgte institutioner	36
4.4 Styring af institutionernes ressourceanvendelse	36
4.4.1 Udmeldingen af de socioøkonomiske ressourcer	36
4.4.2 Krav og forventninger	39
4.4.3 Opfølgning.....	44
Litteratur	46
Bilag 1 Spørgeskema fra landsdækkende undersøgelse	47
Bilag 2 Struktureret spørgeguide	53

Resumé

Daginstitutionsområdet tegner sig for en betydelig del af de kommunale serviceudgifter. Samtidig er det kendetegnende for området, at en meget stor andel af disse ressourcer disponeres og anvendes på det decentrale niveau i kommunerne – i de enkelte daginstitutioner.

Fordelingen af ressourcer til kommunens daginstitutioner er i det store og hele et kommunalt anliggende. Kommunalpolitikere og forvaltningen skal altså selv vurdere, hvilke forhold der har betydning for daginstitutionernes udgiftsbehov og tage stilling til, hvordan ressourcefordelingen skal beregnes. Der har i de senere år været stigende fokus på, hvilken rolle socioøkonomiske forhold hos målgruppen (børnene) spiller i denne sammenhæng.

Formålet med denne undersøgelse er at afdække, hvordan og i hvilket omfang kommunerne anvender socioøkonomiske kriterier ved deres fordeling af ressourcer på daginstitutionsområdet. Undersøgelsen handler således ikke om, *hvor mange* ressourcer der afsættes til daginstitutionsområdet, men om *hvordan* disse ressourcer *fordeles* mellem institutionerne.

Undersøgelsen belyser fire overordnede temaer, som vedrører forskellige aspekter af kommunernes praksis:

1. **Udbredelse og omfang:** Hvor mange kommuner anvender socioøkonomiske fordelingskriterier og i hvor stort et omfang?
2. **Socioøkonomiske kriterier og datagrundlag:** Hvilke socioøkonomiske kriterier og hvilke data anvender kommunerne?
3. **Beregningsmetoder:** Hvordan beregner kommunerne de socioøkonomiske fordelinger?
4. **Styring af institutionernes ressourceanvendelse:** Hvordan og i hvilket omfang forsøger kommunerne at styre, hvordan daginstitutionerne anvender de midler, som fordeles efter socioøkonomiske kriterier?

Det er hensigten, at undersøgelsens resultater kan anvendes i lokale drøftelser i kommunerne af, hvorvidt der skal anvendes socioøkonomiske kriterier i ressourcefordelingen på daginstitutionsområdet, hvordan fordelingsmodellerne konkret kan indrettes, og hvordan de eventuelt skal finansieres.

Udbredelse og omfang

Undersøgelsen peger på, at fordeling af ressourcer til daginstitutionerne efter socioøkonomiske kriterier anvendes af forholdsvis mange kommuner. I alt har 42 % af kommunerne angivet, at de anvender en form for socioøkonomiske ressourcefordelingskriterier på daginstitutionsområdet. Der er dog ikke nødvendigvis tale om en decideret budgetberegningsmodel, i nogle af kommunerne sker fordelingen af de socioøkonomiske ressourcer fx ved vurdering eller ansøgning (se nedenfor om beregningsmetoder).

De kommuner, som fordeler ressourcer efter socioøkonomiske kriterier, fordeler typisk en mindre del af de decentrale ressourcer på denne måde. Kommunerne fordeler således mellem 1 og 10 % af ressourcerne efter socioøkonomiske kriterier¹. I de fleste af kommunerne er andelen dog på under 5 % af ressourcerne. Fordelingen efter socioøkonomiske forhold er oftest begrundet i en politisk beslutning enten i byrådet eller i det relevante fagudvalg. Finansieringen af de socioøkonomiske midler stammer primært fra en omlægning af midler fra andre, typisk centrale, special- eller støtteordninger eller fra statslige puljer målrettet daginstitutionsområdet.

¹ Der ses i denne opgørelse bort fra udgifter til ledelse, administration og bygninger.

Over halvdelen af kommunerne anvender *ikke* socioøkonomiske fordelingskriterier. Godt en tredjedel af de kommuner, som *ikke* fordeler midler efter socioøkonomiske forhold, vurderer, at der *ikke* er betydelige socioøkonomiske forskelle mellem kommunens daginstitutioner, eller at socioøkonomiske forhold *ikke* har væsentlig betydning for daginstitutionernes udgiftsbehov. Cirka en fjerdedel af de kommuner, som *ikke* fordeler midler efter socioøkonomiske forhold, har overvejelser om fremadrettet at indføre en sådan fordeling. Dette svarer til, at over en tredjedel af *alle* kommunerne i dag hverken anvender socioøkonomiske fordelingskriterier på daginstitutionsområdet, *eller* har overvejelser om at gøre det fremadrettet.

Socioøkonomiske kriterier og datagrundlag

Der er en vis variation i, hvilke kriterier der indgår i kommunernes vurdering af de socioøkonomiske forhold hos børnene i de enkelte daginstitutioner. Fem kriterier anvendes dog enkeltvis i mere end 50 % af de kommuner, som anvender socioøkonomiske fordelingskriterier. Der er tale om følgende kriterier:

- Antal eller andel børn af enlige forsørgere
- Antal eller andel indvandrere eller efterkommere efter indvandrere fra tredje verdenslande
- Forældrenes indkomstniveau
- Forældrenes uddannelsesniveau
- Forældrenes erhvervstilknytning.

Langt de fleste af kommunerne har selv udviklet deres model til fordeling af socioøkonomiske midler, og kriterierne er i nogle tilfælde behandlet og godkendt på det politiske niveau. I andre tilfælde fastlægges kriterierne administrativt.

De fleste kommuner anvender data fra Danmarks Statistik i deres modeller. Danmarks Statistik har mulighed for på institutionsniveau at opgøre, hvor mange børn der opfylder udvalgte kriterier. Denne information anvendes i mange kommuner som grundlag for den socioøkonomiske fordeling. Herudover anvender mange kommuner data fra egne it-systemer og databaser. Som befolkningsgrundlag for modellerne anvender de fleste kommuner karakteristika ved børn *indskrevet* i specifikke institutioner. En udbredt alternativ metode er at benytte børn, der bor i et bestemt geografisk område, fx et skoledistrikt, som befolkningsgrundlag.

Beregningsmetoder

Ud fra det indsamlede datamateriale kan der blandt kommunerne identificeres fire forskellige metoder til beregningen af de socioøkonomiske ressourcefordelinger:

Metode 1: 'Børnetælling ud fra socioøkonomiske indikatorer'

En metode, hvor kommunerne anvender en form for socioøkonomisk 'tælle-indikator' til at identificere antallet af 'udsatte' eller 'socialt belastede' i hver daginstitution. På baggrund heraf beregnes den enkelte institutions andel af børn, der opfylder de udvalgte kriterier, og midlerne fordeles efter denne relative fordeling.

Metode 2: 'Fordelingsnøgle på baggrund af statistisk model'

Denne fordelingsmetode anvender en statistisk model til at vægte de socioøkonomiske forhold, der indgår i modellen. De vægtede kriterier indgår på forskellig vis i den endelige fordeling

Metode 3: 'Fordeling af puljemidler efter vurdering/ansøgning'

I denne model fordeles de socioøkonomiske midler til institutionerne efter ansøgning fra institutionerne selv eller efter et individuelt skøn foretaget af ledere og/eller pædagogiske konsulenter i forvaltningen

Metode 4: 'Fast tildeling til udvalgte institutioner'.

Denne model tildeler ekstra ressourcer til enkelte udvalgte institutioner i kommunen. Institutionerne befinder sig typisk i områder med særlige boligsociale udfordringer og/eller med mange børn af anden etnisk herkomst.

Styring af institutionernes ressourceanvendelse

Kommunerne er mere tilbøjelige til at tildele de *socioøkonomiske* ressourcer som et antal stillinger (normeringer), end det er tilfældet for deres *samlede* ressourcefordelinger til daginstitutionerne. Dette kan indikere, at kommunerne i højere grad søger at målrette de socioøkonomiske midler til mere pædagogisk personale.

Samlet set er der en tendens til, at kommunerne tillader mindre fleksibilitet i anvendelsen af de *socioøkonomiske* midler, end det er tilfældet for de *samlede* ressourcefordelinger på daginstitutionsoverområdet. For de samlede ressourcefordelinger har de decentrale enheder i ca. 85 % af kommunerne en høj grad af frihed til at anvende de tildelte ressourcer fleksibelt på tværs af forskellige formål inden for enhedens samlede drift. For de socioøkonomiske fordelinger er den tilsvarende andel ca. 60 %. Cirka halvdelen af de kommuner, som anvender socioøkonomiske ressourcefordelingskriterier, lægger en form for bindinger i form af krav eller forventninger på institutionernes konkrete anvendelse af de socioøkonomiske ressourcer.

I forhold til det nærmere indhold af de krav, som nogle kommuner stiller til anvendelsen af de socioøkonomiske midler, giver det mening at skelne mellem fire styringstyper. Styringstype 1 karakteriserer kommuner, som har opstillet krav til både det ressourcemæssige input og indholdet af den pædagogiske ydelse, som leveres for ressourcerne. Kommuner af styringstype 2 har opstillet inputkrav, men har ikke formuleret krav til indholdet af den pædagogiske ydelse. Kommuner af styringstype 3 har formuleret krav til indholdet af den pædagogiske ydelse men har ikke opstillet inputkrav. Endelig har kommuner med styringstype 4 hverken opstillet inputkrav eller krav til indholdet af den pædagogiske ydelse. Inputkravene består typisk i krav om, at ressourcerne anvendes på pædagogisk personale. Nogle kommuner kræver yderligere, at ressourcerne anvendes på uddannede pædagoger. Kravene til indholdet af de pædagogiske ydelser handler typisk om, at ressourcerne skal bruges på inklusionsindsatser, tidlig forebyggelse og AKT²-medarbejdere.

Cirka 60 % af de kommuner, som stiller en form for krav til den konkrete anvendelse af de socioøkonomiske midler, angiver, at de også foretager opfølgning på, om de decentrale enheder lever op til disse krav.

Undersøgelsens data og metode

Undersøgelsen er gennemført i tre faser. Fase 1 bestod i en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse hos alle landets 98 kommuner med en svarandel på 80 %. Fase 2 bestod i en detaljeret afdækning af udvalgte emner i 20 udvalgte kommuner, gennemført som strukturerede telefoninterview. I fase 3 er der sket en sammenfatning af data fra de to første undersøgelsesfaser i en samlet afdækning.

² Adfærd, Kontakt og Trivsel.

1 Baggrund og formål

Daginstitutionsområdet tegner sig for en betydelig del af de kommunale serviceudgifter. Samtidig er det kendetegnende for området, at en meget stor andel af disse ressourcer disponeres og anvendes på det decentrale niveau i kommunerne – i de enkelte daginstitutioner.

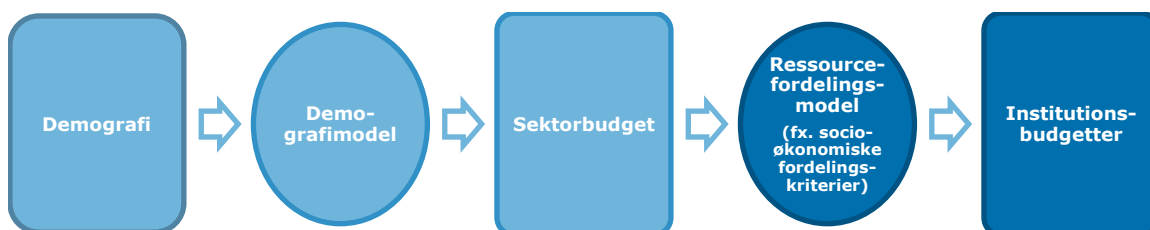
Fordelingen af ressourcer til kommunens daginstitutioner er i det store og hele et kommunalt anliggende. Kommunalpolitikkerne og forvaltningen skal altså selv vurdere, hvilke forhold der har betydning for daginstitutionernes udgiftsbehov og tage stilling til, hvordan ressourcefordelingen skal beregnes. Der har i de senere år været stigende fokus på, hvilken rolle socioøkonomiske forhold hos målgruppen (børnene) spiller i denne sammenhæng.

I forlængelse heraf er formålet med denne undersøgelse at afdække, hvordan og i hvilket omfang kommunerne anvender socioøkonomiske kriterier i deres *ressourcefordelingsmodeller* på daginstitutionsområdet.

En *ressourcefordelingsmodel* forstås i denne sammenhæng som de beregningsprincipper og mekanismer, som kommunerne anvender ved fordelingen af ressourcer til de decentrale budgetansvarsheder på området. De decentrale budgetansvarsheder kan fx være dagtilbud med fælles ledelse for en række fysisk adskilte daginstitutioner eller individuelle daginstitutioner på én enkelt adresse. Det afhænger af den enkelte kommunes organisering. I den resterende del af rapporten refereres der dog i begge tilfælde til de decentrale budgetansvarsheder som "daginstitutioner".

Ressourcefordelingsmodellerne adskiller sig fra de *demografimodeller*, som mange kommuner anvender til at regulere det samlede sektorbudget på dagtilbudsområdet, ved ændringer i befolkningssammensætningen (Nørgaard et al. 2012). Relationen mellem demografimodel, sektorbudget og ressourcefordelingsmodel er illustreret i Figur 1.1. Hvor demografimodellen har betydning for, *hvor mange* ressourcer der afsættes til daginstitutionsområdet, handler udformningen af ressourcefordelingsmodellerne som udgangspunkt kun om, *hvordan* disse ressourcer *fordeles* mellem institutionerne.

Figur 1.1 Sammenhæng mellem demografimodel og ressourcefordelingsmodel



Socioøkonomiske fordelingskriterier forstås i undersøgelsen som et element i ressourcefordelingsmodellen, der differentierer fordelingen af ressourcer til de decentrale budgetansvarsheder efter de socioøkonomiske forhold hos børnene og/eller deres forældre. Dette indebærer eksempelvis, at budgetfordelingen til de decentrale budgetansvarsheder ikke kun afhænger af antallet af indskrevne børn, men også af, hvilken socioøkonomisk baggrund børnene har. Undersøgelsen har altså fokus på, hvordan socioøkonomiske forhold har betydning for de fordelingsmæssige aspekter af kommunernes ressourcestyring på daginstitutionsområdet. I den resterende del af rapporten benævnes de ressourcer, som fordeles til daginstitutionerne efter

socioøkonomiske kriterier, som "de socioøkonomiske ressourcer" eller "de socioøkonomiske midler".

Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte ressourcefordelingsmodeller for daginstitutioner målrettet 0-5-årige børn på almenområdet. Undersøgelsen omfatter således ikke fordelingsprincipper for eksempelvis specialbørnehaver. Dagplejeområdet indgår heller ikke i undersøgelsen.

Rapportens afdækning af kommunernes brug af socioøkonomiske kriterier udgør første del af en samlet undersøgelse af kommunernes ressourcefordelingsmodeller og tidlige sociale indsatser på daginstitutionsområdet. Undersøgelsens anden del består af en dybdegående kvalitativ analyse af, hvordan ressourcefordelingsmodeller i praksis kobles til tidlige pædagogiske sociale indsatser i daginstitutionerne. Anden del af undersøgelsen udgives i en særskilt rapport i foråret 2017.

Læsevejledning

Rapporten indledes med en gennemgang af de nærmere undersøgelsesspørgsmål, som er afdækket (kapitel 2). Herefter præsenteres undersøgelsesdesignet og de metoder, der er anvendt til at besvare undersøgelsesspørgsmålene (kapitel 3). I kapitel 4 præsenteres undersøgelsesresultaterne.

2 Undersøgelsesspørgsmål

Afdækningen af kommunernes brug af socioøkonomiske fordelingskriterier belyser fire overordnede temaer, som vedrører forskellige aspekter af kommunernes praksis, jf. boksen nedenfor. Under hvert tema er der formuleret en række undersøgelsesspørgsmål. Indholdet i de fire temaer samt undersøgelsesspørgsmålene gennemgås i dette kapitel.

Undersøgelsens fire overordnede temaer

- 1) Udbredelse og omfang
- 2) Socioøkonomiske kriterier og datagrundlag
- 3) Beregningsmetoder
- 4) Styringen af institutionernes ressourceanvendelse

Denne undersøgelse er os bekendt den første kortlægning af kommunernes brug af socioøkonomiske resourcefordelingskriterier på daginstitutionsområdet. Der er tidligere gennemført analyser, som på baggrund af statistiske analyser vurderer forskelle i udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge (Heinesen & Husted 2010; Jordan et al. 2015). Disse analyser indeholder dog ikke afdækning af den faktiske praksis i kommunerne. Derfor er der ikke mulighed for at lade undersøgelsen tage udgangspunkt i eksisterende forskningsviden på området. På den baggrund har kriteriet for KORAs udvælgelse af de konkrete temaer og undersøgelsesspørgsmål været et ønske om at afdække forhold, som vurderes at have interesse og relevans i forbindelse med lokale drøftelser i kommunerne af, om der skal anvendes socioøkonomiske kriterier i resourcefordelingen på daginstitutionsområdet, hvordan fordelingsmodellerne konkret kan indrettes, og hvordan de eventuelt skal finansieres.

I formuleringen af undersøgelsesspørgsmålene har vi desuden taget udgangspunkt i KORAs praktiske erfaringer fra udvikling af socioøkonomiske resourcefordelingsmodeller på skoleområdet (bl.a. Bæk & Petersen 2016) og analyser af socioøkonomiske udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge.

Det bemærkes, at der er lagt vægt på at *beskrive* variationerne i kommunernes praksis. Undersøgelsen sigter derimod ikke på at *forklare*, hvorfor forskellene forekommer. Undersøgelsen indeholder heller ikke en vurdering af, om bestemte kommunale praksisser er mere hensigtsmæssige end andre.

Tema 1: Udbredelse og omfang

De grundlæggende spørgsmål vedrørende kommunernes anvendelse af socioøkonomiske resourcefordelingskriterier er, hvor mange kommuner der anvender sådanne kriterier, samt hvor stor en andel af kommunernes ressourcer på daginstitutionsområdet der fordeles efter dem. I forlængelse heraf er det søgt afdækket, hvilke overordnede begrundelser eller formål kommunerne har haft ved fastlæggelsen af netop dette niveau for de socioøkonomiske ressourcer. Endelig er det væsentligt at afdække, i hvor høj grad fordelingsmekanismerne differentierer de socioøkonomiske ressourcer mellem daginstitutionerne i de enkelte kommuner.

Under temaet "udbredelse og omfang" har KORA således undersøgt fire spørgsmål:

- Hvor udbredt er anvendelsen af socioøkonomiske resourcefordelingskriterier på daginstitutionsområdet i kommunerne?

- Hvor stor en del af de tildelte ressourcer er fordelt efter socioøkonomiske kriterier?
- Hvordan har den enkelte kommune fastlagt omfanget af de ressourcer, som fordeles efter socioøkonomiske kriterier?
- Hvor stor økonomisk forskel skaber differentieringen efter socioøkonomiske kriterier mellem daginstitutionerne?

Tema 2: Socioøkonomiske kriterier og datagrundlag

De tre øvrige temaer drejer sig primært om, *hvordan* fordelingen af ressourcer efter socioøkonomiske kriterier fungerer.

Et centralt spørgsmål i denne sammenhæng er, *hvilke* socioøkonomiske forhold der inddrages ved fordelingen af ressourcerne. Det er ligeledes relevant at undersøge, hvilke overvejelser, formål eller kriterier der ligger bag udvælgelsen af de konkrete socioøkonomiske kriterier. I et mere teknisk perspektiv afdækkes det også, hvilket datagrundlag kommunerne anvender, når de socioøkonomiske forhold blandt børnene i de enkelte daginstitutioner vurderes.

Under temaet "socioøkonomiske kriterier og datagrundlag" har KORA undersøgt fire spørgsmål:

- Hvilke forhold indgår i de socioøkonomiske fordelingskriterier?
- Hvordan er de socioøkonomiske fordelingskriterier udvalgt og fastlagt?
- Hvilke(n) datakilde(r) anvendes til vurdering af de socioøkonomiske forhold?
- Hvilket befolkningsgrundlag anvendes ved vurdering af budgetenhedernes socioøkonomiske forhold?

Tema 3: Beregningsmetoder

Det tredje tema vedrører, hvordan kommunerne konkret omsætter deres socioøkonomiske kriterier og datagrundlag til en beregning af de socioøkonomiske ressourcer, som tildeles den enkelte daginstitution.

Under temaet "beregningsmetoder" er tre spørgsmål undersøgt:

- Hvordan beregnes budgetenhedernes socioøkonomiske belastning?
- Hvordan vægtes de socioøkonomiske forhold indbyrdes i fordelingsmodellen?
- Hvad er begrundelsen for kommunens vægtning af de socioøkonomiske forhold i fordelingsmodellen?

Tema 4: Styling af institutionernes ressourceanvendelse

Det fjerde tema vedrører, i hvilket omfang kommunerne fra forvaltningens side søger at styre, hvordan de socioøkonomiske ressourcer anvendes af daginstitutionerne. Det er undersøgt, hvordan kommunerne anvender forskellige typer af bindinger på daginstitutionernes anvendelse af ressourcerne. Bindinger kan bestå i, at der formuleres generelle forventninger til anvendelsen af midlerne eller i deciderede krav til anvendelsen. Det er også undersøgt, hvordan ressourcerne konkret udmeldes til daginstitutionerne. Det afdækkes her, hvorvidt det ved resourceudmeldingen er synligt for institutionerne, hvor mange ressourcer der er tildelt ud fra socioøkonomiske kriterier, samt hvorvidt ressourcerne udmeldes og styres via normerings- eller lønsumsstyring. Endelig ses der på, i hvilket omfang kommunernes forvaltninger følger op på, hvordan institutionerne i praksis har anvendt de ressourcer, som er tildelt på baggrund af socioøkonomiske kriterier.

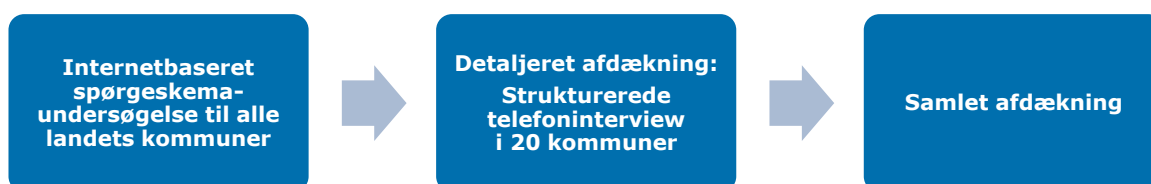
Under temaet "styring af institutionernes ressourceanvendelse" er seks spørgsmål undersøgt:

- Tildeles de socioøkonomiske ressourcer overvejende som en samlet budgetsum eller i form af normeringer?
- Er de ressourcer, som er fordelt ud fra socioøkonomiske kriterier, specificeret i budgetudmeldingen til de decentrale budgetansvarlige?
- Er der tilkendegivet særlige krav eller forventninger til, hvordan de socioøkonomiske ressourcer skal anvendes?
- Må de decentrale budgetansvarsheder anvende ressourcer tildelt efter socioøkonomiske kriterier på andre formål?
- Hvad er indholdet af eventuelle krav eller forventninger til daginstitutionernes anvendelse af de socioøkonomiske ressourcer?
- (Hvordan) følges der op på, hvordan ressourcer tildelt efter socioøkonomiske kriterier anvendes?

3 Undersøgellesdesign og metode

Undersøgelses design og metode er fastlagt med henblik på at besvare de undersøgelses-spørgsmål, som er beskrevet i kapitel 2. Undersøgelsen er gennemført i tre faser, jf. Figur 3.1. Fase 1 bestod i en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse hos alle landets 98 kommuner, mens fase 2 bestod i en detaljeret afdækning af udvalgte emner i 20 udvalgte kommuner, gennemført som strukturerede telefoninterview. Fase 3 sammenfatter data fra de to første undersøgelsesfaser i en samlet afdækning.

Figur 3.1 Skitse over undersøgelsen



Styrken ved den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse er, at den tegner et bredt og repræsentativt billede af brugen af socioøkonomiske resourcefordelingskriterier på tværs af kommunerne. Svagheden er, at spørgeskemaformatet giver begrænsede muligheder for at afdække de nærmere detaljer ved kommunernes brug af socioøkonomiske fordelingskriterier. Dette skyldes hovedsageligt den betydelige variation i organisationsformer og lokal styringsmæssig sprogbrug, som forekommer på tværs af kommunerne. Disse forskelle gør det vanskeligt at indsamle meget detaljerede oplysninger om beregningstekniske og styringsmæssige forhold ud fra enslydende spørgsmålsformuleringer i alle landets kommuner. Det landsdækkende spørgeskema har derfor kunnet tilvejebringe sammenlignelige data for et stort antal kommuner, men på et forholdsvis overordnet niveau.

En række mere detaljerede undersøgelsesspørgsmål kunne således ikke afdækkes via spørgeskemaet, men blev i stedet belyst i den detaljerede afdækning af praksis i 20 udvalgte kommuner, som anvender socioøkonomiske resourcefordelingskriterier. Styrken ved den detaljerede afdækning er, at den gør det muligt at få et billede af, hvilke typer af praksisser som forekommer hos kommunerne på de områder, som vanskeligt lader sig afdække i et spørgeskemaformat. Svagheden ved den detaljerede afdækning er, at den er resourcekrævende og derfor ikke kunne gennemføres i alle kommuner. Derfor skal man være mere forsigtig med at bruge resultaterne til at tegne et billede af udbredelsen af bestemte typer af praksis.

I Tabel 3.1 er vist en oversigt over de forskellige undersøgelsesspørgsmål, samt hvorvidt de primært er afdækket via data fra den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse eller den detaljerede afdækning i 20 kommuner.

Tabel 3.1 Temaer, undersøgelsesspørgsmål og primære datakilde til afdækning af de enkelte undersøgelsesspørgsmål

Temaer	Undersøgelsesspørgsmål	Afdækkes primært via landsdækkende spørgeskema	Afdækkes primært via detaljeret afdækning i 20 kommuner
Udbredelse og omfang	Hvor udbredt er anvendelsen af socioøkonomiske resourcefordelingskriterier på daginstitutionsområdet i kommunerne?	X	
	Hvor stor en del af de tildelte ressourcer er fordelt efter socioøkonomiske kriterier?		X
	Hvordan har kommunen fastlagt omfanget på de ressourcer, som fordeles efter socioøkonomiske kriterier?		X
	Hvor stor forskel skaber differentieringen efter socioøkonomiske kriterier mellem daginstitutionerne?		X
Socioøkonomiske kriterier og datagrundlag	Hvilke forhold indgår i de socioøkonomiske fordelingskriterier?	X	
	Hvordan er de socioøkonomiske fordelingskriterier udvalgt og fastlagt?		X
	Hvilke(n) datakilde(r) anvendes til vurdering af de socioøkonomiske forhold?	X	
	Hvilket befolkningsgrundlag anvendes ved vurdering af budgetenhedernes socioøkonomiske forhold?	X	
Beregningsmetode	Hvordan vægtes de socioøkonomiske forhold indbyrdes i fordelingsmodellen?		X
	Hvordan beregnes budgetenhedernes socioøkonomiske belastning?		X
	Hvad er grundlaget/begrundelsen for kommunens vægtning af de socioøkonomiske forhold i fordelingsmodellen?		X
Styring af institutionernes ressourceanvendelse	Tildeles de socioøkonomiske ressourcer overvejende som en samlet budgetsum eller i form af normeringer?	X	
	Er de ressourcer, som er fordelt ud fra socioøkonomiske kriterier, specificeret i budgetudmeldingen til de decentrale budgetansvarlige?	X	
	Er der tilkendegivet særlige krav eller forventninger til, hvordan de socioøkonomiske ressourcer skal anvendes?	X	
	Må de decentrale budgetansvarsheder anvende ressourcer tildelt efter socioøkonomiske kriterier på andre formål?	X	
	Hvad er indholdet af eventuelle krav eller forventninger til daginstitutionernes anvendelse af de socioøkonomiske ressourcer?		X
	(Hvordan) følges der op på, hvordan ressourcer tildelt efter socioøkonomiske kriterier anvendes?		X

3.1 Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse

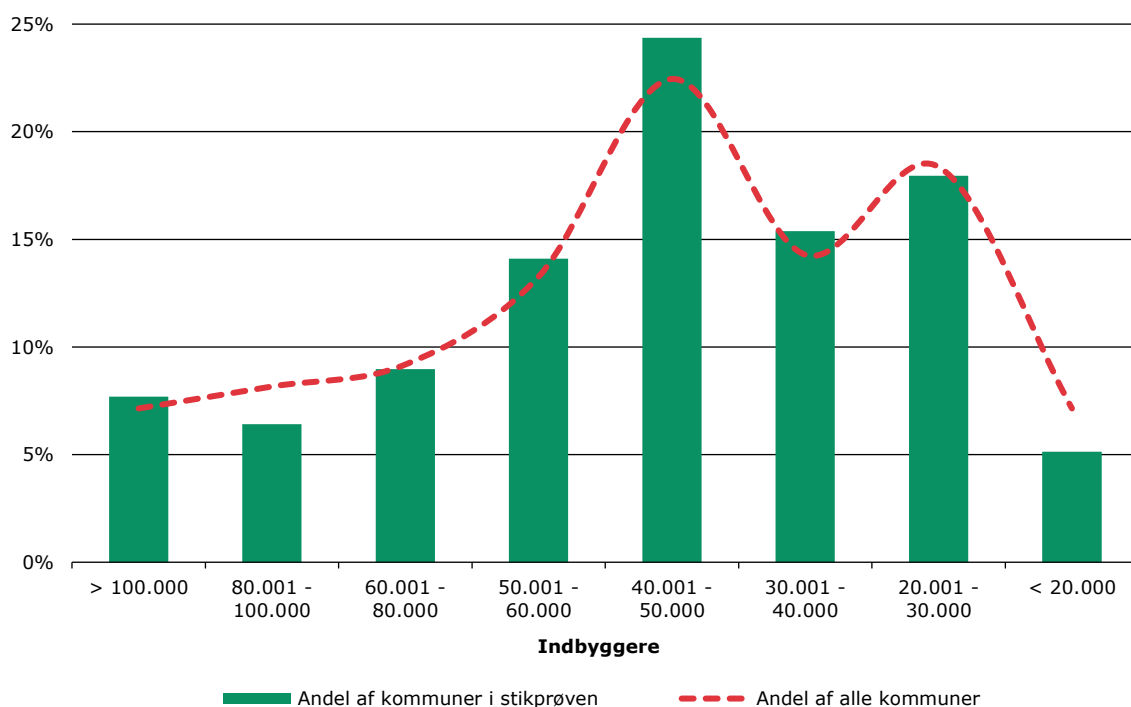
Undersøgelser er gennemført som et webbaseret spørgeskema udsendt til alle landets 98 kommuner. Spørgeskemaet er udsendt til kommunernes økonomidirektører. Økonomidirektørerne er blevet opfordret til at videresende spørgeskemaet til den kontorchef eller sektionsleder, som har det praktiske og tekniske ansvar for beregning og udmelding af de decentrale budgetter på dagtilbudsområdet i kommunerne. Vi vurderer, at vi herved får svar fra de fagpersoner i

forvaltningerne, som har den mest præcise viden om indretningen af socioøkonomiske fordelingsmodeller i kommunen. Dataindsamlingen er gennemført i perioden juni til august 2016. Forud for udsendelsen er spørgeskemaet pilottestet hos fire kommuner.

Der er i alt modtaget svar fra 78 af de 98 kommuner, svarende til en svarandel på 80 %. En svarandel på 80 % af den population (alle danske kommuner), som vi ønsker at udtale os om, giver i udgangspunktet stærke muligheder for at generalisere resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen til alle kommunerne. Vi har vurderet de 78 kommuners repræsentativitet i forhold til det samlede kommunelandskab ud fra kommunernes størrelse og samlede socioøkonomiske belastning. Efter vurdering af disse forhold (se nedenfor) er vores konklusion fortsat, at der er tale om et datamateriale, som i høj grad er anvendeligt til at udtale sig om kommunerne som helhed.

Figur 3.2 illustrerer stikprøvens repræsentativitet i forhold til kommunernes størrelse. De grønne søjler i figuren viser fordelingen af de 78 kommuner i stikprøven, mens den røde kurve viser fordelingen for alle 98 kommuner. Som det fremgår, svarer fordelingen i stikprøven generelt til fordelingen for alle kommuner. Der er dog en lille tendens til, at de mindste kommuner er underrepræsenteret i stikprøven, mens den store mellemgruppe af kommuner med 40.000-50.000 indbyggere er en smule overrepræsenteret.

Figur 3.2 Stikprøvens repræsentativitet i forhold til kommunestørrelse



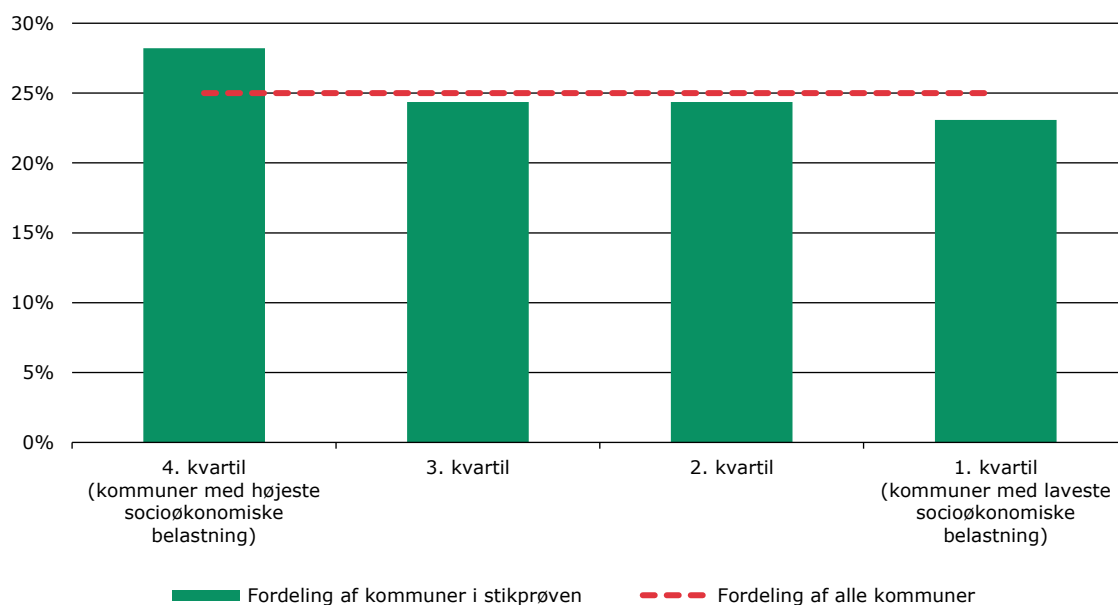
Note: n=78.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse og Sundheds- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

Figur 3.3 illustrerer stikprøvens repræsentativitet i forhold til kommunernes socioøkonomiske belastning. Den socioøkonomiske belastning er målt ved Social- og Indenrigsministeriets generelle socioøkonomiske indeks. Kommunerne er inddelt i kvartiler efter deres socioøkonomiske indekssværdi. 1. kvartil består af de 25 % af kommunerne, som har den laveste socioøkonomiske belastningsgrad, mens 4. kvartil består af de 25 %, som har den højeste belastningsgrad. Den røde linje illustrerer, at landets 98 kommuner fordeler sig med 25 % i hvert kvartil.

For de 78 kommuner i stikprøven er der kun mindre afvigelser fra denne fordeling. Som det fremgår af figuren, er de socioøkonomisk mindst belastede kommuner en smule underrepræsenteret blandt de 78 kommuner, mens de mest belastede kommuner er en smule overrepræsenteret.

Figur 3.3 Stikprøvens repræsentativitet i forhold til socioøkonomisk belastning



Note: n=78.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse og Sundheds- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal (Noegletal.dk).

Det fulde spørgeskema med de konkrete spørgsmålsformuleringer fremgår af Bilag 1. De enkelte spørgsmålsformuleringer er i relevant omfang gengivet og diskuteret i forbindelse med præsentationen af resultaterne i kapitel 4.

Et enkelt centralt element i spørgeskemaet kræver dog en yderligere uddybning. Det har været helt centralt for undersøgelsen at kunne identificere de kommuner, som anvender en form for socioøkonomiske fordelingskriterier. Dette skyldes, at afdækning af udbredelsen af sådanne kriterier i sig selv er et vigtigt undersøgelsesspørgsmål, men også at kommunernes svar på dette spørgsmål har været lagt til grund for udvælgelsen af de 20 kommuner til den detaljerede afdækning. Vigtigheden af dette forhold har gjort, at vi har anvendt tre forskellige spørgsmålsformuleringer til at afdække det. Kommunernes svar og kommentarer til det ene af spørgsmålene har dog gjort, at vi samlet set vurderer, at dette spørgsmål ikke kan anvendes som en valid indikator i forhold til undersøgelsesspørgsmålet. Afrapporteringen er derfor baseret på de resterende to spørgsmålsformuleringer (se afsnit 4.1.1 for præsentation af spørgsmålene).

3.2 Detaljeret afdækning i 20 kommuner

Formålet med anden fase af undersøgelsen er at belyse de forskningsspørgsmål, som ikke kan afdækkes tilstrækkeligt i det landsdækkende spørgeskema. Herudover supplerer den detaljerede afdækning det landsdækkende spørgeskema ved at uddybe og validere kommunernes spørgeskemabesvarelser.

De kommuner, som er interviewet i forbindelse med den detaljerede afdækning, er udvalgt blandt de kommuner, der i spørgeskemaet angav, at de anvender socioøkonomiske kriterier i deres fordeling af ressourcer. Det skyldes, at formålet med den detaljerede afdækning er at få et mere detaljeret billede af, hvilke typer af praksisser som forekommer hos kommuner med socioøkonomiske fordelingskriterier. Der er dog udvalgt en enkelt kommune, som har angivet i spørgeskemaet, at den ikke bruger socioøkonomiske fordelingskriterier, men har skrevet, at kommunen har en pulje, der kan søges af kommunens institutioner. Da puljetildeling er interessant at afdække som et eksempel på, hvordan kommunerne anvender socioøkonomiske ressourcer, er denne kommune også udvalgt til interview.

Der er i alt udvalgt 20 kommuner til den detaljerede afdækning, svarende til ca. halvdelen af de kommuner, som i spørgeskemaet har angivet, at de anvender socioøkonomiske fordelingskriterier. Ved udvælgelsen af de 20 kommuner er der taget hensyn til at udvælge kommuner med forskellige svar vedrørende det styringsmæssige tema. Dette er gjort for at sikre, at vi, inden for de kommuner som anvender socioøkonomiske fordelingskriterier, får afdækket forskellige tilgange til styringen af ressourceanvendelsen. Den socioøkonomiske sammensætning i de 20 udvalgte kommuner ligger forholdsvis tæt på sammensætningen blandt de kommuner i den samlede stikprøve, som anvender socioøkonomiske fordelingskriterier. I forhold til kommunestørrelsen er de store kommuner (over 80.000 indbyggere) overrepræsenteret blandt de 20 kommuner, mens de mindste kommuner (under 20.000 indbyggere) og midtergruppe-kommunerne (40-60.000 indbyggere) er en smule underrepræsenteret.

I hver kommune er der gennemført interview med en eller to udvalgte medarbejdere (fagkonsulenter, pædagogiske konsulenter, dagtilbudsledere eller økonomimedarbejdere). Det er tilstræbt, at den person, som har udfyldt spørgeskemaet, er interviewet i undersøgelsen. Derudover har det i nogle kommuner været nødvendigt at foretage yderligere et interview, hvis viden om den socioøkonomiske fordelingsmodel har været spredt på to medarbejdere (typisk en økonomikonsulent og en fagkonsulent).

Interviewene er gennemført som strukturerede interview med udgangspunkt i en fast spørgeguide, som indeholder både lukkede og åbne svarkategorier. De to spørgsmålstyper supplerer hinanden, idet de både sikrer en struktureret dataindsamling og muligheden for at indsamle oplysninger om særlige forhold, der er vanskelige at afdække via lukkede svarkategorier. Spørgsmålene i spørgeguiden er formuleret med henblik på at opnå detaljeret viden om en række emner, som det er vanskeligt at afdække i spørgeskemaundersøgelsen, heriblandt omfanget af de socioøkonomiske ressourcer, hvilken type model der anvendes til fordelingen, hvordan fordelingsmodellen beregnes, hvilke krav der stilles til anvendelsen af ressourcerne mv. Udgangspunktet for interviewene er en generisk spørgeguide, der er anvendt som skabelon for interviewet i alle kommuner. Herefter er spørgeguiden tilpasset den enkelte kommune, bl.a. ud fra de svar, som kommunen har givet i spørgeskemaet. Den generiske spørgeguide kan ses i Bilag 1.

Anvendelsen af telefoninterview gør det muligt løbende at foretage sikring og validering af, at svarpersonerne har forstået spørgsmålene korrekt. Data fra interviewene er kodet i NVivo efter foruddefinerede kategorier svarende til de relevante undersøgelsesspørgsmål. Denne fremgangsmåde gør det muligt at sammenligne kommunernes svar på de forskellige spørgsmål på en systematisk og overskuelig måde.

For spørgsmålene i boksen nedenfor er der foretaget en systematisk kondensering af kommunernes svar med henblik på at identificere tværgående typer, modeller og begrundelser. Kondenseringen er først sket eksplorativt for at afdække, hvilke relevante emner der optrådte i interviewene. På baggrund af emnerne er interviewdata kodet igen for at bekræfte, hvordan

kommunerne forholder sig til de pågældende emner. Svarene på de øvrige spørgsmål i spørgeguiden er anvendt som supplerende materiale til fortolkning og uddybning af kommunens svar på spørgsmålene i spørgeskemaet.

Spørgsmål, som er analyseret gennem systematisk kondensering af data

- Hvordan er de socioøkonomiske kriterier udvalgt og fastlagt?
- Hvordan vægtes de socioøkonomiske forhold indbyrdes i modellen?
- Hvad er begrundelsen for kommunens vægtning af de socioøkonomiske forhold indbyrdes i modellen?
- Hvordan beregnes budgetenhedernes socioøkonomiske belastning?
- Er der tilkendegivet særlige krav til, hvordan ressourcerne tildelt ud fra socioøkonomiske kriterier skal anvendes?
- (Hvordan) følges der op på, hvordan ressourcer tildelt efter socioøkonomiske kriterier anvendes?

Telefoninterviewene er suppleret af en dataindsamling for hver kommune, hvor der så vidt muligt er indhentet information om kommunens budgetfordeling på institutionsniveau såvel samlet som særskilt for de socioøkonomiske midler. Desuden er der indhentet oplysninger om antallet af indskrevne på institutionsniveau opdelt på 0-2-årige og 3-5-årige. På baggrund heraf er det for hver institution beregnet, hvor stort et beløb institutionen modtager pr. barn, tildelt efter socioøkonomiske kriterier, samt hvor stor en andel af det samlede budget på daginstitutionsområdet de socioøkonomiske midler udgør. Så vidt muligt er det samlede budget opgjort uden indregning af udgifter til bygningsdrift og administration.

Efter denne gennemgang af analysens design og metode ser vi i kapitel 4 nærmere på undersøgelsens resultater.

4 Resultater

Kapitlet præsenterer undersøgelsens resultater. Præsentationen er struktureret ud fra de fire undersøgelsestemaer, som blev beskrevet i kapitel 2.

4.1 Udbredelse og omfang

Afsnittet rapporterer resultaterne vedrørende udbredelsen og omfanget af kommunernes brug af socioøkonomiske resourcefordelingskriterier på daginstitutionsområdet. Først gennemgås de overordnede resultater vedrørende udbredelsen. Herefter behandles omfanget af de socioøkonomiske midler, forstået som deres andel af daginstitutionernes samlede ressourcer. Endelig beskrives det, hvilken grad af ressourcemæssig differentiering kommunerne anvender ved fordelingen af de socioøkonomiske midler.

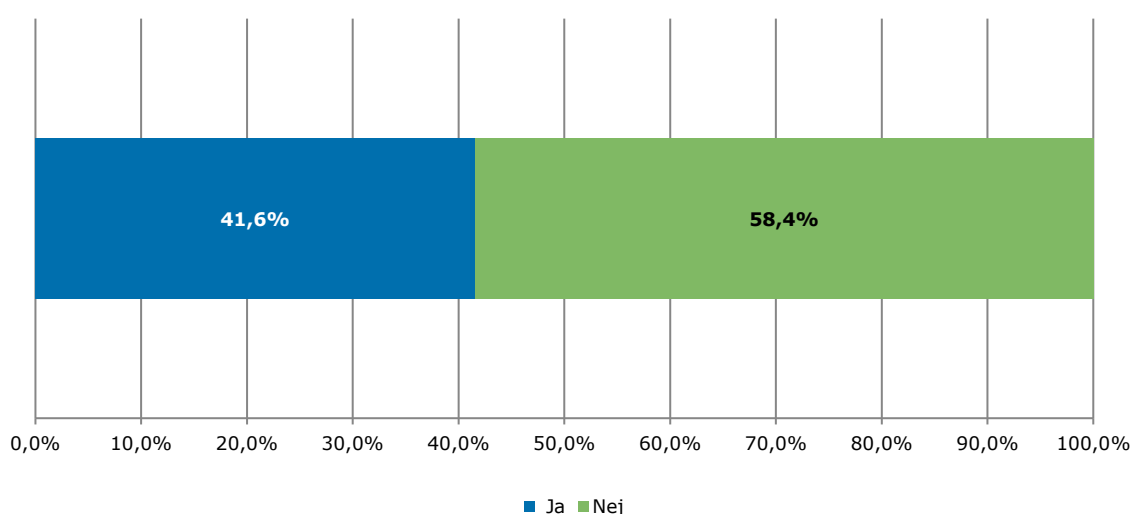
4.1.1 Udbredelse

Kommuner, der anvender socioøkonomiske kriterier i resourcefordelingen

Udbredelsen af socioøkonomiske resourcefordelingskriterier på dagtilbudsområdet er opgjort via kommunernes svar på to spørgsmål i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

Kommunerne er for det første blevet bedt om at angive, hvorvidt hele eller dele af ressourcefordelingen til de decentrale enheder på daginstitutionsområdet tager højde for de socioøkonomiske forhold hos børnene og/eller deres forældre, således at enheder med relativt mange børn med svag social baggrund tildeles flere midler. Fordelingen af kommunernes svar er vist i Figur 4.1. Som det fremgår, angiver ca. 42 %, at ressourcefordelingen tager højde for socioøkonomiske forhold.

Figur 4.1 Tager (hele eller dele af) ressourcefordelingen til de decentrale enheder på daginstitutionsområdet højde for de socioøkonomiske forhold hos børnene og/eller deres forældre, således at enheder med relativt mange børn med svag social baggrund tildeles flere midler?

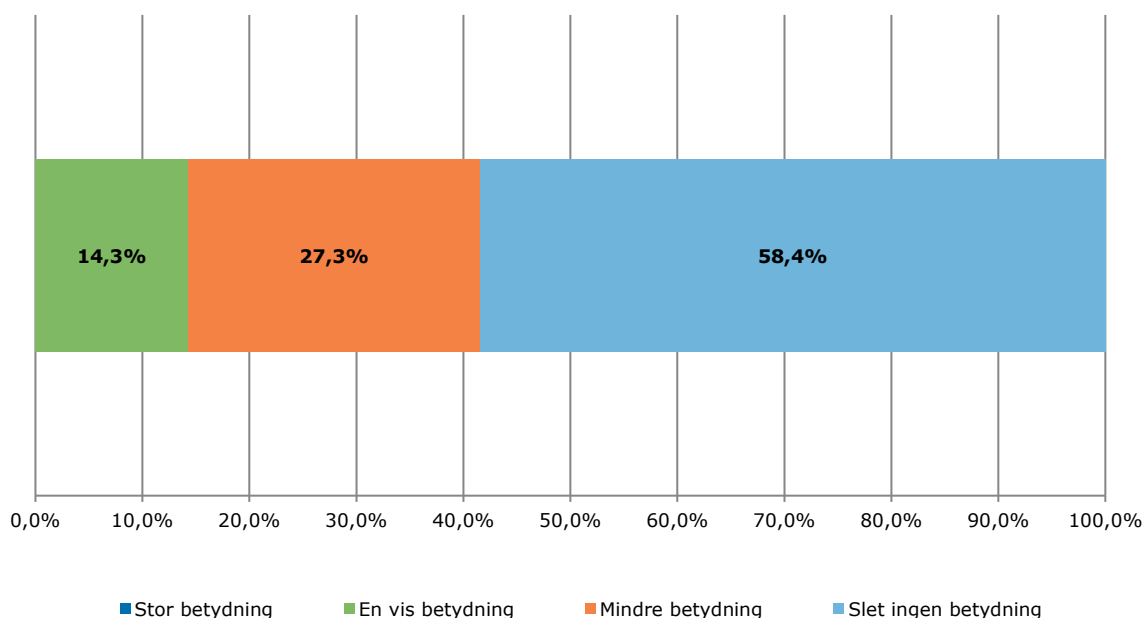


Note: n=77

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

For det andet er kommunerne blevet spurgt om, hvor stor betydning socioøkonomiske forhold har for, hvordan ressourcerne fordeles mellem de decentrale enheder på daginstitutionsområdet. Spørgsmålet er stillet til samtlige kommuner og altså ikke kun til de kommuner, som har svaret "ja" til spørgsmålet i Figur 4.1. Svarfordelingen er vist i Figur 4.2. Det ses, at ca. 58 % af kommunerne i undersøgelsen svarer, at socioøkonomiske forhold "slet ingen betydning" har for fordelingen af ressourcer på området. De resterende ca. 42 % angiver således, at socioøkonomiske forhold har en betydning for resourcefordelingen. Således angiver ingen af kommunerne, at socioøkonomiske forhold har "stor betydning", 14% angiver, at de har "en vis betydning", og 27 % at de har "mindre betydning". Forskellen mellem, hvor stor betydning kommunerne har angivet for de socioøkonomiske forhold, skal tolkes med forsigtighed, idet kommunerne ikke er blevet præsenteret for en definition på forskellen mellem svarkategorierne. Den primære distinktion bør således trækkes mellem de kommuner, som har svaret, at de socioøkonomiske forhold har en eller anden betydning, og de, som har svaret, at de slet ingen betydning har.³

Figur 4.2 Hvor stor betydning har socioøkonomiske forhold for, hvordan ressourcerne fordeles mellem de decentrale enheder på daginstitutionsområdet?



Note: n=77. En kommune er fjernet fra opgørelsen på grund af manglende besvarelse af spørgsmålet i Figur 4.1.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

³ Data fra spørgeskemaundersøgelsen gav oprindeligt lidt forskellige svar på, hvor udbredt anvendelsen af socioøkonomiske fordelingskriterier er på daginstitutionsområdet i kommunerne. I Figur 4.1 var andelen af kommuner, der svarede ja til dette spørgsmål, oprindeligt 38 %, mens det i Figur 4.2 var ca. 47 % af kommunerne, der angav, at socioøkonomiske kriterier havde en eller anden betydning for fordeling af ressourcerne i deres kommune. Forskellen mellem de 38 og 47 % skyldtes konkret, at syv kommuner, som i Figur 4.2 havde angivet, at socioøkonomiske forhold har en betydning for fordelingen af ressourcerne, havde svaret "nej" til spørgsmålet i Figur 4.1. De syv kommuner er efterfølgende blevet kontaktet telefonisk for at afklare baggrunden for forskellen i svarene på de to spørgsmål. Af rundringningen fremgik det, at fire af de syv kommuner, der havde svaret, at socioøkonomiske forhold havde betydning for resourcefordelingen i deres kommune, reelt ikke anvender socioøkonomiske kriterier. Disse er dermed kategoriseret som kommuner, der har svaret "nej" i Figur 4.1 og "slet ingen betydning" i Figur 4.2. De tre resterende kommuner er på baggrund af rundringningen kategoriseret som kommuner, der har svaret "ja" i Figur 4.1.

Kommuner, der ikke anvender socioøkonomiske kriterier i ressourcefordelingen

De kommuner, der i spørgeskemaet, har angivet at de *ikke* anvender socioøkonomiske forhold i ressourcefordelingen, er efterfølgende blevet spurgt til deres begrundelser herfor samt forventninger til, hvorvidt kommunen i fremtiden vil anvende socioøkonomiske forhold i fordelingen af midler på daginstitutionsområdet.

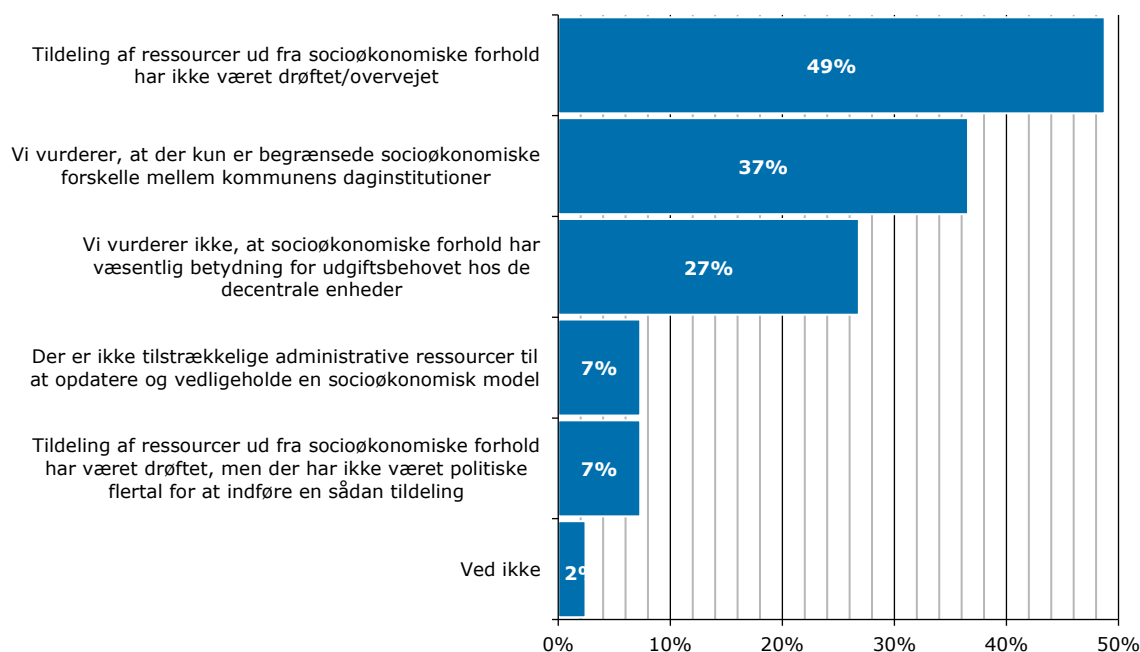
Figur 4.3 viser kommunernes svar på spørgsmålet om baggrunden for ikke at anvende socioøkonomiske fordelingskriterier. Kommunerne har haft mulighed for at angive flere forskellige begrundelser.

Cirka 49 % angiver som begrundelse, at en socioøkonomisk fordeling af ressourcer slet ikke har været drøftet i kommunen. Det er således langt fra alle kommuner, der direkte har taget stilling til eller drøftet, hvorvidt det ville være hensigtsmæssigt at anvende socioøkonomiske fordelingskriterier på området. Omvendt angiver ca. 7 % af kommunerne, at socioøkonomiske fordelingskriterier har været drøftet i kommunen, men at der ikke har været politisk flertal for at gennemføre det.

Ser man på de faglige begrundelser for ikke at indføre en model med socioøkonomiske fordelingskriterier, har ca. 37 % angivet, at de vurderer, at der kun er begrænsede socioøkonomiske forskelle mellem kommunens institutioner, mens ca. 27 % har angivet, at de ikke mener, at socioøkonomiske forhold har nogen væsentlig betydning for institutionernes udgiftsbehov.

Endelig angiver 7 % af kommunerne, at man ikke vurderer at have tilstrækkelige administrative ressourcer til at vedligeholde en socioøkonomisk model.

Figur 4.3 Hvad er baggrunden for, at socioøkonomiske forhold i dag ikke har betydning for fordelingen af ressourcer på daginstitutionsområdet i din kommune? (Angiv gerne flere årsager)



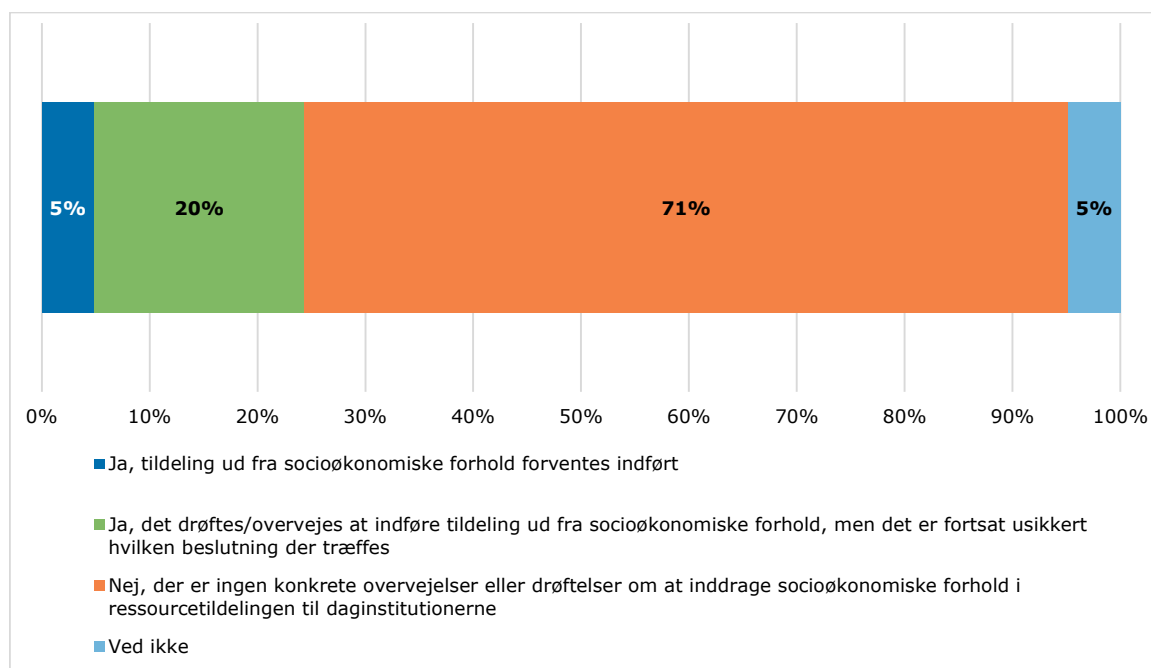
Note: n=41. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner, som har angivet, at socioøkonomiske forhold ikke har nogen betydning for fordelingen af ressourcerne mellem de decentrale enheder på daginstitutionsområdet.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse,

Figur 4.4 viser kommunernes svar på, om der er drøftelser i kommunen om fremadrettet at inddrage socioøkonomiske forhold ved fordelingen af ressourcerne på daginstitutionsområdet. Af de kommuner, som i dag ikke anvender sådanne kriterier ved ressourcefordelingen, har ca. 20 % overvejet at indføre det, mens yderligere ca. 5 % angiver, at man forventer, at fordeling ud fra socioøkonomiske forhold vil blive indført. Samlet set er der således over en fjerdedel af de kommuner, som i dag ikke anvender socioøkonomiske ressourcefordelingskriterier, der har mere eller mindre konkrete overvejelser om at gøre det fremadrettet.

Omvendt har 71 % af disse kommuner *ikke* konkrete overvejelser om fremadrettet at inddrage socioøkonomiske forhold i ressourcefordelingen. Disse kommuner udgør over en tredjedel af alle de kommuner, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen.

Figur 4.4 Er der i kommunen overvejelser/drøftelser om fremadrettet at inddrage socioøkonomiske forhold ved fordelingen af ressourcerne på daginstitutionsområdet?



Note: n=41. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner, som har angivet, at socioøkonomiske forhold ikke har nogen betydning for fordelingen af ressourcerne mellem de decentrale enheder på daginstitutionsområdet.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

4.1.2 Omfang

Blandt de kommuner, der anvender socioøkonomiske forhold i ressourcefordelingen, er 20 kommuner udvalgt til at deltage i den detaljerede afdækning, jf. metodebeskrivelsen i afsnit 3.2. På baggrund af data fra denne afdækning beskrives i dette afsnit omfanget af de socioøkonomiske ressourcer blandt de 20 udvalgte kommuner, samt hvor stor differentiering den socioøkonomiske fordeling skaber mellem budgetansvarshederne.

For at afdække omfanget af de socioøkonomiske ressourcer er de 20 kommuner blevet spurgt, hvor stort det samlede decentrale budget til daginstitutionsområdet er, samt hvor stor en del af budgettet der tildes efter socioøkonomiske kriterier. For at validere kommunens svar på disse spørgsmål og opnå sammenlignelighed mellem kommunerne i forhold til, hvor stor en del af budgettet der tildes efter socioøkonomiske kriterier, er der for hver af de 20 kommuner indsamlet konkrete budgettal for ressourcefordelingen. Indsamlingen af budgettal har sigtet

mod at give et billede af den samlede ressourcefordeling og ressourcefordelingen efter socioøkonomiske kriterier på institutionsniveau. Så vidt muligt omfatter data derfor det samlede institutionsfordelte budget, de institutionsfordelte socioøkonomiske ressourcer samt antal indskrevne børn fordelt på 0-2-årige og 3-5-årige. På baggrund heraf er det beregnet, hvor stor en andel de socioøkonomiske ressourcer udgør af det samlede budget.

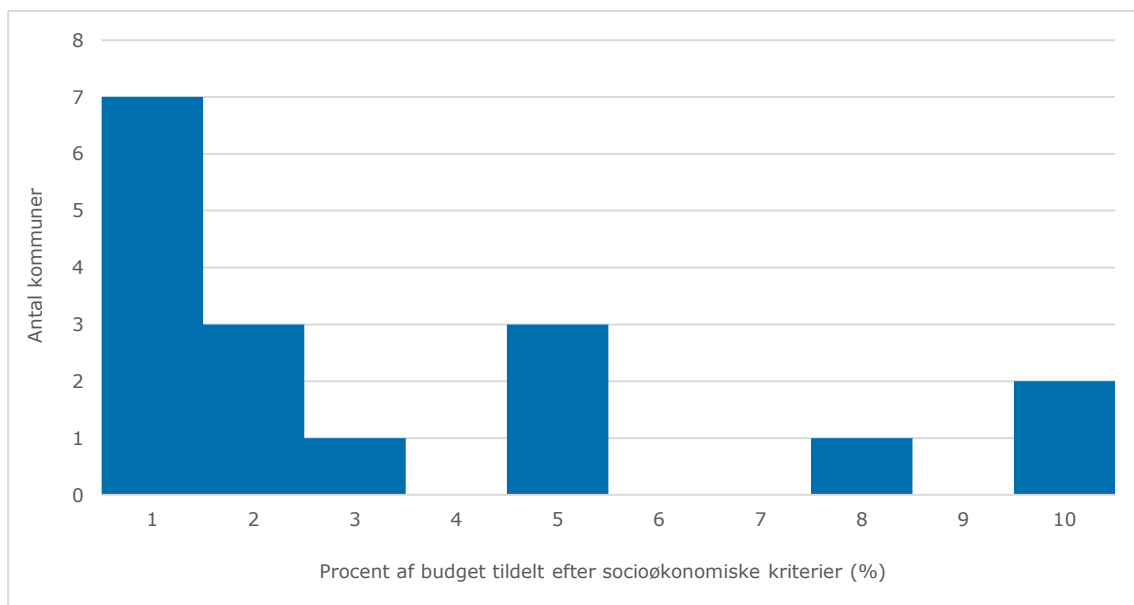
Anvendelsen af de indsamlede data er begrænset af, at det er vanskeligt at opnå fuldstændig sammenlignelighed mellem kommunerne i opgørelsen. Dette skyldes bl.a., at de generelle budgettildelingsmetoder varierer mellem kommunerne, således at nogle kommuner fx opgør udgifter til frokostordning eller ledelse selvstændigt, mens andre kommuner ikke gør. Så vidt muligt er opgørelsen af den samlede fordeling til institutionerne foretaget ekskl. udgifter til ledelse, administration og bygningsdrift. Dette sker for at skabe størst mulig sammenlignelighed mellem kommunerne. Opgørelsen af, hvor stor en andel de socioøkonomiske midler udgør af de samlede decentrale budgetter, skal ses i lyset af denne afgræsning. Når det fx opgøres, at en kommune fordeler 5 % af ressourcerne efter socioøkonomiske kriterier, er det altså ikke 5 % af kommunens samlede budget på området, men 5 % af det decentrale budget, som udmeldes decentralt til institutionerne ekskl. ledelse, administration og bygningsdrift. Dermed vil de opgjorte andele være større, end hvis de blev beregnet af det samlede budget inkl. udgifter til ledelse, administration og bygninger.

Det er i undersøgelsen defineret som en "socioøkonomisk fordeling", hvis ressourcefordelingen sker efter en differentiering af midler, der ikke alene følger børnetallet i institutionen, og som i et eller andet omfang kan henføres til socioøkonomiske forhold ved barnet eller forældrene.

Det har været muligt at lave tilfredsstillende opgørelser af de socioøkonomiske midlers andel af det decentrale budget (ekskl. ledelse, administration og bygningsdrift) for 17 af de 20 kommuner i interviewundersøgelsen. Figur 4.5 viser omfanget af de socioøkonomiske ressourcer for disse kommuner. Andelen af det decentrale budget, der fordeles efter socioøkonomiske forhold, varierer fra 1 til 10 %. 11 af de 17 kommuner fordeler 3 % eller mindre efter socioøkonomiske forhold, mens 2 af de 17 kommuner fordeler 10 % af det decentrale budget efter socioøkonomiske forhold. For størstedelen af de undersøgte kommuner er der således tale om, at de midler, som tildeles efter socioøkonomiske kriterier, udgør en forholdsvis begrænset del af de ressourcer, som tildeles til daginstitutionerne.

Den detaljerede afdækning omfatter ca. halvdelen af de kommuner, som i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse har angivet, at socioøkonomiske forhold har betydning for ressourcefordelingen. Vi vurderer derfor, at opgørelsen giver en pålidelig *indikation* af omfanget af de socioøkonomiske ressourcer hos de kommuner, som anvender socioøkonomiske fordelingskriterier. Denne vurdering baseres desuden på, at de 20 kommuner i den detaljerede afdækning – i forhold til kommunernes socioøkonomiske belastningsgrad – minder om den samlede gruppe af kommuner, der anvender socioøkonomiske kriterier. Da kommunerne i den detaljerede afdækning ikke er systematisk udvalgt, er resultatet i Figur 4.5 dog udelukkende en indikation af omfanget af de socioøkonomiske ressourcer, da de resterende kommuner kan afvige fra de interviewede kommuner. Blandt andet afviger de 20 kommuner i forhold til kommunernes størrelse, idet de største kommuner er overrepræsenteret i den detaljerede afdækning.

Figur 4.5 Andel af kommunernes decentrale institutionsbudgetter, som tildeles efter socioøkonomiske kriterier



Note: n=17. Decentrale institutionsbudgetter opgjort ekskl. ledelse, administration og bygningsdrift.

Kilde: Detaljeret afdækning i 20 udvalgte kommuner

De 20 kommuner er desuden blevet spurgt om, hvordan de socioøkonomiske midler er finansieret, samt hvorvidt omfanget af midlerne er besluttet politisk.

Langt de fleste kommuner (16 ud af 20) beskriver, at fastsættelsen af omfanget af de socioøkonomiske ressourcer "er" eller "formentlig er" vedtaget politisk. Omfanget kan være besluttet enten i fagudvalg eller byråd. I de sidste fire adspurgte kommuner havde de interviewede personer ikke kendskab til, hvordan beslutningen om omfanget af socioøkonomiske midler var truffet.

Med hensyn til finansieringen af de socioøkonomiske midler er det på baggrund af interviewene muligt at identificere tre finansieringskilder. En gruppe af kommuner (6 ud af 20) har omlagt midler fra andre støtte- eller specialindsatser såsom centralt støttekorps, midler til særlige sproglige indsatser e.l. til socioøkonomiske midler, der fordeles ud til institutionerne. En anden gruppe af kommuner (2 ud af 20) har omlagt generelle midler fra daginstitutionsområdet til at blive fordelt efter socioøkonomiske kriterier. Endelig har en tredje gruppe af kommuner (4 ud af 20) anvendt specifikke statslige puljer til fx inklusionsfremme som socioøkonomiske midler. 8 ud af de 20 kommuner kunne ikke oplyse, hvordan de socioøkonomiske midler er finansieret. Dette skyldes muligvis, at kommunerne har anvendt fordeling efter socioøkonomiske kriterier i en længere årrække og derfor ikke er i stand til at tilbageføre midlerne til en bestemt finansieringskilde.

4.1.3 Betydning for budgetfordelingen

Foruden udbredelsen og omfanget af resourcefordeling efter socioøkonomiske kriterier er det undersøgt, hvor stor differentiering den socioøkonomiske fordeling skaber mellem budgetansvarshederne. Dette er undersøgt på baggrund af det indhentede budgettal fra kommunerne i forbindelse med den detaljerede afdækning. Tallene gør det muligt at beregne budgettildelingen pr. barn for de ressourcer, der fordeles efter socioøkonomiske kriterier, i 15 af de 20 undersøgte kommuner.

Beregning af socioøkonomiske ressourcer pr. barn

De socioøkonomiske ressourcer pr. barn i de enkelte institutioner er beregnet ved at dividere det socioøkonomisk tildelte budgetbeløb med børnetallet for den pågældende institution. For at tage hensyn til, at yngre børn kræver en højere normering end større børn, er divisionen foretaget, så 0-2-årige børn vægtes højere end 3-5-årige børn. For at sikre størst mulig sammenlignelighed mellem kommunerne er der valgt en fælles vægtning, der ikke nødvendigvis afspejler den enkelte kommunes vægtning af 0-2-årige i budgetberegningen. Der er taget udgangspunkt i den vægtning, som tidligere er anvendt i KORAs analyser af enhedsudgifter på dagtilbudsområdet (Dalsgaard og Andersen 2016: 62). Det betyder, at hvert 0-2-årigt barn vægtes med 1,8 i beregningen af de socioøkonomiske ressourcer pr. barn.

Specialinstitutioner eller institutioner med specialafdelinger er ikke talt med i opgørelserne. Disse institutioner modtager typisk et væsentligt højere budget pr. barn på grund af forhold ved de enkelte børn, der ikke er betinget af børnenes socioøkonomiske baggrund. Det har dog ikke været muligt at afgøre for alle institutioner, hvorvidt de har børn med særlige behov blandt de indskrevne.

På trods af bestræbelserne på at gøre tallene sammenlignelige på tværs af kommuner er de indhentede tal behæftede med væsentlige usikkerheder i forhold til *direkte* sammenligninger af budgetbeløb pr. barn mellem kommunerne. Imidlertid kan *relative* forskelle mellem institutionerne internt i kommunerne godt sammenlignes på tværs af kommunerne, da beløbene pr. barn er beregnet ens for alle institutioner inden for den enkelte kommune. Dermed er der med opgørelsen opnået et pålideligt mål til at sammenligne, hvor meget de socioøkonomiske ressourcer differentieres mellem institutionerne i de enkelte kommuner.

Differentiering mellem institutioner

Ud fra de socioøkonomiske ressourcer pr. barn er der beregnet to mål for, hvor stor differentiering anvendelsen af socioøkonomiske kriterier skaber på tværs af institutionerne inden for den enkelte kommune.

For at beskrive variationen i fordelingen af de socioøkonomiske ressourcer er der for hver kommune beregnet forskellen mellem den institution, der tildeles flest socioøkonomiske midler pr. barn, og den institution, der tildeles færrest socioøkonomiske midler pr. barn. Beregningen inkluderer udelukkende de institutioner, der modtager ressourcer tildelt efter socioøkonomiske kriterier. På baggrund heraf er beregnet en faktor, som beskriver, hvor mange gange flere socioøkonomiske midler der tildeles institutionen med det højeste beløb pr. barn i forhold til institutionen med det laveste beløb pr. barn. Denne faktor er et udtryk for differentieringen mellem de institutioner inden for kommunen, som modtager socioøkonomiske midler.

Faktorerne for de enkelte kommuner fremgår i den første kolonne i Tabel 4.1. Kommunen med den mindste differentiering har en faktor på 1,7. Det vil sige, at institutionen med den højeste tildeling modtager 1,7 gange så mange socioøkonomiske midler pr. barn som institutionen med den laveste tildeling i den pågældende kommune. I kommunen med den største differentiering modtager institutionen med flest socioøkonomiske midler pr. barn mere end 44 gange så højt et beløb som institutionen med den laveste tildeling pr. barn, hvis der kun regnes på den socioøkonomiske tildeling. Dette forhold siger dog ikke nødvendigvis noget om forskellen i det samlede budgetbeløb til institutionerne, da dette vil afhænge af, hvor mange midler den enkelte kommune fordeler efter de socioøkonomiske kriterier.

Eftersom faktorberegningen er baseret på forskellen i socioøkonomisk tildeling mellem de to institutioner, der modtager flest og færrest socioøkonomiske midler, er beregningen meget påvirkelig af enkeltinstitutioner, der modtager meget høje beløb på grund af en helt særlig

socioøkonomisk sammensætning. For at give et mere nuanceret indtryk af spredningen i differentieringen mellem institutionerne er den såkaldte interkvartil-afstand beregnet for hver kommune. Dette mål er opgjort ved at rangordne institutionerne i hver kommune efter, hvor stort et beløb pr. barn de modtager. Den nedre kvartil afgrænses af den institution, hvor 25 % af institutionerne modtager et lavere beløb. Tilsvarende afgrænses den øvre kvartil af den institution, hvor 25 % af institutionerne modtager et højere beløb. Interkvartil-afstanden udgør forskellen mellem disse to institutioners beløb pr. barn og er et mere konservativt mål for spredningen i den differentiering, der er mellem de institutioner som modtager socioøkonomiske midler.

På baggrund af interkvartil-afstanden er beregnet en faktor, der udtrykker, hvor meget større den øvre kvartil er end den nedre kvartil. Denne faktor er et udtryk for, hvor meget de socioøkonomiske midler differentieres inden for den enkelte kommune, hvis man udelader de institutioner, der modtager henholdsvis meget små og meget store socioøkonomiske tildelinger. Faktorerne er præsenteret i kolonne 3 i Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Faktorberegning for differentiering af midler efter socioøkonomiske kriterier

Faktor (variationsbredde)	Tildeles alle institutioner socioøkonomiske midler	Faktor (interkvartil-afstand)
1,7	Nogle	1,7
2,6	Nogle	1,8
4,1	Nogle	3,3
4,4	Alle	2,5
4,5	Nogle	1,9
4,8	Alle	2,3
4,8	Alle	1,8
5,6	Nogle	3,3
5,7	Alle	5,0
8,7	Alle	2,0
9,2	Alle	2,4
10,9	Alle	3,1
20,4	Alle	1,8
25,9	Alle	2,9
44,3	Alle	3,2

Note: n=15. I kommuner, hvor kun en del af institutionerne modtager socioøkonomiske midler, er variationsbredden og interkvartil-afstanden udelukkende beregnet for disse institutioner.

Kilde: Detaljeret afdækning i 20 udvalgte kommuner. KORAs beregninger.

En sammenligning af de to faktorer for hver kommune indikerer, at den store differentiering mellem institutioner i nogle af kommunerne er drevet af et mindre antal institutioner, der modtager henholdsvis meget små eller meget store beløb pr. barn fra de socioøkonomiske midler. Når der kigges på de institutioner, der ligger tættere på den gennemsnitlige tildeling i kommunen, varierer faktorerne fra 1,7 til 5 blandt de 15 kommuner.

Et væsentligt element i, hvordan midlerne fordeles, er spørgsmålet om, hvorvidt alle eller kun nogle institutioner i kommunen modtager socioøkonomiske midler. Som det fremgår af anden

kolonne i Tabel 4.1, anvender kommunerne med den største differentiering (ud fra variationsbredden) en model, hvor alle institutioner tildeles socioøkonomiske midler. Kommunerne med den mindste differentiering anvender derimod en model, hvor kun nogle af kommunens institutioner modtager socioøkonomiske midler. Den store differentiering kan derfor være et udtryk for, at kommunerne har en automatiseret model, hvor selv institutioner med en meget lille socioøkonomisk belastning tildeles midler fra den socioøkonomiske pulje, hvorimod kommuner med en mindre differentiering udelukkende fordeler de socioøkonomiske midler til institutioner med stor socioøkonomisk belastning. Den socioøkonomiske fordelingsmekanisme bidrager til, at det samlede budget pr. barn varierer på tværs af institutioner i en enkelt kommune (og på tværs af kommuner). Der er dog også mange andre faktorer, som kan have betydning for variationen i budget pr. barn såsom den generelle fordelingsmodel, principper for normering mv.

Beregningseksempler – hvad betyder differentieringen i praksis?

For at illustrere betydningen af forskellige grader af differentiering viser dette afsnit beregnede eksempler på, hvad forskellige grader af differentiering af socioøkonomiske ressourcer i praksis kan betyde for fordelingen af ressourcer mellem institutionerne i en kommune. Det vises samtidig, hvilken rolle det spiller, hvor stor en andel af de decentrale ressourcer som tildeles efter socioøkonomiske kriterier. Eksemplerne er vist i Tabel 4.2-4.4.

Eksemplerne er baseret på en fiktiv institution i en fiktiv kommune. Kommunen, der indgår i eksemplet, fordeler som udgangspunkt et budget på 100 mio. kr. efter institutionernes børnetal. Der ses i eksemplet bort fra ressourcer til fx ledelse, administration og bygninger. I kommunen antages der at være 20 lige store institutioner med hver 40 børnehavebørn og 20 vuggestuebørn (dette svarer til et vægtet børnetal på 80 børn pr. institution, da vuggestuebørn i eksemplet vægtes dobbelt).

I eksemplet forestiller vi os, at kommunen beslutter at fordele en del af det børnetalsafhængige budget på 100 mio. kr. efter socioøkonomiske kriterier. Der illustreres to scenarier: Scenarie 1, hvor kommunen fordeler 1 % af de 100 mio. kr., svarende til 1 mio. kr. efter socioøkonomiske kriterier, og scenarie 2, hvor kommunen tildeler 10 %, svarende til 10 mio. kr., efter socioøkonomiske kriterier (illustreret ved henholdsvis de to første og to sidste kolonner i Tabel 4.2 og Tabel 4.3). For hvert af de to scenarier illustreres fire forskellige grader af differentiering udtrykt ved forskellige differentieringsfaktorer. Faktor 1:2 betyder, at den institution, der modtager flest midler pr. barn fra den socioøkonomiske pulje (institution 1A og 2A), modtager dobbelt så meget pr. barn som den institution, der modtager færrest socioøkonomiske midler (institution 1A og 1B). For faktoren 1:20 modtager den institution, der får flest midler pr. barn, 20 gange så mange midler pr. barn, som den institution, der får mindst. Faktorerne er udvalgt med henblik på at afspejle den faktiske variation i differentieringsgraden for de undersøgte kommuner.

For hver kombination af scenarie og differentieringsgrad er beregnet følgende budgetbeløb:

- Børnetalsfordelt budget, der tildeles efter institutionens vægtede børnetal
- Socioøkonomisk tildeling, som er beregnet således, at den givne faktorforskel (differentieringsgrad) er opfyldt
- Samlet tildeling: summen af det børnetalsfordelte budget og den socioøkonomiske tildeling.

I Tabel 4.2 vises beregningerne opgjort som budgettildeling pr. vægtet barn, mens budgettildelingen i Tabel 4.3 vises på institutionsniveau. Det er vigtigt at bemærke, at beregningseksemplerne ikke inddrager alle dele af den typiske ressourcefordeling til en decentral enhed på

daginstitutionsområdet. Beregningen inddrager ej heller de dele af budgettet på dagtilbudsområdet, som håndteres centralt i kommunen. De beregninger, som vises i Tabel 4.2 og Tabel 4.3, er derfor ikke udtryk for de samlede enhedsomkostninger pr. barn i en typisk kommune⁴. Formålet med beregningseksemplet er derimod at illustrere størrelsesordenen på de forskelle, som kan forekomme mellem institutionerne ved forskellige indretninger af den socioøkonomiske tildeling.

Tabel 4.2 Beregningseksempel, tildeling pr. vægtet barn, kr.

Differentieringsgrad - faktor		Scenarie 1		Scenarie 2	
		Institution 1A: 1%_mindst	Institution 1B: 1%_mest	Institution 2A: 10%_mindst	Institution 2B: 10%_mest
1:2	Grundtildeling	61.875	61.875	56.250	56.250
	Socioøkonomisk tildeling	432	865	4.323	8.646
	I alt	62.307	62.740	60.573	64.896
1:3	Grundtildeling	61.875	61.875	56.250	56.250
	Socioøkonomisk tildeling	342	1.025	3.415	10.246
	I alt	62.217	62.900	59.665	66.496
1:5	Grundtildeling	61.875	61.875	56.250	56.250
	Socioøkonomisk tildeling	249	1.244	2.488	12.438
	I alt	62.124	63.119	58.738	68.688
1:20	Grundtildeling	61.875	61.875	56.250	56.250
	Socioøkonomisk tildeling	95	1.905	952	19.047
	I alt	61.970	63.780	57.202	75.297

Note: Beregningseksempel, fiktiv kommune.

Tabel 4.3 Beregningseksempel, samlet tildeling pr. institution, kr.

Differentieringsgrad - faktor		Scenarie 1		Scenarie 2	
		Institution 1A: 1%_mindst	Institution 1B: 1%_mest	Institution 2A: 10%_mindst	Institution 2B: 10%_mest
1:2	Grundtildeling	4.950.000	4.950.000	4.500.000	4.500.000
	Socioøkonomisk tildeling	34.585	69.170	345.850	691.701
	I alt	4.984.585	5.019.170	4.845.850	5.191.701
1:3	Grundtildeling	4.950.000	4.950.000	4.500.000	4.500.000
	Socioøkonomisk tildeling	27.323	81.970	273.234	819.701
	I alt	4.977.323	5.031.970	4.773.234	5.319.701
1:5	Grundtildeling	4.950.000	4.950.000	4.500.000	4.500.000
	Socioøkonomisk tildeling	19.901	99.503	199.006	995.031
	I alt	4.969.901	5.049.503	4.699.006	5.495.031
1:20	Grundtildeling	4.950.000	4.950.000	4.500.000	4.500.000
	Socioøkonomisk tildeling	7.619	152.376	76.188	1.523.760
	I alt	4.957.619	5.102.376	4.576.188	6.023.760

Note: Beregningseksempel, fiktiv kommune.

⁴ For opgørelser af kommunernes samlede enhedsudgifter på daginstitutionsområdet, se (Lemvig et al. 2015).

Institutionerne i scenarie 1 får samme børnetalsfordelte budget pr. barn (61.875 kr. pr. barn), ligesom institutionerne i scenarie 2 får samme børnetalsfordelte budget pr. barn (56.250 kr. pr. barn) (se Tabel 4.2). Tilsvarende viser opgørelsen på institutionsniveau, at institutionerne i scenarie 1 får 4.950.000 kr. i børnetalsfordelt budget, mens institutionerne i scenarie 2 modtager 4.500.000 kr. (se Tabel 4.3). Grundtildelingen er højere for institutionerne i scenarie 1, da andelen af socioøkonomiske midler er mindre end i scenarie 2. Derved bliver det samlede beløb, der fordeles som børnetalsfordelt budget, større i scenarie 1.

I scenarie 1 ved en differentieringsgrad på 1:2 varierer den socioøkonomiske tildeling fra 432 kr. pr. barn for den institution, der får den mindste socioøkonomiske tildeling (institution 1A) til 865 kr. pr. barn for den institution, der får den største socioøkonomiske tildeling (institution 1B). Tilsvarende fremgår den socioøkonomiske tildeling for hver differentieringsgrad for scenarie 1 og 2 for henholdsvis tildelingen pr. barn og tildelingen for institutionen samlet set.

Beregningerne illustrerer, at differentieringsgraden mellem institutionerne i en kommune har væsentlig større betydning for den samlede tildeling til institutionerne, hvis andelen af det samlede budget, der fordeles, er 10 % fremfor 1 %. I Tabel 4.4 illustreres forskellen mellem den samlede tildeling for institutionerne 1A og 1B samt forskellen mellem den samlede tildeling for institution 2A og 2B for hver af de fire differentieringsgrader. I scenarie 1, hvor 1 % af det samlede budget til dagtilbudsområdet fordeles efter socioøkonomiske kriterier, varierer forskellen fra 0,7 % til 2,9 % afhængigt af differentieringsgraden.⁵ Selv med en differentiering på 1:20 får den institution, der modtager flest socioøkonomiske midler (institution 1B), således kun 2,9 % flere penge *i alt* end den institution, der får færrest socioøkonomiske midler (institution 1A). I scenarie 2 varierer forskellen i samlet budgetbeløb mellem institutionen, der får færrest socioøkonomiske midler (institution 2A) og institutionen, der får flest socioøkonomiske midler (institution 2B) fra 7,1 % ved en faktor 1:2 til 31,6 % ved en faktor 1:20.

Tabel 4.4 Sammenfatning af forskelle mellem tildelingerne i scenarie 1 og 2

	Scenarie 1		Scenarie 2	
	Difference mellem institutioner i procent ved tildeling af 1 % efter socioøkonomiske kriterier (forskel mellem institution 1A og 1B)		Difference mellem institutioner i procent ved tildeling af 10 % efter socioøkonomiske kriterier (forskel mellem institution 2A og 2B)	
Differentieringsgrad - faktor	Kr.	Andel	Kr.	Andel
1:2	432	0,7 %	4.323	7,1 %
1:3	683	1,1 %	6.831	11,4 %
1:5	995	1,6 %	9.950	16,9 %
1:20	1.809	2,9 %	18.095	31,6 %

Note: Beregningseksempel, fiktiv kommune.

4.2 Socioøkonomiske kriterier og datagrundlag

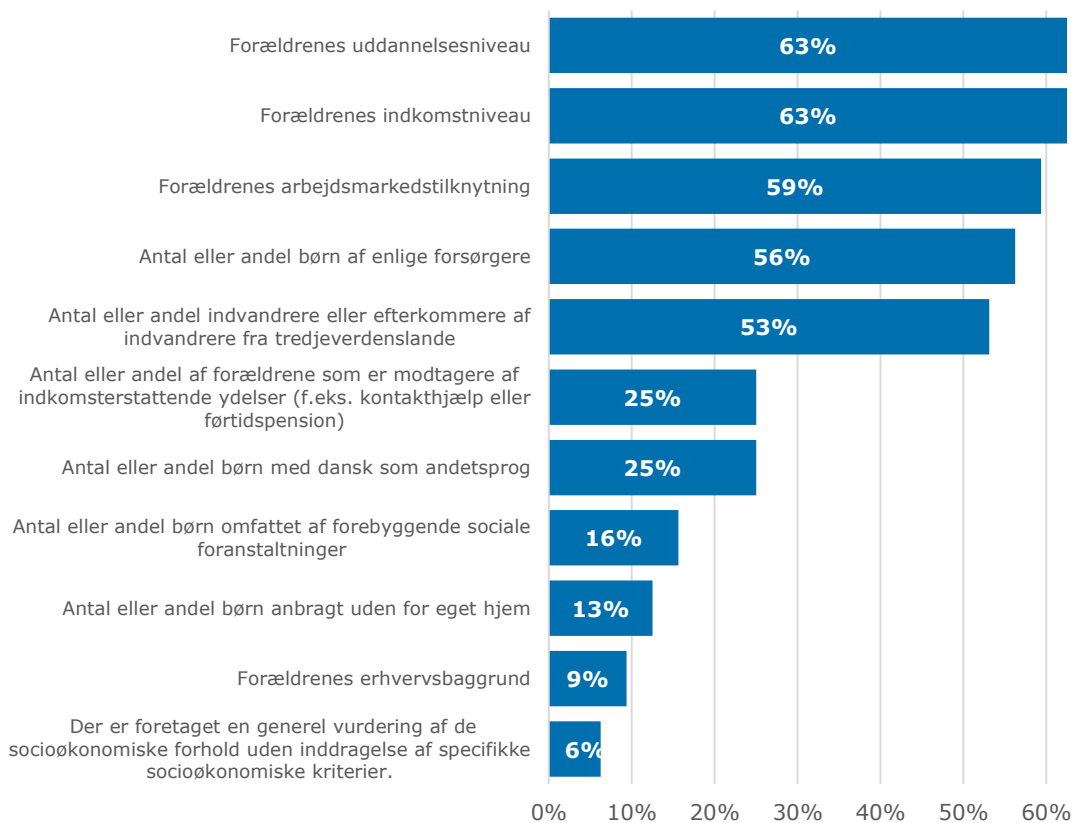
Afsnittet belyser, hvilke kriterier kommunerne anvender i deres fordeling af socioøkonomiske ressourcer, samt hvilket datagrundlag der anvendes ved vurderingen af de socioøkonomiske forhold hos børnene i de enkelte daginstitutioner.

⁵ Forskellen i kroner er opgjort som budgetbeløb pr. barn, men procentforskellen er den samme, uanset om der regnes på tildelingen pr. barn eller den samlede tildeling til institutionen.

4.2.1 Kriterier, baggrund og formål

Figur 4.6 viser, hvor stor en andel af kommunerne der anvender hvilke forskellige kriterier i deres socioøkonomiske fordelinger. De mest udbredte kriterier er 'forældrenes uddannelsesniveau' (anvendes af 63 % af kommunerne), 'forældrenes indkomstniveau' (anvendes af 63 % af kommunerne), 'forældrenes erhvervstilknytning' (anvendes af 59 % af kommunerne), 'antal eller andel børn af enlige forsørgere' (anvendes af 56 % af kommunerne) og 'antal eller andel indvandrere eller efterkommere efter indvandrere fra tredje verdenslande' (anvendes af 53 % af kommunerne). Herudover anvender 25 % af kommunerne 'antal eller andel børn med dansk som andetsprog', mens 25 % af kommunerne anvender kriteriet 'antal eller andel af forældre, som er modtagere af indkomsterstøttende ydelser' (fx kontanthjælp eller førtidspension). En mindre andel af kommunerne anvender desuden 'antal eller andel børn anbragt uden for eget hjem', 'antal eller andel børn omfattet af forebyggende sociale foranstaltninger' og 'forældrenes erhvervsbaggrund' som kriterier i fordelingen. 6 % af kommunerne angiver, at de ikke anvender specifikke kriterier, men i stedet en generel vurdering af de socioøkonomiske forhold.

Figur 4.6 Angiv venligst, hvilke socioøkonomiske forhold der har betydning for fordelingen af ressourcer til de decentrale enheder (vælg gerne flere forhold)



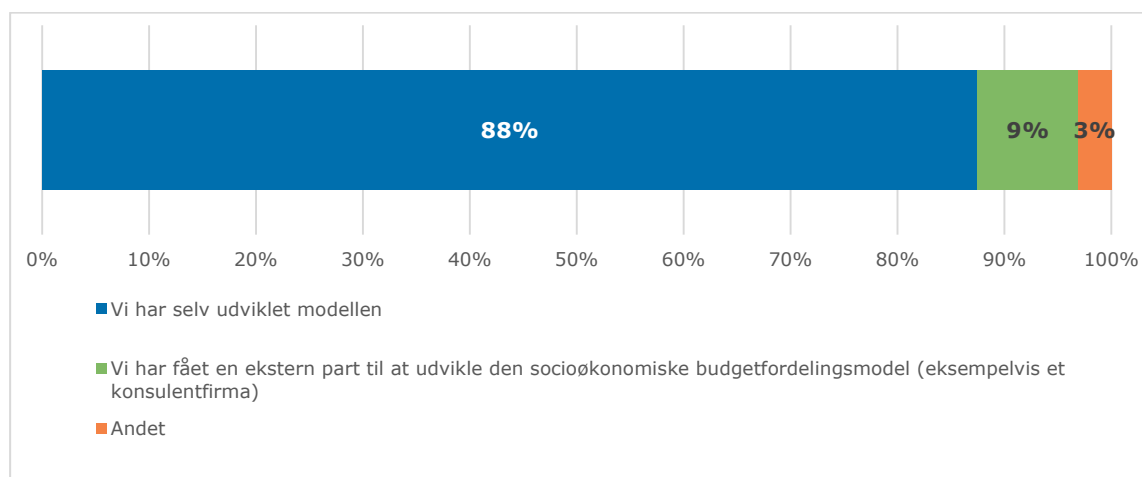
Note: n=32. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner med socioøkonomiske ressourcefordelingskriterier.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

Baggrunden for valget af model og de kriterier, der indgår, er undersøgt både i spørgeskemaet og interviewundersøgelsen. I spørgeskemaet er kommunerne blevet spurgt om, hvordan deres model er udviklet. I interviewundersøgelsen blev kommunerne spurgt til baggrunden for fastlæggelsen af kriterierne. Her er det primært økonomikonsulenter eller pædagogiske konsulenter, der har svaret.

Som det fremgår af Figur 4.7, har ca. 88 % af kommunerne selv udviklet deres model til fordeling af socioøkonomiske midler. Af den supplerende interviewundersøgelse fremgår det, at 7 ud af de 20 interviewede kommuner anvender en model fra skoleområdet til fordeling af socioøkonomiske midler på daginstitutionsområdet. I disse kommuner har der typisk eksisteret en model på skoleområdet på det tidspunkt, hvor det er besluttet at indføre socioøkonomisk ressourcefordeling på daginstitutionsområdet. Af praktiske årsager er skoleområdets model så overført og anvendt på daginstitutionsområdet. Hvad modellerne mere konkret indeholder, beskrives nærmere i afsnit 4.3.

Figur 4.7 Hvem har udviklet den fordelingsnøgle/budgettildelingsmodel, som fordeler ressourcer til de decentrale enheder på baggrund af socioøkonomiske forhold?



Note: n=32. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner med socioøkonomiske ressourcefordelingskriterier.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

Den detaljerede afdækning peger på, at interviewpersonerne i 6 ud af de 20 interviewede kommuner har et klart billede af, hvad der har været det helt overordnede formål med den socioøkonomiske ressourcefordeling ved indførelsen⁶. Overordnet set angives to formål: at stille børn så lige som muligt/give børn lige muligheder og at stille institutionerne så lige som muligt/give institutionerne lige muligheder. De kommuner, der har fokus rettet mod institutionerne, orienterer sig dermed mod at give det pædagogiske personale lige forudsætninger for at udføre det pædagogiske arbejde. I de øvrige kommuner formulerer interviewpersonerne ikke et klart overordnet formål.

Der er desuden forskel på, hvordan fordelingen af socioøkonomiske midler er besluttet og forankret på tværs af kommunerne. I 8 af de 20 kommuner er kriterierne vedtaget politisk enten i kommunalbestyrelsen eller i det relevante fagudvalg (typisk udvalget for børn og unge). For en mindre del af kommunerne (3) er kriterierne udelukkende administrativt besluttet, mens det i ca. halvdelen af kommunerne ikke er klart for de interviewede konsulenter, der arbejder med fordelingsmodellen i praksis, hvordan kriterierne er besluttet.

4.2.2 Datakilder og beregningsgrundlag

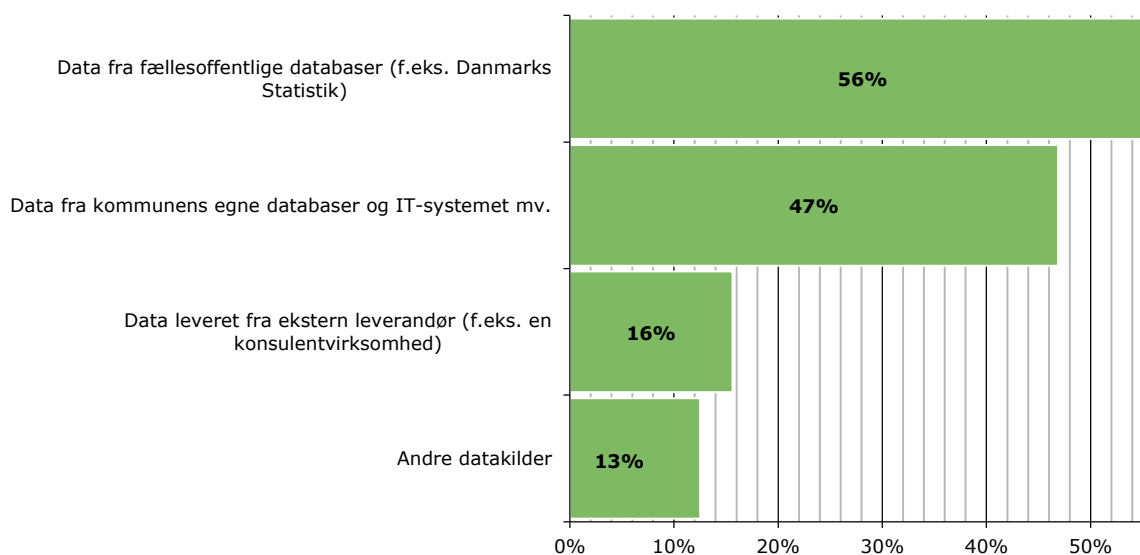
I de kommuner, der anvender en egentlig model til at håndtere den socioøkonomiske ressourcefordeling, er fordelingen baseret på et datagrundlag, der beskriver karakteristika ved kommunens institutioner, børn i institutionerne eller det geografiske område, hvor institutionen er

⁶ Interviewpersonerne har derimod kunnet give klare beskrivelser af, hvilke krav der bliver stillet i forbindelse med tildelingen af midlerne. Dette fremgår af gennemgangen i afsnit 4.3.

placeret. På baggrund af dette datagrundlag bliver det afgjort, hvilke institutioner der er mest socioøkonomisk belastede.

Figur 4.8 viser kommunernes svar på spørgsmålet om, hvilke datakilder de anvender i fordelingen af socioøkonomiske midler. De fleste kommuner anvender data fra fællesoffentlige databaser, oftest Danmarks Statistik, mens knap halvdelen af kommunerne anvender data fra egne databaser og it-systemer. En udbredt metode til indhentning af data er, at kommunerne gør brug af Danmarks Statistiks opgørelse af seks socioøkonomiske kriterier. Den enkelte kommune indsender information om, hvilke børn der er indskrevet på hvilke institutioner. På baggrund heraf opgør Danmarks Statistik for hver enkelt institution, hvor mange børn der opfylder hvert af de seks kriterier. Disse oplysninger indgår derefter i beregningen af socioøkonomiske midler til kommunens institutioner.

Figur 4.8 Hvilke datakilder anvender I ved vurdering af de socioøkonomiske forhold hos de decentrale enheder? (Angiv gerne flere datakilder)

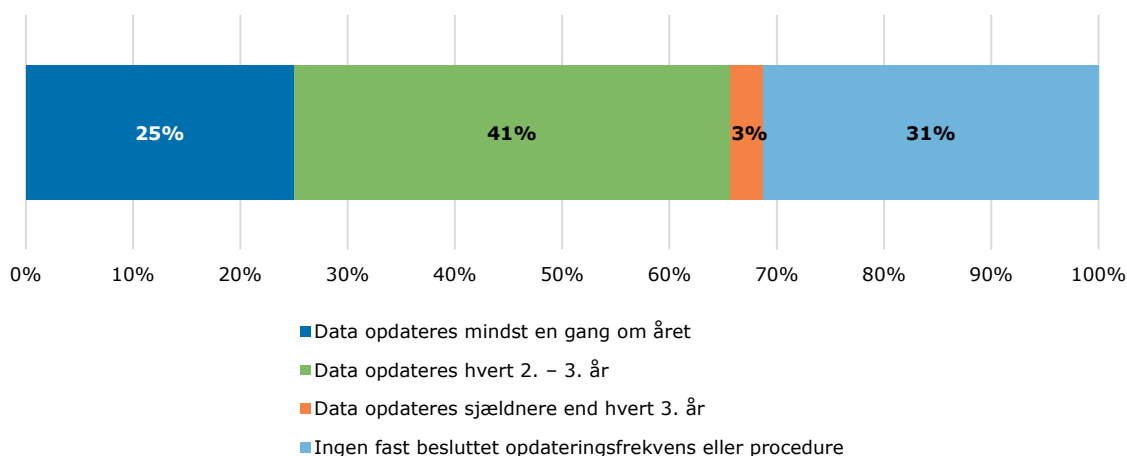


Note: n=32. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner med socioøkonomiske ressourcefordelingskriterier.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

Figur 4.9 viser kommunernes svar på spørgsmålet om, hvor ofte datagrundlaget for de socioøkonomiske kriterier opdateres. Cirka 25 % af kommunerne opdaterer datagrundlaget for vurderingen af de socioøkonomiske forhold hvert år, mens ca. 41 % af kommunerne opdaterer datagrundlaget hvert andet år. Kun ca. 3 % af kommunerne opdaterer datagrundlaget sjældnere end hvert tredje år, mens omkring 31 % ikke har en fast frekvens for opdatering.

Figur 4.9 Hvor ofte opdateres det datagrundlag, der anvendes ved vurderingen af de socioøkonomiske forhold hos de decentrale enheder?



Note: n=32. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner med socioøkonomiske ressourcefordelingskriterier.

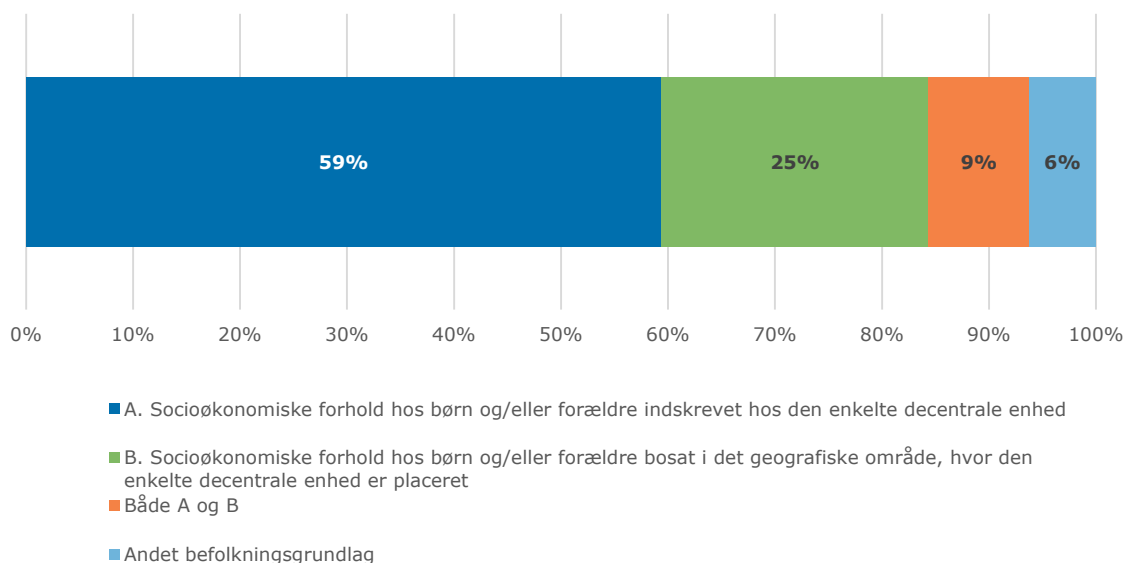
Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

For at forstå en kommunes fordelingsmodel er det også relevant at undersøge, hvilket befolkningsgrundlag ressourcefordelingen beregnes på baggrund af. Figur 4.10 viser kommunernes svar på spørgsmålet om befolkningsgrundlaget til vurderingen af socioøkonomisk belastning.

Det fremgår, at et flertal af kommunerne (59 %) vurderer de decentrale enheders socioøkonomiske belastning ud fra socioøkonomiske forhold hos de børn, der er indskrevet i den institution eller enhed, som midlerne tildeles. I nogle tilfælde, hvor beregningen af den socioøkonomiske belastning sker på institutionsniveau, er det dog muligt for en dagtilbudsleder med budgetansvar for flere institutioner at omlacere midlerne fra én institution til en anden.

En mindre andel kommuner (25 %) anvender primært socioøkonomiske forhold hos børn *bosat i det geografiske område*, hvor den enkelte decentrale enhed er placeret. Blandt disse er de mest typiske geografiske områder 'bestemte boligområder' eller 'skoledistrikter'. Boligområderne er typisk karakteriseret ved en belastet socioøkonomisk profil, hvorfor alle institutioner i boligområdet modtager socioøkonomiske midler. Anvendelsen af skoledistrikter som befolkningsgrundlag sker typisk i de kommuner, hvor modellen også er baseret på skoleområdets model. Her har data typisk været opgjort på skoledistriktsniveau, og kommunen har derfor i nogle tilfælde fastholdt dette befolkningsgrundlag ved fordelingen på daginstitutionsområdet. 9 % anvender en kombination af de to typer befolkningsgrundlag.

Figur 4.10 Hvilket befolkningsgrundlag anvendes ved vurderingen af de socioøkonomiske forhold hos de decentrale enheder?



Note: n=32. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner med socioøkonomiske ressourcfordelingskriterier.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

4.3 Beregningsmetoder

Afdækningen af kommunernes beregningsmetoder ved fordelingen af de socioøkonomiske ressourcer anvender udelukkende data fra den detaljerede afdækning i 20 kommuner. Analysen af datamaterialet viser, at der blandt kommunerne kan identificeres fire forskellige tilgange til beregningen af den socioøkonomiske ressourcfordeling:

1. Børnetælling ud fra socioøkonomiske indikatorer
2. Fordelingsnøgle på baggrund af en statistisk model
3. Fordeling af puljemidler efter vurdering/ansøgning
4. Fast tildeling til udvalgte institutioner.

Af de fire tilgange kan kun tilgang 1 og 2 karakteriseres som egentlige budgetberegningsmodeller. Nedenfor gennemgås de forskellige karakteristika og forskelle inden for hver af de fire tilgange. En enkelt af kommunerne anvender en kombination af tilgang 1 og 3.

4.3.1 Børnetælling ud fra socioøkonomiske indikatorer

Forskellige udgaver af denne tilgang anvendes af 9 af de 20 undersøgte kommuner. Tilgangen er den mest udbredte blandt de undersøgte kommuner.

Fælles for de kommuner, som anvender denne tilgang, er, at de har udvalgt en eller flere socioøkonomiske "tælleindikatorer", som skal identificere de "udsatte" eller "socialt belastede", som tælles med ved fordelingen af de socioøkonomiske ressourcer. Eksempler på indikatorer kan være, om barnet har socialpædagogisk friplads, er barn af enlige forældre, har forældre, som har lavt indkomst- eller uddannelsesniveau osv. Det afgørende er, at tælleindikatorerne er udformet således, at barnet enten tælles med eller ikke tælles med i forhold til den enkelte indikator.

Hos de undersøgte kommuner er der to forskellige metoder til at foretage sammentællingen. Nogle kommuner tæller antallet af unikke børn, som lever op til et givet antal af de udvalgte indikatorer. I én af kommunerne tælles barnet fx med, hvis det lever op til én af de udvalgte indikatorer. I andre kommuner skal barnet leve op til tre ud af seks indikatorer for at blive talt med i opgørelsen. Optælling af antal unikke børn betyder, at hvert barn maksimalt kan tælle med i opgørelsen én gang, uanset hvor mange indikatorer barnet lever op til. Andre kommuner tæller i stedet antallet af opfyldte indikatorer hos børnene. Hvis et barn opfylder to af de udvalgte indikatorer, tælles barnet med to gange. To af de undersøgte kommuner anvender en kombination af de to optællingsmetoder.

Kommunerne har forskellige tilgange til vægtning af de indikatorer, som indgår i optællingen. Størstedelen af kommunerne vægter indikatorerne ligeligt, mens et mindretal af kommuner vægter enkelte indikatorer højere end de øvrige. Vægtningen laves enten i forbindelse med sammentællingen af indikatorer eller i forbindelse med selve budgetberegningen.

Sidste skridt i kommunernes beregning er at omsætte sammentællingen til en fordelingsnøgle for de socioøkonomiske ressourcer. Sammentællingen omsættes til en relativ belastningsgrad for hver daginstitution eller budgetansvarshold. Dette sker typisk ved at beregne den enkelte institutions andel af det samlede antal udsatte børn eller det samlede antal optalte kriterier. Alle kommunerne har, direkte eller indirekte, indrettet deres omregningsmekanisme således, at der ved fordelingen af de socioøkonomiske midler både tages højde for institutionernes størrelse og deres socioøkonomiske belastning. Dette betyder fx, at en stor institution – alt andet lige – vil modtage flere ressourcer (i alt) end en lille institution, hvis de to institutioner har samme socioøkonomiske belastning. Omregningen fra optælling til budgetfordeling er mere kompliceret i de to kommuner, som anvender en kombination af de to tilgange, idet de to optællinger skal regnes sammen.

Et mindre antal kommuner har indarbejdet mekanismer i deres beregningsmodeller, som gør, at en institution kun modtager socioøkonomiske midler, hvis den har et bestemt samlet niveau af socioøkonomisk belastning efter kommunens kriterier. Disse mekanismer fungerer som en minimumsgrænse for, hvornår en daginstitution modtager socioøkonomiske midler. Effekten af mekanismerne er, at midlerne spredes ud over færre daginstitutioner. En enkelt af kommunerne har også et loft over, hvor meget de enkelte daginstitutioner kan modtage pr. barn.

Baggrunden for kommunernes valg af beregningstilgangen med børnetælling ud fra sociale indikatorer skal næsten udelukkende findes i lokale overvejelser, drøftelser og politiske beslutninger. Flere af kommunerne nævner, at man har anvendt indikatorer, som allerede blev anvendt til vurdering af socioøkonomiske forhold på skoleområdet. Enkelte kommuner har haft ekstern konsulentbistand i forbindelse med udarbejdelsen af beregningsmodellen. I forhold til anvendelsen af mekanismer, som gør, at de mindst belastede institutioner slet ikke modtager socioøkonomiske midler, nævner flere af kommunerne, at dette har til formål at sikre, at ressourcerne ikke "spredes for tyndt ud" på kommunens daginstitutioner.

4.3.2 Fordelingsnøgle på baggrund af en statistisk model

Denne tilgang anvendes af 4 af de 20 undersøgte kommuner. Disse kommuner baserer deres fordeling af de socioøkonomiske ressourcer på statistiske modeller, som vurderer børnenes grad af social belastning eller social udsathed. De statistiske modeller er alle udarbejdet af eksterne konsulentvirksomheder. Modellerne foretager en vægtning af de forskellige socioøkonomiske kriterier. I tre af kommunerne er der tale om statistiske modeller, som oprindeligt er udarbejdet på skoleområdet gennem analyser af sammenhængen mellem socioøkonomiske faktorer og elevernes afgangskarakterer. Anvendelsen af disse modeller sker ud fra en antagelse om, at de samme kriterier er relevante på daginstitutionsområdet.

I to af kommunerne anvendes den statistiske model til at lave en individuel beregning af en social indeksscore for hver enkelt barn. Denne omsættes til en social profil for daginstitutionen. Den sociale profil omsættes til en relativ fordelingsnøgle, som anvendes ved fordelingen af de socioøkonomiske midler. I de to øvrige kommuner er den oprindelige statistiske model blevet brugt til at lave en fast fordelingsnøgle, som er blevet anvendt siden indførelsen af modellen med mindre ad hoc-tilpasninger.

Alle de fire kommuner, som anvender denne tilgang, indregner de enkelte socioøkonomiske kriterier med forskellige vægt. De enkelte kriteriers vægtning er udledt af den statistiske model, som beregningsmodellen bygger på.

4.3.3 Fordeling af puljemidler efter vurdering/ansøgning

Denne tilgang anvendes af 4 af de 20 undersøgte kommuner. Disse kommuner har ikke en beregningsmodel med faste kvantitative socioøkonomiske kriterier, som fordeler ressourcerne ud til daginstitutionerne. I stedet fordeles ressourcer ud fra en konkret vurdering af behovene i de enkelte daginstitutioner. I én af kommunerne sker fordelingen på baggrund af en ansøgning fra daginstitutionerne. Vurderingerne foretages af ledere og/eller pædagogiske konsulenter i forvaltningen. På baggrund af interviewpersonernes beskrivelser er det tydeligt, at vurderingen ikke foretages med udgangspunkt i statistiske kriterier, men ud fra en helhedsvurdering af behovene i de enkelte daginstitutioner. Det giver derfor ikke mening at tale om, at bestemte socioøkonomiske kriterier generelt vægtes højere end andre. Baggrunden for kommunernes valg af denne tilgang til fordelingen af de socioøkonomiske midler skal for to af kommunernes vedkommende findes i et ønske om at målrette midlerne til relativt få daginstitutioner, som har et særligt behov for støtte.

4.3.4 Fast tildeling til udvalgte institutioner

Denne tilgang anvendes af 2 af de 20 undersøgte kommuner. Disse kommuner har valgt at give en fast ekstra socioøkonomisk tildeling til nogle få udvalgte institutioner i kommunen. Der er i begge tilfælde tale om ekstratildelinger, der har eksisteret i en længere årrække, hvorfor det har været problematisk for interviewpersonerne at genskabe de nærmere begrundelser for tildelingen. Der er dog i begge tilfælde tale om institutioner i områder med mange børn af anden etnisk herkomst end dansk og/eller områder med særlige boligsociale udfordringer.

4.4 Styring af institutionernes ressourceanvendelse

Dette afsnit rapporterer resultaterne vedrørende kommunernes styring af daginstitutionernes anvendelse af de socioøkonomiske ressourcer. Der ses først på den måde, hvorpå ressourcerne konkret udmeldes på daginstitutionerne og kommunernes anvendelse af de signaler, som kan ligge heri. Herefter beskrives det, hvordan og i hvilket omfang kommunerne opsætter bindinger i form af egentlige krav eller forventninger til institutionernes anvendelse af de socioøkonomiske midler. Endelig ses der på, i hvilket omfang kommunerne følger op på, hvordan institutionerne i praksis har anvendt de ressourcer, som er tildelt på baggrund af socioøkonomiske kriterier.

4.4.1 Udmeldingen af de socioøkonomiske ressourcer

Der kan ligge et væsentligt signal fra forvaltningens side i, hvordan ressourcerne konkret udmeldes til institutionerne. Der ses her på to forhold. For det første er det undersøgt, hvorvidt institutionerne faktisk oplyses om, hvor stor en andel af deres ressourcer som er tildelt på

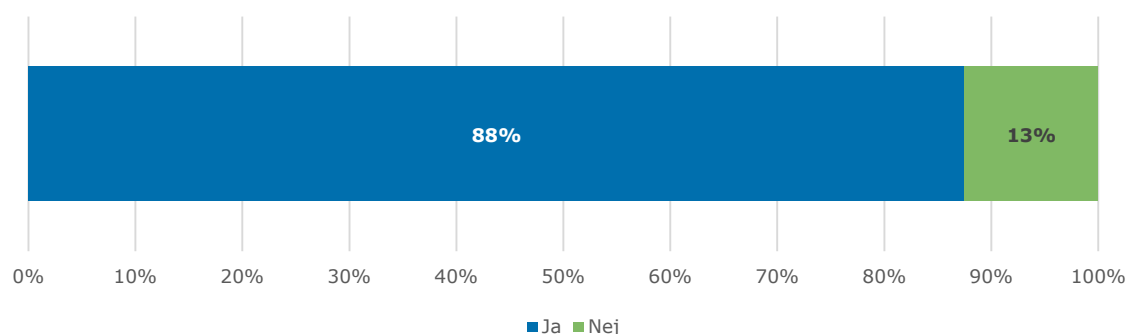
baggrund af socioøkonomiske kriterier. For det andet er det undersøgt, om tildelings- og regnskabsmekanismen for de socioøkonomiske midler er kendetegnet ved normeringsstyring eller lønsumsstyring.

Udmelding om andel midler tildelt efter socioøkonomiske kriterier

Oplysningen om, hvor stor en andel af midlerne der er tildelt på baggrund af socioøkonomiske kriterier, må ses som en minimumsbetingelse for, at ressourcerne efterfølgende kan afsættes til specifikke formål i løsningen af institutionernes pædagogiske opgave, hvis dette er hensigten.

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at svare på, hvorvidt det fremgår af ressourceudmeldingen til de decentrale enheder, hvor mange ressourcer der er tildelt på baggrund af socioøkonomiske kriterier. Resultaterne er vist i Figur 4.11. Som det fremgår, angiver 88 % af de kommuner, som fordeler midler efter socioøkonomiske kriterier, at det fremgår af ressourceudmeldingen til institutionerne, hvor mange midler der er tildelt på baggrund af socioøkonomiske forhold. I langt størstedelen af kommunerne bliver daginstitutionerne således oplyst om, hvor mange ressourcer der er tildelt efter disse kriterier.

Figur 4.11 Fremgår det af ressourceudmeldingen til de decentrale enheder, hvor mange ressourcer der er tildelt på baggrund af de socioøkonomiske forhold?



Note: n=32. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner med socioøkonomiske ressourcefordelingskriterier.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

Udmelding af ressourcer som normering eller lønsum

Der ligger et væsentligt signal til daginstitutionerne i, hvorvidt tildelings- og regnskabsmekanismen for de socioøkonomiske midler er kendetegnet ved normeringsstyring eller lønsumsstyring. Forskellen mellem lønsumsstyring og normeringsstyring handler om, hvorvidt daginstitutionerne tildeles et budget til finansiering af et uspecificeret antal pædagogiske medarbejdere (lønsumsstyring), eller alternativt tildeles et antal stillinger, som kan eller skal afholdes i budgetåret (normeringsstyring). En udmelding af ressourcerne som en normering kan således sende et signal til institutionerne om, at ressourcerne skal anvendes på en bestemt måde, fx til pædagogstillinger, uafhængigt af om kommunen ellers knytter specifikke krav til anvendelse af ressourcerne.

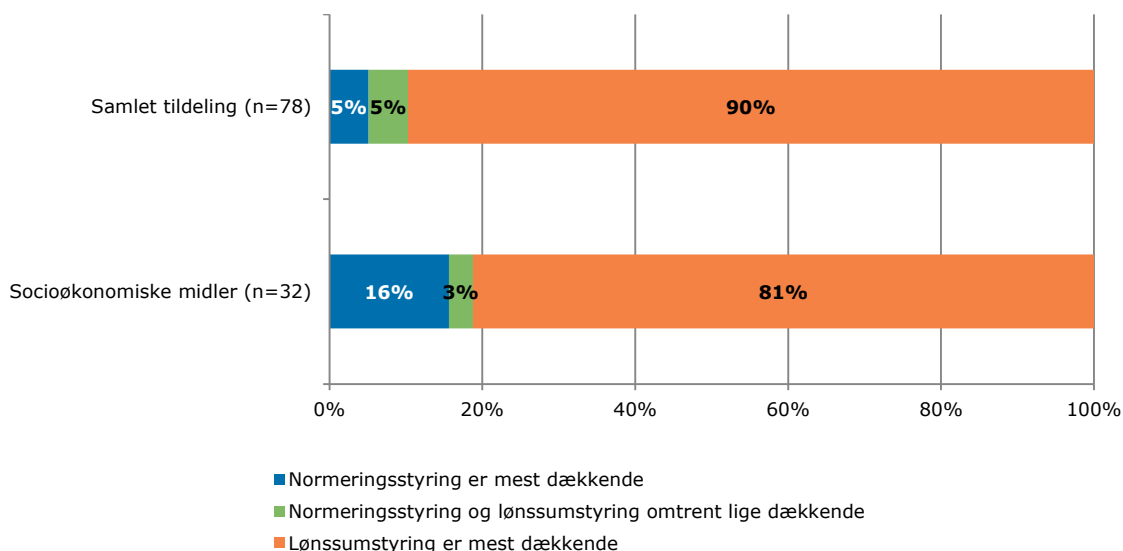
I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at angive, hvorvidt deres tildeling af ressourcer til de decentrale enheder på daginstitutionsområdet mest dækkende kan beskrives som normeringsstyring eller lønsumsstyring. Denne tilgang til afdækningen af spørgsmålet er valgt ud fra en formodning om, at kommunernes ressourcefordelingsmodeller på området kan indeholde elementer af begge tildelingsmetoder. Spørgsmålet er både stillet i forhold til den samlede ressourcefordeling til daginstitutionerne og specifikt i forhold til de socioøkonomiske midler.

Figur 4.12 viser kommunernes svar. Den øverste søjle viser svarene for de samlede ressourcetildelinger til daginstitutionerne baseret på svar fra alle 78 kommuner i undersøgelsen. 90 % af kommunerne angiver, at lønsumsstyring er den mest dækkende beskrivelse af den samlede resourceudmelding til institutionerne, mens kun 5 % angiver, at normeringsstyringsstyring er mest dækkende. De resterende 5 % tilkendegiver, at normeringsstyring og lønsumsstyring er omtrent lige dækkende beskrivelser af resourceudmeldingen. For de samlede resourceudmeldinger spiller normeringsstyringen således kun en rolle i et mindre antal af kommunerne.

Den nederste søjle i Figur 4.12 viser kommunernes svar vedrørende resourceudmeldingsmetoden for de socioøkonomiske midler. Det fremgår, at 16 % af de kommuner, som anvender socioøkonomiske kriterier, hovedsagelig anvender normeringsstyring ved tildeling af de socioøkonomiske midler. 81 % af kommunerne anvender hovedsagelig lønsumsstyring, mens 3 % anvender en kombination af de to metoder.

Samlet set er lønsumsstyring således langt mere udbredt end normeringsstyring i resourceudmeldingen til daginstitutionerne. Dog er normeringsstyring som udmeldingsmetode mere udbredt for de socioøkonomiske midler end for kommunernes samlede resourceudmeldinger på daginstitutionsoverområdet. Denne forskel er også gældende, hvis udmeldingsmetoderne sammenlignes udelukkende for de kommuner, som har socioøkonomiske fordelingskriterier (ikke vist i Figur 4.12). Overordnet set er kommunerne således mere tilbøjelige til at udmelde de socioøkonomiske ressourcer til daginstitutioner som et antal stillinger, end det er tilfældet for deres samlede resourceudmeldinger til daginstitutionerne. Dette kan indikere, at kommunerne i højere grad søger at styre, hvordan de socioøkonomiske midler anvendes. Udmeldingsmetoden indebærer dog ikke nødvendigvis i sig selv et krav til, hvordan midlerne anvendes.

Figur 4.12 Kan udmeldingen af ressourcer til de decentrale enheder på daginstitutionsoverområdet mest dækkende beskrives som normeringsstyring eller lønsumsstyring?



Note: Oprindelig formulering af spørgsmålet: Angiv hvorvidt beskrivelse A eller beskrivelse B er mest dækkende for budgetudmeldingen på daginstitutionsoverområdet i din kommune:
 A) De ressourcer, som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold, udmeldes til de decentrale enheder som et antal stillinger eller personaletimer, som enhederne har lov til at afholde i løbet af året. De decentrale enheder aflægger regnskab i forhold til det afholdte antal stillinger eller personaletimer.
 B) De ressourcer, som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold, udmeldes til de decentrale enheder som et budgetbeløb, som enhederne har lov til at bruge i løbet af året. De decentrale enheder aflægger regnskab i forhold til det udmeldte budget.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

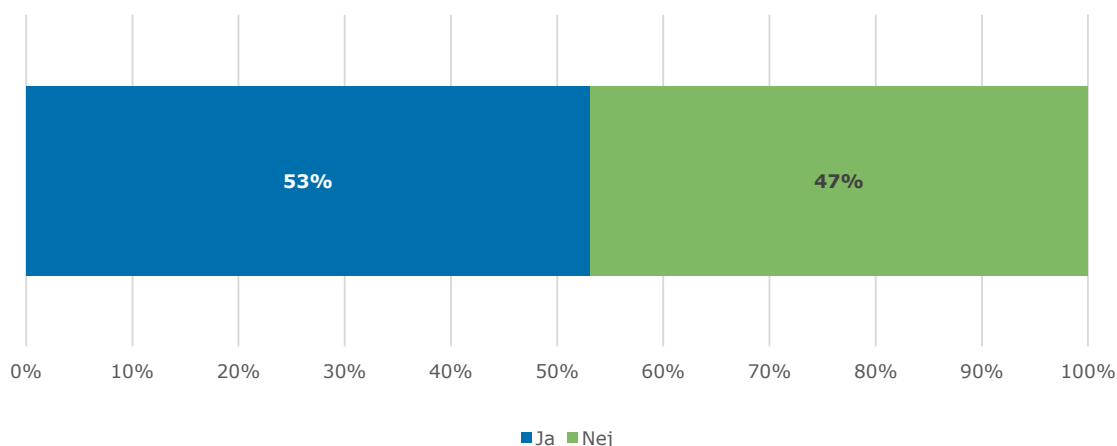
4.4.2 Krav og forventninger

Dette afsnit beskriver, hvordan og i hvilket omfang kommunerne opsætter bindinger i form af egentlige krav eller forventninger til institutionernes anvendelse af de socioøkonomiske midler. For det første har vi undersøgt udbredelsen og omfanget af konkrete krav eller forventninger til anvendelsen; for det andet er selve indholdet af de konkrete krav undersøgt.

Bindinger på daginstitutionernes brug af de socioøkonomiske ressourcer

De 32 kommuner, som i spørgeskemaundersøgelsen har angivet, at socioøkonomiske forhold har en betydning for ressourcefordelingen til daginstitutionerne, er efterfølgende blevet bedt om at angive, hvorvidt der er bestemte krav eller forventninger til, hvordan de decentrale enheder skal anvende de socioøkonomiske ressourcer. Spørgsmålet er bredt formuleret og forholder sig ikke til, hvilke typer af krav eller forventninger der er tale om. Kommunernes svar på spørgsmålet giver dog en indikation af, i hvor høj grad kommunerne knytter en eller anden form for krav eller forventninger til de socioøkonomiske ressourcer. Som det fremgår af Figur 4.13, svarer ca. halvdelen af de adspurgte kommuner, at de har bestemte krav eller forventninger til, hvordan de socioøkonomiske ressourcer skal anvendes. Den anden halvdel af kommunerne har derimod ikke opstillet særlige krav eller forventninger til anvendelsen af de socioøkonomiske midler.

Figur 4.13 Er der bestemte krav eller forventninger til, hvordan de decentrale enheder skal anvende de ressourcer, som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold?



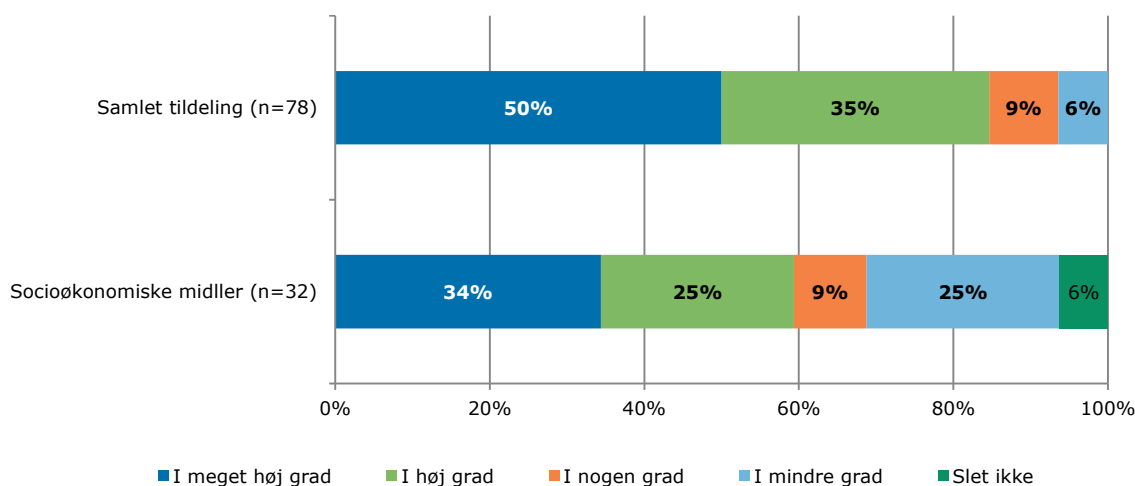
Note: n=32. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner med socioøkonomiske ressourcefordelingskriterier.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

Kommunernes bindinger på daginstitutionernes anvendelse af de socioøkonomiske midler er desuden belyst ved i spørgeskemaet at spørge kommunerne, i hvor høj grad de decentrale enheder har frihed til at anvende de tildelte ressourcer fleksibelt på tværs af forskellige formål inden for enhedens samlede drift. Spørgsmålet afdækker, i hvor høj grad de decentrale budgetansvarlige på daginstitutionsområdet har adgang til at overføre ressourcer mellem forskellige formål. I nogle kommuner vil der i ressourceudmeldingen til daginstitutionerne være indbygget en klar instruks om, at en bestemt del af ressourcerne bør bruges på pædagogisk personale, en anden del på ledelse og administration og en tredje del på materialer og indkøb. I andre kommuner vil man lægge vægt på, at ansvaret for at fordele ressourcerne på de forskellige detailformål er en decentral opgave, som bedst løses på den enkelte institution. Spørgsmålet er stillet både for den samlede ressourcefordeling til daginstitutionerne og isoleret for de socioøkonomiske midler.

Figur 4.14 viser fordelingen af kommunernes svar. Det overordnede billede er, at de decentrale enheder i størstedelen af kommunerne har en høj grad af frihed til at anvende de tildelte ressourcer fleksibelt. Ses der på de samlede ressourcetildelinger, svarer ca. 85 % af de 78 kommuner i undersøgelsen således, at de decentrale enheder i "høj" eller "meget høj" grad har frihed til at anvende de tildelte ressourcer fleksibelt på tværs af forskellige formål inden for enhedens samlede drift. Ses der på de socioøkonomiske tildelinger, er den tilsvarende andel ca. 59 % for de kommuner, der anvender socioøkonomiske kriterier i ressourcefordelingen. Samlet set er der altså en tendens til, at kommunerne tillader mindre fleksibilitet i anvendelsen af de socioøkonomiske midler, end det er tilfældet for de samlede tildelinger. Billedet er det samme, når svarene for de samlede tildelinger og de socioøkonomiske tildelinger sammenlignes isoleret for de kommuner, som anvender socioøkonomiske ressourcefordelingskriterier. Størstedelen af disse kommuner har enten samme eller mindre fleksibilitet for de socioøkonomiske midler. Kun to kommuner vurderer at have en større grad af fleksibilitet ved anvendelse af de socioøkonomiske midler end ved de generelle midler.

Figur 4.14 I hvor høj grad har de decentrale enheder på daginstitutionsområdet frihed til at anvende de tildelte ressourcer fleksibelt på tværs af forskellige formål inden for enhedens samlede drift?



Note: Eksempler på forskellige formål kan være: lønninger (eventuelt målrettet bestemte faglige indsatser), varekøb, efteruddannelse/kurser, anlæggelse/renovering af udearealer mv.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

Indholdet af krav og bindinger på anvendelse af de socioøkonomiske ressourcer

Der kan overordnet set skelnes mellem to måder, hvorpå kommunerne kan søge at styre daginstitutionernes anvendelse af de socioøkonomiske ressourcer. For det første kan kommunerne søge at opstille krav eller forventninger til de *ressourcemæssige input*, som institutionerne bringer i spil forhold til bestemte faglige indsatser i daginstitutionerne. Krav rettet mod resourceinputtet kan fx indebære, at institutionerne skal anvende de socioøkonomiske midler til ansættelse af et antal pædagogiske medarbejdere, som skal løse en bestemt opgave. For det andet kan kommunerne søge at opstille forskellige krav eller forventninger til *indholdet af de pædagogiske ydelser* eller til de resultater, som skal opnås som følge af tildelingen af de socioøkonomiske midler. Dermed fokuseres kravene på det output eller outcome, som institutionerne leverer for de socioøkonomiske ressourcer. Udtrykt lidt anderledes kan forskellen på inputkrav og outputkrav forstås som forskellen mellem at stille krav til, at en bestemt mængde ressourcer bruges på en bestemt måde (input) og at stille krav til indholdet af de pædagogiske ydelser, som forventes at blive leveret som følge af anvendelsen af de pågældende ressourcer (output).

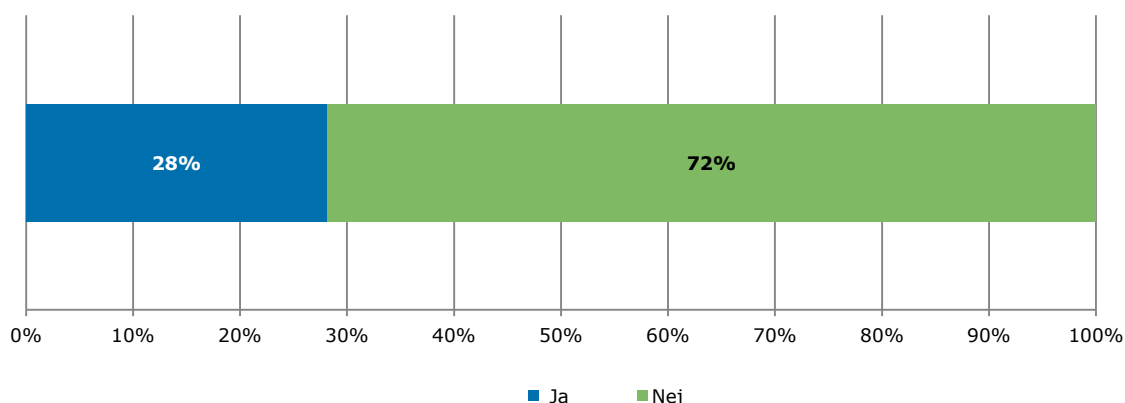
Distinktionen mellem inputkrav og outputkrav kan anvendes til at danne en typologi over mulige styringsmodeller for de socioøkonomiske midler. Typologien er illustreret i Tabel 4.5. Kommunetype 1 består af kommuner, som har opstillet krav til både det ressourcemæssige input og indholdet af den pædagogiske ydelse, som leveres for ressourcerne. Kommunerne af type 2 har opstillet inputkrav, men har ikke formuleret krav til indholdet af den pædagogiske ydelse. Kommunerne af type 3 har formuleret krav til indholdet af den pædagogiske ydelse, men har ikke opstillet inputkrav. Endelig har kommunetype 4 hverken opstillet inputkrav eller krav til indholdet af den pædagogiske ydelse.

Tabel 4.5 Typologi over kommunernes styringsmodel for de socioøkonomiske ressourcer

		Krav til indholdet i de pædagogiske ydelser	
		Ja	Nej
Inputkrav	Ja	Type1: Fuld styring	Type 2: Inputstyring
	Nej	Type 3: Styring på den pædagogiske ydelse	Typer 4: Decentralisering af ansvar og beslutninger

I spørgeskemaet indgår et spørgsmål, som vedrører kommunernes brug af inputkrav til anvendelsen af de socioøkonomiske ressourcer. Kommunerne er blevet bedt om at angive, hvorvidt de stiller krav om, at en del af de socioøkonomiske ressourcer specifikt anvendes på aflønning af uddannede pædagoger frem for pædagogmedhjælpere. Som det fremgår af Figur 4.15, angiver 28 % af kommunerne, at de stiller et sådant krav. Spørgsmålet afdækker udbredelsen af ét af flere mulige inputkrav, som kommunerne kan tænkes at anvende. Det er i den forbindelse vigtigt at bemærke, at spørgsmålet ikke afdækker, hvorvidt de kommuner, som har svaret nej til spørgsmålet, anvender andre typer af inputkrav, fx krav om at ressourcerne anvendes på forøgelse af personalenormeringerne ved ansættelse af enten pædagoger eller pædagogmedhjælpere.

Figur 4.15 Stiller kommunen krav om, at en del af de ressourcer, som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold, anvendes på aflønning af uddannede pædagoger frem for pædagogmedhjælpere?



Note: n=32. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner med socioøkonomiske resourcefordelingskriterier.
 Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

Indholdet af kommunernes krav til anvendelsen af de socioøkonomiske midler afdækkes hovedsageligt via data fra interviewundersøgelsen i 20 af de kommuner, som anvender socioøkonomiske resourcefordelingskriterier. Analysen af datamaterialet viser, at kommunernes styringsmodel for de socioøkonomiske midler meningsfuldt kan inddeles efter typologien i Tabel 4.5. Samtidig viser analysen, at alle fire typer styringsmodeller optræder blandt kommunerne.

Tabel 4.6 sammenfatter de data vedrørende kommunernes styringsmodeller for de socioøkonomiske ressourcer, som er indsamlet i interviewundersøgelsen i de 20 kommuner.

I Tabel 4.6 er kommunerne inddelt i de fire styringstyper efter, hvorvidt de stiller inputkrav henholdsvis outputkrav til institutionernes anvendelse af de socioøkonomiske midler. I tabelens øverste række er det angivet, hvor mange af de 20 kommuner der kan placeres i hver styringstype. I de to efterfølgende rækker vises en opsummering af data for de kommuner, som er placeret i hver styringstype. Data er sammenfattet separat for inputkrav og krav til indholdet af de pædagogiske ydelser. I tabellens nederste række sammenfattes data vedrørende kommunernes opfølgning på overholdelsen af kravene til anvendelsen af de socioøkonomiske midler. Denne datasammenfatning er gråmarkeret og gennemgås i afsnit 4.4.3. Der er ved udarbejdelsen af Tabel 4.6 lagt vægt på at vise alle data for hver kommunetype, herunder data, som afviger fra hovedtendenserne i datamaterialet (inklusionsreglen).

Tabel 4.6 Indholdet af kommunernes styringsmodeller for de socioøkonomiske midler

	Type 1: Fuld styring		Type 2: Inputstyring		Type 3: Styring på den pædagogiske ydelse		Type 4: Decentralisering af ansvar og beslutninger	
Antal kommuner	2 kommuner		7 kommuner		2 kommuner		9 kommuner	
Inputkrav	Ja	Ressourcerne skal anvendes på uddannende pædagoger.	Ja	Alle kommunerne stiller krav om, at ressourcerne anvendes på pædagogisk personale (frem for andre udgifter). 3 kommuner har krav/forventninger om, at midler anvendes på uddannede pædagoger. 2 kommuner har en generel målsætning for pædagogandelen.	Nej	Stiller ikke specifikke krav til, at de socioøkonomiske midler anvendes på pædagogisk personale. En af kommunerne har dog en generel målsætning for pædagogandelen.	Nej	Stiller ikke specifikke krav til, at de socioøkonomiske midler anvendes på pædagogisk personale. 8 af de 9 i kommuner har en generel målsætning om en bestemt pædagogandel.
Krav til indholdet i de pædagogiske ydelser	Ja	Pædagogstillingerne anvendes på pædagogiske opgaver med tidlig forebyggelse, inklusionsindsatser. AKT-medarbejdere.	Nej	Kommunerne har ikke formuleret specifikke krav eller forventninger til indholdet af de pædagogiske ydelser, som leveres for de socioøkonomiske ressourcer	Ja	Ressourcerne skal anvendes på løsning af inklusionsopgaver.	Nej	Generelle formuleringer om, at midlerne er rettet imod indsatsen for dårligt stillede børn, institutioner eller områder.
Opfølgning	Nej	Der laves ingen konkret opfølgning på ressourceforbruget eller de konkrete pædagogiske ydelser. Opgaverne indgår dog i vurderingen af institutionerne i forbindelse med det overordnede tilsyn.	~	De kommuner, som forventer, at midlerne anvendes på uddannede pædagoger, laver konkret opfølgning på, at midlerne er anvendt hertil. De øvrige kommuner laver ikke specifik opfølgning på ressourceforbruget.	~	En af kommunerne følger op på de konkrete indsatser, men ikke på ressourceforbruget.	Nej	Ingen opfølgning.

Note: De data, som vises i tabellen, er fremkommet ved en systematisk kodning og efterfølgende kondensering af datamaterialet fra de telefoninterview, som er gennemført i forbindelse med den detaljerede afdækning i 20 kommuner. Se eventuelt yderligere uddybning af fremgangsmåde i afsnit 3.2.

Kilde: Detaljeret afdækning i 20 udvalgte kommuner.

Styringstype 1 ("Fuld styring") består af de kommuner, som både har opstillet inputkrav og krav til indholdet af de pædagogiske ydelser, som leveres for de socioøkonomiske midler. 2 af de 20 undersøgte kommuner er karakteriseret ved denne styringstype. Med hensyn til inputkravene stiller begge kommuner krav om, at de socioøkonomiske midler anvendes på ansættelse af uddannede pædagoger. Anvendelsen af midlerne på uddannende pædagoger er i begge kommuner knyttet til de krav, kommunerne har formuleret til indholdet af de pædagogiske ydelser. Kommunerne har eksplicit beskrevet, at midlerne skal anvendes til opgaver med tidlig forebyggelse og inklusion. En af kommunerne angiver, at et af formålene er, at midler skal anvendes på AKT-medarbejdere.

Styringstype 2 ("Inputstyring") består af de kommuner, som har opstillet inputkrav, men ikke har formuleret specifikke krav til indholdet af de pædagogiske ydelser, som leveres for de socioøkonomiske midler. 7 af de 20 kommuner er karakteriseret ved denne styringstype. Alle disse kommuner stiller inputkrav til anvendelsen af de socioøkonomiske midler, idet de kræver, at midlerne anvendes på ansættelse eller aflønning af pædagogisk personale. 3 af de 7 kommuner stiller krav om, at det pædagogiske personale, som aflønnes for de socioøkonomiske midler, er uddannede pædagoger. 2 af kommunerne har en generel målsætning for fordelingen mellem pædagoger og pædagogmedhjælpere, som også er gældende for det personale, der aflønnes for de socioøkonomiske midler. 2 af kommunerne har ingen krav til de socioøkonomiske midlers fordeling mellem pædagoger og pædagogmedhjælpere.

Styringstype 3 ("Styring på den pædagogiske ydelse") består af de kommuner, som har opstillet specifikke krav til indholdet af de pædagogiske ydelser, som leveres for de socioøkonomiske midler, men ikke har opstillet inputkrav. 2 af de 20 kommuner er karakteriseret ved denne styringstype. Begge kommuner stiller krav om, at de socioøkonomiske midler skal anvendes på løsning af inklusionsopgaver. Ingen af kommunerne stiller inputkrav om, at midler bruges på aflønning af pædagogisk personale (pædagoger eller pædagogmedhjælpere).

Styringstype 4 ("Decentralisering af ansvar og beslutninger") består af de kommuner, som hverken har opstillet inputkrav eller specifikke krav til indholdet af de pædagogiske ydelser, som leveres for de socioøkonomiske midler. 9 af de 20 kommuner er karakteriseret ved denne styringstype. Ca. halvdelen af de 20 kommuner i interviewundersøgelsen stiller således ingen specifikke krav til anvendelsen af de socioøkonomiske midler.⁷ I relation til inputkrav skal det bemærkes, at 8 af de 9 kommuner har en generel målsætning om fordelingen af pædagoger og pædagogmedhjælpere i daginstitutionerne, som også må formodes at være gældende for de socioøkonomiske midler, såfremt disse anvendes på pædagogisk personale. Kommunerne har dog ikke formuleret specifikke krav til, at de socioøkonomiske midler skal anvendes på aflønning af pædagogisk personale (pædagoger eller medhjælpere). I forhold til krav til indholdet af den pædagogiske ydelse har flere af kommunerne lavet helt overordnede formuleringer om, at midlerne er rettet imod indsatsen for vanskeligt stillede børn, institutioner eller områder. Ingen af kommunerne har dog formuleret nærmere krav til, hvilke pædagogiske indsatser der konkret skal leveres for at løse opgaven. Kommunerne med styringstype 4 er generelt karakteriseret ved, at der lægges vægt på decentralisering af ansvar og beslutninger i forbindelse med anvendelse af de socioøkonomiske midler.

En vurdering af udbredelsen af hver styringstype blandt samtlige kommuner, der anvender socioøkonomiske resourcefordelingskriterier, er behæftet med usikkerhed. Optælling af antallet af kommuner med hver styringstype er kun foretaget for de 20 kommuner i interviewundersøgelsen. Samlet set repræsenterer de 20 kommuner over halvdelen af de kommuner, som

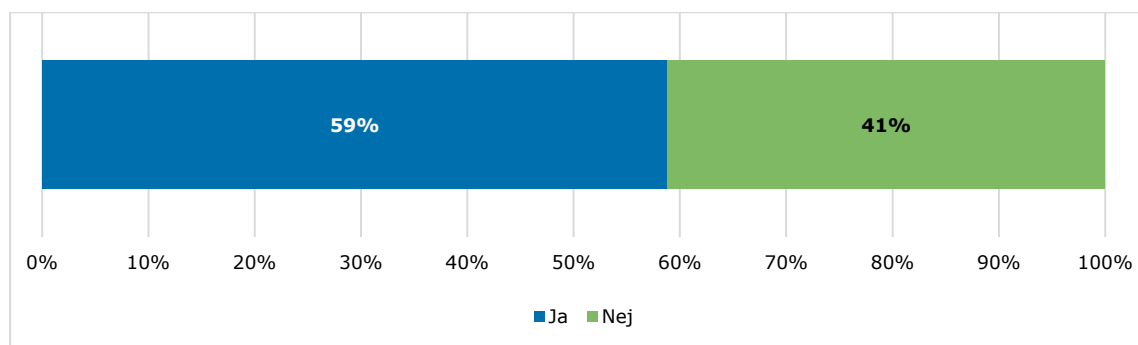
⁷ Dette stemmer overens med tendensen i Figur 4.13, som viste, at ca. halvdelen af kommunerne i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse har svaret, at de ikke har opstillet bestemte krav eller forventninger til, hvordan de decentrale enheder skal anvende de ressourcer, som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold.

i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse har angivet, at de anvender socioøkonomiske fordelingskriterier. Der er dog foretaget en bevidst udvælgelse, så kommuner med forskellige styringsmæssige indretninger er udvalgt. Samtidig er de største kommuner overrepræsenteret blandt de 20 kommuner. Det er derfor samlet set KORAs vurdering, at undersøgelsen giver et pålideligt billede af, *hvilke* styringstyper der optræder blandt kommunerne, men at konklusioner vedrørende udbredelsen på baggrund af optælling skal drages med forsigtighed.

4.4.3 Opfølgning

De kommuner, som har angivet, at de har bestemte krav eller forventninger til daginstitutionernes anvendelse af de socioøkonomiske midler (se Figur 4.13), er efterfølgende blevet bedt om at svare på, hvorvidt forvaltningen foretager opfølgning eller kontrol af, om de decentrale enheder lever op til disse krav eller forventninger. Resultaterne for de 17 svarkommuner er vist i Figur 4.16. Som det fremgår, angiver ca. 59 % af de kommuner, som stiller en form for krav til anvendelsen af de socioøkonomiske midler, at de også foretager opfølgning eller kontrol af, om de decentrale enheder lever op til disse krav.

Figur 4.16 Foretager forvaltningen opfølgning eller kontrol af, om de decentrale enheder lever op til de krav/forventninger, som stilles til anvendelse af ressourcer tildelt på baggrund af socioøkonomiske forhold?



Note: n=17.

Kilde: Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.

De data, som præsenteres nederst i Tabel 4.6 i afsnit 4.4.2, giver et billede af, *hvilke* opfølgningsindsatser kommunerne praktiserer i forhold til de socioøkonomiske midler. Ser vi først på kommunerne med styringstype 4, foretager ingen af dem opfølgning på, hvordan de socioøkonomiske midler anvendes. Dette er konsistent med styringsmekanismerne hos kommunerne, idet de ikke har opstillet specifikke krav, som der kan følges op på. De 2 kommuner med styringstype 1, som har opstillet de mest omfattende krav til daginstitutionernes anvendelse af midlerne, laver heller ikke specifikke opfølgninger på, om daginstitutionerne lever op til kravene. Begge kommuner beskriver dog, at opgaverne indgår i vurderingen af institutionerne i forbindelse med det overordnede tilsyn. For kommunerne med styringstype 2 og 3 er der ikke noget entydigt billede af kommunernes opfølgningsindsats. Nogle af kommunerne laver en helt specifik opfølgning på, om ressourcerne anvendes som tiltænkt – fx på uddannede pædagoger – eller på de konkrete indsatser, som leveres.

Det generelle billede er, at langt fra alle de kommuner, som stiller krav til, hvordan de socioøkonomiske midler anvendes, også følger op på, hvordan midlerne i praksis er anvendt. Flere af interviewpersonerne i kommunerne fremhæver i denne sammenhæng, at en specifik opfølgning på en forholdsvis lille del af daginstitutionernes ressourceforbrug vil være uforholdsmæssigt ressourcekrævende og administrativt u hensigtsmæssigt for daginstitutionerne. En del af interviewpersonerne fremhæver også, at fraværet af detaljeret opfølgning på brugen af de

socioøkonomiske midler skyldes, at man i styringen af området lægger vægt på en decentralisering af opgaver og ansvar, og at en detaljeret opfølgning vil stride imod denne overordnede tilgang til styringen af daginstitutionerne.

Litteratur

Bæk, Thomas Astrup og Jacob Seier Petersen (2016): *Specialundervisningsbehov i Favrskov Kommunes skoledistrikter. Demografiske, socioøkonomiske og sundhedsrelaterede faktorer*. København: KORA.

Dalsgaard, Camilla og Mikkel Munk Quist Andersen (2016): *Derfor er der forskel på, hvad børnene koster i kommunerne. En kvantitativ analyse af forskelle i kommunale enhedsudgifter til skoler og dagtilbud*. København: KORA.

Heinesen, Eskil og Leif Husted (2010) *Statistisk model for udgifter vedrørende børn og unge med særlige behov II*. København: AKF.

Jordan, Anne Line Tenney; Jacob Seier Petersen, Jesper Wittrup og Peter Holdt-Olesen (2015): *Udviklingen i Københavns Kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge*. København: KORA.

Lemvig, Kasper; Jacob Seier Petersen, Camilla Dalsgaard og Jakob Haslund-Thomsen (2015): *Så meget koster et barn i dagtilbud. Kommunernes enhedsudgifter til dagtilbud 2009-2013*. København: KORA.

Nørgaard, Eli; Bo Panduro og Simon Hartwell (2012): *Den automatiserede budgetlægning. Kortlægning af kommunernes demografimodeller*. København: KORA.

Bilag 1 Spørgeskema fra landsdækkende undersøgelse

Tak fordi I vil deltage i denne kortlægning af kommunernes ressourcefordelingsmodeller på daginstitutionsområdet.

VIGTIGT: Læs før du besvarer spørgeskemaet

Afgrænsning af daginstitutionsområdet:

Spørgsmålene i spørgeskemaet vedrører ressourcefordelingen til de decentrale enheder på daginstitutionsområdet. "Daginstitutionsområdet" er i denne sammenhæng afgrænset til de kommunale og selvejende daginstitutioner, som er rettet imod børn i førskolealderen, dvs. børn mellem ca. 0-5 år.

I din besvarelse af spørgsmålene bedes du i videst muligt omfang se bort fra:

- Tildelingen til institutioner, som hovedsageligt er rettet imod børn ældre end 6 år
- Tildelingen til kommunale og private dagplejere samt private institutioner
- Tildelingen til specialinstitutioner, dvs. institutioner, som hovedsageligt er rettet mod børn med særlige behov.

Vi vil bede dig om at have denne afgrænsning i mente, når du svarer på spørgsmålene.

Du bedes svare med udgangspunkt i jeres ressourcefordeling i 2016.

1) Hvilket af de følgende udsagn beskriver bedst ressourceudmeldingen fra forvaltningen til de decentrale enheder på daginstitutionsområdet i din kommune?

- (1) Ressourcerne tildeles hovedsageligt direkte til de enkelte børnehaver, vuggestuer eller integrerede institutioner på enkeltstående fysiske adresser
- (2) Ressourcerne tildeles hovedsageligt til samlede "dagtilbud" eller "institutionsklynger", som består af flere forskellige børnehaver, vuggestuer eller integrerede institutioner på forskellige fysiske adresser
- (3) Ressourcerne tildeles hovedsageligt til områdebaserede klyngeenheder, som også varetager drift på andre områder end daginstitutionsområdet (fx dagpleje, skoler, sfo'er eller fritidsklubber)

2) Hvor mange børn i 0-5-årsalderen er der i gennemsnit indskrevet i de enheder, som forvaltningen tildeler ressourcer til?

- (1) 10 eller færre børn
- (2) 11-20 børn
- (3) 21-29 børn
- (4) 30-39 børn
- (5) 40-49 børn
- (6) 50-59 børn
- (7) 60-69 børn
- (8) 70-79 børn
- (9) 80-89 børn
- (10) 90-100 børn
- (11) 101-110 børn

- (12) 111-120 børn
- (13) 121-130 børn
- (14) 131-140 børn
- (15) 141-150 børn
- (16) 151-160 børn
- (17) 161-170 børn
- (18) 171-180 børn
- (19) 181-190 børn
- (20) 191-200 børn
- (21) Mere end 200 børn

3) Hvilket af de følgende udsagn beskriver bedst placeringen af det decentrale budgetansvar på daginstitutionsområdet i din kommune?

- (1) Det decentrale budgetansvar er hovedsageligt placeret hos lederne af de enkelte børnehaver, vuggestuer eller integrerede institutioner på enkeltstående fysiske adresser
- (2) Det decentrale budgetansvar er hovedsageligt placeret hos lederne af samlede "dagtilbud" eller "institutionsklynger", som består af flere forskellige børnehaver, vuggestuer eller integrerede institutioner på forskellige fysiske adresser
- (3) Det decentrale budgetansvar er hovedsageligt placeret hos lederne af områdebaserede klyngeenheder, som også varetager drift på andre områder end daginstitutionsområdet (fx dagpleje, skoler, sfo'er eller fritidsklubber)

4) Angiv, hvorvidt beskrivelse A eller beskrivelse B er mest dækkende for ressourceudmeldingen til de decentrale enheder på daginstitutionsområdet i din kommune.

A) Når ressourcerne til pædagoger og medhjælpere udmeldes til de decentrale enheder, sker det som et antal stillinger eller personaletimer, som enhederne har lov til at afholde i løbet af året. De decentrale enheder aflægger regnskab i forhold til det afholdte antal stillinger eller personaletimer.

B) Når ressourcerne til pædagoger og medhjælpere udmeldes til de decentrale enheder, udmeldes de som et budgetbeløb, som enhederne har lov til at bruge i løbet af året. De decentrale enheder aflægger regnskab i forhold til det udmeldte budget.

- (1) Beskrivelse A er mest dækkende
- (2) Beskrivelse A og B er omtrent lige dækkende
- (3) Beskrivelse B er mest dækkende

5) Er ressourceudmeldingen til de decentrale enheder opdelt i ressourcer til uddannede pædagoger og ressourcer til pædagogmedhjælpere?

- (1) Ja
- (2) Nej

6) Stiller kommunen krav om, at en bestemt andel af ressourcerne anvendes på aflønning af uddannede pædagoger frem for pædagogmedhjælpere?

- (1) Ja
- (2) Nej

7) I hvor høj grad har de decentrale enheder på daginstitutionsområdet frihed til at anvende de tildelte ressourcer fleksibelt på tværs af forskellige formål inden for en-

hedens samlede drift? (Eksempler på forskellige formål kan være: lønninger (eventuelt målrettet bestemte faglige indsatser), varekøb, efteruddannelse/kurser, anlæggelse/renovering af udearealer mv.)

- (1) I meget høj grad
- (2) I høj grad
- (3) I nogen grad
- (4) I mindre grad
- (5) Slet ikke

De næste tre spørgsmål handler alle om betydningen af socioøkonomiske forhold for fordelingen af ressourcerne.

Vi vil bede dig svare på alle tre spørgsmål.

8) Har socioøkonomiske forhold hos børnene og deres forældre betydning for, hvordan ressourcerne fordeles mellem de decentrale enheder på daginstitutionsområdet?

- (1) Ja
- (2) Nej

9) Tager (hele eller dele af) ressourcetildelingen til de decentrale enheder på daginstitutionsområdet højde for de socioøkonomiske forhold hos børnene og/eller deres forældre, således at enheder med relativt mange børn med svag social baggrund tildeles flere midler?

- (1) Ja
- (2) Nej

10) Hvor stor betydning har socioøkonomiske forhold for, hvordan ressourcerne fordeles mellem de decentrale enheder på daginstitutionsområdet?

- (1) Stor betydning
- (2) En vis betydning
- (3) Mindre betydning
- (4) Slet ingen betydning

11) Hvad er baggrunden for at socioøkonomiske forhold i dag ikke har betydning for fordelingen af ressourcer på daginstitutionsområdet i din kommune? (Angiv gerne flere årsager)

- (1) Tildeling af ressourcer ud fra socioøkonomiske forhold har ikke været drøftet/overvejet
- (2) Tildeling af ressourcer ud fra socioøkonomiske forhold har været drøftet, men der har ikke været politisk flertal for at indføre en sådan tildeling
- (3) Vi vurderer, at der kun er begrænsede socioøkonomiske forskelle mellem kommunens daginstitutioner
- (4) Vi vurderer ikke, at socioøkonomiske forhold har væsentlig betydning for udgiftsbehovet hos de decentrale enheder
- (5) Der er ikke tilstrækkelige administrative ressourcer til at opdatere og vedligeholde en socioøkonomisk model
- (6) Andre begrundelser (uddyb gerne): _____
- (7) Ved ikke

12) Er der i kommunen overvejelser/drøftelser om fremadrettet at inddrage socio-økonomiske forhold ved fordelingen af ressourcerne på daginstitutionsområdet?

- (1) Ja, tildeling ud fra socioøkonomiske forhold forventes indført
- (3) Ja, det drøftes/overvejes at indføre tildeling ud fra socioøkonomiske forhold, men det er fortsat usikkert, hvilke beslutning der træffes
- (2) Nej, der er ingen konkrete overvejelser eller drøftelser om at inddrage socioøkonomiske forhold i ressourcefordelingen til daginstitutionerne
- (4) Ved ikke

13) Angiv venligst, hvilke socioøkonomiske forhold der har betydning for fordelingen af ressourcer til de decentrale enheder (vælg gerne flere forhold)

- (1) Antal eller andel børn af enlige forsørgere
- (2) Antal eller andel indvandrere eller efterkommere af indvandrere fra tredjeverdenslande
- (3) Antal eller andel børn med dansk som andetsprog
- (4) Antal eller andel børn anbragt uden for eget hjem
- (5) Antal eller andel børn omfattet af forebyggende sociale foranstaltninger
- (6) Forældrenes indkomstniveau
- (7) Forældrenes uddannelsesniveau
- (8) Forældrenes erhvervsbaggrund
- (9) Forældrenes arbejdsmarkedstilknøytning
- (10) Antal eller andel af forældrene som er modtagere af indkomsterstattende ydelser (fx kontakthjælp eller førtidspension)
- (11) Andre kriterier: _____
- (13) Der er foretaget en generel vurdering af de socioøkonomiske forhold uden inddragelse af specifikke socioøkonomiske kriterier

14) Hvilket befolkningsgrundlag anvendes ved vurderingen af de socioøkonomiske forhold hos de decentrale enheder?

- (1) A. Socioøkonomiske forhold hos børn og/eller forældre indskrevet hos den enkelte decentrale enhed
- (2) B. Socioøkonomiske forhold hos børn og/eller forældre bosat i det geografiske område, hvor den enkelte decentrale enhed er placeret
- (3) Både A og B
- (4) Andet befolkningsgrundlag: _____

15) Hvilke datakilder anvender I ved vurdering af de socioøkonomiske forhold hos de decentrale enheder? (Angiv gerne flere datakilder)

- (1) Data fra fællesoffentlige databaser (fx Danmarks Statistik)
- (2) Data fra kommunens egne dataser og it-systemer mv.
- (3) Data leveret fra ekstern leverandør (fx en konsulentvirksomhed)
- (4) Andre datakilder, angiv: _____

16) Hvor ofte opdateres det datagrundlag, som anvendes ved vurderingen af de socioøkonomiske forhold hos de decentrale enheder?

- (1) Data opdateres mindst en gang om året
- (2) Data opdateres hvert 2.-3. år
- (3) Data opdateres sjældnere end hvert 3. år
- (4) Ingen fast besluttet opdateringsfrekvens eller procedure

17) Hvem har udviklet den fordelingsnøgle/budgettildelingsmodel, som fordeler ressourcer til de decentrale enheder på baggrund af socioøkonomiske forhold?

- (1) Vi har selv udviklet modellen
- (2) Vi har fået en ekstern part til at udvikle den socioøkonomiske budgetfordelingsmodel (eksempelvis et konsulentfirma)
- (3) Andet: _____

18) Fremgår det af ressourceudmeldingen til de decentrale enheder, hvor mange ressourcer der er tildelt på baggrund af de socioøkonomiske forhold?

- (1) Ja
- (2) Nej

19) Er de ressourcer som tildeles på baggrund socioøkonomiske forhold, opdelt i ressourcer til uddannede pædagoger og ressourcer til pædagogmedhjælpere?

- (1) Ja
- (2) Nej

20) Angiv hvorvidt beskrivelse A eller beskrivelse B er mest dækkende for budgetudmeldingen på daginstitutionsområdet i din kommune:

A) De ressourcer som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold, udmeldes til de decentrale enheder som et antal stillinger eller personaletimer, som enhederne har lov til at afholde i løbet af året. De decentrale enheder aflægger regnskab i forhold til det afholdte antal stillinger eller personaletimer.

B) De ressourcer som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold, udmeldes til de decentrale enheder som et budgetbeløb, som enhederne har lov til at bruge i løbet af året. De decentrale enheder aflægger regnskab i forhold til det udmeldte budget.

- (1) Beskrivelse A er mest dækkende
- (2) Beskrivelse A og B er omtrent lige dækkende
- (3) Beskrivelse B er mest dækkende

21) Er der bestemte krav eller forventninger til, hvordan de decentrale enheder skal anvende de ressourcer, som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold?

- (1) Ja
- (2) Nej

22) Stiller kommunen krav om, at en del af de ressourcer, som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold, anvendes på aflønning af uddannede pædagoger frem for pædagogmedhjælpere?

- (1) Ja
- (2) Nej

23) Foretager forvaltningen opfølgning eller kontrol af om de decentrale enheder lever op til de krav/forventninger, som stilles til anvendelse af ressourcer tildelt på baggrund af socioøkonomiske forhold?

- (1) Ja
- (2) Nej

24) I hvor høj grad har de decentrale enheder frihed til at anvende de midler, som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold fleksibelt på tværs af forskellige formål inden for enhedens samlede drift? (Eksempler på forskellige formål kan være: lønninger (eventuelt målrettet bestemte faglige indsatser), varekøb, efteruddannelse/kurser, anlæggelse/renovering af udearealer mv.)

- (1) I meget høj grad
- (2) I høj grad
- (3) I nogen grad
- (4) I mindre grad
- (5) Slet ikke

Bilag 2 Strukturert spørgeguide

Til intervieweren:

Kursiv: angiver forskningsspørgsmålet, der skal besvares

[]: Anvendes, når der skal indsættes tekst eller information fra spørgeskemaet eller fra tidligere svar i interviewet

{ } : Anvendes som husketekst til intervieweren (I)

Grøn indikerer, at der skal indsættes information fra spørgeskemaet

Blå indikerer tekst, der IKKE skal siges direkte til IP

Indledende tekst:

Først og fremmest tak for at jeg måtte ringe til dig. Det er en stor hjælp for projektet.

Som du måske husker, handler projektet om at undersøge kommunernes brug af socioøkonomiske kriterier i tildelingen af ressourcer til budgetenhederne på dagtilbudsområdet. Vi kan se på de svar, I har givet i spørgeskemaet, som vi tidligere har sendt ud til jer, at I bruger socioøkonomiske kriterier i jeres tildeling. Vi vil nu gerne høre lidt mere om, hvordan denne tildeling foregår for at kunne tegne et billede af kommunernes brug af socioøkonomiske kriterier i tildelingen. Derfor har vi nogle opfølgende spørgsmål. Hvis der er noget, du ikke kan svare på, skal du naturligvis sige til. Så kan det være, vi må ringe dig op senere, eller du måske kan hjælpe os med at finde ud af, hvem der kan svare på det.

Hvis det er i orden med dig, optager jeg interviewet. Det letter mit arbejde meget i forhold til det efterfølgende arbejde.

Har du nogle spørgsmål, inden vi går i gang?

0) Hvad kalder de deres budgetansvarenheder?

Allerførst har jeg et afklarende spørgsmål om, hvordan I tildeler budgettet på daginstitutionsområdet og hvor budgetansvaret ligger.

{Følgende spørgsmål skal afklare, a) hvordan budgettet tildeles, b) om der er overensstemmelse mellem tildelingsniveau og budgetansvarniveau. Primært for at sikre, at der tales om de samme enheder i resten af interviewet}

I spørgeskemaet har I svaret, at I tildeler budget til [Indsæt svar: enkelte institutioner/dagtilbud eller klynger/områdebaserede klyngeenheder]. Er det rigtigt forstået, at budgettet beregnes på baggrund af og tildeles til disse [Indsæt svar: enkelte institutioner/dagtilbud eller klynger/områdebaserede klyngeenheder]?

{Vær særligt opmærksom, hvis der er tale om klynger/dagtilbud. Spørg her gerne ind til, om budgettet af forvaltningen specificeres på institutionsniveau eller på klynge/dagtilbudsniveau}

I spørgeskemaet har I også svaret, at det decentrale budgetansvar er placeret hos lederen af [Indsæt svar: enkelte institutioner/dagtilbud eller klynger/områdebaserede klyngeenheder]. Er

det rigtigt forstået, at lederne af disse enheder har budgetansvaret forstået sådan, at lederne har råderet over budgettet i løbet af året og aflægger ét samlet regnskab for [den enkelte institution/det samlede dagtilbud/den samlede klynge]?

{Afklar, at I og IP anvender samme terminologi om de enheder, der tildeles budget, og hvor budgetansvaret er placeret. Hvis der anvendes klynger eller dagtilbud, men der reelt budgetteres på institutionsniveau, følges begge perspektiver i interviewet – dvs. der skabes ved hvert spørgsmål klarhed over, om der tales om institutions- eller dagtilbuds/klyngeniveauet}

1) Hvor stor en del af de tildelte ressourcer er differentieret efter socioøkonomiske kriterier?

Først er vi interesserede i, hvor stort omfanget af den socioøkonomiske tildeling er.

Hvor stort er det samlede decentrale budget på daginstitutionsområdet i 2016? Altså det budget, der er tildelt til [institutionerne/dagtilbuddene/klyngerne]? Vi tænker her på de institutioner, som er rettet imod de 0-5-årige og ser bort fra institutioner, som udelukkende er rettet imod børn med særlige behov (specialinstitutioner, specialbørnehaver).

Er det muligt at udskille, hvor stor en del af dette beløb, der er tildelt efter socioøkonomiske kriterier?

{Hvis ja:}

Hvor stor en del af det decentrale budget bliver tildelt efter socioøkonomiske kriterier?

{Hvis IP ikke kan huske/kender disse beløb, bed om en af følgende: A) at få eftersendt data, hvor det fremgår + lav aftale om, at I må ringe med opfølgende spørgsmål, B) få aftale om, at I må ringe senere, så IP har mulighed for at undersøge det, C) få navn og stilling (eventuelt nummer) på den, der ved det}

{Hvis nej:}

Hvad er grunden til, at dette beløb ikke kan udskilles?

{Vi forventer at svarene på spørgsmål 1 og 2 afhænger af, om kommunen anvender en særskilt pulje, der fordeles efter socioøkonomiske kriterier eller om de socioøkonomiske kriterier indarbejdes ved en form for indeksering af det samlede beløb pr. barn/normering pr. barn}

2) Hvordan fastlægger kommunen omfanget på de ressourcer, som tildeles efter socioøkonomiske kriterier?

{Muligvis har IP svært ved at svare på dette spørgsmål, da der er tale om en mere overordnet, strategisk beslutning. I så fald: Spørg ind til personens opfattelse, men accepter også, hvis de ikke ved det}

Kan du beskrive, hvordan I er nået frem til netop denne andel/dette beløb?

Ved du, hvad begrundelsen er for, at beløbet/andelen har denne størrelse?

Har beslutningen været behandlet og vedtaget politisk?

{Hvis tildeling skyldes tidligere beslutning, spørg ind til, hvordan denne beslutning i sin tid blev truffet}

Kan du sige noget om, hvor de midler, der fordeles efter socioøkonomiske kriterier, kommer fra? Var de tidligere en del af de generelle midler til de decentrale enheder, eller er der tale om ekstra midler, der er tilført området?

3) Hvilke forhold indgår i de socioøkonomiske tildelingskriterier?

I spørgeskemaet kan jeg se, at I inddrager kriterierne [indsæt kriterier jf. nedenstående svar på spørgsmål] i tildelingen. Jeg skal bare være helt sikker på, at vi har fået det noteret korrekt.

[Indsæt svar fra spørgsmål: Angiv venligst, hvilke socioøkonomiske forhold der har betydning for fordelingen af ressourcer til de decentrale enheder (vælg gerne flere forhold)]

{Læs svarene op og tjek, at det er disse forhold, der inddrages i modellen}

4) Hvordan er de socioøkonomiske tildelingskriterier udvalgt og fastlagt?

{Muligvis har IP svært ved at svare på dette spørgsmål, da der er tale om en mere overordnet strategisk beslutning. I så fald: Spørg ind til personens opfattelse, men accepter også, hvis de ikke ved det}

Hvad er de vigtigste overordnede hensyn, I ønsker at tilgodese med netop de socioøkonomiske kriterier, I bruger?

{Eksempler på hensyn, der kan bruges som opfølgende spørgsmål: Alle børn i kommunen skal stilles så lige som muligt, der skal være nogenlunde lige gode arbejdsvilkår for pædagogerne i alle kommunens institutioner, rekruttering, understøttelse af bestemte pædagogiske indsatser... Skal kun inddrage, hvis IP slet ikke har noget at sige}

Hvordan har I udvalgt kriterierne? Hvad var begrundelsen for netop at vælge disse kriterier?

Er udvælgelsen af kriterier behandlet politisk? Er kriterierne vedtaget politisk? Ved du, hvad politikernes ønsker var til kriterier?

Ved du, hvem der ellers har haft indflydelse på, hvilke kriterier der skulle udvælgelse? Hvilke ønsker havde de til, hvilke kriterier, der skulle indgå? Hvad var argumenterne for dette ønske?

{I forhold til andre aktører, der kan have haft indflydelse på processen, kan der være tale om bestemte dele af organisationen (økonomiforvaltningen, børn og unge – få gerne så præcis information som muligt), om institutionerne/institutionslederne eller andre}

5) Hvordan vægtes de socioøkonomiske forhold indbyrdes i tildelingsmodellen?

Kan du beskrive, hvordan I beregner fordelingen af midler efter socioøkonomiske kriterier?

Hvordan vægtes de kriterier, der indgår i tildelingsmodellen i forhold til hinanden? Hvilke kriterier vægtes højt? Hvilke kriterier vægtes mindre?

{Spørg ind til konkrete kriterier, jf. spørgsmål i spørgeskema. Hvis der er mange kriterier, kan der spørges ind til enkelte}

6) Hvad er grundlaget/begrundelsen for kommunens vægtning af de socioøkonomiske forhold indbyrdes i tildelingsmodellen?

Hvad er baggrunden for, at I har valgt denne vægtning af kriterierne?

{Nævn evt. eksempel på kriterie(r) og spørg ind til, hvorfor de(t) vægtes højt/lavt? Jf. spørgsmål 5}

DATA

Har du mulighed for at sende mig noget data på, hvordan disse kriterier vægtes, og hvor stort et beløb der fordeles? Det vil være en stor hjælp i forhold til at forstå, hvordan I gør det.

{Afklar, om de kan sende data, hvad de kan sende og lav aftale om, at I må ringe og stille enkelte opklarende spørgsmål}

7) *Hvor stor forskel skaber differentieringen efter socioøkonomiske kriterier mellem budgetansvarshederne?*

{Dette spørgsmål afhænger af svaret på spørgsmål 1, om hvorvidt det kan udskilles hvor stort beløb/andel, der tildeles efter socioøkonomiske kriterier. Hvis ja til spørgsmål 1:}

Du nævnte tidligere, at I godt kan udskille hvor stor en del af midlerne til [institutionerne/dagtilbuddene/klyngerne], der tildeles efter socioøkonomiske kriterier. Kan du sige, hvor stor forskel der er på det [beløb pr. barn/den normering], der tildeles med de socioøkonomiske kriterier mellem den [brug information fra spørgsmål 0: institution/dagtilbud/klynge] der får færrest midler herfra og den [institution/dagtilbud/klynge], der får flest midler herfra? Altså hvis der kun ses på de midler, der tildeles efter socioøkonomiske kriterier.

{Fokus er i dette spørgsmål er på, hvor stor forskel der er mellem det mindste og største beløb der tildeles ud af *den socioøkonomiske pulje*}

{Hvis nej til spørgsmål 1:}

Du nævnte tidligere, at I ikke kan udskille hvor stor en del af midlerne til [institutionerne/dagtilbuddene/klyngerne], der tildeles efter socioøkonomiske kriterier. Hvis du kigger på det samlede decentrale budget til daginstitutionsområdet, kan du så sige, hvor stor forskel der er på [det samlede beløb pr. barn/den samlede normering] der er mellem den [institution/dagtilbud/klynge], der får færrest midler, og på den [institution/dagtilbud/klynge], der får flest midler? Altså hvis alle midler tælles med.

{Fokus er i dette spørgsmål på, hvor stor forskel der er mellem det mindste og største beløb der tildeles ud af *det samlede beløb til budgetansvarshederne*}

{Hvis de ikke kan svare på ovenstående spørgsmål om den præcise differentiering af beløb pr. barn/normering:}

Oplever du, at tildelingen via socioøkonomiske kriterier skaber store forskelle mellem de ressourcer [institutionerne/dagtilbuddene/klyngerne] har til rådighed?

{Bed om at få data på budgettildelingerne. Vi vil gerne have a) så detaljerede budgetoplysninger som muligt i forhold til institutioner (gerne opdelt på delelementerne i institutionernes budgettildeling), b) indskrivningstal (hvor mange er indskrevet i de enkelte institutioner) gerne opdelt på alder (0-3 og 4-6 år)}

8) *Hvilke(n) datakilde(r) anvendes til vurdering af budgetenhedernes socioøkonomiske forhold?*

Vi kan se i spørgeskemaet, at I bruger [indsæt svar fra spørgeskema på spørgsmål: 'Hvilke datakilder anvender I ved vurdering af de socioøkonomiske forhold hos de decentrale enheder?', Svar: Fællesoffentlige databaser/egne databaser og it-systemer/data fra ekstern leverandør/ingen af delene] som datagrundlag for beregningen af de socioøkonomiske kriterier.

Kan du sige noget nærmere om, hvor de data, der indgår i beregningen, kommer fra?

Kan du uddybe, hvordan I konkret behandler og anvender disse data?

{Eksempler: Fra Danmarks Statistik, fra egne indsamlede data (hvem indsamler data, hvad er det for data), fra Indenrigsministeriets nøgletal}

9) *Hvilket befolkningsgrundlag anvendes ved vurderingen af budgetenhedernes socioøkonomiske forhold?*

I spørgeskemaet har I svaret, at der som befolkningsgrundlag ved beregningen anvendes socioøkonomiske forhold ved børn og/eller forældre [Indsæt fra spørgsmål i spørgeskema: indskrevet ved enkelte daginstitutioner/bosat i det geografisk område, hvor den decentrale enhed er placeret/indskrevet i den enkelte institution og bosiddende i området hvor institutionen ligger]. Hvad er baggrunden til at I har valgt at basere den socioøkonomiske tildeling på [Indsæt fra spørgsmål i spørgeskema: indskrevet ved enkelte daginstitutioner/bosat i det geografisk område, hvor den decentrale enhed er placeret/indskrevet i den enkelte institution og bosiddende i området hvor institutionen ligger]?

{Hvis det ser ud til på svarene af ovenstående spørgsmål, at der er overensstemmelse mellem deres henholdsvis beregningsgrundlag og budgettildeling og beregningsgrundlag og budgetansvar, kan spørgsmålene nedenfor stilles på følgende måde. Hvis der ikke er overensstemmelse, spørges der nærmere ind til det (hvordan afskiller beregningsgrundlaget sig fra budgetansvaret og budgettildelingen?)}

Er det rigtigt forstået, at der er overensstemmelse mellem de [institutioner eller områder] som afgrænser befolkningsgrundlaget for den socioøkonomiske beregning og de [Indsæt svar: enkelte institutioner/dagtilbud eller klynger/områdebaserede klyngeenheder] som i beregner og udmelder budget til?

Er det rigtigt forstået, at der er overensstemmelse mellem de [institutioner eller områder] som afgrænser befolkningsgrundlaget for den socioøkonomiske beregning og de [Indsæt svar: enkelte institutioner/dagtilbud eller klynger/områdebaserede klyngeenheder] hvor lederen har selvstændigt budgetansvar?

{Ovenstående to spørgsmål sigter mod at afdække, hvorvidt der er overensstemmelse mellem beregningsområde og tildeling og mellem beregningsområde og budgetansvar. Eksempel: der er overensstemmelse mellem befolkningsgrundlaget og budgetudmeldingen, hvis fx de socioøkonomiske forhold beregnes på baggrund af børn indskrevet i en konkret institution og budgettet tildeles helt ned på det samme institutionsniveau. Der vil forekomme forskellige eksempler på overensstemmelse eller fraværende overensstemmelse}

10) *Er der tilkendegivet særlige krav til, hvordan ressourcerne tildelt ud fra socioøkonomiske kriterier skal anvendes?*

[Indsæt svar fra spørgeskema på spørgsmål: Er der bestemte krav eller forventninger til, hvordan de decentrale enheder skal anvende de ressourcer, som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold?]

{Hvis der i spørgeskemaet er angivet, at der er særlige krav til, hvordan ressourcerne skal anvendes, spørges der nærmere ind til dette:}

Hvilke krav har I for, hvordan [institutionerne/dagtilbuddene/klyngerne] må bruge de ressourcer, der tildeles efter de socioøkonomiske kriterier?

Gælder de samme krav for alle [institutioner/dagtilbud/klynger]? Hvad er forskellen? Hvad er baggrunden for denne forskel?

Er det tydeligt for [institutionerne/dagtilbuddene/klyngerne], at der eksisterer disse krav? Hvordan formidles det til [institutionerne/dagtilbuddene/klyngerne], at de skal bruge ressourcerne på noget bestemt?

Er det dit indtryk at lederne af [institutionerne/dagtilbuddene/klyngerne] har en klar opfattelse af, hvilke krav der er til anvendelsen af disse ressourcer?

Hvor stor vægt lægges der i forvaltningen og blandt politikerne på, at kravene overholdes? Eller er der mere tale om henstillinger?

{Hvis der i spørgeskemaet er angivet, at der *ikke* er særlige krav til, hvordan ressourcerne skal anvendes, spørges der nærmere ind til dette:}

Jeg kan se, at I har svaret i spørgeskemaet, at der *ikke* er særlige krav forbundet med ressourcerne tildelt efter socioøkonomiske kriterier. Kan du sige noget om, hvad baggrunden er for, at der ikke er sådanne krav?

11) *Anvendelse af ressourcer på pædagogandel*

{Dette spørgsmål skal undersøge eventuelle krav til at anvende ressourcerne på uddannede pædagoger. Der er stillet to spørgsmål i spørgeskemaet, der spørger ind til dette – et er stillet generelt og et i forhold til midler tildelt efter socioøkonomiske kriterier. Vi er interesserede i at undersøge eventuelle forskelle mellem disse to svar}

[Indsæt spørgsmål og svar på spørgsmål: Stiller kommunen krav om, at en bestemt andel af ressourcerne anvendes på aflønning af uddannede pædagoger frem for pædagogmedhjælpere?]

[Indsæt spørgsmål og svar på spørgsmål: Stiller kommunen krav om, at en del af de ressourcer som tildeles på baggrund af socioøkonomiske forhold, anvendes på aflønning af uddannede pædagoger frem for pædagogmedhjælpere?]

{For alle, der har svaret 'ja' til første spørgsmål:}

Hvor stor en del af de samlede ressourcer skal anvendes på aflønning af uddannede pædagoger?

{For alle, der har svaret 'ja' til første og andet spørgsmål. Hvis de kun har svaret ja til det andet, spørges ind til denne andel:}

Er det den samme andel, der skal anvendes både i forhold til de generelle midler og i forhold til midler tildelt efter socioøkonomiske forhold?

{Hvis der er forskel på andelen spørg nærmere ind til begrundelser herfor}

{Hvis der er forskel på svarene på de to spørgsmål:}

Vi kan se, at der er krav til at en del af de generelle ressourcer anvendes til uddannede pædagoger, men at der ikke er krav til de ressourcer, der tildeles efter socioøkonomiske forhold i forhold til om de bruges til uddannede pædagoger [eller omvendt afhængig af, hvad de har svaret]. Hvad er begrundelsen for, at der er forskel på dette?

12) *(Hvordan) følges der op på, hvordan ressourcerne tildelt efter socioøkonomiske kriterier anvendes?*

[Indsæt svar på spørgsmål om hvorvidt forvaltningen laver opfølgning og kontrol af om de centrale enheder lever på til de krav/forventninger, som stilles til anvendelse af ressourcer tildelt efter socioøkonomiske kriterier]

{Hvis [ja]}

I spørgeskemaet har i angivet, at forvaltningen laver opfølgning og kontrol af, om de decentrale enheder lever op til de krav/forventninger, som stilles til anvendelse af ressourcer tildelt efter socioøkonomiske kriterier. Kan du uddybe, hvordan denne opfølgning/kontrol foregår?

{Spørg ind til konkrete måder, der kan følges op på, fx ved møder med alle de budgetansvarlige eller ved almindelige budgetopfølgninger?}

Er det din oplevelse, at ressourcerne bruges på det, der er tiltænkt?

{Hvis 'ja' til at der er krav (se spørgsmål 10) men 'nej' til spørgsmål 12}

I spørgeskemaet har i angivet at forvaltningen *ikke* laver opfølgning og kontrol af, om de decentrale enheder lever på til de krav/forventninger, som stilles til anvendelse af ressourcer tildelt efter socioøkonomiske kriterier. Kan du sige lidt om, hvad baggrund er for, at man ikke følger op på dette?

13) Udmeldes ressourcerne som normering eller som en lønsum

[Indsæt spørgsmål og svar på spørgsmål: Spørgsmålet som afdækker normeringsstyring vs. Lønsumsstyring for de midler som udmeldes vi socioøkonomiske kriterier]

{Hvis "A" eller "A og B"}

I spørgeskemaet har i angivet, at de ressourcer som tildeles på baggrund af socioøkonomiske kriterier, helt eller delvist udmeldes som et antal stillinger – ikke som et budgetbeløb. Kan du uddybe, hvordan det foregår i praksis?

{Hvis "B": undlad spørgsmålet}

Afslutning

Så har jeg vist ikke flere spørgsmål. Har du noget at tilføje? Er der noget væsentligt, vi mangler at komme omkring?

{Hvis der er indgået aftale om at få tilsendt data, så bekræft denne aftale. Få samtidig fulgt op på eventuelle uafklarede spørgsmål, og om der er kontaktoplysninger til andre personer, der skal formidles}

Mange tak for din tid både i forhold til at udfylde spørgeskemaet og interviewet her. Vi regner med at offentliggøre resultaterne af undersøgelsen i januar 2017.

Vi ønsker følgende data:

- Oversigt over kriterier og hvordan de vægtes i beregningen af de socioøkonomiske forhold
- Indskrivningstal i institutionerne/dagtilbuddene/klyngerne for 2016 (gerne fordelt på alder: 0-2 og 3-5)
- Budgettildeling på institutionsniveau/dagtilbudsniveau for 2016

(Det, vi gerne vil kunne bruge data til, er at se: 1) hvor stort det samlede decentrale budget til institutionerne er, 2) hvor stor andel der fordeles efter socioøkonomiske forhold, 3) hvor stor forskel der er på det beløb, der tildeles institutionerne afhængigt af de socioøkonomiske midler. I behøver ikke sige til dem, at det er præcist det, vi gerne vil se. Men når I spørger efter data, kan I have i baghovedet, at det er det, vi vil gerne bruge data til).



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00