

Rummelighedspuljen i Herning Kommune

Evalueringsrapport
2008

**DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT**

**Rummelighedspuljen i Herning
Kommune**

© 2008 Danmarks Evalueringsinstitut

Citat med kildeangivelse er tilladt

Bemærk:

Danmarks Evalueringsinstitut sætter komma
efter Dansk Sprognævns anbefalinger

Publikationen er kun udgivet i elektronisk form
på: www.eva.dk

ISBN (www) 978-87-7958-468-6

Indhold

1	Indledning	5
1.1	Baggrund	5
1.2	Formål	6
1.3	Organisering og metode	7
1.3.1	Spørgeskemaundersøgelsen	7
1.3.2	Fokusgruppeinterview	8
1.4	Rapportens opbygning	9
2	Anbefalinger	11
3	Fordeling, anvendelse og effekt af puljemidlerne	13
3.1	Ansøgninger til puljen og fordelingen af puljemidlerne	13
3.2	Nuværende og fremtidig anvendelse af midler	17
3.2.1	Alternativ tilrettelæggelse af rummelighedspuljen	18
3.2.2	Tværgående projekter	19
3.2.3	Uopfyldte behov	20
3.3	Oplevet effekt	22
4	Tildelingskriterierne og den administrative proces	25
4.1	De nye kriterier sammenlignet med de tidligere kriterier	25
4.2	De nye tildelingskriteriers relevans	27
4.3	Information om puljen og løbende opfølgning på og opsamling af erfaringer	29

1 Indledning

1.1 Baggrund

Herning Kommune har siden 1998 haft en rummelighedspulje (tidligere kaldet dispensationspulje) der støtter dagtilbuddenes arbejde med tosprogede og/eller socialt udsatte børn.

Formålet med rummelighedspuljen er:

- At yde en målrettet og ekstraordinær indsats i forhold til denne børnegruppe så børnene i videst mulige omfang kan rummes i dagtilbuddet
- At afprøve metoder hvis effekt efterfølgende evalueres og dokumenteres
- At implementere metoder der har dokumenteret effekt.

Daginstitutioner, SFO'er og fritidshjem med særlige udfordringer i forhold til tosprogede og/eller socialt udsatte børn kan søge om midler fra puljen til "dispensationstimer" (almindelige pædagog- og medhjælpertimer) som anvendes til at styrke den pædagogiske indsats i dagtilbuddene i overensstemmelse med rummelighedspuljens formål.

Midlerne i puljen bevilges af Herning Kommune på baggrund af begrundede ansøgninger fra dagtilbuddene. En gang årligt behandles dagtilbuddenes ansøgninger i et samarbejdsudvalg bestående af Børne- og Familieafdelingen, Dagtilbud for Børn, pladsanvisningen, PPR og en integrationsmedarbejder i Herning Kommune. Midlerne fra puljen tildeles for en toårig periode grupper af børn og ikke enkelte børn. Midlerne er i den seneste periode (2004-07) blevet tildelt med udgangspunkt i følgende to kriterier:

- Daginstitutioner med en koncentration af børn der har et særligt behov for en tidlig indsats som følge af familiemæssige og/eller sociale vanskeligheder.
- Daginstitutioner med en koncentration af børn der har et særligt behov for kulturel og sproglig støtte.

Herning Kommune har i 2007 udviklet fire nye tildelingskriterier som kommunen – med de justeringer som denne evaluering eventuelt giver anledning til – planlægger at anvende i forbindelse med fordelingen af midler fra puljen i 2008 og fremover. De fire nye tildelingskriterier er:

- Børn der på grund af særlige forhold relateret til dem selv eller deres nærmeste familie vurderes at være i risiko for at komme i en situation der ikke kan klares uden hjælp fra anden side – *risikobørn*
- Børn der er *sårbare* fordi de belastes af alvorlige, men ofte forbigående problemer i deres familie og nære miljø
- Børn der er *truede* fordi de vedvarende belastes af utilstrækkelig eller mangelfuld omsorg i deres familie og nære miljø
- Børn der er i *svære problemer* fx fordi de i deres opvækst har været belastet af grundlæggende mangel på tilstrækkelig omsorg.

1.2 Formål

Herning Kommune har bedt Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) om at gennemføre en evaluering der primært fokuserer på de nye tildelingskriterier set i forhold til de tidligere kriterier fra perioden 2004-07. Mere konkret har kommunen ønsket at opnå et indblik dels i centrale interessenters vurdering af relevansen af hvert af de fire nye tildelingskriterier, dels i de nye tildelingskriteriers samlede dækningsgrad sammenlignet med relevansen og dækningsgraden af de tidligere kriterier i forhold til at opfylde formålet med puljen.

Derudover har kommunen ønsket at få et indblik i hvordan kommunens daginstitutioner, SFO'er og fritidshjem vurderer den administrative proces der er forbundet med tildeling af midler fra rummelighedspuljen, herunder blandt andet omfanget af kommunens information om puljens formål og den løbende opfølgning på og opsamling af erfaringer med puljen.

Kommunen har ligeledes ønsket at få viden om centrale interessenters forslag til alternative anvendelsesmuligheder for midlerne fra puljen, herunder de midler der er afsat til tværgående projekter.

Endelig har kommunen ønsket at få et indblik i hvilke konkrete tiltag de institutioner der hidtil har fået tildelt midler fra puljen, har iværksat, og hvilken effekt de har oplevet af tiltagene.

Samlet set er målet med evalueringen således at kommunen opnår viden om:

- Behovet for at revidere de fire nye tildelingskriterier inden de anvendes

- Behovet for og forslag til ændringer i forhold til den administrative proces i forbindelse med puljens anvendelse
- Puljemidlernes effekt.

1.3 Organisering og metode

For at sikre at evalueringen giver både et generelt billede af og en dybere indsigt i centrale interessenters vurderinger i relation til fokusområderne, har evalueringen omfattet både en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse og to kvalitative fokusgruppesamtaler.

Evalueringen er gennemført i marts og april 2008 af en projektgruppe fra EVA bestående af evalueringskonsulent Frederik Kiørboe (projektleder), specialkonsulent Signe Ploug Hansen og metodemedarbejder Kristin Storck Rasmussen.

1.3.1 Spørgeskemaundersøgelsen

I spørgeskemaundersøgelsen er Herning Kommunes 78 institutionsledere blevet inddraget for at afdække deres erfaringer med og vurderinger af rummelighedspuljen. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen har været at indsamle viden om alle evalueringens fokusområder. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført som en totalundersøgelse blandt de institutioner i Herning Kommune der har mulighed for at søge om midler fra rummelighedspuljen, og omfatter af den grund både dagtilbud der har modtaget midler fra puljen, og dagtilbud der ikke har modtaget midler.

På baggrund af evalueringens projektbeskrivelse udarbejdede EVA's projektgruppe et udkast til spørgeskemaet. Efter kommentering og godkendelse af Herning Kommunes projektansvarlige blev skemaet pilottestet af fem af kommunens institutionsledere. For at sikre at skemaet var vedkommende for alle, omfattede pilottesten både ledere af institutioner der havde modtaget midler fra rummelighedspuljen, og ledere af institutioner der ikke havde modtaget midler. Pilottesterne blev bedt om at forholde sig til om de spørgsmål, svarkategorier og begreber der blev anvendt i skemaet, var relevante, forståelige og dækkende. Pilottesternes kommentarer blev noteret på systematisk vis, og som hovedregel blev der kun foretaget ændringer i spørgeskemaet hvis flere pilottestere havde ensartede kommentarer eller ændringsforslag til samme spørgsmål.

Svarprocenter og bortfald

Spørgeskemaet blev udsendt primo marts 2008 til institutionslederne. De der ikke havde svaret inden svarfristens udløb, modtog en enkelt skriftlig påmindelse. Af hensyn til tidsplanen for den samlede evaluering var der kun mulighed for at deltage i undersøgelsen indtil ultimo marts 2008.

Tabel 1 viser svarprocenten opdelt efter institutionernes størrelse. De deltagende institutioner er blevet defineret som enten små, mellemstore eller store alt efter antallet af børn i institutionen, og der er samtidig taget hensyn til antallet af afdelinger i institutionen. Afdelinger er i denne sammenhæng defineret som vuggestue, børnehave, SFO/fritidshjem og SFO/klub.

Tabel 1
Svarprocent i forhold til institutionernes størrelse

	Antal udsendte skemaer	Antal indkomne svar	Svarprocent
Lille institution	23	20	87 %
Mellemstor institution	43	38	88 %
Stor institution	12	11	92 %
I alt	78	69	88 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

Tabel 1 viser at den samlede svarprocent er imponerende høj, og at variationen i svarprocenten i forhold til institutionernes størrelse er meget begrænset. Derudover viser analysen af de indkomne svar at både dagtilbud der har fået tildelt midler fra rummelighedspuljen, og dagtilbud der ikke har modtaget midler, har deltaget i undersøgelsen. Disse forhold gør at undersøgelsens kvalitet er meget høj, og at resultaternes anvendelighed må betragtes som meget stor.

Dataanalyse

Analysen af de indkomne besvarelser på spørgeskemaet er baseret på en udskrift af frekvenstabeller for samtlige spørgsmål som respondenterne har besvaret med et eller flere kryds. Derudover er der foretaget analyser af sammenhænge mellem svarfordelinger på udvalgte spørgsmål. Samtlige svarfordelinger er enten vist eller kommenteret i rapporten, mens analyser af sammenhænge kun indgår hvis de har vist noget relevant i forhold til undersøgelsen.

Svarene på de spørgsmål hvor respondenterne har haft mulighed for at skrive en tekst eller bemærkninger, indgår også i rapporten. Analysen af disse svar har omfattet en systematisering af svarene i form af en kategorisering i temaer.

1.3.2 Fokusgruppeinterview

Som opfølgning på spørgeskemaundersøgelsen gennemførte EVA's projektgruppe primo april to fokusgruppeinterview. I det ene interview deltog personer fra forvaltningen, herunder Børne- og familieafdelingen, PPR, pladsanvisningen, Dagtilbud for Børn og relevante sprogkonsulenter i Herning Kommune. Interviewet fokuserede på denne gruppes erfaringer med og holdninger til evalueringens første to fokusområder (jf. afsnit 1.2).

Det andet interview omfattede udvalgte institutionsledere – de fleste fra institutioner der har modtaget midler fra puljen. Dette interview fokuserede på de deltagende institutionslederes erfaringer med og holdninger til alle evalueringens fokusområder. Interviewet tog afsæt i spørgeskemaundersøgelsens resultater og bidrog således blandt andet til en tolkning af svarfordelingen i spørgeskemaundersøgelsen.

Fokusgruppeinterviewene har samlet set givet dybdegående input til evalueringen og mange relevante udviklingsforslag, herunder særligt i forhold til anvendelsen af puljemidlerne. Desuden er fokusgruppeinterviewene blevet anvendt til at forstå og uddybe spørgeskemaundersøgelsens resultater, ligesom interviewene i øvrigt har givet deltagerne mulighed for i fællesskab med hhv. kolleger og andre institutionsledere at diskutere og reflektere over deres erfaringer med puljen.

1.4 Rapportens opbygning

Ud over dette indledende kapitel indeholder rapporten i kapitel 2 EVA's anbefalinger til Herning Kommune angående rummelighedspuljen. Anbefalingerne er baseret på analysen af spørgeskemaundersøgelsens resultater og fokusgruppedeltagernes informationer. Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen og fokusgruppeinterviewene, herunder de konklusioner de giver anledning til, fremgår af kapitel 3 og 4. Hvor kapitel 3 fokuserer på fordeling, anvendelse og effekt af puljemidlerne, fokuserer kapitel 4 på tildelingskriterierne og den administrative proces.

2 anbefalinger

EVA's projektgruppe anbefaler overordnet i forhold til rummelighedspuljen

- at Herning Kommune afklarer om rummelighedspuljen fremover
 - skal fortsætte som hidtil med den nuværende puljekonstruktion med ansøgningsrunder som grundlag for tildelingen af midler
 - skal udmøntes på baggrund af en administrativ fordeling af puljens midler i overensstemmelse med institutionernes koncentration af tosprogede eller socialt udsatte børn
 - skal udmøntes sådan at puljemidlerne opdeles så en andel af midlerne tildeles kommunens institutioner på baggrund af den hidtidige ansøgningsprocedure, mens de resterende midler på baggrund af en administrativ vurdering fordeles til de mest belastede institutioner.
-
-

EVA's projektgruppe anbefaler i forhold til rummelighedspuljens nye tildelingskriterier

- at Herning Kommune forkaster tildelingskriteriet der vedrører *børn der er sårbare fordi de belastes af alvorlige, men ofte forbigående problemer i deres familie og nære miljø*. Dette blandt andet fordi kriteriet har mange lighedstræk med og derved dækker samme børnegruppe som kriteriet der vedrører risikobørn, og fordi det er uklart hvad "forbigående" dækker over. Desuden er børn typisk kun sårbare i kortere perioder, ligesom sårbarhed kan være et vilkår for en større gruppe af børn end dem institutionerne normalt ville betegne som socialt udsatte børn.

- at Herning Kommune i puljegrundlaget og i forbindelse med kommende puljeudmøntninger præciserer at midlerne fra rummelighedspuljen tildeles på baggrund af en stor koncentration af

socialt udsatte børn, og at midlerne udelukkende tildeles grupper af børn og ikke enkelte børn.

EVA's projektgruppe anbefaler i forhold til effekten af rummelighedspuljen

- at Herning Kommune for at styrke det fremadrettede arbejde med puljen og de langsigtede effekter af puljemidlerne opstiller succeskriterier for puljen, fx ved at udvikle kvantitative effektmål for de tre delelementer i formålet med puljen.

- at Herning Kommune for at styrke institutionernes evne til at skelne mellem en indsats' aktiviteter og resultater på den ene side og indsatsens effekter på den anden side sætter fokus på effekter, fx ved at afholde en temadag for kommunens dagtilbud om hvad man skal forstå ved effekter.

EVA's projektgruppe anbefaler i forhold til rummelighedspuljens administrative proces

- at Herning Kommune på grund af stor interesse fra institutionernes side forbedrer den løbende opfølgning på og opsamling af erfaringer fra rummelighedspuljen, fx via ledermøder i kommunens forskellige distriktsområder eller ved at tage initiativ til et internetbaseret diskussionsforum såsom en vidensbank der kan styrke dagtilbudspersonalets muligheder for at udveksle erfaringer.

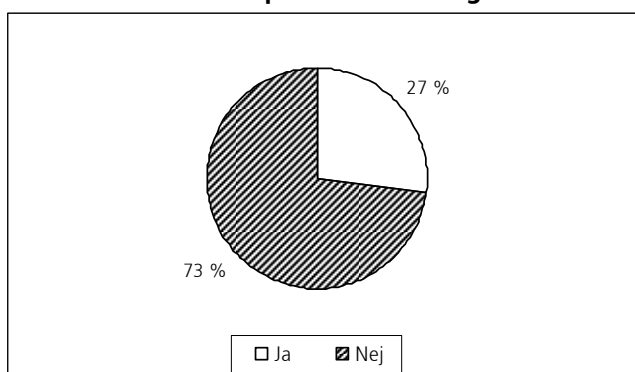
3 Fordeling, anvendelse og effekt af puljemidlerne

Dette kapitel præsenterer resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen og omhandler fordelingen, anvendelsen og effekten af rummelighedspuljens midler. Indledningsvis fokuseres der dels på andelen af ansøgninger til puljen og fordelingen af puljemidler, dels på det hensigtsmæssige i at midlerne tildeles til timer. Derefter præsenteres institutionernes forslag til alternative anvendelsesmuligheder for midlerne og til puljens tværgående projekter. Til slut beskrives de behov der ifølge institutionerne ikke opfyldes via puljen og hvordan de oplever effekten af de tildelte puljemidler.

3.1 Ansøgninger til puljen og fordelingen af puljemidlerne

Figur 1 viser andelen af institutioner i Herning Kommune der har søgt om midler fra rummelighedspuljen i forbindelse med ansøgningsrunden i enten 2004 eller 2005.

Figur 1
Institutionernes svar på om de har søgt midler fra rummelighedspuljen eller ej (N = 67)

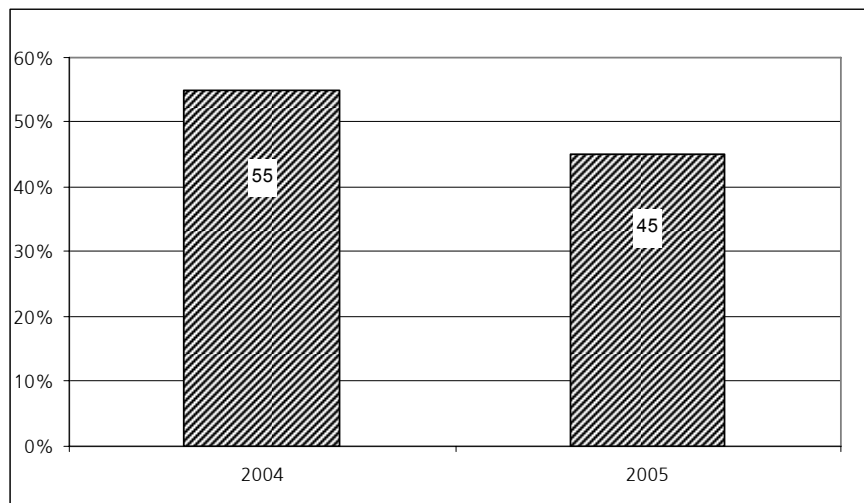


Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

Figuren viser at under en tredjedel (27 %) af de institutioner der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, har søgt om midler fra rummelighedspuljen i enten 2004 eller 2005.

Den følgende figur viser andelen af institutioner der har søgt om midler fra rummelighedspuljen, fordelt på årstal.

Figur 2
Andelen af institutioner der har søgt om midler fra rummelighedspuljen, fordelt på årstal (N = 29)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

Figur 2 viser at der blandt institutionerne som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, var 55 % der i 2004 søgte om midler fra rummelighedspuljen, mens 45 % af institutionerne søgte om midler i 2005.

Det er vigtigt at fremhæve at det fremgik af evalueringens fokusgruppeinterview at institutionerne kan være i tvivl om hvor stor institutionens koncentration af socialt udsatte børn skal være før man kan komme i betragtning til puljemidler, og at dette i nogle tilfælde kan afholde institutionerne fra at søge. Desuden kan det være forskelligt hvordan institutionerne anvender og tolker definitionen af begrebet "socialt udsatte børn", og det kan også have indvirkning på om de søger om puljemidler.

I den følgende tabel vises andelen af socialt udsatte børn i institutionerne i forhold til om institutionerne har søgt om midler fra puljen.

Tabel 2
Institutionernes ansøgning om midler i forhold til andelen af tosprogede eller socialt udsatte børn i institutionen (N = 67)

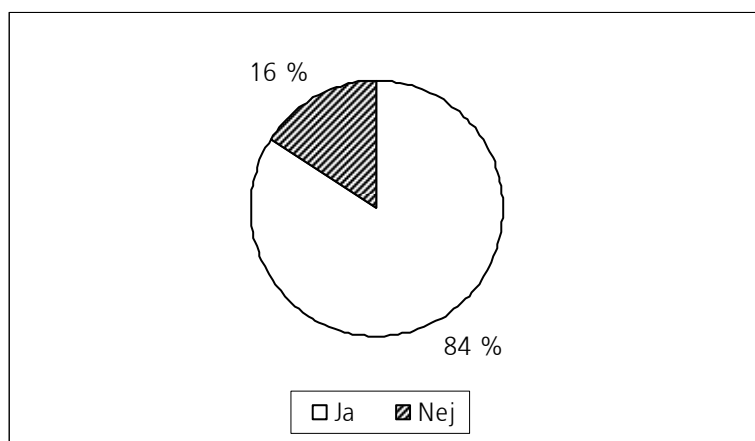
		Har din institution søgt om midler fra rummelighedspuljen?	Har din institution søgt om midler fra rummelighedspuljen?
		Ja	Nej
Antalen af tosprogede eller socialt udsatte børn i institutionen	0 % – 10 %	7 %	93 %
	11 % – 50 %	59 %	41 %
	51 % – 100 %	100 %	0 %
	Total	27 %	73 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

Tabellen viser at de institutioner der har den største koncentration af tosprogede eller socialt udsatte børn, alle søger om midler fra puljen. Blandt institutioner der har mellem 11 % og 50 % tosprogede eller socialt udsatte børn, søger næsten hver sjette institution, mens mindre end hver tiende af institutioner med mellem 0 % og 10 % tosprogede eller socialt udsatte børn søger om midler fra puljen. Samlet set er det således fortrinsvis institutioner med en stor koncentration af tosprogede eller socialt udsatte børn der har søgt om puljemidler. Puljen har i den forstand levet op til sit formål, nemlig at midlerne skal målrettes de institutioner der er mest belastede med hensyn til tosprogede eller socialt udsatte børn.

Figuren nedenfor viser fordelingen af de institutioner der har søgt om midler fra rummelighedspuljen, med hensyn til om de har modtaget midler eller ej.

Figur 3
Institutionernes svar på om de har modtaget midler fra rummelighedspuljen eller ej (N = 19)

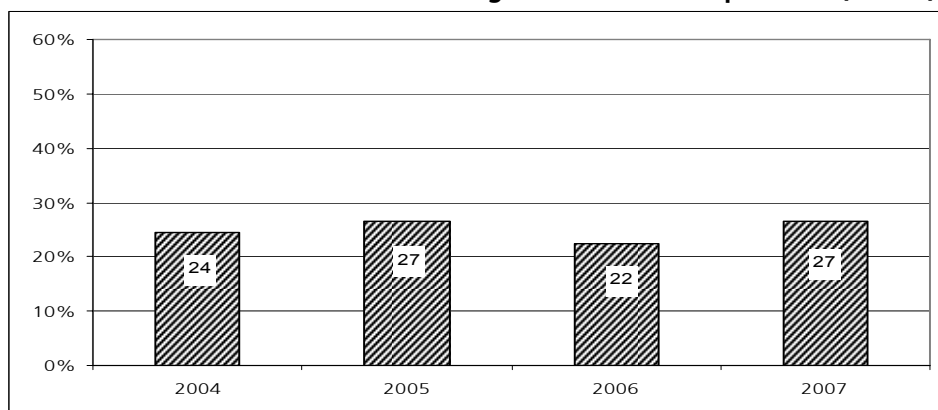


Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

I figur 3 ses det at 84 % af de institutioner der har søgt om midler fra rummelighedspuljen, har modtaget midler fra puljen, mens 16 % af dem der har søgt, ikke har modtaget midler.

Følgende figur viser andelen af institutioner der har modtaget midler fra puljen, fordelt på årstal.

Figur 4
Andelen af institutioner der har modtaget midler, fordelt på årstal (N = 49)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

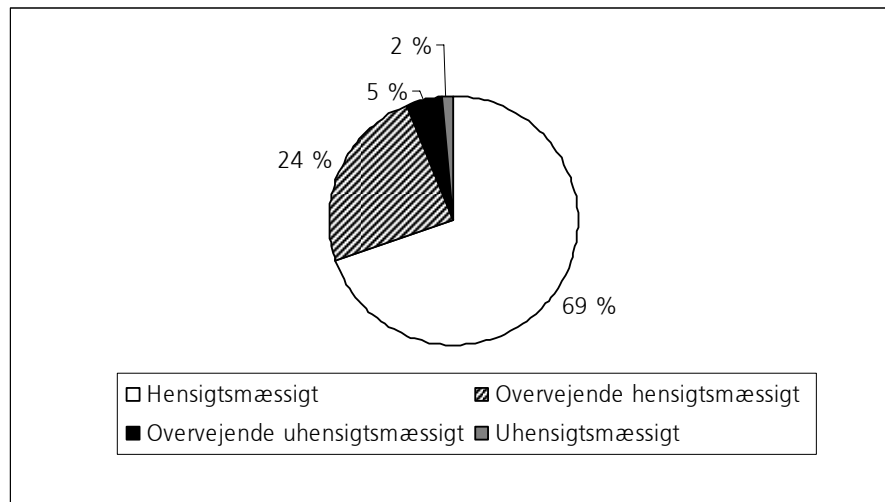
I figuren ses det at andelen af institutioner der har modtaget puljemidler, er omtrent det samme i perioden 2004-07 med en variation på mellem 22 % af institutionerne og 27 % af institutionerne.

I spørgeskemaundersøgelsen blev der desuden spurgt om dels hvor mange midler de enkelte institutioner havde fået tilsagn om fra rummelighedspuljen i henholdsvis 2004, 2005, 2006 og 2007, dels hvor mange pædagog- og medhjælpertimer midlerne var blevet brugt til. Disse oplysninger har blandt andet på grund af en lav svarprocent i forhold til det specifikke spørgsmål været usammenlignelige, og det har derfor ikke været muligt at inddrage dette perspektiv i analysen af svarene fra spørgeskemaundersøgelsen.

3.2 Nuværende og fremtidig anvendelse af midler

Midlerne i rummelighedspuljen tildeles som nævnt institutionerne til ekstra pædagog- eller medhjælpertimer (jf. afsnit 1.1). I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen er institutionerne blevet spurgt om deres opfattelse af hensigtsmæssigheden af at midlerne tildeles til timer. Den følgende figur viser institutionernes svar.

Figur 5
Institutionernes vurdering af hensigtsmæssigheden af at midler fra rummelighedspuljen bliver givet til timer (N = 66)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

I figuren ses det at 93 % af de adspurgte synes at det er hensigtsmæssigt eller overvejende hensigtsmæssigt at midlerne i puljen bliver givet til ekstra timer i institutionen. 7 % synes derimod at det er uhensigtsmæssigt eller overvejende uhensigtsmæssigt at midlerne gives til timer.

I spørgeskemaundersøgelsen har institutionerne desuden haft mulighed for at præsentere forslag til hvordan midlerne alternativt kunne bruges for at opfylde formålet med rummelighedspuljen. Som figur 5 viser, er der generel enighed om at det er hensigtsmæssigt at benytte puljemidlerne til timer. En institution foreslår at midlerne overføres direkte til institutionernes lønkonto. Dermed ville det være muligt at give flere timer til personale der allerede er ansat, frem for at børnegruppen skal forholde sig til en nyansat medarbejder.

Et andet forslag er at tildele midler til efteruddannelse, kurser og professionel, kompetent supervision for personalet i institutionerne i stedet for til timer. Grundtanken bag forslaget er at institutionerne på den måde vil have bedre forudsætninger for at klare det pædagogiske arbejde med tosprogede eller socialt udsatte børn uden at have behov for ekstra timer.

3.2.1 Alternativ tilrettelæggelse af rummelighedspuljen

Ud over de konkrete forslag til anvendelsen af rummelighedspuljens midler og til relevante fokusområder for de tværgående projekter har deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen og fokusgruppeinterviewene præsenteret en række alternative forslag til den fremadrettede tilrettelæggelse af puljen.

Samlet set kan forslagene til hvordan puljen fremover kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt, opsummeres i følgende tre punkter:

- At puljen fortsætter som hidtil med den nuværende konstruktion med ansøgningsrunder som grundlag for tildelingen af midler.
- At der foretages en administrativ fordeling af puljens midler i overensstemmelse med institutionernes koncentration af tosprogede eller socialt udsatte børn.
- At de to ovenstående forslag kombineres ved at opdele puljemidlerne. Tanken er at en andel af midlerne (fx 20 %) tildeles institutionerne på baggrund af samme ansøgningsprocedure som nu, mens de resterende midler (fx 80 %) på baggrund af en administrativ vurdering fordeles til de institutioner der er mest belastede med hensyn til koncentrationen af tosprogede eller socialt udsatte børn. Det kunne altså fx være institutioner som befinder sig i den høje ende af skalaen i tabellen nedenfor der viser fordelingen af institutioner i forhold til andelen af tosprogede eller socialt udsatte børn.

Tabel 3
Andelen af tosprogede eller socialt udsatte børn i institutionerne (N = 69)

	Antal	Procent
0 % – 10 %	47	68 %
11 % – 20 %	7	10 %
21 % – 30 %	5	7 %
31 % – 40 %	3	4 %
41 % – 50 %	2	3 %
51 % – 70 %	3	4 %
71 % – 90 %	1	1 %
91 % – 100 %	1	1 %
Total	69	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

3.2.2 Tværgående projekter

I rummelighedspuljen afsættes der årligt 400.000 kr. som skal anvendes til tværgående projekter i Herning Kommunes institutioner. I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen har institutionerne haft mulighed for at komme med forslag til hvordan og til hvilke fokusområder disse midler kan anvendes. I tråd med ovenstående afsnit om hensigtsmæssigheden af at tildele puljemidlerne til timer (jf. afsnit 3.2) stiller de fleste institutioner forslag om at benytte midlerne til tværgående projekter til kompetenceudvikling eller til projekter der skal styrke bestemte elementer i det pædagogiske arbejde.

Nedenfor præsenteres en oversigt over institutionernes forskellige forslag til hvordan midlerne til tværgående projekter kan anvendes:

- Forskellige former for kurser, efteruddannelse og projekter for institutionernes pædagoger. Det påpeges at særligt institutioner med en stor koncentration af tosprogede eller socialt udsatte børn vil have manglende ressourcer til den nødvendige vikardækning hvis dele af personalet skal kunne deltage i kurser og efteruddannelse.
- Kurser i anerkendende pædagogik og informationsmøder om relevante og allerede velfungerende projekter i den pædagogiske verden.
- Flere forsøgsprojekter, som fx Herning Kommunes projekt "Kan det nytte?", fordi det sætter fokus på integration af især tosprogede børn med vanskeligheder, herunder de børn der befinder sig inden for rammerne af rummelighedspuljens fire nye tildelingskriterier.
- Større forskning inden for relevante områder så pædagogiske metoder kan blive dokumenteret og efterfølgende implementeret i institutionerne.

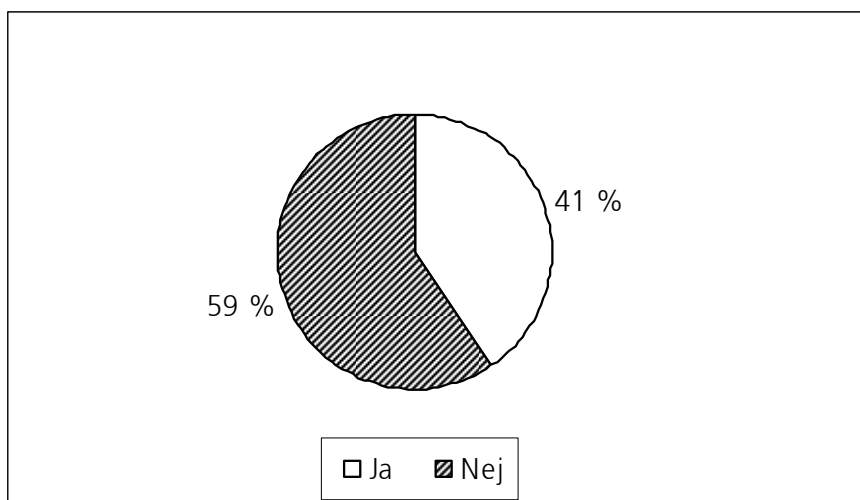
- Et socialiseringsprogram der tager udgangspunkt i de to forskellige opdragelseskulturer som etnisk danske børn og indvandrerbørn vokser op i.
- "Forældrekurser" der fokuserer på hvordan det er at være barn og forældre i Danmark, og hvilke forventninger det danske samfund har.
- Oplysning og information til institutionerne om temaet "rummelighed" og om hvornår bestemte udfordringer i institutionerne befinder sig inden for rummelighedsbegrebet.
- Mulighed for at institutionerne alt efter behov kan gøre brug af psykolog eller konsulent i det pædagogiske arbejde.
- Læseprojekt med opsøgende arbejde og vejledning til forældre i perioder fra barnets fødsel til skolestart, inspireret af Nørrebro Biblioteks læseprojekt.
- Tværfaglige aktiviteter for personalet i de belastede institutioner og på tværs af institutionerne blandt andet for at styrke personalets motivation og arbejdsglæde.
- Kompetenceafklaring af personalet i hvert af distriktsområderne. På den baggrund kan man fx udveksle personale for at vidensdele og benytte sig af personalegruppens forskellige kompetencer internt i områderne.
- Projekter der fokuserer på opstart i henholdsvis børnehave og skole.
- Oplevelser for børnene i omverdenen, fx idræts-, kultur- og naturoplevelser mv.
- Udveksling af pædagoger og kompetencer i distriktsområderne.
- Forebyggende arbejde foretaget af pædagogerne i institutionerne for at bryde den sociale arv, fx opsøge familier der ikke benytter et dagtilbud og som risikerer at medvirke til marginalisering af deres børn.
- Øget personalenormering i de få, men stærkt belastede institutioner som har en meget stor koncentration af tosprogede eller socialt udsatte børn, og som derfor oplever en særlig udfordring i forhold til arbejdet med denne børnegruppe. Fx fremhæves Gullestrup og Sønderager som områder hvor det vil være relevant at sætte ind.

Ud over disse forslag ønsker nogle af institutionerne at midlerne til tværgående projekter deles ud til timer på lige fod med resten af midlerne i rummelighedspuljen. Deres begrundelse er at forbedringen og tilrettelæggelsen af et tidsbegrænset tværgående projekt kan være et for stort og ressourcekrævende arbejde.

3.2.3 Uopfyldte behov

Nedenstående figur viser fordelingen med hensyn til om institutionerne mener der er behov i egen institution eller andre institutioner der ikke bliver opfyldt.

Figur 6
Institutionernes svar på om der er behov i institutionerne som ikke bliver opfyldt med de nye tildelingskriterier (N = 64)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

Figuren viser at 59 % af institutionerne mener at de nye tildelingskriterier opfylder behovene i institutionerne, mens 41 % mener at nogle behov ikke bliver opfyldt.

De behov som ifølge institutionerne ikke bliver opfyldt med de nye tildelingskriterier, kan sammenfattes i følgende punkter:

- Støtte til børn som ikke er omfattet af de nye tildelingskriterier
Dette kunne være børn med livsstilssygdomme som behøver hjælp til at håndtere sygdommen, fx børn med diabetes, og børn med et fysisk eller psykisk handicap.
- Støtte til børn i forhold til integration og kultur
Særligt institutioner med en stor koncentration af tosprogede børn har behov for ekstra støtte, herunder blandt andet sprogstøtte både til det enkelte barn, men også i form af tolke til at styrke institutionernes samarbejde med de tosprogede børns forældre.
- Støtte i forbindelse med akut opståede problemer
Der kan fx være tale om børn der rammes af sorg, forældres skilsmisse eller andre større forandringer i hjemmet, eller institutioner som oplever en brat stigning i antallet af tosprogede eller socialt udsatte børn. En sådan støtte stiller naturligvis krav dels til institutionslederne om at informere kommunen når man har løst opgaven og sat ind over for de akutte problemer, dels til kommunen om at have tillid til at institutionslederne overholder en sådan aftale.

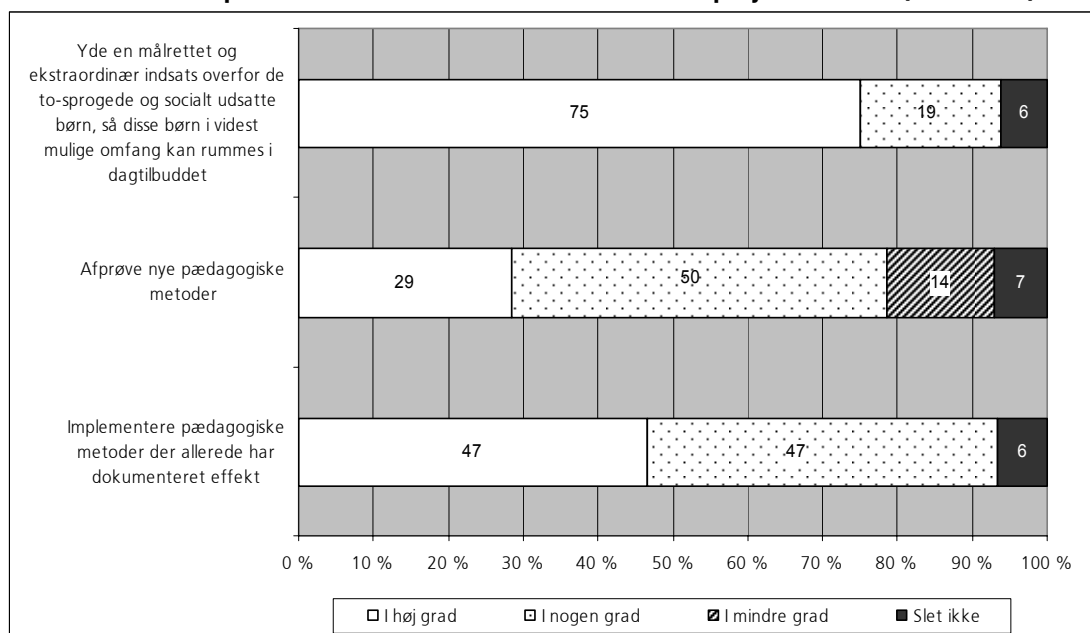
- Støtte til børn der ikke befinder sig i højriskogruppen, men som kan defineres som "gråzonebørn"
Her er der tale om børn som i kortere eller længere perioder har brug for en ekstra pædagogisk indsats, fx urolige, udadreagerende eller grænsesøgende børn. Det fremhæves desuden at der burde være mulighed for at søge om midler til at kunne fastholde de socialt udsatte børn i institutionen og foretage opsøgende arbejde i forhold til de børn der ikke går i dagtilbud, så man kan dels forebygge, dels ruste institutionerne bedre til opgaven.
- Forskelle i forhold til institutionernes beliggenhed og størrelse
Nogle institutioner opfattes som mere belastede end andre på grund af deres beliggenhed og mindre størrelse. Institutionernes beliggenhed og størrelse kan have konsekvenser i forhold til udendørsaktiviteterne og børnegruppens udeliv, og det medvirker til et behov for bedre personalenormering. Belastningsgraden i forhold til tosprogede eller socialt udsatte børn bliver dermed højere i mindre institutioner fordi små institutioner skal håndtere samme serviceniveau som store institutioner, men samlet set med færre hænder til rådighed.

Ligesom i spørgeskemaundersøgelsen (jf. afsnit 3.2.2) blev der i fokusgruppeinterviewene desuden stillet forslag om at anvende alle rummelighedspuljens midler til en omfattende og særskilt indsats i de mest socialt belastede institutioner i kommunen som fx institutionerne i Gullestrup og Sønderagerområdet. Midlerne skulle således sikre en højere personalenormering og i øvrigt anvendes til forbedring af de fysiske forhold i institutionerne. Formålet skulle samlet set være at aflaste institutionerne i forhold til den store koncentration af socialt udsatte børn i områderne.

3.3 Oplevet effekt

I spørgeskemaundersøgelsen er institutioner der har modtaget midler fra rummelighedspuljen, blevet bedt om at tage stilling til hvordan de oplever effekten af de tildelte midler. Den følgende figur viser institutionernes vurdering af effekten af de midler de har modtaget, i forhold til puljens formål.

Figur 7
Institutionernes oplevede effekt af midlerne i forhold til puljens formål (N = 14-16)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

Figuren viser at hele 94 % af de institutioner der har fået tildelt midler, mener at rummeligheds-puljen enten i høj eller i nogen grad har bidraget til at kunne yde en målrettet og ekstraordinær indsats over for de tosprogede eller socialt udsatte børn så disse børn i videst mulige omfang kan rummes i dagtilbuddet. Kun 6 % af institutionerne oplever at midlerne fra puljen slet ikke har medvirket til dette.

I forhold til at afprøve nye pædagogiske metoder mener næsten 80 % af institutionerne at midlerne fra puljen enten i høj eller i nogen grad har haft en effekt. Lidt over en femtedel af institutionerne (21 %) oplever at dette enten i mindre grad eller slet ikke har været gældende for deres institution.

Endelig viser figuren at 94 % af de institutioner der har fået tildelt midler, oplever at puljemidlerne enten i høj eller i nogen grad har haft en effekt i forhold til at implementere pædagogiske metoder der allerede har vist dokumenteret effekt. Kun 6 % af institutionerne mener at midlerne slet ikke har haft en effekt i forhold til dette formål.

Sammenfattende kan det på baggrund af evalueringens spørgeskemaundersøgelse og fokus-gruppeinterview konstateres at rummelighedspuljen overordnet set har den ønskede effekt og opfylder sit formål. Nedenfor præsenteres institutionernes vurdering af de konkrete effekter som midlerne fra puljen har bidraget til:

- Flere hænder i det pædagogiske arbejde og overskud til at yde en målrettet indsats over for socialt udsatte børn, herunder blandt andet i forhold til samarbejdet med deres forældre
- Styrkede venskaber blandt børnene
- Kendskab til danske traditioner og større indsigt i dansk kultur hos børnene
- "Stjernestunder" for børnene, dvs. aktiviteter hvor de slår til og lærer nyt, fx i forbindelse med musikaktiviteter og aktiviteter der styrker deres sansemotorik
- Større trivsel for børnene på grund af bedre samarbejde mellem institutionerne og forældrene
- Større indsigt hos børnene i de sociale spilleregler i institutionerne
- Færre konflikter i børnegruppen.

Blandt institutionerne er der generel enighed om at midlerne fra rummelighedspuljen bidrager til en styrket indsats over for socialt udsatte børn, men det er ikke tydeligt hvordan og på hvilken måde. Det er således kendetegnende at effekten af de indsatser som institutionerne sætter i gang vha. puljemidlerne, ikke direkte kan måles eller isoleres fra det øvrige pædagogiske arbejde i kommunens institutioner. En medvirkende årsag til dette er at personalet i institutionerne ofte forstår resultater og effekter af en indsats som én og samme sag – nogle gange sætter institutionerne også lighedstegn mellem aktiviteter og effekter.

For at styrke det fremadrettede arbejde med puljen og øge effekten af puljemidlerne på længere sigt vil Herning Kommune derfor med fordel kunne overveje at opstille og operere med succeskriterier for puljen. Konkret kunne kommunen fx udvikle kvantitative effektmål for de tre delelementer i formålet med puljen (jf. afsnit 1.1). Effektmålene vil kunne danne grundlag for en grundigere vurdering dels af effekten af puljemidlerne, dels af hvornår de forskellige institutioner kan siges at bidrage til at opfylde formålet med puljen. Desuden vil det være nyttigt at sætte fokus på effekter, fx ved at afholde en temadag for kommunens dagtilbud om hvad man skal forstå ved effekter, for derved at styrke institutionernes evne til at skelne mellem aktiviteter og resultater på den ene side og effekter på den anden side.

4 Tildelingskriterierne og den administrative proces

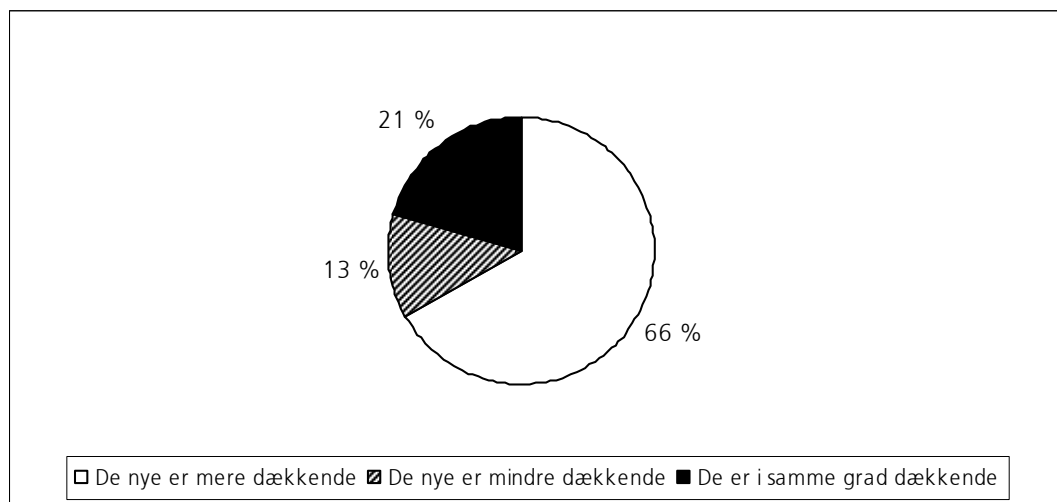
Dette kapitel fokuserer på rummelighedspuljens tildelingskriterier og institutionernes erfaringer med den administrative proces i forbindelse med udmøntningen af puljen. Til at begynde med sammenlignes puljens fire nye tildelingskriterier med de to tidligere kriterier som er blevet anvendt til og med 2007. Der er særligt fokus dels på de nye tildelingskriteriers dækningsgrad i forhold til de tidligere kriterier, dels på de nye tildelingskriteriers relevans for institutionerne i forhold til at opfylde formålet med puljen. Til slut præsenteres institutionernes vurdering af informationen om puljens formål og den løbende opfølgning på og opsamling af erfaringer med puljen.

4.1 De nye kriterier sammenlignet med de tidligere kriterier

Herning Kommune har som tidligere beskrevet anvendt to kriterier til fordeling af rummelighedspuljens midler i perioden 2004-07 (jf. afsnit 1.1). Kommunen har udviklet fire nye tildelingskriterier som efter planen skal anvendes i forbindelse med udmøntning af puljemidlerne i 2008 og fremover.

I forbindelse med evalueringen af puljen er institutionerne blevet bedt om at vurdere de nye tildelingskriteriers dækningsgrad i forhold til de tidligere kriterier. Figur 8 viser institutionernes vurdering af denne dækningsgrad.

Figur 8
Institutionernes vurdering af de nye tildelingskriteriers dækningsgrad sammenlignet med de tidligere kriterier i forhold til at opfylde formålet med puljen (N = 63)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

I figuren ses det at 66 % af institutionerne mener at de nye tildelingskriterier er mere dækkende, mens 21 % mener at de er dækkende i samme grad. 13 % af institutionerne mener at de nye kriterier er mindre dækkende. Hvis der fokuseres på den vurderede dækningsgrad for de nye tildelingskriterier i forhold til om institutionerne har søgt om midler fra rummelighedspuljen, er fordelingen som det fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 4
Vurdering af de nye tildelingskriteriers dækningsgrad sammenlignet med de tidligere kriterier i forhold til om institutionerne har søgt om midler fra rummelighedspuljen (N = 62)

		De nye er mere dækkende	De nye er mindre dækkende	De er i samme grad dækkende	I alt
Har din institution på noget tidspunkt søgt om midler fra kommunens rummelighedspulje?	Ja	5 33 %	4 27 %	6 40 %	15 100 %
	Nej	36 77 %	4 8 %	7 15 %	47 100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

Tabellen viser at de institutioner der har søgt om midler fra rummelighedspuljen, fordeler sig relativt jævnt med hensyn til deres vurdering af de nye tildelingskriteriers dækningsgrad i forhold til de tidligere kriterier. 33 % mener således at de nye kriterier er mere dækkende, mens 27 % finder at de nye kriterier er mindre dækkende, og 40 % mener at de nye og de tidligere kriterier er dækkende i samme grad. Fordelingen af svarene blandt de institutioner der ikke har søgt om midler fra puljen, ser dog væsentlig anderledes ud. Her mener 77 % af institutionerne at de nye kriterier er mere dækkende, mens 8 % finder at de er mindre dækkende, og 15 % mener at de er dækkende i samme grad.

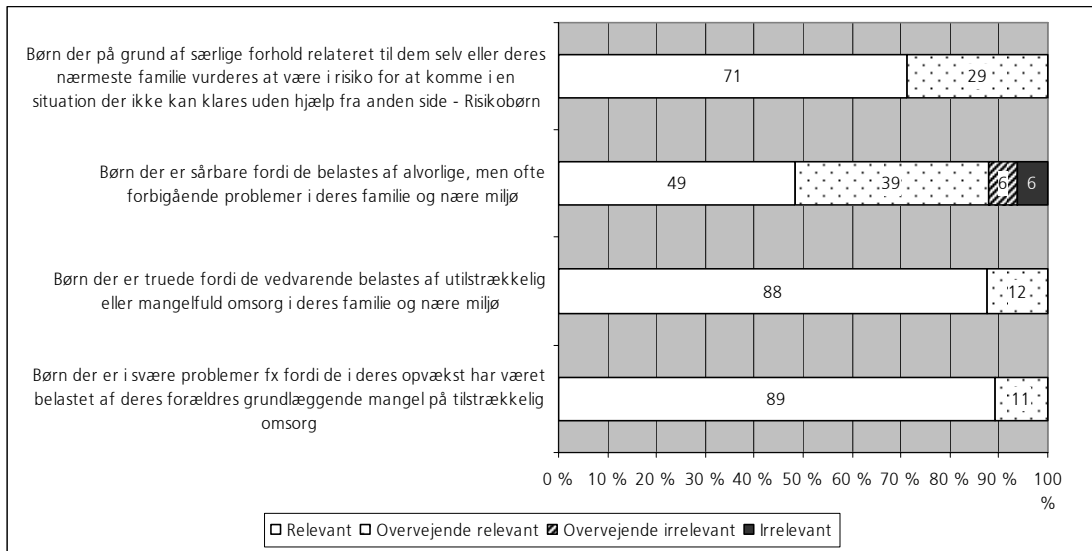
I fokusgruppelinterviewene blev det påpeget at de nye tildelingskriterier i deres nuværende form breder sig ud og dækker en større gruppe af børn end de tidligere kriterier – og at de nye kriterier ligeledes dækker børn der normalt ikke vil kunne betegnes som socialt udsatte børn. I puljegrundlaget og i forbindelse med kommende puljeudmøntninger skal det ifølge fokusgrupperne således præciseres at midlerne fra puljen tildeles på baggrund af koncentrationen af socialt udsatte børn, og at midlerne udelukkende gives til grupper af børn og ikke til enkelte børn.

I fokusgruppelinterviewene blev det i øvrigt fremhævet at den sproglige dimension i de tidligere tildelingskriterier ikke er dækket af de nye kriterier fordi de nye kriterier udelukkende omfatter socialt udsatte børn og ikke tosprogede børn. Det blev dog samtidig påpeget at ikke alle tosprogede børn nødvendigvis er socialt udsatte, alene fordi de er tosprogede. Således var der i fokusgrupperne enighed om at den gruppe af tosprogede børn der har behov for en ekstra indsats, bliver omfattet af de nye tildelingskriterier fordi de med rette kan betragtes som socialt udsatte børn – i øvrigt uafhængigt af om de er tosprogede. Det er derfor barnets behov for en ekstra indsats der gør at det kan betragtes som socialt udsat, og ikke om barnet er tosproget.

4.2 De nye tildelingskriteriers relevans

Institutionerne har ud over at vurdere de nye tildelingskriteriers dækningsgrad i forhold til de tidligere kriterier fået mulighed for at tage stilling til relevansen af hvert enkelt af de nye tildelingskriterier i forhold til om kriteriet opfylder formålet med puljen. Figur 9 viser institutionernes vurdering.

Figur 9
Institutionernes vurdering af de nye tildelingskriteriers relevans (N = 62-66)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

I figuren ses det at institutionerne generelt finder at de nye tildelingskriterier er relevante i forhold til at opfylde formålet med puljen. Et af kriterierne skiller sig dog ud, nemlig det kriterium der vedrører *børn der er sårbare fordi de belastes af alvorlige, men ofte forbigående problemer i deres familie og nære miljø* (kriterium nr. to fra oven i figur 9). Hvor mere end to tredjedele af institutionerne mener at de tre øvrige nye kriterier er relevante, er det betegnende for det omtalte kriterium at lige omkring halvdelen af institutionerne (49 %) vurderer at det er relevant, mens 39 % finder det overvejende relevant. Samtidig mener 12 % af institutionerne dog at kriteriet enten er irrelevant eller overvejende irrelevant. Dette står i kontrast til de tre øvrige nye tildelingskriterier som af alle institutionerne gennemgående vurderes som enten relevante eller overvejende relevante.

Vurderingen af at kriteriet vedrørende sårbare børn har mindre relevans end de tre øvrige kriterier, gik igen i fokusgruppeinterviewene. Det blev således påpeget at kriteriet skiller sig ud fordi:

- Det er uklart hvordan kriteriet hænger sammen med de andre kriterier, og hvad ordet "forbigående" betyder i denne sammenhæng
- Børn typisk kun er sårbare i kortere perioder
- Sårbarehed kan være et vilkår for en større gruppe af børn end dem institutionerne normalt ville betegne som socialt udsatte børn

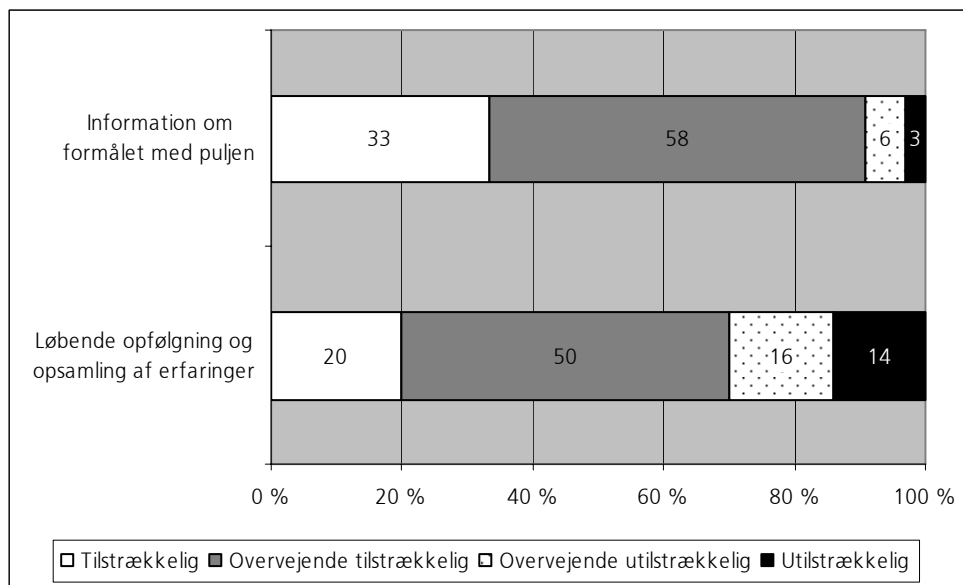
- Kriteriet lægger op til en meget subjektiv fortolkning af sårbarhedsbegrebet som gør det relevant for alle kommunens institutioner at søge om midler til alle børnegrupper
- Arbejdet med sårbare børn reelt set ikke kræver ekstra timer fordi indsatsen allerede omfattes af det daglige pædagogiske arbejde i kommunens institutioner.

Endelig gjorde nogle af deltagerne i fokusgrupperne opmærksom på det problematiske i at kriteriet vedrørende sårbare børn har mange fællestræk med og derved falder sammen med det kriterium der vedrører risikobørn (kriterium nr. et fra oven i figur 9).

4.3 Information om puljen og løbende opfølgning på og opsamling af erfaringer

Institutionerne har ligeledes fået mulighed for at tage stilling til centrale forhold vedrørende den administrative proces i forbindelse med rummelighedspuljen. Figur 10 viser institutionernes vurdering af informationen om formålet med puljen og den løbende opfølgning på og opsamling af erfaringer i forbindelse med puljen.

Figur 10
Institutionernes vurdering af centrale forhold vedrørende puljen (N = 50-66)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse.

I figuren ses det at over 90 % af institutionerne vurderer at informationen om formålet med puljen har været tilstrækkelig eller overvejende tilstrækkelig, mens 9 % af institutionerne finder at informationen har været utilstrækkelig eller overvejende utilstrækkelig. 70 % af institutionerne vurderer at den løbende opfølgning på og opsamling af erfaringer i forbindelse med puljen har været tilstrækkelig eller overvejende tilstrækkelig. Lidt under en tredjedel af institutionerne (30 %) finder dog at opfølgningen på og opsamlingen af erfaringer har været utilstrækkelig eller overvejende utilstrækkelig.

Fokusgruppedeltagerne havde følgende ideer og forslag til hvordan der løbende kan følges op og opsamles erfaringer i forbindelse med puljen:

- Opsamling af erfaringer fra rummelighedspuljen bør være et gennemgående punkt på ledermøderne i kommunens områder.
- De institutioner der har fået midler fra puljen, bør aflægge rapport om deres erfaringer og sparre med andre institutionsledere. Derved ville man kunne dele viden om forskellige måder at anvende midlerne på, om hvilke indsatser der er sat i gang på baggrund af midlerne, og om hvilke indsatser der virker. En specifik ide går ud på at oprette en vidensbank hvor fx ledere og medarbejdere kan se resultaterne af andre institutioners arbejde vha. midlerne fra puljen og dermed blive inspireret til at gøre brug af deres erfaringer.
- Det pædagogiske personale på tværs af institutionerne i de enkelte områder bør udveksle medarbejdere eller gennemføre praktikforløb i hinandens institutioner og derigennem dele relevante erfaringer.
- Kommunen bør udarbejde en støttemanual til arbejdet med socialt udsatte børn i institutionerne, fx en slags vejviser til eller vejledningsmanual i indsatsen over for socialt udsatte børn i dagtilbud. En sådan støttemanual fremhæves som særligt relevant for de institutioner der siden kommunesammenlægningen hører under Herning Kommune.
- Til udmøntningen af puljemidlerne bør der udvikles et ansøgningsskema som dels gør ansøgningsprocessen mere enkel og mindre tidskrævende, dels sikrer at der ikke er institutioner som favoriseres på grund af bedre skriftlige kompetencer.

Samlet set viste fokusgruppeinterviewene at der fra institutionsledernes side generelt er stor interesse for at udveksle erfaringer, og at der løbende bliver fulgt op i forhold til rummelighedspuljen. Erfaringsudveksling og løbende opfølgning vil ifølge institutionslederne på længere sigt også kunne bidrage til at styrke kommunen i det fremadrettede arbejde med puljen.