

Evaluering af puljen til sociale normeringer, 2023-2025

Marianne Mikkelsen, Vibeke Myrup Jensen, Beatrice Schindler Rangvid,
Mette Friis-Hansen og Johanne Grøn Sørensen

VIVE

Evaluering af puljen til sociale normeringer, 2023-2025

© VIVE og forfatterne, 2025

e-ISBN: 978-87-7582-486-1

Arkivfoto: Mathilde Bech/VIVE

Projekt: 302701

Finansiering: Børne- og Undervisningsministeriet

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.

Forord

Den statslige pulje, 'Pulje til mere pædagogisk personale i dagsinstitutioner med mange børn i udsatte positioner, 2023-2025', blev dannet med det formål at give et målrettet løft af det pædagogiske arbejde i de enheder, hvor børnegruppens sociale baggrund gør, at der i højere grad er behov for nærvær og tid med det pædagogiske personale. Det politiske ønske er, at midlerne resulterer i forbedrede normeringer i disse enheder, hvor der er et større behov for nærvær og tid med det pædagogiske personale.

Denne rapport evaluerer puljen. Vi undersøger, hvordan puljemidlerne er blevet anvendt, hvilke fordele og udfordringer lederne har oplevet ved puljemidlerne, og hvilken betydning puljemidlerne har haft på personalets sygefravær og personaleskift.

Rapporten er bestilt af Børne- og Undervisningsministeriet og udarbejdet af senioranalytiker Marianne Mikkelsen (projektleder), seniorforsker Vibeke Myrup Jensen, seniorforsker Beatrice Schindler Rangvid, projektmanager Mette Friis-Hansen og studentermedhjælper Johanne Grøn Sørensen samt med assistance fra studentermedhjælper Astrid Kofoed Nielsen. Endvidere har seniorforsker Mette Lunde Christensen og projektchef Nanna Høygaard Lindeberg givet intern sparring. Vi takker en anonym ekstern reviewer for et udefrakommende kritisk blik på rapporten.

Carsten Strømbæk Pedersen
Forsknings- og analysechef for VIVE Uddannelse, Børn og Unge

Indholdsfortegnelse

Hovedresultater			6
Afrapportering			11
1		Indledning	12
	1.1	'Pulje til mere pædagogisk personale i daginstitutioner med mange børn i udsatte positioner, 2023-2025'	12
	1.2	Formål	14
	1.3	Datagrundlag og analysestrategi	14
	1.4	Læsevejledning	16
2		Anvendelse af puljemidlerne	17
	2.1	Spredning i puljemidler pr. enhed	20
	2.2	Flest midler gik til at aflønne pædagoger	22
	2.3	Beløbsstørrelsen har mindre betydning for anvendelsen	26
	2.4	Puljemidler omsat til fuldtidsomregnet pædagogisk personale	28
3		Udmøntningen af puljemidler	36
	3.1	Ledernes involvering og indsigt	38
	3.2	Puljemidler føles som en gave, men midlertidige midler og rekrutteringsudfordringer spænder ben	39
4		Ledernes oplevelse af puljemidlernes betydning for børnene	45
	4.1	Oplevet bedre forældresamarbejde	46
	4.2	Oplevet øget faglighed	48
5		Puljemidlernes betydning for det pædagogiske personale	51
	5.1	Sygefraværet blandt det pædagogiske personale	53
	5.2	Personaleskift blandt det pædagogiske personale	62
	5.3	Lederne oplever øget arbejdsglæde	68
6		Konklusion	70

Dokumentation 78

7 Metode 79
7.1 Effektevalueringsmetoder 79
7.2 Beskrivende analyser 82
7.3 Interviewtilgang 83

8 Data 84
8.1 Datakilder 84
8.2 Population 87
8.3 Udfaldsmål 89

Litteratur 91

Bilag 1 Supplerende figurer og tabeller 96

Hovedresultater

Forskning viser, at dagtilbud spiller en betydningsfuld rolle for børns liv og udvikling på både kort og længere sigt (fx Dietrichson et al., 2020). Undersøgelser viser også, at det særligt for børn i udsatte positioner kan gøre en forskel at gå i et dagtilbud af høj kvalitet (Garces et al., 2002; Sammons, 2010).

'Pulje til mere pædagogisk personale i daginstitutioner med mange børn i udsatte positioner, 2023-2025' blev dannet ud fra et politisk ønske om at give et løft af det pædagogiske arbejde og hermed understøtte børns udvikling i daginstitutioner med en høj andel børn i udsatte positioner. Dette skulle ske gennem et øget antal pædagoger og pædagogiske assistenter i institutionerne.

Denne rapport evaluerer puljen ved at se på, hvilken betydning puljemidlerne har for det pædagogiske personales sygefravær og antal personaleskift, da et stabilt personale er et vigtigt skridt for at øge kvaliteten. Rapporten giver også et indblik i puljemidlernes anvendelse samt de udfordringer og fordele, lederne i puljeenhederne oplever i forbindelse med at modtage puljemidlerne.

Fakta om puljen

'Pulje til mere pædagogisk personale i daginstitutioner med mange børn i udsatte positioner, 2023-2025' er en sammenlægning af to tidligere puljer:

- 'Puljen til flere pædagoger og pædagogiske assistenter til institutioner med mange 0-2-årige sårbare og udsatte børn' (fra '1.000-dages-programmet' fra finanslovsaftalen 2019 (Finansministeriet, 2019))
- 'Puljen til flere pædagoger til institutioner med mange børn i udsatte positioner' (fra 'Aftalen om Stærke Dagtilbud' af 9. juni 2017 (Børne- og Socialministeriet, 2017)).

Puljemidlerne berørte ca. 32.000 børn, og i gennemsnit modtog en enhed ca. 1,2 pædagogårsværk

505 fysiske anvisningsenheder, som er det pasningssted, det enkelte barn bliver anvist til (herefter puljeenheder), fra 75 kommuner fik del i puljemidlerne, og i alt blev ca. 1 mia. kr. fordelt til enhederne over 3 år (2023-2025). I gennemsnit modtog den enkelte enhed ca. 700.000 kr. i 2023, hvilket er svarende til ca. 1,2 pædagogårsværk. Halvdelen modtog midler svarende til mindre end et pædagogårsværk. Tildelingsbeløbet varierede fra 100.000 til 2 mio. kr. pr. enhed. Samlet set har ca. 32.000 børn haft gavn af puljemidlerne, hvoraf ca. 11.000 var børn i udsatte positioner.

Puljemidlerne blev hovedsageligt anvendt til pædagogisk uddannet personale

I gennemsnit anvendte enhederne 72 % af puljemidlerne til løn- og pensionsudgifter til pædagoger og 11 % til pædagogiske assistenter.

40 % af enhederne søgte om dispensation til at anvende (dele af) midlerne til at ansætte pædagogmedhjælpere frem for pædagoger eller pædagogiske assistenter. I disse blev 58 % af midlerne anvendt til løn- og pensionsudgifter til pædagoger og 10 % til pædagogiske assistenter mod hhv. 81 % og 11 % i enhederne uden dispensation. Knap en fjerdedel af midlerne i enhederne med dispensation blev anvendt til løn- og pensionsudgifter til pædagogmedhjælpere.

Antallet af pædagoger steg efter puljetildelingen, og normeringen blev forbedret

I enhederne, der modtog puljemidler, er der i gennemsnit sket en stigning på 0,14 fuldtidsomregnede pædagoger, 0,12 fuldtidsomregnede pædagogiske assistenter og 0,34 fuldtidsomregnede pædagogmedhjælpere fra året før puljetildelingen (2022) til året efter. Stigningen er større blandt de af puljeenhederne, som ikke tidligere har modtaget puljemidler. For enheder med 30 % eller højere andel tilskudsudløsende børn kan det bemærkes, at selvom der er sket en stigning i antallet af fuldtidsomregnede pædagoger fra 2022 til 2023, er niveauet i perioden efter puljetildelingen lavere end niveauet i 2021-2022.

Fakta om anvendte begreber

Gennemgående for rapporten anvender vi ordet **'puljeenhed'** om de anvisningsenheder, der modtog midler i forbindelse med puljen til sociale normeringer, idet de opfyldte kravet om minimum 25 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud.

'Kontrolenheder' anvendes om de enheder, der havde mellem 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og som ikke har modtaget puljemidler, hverken nu eller tidligere.

Endelig anvender vi begrebet **'tilskudsudløsende børn'**. Et tilskudsudløsende barn er et barn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud til barnets dagtilbudsplads, og som er indskrevet i en enhed, der modtog midler i forbindelse med puljen.

Både før og efter puljetildelingen er der færre børn pr. pædagogisk personale – dvs. bedre normering – i puljeenhederne end i kontrolenhederne, hvor antallet af børn pr. pædagogisk personale er den samme før og efter puljetildelingen. Blandt puljeenhederne sker der fra året før til året efter puljetildelingen en forbedring i normeringen fra 4,6 til 4,4 barn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk

personale. Dette er færre børn pr. fuldtidsomregnet pædagog personale end i kontrolenhederne, hvor der både før og efter puljetildelingen var 5,1 barn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale.[1]

Hverken for stigningen i antallet af fuldtidsomregnede pædagogiske personaler eller antallet af børn pr. pædagogisk personale kan vi være sikre på, at stigningen alene skyldes puljemidlerne, da der fx på samme tid også kommunalt blev arbejdet på at implementere minimumsnormeringer.

Sygefraværet faldt kortvarigt, mens antallet af personaleskift forblev uændret

Vi finder, at der sker ændringer i pædagogernes sygefravær efter puljetildelingen. Efter puljetildelingen i 2023 faldt sygefraværet for pædagoger i det første halve år efter puljetildelingen, hvorefter det steg lidt igen. Faldet i sygefraværet i det første halve år efter puljetildelingen, dvs. i anden halvdel af 2023, svarer til 1 time om måneden pr. fuldtidsomregnet pædagog eller 6 % ud fra et gennemsnitligt sygefravær på 16 timer om måneden pr. fuldtidsomregnet pædagog i 2022. Sygefraværet faldt mest blandt puljeenheder med mere end 40 % tilskudsudløsende børn.

Til trods for faldet det første halve år er sygefraværet fortsat højere efter puljetildelingen end i 2018. Det gælder både for pulje- og kontrolenhederne. Dette er i tråd med andre analyser af sygefravær, som ligeledes viser, at sygefraværet blandt kommunale medarbejdere (Houlberg & Hyld Pejtersen, 2024) og specifikt blandt pædagoger (Larsen & Andersen, 2024) er højere end i 2018.

Puljetildelingen i 2023 førte ikke til ændringer i antal personaleskift. Et personaleskift sker, når en medarbejder – efter at have modtaget løn i en enhed i en måned – ikke også modtager løn fra samme enhed i den efterfølgende måned. Dette gælder også, når vi kun ser på enheder med den højeste andel tilskudsudløsende børn.

Generelt ser vi et forholdsvist højt månedligt personaleskift for både de enheder, der modtager puljemidler, og de, som ikke gør. I gennemsnit er der et skift blandt pædagogerne på 5 % pr. fuldtidsomregnet pædagog om måneden pr. enhed. For pædagogmedhjælperne er dette tal 25 %.

Knap 60 % af lederne oplever, når de bedes tænke tilbage til 2022, før puljemidlerne blev tildelt, at personalet i nogen eller høj grad giver udtryk for at være mere motiveret og engageret i deres arbejde i 2024.

[1] Disse tal for normering kan ikke sammenlignes med de tal, der anvendes til opgørelse af minimumsnormeringer, da der er flere forskelle på opgørelsesmetoderne. Eksempelvis kan vi ikke opdele normeringen for 0-2-årige og 3-5-årige, da vi ikke kender børnenes alder.

Lederne oplevede rekrutteringsudfordringer

Hver anden leder oplevede udfordringer med rekruttering af pædagoger i forbindelse med anvendelsen af puljemidlerne. Det gælder især for enheder i kommunerne i hovedstaden samt kommuner med større byer. 40 % af lederne oplevede til gengæld, at der var gode muligheder for rekruttering af pædagogiske assistenter.

Forskelle i bl.a. kommunernes rekrutteringsmuligheder kan føre til, at der er forskel på andelen af uddannet personale i enhederne. Enheder, der ligger i kommuner, som generelt har en høj andel uddannet pædagogisk personale, angiver i højere grad, at de er udfordrede i forhold til at rekruttere pædagoger.

Dele af puljemidlerne blev anvendt til vikardækning

Hver fjerde leder angav, at dele af puljemidlerne blev anvendt til vikardækning ved det faste personales fravær og sygdom. Det er ikke afdækket, hvordan disse midler mere specifikt er anvendt. Men der er indikationer på, at det ekstra personale i nogle tilfælde blev anvendt som vikarer ved det faste personales fravær og sygdom. Vi ved dog ikke, om det ekstra personale blev anvendt som vikarer *i stedet for* at tilkalde en vikar, eller om der uden puljemidlerne *ikke var* tilkaldt en vikar. Hvis det første er tilfældet, betyder det, at der således ikke var mere pædagogisk personale til stede, end hvis de ikke havde modtaget puljemidlerne. Dette var ikke den politiske intention med midlerne. Formålet var at forbedre normeringen, dvs. øge antallet af pædagogisk personale.

Puljemidlerne har givet mulighed for en højere faglighed og et styrket forældresamarbejde

Det er generelt en oplevelse blandt lederne, at de har oplevet flere fordele ved puljemidlerne. Ifølge lederne har puljemidlerne bl.a. givet mulighed for en højere pædagogisk faglighed, hvilket har gavnet børnene gennem en mere målrettet pædagogisk praksis.

3 ud af 4 ledere vurderer, at de i høj grad har lavet særlige tiltag eller pædagogisk arbejde for børn i mere sårbare eller udsatte positioner. Det kan fx være opmærksomhed på børnenes sprog. Hver anden leder oplever, at de i høj grad har haft tid til at tale med alle forældre vedr. deres barn i institutionen i løbet af en uge, og at de har haft tid til at give særlig støtte til de forældre, som har særligt sårbare eller udsatte børn.

Uvished om puljemidler skaber uro blandt personalet og hæmmer rekruttering

En fjerdedel af lederne nævner i spørgeskemaundersøgelsen, at det er en udfordring, at midlerne er midlertidige. Det skaber for det første usikkerhed blandt det nyansatte personale, som er usikre på deres fremtidige ansættelse, hvilket gør det svært at fastholde personalet.

For det andet skaber det usikkerhed blandt det personale, som har været ansat i længere tid, der handler om, hvornår de skal tilbage til den "gamle" hverdag med lavere normering og hermed dårligere arbejdsforhold.

Lederne udtrykker derudover bekymring for, hvordan hverdagen bliver for børnene, hvis og når puljemidlerne stopper. De fremhæver fx, at de har svært ved at se, hvordan de skal løfte opgaven omkring børn i udsatte positioner og levere samme kvalitet til alle børn på samme måde som hidtil uden puljemidlerne og dermed med lavere normering. Ydermere opleves det af lederne, at de midlertidige midler gør det sværere at tiltrække pædagogisk personale, når de ikke kan tilbyde en fastansættelse.

Fakta om undersøgelsen

Evalueringen bygger på kommunernes ansøgninger om og regnskaber for anvendelsen af puljemidlerne i 2023, spørgeskemabesvarelser fra ledere i knap 400 puljeenheder fra efteråret 2024 samt interviews med ledere og pædagoger i 11 anvisningsenheder i hhv. efteråret 2023 og foråret 2024.

Derudover anvendes registerdata fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), hvor vi har oplysninger fra ca. 2.000 kommunale enheder, som enten har modtaget eller ikke har modtaget puljemidler (ca. 80 % af alle kommunale enheder) i de 75 kommuner.

I forbindelse med udmøntningen af puljemidler blev 'Børn i udsatte positioner' af Børne- og Undervisningsministeriet defineret som børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud. En enhed var berettiget til at modtage midler, hvis mindst 25 % af børnene i enheden modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud.

Afrapportering

1 Indledning

De tidlige år i børns liv har stor betydning for deres udvikling, og hvordan de klarer sig gennem livet. En stor andel af danske børn går i daginstitutioner, og kvaliteten af disse er således vigtig. Tidligere undersøgelser viser, at det særligt for børn fra familier med færre socioøkonomiske ressourcer kan gøre en forskel at gå i et dagtilbud af høj kvalitet i forhold til at understøtte en bedre trivsel og udvikling (Christoffersen et al., 2014; Garces et al., 2002; Sammons, 2010).

Kvaliteten af daginstitutioner hænger sammen med en række forhold, herunder normering og de pædagogiske medarbejderes kompetencer, som tidligere undersøgelser viser kan have en betydning for børns trivsel, udvikling og læring (Bauchmüller et al., 2014; Christoffersen et al., 2014; Dalgaard et al., 2022; Dietrichson et al., 2020). For at understøtte et vist antal pædagogisk personale i daginstitutioner pr. barn er der blevet vedtaget minimumsnormeringer for alle daginstitutioner i Danmark, og siden 2020 er der blevet givet midler til indfasning af minimumsnormeringer.[2] Endvidere har der siden 2017 været etableret særlige tilskudspuljer rettet mod daginstitutioner, der stod over for en særlig opgave pga. en høj andel af udsatte børn (sociale normeringer).

Denne rapport omhandler den nuværende pulje, 'Pulje til mere pædagogisk personale i daginstitutioner med mange børn i udsatte positioner', som er udmøntet første gang for perioden 2023-2025.

1.1 'Pulje til mere pædagogisk personale i daginstitutioner med mange børn i udsatte positioner, 2023-2025'

'Pulje til mere pædagogisk personale i daginstitutioner med mange børn i udsatte positioner', som er udmøntet første gang for perioden 2023-2025, har til formål at give et målrettet løft til det pædagogiske arbejde i daginstitutioner, hvor børnenes sociale baggrund skaber et større behov for nærvær og tid med det pædagogiske personale. Puljen er en sammenlægning af to tidligere puljer: 'Puljen til flere pædagoger og pædagogiske assistenter til institutioner med mange 0-2-årige sårbare og udsatte børn' (fra '1.000-dages-programmet' fra finanslovsaftalen (Finansministeriet, 2019)), finanslovens § 20.21.04.10, samt 'Puljen til flere pædagoger til institutioner

[2] Lovkravet om minimumsnormeringer gjaldt først fra 2024.

med mange børn i udsatte positioner' (fra 'Aftalen om Stærke Dagtilbud' af 9. juni 2017 (Børne- og Socialministeriet, 2017)), finanslovens § 20.21.21.10.

Kommuner kunne søge midler fra puljen på vegne af alle de daginstitutioner, som pr. 1. oktober 2022 havde mindst 25 % børn fra familier, hvor forældrene modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud til barnets dagtilbudsplads. Alle de enheder, der søgte og levede op til kravene, fik tildelt midler. Midlerne blev fordelt i forhold til antallet af tilskudsudløsende børn. Det vil sige antallet af børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud.

Puljen blev meldt ud til kommunerne i efteråret 2022, hvor ansøgningsrunden også fandt sted. I starten af 2023 fik kommunerne tilsagn om, at de kunne forvente at modtage midler, men den endelige udmøntning blev udskudt til juni 2023 pga. finanslovsforhandlingerne. Vi betragter derfor den 1. juli 2023 som den reelle start på udmøntningen.

Puljen var på ca. 1 mia. kr., som blev udmøntet i perioden 2023-2025. Pengene blev udmøntet til de enkelte anvisningsenheder. Det vil sige den fysiske enhed, hvor børnene er. Det betyder, at for institutioner med flere anvisningsenheder tilhørende samme daginstitution kunne én anvisningsenhed modtage midler, mens en anden ikke gjorde. Pengene blev udmøntet for hele den treårige periode, og den enkelte enhed kunne derfor forvente at modtage mindst det samme beløb i hvert af de tre år. I rapporten benævner vi disse enheder for 'puljeenheder'. I tilfælde af, at en enhed lukkede, kunne kommunen omfordele midlerne til en anden enhed, hvis denne var tydelig aftager af aktiviteten fra den nedlagte enhed. Hvis ikke det var tilfældet, blev pengene ført tilbage til den samlede pulje, hvorefter de blev omfordelt mellem alle andre puljeenheder på landsplan.

Midlerne skulle primært anvendes til løn og pension til uddannet pædagogisk personale. Det vil sige pædagoger og pædagogiske assistenter. Det var dog muligt at søge dispensation, så pengene også kunne bruges til løn og pension til pædagogmedhjælpere. Enhederne kunne få dispensation, hvis de enten havde minimum 75 % uddannet pædagogisk personale, eller hvis de havde særlige praktiske eller organisatoriske omstændigheder, der vanskeliggjorde ansættelse af uddannet pædagogisk personale, fx rekrutteringsudfordringer. En del af puljemidlerne kunne også gå til udgifter, der direkte støttede det pædagogiske personale, som fx kompetenceudvikling (dog maksimalt svarende til 20 % af løn- og pensionsudgifterne for den enkelte enhed) og til udgifter til revision af regnskaber.

1.2 Formål

Evalueringen af 'Pulje til mere pædagogisk personale i daginstitutioner med mange børn i udsatte positioner, 2023-2025' (herefter kaldet 'puljen') har to hovedformål:

For det første er formålet at undersøge, hvor mange puljemidler enhederne modtog, og hvordan puljemidlerne anvendtes i enhederne. Denne del indeholder en beskrivende gennemgang af, hvad puljemidlerne er blevet brugt på. Derudover indeholder denne del en beskrivelse af de udfordringer, som ledere i puljeenheder oplevede ved puljemidlerne.

For det andet er formålet at vurdere, om de tildelte puljemidler har *potentiale* til at styrke børns udvikling og trivsel. Denne del fokuserer derfor på den mulige *betydning* af de ekstra midler. Derfor ser vi dels på ledernes vurderinger af, hvilke fordele de oplever ved at modtage puljemidlerne, og ledernes vurderinger af de konkrete ændringer, puljemidlerne skabte i enhederne. Samtidig undersøger vi, om puljen har bidraget til at reducere sygefraværet blandt det pædagogiske personale og personaleskift ud fra en hypotese om, at lavere sygefravær og færre skift i personalegruppen er et vigtigt første skridt til at hæve kvaliteten af det pædagogiske arbejde i enhederne. Stabilitet – både i form af lavere fravær og færre personaleskift – skaber tillid og tryghed, hvilket er afgørende for børnenes udvikling (Love et al., 2003; OECD, 2006). Evalueringen fokuserer på personalet frem for børnene. Det skyldes det tidsmæssige perspektiv i evalueringen, som betyder, at det ikke datamæssigt er muligt at evaluere effekterne for børnene, da vi ikke kan følge dem over en lang nok periode.

1.3 Datagrundlag og analysestrategi

Datagrundlag

Evalueringen bygger på et omfattende datamateriale bestående af følgende fire datakilder:

1. Kommunernes ansøgninger om puljemidler for de 505 enheder, som søgte om puljemidler, samt regnskaber for anvendelsen af puljemidlerne for de 507 enheder, som aflagde regnskab i 2023.[3]
2. Interviews med 11 ledere og 18 pædagoger fra 11 enheder. De 11 enheder, hvori vi har foretaget interviews, er udvalgt på baggrund af deres geografiske

[3] Kommunerne søgte om og fik puljemidler til 505 enheder i slutningen af 2022. Vi har i 2023 modtaget regnskabsdata fra 507 enheder. Det skyldes, at nogle enheder er lukket i tiden, der er gået, fra ansøgningen om puljemidler fandt sted og til aflægning af regnskaber. Midlerne fra de lukkede enheder er fordelt over i andre nye enheder, som ikke nødvendigvis indgår i de initiale ansøgningsskemaer.

spredning og med et kriterie om, at de skulle være en integreret institution. Der blev gennemført interviews i 7 enheder i efteråret 2023 og primo 2024. Her var kriteriet, at institutionen skulle have modtaget puljemidler i den nuværende og i forrige pulje. Interviewene havde en eksplorativ karakter, idet de primært skulle danne grundlag for den efterfølgende spørgeskemaundersøgelse. Vi gennemførte efterfølgende fire interviews i foråret 2024, hvor kriteriet var, at enhederne modtog puljemidler for første gang i 2023. Disse blev gennemført for at inkludere perspektiver fra enheder, som modtog puljemidler for første gang.

3. Spørgeskemabesvarelser fra ledere i 396 puljeenheder (svarprocent på 83 %)[4].
4. Data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL) om personalet i alle kommunale anvisningsenheder i de 75 kommuner. I alt kunne 409 puljeenheder og 1.810 øvrige kommunale enheder (82 %) matches mellem dataene fra KRL og dataene fra kommunerne.[5] Data fra KRL indeholder oplysninger om antallet af fuldtidsomregnede pædagogiske personaler, det pædagogiske personales sygefravær og løn samt oplysninger om tilgang og afgang af personale, alt sammen på månedsbasis. Alle oplysninger fra KRL er opdelt på enhedsniveau og på personalekategorier.

Analyse

Formålet med evalueringens første del er at undersøge anvendelsen af puljemidlerne samt de udfordringer og fordele, lederne oplever ved puljemidlerne. Vi anvender her beskrivende analyser med udgangspunkt i oplysninger fra kommunernes ansøgninger om puljemidler samt regnskaber for anvendelsen af puljemidlerne og spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne. De beskrivende analyser suppleres med pointer fra interviews med ledere og pædagoger.

Til evalueringens anden del, hvor formålet er at se på betydningen af puljemidlerne, anvendes beskrivende analyser, hvor vi ser på udviklingen i sygefravær og personaleskift fra 2018 og frem til 2024. Vi anvender også effektevalueringsmetoder ('Two-way fixed effects') for at komme nærmere den reelle effekt af puljemidlerne.

Gennemgående for rapporten anvender vi ordet 'puljeenhed' om de anvisningsenheder, der modtog midler i forbindelse med puljen til sociale normeringer. Vi anvender ordet 'kontrolenheder' om de enheder, der havde mellem 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og som ikke har modtaget puljemidler, hverken nu eller tidligere. Endelig anvender vi begrebet

[4] Spørgeskemaet blev udsendt til de 475 enheder, hvor vi havde en bekræftet mailadresse på lederen. Ud fra denne nettoliste er svarprocenten 83 % Ud fra de 505 enheder, som oprindeligt ansøgte om og fik bevilliget puljemidler, er svarprocenten 78 %.

[5] For puljeenhederne kunne vi matche 86 % med oplysninger fra KRL. At alle ikke kunne matches med KRL-data skyldtes hovedsageligt, at det var private enheder, hvor kommunerne – og derfor også KRL – ikke har oplysninger om de ansatte.

'tilskudsudløsende børn'. Et tilskudsudløsende barn er et barn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud til barnets dagtilbudsplads, og som er indskrevet i en enhed, der modtog midler i forbindelse med puljen.

I effektanalyserne sammenligner vi puljeenhederne med kontrolenheder i samme kommune. I analyserne sammenligner vi udviklingen over tid for disse to grupper af enheder og særligt, hvordan udviklingen har set ud 1 år før til 1 år efter puljetildelingen. Dette svarer til en 'Difference-in-Differences'-metode med institutionspaneldata. Effektanalyserne suppleres med besvarelser fra ledere og pædagoger fra interviews og spørgeskemaundersøgelse.

1.4 Læsevejledning

Rapporten indeholder to overordnede dele. Kapitlerne 2-6 udgør rapportens første og analyserende del, mens kapitlerne 7 og 8 er rapportens anden tekniske og dokumenterende del, hvor evalueringens design, anvendte metoder og datagrundlag beskrives. I Kapitel 2 beskrives omfanget af puljemidlerne, og hvordan puljeenhederne har anvendt dem. I Kapitel 3 belyses selve udmøntningen af puljemidlerne, herunder ledernes involvering i ansøgningen om puljemidler og de udfordringer, lederne oplever med puljemidlerne. Kapitel 4 belyser den betydning, som lederne oplever, puljemidlerne har for børnene, mens Kapitel 5 belyser puljemidlernes betydning for personalets sygefravær og personaleskift. Kapitel 6 indeholder evalueringens konklusion. Kapitlerne 7 og 8 beskriver hhv. de anvendte metoder og datamaterialet, evalueringen bygger på.

2 Anvendelse af puljemidlerne

Puljemidlerne udgjorde i alt ca. 1. mia. kr. over 3 år, der blev fordelt til 505 enheder i 75 kommuner. I dette kapitel beskriver vi, hvordan enhederne anvendte midlerne i 2023 og 2024. Derudover undersøger vi udviklingen over tid i antallet af fuldtidsomregnede pædagogisk personale og uddannelsesdækningen samt normeringen i puljeenhederne sammenlignet med kontrolenhederne. Her er tale om beskrivende analyser og ikke egentlige effekter af puljemidlerne. Vi finder følgende:

- Enhederne modtog i gennemsnit 700.000 kr. i 2023. Det svarer til 1,2 pædagogårsværk. Beløbene spænder fra under 100.000 kr. til tæt på 2. mio. kr. pr. enhed.
- Puljemidlerne blev i overvejende grad anvendt til ansættelse af uddannet pædagogisk personale, dvs. pædagoger eller pædagogiske assistenter.
- 40 % af enhederne søgte om dispensation til at ansætte pædagogmedhjælpere frem for uddannet personale. Enten fordi de havde rekrutteringsudfordringer, eller fordi uddannet personale udgjorde mindst 75 % af personalet. Enheder med dispensation anvendte 58 % af midlerne på løn- og pensionsudgifter til pædagoger, mens enheder uden dispensation anvendte 81 % af midlerne på løn- og pensionsudgifter til pædagoger. Andelen af udgifter til pædagogiske assistenter lå på omkring 10 % af det samlede tilskudsbeløb for både pulje- og kontrolenheder. Enhederne med dispensation brugte knap en fjerdedel af puljemidlerne på pædagogmedhjælpere.
- Normeringen, målt som antal børn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale, blev forbedret efter puljetildelingen, men vi kan ikke konkludere, at det skyldtes puljemidlerne. I gennemsnit var normeringen 4,4 barn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale i puljeenhederne mod 5,1 barn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale i kontrolenhederne. Den bedste normering på 4,1 barn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale var blandt enheder med mere end 40 % tilskudsudløsende børn. Det er vigtigt at pointere, at disse normeringstal ikke kan sammenlignes med de tal, der anvendes til opgørelse af minimumsnormeringer, da opgørelsesmetoden adskiller sig på mange måder.
- Antallet af fuldtidsomregnede pædagoger steg efter puljetildelingen i 2023. Stigningen svarer til 0,14 fuldtidsomregnet pædagog mere i gennemsnit pr. enhed i året efter puljetildelingen sammenlignet med 2022. Niveauet af antal fuldtidsomregnede pædagoger er dog fortsat lavere end i 2021-2022 for enheder med mere end 30 % tilskudsudløsende børn.[6] I kontrolenhederne faldt

[6] Samtidig steg antallet af indskrevne børn i kommunale og selvejende enheder i perioden 2020-2023 (Danmarks Statistik, 2024).

antallet af fuldtidsomregnede pædagoger med 0,11 fuldtidsomregnet pædagog pr. enhed.

- Det gennemsnitlige antal fuldtidsomregnede pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere steg efter 2023 for alle enheder, uanset om de modtog puljemidler eller ej. For puljeenhederne er der samlet set tale om en stigning på 0,12 pædagogiske assistenter og 0,34 pædagogmedhjælpere i gennemsnit pr. enhed i året efter puljetildelingen sammenlignet med 2022. De tilsvarende tal for kontrolenhederne er 0,09 pædagogiske assistenter og 0,08 pædagogmedhjælpere.
- Antallet af uddannet personale stiger mest i de enheder, som i forvejen har en høj andel uddannet pædagogisk personale sammenlignet med de enheder med den laveste andel uddannet pædagogisk personale forud for puljetildelingen.

Boks 2.1 Data og metode

Vi anvender fem forskellige datakilder i dette kapitel:

- Kommunernes ansøgning om puljemidler i efteråret 2022.
- Kommunernes regnskaber for anvendelse af puljemidlerne i 2023.
- Spørgeskemabesvarelser i efteråret 2024 fra ledere i knap 400 puljeenheder.
- Interviews med ledere og pædagoger fra 11 puljeenheder. Interviews blev gennemført i enten efteråret 2023 eller foråret 2024.
- Registerdata fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL) og Danmarks Statistik.

Metode

Vi gennemfører i dette kapitel beskrivende analyser, som kombineres med ledernes og personalets udsagn fra udtalelser fra interviews og de åbne spørgeskemabesvarelser. Det er værd at bemærke, at vi har modtaget flest svar på spørgeskemaundersøgelsen fra ledere i de enheder, som har modtaget flest puljemidler. Dette kan betyde, at de er mere positive, men samtidig har de også mere at miste, skulle de ikke få midlerne igen.

Alle analyser gennemføres på anvisningsenhedsniveau, hvilket er det niveau, at midlerne blev tildelt. Anvisningsenhedsniveau svarer til de fysiske enheder, som børnene befinder sig i. Gennemgående for rapporten anvender vi ordet 'puljeenhed' om de anvisningsenheder, der modtog midler i forbindelse med puljen til sociale normeringer. Vi anvender ordet 'kontrolenheder' om de enheder, der havde mellem 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og som ikke har modtaget puljemidler – hverken nu eller tidligere. Endelig anvender vi begrebet 'tilskudsudløsende børn'. Et tilskudsudløsende barn er et barn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud til barnets dagtilbudsplads, og som er indskrevet i en enhed, der modtog midler i forbindelse med puljen.

For nærmere beskrivelse af de anvendte data og metoder, se kapitlerne 7 og 8.

2.1 Spredning i puljemidler pr. enhed

Kommunerne kunne søge om puljemidler til alle enheder med mindst 25 % tilskudsudløsende børn, og tilskuddet blev fordelt til alle de enheder, der søgte og opfyldte kravene. Størrelsen på tilskuddet var baseret på antallet af tilskudsudløsende børn i den enhed, hvor børnene var indskrevet (jf. afsnit 1.1). I gennemsnit var der 21 tilskudsudløsende børn – svarende til 34 % ud af det samlede antal indskrevne børn i gennemsnit – i hver af de 505 enheder, som modtog puljemidler.

Figur 2.1 viser den geografiske fordeling i det gennemsnitlige tilskudsbeløb pr. enhed pr. år. De kommuner, der modtog færrest midler, fik 150.000-600.000 kr. pr. enhed om året (den mørkeblå farve). De kommuner, der modtog flest midler, fik 850.000-1,6 mio. kr. pr. enhed om året (den mørkerøde farve).

Kortet viser, at det overvejende er midtjyske kommuner og kommuner i hovedstaden, der modtog flest puljemidler pr. enhed. Det er overvejende nordjyske, fynske og vestjyske kommuner, der modtog færrest puljemidler pr. enhed om året.

Kort om puljeenhederne

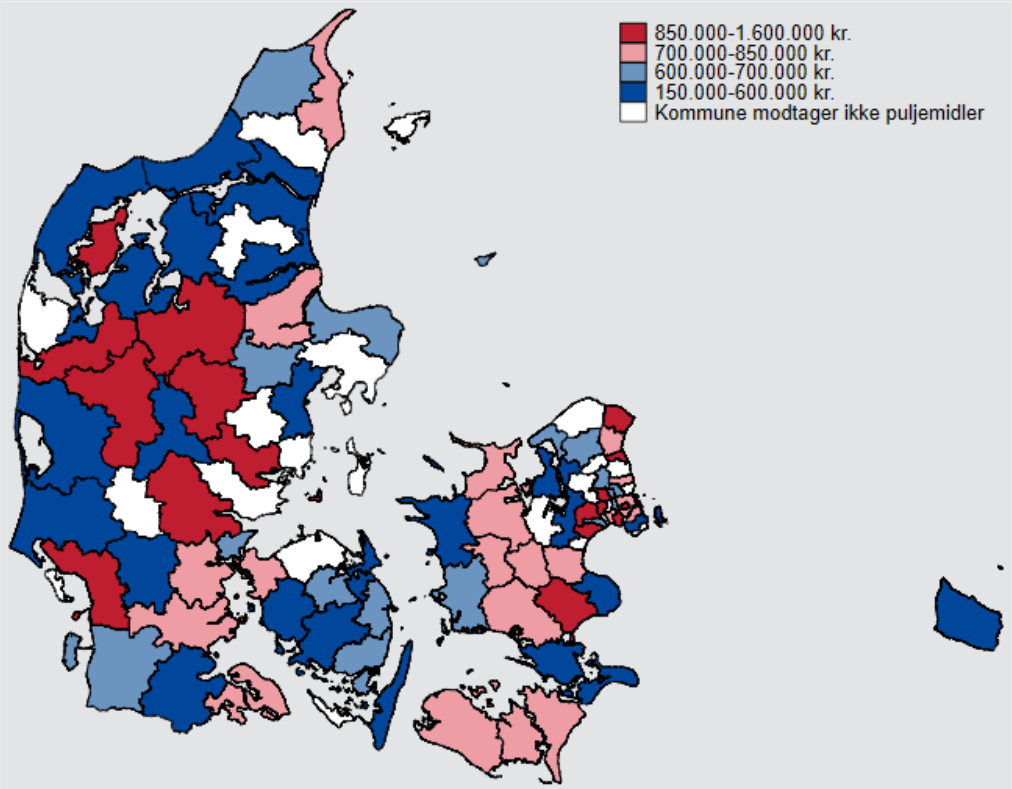
Af de 505 enheder, som modtog puljemidler i 2023, var 84 % kommunale, 11 % var selvejende, og 5 % var private enheder. I 2023 var der knap 4.000 enheder i alt. Af disse var 73 % kommunale, 12 % selvejende og 15 % private (Danmarks Statistik, 2025). Puljeenhederne var hermed i højere grad kommunale og i lavere grad private end fordelingen blandt alle enheder. Det er ikke nødvendigvis et udtryk for, at de kommunale enheder havde et større behov, men et udtryk for, hvem der har ansøgt. Men kommuner er forpligtet til at gøre selvejende daginstitutioner, privatinstitutioner, puljeordninger og udliciterede daginstitutioner, der lever op til ansøgningspuljens krav, opmærksomme på muligheden for at ansøge.

Enhedernes størrelse varierede fra mindre end 10 til omkring 200 børn i alt. I gennemsnit havde puljeenhederne 64 børn. Baseret på ansøgningsskemaerne, hvor enhederne skulle angive antal børn i enheden pr. 1. oktober 2022, har samlet set ca. 32.000 børn haft gavn af puljemidlerne, hvoraf ca. 11.000 var børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud.

Tilskuddet blev givet ud fra andelen af børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud. Antallet af tilskudsudløsende børn varierede fra 2 til 63 børn pr. enhed og var i gennemsnit 21 svarende til 34 % af de indskrevne børn.

Figur 2.1 Gennemsnitligt tilskudsbeløb pr. enhed i den enkelte kommune

Figuren viser det gennemsnitlige tilskudsbeløb pr. enhed, der modtog puljemidler i den enkelte kommune. Det gennemsnitlige tilskudsbeløb varierer fra 150.000 kr. til 1,6 mio. kr.



Anm.: Figuren bygger på oplysninger om tildelingsbeløb for de 505 enheder, der søgte om og fik puljemidler. For hver kommune er det gennemsnitlige tildelingsløb pr. enhed, der modtog puljemidler, beregnet.

Kilde: VIVE.

Ser vi på alle enheder, udgjorde det gennemsnitlige tildelingsbeløb ca. 700.000 kr. pr. enhed svarende til 1,2 pædagogårsværk pr. år.[7]

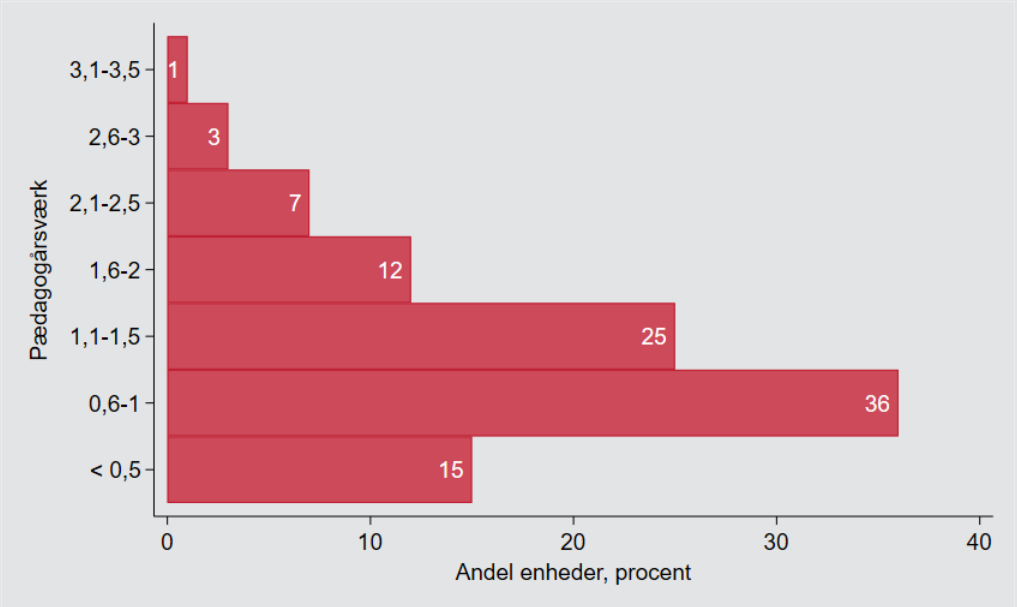
Tilskuddet varierede fra under 100.000 kr. og op til 2 mio. kr. pr. enhed. Omregnet til pædagogårsværk svarer det til 0,2 af et pædagogårsværk og op til 3,5 pædagogårsværk pr. enhed (jf. Figur 2.2).

15 % af enhederne modtog mindre end et halvt årsværk, mens ca. 1 ud af 3 enheder modtog et beløb svarende til et halvt til et helt pædagogårsværk. Omkring halvdelen af enhederne modtog midler svarende til mere end et pædagogårsværk.

[7] I 2024 var den gennemsnitlige årlige bruttoløn for en fuldtidsansat pædagog 484.412 kr. (KRL, 2025), og vi medregner en overhead til personaleomkostninger på 20 %, hvilket giver et pædagogårsværk svarende til 581.294 kr. om året.

Figur 2.2 Pædagogårsværk pr. enhed

Figuren viser fordelingen af puljemidler omregnet til pædagogårsværk pr. enhed.



Anm.: Figuren bygger på oplysninger fra ansøgningen om puljemidler fra 505 enheder. Et pædagogårsværk svarer til 581.924 kr. inkl. 20 % overhead (KRL, 2025). Tallene i figuren summerer ikke til 100 % pga. afrundinger.

Kilde: VIVE.

2.2 Flest midler gik til at aflønne pædagoger

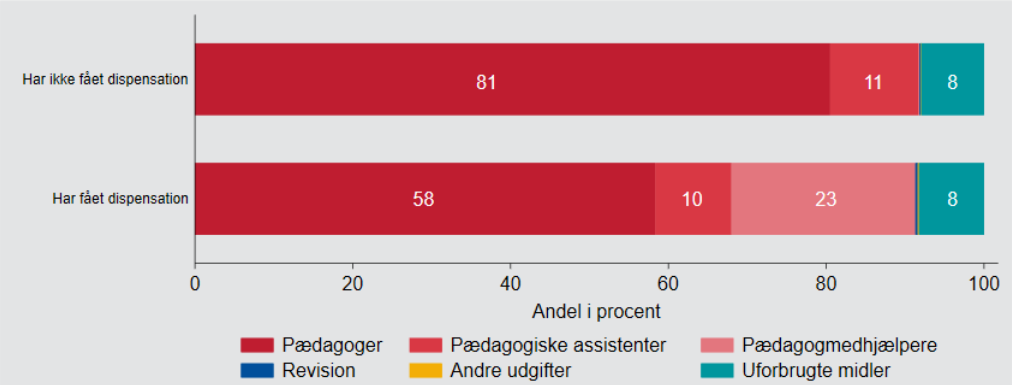
Puljemidlerne var primært øremærket løn- og pensionsudgifter til uddannet personale. Derudover kunne de anvendes til relaterede udgifter i direkte tilknytning til det pædagogiske personale, så som kompetenceudvikling og udgifter til revision vedr. tildelte tilskud. I gennemsnit på tværs af alle puljeenheder blev 83 % af puljemidlerne anvendt til løn- og pensionsudgifter til uddannet personale (pædagoger eller pædagogiske assistenter), hvoraf de 72 % blev anvendt på pædagoger. 9 % blev anvendt på pædagogmedhjælpere, 0,2 % blev anvendt til udgifter i direkte tilknytning til det pædagogiske personale, så som udgifter til kompetenceudvikling, IT mv., og 0,1 % blev anvendt til udgifter i tilknytning til revision af regnskaber. Endelig blev 8 % af puljemidlerne i 2023 ikke brugt.

Knap 40 % af enhederne fik dispensation fra kravet om, at midlerne *skulle* anvendes til løn- og pensionsudgifter til pædagoger og pædagogiske assistenter. Med

dispensationen kunne enhederne også ansætte pædagogmedhjælpere.[8] 56 % af de enheder, som søgte om dispensation i selve ansøgningsfasen, begrundede det med rekrutteringsudfordringer, og de resterende 44 % begrundede det med en i forvejen høj andel uddannet personale.[9]

Figur 2.3 Puljemidler fordelt på udgifter

Anvendelse af puljemidler opdelt på type udgifter, og om enhederne fik dispensation til at bruge puljemidler på pædagogmedhjælpere eller ej. Procent.



Anm.: Figuren bygger på regnskabsdata fra 2023 for 507 enheder, der modtog puljemidler. Enhederne er fordelt på, hvorvidt de modtog dispensation enten i ansøgningen eller efterfølgende. I alt fik 190 (37,5 %) dispensation til at ansætte pædagogmedhjælpere i stedet for uddannet pædagogisk personale, mens 317 enheder enten ikke søgte om dispensation eller fik dispensation. Andre udgifter dækker over udgifter i direkte tilknytning til det pædagogiske personale, så som udgifter til kompetenceudvikling. Revision dækker over udgifter i tilknytning til revision af regnskaber. Uforbrugte midler fra 2023 kunne overføres til efterfølgende budgetår, hvis kommunen ansøgte om det.

Kilde: VIVE.

Figur 2.3 viser, at enhederne anvendte størstedelen af midlerne på udgifter til pædagoger. Det gælder både for de enheder, som modtog dispensation, og de, som ikke søgte eller fik dispensation. Enheder uden dispensation anvendte 81 % af midlerne på løn- og pensionsudgifter til pædagoger, mens enheder med dispensation anvendte 58 % af midlerne på løn- og pensionsudgifter til pædagoger. Andelen af udgifter til pædagogiske assistenter lå på omkring 10 % af det samlede tilskudsbeløb for begge grupper af enheder.

[8] For at få dispensation skulle enhederne enten redegøre for, at uddannet personale udgjorde mindst 75 % af det pædagogiske personale, eller at de havde praktiske eller organisatoriske omstændigheder, der vanskeliggør ansættelse af uddannet pædagogisk personale, fx rekrutteringsudfordringer.

[9] Vi kender kun årsagen til dispensation for de enheder, som søgte om dispensation i selve ansøgningsfasen (101 enheder).

I de enheder, som fik dispensation til ansættelse af pædagogmedhjælpere, udgjorde udgifter til ansættelse af pædagogmedhjælpere knap en fjerdedel (23 %) af det samlede tilskudsbeløb til enheden (jf. Figur 2.3).

Enhederne anvendte en beskeden andel af tilskudsmidlerne til andet end udgifter til løn og pension. I gennemsnit blev blot 0,2 % anvendt til andre udgifter relateret til personalet, som fx kompetenceudvikling (0,1 for enheder uden dispensation og 0,3 for enheder med dispensation). Endelig blev 8 % af tilskudsmidlerne, både i enheder med og uden dispensation, ikke anvendt i regnskabsåret, hvilket svarer til ca. 60.000 kr. pr. enhed. Noget af forklaringen på, at der gennemsnitligt er 8 % uforbrugte midler i 2023, kan være, at kommunerne først modtog bevillingsbrevet i juni 2023. Enhederne har potentielt ikke nået at bruge midlerne. Nogle af lederne nævner i spørgeskemaundersøgelsen, at puljemidlerne først sent blev udbetalt eller helt specifikt, at bevillingen om puljemidler først blev godkendt i maj eller juni 2023. Kommunerne havde mulighed for at søge om at overføre uforbrugte midler fra 2023 til efterfølgende budgetår.

I interviews udtrykte flertallet af lederne, at de havde et ønske om at ansætte pædagogisk uddannet personale. De understreger endvidere, at det ikke kun handler om at få flere hænder, men at fagligheden blandt personalet er vigtig for udviklingsarbejdet med børnene – i særlig grad de mere sårbare børn. Det samme udtrykker nogle af de interviewede pædagoger. Følgende citat fra en leder illustrerer denne pointe:

> *Vi er gået målrettet efter uddannet* [personale, red.]. *Og det er simpelthen fordi, vi har en forventning om, at vi kan kræve noget mere. Og* [vi har brug for, red.] *den faglighed omkring de børn med særlige behov. Personalet skal selv komme ind og spotte behovene i dagligdagen, og de skal kunne se, hvor det er, at man skal gøre en indsats.* (Leder i puljeenhed)

Pointen understøttes også af eksisterende forskning, som påpeger, at uddannet personale har positiv betydning for kvaliteten i dagtilbuddet (Christoffersen et al., 2014; Dalli et al., 2011; Sylva et al., 2010).

2.2.1 Puljemidlerne blev også brugt til at forlænge kontrakter og sætte personale op i tid

Fra spørgeskemaet til lederne i puljeenhederne tegner sig et billede af, at enhederne ikke kun ansatte nyt personale (jf. Figur 2.4). 60 % af lederne svarer, at de har brugt puljemidler på minimum én af de ting vist i Figur 2.4.

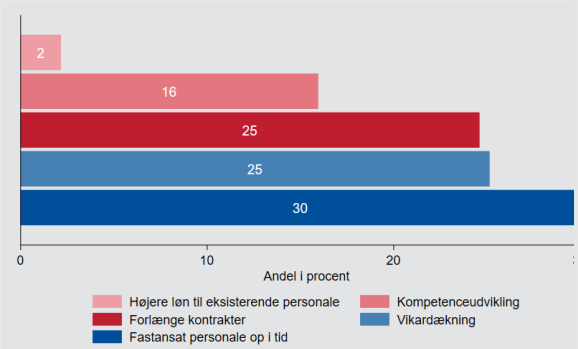
Knap en tredjedel af enhederne anvendte dele af midlerne til, at allerede fastansat personale gik op i tid. Dette resultat indikerer, at der med flere midler ligger et potentiale i, at arbejdstiden øges for eksisterende personale.

En fjerdedel forlængede kontrakterne for eksisterende personaler, og ligeledes anvendte en fjerdedel nogle af midlerne til vikardækning ved det faste personales fravær og sygdom.

16 % anvendte nogle af midlerne til kompetenceudvikling, og 2 % anvendte midlerne til lønforhøjelse. Anvendelsen af puljemidlerne til andet end at ansætte personale syntes uafhængig af størrelsen på det beløb, den enkelte enhed modtog.

Figur 2.4 Hvad midlerne er brugt til udover ansættelse af personale

Figuren viser, hvad enhederne brugte puljemidlerne til udover at ansætte nyt personale.



Anm.: Figuren bygger på 370 besvarelser fra spørgeskemaundersøgelse blandt lederne i puljeenhederne. Tallene i figuren summerer ikke til 100 %, da lederne har kunnet vælge flere svarmuligheder.

Kilde: VIVE.

2.2.2 De ekstra personaletimer er i overvejende grad brugt på stuerne

De ekstra personaletimer, som midlerne blev omdannet til, blev anvendt på forskellige måder. Langt de fleste ledere svarer dog, at dele af de ekstra personaletimer blev anvendt til flere hænder på bestemte stuer (72 %). I 35 % af enhederne blev dele af de ekstra personaletimer anvendt ad hoc, hvor behovet var, og ikke på en bestemt stue eller faste opgaver. I 12 % af enhederne gik dele af de ekstra personaletimer til et specifikt formål på tværs af stuerne, som fx administrative opgaver.[10] Lederne blev kun spurgt til, hvad de brugte midlerne til, og ikke, hvor stor en andel af midlerne der blev anvendt på hvad.

Fra interviews med ledere og pædagogisk personale ved vi ydermere, at det er forskelligt, hvordan enhederne valgte at fordele midlerne mellem vuggestue og børnehave. Nogle valgte specifikt at anvende midlerne i vuggestuen, fordi de tillægger den tidlige indsats stor værdi, og fordi midlerne i den ene af de to forrige puljer, 1.000-dages-programmet, var målrettet denne børnegruppe. Andre fortæller

[10] Lederne kunne angive flere svar, hvorfor procenterne ikke summerer til 100.

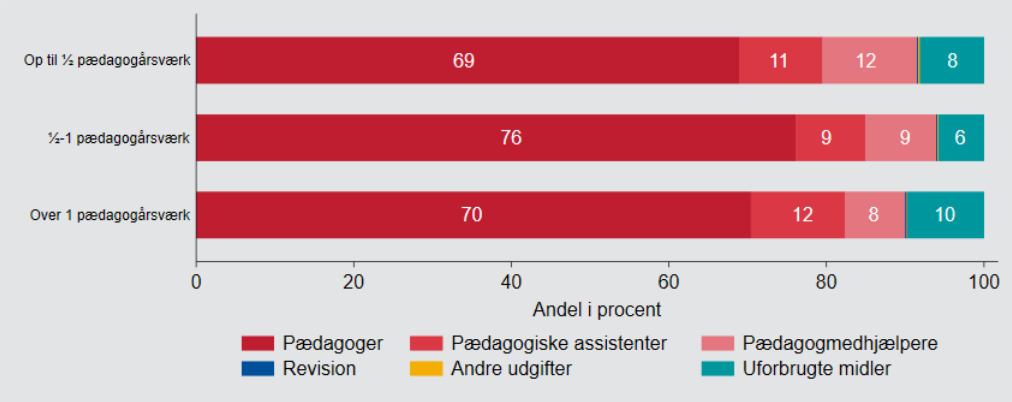
omvendt, at de har valgt at bruge midlerne på hele børnegruppen, fordi "*problemerne jo ikke løser sig hen over natten*", som én leder udtrykker det.

2.3 Beløbsstørrelsen har mindre betydning for anvendelsen

Tæt på halvdelen af enhederne modtog færre puljemidler end et pædagogårsværk (jf. Figur 2.2). Til trods var der ikke stor forskel på, hvordan puljemidlerne blev anvendt. For de enheder, som modtog mindre end et halvt pædagogårsværk, anvendtes 69 % af midlerne til pædagoger mod 76 % for de enheder, som modtog et halvt til et helt pædagogårsværk, og 70 % for de enheder, der modtog mere end ét pædagogårsværk (jf. Figur 2.5).

Figur 2.5 Anvendelsen af puljemidler opdelt på beløbsstørrelse

Anvendelse af puljemidler opdelt på beløbsstørrelse opgjort i pædagogårsværk. Procent.



Anm.: Figuren bygger på kommunernes regnskaber fra 507 enheder i 2023. Heraf modtog 80 enheder puljemidler svarende til højest ½ pædagogårsværk, 180 mellem ½ og 1 pædagogårsværk og 247 mere end 1 pædagogårsværk.

Kilde: VIVE.

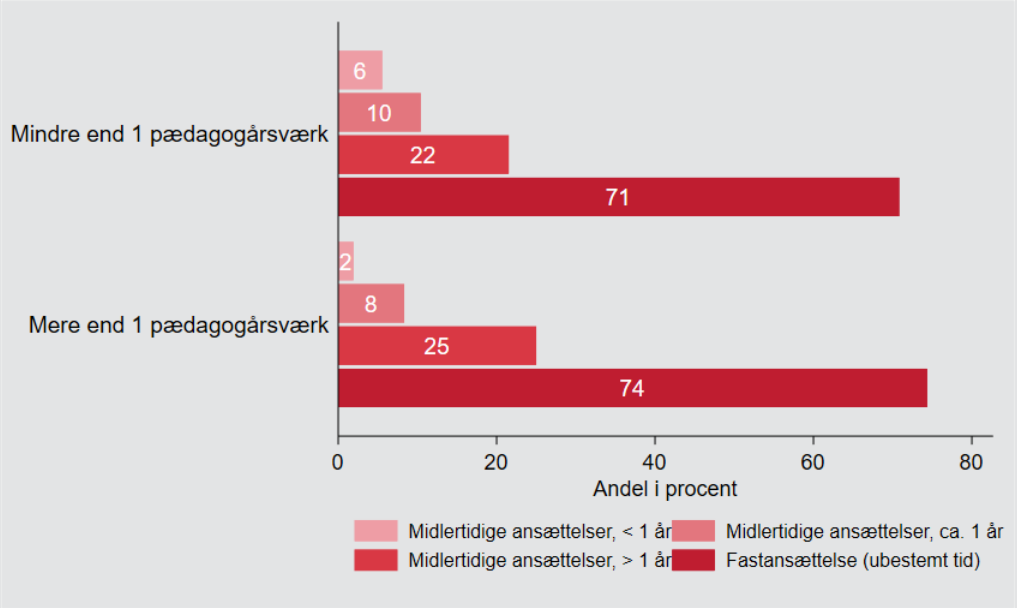
Tallene underbygges af spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne i puljeenhederne, hvor ca. 80 % svarede, at de ansatte pædagoger, og 30 % svarede, at de ansatte pædagogiske assistenter.[11]

[11] På baggrund af, at enheden modtog puljemidler, svarer 303 ud af 374, at de har ansat flere pædagoger, og 95 ud af 371 svarer, at de har ansat flere pædagogiske assistenter.

Figur 2.6 viser længden på de nyansatte pædagogers ansættelser. Omkring 70 % af lederne svarede, at de fastansatte pædagoger på ubestemt tid.

Figur 2.6 Længde på nyansatte pædagogers ansættelser

Figuren viser ansættelseslængden for nyansatte pædagoger i de enheder, som modtog et beløb på hhv. mindre eller mere end et pædagogårsværk. Procent.



Anm.: Figuren bygger på besvarelser fra 300 enheder, hvor vi både har regnskaber fra enheden, hvor lederen har besvaret spørgeskemaet, og hvor de har ansat flere pædagoger for puljemidlerne. Af disse har 144 modtaget midler svarende til mindre end et pædagogårsværk og 156 mere end et pædagogårsværk. Lederne har haft mulighed for at sætte flere krydser, og derfor summerer procenterne ikke til 100 %.

Kilde: VIVE.

Af de enheder, som modtog mindre end et pædagogårsværk, svarede 38 % af de adspurgte ledere, at de (også) lavede midlertidige ansættelser. Heraf er størstedelen (22 %) dog af mere end et års varighed. Vi ser samme billede for de enheder, der modtog mere end et pædagogårsværk. Dog med lidt større vægt på faste stillinger (74 %) og midlertidige ansættelser på mere end et år (25 %).

For de pædagogiske assistenter ser billedet nogenlunde ud på samme måde. Her svarede 65 % af lederne, at de fastansatte pædagogiske assistenter, mens 35 % svarede, at de lavede midlertidige ansættelser. Opdeles der her på, hvorvidt enhederne har modtaget midler svarende til mere eller mindre end et pædagogisk assistentårsværk, er der 60 % af lederne blandt dem, der modtog mere end et pædagogårsværk, der svarer, at de har lavet fastansættelser af pædagogiske assistenter. Denne

andel er 73 % blandt dem, der modtog mindre end et pædagogisk assistentårsværk.[12]

At tilbyde faste stillinger synes at være måden, hvorpå enhederne skaffer uddannet personale. En leder beskriver fx, at man i nogle perioder må *"gamble"* et ansættelsesforhold og fastansætte og herefter håbe på, at midlerne forlænges. Nogle ledere udtrykker, at det er nødvendigt at tage chancer, hvis de ønsker kvalificeret arbejdskraft.

2.4 Puljemidler omsat til fuldtidsomregnet pædagogisk personale

Ovenfor belyste vi, hvad puljemidlerne er blevet anvendt til baseret på kommunernes regnskaber. Nu belyser vi udviklingen i antal pædagogisk personale. Vi ser først på udviklingen fra før udmøntningen af puljemidler til tiden efter, dernæst på normeringen og endelig på fordelingen af pædagogisk personale ud fra enhedernes uddannelsesdækning på ansøgningstidspunktet. Vi sammenligner udviklingen i puljeenhederne med udviklingen i kontrolenhederne. Der er tale om beskrivende analyser, og vi kan ikke konkludere, at observerede forskelle skyldes puljemidlerne.

2.4.1 Stigning i antal fuldtidsomregnet pædagogisk personale for puljeenhederne

Enhederne anvendte hovedsageligt puljemidlerne til løn- og pensionsudgifter til pædagoger (jf. afsnit 2.2). Ved hjælp af oplysninger fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL) ser vi på udviklingen i antal fuldtidsomregnet pædagogisk personale i puljeenheder sammenlignet med de enheder, der ikke modtog puljemidler, hvilket kan give en indikation af, om der er blevet ansat flere pædagogiske personaler for puljemidlerne. Vi inddeler enhederne efter andelen af tilskudsudløsende børn for at belyse, om der er forskel på, hvor mange pædagogiske personaler der ansættes i forskellige typer af enheder.

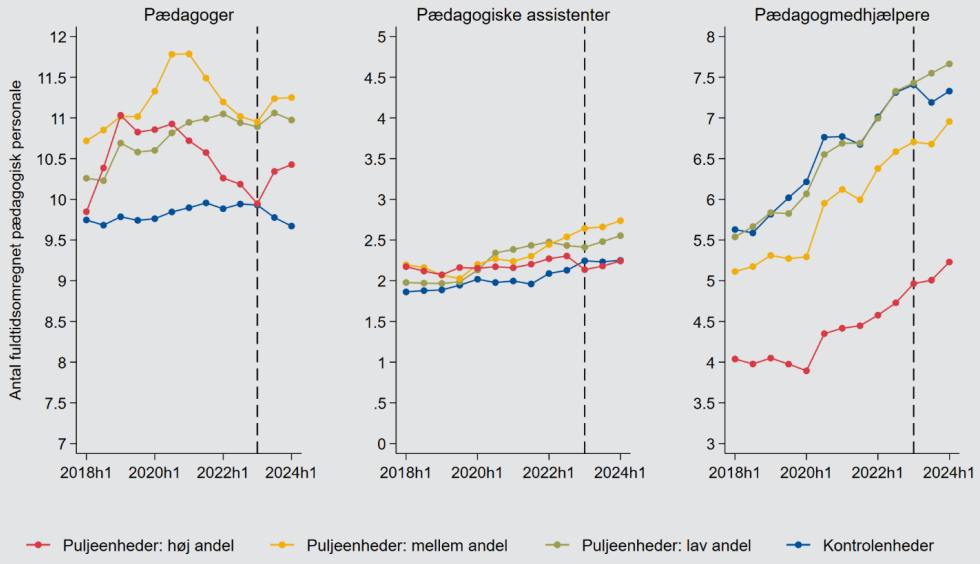
Generelt er der flere pædagoger og pædagogiske assistenter i de enheder, som modtog puljemidler, end i kontrolenhederne. Der er samtidig flere pædagogmedhjælpere i kontrolenhederne, end der er i puljeenhederne. Kontrolenhederne er i gennemsnit også en smule større end de enheder, der modtog puljemidler i 2023.

[12] Baseret på besvarelser fra 93 enheder, hvor vi både har regnskaber fra enheden, hvor lederen har besvaret spørgeskemaet, og hvor de har ansat flere pædagogiske assistenter for puljemidlerne. Af disse har 26 modtaget midler svarende til mindre end et pædagogisk assistentårsværk og 67 mere end et pædagogisk assistentårsværk. En pædagogisk assistent tjente i 2024 i gennemsnit 419.443 kr. Medregnet en overhead til personaleomkostninger på 20 % giver det et pædagogisk assistentårsværk på 503.332 kr. om året.

Derudover ser vi, at udviklingen i antal pædagoger varierer mere for puljeenhederne end for kontrolenhederne. Det skyldes formentlig, at puljeenhederne har fået del i midler siden den første puljetildeling i 2018 og dermed har haft større udsving i tilgængelige ressourcer end kontrolenhederne.[13]

Figur 2.7 Udvikling i antal fuldtidsomregnet pædagogisk personale opdelt på andelen af tilskudsudløsende børn

Figuren viser udviklingen i antal fuldtidsomregnede pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere fra 2018 til 2024 pr. enhed i de enheder, som modtager puljemidler under nuværende puljetildeling, og i kontrolenheder. Udviklingen er opdelt på enheder med lav (25-29 %), mellem (30-39 %) og høj (>=40 %) andel tilskudsudløsende børn.



Anm.: Figuren bygger på data fra KRL. Antal puljeenheder: 409. Antal kontrolenheder: 348. Kontrolenhederne har 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og har ikke modtaget puljemidler, hverken i den aktuelle pulje eller i tidligere puljer. Antal enheder med høj andel tilskudsudløsende børn: 89, antal enheder med mellem andel tilskudsudløsende børn: 139, antal enheder med lav andel tilskudsudløsende børn: 178. Det gennemsnitlige antal fuldtidsomregnede ansatte pr. enhed er vægtet efter antal indskrevne børn, så større enheder vægter mere. Figuren viser ikke personale pr. barn (normering), men det samlede antal ansatte pr. enhed i gennemsnit. På x-aksen står h1 for første halvår.

Kilde: VIVE.

Figur 2.7 viser udviklingen over tid i antal fuldtidsomregnede pædagoger (grafen til venstre), pædagogiske assistenter (grafen i midten) og pædagogmedhjælpere

[13] Den første pulje, 'Puljen til flere pædagoger til institutioner med mange børn i udsatte positioner' (fra 'Aftalen om Stærke Dagtilbud' af 9. juni 2017 (Børne- og Socialministeriet, 2017)), løb oprindeligt fra 2018-2021, men blev med aftalen om minimumsnormeringer forlænget til og med 2022, dvs. midlerne blev udmøntet i 2018-2022. Den anden pulje, 'Puljen til flere pædagoger og pædagogiske assistenter til institutioner med mange 0-2-årige sårbare og udsatte børn' (fra '1.000-dages-programmet' fra finanslovsaftalen 2019 (Finansministeriet, 2019)), løb fra 2019-2022.

(grafen til højre). Hver graf viser udviklingen for enheder med lav (grønne linjer), mellem (gule linjer) og høj andel (røde linjer) tilskudsudløsende børn samt kontrolenheder (blå linjer), som ikke modtog puljemidler.[14]

Der er både en stigning og et fald i antallet af fuldtidsomregnede pædagoger for puljeenheder med *mellem* og *høj* andel tilskudsudløsende børn fra 2018 og frem. Stigningen skete fra omkring 10-11 fuldtidsomregnede pædagoger i 2018 til 1-1,5 ekstra fuldtidsomregnede i 2021 efterfulgt af et fald med ca. 1 fuldtidsomregnet pædagog forud for puljetildelingen i 2023. Efter puljetildelingen i 2023 steg antallet igen, særligt for de enheder med den højeste andel tilskudsudløsende børn. Enhederne med en høj andel tilskudsudløsende børn har potentielt også modtaget flere puljemidler, idet puljemidlerne gives pr. tilskudsudløsende barn, og de har dermed også haft mulighed for at ansætte flere. For enheder med en *lav* andel tilskudsudløsende børn steg antallet af fuldtidsomregnede pædagoger fra ca. 10 til 11 fra 2018 og frem til 2022. Herefter var antallet konstant frem til puljetildelingen i 2023, hvorefter det steg med ca. 0,25 fuldtidsomregnede pædagoger. For kontrolenhederne var antallet af fuldtidsomregnede pædagoger nogenlunde konstant på 9,75 gennem hele perioden frem til puljetildelingen, hvorefter det faldt.

Der er en mindre positiv udvikling i antal fuldtidsomregnede pædagogiske assistenter gennem hele perioden for alle typer af enheder fra ca. 2 til 2,5 fuldtidsomregnede pædagogiske assistenter.

Andelen af pædagogmedhjælpere var også nogenlunde konstant med 4-5 fuldtidsomregnede pædagogmedhjælpere fra 2018 og frem til 2020 for de enheder med *mellem* og *høj* andel tilskudsudløsende børn (røde og gule linjer). Herefter steg antallet med 1-1,5 fuldtidsomregnede pædagogmedhjælpere frem til 2024. For enhederne med en lav andel tilskudsudløsende børn og kontrolenhederne steg antallet gennem hele perioden fra omkring 5,5 til 7,5 fuldtidsomregnede pædagogmedhjælpere.

Efter puljetildelingen er der samlet set tale om en stigning på 0,14 fuldtidsomregnede pædagoger, 0,12 fuldtidsomregnede pædagogiske assistenter og 0,34 fuldtidsomregnede pædagogmedhjælpere i gennemsnit for puljeenhederne fra året før puljetildelingen (2022) til året efter, dvs. 0,6 pædagogiske personaler i alt. For kontrolenhederne er der sket et fald i antal fuldtidsomregnede pædagoger på 0,11, men en stigning på 0,09 fuldtidsomregnede pædagogiske assistenter og 0,08 fuldtidsomregnede pædagogmedhjælpere.

[14] Det svarer til hhv. 25-29 %, 30-39 % og mere end 40 % tilskudsudløsende børn. Kontrolenhederne har 15-24 % børn hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud.

Hvis vi kun inkluderer de puljeenheder, som ikke tidligere har fået puljemidler i analysen, er der en endnu større stigning i antallet af fuldtidsomregnede pædagoger fra 2023 og frem, end når alle puljeenhederne medtages, særligt for de puljeenheder med en høj andel tilskudsudløsende børn. Til gengæld er det generelle niveau af antal pædagogiske personaler lavere i puljeenhederne end i kontrolenhederne (jf. Bilagsfigur 1.1). Efter puljetildelingen er der for de puljeenheder, som ikke tidligere har modtaget puljemidler, sket en stigning på 0,50 fuldtidsomregnede pædagoger, 0,18 fuldtidsomregnede pædagogiske assistenter og 0,23 fuldtidsomregnede pædagogmedhjælpere i gennemsnit for puljeenhederne fra året før puljetildelingen (2022) til året efter.

Selvom der for alle puljeenhederne i gennemsnit er sket en stigning i antal pædagogiske personaler, er der dog ikke tale om en reel stigning i antallet af pædagoger og pædagogiske assistenter, når man sammenligner med niveauet over tid. Der er nærmere tale om, at antallet er på vej tilbage til tidligere niveauer.

2.4.2 Forbedret normering i puljeenhederne

I forlængelse af ovenstående udvikling over tid i antallet af fuldtidsomregnet pædagogisk personale, ser vi også nærmere på normeringen, dvs. antal børn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale. Til dette anvender vi dels oplysninger om antal indskrevne børn på tidspunktet for ansøgningen om puljemidler fra kommunernes ansøgningsskemaer og dels oplysninger om antal fuldtidsomregnede pædagogiske personaler fra KRL.

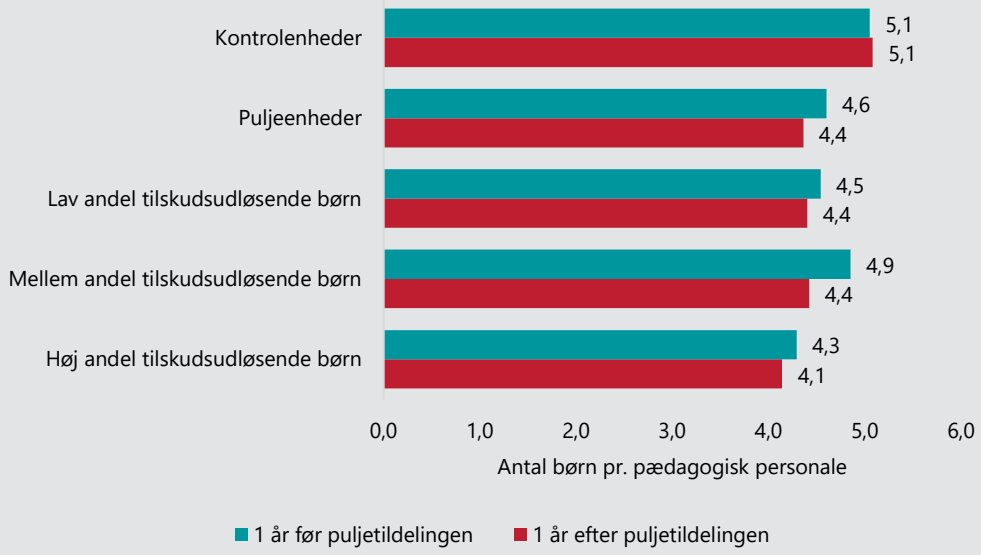
Det politiske ønske med puljemidlerne var at forbedre normeringen i de enheder med mange udsatte børn (Børne- og Undervisningsministeriet, 2025). Umiddelbart synes dette ønske at være imødekommet, idet 87 % af lederne bekræfter i spørgeskemaundersøgelsen, at puljemidlerne forbedrede normeringen.

Samlet set er der færre børn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale i de enheder, der modtog puljemidler, end i kontrolenhederne. Det gælder både før og efter puljedelingen. I puljeenhederne var der i perioden før modtagelsen af puljemidler 4,6 børn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale. I perioden efter modtagelsen af puljemidler var der 4,4 børn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale, hvilket er signifikant færre børn relativt til kontrolenhederne, hvor der var 5,1 børn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale både før og efter puljetildelingen. Der var samtidig lidt færre børn (4,1) pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale i de enheder, som har en høj andel tilskudsudløsende børn (jf. Figur 2.8). Udover, at der generelt var færre børn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale i de enheder, som har en højere andel tilskudsudløsende børn, gælder det samme, når vi specifikt ser på normeringen af pædagoger (se Bilagstabel 1.1). Dette er i tråd med, at der i disse

enheder også skete den største stigning i antal fuldtidsomregnede pædagoger (jf. Figur 2.7).

Figur 2.8 Normering

Figuren viser antal børn pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale i både puljeenheder og kontrolenheder i perioden før tildelingen af puljemidler (turkise søjler) og i perioden efter tildelingen af puljemidler (røde søjler). Enhederne er endvidere opdelt på andelen af tilskudsudløsende børn.



Anm.: Figuren bygger på 409 puljeenheder (178/139/92 med lav, mellem og høj andel tilskudsudløsende børn) og 348 kontrolenheder. Kontrolenhederne har 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og har ikke modtaget puljemidler, hverken i den aktuelle pulje eller i tidligere puljer. Et tilskudsudløsende barn er et barn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud til barnets dagtilbudsplads, og som er indskrevet i en enhed, der modtog midler i forbindelse med puljen. Tal for fuldtidsomregnet pædagogisk personale er det gennemsnitlige antal i 2022 for 1 år før puljemidlerne (2022h1-2022h2) og 1 år efter puljemidlerne, dvs. i sidste halvdel af 2023 og første halvdel af 2024 efter puljemidlerne (2023h2-2024h1). Antal indskrevne børn stammer fra ansøgningsskemaerne og er således fra 2022. En antagelse bag analysen er således, at børnetallet er nogenlunde konstant fra 2022 og frem. Figuren er dannet på baggrund af data fra KRL. Lav andel tilskudsudløsende børn: 25-29 %, mellem andel tilskudsudløsende børn: 30-39 %, høj andel tilskudsudløsende børn: >= 40 %.

Kilde: VIVE.

Figur 2.8 viser desuden, at normeringen i året efter puljetildelingen gennemsnitligt er den samme i enheder, som har en lav og mellem andel tilskudsudløsende børn, og at den største ændring i normeringen i forbindelse med puljetildelingen var for de enheder med en mellem andel tilskudsudløsende børn.[15]

Det er vigtigt at pointere, at de tal, vi her finder for normeringen, ikke kan sammenlignes med de tal, der anvendes til opgørelse af minimumsnormeringer, hvor der

[15] Vi har ikke mulighed for at tage højde for børnenes alder. Forskelle i normeringen kan derfor også skyldes en større vægt af vuggestuer i den ene frem for den anden gruppe af enheder.

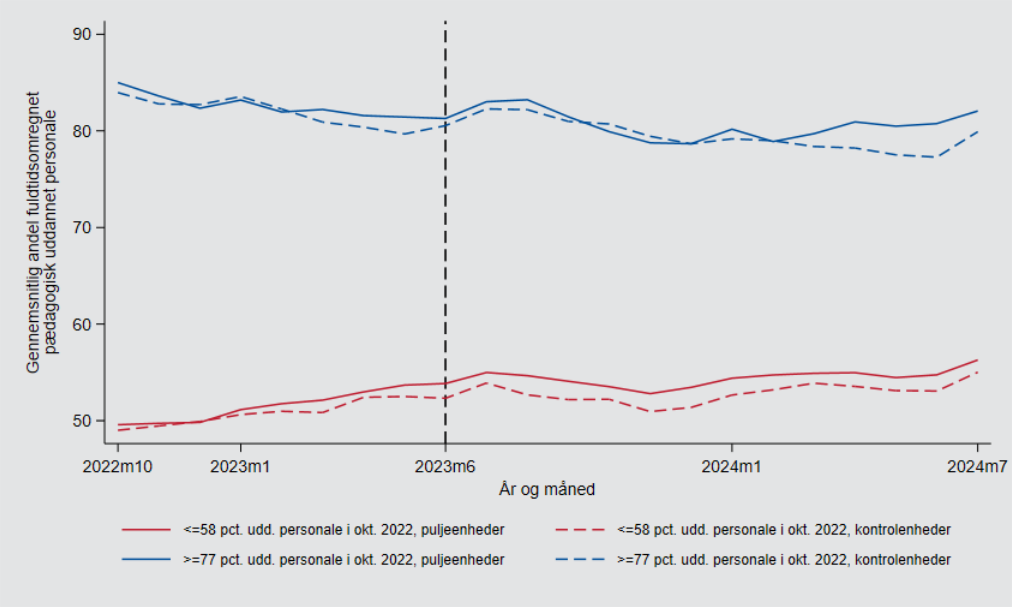
minimum skal være ét pædagogisk personale pr. tre børn for 0-2-årige og minimum ét pædagogisk personale pr. seks børn for 3-5-årige. Det skyldes, at opgørelsesmetoden adskiller sig på mange måder. Blandt andet kan vi ikke opdele normeringen for 0-2-årige og 3-5-årige, da vi ikke kender børnenes alder. Beregningerne her er lavet på baggrund af børnetal fra 2022, som vi antager som værende konstante over tid. Ledere indgår ikke, og vi anvender tal på enhedsniveau, hvor normeringen normalvis opgøres på kommuneniveau.

2.4.3 Øget uddannelsesdækning blandt enheder med laveste andel uddannet personale

Afslutningsvis i kapitlet undersøger vi, om der ser ud til at være en sammenhæng mellem enhedernes initiale uddannelsesdækning og uddannelsesdækningen efter puljetildelingen. Vi inddeler enhederne i forhold til deres uddannelsesdækning, dvs. hvor stor en andel af det pædagogiske personale (fuldtidsomregnet), som på ansøgningstidspunktet for puljemidler er pædagoger eller pædagogiske assistenter, og identificerer enheder med hhv. høj og lav uddannelsesdækning. Vi definerer enheder med høj uddannelsesdækning som den fjerdedel af puljeenhederne med højeste andel uddannet fuldtidsomregnet pædagogisk personale. Her er minimum 77 % af det pædagogiske personale uddannede pædagoger eller pædagogiske assistenter. Vi definerer enheder med lav uddannelsesdækning som den fjerdedel af puljeenhederne med laveste andel uddannet fuldtidsomregnet pædagogisk personale. Her er mindre end 58 % af det pædagogiske personale uddannede pædagoger eller pædagogiske assistenter.

Figur 2.9 Udviklingen i den andel, som uddannet personale udgør, opdelt på uddannelsesniveau på tidspunkt for ansøgning om puljemidler

Figuren viser udviklingen i andelen af uddannet personale. Enhederne er inddelt efter uddannelsesdækning på ansøgningstidspunktet: Høj uddannelsesdækning er mindst 77 % uddannet personale, og lav uddannelsesdækning er mindre end 58 % udannet personale.



Anm.: Figuren sammenligner andel uddannet pædagogisk personale (pædagoger og pædagogiske assistenter) i puljeenheder (de fulde linjer) og i kontrolenheder (de stiplede linjer). De røde linjer er enheder, hvor mindre end 58 % af personalet har en pædagogisk uddannelse (målt i oktober 2022). Det svarer til en fjerdedel af puljeenhederne med laveste uddannelsesdækning. De blå linjer er for de enheder, hvor mere end 77 % af personalet er uddannet. Det svarer til en fjerdedel af puljeenhederne med højeste uddannelsesdækning. Den lodrette linje viser tidspunktet, hvor enhederne modtog bevillingsbrevet, juni 2023. Figuren bygger på data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Kontrolenhederne har 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud og har ikke modtaget puljemidler, hverken i den aktuelle pulje eller i tidligere puljer. Figuren er baseret på 108 puljeenheder med lav uddannelsesdækning, 98 puljeenheder med høj uddannelsesdækning, 135 kontrolenheder med lav uddannelsesdækning og 57 kontrolenheder med høj uddannelsesdækning. Se Bilagstabel 1.2 for de specifikke tal i figuren.

Kilde: VIVE.

Figur 2.9 viser, at for de enheder, som i forvejen har en høj uddannelsesdækning (de blå linjer), følger udviklingen i andel uddannet pædagogisk personale i pulje- og kontrolenheder hinanden i perioden frem til begyndelsen af 2024. Herefter stiger andelen af uddannet pædagogisk personale mere i puljeenhederne end i kontrolenhederne, men andelen af pædagogisk uddannet personale er stadig på et lavere niveau end på ansøgningstidspunktet i oktober 2022.

For enheder med en lav uddannelsesdækning på ansøgningstidspunktet (de røde linjer i Figur 2.9) sker der en stigning i andelen af fuldtidsomregnet pædagogisk uddannet personale fra 2022 til 2024. Fra 2022 følger udviklingen hinanden i pulje- og kontrolenheder frem til starten af 2023. Herfra stiger andelen af uddannet pædagogisk personale fortsat for både pulje- og kontrolenheder, men stigningen er større i

puljeenhederne (den fulde røde linje) end i kontrolenhederne (den stiplede røde linje). Vi ved ikke med sikkerhed hvorfor, men det kan potentielt skyldes, at puljeenhederne allerede her reagerer på de puljemidler, de har fået bevilliget. I den efterfølgende periode – fra starten af 2023 og frem til midten af 2024 – er andelen af uddannet pædagogisk personale fortsat stigende i både pulje- og kontrolenhederne med lav uddannelsesdækning med en nogenlunde konstant forskel mellem pulje- og kontrolenheder. En forklaring på, at andelen af uddannet pædagogisk personale løbende over hele perioden stiger for både pulje- og kontrolenheder, kan være, at der fra 2020 og frem løbende blev tildelt puljemidler fra knap 0,5 mia. i 2020 til knap 1,3 mia. i 2023 til indfasning af minimumsnormeringer i alle landets kommuner (Børne- og Undervisningsministeriet, 2023). Det er dog ikke givet, at enhederne har valgt at ansætte uddannet pædagogisk personale for de ekstra midler, da der ikke blev stillet krav til dette.

At vi ser en stigning i *andelen* af uddannet pædagogisk personale blandt enheder med lav uddannelsesdækning, er dog på sin vis også "mekanisk", fordi én ekstra uddannet pædagogisk personale vægter mere i en enhed, der har færre pædagogisk uddannede personaler. Ser vi derfor på *antallet* af fuldtidsansatte uddannede pædagogiske personaler i stedet, sker der en stigning i antallet i både puljeenheder med høj og lav uddannelsesdækning sammenlignet med kontrolenhederne. I juni 2023, hvor enhederne modtog puljemidlerne, var der i gennemsnit 1,2 flere uddannede pædagogiske personaler i puljeenheder med lav uddannelsesdækning sammenlignet med kontrolenheder med lav uddannelsesdækning og 1,8 flere uddannede pædagogiske personaler i puljeenheder med høj uddannelsesdækning sammenlignet med kontrolenheder med høj uddannelsesdækning (se Bilagstabel 1.2). Der er samlet set ansat mere pædagogisk personale i de enheder, som i forvejen har en høj andel uddannet pædagogisk personale (mere end 77 %).[16]

[16] Dette kan ikke forklares med, at enhederne også har flere indskrevne børn. Enhederne har et lavere antal indskrevne børn. Antal indskrevne børn er målt i oktober 2022. Antal indskrevne børn er ikke fuldtidsomregnet, og vi har ikke information om, hvor gamle børnene er.

3 Udmøntningen af puljemidler

Lederne i puljeenhederne fortæller enstemmigt i interviews og beskriver i survey-besvarelserne, at puljemidlerne er et rigtig godt initiativ, som er med til at skabe en forskel for børnene. De oplevede fordele ved midlerne beskrives i de to næste kapitler (kapitlerne 4 og 5) om puljemidlernes betydning. Implementeringen af puljemidler skaber dog også udfordringer for enhederne, og i dette kapitel sætter vi fokus på disse udfordringer. Vi finder følgende:

- Hver fjerde leder i puljeenhederne oplever, at de midlertidige midler skaber usikkerhed for personalet. Dels blandt det nyansatte personale, som er usikre på deres fremtidige ansættelse i enheden. Dels blandt det personale, som har været ansat i længere tid, fordi de er bekymrede for, hvornår de nye og bedre forhold stopper.
- Hver anden leder oplever, at rekruttering af pædagoger er en stor udfordring. Rekrutteringsproblemerne gælder især for kommunerne i hovedstaden samt kommuner med større byer. 2 ud af 5 ledere mener til gengæld, at der er gode muligheder for rekruttering af pædagogiske assistenter.
- Hver fjerde enhed har anvendt dele af puljemidlerne til vikardækning ved det faste personales fravær. Det er usikkert, hvad der præcist menes med dette. Men der er indikationer på, at det ekstra personale i nogle tilfælde anvendes som vikar ved det faste personales fravær og sygdom og derved ikke er ekstra pædagogisk personale, som var formålet med puljemidlerne.
- 2 ud af 5 ledere var i efteråret 2024 usikre på, om enheden modtog puljemidler for 2025 til trods for, at midlerne blev udmøntet for tre år (2023-2025). Denne manglende viden begrænser ledernes muligheder for at planlægge det pædagogiske arbejde.

Boks 3.1 Data og metode

Vi anvender to forskellige datakilder i dette kapitel:

- Spørgeskemabesvarelser i efteråret 2024 fra ledere i knap 400 puljeenheder.
- Interviews med ledere og pædagoger fra 11 puljeenheder. Interviews blev gennemført i enten efteråret 2023 eller foråret 2024.

Metode

Dette kapitel er overvejende baseret på ledernes besvarelser fra spørgeskemaet, herunder deres svar i de åbne spørgsmål. De åbne besvarelser er grupperet sammen i nogle overordnede kategorier. Det er værd at bemærke, at vi har modtaget flest svar på spørgeskemaundersøgelsen fra ledere i de enheder, som har modtaget flest puljemidler. Dette kan betyde, at de er mere positive, men samtidig har de også mere at miste, skulle de ikke få midlerne igen. Besvarelser fra spørgeskemaet kombineres med citater fra den kvalitative kondensering af interviews med ledere og pædagoger.

Alle analyser gennemføres på anvisningsenhedsniveau, hvilket er det niveau, at midlerne blev tildelt. Anvisningsenhedsniveau svarer til de fysiske enheder, som børnene befinder sig i. Gennemgående for rapporten anvender vi ordet 'puljeenhed' om de anvisningsenheder, der modtog midler i forbindelse med puljen til sociale normeringer. Vi anvender ordet 'kontrolenheder' om de enheder, der havde mellem 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og som ikke har modtaget puljemidler – hverken nu eller tidligere. Endelig anvender vi begrebet 'tilskudsudløsende børn'. Et tilskudsudløsende barn er et barn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud til barnets dagtilbudsplads, og som er indskrevet i en enhed, der modtog midler i forbindelse med puljen.

For nærmere beskrivelse af de anvendte data og metoder, se kapitlerne 7 og 8.

3.1 Ledernes involvering og indsigt

3.1.1 Lederne i puljeenhederne er ikke involveret i ansøgningsprocessen, men ser det ikke som en udfordring

Lederne i puljeenhederne var kun i begrænset omfang involveret i ansøgningsprocessen omkring puljemidlerne til enheden. Knap 2 ud af 3 pædagogiske ledere var ikke involveret i ansøgningsprocessen, selvom de var ansat i enheden på ansøgningstidspunktet.[17] Kun hver tiende var i høj grad en del af ansøgningsprocessen, mens en fjerdedel var lidt involveret i ansøgningsprocessen.

Sammenlignet med de kommunale enheder var lederne i private eller selvejende enheder i højere grad involveret i ansøgningsprocessen, hvor omkring halvdelen var involveret i ansøgningsprocessen. Ser vi på de kommunale ledere gjaldt det for hver tredje leder. Denne forskel mellem kommunale og private enheder kan skyldes, at kommunerne skulle give de private enheder besked om puljen, hvis de ønskede at søge om midler på vegne af de private enheder, og at de private enheder muligvis har skullet give kommunen oplysninger om fx antal børn, hvor det ikke har krævet kontakt til de kommunale enheder i forbindelse med ansøgningen.

Selvom lederne kun i begrænset omfang har været involveret i ansøgningsprocessen, er det ikke noget, hovedparten (87 %) oplever som en udfordring for det efterfølgende arbejde. 8 % synes, at det har været en udfordring for det efterfølgende arbejde, at de ikke har været involveret i ansøgningsprocessen. De beskriver, at det, der udfordrer dem, er, at de mangler viden om baggrunden for projektet, grundlaget for ansøgningen og projektet generelt.

[17] Baseret på 244 besvarelser fra personer, der har angivet, at de er daglige pædagogiske ledere, eller at de er involveret i ledelsen af det daglige pædagogiske arbejde i enheden, og som har været ansat i tre eller flere år i efteråret 2024, hvor de besvarer spørgeskemaet.

3.1.2 Lederne har begrænset indsigt i tidsrammen for puljemidlerne

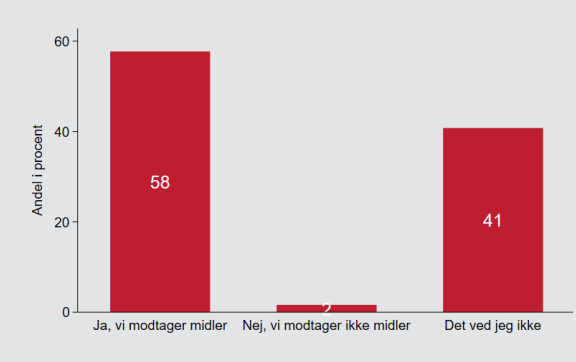
Puljemidlerne gives for den samlede periode i 2023-2025, og beløbets størrelse er minimum det samme i hvert af de tre år. 3 ud af 5 ledere (60 %) var i oktober/november måned 2024 klar over, om de modtog puljemidler for 2025 (jf. Figur 3.1). Blandt disse kendte hovedparten (81 %) til beløbets størrelse.

2 ud af 5 ledere vidste til gengæld ikke, om de modtog midler i 2025, selvom midlerne er givet for perioden 2023-2025.

At en relativt stor andel af lederne ikke vidste, om de modtog puljemidler i kommende år, kommer også til udtryk i de åbne svarmuligheder i spørgeskemaet.

Figur 3.1 Ledernes viden om modtagelse af puljemidler

Figuren viser, om lederne i puljeenhederne har viden om, hvorvidt de modtager puljemidler det kommende år.



Anm.: Figuren bygger på 378 besvarelser fra ledere. Lederne blev spurgt, om de ved, hvorvidt enheden modtager midler fra puljen i 2025. Spørgeskemaet blev besvaret i oktober og november 2024. Afrunding er skyld i, at tallene ikke summerer til 100.

Kilde: VIVE.

Af nogle ledere beskrives midlerne her som en årlig tildeling, at de kun meldes ud for et år ad gangen, og at de ikke kender beløbets størrelse fra år til år. Størstedelen af lederne vidste dog i efteråret, at de også modtog midler det kommende år.

3.2 Puljemidler føles som en gave, men midlertidige midler og rekrutteringsudfordringer spænder ben

Lederne udtrykker i spørgeskemaet generelt stor glæde ved at modtage puljemidlerne, og 10 % skriver specifikt, at de ikke ser nogle udfordringer ved disse.[18] Det understøttes både i de åbne svarmuligheder samt i interviewene, hvor midlerne blev omtalt som en "gave", at de er med til at "redde" enhederne, og at der er et stort ønske om at blive ved med at modtage puljemidlerne.

[18] I alt har 366 ledere svare på det åbne spørgsmål om de mulige udfordringer der kan være ved at modtage puljemidler. Et svar er her også et ikke-svar, dvs. at de ikke har skrevet noget.

Lederne nævner dog også forskellige udfordringer, som de oplever i forbindelse med at modtage puljemidlerne. Fælles for udfordringerne er, at de ikke er relateret til selve puljetildelingen og det praktiske aspekt af den.

3.2.1 Midlertidige midler giver usikkerhed

Omkring en fjerdedel af lederne nævner, at det er en udfordring, at midlerne er midlertidige (ca. 100 ud af 366). Det skaber usikkerhed både blandt det personale, som er ansat for puljemidler, og blandt det fastansatte personale, idet de ikke ved, om de skal tilbage til den "gamle" hverdag med lavere normering. En leder skriver fx:

> *Det bliver svært at vende tilbage til en hverdag, hvor man igen skal vælge, hvad man må prioritere som det vigtigste, vel vidende at det betyder fravalg andre steder.* (Leder i puljeenhed)

Flere ledere udtrykker lignende udfordringer. Eksempelvis beskriver en leder, at det bliver udfordrende at få personalet til at arbejde under "dårligere vilkår", dvs. deres hverdag med deres egentlige normering uden sociale normeringer, når de har set, hvad der har været muligt. En anden beskriver, at personalet "vil opleve en kraftig reducering i kvaliteten af deres arbejde", når puljemidlerne en dag ophører, fordi det betyder en reduktion af personaler.

Lederne i puljeenhederne er også bekymrede for, hvordan hverdagen bliver for børnene. De fremhæver fx, at de har svært ved at se, hvordan de skal løfte opgaven omkring udsatte børn og levere samme kvalitet til alle børn på samme måde som hidtil uden puljemidlerne. En leder fremhæver fx:

> *(...) den udfordring, der kan blive på sigt, er, når puljemidlerne ophører. Vi kommer til at mangle de ekstra ressourcer til børn i udsatte positioner, de børn forsvinder ikke, selvom puljemidlerne ophører.* (Leder i puljeenhed)

En anden leder skriver derudover, at hvis de ikke havde puljemidlerne, ville de have svært ved at hjælpe og understøtte deres børn i udsatte positioner. Ledernes besvarelser understreger generelt, at de ekstra midler betyder meget for enhederne, at puljemidlerne gør en forskel i personalets og børnenes hverdag, og at der er en bekymring for at skulle tilbage til normeringen uden sociale normeringer. Der er en mindre usikkerhed forbundet med resultaterne, idet 32 % af de ca. 100 ledere, der beskriver, at de midlertidige midler giver usikkerhed, ikke ved, om deres enhed modtager puljemidler det kommende år (2025), selvom midlerne er givet for hele perioden 2023-2025. Der er således ca. en tredjedel af lederne, som svarer ud fra en usikkerhed om fremtidige midler, der for dem ligger et par måneder fremme, idet spørgeskemaet blev besvaret i efteråret 2024. Størsteparten – de resterende 68 % –

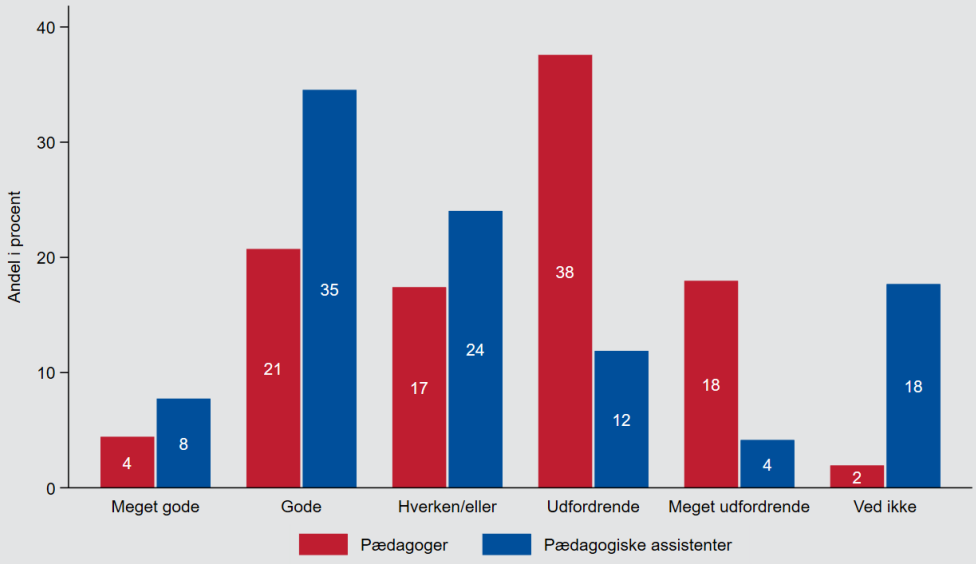
ved imidlertid godt, om de modtager puljemidler det kommende år, og deres bekymringer går på tiden efter det.

3.2.2 Særligt pædagoger er svære at rekruttere

Puljemidlerne er øremærket til ansættelse af uddannet pædagogisk personale. Hver anden leder vurderer dog, at det er udfordrende at rekruttere pædagoger (jf. Figur 3.2). Mulighederne for at rekruttere pædagogiske assistenter er til gengæld overvejende gode. 43 % af lederne i puljeenhederne vurderer, at mulighederne for at rekruttere pædagogiske assistenter er gode eller meget gode, mens 16 % vurderer, at det er udfordrende.

Figur 3.2 Ledernes vurdering af deres rekrutteringsmuligheder

Figuren viser ledernes vurdering af deres muligheder for at rekruttere uddannet pædagogisk personale. Fordelt på pædagoger og pædagogiske assistenter.



Anm.: Figuren bygger på spørgeskemabesvarelser fra 362 ledere i enheder, som modtager puljemidler.

Kilde: VIVE.

Knap 1 ud af 5 ledere i en puljeenhed nævner også i de åbne svarmuligheder, at rekruttering af uddannet personale er en af de største udfordringer ved at modtage puljemidlerne.

De manglende muligheder for at rekruttere pædagoger er særligt udtalte i hovedstadskommunerne og kommuner med større byer[19], hvor mindst 2 ud af 3 ledere oplever rekrutteringsudfordringer (jf. Figur 3.3).

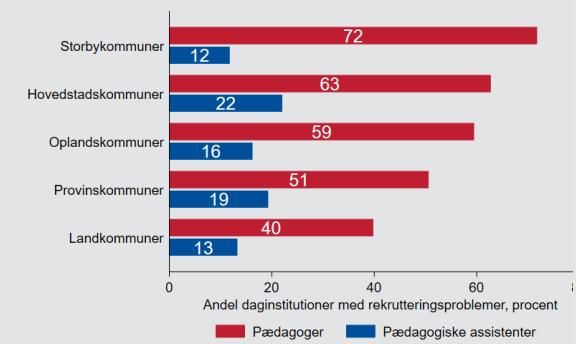
I land- og provinskommuner er rekrutteringsudfordringerne ikke helt så udtalte. Halvdelen af lederne fra provinskommunerne og 2 ud af 5 ledere fra landkommunerne oplever udfordringer med rekruttering af pædagoger.

Det er ikke helt det samme billede i forhold til rekruttering af pædagogiske assistenter. Enheder i kommuner med større byer, som har de største udfordringer med at rekruttere pædagoger, oplever samtidig færre udfordringer mht. rekruttering af pædagogiske assistenter. Det er særligt lederne i hovedstadskommunerne, som oplever udfordringer i forhold til rekruttering af pædagogiske assistenter, hvor 22 % oplever udfordringer. Hovedstadskommunerne oplever samtidig en 'dobbelt udfordring' i forhold til rekruttering af både pædagoger og pædagogiske assistenter.

I landkommunerne opleves udfordringerne mindre i forhold til rekruttering af uddannet pædagogisk personale.

Figur 3.3 Udfordringer i forhold til rekruttering af pædagogisk personale

Figuren viser den geografiske fordeling af andelen af ledere, som oplever rekrutteringsudfordringer.



Anm.: Figuren bygger på 362 besvarelser. Lederne har svaret, at det er udfordrende eller meget udfordrende at rekruttere hhv. pædagoger og pædagogiske assistenter. Den geografiske opdeling følger definitioner fra Danmarks Statistik (2018).

Kilde: VIVE.

Endvidere er der indikationer på, at uddannelsesdækningen i den kommune, som enhederne ligger i, hænger sammen med, i hvor høj grad enhederne oplever udfordringer med at rekruttere pædagoger. Ledere i enheder, der ligger i kommuner, som har en høj andel uddannet personale, angiver i højere grad, at de er udfordrede i forhold til at rekruttere pædagoger. Dette er mod vores forventning om, at hvis der var en højere andel uddannet personale generelt i en given kommune, ville det være nemmere at rekruttere uddannet personale. Der er ingen forskel på andelen af

[19] Kommunerne er opdelt i fem kategorier med udgangspunkt i tilgængelighed til arbejdspladser og antallet af indbyggere i den største by i kommunen (Danmarks Statistik, 2018).

ledere, som oplever udfordringer med rekrutteringen af pædagogiske assistenter i kommuner med hhv. høj og lav andel uddannet personale.[20]

Udover at det kan være svært i sig selv at rekruttere uddannet pædagogisk personale, beskriver lederne, at det er særligt svært at rekruttere erfarne pædagoger.

Flere nævner fx, at det er svært at rekruttere *"kompetente"* og *"fagligt dygtige"* pædagoger med *"erfaring"*. Det er samtidig disse karakteristika, som fremhæves som nødvendige i arbejdet med børn i udsatte positioner. En leder beskriver fx:

> *Mere personale giver ikke automatisk højere kvalitet for børnene. Det er afgørende, hvem der udfører, og hvad der udføres af de "flere" medarbejdere. Udfordringen er at rekruttere de bedste og dygtigste.* (Leder i puljeenhed)

Rekrutteringsudfordringerne beskrives af nogle af lederne at hænge sammen med de muligheder, de har, når midlerne er midlertidige. I praksis kan lederne kun ansætte personale i tidsbegrænsede stillinger, hvilket gør det endnu sværere at tiltrække og ikke mindst fastholde personale efterfølgende. En leder beskriver fx, at de midlertidige stillinger afholder nogle ansøgere fra jobbet, eller at dem, de får ansat midlertidigt, kun er der, indtil de finder fast arbejde et andet sted. Af samme grund synes flere enheder at tilbyde fastansættelse af pædagoger (jf. Figur 2.6).

3.2.3 De ekstra pædagogiske personaler anvendtes som vikarer

Som beskrevet i afsnit 2.2.1 har hver fjerde enhed anvendt dele af puljemidlerne til vikardækning ved det faste personales fravær og sygdom.[21]

Det er usikkert, hvordan puljemidlerne er blevet anvendt til vikardækning. Der kan være tale om, at puljemidlerne er blevet anvendt til at hyre eksterne vikarer, men også at enhederne har omfordelt det pædagogiske personale således, at dem ansat

[20] Vi har for hver kommune beregnet andelen af fuldtidsomregnet udannet pædagogisk personale i kommunale og selvejende enheder og institutionslignende puljeordninger fra tabellen BOERN1 fra Danmarks Statistiks statistikbank i 2023 og opdelt personalet efter deres uddannelse. Udannet pædagogisk personale omfatter personaler med følgende uddannelser: pædagoguddannelse, pædagogisk assistentuddannelse, anden pædagogisk uddannelse, PAU/PGU, pædagogiske uddannelser uden nærmere angivelse og pædagogik. Ikke uddannet pædagogisk personale omfatter personaler med følgende uddannelser: ingen pædagogisk uddannelse, pædagogstuderende, pædagogisk assistentstuderende, ingen erhvervskompetencegivende uddannelse, anden uddannelse og uoplyst uddannelsesniveau. Kommuner med høj uddannelsesdækning er kommuner, hvor der i gennemsnit er 59 % eller mere uddannet personale. Det svarer til den fjerdedel af kommunerne med højeste uddannelsesdækning. Kommuner med lav uddannelsesdækning er kommuner, hvor der i gennemsnit er 54 % eller lavere uddannet personale. Det svarer til den fjerdedel af kommunerne med laveste uddannelsesdækning.

[21] Med den viden, vi har fra dataindsamlingen, kan vi ikke sige, om midlerne er gået til at hyre vikarer i tilfælde af sygdom eller fravær hos det faste personale, eller om de undlader at hyre vikarer ind, fordi de har flere hænder, end hvis ikke de havde puljemidlerne.

for puljemidler er blevet anvendt som vikarer i stedet for at hyre vikarer ind. En håndfuld ledere nævner i spørgeskemaundersøgelsen, at det at stå fast på, at det ekstra personale *ikke* skal bruges til vikardækning, er en af de største udfordringer for dem. Dette indikerer, at det ekstra personale – i hvert fald i nogle tilfælde – bruges som vikarer, og at der dermed alligevel ikke var mere personale, end hvad der ville være, hvis ikke det var for puljemidlerne. Dette går således imod formålet med puljemidlerne, som var at forbedre normeringen, dvs. øge antallet af pædagogisk uddannet personale. En leder skriver fx:

> *Hensigten var, at puljemedarbejderen skulle fungere som "ekstra hænder" og understøtte det pædagogiske arbejde på stuen (...) Ofte rammes vi af omstruktureringer i løbet af dagen, enten pga. sygdom, ferie eller andet fravær, så medarbejderen kommer til at dække huller i stedet for.* (Leder i puljeenhed)

Lederne i puljeenheder beskriver i tråd med ovenstående citat, at der er en fare for, at *"midlerne opsuges af driften",* og at puljemedarbejderen bliver den, der får stuerne/vagtplanen *"til at hænge sammen",* hvorfor den egentlige indsats går lidt i glemmebogen. På den måde bliver puljemidlerne ikke *"flødeskummet på kagen",* som en leder beskriver det, men blot en del til at dække udgifterne.

Det er på baggrund af dataindsamlingen ikke klart, om enhederne før puljemidlerne ikke havde muligheden for at hyre en vikar ind. I de interviews, vi har gennemført med pædagoger og ledere, nævnes det fra nogle få enheder, at de pædagoger, som er ansat for puljemidlerne, anvendes til at spare penge i forhold til vikardækning. Dette betyder, at puljemidlernes fulde effekt ikke altid mærkes, da de ekstra hænder ikke nødvendigvis er til stede som fast personale på stuerne. Men hvis enhederne før puljetildelingen ikke fik vikardækning, vil vikardækning fra de pædagogiske personaler ansat for puljemidler stadig opleves som en forbedring, selvom det ikke var formålet med midlerne.

4 Ledernes oplevelse af puljemidlernes betydning for børnene

Tidligere undersøgelser peger på, at det i særlig grad er børn fra familier med færre socioøkonomiske ressourcer eller med et andet modersmål end majoriteten af børnene, som har gavn af at gå i et dagtilbud af højere kvalitet (Bitler et al., 2017; Christoffersen et al., 2014; Sammons et al., 2004). I dette kapitel ser vi på, hvilke fordele ved puljemidlerne lederne og personalet oplever i forhold til børnene. Vi finder følgende:

- De to største oplevede fordele er – sammen med flere hænder – at midlerne giver mulighed for en øget faglighed blandt det pædagogiske personale. Det gavner bl.a. børnene gennem en mere målrettet pædagogisk praksis. Over halvdelen af lederne vurderer, at de i høj grad gennemfører flere pædagogiske aktiviteter for alle børn efter puljemidlerne, og ligeledes vurderer over halvdelen, at de i høj grad gennemfører flere pædagogiske aktiviteter målrettet børn i mere sårbare eller udsatte positioner. Det kan fx være aktiviteter med fokus på børnenes sprog.
- Forældresamarbejdet er styrket. Knap halvdelen af lederne i puljeenhederne oplever, at personalet i høj grad har tid til at tale med alle forældre vedr. deres barn i institutionen i løbet af ugen. Derudover oplever over halvdelen af lederne, at personalet har tid til at give særlig støtte til forældre med mere sårbare eller udsatte børn.
- Puljemidlerne højnede mulighederne for at arbejde med alle børnene i mindre grupper. Lederne peger på, at det dels skaber et mere differentieret tilbud til børnene, og dels sikrer det nærvær i hverdagen med tid til at være opmærksom på det enkelte barn. Derudover giver de mindre grupper mulighed for mere guidning af barnet fra personalet i forhold til samspil med andre børn.

Boks 4.1 Data og metode

Vi anvender to forskellige datakilder i dette kapitel:

- Spørgeskemabesvarelser fra ledere i knap 400 puljeenheder i efteråret 2024
- Interviews med ledere og pædagoger i 11 puljeenheder i enten efteråret 2023 eller foråret 2024.

Metode

Vi gennemfører beskrivende analyser, hvor vi ser på fordelingen af spørgeskemabesvarelserne ud fra de forskellige svarkategorier. Disse kombineres med ledernes egne udtalelser – enten fra interviewene eller i de åbne svarkategorier i spørgeskemaet – samt pædagogernes udtalelser fra interviewene. Det er værd at bemærke, at vi har modtaget flest svar på spørgeskemaundersøgelsen fra ledere i de enheder, som har modtaget flest puljemidler. Dette kan betyde, at de er mere positive, men samtidig har de også mere at miste, skulle de ikke få midlerne igen.

Alle analyser gennemføres på anvisningsenhedsniveau, hvilket er det niveau, at midlerne blev tildelt. Anvisningsenhedsniveau svarer til de fysiske enheder, som børnene befinder sig i. Gennemgående for rapporten anvender vi ordet 'puljeenhed' om de anvisningsenheder, der modtog midler i forbindelse med puljen til sociale normeringer.

For nærmere beskrivelse af de anvendte data og metoder, se kapitlerne 7 og 8.

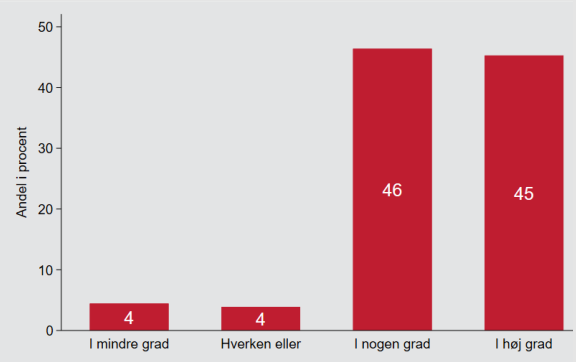
4.1 Oplevet bedre forældresamarbejde

Som beskrevet i Kapitel 2 har enhederne primært brugt puljemidlerne på at ansætte mere pædagogisk personale. En af de ting, lederne og pædagogerne oplever som følge heraf, er, at de har mere tid, hvilket bl.a. giver mulighed for et øget fokus på forældresamarbejdet. Fra interviewene med ledere og pædagoger er det tydeligt, at samarbejdet med forældrene opleves som essentielt og som noget, der er stort fokus på. Det beskrives, at et godt samarbejde og kommunikation med forældrene er en stor del af arbejdet med børnene, særligt fordi der er tale om enheder med en høj andel børn i udsatte positioner.

9 ud af 10 ledere svarer i spørgeskemaundersøgelsen, at de i høj eller i nogen grad har tid til at tale med alle forældre vedr. deres barn (jf. Figur 4.1). Dog er der 8 %, der svarer, at de i mindre grad eller hverken eller har tid til at tale med forældrene. Samtidig svarer næsten alle lederne (91 %), at de i høj eller nogen grad har tid til at give særlig støtte til forældre til de mere sårbare børn.

Figur 4.1 Tid til at tale med forældrene

Figuren viser ledernes vurdering af, om de har tid til at tale med alle forældre vedr. deres barn i enheden i løbet af en uge.



Anm.: Figuren bygger på spørgeskemabesvarelser fra 360 ledere i enheder, som har modtaget puljemidler. Tallene i figuren summerer ikke til 100 % pga. afrundinger.

Kilde: VIVE.

Det understøttes af interviewene og den åbne svarkategori i spørgeskemaet, hvor det tyder på, at et bedre og styrket forældresamarbejde er en forbedring, der er kommet som følge af puljemidlerne. En pædagog giver et konkret eksempel:

> *En ekstra forældrekontakt giver det* [puljemidlerne, red.] *mulighed for. At have en god kommunikation med forældrene, det er en tredjedel af arbejdet med børnene. Og at have dem som samarbejdspartnere, det giver det* [puljemidlerne, red.] *tid til, ja.* (Pædagog i puljeenhed)

Udover at citatet understreger den ekstra tid til forældresamarbejde, som det oplevves, puljemidlerne giver mulighed for, underbygger udtalelsen også, at forældresamarbejde spiller en helt central rolle for arbejdet med børnene. Hver tiende leder nævner derudover i spørgeskemaundersøgelsen, at en af fordelene ved puljemidlerne er styrket forældresamarbejde, bl.a. fordi der har været mere tid til *"garderobesnak"* med forældrene ved aflevering og hentning af børnene – og særligt for de familier med udsatte børn. Det bliver beskrevet, hvordan det har været muligt i højere grad at støtte familier individuelt, at samarbejde med forældrene og at være forebyggende og hjælpe forældrene tidligere og tættere end hidtil.

Vi finder ingen sammenhæng mellem mængden af puljemidler og ledernes oplevelse af den tid, de har til at tale med forældrene og til at give særlig støtte til forældre til de mere sårbare børn.

4.2 Oplevet øget faglighed

Oplevet øget faglighed i det daglige arbejde er sammen med den øget normering, der følger med de ekstra puljemidler, den oftest fremhævede pointe fra lederne, når de spørges ind til fordelene ved at modtage puljemidler. Eksempelvis fremhæver en leder følgende fordele ved puljemidlerne: "Flere hænder, større faglighed og højere kvalitet for ALLE børn".

I dette afsnit sætter vi flere ord på, hvordan nogle enheder oplever at lykkes med at omsætte det mere uddannede personale til bedre kvalitet i det pædagogiske arbejde. Ud fra interviewene synes der at være sket et skifte fra mindre "pasning" til mere "udvikling" af børnene:

> *Vi passer dem ikke bare, vi gør en forskel.* (Pædagog i puljeenhed)

4.2.1 Arbejde i små grupper giver mange fordele

Pædagogerne fremhæver i interviews, at særligt det at være tættere på børnene ved at samle dem i mindre grupper er væsentligt for kvaliteten af det pædagogisk arbejde, og at arbejdet i små grupper har forskellige fordele. Arbejdet i mindre grupper er noget, de i højere grad kan gøre, fordi de som følge af puljemidlerne har ekstra personale.

For det første giver det mulighed for mere ro og nærvær, fordi den enkelte voksne har færre børn at fokusere på, hvilket nedenstående citat understreger.

> *(…) så er der en pædagog på hver gruppe. Og ved, at vi er tre grupper, så er det mindre grupper med omkring 10 børn i hver gruppe. Så der er mere nærvær og ro.* (Pædagog i puljeenhed)

Lederne nævner ligeledes, at personalet har mulighed for at være mere nærværende i de mindre grupper. Flere studier peger også på, at mulighederne for mere tid sammen med det enkelte barn er helt afgørende for kvaliteten (Christoffersen et al., 2014; Nielsen et al., 2013). I et andet studie fremhæves børn-voksen-interaktionen som en nøglefaktor for børns læring og udvikling (Bjørnestad & Samuelsson, 2012).

Det giver samtidig også bedre muligheder for at skabe bedre relationer mellem børn og personale samt børnene imellem. Forskning viser, at pædagogisk personale skal være nærværende og opmærksomme på børnene udover, at de skal deltage i regelmæssige interaktioner med børnene. Antallet og kvaliteten af disse interaktioner er afgørende for den samlede pædagogiske kvalitet (Nielsen et al., 2013). Lederne oplever, at de små grupper for børnene betyder, at de får mere guidning af personalet i forhold til samspil med andre børn i fx leg, og at de små grupper har muliggjort, at de børn, der har det svært, har kunnet opbygge et mindre fællesskab i de små grupper for efterfølgende at kunne indgå i det større fællesskab. Det betyder, beskriver en leder, at udsatte og sårbare har kunnet få en meningsfuld plads i fællesskabet.

Når der er flere personaler til børnegruppen, åbner det også op for at kunne lave et mere målrettet tilbud i forhold til de enkelte børns behov. En leder beskriver fx:

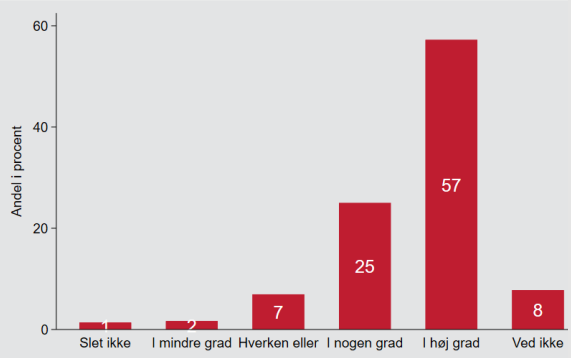
> *Det, at vi har kunnet ansætte en voksen mere, giver personalegruppen bedre mulighed for at tilrettelægge dagen i mindre grupper, så både de børn, som er særligt udsat, men også alle de andre børn, får nogle mere målrettede aktiviteter, som støtter dem i deres udvikling lige der, hvor de er.* (Leder i puljeenhed)

40 % af lederne vurderer i tråd med citatet, at personalet i høj grad har mulighed for at imødekomme behovene hos *alle* børn i institutionen (jf. Bilagsfigur 1.2).[22] Samtidig svarer 74 % af lederne, at de i høj grad gennemfører særlige indsatser for børn i mere sårbare eller udsatte positioner. Kun 1 % af lederne vurderer, at de i mindre grad laver særlige indsatser for de mere sårbare børn (jf. Bilagsfigur 1.3).

Sammenlignet med tidligere (i 2022) oplever over halvdelen af lederne i puljeenhederne (57 %), at de nu (i 2024) i høj grad laver flere pædagogiske aktiviteter

Figur 4.2 Pædagogiske aktiviteter målrettet udsatte børn

Figuren viser ledernes vurdering af, om de gennemfører flere pædagogiske aktiviteter målrettet de mere udsatte børn i 2024 end i 2022.



Anm.: Figuren bygger på spørgeskemabesvarelser fra 360 ledere i enheder, som har modtaget puljemidler.

Kilde: VIVE.

[22] Lederne er her blevet bedt om at tænke tilbage på og sammenligne med 2022, hvilket kan være svært og betyde, at den oplevede forskel overvurderes, fordi lederne muligvis har et ønske om at understrege mulige positive virkninger af puljemidlerne i håbet om, at puljetildelingen fortsætter.

målrettet de mere udsatte børn, mens 3 % i mindre grad eller slet ikke har denne oplevelse (jf. Figur 4.2). Over halvdelen af lederne i puljeenhederne (56 %) oplever ligeledes, at de nu i høj grad sammenlignet med tidligere laver flere pædagogiske aktiviteter for alle børn (jf. Bilagsfigur 1.4).

Vi finder ingen sammenhæng mellem mængden af puljemidler og ledernes vurdering af muligheden for at imødekomme behovene hos alle børn i institutionen, i hvor høj grad de vurderer, at de gennemfører særlige indsatser for børn i mere udsatte eller sårbare positioner, og hvorvidt de gennemfører flere pædagogiske aktiviteter for alle børn og for de mere udsatte børn i 2024 end i 2022.

I interviewene fremhæver personalet, at den øgede bemanding gav dem bedre muligheder for at målrette deres indsats, særligt mod børn, der fx har brug for ekstra sproglig støtte. Mulighed for fokus på sproglig udvikling nævnes også af lederne i spørgeskemaundersøgelsen som en fordel ved puljemidlerne. Et par ledere beskriver som eksempler herpå, at de lavede en særlig sprogindsats for børn i udsatte positioner, der fik modet til at tale mere, eller små sproggrupper, hvor der blev øvet sproglige kompetencer i en mindre gruppe.

Selvom datamaterialet giver mange gode eksempler på, hvordan de ekstra midler giver mere tid til at lave særlige indsatser, fremhæver en håndfuld ledere også, at det er svært at lave mere langsigtede planer. De tiltag, der søsættes, skal også kunne "rulles tilbage", hvis ikke puljemidlerne modtages igen. Et eksempel herpå er en enhed, som har lavet en ny struktur med mindre børnegrupper, der ikke kan bibeholdes, hvis de ikke modtager puljemidler i fremtiden.

5 Puljemidlernes betydning for det pædagogiske personale

Forskning viser, at kvalificerede og motiverede pædagoger med lavt fravær og langvarige ansættelsesforhold er afgørende for at skabe et miljø i daginstitutioner, hvor børnene trives og udvikler sig. Når personalet er stabilt (både i forhold til fravær og personaleskift), bidrager det til at opbygge stærke relationer mellem pædagoger og børn. Stabile relationer skaber tillid og tryghed, hvilket er afgørende for børnenes udvikling (Love et al., 2003; OECD, 2006). I dette kapitel anlægger vi et personaleperspektiv og ser på, hvordan puljemidlerne påvirker personalets arbejdsmiljø og hermed også indirekte kvaliteten i det pædagogiske arbejde. Mere specifikt undersøger vi udviklingen i sygefravær og personaleskift og betydningen af puljemidler på disse. Her er ikke tale om egentlige kausale sammenhænge mellem puljemidlerne og sygefravær samt personaleskift, men om analyser, der befinder sig i krydsfeltet mellem deskriptiv og kausal analyse, og som søger at identificere systematiske mønstre og potentielle sammenhænge. Derudover inddrages ledernes perspektiver af deres oplevelse af betydningen af puljemidlerne for det pædagogiske personale i puljeenhederne. Vi finder følgende:

- I det første halve år efter puljetildelingen faldt sygefraværet for pædagogerne, hvorefter det steg lidt igen. Faldet i sygefraværet i det første halve år svarer til 1 time om måneden for en fuldtidsansat pædagog, eller at det gennemsnitlige sygefravær faldt med 6 %.[23] Til trods for dette fald er sygefraværet fortsat højere end i 2018, hvor første pulje til sociale normeringer i daginstitutioner startede, hvilket ses generelt blandt kommunalt ansatte, herunder pædagoger. Endvidere tyder resultaterne på, at sygefraværet også falder for pædagogiske assistenter. For pædagogmedhjælperne er resultaterne ikke statistisk sikre.
- Faldet i sygefraværet er størst blandt puljeenheder med den højeste andel tilskudsudløsende børn (flere end 40 %). Her faldt sygefraværet blandt pædagoger med 20 % i første halvår.[24] Betragtes hele det første år efter puljetildelingen, faldt sygefraværet blandt pædagoger samlet med 17 %.
- Der er ikke sket ændringer i personaleskift blandt det uddannede pædagogiske personale efter puljetildelingen i 2023. Niveauet ligger for pædagogerne på ca. 0,05 personaleskift pr. fuldtidsomregnet pædagog pr. måned, hvilket svarer til 5 % om måneden eller 60 % om året, og for pædagogmedhjælperne på ca. 0,25 personaleskift pr. fuldtidsomregnet pædagogmedhjælper svarende til 25 % om måneden.
- 60 % af lederne oplever, at personalet i nogen eller høj grad var mere motiverede og engagerede i deres arbejde i 2024 end før, puljemidlerne blev tildelt.

[23] Et fald på 1 time ud fra et gennemsnit på 16 sygefraværstimer om måneden før puljetildelingen.
[24] Et fald på 3,4 timer ud af et gennemsnit på 17 sygefraværstimer om måneden før puljetildelingen.

Boks 5.1 Data og metode

Vi anvender tre forskellige datakilder i dette kapitel:

- Registerdata fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL) og Danmarks Statistik
- Spørgeskemabesvarelser fra ledere i knap 400 puljeenheder i efteråret 2024
- Interviews med ledere og pædagoger i 11 puljeenheder i enten efteråret 2023 eller foråret 2024.

Metode

I kapitlet ser vi på udviklingen i sygefravær og personaleskift fra 2018 og frem til 2024 for det pædagogiske personale i pulje- og kontrolenhederne.

I analyserne anvender vi 'Two-way fixed effects'-metoden. Det vil sige, at vi for det første følger enhedernes egen udvikling i sygefravær og personaleskift over tid ('enheds-fixed effect'). Herved holdes alle forhold konstant, der har med enheden at gøre. Det kan fx være det boligområde, børnene kommer fra, eller betydningen af ledelsen, hvis denne har været den samme i perioden. For det andet følger vi udviklingen over tid for både puljeenhederne og kontrolenhederne. Det giver mulighed for at korrigere for tidsmæssige tendenser, der forventes at påvirke begge grupper. Det kan fx være en generel stigning i sygefravær pga. covid-19. Denne sammenligning sker ved at indføre 'tids-fixed effects' på månedsniveau. Samlet set findes betydningen af puljemidlerne ved at se på, om der er sket en ændring *i forskellen* i fraværet og personaleskift mellem pulje- og kontrolenhederne fra perioden før puljetildelingen og til perioden efter.

De statistiske analyser kombineres med udtalelser fra ledere og pædagoger fra de gennemførte interviews og åbne spørgeskemabesvarelser. Det er værd at bemærke, at vi har modtaget flest svar på spørgeskemaundersøgelsen fra ledere i de enheder, som har modtaget flest puljemidler. Dette kan betyde, at de er mere positive, men samtidig har de også mere at miste, skulle de ikke få midlerne igen.

Alle analyser gennemføres på anvisningsenhedsniveau, hvilket er det niveau, at midlerne blev tildelt. Anvisningsenhedsniveau svarer til de fysiske enheder, som børnene befinder sig i. Gennemgående for rapporten anvender vi ordet 'puljeenhed' om de anvisningsenheder, der modtog midler i forbindelse med puljen til sociale normeringer. Vi anvender ordet 'kontrolenheder' om de enheder, der havde mellem 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og som ikke har modtaget puljemidler – hverken nu eller tidligere. Endelig anvender vi begrebet 'tilskudsudløsende børn'. Et tilskudsudløsende barn er et barn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud til barnets dagtilbudsplads, og som er indskrevet i en enhed, der modtog midler i forbindelse med puljen.

For nærmere beskrivelse af de anvendte data og metoder, se kapitlerne 7 og 8.

5.1 Sygefraværet blandt det pædagogiske personale

Et højt sygefravær blandt pædagoger kan svække kvaliteten af relationerne til børnene og dermed påvirke børns trivsel og udvikling i negativ retning (Hossain et al., 2012; Slack-Smith et al., 2006; Viernickel et al., 2014; Whitaker et al., 2013).

Bedre normeringer kan imidlertid bidrage til at forbedre arbejdsvilkårene ved fx at reducere arbejdspres og hermed fremme arbejdsglæden samt skabe bedre balance mellem arbejde og privatliv. Sperling (2023) finder, at normeringen har en direkte betydning for sygefraværet. Det mindre arbejdspres styrker ikke kun den faglige udvikling og det kollegiale samarbejde, men kan også være med til at mindske både sygefravær og personaleskift – og dermed understøtte stabilitet og kvalitet i det pædagogiske arbejde.

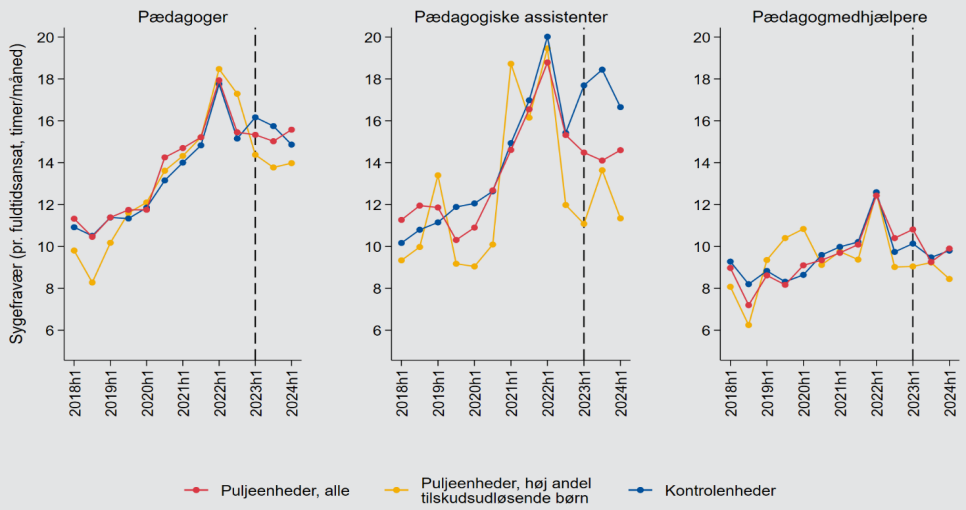
Pædagogernes arbejdspres påvirkes dog ikke kun af normeringen, men også af børnegruppens sammensætning. En høj andel af børn i udsatte positioner kan medføre øgede pædagogiske og følelsesmæssige krav, hvilket forstærker risikoen for udbrændthed og sygefravær (Sandilos et al., 2020; Whitaker et al., 2013). I institutioner med mange sårbare børn kan øgede personaleressourcer dermed også fungere som en vigtig stødpude. Skoleforskning viser tilsvarende, at lærere i skoler med mange ressourcesvage elever oftere oplever både højere sygefravær og større personaleudskiftning end lærere på skoler med mere ressourcestærke elevgrupper (Boyd et al., 2005; Clotfelter et al., 2007; Sperling, 2024).

Vi undersøger i det følgende, hvordan udviklingen har været i sygefraværet fra før, puljemidlerne blev tildelt, og til perioden efter. Derudover finder vi betydningen af puljemidlerne på sygefraværet ved at sammenligne puljeenheder med kontrolenheder. Vi belyser endvidere oplevelsen af de ansattes sygefravær og stabilitet blandt lederne i puljeenhederne.

Vi anvender en bred afgrænsning af sygefravær, som – udover fravær pga. egen sygdom – også omfatter fx barns sygdom, omsorgsdage og graviditetsgener. Denne tilgang er valgt, fordi vi i sidste ende har fokus på, hvordan fraværet påvirker børnenes hverdag. Formålet er således at indfange den samlede personalemæssige ustabilitet, som børnene oplever, uanset den konkrete årsag til fraværet.

Figur 5.1 Udvikling i sygefravær 2018-2024 fordelt på personalekategorier

Figuren viser udviklingen i sygefraværstimer om måneden for hhv. fuldtidsomregnede pædagoger (grafen til venstre), pædagogiske assistenter (grafen i midten) og pædagogmedhjælpere (grafen til højre). Udviklingen er opdelt i alle puljeenheder, puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn samt kontrolenhederne.



Anm.: Figuren bygger på data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Puljeenheder er enheder med mindst 25 % tilskudsudløsende børn. Puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn har mindst 40 % af disse børn. Kontrolenheder har 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og har ikke modtaget puljemidler, hverken i den aktuelle pulje eller i tidligere puljer. For pædagoger og pædagogmedhjælpere er antal puljeenheder; Alle: 409, Antal puljeenheder, høj fripladsandel: 92, Antal kontrolenheder: 348. For pædagogiske assistenter er antal puljeenheder; Alle: 380, Antal puljeenheder, høj fripladsandel: 86, Antal kontrolenheder: 324. Sygefraværet opgøres på enhedsniveau og måles i antal fraværstimer pr. måned pr. (omregnet) fuldtidsansat i den relevante personalekategori. På x-aksen står h1 for første halvår.

Kilde: VIVE.

Figur 5.1 viser udviklingen i sygefraværet for hhv. pædagoger (grafen til venstre), pædagogiske assistenter (grafen i midten) og pædagogmedhjælperne (grafen til højre). Udviklingen vises fra januar 2018 og frem til juli 2024 for både pulje- og kontrolenheder (de røde og blå linjer), samt for puljeenheder med en høj andel tilskudsudløsende børn (den gule linje).

Overordnet set viser figuren, at frem til puljetildelingen i 2023 steg sygefraværet for alle tre personalekategorier i både pulje- og kontrolenhederne. En stigning, som var særligt markant blandt pædagoger og pædagogiske assistenter, mens sygefraværet kun steg i mindre grad for pædagogmedhjælperne. I året op til puljetildelingen (2022) havde pædagogerne i gennemsnit 16 timers sygefravær om måneden svarende til 26 dages sygefravær om året pr. fuldtidsomregnet pædagog. Det er et relativt højt sygefravær, også sammenlignet med andre undersøgelser. En analyse af sygefraværet blandt kommunalt ansatte fra 2017 til 2019 viser en generel stigning

blandt særligt pædagogisk personale og social- og sundhedsmedarbejdere sammenlignet med lærere og øvrige kommunalt ansatte (Benchmarkingenheden, 2021). Stigningen skyldes primært en øget andel af langvarigt sygefravær og ses især blandt ansatte under 30 år. Sygefraværet steg forventeligt under bølgerne af corona-smitte i 2020-2021 for kommunalt ansatte generelt (Houlberg & Hyld Pejtersen, 2024) og for pædagogerne (Larsen & Andersen, 2024), hvor sygefraværet toppede i 2022 med 18,6 sygedage. For alle tre personalegrupper var der en kortvarig stigning i sygefraværet i første halvår af 2022, hvor covid-19-smitteniveauet var på sit højeste i Danmark (KL, 2023). Vores noget højere tal for sygefravær kan muligvis forklares med, at vi alene fokuserer på pædagoger i daginstitutioner, og at de daginstitutioner, der indgår i analyserne, er en udvalgt gruppe af daginstitutioner med en høj andel børn, hvis forældre modtager økonomisk fripladstilskud, som ikke er repræsentativ for alle landets daginstitutioner.

Puljemidlerne blev tildelt med virkning fra 2023, og i første halvår efter puljetildelingen faldt sygefraværet i puljeenhederne, særligt for pædagogerne samt de pædagogiske assistenter. På tværs af alle personalekategorier faldt sygefraværet i særlig grad i de puljeenheder med en høj andel tilskudsudløsende børn (de gule linjer i Figur 5.1), som også er den gruppe af enheder, hvor antallet af fuldtidsansatte steg mest (jf. Figur 2.7).

5.1.1 Fald i sygefraværet efter puljemidlerne

Figur 5.2 viser udviklingen i *forskellen* i sygefraværet mellem pulje- og kontrolenheder på månedsbasis fra januar 2022 til december 2022, før puljemidlerne blev tildelt, og fra juli 2023 til juli 2024, efter puljemidlerne blev tildelt.[25] Den lodrette linje mellem december 2022 og juli 2023 angiver tidspunktet for puljetildelingen. Vi vælger at anvende tidspunktet for bevillingsbrevet som den reelle start på perioden efter puljetildelingen. Hvert punkt på den mørkeblå linje angiver forskellen i sygefraværet mellem pulje- og kontrolenhederne for den angivne måned sammenlignet med december 2022 (referencemåneden).

For pædagogerne viser Figur 5.2, at forskellen i sygefraværet mellem pulje- og kontrolenhederne er nogenlunde konstant frem til puljetildelingen. Fra juli 2023 faldt sygefraværet blandt det pædagogiske personale derimod mere i puljeenhederne relativt til sygefraværet blandt det pædagogiske personale i kontrolenhederne (forskellen i figuren bliver negativ) med omkring 1 times mindre sygefravær om måneden pr. fuldtidsomregnet pædagog. Forskellen var nogenlunde konstant i de

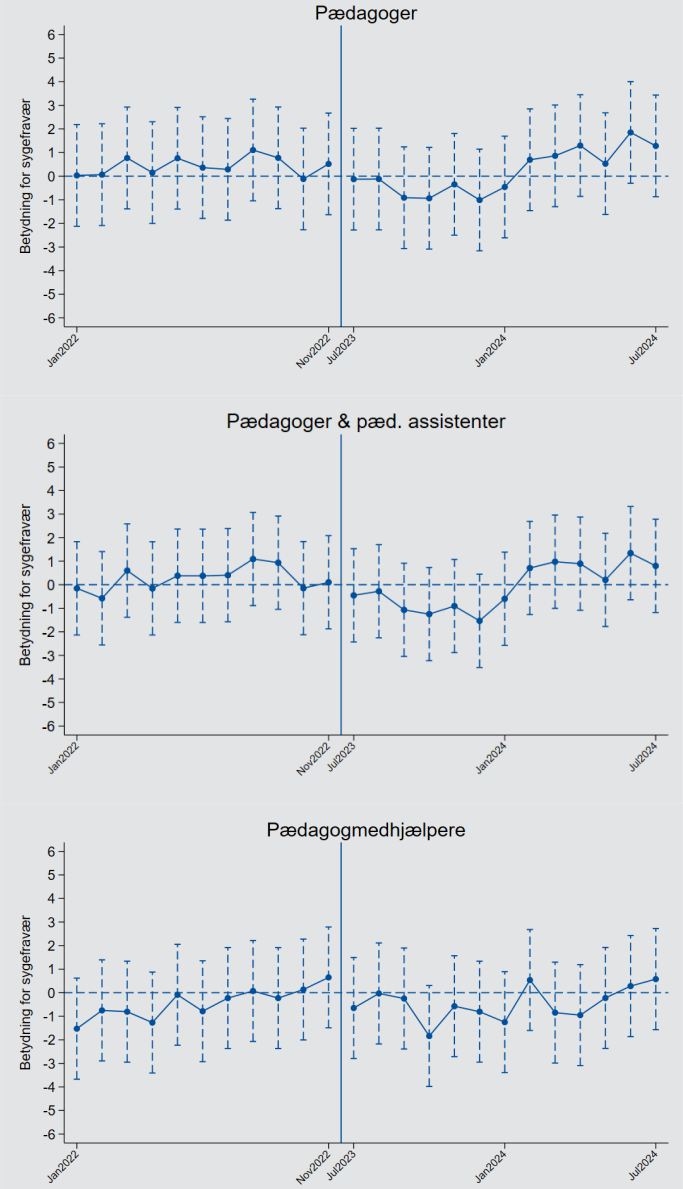
[25] Perioden januar til juni 2023 er taget ud, fordi der her er tvivl om, hvorvidt puljemidlerne var taget i brug eller ej. Der blev givet tilsagn om midlerne i starten af 2023, men det formelle bevillingsbrev blev først sendt i juni 2023.

efterfølgende 6 måneder. Derefter steg forskellen i sygefraværet igen frem til juli 2024 med 1 til 1,5 times mere sygefravær om måneden pr. fuldtidsansat.[26] Denne stigning i forskellen skyldes dels et fald i sygefraværet for kontrolenhederne og dels en stigning i sygefraværet for puljeenhederne (jf. Figur 5.1). Hvad denne stigning i puljeenhederne skyldes, ved vi ikke.

[26] De månedlige resultater er ikke statistisk signifikante, da konfidensintervallerne (de stiplede linjer) alle krydser 0-linjen. Ser vi i stedet på forskellen i sygefravær mellem pulje- og kontrolenheder i det første halve eller hele år efter puljetildelingen sammenlignet med året før, finder vi statistisk signifikante resultater for pædagogerne.

Figur 5.2 Betydningen af puljemidler for sygefraværet 2022-2024

Figuren viser forskellen i sygefraværet mellem pulje- og kontrolenhederne pr. måned. Figuren er opdelt i analyser for pædagoger (øverste graf), pædagoger og pædagogiske assistenter (grafen i midten) og pædagogmedhjælpere (nederste graf).



Anm.: Figuren bygger på data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Hvert punkt på grafen angiver forskellen i sygefraværet mellem pulje- og kontrolenheder i en given måned sammenlignet med forskellen i sygefraværet i december 2022 (referencemåneden). Puljeenheder er enheder med mindst 25 % tilskudsudløsende børn. Kontrolenheder har 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og har ikke modtaget puljemidler, hverken i den aktuelle pulje eller i tidligere puljer. Et negativt sygefravær betyder, at fraværet er mindre i pulje- end i kontrolenhederne. De stiplede lodrette linjer i hver måned angiver det statistiske sikkerhedsinterval, mens den lodrette linje i midten af hver graf angiver tidspunktet for puljetildelingen (det halve år mellem januar og juni 2023). Observationer fra januar-juni 2023 indgår ikke i analysen, da vi her er usikre på, om puljemidlerne var taget i brug ude i kommunerne. For alle tre stillingsopdelinger er antal puljeenheder: 409, og antal kontrolenheder: 348.

Kilde: VIVE.

Grafen i midten af Figur 5.2 viser forskellen i sygefraværet mellem pulje- og kontrolenhederne for pædagogiske assistenter og pædagoger samlet set. Vi viser ikke resultater særskilt for de pædagogiske assistenter, da de udgør en for lille andel af det pædagogiske personale i de enkelte enheder. For pædagogiske assistenter og pædagoger samlet set ses et fald i sygefraværet, der ligner det fald, der ses for pædagogerne alene (jf. grafen øverst i Figur 5.2).

Grafen nederst viser, at for pædagogmedhjælperne er der – ligesom for de andre personalekategorier – udsving i forskellen i sygefraværet mellem pulje- og kontrolenhederne, men der er også en tendens til, at sygefraværet for pædagogmedhjælperne falder i puljeenhederne og er lavere end i kontrolenhederne i andet halvår i 2023 for derefter at begynde at stige igen.

Alle resultater i Figur 5.2 viser en interessant udvikling med først et fald og derefter en stigning i sygefraværet i puljeenhederne relativt til kontrolenhederne, men for de enkelte måneder er resultaterne ikke statistisk sikre. Det ses ved, at sikkerhedsintervallet (de stiplede linjer ved hvert punkt) alle krydser linjen for 0. Beregner vi i stedet betydningen af puljemidlerne, hvor vi sammenholder forskellen i sygefraværet mellem pulje- og kontrolenhederne i første hele eller halve år efter puljetildelingen med året før puljetildelingen, finder vi statistisk sikre resultater for pædagogerne. Her finder vi, at sygefraværet i gennemsnit faldt med 1 time om måneden pr. fuldtidsomregnet pædagog i andet halvår af 2023, og at resultatet er statistisk sikkert på et 5-procents signifikansniveau. Vi kan hermed afvise, at faldet skyldes tilfældigheder i data. Et fald på 1 time om måneden pr. fuldtidsomregnet pædagog svarer til et fald på 6 % ud fra et gennemsnitligt sygefravær på 16 timer om måneden pr. fuldtidsomregnet pædagog før puljetildelingen.[27] Ser man i stedet på hele det første år efter puljetildelingen for pædagogerne (juli 2023-juli 2024), er den samlede betydning af puljetildelingen på sygefraværet et fald på 0,2 timer, men resultatet er ikke længere statistisk sikker.

For pædagoger og pædagogiske assistenter (samlet) sker der i første halvår efter puljetildelingen et fald i sygefraværet på 1,1 timer om måneden i gennemsnit pr. fuldtidsomregnet pædagog/pædagogisk assistent og efter det første år et fald på 0,3 time om måneden. Det er dog kun resultatet for sygefraværet i første halvår efter puljetildelingen, der er statistisk sikkert. For pædagogmedhjælperne er resultaterne ikke statistisk sikre.

[27] En væsentlig forudsætning for 'Two-way fixed effects'-metoden er, at sygefraværet før puljetildelingen følger samme udvikling i både pulje- og kontrolenhederne. Da der findes ikke en egentlig test, for om denne forudsætning er opfyldt, vurderer man, om forudsætningen holder ved at se på graferne. I dette tilfælde følger den røde og blå linje hinanden over tid, hvorfor forudsætningen er opfyldt. Det kan altid diskuteres, om den blå og gule linje også følger hinanden, men vi har pt. vurderet, at de følger hinanden tæt nok (jf. Figur 5.1).

Puljemidlerne har størst betydning for de enheder med flest tilskudsudløsende børn

I Kapitel 2 fremhævede vi, at det i særlig grad var de enheder med den højeste andel tilskudsudløsende børn, hvor antallet af pædagogiske personaler steg mest. På samme måde ser vi, at puljemidlerne synes at have størst betydning for det pædagogiske personales sygefravær i de enheder med en høj andel tilskudsudløsende børn. Figur 5.3 viser udviklingen i forskellen i det pædagogiske personales sygefravær mellem puljeenhederne med en høj andel tilskudsudløsende børn og kontrolenhederne i året før og til året efter puljetildelingen, igen på månedsbasis. Ligesom Figur 5.2 betyder en negativ forskel, at det pædagogiske personales sygefravær er lavere i puljeenhederne end i kontrolenhederne.

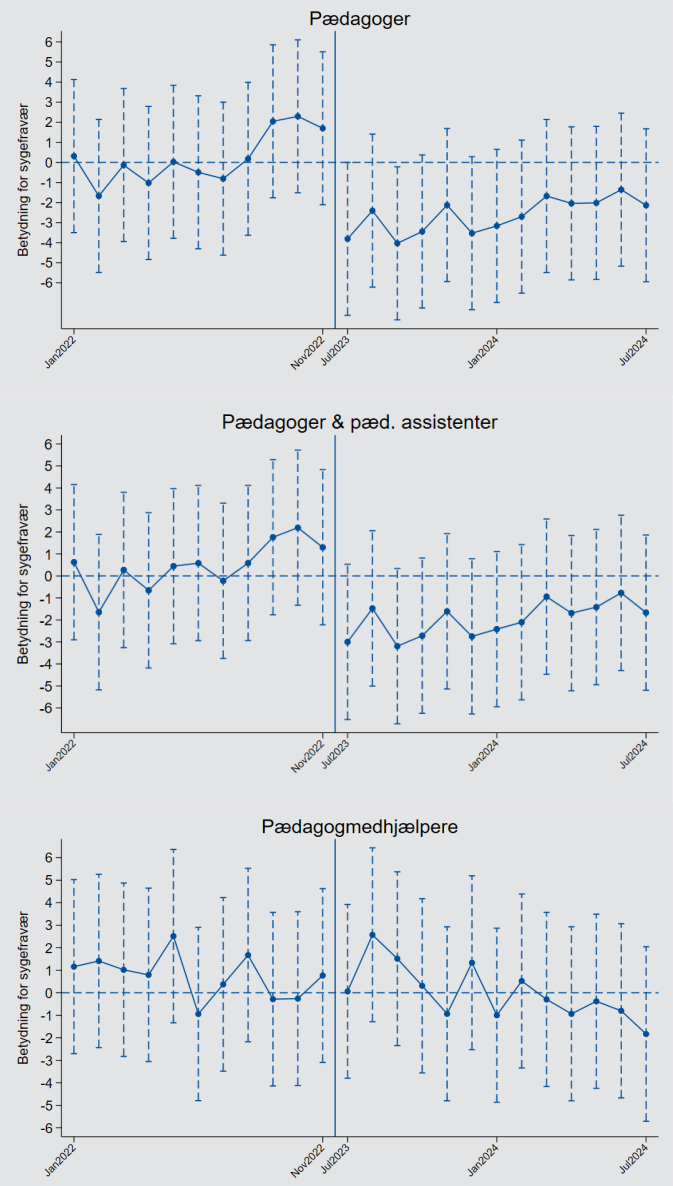
Særligt for pædagogerne viser figuren en markant ændring i sygefraværet efter puljetildelingen.[28] I gennemsnit falder sygefraværet i puljeenhederne med en høj andel tilskudsudløsende børn relativt til kontrolenhederne med omkring 4 timer pr. fuldtidsomregnet pædagogisk personale om måneden i andet halvår i 2023 og en lidt mindre forskel på omkring 2 timer pr. fuldtidsansat i første halvår i 2024.

Samlet for pædagoger og pædagogiske assistenter er der en tendens til, at sygefraværet falder imod januar 2024 for herefter at stige igen. I puljeenhederne med en høj andel tilskudsudløsende børn er der for pædagogmedhjælperne generelt større både fald og stigninger i sygefraværet, men en nedadgående tendens henimod mindre sygefravær sammenlignet med kontrolenhederne.

[28] Selvom de enkelte måneds-estimater ikke er signifikant forskellige fra nul, er estimaterne statistisk signifikante i vores primære specifikation, hvor vi ser på hhv. før- mod efter-perioden under ét.

Figur 5.3 Betydningen af puljemidlerne for sygefravær for enheder med en høj andel tilskudsudløsende børn

Figuren viser forskellen i sygefraværet pr. måned mellem puljeenheder, der har en høj andel tilskudsudløsende børn (flere end 40 %) og kontrolenheder. Figuren er opdelt i analyser for pædagoger (grafen øverst), pædagoger og pædagogiske assistenter (grafen i midten) og pædagogmedhjælpere (grafen nederst).



Anm.: Figuren bygger på data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Hvert punkt på grafen angiver forskellen i sygefraværet mellem puljeenheder, som har en høj andel tilskudsudløsende børn, og kontrolenheder i en given måned sammenlignet med forskellen i sygefraværet i december 2022 (referencemåneden). Puljeenheder er enheder med mindst 25 % tilskudsudløsende børn. Puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn har mindst 40 % af disse børn. Kontrolenhederne har 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og har ikke modtaget puljemidler, hverken i den aktuelle pulje eller i tidligere puljer. Et negativt sygefravær betyder, at fraværet er mindre i pulje- end i kontrolenhederne. De stiplede lodrette linjer i hver måned angiver det statistiske sikkerhedsinterval, mens den lodrette linje i midten af hver graf angiver tidspunktet for puljetildelingen (det halve år mellem januar og juni 2023). Observationer fra januar-juni 2023 indgår ikke i analysen, da vi her er usikre på, om puljemidlerne var taget i brug ude i kommunerne. For alle tre stillingsopdelinger er antal puljeenheder: 92, og antal kontrolenheder: 348.

Kilde: VIVE.

Forskellen i sygefraværet i de enkelte måneder er dog heller ikke her statistisk signifikant for nogen af de tre personalegrupper i ovenstående figur. Beregner vi i stedet betydningen af puljetildelingen for sygefraværet set over andet halvår af 2023[29], reducerede puljemidlerne sygefraværet med 3,4 timer om måneden i puljeenhederne relativt til kontrolenhederne eller 20 % færre fraværstimer for pædagogerne.[30] For hele det første år (juli 2023-juli 2024) efter puljetildelingen er betydningen af puljemidlerne 17 % mindre sygefravær. Begge resultater for pædagogerne er statistisk sikre på et 5-procents signifikansniveau (se Bilagstabel 1.3).

Ser vi på pædagogiske assistenter og pædagoger som en samlet gruppe, er der her også tale om et generelt fald i sygefraværet, og for denne gruppe er det på 2,4 timer, når vi ser på hele det første år efter puljetildelingen. Resultatet er statistisk sikkert på et 5-procents signifikansniveau.

For pædagogmedhjælperne viser regressionsresultaterne også et mindre fald i sygefraværet i året efter puljetildelingen, som dog ikke er statistisk sikkert.

Vi finder tegn på, at puljemidlerne, primært for pædagogerne, kan føre til mindre sygefravær, hvilket er i tråd med eksisterende forskning på området. Om end resultaterne er lidt blandede, peger størstedelen af resultaterne på, at bedre normeringer kan være med til at sænke sygefraværet i daginstitutioner (Dalgaard et al., 2022; Drange & Rønning, 2020; Gørtz, 2010; Gørtz & Andersson, 2014; Møller & Sperling, 2023; Sperling, 2023).

Størrelsen på faldet for pædagogernes sygefravær svarer samtidig nogenlunde til resultaterne i en nylig analyse, som undersøger effekterne af den første pulje for sociale normeringer, som hedder 'Puljen til flere pædagoger til institutioner med mange børn i udsatte positioner' (fra Aftalen om Stærke Dagtilbud af 9. juni 2017). Christensen (2025) analyserer pædagogernes korterevarende sygefravær på individniveau og finder et fald på omkring 2-3 procentpoint i den årlige sygefraværsprocent, hvilket svarer til, at sygefraværet falder mellem 20 og 30 timer på et år for en gennemsnitsansat pædagog.[31] I første pulje blev der primært givet til enheder med meget høje andele tilskudsudløsende børn. Christensen (2025) anvender et RDD ('Regression Discontinutity Design') og fokuserer dermed på enheder lige omkring grænsen mellem hhv. at få og ikke at få puljemidler. I denne første pulje var grænsen for at modtage puljemidler omkring 45 % udsatte børn, hvor vi ser på grænsen på 25 % udsatte børn. Omregner vi vores resultater til et årligt sygefravær, svarer

[29] Vi sammenligner forskellen i sygefraværet i hele andet halvår af 2023 eller med udviklingen i hele før-perioden (2022).

[30] Ud fra et gennemsnit på 17 fraværstimer om måneden.

[31] Christensen (2025) ekskluderer desuden de 5 % af medarbejderne med det længste sygefravær med argumentet om, at meget langvarigt fravær sandsynligvis ikke påvirkes af ekstra midler til institutionen. Da vi i vores analyse medtager alt sygefravær, herunder også det længerevarende, må vores estimat betragtes som konservativt.

vores resultater til ca. 40 færre fraværstimer om året for pædagogerne i enheder med en høj andel tilskudsudløsende børn.

5.2 Personaleskift blandt det pædagogiske personale

Ligesom sygefravær kan udgøre en barriere for at opbygge og fastholde stabile og tillidsfulde relationer mellem børn og voksne, kan et højt antal personaleskift også udgøre sådanne barrierer (Kusma et al., 2012; Sumsion, 2007). Det kan være de samme belastningsfaktorer – lav normering, højt arbejdspres og følelsesmæssigt krævende arbejde – der ligger bag både fravær og udskiftning i personalegruppen (Gørtz, 2010; Møller & Sperling, 2023; Sperling, 2023).

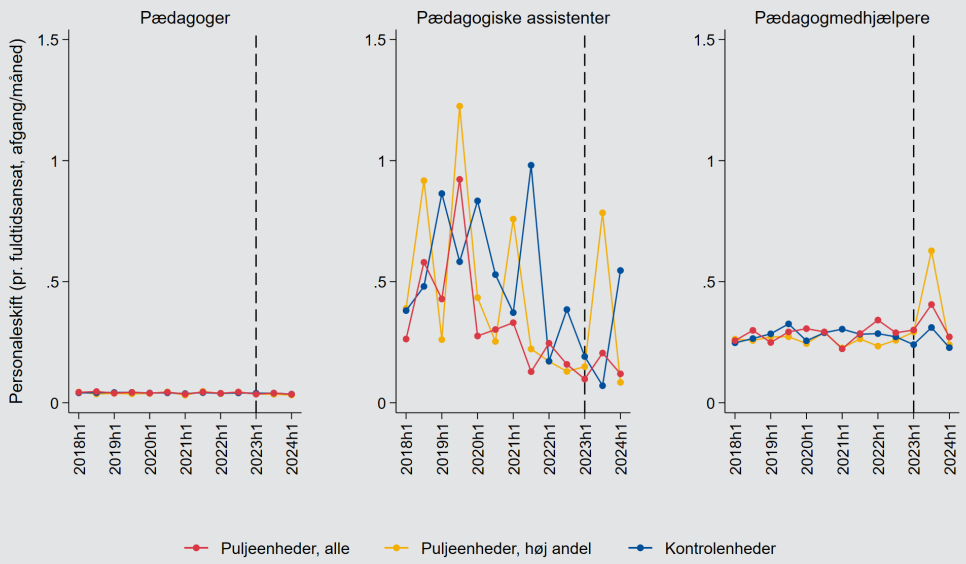
I dette afsnit undersøger vi, hvilken betydning puljetildelingen har for personaleskift. Et personaleskift er defineret ud fra, om en person modtager løn fra institutionen i den pågældende måned eller ej. Der er derfor ikke nødvendigvis tale om en reel afgang, men nærmere at den pågældende person ikke var på arbejde i den måned (se Boks 5.2 for uddybende forklaring). Vi anvender dette mål, som inkluderer alle midlertidige skift, da en del forskning peger på, at stabilt personale er afgørende for, at der kan skabes relationer til børnene, som igen er afgørende for børnenes kognitive og socio-emotionelle udvikling (Cryer et al., 2001; Howes et al., 1992; Howes & Hamilton, 1993; Howes et al., 1998; Loeb et al., 2004). Vi viser først udviklingen i personaleskift over tid, hvorefter vi ser på betydningen af puljetildelingen ved at sammenligne personaleskift blandt pulje- og kontrolenhederne.

5.2.1 Ingen forskelle i personaleskift mellem pulje- og kontrolenheder

For pædagogerne er der et næsten konstant personaleskift over hele perioden (2018-2024) (jf. Figur 5.4). Tendensen er gældende for både alle pulje- og kontrolenheder samt de puljeenheder med en høj andel tilskudsudløsende børn. Niveauet ligger på ca. 0,05 personaleskift pr. fuldtidsomregnet pædagog pr. måned, hvilket svarer til 5 % om måneden eller 60 % om året.

Figur 5.4 Udvikling i personaleskift fra 2018-2024

Figuren viser udviklingen i personaleafgang om måneden pr. fuldtidsomregnede pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere fra 2018 til 2024. Udviklingen er opdelt i alle puljeenheder, puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn samt kontrolenhederne.



Anm.: Figuren bygger på data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Puljeenheder er enheder med mindst 25 % tilskudsudløsende børn. Puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn har mindst 40 % af disse børn. Kontrolenheder har 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og har ikke modtaget puljemidler, hverken i den aktuelle pulje eller i tidligere puljer. For pædagoger og pædagogmedhjælpere er antal puljeenheder; Alle: 409, Antal puljeenheder, høj fripladsandel: 92, Antal kontrolenheder: 348. For pædagogiske assistenter er antal puljeenheder; Alle: 380, Antal puljeenheder, høj fripladsandel: 86, Antal kontrolenheder: 324. Personaleskift beregnes på enhedsniveau og opgøres som antallet af ansatte pr. (omregnet) fuldtidsansat i den pågældende personalekategori, der forlader enheden inden for en måned. På x-aksen står h1 for første halvår.

Kilde: VIVE.

For pædagogiske assistenter ses i hele perioden ret markante udsving i personaleskift fra det ene halvår til det næste. Det skyldes primært, at der i flere af enhederne er få pædagogiske assistenter.[32] For medhjælperne er der tale om 0,25 personaleskift pr. fuldtidsomregnet pædagogmedhjælper pr. måned, hvilket svarer til 25 % om måneden på nær andet halvår i 2023, hvor personaleskift stiger for herefter at falde igen i 2024. Det er et højt antal personaleskift for pædagogmedhjælpere, hvilket kan skyldes, at vikarer typisk falder i denne kategori.

Det er vigtigt understrege, at vores mål for personaleskift ikke direkte kan sammenlignes med eksisterende mål for personaleomsætning, der opgør personaleomsætning på årsniveau frem for månedsniveau. CEPOS finder fx en personaleomsætning

[32] Vores data er på enhedsniveau, og i gennemsnit er 2,5 fuldtidsomregnede pædagogiske assistenter i en enhed. Hvis blot én pædagogisk assistent ud af de 2,5 afgår fra sin stilling, giver det en meget højt relativ udskiftning af personalet og derfor ret store udsving i figuren.

på 30 % i vuggestuer/børnehaver (Andersen et al., 2024), mens en rapport fra Center for Politik og HR (2022) viser, at 28 % af pædagogerne og 42 % af pædagogmedhjælperne i Københavns Kommune skiftede job i 2021.

Vores mål for personaleskift bygger på månedlige lønudbetalinger frem for ansættelsesperioder. Dette betyder fx, at timelønnede som fx faste vikarer tæller med flere gange, hvis de har perioder uden arbejdstimer og dermed ikke får udbetalt løn. Se Boks 5.2 for uddybende forklaring. Vi har valgt at anvende dette mål, som inkluderer alle midlertidige skift, da en del forskning peger på, at stabilt personale er afgørende for, at der kan skabes relationer til børnene, som igen er afgørende for børnenes kognitive og socio-emotionelle udvikling (Cryer et al., 2001; Howes et al., 1992; Howes & Hamilton, 1993; Howes et al., 1998; Loeb et al., 2004). Generelt er der ingen konsensus omkring, hvor kortvarige et skift skal være, førend det bidrager til uro for børn og voksne, og vi har derfor valgt at inddrage alle skift.

Et personaleskift i denne sammenhæng er samtidig heller ikke entydigt negativt. Der er fx muligt, at enhederne med de ekstra midler har haft mulighed for at have flere midlertidige ansættelser, som gør, at de i højere grad har tilstrækkeligt med personale, når det faste personale er fraværende.

Boks 5.2 Personaleskift

Baggrund for valg af målemetode

Vi anvender et mål for personaleskift, som adskiller sig fra eksisterende definitioner af personaleomsætning. I stedet for at fokusere på år-til-år-udskiftninger – hvor man sammenligner personalet i fx oktober ét år med oktober året efter – måler vi månedlige ændringer i personalesammensætningen. Denne tilgang er valgt for at opfange en bredere form for ustabilitet i den daglige personalesammensætning, herunder kortvarige fravær, ændringer i arbejdstid og midlertidige ophold i ansættelsen, som ellers overses i mere traditionelle opgørelser (jf. Andersen et al., 2024).

Vores definition af personaleskift tager udgangspunkt i månedlige lønudbetalinger frem for ansættelsesperioder. En medarbejder registreres som 'skift' i en måned uden løntimer, selv hvis vedkommende senere igen arbejder i institutionen. Det gælder fx vikarer, der har pauser mellem opgaver, eller ansatte på barsel, som midlertidigt modtager dagpenge. Disse skift tæller med, da de kan påvirke hverdagen for både børn og kolleger – også når de kun varer kortere tid.

Formålet med analysen er at belyse, hvordan ekstra midler påvirker stabiliteten i personalegruppen – og i sidste ende børnenes trivsel og udvikling. Derfor har vi valgt en følsom metode, der afspejler reelle ændringer i personalets tilstedeværelse og sammensætning – snarere end blot formelle ansættelsesforhold.

Alternativt mål

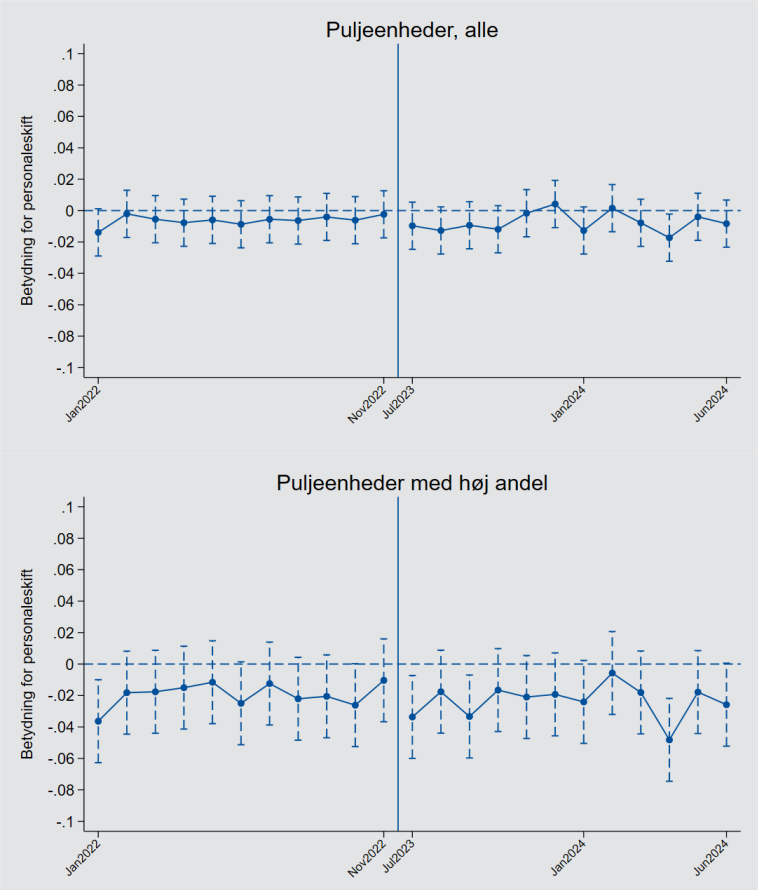
For at vurdere robustheden af resultaterne har vi genberegnet analysen med en alternativ definition af personaleskift. Dette alternative mål bygger på hele ansættelsesforløb – fra første til sidste måned med arbejde i en given enhed – og kommer hermed tættere på et mål for personaleomsætning. Det alternative mål viser en månedlig omsætning på 2-4 %, svarende til en årlig personaleomsætning på ca. 24-48 %, hvilket ligger på niveau med andre analyser (fx Andersen et al., 2024). Se også Bilagsfigur 1.1.

På tværs af begge definitioner er konklusionerne i vores analyse konsistente. Det styrker analysens validitet og viser, at vores resultater ikke er følsomme over for den valgte målemetode.

Figur 5.5 viser udviklingen i forskellen i personaleskift mellem pulje- og kontrolenhederne. Udviklingen vises for året før puljetildelingen (før-perioden) og et år efter puljetildelingen (efter-perioden). Figuren vises alene for pædagogerne, idet pulje- og kontrolenhederne ikke følger samme udvikling i før-perioden for gruppen af pædagogiske assistenter og for pædagogmedhjælpere (jf. Figur 5.4). At udviklingen skal være den samme er en vigtig forudsætning, førend vi kan stole på de statistiske analyser.

Figur 5.5 Betydningen af puljetildeling for personaleskift blandt pædagoger

Figuren viser forskellen i personaleskift for pædagoger mellem pulje- og kontrolenhederne pr. måned. Figuren er opdelt i analyser for alle enheder (øverst) og enheder med høj andel tilskudsudløsende børn, flere end 40 % (nederst).



Anm.: Figuren bygger på data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Hvert punkt på grafen angiver forskellen i personaleskift mellem pulje- og kontrolenheder i en given måned sammenlignet med forskellen i personaleskift i december 2022 (referencemåneden). Puljeenheder er enheder med mindst 25 % tilskudsudløsende børn. Puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn har mindst 40 % af disse børn. Kontrolenheder har 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og har ikke modtaget puljemidler, hverken i den aktuelle pulje eller i tidligere puljer. Et negativt antal personaleskift betyder, at antal skift er mindre i pulje- end i kontrolenhederne. De stiplede lodrette linjer i hver måned angiver det statistiske sikkerhedsinterval, mens den lodrette linje i midten af hver graf angiver tidspunktet for puljetildelingen (det halve år mellem januar og juni 2023). Observationer fra januar-juni 2023 indgår ikke i analysen, da vi her er usikre på, om puljemidlerne var taget i brug ude i kommunerne. Antal puljeenheder: N: 409, Antal kontrolenheder: N: 348, Antal puljeenheder (høj andel tilskudsudløsende børn): N: 92.

Kilde: VIVE.

Grafen øverst i figuren viser udviklingen i forskellen i personaleskift for pædagoger mellem pulje- og kontrolenheder. I perioden op til puljetildelingen er forskellen meget tæt på 0, hvorefter forskellen i personaleskift falder en smule, hvilket skyldes en lidt mindre afgang af pædagoger i puljeenhederne. For puljeenheder med en høj andel af tilskudsudløsende børn (i den nederste graf) er der færre personaleskift blandt puljeenhederne end kontrolenhederne igennem hele perioden.

Når vi sammenligner udviklingen i forskellen i personaleskift i efter-perioden (første 6 eller 12 måneder) med udviklingen i før-perioden (hele 2022), finder vi, at puljemidlerne ikke har betydning for antal personaleskift blandt pædagogerne. Dette gælder både, når vi ser på effekten efter et halvt eller et helt år efter puljetildelingen, og når vi ser specifikt på puljeenheder med en høj andel af tilskudsudløsende børn.[33]

[33] Denne konklusion er robust på tværs af definitioner: Uanset, om vi anvender hovedmålet – personaleskift – eller det alternative mål for personaleomsætning (jf. Boks 5.2), forbliver de overordnede resultater uændrede. Det gælder også, når timelønnede, som ofte har de mest sporadiske ansættelser, udelades fra analysen.

5.3 Lederne oplever øget arbejdsglæde

Lederne i puljeenhederne blev i spørgeskemaundersøgelsen spurgt ind til, hvorvidt de oplever personalet mere motiverede og engagerede nu end tidligere.

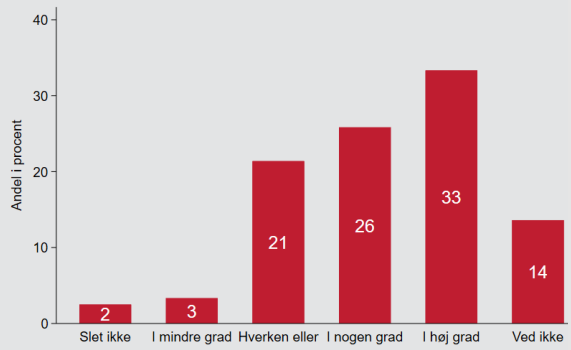
Knap 60 % af lederne oplever, at personalet i høj eller i nogen grad er mere motiverede og engagerede i deres arbejde i 2024 end i 2022 (jf. Figur 5.6).

Til sammenligning oplever kun 5 % af lederne ingen eller mindre grader af øget motivation og engagement blandt personalet, mens 21 % forholder sig neutralt, og 14 % svarer, at de ikke ved det.

De kvalitative interviews eksemplificerer, at personalet er mere motiveret og engageret efter puljemidlerne. Personalet oplever fx, at deres arbejdsglæde smitter af på børnene:

Figur 5.6 Ledernes vurdering af personalets motivation og engagement

Figuren viser ledernes vurdering af, om personalet giver udtryk for at være mere motiverede og engagerede i deres arbejde i 2024 end i 2022.



Anm.: Figuren bygger på spørgeskemabesvarelser fra 360 ledere i enheder, som har modtaget puljemidler.

Kilde: VIVE.

> *Det giver også en helt anden arbejdsglæde. Det giver en masse for børnene, men de vil også kunne mærke det på os, at det giver noget andet for os, som smitter af.* (Pædagog i puljeenhed)

Pædagogen giver udtryk for en anden arbejdsglæde og ro, som ikke bare gavner personalet, men som også smitter af på børnene. Flere andre pædagoger og ledere giver ligeledes udtryk for, at puljemidlerne betyder, at de oplever at gøre en forskel, hvor de ikke blot passer børnene, hvilket giver en faglighed, tilfredshed og stolthed, at de oplever, at det er meningsfyldt at tage på arbejde, og at de er glade for at komme på arbejde.

5.3.1 Ledere og pædagoger peger også på et fald i sygefraværet

Selvom der ud fra de statistiske analyser kun sker et fald i sygefraværet i den første tid efter puljetildelingen, beskriver flere af de interviewede ledere og nogle af de interviewede pædagoger i puljeenhederne, at de oplever, at personalet er mere stabilt og har mindre sygefravær. Udover puljemidlerne kan en forklaring på det oplevede fald i sygefravær være, at tiden, de sammenligner med, var under corona, hvor sygefraværet var højere. Et lavere sygefravær er ikke noget, som lederne nævner i spørgeskemaundersøgelsen, når de spørges ind til de fordele, de oplever ved puljemidlerne.

Selv når langtidssygemeldinger kommer, oplever særligt pædagoger, at de ekstra ansatte på stuerne skaber en større tryghed. I et interview underbygger en pædagog dette:

> *Men det er blevet langt bedre nu. Og derfor så tror jeg egentlig også, at de her midler har været med til at skabe en god arbejdsplads, hvor folk i høj grad har mindre sygefravær. Altså, fordi at man har overskuddet, og man skal ikke rende stærkt.* (Pædagog i puljeenhed)

Pædagogen oplever konkret, at midlerne har skabt en bedre arbejdsplads, hvor personalet har mindre sygefravær, fordi de ikke længere skal løbe så stærkt. En anden pædagog siger:

> *Man er stolt over det sted, man er (…) Og der er sådan stille og roligt flere og flere, hvor man siger, at der er en rigtig stabil stamme af medarbejdere, som der arbejder den samme vej.* (Pædagog i puljeenhed)

Samlet er der flere udtalelser, der peger i retning af, at den mere stabile gruppe af medarbejdere har en selvforstærkende effekt: Dels i forhold til at skabe udvikling hos børnene, og dels i forhold til at skabe en vis stolthed over at arbejde i den enkelte enhed.

6 Konklusion

'Pulje til mere pædagogisk personale i daginstitutioner med mange børn i udsatte positioner, 2023-2025' blev dannet ud fra et politisk ønske om at give et løft af det pædagogiske arbejde. Et løft, der var målrettet de daginstitutioner, hvor en høj andel af børnene er i sårbare og udsatte positioner defineret på baggrund af forældrenes socioøkonomiske ressourcer. Løftet skulle ske gennem øget normering af det uddannede pædagogiske personale.[34]

Kommunerne kunne søge om puljemidler på vegne af daginstitutioner (enheder på anvisningsenhedsniveau). En enhed var berettiget til at modtage midler, hvis mindst 25 % af børnenes forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud. I alt blev ca. 1 mia. kr. i puljen fordelt over 3 år (2023-2025).

75 kommuner søgte og fik puljemidler til sammenlagt 505 enheder. Tildelingsbeløbet varierede fra 100.000 til 2 mio. kr. pr. enhed pr. år. Det gennemsnitlige tildelingsbeløb pr. enhed udgjorde ca. 700.000 kr. i 2023 svarende til 1,2 pædagogårsværk. Baseret på ansøgningsskemaerne, hvor enhederne skulle angive antal børn i enheden pr. 1. oktober 2022, har samlet set ca. 32.000 børn haft gavn af puljemidlerne, hvoraf ca. 11.000 var børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud.

Formålet med denne rapport er at evaluere puljen. Vi undersøger, hvordan puljemidlerne er blevet anvendt, hvilke fordele og udfordringer lederne har oplevet ved puljemidlerne, og hvilken betydning puljemidlerne har haft på det pædagogiske personales sygefravær og personaleskift. I dette kapitel sammenfatter vi konklusionerne af evalueringen.

[34] Puljen er en sammenlægning af de to tidligere puljer: 'Puljen til flere pædagoger og pædagogiske assistenter til institutioner med mange 0-2-årige sårbare og udsatte børn' (fra '1.000-dages-programmet' fra finanslovsaftalen 2019 (Finansministeriet, 2019)) og 'Puljen til flere pædagoger til institutioner med mange børn i udsatte positioner' (fra 'Aftalen om Stærke Dagtilbud' af 9. juni 2017 (Børne- og Socialministeriet, 2017)).

Anvendelsen af puljemidlerne

Puljemidlerne blev overvejende anvendt på pædagoger

På tværs af alle puljeenheder blev i gennemsnit 72 % af puljemidlerne anvendt på løn- og pensionsudgifter til pædagoger og 11 % til pædagogiske assistenter.

40 % af enhederne søgte om dispensation til at ansætte pædagogmedhjælpere frem for uddannet personale. Enhederne kunne få dispensation, hvis de havde rekrutteringsudfordringer, eller hvis enheden i forvejen havde 75 % uddannet personale. Trods dispensationen anvendte enhederne fortsat 60 % af puljemidlerne til løn- og pensionsudgifter til pædagoger, mens 20 % blev anvendt på løn- og pensionsudgifter til pædagogmedhjælpere. Til sammenligning anvendte enheder uden dispensation ca. 80 % af puljemidlerne på pædagoger.

Tæt på halvdelen af enhederne modtog færre puljemidler end det, der svarer til et pædagogårsværk. Til trods for dette var der ikke stor forskel på, hvordan puljemidlerne blev anvendt i disse enheder.

Puljemidlerne blev ikke kun brugt til ansættelse, men også til at forlænge kontrakter, sætte personale op i tid og vikardækning

Enhederne ansatte ikke blot nyt pædagogisk personale for puljemidlerne. Spørgeskemaundersøgelsen blandt lederne viser, at 1 ud af 3 enheder øgede timetallet blandt deres allerede fastansatte personaler. Dette indikerer, at der med flere midler kan ligge et potentiale i at få eksisterende pædagogisk personale til at gå op i tid. Derudover anvendte 1 ud af 4 enheder dele af puljemidlerne til at forlænge kontrakterne for eksisterende personale. Ligeledes anvendte 1 ud af 4 enheder nogle af midlerne til vikardækning ved det faste personales fravær og sygdom. Hvordan vikardækning her skal forstås, ved vi ikke med sikkerhed. Vi ved ikke, om puljemidlerne anvendtes til at hyre eksterne vikarer, eller om den person, der eventuelt er ansat for puljemidlerne, fungerer som vikar i tilfælde af fast personales fravær og sygdom i stedet for at hyre en vikar ind. Interviews og åbne spørgeskemabesvarelser indikerer, at det er det sidste. I det tilfælde ved vi heller ikke, om enhederne ikke havde hyret en vikar ind, hvis de ikke havde haft puljemidlerne, eller om de nu sparer penge på at hyre en vikar ind, fordi de har puljemidlerne.

Højere antal pædagoger og forbedret normering

Efter puljetildelingen er der samlet set tale om en stigning på 0,14 fuldtidsomregnede pædagoger, 0,12 fuldtidsomregnede pædagogiske assistenter og 0,34 fuldtidsomregnede pædagogmedhjælpere i gennemsnit for puljeenhederne fra året før puljetildelingen (2022) til året efter, dvs. 0,6 fuldtidsomregnede pædagogiske

personaler i alt. Stigningen er større blandt de af puljeenhederne, som ikke tidligere har modtaget puljemidler. For kontrolenhederne er der sket et fald i antal pædagoger på 0,11, men en stigning på 0,09 pædagogiske assistenter og 0,08 pædagogmedhjælpere. Selvom der for puljeenhederne er sket en stigning i antal pædagogiske personaler, så er niveauet af antal fuldtidsomregnede pædagoger og pædagogiske assistenter dog fortsat lavere end i 2021-2022 for enheder med mere end 30 % tilskudsudløsende børn – på trods af flere indskrevne børn i perioden.

Både før og efter puljetildelingen var normeringen (antal børn pr. pædagogisk personale) bedre (dvs. færre børn pr. pædagogisk personale) i de enheder, som modtog puljemidler end i kontrolenhederne. En mulig forklaring herpå kan være, at ca. halvdelen af de enheder, som får puljemidler, også har fået midler i forbindelse med tidligere puljetildelinger. Normeringen blev ligeledes kun forbedret i de enheder, som modtog puljemidler. Vi kan dog ikke sige, at denne forbedring sker direkte som følge af puljemidlerne. Normeringen var bedst blandt de enheder med den højeste andel tilskudsudløsende børn (40 % eller højere), hvilket kan hænge sammen med, at de også i gennemsnit har fået flere puljemidler til at ansætte pædagogisk personale for. 9 ud af 10 ledere oplever ligeledes, at puljemidlerne øgede normeringen. Det er vigtigt at pointere, at de tal, vi her finder for normeringen, ikke kan sammenlignes med de tal, der anvendes til opgørelse af minimumsnormeringer, idet der er mange forskelle i opgørelsesmetoderne. Eksempelvis kan vi ikke opdele normeringen for 0-2-årige og 3-5-årige, da vi ikke kender børnenes alder. Beregningerne her er lavet på baggrund af børnetal fra 2022, som vi antager som værende konstante over tid, og vi anvender tal på enhedsniveau, hvor normeringen normalvis opgøres på kommuneniveau.

Positiv udvikling i andelen af uddannet personale i enheder, som i forvejen har en relativt lav andel uddannet personale

Uddannelsesdækningen, dvs. *andelen* af uddannet pædagogisk personale, steg fra 2022 til 2024 i både pulje- og kontrolenhederne med lavere uddannelsesdækning på ansøgningstidspunktet for puljemidlerne, mens det ikke var tilfældet for de enheder med (i forvejen) høj uddannelsesdækning. Den generelle stigning i andelen af uddannet pædagogisk personale blandt enheder med lav uddannelsesdækning på ansøgningstidspunktet kan skyldes, at der fra 2020 og frem løbende blev tildelt puljemidler fra knap 0,5 mia. i 2020 til knap 1,3 mia. i 2023 til indfasning af minimumsnormeringer i alle landets kommuner (Børne- og Undervisningsministeriet, 2023). Det er dog ikke givet, at enhederne har valgt at ansætte uddannet pædagogisk personale for de ekstra midler, da der ikke blev stillet krav til dette. En undersøgelse viser, at andelen af uddannede pædagoger fra 2015 til 2021 er faldet. Ikke fordi der ansættes færre uddannede personaler, men fordi der ansættes flere personaler uden en pædagogisk uddannelse (Holberg & Ruge, 2022).

Udmøntningen af puljemidler

Lederne har begrænset viden om modtagelsen af puljemidler

4 ud af 10 ledere vidste i oktober/november måned i 2024 ikke, om de modtog midler i 2025. Midlerne blev midlertidig udmøntet samlet for perioden 2023-2025. Det ligger således med rimelig stor sandsynlighed fast, at enhederne har midlerne i 3 år, og at beløbet for disse 3 år ligeledes ligger fast.[35] At en så stor andel af lederne ikke ved, om de modtager puljemidler i kommende år, eller er i tvivl om beløbets størrelse, kan indikere, at der i kommunerne er en formidlingsmæssig opgave i forhold til at oplyse enhederne om, hvorledes det forholder sig med hensyn til tids- og beløbsrammen for puljemidlerne.

Det skaber usikkerhed blandt nogle ledere, at puljemidlerne ikke er varige

Hver fjerde leder nævner, at det er en udfordring, at midlerne er midlertidige, hvilket skaber usikkerhed for personalet. Det skaber for det første usikkerhed blandt det nyansatte personale, som er usikre på deres fremtidige ansættelse. For det andet skaber det en usikkerhed blandt det personale, som har været ansat i længere tid, der handler om, hvornår de skal tilbage til den "gamle" hverdag med lavere normering og hermed dårligere arbejdsforhold. Lederne er derudover bekymrede for, hvordan hverdagen bliver for børnene, hvis og når puljemidlerne stopper. De fremhæver fx, at de har svært ved at se, hvordan de skal løfte opgaven omkring udsatte børn og levere samme kvalitet til alle børn på samme måde som hidtil uden puljemidlerne og dermed med lavere normering.

Lederne udtrykker også, at de midlertidige midler bidrager til, at det er sværere for enhederne at tiltrække og ikke mindst at *fastholde* pædagogisk personale, når de har begrænsede muligheder for at tilbyde en fastansættelse. Nogle ledere udtrykker, at de bliver nødt til at "gamble" med fastansættelser for at tiltrække relevant personale og håbe på, at pengene fortsætter.

Rekrutteringsudfordringer spænder ben

Puljemidlerne var øremærket til ansættelse af uddannet pædagogisk personale. Hver anden leder oplever rekrutteringsudfordringer, når det gælder pædagoger. Rekrutteringsudfordringerne gælder især for kommunerne i hovedstaden samt kommuner med større byer. 43 % af lederne vurderer til gengæld, at der er gode muligheder for rekruttering af pædagogiske assistenter.

[35] Beløbet kan stige, hvis der er enheder, der lukker, og beløbet skal omfordeles, men kan ikke falde fra år til år inden for samme udmøntning.

Vi finder, at der er en sammenhæng mellem uddannelsesdækningen i kommunen og de oplevede rekrutteringsudfordringer af pædagoger i enheden, hvor rekrutteringsudfordringerne opleves størst i kommuner med højeste uddannelsesdækning, dvs. hvor andelen af pædagogisk uddannet personale på tværs af alle enheder i kommunen er størst.

Ledernes oplevelse af puljemidlernes betydning for børnene

Puljemidlerne giver mulighed for en højere faglighed

Øget faglig kvalitet i det daglige arbejde er en af de oftest fremhævede pointer fra lederne, når de spørges ind til fordelene ved puljemidlerne. Over halvdelen af lederne vurderer, at de i høj grad laver flere pædagogiske aktiviteter for alle børn, men også særligt for de mere udsatte børn i 2024 end før, puljemidlerne blev tildelt. 3 ud af 4 ledere vurderer også, at de i høj grad laver særlige tiltag eller pædagogisk arbejde for børn i mere sårbare eller udsatte positioner. Vi ved dog ikke noget om, hvorvidt lederne vurderer, at omfanget af disse tiltag er nok til, at disse børn får et reelt løft i deres udvikling. Den øgede oplevede kvalitet af det pædagogiske arbejde kommer bl.a. til udtryk i, at ledere og pædagoger oplever, at det i højere grad er muligt at samle børnene i mindre grupper. Vi finder ingen sammenhæng mellem ledernes vurderinger af, i hvor høj grad de laver pædagogiske tiltag, og mængden af puljemidler.

Styrket forældresamarbejde

Lederne oplever generelt, at de i enhederne har tid til at tale med forældrene om deres børn i løbet af en uge. 9 ud af 10 ledere svarer i spørgeskemaundersøgelsen, at de oplever dette, hvoraf halvdelen i høj grad har den oplevelse. Samtidig svarer næsten alle lederne, at de i høj grad eller i nogen grad har tid til at give særlig støtte til forældre til de mere sårbare eller udsatte børn. Vi har ikke spurgt lederne, om de oplever, at forældresamarbejdet er tilstrækkelig styrket til at dække det reelle behov, de oplever, at forældrene og børnene har. Vi finder ingen sammenhæng mellem ledernes oplevelse af forældresamarbejdet og mængden af puljemidler.

Puljemidlernes betydning for det pædagogiske personale

Fald i pædagogers sygefravær, men kun i det første halve år efter puljetildelingen

Vi finder, at der sker ændringer i pædagogernes sygefravær efter puljetildelingen. I det første halve år efter puljetildelingen faldt sygefraværet mere blandt pædagoger i puljeenhederne sammenlignet med i kontrolenhederne. Faldet i sygefraværet i det første halve år svarer til 1 time om måneden pr. fuldtidsomregnet pædagog eller 6 % ud fra et gennemsnitligt sygefravær på 16 timer om måneden pr. fuldtidsomregnet pædagog. Efter faldet det første halve år steg sygefraværet lidt igen, og sygefraværet er fortsat højere efter puljemidlerne end i 2018, hvilket er i tråd med den generelle udvikling af sygefravær blandt kommunalt ansatte (Houlberg & Hyld Pejtersen, 2024) og specifikt blandt pædagoger (Larsen & Andersen, 2024). Der er også tegn på at være sket et fald i sygefraværet blandt pædagogmedhjælpere i det første halve år efter puljetildelingen, men faldet er ikke statistisk sikkert, hvilket betyder, at vi ikke kan afvise, at faldet skyldes tilfældigheder i data. Vi har udført forskellige robusthedsanalyser af resultaterne, og samlet set vurderer vi, at der er belæg for at konkludere, at puljemidlerne har haft en positiv betydning for reduktionen af sygefraværet blandt det pædagogiske personale.

Puljemidlerne har størst betydning for sygefraværet i de enheder med den højeste andel tilskudsudløsende børn

Blandt puljeenheder med den højeste andel tilskudsudløsende børn (40 % eller højere) faldt sygefraværet mere end i kontrolenhederne. Puljemidlerne reducerede sygefraværet blandt pædagoger med 20 % svarende til 3,4 timer om måneden ud fra et gennemsnit på 17 sygefraværstimer om måneden i puljeenhederne relativt til kontrolenhederne det første halve år. Sammenlignes udviklingen i sygefraværet fra året inden puljemidlerne (2022) med hele året efter puljemidlerne (2023), har pædagogerne 17 % mindre sygefravær. Ser vi på pædagogiske assistenter og pædagoger som en samlet gruppe, er der også tale om et fald i sygefraværet, og for denne gruppe er det på 2,4 timer, når vi ser på hele det første år efter puljetildelingen. Resultatet er statistisk sikkert på et 5-procents signifikansniveau.

Ingen forskelle i antal personaleskift mellem pulje- og kontrolenheder

Der er et konstant antal personaleskift svarende til 5 % pr. fuldtidsomregnet pædagog pr. måned eller 60 % om året både før og efter puljetildelingen. Dette gælder både pulje- og kontrolenheder, og når vi isoleret set kun ser på de puljeenheder med en høj andel tilskudsudløsende børn (40 % eller højere). Beregner vi betydningen af puljetildelingen for personaleskift, finder vi, at puljemidlerne ikke har betydning for antal

personaleskift blandt pædagogerne. Det er vigtigt at understrege, at vores mål for personaleskift ikke direkte kan sammenlignes med de eksisterende mål for personaleomsætning (se fx Andersen et al., 2024). Vores mål for personaleskift inkluderer midlertidige skift væk fra en given enhed. Dette betyder fx, at timelønnede som fx faste vikarer tæller med flere skift, hvis de har perioder uden arbejdstimer og dermed ikke får udbetalt løn. For at vurdere robustheden af resultaterne har vi genberegnet analysen med en alternativ definition af personaleskift. Dette alternative mål bygger på hele ansættelsesforløb fra første til sidste måned med arbejde i en given enhed. Det alternative mål viser en månedlig omsætning på 2-4 %, som er svarende til en årlig personaleomsætning på ca. 24-48 %, hvilket tilsvarer det niveau, der ses i andre analyser (Andersen et al., 2024).

Lederne oplever øget arbejdsglæde

60 % af lederne oplever, at personalet er mere motiverede og engagerede i deres arbejde i 2024 end i 2022. Flere af de interviewede ledere og nogle af de interviewede pædagoger beskriver, at de oplever, at personalet er mere stabilt og har mindre sygefravær.

Datagrundlag

Evalueringen er foretaget på et større kvantitativt og et mindre kvalitativt datamateriale. Vi har for det første anvendt oplysninger fra kommunerne i forbindelse med deres ansøgninger til puljemidlerne samt de efterfølgende regnskaber fra midlernes anvendelse i det første år (2023). For det andet har vi gennemført en mindre spørgeskemaundersøgelse blandt ledere og afholdt interviews med personalet i enheder, som modtog puljemidler. Disse data har vi anvendt til at beskrive selve udmøntningen af puljemidlerne samt hvilke udfordringer og fordele, lederne har oplevet ved at modtage puljemidler.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført blandt lederne i de 505 puljeenheder, der søgte om og fik puljemidler, hvoraf 83 % har besvaret skemaet enten helt eller delvist. Undersøgelsen er gennemført én gang (i efteråret 2024) ca. halvvejs i perioden for puljemidlerne, og vi kan således ikke sige noget direkte om udviklingen fra perioden før tildelingen af puljemidler til efter.

Lederne blev i nogle af spørgsmålene bedt om at tænke tilbage på tiden, før deres enhed modtog puljemidler, og derefter sammenligne med tidspunktet for undersøgelsen. Dette retrospektive design har både fordele og ulemper. Spørgsmålene er her tænkt som en måde, hvorpå lederne "tvinges" til at overveje fordele og ulemper ved den nuværende situation. Fordelen ved denne tilgang sammenlignet med en spørgeskemaundersøgelse med to nedslag (før og efter) er, at referencerammen eller viden for den enkelte lederes svar er ens – med andre ord ved de, hvad de ved, på det givne

tidspunkt. Ulempen er, at lederne formentlig har et stærkt ønske om at understrege mulige virkninger af puljemidlerne i håbet om, at puljetildelingen fortsætter. Vi vil derfor forvente, at fx ledernes oplevede fordele ved puljemidlerne kan være overvurderede (Hill & Betz, 2005; Lange & Savageau, 2017). En anden ulempe er, at 36 % af lederne, der har besvaret spørgeskemaet, har været ledere i enheden i 2 år eller mindre, og de var således ikke ledere i enheden, før puljetildelingen fandt sted.

Der er gennemført både fokusgruppe- og enkeltinterviews med 18 pædagoger og 11 ledere i 11 forskellige enheder i enten efteråret 2023 eller foråret 2024. Enhederne var udvalgt ud fra to kriterier: For det første skulle enheden være en integreret enhed, som modtog puljemidler fra både den nuværende samt den forrige pulje til flere pædagoger og pædagogiske assistenter. For det andet blev der taget højde for geografisk spredning, så institutioner fra forskellige dele af Danmark blev repræsenteret.

Endelig er anvendt registerdata fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL) om personalet i alle de offentlige anvisningsenheder i de 75 kommuner. I alt kunne vi matche 409 puljeenheder og 1.810 øvrige kommunale enheder (82 %) mellem dataene fra KRL og dataene fra kommunerne.[36] Fra KRL har vi modtaget oplysninger om antallet af fuldtidsomregnede pædagogiske personaler, personalets sygefravær og løn samt oplysninger om tilgang og afgang af personale, alt sammen på månedsbasis. Alle oplysninger fra KRL er opdelt på enhedsniveau og på personalekategorier.

I analyserne af sygefravær og personaleskift har vi anvendt 'Two-way fixed effects'-metoden (TWFE-metoden). Det vil sige, at vi for det første har fulgt enhedernes egen udvikling i sygefravær og antal personaleskift over tid ('enheds-fixed effects'). Herved holdes alle forhold, der har med enheden at gøre, konstant. Det kan fx være det boligområde, børnene kommer fra, eller betydningen af ledelsen, hvis denne har været den samme i perioden. For det andet har vi fulgt udviklingen over tid for både puljeenhederne og kontrolenhederne. Det har givet mulighed for at korrigere for tidsmæssige tendenser, der forventedes at påvirke begge grupper. Det kan fx være en forventning om en generel stigning i sygefravær pga. covid-19. Denne sammenligning er sket ved at indføre 'tids-fixed effects' på månedsniveau.

Når TWFE-metoden kombineres med et kontrolgruppedesign, svarer analysetilgangen til et 'Difference-in-Differences'-design (DiD-design) med paneldata. I et DiD-design måles betydningen af puljetildelingen som udviklingen for puljeenhederne fra før puljetildelingen til efter puljetildelingen relativt til samme udvikling for kontrolenhederne. Dette design har vi benyttet os af i evalueringen.

[36] For puljeenhederne kunne vi matche 86 % med oplysninger fra KRL. At alle ikke kunne matches med KRL-data skyldtes hovedsageligt, at det var private enheder, hvor kommunerne – og derfor også KRL – ikke har oplysninger om de ansatte.

Dokumentation

7 Metode

I evalueringen anvender vi en kombination af beskrivende analyser, effektevalueringsmetoder ('Difference-in-Differences' (DiD) og 'Two-way fixed effects' (TWFE)) og kvalitative analyser til at undersøge, hvordan sociale normeringer påvirker de samlede lønudgifter, antal ansatte samt personaleskift og sygefravær.

7.1 Effektevalueringsmetoder

Denne evaluering har bl.a. til formål at skabe indsigt i, hvordan kommuner og enheder anvender puljemidlerne, og hvilken betydning sociale normeringer har for personalet med hensyn til sygefravær og personaleskift. For at undersøge sammenhængen mellem modtagelse af puljemidler på den ene side og personalets sygefravær og personaleskift på den anden er det nødvendigt at kontrollere for andre forhold, der kan påvirke denne sammenhæng. Det kan både være forhold, som vi kan observere, som fx enhedens størrelse og antallet af tilskudsudløsende børn, men det kan også være forhold, vi umiddelbart ikke kan observere i data. Analysen udføres for det første ved at sammenligne puljeenhedernes udvikling i hhv. sygefravær og personaleskift over tid i undersøgelsesperioden med udviklingen i hhv. sygefravær og personaleskift blandt kontrolenheder i samme periode.

Puljeenheder er enheder med mindst 25 % tilskudsudløsende børn, dvs. børn hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud til en dagtilbudsplads, og som modtager puljemidler. Puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn har mindst 40 % af disse børn. Kontrolenhederne er enheder, som ikke modtog puljemidler i 2023 og heller ikke tidligere har modtaget puljemidler, og som har mellem 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud. Det vil sige, at det er de enheder, som lige præcis ikke har "nok" tilskudsudløsende børn til at modtage puljemidler. Et tilskudsudløsende barn er et barn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud til barnets dagtilbudsplads, og som er indskrevet i en enhed, der modtog midler i forbindelse med puljen.

Vores metodiske tilgang for at fange flest mulige ikke-observerbare forhold er 'fixed effects'-metoder. Fixed effects-metoder er hensigtsmæssige i den forstand, at forhold, som ikke ændres over tid, differentieres ud i analyserne, således at de ikke får nogen betydning for resultaterne (Wooldridge, 2010). I denne analyse anvender vi TWFE-metoden, hvilket betyder, at metoden korrigerer for to typer af forhold på samme tid. Det første niveau af fixed effects er 'enheds-fixed effects'. Det vil sige, at enhederne sammenlignes med sig selv over tid. Herved udlignes forhold, der er særegne for de enkelte enheder. Det kan fx være den pædagogiske retning og ledelse. Det betyder

samtidig, at forskelle mellem enheder, som ikke ændrer sig i analyseperioden, fastholdes. Det andet niveau er 'tids-fixed effects' på månedsniveau. Ved at tilføje tids-fixed effects tages højde for alle de forhold, som påvirker alle enheder på samme tid. Det kan fx være smitteforhold i forbindelse med covid-19 eller influenza. Det kan også være generelle variationer i udgiftsniveauet inden for dagtilbudssektoren, som fx et øget politisk fokus på at hæve minimumsnormeringen. Samlet set kan TWFE reducere bias fra ikke-observerede forhold, der enten er konstante for den enkelte enhed over tid eller ens for alle enheder i en given måned.

Når TWFE-metoden kombineres med et kontrolgruppe-design, svarer analysetilgangen til et DiD-design med paneldata. I et DiD-design måles effekten som udviklingen for puljeenhederne fra før puljetildelingen til efter puljetildelingen relativt til samme udvikling for kontrolenhederne. En central forudsætning for at kunne tolke resultaterne kausalt i en DiD-kontekst er antagelsen om parallelle trends. Parallelle trends betyder, at fx udviklingen i sygefraværet op til selve puljetildelingen skal være den samme for puljeenhederne og kontrolenhederne. Sygefraværet behøver ikke at have samme niveau for de pågældende pulje- og kontrolenheder, men de skal følge samme udvikling. Selvom denne antagelse ikke kan testes direkte, kan vi vurdere dens validitet ved at se på graferne i Figur 5.1 (for sygefravær) og Figur 5.4 (for personaleskift). Her ser vi, at vi med rimelighed kan antage parallelle trends, fordi udfaldsmålene synes at udvikle sig parallelt i kontrol- og puljeinstitutionerne i perioden, før puljemidlerne blev tildelt.

Sat på formel ser den formelle statistiske model ud som følgende:

$$Y_{et} = \alpha + \beta \cdot Pulje_e \cdot Efter_{et} + \gamma_e + \delta_t + \varepsilon_{et}$$

Y_{et} er hhv. sygefravær og personaleskift i enhed e i måned (og år) t, β er betydningen af at få puljemidler, $Pulje_e$ er en indikator for, om det er en puljeenhed eller kontrolenhed, $Efter_{et}$ er en indikator for, om observationen er i før- eller i efter-perioden, γ_e er enheds-fixed effects, δ_t er måneds-fixed effects, og ε_{et} er et fejlled, alle led for enhed e er i periode t.[37] Vi sammenligner en 12-måneders før-periode (januar-december 2022) med en 12-måneders efter-periode (juli 2023-juni 2024), dvs. vi har 24 observationer pr. enhed i modellen.

Vi bruger også en mere fleksibel version af modellen, hvor vi estimerer en effekt for hver måned. Her svarer opsætningen til en dynamisk DiD-analyse, hvor forskellen mellem grupperne i december 2022 – én måned før puljens start – bruges som sammenligningsgrundlag for forskellene i de andre perioder, dvs. at månederne hver især sammenlignes med december 2022.

[37] I dette tilfælde fås kun et estimat for interaktionsleddet. Hovedeffekterne af at modtage puljepenge – hhv. at en given måned er i enten før- eller efter-perioden – opfanges her af de to fixed effects.

Robusthedstjek

Vi har lavet en række tjek for at sikre, at resultaterne i analyserne af puljemidlernes betydning for sygefraværet holder. Det er netop på sygefravær, at vi finder tydelige resultater, og det er derfor dette udfaldsmål, vi fokuserer på i robusthedsanalyserne. Vi har også lavet robusthedstjek af analyserne af personaleskift med fokus på definitionen af personaleskift. Disse analyser er beskrevet i Kapitel 5.

For det første har vi tilpasset beregningerne af standardfejlene, så de er korrigeret for, at enhederne inden for kommunen er indbyrdes afhængige (clustered standardfejl på kommuneniveau). Når vi gør det, er de fleste resultater stadig statistisk sikre på et 5-procents signifikansniveau. Dog gælder det ikke for to af resultaterne – de er ikke længere statistisk sikre, hverken på et 5-procents- eller 10-procents signifikansniveau. Det betyder, at vi her ikke med sikkerhed kan konkludere, at puljemidlerne har reduceret sygefraværet for pædagoger det første halve år, efter de fik pengene – og det samme gælder, når vi ser på både pædagoger og pædagogiske assistenter samlet det første år. I forskningslitteraturen er der imidlertid uenighed om, hvornår og på hvilket niveau klyngekorrigering bør anvendes (Abadie et al., 2023). En ofte anvendt tommelfingerregel er, at standardfejl bør korrigeres på det niveau, hvor interventionen er implementeret – hvilket i dette tilfælde er på anvisningsenhedsniveau. En korrektion på kommuneniveau kan derfor medføre unødigt brede konfidensintervaller og være metodisk for konservativ, hvilket øger risikoen for type II-fejl, dvs. at reelle effekter ikke identificeres som statistisk signifikante.

For det andet har vi prøvet at sammenligne udviklingen efter puljetildeling med en toårig periode, før puljemidlerne blev givet (2021 og 2022), i stedet for kun ét år, som vi gjorde i hovedanalysen. Resultaterne ændrer sig stort set ikke, så vores konklusioner står uændret.

For det tredje har vi også lavet en analyse, hvor vi tager perioden januar til juni 2023 med som en del af efter-perioden. Det er månederne mellem det tidspunkt, hvor puljemidlerne blev bevilget, og hvor kommunerne rent faktisk fik besked om pengene (bevillingsbrevet). Den periode havde vi ellers udeladt i hovedanalysen. Men når vi tager den med, ændrer det heller ikke konklusionerne – effekten på sygefravær ser ud til at være den samme, uanset om man tæller fra januar eller juli 2023.

Selvom den relativt konservative beregning af standardfejl i det første robusthedstjek medførte, at enkelte estimater mistede statistisk signifikans, vurderer vi, at der samlet set – i lyset af de øvrige resultater, som er signifikante og peger i samme retning – er belæg for at konkludere, at puljemidlerne har haft en positiv betydning for reduktionen af sygefraværet blandt det pædagogiske personale.

7.2 Beskrivende analyser

Vi anvender beskrivende analyser af spørgeskemabesvarelserne samt af data fra ansøgningsskemaer og regnskaber.

I analyserne af data fra ansøgningsskemaer og regnskaber laver vi beskrivende analyser af, hvordan puljemidlerne er anvendt. Det kan fx være det gennemsnitlige antal kr. eller andel, der er anvendt til løn- og pensionsudgifter til pædagoger. Der er nogle enheder, hvor vi har oplysninger fra ansøgningsskemaerne, men ikke fra regnskaberne – eller omvendt. Derfor vil antal enheder, analyserne er baseret på, variere en smule.

I analyserne af spørgeskemabesvarelserne præsenteres procentfordelinger. Det kan fx være andelen, som svarer, at de har ansat flere pædagoger på baggrund af, at enheden har modtaget puljemidler, eller hvor stor en andel, der oplever, at personalet er mere motiverede og engagerede i deres arbejde, efter enheden har modtaget puljemidler.

Metoden er anvendelig til at beskrive ledernes oplevelser. Metoden kan ikke sige noget om, hvorvidt puljemidlerne reelt set har ført til, at personalet fx er mere motiverede og engagerede, da der ikke tages højde for andre forhold, som også kan påvirke den sammenhæng. Undersøgelsen er gennemført én gang (i efteråret 2024) ca. halvvejs i perioden for puljemidlerne, og vi kan således ikke sige noget direkte om udviklingen fra perioden før tildelingen af puljemidler til efter. Lederne blev i nogle af spørgsmålene bedt om at tænke tilbage på tiden, før deres enhed modtog puljemidler, og derefter sammenligne med tidspunktet for undersøgelsen. Dette retrospektive design har både fordele og ulemper. Spørgsmålene er her tænkt som en måde, hvorpå lederne "tvinges" til at overveje fordele og ulemper ved den nuværende situation. Fordelen ved denne tilgang sammenlignet med en spørgeskemaundersøgelse med to nedslag (før og efter) er, at referencerammen eller viden for den enkelte lederes svar er ens – med andre ord ved de, hvad de ved, på det givne tidspunkt. Ulempen er, at det kan være svært at vurdere, om noget er dårligere, bedre eller uændret sammenlignet med tidligere, hvis man ikke også tidligere har gjort sig overvejelser om det. Derudover har lederne formentlig et stærkt ønske om at understrege mulige positive virkninger af puljemidlerne i håbet om, at puljetildelingen fortsætter. Vi vil derfor forvente, at fx ledernes oplevede fordele ved puljemidlerne kan være overvurderede (Hill & Betz, 2005; Lange & Savageau, 2017). En tredje ulempe er, at 36 % af lederne, der har besvaret spørgeskemaet, har været ledere i enheden i 2 år eller mindre, og de var således ikke ledere i enheden, før puljetildelingen fandt sted.

7.3 Interviewtilgang

Formålet med interviewene er at skabe indsigt i, hvordan puljemidlerne er blevet anvendt i praksis, og hvordan det pædagogiske personale oplever midlernes betydning for det pædagogiske arbejde. Alle interviews med ledere og pædagoger blev gennemført med udgangspunkt i en eksplorativ interviewguide, som kom omkring følgende overordnede temaer:

1. Involvering i ansøgningen til puljen om sociale normeringer
2. Hensigt med at søge midler fra puljen
3. Anvendelse af puljemidlerne
4. Puljemidlernes forskel for børn og medarbejdere.

De kvalitative resultater fra interviews med ledere og pædagoger i puljeenheder kan og skal ikke generaliseres til enheder generelt. Citater repræsenterer ikke nødvendigvis alle, men heller ikke blot én eller to ledere og pædagogers synsvinkel. Citaterne er udvalgt, så de ikke overvejende stammer fra de samme institutioner, og enhederne er udvalgt til at repræsentere variation og dermed "forskellige" enheder.

8 Data

Evalueringen bygger på en række forskellige datakilder, som vi gennemgår i nedenstående afsnit. Herefter beskriver vi de valg, som vi har taget i forbindelse med at konstruere det anvendte analysedatasæt samt bortfald. Endelig beskriver vi de udfaldsmål, vi anvender.

8.1 Datakilder

Data fra Børne- og Undervisningsministeriet

Fra Børne- og Undervisningsministeriet anvender vi oplysninger fra de ansøgningsskemaer, som kommunerne benyttede til at søge om midler fra 'Pulje til mere pædagogisk personale i daginstitutioner med mange børn i udsatte positioner, 2023-2025'. Børne- og Undervisningsministeriet har samlet de relevante oplysninger fra alle ansøgningsskemaerne i én samlet fil, hvor de har renset navne og dagtilbudsnumre (såkaldte 'G-numre') for alle de enheder, der søges om puljemidler til. For hver kommune indeholdt filen oplysninger om antal tildelte midler pr. enhed og oplysninger om andelen af antal indskrevne børn, hvor forældrene modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud efter dagtilbudslovens §43, stk. 1, nr. 2. Ligeledes indeholdt filen oplysninger om, hvorvidt enheden har ønsket at søge om dispensation til at anvende tilskudsmidler til ansættelse af pædagogmedhjælpere, og om de har fået denne dispensation.

I alt søgte og modtog 505 enheder fordelt på 75 kommuner puljemidler. Denne liste af enheder udgør bruttolisten af enheder, som alle analyserne i evalueringen er foretaget på baggrund på.

Derudover har vi fra Børne- og Undervisningsministeriet også modtaget regnskaber indsendt af kommunerne for regnskabsåret 2023. Disse regnskaber indeholder oplysninger om omfanget af puljemidler fordelt på personaletype samt omkostninger brugt på kompetenceudvikling og revision. Kommunerne søgte om og fik puljemidler til 505 enheder i slutningen af 2022. Vi har i 2023 modtaget regnskabsdata fra 507 enheder. Det skyldes, at nogle enheder er lukket i tiden, der er gået, fra ansøgningen om puljemidler fandt sted og til aflægning af regnskaber. Midlerne fra de lukkede enheder er fordelt over i andre nye enheder, som ikke nødvendigvis indgår i de initiale ansøgningsskemaer.

Data fra kommunerne

I de 75 kommuner indsamlede vi oplysninger om de resterende enheder i kommunen. Vi spurgte her til antal indskrevne børn i alt samt antal indskrevne børn, hvor forældrene modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud efter dagtilbudslovens §43, stk. 1, nr. 2. 56 ud af de 75 kommuner besvarede vores skriftlige henvendelse, hvorefter vi fulgte op telefonisk med resterende kommuner, hvilket gav syv kommuner ekstra. I alt fik vi oplysninger fra 63 kommuner, men iblandt disse mangler der særligt informationer fra de private enheder, idet kommunen ikke havde mulighed for at videresende disse. I alt har vi modtaget oplysninger om omkring 2.600 enheder.

Registerdata

Fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL) anvender vi oplysninger om de ansatte i enhederne. Det drejer sig om, hvilken stilling de er ansat i, beskæftigelsesgrad, bruttoløn og fravær. Disse oplysninger har vi både på individniveau, dvs. for den enkelte ansatte i enheden, og på aggregeret niveau for den enkelte enhed (anvisningsenhedsniveau, som er det fysiske pasningssted, børnene bliver anvist til). På anvisningsenhedsniveau har vi derudover oplysninger om tilgang og afgang af personale i antal personer, som hhv. tilgår eller afgår fra enheden. Alle disse oplysninger er opgjort på månedsbasis fra januar 2018 til juli 2024.

Interviews

I alt er der gennemført 14 interviews i 11 forskellige enheder, herunder ni fokusgruppeinterviews og fem enkeltinterviews. Sammenlagt er 18 pædagoger og 11 ledere blevet interviewet. Rekrutteringen af deltagerne skete ved, at der blev sendt et invitationsbrev til den daglige leder i de udvalgte enheder. Lederne skulle herefter vælge, hvilke pædagoger der deltog, så interviewene bedst muligt kunne imødekomme enhedernes kalender. Interviewene blev foretaget i enhederne, og interviewpersonen blev vist rundt forinden interviewet.

Interviewene blev gennemført i to runder. I første runde blev 49 enheder inviteret, hvoraf otte enheder deltog. Ud af de otte enheder blev der i tre af enheder foretaget både et enkeltinterview og et fokusgruppeinterview. Grunden til, at det kun er i tre enheder, er, at det ikke alle steder var muligt at lave både et lederinterview og et fokusgruppeinterview, og at vi i starten lod det være op til enhederne selv, om de havde mulighed for begge typer interviews. Enhederne blev udvalgt ud fra to kriterier:

1. De har modtaget midler i både 2021 fra 'Puljen til flere pædagoger og pædagogiske assistenter til institutioner med mange 0-2-årige sårbare og udsatte børn' (fra '1.000-dages-programmet' fra finanslovsaftalen 2019), finanslovens § 20.21.04.10 og i 2023 fra den nuværende pulje. Dette var et kriterie for at sikre, at dem, vi interviewede, faktisk var i stand til at kunne sige noget

om, hvordan de havde anvendt puljemidlerne, fordi vi lavede interviews i efteråret 2023, hvor mange først havde modtaget puljemidlerne sommeren 2023. Enhederne, der deltager i de interviews, der er lavet i foråret 2024, blev udvalgt blandt dem, der kun havde fået puljemidler i 2023, fordi midlerne på det tidspunkt havde haft tid til at 'virke'.
2. De er integrerede enheder med børn i alderen fra 0-6 år. Dette var et kriterie for at blive klogere på, om overgangene mellem vuggestue til børnehave og børnehave til skole fyldte noget.

Desuden blev der taget højde for geografisk spredning, så enheder fra forskellige dele af Denmark blev repræsenteret.

I anden runde blev seks enheder inviteret, hvoraf fire enheder deltog. I alle fire enheder blev der både foretaget et enkeltinterview og et fokusgruppeinterview. Enheder, som kun havde modtaget puljemidler fra puljen i 2023, blev udvalgt. Denne udvælgelse var på baggrund af erfaringer fra første interviewrunde, hvor det viste sig, at ledere og pædagoger havde svært ved at skelne mellem de forskellige puljer. Derudover blev enhederne i anden runde udvalgt på baggrund af, hvilke geografiske områder der i højere grad manglede at blive repræsenteret i de første interviews. Formålet med interviewene har dels været at danne grundlag for den efterfølgende spørgeskemaundersøgelse og dels at eksemplificere ledere og pædagogers oplevelser.

Spørgeskemaundersøgelse

Vi var interesserede i at få besvarelser fra de ledere, der var tættest på den daglige pædagogiske praksis i enhederne. For at sikre dette sendte vi først en verificeringsmail, hvor lederne havde mulighed for at be- eller afkræfte, om de var den daglige leder. Hvis det viste sig, at vi ikke havde fået fat i den rette person, havde lederne mulighed for at videresende kontaktoplysninger på den relevante leder. De ledere, vi kontaktede med verificeringsmailen, var enten fundet via enhedernes officielle hjemmesider eller gennem en kontaktperson i kommunen, hvis oplysningerne ikke fremgik af hjemmesiderne. Lederne, der ikke besvarede verificeringsmailen, kontaktede vi telefonisk for at sikre, at vi fik fat i den daglige pædagogiske leder. Denne verificeringsrunde gjorde, at vi fik information om fx lukkede institutioner, institutioner, der var blevet slået sammen, forkerte e-mailadresser eller forkerte kontaktpersoner.

475 ledere i de enheder, som modtog puljemidler fra puljen til sociale normeringer, endte efter verificeringsrunden med at blive inviteret til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen.

Spørgeskemaet handler primært om implementeringen af midlerne samt de oplevede fordele og ulemper ved at modtage midlerne. Spørgeskemaet er baseret på

indsigter fra interviews med ledere og pædagoger beskrevet i forrige afsnit. I alt har 396 ledere (83 %) besvaret skemaet enten helt eller delvist.

I 25 tilfælde var en leder tilknyttet flere enheder. I disse tilfælde valgte vi, at lederen besvarede spørgeskemaet for den enhed, der har havde modtaget flest puljemidler. På den måde undgik vi, at ledere skulle besvare flere ens spørgeskemaer. For at sikre, at lederne vidste, hvilken enhed de skulle svare på baggrund af, blev enhedens navn nævnt i invitationsbrevet og løbende i selve spørgeskemaet. For at filtrere besvarelserne yderligere blev det første spørgsmål i spørgeskemaet brugt til at afklare lederens funktion i enheden.

Vi udsendte i alt fire påmindelser via mail og fulgte telefonisk op på de ledere, der ikke havde bevaret spørgeskemaet efter to skriftlige påmindelser.

8.2 Population

Fordi analyserne er baseret på forskellige datakilder, er det også forskelligt, hvilken population de forskellige analyser er lavet på baggrund af.

Analysepopulation anvendt i analyser af fuldtidsomregnet pædagogisk personale, sygefravær og personaleskift

I alt modtog 505 enheder midler fra puljen til sociale normeringer. Af disse indgår 409 i de statistiske analyser (81 %). For de øvrige enheder i kommunerne, som vi bruger til sammenligningsgrundlag, har vi modtaget oplysninger fra 2.599 enheder, hvoraf 1.810 enheder indgår i de statistiske analyser (70 %). At vi ikke kan finde alle enheder, når vi kobler oplysninger fra kommunerne til data fra KRL, skyldes flere forhold:

For det første, at data fra KRL ikke indeholder oplysninger fra private eller selvejende institutioner. Ser vi alene på de offentlige enheder, kan vi matche hhv. 96 % af puljeenhederne og 85 % af de enheder, som ikke modtog puljemidler.

For det andet skulle vi matche enhederne på deres navn og beliggenhedskommune, da 'g-nummer' ikke er tilgængelig i dataene fra KRL. Dette gav visse udfordringer, hvis samme enhed indgik med forskellige navne i hhv. oplysningerne fra KRL og fra kommunerne.

I alt har halvdelen af puljeenhederne fået midler under en af de tidligere puljer: 16 % har også fået midler under den første pulje og (andre) 36 % under den anden.[38]

[38] Enheder, som har fået midler under den første pulje, var udelukket fra pulje 2.

Blandt de enheder, som ikke modtog puljemidler, anvender vi dem med 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, som kontrolenheder for dem, som har modtaget puljemidler.

Samlet set omfatter grundpopulationen i analyserne derfor 409 enheder, der modtog midler fra puljen. Hertil kommer kontrolenhederne, som udgør 348 enheder, som har mellem 15-24 % børn, hvis forældre modtog økonomisk fripladstilskud.[39] Disse enheder ligger i kommuner, hvor enheder har modtaget puljemidler, og fungerer som sammenligningsgrundlag i analyserne.

Analysepopulation anvendt i analyser af, hvordan puljemidlerne er blevet anvendt

Analyserne af anvendelsen af puljemidlerne er baseret på oplysninger fra både ansøgningsskemaer, regnskaber, spørgeskema til ledere og interviews med ledere og pædagoger.

Kommunerne søgte om og fik puljemidler til 505 enheder i slutningen af 2022. Vi har i 2023 modtaget regnskabsdata fra 507 enheder. Det skyldes, at nogle enheder er lukket i tiden, der er gået, fra ansøgningen om puljemidler fandt sted og til aflægning af regnskaber. Midlerne fra de lukkede enheder er fordelt over i andre nye enheder, som ikke nødvendigvis indgår i de initiale ansøgningsskemaer. For at have så meget information som muligt har vi i analyserne om anvendelsen af midlerne brugt så stor en del af data som muligt, selvom nogle få enheder er lukket, eller nye er kommet med.

Vi har fulde eller delvise spørgeskemabesvarelser fra 396 ledere i 393 enheder. Der er således tre enheder, hvor der er to besvarelser. Vi har ønsket at have én besvarelse fra hver, så besvarelser fra nogle enheder ikke kommer til at vægte mere end andre. For den ene af de tre enheder er den ene besvarelse en fuld besvarelse, mens den anden er delvis – her er den delvise blevet droppet. I de resterende to tilfælde er der tale om to fulde besvarelser, og vi har her slettet den ene tilfældigt. Vi er således endt med 393 besvarelser fra ledere. Der er hermed 112 enheder, hvor vi ikke har en besvarelse af spørgeskemaet. Det er værd at bemærke, at det gennemsnitlige tildelingsbeløb i disse enheder er lavere end i de enheder, hvor vi har en besvarelse. De enheder, hvor vi har en besvarelse (enten hel eller delvis), er således dem, der har fået flest midler. Dette kan betyde, at udfordringerne ved puljemidlerne er undervurderet, eller lederne er mere positive, idet disse enheder i gennemsnit har haft flere puljemidler at gøre med og derfor bedre muligheder for fx at rekruttere

[39] Vi undlader at bruge tre enheder som kontrolenheder, fordi de har over 30 % børn med friplads. Hos tre andre er andelen mellem 25-29 %, men de bevares som kontrolenheder, fordi det kan være, at de på ansøgningstidspunktet lå lige netop under 25 %-grænsen, og de dermed er særdeles gode kontrolenheder.

pædagoger. Samtidigt er det dog også disse enheder, der har mest at miste, skulle de ikke modtage puljemidlerne igen.

8.3 Udfaldsmål

Vi undersøger, hvorvidt puljemidlerne påvirker fire centrale udfaldsmål: antal fuldtidsomregnet pædagogisk personale, det samlede lønudgiftsniveau, sygefravær og personaleskift i enhederne. Lønudgifter og antal ansatte betragtes som umiddelbare 'first-stage'-delmål, der er en forudsætning for at kunne tilskrive en eventuel udvikling i sygefravær og personaleskift betydningen af puljemidlerne.

Data stammer primært fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), og vi anvender dels oplysninger på enheds- og stillingsniveau samt dels på individniveau. For begge datasæt er data oprindeligt leveret som månedsdata. Til brug i de beskrivende figurer har VIVE yderligere aggregeret dem til halvårsdata for at sikre læsbarhed og tydeligere formidling af de overordnede mønstre, som blev vanskelige at identificere med månedlige observationer. Analyserne er afgrænset til at indeholde pædagogisk personale, dvs. pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere. Tabel 8.1 giver en samlet oversigt over de anvendte udfaldsmål.

Tabel 8.1 Udfaldsmål

Umiddelbare delmål	
Samlede lønudgifter	Indeholder lønelementerne: Grundløn Tillæg (centrale og lokale) Særydelser (genetillæg mv.) Særlig feriegodtgørelse Pension Aggregeret fra individdata til enhedsniveau af VIVE.
Antal ansatte (omregnet til fuldtidsstillinger)	Optælling af den samlede beskæftigelse for de pågældende personer, dvs. hvor meget de rent faktisk har arbejdet (indeholder bl.a. plustid og merarbejde, men ikke overarbejde) sat i forhold til fuldtidsnorm. Studerende indgår altid med beskæftigelsesgrad = 1000 = 1 fuldtid.
Udfaldsmål	
Sygefravær	Indeholder fraværsårsagerne: Egen sygdom Arbejdsskade Fravær, som ikke udgør en hel dag Egen sygdom Covid-19 Nedsat tjeneste efter aftale Nedsat tjeneste pga. arbejdsskade Kronisk sygdom §56 Graviditetsgener Nedsat tjeneste pga. graviditetsgener Barns sygedag Barns 2. sygedag Omsorgsdag, hel Omsorgsdag, halv Tjenestefri med løn Variablen kodes således, at den angiver antallet af sygefraværstimer i måneden omregnet pr. fuldtidsansat i enheden for de tre stillingstyper. For eksempel: Hvis en institution har 20 pædagoger ansat, som alle arbejder halvtid, og der er 100 pædagog-sygetimer i alt i en måned, så er der 10 sygefraværstimer [=100/(20*0,5)] i måneden omregnet pr. fuldtidsansat pædagog i enheden.
Personaleskift	Variablen kodes således, at den angiver antal medarbejdere, der afgår fra enheden om måneden pr. omregnet fuldtidsansat i enheden. For eksempel: Hvis der primo måneden er 20 medhjælpere, som alle arbejder på deltid i den måned, og to af disse i måneden efter ikke har timer i enheden (dvs. ikke får løn udbetalt), så svarer det til, at der i den måned i enheden er et personaleskift blandt medhjælperne på 20 % [=2/(20*0,5)].
Personaleomsætning	Dannes på baggrund af individdataene, hvor vi følger den enkelte person i den periode, hvor vedkommende har modtaget løn fra enheden. Som sidste ansættelse i enheden anvender vi her sidste måned med løn fra enheden inden for den tilgængelige dataperiode.

Kilde: VIVE.

Litteratur

Abadie, &., A., Athey, S., Imbens, G. W., & Wooldridge, J. M. (2023). When should you adjust standard errors for clustering? *The Quarterly Journal of Economics, 138*(1), 1–35.

Andersen, J. L., Larsen, K. B. & Hansen, O. H. (2024). *Store forskelle i personaleudskiftningen i kommunale dagtilbud for børn i alderen 0-5 år*. https://cepos.dk/artikler/store-forskelle-i-personaleudskiftningen-i-kommunale-dagtilbud-for-born-i-alderen-0-5-ar/

Bauchmüller, R., Gørtz, M., & Rasmussen, A. W. (2014). Long-run benefits from universal high-quality preschooling. *Early Childhood Research Quarterly, 29*(4), 457–470.

Benchmarkingenheden. (2021). *Sygefravær blandt ansatte i kommunerne i perioden 2017 til 2019*. Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed.

Bitler, M., Hoynes, H., & Domina, T. &. (2017). Head Start programs have significant benefits for children at the bottom of the skill distribution. *Center for Poverty Research, 6*(1), 1–2.

Bjørnestad, E., & Samuelsson, I. P. (2012). *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år?: En forskningsoversikt*. Høgskolen i Oslo og Akershus.

Boyd, D., Lankford, H., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2005). Explaining the short careers of high-achieving teachers in schools with low-performing students. *American Economic Review, 95*(2), 166–171.

Børne- og Socialministeriet. (2017). *Aftale om "Stærke dagtilbud – alle børn skal med i fællesskabet"*. Børne- og Socialministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet. (2023). *Pulje til normeringer i daginstitutioner i 2020*. https://www.uvm.dk/puljer-udbud-og-prisuddelinger/puljer/puljeoversigt/tidligere-udmeldte-puljer/dagtilbud/pulje-til-normeringer-i-daginstitutioner-i-2020

Børne- og Undervisningsministeriet. (2025). *Pulje til sociale normeringer*. https://www.uvm.dk/dagtilbud/lovgivning--politiske-aftaler-og-puljer/puljer-paa-dagtilbudsomraadet/pulje-til-sociale-normeringer

Center for Politik og HR. (2022). *Spørgsmål om rekrutteringsudfordringer. Sagsnummer I F2 2022 - 8499. Dokumentnummer i F2 1452824*. Center for Politik og HR, Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Christensen, M. L. (2025). *Effects of Higher Staff-Child Ratios in Danish Kindergartens*. The ROCKWOOL Foundation Research Unit, Study Paper Series.

Christoffersen, M. N., Højen-Sørensen, A., & Laugesen, L. (2014). *Daginstitutionens betydning for børns udvikling: En forskningsoversigt*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2007). *Are teacher absences worth worrying about in the U.S.? Working Paper 13648*. National Bureau of Economic Research.

Cryer, D., Hurwitz, S., & Wolery, M. (2001). Continuity of caregiver for infants and toddlers. *Developmental Psychology, 16*(1), 31–37.

Dalgaard, N. T., Bondebjerg, A., & Svinth, L. (2022). Caregiver/child ratio and group size in Scandinavian early childhood education and care (ECEC): a systematic review of qualitative research. *Nordic Psychology, 75*(4), 397–428.

Dalli, C., White, E. J., Rockel, J., Duhn, I., Buchanan, E., Davidson, S., Ganly, S., Kus, L., & Wang, B. (2011). *Quality early childhood education for under-two-year-olds: What should it look like? A literature review*. Ministry of Education.

Danmarks Statistik. (2018). *Inddeling af Danmarks kommuner.* https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/nomenklaturer/kommunegrupper

Danmarks Statistik. (2024). *Børnepasning: Antal børn i vuggestue og dagpleje.* https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/borgere/husstande-og-familieforhold/boernepasning

Danmarks Statistik. (2025). *Statistikbanken, BOERN4: Institutioner og enheder efter område, pasningstilbud og ejerform.* https://www.statistikbanken.dk/BOERN4

Dietrichson, J., Kristiansen, I. K., & Viinholt, B. A. (2020). Universal preschool programs and long-term child outcomes: A systematic review. *Journal of Economic Surveys, 34*(5), 1007–1043.

Drange, N., & Rønning, M. (2020). Child care center quality and early child development. *Journal of Public Economics, 188*, 1–19.

Finansministeriet. (2019). *Finanslov for finansåret 2019*. Finansministeriet.

Garces, E., Thomas, D., & Currie, J. (2002). Longer-term effects of Head Start. *The American Economic Review, 92*(4), 999–1012.

Gørtz, M. (2010). *Normeringer, sygefravær og udstødelse: Slutrapport*. AKF – Anvendt KommunalForskning.

Gørtz, M., & Andersson, E. (2014). Child-to-teacher ratio and day care teacher sickness absenteeism. *Health Economics, 23*(12), 1430–1442.

Hill, G. L., & Betz, D. L. (2005). Revisiting the retrospective pretest. *American Journal of Evaluation, 26*(4), 501–517.

Hossain, Z., Noll, E., & Barboza, M. (2012). Caregiving involvement, job condition, and job satisfaction of infant-toddler child-care teachers in the United States. *Education Research International, 2012*, 1–9.

Houlberg, K., & Hyld Pejtersen, J. (2024). *VIVEs kommunetal 2024.4: Det kommunale sygefravær falder, men er stadig betydeligt højere end før corona*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Houlberg, K., & Ruge, M. (2022). *VIVEs kommunetal 2022.6: Flere voksne på stuerne – men relativt færre uddannede pædagoger*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Howes, C., & Hamilton, C. E. (1993). The changing experience of child care: Changes in teachers and in teacher-child relationships and children's social competence with peers. *Early Childhood Research Quarterly, 8*, 15–32.

Howes, C., Hamilton, C. E., & Philipsen, L. C. (1998). Stability and continuity of child-caregiver and child-peer relationships. *Child Development, 69*(2), 418–426.

Howes, C., Phillips, D. A., & Whitebook, M. (1992). Thresholds of quality: Implications for the social development of children in center-based child care. *Child Development, 63*(2), 449–460.

KL. (2023). *Det kommunale arbejdsmarked i tal 2023*. KL.

KRL. (2025). *Årstatistik for løn*. Unpublished manuscript.

Kusma, B., Groneberg, D. A., Nienhaus, A., & Mache, S. (2012). Determinants of day care teachers' job satisfaction. *Central European Journal of Public Health, 20*(3), 191–198.

Lange, R. T., & Savageau, A. (2017). *Retrospective Pretest Design*. https://www.rand.org/pubs/tools/TL259.html

Larsen, K. B., & Andersen, J. L. (2024). *Sygefravær blandt kommunale pædagoger i 2023*. https://cepos.dk/artikler/sygefravaer-blandt-kommunale-paedagoger-i-2023/

Loeb, S., Fuller, B., Kagan, S. L., & Carroll, B. (2004). Child care in poor communities: Early learning effects of type, quality, and stability. *Child Development, 75*(1), 47–65.

Love, J. M., Harrison, L., Sagi-Schwartz, A., van IJzendoorn M. H, Ross, C., Ungerer J. A, Raikes, H., Brady-Smith, C., Boller, K., Brooks-Gunn, J., Constantine, J., Kisker, E. E., Paulsell, D., & Chazan-Cohen, R. (2003). Child care quality matters: How conclusions may vary with context. *Child Development, 74*(4), 1021–1033.

Møller, J. A., & Sperling, L. L. (2023). *Trivsel og sygefravær i daginstitutioner – medarbejdertilfredshed i Aarhus*. Tænketanken DEA.

Nielsen, T. K., Tiftikci, N., & Larsen, M. S. (2013). *Virkningsfulde tiltag i dagtilbud: Et systematisk review af reviews*. Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning, Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet.

OECD. (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.

Sammons, P. (2010). The EPPE research design: An educational effectiveness focus. In K. Sylva, E. Melhuish, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford & B. Taggart (Eds.), *Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education Project* (pp. 24–43). Routledge.

Sammons, P., Elliot, K., Sylva, K., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2004). The impact of pre-school on young children's cognitive attainments at entry to reception. *British Educational Research Journal, 30*(5), 691–712.

Sandilos, L., Goble, P., & Schwartz, S. (2020). Burnout and teacher–child interactions: the moderating influence of SEL interventions in Head Start classrooms. *Early Education and Development, 31*(7), 1169–1185.

Slack-Smith, L., Read, A. W., Darby, J., & Stanley, F. J. (2006). Health of caregivers in child care. *Child: Care, Health and Development, 32*(1), 111–119.

Sperling, L. L. (2023). *Normeringers betydning for det pædagogiske personales sygefravær*. Tænketanken DEA.

Sperling, L. L. (2024). *Lærermanglen rammer skævt*. Tænketanken DEA.

Sumsion, J. (2007). Sustaining the employment of early childhood teachers in long day care: A case for robust hope, critical imagination and critical action. *Asia-Pacific Journal of Teacher Education, 35*(3), 311–327.

Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (Eds.). (2010). *Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education Project*. Routledge.

Viernickel, S., Voss, A., Mauz, E., Gerstenberg, F., & Schumann, M. (2014). *STEGE: Strukturqualität und Erzieher_innengesundheit in Kindertageseinrichtungen [Structural features of quality in early child care and teaching staff health]*. Alice Salomon Hochschule Berlin.

Whitaker, R. C., Becker, B. D., Herman, A. N., & Gooze, R. A. (2013). The physical and mental health of Head Start staff: The Pennsylvania Head Start staff wellness survey, 2012. *Preventing Chronic Disease, 10*, 1–9.

Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data* (2nd ed.). MIT Press.

Bilag 1 Supplerende figurer og tabeller

Bilagstabel 1.1 Normering opgjort som antal børn pr. fuldtidsomregnet pædagog

	Før puljetildelingen	Efter puljetildelingen
Puljeenheder med lav andel tilskudsudløsende børn	8,4	8,6
Puljeenheder med mellem andel tilskudsudløsende børn	8,4	8,3
Puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn	7,1	7,0

Anm.: Tal for fuldtidsomregnede pædagoger er det gennemsnitlige antal i 2022 for 1 år før puljemidlerne (2022h1-2022h2) og 1 år efter puljemidlerne, dvs. i sidste halvdel af 2023 og første halvdel af 2024 efter puljemidlerne (2023h2-2024h1). Antal indskrevne børn stammer fra ansøgningsskemaerne og er således fra 2022. En antagelse bag analysen er således, at børnetallet er nogenlunde konstant fra 2022 og frem. Figuren er dannet på baggrund af data fra KRL. Lav andel tilskudsudløsende børn: 25-29 %, mellem andel tilskudsudløsende børn: 30-39 %, høj andel tilskudsudløsende børn: > = 40 %.

Kilde: VIVE.

Bilagstabel 1.2 Tal anvendt i analyser af udviklingen i uddannelsesdækningen

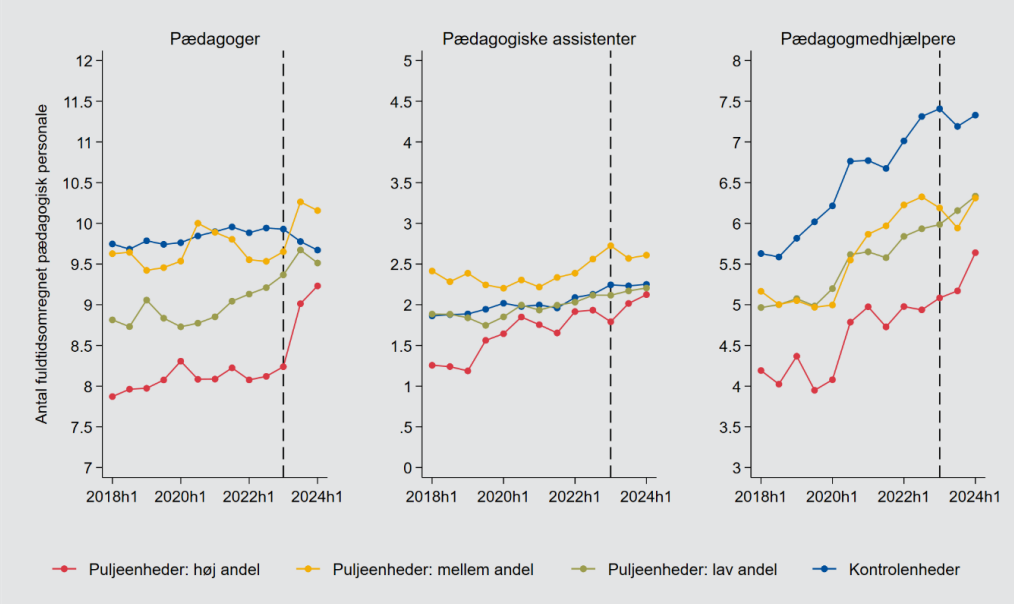
	Lav uddannelsesdækning, puljeenheder	Lav uddannelsesdækning, kontrolenheder	Høj uddannelsesdækning, puljeenheder	Høj uddannelsesdækning, kontrolenheder
Gennemsnitlig *andel* fuldtidsomregnet uddannet pædagogisk personale				
2022m10	49,6	49,0	85,0	84,0
2023m1	51,1	50,6	83,2	83,6
2023m6	53,9	52,3	81,3	80,5
2024m1	54,4	52,7	80,2	79,2
2024m7	56,3	55,0	82,0	79,9
Gennemsnitligt *antal* fuldtidsomregnet pædagogisk personale/gennemsnitligt *antal* fuldtidsomregnet uddannet pædagogisk personale				
2022m10	17,7 / 9,0	16,5 / 8,2	13,3 / 11,2	11,6 / 9,6
2023m1	17,5 / 9,0	16,4 / 8,3	13,2 / 11	11,5 / 9,4
2023m6	17,6 / 9,5	16,0 / 8,3	13,4 / 10,9	11,5 / 9,1
2024m1	17,9 / 9,7	16,0 / 8,3	13,8 / 11,1	11,8 / 9,2
2024m7	17,6 / 9,7	15,3 / 8,2	13,6 / 11,2	11,6 / 9,0

Anm.: Gennemsnitligt antal fuldtidsomregnet pædagogisk personale omfatter både pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere, mens gennemsnitligt antal fuldtidsomregnet uddannet pædagogisk personale omfatter pædagoger og pædagogiske assistenter. Tallene i tabellen er baseret på 108 puljeenheder med lav uddannelsesdækning, 98 puljeenheder med høj uddannelsesdækning, 135 kontrolenheder med lav uddannelsesdækning og 57 kontrolenheder med høj uddannelsesdækning.

Kilde: VIVE.

Bilagsfigur 1.1 Udvikling i antal fuldtidsomregnede ansatte opdelt på andelen af tilskudsudløsende børn

Figuren viser udviklingen i antal fuldtidsomregnede pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere fra 2018 til 2024 pr. enheder i de enheder, som modtager puljemidler under nuværende puljetildeling, og som ikke tidligere har modtaget puljemidler, samt i kontrolenheder. Udviklingen er opdelt på enheder med lav (25-29 %), mellem (30-39 %) og høj (>=40 %) andel tilskudsudløsende børn.

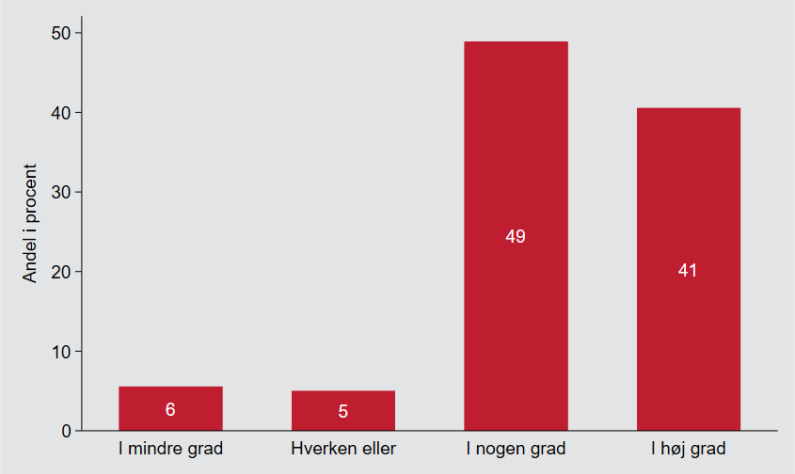


Anm.: Figuren bygger på data fra KRL. Antal puljeenheder: 200. Antal kontrolenheder: 348. Kontrolenhederne har 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og har ikke modtaget puljemidler, hverken i den aktuelle pulje eller i tidligere puljer. Antal enheder med høj andel tilskudsudløsende børn: 26. Antal enheder med mellem andel tilskudsudløsende børn: 64. Antal enheder med lav andel tilskudsudløsende børn: 110. Det gennemsnitlige antal fuldtidsomregnede ansatte pr. enhed er vægtet efter antal indskrevne børn, så større enheder vægter mere. Figuren viser ikke personale pr. barn (normering), men det samlede antal ansatte pr. enhed i gennemsnit. På x-aksen står h1 for første halvår.

Kilde: VIVE.

Bilagsfigur 1.2 Mulighed for at imødekomme behovene hos alle børn

Figuren viser ledernes vurdering af, i hvilken grad de vurderer, at personalet har mulighed for at imødekomme behovene hos alle børn i enheden. Det kan fx være at guide børnene, hjælpe med at løse konflikter, læse en bog eller lignende.

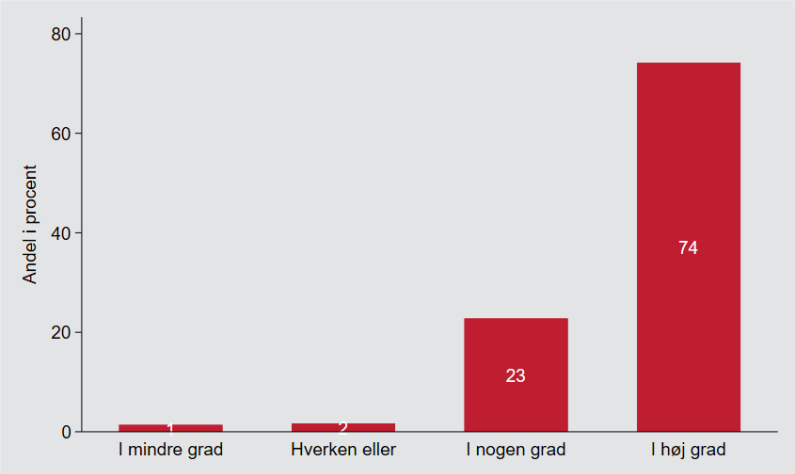


Anm.: Figuren bygger på spørgeskemabesvarelser fra 360 ledere i enheder, som har modtaget puljemidler.

Kilde: VIVE.

Bilagsfigur 1.3 Særlige tiltag/pædagogisk arbejde for børn i mere sårbare eller udsatte positioner

Figuren viser ledernes vurdering af, i hvilken grad de oplever, at de laver særlige tiltag/pædagogisk arbejde for børn i mere sårbare eller udsatte positioner.

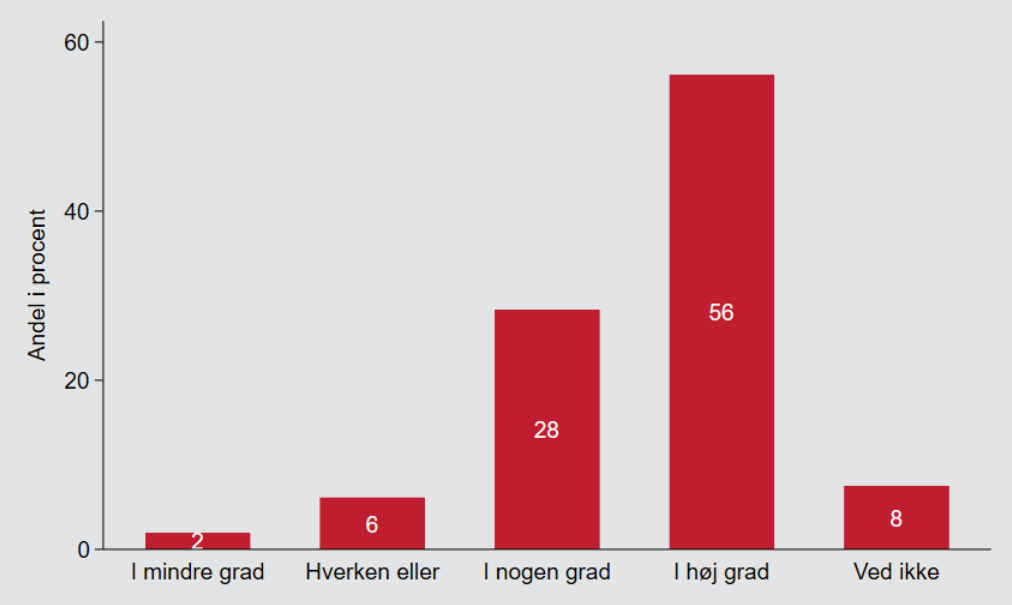


Anm.: Figuren bygger på spørgeskemabesvarelser fra 360 ledere i enheder, som har modtaget puljemidler.

Kilde: VIVE.

Bilagsfigur 1.4 Aktiviteter og indsatser for alle børn

Figuren viser ledernes vurdering af, om de gennemfører flere pædagogiske aktiviteter og indsatser for alle børn i 2024 end i 2022.



Anm.: Figuren bygger på spørgeskemabesvarelser fra 360 ledere i enheder, som har modtaget puljemidler.

Kilde: VIVE.

Bilagstabel 1.3 Regressionsresultater for sygefravær

	Pædagoger	Pædagoger og pædagogiske assistenter	Pædagogmedhjælpere
Sygefravær 6 måneder efter puljetildelingen (timer pr. fuldtidsomregnet pr. måned)			
Alle puljeenheder	-0,952*	-1,143**	-0,285
	(0,381)	(0,354)	-0,384
N	13.452	13.452	13.313
Puljeenheder med høj andel tilskudsud-løsende børn	-3,407***	-2,879***	0,123
	(0,684)	(0,633)	(0,688)
N	7.818	7.818	7.743
Sygefravær 12 måneder efter puljetildelingen (timer pr. fuldtidsomregnet pr. måned)			
Alle puljeenheder	-0,193	-0,328	-0,064

	Pædagoger	Pædagoger og pædagogiske assistenter	Pædagogmedhjælpere
	(0,311)	(0,286)	(0,310)
N	18.693	18.693	18.491
Puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn	-2,852*** (0,551)	-2,418*** (0,510)	-0,671 (0,558)
N	10.856	10.856	10.737

Anm.: Tallene i parenteserne angiver standardfejl. Sygefraværsdata er aggregeret på måneds- og institutionsniveau. N angiver derfor antal enheder samlet over perioden på 18 måneder fra de 12 måneder i perioden før puljetildelingen til 6 måneder efter puljetildelingen. N er lavere for pædagogmedhjælperne, da der er nogle enkelte enheder, hvor der er i nogle måneder mangler data om pædagogmedhjælpere.

Note: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

Kilde: VIVE.

Bilagstabel 1.4 Regressionsresultater for personaleskift

	Pædagoger
Personaleskift 6 måneder efter puljetildelingen (antal skift pr. fuldtidsomregnet pr. måned)	
Alle puljeenheder	-0,001 (0,003)
N	13.452
Puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn	-0,006 (0,005)
N	7.818
Personaleskift 12 måneder efter puljetildelingen (antal skift pr. fuldtidsomregnet pr. måned)	
Alle puljeenheder	-0,002 (0,002)
N	17.944
Puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn	-0,005 (0,004)
N	10.422

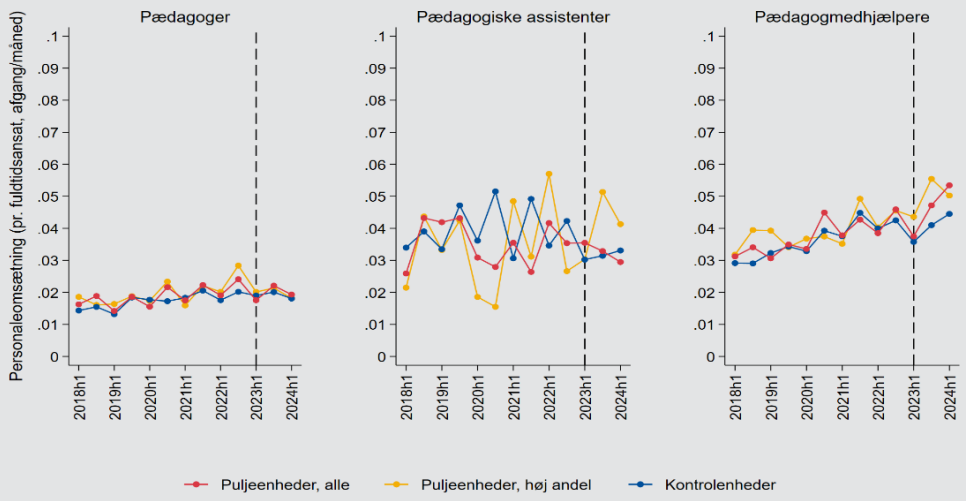
Anm.: Tallene i parenteserne angiver standardfejl. Personaleskift er aggregeret på måneds- og institutionsniveau. N angiver derfor antal enheder samlet over perioden på 18 måneder fra de 12 måneder i perioden før puljetildelingen til 6 måneder efter puljetildelingen.

Note: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

Kilde: VIVE.

Bilagsfigur 1.5 Udvikling i personaleskift fra 2018-2024 (alternativ definition, der minder mere om medarbejderomsætning)

Figuren viser udviklingen i personaleafgang ("ansættelser") om måneden pr. fuldtidsomregnede pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere fra 2018 til 2024. Udviklingen er opdelt i alle puljeenheder, puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn samt kontrolenheder.



Anm.: Figuren bygger på data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Puljeenheder er enheder med mindst 25 % tilskudsudløsende børn. Puljeenheder med høj andel tilskudsudløsende børn har mindst 40 % af disse børn. Kontrolenheder har 15-24 % børn, hvis forældre modtog mindst 80 % økonomisk fripladstilskud, og har ikke modtaget puljemidler, hverken i den aktuelle pulje eller i tidligere puljer. For pædagoger og pædagogmedhjælpere er antal puljeenheder; Alle: 409, Antal puljeenheder, høj fripladsandel: 92, Antal kontrolenheder: 348. For pædagogiske assistenter er antal puljeenheder; Alle: 380, Antal puljeenheder, høj fripladsandel: 86, Antal kontrolenheder: 324. Personaleskift beregnes på enhedsniveau og opgøres som antallet af ansatte pr. (omregnet) fuldtidsansat i den pågældende personalekategori, der forlader enheden og ikke vender tilbage til enheden i løbet af måleperioden fra 2018-2024.

Kilde: VIVE.