Evaluering af puljen til sociale normeringer, 2023-2025

Hovedresultater



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

VIVE

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.

Hovedresultater: Evaluering af puljen til sociale normeringer, 2023-2025
VIVE/2025
HR_302701