

De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

## RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Ledigheden er faldet markant, og der er udsigt til høj vækst de kommende år. Derfor bør finanspolitikken ikke bidrage til at øge aktiviteten i samfundet, og den strukturelle saldo bør i 2022 overholde budgetlovens underskudsgrænse.

Boligpriserne er steget markant, og der er grund til skærpet opmærksomhed. Formandskabet vurderer dog, at der på nuværende tidspunkt ikke er akut behov for indgreb.

En ny analyse viser, at tilbagetrækningsaftalen har øget arbejdsstyrken markant fra 2014-19. Effekten på beskæftigelsen er mindre end tidligere vurderet, men andre faktorer har bidraget til den markante beskæftigelsesfremgang, der er set de senere år.

En ny analyse af effekten af normeringer og pædagogandele på skolekarakterer finder generelt små og ikke-signifikante effekter. Der er brug for mere viden på området, og man bør sikre muligheden for fremover at kunne evaluere nye tiltag.

## RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Formandskabets rapport til forårets møde i Det Økonomiske Råds indeholder denne gang fire kapitler:

- Kapitel I: Aktuel økonomisk politik
- Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser
- Kapitel III: Tilbagetrækningsaftalen
- Kapitel IV: Tidlig indsats

*Kapitel I og II* indeholder formandskabets vurderinger af aktuelle økonomiske problemstillinger, herunder spørgsmål relateret til hjælpepakker, boligmarkedet, klimapolitik, finanspolitiske regler og finanspolitikken. Kapitel II indeholder desuden en fremskrivning af dansk økonomi til 2025 og en vurdering af de offentlige finanser.

*Kapitel III* indeholder en analyse af effekten af tilbagetrækningsaftalen, som har betydet, at efterlønsalderen er øget, efterlønsperioden forkortet og folkepensionsalderen hævet. Analysen fokuserer på effekten på erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen for de berørte aldersgrupper.

*Kapitel IV* fokuserer på forskellige former for indsatser rettet mod børn. Kapitlet indeholder blandt andet en empirisk analyse af effekten af ændrede normeringer og ændringer i pædagogandelen i vuggestuer og børnehaver. Analyserne fokuserer primært på effekter på børnenes resultater i skolen.

Vurderinger og anbefalinger er alene formandskabets. I forhold til diskussionsoplægget, der blev diskuteret på mødet i Det Økonomiske Råd den 1. juni, er der kun foretaget mindre justeringer af teksten. Herudover er rådsmedlemmernes kommentarer til rapporten tilføjet.

I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater er sammen med data tilgængelige på [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

## KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Kapitel I sammenfatter vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik, der dels er baseret på rapportens kapitel II, dels baseret på tidligere rapporter fra formandskabet.

### Beredskab bør være på plads

Kapitlet indledes med en gennemgang af håndteringen af smitteudbruddet hidtil. Det anbefales blandt andet, at der er et skalerbart beredskab, der kan sættes i værk, hvis der skulle komme en tredje bølge af smitte i løbet af efteråret eller vinteren.

### Den helt klare hovedregel: Hjælpepakkerne bør udfases, når der genåbnes

Hjælpepakkerne diskuteres også i afsnittet. Hovedbudskabet er, at der er bivirkninger ved hjælpepakkerne i form af mindre dynamik i dansk økonomi. Problemet med den manglende dynamik er dog begrænset, så længe der er pålagt så omfattende restriktioner, at virksomhederne reelt er nedlukkede. Når økonomien genåbner – selvom der fortsat er restriktioner – bliver problemet med den manglende dynamik større. Det klare udgangspunkt bør derfor være, at genåbning og udfasning af hjælpepakker går hånd i hånd, selvom der stadig er restriktioner på den økonomiske aktivitet.

### Umiddelbart ikke behov for finanspolitisk justering i 2021

Kapitel I indeholder også en vurdering af finanspolitikken i 2021 og 2022. Vurderingen trækker i væsentlig grad på fremskrivningen i kapitel II, hvor det vurderes, at der på nuværende tidspunkt ikke er behov for nye finanspolitiske initiativer, der har virkning i 2021. Der er afsat betydelige offentlige midler til hjælpepakker, testning og vaccination. Finanspolitikken må derfor aktuelt karakteriseres som stærkt ekspansiv, og det i en situation, hvor ledigheden kun ligger lidt over niveauet, før pandemien slog igennem på dansk økonomi.

### Behov for forsigtig linje i finanspolitik i 2022

Det er endnu for tidligt at vurdere, om der er behov for at justere finanspolitikken for 2022. I lyset af usikkerheden er det dog relevant at anlægge en forsigtig linje i finanspolitikken for næste år. I praksis er det væsentligt nemmere at lempe finanspolitikken, hvis der opstår behov for det, end at stramme, hvis finanspolitikken i udgangspunktet er for lempelig. Hvis økonomien udvikler sig som forventet, så bør finanspolitikken ikke lempes i 2022 i forhold til det, der er lagt til grund for fremskrivningen i kapitel II. Formandskabets vurdering er, at det strukturelle underskud i 2022 vil overskride budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP. I fravær af exceptionelle omstændigheder giver den nuværende budgetlov ikke mulighed for, at underskudsgrænsen overskrides, når finanslovsforslaget skal fremlægges til august.

**Ensartet beskatning af alle drivhusgasudledninger er den billigste måde at nå 2030-målet**

Endelig omfatter kapitlet en diskussion af klimapolitikken. Der argumenteres for, at den mest omkostningseffektive måde at nå 70-pct.-målet i 2030 på er gennem en ensartet beskatning af alle drivhusgasudledninger. Reduktionsmålet på 70 pct. kan nås ved at erstatte de eksisterende energiafgifter med en ensartet drivhusgasafgift på 1.200 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e. De samfundsøkonomiske omkostninger vurderes at være omkring 4 mia. kr. i 2030.

## KAPITEL II, KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Kapitel II indeholder en status over dansk økonomi, en fremskrivning til 2025 samt formandskabets vurderinger af de offentlige finanser, herunder overholdelsen af budgetlovens regler. Kapitlet indeholder herudover et afsnit, hvori en række principielle argumenter for finanspolitiske regler diskuteres.

**Udsigt til hurtig normalisering af efterspørgslen**

Dansk økonomi blev som mange andre lande i verden ramt af fornyede smitteudbrud i efteråret og henover vinteren. Det øgede smittetryk og de nedlukninger, der blev iværksat, bidrog til, den økonomiske aktivitet faldt i første kvartal 2021, men aktivitetsfaldet var mindre end i foråret 2020. Med vaccineudrulningen og den gradvise genåbning i løbet af foråret er der udsigt til, at efterspørgslen på mange områder vil vende tilbage mod det normale. Efterspørgslen ventes især drevet af et stigende forbrug, der understøttes både af en stor akkumuleret opsparring fra covid-19-pandemiens første år og af høje boligpriser.

**Beskæftigelsen kan overstige det strukturelle niveau i 2022**

Den gunstige udvikling i dansk økonomi forventes at fortsætte de kommende år. Væksten ventes at blive ca. 3 pct. i år og godt 4 pct. næste år. Beskæftigelsen ventes at vokse med knap 80.000 personer fra 2020 til 2022, hvilket vil bringe ledigheden ned på det relativt lave niveau fra før pandemiens udbrud. Beskæftigelsen ventes at overstige det skønnede strukturelle niveau med omkring 1 pct. i 2022.

**Positive udsigter bygger på, at smitten forbliver under kontrol**

En vigtig forudsætning for de gunstige økonomiske udsigter er, at smitten holdes under kontrol gennem udbredt og effektiv vaccinering og test. Det er sandsynligt, at der trods udbredt vaccination og test i perioder lokalt og regionalt vil opstå stigende smitte. Det kan gøre det nødvendigt at gennemføre midlertidige, skærpede restriktioner og afgrænsede nedlukninger. Men så længe smitten er og opfattes som værende under kontrol, vil det ikke nødvendigvis have nævneværdige konsekvenser for den overordnede økonomiske udvikling.

**Kommer smitten ud af kontrol kan udsigterne komme til at se helt anderledes negative ud**

Der er imidlertid en reel risiko for, at smittebilledet forværres, ikke bare i Danmark, men i hele verden. Langsom og ufuldstændig vaccineudrulning i den økonomisk mindre udviklede del af verden udgør en reel risiko ikke bare for verdens sundhedstilstand, men også for verdensøkonomien. Der præsenteres derfor et alternativt forløb, der bygger på væsentlig mere ugunstige forudsætninger om smitten. I dette forløb falder beskæftigelsen relativt til hovedscenariet med omkring 60.000 personer i 2022, og ledigheden stiger til et niveau, som er højere end lige efter finanskrisen.

**Særlig opmærksomhed om boligmarkedet ...**

Udviklingen på boligmarkedet tiltrækker sig stor opmærksomhed. Boligprisstigningerne har været på et niveau, der kan sammenlignes med årene op til finanskrisen, men der er også mange forhold, der adskiller situationen nu fra årene op til finanskrisen. For det første er den finansielle regulering strammet mærkbart op også i forhold til krav til boligkøbere. For det andet er renten lav, og dermed er boligbyrden ikke høj, selvom boligpriserne er steget. Der er fra flere sider peget på behovet for indgreb på boligmarkedet. Formandskabet vurderer ikke, at der på nuværende tidspunkt er akut behov for indgreb. Fortsætter udviklingen i længere tid, kan behovet dog hurtigt opstå. I givet fald vil et relevant instrument at overveje være at begrænse muligheden for afdragsfrihed. Det vil dæmpe prisstigningerne og polstre boligkøberne, så de står bedre rustet, hvis boligpriserne begynder at falde.

**... men ikke akut behov for indgreb for nuværende**

**Finanspolitikken har understøttet økonomien, ...**

Den økonomiske aktivitet er blevet understøttet af en meget lempelig finanspolitik, især i form af hjælpepakker og i form af direkte covid-19-relaterede udgifter til behandling, vacciner og test. De øgede udgifter har svækket de offentlige finanser, som dog i udgangspunktet er sunde, og derfor kan håndtere den midlertidige svækkelse uden problemer. Det offentlige underskud ventes i 2021 at blive nær 3 pct. af BNP, og det strukturelle underskud ventes at blive omkring 2¼ pct. af BNP. Det strukturelle underskud er dermed væsentligt over budgetlovens nuværende grænse på ½ pct. af BNP.

**... men også ført til store offentlige underskud**

**Strukturelt underskud i 2021 er i orden, ...**

EU's regelsæt og budgetloven giver imidlertid mulighed for at overskride underskudsgrænsen i tilfælde af "exceptionelle omstændigheder". Det er formandskabets vurdering, at der er tale om sådanne exceptionelle omstændigheder i 2021. Der er imidlertid samtidig formanskabets vurdering, at der alene er tale om en sundhedskrise, og ikke en økonomisk krise. Sundhedskrisen kan begrunde øgede udgifter direkte knyttet til covid-19-krisen, men budgetloven giver ikke carte blanche til andre tiltag, der øger underskuddet.

**... men kun hvis tiltag er direkte covid-19 relaterede**

Ikke behov for lempelser i 2022, og underskudsgrænsen bør overholdes

Lægges det til grund, at de exceptionelle omstændigheder ophører i løbet af 2021, er der derfor ikke mulighed for at overskride budgetlovens nuværende underskudsgrænse i 2022. Samtidig er de økonomiske udsigter, under forudsætning af at smitten forbliver under kontrol, positive, og der er derfor heller ikke noget behov for at stimulere efterspørgslen yderligere, hverken i 2021 eller i 2022.

Budgetlov har været en succes, ...

Formandskabet kan konstatere, at evalueringen af budgetloven er udskudt endnu en gang. Formandskabet vurderer, at budgetloven overordnet har været en succes, som har bidraget til, at de offentlige finanser skønnes at være mere end holdbare. Finanspolitiske regler, der begrænser opbygningen af gæld, er velbegrundede, som diskuteret i afsnit II.9, også selvom renten aktuelt er lav. Den præcise underskudsgrænse kan dog diskuteres. Formandskabet anbefaler, at underskudsgrænsen forøges fra ½ til 1 pct. af BNP.

... men underskudsgrænsen bør forøges til 1 pct. af BNP

### KAPITEL III, TILBAGETRÆKNINGSAFTALEN

Senere tilbagetrækning for at modgå pres på de offentlige finanser

Med *Velfærdsaftalen* fra 2006 blev det besluttet løbende at forhøje efterløns- og folkepensionsalderen. Formålet var at modvirke det pres på de offentlige finanser, som den stigende levetid medfører. I 2011 blev det med *Aftale om senere tilbagetrækning* besluttet at fremrykke forhøjelserne.

Det er nu muligt at evaluere virkningen af tilbagetrækningsreformen

De første forhøjelser fandt sted i 2014, og siden da er efterlønsalderen af flere omgange hævet fra 60 år til 63 år. Ligeledes er folkepensionsalderen hævet fra 65 år til 66 år i perioden 2019-20. Det gør det muligt at evaluere i hvilket omfang, forhøjelserne har virket som forventet.

#### Betydelig forøgelse af erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen

Forhøjelserne har ført til et større arbejdsudbud

Kapitlets analyser viser, at regelændringerne har forøget erhvervsdeltagelsen i de berørte aldersgrupper ganske betydeligt. Blandt de 60-65-årige er arbejdsudbuddet forøget med 48.000 personer i 2019. Forøgelserne genfindes for alle de berørte halvårsgange, og alle forhøjelserne siden 2014 har bidraget hertil.

Størst bidrag fra stigninger i efterlønsalder

Forhøjelsen af efterlønsalderen yder det største absolutte bidrag, mens det mindste kommer fra forhøjelsen af folkepensionsalderen. Dette er forventeligt, idet erhvervsdeltagelsen er faldet til et betydeligt lavere niveau ved folkepensionsalderen end ved efterlønsalderen. I takt med den stigende alder bliver andre faktorer gradvist mere afgørende for tilbagetrækningsbeslutningen, og den direkte reformeffekt får mindre vægt. Disse faktorer er tænkeligt resultatet af blandt andet

et dårligere helbred end ved efterlønsalderen og betydningen af en større formue.

**Størst effekter blandt ufaglærte og personer med korte uddannelser**

De største effekter af regelændringerne findes blandt kvinder og blandt ufaglærte og personer med en kort uddannelse. Effekterne er generelt aftagende med uddannelsesniveaut for såvel kvinder som mænd, omend der er markante størrelsesmæssige forskelle mellem kønnene. Deltagelsen i efterlønsordningen er særlig udbredt blandt ufaglærte og personer med korte uddannelser. Disse har i gennemsnit de laveste lønninger, hvormed en overgang til modtagelse af efterløn indebærer et relativt mindre indkomstbortfald. Af samme årsag er responsen blandt disse grupper særlig stor, når efterlønsalderen udskydes.

**Relativt set er der mindre forskel på effekten af de tre regelændringer**

Opgjort i forhold til erhvervsdeltagelsen for den forudgående halvårgang ved den samme alder er der mindre forskel på tværs af de tre regelændringer; den gennemsnitlige effekt for kvinder og mænd på erhvervsdeltagelsen af at forhøje efterlønsalderen er en stigning i det halve år op til den nye efterlønsalder på omtrent 30 pct. for kvinder og 17 pct. for mænd. Tilsvarende er forøgelsen af erhvervsdeltagelsen som følge af ændringen i udskydelsesreglen på 20 pct. for kvinder og på 10 pct. for mænd, og for forhøjelsen af folkepensionsalderen på 32 pct. for kvinder og 8 pct. for mænd.

**Forhøjelserne har også ført til højere beskæftigelse**

Det forøgede arbejdsudbud har udmøntet sig i en betydelig stigning i lønmodtagerbeskæftigelsen i de berørte aldersgrupper. Blandt de 60-65-årige er lønmodtagerbeskæftigelsen i 2019 forøget med 37.000 personer, svarende til 34.500 fuldtidsbeskæftigede, i forhold til en situation uden regelændringerne.

**Arbejdsudbuddet er steget mere end beskæftigelsen**

Arbejdsudbuddet er steget mere end beskæftigelsen, men man skal være varsom med på denne baggrund at danne en konklusion om, at regelændringerne i sig selv har forøget ledigheden. Resultatet skal i ses i lyset af, at ledigheden blandt de personer, der vælger at gå på efterløn, er betydeligt højere, end blandt de personer, der ikke gør. Det indebærer, at efterlønnen for nogle anvendes som en afgang fra ledighed. Det vil derfor være fejlagtigt at konkludere, at forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen i sig selv forårsager ledighed for denne gruppe. Men blandt dem, der i forvejen var ledige, kan forhøjelsen indebære en forlængelse af ledighedsperioden, og det vil bidrage til en stigning i den samlede ledighed. I modsatgående retning er det muligt, at forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen vil føre til en udskydelse af den forhøjede ledighed, der ses op til disse tidspunkter. Dette vil i så fald føre til en lavere ledighed. Hertil kommer, at andre faktorer har kompenseret herfor, hvorfor ledigheden blandt de berørte grupper er stort set uændret.



### Reformeffekterne er understøttet af andre faktorer

**Reformeffekterne blev overvurderet, ...**

Analysen gør det muligt at evaluere de forudsætninger, der lå bag fremskrivningerne af arbejdsstyrken i perioden 2014 til 2019, før tilbagetrækningsreformens forhøjelser af efterlønnen trådte i kraft i 2013. En sammenligning af 2015-prognosen med den faktiske virkning på arbejdsstyrken viser, at prognosen fra 2015 overvurderede udviklingen med knap 14.000 personer i 2019, hvilket svarer til knap 29 pct. I lyset af, at der før 2015 ikke var erfaringer med forhøjelser af tilbagetrækningsaldrene i denne størrelsesorden, er der i sig selv ikke tale om en bemærkelsesværdig overvurdering.

**... men andre faktorer har kompenseret**

Virkningerne på beskæftigelsen og arbejdsstyrken af de gradvise stigninger i tilbagetrækningsalderen er imidlertid centrale for den finanspolitiske holdbarhed, og en strukturel overvurdering på 29 pct. er i det lys betydelig. Men selvom reformeffekterne blev overvurderet, er beskæftigelsen vokset udover, hvad reformer og demografi kan forklare. Samlet set er beskæftigelsen for de 60-65-årige steget med omtrent 24.000 personer udover det bidrag, der kommer fra ændret demografi og forhøjelser af tilbagetrækningsaldrene. Selvom konjunktursituationen har ændret sig i gunstig retning i perioden, er det ikke tilstrækkeligt til at forklare hele dette bidrag. Denne udvikling er også væsentlig for forståelsen af, hvorfor ledigheden ikke er steget i betydeligt omfang blandt de aldersgrupper, der er berørt af forhøjelsen af tilbagetrækningsaldrene på trods af, at regelændringerne har løftet arbejdsstyrken mere end beskæftigelsen.

### Manglende viden om andre forhold

**Reformen har virket efter hensigten, men mindre end ventet**

Bundlinjen er, at forhøjelserne af tilbagetrækningsaldrene virker efter hensigten, men umiddelbart i mindre omfang end først vurderet. Der er imidlertid andre faktorer, der har bidraget til beskæftigelsesfremgangen. Disse faktorer er ikke direkte relateret til den demografiske udvikling, dvs. ændringer i den relative størrelse på de forskellige aldersgrupper eller befolkningssammensætningen i form af køn og etnicitet.

**Væsentligt at få mere viden om de øvrige faktorer til beskæftigelsesfremgangen**

Det er væsentligt at få mere viden om disse forhold. Hvis de er af midlertidig karakter kan de ikke indregnes som elementer, der styrker den finanspolitiske holdbarhed i fremtiden. De kan være relateret til udviklingen i befolkningens sundhedstilstand, arbejdsmiljø, tilgang af udenlandsk arbejdskraft eller noget helt fjerde. Men eftersom karakteren heraf er ukendt, er det på forhånd ikke til at afgøre, hvorvidt dette vil fortsætte med at bidrage til beskæftigelsesfremgangen, som er

fundamentet for den finanspolitiske holdbarhed. Der vil blive arbejdet videre med en dybere forståelse heraf.

## KAPITEL IV, TIDLIG INDSATS

**Tidlig indsats kan bidrage til at give ens muligheder**

Kapitel IV har fokus på indsatser tidligt i livet. Et menneskes viden og kompetencer, dets "humankapital" i økonomjargon, har stor indflydelse på, hvordan det klarer sig i livet. Nogle kompetencer er medfødte, men de fleste forudsætter indsatser. Investeringer i små børns humankapital er særligt vigtigt, fordi det danner grundlag for afkastet af investeringer senere i livet. Manglende investeringer tidligt i tilværelsen vil derfor være vanskelige og omkostningsfulde at kompensere for senere. Alt andet lige tilsiger det at prioritere investeringer i små børns humankapital.

**Heckman-kurven udtrykker det potentielle afkast ved investeringer i aldersgrupper**

Investeringer i tidlig indsats diskuteres ofte med udgangspunkt i den såkaldte Heckman-kurve, der beskriver det samfundsøkonomiske afkast ved investeringer i forskellige aldersgrupper. Kurven er udtryk for det potentielle afkast ved investeringer i en tænkt situation, hvor der bruges lige mange ressourcer på alle alderstrin. I dette tilfælde vil afkastet være størst ved investeringer i de yngre aldersgrupper. Hvis Heckman-kurven empirisk kan findes for offentlige indsatser, tyder det på, at der vil være effektivitetsgevinster ved at forskyde offentlige indsatser i retning af indsatser tidligere i livet.

**Ikke tilstrækkelig evidens til at opprioritere tidlig indsats**

Empirisk er der ikke tegn på, at der er tydelige effektivitetsgevinster ved at opprioritere tidlig indsats generelt. Dog er der indikationer af, at der i en dansk kontekst kan være effektivitetsgevinster på bestemte indsatsområder. Der er imidlertid ikke tilstrækkelig evidens på nuværende tidspunkt til systematisk at omprioritere visse af de offentlige investeringer rettet mod tidlig indsats. Heckman-kurven kan derfor ikke uden videre anvendes til at træffe afgørelse om, hvordan offentlige indsatser fremadrettet skal prioriteres i Danmark. En konkret vurdering af en given indsats er nødvendig.

**De fleste førskolebørn er indskrevet i et offentlige dagtilbud**

I kapitlet er der særligt fokus på dagtilbudsområdet, som er en af de indsatser til børn, der berører flest. Langt de fleste børn i førskolealderen er indskrevet i et offentligt dagtilbud, og i 2019 blev der anvendt næsten 30 mia. kr. på dagtilbudsområdet. Der er grundlæggende tre typer pasningstilbud til førskolebørn: Dagleje, vuggestue og børnehave. 27 pct. af de indskrevne børn går i vuggestue, mens 61 pct. af alle indskrevne børn går i børnehave.

**Begrænset viden om, hvordan dagtilbud påvirker børns videre færden i livet**

Generelt er der kun begrænset viden om, hvordan indretningen af dagtilbuddene påvirker børnenes udvikling og resultater på længere sigt, og kun få studier er relevante i en dansk kontekst. Forskningen har primært påvist en positiv sammenhæng mellem børnenes udvikling og to parametre: Normeringerne i dagtilbuddene og personalets karakteristika. Tidligere danske undersøgelser har fundet en positiv samvariation mellem normeringer og skoleresultater, men har ikke kunnet kontrollere for relevante forhold, eksempelvis uobserverbare karakteristika ved institutionerne, hvilket kan ændre de estimerede sammenhænge.

**Ny analyse af effekten af normeringer og pædagogandele på skolekarakterer ...**

Fokus for kapitlets empiriske analyse er netop på daginstitutionernes normeringer og andelen af personalet med en pædagoguddannelse. Analysen forbedrer eksisterende danske studier ved at kontrollere for uobserverede træk ved institutionerne, som er konstante over analyseperioden, men som påvirker børnenes udvikling. På denne baggrund undersøges, hvordan ændringer i normeringer og pædagogandele påvirker børnene i løbet af og i den afsluttende del af skoletiden.<sup>1</sup>

**... finder generelt små og ikke-signifikante effekter**

Analysen finder små og ikke-signifikante effekter af både normeringer og pædagogandele i institutionerne på børnenes skoleresultater. Effekten er undersøgt for ændringer i normeringer og pædagogandele i såvel vuggestuer som børnehaver.

**Resultat kan afspejle få børn pr. voksen i danske daginstitutioner**

Der er flere mulige årsager til, at analysen ikke kan påvise en effekt af normeringer på børnenes skoleresultater. Såfremt der i udgangspunktet er få børn pr. voksen, kan det trække i retning af, at der ikke vil være betydelige yderligere gevinster at opnå ad denne vej. En international sammenligning understøtter en sådan tolkning, da der generelt er betydeligt færre børn pr. voksen i de danske daginstitutioner end i de fleste andre lande. Det er også en mulighed, at der er en selvstændig effekt af normeringer, men at effekten modvirkes af senere indsatser, som ikke observeres. Analysen finder dog ikke tegn på, at forbedrede normeringer og pædagogandele har ført til et reduceret træk på kompenserende indsatser i løbet af skoletiden, men dette kan ikke udelukkes.

**Analysen undersøger kun marginale ændringer**

I analysen undersøges effekten af marginale ændringer i normeringer og pædagogandele omkring de eksisterende niveauer. At der ikke findes statistisk signifikante effekter af marginale ændringer giver ikke anledning til at konkludere, at kvaliteten i daginstitutionerne er uden

1) Effekten er undersøgt for resultater i de nationale tests i dansk i 4., 6. og 8. klasse og matematik i 6. klasse, eksamensresultater ved 9. klasses afgangseksamen i mundtlig og skriftlig dansk samt matematik og sandsynligheden for at modtage specialundervisning eller have kontakt med psykiatrien.

betydning for børnenes udvikling. Resultatet tyder alene på, at midlertidige forbedringer i normeringerne fra det nuværende niveau ikke er forbundet med positive effekter på børnenes skoleresultater.

**Potentiel effekt på øvrige human-kapitalparametre**

Det er naturligvis en mulighed, at normeringer og pædagogandele påvirker børnenes humankapital på andre parametre, end dem der er undersøgt i analysen. Eksempelvis kan man forestille sig, at børnenes trivsel eller indlæringsevne i andre dimensioner end de undersøgte er blevet påvirket af ændrede normeringer og pædagogandele. Hvis sådanne effekter skal gøre sig gældende, kræver det at trivsel er urelateret til de skoleresultater, analysen har fokus på.

**Nye indsatser bør implementeres, så der kan udarbejdes evalueringer af deres effektivitet**

For at øge vidensgrundlaget om årsagssammenhængen mellem en given indsats og børnenes udvikling anbefales det, at nye indsatser altid implementeres på en måde, der muliggør kvantitativ evaluering af indsatsen. Det kan eksempelvis gøres ved, at der foretages et pilotprojekt i mindre skala, hvor børnene via lodtrækning udvælges til at modtage indsatsen. Et sådan randomiseret kontrolleret forsøg vil gøre det muligt at identificere en eventuel effekt af indsatsen. For allerede vedtagne indsatser kan en gradvis implementering, hvor indsatsen gives til nogle børn før andre, give mulighed for at etablere en troværdig sammenligningsgruppe. Generelt anbefales, at muligheden for en troværdig evaluering af de kausale effekter indtænkes i implementeringen af enhver ny indsats.



