

RAPPORT

STORE FORSKELLE I KOMMUNERNES TILSYN MED DAGINSTITUTIONER



Udarbejdet af
Christian Andersen Mølby, projektassistent
Julie Karnøe Tranholm-Mikkelsen, seniorkonsulent
Jon Østergaard Eilenberg, seniorkonsulent

Februar 2026

Tænk tanken DEA
Fiolstræde 44
1171 København K
www.dea.nu

Indhold

Baggrund	4
Hovedkonklusioner	3
Implikationer	5
Tilsynspraksis	7
Den pædagogiske læreplan	9
Det pædagogiske læringsmiljø	13
Kommunale forskelle	16
Litteraturliste	24
Data og metode	21
Datagrundlag	21
Om validiteten af sprogverdier som udtryk for vurderet kvalitet	22

01

Baggrund

Baggrund

Børns trivsel, læring, udvikling og dannelse i de danske daginstitutioner hænger nøje sammen med kvaliteten. Der er i de senere år blevet foretaget to store nationale kvalitetsundersøgelser (EVA & VIVE, 2023, 2025), som begge påviser udfordringer med at sikre en ensartet og høj kvalitet. Disse og andre undersøgelser viser desuden, at forskellene i kvalitet kan findes på institutionsniveau eller endda stueniveau og altså ikke er koncentreret i bestemte kommuner eller institutionstyper (DEA, 2020, 2021a, 2024).

I det daglige ligger ansvaret for kvaliteten i daginstitutionerne hos de enkelte kommuner, og det tilbagevendende kommunale tilsyn er en central del af at vurdere og udvikle denne kvalitet. Efter et tilsyn udfærdiger den tilsynsførende en rapport, som samler op på konklusionerne. Om disse rapporter skriver EMU:

Formålet med tilsynsrapporterne er, at de både bidrager til åbenhed om kvaliteten og giver forældrene en mulighed for at se, hvordan kommunen vurderer den pædagogiske kvalitet i dagtilbuddet. Desuden skal tilsynsrapporterne indgå som data i den løbende kvalitetsudvikling af dagtilbuddene på en måde, som giver mening i den enkelte kommune. (EMU, 2025)

Som en del af aftalen om minimumsnormeringer fra 2020 kom der nye lovkrav til de kommunale tilsyn. Nogle af disse krav blev tilpasset som en del af aftalen om regelforenkling i 2024. Lovkravene omfatter i skrivende stund bl.a. et udgangspunkt i det fælles pædagogiske grundlag, sikring af uvildighed, inddragelse af relevante data, brug af observationer, opfølgende tiltag, orientering af forældrebestyrelser, vurdering af kvalitet samt offentliggørelse af rapporter. Disse krav trådte i kraft den 1. januar 2022 og skulle være fuldt implementeret senest den 1. maj 2022, hvorefter regelforenklingen trådte i kraft 1. januar 2025 (BUVM, 2020, 2024).

Hovedformålet med denne lovændring var at sikre større systematik og ensartethed i tilsynene, så kommunerne bedre kan vurdere og udvikle kvaliteten i deres dagtilbud. Samtidig har tidligere undersøgelser påpeget, at der fortsat er store forskelle i kommunernes tilsynspraksis, og dermed på hvordan de kommer frem til deres vurderinger af kvaliteten (DEA, 2023, 2025; EVA, 2015; FOA & Bureau 2000, 2020).

Derfor er det relevant at se på, hvordan de skærpede krav har påvirket tilsynet. Det gælder, både i forhold til hvilke elementer man fokuserer på, og i forhold til hvad man vurderer kvaliteten af disse elementer til at være. I denne analyse dykker vi ned i, hvordan brugen af en række udvalgte nøglebegreber i tilsynsrapporterne har ændret sig efter lovændringen. På den måde kan vi se, hvad kommunerne medregner (og ikke medregner) som kvalitetsmarkører, og hvordan de selv vurderer kvalitetsniveauet.

De konkrete nøglebegreber, som analysen dykker ned i, relaterer sig til de nye lovkrav om, at tilsynene bl.a. i højere grad skal tage udgangspunkt i den pædagogiske læreplan, benytte observationer samt på systematisk vis vurdere kvaliteten af de pædagogiske læringsmiljøer i institutionerne. Vi kigger på udviklingen for i alt 25 udvalgte nøglebegreber, som er opsummeret i tabel 1.

Tabel 1 // Udvalgte nøglebegreber

Kvalitetsform	Nøglebegreber
Tilsynspraksis	Observation Vurdering Kvalitet
Det fælles pædagogiske grundlag	Pædagogisk læringsmiljø Leg Læring Forældresamarbejde Sammenhænge Dannelse og børneperspektiv Børnefællesskaber Børn i udsatte positioner Børnesyn
Læreplanstemaerne	Kommunikation og sprog Kultur æstetik og fællesskab Krop, sanser og bevægelse Social udvikling Alsidig personlig udvikling Natur, udeliv og science
Det pædagogiske læringsmiljø (proceskvalitet)	Leg Rutineprægede situationer og aktiviteter Dialog (Forældre)samarbejde (Børne-/voksen)kontakt (Børne)fællesskab og inklusion Børneperspektiv, -involvering og -inddragelse Relation og interaktion Ledelse Refleksion og evaluering

Nøglebegreber for proceskvalitet er baseret delvist på EVA (2017). Søgestrengene for nøglebegreberne fremgår af bilagsmaterialet til denne analyse.

I analysen gennemgår vi først de nøglebegreber, der handler om tilsynspraksis. Det gør vi ved at undersøge, hvordan brugen af nøglebegreberne *observation*, *vurdering* og *kvalitet* har ændret sig. Dernæst kigger vi på udviklingen i brugen af nøglebegreber, der relaterer sig til det fælles *pædagogiske grundlag* og *læreplanstemaerne*, dvs. de elementer, der tilsammen udgør de pædagogiske læreplaner.

Herefter dykker vi ned i nøglebegreber, som knytter sig til tilsynsrapporternes vurdering af *det pædagogiske læringsmiljø* i institutionerne. Vi fokuserer især på ét aspekt af kvalitet, nemlig proceskvalitet, der omhandler bl.a. interaktioner og aktiviteter (såsom leg) i den pædagogiske hverdag. Der er to andre aspekter af kvalitet i pædagogiske læringsmiljøer, nemlig strukturel kvalitet (fx normeringer, fysiske rammer og personalets

uddannelsesbaggrund) og resultat kvalitet (fx børnenes opnåelse af sociale og faglige kompetencer) (EVA, 2017). Vi fokuserer her på proceskvalitet, da det er det kvalitetsaspekt, der fylder absolut mest i tilsynsrapporterne.

Analysen ligger direkte i forlængelse af Tænk tanken DEAs tidligere arbejde med tilsynsrapporter på daginstitutionsområdet. Her har vi bl.a. fundet, at tilsynsrapporters sprogbrug i forbindelse med indførelsen af nye tilsyns krav pr. 1. januar 2022 blev både længere og mere positive. Samtidig lader der dog til at være en vis diskrepans mellem det billede, kommunernes tilsyn tegner, og de generelle konklusioner fra de nationale kvalitetsundersøgelser (DEA, 2025).

Data og metode

Vores tilgang afspejler den, vi har benyttet tidligere (DEA, 2025). Nærværende analyse er baseret på kommunale gennemsnit, hvorfor vi som udgangspunkt udelader kommuner, hvorfra vi ikke har minimum ti tilsynsrapporter i begge indsamlingsperioder. I analysen af nøglebegreberne har vi derfor data for 47 kommuner, med hhv. 1.766 og 2.034 observationer fra første og anden dataindsamlingsperiode.

På tværs af disse rapporter har vi set på både hyppighed og de såkaldte *sprogværdier* for nøglebegreberne. Derved kan vi få indsigt i, hvordan det pædagogiske læringsmiljø bliver vurderet og beskrevet, og hvilke ændringer der har været over tid. I forhold til vores tidligere undersøgelser har vi dog opdateret algoritmen til at aflæse tekstindholdet i rapporterne. Det giver bedre kvalitet i aflæsningen af rapporterne, men betyder også, at datagrundlaget ikke er sammenligneligt en til en med vores tidligere arbejde.

Se også kapitlet "Data og metode" for en mere detaljeret beskrivelse.

Boks 1: Sprogværdi

Den *sprogværdi*, som vi i denne analyse bruger til at omsætte ord og sætninger til en talværdi, er baseret på en såkaldt sentiment analysis på baggrund af Danish Sentiment Lexicon fra Det Danske Sprog- og Litteraturselskab (DSL) og Center for Sprogteknologi på Københavns Universitet (DSL, 2024). Ved at sammenligne sprogværdier på tværs af tilsynsrapporter kan vi både følge overordnede tendenser og fokusere på udvalgte nøgleord, som fx "leg". Det er sidstnævnte brug af sprogværdi, der ligger til grund for denne undersøgelse.

Man skal dog være varsom med at sammenligne sprogværdier på tværs af kommuner, eftersom kommunerne ofte bruger forskellige tilsynskoncepter. Disse forskelle i tilsynskoncepter kan have betydning for, hvordan og hvor ofte nøgleord optræder.

Det betyder, at mens vi godt kan sammenligne sprogværdier for nøgleord på tværs af hele datasættet, kan vi ikke uden videre sammenligne sprogværdier mellem kommuner. Vi kan dog godt sammenligne *udviklingen* i sprogværdi mellem kommuner, fx om beskrivelser af nøgleordet "leg" går i positiv eller negativ retning.

02

Hovedkonklusioner

Hovedkonklusioner

- Hvad angår tilsynspraksis, er der i tilsynsrapporterne stigende forekomst af nøglebegreber, som fx *kvalitet*, *observation*, *vurdering*, der alle indgår i de skærpede tilsynskrav. Samtidig er der dog meget store forskelle på rapporternes indhold og struktur, hvilket vanskeliggør direkte sammenligninger af både tilsynspraksis og vurderinger.
- Tilsynsrapporterne henviser i stigende grad til *den pædagogiske læreplan*. Fra læreplanen er det dog især de ni punkter fra det fælles pædagogiske grundlag, der bliver omtalt, mens de seks læreplanstemaer fylder væsentligt mindre. Det tyder på, at man i tilsynet arbejder ud fra en kvalitetsforståelse, der tager afsæt i de generelle værdier fra grundlaget, hvilket er i overensstemmelse med formuleringerne i loven om minimumsnormeringer.
- De to punkter fra det fælles pædagogiske grundlag, der fylder mindst, er *børn i udsatte positioner* samt *børnesyn*, som kun bliver nævnt i hhv. 48 pct. og 21 pct. af tilsynsrapporterne efter lovændringen. Selvom der for begge punkter er tale om en stigning fra før lovændringen, peger det på, at der stadig er nogle af de ni punkter fra det fælles pædagogiske grundlag, der fremgår mere direkte i rapporter end andre.
- I vurderingerne af det pædagogiske læringsmiljø refererer tilsynsrapporterne ofte til en kvalitetsforståelse, der knytter an til *proceskvalitet* (fx interaktioner og aktiviteter). Det betyder, at nøglebegreber såsom *leg* samt *relationer og interaktioner* fylder meget, ligesom de generelt beskrives i positive vendinger. Derimod fylder nøglebegreber, der knytter an til *strukturel kvalitet* (fx normeringer, fysiske rammer og personalets uddannelsesbaggrund) eller *resultatkvalitet* (fx børnenes opnåelse af sociale og faglige kompetencer), meget lidt i tilsynsrapporterne.
- De overordnede tendenser i forhold til både hyppigheden af nøglebegreber og måden, hvorpå de omtales, dækker over relativt store kommunale forskelle. Det gælder fx for nøglebegreberne *leg* samt *relationer og interaktioner*. Disse kommunale forskelle kan være et udtryk for både reelle kvalitetsforskelle mellem kommunerne og forskelle i måden, hvorpå tilsynsrapporterne bliver skrevet.

03

Implikationen

Implikationer

Alt i alt lader lovændringen og de skærpede tilsynskrav til at have haft en effekt på tilsynspraksis og -kvalitetsvurdering i kommunerne. Hvis vi skal sikre løbende kvalitetsudvikling på dagtilbudsområdet, er der dog nogle opmærksomhedspunkter, der er værd at holde øje med.

For det første betyder kommunernes vidt forskellige formater for tilsynsrapporter, at både kommuner og dagtilbuddene selv har forskellige forudsætninger for at arbejde med kvalitet. Desuden kan det være vanskeligt for udenforstående, som eksempelvis forældre, at aflæse og sammenligne kvalitetsvurderinger, både inden for de enkelte kommuner og imellem kommuner. Intentionen med de skærpede tilsynskrav har bl.a. været at sikre større systematik og ensartethed, men selvom der er sket forbedringer, er der stadig nogen vej, før den ambition kan siges at være nået. Desuden bliver systematik og ensartethed i de kommunale kvalitetsvurderinger kun vigtigere i lyset af, at EVA nedlægges i 2026, og det endnu er uklart, hvordan de nationale kvalitetsundersøgelser præcis skal videreføres.

For det andet betyder tilsynets fokus på interaktioner og aktiviteter, at information om fx normeringer og personalets uddannelsesbaggrund kun sjældent indgår i rapporterne. Det er formentlig et mindre problem for de læsere af rapporterne, der sidder i kommunale forvaltninger og har adgang til disse data ad andre veje. Men for de forældre og andre læsere, der ikke har denne adgang, betyder det, at de kommer til at sidde med et ufuldstændigt informationsgrundlag.

For det tredje ved vi fra tidligere undersøgelser, at dagtilbud kan have afgørende betydning for børn i udsatte positioner (DEA, 2021b; EVA, 2017, 2022), og Ifølge EVA og VIVEs nationale kvalitetsundersøgelse har ni ud af ti daginstitutioner et kvalitetsniveau, hvor de "ikke kan forventes at gøre en positiv forskel for børn i udsatte positioner" (EVA & VIVE, 2023, 2025). Dertil kommer, at kommuner og institutioner på tværs af landet oplever, at det er et stort og et voksende problem, at der er flere børn, der i kortere eller længere perioder befinder sig i udsatte positioner, og at det er svært at give dem den tilstrækkelige støtte inden for de nuværende rammer (DEA, 2024). Set i det lys kunne man overveje, om systematisk arbejde med børn i udsatte positioner kunne gøres til et selvstændigt og tydeligt parameter, når man opsummerer kvalitetsvurderinger af daginstitutioner i tilsynsrapporterne.

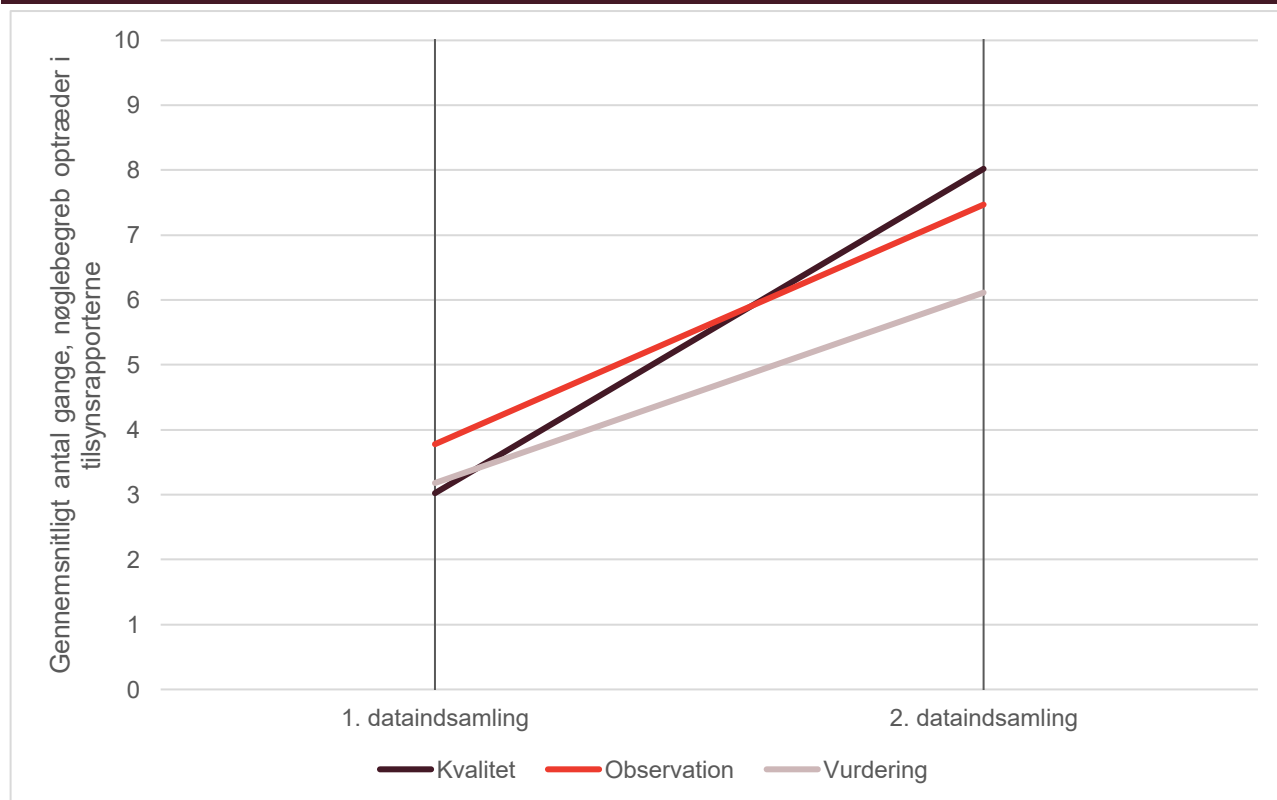
04

Tilsynspraksis

Tilsynspraksis

Nøglebegreberne *kvalitet*, *observation* og *vurdering* optræder langt hyppigere i en gennemsnitlig tilsynsrapport efter skærpelsen af dagtilbudsloven sammenlignet med før på tværs af de 47 kommuner vi har nok tilsynsrapporter fra, jf. figur 1. Begrebet *kvalitet* er særligt steget, så det nu optræder otte gange i snit i tilsynsrapporterne mod omkring tre gange før skærpelsen.

Figur 1 // Brugen af nøglebegreber om tilsynspraksis, der afspejler ændringen i dagtilbudsloven



Kilde: egne beregninger på baggrund af indsamlede tilsynsrapporter i perioderne 2018 til 30.4.2022 og 1.5.2022 til 2024

Anm.: n = 47 kommuner. Der indgår 1.766 og 2.034 tilsynsrapporter fra hhv. første og anden dataindsamling. Rapporter med en gennemsnitlig sprogverdi på over 7 er fjernet her, ligeså er rapporter med en længde på over 500 sætninger. Kommuner med færre end ti observationer er også fjernet. Stigningen er signifikant på et 5-pct.-signifikansniveau for alle fire nøglebegreber.

Disse tre nøglebegreber er centrale i den lovændring, der ligger bag de skærpede krav til tilsyn. Loven lægger vægt på netop observation som metode og nødvendigheden af en systematisk vurdering af kvalitet (BUVM, 2020). At dømme ud fra rapportensnes formuleringer kunne det dermed tyde på, at lovændringen har haft den ønskede effekt med hensyn til systematik og ensartethed i tilsynet.

Dette tyder igen på, at det er muligt inden for relativt kort tid at ændre centrale elementer i den kommunale tilsynspraksis på dagtilbudsområdet. Samtidig kræver det dog yderligere undersøgelser over længere tid at komme nærmere, om ændringerne i tilsynspraksis også kan påvirke den konkrete pædagogiske praksis.

05

Den pædagogiske læreplan

Den pædagogiske læreplan

Ifølge de skærpede lovkrav skal tilsynene vurdere, om den enkelte daginstitution lever op til det fælles pædagogiske grundlag i den styrkede pædagogiske læreplan (BUVM, 2020; DEA, 2025). Den styrkede pædagogiske læreplan består af to overordnede dele, nemlig de ni punkter i det fælles pædagogiske grundlag og de seks læreplanstemaer (Børne- og Socialministeriet, 2018).

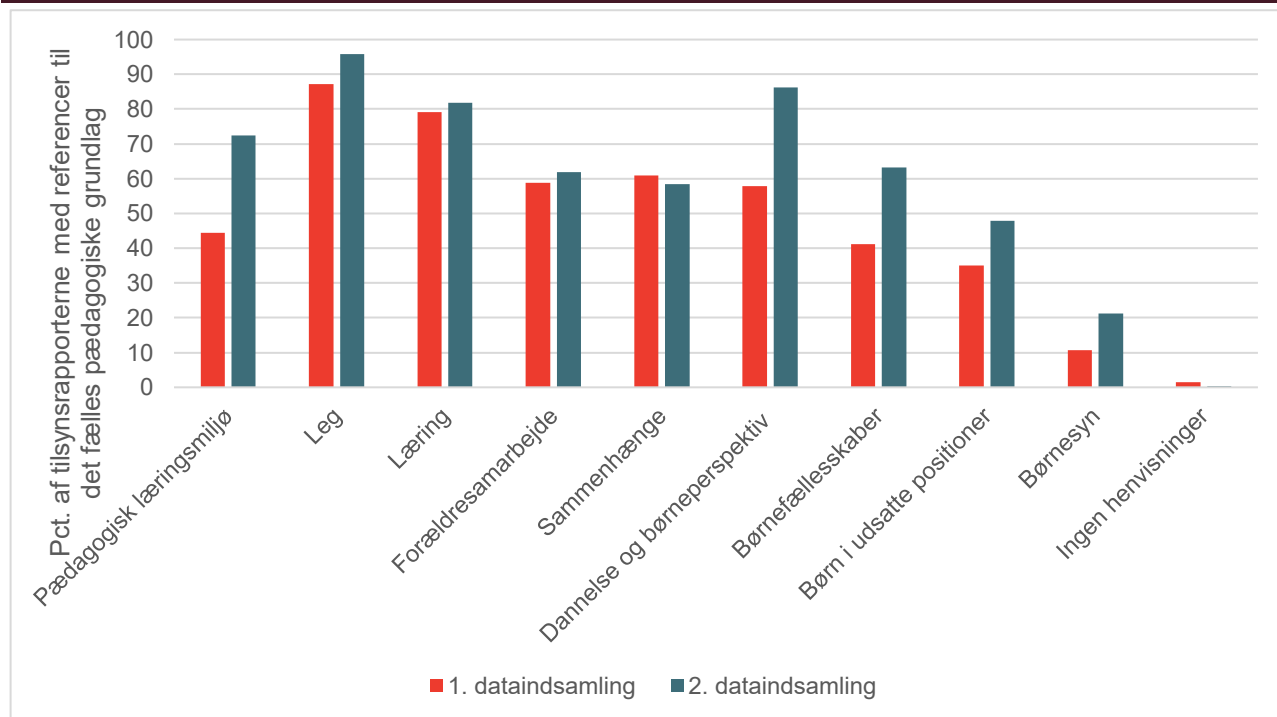
I dag er der en større andel af tilsynsrapporterne, der refererer til det fælles pædagogiske grundlag, sammenlignet med tidligere, jf. figur 2. Især punkterne *pædagogisk læringsmiljø* samt *dannelse og børneperspektiv* har set en kraftig stigning på over 25 procentpoint. Punkterne *leg, læring, forældresamarbejde, sammenhænge, børnefællesskaber, børn i udsatte positioner* samt *børnesyn* har set mere moderate stigninger, mens *sammenhænge* er faldet en smule. Efter lovændringen er der næsten ingen tilsynsrapporter, der slet ikke nævner nogen punkter fra det fælles pædagogiske grundlag.

Tilsammen har ændringerne bevirket, at syv ud af de ni punkter i det fælles pædagogiske grundlag nu bliver nævnt i over halvdelen af tilsynsrapporterne. Især punkterne *leg, dannelse og børneperspektiv*, samt *læring* optræder ofte i rapporter. De to punkter, der til gengæld ikke optræder så meget, er *børn i udsatte positioner* og *børnesyn*.

Noget tyder på, at *børnesyn* bliver behandlet indirekte i tilsynsrapporterne (fx i beskrivelser af *relationer og interaktioner*), uden at de tilsynsførende har behøvet at nævne det direkte. Hvad angår punktet *børn i udsatte positioner* er vanskeligere at pege på en oplagt årsag til, at det kun nævnes i knap halvdelen af tilsynsrapporterne (en stigning fra omkring en tredjedel).

EVA og VIVEs nationale kvalitetsundersøgelse af daginstitutioner finder, at kvaliteten i næsten ni ud af ti daginstitutioner ikke kan forventes at gøre en positiv forskel for børn i udsatte positioner (EVA & VIVE, 2023, 2025). Sammenholder man fundene fra EVA og VIVE med nærværende undersøgelse, kan det give anledning til bekymring, at kun halvdelen af tilsynene refererer til *børn i udsatte positioner*, når det er et opmærksomhedspunkt i de nationale kvalitetsundersøgelser.

Figur 2 // Henvisninger til det fælles pædagogiske grundlag i alle tilsynsrapporterne

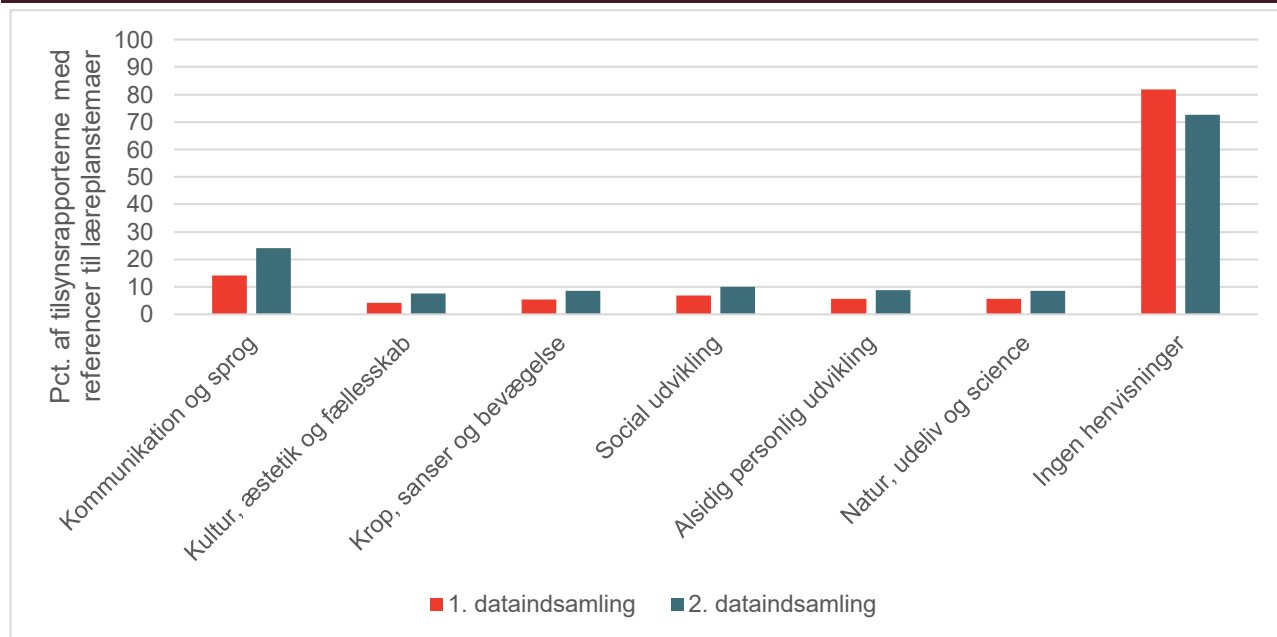


Kilde: egne beregninger på baggrund af indsamlede tilsynsrapporter i perioderne 2018 til 30.4.2022 og 1.5.2022 til 2024

Anm.: Baseret på n=2.186 og n=2.906 tilsynsrapporter i hhv. første og anden dataindsamlingsperiode. De søgestrengte, der ligger til grund for frekvensudregningen, fremgår af bilag 8. En tilsvarende figur på baggrund af 1. dataindsamling fremgår af DEA 2023a. Tallene i ovenstående figur kan dog ikke sammenlignes 1:1 med dem i DEA 2023a, grundet forskelle i søgestrengte.

Tilsynsrapporterne indeholder efter lovændringen også i højere grad referencer til de forskellige læreplanstemaer, jf. figur 3. Læreplanstemaerne bliver dog nævnt i betydeligt lavere grad end punkterne fra det fælles pædagogiske grundlag. Det læreplanstema, der refereres mest til, er *kommunikation og sprog*, og det sker blot i omkring en fjerdedel af rapporterne. Alle andre temaer nævnes i maksimalt en tiendedel af rapporterne. Samtidig er andelen af tilsynsrapporter, der ikke indeholder henvisning til nogen læreplanstemaer, efter lovændringen faldet fra 82 pct. til 73 pct.

Figur 3 // Henvisninger til læreplanstemaer i tilsynsrapporterne



Kilde: egne beregninger på baggrund af indsamlede tilsynsrapporter i perioderne 2018 til 30.4.2022 og 1.5.2022 til 2024

Anm.: Baseret på n = 2.186 og n = 2.906 tilsynsrapporter i hhv. første og anden dataindsamlingsperiode. De søgestreng, der ligger til grund for frekvensudregningen, fremgår af bilagsmaterialet til denne analyse.

Samlet set fylder den ene del af den pædagogiske læreplan – det fælles pædagogiske grundlag – væsentligt mere i tilsynsrapporterne end den anden del – læreplanstemaerne. Det stemmer overens med ordlyden i loven om minimumsnormeringer, der udlægger rammerne for det styrkede tilsyn.

§ 5 a. Tilsyn med det pædagogiske indhold i dagtilbud omfattet af § 5, stk. 1, skal føres med udgangspunkt i det pædagogiske grundlag i den pædagogiske læreplan, jf. § 8, stk. 2.
(Orientering om ændring af dagtilbudsloven, 2022)

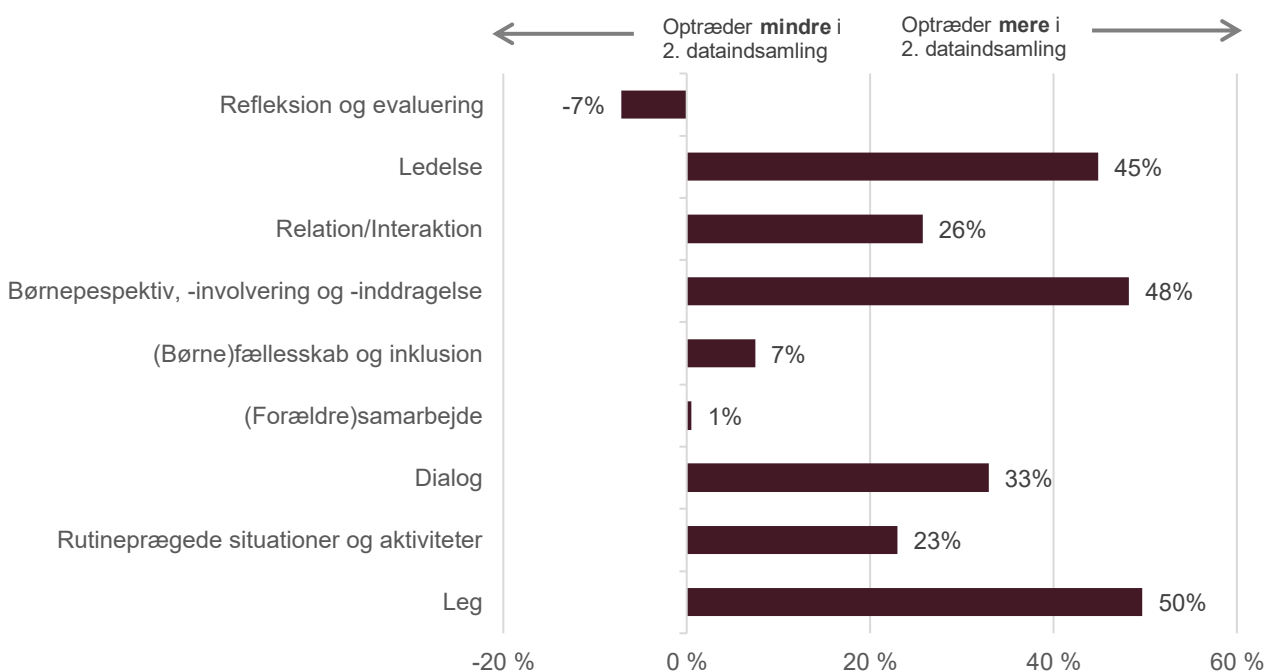
06

Det pædagogiske læringsmiljø

Det pædagogiske læringsmiljø

De to nøglebegreber *leg* samt *rutineprægede situationer og aktiviteter* optræder cirka dobbelt så ofte i tilsynsrapporterne som de øvrige nøglebegreber, jf. figur 4. For begge disse nøglebegreber er hyppigheden også kraftigt stigende, hvor fx *leg* går fra at optræde ti gange i en gennemsnitlig rapport før lovændringen til at optræde 15 gange efter lovændringen. Når netop disse to nøglebegreber stikker ud i forhold til både samlet hyppighed og stigning, kan det tyde på et særligt fokus på netop disse faktorer i tilsynet. På den måde kommer vurderingen af kvaliteten i høj grad til at handle om legen og hverdagen i institutionerne.

Figur 4 // Procentvis ændring i gennemsnitlig hyppighed for hvert nøglebegreb på tværs af alle dokumenter i hver dataindsamling



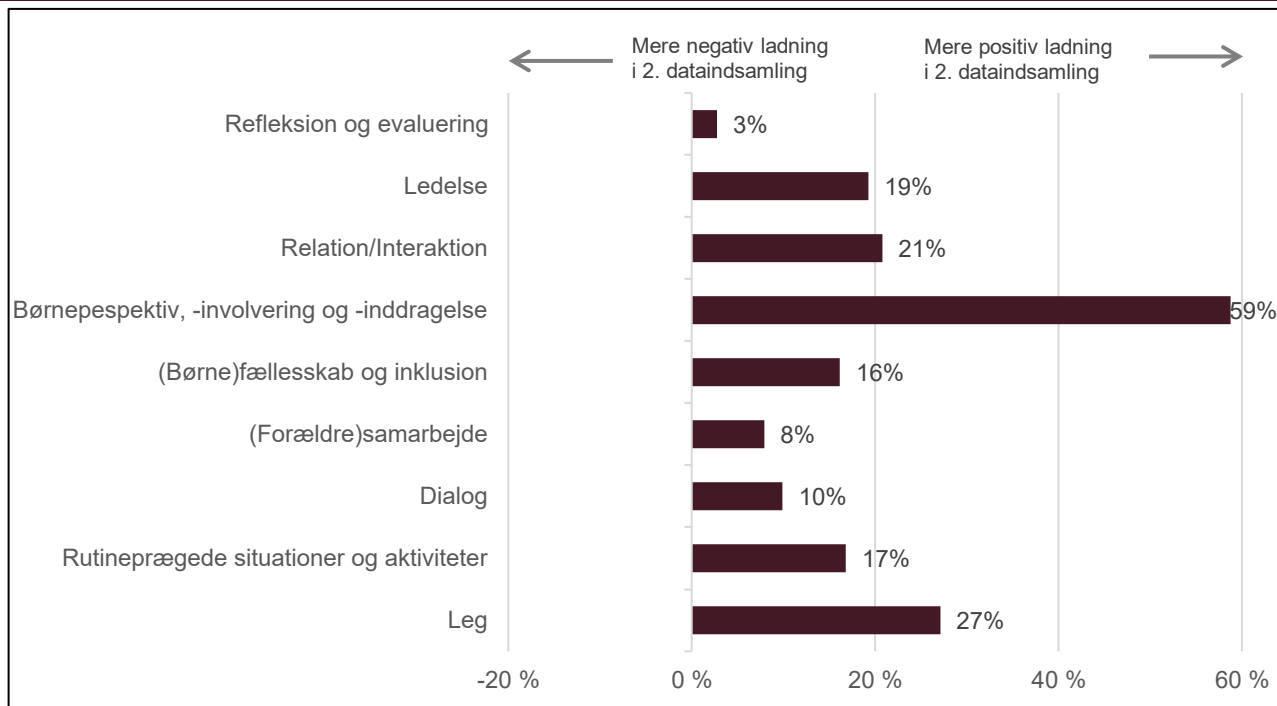
Kilde: egne beregninger på baggrund af indsamlede tilsynsrapporter i perioderne 2018 til 30.4.2022 og 1.5.2022 til 2024

Anm.: Baseret på n = 2.186 og n = 2.906 tilsynsrapporter i hhv. første og anden dataindsamlingsperiode. De søgestrengte, der ligger til grund for frekvensudregningen, fremgår af bilag 7.

En ting er, hvor ofte et nøglebegreb optræder. Noget andet er den værdi – positiv eller negativ – der knytter sig til brugen af nøglebegrebet. Det har vi i denne undersøgelse set på via den såkaldte "sprog værdi" (for en uddybende forklaring, se boks 1 eller bilagsmaterialet til denne analyse).

Alle nøglebegreber bliver således beskrevet signifikant mere positivt i de nye rapporter end i de gamle, jf. figur 5. Nøglebegreberne *børneperspektiv*, *-involvering og -inddragelse*, *samarbejde* samt *ledelse* bliver generelt beskrevet relativt mere kritisk i tilsynsrapporterne sammenlignet med de øvrige nøglebegreber. Modsat bliver der anvendt en relativt mere positiv sprogbrug i forbindelse med nøglebegreberne *relation/interaktion*, *leg* samt *(børne)fællesskab og inklusion*. Stigningen i sprog værdien for nøglebegrebet *børneperspektiv, -involvering og -inddragelse* er mærkbart større end udviklingen i den gennemsnitlige sprog værdi.

Figur 5 // Procentvis ændring i gennemsnitlig sprogverdi for hvert nøglebegreb på tværs af alle dokumenter i hver dataindsamling



Kilde: egne beregninger på baggrund af indsamlede tilsynsrapporter i perioderne 2018 til 30.4.2022 og 1.5.2022 til 2024

Anm.: Baseret på n = 2.186 og n = 2.906 tilsynsrapporter i hhv. første og anden dataindsamlingsperiode. De søgestreng, der ligger til grund for frekvensudregningen, fremgår af bilag 7.

Denne udvikling, hvor *ledelse* bliver beskrevet relativt mindre positivt end fx *leg* og *relation/interaktion*, kan skyldes flere forhold. Det kan afspejle, at lederens arbejde ikke bliver vurderet til at være på samme niveau som det pædagogiske personales arbejde. Men det kan også skyldes, at de tilsynsførende, bevidst eller ubevidst, bruger et mere neutralt sprog, når de i tilsynsrapporterne omtaler lederens arbejde sammenlignet med fx det pædagogiske personales arbejde.

Når *børneperspektiv*, *-involvering* og *-inddragelse* både fylder mere og bliver vurderet mere positivt, kan det hænge sammen med en generel opmærksomhed på netop disse elementer i tiden omkring lovændringen i forhold til tilsyn. Fx har debatten om barnets lov¹ affødt en række overvejelser over, hvordan man som fagperson bedst inddrager børn og tager deres perspektiv i betragtning.

¹ <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2023/721>.

07

Kommunale forskelle

Kommunale forskelle

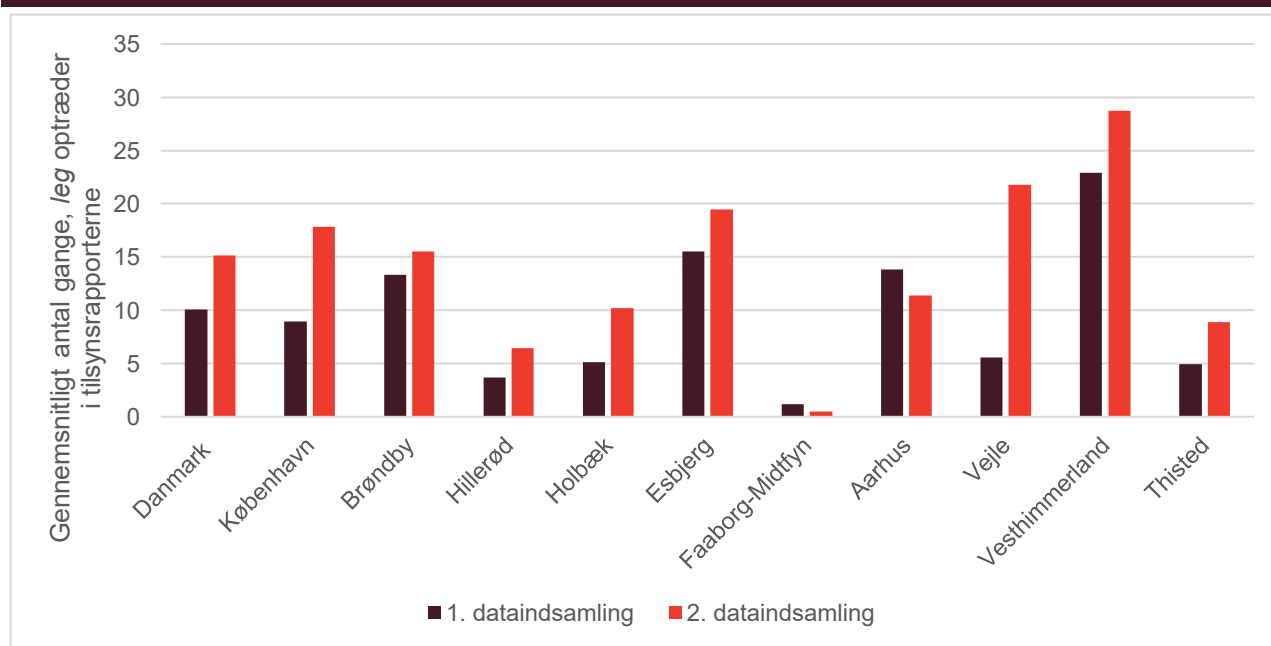
I en tidligere rapport (DEA, 2025) finder vi, at indholdet i tilsynsrapporter kan være svært at sammenligne på tværs af kommuner, fordi der i vid udstrækning bruges forskellige tilsynskoncepter. Disse forskelle i tilsynskoncepter har også betydning for, hvordan og hvor ofte nøglebegreber optræder. Det betyder, at vi ikke direkte kan sammenligne de absolutte niveauer for hverken hyppighed eller sprogværdi for et begreb for én kommune med en anden, men alene sammenligne *udviklingen* i brugen af nøglebegreberne *inden for* den enkelte kommune.

I dette afsnit dykker vi yderligere ned i udviklingen for de to nøglebegreber *leg* og *relation/interaktion*, både på tværs af landet og i udvalgte kommuner. Dette gør vi for at undersøge, hvorvidt den udvikling, vi ser, er udtryk for en overordnet tendens, der gør sig gældende på tværs af forskelligartede kommuner. Netop disse to nøglebegreber er valgt, fordi det er kvalitetsmarkører, som står centralt i kvalitetsundersøgelser på området (EVA & VIVE, 2023, 2025).

Nøglebegrebet *leg* er en af de hyppigst anvendte markører for kvalitet i tilsynsrapporterne på tværs af kommunerne (se figur 4). Det er samtidig et nøglebegreb, der efter lovændringen optræder endnu oftere i kommunernes tilsynsrapporter end før. Faktisk ser vi, at *leg* i 38 ud af 47 kommuner optræder hyppigere efter lovændringen end før.

Figur 6 viser udviklingen i brugen af begrebet *leg*, både nationalt og for ti udvalgte kommuner, der varierer i forhold til geografi, socioøkonomi og indbyggertal. I langt hovedparten af kommunerne stiger brugen af nøglebegrebet fra før lovændringen til efter. Dog er graden af stigningen vidt forskellig fra kommune til kommune. I nogle kommuner, fx Vejle Kommune, ser vi, at *leg* optræder markant oftere i rapporterne efter lovændringen, mens brugen af begrebet i andre kommuner, fx Brøndby Kommune, kun er steget en smule.

Figur 6 // Hyppighed af *leg* i udvalgte kommuner

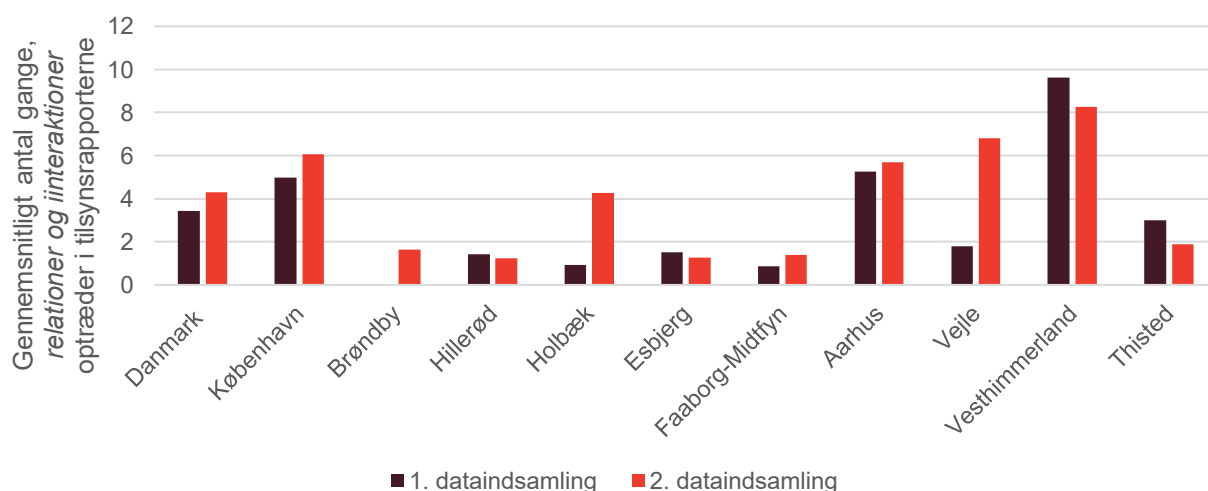


Kilde: egne beregninger på baggrund af indsamlede tilsynsrapporter i perioderne 2018 til 30.4.2022 og 1.5.2022 til 2024

Anm.: Rapporter med en gennemsnitlig sprogværdi på over 7 er fjernet her, ligeså er rapporter med en længde på over 500 sætninger.

På samme måde optræder nøglebegrebet *relation og interaktion* forskelligt i kommunernes tilsynsrapporter, og der er ligeledes store forskelle i udviklingen af brugen af begrebet før og efter lovændringen, jf. figur 7. Brugen af begrebet stiger i gennemsnit på tværs af kommunerne, men i nogle kommuner, fx Holbæk Kommune og Vejle Kommune, stiger hyppigheden markant, mens det i andre kommuner, fx Aarhus Kommune og Thisted Kommune, enten er mere konstant eller falder.

Figur 7 // Hyppighed for *Relation/Interaktion* i udvalgte kommuner



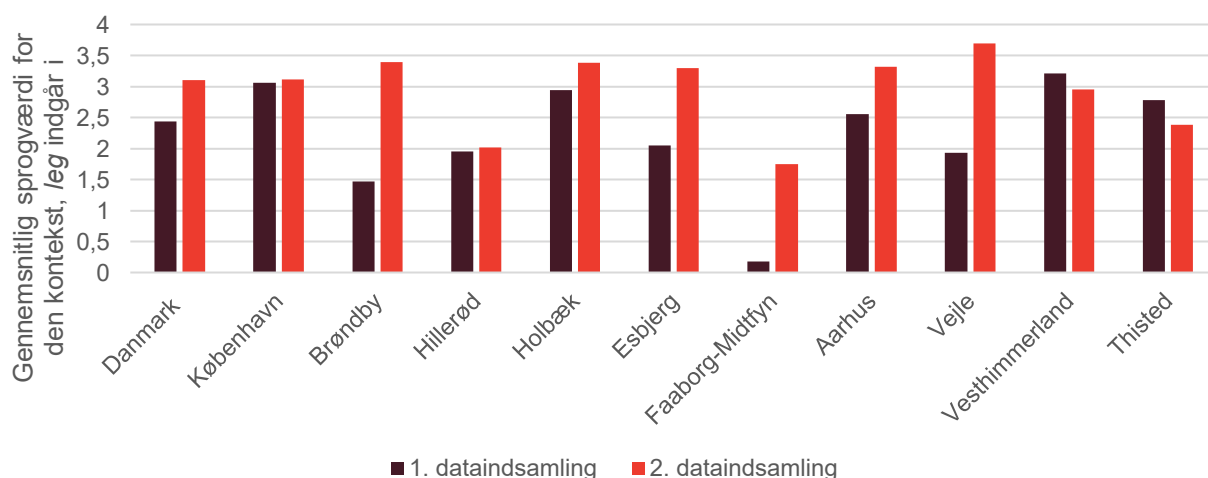
Kilde: egne beregninger på baggrund af indsamlede tilsynsrapporter i perioderne 2018 til 30.4.2022 og 1.5.2022 til 2024

Anm.: Rapporter med en gennemsnitlig sprogværdi på over 7 er fjernet her, ligeså er rapporter med en længde på over 500 sætninger.

Alt i alt lader stigningen i brugen af nøglebegreberne *leg* samt *relationer og interaktioner* i tilsynsrapporterne altså til at dække over en relativt bred tendens på tværs af kommunerne. Det kunne godt tyde på, at begge nøglebegreber generelt er blevet et større fokusområde i kommunernes kvalitetsarbejde i daginstitutionerne.

Der er dog relativt stor forskel på, hvordan den gennemsnitlige sprogværdi ændrer sig i de forskellige kommuner, jf. figur 8. I nogle kommuner stiger den meget, fx Brøndby Kommune og Faaborg-Midtfyn Kommune, mens den er mere konstant i andre (fx Københavns Kommune) og falder lidt i nogle (fx Thisted Kommune).

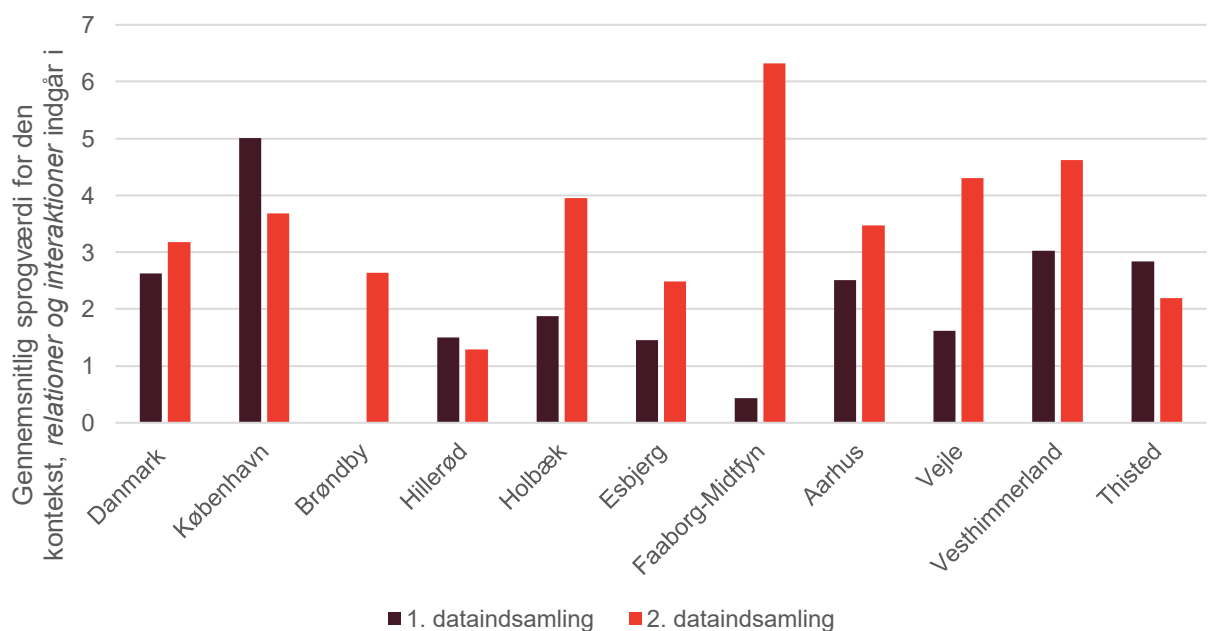
Figur 8 // Sprog værdi for *leg* i udvalgte kommuner



Kilde: egne beregninger på baggrund af indsamlede tilsynsrapporter i perioderne 2018 til 30.4.2022 og 1.5.2022 til 2024
 Anm.: Rapporter med en gennemsnitlig sprog værdi på over 7 er fjernet her, ligeså er rapporter med en længde på over 500 sætninger.

På samme måde viser figur 9, hvordan den generelle beskedne stigning i sprog værdi for nøglebegrebet *relationer og interaktioner* lader til at dække over større kommunale forskelle. Hvor nogle kommuner, såsom Hillerød Kommune, Aarhus Kommune og Thisted Kommune oplever relativt små ændringer i sprog værdi, er ændringerne i fx Brøndby Kommune og Faaborg-Midtfyn Kommune markante.

Figur 9 // Sprog værdi for *relation/interaktion* på tværs af kommuner



Kilde: egne beregninger på baggrund af indsamlede tilsynsrapporter i perioderne 2018 til 30.4.2022 og 1.5.2022 til 2024

Anm.: n = 47 kommuner. Der indgår 1.766 og 2.034 tilsynsrapporter fra hhv. første og anden dataindsamling. Rapporter med en gennemsnitlig sprogværdi på over 7 er fjernet her, ligeså er rapporter med en længde på over 500 sætninger. Kommuner med færre end ti observationer er også fjernet.

Når ændringerne i sprogverdier for *leg* samt *relationer og interaktioner* er så forskellige, som de er, kunne det tyde på, at den generelle tendens på nationalt plan er et gennemsnit af nogle forholdsvis uensartede kommunale tendenser. Dette kan så igen skyldes et lokalt fokus på bestemte udviklingsområder i den pædagogiske dagligdag, men det kan også være et udtryk for, at nogle kommuner har ændret tilsynspraksis i forbindelse med lovændringen, mens andre kommuner har bibeholdt deres tilsynsformat.

I det videre arbejde med kvalitetsudvikling i daginstitutioner er netop sondringen mellem reel og beskrevet kvalitet central. Hvis fx den markant forbedrede vurdering af *relationer og interaktioner* i Faaborg-Midtfyn Kommune er et resultat af en målrettet og vellykket indsats, kan der være vigtige læringer at hente. Men hvis det i stedet er et resultat af en ændret tilsynspraksis, kan der sidde en række beslutningstagere, forældre og andre med et misvisende indtryk af, hvilken retning kvaliteten bevæger sig i.

08

Metode

Data og metode

Datagrundlag

Datagrundlaget er i store træk det samme som i vores tidligere undersøgelse af tilsyn (DEA, 2025). Foruden nedenstående gennemgang af data og metode henviser vi derfor til denne forudgående rapport.

Daginstitutioner i alle landets kommuner er identificeret via STIL's dagtilbudsregister. På baggrund af institutionens navn og placering har vi søgt efter offentligt tilgængelige tilsynsrapporter på kommunens og daginstitutionens hjemmeside. Det er gjort i forbindelse med første indsamlingsrunde før lovændringen (DEA, 2023) og igen i anden runde efter lovændringen (DEA, 2025). De to dataindsamlingsprocesser har resulteret i hhv. et første og et andet datasæt med tilsynsrapporter, der dækker perioderne 2018 til 30.04.2022 og 1.5.2022 til 2024. For det seneste datasæt er institutionstype fra dagtilbudsregistret desuden koblet til tilsynsrapporter for den pågældende institution. Vi kan følge udviklingen i tilsynsrapporterne for en institution over tid ved at sammenholde rapporterne i andet datasæt med rapporterne i første datasæt.

I begge datasæt har vi undladt at bruge tilsynsrapporter med flere end 500 sætninger, da de ikke er repræsentative for det samlede datasæt. Det skyldes, at nogle kommuner offentliggør tilsynsrapporter på fx klynge-niveau, hvilket ikke harmonerer med vores design, hvor vi fokuserer på udviklingen i de enkelte institutioner. Derudover udelader vi rapporter med ekstreme sprogverdier, dvs. en gennemsnitlig sprogverdi på over 7 eller under 0. Dette er for ikke at overrepræsentere det fåtal af rapporter, der ikke deler form eller sprogbrug med flertallet af rapporterne. Det drejer sig om 65 og 19 tilsynsrapporter i hhv. første og anden dataindsamling.

Metode

I denne analyse benytter vi os af både hyppighed og sprogverdi for de udvalgte nøglebegreber. Mens hyppighed giver sig selv, er sprogverdiene baseret på en såkaldt *sentiment analysis* på baggrund af Danish Sentiment Lexicon (DSL) fra Det Danske Sprog- og Litteraturselskab og Center for Sprogteknologi på Københavns Universitet (DSL, 2024). Her matcher vi ord for ord leksikonets 14.000 ord, der alle er tildelt en score i spændet $[-5; 5]$, med tekstindholdet i tilsynsrapporterne. Scoren aggregerer vi over hele sætninger, og vi definerer sprogverdien som den gennemsnitlige score over antallet af sætninger i en given rapport. Sprogverdien er dermed kontinuert defineret i rummet $]-\infty; \infty[$

DSL fanger ikke den begrebssammenhæng, ordene indgår i, og styrkemarkører såsom "meget" eller "virkelig" tildeles ikke en vægt. Implikationerne af dette på scorene forventes at være neutrale, da effekten er den samme for både positive og negative ord. Ord uden ladning tildeles scoren 0. Metoden forudsætter, at vi kan ekstrahere tekst fra rapporterne. Rapporter offentliggjort som fx scan udgår derfor, og fx diagrammer eller tabeller indgår kun i sprogverdien i det omfang, vi kan aflæse og score deres tekstindhold.

For at kvantificere ladningen af sprogbrugen i den kontekst, et nøglebegreb indgår i, identificerer vi først nøglebegrebets placering i teksten, hvorefter vi udregner sprogverdien for den forudgående sætning, sætningen der indeholder nøglebegrebet, og de tre efterfølgende sætninger. Sprogverdien for konteksten er defineret som gennemsnittet over de sætninger: $\bar{x}_{\text{nøglebegreb}} = (x_{-1} + x_0 + x_{+1} + x_{+2} + x_{+3})/5$. Den gennemsnitlige værdi for alle kontekster, som nøglebegrebet optræder i, resulterer i den endelige sprogverdi for nøglebegrebet i rapporten. Optræder nøglebegrebet fx i to på hinanden følgende sætninger, kan sprogverdien for en sætning indgå i flere kontekster.

For nøglebegreberne præsenteret i tabel 1 i nærværende notat finder vi nøglebegreber i teksten på baggrund af fuldformerne, som de fremgår af bilagsmaterialet til notatet. Her skal begreberne fremstå i deres helhed og isolerede. For henvisningerne til læreplanstemaerne og til det fælles pædagogiske grundlag kan henvisningen bestå af flere ord, og vi anvender derfor relevante kombinationer af fuldformer for de ord, der indgår i henvisningen. Vi accepterer ikke delvis matching, så fx "kommunikation og sprog" i den styrkede pædagogiske læreplan opfanges kun, når "kommunikation" og "sprog" optræder sammen, jf. bilagsmaterialet.

Vi anvender en opdateret metode til at ekstrahere tekst fra tilsynsrapporterne i forhold til den tidligere undersøgelse (DEA, 2025). Det betyder, at sprogverdierne og rapportlængderne i dette notat er mere præcise, og at parameterestimerer og gennemsnit ikke er direkte sammenlignelige med de tidligere resultater.

Vi kobler rapportlængde angivet som antal sætninger samt sprogværdien for en institution med Danmarks Statistik. Antallet af institutioner og individer i registrene, vi kan koble til tilsynsrapporterne, afhænger af de specifikke registre, og vi angiver antallet løbende sammen med resultaterne.

For at estimere sammenhænge anvender vi en *fixed-effects*-regressionsmodel (FE), der korrigerer for fx kommuneeffekter og institutionstype. Det betyder, at når vi estimerer effekten af fx ejerform, så har vi taget højde for forskelle mellem kommunerne eller for at fx vuggestuerapporter i gennemsnit er længere end rapporter fra børnehaver. En version af modellen for sprogværdi er opstillet nedenfor:

$$y_{\text{sprogværdi},M=i} = \beta_0 + \beta_1 x_{M=i} + \gamma Z + \varepsilon$$

Her er β_1 parameterestimatet for fx ejerform, når ejerform er indeholdt i $x_{M=i}$ fra dataindsamling $i \in \{1,2\}$. Vi absorberer den del af forskellen, som er forklaret af kommune- og institutionstypeskille i γZ .

Forskelle i parameterestimerer viser vi som udvikling i *predictive margins*. Det indebærer, at vi, efter at have estimeret parametrene i en model som ovenstående, udregner den forventede værdi, $\hat{y}_{\text{sprogværdi},M=i}$ for fx forskellige ejerformer. Forskellen mellem de to afspejler den forventede forskel, efter at vi har korrigeret for effekterne ovenfor. Vi rapporterer forskellen som procentvis ændring.

Om validiteten af sprogverdier som udtryk for vurderet kvalitet

Vi har i data- og metodebilaget til den tidligere undersøgelse (DEA, 2025) udlagt sammenhænge mellem sprogverdier og vurderet kvalitet for tilsynsrapporter i sin helhed. Det underbygger, at sprogværdien afspejler den vurderede kvalitet, en rapport beskriver. Vi har ikke mulighed for specifikt at bevise, at sprogverdier for den kontekst, et nøglebegreb indgår i, faktisk afspejler den kvalitetsvurdering, konteksten beskriver, men udleder, at når sprogværdien kan afspejle den vurderede kvalitet på rapportniveau, så kan den også på sætningsniveau – dog med mere støj.

Vi har ved gennemlæsning af en række tilsynsrapporter fra forskellige kommuner fra begge dataindsamlinger fundet, at den kontekst, der relaterer sig til et nøglebegreb, typisk indeholder den forudgående sætning og de umiddelbart efterfølgende sætninger. Vi har desuden læst og sammenholdt estimerede sprogverdier for nøglebegreberne med de kontekster, de optræder i, og fundet, at sprogværdien umiddelbart lader til at afspejle vores indtryk af værdiladning og kontekst.

09

Litteraturliste

Litteraturliste

- BUVM. (2020). *Styrket tilsyn | Aftale om minimumsnormeringer*. <https://www.uvm.dk/dagtilbud/love-og-regler-formaal-og-aftaler/aftale-om-minimumsnormeringer/styrket-tilsyn>
- BUVM. (2024). *Forslag til Lov om ændring af dagtilbudsloven (Regelforenklinger aftalt i samarbejdsprogram)*. <https://www.ft.dk/samling/20241/lovforslag/L48/index.htm>
- Børne- og Socialministeriet. (2018). *Den styrkede pædagogiske læreplan—Rammer og indhold*.
- DEA. (2020). *Omgængere i børnehaveklassen*. <https://dea.nu/publikationer/omgaengere-er-udfordret-fagligt-og-socialt>
- DEA. (2021a). *Daginstitutioners løftepotentiale*. <https://dea.nu/publikationer/daginstitutioners-loftepotentiale>
- DEA. (2021b). *Løfteevne i daginstitutioner*. Tænketanken DEA. <https://www.datocms-assets.com/22590/1611930195-lofteevne-i-daginstitutioner-januar-2021.pdf>
- DEA. (2023). *Kvalitet i dagtilbud ifølge tilsynsrapporter*. <https://dea.nu/publikationer/kvalitet-i-dagtilbud-ifolge-tilsynsrapporter>
- DEA. (2024). *Udfordringsbilledet på daginstitutionsområdet*. <https://dea.nu/publikationer/udfordringsbilledet-pa-daginstitutionsområdet>
- DEA. (2025). *Kvalitet og tilsyn 1*. <https://dea.nu/publikationer/kvalitet-og-tilsyn>
- DSL. (2024). *Danish Sentiment Lexicon*. https://sprogteknologi.dk/da_DK/dataset/14a3e07c-50e9-42b8-b06c-dd965d203f55
- EMU. (2025). *Få nationale krav giver et stort kommunalt råderum, når du skal udarbejde tilsynsrapporter*. <https://emu.dk/dagtilbud/styrket-kommunalt-tilsyn/giv-tilsynsrapporterne-liv-bliv-inspireret-af-andres-4?b=t436-t5459-t6385>
- EVA. (2015). *Pædagogisk tilsyn*. <https://www.eva.dk/dagtilbud-boern/paedagogisk-tilsyn>
- EVA. (2017). *Kvalitet i dagtilbud – pointer fra forskningen*.
- EVA. (2022). *Børn i udsatte positioner i dagtilbud—National kortlægning af kommuners understøttende arbejde* (No. 2). Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA, & VIVE. (2023). *Kvalitet i dagtilbud: National undersøgelse af kvalitet i pædagogiske læringsmiljøer og rammer i kommunale daginstitutioner og dagplejen for 0-2-årige børn*. VIVE.
- EVA, & VIVE. (2025). *Kvalitet i dagtilbud—National undersøgelse af kvalitet i pædagogiske læringsmiljøer og rammer i kommunale daginstitutioner for 3-5-årige børn*. VIVE : EVA.
- FOA, & Bureau 2000. (2020). *Tilsyn med dagpleje og daginstitutioner 2020*. https://www.bureau2000.dk/CustomerData/Files/Folders/7-seneste-nyheder/1086_tilsyn-med-dagpleje-og-daginstitutioner-2020.pdf
- Orientering om ændring af dagtilbudsloven, SKR nr 9054 af 20/01/2022 (2022). <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2022/9054>



Tænk tanken DEA
Fiolstræde 44
1171 København K
www.dea.nu