

HØJDESPRING

Hvordan bliver tidlig indsats high-politics?



En analyse af tidlig indsats-dagsordenen i danske kommuner

ANALYSENS INHOLD

- 4 **Introduktion**
- 8 **Tidlig indsats får kommunal opmærksomhed**
- 10 **Utilfredshed over egen indsats**
- 13 **Mangler viden**
- 15 **For få ressourcer**
- 17 **Tidlig indsats bliver opfattet som en udgift**
- 18 **Stærkere interessevaretagelse**
- 19 **Mangler konkrete resultater og forskning**
- 20 **Er der vælgere i tidlig indsats?**
- 21 **Det tværpolitiske er en udfordring**

Udarbejdet af

Analyse: Rasmus Jønsson

Design: Joakim Møller

For Tænk tanken DEA

Fiolstræde 44, 1171 København K

www.dea.nu

INTRODUKTION

Målsætning

Der er bred enighed om, at den tidlige indsats overfor børn i 0-6 års-alderen giver god mening, når det handler om, hvordan det går børn senere i livet på en lang række parametre såsom uddannelse, beskæftigelse, sundhed og kriminalitet. Trods denne fælles forståelse halter det stadigvæk med den tidlige indsats i mange af landets kommuner. Målsætningen i denne analyse er derfor at indfange de barrierer, der står i vejen for, at den tidlige indsats bliver til high politics i kommunerne. I analysen er den tidlige indsats defineret som politik, der berører de 0-6 årige. Derfor er fokus rettet mod de politiske aktører og processer, der er omkring denne gruppe.

Metode

Analysen er bygget op om 27 kvalitative interview med politiske aktører, der er tæt på de kommunalpolitiske beslutningsprocesser, der omhandler tidlig indsats. Det er politikere, der sidder i udvalg på området, eller som har et mere overordnet ansvar i kommunen. De interviewede embedsmænd er enten kommunaldirektører eller direktører for forvaltninger.

Politikerne, der er blevet interviewet, spænder partipolitisk bredt; de kommer fra mindre, mellemstore og helt store kommuner, og de er udvalgt, så der er geografisk spændvidde. Der er interviewet nyvalgte (fra november 2017) og politikere, der har siddet en eller flere valgperioder.

Målsætningen er at finde de gennemgående tendenser og tydelige politiske barrierer. Det er vigtigt at understrege, at der er tale om en analyse og ikke forskning eller en minutøs kortlægning af landets kommuners arbejde med tidlig indsats. Der kan derfor fint være andre og mindre barrierer, som ikke er med i denne analyse, ligesom konklusionerne også ville kunne se anderledes ud, hvis andre aktører end de kommunalpolitiske var inddraget i analysen. F.eks. vil de fagprofessionelle og landspolitiske aktører nok have en del andre perspektiver på udfordringerne med at flytte tidlig indsats højere op på den politiske dagsorden. Respondenterne er blevet lovet anonymitet for at få så ærlige svar som muligt.

Analysen er udarbejdet af Cand.comm. Rasmus Jønsson, der har undervist i politisk kommunikation på en række uddannelser, og som også har arbejdet som særlig rådgiver.

Konklusioner

Kommunerne har fokus på tidlig indsats. De fleste både embedsmænd og politikere opfatter dagsordenen som vigtig og kan henvise til projekter og tiltag fra deres egen kommune. Deres perspektiver på tidlig indsats er todelt. De ser det ud fra et økonomisk perspektiv, hvor de taler om effektiviseringer, investeringer og økonomiske gevinster. Derudover taler de om tidlig indsats ud fra et mere individorienteret perspektiv, som handler om det gode børneliv, sociale problemer og udfordringerne med forældresamarbejdet. De taler alle om tidlig indsats som noget, der både omhandler de socialt udsatte børn og noget, som berører alle børn i deres kommune.

Utilfredshed med egen indsats. Selv om alle anser tidlig indsats som vigtig, er det de færre-

ste, der er tilfreds med deres egen kommunes indsats. De fleste mener, at der er lang vej igen, og hovedparten af respondenter opfatter det som en ny politisk dagsorden, som man først lige er startet med at tage fat på. Et par af respondenterne er tilfredse med deres egen kommunes indsats og er af den opfattelse, at man er nået langt.

Mangler viden om tidlig indsats. Der er et bredt ønske om mere viden i forhold til tidlig indsats. Hos de fultidsansatte politikere (de professionelle) er der et forholdsvis højt vidensniveau om tidlig indsats. I denne gruppe efterlyses der særligt viden til de fagprofessionelle, business cases og forskning, der fortæller om effekten. Hos fritidspolitikere er det nogle af de samme ting, de efterlyser, men de vil også gerne generelt have mere viden om tidlig indsats. Flere af dem understreger, at de er afhængige af at få viden fra deres forvaltning, og her er en del utilfredse med, at embedsværket er for dårlige til at klæde dem på. Fritidspolitikere ser også manglende tid som en klar barriere for at få mere viden om tidlig indsats.

En ung dagsorden uden et stærkt fælles sprog. Nærstudies de politiske aktørers sprogbrug, kan man se, at de taler om tidlig indsats på forskellige måder. Nogle af de politiske aktører taler om forebyggelse, Heckman-kurven, barnets første 1000 dage, forskning og konkrete tiltag fra kommunen. Andre taler om tidlig indsats som samlet betegnelse, men går ikke så meget i dybden med indholdet af området. Endelig er der også en gruppe, der ikke bruger ordet tidlig indsats, men kun taler om kommunens projekter rettet mod de 0-6 årige. Noget tyder på, at den store sproglige variation hænger sammen med, at det er en "ung" politisk dagsorden, der stadig ikke har fået udviklet et stærkt sprog og en klar framing. Den sproglige forvirring udgør en udfordring, da der mangler et stærkt fælles sprog om tidlig indsats, som kommunikerer til den kommunalpolitiske omverden.

En dagsorden uden konflikt. Politikerne fra venstre til højre, fra de store og små kommuner, fra land og by, er alle enige om, at tidlig indsats er en god ide. Derfor bliver tidlig indsats det, der kan betegnes som ensidet debatsag. Politiske issues, der kan betegnes som tosidede debatsager – hvor man enten kan være for eller i mod – fylder ofte mere i kommunalpolitik, da de rummer det konfliktelement, som meget politisk debat og journalistik er bygget op om. I kommunal regi får tidlig indsats derfor en noget teknisk karakter, som gør, at emnet ikke larmer så meget i den kommunalpolitiske debat.

Tidlig indsats kræver flere ressourcer. De fleste at de politiske aktører anskuer tidlig indsats som "sund fornuft" og en "god forretning", men når det kommer til konkret at afsætte midler til politik, der berører området, ser de det mere som en udgift end en investering. Så manglende ressourcer bliver fremhævet som en væsentlig årsag til, at tidlig indsats ikke er high politics i landets kommuner, hvor flere af respondenterne påpeger, at de i øjeblikket kæmper med sparebudgetter.

Hård konkurrence om kommunens midler. Selv om tidlig indsats ikke har indbygget de store konfliktelementer, peger en stor gruppe af respondenterne på, at emnet – set ud fra et resourceperspektiv – konkurrerer med en række tunge politiske områder, som f.eks. skole- og ældreområdet. Og i konkurrence om ressourcerne bliver områder, der berører tidlig indsats, tit taberen, hvor flere af de andre områder har stærke aktører, der presser på den kommunalpolitiske beslutningsproces.

Brug for stærkere interessevaretagelse. Flere af de professionelle politikere og embedsmænd ser en udfordring i, at interessevaretagelsen ikke er stærkere, når det handler om de helt små børn. De så gerne, at de faglige organisationer på børneområdet var lige så offensive, som organisationerne er på de fleste andre områder.

En investering bliver til en udgift. Det tyder på, at der er et gab mellem de kommunalpolitiske aktørers overordnede syn og så det perspektiv de har, når de sidder i byrådssalen og skal fordele midlerne. For på det overordnede plan bliver tidlig indsats betragtet som en "investering", "gevinst" og som "sund fornuft", men i de konkrete politiske processer bliver den "fornuftige investering" forvandlet til udgiftspost på lige fod med dem, der er på de andre politiske områder.

Politikerne mangler interesse for de små børn. En gruppe af respondenterne opfatter det som en udfordring, at der mangler politisk interesse for de små børn. Der er ikke så mange aktive politikere med helt små børn, og det gør, at politikerne ikke har en "naturlig" interesse for emnet. I forlængelse af det ser et par af respondenterne det også som et problem, at tidlig indsats af en del bliver opfattet som et "blødt" politisk område.

Behov for konkrete resultater og forskning. Der er et klart mønster hos stort set alle respondenter, der handler om, at de mangler konkrete cases, eksempler og forskning, som de kan bruge til at forklare omverdenen, hvorfor tidlig indsats er en god ide. Selv politikerne på venstrefløjten taler om behovet for business cases, som kan bruges til at løfte dagsordenen. Der er også en del af respondenterne, der gerne så, at der var mere praktisk forskning, som bl.a. kunne bruges ude omkring i kommunerne.

En langsigtet investering, som ikke passer til kommunalpolitik. En gruppe af respondenterne mener, at det er en stor udfordring, at den tidlige indsats ikke appellerer til de store vælgergrupper, da der kan gå mange år, før effekten af den tidlige indsats kan måles. I forlængelse af det er der også nogle, der påpeger, at investeringer i de socialt udsatte børn ikke appellerer nok til den brede offentlighed. Omvendt er der en lige så stor gruppe af respondenterne, der mener, at tidlig indsats er en dagsorden, der kommunikerer godt til de brede vælgergrupper. Her er opfattelsen, at vælgerne fint kan forstå logikken i, at der skal forebygges og investeres i de små børn.

Det tværpolitiske udfordrer dagsordenen. En del af de politiske aktører ser også en udfordring i, at tidlig indsats berører mange forskellige politikområder. Der er da også tegn på, at dagsordenen mere er præget af projekter frem for samlede planer for området. Enkelte kommuner har samlede planer for tidlig indsats, men ingen taler om, at partierne har samlede planer/politik i forhold til tidlig indsats.

ANALYSE

Tidlig indsats får kommunal opmærksomhed

Blandt politikerne og hos embedsmændene er der en gennemgående opfattelse af, at tidlig indsats får en del opmærksomhed rundt om i landets kommuner. Det bliver ikke opfattet som en stor dagsorden, men politiske indsatser, der relaterer sig til tidlig indsats, fylder noget i de politiske udvalg, der er i berøring med de 0-6 årige. Der bliver også talt om tidlig indsats i byråds-salene og i forvaltningerne, og der er også jævnlig dialog om emnet mellem embedsværket og politikerne.

Alle respondenter kan nævne konkrete indsatser, rettet mod de 0-6 årige i deres respektive kommuner. Der er også en klar tendens til, at de politiske aktører – på tværs af partiskel, bystørrelse og geografi er enige om, at den tidlige indsats er fornuftig og den helt rigtige vej at gå politisk. Faktisk er der ingen, der på det overordnede plan sætter spørgsmålstegn ved, hvorvidt den tidlige indsats er fornuftig eller ej. Alle opfatter det som en god idé:

"Vi debatterer det ikke mere. Vi ved det virker. Det er vi alle enige om. Det er dokumenteret i så mange forskningsprojekter, så det kan der slet ikke være tvivl om".

Blå politiker fra mellemstor kommune

"Der sker en del på området. Der er flere hjemmebesøg. Vi har fået ekstra penge fra Christiansborg, som bliver brugt på de mest belastede områder. Vi har også en central enhed, som kan sende pædagoger ud, hvis det brænder på".

Rød politiker fra stor kommune

"Det er ved at være en etableret dagsorden. Det er noget, vi taler en del om os politikere imellem. Ikke mindst fordi det giver mulighed for nogle effektiviseringer. Kan vi spotte problemerne tidligere vil det være billigere".

Blå politiker fra stor kommune

"Der er en lang fødekæde af udgiftsposter ved ikke at handle på den tidlige indsats. Så vi har næsten ikke råd til at lade være".

Direktør mellemstor kommune

Der er, som det også fremstår i flere af ovenstående citater, to sproglige diskurser hos embedsværket og politikerne (både de røde og blå), når den tidlige indsats bliver omtalt positivt og skal motiveres. For det første er der en økonomisk diskurs. Stort set alle respondenterne bruger økonomiske perspektiver og sproglige termer som f.eks. "effektiviseringer", "bedre investering", "færre udgifter" og "større gevinst", når de skal forklare, hvorfor den tidlige indsats er en god ide. Den økonomiske diskurs kan stort set ses hos alle respondenterne.

For det andet kan der spores en mere individorienteret diskurs, som er næsten lige så stærk som den økonomiske. Den kommer f.eks. frem ved at respondenterne taler om, at "børnene skal have hjælp", "det gode børneliv" og "forældrene skal have bedre kompetencer". Den individorienterede diskurs bliver også understreget af, at respondenterne henviser til konkrete borgere – cases/eksempler fra kommunen.

Også denne individorienterede diskurs er gennemgående hos alle respondenterne. Det er også tydeligt, at aktørerne er logos-styrede, når det handler om den økonomiske diskurs, hvor de

primært appellerer til fornuften. Når det gælder den individorienterede diskurs, bruger de langt mere patos rettet mod modtagernes følelser.

Samlet set er der et klart mønster, der viser, at tidlig indsats anskues som sund fornuft, både ud fra et borgerperspektiv og økonomisk perspektiv, og det gør tidlig indsats til et politisk issue, der kan betegnes som en ensidet debatsag. Ensidede debatsager er kendetegnet ved, at der ikke er den store uenighed om emnet, derimod handler det mere om, hvordan man vil løse problemet. Altså ofte får det politiske issue en mere teknisk og løsningsorienteret karakter.

Som udgangspunkt er det et fint afsæt for et politisk issue, at aktører er positive, men omvendt kan ensidede debatsager også miste det debatement, der får det højt på den politiske dagsorden. Tosidede debatsager, hvor man kan være for eller imod, fylder ofte mere på den kommunalpolitiske dagsorden, da det rummer det konfliktelement, som meget politisk debat og politisk journalistik er bygget op om.

Generelt kan den tidlige indsats betegnes som en lidt ung dagsorden, som der stadig mangler et stærkt fælles sprog for. Det ses f.eks., hvis der stilles skarpt på den måde, som respondenterne italesætter den tidlige indsats på i interviewsituationen. Her kan der spores mange forskellige varianter, men særligt tre går igen hos de kommunale aktører:

1. Dem der tager den mere forskningsmæssige og teoretiske tilgang til emnet. De nævner f.eks. Heckman-kurven og bruger formuleringer som: "Vi ved fra forskningen, at tidlig indsats er sund fornuft".
2. Dem der taler om den tidlige indsats som en samlende dagsorden på samme måde, som de taler om f.eks. skole-, sundheds- eller udlændingedagsordnen. Denne gruppe opfatter tidlig indsats som noget, der går på tværs af de forskellige politikområder.
3. Dem der primært taler om konkrete projekter, der berører den tidlige indsats. De bruger sjældent begrebet tidlig indsats – det fungerer mere som en paraply for deres projekter.

Respondenterne taler stort set ikke om tidlig indsats "-pakker", "-planer" "-udspil" eller "-kataloger". Kun Herning-modellen bliver nævnt af et par stykker, og den opfattes mere som en metode end som et partipolitisk fremstød. Det er også tydeligt, at respondenterne omtaler andre politikområder med større sproglig tryk, end de gør med den tidlige indsats.

Utilfredshed over egen indsats

Selv om der er del opmærksomhed rettet mod tidlig indsats, og det er et område, som bliver set som positivt, er der en klar tendens, der peger på, at de kommunale aktører ikke er tilfredse med deres egen kommunes indsats i forhold til den tidlige indsats. Hovedparten af respondenterne er helt eksplicite om, at der er lang vej igen, når det handler om at udnytte de muligheder og det potentiale, der er ved at styrke den tidlige indsats:

"Hos os er vi ikke langt på den tidlige indsats. Vi har taget to små skridt. Vi bruger stadig mange flere penge på efterværn end på den tidlige indsats. Vi er langt fra at lave det nødvendige skift".

Rød politiker i stor kommune

"Det går fremad, men det er et langt træk. Vi har da lavet en del gode projekter på området, men er langt fra målet".

Blå politiker i mellemstor kommune

"Lige i øjeblikket er vi nødt til at bruge flere penge på den daglige drift, og det gør at der ikke er mulighed for at sætte projekter i gang, der berører den tidlige indsats. Så det kræver luft i økonomien og ikke mindst, at man er på omgangshøjde med sagerne, der berører den daglige drift".

Direktør mindre kommune

"Tidlig indsats er noget, der skal satses mere på. Ingen tvivl om det. Vores dagtilbudsledere argumenterer også i højere grad for den tidlige indsats. Så der skal klart satses mere på det. Vi havde det faktisk oppe på et møde med vores pædagogiske ledere i sidste uge".

Direktør mellemstor kommune

Zoomes der ind på utilfredsheden, handler den om, at der godt kunne sættes endnu flere projekter i gang, både på børne- og socialområdet. Respondenternes fokus er her både på de socialt udsatte og på de almindelige børn i kommunerne.

Hos embedsværket handler utilfredsheden også om, at der meget ofte kommer noget uforudset, som tager ressourcerne og fokus fra de planer, man har i forhold til tidlig indsats. Flere af em-

bedsmændene nævner, at det berører områder, som er meget svære at styre økonomisk. F.eks. har de også svært ved at få det til at passe ind i de kommunale modeller og skabeloner, som de normalt bruger:

"Det er som om, at tidlig indsats ikke passer særligt godt ind i det regneark, vi plejer at bruge, når vi beregner og lægger planer i kommunen. Det er et svært område at styre og lave forudsigelser på".

Direktør stor kommune

Enkelte af respondenterne er tilfredse med deres kommunes indsats på området. De har tydeligvis en generel stolthed over kommunens arbejde med den tidlige indsats, og de er også begejstrede for bestemte projekter (særligt på børne- og ungeområdet) som de følger tæt og har taget en slags ejerskab på.

"Tidlig indsats fylder meget i vores kommune. Vi er meget fokuseret på det. Det er godt for borgerne. Og så sparer de penge".

Borgerlig politiker i mindre kommune

"Det er min opfattelse, at vi er gode til tidlig indsats. Vi gør det på en lang række områder, der berører børnene, for selvfølgelig skal vi passe godt på vores yngste borgere".

Borgerlig politiker i mellemstor by



Mangler viden

Selv om den tidlige indsats har politikernes opmærksomhed, er det også en dagsorden, hvor der er et tydeligt informationsbehov hos de fleste aktører. Hovedparten af respondenterne efterlyser mere viden om den tidlige indsats, og informationsbehovet kan særligt spores to steder. For det første efterlyser flere af kommunalpolitikerne, at de bliver klædt bedre på, når det handler om generel viden og forskning om tidlig indsats.

For det andet er der en del, der gerne vil have flere konkrete cases og eksempler på, hvad der økonomisk kommer ud af tidlig indsats. Politikerne fremhæver specielt den manglende tid som en væsentlig årsag til, at de ikke ved mere om emnet. Men flere af politikerne mener heller ikke, at deres forvaltninger er gode nok til at give dem viden om tidlig indsats.

"Jeg mangler viden om den tidlige indsats. Som kommunalpolitiker har man utroligt meget læsestof. Jeg skal jo også passe mit arbejde ved siden af, så det er meget svært at nå at sætte sig ind i det hele. Jeg må prioritere i den megen læsestof, så jeg får mest læst om de konkrete sager, som jeg skal træffe beslutninger om. Så der er ikke tid til at læse de store rapporter eller om den nye forskning".

Nyvalgt politiker i stor kommune

"Jeg får ingen ting af viden. Jeg må selv op-søge viden om det. Forvaltningen giver os intet."

Politiker mellemstor kommune

"Der mangler konkret viden om, hvad vi får ud af det. Der er ingen ting, der beskriver, hvad vi får ud af indsatsen. Så derfor er det fordi jeg tror på, det virker, og at det er vigtigt for mig det her".

Politiker mellemstor kommune

Hos embedsværket er de fleste klar over, at der er en udfordring i forhold til at få styrket kommunalpolitikernes viden. Men de peger også på, at informationsbehovet hænger sammen med den manglende tid.

"Politikernes viden er ikke kæmpestor om området. Og det er absolut også vores ansvar. Vi er ikke lykkedes med det. Vi har nogle temadrøftelser, og vi starter helt fra begyndelsen. Men når en politiker skal læse 500 sider op til et møde, er det ofte svært at give dem mere generel viden om et emne".

Direktør stor kommune

Generelt kan de politiske aktørers vidensniveau om tidlig indsats opdeles i to grupper. Der er dem, der kan betegnes som fritidspolitikere, som er dem, der har et andet job ved siden af deres politiske arbejde. Her er det tydeligt, at der

hos alle ikke er den store viden om tidlig indsats. De har styr på de projekter, der berører deres udvalgsposter, og flere af dem har også hørt oplæg om tidlig indsats (f.eks. i KL-regi), men ellers har de ikke den store viden om emnet. De fleste af dem efterlyser dog, at de gerne vil have mere viden og være bedre klædt på.

Den anden gruppe kan betegnes som de professionelle, dvs. embedsværket og kommunalpolitikere, der er fuldtidspolitikere, f.eks. som borgmestre eller rådmænd. Hos denne gruppe er viden om den tidlige indsats forholdsvis detaljeret. De fleste henviser stilsikkert til barnets første 1000 dage og Heckman-kurven og kan fortælle om eksempler fra andre byer og lande.

Men trods deres forholdsvis gode viden om emnet, vil en del fra denne gruppe gerne have endnu mere viden om den tidlige indsats. Særligt efterlyser de konkrete eksempler og forskning fra praksis:

"Meget af den forskning, der kommer, har skolen som omdrejningspunkt. Jeg ser ikke meget forskning, der omhandler den gode kvalitet i daginstitutionen, men jeg ser meget, der handler om skolen. Forskningen hjælper os simpelthen ikke nok, når det handler om tidlig indsats".

Direktør stor kommune

Der er dog også respondenter, der ikke ser de problemer med vidensniveauet, som f.eks. denne her direktør:

"Vidensniveauet hos mig er fint. Politikerne ved godt, hvad der giver mening og hvad man får ud af det. Vi har temadage, de ser investeringscases og de får materiale om det. Jeg informerer dem på mange måder".

Direktør mellemstor kommune

Enkelte af politikerne mener dog ikke, deres vidensniveau behøver at være tårnhøjt. De ser mere, at deres opgave er at sætte en kurs. Så forvaltningen og de fagprofessionelle arbejder ud fra den:

"Vi har dygtige fagfolk. Jeg behøver ikke at have samme viden som de fagprofessionelle. Det er det vigtige for mig, at jeg tror på retningen. Jeg behøver ikke at være med nede i alle processer. Den politiske udfordring ligger i, ikke at skifte kurs hele tiden. Det kan politikerne godt have en tendens til".

Politiker mellemstor by

Det er dog værd at bemærke, at de politikere, der har den holdning – i selve interviewsituationen – hører til dem, der har mest viden om emnet. De kan både forklare detaljerne om kommunens forskellige projekter, der omhandler tidlig indsats, og de kan fortælle om, hvordan udviklingen har

været i kommunens arbejde med tidlig indsats. Så noget tyder på, at de bevidst underspiller deres vidensniveau, måske for at sende et signal om, at de er politikere, ikke fagprofessionelle.

For få ressourcer

Der er et klart mønster, der handler om, at der mangler ressourcer, hvis der for alvor skal flyttes noget på tidlig indsats i kommunerne. Flere af politikerne og embedsmændene understreger, at de i øjeblikket har nok at gøre med at håndtere de besparelser, der skal gennemføres i år. Holdningen om, at der er brug for flere ressourcer, hvis tidlig indsats skal blive high politics i kommunerne, er noget af det første, der bliver understreget i interviewene:

"Ressourcer spiller en væsentlig rolle i forklaringen på, hvorfor kommunerne ikke rykker mere. Der er simpelthen brug for, at området får tilført flere penge, hvis der skal ske mere. Der er stadig for mange beslutninger, der er styret af at skulle spare penge end fordi det vil gavne barnet".

Politiker mellemstor kommune

"Vi er i gang med at kigge på besparelser; det er meget angstprovokerende, fordi det er så vigtigt et område, og at jeg ikke har nok viden om de forskellige områder. Så i øje-

blikket er jeg mere optaget af, hvor der kan spares, end hvor der kan styrkes".

Nyvalgt politiker stor kommune

"I år har vi sparebudget. Det gør det svært at tænke offensivt".

Nyvalgt politiker mindre kommune

"Man kan ikke bare flytte pengene fra andre områder og til tidlig indsats. For så vil der være et slip på 10 år. Så der er et behov for nye penge, hvis der skal laves et skift i tankegangen".

Politiker stor kommune

Mønstret med de manglende ressourcer ses hos både embedsværket og politikerne, og særligt aktørerne i de mindre og mellemstore kommuner har fokus på den udfordring. Ressourcespørgsmålet får også et par stykker til at nævne, at KL skaber unødvendige problemer:

"KL styrer også området for hårdt. Der er et loft, som vi ikke må bryde. Og der forstår jeg ikke, hvorfor vi som kommuner ikke må styre mere".

Politiker mellemstor kommune

Tidlig indsats bliver opfattet som en udgift

Så de manglende ressourcer udgør en væsentlig udfordring, hvis tidlig indsats skal højere på dagsordenen, og ifølge mange af aktørerne er muligheden for at få tilført området mere økonomi ikke gode. For tidlig indsats er i hård konkurrence med en række andre politikområder:

"Skal indsatsen styrkes over for de små børn, skal vi jo tage midlerne fra andre områder. Og det er svært at tage dem fra f.eks. skolebørnene, de handicappede eller de ældre. Gør vi det, får vi straks en masse ballade fra de forskellige organisationer"

Politiker stor kommune

"Man skal finde et investeringsrum. Hvis man vil finde pengene til de små børn, skal man tage kampen med de andre forvaltninger. Og man skal skam også kæmpe internt i sin egen forvaltning, for der er også kamp om midlerne"

Politiker stor kommune

"Alle synes, det er en god ide med tidlig indsats. Men da vi begyndte at flytte penge fra skolen til daginstitutionerne, var skolerne langt fra tilfredse, og det sagde de højt og tydeligt"

Politiker stor kommune

Ovenstående citater viser også, at den tidlige indsats hovedsageligt bliver betegnet som en udgift, som der ikke kommer igen. Dette perspektiv konflikter med flere af respondenternes overordnede holdning om, at tidlig indsats er "sund fornuft", "kan betale sig" og "gavner kommunens økonomi".

Noget tyder altså på, at der er et gab mellem de kommunalpolitiske aktørers overordnede syn på tidlig indsats, og så det konkrete perspektiv, de har i byrådssalen, når midlerne skal fordeles. Den "fornuftige investering" bliver til en udgiftspost på lige fod med dem, de har på de andre politikområder.

Kun enkelte af respondenterne taler gennemgående om investeringer, men de er til gengæld også fokuseret på at understrege, at det er en investering, som kommer tilbage i kommunens kasse.

"Når vi har lavet investeringer, har vi fået de investeringer fra fælleskassen. Pengene skal så betales tilbage, når vi har knækket kurven. På den måde har vi ikke været i konflikt med de andre politiske områder om ressourcerne"

Politiker mellemstor kommune

"Vi lavede en business case, hvor vi allerede efter to år kunne se, at der var overskud. Plusset på bundlinjen gjorde folk tilfredse og gav lyst til at gå videre med arbejdet"

Politiker mellemstor kommune

De erfaringer, de har gjort i forhold til, om det er en udgift eller investering, er dog blandet, og flere af tiltagene er for tidligt at bedømme på nuværende tidspunkt.

Stærkere interessevaretagelse

I forlængelse af, at tidlig indsats er i hård konkurrence med andre politikområder, er der også en del både politikere og embedsmænd, der efterlyser, at der sker en stærk interessevaretagelse fra de forskellige aktører, der arbejder med tidlig indsats. F.eks. så flere gerne, at de faglige organisationer var mere offensive i forhold til at kæmpe for dagsordenen.

"Pædagogerne er ikke særlig gode til at stille krav om fokus på indhold og kvalitet. Overvejer vi at lave om på nogle af de andre områder, kommer der hurtigt meget larm"

Politiker mindre kommune

"Skolen fylder stadig meget i kommunerne. Det bliver betegnet som det fine. Lærernes ord og problemer vejer simpelthen tungere

i det politiske system, og de er bedre til at få lagt pres på politikerne og forvaltningen. Pædagogerne er blevet bedre til det, men f.eks. er der et godt stykke vej til, at den tidlige indsats får samme opmærksomhed som elementer, der berører skolen"

Direktør stor kommune

"Normeringer kommer hurtigt til at overtage al snak, når det handler om den tidlige indsats. Normeringer er selvfølgelig også vigtigt, men det er jo ikke alt. Det er næsten umuligt at få det til at handle om andet"

Direktør mellemstor kommune

"Det er også et problem, at pædagogsektoren ikke taler nok om den tidlige indsats. De taler meget om, at der mangler pædagoger, men der er ikke så meget snak om hvordan vi styrker kvaliteten"

Direktør mindre kommune

"Det er ikke særligt sexet for en voksen mand at tale om 0-6årige. Der er mere musik i at tale om skolen, erhvervslivet, kultur eller andre ting. Det er et blødt område. Og den opfattelse ser jeg også hos forvaltningen. Og hvis embedsmændene ikke ser sig lun på dagsordenen, er det svært at løfte"

Politiker stor kommune

Det er særligt embedsmændene og de mere professionelle kommunalpolitikere, der efterlyser en stærkere interessevaretagelse. De oplever, at der sker langt mere lobbyarbejde på en række af de andre politiske områder, som f.eks. skole- og ældreområdet. De ser det også som et problem, at der ikke er flere ambitioner om at løfte og udvikle kvaliteten på børneområdet. Sådanne ambitioner kan være med til at flytte området opad.

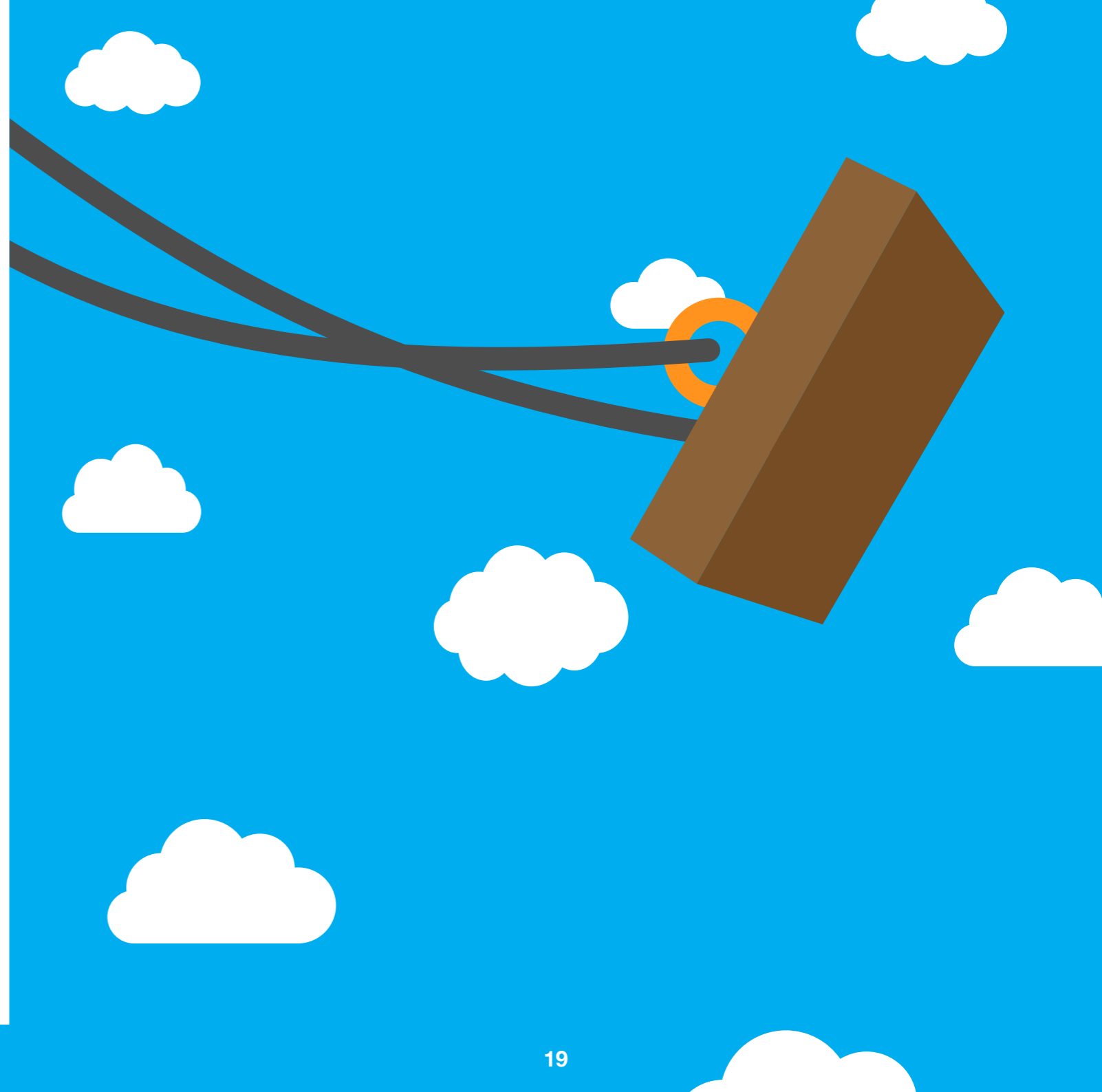
I forlængelse af, at der efterlyses en stærkere interessevaretagelse, peger et par af respondenterne også på, at det er en udfordring at der ikke er så mange politikere, der har små børn. De mener, at det er tydeligt, at småbørnsforældre skruer ned for det politiske arbejde, og derfor kommer der til at mangle politikere, der er optaget af småbørnsområdet:

"Helt lavpraktisk handler det også om, at vi har haft rigtig mange politikere, der er optaget af skolepolitik. Det er langt flere politikere, der fx har skolebørn, end der har små børn. Politikere med små børn tager som regel en pause fra politik i de år. Så der er langt flere, der er optaget af problemerne i skolen end problemerne hos de toårige".

Direktør stor kommune

"Man er som politiker tit optaget af de ting, der berører ens hverdag. Og der er ikke mange, der har tid til at være politiker, når de har små børn. Derfor mangler der nok også nogle stemmer fra børnefamilierne rundt omkring i landets kommuner".

Politiker mindre kommune



Mangler konkrete resultater og forskning

Lige som interessevaretagelsen godt kunne være stærkere, efterlyser langt hovedparten af respondenterne også mere forskning og konkret materiale om effekterne af tidlig indsats:

"Det er svært at forklare økonomiforvaltningen, hvorfor tidlig indsats er en brandgod ide. Det er svært at sætte det ind i de regneark, som de så godt kan lide, og det er ofte ikke noget helt klart billede, der kommer ud af det".

Politiker mellemstor kommune

"Det er nemt at sige, at vi bare skal ansætte flere pædagoger, så løser vi en masse problemer. Men det er også lidt for nemt. Jeg vil gerne se flere konkrete beviser. Hvis du ikke kan dokumentere det i regneark, og det kan de ikke, så vil jeg se andre beviser for, at det skaber merværdi for børnene og unge".

Direktør mellemstor kommune

"Der mangler nogle show cases. Eksempler på, at bruger vi to millioner her, sparer vi 20 millioner et andet sted! Kan vi få konkret dokumentation for, at det er en god ide med den tidlige indsats, vil det virkelig gavne os politikere, når vi skal bruge penge på området".

Politiker stor kommune

Manglen på forskning handler ikke kun om at hjælpe med at dokumentere effekten, men også om at klæde de fagprofessionelle på. Særlig embedsmændene peger på, at der ligger en stor udfordring, når det handler om at give fagfolkene bedre viden om tidlig indsats. Og flere af embedsmændene ser også gerne, at der bliver lavet nogle tiltag, som er mere overordnede og som kan bruges af landets kommuner:

"Vi vil selvfølgelig også gerne kunne følge med i, om vi får noget for pengene. Vi skal have en bedre kvalitetsramme. Der er også behov for nationale mål. Hvordan skal barnet se ud, efter vi har lavet de forskellige skift".

Direktør kommune

"Man har været bange for at have for konkrete mål. At få tingene brudt ned i konkrete mål. Det er vejen til at opnå en stærk styring. Og det er et problem, at BUPL er imod. Ministeriet er imod. Mange af politikerne på Christiansborg er imod. Der er brug for en klar handlingsplan – med en rød tråd ud til kommunerne – hvis vi skal løfte området. Men desværre er der ingen appetit på det, og derfor efterlader man kommunerne i et tomrum".

Direktør mellemstor kommune

Er der vælgere i tidlig indsats?

Et af de spørgsmål, der deler respondenterne, er om der er vælgere i tidlig indsats for de kommunale politikere. Der er en gruppe, der mener, at det er en stor barriere for den tidlige indsats, at man først ser effekten lang tid efter, man har lavet politikken:

"Det mest effektive er at gøre noget i barnets første 1000 dage. Der, hvor man for alvor kan spare penge, er på kontanthjælpen. Altså ser vi først resultatet minimum 18 år efter. Så der er ikke mange politikere, der vil nå at se frugten af deres arbejde. Det er en kæmpe udfordring".

Direktør i mellemstor kommune

"Der er noget abstrakt over den tidlige indsats, som gør kommunikationen svær. Det er svært at forklare borgerne, at hvis vi træffer denne her beslutning, vil det gavne os om ti år. Der er ingen tvivl om, at det er sådan, man skal tænke, men det er bare meget abstrakt politik, som er svær at forklare vælgerne. Måske burde man blive bedre til at tænke baglæns. Altså tage fat i nogle borgere, der i mange år har haft store problemer og kostet kommunen mange penge, og så bruge deres historie til at fortælle, at hvis vi bare havde grebet ind dengang, kunne vi have sparet alle de her ressourcer".

Politiker stor kommune

"Det er svært at se effekten. Vi politikere vil gerne sætte vores eget fingeraftryk på kommunens politik. Derfor har vi også travlt med at lave om og justere, og derfor har vi nogen gange heller ikke tid til at vente med at se effekten af vores arbejde".

Politiker mellemstor kommune

Hos et par af respondenterne i denne gruppe ser man det også som en udfordring, at det er en lille målgruppe af socialt udsatte børn, man skal hjælpe, hvis det for alvor skal rykke noget. Og det mener de, vælgermæssigt er en for snæver målgruppe for politikerne, som hellere vil have mærkesager, der berører en større gruppe borgere:

"Investeringsafkastet er usikkert. Det er ikke attraktivt at lave noget for en smal målgruppe af borgere. Der er simpelthen ikke vælgere i det. Og skal det laves for en noget bredere målgruppe, bliver det for dyrt. Den politiske attraktionsværdi er simpelthen ikke høj nok".

Direktør mellemstor kommune

Men opfattelsen af, at der ikke er vælgere i tidlig indsats, deles langt fra af alle. En del ser ingen problemer i, at der er lange udsigter, når det handler om at vælgerne kan se resultaterne. De mener, at vælgerne fint kan se, at det er sund fornuft at satse på projekter, der handler om forebyggelse og tidlig indsats. Og de opfatter det

heller ikke som en blød dagsorden, som der ikke er interesse i:

"Der er politisk vilje til tidlig indsats, også selv om at der ikke er en hurtig effekt. Folk kan godt se fornuften i det" .

Politiker, mindre kommune

"Det er ikke svært at forklare borgerne. Vælgerne er optaget af det. Den store udfordring er at finde ressourcerne, det er langt svære end at forklare fornuften i tidlig indsats".

Politiker mindre kommune

"Vi får større og større fokus på forebyggelse og på at sætte tidligt ind. Det er der mange, der godt kan se fornuften i, og det er overhovedet ikke svært at forklare, når jeg møder borgerne".

Politiker mellemstor kommune

Det tværpolitiske er en udfordring

En del af respondenterne fremhæver også det, at tidlig indsats går på tværs af politiske områder og udvalg, som en udfordring for dagsordenen. Nogen beskriver det som en slags silotænkning, mens andre betoner det besværlige i at ansvaret for tidlig indsats ligger mange steder i kommunen.

"Det er svært at finde smidigheden i systemerne. Den tværgående indsats er en udfordring. For ofte skal børnene hjælpes på tværs af forskellige områder, og det er forskellige kasser, der skal betale udgifterne. Det har vi øvet os meget på, og vi er klart blevet bedre til det".

Politiker mellemstor kommune

"Der kan godt opstå en slags silotænkning, hvor de forskellige områder har svært ved at tale sammen" .

Embedsmand mellemstor kommune

"Det går fremad, men det er ikke nok at stå med sin egen fagprofession. Man må tale sammen, og det er nødvendigt med et tæt samarbejde og få et opgør med den silotænkning, der er alt for meget af. F.eks. skal man blive meget bedre til at dele data".

Direktør stor kommune

Udfordringer med det tværpolitiske ses også ved, at der er få aktører, der taler om tidlig indsats ud fra et samlet perspektiv. Kun et par gange henviser respondenterne til samlede planer og modeller, ellers er det mere konkrete projekter og tiltag, som respondenterne taler om. Der er ingen af politikerne, der taler om, at deres eget parti har samlede og helhedsorienterede planer for tidlig indsats.

JEFA

VI FREMMER VIDEN

