

# Hvordan bliver små børn til high politics på Christiansborg?

En analyse af de politiske barrierer på 0-6-årsområdet blandt medlemmer af Folketinget, ministerielle embedsmænd og faglige aktører





Udarbejdet af Rasmus Jønsson

**For Tænk tanken DEA**

Fiolstræde 44, 1171 København K

[www.dea.nu](http://www.dea.nu)

# ANALYSENS INHOLD

- 4**    **Introduktion**
- 8**    **En positiv udvikling**
- 10**   **Mangler et fælles sprog og en klar framing**
- 11**   **Lavt kendskab uden for børneområdet**
- 12**   **Konsensus - godt eller skidt?**
- 13**   **Historien former dagsordenen**
- 14**   **Mangler forskning og faglige miljøer**
- 18**   **Børn har det svært i finanspolitikken**
- 20**   **Politisk kasterbold**
- 20**   **Uklart hvem der har ansvaret**
- 22**   **En stærkere interessevaretagelse**
- 23**   **Kommunikationsproblem**

# INTRODUKTION

## Målsætning

Forskning viser, at de første år af et barns liv har stor betydning for, hvordan det går barnet senere i livet, når det f.eks. handler om uddannelse, beskæftigelse, sundhed og sociale forhold. Derfor er der i disse år kommet en stigende interesse for den tidlige indsats. Men der er dog stadig lang vej, før at politik, der omhandler de små børn, kan betegnes som high politics på Christiansborg. Formålet med denne analyse er at indfange de barrierer, der står i vejen for at den tidlige indsats kommer højere op på den landspolitiske dagsorden. Analysen er nr. 2 i rækken af politiske analyser på 0-6-årsområdet. Den første udkom i maj og fokuserede på aktører i de danske kommuner.

## Metode

Analysen er bygget op om 24 kvalitative interviews og samtaler med politiske aktører, der er tæt på de politiske processer, der omhandler den tidlige indsats på Christiansborg. Den tidlige indsats er i denne analyse defineret som børn i 0-6-årsalderen. Analysen er bygget op om at kortlægge barrierer ud fra et bredt perspektiv, fordi området politisk og administrativt spænder over flere ressortområder. Derfor er der også talt med respondenter, der er i berøring med børne-

social-, finans-, uddannelses- og kommunalpolitik. Overordnet set optræder der tre aktørgrupper i analysen: politikere (MF'ere), embedsmænd og faglige aktører. Der er talt med politikere både fra rød og blå blok. De embedsmænd, der deltager, er enten nogen, der sidder tæt på området, eller som har indsigt i den finanspolitiske del af beslutningsprocessen. Blandt de faglige aktører kommer respondenterne både fra fagforeninger og uddannelser.

Målsætningen i analysen er at finde de væsentligste og største politiske barrierer. Det er vigtigt at understrege, at der er tale om en analyse og ikke forskning eller en minutøs kortlægning af den politiske beslutningsproces på Christiansborg. 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 var blevet inddraget i analysen. 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 politisk rådgiver.

## Konklusioner

Tidlig indsats er en dagsorden, der er på vej frem på Christiansborg. På tværs af de forskellige aktører er holdningen, at tidlig indsats får mere opmærksomhed end tidligere. Bl.a. bliver regeringen og Socialdemokratiets børneudspil nævnt som eksempler på en stigende politisk opmærksomhed. Også det, at børneordførerne er rykket tættere sammen på tværs af partierne og arbejder mere fokuseret med politik på 0-6-årsområdet, bliver brugt som begrundelse for den positive udvikling. Endelig bliver der også peget på, at fondenes stigende fokus på tidlig indsats og etableringen af Småbørnsalliancen, har positiv indflydelse på dagsordenen.

Heckmann har indtaget Christiansborg. På tværs af de forskellige aktører kan der spores en tydelig Heckmann-diskurs, hvor der er bred enighed om, at tidlig indsats, både for det enkelte menneske og for samfundsøkonomien, er den rigtige vej at gå. Mange af aktørerne har et fint kendskab til Heckmanns tanker, og andre køber ind på principperne om, at en tidlig indsats er sund fornuft uden at have det store kendskab til Heckmann.

0-6-årsområdet bliver overset. Til trods for, at tidlig indsats som dagsorden er inde i en positiv udvikling, er der også et klart mønster, der peger på, at området ikke får den opmærksomhed, som området fortjener. Nogle mener, at "det da godt kunne få lidt mere opmærksomhed", mens andre bruger ord som, at "det fylder grotesk lidt", og "det burde være en meget stærkere dagsorden". Holdningen om, at der sker for lidt på området, er stærkest hos embedsværket og de faglige aktører, mens politikerne generelt er en smule mindre kritiske. Som politisk issue er tidlig indsats derfor ramt af et modsætningsforhold, hvor dagsordenen på den ene side er inde i en positiv udvikling og på den anden side fylder alt for lidt i beslutningsprocesserne på Christiansborg.

En dagsorden uden et klart sprog og framing. Det er tydeligt, at aktørerne ikke har et stærkt fællessprog, når de taler om tidlig indsats. Nogle taler om tidlig indsats, andre om en forbyggende indsats, men der er også en, der slet ikke bruger disse termer, men taler om at løfte kvaliteten i dagtilbuddene og på uddannelserne og om at have mere fokus på de små børn. Også framingen på området er uskarp. Nogle fokuserer mest på socialt belastede børn, mens andre har et generelt perspektiv, ligesom der også er nogle, der er optaget af graviditeten, mens andre mest taler

om normeringer og bedre uddannelser.

**Lavt kendskab uden for børneområdet.** Hos politiske aktører, der ikke er i berøring med politik, der omhandler 0-6-årsområdet, er der generelt et lavt kendskab til tidlig indsats. Dagsordenen fylder ikke meget til gruppemøder, i partiforeningerne eller i de interne arbejdsgrupper. Her fylder f.eks. folkeskolen langt mere. Det lave kendskab uden for børneområdet er en markør for, at tidlig indsats – trods den stigende opmærksomhed – stadig er en svag dagsorden på Christiansborg.

### **Stor konsensus – men er det godt eller skidt?**

De fleste respondenter opfatter, at der er en stor grad af konsensus på børneområdet. Alene det, at stort set alle aktører er positive og bakker op om tidlig indsats, sender et signal om enighed. Hos respondenterne er der dog ikke enighed om, hvorvidt konsensus styrker eller svækker tidlig indsats-dagsordenen. En gruppe opfatter enigheden som en styrke, da alle så har en interesse i at løfte politisk. Andre opfatter derimod, at den høje grad af konsensus gør, at der mangler en politisk debat, der slår gnister, hvilket betyder, at der ikke bliver tændt en debat, der skaber større opmærksomhed på tidlig indsats-dagsordenen på Christiansborg. Endelig er der også respondenter, der efterlyser langt mere vildskab og politisk kreativitet. De kritiserer aktørerne for at være mere optaget af at ville være enige end at ville flytte noget politisk.

**Historien er en udfordring.** Tidlig indsats har ikke på samme måde som f.eks. folkeskoleområdet været en mangeårig politisk kampplads, og det bliver af flere fremhævet som en udfordring. Den manglende tradition for, at partierne udkæmper ideologiske kampe i forhold til 0-6-årsområdet, hænger også sammen med, at der historisk set heller ikke har været meget lovgivning at være uenige om. Dog peger flere på, at der kan spores et skift, bl.a. fordi der er sket en bevægelse fra at anskue området ud fra et pasningsperspektiv til at handle mere om læring. Enkelte af aktørerne mener, at der historisk set har været meget uenighed på børneområdet.

### **Brug for mere forskning og stærkere vidensmiljøer.**

Alene det, at folkeskolen forskningsmæssigt fylder langt mere end 0-6-årsområdet, mener flere af respondenterne, er et klart signal om, at småbørnsområdet bliver politisk nedprioriteret. Derudover er det også problematisk, at forskningen og vidensmiljøerne ikke er stærkere, fordi det ofte er her, politikudviklingen finder inspiration og "gødning". En del politikere understreger også, at de ofte mangler tal, fakta og dokumentation til at understøtte det politiske arbejde. Og det er et stort problem, da den viden udgør nogle vigtige komponenter i det politiske maskineri.

**Børnene har det svært i finanspolitikken.** Når det handler om den finanspolitiske del af beslutningsprocessen, er der flere af respondenterne, der påpeger, at tidlig indsats støder på nogle væsentlige barrierer. Flere efterspørger, at Finansministeriets regnemetoder bliver indstillet, så de også beregner de samfundsmæssige gevinster af tidlig indsats og høj kvalitet på dagtilbudsområdet. Ligeledes er der også en del, der har bemærket, at de finanspolitiske aktører ikke er lige så positivt indstillet overfor tidlig indsats som aktørerne på fagområderne. Hos nogle af respondenterne er der dog også en del selvkritik, når det handler om de finanspolitiske udfordringer. Bl.a. mener et par respondenter, at man skal blive bedre til at opstille klare krav og prioriteringer, hvilket vil gøre tidlig indsats mere gangbart i den finanspolitiske del af beslutningsprocessen.

**Børnene er blevet en politisk katebald.** De små børn mangler politisk forankring på Slotsolmen, hvilket har vist sig ved flere af de sene-regeringsdannelser, hvor området er blevet flyttet rundt mellem forskellige ministerier. Det sender et signal om, at de små børn har lavstatus, hvilket også understreges af, at der er langt flere embedsmænd, der beskæftiger sig med skoleområdet. Dog er der et par respondenter, der ser det som et positivt tegn, at ordet "børn" er kommet med i ministeriets officielle navn.

**Uklarhed om ansvar og roller.** Det, at politikken ofte berører flere forskellige ressortområder, og at rollefordelingen mellem kommunerne og Christiansborg kan være uklar, bliver også set som en udfordring. Det er dog ikke noget stærkt mønster blandt respondenterne, og en del påpeger eksplicit, at strukturer og ansvarsfordeling ikke er svært at overskue.

**Brug for en stærkere interessevaretagelse.** De fleste er enige om, at der skal en stærk interessevaretagelse til, hvis man skal matche den interessevaretagelse, der f.eks. er på skole- og ældreområdet. Der er dog delte meninger om, hvor trykket skal komme fra. Nogle mener, at fagforeningerne skal lægge et stærkere pres, mens andre ser, at f.eks. uddannelserne bør være mere tydelige om deres behov. Der er også nogle, der efterlyser, at fagpolitikkerne lægger et stærkere pres i beslutningsprocesserne.

**Kommunikationen om tidlig indsats er ikke stærk nok.** Særligt hos embedsværket og de faglige aktører, bliver der efterlyst mere synlighed i medierne. Her bliver det påpeget, at tidlig indsats ikke prioriteres højt nok i medie billedet, og der efterlyses også flere historier, der tager afsæt i børnenes verden. En stærkere kommunikation bliver set som vejen til at få mere politisk opmærksomhed.

# ANALYSE

## TIDLIG INDSATS OG 0-6-ÅRSOMRÅDET PÅ CHRISTIANSBORG

### En positiv udvikling

Der er flere tegn på, at tidlig indsats er inde i en udvikling, der gør, at området får mere opmærksomhed, end det har gjort tidligere på Christiansborg. Flere af respondenterne – både politikere, embedsmænd og faglige aktører – ser en positiv udvikling i det politiske fokus på 0-6-årsområdet. Begrundelsen for den øgede opmærksomhed bliver dels taget i den politiske aktivitet med udspil og meldinger, der har været den seneste tid, og dels i nogle generelle bevægelser hos en række af de betydningsfulde aktører på feltet.

F.eks. bliver det, at børneordførerne er rykket tættere sammen på tværs af partifarve i forhold til at løfte området, tolket som et positivt tegn. Også udviklingen af Småbørnsalliancen og at flere fonde har øget opmærksomhed på tidlig indsats, bliver brugt som belæg for påstanden om, at tidlig indsats fylder mere på Christiansborg:

*"Tidlig indsats er en politisk dagsorden i vækst. F.eks. har der her på det sidste været tre udspil, der berører de små børn. Det siger noget om, at området er på vej frem".*

Embedsmand

*"Jeg er ikke enig i præmissen om, at børneområdet ikke fylder særligt meget. De politiske vinde går den rigtige vej. Der er en stærk og en mere synlig dagsorden, når det handler om børn. Vi ser også, at børneordførerne er gået sammen i det, der kan kaldes en "børnebande". Her bliver der arbejdet seriøst og hårdt med området".*

Faglig aktør

*"Jeg synes, vi rykker en del. Vi har fået lavet en del politik, og der er mere opmærksomhed rettet mod den tidlige indsats, end jeg kan huske, der har været tidligere".*

Politiker

*"Der sker mange ting i denne tid. Småbørnsalliancen har gang i noget spændende. Flere fonde deltager aktivt, og deres muskler kan mærkes. Det er stærkt, og det har man ikke set før. De fagprofessionelle rykker også*

*mere, så der er nogle fælles strømninger, der gavner området".*

Faglig aktør



*"Særligt Heckmanns tanker har skabt en stigende politisk bevidsthed. For nogle år siden var det bare noget forskning, der handlede om det. Nu er tankerne for alvor flyttet ind. Det er ikke bare snak om, at det vil give et godt afkast at sætte tidligt ind. Det er langt bedre mulighed for at handle konkret".*

Embedsmand

*"Der er en stigende politisk opmærksomhed i dele af det politiske system. Børne- og socialministeren har meget opmærksomhed rettet mod det. Allokeringen af en milliard, som ministeren var ude med sammen med statsministeren, var et stærkt signal. Mette Frederiksen melder også, at hun vil være børnenes minister. Det er vigtige ting, der sker for området".*

Faglig aktør

*"Det begynder at få mere opmærksomhed. Ingen tvivl om, at det er en politisk opadgående dagsorden".*

Politiker

I det brede mønster, der peger på, at tidlig indsats er på vej frem, kan der spores det, der kan betegnes som en Heckmann-diskurs. Hoved-

parten af respondenterne opfatter tidlig indsats som en forebyggende indsats, som skaber menneskelige og samfundsøkonomiske gevinster. Jo tidligere der sættes ind, jo større chance er der for at skabe en positiv udvikling! Heckmann-diskursen ses både hos politikerne, embedsværket og hos de faglige aktører.

Men trods det, at tidlig indsats af mange bliver opfattet som en dagsorden i vækst, er der også et stærkt mønster blandt respondenterne, der handler om, at tidlig indsats slet ikke får den opmærksomhed på Christiansborg, som området er berettiget til. Hos mange af aktørerne er holdningen, at tidlig indsats indeholder et stort potentiale i forhold til at styrke børnene senere i livet, når det handler om uddannelse, løsning af sociale problemer og generel trivsel, men at dette potentiale slet ikke bliver udnyttet:

*"Set fra min stol er det nærmest vanvittigt, at tidlig indsats ikke får mere opmærksomhed på Christiansborg. Vi kæmper og kæmper med problemer, der løses bedst ved at sætte ind helt tidligt. Det ved vi alle, men gør ikke det store ved det".*

Embedsmand

*"Jeg er fuldstændig enig i, at de små børn fylder alt for lidt politisk. Vi har klar dokumentation for, at børnenes første år er enormt vigtige for deres udvikling. Derfor burde vi også sætte markant ind politisk".*

Faglig aktør

*"Der er slet ikke tvivl om, at den forebyggede indsats burde fylde mere. Det er også holdningen her i Finansministeriet".*

Embedsmand

*"Vi er flere og flere politikere, der kæmper for at styrke den forebyggende indsats. Vi har jo klare beviser på, at det nytter at sætte tidligt ind. Men det er en svær kamp, og der er langt igen".*

Politiker

Som politisk issue rummer tidlig indsats altså et modsætningsfuldt forhold. Selvom mange af aktørerne på feltet mener, det går i den rigtige retning, når det handler om at få flyttet emnet højere på den politiske dagsorden, er der samtidig en opfattelse af, at området slet ikke får den opmærksomhed, det fortjener. Faktisk er flere af respondenterne stærkt kritiske over, at tidlig indsats ikke bliver prioriteret mere på Christiansborg.

## Mangler et fælles sprog og en klar framing

Studeres den retorik og framing, som respondenterne bruger, når de taler om tidlig indsats, ses der også tegn på, at dagsordenen mangler en del, før den har materialiseret sig på Christiansborg. Respondenter har ikke en stærk fælles retorik, når de taler om tidlig indsats. Nogle taler konsekvent om tidlig indsats, mens andre stort set ikke nævner begrebet "tidlig indsats". Der er også nogle af respondenterne, der taler om "forebyggende indsats", "dagtilbuddene", "0-6-årsområdet", "børneområdet" og "de små børn".

Også når det handler om den politiske framing, er der en del uklarheder. Nogle taler om tidlig indsats ud fra en bred tilgang og et generelt kvalitetsløft på børneområdet, mens andre har mere fokus på sociale problemer og udsatte børn. Den manglende framing ses også ved, at der ikke er særlig mange klare politiske debatflader på feltet. Respondenterne henviser ofte til mere tekniske overvejelser end til ideologiske standpunkter. Den uklare retorik og manglende framing viser, at tidlig indsats er et politisk issue, der stadig mangler et fælles sprog og klare politiske debatflader (Dette bliver nærmere behandlet senere i analysen).

## Lavt kendskab uden for børneområdet

At tidlig indsats på 0-6-årsområdet endnu ikke er en særlig stærk dagsorden på Christiansborg, understreges også af, at kendskabet til tidlig indsats er lavt hos aktører, der ikke direkte har berøring med området. Vidensniveauet er lavt, og der er også en erkendelse af, at 0-6-årsområdet ikke fylder specielt meget internt i partierne:

*"Jeg er faktisk lidt usikker på, hvad tidlig indsats står for. Vi er jo alle samme enige om, at vi skal forbygge, og at det er bedre at sætte tidligt ind, men hvad det mere præcist handler om, er jeg i tvivl om".*

Politiker med ca. 12 års  
Christiansborg-erfaring

*"Det er aldrig noget, jeg bliver spurgt om ude i forsamlingshusene eller til møder i partiforeningen. Vi taler faktisk heller ikke særligt meget om børnehaver og vuggestuer til gruppemøderne. I alle de år, jeg har været med, har folkeskolen været et langt mere dominerende samtaleemne internt i vores parti".*

Politiker med ca. 8 års  
Christiansborg-erfaring

*"Vi har et par folk, der arbejder på forskellige dele af børneområdet. Men det er ikke noget, jeg bruger meget tid på".*

Ledende embedsmand i et parti

*"Vi havde et par eksperter ude og tale om at sætte tidligt ind i forhold til at løse sociale problemer, kriminalitet osv. Det var meget spændende og gav god mening. Men jeg har faktisk ikke hørt så meget til det senere".*

Politiker med ca. 8 års  
Christiansborg-erfaring

Så uden for børneområdet er kendskab, interesse og opmærksomhed omkring tidlig indsats begrænset. Dagsordenen fylder ikke specielt meget til gruppemøderne. I partiforeningerne og internt i partierne får folkeskolen langt mere opmærksomhed end 0-6-årsområdet.

Der er derfor et stort gab mellem de politikere, der arbejder på området, og så det øvrige politiske system, når det handler om at betragte emnets vigtighed. Skal tidlig indsats blive high politics på Christiansborg, er det nødvendigt, at tanker, debatter og viden om tidlig indsats i langt højere grad kommer ud af siloen på børneområdet.

## Konsensus – godt eller skidt?

I vurderingen af respondenternes syn på tidlig indsats, er et øjenfaldende perspektiv, at dagsordenen rummer en høj grad af konsensus. På Christiansborg er der få politiske sager, der rummer så meget enighed og så lidt konflikt, som tidlig indsats gør. Flere opfatter det som en åbenlys styrke, at de fleste centrale aktører er enige om, at tidlig indsats er den rigtige vej at gå. Dermed er det nemlig ikke politisk uenighed, der blokerer for, at få tidlig indsats flyttet højere op i dagsorden-hierarkiet på Christiansborg.

Men enigheden skaber dog nogle udfordringer i forhold til at gøre tidlig indsats til en stærkere dagsorden. For som tidligere beskrevet, betyder de manglende ideologiske positioner og markante holdningsforskelle, at det ofte bliver det, der kan betegnes som en teknisk framing, der præger den tidlige indsats. Denne udfordring berører flere af respondenterne også:

*"Der er en masse debat om folkeskolen, om alle mulige indholdsmæssige uenigheder, hvor vi kan diskutere konkret. Det er sværere at tage en politisk debat om leg, rytmik og børns empati".*

Embedsmand

*"Det er et område, der mest kommer på dagsordenen i forbindelse med skandalesa-*

*ger. Så kommer der kæmpe opmærksomhed om en sag, og politikerne får travlt med at lave ting, så det ikke sker igen. Men der er nok brug for politiske handlinger, der ikke tager afsæt i skandaler og mediesager".*

Embedsmand

*"Nogle gange kunne området godt have brug for en Bjørn Lomborg-type, der kommer og sætter ild i hele debatten".*

Embedsmand

*"Konsensus fører til ingen handling. Aktørkredsen omkring tidlig indsats – som jeg også selv er en del af – virker for optaget af, at der skal være god stemning. Vi bliver nødt til at være langt skarpere på prioriteringerne. Hvorfor tør vi ikke at tale mere om generationsdagsorden? Det er den gruppe mennesker, der tegner Danmarks fremtid, vi taler om".*

Embedsmand

*"Det er et rigtigt feel good-område. Politikerne er slet ikke konkrete nok. Det er for let bare at fyre tomme ord af, der handler om, at man vil det godt for børnene. Men hvad konkret skal vi gøre?"*

Faglig aktør

Det er særligt i dele af embedsværket og hos nogle af de faglige aktører, at den høje grad af konsensus ses som problematisk. Og som citaterne også viser, er der flere ting, som fremhæves som problematiske. For det første er der en bekymring over, at der simpelthen mangler ting, der kan debatteres. Her bliver der bl.a. henvist til folkeskoleområdet, hvor der er langt mere lovgivning og holdningsforskelle, der kan generere politiske debat.

For det andet er der også en bekymring over, at det er skandalesagerne, der kommer til at blive for definerende for debatten. Endelig er der også et par af respondenterne, der mener, at man er for optaget af at der skal være god stemning, og at det er kvælende for udviklingen og dynamikken på børneområdet.

Hos politikerne er det dog ikke alle, der er enige om, at der hersker konsensus på feltet. Her opfatter flere, at der er en del uenighed og politiske forskelle:

*"Der er faktisk en del uenighed. F.eks. offentlig versus privat, om læringsplanerne, om udviklingen på uddannelserne. Også om rammerne og arbejdstid er der uenighed, og jeg ser også stor uenighed om de udenlandske koncepter, der er begyndt at komme ind i vores daginstitutioner".*

Politiker

*"Jeg synes, jeg opfatter stor uenighed mellem os og de borgerlige. De vil slet ikke lige så meget som os. De siger meget nej, til de ting vi kommer med".*

Politiker

De mest konfliktfyldte områder handler om normeringer i dagtilbuddene og så problemerne om pædagoguddannelsen. Derudover er der også flere, der ser kvalitetsdebatten som en af de vigtige debatter fremover.

## Historien former dagsordenen

En barriere, som flere af respondenterne fremhæver som årsag til at tidlig indsats ikke fylder nok på Christiansborg, er, at området er forholdsvis nyt, set i en historisk kontekst. Flere af respondenterne berører, at det først er i 1950'erne og 60'erne, at der for alvor kommer landspolitisk fokus på de helt små børn:

*"Folkeskolen har været et lovgivningsområde i mange, mange år. Dagtilbud har været der siden 1960'erne. Før det var det et socialt tilbud og ikke et alment tilbud. Derfor er den politiske tradition omkring de små børn ret ung".*

Faglig aktør

*"I 50'erne, hvor kvinderne skal ud på arbejdsmarkedet, blev der skabt et behov for dagtilbud. Det var det præget af, at der var et pasningsbehov, der skulle opfyldes. Sammenlignes det med skolen, er det derfor et noget andet udgangspunkt. Den er lavet med afsæt i et dannelsesbehov. Den har langt flere år på bagen. Selvom der sker noget i disse år, fylder pasningskulturen stadigvæk meget på dagtilbudsområdet".*

Embedsmand

Dagtilbudsområdet og den tidlige indsats er derfor det, der kan betegnes som et ungt politisk issue i en Christiansborgpolitisk kontekst, hvor der ikke er gamle uenigheder, en masse lovgivning og stærke positioner at tale ud fra. Flere af respondenterne ser, at der f.eks. i dannelsesdiskussionen, som præger folkeskoleområdet, er langt mere at kaste sig over, end der er i den "pasnings-kultur", der har præget dagtilbudsområdet:

*"Folkeskolen er en politisk kampplads. Vi har i mange år udkæmpet kampe der. Vi har en anden tradition for at slås på det område".*

Embedsmand

*"Det har betydning, at det er en yngre lovgivning. F.eks. er man ikke på samme måde optaget af detailregulering. Skolen har en gammel lovgivning, og det gør området*

*mere konkret. En fuldtidsplads i et dagtilbud er ikke reguleret. Den manglende regulering gør også, at der ikke er lige så meget konkret at tale om".*

Embedsmand

Der er dog en del af respondenterne, der påpeger, at der i øjeblikket sker en udvikling på dagtilbudsområdet, som lægger op til nogle mere indholdsmæssige diskussioner.

## Mangler forskning og faglige miljøer

En udfordring, som flere af respondenterne fremhæver, er, at der er store mangler, når det drejer sig om forskning og faglige miljøer omkring tidlig indsats-området. Flere opfatter, at den manglende forskning og de få vidensmiljøer afspejler den politiske interesse for området. På den måde bliver den faglige nedprioritering en tydelig markør for, at området har en slags politisk lavstatus:

*"Politikerne har al deres opmærksomhed rettet mod folkeskolen. Det ses også, når det handler om forskning og uddannelse"*

Faglig aktør

*"Der mangler helt vildt forskning. Kigger man på, hvad der udkommer af forskningsrapporter på skoleområdet, er det et rullegar-*

*din. Det er er meget småt med forskning, der handler om de små børn"*

Embedsmand

*"Pædagoguddannelse har det skidt. Forskningen skal løftes".*

Embedsmand

*"Det er ikke et område, hvor der hele tiden udkommer store undersøgelser og surveys. Prøv f.eks. at sammenligne med, hvad der sker på folkeskoleområdet. Der er kæmpe forskel på, hvor meget der kommer på de to områder".*

Faglig aktør

*"Der er ingen universiteter, der har forskningsmiljøer rettet mod dagtilbudsområdet. Der er lidt forskning, men ingen større miljøer. Den største satsning kommer fra Trygfonden. Det siger noget om, at området ikke prioriteres. For vidensmiljøerne har selvfølgelig betydning for, hvor højt det ligger på politikernes dagsorde".*

Faglig aktør

Udover at det er et signal om politisk lavstatus, skaber den manglende viden og forskning to udfordringer, i forhold til at få gjort tidlig indsats til en mere markant dagsorden. For det første mangler der et vigtigt element, når det handler om at skabe opmærksomhed om tidlig indsats.

På folkeskoleområdet er den omfattende forskning og de stærke vidensmiljøer en stærk motor til at skabe debat og opmærksomhed om skolepolitikken. Den driver mangler åbenlyst, når der skal skabes opmærksomhed om tidlig indsats.

Derudover har det også den konsekvens, at der mangler en vigtig komponent i policy-processerne. For når politikerne skal politikudvikle, er viden, fakta og forskning vigtige elementer. Og her fremhæver flere af respondenterne, at der er udfordringer:

*"I en dansk kontekst ved vi meget lidt om, hvad der virker. Og det er et problem, når vi sidder og laver politik og argumenterer for et stigende fokus på tidlig indsats".*

Politiker

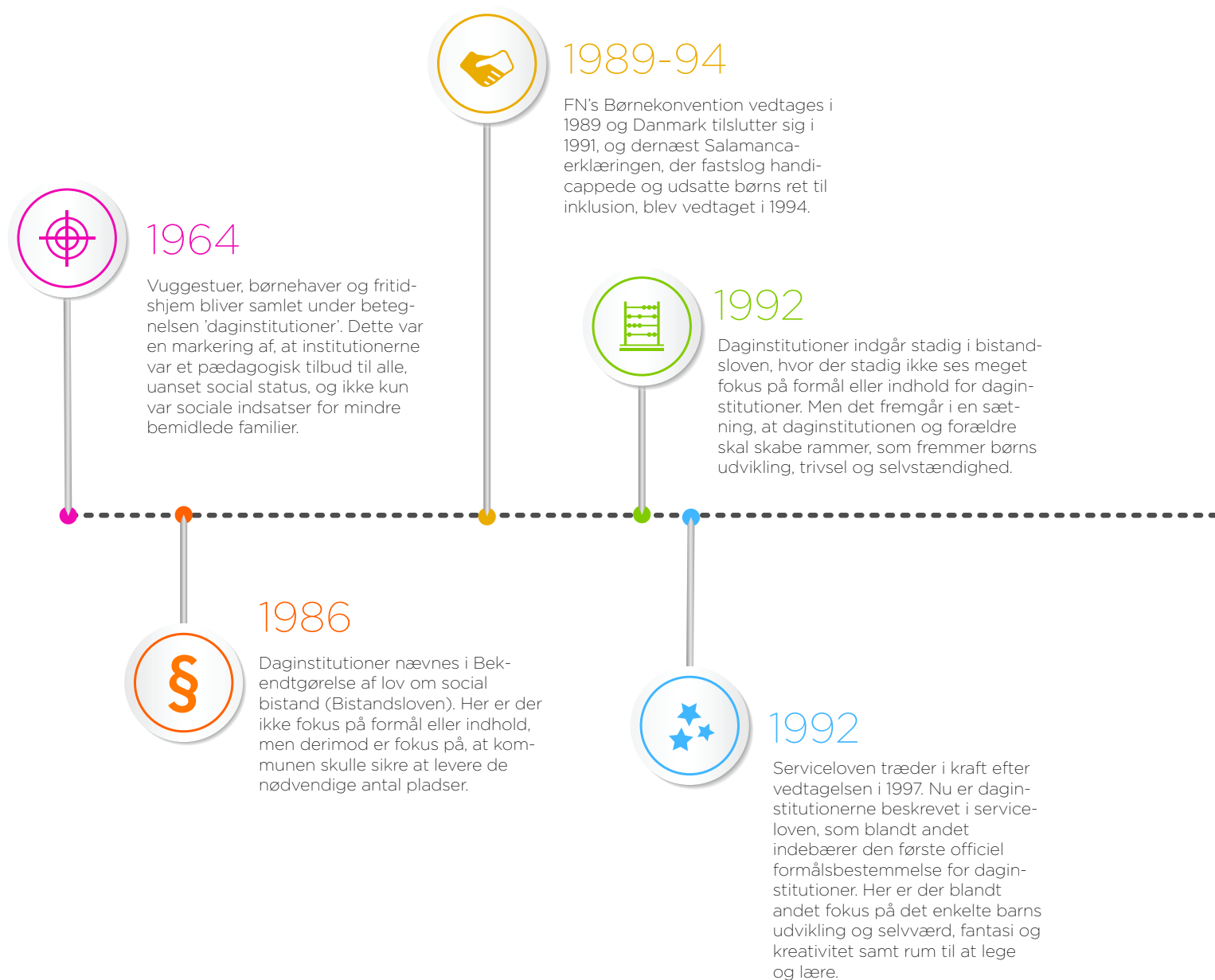
*"Vi prøver at få en officiel opgørelse over normeringer i landets daginstitutioner, og det er faktisk ret vildt, vi ikke kan få det. Det siger noget om, hvor lidt viden vi har i forhold til dagtilbuddene".*

Politiker

*"Det er først, når man kan se de økonomiske effekter, at det begynder at rykke noget. Så vi skal blive endnu bedre til at få dokumentation for effekten af det gode pædagogiske arbejde, der bliver lavet".*

Faglig aktør

## Historisk udvikling og politiske tiltag på dagtilbudsområdet







## 2003-4

Der indføres ændringer af Serviceloven, og det besluttes, at der skal være obligatoriske pædagogiske læreplaner i alle dagtilbud (træder i kraft i 2004). Dette skete ud fra et ønske om at sikre systematisk og synligt arbejde med læring i dagtilbuddene.



## 2011

Der nedsættes task-force grundet politisk ønske om, at styrke bl.a. dagtilbuds skoleforberedende indsats, kvalitet og inklusion.



## 2018

Ny dagtilbudslov og "styrket pædagogisk læreplan". Der kommer ny dagtilbudslov og en styrket pædagogisk læreplan med et fælles pædagogisk grundlag. Der er i disse tiltag bl.a. fokus på børneperspektiver, leg, et bredt læringsbegreb og øget fleksibilitet for forældre og familier.



## 2007

Dagtilbud får egen dagtilbudslov, og er dermed ikke mere en del af serviceloven. Daginstitutionsbegrebet ændres til 'dagtilbud', og med dagtilbudsloven blev temaerne om forebyggelse og inklusion understreget. Der blev i formålsbestemmelsen lagt særlig vægt på tidlig indsats og forebyggelse af negativ social arv og eksklusion. Der blev ydermere indført obligatoriske sprogvurderinger.



## 2014

I efteråret 2014 vedtages det, at der på finansloven for 2015 afsættes en milliard kroner øremærket til flere pædagoger (over en 4-årig periode).

*"Det kunne være spændende at få viden om, hvad høj kvalitet i en daginstitution har betydet for en 9. klasses afgangseksamen. Men den viden har vi ikke".*

Politiker

Det er særligt politikerne, der efterspørger mere viden, forskning og tal til at understøtte det daglige politiske arbejde på Christiansborg. Men behovet for mere viden og forskning er et stærkt mønster blandt de fleste af respondenterne.

## Børn har det svært i finanspolitikken

I forlængelse af ovenstående perspektiver om, at der mangler viden og data, opstår der også en barriere, der handler om, at 0-6-årsområdet har det svært i den finanspolitiske del af beslutningsprocessen på Christiansborg. Som beskrevet tidligere i analysen, er der hos mange embedsmænd og politikere på børne- og socialområdet en positiv indstilling til tidlig indsats. Men samme begejstring mener flere af respondenterne ikke, der er i Finansministeriet og hos finansordførerne. I hvert fald er holdningen, at området ikke prioriteres nok i de forskellige finanspolitiske handlinger:

*"Når vi taler om tidlig indsats, er der to ben. Der er det moralske ben, der handler om, at*

*vi som samfund forpligter os til at give børn den bedst mulige opvækst. Så er der et ben, der handler om at få Finansministeriet til at få øjnene op for det her. Og her skal vi blive bedre til at være konkrete, når det drejer sig om, hvad det vil koste".*

Faglig aktør

*"Finansordførerne spiller en for lille rolle. Vi skal blive bedre til at komme med konkrete forslag til, hvordan der kan investeres i området".*

Embedsmand

*"Trods den brede opbakning, og at der sker meget, mangler der stadig noget økonomisk. Vi mangler simpelthen at jakkesættene i Finansministeriet tager handsken op. Der er gode intentioner, men der mangler politisk handling".*

Faglig aktør

*"Vi har et enormt behov for at påvirke Finansministeriets regnemodeller. For, kan vi fremvise dynamiske effekter, bliver det svært for Finansministeriet ikke at investere mere i børneområdet".*

Politiker

Der er et generelt mønster, der handler om, at Finansministeriet i langt højere grad indregner de samfundsmæssige gevinster ved en tidlig

indsats i deres regnemodeller. Det er et stort problem, at disse effekter ikke kan bruges i de forskellige policy-processer.

Som det også fremgår af ovenstående citater, er der også en del selvkritik hos en række af respondenterne. Flere påpeger, at aktørerne på børneområdet ikke er gode nok til at tale det sprog, som der tales i den finanspolitiske del af beslutningsprocessen. Der efterlyses bl.a. nogle konkrete beregninger og cases, der kan bruges som belæg for, at tidlig indsats kan betale sig. Også behovet for skarpe prioriteringer og konkrete krav til forhandlingerne bliver efterlyst af flere af respondenterne:

*"Hvad går investeringen ud på? Skal der investeres i flere årsværk? Eller i forskning? Eller i pædagoguddannelsen? Hvad er den tidlige investering helt konkret? Før man kommer hen til det, får du ikke Finansministeriet til at interessere sig for området".*

Faglig aktør

*"Vi bliver nødt til at være mere konkrete, hvis vi skal have noget igennem Finansministeriet. De virker ikke særlige medgørlige i forhold til tidlig indsats. Vi har virkelig brug for at vise dem effekterne af indsatserne".*

Politiker

Skal der lægges pres på de finanspolitiske aktø-

rer, er der ingen tvivl om, at det er afgørende, at de kommer til dem med nogle godt beskrevet og klart prioriterede ønsker. Ligeledes er der også en klar tendens til, at effekt-beregninger fylder meget i de politiske forhandlingsspil i disse år. Respondenterne, der arbejder med finanspolitikken, er ikke uenige i, at tidlig indsats er i en hård konkurrence med mange andre områder, og der derfor er brug for klare krav og prioriteringer. Men der er dog også tegn på, at det går i den rigtige retning:

*"Tidlig indsats er noget, der er fokus på i Finansministeriet, og jeg vil sige, det er et område, der fylder mere og mere i huset. Man ved, der er behov for nytænkning på feltet. Tidligere har man anskuet de enkelte familier ud fra et mere enkelt perspektiv, f.eks. med afsæt i det sociale, integration eller det pædagogiske. Nu er der mere fokus på det helhedsorienterede, og derfor fornemmer jeg også, at det får mere opmærksomhed her i Finansministeriet".*

Embedsmand

*"Jeg kan godt se, det er lidt paradoksalt, at vi anerkender, at vi ikke er gode nok, og at der er et stort potentiale, hvis vi laver en mere sammenhængende indsats, og at der så ikke sker nok. Vi tager åbenbart ikke nok af vores egen medicin. Men det er også vigtigt, at kommunerne bliver bedre til at løfte".*

Embedsmand

## Politisk kastebold

En udfordring, som flere af respondenterne peger på, og som både kan bruges som markør for, at de små børn ikke har høj status politisk, og som kan ses som en barriere for at få flyttet området højere op i dagsorden-hierarkiet, er, at børnene har været kastebold i flere af de senere års regeringsdannelser. Det, at området flere gange har været flyttet rundt mellem forskellige ministerier, ses af flere respondenter som problematisk:

*"At dagtilbudsområdet er blevet en kastebold mellem ministerierne, når der kommer nye regeringer, siger en del om, hvor meget eller rettere, hvor lidt området bliver prioriteret. Tænk hvis det f.eks. var handelsområdet, der på den måde var blevet en politisk kastebold. Så ville der være et ramaskrig fra erhvervslivet. Her er der bare tavshed".*

Faglig aktør

*"Børneområdet bliver kastet rundt. Så passer det med familie- eller socialområdet. Så er det pludselig det perfekte match med undervisning, ligestilling og beskæftigelse. Men børneområdet har sin egen værdi, og det skal tydeligere frem. Der er brug for politisk power til at se det samlet, til at anskue det isoleret".*

Embedsmand

*"Jeg synes, området er blevet stærkere. Alene det, at børn er blevet en del af ministeriets navn, er et udtryk for, at det går i den rigtige retning. Men der er langt endnu. Skal børn fylde mere politisk, skal området i ministerierne gøres langt tungere. Prøv at se, hvor mange embedsmænd der arbejder med folkeskolen i forhold til børnene".*

Embedsmand

*"Man hører tit om, at det er godt, at den og den minister er blevet valgt, fordi vedkommende faktisk ved noget om f.eks. skolen, transport, miljø, erhverv eller forskning. Men jeg har aldrig hørt, at en minister er blevet fremhævet for at vide noget om dagtilbud og de små børn. Det er simpelthen ikke et kriterium på Christiansborg, og det siger noget om, hvor langt nede området ligger".*

Faglig aktør

*"Børneområdet har været placeret mange steder. Det er som om, politikerne nogle gange bare har brugt området til symbolpolitik".*

Embedsmand

## Uklart hvem der har ansvaret

Det at børneområdet bliver "kastet" rundt i systemerne, resulterer også i andre strukturelle udfordringer. En del respondenter påpeger, at der godt kan være en slags strukturel forvirring,

som fører til to udfordringer. For det første har beslutningstagerne på Christiansborg ikke altid indbyrdes styr på ansvarsfordelingen på området. Det kan f.eks. handle om hvilket udvalg, et problem skal løses i, eller om det er Folketinget eller kommunernes opgave. Uklarheden om ansvarsfordelingen er ikke et generelt mønster, flere af respondenterne mener, at rollefordelingen er klar nok

For det andet kan der også ligge en strukturel udfordring i, at det kan være svært for en konkret politiker at tage styringen på en sag på tidlig indsats-området. For det kræver, at man kan navigere på de forskellige ressortområder:

*"Det er forskellige lovgivere, der har ansvaret, og da vi i forvejen ofte sidder langt fra praksis, kan det godt være svært at have det samlede overblik. Og det kan godt påvirke de løsninger, vi skal finde".*

Politiker

*"Der mangler klart samarbejde mellem de forskellige ministerier. Men det er desværre ikke nyt på børneområdet".*

Politiker

*"Lovgivningen er tit kompleks, og der er mange, der er indblandet. Derfor er det svært at komme med klare svar".*

Politiker

### Sådan har dagtilbudsområdet skiftet ressortområde

I Danmark har dagtilbudsområdet i løbet af de seneste år flyttet ressortministerium ad flere omgange.

Fra 2004-2007 var området placeret i Familie- og forbrugerministeriet.

Fra 2007 lå området under Socialministeriets ressort (dog i noget af perioden under "Velfærdsministeriet").

I 2010 flyttede det til Børne- og Undervisningsministeriet, men i 2013 flyttede det atter tilbage til Socialministeriet.

I 2016 blev ministeriet omdøbt til Børne- og Socialministeriet.

Kilde: Tænk tanken DEA

De strukturelle forhold kan derfor godt besværliggøre det politiske arbejde og mulighederne for at tage politisk ejerskab på området. Men kompleksiteten, den uklare rollefordeling og det tværpolitiske findes også på en række andre politiske felter, hvor det er muligt at lave markante politiske aftaler på tværs og opbygge klare politiske profiler.

## En stærkere interessevaretagelse

En del af respondenterne efterlyser også, at interessevaretagelsen på børneområdet bliver stærkere. Politikerne på børneområdet understreger, at de godt kan mærke, at der skal et kraftigt tryk til, hvis interessevaretagelsen skal konkurrere med lobbyarbejdet på skole- og ældreområdet.

Der er ikke noget entydigt mønster i, hvilken interessevaretagelse der efterlyses. Nogle ser gerne, at fagforeningerne får sat endnu mere fokus på en kvalitetsdiskussion, andre efterspørger, at uddannelsesinstitutionerne kæmper hårdere, nogle taler om et kvalitetsløft på pædagoguddannelserne, mens andre vil have mere tyngde hos politikerne:

*"Fagforeningerne måtte gerne være en stærkere stemme, når det handler om at få en seriøs debat om kvalitet og om at få mere kvalitet i vores dagtilbud. Det handler for meget om normeringer. Det er selvfølgelig vigtigt, men det kan ikke stå alene".*

Faglig aktør

*"Pædagoguddannelsen er revl og krat. De bliver nødt til at styrke den, og de bliver nødt til at specialisere den. Uddannelsen er simpelthen for bred".*

Embedsmand

*"Politikerne er ikke stærke nok, og de tør for lidt. De mangler styrke og mod. Og de mangler også opfindsomhed til at få formuleret politik".*

Embedsmand

Den stærkere interessevaretagelse, der efterlyses, handler både om mere styrke i forbindelse med de forskellige politiske processer, men også mere kreativitet og mod, når det handler om politikudviklingen. Der er dog også respondenter, der ser den modsatte tendens. Her bliver det fremhævet, at det går den rigtige vej med interessevaretagelsen på området:

*"Den tidlige indsats er blevet en kampplads for at styrke indsatsen overfor vores børn. Og der er heldigvis mange, der er begyndt at løfte".*

Faglig aktør

*"Interessenterne på folkeskoleområdet er stærke og råber højt. Men de har ikke mange venner og får ikke mobiliseret god karma om deres sag. Det gør BUPL til gengæld, selvom de ikke er magtpolitikere på samme måde".*

Embedsmand

## Kommunikationsproblem

Et sidste mønster, når det handler om barrierer i forhold til at få flyttet tidlig indsats højere op på den politiske dagsorden, er, at kommunikationen på børneområdet ikke er markant nok. Hos flere af respondenterne – på tværs af alle grupperne – er der en frustration over, at området ikke får mere offentlig bevågenhed: .

*"Hvis man er i tvivl om, at dagtilbudsområdet ikke bliver prioriteret særligt højt, kan man bare se på mediernes dækning. De har ingen fagjournalister, der dækker området. Det til trods for, at det er et område, hvor så mange mennesker er følelsesmæssigt involveret, fordi det drejer sig om, hvordan vi behandler samfundets yngste medborgere".*

Faglig aktør

*"Det er ikke let at få mediedækning. Journalisterne står ikke ligefrem i kø efter historier på vores område".*

Politiker

*"Vi bliver nødt til at få større opmærksomhed på, hvor dårligt nogle små børn har det. Jeg tror simpelthen, vi er mange i middelklassen som ikke fatter, hvor dårligt der er nogle børn, der har det. Vi skal have meget mere opmærksomhed på de problemer, hvis vi skal flytte noget politisk".*

Politiker

Der er to spor, når respondenterne taler om kommunikationsproblemerne. Der bliver efterlyst et større fokus på, hvad der generelt sker på dagtilbudsområdet. Her ser man gerne, at området får noget af den samme type opmærksomhed, som folkeskoleområdet har. Det andet spor handler om, at offentligheden får et større kendskab til, hvor dårligt nogle børn har det i dagens Danmark. Det vil sige, at det er en blanding af kommunikation, der indeholder mere logos og patos, der bliver efterspurgt. Begge kommunikationsformer er også væsentlige ingredienser i de fleste stærke politiske dagsordener.

DEFA

VI FREMMER VIDEN

