

Beslutningsforslag nr. B 111. Fremsat den 27. januar 2004 af Villy Søvnald (SF), Anne Baastrup (SF) og Åge Frandsen (SF)

## **Forslag til folketingsbeslutning**

### **om sundhedsplejens og daginstitutionernes rolle i bekæmpelsen af den negative sociale arv**

Folketinget pålægger regeringen at arbejde for en mere systematisk og målrettet forebyggende indsats over for udsatte børn, således at alle børn får en god start på livet. Dette skal ske gennem henholdsvis en styrkelse af sundhedsplejerskernes funktion og daginstitutionernes arbejde.

Det foreslås derfor:

1. At opprioritere og udvide kommuners og amtskommuners forebyggende sundhedsordninger for de svagest stillede børn, jf. lov nr. 438 af 14. juni 1995, § 1, stk. 2.
2. At daginstitutionerne tilføres 500 mio. kr. til højnelse af den generelle kvalitet, samt at det faldende børnetal effektivt bruges til at skabe mere plads, bedre normeringer, og dermed mere kvalitet i børnepasningen.
3. At der indføres en reel landsdækkende pasningsgaranti, således at alle børn fra 6. måned har mulighed for et dagtilbud.
4. At der indføres en institutionsret for alle 3-9-årige børn for at sætte fokus på den samfundsmæssige integration og en bedre sikring af offentligt medansvar for socialisering og opdragelse.
5. At daginstitutionerne målrettet tilføres økonomiske ressourcer til bedre normeringer i institutioner i socialt belastede områder og til den nødvendige efter- og videreuddannelse af pædagoger, så de kan løfte arbejdet med at bryde den negative sociale arv.
6. At der i institutioner med en stor andel af socialt udsatte børn ydes økonomisk tilskud til initiativer for øget forældreinddragelse og opsøgende aktiviteter i lokalområdet.

## Bemærkninger til forslaget

Der er mange forhold, der har betydning for et barns udvikling og livskvalitet. De ydre sociale rammer, barnet bevæger sig inden for, som familie, nærmiljø, daginstitution, skole, sundhedsvæsen, uddannelsessystem og arbejdsmarked er eksempelvis centrale, men også barnets oplevelser af disse skal tages med i betragtning. De første år i et barns liv er meget vigtige og tæt forbundet med forældrenes. Vi ved, at forældrenes livsmuligheder har stor betydning for børnenes trivsel. Ikke alle forældre har gode livsbetingelser, og ikke alle forældre har mulighed for at tilbyde deres børn et godt liv eller give børnene den støtte, som de bør have. Heldigvis er det ikke sådan, at sammenhængen mellem forældrenes levekår og børnenes livsmuligheder er givet, men ringe livsvilkår hos forældrene giver flere risikofaktorer i barnets opvækst.

Der er med andre ord børn i Danmark, som har det sværere end gennemsnittet – ifølge JURA-information 2002 regnes der med ca. 10-15 pct. af en årgang, der på den ene eller anden måde kan kategoriseres som udsatte/truede børn. På Socialministeriets høring om negativ social arv den 2. maj 2003 havde Niels Ploug, forskningsleder på Socialforskningsinstituttet (SFI), en tilsvarende vurdering: 10 pct. af alle børn vokser op i familier med forskellige grader af risikobelastning (se »Vidensopsamling om social arv«, udarbejdet af forskere med tilknytning til forskningsprogrammet om social arv, redigeret af Niels Ploug, København, Socialministeriet, Sekretariatet for social arv, 2003). En af de konklusioner, som Ploug i denne sammenhæng peger på, er, at omgang og karakter over tid (30 år) er uændret (sammenligning mellem årgang 1966 og årgang 1995), for så vidt angår den negative sociale arv.

Det er forslagsstillernes faste overbevisning, at en tidlig indsats vil få afgørende positiv virkning på bekæmpelsen af den negative sociale arv. Forslagsstillerne vil på den baggrund særligt prioritere sundhedsplejerskernes og daginstitutionernes muligheder for at udføre et mere målrettet forebyggende arbejde i udsatte børns første leveår. Det skyldes bl.a., at de nyeste erfaringsopsamlinger med hensyn til den internationa-

le forskning peger på, at den samfundsinstitution, der mest effektivt er i stand til at bryde den negative sociale arv, er daginstitutionen, sådan som det eksempelvis påpeges i en rapport af en af de førende velfærdsforskere, Gösta Esping-Andersen: »Why we need a new welfare state« (Oxford University Press, 2002). Esping-Andersen peger på, at den bedste måde at bryde den negative sociale arv på er ved at sætte forebyggende ind i førskolealderen, hvilket i dansk sammenhæng vil sige via sundhedsplejen, i vuggestuerne og i børnehaverne. Esping-Andersens rapport viser endvidere, at den mest effektive metode til for alvor at bryde den negative sociale arv er at sikre universelle dagtilbud af høj kvalitet.

Bemærkninger til forslagens enkelte bestemmelser:

### *Ad 1. Sundhedsplejen*

Ifølge lov om social service § 33 har kommunerne pligt til at føre tilsyn med børn og unge på en sådan måde, at kommunerne så tidligt som muligt kan få kendskab til børn eller unge under 18 år, der har behov for særlig støtte, og efterfølgende tilbyde den særlige støtte. Ifølge § 1 i lov om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge (jf. lov nr. 438 af 14. juni 1995) har kommunerne pligt til at tilrettelægge forebyggende sundhedsordninger, som kan bidrage til at sikre børn og unge en sund opvækst og skabe gode forudsætninger for en sund voksentilværelse. Indholdet i lov om forebyggende sundhedsordninger rummer nogle af elementerne fra artikel 24 i FN's Børnekonvention.

De forebyggende sundhedsordninger skal blandt andet indeholde en særlig indsats, der specielt tager sigte på de svagest stillede børn og unge. Det er op til den enkelte kommune at fortolke loven og beslutte, hvor mange ressourcer den vil bruge på sundhedsordningen. Derfor vil der selvfølgelig også kunne være forskel på de forskellige kommuners tilrettelæggelse af sundhedsordningerne. Det skatkestop, der er pålagt kommunerne, og regeringens afskaffelse af § 9 i lov om forebyggende sundhedsordninger for børn og un-

ge, der omhandler de kommunale sundhedsredegørelser (jf. lov nr. 1210 af 27. december 2003), som forslagsstillerne betragter som en nedprioritering af forebyggelsesindsatsen, giver forslagsstillerne anledning til bekymring for, om den indsats, der ydes over for de svagest stillede børn i sundhedsordningerne, er tilstrækkelig.

Forslagsstillerne er af den holdning, at en udbygning af sundhedsordningen for de svagest stillede børn er helt nødvendig for, at vi sikrer den tidlige og nødvendige indsats, som loven lægger op til, og som vi ved er altafgørende, for svigt i de tidligste måneder og år følger et menneske resten af livet. Mange kommuner har organiseret sig således, at det i barnets allerførste måneder er en sundhedsplejerske, der er i kontakt med barnet. Sundhedsplejersken er derfor en af de første, der er uddannet til og har mulighed for at konstatere, hvorvidt barnet trives og udvikles normalt, og som kan konstatere, om der findes en ophobning af risikofaktorer i hjemmet, der er til skade for barnet. Ifølge SFI's forskning i den negative sociale arv og forskningsoversigten »Anbringelse af børn uden for hjemmet« (Socialforskningsinstituttet, 2003) viser undersøgelser af anbragte børns sociale baggrund, at der i hjemmene har været en ophobning af risikofaktorer, og at en begrænsning af risikofaktorer er nødvendig for, at børn kan få den fornødne omsorg derhjemme og derved blive boende.

Sundhedsplejersken er i en optimal position til at yde støtte til de forældre, der ikke kan eller vil tage ordentligt hånd om deres barn, fordi sundhedsplejersken kommer i hjemmet og kender både forældre og børn, og fordi hun (det er oftest en kvinde) i langt de fleste hjem er en velkommen gæst. I familier, hvor barnet ikke får den fornødne omsorg, bør sundhedsplejersken have ressourcer til at tilbringe ekstra timer, eventuelt fuld tid, i en kortere periode, så barnets og familiens første tid sammen bliver optimal. Sundhedsplejerskens arbejde skal bidrage til kommunens samlede tværfaglige indsats, hvis sigte er at nedbringe den samlede mængde af risikofaktorer i barnets liv. Vigtigt er det for at bevare det gode forhold mellem forældrene og sundhedsplejersken, at sundhedsplejerskens opgaver ikke udvikler sig til myndighedsudøvelse, men bliver opfattet som omsorg for barnet og engagement i familiens trivsel og altså ikke opfattes som en trussel mod eller fordømmelse af forældrene.

#### *Ad 2. Daginstitutioner*

Mulighederne for en øget indsats fra sundhedsplejerskernes side kan ikke stå alene, når det gælder om at bryde den negative sociale arv. Socialforskningsin-

stituttet (SFI) har undersøgt, hvad der findes af internationale og danske forskningsresultater om, hvad dagtilbud betyder for børn: »Effekter af dagpasning« (arbejdsrapport, Socialforskningsinstituttet, 2002:18). Der findes meget få danske undersøgelser på området. Det er i og for sig paradoksalt, når man tænker på, at institutionerne har stor betydning for børnenes udvikling og lægger beslag på meget store samfundsmæssige ressourcer. Dækningsgraden for de 3-5-årige i Danmark er i dag på 94 pct.

SFI-undersøgelsen viser, at typen af dagtilbud ikke spiller den afgørende rolle, men det gør derimod kvaliteten – se i øvrigt »Daginstitutioner for alle« (BUPL, Appendiks, 2002). De udenlandske undersøgelser, som SFI har kigget nærmere på, viser, at velkvalificeret personale og gode normeringer i førskolealderen kan styrke kompetencer, der kan give børnene et løft i skolen og senere slå positivt igennem ved f.eks. uddannelsesvalg, erhverv, selvforsørgelsesgrad m.v.

Omvendt viser afdækningen af de udenlandske undersøgelser også, at dårlige normeringer, store børnegrupper, for lidt plads og ringe pædagogisk kompetence hos personalet spiller negativt ind på børnenes udviklingsmuligheder.

Som led i VK's udspil om den sociale arv har Socialministeriet bestilt et arbejdsrapport fra SFI om daginstitutionernes betydning i arbejdet for at bryde den negative sociale arv: »Vidensopsamling om social arv« (redigeret af Niels Ploug, Socialministeriet, 2003). SFI's nye arbejdsrapport understreger og udbygger de konklusioner, som man fandt frem til i forbindelse med førnævnte undersøgelse.

International forskning peger med andre ord entydigt på, at den samfundsinstitution, der mest effektivt m.v. kan være med til at bryde den negative sociale arv, er daginstitutionen, vel at mærke hvis denne er præget af kvalitet og engagerede pædagoger med en høj faglighed m.v.

#### *Ad 3 og 4. Pasningsgaranti og institutionsret*

Forslagsstillerne vil pege på, at de uheldige sociale konsekvenser af afskaffelsen af det såkaldte anciennitetsprincip kan »udlignes«, hvis de kommuner, der i dag ikke har en reel pasningsgaranti, indfører en sådan.

Dertil kommer, at der eksisterer store sociale skævheder i brugen af dagtilbud, idet der er meget markante forskelle i brugen af daginstitutioner og dagpleje. De forældre, der er mindst tilbøjelige til at »vælge« pædagogiske institutionstilbud eller kommunal dagpleje, er forældre med kort eller ingen uddannelse, forældre med lav indkomst og forældre, der er

arbejdsløse. Hertil kommer, at forældre, der er indvandrere eller efterkommere af indvandrere, i markant

lavere grad vælger de pædagogiske og pasningsmæssige dagtilbud, som samfundet stiller til rådighed.

Tabel - Andel af børn i dagtilbud fordelt på forældrenes socioøkonomiske forhold, 1999 og 2000 (pct.)

Børn af forældre med ...	3-5-årige	1-2-årige
Lang videregående uddannelse	95,0	84,5
Grundskole som højeste uddannelse	87,4	70,0
Høj indkomst (4. kvartil)	95,7	85,6
Lav indkomst (1. kvartil)	82,3	65,3
Lønmodtagere på højeste niveau	95,9	85,2
Arbejdsløse	88,7	67,6
Andre udenfor beskæftigelse	86,0	68,3
Indvandrere	77,4	49,4
Efterkommere	81,0	50,3
Gennemsnit i alt	92,5	78,4
Gennemsnit ekskl. indvandrere og efterkommere	93,8	81,6

Kilde: Danmarks Statistik (2002); Børns levevilkår, tabel 5.2.2-5.2.6, s. 105ff.

For alle de sidstnævnte grupper gælder det, at samfundet i almindelighed karakteriserer netop disse grupper som enten socialt udsatte og truede eller som for lidt integrerede i samfundet som helhed og på arbejdsmarkedet i særdeleshed. Samlet set er der altså tale om betydelig social skævhed i børnefamiliernes brug af det velfærdsgode, daginstitutionerne udgør.

På den baggrund er det forslagsstillerens opfattelse, at der skal indføres en egentlig institutionsret for de 3-9-årige.

#### Ad 5. Økonomiske ressourcer

Forslagsstillerne vil samtidig pege på, at en langsigtet strategi for at bryde den negative sociale arv via en forstærket tidlig forebyggende indsats på længere sigt må forventes at være en samfundsmæssig rentabel investering.

Ifølge betænkningen »Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010« (Finansministeriet, Amdsrådsforeningen og KL, 2002) er udgifterne til specialforanstaltninger vokset med 35 pct. fra 1995 til 2000, svarende til en stigning på 6-7 pct. om året. Og antallet af anbragte børn og unge er steget med knap 20 pct. de seneste 3 år. I 2000 var der ca. 12.500 anbringelser i aldersgruppen under 18 år, svarende til godt 1,0 pct. af alle børn og unge. Det er et historisk højt niveau, særlig hvis der tages højde for, at der er blevet færre børn i de aldersgrupper, hvor anbringelsesniveauet er højest. Dertil kommer et tilsvarende billede med hensyn til væksten i behovet for specialundervisning i folkeskolen.

Den nærmest eksplosive stigning i specialforanstaltningerne mere end antyder dermed også, at det ud

fra en samfundsøkonomisk betragtning – såvel som menneskeligt – er fornuftigt at fokusere mere målrettet på, hvordan daginstitutionerne kan være med til at bryde de uheldige konsekvenser af den negative sociale arv.

Samlet set er der med andre ord god fornuft og økonomi i at sætte ind over for den negative sociale arv i vuggestuerne og børnehaverne. Det handler i bund og grund om at sætte ind forebyggelsesmæssigt, før de mindre problemer bliver til større problemer, der kræver massiv involvering af de sociale instanser og i værste fald mangeårige store udgifter for det offentlige.

#### 6. Forældreinddragelse og opsøgende aktiviteter

I forhold til denne forskningsbaserede viden finder forslagsstillerne det paradoksalt, at den kvalitetsmæssige udvikling på daginstitutionsområdet gennem mange år har været under pres. BUPL og PMF har i en analyse af udviklingen siden 1990 påvist følgende i »Notat om børnetal, daginstitutioner og kommunaløkonomi« (2003, PMF og BUPL):

- I perioden 1990-2002 er næsten 70.000 børn merindskrevet uden personaledekning. Der mangler populært sagt ca. 8.000 pædagoger, hvis normeringerne skulle svare til niveauet i 1990.
- I kroner og øre manglede der i 2002 ca. 2,3 mia. kr. (2002-priser), hvis enhedsomkostningerne skulle svare til niveauet i 1990.
- Hertil kommer de mange ekstra administrative opgaver, som de ansatte i daginstitutionerne siden 1990 er blevet pålagt, og som er gået fra tiden med børnene.

- Børnetallet i Danmark er faldende. Men børnetallet i daginstitutioner stiger fortsat og er større end nogensinde som følge af stigende dækningsgrader.
- Arbejdstilsynets rapport fra 2003 viser, at næsten halvdelen – 44 pct. – af daginstitutionerne fik den dårligste karakter, som Arbejdstilsynet arbejder med.

Forslagsstillerne finder på den baggrund, at Folketinget gennem en række målrettede initiativer bør vende udviklingen på daginstitutionsområdet, således at daginstitutionerne får et bedre grundlag for arbejdet

med socialt udsatte børn, børn i almindelighed samt forældre til udsatte børn.

Sidstnævnte er der eksempelvis gode erfaringer med i Børnenes Hus i Randers, hvor pædagogerne både tager sig af børnene og deres forældre. Både forældrene og pædagogerne fremhæver, at det er en kæmpefordel, at børne-forældre-arbejdet foregår i institutionen og ikke f.eks. gennem en sagsbehandler, fordi pædagogerne er dem, der kender både børn og forældre bedst, og omvendt.

### *Skriftlig fremsættelse*

**Villy Søvnal (SF):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til folketingsbeslutning om sundhedsplejens og daginstitutionernes rolle i bekæmpelsen af den negative sociale arv.*

(Beslutningsforslag nr. B 111).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.