

ANETTE BORCHORST

Barnomsorgspolitik och kvinnokrav

*Samhällets barnomsorg har
aldrig uppfattats som en i formell mening kvinnopolitisk
fråga och kvinnoorganisationerna har aldrig
bedrivit en systematisk barnomsorgspolitik. Under 80-talets privatiseringsvåg
har detta visat sig vara fatalt, hävdar
Anette Borchorst i en historisk genomgång av den offentliga
barnomsorgens utveckling i Danmark.*

Kvinnor har i de flesta samhällssystem och under de flesta historiska perioder haft huvudansvaret för barn.¹ De socialiseras som små flickor till moderskap och de egenskaper och kvalifikationer som utvecklas genom denna socialisation ger dem speciella krafter och kvaliteter. Socialisationen till moderskap medverkar t ex till att kvinnor generellt ställer andra och mera kvalitativa krav på sina liv och på samhällets framtid än män. Samtidigt medverkar emellertid moderskapet starkt till kvinnornas underordnade ställning i förhållande till männen, när det gäller politisk och ekonomisk makt.

Under hela deras fertila period behandlas och uppfattas de som mödrar och det understryker ytterligare deras relativt dåliga situation på arbetsmarknaden med lågavlönade och ofta instabila jobb. När de får barn får de huvudansvaret för dem, också långt utöver vad det biologiska moderskapet (graviditet, förlossning och amning) förutsätter.

Kvinnornas förmåga till behovsorienterad kommunikation, som bl a utvecklas i relationen mellan mor och barn, medverkar till att kvinnor också passar upp och fungerar som mödrar åt sina stora barn och åt sina män. På arbetsmarknaden förväntas det ofta av kvinnor att de får saker och ting att flyta och att de serverar manliga kolleger utan att det ger utslag i högre betalning.

Moderskapet har alltså en dubbel och motsägelsefull karaktär, och det är ett viktigt element i en patriarkalisk samhällsstruktur. Den starka modersideologin

låser fast kvinnor i en position där de först och främst måste leva för att tillfredsställa andras behov, medan det uppfattas som mindre legitimt och kvinnligt om de önskar att satsa på sitt eget självständiga liv.

Om man skall förklara varför de frigörande potentialerna i moderskapet ofta blir till en begränsning, får man analysera de förutsättningar kvinnor har för att fungera som mödrar och de hinder som föreligger för att de skall "klara alltihop", dvs fungera som mödrar och samtidigt utveckla andra delar av sitt liv, t ex utbildning, förvärvsarbete, politiskt arbete, fritidsintressen m m.

Moderskapet är ett universellt fenomen som i alla tider på gott och ont har präglat kvinnors livssituation, men det har ändrats mycket genom tiderna. Utvecklingen har bl a gått från ett kvantitativt till ett mera kvalitativt betonat moderskap.

Tidigare levde kvinnor ofta ett liv som konstant innebar graviditet, förlossning, amning och spädbarnsdöd. Förbättrade preventivmetoder, och speciellt utbredningen av p-piller och spiral under mitten av 60-talet, har gett kvinnor en kontroll över sin fortplantningsförmåga som de aldrig tidigare har haft.

Kvinnor kan idag i långt större utsträckning bestämma om och när de vill ha barn. Det är detta som har begränsat moderskapet kvantitativt. Samtidigt har utvecklingen emellertid gått i den riktningen att barn har fått en ny och långt viktigare status under detta århundrade än de hade tidigare. Det är också på 1900-talet som uppfatt-

ningen om den goda och uppoffrande modern med de naturliga modersinstinkterna på allvar har blivit utbredd. 1900-talet har således blivit inte bara barnets utan också *moderns århundrade*.

Moderskap och yrkesarbete

En rad andra förhållanden har haft ett avgörande inflytande på moderskapet och dess villkor, och här är särskilt åtskillnaden mellan reproduktion och produktion av betydelse. Moderskapet och arbetet omkring reproduktionen har blivit hänvisat till en speciell och privat sfär, som är avskild från det offentliga livet och från avlönat arbete. Därmed har kvinnors moderskap försatt dem i en ekonomisk beroendeställning gentemot män. Motsättningen mellan moderskap och förvärvsarbete har varit starkt styrande för många kvinnors livsvillkor under de senaste 100 åren.²

Kvinnor har tacklat motsättningen på många olika sätt. Ett av dessa har varit att de har valt eller blivit hänvisade till arbete som kunde kombineras med att ha ansvaret för barn. I Danmark har ett av de vanligaste kvinnoyrkena genom tiderna varit städning som ofta utförts under natten eller tidigt på morgonen, så att kvinnorna kunde hinna hem till barnen innan dessa vaknade.

Ett annat vanligt kvinnoarbete har varit produktion i hemmet, tex sömnad, där kvinnor arbetade i sina egna hem och samtidigt kunde passa sina barn. Även tillsyn av andras barn i eget hem kunde kombineras med passning av egna barn. En stor del av detta arbete har varit irreguljärt svart, eller oregistrerat arbete, men dess omfattning har minskat kraftigt under senare hälften av detta århundrade.

I dag har kvinnors anställningar en mera fast och kontinuerlig karaktär och de kan inte kombineras med barnpassning. Kvinnors anknytning till arbetsmarknaden har också blivit mera stabil och utan de avbrott som tidigare var vanliga när de fick barn.

Ett nytt sätt att tackla motsättningen mellan moderskap och förvärvsarbete har varit deltidssarbetet, som har blivit mycket utbrett i Danmark. Det är framför allt små-

barnsmödrarna som arbetar deltid, och de har för det mesta behov av att barnen tas om hand under en del av dagen.

En ny typ av lösning har uppkommit som en följd av den ökade preventivkontrollen. Många kvinnor väljer att inte skaffa barn, eller att skaffa färre barn än de önskar. Det minskade antalet barn avspeglar inte så mycket kvinnornas önskan om att avstå från moderskap, men mera att förvärvsarbetet har blivit en så viktig och nödvändig livsförutsättning att de tvingas att inte skaffa barn.

Förvärvsarbetets ökade betydelse för kvinnor har också betytt att kvinnornas ekonomiska självständighet i förhållande till män har ökat. Därför utgör mönstret med minskande barnantal, ökad förvärvsfrekvens för kvinnor, ökad skilsmäsofrekvens och ett stigande antal samboförhållanden från slutet av 60-talet och fram till idag ett nät av orsak och verkan.

Kapitalismen och lönearbetet har alltså betytt att kvinnor inte samtidigt kan ha hela ansvaret för barn och klara att ha en anställning, därför att det är en mycket liten del av förvärvsarbetet som kan kombineras med att ta hand om barn. Om kvinnor skall kunna bevara anknytningen till arbetsmarknaden måste omsorgen för mindre barn alltså delas med andra.

Olika slags lösningar har använts, tex gratis barntillsyn hos familjen, vänner och grannar, betald tillsyn på privat väg eller offentligt förmedlad tillsyn på institutioner (daghem och fritidshem) och via dagmammor. Formerna för barntillsynen har ändrats, och olika lösningar har dominerat i olika länder, men överallt gäller att det till en övervägande del är andra kvinnor som, med eller utan betalning, träder in. Även om kvinnor nu delar försörjningsbördan med männen, har arbetsdelningen vad gäller barnen inte ändrats särskilt mycket.

I Danmark har det övervägande varit statens ansvar som har utvidgats och det är statsanställda kvinnor som har övertagit ansvaret för barnen under en del av dagen. Det är mest daghem som har blivit vanliga, men offentliga, kommunala dagmammor har också fått en ökad betydelse.

Danmark har idag världens högsta täckningsprocent för barnomsorg och den danska situationen ser också ut att vara unik när det gäller pedagogisk standard och målsättning i samband med antagning och utskrivning av barn. Det är förmodligen det mycket omfattande statliga engagemanget som har medverkat till att danska kvinnors förvärvsfrekvens har blivit så hög som den är. De mera privata tillsynslösningarna förutsätter nämligen att andra kvinnor inte har en fast anknytning till arbetsmarknaden.

Barnomsorgen har aldrig uppfattats som ett i formell mening kvinnopolitiskt problem och kvinnoorganisationerna har aldrig systematiskt krävt inflytande över den, som de gjort vad gäller andra problemområden. Detta trots att det inte råder något tvivel om att barnomsorgen är ett för kvinnor mycket relevant politiskt beslutsområde och att det offentligas övertagande av delar av barnomsorgen har medverkat till att minska motsättningen mellan moderskap och förvärvsarbete.

I det följande skall jag försöka förklara varför kvinnoorganisationerna har varit relativt restriktiva på detta område och vilka konsekvenser det har haft för barnomsorgspolitiken och för kvinnors ställning. Jag skall undersöka vem som har haft inflytande på barnomsorgspolitiken och vilka målsättningar som har varit ledande för den. Jag kommer att analysera detta i relation till fyra nyckelperioder i barnomsorgsinstitutionernas utveckling:

- 1) Barnomsorgens framväxt under 1800- och 1900-talet.
- 2) Systematiseringen av det statliga engagemanget och mera omfattande lagstiftning under 1930-talet.
- 3) Markant utbyggnad och väsentlig förbättring av den pedagogiska standarden under 1960-talet.
- 4) Omstrukturering av barnomsorgspolitiken vid mitten av 1970-talet och på 1980-talet.

Barnomsorgens framväxt

Danmarks industrialisering slog på allvar igenom i slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet, och det ledde bl a till en våldsam tillväxt i städerna. Ett stigande antal av de sämst ställda fick fabriksarbete och det gällde också många fattiga kvinnor. Oavsett om de hade små barn eller ej, var de tvungna att arbeta upp till 12 timmar utanför hemmet för att försörja sig själva och familjen. Det betydde att många barn blev lämnade åt sig själva i flera timmar varje dag och det förde med sig hög spädbarnsdödlighet, olyckor och kriminalitet.

I en rad europeiska länder började grupper bland borgerskapet ta initiativ till att upprätta institutioner, där arbetarbarnen kunde uppehålla sig utan betalning medan föräldrarna arbetade. I Danmark upprättade Det Kvindelige Velgørenhedsselskab den första barnkrubban 1828, efter engelsk och tysk förebild. Mot sekelskiftet fanns det ca 100 barnkrubbor, framför allt i de stora städerna, och de finansierades genom privat filantropi. Barnkrubborna var med våra dagars mått mått mycket stora institutioner med 130–250 barn och 2–3 vuxna.

Barnstuga från 1930-talet. Lokalhistoriskt arkiv, Århus.



Därför rådde det hård disciplin och det rörde sig övervägande om ren förvaring av barnen.

Från mitten och framemot slutet av seklet framträdde ett ökat intresse för barnet och dess utveckling. Barn uppfattades inte längre som små vuxna, barndomen uppstod som begrepp.

Tysken Friedrich Fröbel framlade nya tankar om barnets utveckling och utvecklade idéer om hur barnen skulle stimuleras andligt och intellektuellt. Dessa idéer fick stor betydelse även i de övriga europeiska länderna och de ledde till uppkomsten av sk barnträdgårdar. I Danmark blev den första barnträdgården uppförd av progressiva pedagoger 1870.

Frøbels pedagogik formulerades som ett supplement till hemmet och byggde på en familjeform där modern arbetade i hemmet. Barnträdgårdarna hölls bara öppna halva dagen och föräldrarna betalade själva för barnens uppehälle. Därför utnyttjades de bara av borgerskapet. Det uppstod en pedagogisk rörelse omkring fröbelpedagogiken som arbetade för dess spridning och i Danmark var särskilt Hedevidg och Sofus Bagger aktiva för idéerna bl a i förbindelse med Dansk Frøbelforening som grundades 1899. Innan dess, 1885, hade familjen Bagger grundat den första 1-åriga utbildningen av fröbelpedagoger.³

I början av 1900-talet växte det fram en utbredd misstro mot barnkrubborna och deras förvaring av barn. Under denna period började progressiva pedagoger att arbeta för att fröbelpedagogiken även skulle komma arbetarna till godo, och en ny typ av institutioner, "folkbarnstugorna" ("folkebørnehaverne"), uppstod.

I Danmark gick det till så att familjen Bagger tog kontakt med ledande socialdemokrater och förtroendemän inom arbetarrörelsen och fick dem med på tanken att upprätta en barnstuga. Detta hände på Vesterbro i Köpenhamn 1901, och 1903 grundades en barnstugeförening, vars målsättning var att inrätta fler barnstugor. 1912 var man uppe i 12 institutioner, främst i de större städerna.

På grund av ekonomiska problem var de

första barnstugorna halvdagsinstitutioner, men senare blev det tal om heldagsöppet. Föräldrarna betalade ett mindre belopp om de kunde, men annars finansierades barnstugorna med privata bidrag och pengar som man kunde skaffa från partiorganisationer m m.

Barnstugorna hade emellertid ständigt ekonomiska problem, och 1919 fick de för första gången statsunderstöd med en rambudget på 250.000 kr. Det var endast godkända institutioner som kunde få stöd och det innebar i praktiken endast de institutioner som övervägande hade barn från mindre bemedlade hem. Också under de följande åren beviljades det rambelopp som efter hand höjdes. Staten stödde också utbildningen av fröbelpedagoger ekonomiskt och utbildningen blev förlängd till 2 år.

Under den första perioden i barnomsorgens historia upprättades alltså olika institutioner, som vände sig till olika klasser. Staten började så småningom att stödja barnomsorgen ekonomiskt, men endast de institutioner vars syfte primärt var socialt. Institutionernas målsättning riktade sig helt till barnen och var antingen sociala eller pedagogiska. Det var aldrig tal om att barnomsorgen formellt skulle ha syftet att förändra kvinnornas ställning. Kvinnornas förvärvsarbete uppfattades som ett nödvändigt ont, som man måste mildra de värsta effekterna av.

Under de första åren var det övervägande borgerliga filantroper som kom att prägla institutionerna, och därefter och under en mycket lång period därefter var det progressiva pedagoger som vigde sina liv åt de pedagogiska idéerna. Det var de som kontaktade socialdemokraterna och arbetarrörelsen och dessa tidiga kontakter blev förmodligen avgörande för dessa pedagogers inflytande på statspolitiken. Under de första åren kunde man emellertid inte tala om något systematiskt eller generellt engagemang från socialdemokraternas sida, och "folkbarnstugorna" kom inte att ingå i partiets program.

En del kvinnor deltog i upprättandet av barnstugor, men det var i anslutning till välgörenhetsarbete (de var sk "hatteda-

mer”), eller i förbindelse med pedagogiskt arbete. Det skedde inte utifrån uttalade kvinnointressen.

Kvinnokampen tog fart vid mitten av 1800-talet och man ställde krav på större frihet och jämlikhet för kvinnor. 1871 grundades Dansk Kvindesamfund med syftet att ”upphöja kvinnan i andligt, moraliskt och ekonomiskt avseende och /.../ även göra henne till en mera självständig och aktiv medlem av familj och samhälle, nämligen genom att ge henne möjlighet till egen försörjning”. Organisationen arbetade främst för att skaffa kvinnor tillgång till utbildning, högre lön och mera ansvarsfulla poster.⁴ Mot slutet av seklet och i början av nästa var det särskilt kravet på rösträtt som prioriterades. Den allmänna rösträtten för kvinnor genomfördes 1915.

Kvinnorganisationernas krav på ökade möjligheter för kvinnor till utbildning och egen försörjning innebar inte att man samtidigt systematiskt krävde upprättande av barnstugor och utvecklande av deras pedagogiska mål. Detta sammanhänger förmodligen med kvinnorganisationernas övervägande borgerliga grund.

Borgarklassens kvinnor krävde rätt till utbildning och egen försörjning på grund av en önskan om jämlikhet; motsättningen mellan moderskap och yrkesarbete löste de bl a genom att betala kvinnor från andra klasser för att utföra hushållsarbete och barntillsyn. Kvinnorganisationerna framförde enstaka gånger krav på barnstugor och småbarnsavdelningar, bl a i en hänvändelse till skolkommissionen 1919, men mest prioriterade de krav på skolundervisning och uppsikt och kontroll av ogifta mödrars barn. Barnstugorna var inte till för borgerskapets barn: att staten skulle överta småbarnsomsorgen uppfattades aldrig som en sak att arbeta för.

1930-talet: statligt engagemang och omfattande lagstiftning

30-talet präglades också i Danmark av en svår ekonomisk kris och hög arbetslöshet. Därtill kom en omfattande köns- och sexualpolitisk debatt. I vissa kretsar angrep

man gifta kvinnors rätt att vara självförsörjande med argument om hög arbetslöshet bland män och med motiveringen att kvinnans viktigaste uppgift var moderskapet. Antalet barn var som i många europeiska länder minskande och debatten kring barnbegränsning och fosterfördrivning var mycket häftig.

I socialreformen 1933 stiftades det lagar gällande barnstugorna i Lagen om förebyggande barnomsorg. Det nämndes uttryckligen att institutionerna skulle ha 2/3 barn från mindre bemedlade hem för att kunna få offentligt stöd och gränserna för det tidigare rambeloppet upphävdes. Nu öppnades möjligheter för stöd till utbyggnaden av institutioner.

Det hade endast varit en mycket liten tillväxt av antalet småbarnsinstitutioner från 1924 till 1936: täckningsprocenten för barnstugorna var 1936 3,3%. Det fanns totalt 304 institutioner och därav var 240 daghem, men endast ca 30 småbarnsavdelningar. Väntelistorna var mycket långa, men under åren 1933–36 utnyttjades de nya möjligheterna till anslag bara till att 6 nya institutioner upprättades och driftsanslagen låg kvar på endast ca 30%.

Diskussionen om småbarnsinstitutionernas omfång och ekonomi blev ett inslag i debatten omkring befolkningsfrågan. Man hade i Danmark liksom i Sverige tillsatt en befolkningskommission, som skulle undersöka följderna av det minskade antalet barn och lägga fram förslag till åtgärder. I likhet med situationen i Sverige gick man i Danmark inte in för en kvantitativ befolkningspolitik med premiering av barnafödslar, så som man tex gjorde i Tyskland, Belgien och Frankrike. Man försökte att genomdriva en kvalitativ politik, som skulle förbättra villkoren för barnfamiljerna.

Den danska politiken var emellertid mera pragmatiskt betonad än den svenska och den präglades inte av samma idealism som tex kännetecknade de svenska Myrdalar-na. Det fanns inte personer som Alva Myrdal, som förenade synpunkterna kring barnens och kvinnornas situation och krävde pedagogiska institutioner för alla barn.

Den direkta anledningen till att dag-



Småbarnsavdelning på 1980-talet. Foto, Anette Borchorst.

hemsfrågan kom att ingå i befolkningskommissionens arbete var två hänvändelser från Dansk Børnehaveråd. Här påpekades den stora bristen på daghem, småbarnsavdelningar och fritidshem, och rådet föreslog att driftsanslagen på upp till 50% i lagstiftningen skulle utnyttjas maximalt, samtidigt som det skulle ges anslag till ökad utbyggnad.⁵

Kvinnoorganisationerna hade fortfarande inget större inflytande på barnomsorgen och de uppfattade den heller inte som något viktigt kvinnopolitiskt problemområde. Dansk Kvindesamfund hade ändrat sin målsättningsparagraf efter genomförandet av rösträtten; den innehöll nu 3 punkter där den tredje rörde sig om att förbättra kvinnors och barns villkor, särskilt genom lagstiftningen. I förhållande till barnen arbetade man primärt med att fastställa rättigheterna för barn födda utanför äktenskapet.

I övrigt var det områden som kvinnors deltagande i politiken, tillgång till utbildning, yrken och särskilda ämbeten, synen på hemarbetet som yrke och avskaffandet av skilda ämnen för flickor och pojkar i skolan, som prioriterades i organisationens arbete. Ett centralt område var gifta kvinnors rätt till egen försörjning; man framförde många klagomål i fall där gifta kvinnor blev avskedade.

I frågan om avkriminalisering av aborter var organisationen dock splittrad och man valde att ställa sig relativt passiv i stället för att stödja försök till förbättringar av moderskapets villkor, tex genom att upprätta mödrahem.

Vad gällde barnomsorgen var det inte någon öppen splittring, men det var även i fortsättningen ett område som organisationen trots målsättningsparagraferna förhöll sig mycket passiv till. Utbyggnaden av

barnomsorgen nämndes visserligen i en längre skrivelse till befolkningskommissionen, men det var inte ett område som ingick i organisationens dagliga arbete i kommittéer, på möten o dyl.

En annan kvinnoorganisation, Danske Kvinders Nationalråd (som grundades i anslutning till en internationell paraplyorganisation 1899), gick i högre grad in för att säkra uppförandet av barnstugor. På det hela taget var det emellertid ännu inte fråga om att barnomsorgen uppfattades eller formulerades som ett direkt kvinnokrav av kvinnoorganisationerna. Förklaringen är förmodligen också under denna period främst att söka i klasskillnader beträffande förutsättningarna för moderskap. Abort och barntillsyn var inte livsviktiga problem för borgerskapets kvinnor på samma sätt som för arbetarkvinnorna. Yrkesarbetet var inte en ekonomisk nödvändighet utan ett led i frigörelseförsöken, och kunskaperna om barnbegränsning var större hos borgerskapet.

Slutligen var den ekonomiska situationen för barnen långt bättre hos borgerskapets familjer. Det var fortfarande mycket vanligt att ha hembiträde, som bodde i hemmet och hjälpte till med hushållsarbete och barntillsyn. Hembiträdernas betydelse för kvinnorna i borgerskapet vid 30-talets mitt avspeglades i Dansk Kvindesamfunds attityd till deras krav på 8 timmars arbetsdag och rätten att få lämna arbetsplatsen. I en ledarartikel i tidningen *Kvinden og Samfundet* kritiserade redaktören hembiträdernas krav därför att de gav andra kvinnor problem med deras arbete utanför hemmet.⁶

Denna skillnad i moderskapets villkor för de olika klasserna ledde också till en skillnad i politisk organisering och deltagande. Medan Dansk Kvindesamfund övervägande hade sin förankring hos borgerskapets kvinnor, var många av arbetarklassens kvinnor aktiva i rörelsen för avkriminalisering av aborter och för ökad barnbegränsning och sexualrådgivning. Stämningen bland sämre ställda kvinnor var övervägande för en liberalisering av abortlagstiftningen.

1960-talet: utbyggnad och bättre pedagogisk standard

I början av 60-talet blev det full sysselsättning och det uppstod brist på arbetskraft. Man började satsa på att få fler gifta kvinnor ut på arbetsmarknaden, bl a genom statliga cirkulär om utbildning, deltidsarbete m.m. Bristen på arbetskraft blev grunden för en institutionalisering av kvinnoorganisationernas försök att försäkra arbete och utbildning för kvinnorna. Detta skedde genom *jämställdhetspolitiken*, som inleddes med att statsministern tillsatte en kvinnokommission 1965. 60-talet blev samtidigt den period då en markant utbyggnad av barnstugorna ägde rum och då de uppfattades som pedagogiska arrangemang för alla barn.

Danske Kvinders Nationalråd hade 1959 arrangerat en stor interpellationsdebatt på Christiansborg om "hvorn skal børnene være", och här poängterades behovet av barnomsorg. Därefter anmodade socialministern barn- och ungdomsomsorgens pedagogiska utskott om att utarbeta planer om utbyggnad av barnstugor. Utskottet föreslog i ett betänkande utgivet 1963, en utbyggnad av hela barnomsorgen, utvidgning av det pedagogiska programmet och på längre sikt gratis barnstugor. Utskottets förslag innehöll en formulering om att den offentliga sektorn var förpliktigad att sörja för barnomsorgen.⁷ Förslagen om utbyggnad och prioritering av det pedagogiska programmet efterföljdes i lagen om barn- och ungdomsomsorg som antogs 1964.

I denna lag hade regeln om 2/3 barn till mindre bemedlade föräldrar avskaffats och institutionerna skulle nu rikta sig till alla barn. De betecknades som socialpedagogiska barnstugor och det pedagogiska programmet hade hög prioritet. Det pedagogiska utskottets formulering om det offentliga plikt modifierades så att barn- och ungdomsomsorgen skulle "se till förekomsten av nödvändiga barnstugor och socialpedagogiska fritidsarrangemang". Formuleringen berodde på de borgerliga partiernas, Venstres och Konservatives, betänkligheter; dessa partier fick också en passus tillfo-

gad om att också kommunalfullmäktige var ansvariga för utbyggnaden. De borgerliga ville fastställa att de ekonomiskt ansvariga i kommunerna och inte bara de pedagogiskt-socialt ansvariga fick inflytande över utbyggnaden.

Lagen från 1964 öppnade också möjligheter för att etablera kommunala familjedaghem, men de sågs då som en tillfällig lösning, därför att byggnadsstoppet förhindrade en utbyggnad av institutionerna. Samtidigt som barnstugorna byggdes ut och förbättrades, prioriterade man professionaliseringen av barntillsynen: utbildningarna lades om och förlängdes i slutet av 60-talet till 3 år. 1964 etablerades en ny särskild utbildning för personalen på småbarnsavdelningarna, som tidigare till en övervägande del hade varit sjuksköterskor och barnsköterskor. Detta speglade omläggningen av arbetet på småbarnsavdelningarna, som tidigare i första hand hade rört sig om lugn och hygien, men där man nu också lade vikt vid pedagogiska strävanden.

När man antog lagen 1964 var det en bred politisk uppslutning, och några av de borgerliga partierna förankrade sin positiva attityd direkt i försöken att få ut fler kvinnor på arbetsmarknaden.

Lagen medförde en markant utbyggnad av barnomsorgen. Antalet småbarnsavdelningar nästan fördubblades, och antalet daghem ökade med 70%. Täckningsprocenten för småbarnsavdelningarna låg i slutet av 60-talet på knappa 5% och för daghemmen på drygt 8%, och den var fortfarande högst i tätorterna.

Målsättningen för barnomsorgen och statens engagemang ändrades alltså under denna period från att vara övervägande socialt betonade till att i mycket större utsträckning lägga vikten vid pedagogiken. Samtidigt blev barnomsorgspolitikerna för första gången uttryckligen förenade med kvinnornas situation och blev ett redskap för dennas förändring. Vid detta tillfälle var det emellertid inte tal om någon direkt sammankoppling mellan omfattningen av mödrarnas yrkesarbete och tilldelningen av platser på barnstugor och på familjedaghem.

Det uppstod en omfattande debatt om kvinnors ställning, bl.a. mellan borta- och hemarbetande kvinnor som skrev mot varandra i dagspressen. De hemarbetande beskyllde dem som arbetade utanför hemmet för att vara dåliga mödrar och dessa beskyllde de hemarbetande för att snylta på samhället. Denna debatt får ses i ljuset av den omvälvning som faktiskt ägde rum omkring förutsättningarna för moderskapet och av ideologin kring kvinnors ställning från 50-talet till 60-talet.

Kalla krigets stämning och den ekonomiska krisen hade på 50-talet lett till en konservering av en traditionell familjestruktur, en dyrkan av moderskapet och en syn på detta som ett yrke. Antalet husmödrar ökade, så också antalet barn. Det rådde en bred enighet om att barnstugorna var skadliga för barnen, och också bland arbetarklassen blev det ett önskemål att kvinnan kunde arbeta på heltid i hemmet.

Kvinnorganisationerna hade haft svårt att slå igenom med sin jämställdhetspolitik under 50-talet, men på 60-talet kunde de ansluta sig till försöken att få ut fler kvinnor på arbetsmarknaden. De gjorde en stor insats för att få fler kvinnor in i utbildningssystemet och ut på arbetsmarknaden, men de arbetade inte för samhälleliga lösningar på det dubbelarbete som kom att prägla kvinnornas situation. Bortsett från Danske Kvinders Nationalråds initiativ var kvinnorganisationerna inte offensiva i kraven på inflytande på barnomsorgspolitikerna. Dilemmat omkring moderskap och avlönat arbete löste man genom att inrikta sig på deltidsarbete och deltidsförskola.

Under denna period kan denna attityd inte förstås utifrån några stora klasskillnader vad gäller förutsättningarna för moderskapet. Dessa hade jämnats ut på grund av att hembiträderna hade försvunnit från de flesta danska hem, och samtidigt hade hushållsarbetet standardiserats med nya hushållsapparater. Ökningen av yrkesfrekvensen betydde att dubbelarbete inte längre övervägande var ett arbetarklassfenomen, utan ett livsvillkor för ett mycket stort antal kvinnor.

När man i alla fall inte ställde sig mera

offensiv till motsättningarna mellan moderskap och yrkesarbete berodde det, såvitt jag kan se, på en ofullständig bearbetning av attityden till moderskap och barntillsyn. Man var mycket offensiv när det gällde att ändra uppfattningen om att kvinnor borde hålla sig till hemmet, men man måktade inte med en uppgörelse med den starka modersideologin. Ansvar för de små barnen var och förblev först och främst kvinnornas och det accepterade kvinnoorganisationerna.

Den bristande insikten om barnomsorgen som ett direkt kvinnopolitiskt problemområde visade sig också i jämställdhetspolitiken. Kvinnokommissionen hade i ett av sina betänkande sysselsatt sig med problemet med barnens tillsyn och det ingick också i kommissionens förslag att en utbyggnad och förbättring av barnomsorgen var nödvändig om kvinnorna skulle garanteras jämställdhet. Kommissionens betänkande ledde till ett förslag om att upprätta ett *jämställdhetsråd* och detta effektuerades 1975. Enligt förslaget skulle det också vara detta organs uppgift att säkra möjligheterna till barntillsyn⁸, men jämställdhetsrådet och den senare jämställdhetslagstiftningen kom att hålla sig snävt till arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. Det har varit mycket återhållsamt inför barntillsynsfrågan.

Kvinnorganisationerna och kvinnointressena hade alltså inte något större inflytande på den statliga politiken som gällde barnomsorgen. De progressiva pedagogernas inflytande hade formaliserats så att de var representerade i de statliga kommissionerna, utskotten och i nämnder som sysslade med problemet. Emellertid höll en ändring på att äga rum. Det pedagogiska arbetet hade tidigare uppfattats som ett kall, som man ofta vigde en väsentlig del av sitt liv åt, men nu höll den tidigare ideelle pedagogen på att försvinna. De yngre, nyutbildade pedagogerna uppfattade i ökad utsträckning sitt arbete som ett yrkesarbete i likhet med vilket annat yrkesarbete som helst, och de började bilda fackföreningar som ställde krav på löner och arbetsförhållanden.

70- och 80-tal: *barnomsorgen omstruktureras*

Under 70- och 80-talen har det blivit klart att den ekonomiska krisen och den höga arbetslösheten har kommit för att stanna en längre tid. Utbyggnaden av barnomsorgen har fortsatt, men i en långsammare takt. Danmark verkar idag ha en bland världens högsta täckningsprocent, med 40% 1982 för 0–2 åringar och 55% för 3–6 åringar, och barnstugorna har, jämfört med andra länder, en hög pedagogisk standard. Sedan 1980 planeras emellertid en omstrukturering och ett avsteg från många av de program och principer som antogs på 60-talet, något som på längre sikt kan skärpa motsättningen mellan moderskap och yrkesarbete.

Redan i början av 70-talet försökte man hejda den stora ökningen av de offentliga utgifterna. Barnomsorgen var ett av de områden där utgifterna hade ökat mest och man planerade en kraftig styrning av detta område. I den statliga helhetsplaneringen från 1973 föreslogs ett modulsystem på daghemmen, som skulle inrättas efter omfattningen av föräldrarnas förvärsarbete. Därutöver kunde barnen tas om hand i skift i olika hem.

En cost-benefit analys av kostnaden vid småbarnsavdelningarna i förhållande till hur många kvinnor som kom ut på arbetsmarknaden visade att småbarnsavdelningarna inte lönade sig. Därför kom det ett förslag om att barnbidragen skulle koncentreras till den första tiden efter födelsen och att man skulle kräva en väsentligt högre betalning för den offentliga barnomsorgen under det första levnadsåret.⁹ Dessa förslag förverkligades inte direkt; man började visserligen att hejda utbyggnadstakten, men något större brott med principerna för antagning, prisnivå m m blev det inte.

1976 trädde den nya biståndslagen i kraft och här ingick barnomsorgen. Innehållet i lagen 1964 fördes i stort sett vidare; det gällde också det offentliga roll. Det blev omskrivet så att kommunalfullmäktige skulle sörja för "det nödvändiga antalet platser på förskolor för barn och unga inom

den socialpedagogiska barnomsorgen". Den dåvarande socialministern tolkade detta som en "täckning av det faktiska, det sociala och det pedagogiska behovet."¹⁰

Biståndslagen planerades emellertid under högkonjunkturen och då krisen slog till blev verkligheten en helt annan. Det var barnomsorgen som först märkte av de ekonomiska nedskärningarna och under en lång period var det också den som var föremål för flest ingrepp. Det började med att man fastställde en maximigräns för utgifterna, sedan följde avskaffandet av tandläkar- och läkarvård, begränsning av "disponibla timmar" för personalen (dvs den tid de anställda kunde använda till annat än direkt kontakt med barnen), och nedskärning med 2600 förskollärartjänster, vilket bl a ledde till en markant ökning av antalet deltidstjänster.

Dessa nedskärningar förespråkades och legitimerades av en mycket våldsamt hets mot förskollärarna, speciellt ifrån skattesmitarpartiet Framstegspartiet. Även det lilla nya Kristeligt Folkeparti ville värna om familjen och hävdade att föräldrarna själva skulle ta hand om sina barn under de första åren. De ansåg att institutionerna tvingade ut kvinnorna på arbetsmarknaden, men de inlät sig inte i samma utsträckning på hets mot personalen.

Under de följande åren bromsades utbyggnaden upp, även om det var långa väntelistor till barnstugorna. Den tidigare nämnda § 69 i biståndslagen framställdes som ett politiskt programuttalande som inte var juridiskt bindande och kommunernas förpliktelse att följa den blev mindre sträng. Det s k barnomsorgscirkuläret från 1979 betydde att kvinnor kunde drabbas

Daghem från 1960-talet. Foto, Lokalhistoriskt arkiv, Århus.



individuellt av barntillsynsproblem och mista arbetslöshetsunderstöd, utan att detta stred mot § 69.¹¹ Det förklarades dock som olagligt att dra in arbetslösa barns platser på daghem och familjedaghem, men man tvingades att gallra vid antagningen av barnen, efter om deras föräldrar hade förvärvsarbete, var arbetslösa, studerade eller var hemmafruar.

Den socialdemokratiska socialministern Ritt Bjerregaard lade i sitt berömda OECD-tal 1980 och i en rad andra tal fram ett förslag om en större omstrukturering av det socialpolitiska området. Hon anklagade de sociala institutionerna för byråkratisering och förmynderi och kritiserade dem för att inte ta till vara de gamlas, de sjukas och barnens behov. Hon var särskilt kritisk mot specialiseringen och professionaliseringen av det sociala arbetet och föreslog att uppdragen i större utsträckning skulle föras tillbaka till de lokala nätverken och närmiljöerna. Barnen skulle nu i högre grad tas om hand av sina föräldrar, de gamla skulle dö i sina egna hem osv.¹²

Hon drev detta vidare genom att öppna möjligheter för försök med nya former för socialt arbete: barntillsyn kunde genomföras genom att koppla in arbetslösa föräldrar och liknande gällde också för andra slag av socialt arbete. Samtidigt genomförde hon att daghem och familjedaghem betraktades som likvärdiga, vilket var ett klart brott mot den tidigare politiken, där de offentliga barnomsorgsinstitutionerna utgjorde kärnan i det pedagogiska arbetet. Hon öppnade också för möjligheten till en överinskrivning på 10% på de offentliga institutionerna.

Därmed skedde en klar nedprioritering av det pedagogiska arbetet, och det är karaktäristiskt att det sedan dess nästan uteslutande talas om *tillsyn* i de statliga cirkulären. Ideologiskt legitimerades det med att barnen mådde bra av att ha mer tid tillsammans med föräldrarna. I praktiken har denna ideologi byggts upp av de många nedsättande omdömena om den offentliga barnomsorgen.

Med den borgerliga regeringens tillträde i oktober 1982 förstärktes Ritt Bjerregaards

linje: privatisering blev nyckelordet. Försökssystemen byggdes ut, så att förskollärare kan passa barn i privata hem och många olika typer av privata lösningar kan stödjas som alternativ till institutionslösningen. Det har t ex öppnats möjligheter för att införa ett taxametersystem, där föräldrarna skall betala efter barnens uppehållstid på institutionen och där flera barn kan antas till samma institution. Detta har gjorts på försök i Köpenhamns kommun, men systemet har inte varit någon succé.

Det är dock helt klart att det håller på att ske en direkt sammankoppling mellan omfattningen av föräldrarnas förvärvsarbete och offentliga anslag till barnomsorgen, något som innebär ett klart brott mot 60-talets pedagogiska program. Priserna på barntillsynen uppfattas ofta som ett sätt att reglera efterfrågan och friplatsgränserna regleras endast med många års mellanrum. Därför har det skett en klassmässig spridning av avnämarna, således att platserna utnyttjas till största delen av de allra lägsta och högsta inkomstgrupperna. Det ändrade programmet har inte lett till att det ånyo är de sociala målsättningarna som är avgörande för barnomsorgspolitiken, utan det är behovet av arbetskraft som har störst betydelse.

De progressiva pedagogerna av den gamla idealistiska typen har nästan försvunnit och har inte längre inflytande på beslutsprocessen. Förskollärarnas fackföreningar har försökt att föra en politik som kopplar ihop försvaret för det pedagogiska arbetet och barnens behov med kampen mot försämringar av löne- och arbetsförhållanden. Pedagoggruppen är dock mycket pressad och har mycket litet inflytande på den politiska beslutsstrukturen omkring barnomsorgen, bl a därför att de är kända för sin vänsterorientering.

Vänstern har blivit den grupp som klarast försvarar den socialdemokratiska välfärdsstaten. Detta är lite paradoxalt, men hänger förmodligen ihop med att man i Danmark inom vänstern inte på allvar har debatterat social- och hälsovårdspolitiken. Vänstern hade således inte profilerat sig i förhållande till institutionaliseringen, specialiseringen, professionaliseringen och iso-



*"Små flickor socialiseras tidigt till moderskapet".
Foto, Gerda Tosti Nielsen.*

leringen av barnen, innan dessa frågor framfördes i samband med nedskärningarna.

Kvinnoorganisationerna har fortsatt att vara passiva i förhållande till problemet och de har heller inte ställt kvalitativa krav på den offentliga barnomsorgspolitik. Jämställdhetspolitiken har inte kunnat hindra att barntillsynsproblem har medverkat till att marginalisera kvinnor i förhållande till arbetsmarknaden, bl a därför att den inte har relaterat sig till det socialpolitiska området. Man har inte försökt angripa nedskärningarna inom barnomsorgen utifrån deras könspolitiska aspekter, som drabbar både avnämarna och löntagarna i stort. Tyngdpunkten i jämställdhetspolitiken ligger idag på att få in fler kvinnor i manliga yrken och den höga prioritet som denna lösning har betyder att jämställdhetspolitiken indirekt bidrar till att legitimera nedskärningarna på kvinnoområdena.

Den nya kvinnorörelsen förhöll sig under de första åren för det mesta kritisk till modersrollen och har regelbundet krävt tillräcklig, bra och gratis barnomsorg. Dess

inflytande har emellertid mest legat på det ideologiska planet och har inte påverkat den konkreta politiska beslutsstrukturen. Attityden till moderskapet har de senaste åren mest varit en "vi-vill-ha-allt-ihop" strategi.

Det råder förmodligen bred enighet om att moderskapets och föräldraskapets kvalitativa sidor kan utvecklas bättre genom stöd åt de lokala lösningarna. Det har dock avgörande betydelse om privatiseringen sker i form av individuella lösningar, där problemen återförs på den enskilda familjen, eller om det blir tal om mera kollektiva försök.

Det första alternativet kommer helt klart att marginalisera kvinnorna och öka deras privata omsorgsarbete och deras ekonomiska beroende av män. Det andra skulle kunna förändra den sneda arbetsfördelningen med barnen positivt, men det förutsätter förändringar i boendet och den privata kärnfamiljsstrukturen. Man kan befara att bristen på kvinnopolitisk insikt om barnomsorgens betydelse och det bristande kvinnopolitiska inflytandet på beslutsstrukturerna kommer att främja det första alternativet.

Slutord

Barnomsorgen har alltså under de 4 perioderna inte uppfattats som ett i formell mening kvinnopolitiskt problem. Även om barnomsorgen är mycket central för kvinnornas ställning, har kvinnointressena inte haft något nämnvärt inflytande på beslutsprocesserna omkring barnomsorgen.

Kvinnoorganisationerna har överhuvudtaget inte haft något avgörande politiskt inflytande, men de har ofta krävt det och de har formulerat sin attityd till olika frågor. I förhållande till barntillsynen har kvinnoorganisationerna emellertid inte krävt att få påverka och de har heller inte haft något program för hur barntillsynen skulle gå till. Sporadiskt har man krävt utbyggnad av barnomsorgen, men problemet har inte varit föremål för ett fortlöpande intresse i organisationernas program och kommittéer. Det finns olika orsaker till och kon-

sekvenser av denna attityd under de olika perioderna.

Under de två första perioderna hänger kvinnoorganisationernas politik bla ihop med betydande klassmässiga skillnader vad gäller förutsättningarna för moderskapet och synen på arbetet utanför hemmet. Borgerskapets kvinnor, som dominerade i kvinnoorganisationerna, krävde rätt till utbildning och egen försörjning i syfte att säkra likaberättigande. De anlidade hembiträden när de skulle tackla kombinationen av moderskap och offentligt liv. Arbetarkvinnorna var tvungna att ta anställning och hade stora problem med att klara de många barnafödslarna och barntillsynen. Barnomsorgens målsättning var under dessa år i första hand social, även om det pedagogiska arbetet förbättrades. Under de två första perioderna hade de progressiva pedagogerna stort inflytande på utvecklingen inom området, och även på det begynnande statliga engagemanget.

På 60-talet fick institutionernas pedagogiska målsättningar högre prioritet och de offentliga förskolorna kom att rikta sig till alla barn. Under denna period sattes barnomsorgspolitik direkt i relation till försöken att få ut flera gifta kvinnor på arbetsmarknaden. Även om betydelsen av de klassmässiga skillnaderna i förhållande till moderskap och förvärvsarbete nu var mindre, gav sig kvinnoorganisationerna inte heller under denna period in i något offensivt arbete för att få inflytande på barnomsorgspolitik.

Man sökte mera individuella lösningar på dubbelarbetet, t ex deltidförskolor och deltidarbete, i stället för samhälleliga förändringar. Jämställdhetspolitiken institutionaliserade kvinnoorganisationernas försök att säkra kvinnors rätt till utbildning och förvärvsarbete och byggde vidare på den oklara attityden till barnomsorgen, men barnomsorgsfrågan blev inte införlivad i jämställdhetslagstiftningen.

Under 80-talet har det visat sig fatalt att barnomsorgsproblemet inte har varit integrerat i jämställdhetspolitiken och inte har uppfattats som ett kvinnopolitiskt problem. De progressiva pedagogerna av det gamla

slaget har försvunnit och deras inflytande på de politiska beslutsprocesserna likaså. Nedskärningarna, socialdemokraternas kritik av barnomsorgen och ytterligare besparingar har ändrat situationen betydligt. Följden kan bli att mödrarnas individuella ansvar för barnen ökas väsentligt. Om utvecklingen skall vända i riktning mot mer kollektiva lösningar, är det av avgörande betydelse att kvinnoorganisationerna och den nya kvinnorörelsen reder ut sina attityder till moderskap och barnomsorg.

Översättning: Anna Hannesdottir

NOTER

- 1 Artikeln är skriven i samband med mitt projekt om kvinnorna och välfärdsstaten, som är knutet till ett kandidatstipendium vid Aalborg Universitetscenter. Den direkta anledningen till artikeln var en workshop kring "kvinnors politiska intressen" på VII Nordiska Statsvetenskapliga Kongressen i Lund, augusti 1984.
- 2 Jämför Anette Borchorst och Birte Siim, *Kvinder i velfærdsstaten. Mellem moderskab og lønarbejde gennem 100 år*, Aalborg Universitetsforlag 1984.
- 3 Jens Sigsgaard, *Folkebørnehave og socialpædagogik*, Forlaget Børn og Unge, København 1984.
- 4 Jämför Aagot Lading, *Dansk Kvindesamfunds Arbejde gennem 25 Aar*, Gyldendal, København 1939.
- 5 *Befolkningsskommissionens Betænkninger nr 1. Foreløbig Betænkning vedrørende Børnehavespørgsmålet mv*, København 1936.
- 6 *Kvinden i Samfundet* nr 21, 1934.
- 7 *Betænkning på Børne- og Ungdomsforsorgens Pædagogiske Nævn om Børnehaveproblemer*. Betænkning nr 337, København 1963.
- 8 *Betænkning vedrørende kvinders stilling i samfundet*. Betænkning nr 715, København 1974.
- 9 *PP II. Perspektivplan- og redegørelse 1972-1987*. København 1973.
- 10 *Folketingstidende 1973-74, 2 samling tillæg B*, Sp 1942-1946.
- 11 Jämför Anette Borchorst, *Arbejdsmarkedets kønsopdeling - patriarkalsk dominans eller kvindens valg?* Aalborg Universitetsforlag 1984.
- 12 Ritt Bjerregaard og Lars Lundgaard, *Til venner og fjender af dansk socialpolitik*, Gyldendal, Viborg 1982.

SUMMARY

Child Care Policy and Women's Demands

Child care has been regarded as mainly the responsibility of women, and throughout history the lives of women have been greatly influenced by the contradictions between motherhood and activities outside the home.

The welfare state has taken over some responsibility for small children, and the percentages of public day care provision for the under 6's in Denmark are among the highest in the world. Different periods of child care policy are analysed in the article, and the objectives which have dominated and the people and groups who have had influence in the decision making process are investigated.

During the first period from 1800 to 1900 different types of institutions were established for children from different classes. Institutions with very limited pedagogical standards were set up for working class children by private philanthropists from the upper class. Later on half-day institutions with special pedagogical purposes were established for upper-class children.

The state began to support the child care institutions economically in 1919, but only those institutions which were mainly used by

working class parents. By this time certain pedagogical ideas had also been integrated in the institutions for working class children thanks to the efforts of pedagogical professionals. This public engagement was extended during the following years, but it was not until the 1960's that the objectives of the policy were changed radically. Institutions for the 0-2 year olds (vuggestuer) and institutions for the 3-6 year olds (børnehaver) became directed towards children from all classes, and pedagogical ideas were given a very high priority. Public child care was, however, never related formally to the equality between the sexes, and the feminist movement never claimed and obtained political influence in the same way as pedagogical professionals had done. In the present situation, where great efforts are being made to privatize child care responsibility, this may turn out to be fatal for the situation of women and their possibilities of remaining in the labour force.

Anette Borchorst
Institut for samfundsudvikling og planlægning
Aalborg Universitetscenter
Fibigerstræde 11
9920 Aalborg Ø
Denmark