

# Pladsgaranti – men ingen garanti for indholdet

## Børns dagpasning i Danmark 1960-1996

AF HANNE THORSEN

---

*Danmark har verdensrekord i dagpasningsservice for små børn. Men indtil videre har diskussionen drejet sig om at nedbringe ventelisterne. Det stiller krav til møde og fædre som politisk kraft at insistere på kvalitet i børns liv og i den offentlige børnepasning.*

En veludbygget daginstitutionssktor er en forudsætning for, at danske kvinders erhversfrekvens ligger på næsten 90% i den alder, hvor de har små børn, og at de har en tilknytningsgrad til det formelle arbejdsmarked på mere end 31 timer om ugen. På trods heraf har forbavsende få kvindeforskere interesseret sig for at analysere og diskutere dagpasningens styring, indholdet i børnenes dagligdag og konsekvenserne af dette offentlige opdragelseseksperiment.<sup>1</sup>

I Danmark har vi verdens mest udbyggede offentlige dagpasningsservice for små børn. Dermed er igangsat et kæmpe opdragelseseksperiment, hvis konsekvenser vi næppe kender. Dagpasningen er således den daglige ramme om ca. 281.076 børn i 0-5 års alderen. Det vil sige at godt 50 % af de 0-2 årige børn og godt 86 % af børn i 3-5 års alderen passes i offentligt regi. (Bureau 2000, 1997, side 4) Dagpasningsområdet er desuden arbejdsplads for omkring 81.127

medarbejdere, hvoraf ca. 60.000 tager sig af børnene i 0 – 5 års alderen. (Den sociale ressourcetælling, januar 96.) Langt de fleste, der er beskæftiget i området er kvinder.<sup>2</sup>

Omdrejningspunktet i den løbende diskussion ser ud til at være ventelisteproblemet. hvordan skaffes der pladser nok uden at udgiftsniveauet og personaleforbruget stiger alt for kraftigt? Hvorimod den overordnede drøftelse af det pædagogiske indhold har spillet en tilbagetrukket rolle. Det er min opfattelse, at dagpasningens historiske placering som en del af det sociale system har haft og har afgørende betydning for forventningerne til mål og indholdet af den offentlige børnepasning.

Børnepasningen kan ses som en tidsresource, som kvinder frikøber sig fra i velfærdsstatens institutionssystem.

Selvom jeg mener, at moderskab, børn og børneomsorg spiller en særlig rolle for kvinder, hævder jeg ikke, at børn ingen betydning har for mændene eller omvendt. Tilknytningen mellem børn og deres fædre er også af vital betydning men den har blot andre fremtrædelsesformer. I en tid hvor den bipolare forståelse af det sociale køn er under forandring ligesom arbejdsdelingen mellem forældrene, vedrører dagpasningen således begge køn.

Juristen Kirsten Ketscher opstiller i sin disputats om offentlig børnepasning to hovedformer for forsørgelse: pengeforsørgelse og omsorgsforsørgelse. Traditionelt har mænd og kvinder anvendt deres tid forskelligt. Mænd på pengeforsørgelsen, kvinder på omsorgsforsørgelse, men i gensidig afhængighed af hinanden. Børnepasningen er en del af omsorgsforsørgelsen. Historisk set har betingelsen for at kvinder kunne komme på arbejdsmarkedet været, at kvinderne kunne frikøbe sig fra en del af pasnings- og omsorgsforpligtelserne i forhold til børnene i den offentlige børnepasningsservice. I takt med denne udvikling er ressourcen tid blevet en mangelvarer for småbørnsfamilierne i det moderne samfund. Og afprivatisering og mulighed for frikøb af omsorgen er ble-

vet et stadigt mere nødvendigt samfundsgode. (Ketscher 1990)

Den offentlige børnepasning er et element i den velfærdsstatslige opbygning. Af historiske årsager er den en del af det sociale serviceapparat, som kun er underlagt et spinkelt sæt retsregler i sociallovgivningen.

#### DAGINSTITUTIONER FOR ALLE.

Af historiske årsager blev de offentlige børneinstitutioner ved socialreformen i 1933 en del af Forsørgsloven og kom til at hedde forebyggende børneforsørgelseinstitutioner. De var først og fremmest beregnet for børn af enlige mødre og for socialt udsatte grupper. Den offentlige børnepasning er stadig en del af det sociale serviceapparat, som kun er underlagt et spinkelt regelsæt i sociallovgivningen.

Det er vigtigt at huske på, at der i 50'erne herskede en bred enighed i befolkningen om, at børneinstitutionerne var skadelige for børnene, og derfor kun skulle bruges, hvis man var tvunget til det af sociale eller økonomiske grunde. Kvinder, der overlod deres børn til institutioner, uden at det var nødvendigt, gik for at være dårlige mødre. (Borchorst og Siim, 1984: 122)

Disse synspunkter fandt belæg hos en del eksperter på børneområdet.

Men fra midten af 60'erne begyndte der så småt at ske en opblødning af holdningerne til institutionspasning. Ved en lovændring i 1964 blev de forebyggende *børneforsørgelse* institutioner lagt ind i en ny lov om børne- og ungdomsforsørgelse, og blev gjort til en foranstaltning, der omfattede alle børn. Ved reformen blev resterne af de tidligere forsørgelsesorienterede visitationsregler med krav om *fortrinsret* for børn af enlige mødre og for børn med vanskelige opvækstvilkår ved med at gælde. Nogle af disse regler fulgte med over i bistandsloven, da den blev retsgrundlag for daginstitutionerne. (Cirklære af 29. marts 1976: pkt. 38).<sup>3</sup>

Det var en meget lille del af danske børn, der blev passet uden for hjemmet på dette

tidspunkt. I 1965 var dækningsprocenten 10,9 % på børnehaverområdet, og der var kun 140 vuggestuer på landsplan. (Statistiske efterretninger, 1974)

Den nye børneforsorgslov blev, sammen med ophævelsen i 1966 af restriktioner på at igangsætte offentligt byggeri, signalet til en kraftig udbygning af børneinstitutionerne. På trods af udbygningen vedblev mistilliden til institutionspasning af børn først og fremmest i vuggestuerne med at eksistere i brede kredse. Sideløbende hermed var der i progressive pædagogiske kredse helt andre synspunkter. Her så man på børneinstitutioner som noget positivt og diskuterede seriøst småbørns særlige udviklingsmuligheder og opdragelse i børneinstitutioner. Disse antiautoritære og ofte kulturradikale opdragelsestanker fik stor indflydelse på den indholdsmæssige side af institutionernes hverdag i de næste tiår.<sup>4</sup>

Selvom antallet af pladser steg stærkt fra 1966, betød den stadig stigende tilgang af kvinder til arbejdsmarkedet fra slutningen af 50'erne, at antallet af børneinstitutionspladser hele tiden holdte bag efter det faktiske behov, hvilket blev synligt i lange ventelister. Lige siden har udbygningen ikke kunnet følge med efterspørgslen, og det har affødt et konstant venteliste-problem.

Udbygningen af daginstitutionsområdet kommer således til at følge tendensen i udbygningen af de øvrige velfærdsstatslige institutioner. Vi ser, at velfærdsydelser ofte begynder som ydelser, der omfatter særligt trængende grupper ofte på privat filantropisk initiativ og gradvist udvider sig til at omfatte stort set hele befolkningen også middelstanden og de velstillede. Dette udviklingstræk karakteriserer den universalistiske velfærdsstat, hvor offentlige ydelser betragtes som en borgerret for alle uanset klasse og social status. På dagpasningsområdet kan man sige, at dette princip slår igennem i børneforsorgsloven, hvor børneinstitutioner bliver for alle børn.

Allerede fra begyndelsen af 70'erne kom konsekvenserne af denne udvikling til di-

skussion bl.a. i de to perspektivplaner, PPI og PPII, der blev igangsat på initiativ af borgerlige regeringer. Fra slutningen af 70'erne kom kritikken også fra Socialdemokratiets rækker. F. eks. kritiserede professor Bent Rold Andersen og daværende socialminister Ritt Bjerregaard stærkt den velfærdsstatslige ekspansion og talte om velfærdsstatens legitimitetskrise, fordi den på trods af et stadigt voksende ressource- og personaleforbrug og et stadigt mere indviklet regelsystem alligevel ikke var i stand til at imødekomme borgernes krav.<sup>5</sup>

Denne kritik ramte også daginstitutionsområdet, der ikke kunne efterkomme det behov for pasning, som markedets efterspørgsel på kvindelig arbejdskraft havde skabt, men samtidig var en økonomisk tungtvejende byrde for både stat og kommuner.

#### KOMMUNERNE FÅR ANSVARET FOR DAGINSTITUTIONSOMRÅDET

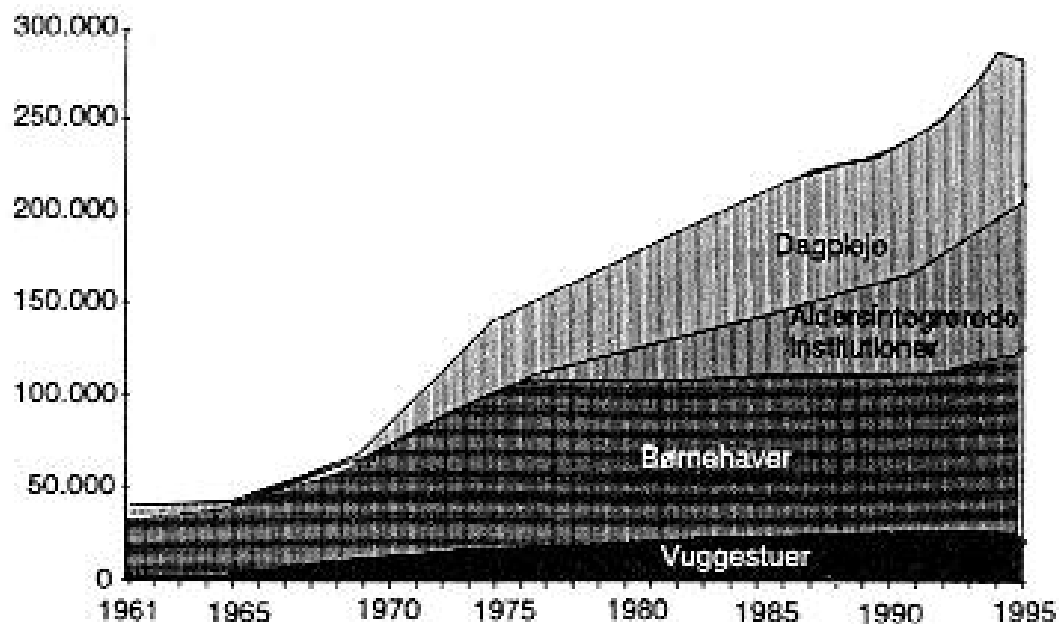
Med Bistandsloven i 1976 blev ansvaret for daginstitutionsområdets udbygning og kvalitet decentraliseret til kommunerne. Lovene, der var blevet grundigt forberedt i slutningen af 60'erne, blev vedtaget med et bredt politisk flertal i 1974.

Den var derfor i sit oplæg præget af 60'ernes optimisme og økonomiske fremgang. Den bygger på en harmoniopfattelse af velfærdsstaten – som den gode velfærdsstat – der vil borgeren det godt. (Ketscher 1990)

Man kan dog ikke tale om, at bistandslov-komplekset er særlig kvindevenligt, i den forstand som den norske velfærdsstatsforsker Helga Hernes forstår begrebet. Hun ser de nordiske velfærdsstater som nogle, der øger kvinders mulighed for indflydelse i kraft af statsfeminisme ("feminisme fra oven") og kvinders politiske mobilisering ("feminisme fra nedenunder"). (Hernes 1987). Det dominerende kønspolitiske princip i den danske Bistandslov er nærmest kønsneutralt. (Ketscher 1990)

## Udviklingen i antallet af pladser i institution og dagpleje

**Antallet af 0-6-årige i dagpasning fra 1961 til 1995**



Kilder: Statistisk Tidsrevy, 1996 og Ole Bertelsen: "Offentlig børneoplysning", SFI, 1991.

*Udviklingen i antallet af pladser i institutioner fra 1961 til 1995.*



*Foto: Harry Nielsen.*

Kønsneutraliteten i lovens udformningen bryder imidlertid ikke med retssystemets mandlige hegemoni. Regelsættet er ikke udformet med tanke på kvinders særlige livssituation eller deres prioriteringer. Det er den mandlige norm, der kommer til at gælde ved tildelingen af ydelser og service, og ikke de kvindelige behov. (Ketscher 1990: 20)

Bistandsloven er en rammelov, hvor det egentlige retsgrundlag for den offentlige børnepasning – daginstitutionerne og dagplejen er samlet i 7 paragraffer, og så præciseret i en skov af vejledninger, cirkulærer og forskrifter rettet mod forvaltningsledet. Relationen til borgeren indtager en tilbagetrasket plads. Det betyder, at det er uklart, uigennemskueligt eller direkte tilfældigt, hvad borgeren har ret til.

Disse overordnede træk gælder stort set hele lovgivningen på bistandsområdet og er i øvrigt et generelt træk ved velfærdsreguleringen, der har været stærkt kritiseret i den løbende diskussion af velfærdsstaten.

Et eksempel her på – og en af de mest kritiserede og omdiskuterede formuleringer – står i Bistandslovens § 69:

*”Kommunalbestyrelsen skal sørge for det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge.....“.* ( m.u.)

Paragraffens formulering er i øvrigt eksemplarisk i forhold til nogle af de hovedprincipper, der lå bag bistandsloven, nemlig den statslige decentralisering og det kommunale skøn.

Det overlades til det kommunale skøn, hvad det nødvendige antal pladser er i den pågældende kommune. Det betyder, at dækningsprocenterne er meget forskellige fra kommune til kommune. Det kommunale skønsprincip ligger også bag tildeling af institutionsplads til den enkelte kvinde. (Ketscher 1990)

Under den gamle børneforsorgslov havde de enkelte institutioner selv haft ret til at indskrive børn, og derved i nogen grad haft

mulighed for at sammensætte børnegruppen i institutionen. Det betød, at kvinderne måtte gå tiggergang fra institution til institution for at få plads eller bare blive optaget på venteliste.

Nu blev visitationen samlet i en central pladsanvisning i hver kommune. Dermed var det her, kvinderne skulle gå tiggergang til og skrive sig op i ventelistekøen.

Hovedprincipperne ved tildelingen af plads er: først i tid først i ret. Det vil sige, at den, der har ventet længst, bliver prioriteret højest til at få en plads. (Ketscher 1990 )

Den kommunale decentralisering, som lå i Bistandsloven blev yderligere befæstet i 1980, hvor det blev overladt til de enkelte kommuner suverænt at bestemme serviceniveauet f.eks. personale- og børnenormeringer og arealet pr. barn. (Cirkulæreskrivelse af 31. okt. 1980)

Decentraliseringen løste imidlertid ikke ventelisteproblemet. Selvom kommunerne forsøgte at imødekomme presset fra brugerne gennem udbygning af pladser, blev de hele tiden underlagt skarp kontrol fra oven – fra staten – i form af byggestop og pålæg om bedre udnyttelse af den eksisterende pladskapacitet og af personaleresourcerne. Disse fra oven kommende henstillinger, om at holde udgiftsniveau og medarbejdertal i ave, blev imødekommet ved hjælp merindskrivning og af sindrige beregninger af åbningstid, børnetal og medarbejdertimer.

#### ET NYT PARADIGME FOR VELFÆRDSSTATEN

Kritikken af de stigende offentlige udgifter, særligt til social- og sundhedsvæsnet, og statens stadig større rolle i borgernes liv accentueredes og fik en ny drejning, da den borgerlige regering under Poul Schlüters ledelse kom til i 1982. Den overordnede politik kom til udtryk i en række omstillingsreformer. Selvforvaltning, privatisering, modernisering, ny budgetstyringsmodel, og inddragelse af brugerne var

nogle af de slagord, der kom til at præge den velfærdsstatslige moderniseringsproces, som i slutningen af 80'erne og begyndelsen af 90'erne også fik betydning for dagpasningsområdet.

Det borgerlige koncept for velfærdsstatens omstilling blev afgørende for, hvordan man skulle forstå "selvforvaltningens" målsætninger. Der er tale om en ny statslig strategi, hvor der inddrages *tid* og ressourcer fra det civile samfund – fra livsverdenen – hvorved såvel individuelle, familiemæssige som lokale netværksstrukturer aktiveres og spiller en nødvendig og aktiv rolle ved omstillingen af de statslige, centralt formulerede styringsprincipper. Der peges mod et nyt velfærdsstatsligt paradigme, hvor bruddet med den (socialdemokratiske) universalistiske velfærdsstat markeres med bl.a. den nævnte række politisk ideologiske slogans.

Etablering af nye normer for samspillet – borger og stat – sigter mod en ny statsopfattelse – den responsive stat – der har en opfattelse af staten som mere lydhør, imødekommende og åben i forhold til borgerne, og går ud fra, at vi som borgere forstår og kan mere, end man gik ud fra i den tidligere velfærdsstatsmodel. (Bredsdorff og Dam Rasmussen 1989)

Begreberne om selvforvaltning og brugerdemokrati i det borgerlige moderniseringsprogram er ensbetydende med, at borgernes fri tid inddrages som en politisk ressource, hvormed de skal administrere hinanden. Netop *tid* er som tidligere nævnt det småbørnsforældre er så fattige på.

#### DECENTRALISERING AF MAGTEN TIL FORÆLDREBESTYRELSER

På dagpasningsområdet udmøntede disse moderniseringsslagord, bl.a. selvforvaltning, sig i en yderligere decentralisering af en del af magten fra kommunerne til bruger- eller forældrebestyrelser. Det skete som følge af en folketingsbeslutning i 1991, hvor Folketinget endnu en gang diskuterede de lange ventelister.

Debatten mandede ud i en dagsorden til regeringen om at løse ventelisteproblemet og en opfordring til regeringen om at lade spørgsmålet om ventelisterne indgå i de politiske forhandlinger mellem regering og kommuner f.eks. om at lempe lånelofterne.<sup>6</sup>

Dagsordenen bryder med de ellers stramme rammer for styringen af kommunernes økonomi, og kan ses som et udtryk for, at der var et udbredt politisk ønske om at løse børnepasningsproblemet.

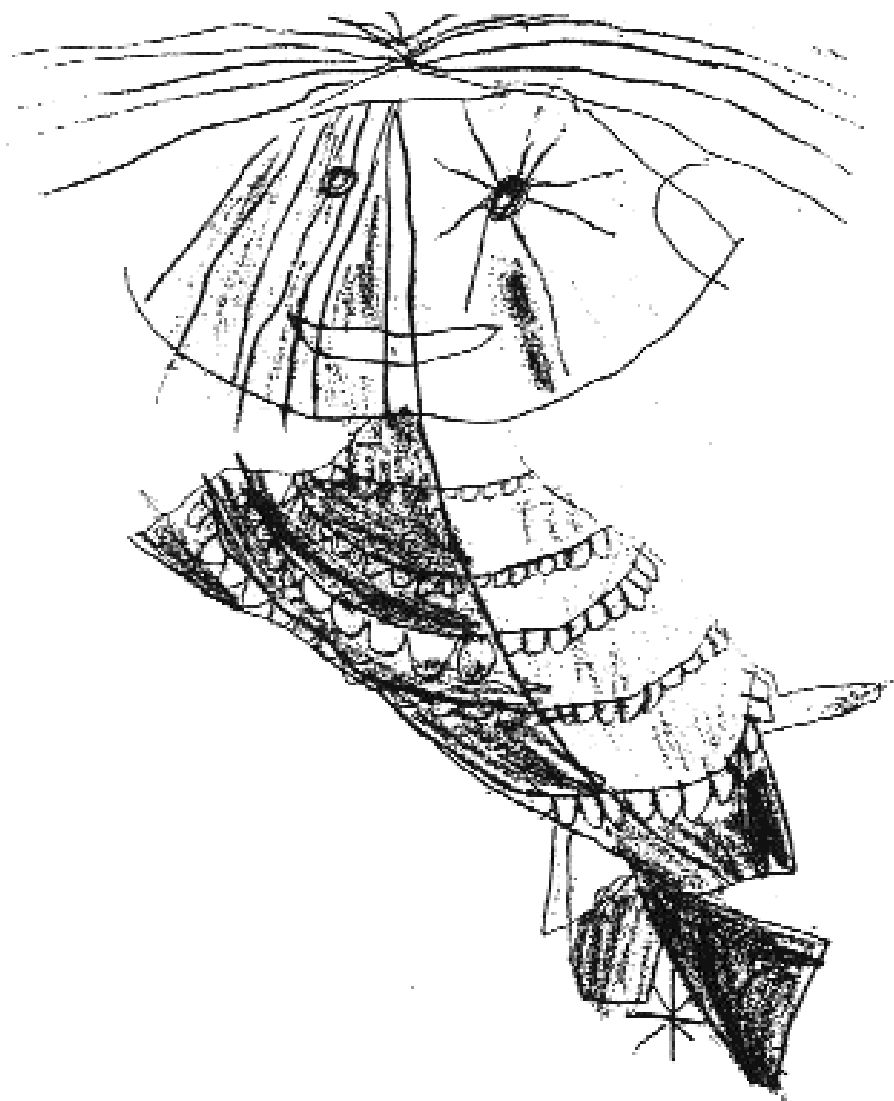
Herudover vedtog seks af Folketingets partier – SF og Fremskridtspartiet var ikke med – en opfordring til regeringen om at fremsætte et lovforslag om øget forældreindflydelse i daginstitutionerne.

At Folketingets opfordring blev taget alvorligt og fulgt op fremgår af, at indenrigsminister Thor Pedersen fik pålagt at skrive til samtlige landets borgmester for bede dem vurdere omfanget af ventelisterne i deres kommune og redegøre for hvilke initiativer, der var taget for at løse dagpasningsproblemerne. (DLObladet, 1991 nr. 6.)

Senere i 1991 blev der indgået en politisk aftale – "børnepakken" – om forbedring af børnefamiliernes vilkår. Et af elementerne i børnepakken var nedsættelse af forældrebetalingssprocenten. Et andet var aftalen om daginstitutionernes styrelse med sikring af forældrenes indflydelse.

I foråret 1992 vedtog et næsten enigt Folketing ved en ændring af Bistandsloven denne retssikring af forældrenes indflydelse på den enkelte institutions drift. Der var bred politisk konsensus om at oprette brugerbestyrelser med et flertal af valgte forældrerepræsentanter i de kommunale dagpasningsordninger. Nu var det Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet, der ikke stemte for. (DLObladet, 1992).<sup>7</sup>

De vedtagne ændringer i bistandsloven udgør en ramme, der som vanligt uddybes i en omfattende vejledning, og lægger op til den enkelte kommunalbestyrelse at uddelegere kompetence og at fastlægge, hvordan forældrebestyrelserne i kommunens dagpasningsordninger skal arbejde.



Sofie 5 år

*Sofie på 5 år har været på Arken for at se Egil Jacobsen. Her har hun tegnet en parafrase over et af Jacobsens maskebilleder i forbindelse med et temaarbejde om børn og billedkunst.*



Der opereres med tre forskellige niveauer for uddelegering:

– Det er kommunalbestyrelsen, der bl.a. beslutter, hvem der tildeles institutionsplads, fastsætter de overordnede rammer, fører tilsyn med institutionerne og fastsætter forældrebetalingens størrelse.

– Det er som minimum forældrebestyrelsens opgave, at formulere principper for anvendelsen af en budgetramme, indstille til kommunalbestyrelsen ved ansættelse af personale og ikke mindst at formulere en række principper for det pædagogiske arbejde – inden for de mål og rammer kommunalbestyrelsen har formuleret.

Kommunalbestyrelsen kan vælge yderligere at uddelegere kompetence – maksimumskompetence – til forældrebestyrelserne med hensyn til økonomi, administrative opgaver og åbningstid.

– Det er institutionens leder, der har ansvaret for at udmønte budgettet og de vedtagne principper for det pædagogiske arbejde, samt for den daglige administrative ledelse. (Socialministeriets vejledning, 1995)

Udover at forældrebestyrelserne skal formulere mål og principper for det pædagogiske arbejde, pålagde en lang række kommuner sine institutionsledere og medarbejdere at udforme en *virksomheds- eller årsplan* i samarbejde med forældrebestyrelserne.

Forældrebestyrelsesreformen retssikrer forældrenes mulighed for indflydelse på deres barns hverdag, men rejser samtidig en række diskussionspunkter.

For det første er forældrebestyrelserne endnu et pres på småbørnsfamiliens tid.

For det andet må man spørge sig, om de forældrevalgte bestyrelsesmedlemmer faktisk kan indfange og repræsentere forældregruppens samlede interesser, eller om ikke de i højere grad varetager individuelle ønsker i forhold til egne børn, end interesse

for børnegruppen som helhed? Det er ofte de ressourcestærke, privilegerede og veluddannede kvinder og mænd, der kommer til at sidde i bestyrelsesarbejdet, hvilket indebærer et etisk ansvar for at inkludere også de mindre ressourcestærke forældres interesser. Dette for at hindre polariseringer i forældregruppen, sådan som også politologen Birte Siim har gjort opmærksom på. ( Siim 1990)

En tredje diskutabel side ved uddelegeringen af kompetance er, at forældrerepræsentanterne i visse sammenhænge kan komme til at forvalte eventuelle nedskæringer eller økonomiske prioriteringer, der tidligere var kommunalpolitikernes ansvar.

Et fjerde problem er modsætningerne mellem de professionelle pædagogers ønsker og krav til børnenes hverdag og til indholdet af kvaliteten i deres eget arbejde, og så de ønsker som forældrene har.

Det sidste forhold, som jeg vil nævne er, at forældrerepræsentanterne ofte kun sidder et par år i bestyrelsesarbejdet. De når lige at blive sat ind i arbejdet, inden barnet flytter videre i pasningssystemet. Det kræver mange ressourcer af institutionsmedarbejderne med de stadig skiftende bestyrelsesmedlemmer. Det kan betyde manglende kontinuitet i bestyrelsesarbejdet og dermed i pasnings-ordningernes indhold.

Et af de positive afkast af reformen er, at både forældrene og pædagoggruppen bl.a. ved udarbejdelse af virksomhedsplanen tvinges til at italesætte krav til det daglige pædagogiske arbejde. Noget der ikke har været udviklet en tradition for tidligere. Der er derfor ingen tvivl om, at forældrebestyrelsesreformen har øget fokus og pres på det pædagogiske personale og på institutionernes ledelse, men også på diskussionen af hvad dagpasningens mål og indhold skal være.

Hvad mener forældrene og det pædagogiske personale om decentraliseringsreformen? I en undersøgelse foretaget af Danmarks Pædagogiske Institut et par år efter reformen viste et udbredt ønske både

blandt forældre og pædagoger om, at forældrebestyrelserne i fremtiden skal tildeles større kompetence og indflydelse end de har i dag. Det gælder både med hensyn til at udforme de pædagogiske målsætninger, at have indflydelse på budgettet og at ansætte personale. (DPIs undersøgelse 1995: 120)

#### VELFÆRDSSTATEN SOM ARBEJDSGIVER

Udover at stille pasningsmuligheder til rådighed for de forældre, der har behov for at købe sig omsorgsforsørgelse har den ”kvindevenlige“ velfærdsstat den dobbeltfunktion, som også Helga Hernes er inde på, at de velfærdsstatslige institutioner i høj grad er kvindearbejdspladser. Pædagogfaget tilhører netop den række af kvindefag, der professionelt varetager en del af den samfundsmæssiggjorte omsorg og opdagelse – parallelt med at omsorg og opdagelse også foregår i familien.

Arbejdet som pædagog kan forstås som relativt åbent og frit, som et felt, hvor de menneskelige og personlige faktorer kommer til udfoldelse. Denne relative autonomi er dog blevet mindre i de senere år, og ikke mindst de ”fra oven“ kommende tiltag om forældrebestyrelserne og virksomhedsplanerne har sin placering i denne proces. (Smidt, 1996: 77 )

Også moderniserings- og effektiviseringsbestræbelserne af den offentlige sektor har haft en afsmittende virkning på pædagogernes professionsforståelse og på daginstitutionen som arbejdsplads. Fra at ligne et hjem og være præget af en flad ledelsesstruktur, hvor alle ansatte skulle bestemme næsten lige meget, og være enige om næsten alt, har daginstitutionerne fra slutningen af 80'erne gradvist ændret sig hen imod arbejdspladser med en mere synlig og professionel ledelse. (Hougaard 1994: 13)

I dag tales der om daginstitutionens særlige virksomhedskultur og lederen som kulturbærer. Værktøjer som teamledelse,

medarbejdersamtaler, projektorganisering af arbejdet og kvalitetsudvikling er med til at fremme en helt ny professionsrationalitet hos medarbejderne. Det er med til at modernisere og effektivisere området, og har stor betydning for medarbejdernes selvforståelse. Ledelsesteorier fra markedsorienterede samfundsområder er således ved at kolonisere dagpasningsområdet.

Både Kommunernes Landsforening og BUPL har været aktive parter i disse bestræbelser. Men det må ikke overses, at mange medarbejdere og ikke mindst ledere har vændet sig under denne regn af ”fra oven“ kommende tiltag.

Med denne professionaliseringen ændres også relationen til de klienter – eller for pædagogernes vedkommende de børn, som arbejdet retter sig imod. Efterhånden sker der en tiltagende følelsesmæssig neutralisering. Det bliver betragtet som professionalisme at kunne holde sin egen person uden for og arbejde med en nødvendig distance til børnene. (Smidt, 1996: 77 ) Dette professionsideal skal ses som et led i bestræbelserne på at højne pædagogområdets status, men jeg mener ikke, at det er slået afgørende igennem på handleplanet.

Samtidig ser der ud til et være tiltagende behov hos forældrene for at få del i pædagogernes professionelle viden om børns udvikling, omsorg og opdragelse. Det skyldes, at langt de fleste småbørnsforældre har meget få erfaringer med børn fra deres eget liv, bl.a. fordi de selv kun har få søskende og derfor står famlende overfor forældrerollen. Desuden rummer den moderne tilværelse ikke længere faste forestillinger om hvilke retningslinjer, der skal følges, når børnene skal opdrages. At dobbeltsocialisering – opdragelse og omsorg dels i hjem dels i dagpasning stort set er samfundsmæssige vilkår for alle børn, rejser samtidig nye problemer både for forældre og pædagoger i forhold til, hvordan socialiseringsbestræbelserne skal samordnes.

## VENTELISTER OG PLADSGARANTI

I de 10 år, hvor den borgerlige regering havde magten, var der som nævnt løbende problemer med ventelisterne, der alt efter hvordan de blev gjort op, lå på mellem 30-40.000 pladser. Det var derfor politisk oportunt, da statsminister Poul Nyrup Rasmussen i sin første åbningstale til Folketinget i 1993 lovede pladsgaranti på dagpasningsområdet, og dermed lovede at imødekomme et udbredt ønske i den yngre del af befolkningen om at udrydde venteliste-køen.

Dette ”fra oven“ kommende initiativ over for kommunerne var et signal fra den socialdemokratisk/radikale regering, om at børnepasningsproblemet nu skulle løses. Samtidig signalerede garantien billedet af en regering, der ved, at dobbelt-socialiseringen er et faktum i det moderne samfund, og at et tilstrækkeligt antal pasningstilbud er kvindevenlig og ikke mindst erhvervs-nødvendig politik.

Garantien kom på et tidspunkt, der må have givet både regering og mangen en kommunalpolitiker sved på panden. Primært fordi ønsket om offentlig pasning var blevet stadig mere fremherskende – selv i landdistrikterne, hvor befolkningens modvilje mod børneinstitutioner havde været mest udbredt. (Bureau 2000,1996)

Desuden var de årgange af kvinder, der stod for at føde børn meget store, og endelig var pædagoguddannelsen lige blevet forlænget med et halv år, hvad der – ved en udbygning af pladskapaciteten – uvægerligt ville medføre en øjeblikke mangel på uddannede medarbejdere.

Der er ingen tvivl om, at kommunerne har måtte tage sig gevaldigt sammen dels med at udbygge området dels med at skaffe flere pladser i den eksisterende kapacitet ved merindskrivning. Kommunalpolitikere ved godt, at det betyder noget for erhvervsudviklingen og mulighederne for at trække børnefamilier og gode skatteborgere til, at serviceniveauet er højt, og at der er pladsgaranti på børnepasningsområdet.<sup>7</sup>

Statsministerens henstilling har da også ført til, at der nu på papiret findes pladsgaranti i 208 kommuner, men at den kun omfatter alle 0-5 årige børn i 170 af landets kommuner. (Bureau 2000,1996: 21)

Institutionskapaciteten på 0 – 5 års området er vokset kolossalt, siden pladsgarantien blev indført. Alene i 1996 etableredes 28.000 pladser og i 1997 er det planen at etablere endnu 29.000 pladser. Alligevel har kommunerne ikke fået has på ventelisterne. Omkring 15.700 står p.t. i ventekøen, og det ser ikke ud til, at ventelisterne vil blive afskaffet før på den anden side af årtusindskiftet. (Bureau 2000, 1997: 3 + 42)

## PÆDAGOGISK INDHOLD

Når daginstitutionsfeltet har udviklet sig til en så omfattende foranstaltning, er det påfaldende, at det ikke er blevet fulgt op af centralt opstillede mål og retningslinjer for det pædagogiske indhold i pasningsordningerne.

Hvorfor har velfærdsstaten ikke ønsket eller måske politisk kunnet nå til enighed om, at indholdsbestemme dagpasningsområdet, men overladt det til et decentralt niveau, når der f. eks. kan stilles overordnede krav til skolens mål og indhold? Det er helt usædvanligt også i international sammenhæng!

En del af forklaringen kan nok findes i de strukturelle betingelser for dagpasningens opkomst og dens placering som social ydelse i bistandssystemet.

En anden del af forklaringen er ideologisk begrundet. Lige siden udbygningen af børneinstitutionsområdet for alvor tog fat 60'erne har diskussionen blandt pædagoger og forskere været præget af uenigheder om, hvad man ville med børnene udover at tilbyde et trygt og beskyttende opholdssted, og af hvilken vægtning leg og læring skulle have i dagtilbudets hverdag.

Kirsten Ketscher har også peget på de manglende overordnede krav til det pædagogiske indhold, og peget på vigtigheden i



*Markus, 6 år*

*Markus på 6 år har tegnet Kristian den 4, som han har set på Frederiksborg Slot.  
Han var mest optaget af at skrive C med 4 tallet i.*

at retssikre både børn, forældre og ikke mindst medarbejdere på dagpasningsområdet igennem centralt at formulere minimumskrav til indholdet. Der står ingen steder at børnene *skal* opleve eller lære. Der er ingen mål som *skal* opfyldes (Ketscher 1991: 17) Der er kun cirkulæremæssige anvisning at holde sig til. Løsningen er simpelthen at lovgive på dagtilbudsområdet. Det er helt uacceptabelt, at det ikke er sket endnu, som juristen Kirsten Ketscher siger i et interview. (DLObladet, 1991: 17)

Senest har Mandag Morgen i en stor rapport fulgt disse synspunkter op. I analysen undrer man sig over, at den hjemlige debat først og fremmest koncentrerer sig om den såkaldte pasningsgaranti – altså spørgsmålet om at få tildelt en plads, og påviser den manglende helhedstænkning omkring børns behov og udvikling. Rapporten spørger, hvor længe de 0-5 årige børn skal være en samfundsgruppe på passiv bistandsydelse, der betyder at kravene til det konkrete indhold i daginstitutionerne ikke er baseret på en udviklingsorienteret pædagogisk ydelse, men primært må ses som en social pasningsforanstaltning. (Mandag Morgen, 1996: 1-3)

Som situationen er nu, fremstår daginstitutionerne som miljøer, hvor der er relativt store muligheder for at opdrage og påvirke børnene ud fra de opfattelser og overbevisninger, pædagogen individuelt eller medarbejdergruppen som sådan besidder. Man kan måske se forældrebestyrelserne og virksomhedsplanerne som decentrale forløbere i en proces, hvor de offentlige instanser fokuserer på det indholdsmæssige og udviklingsorienterede. (Smidt, 1996: 75) Udfra denne synsvinkel vil det være vigtigt at se, om konsekvenserne af forældrebestyrelserne og virksomhedsplanerne bliver, at daginstitutionerne hver især udformer forskellige profiler, hvor forskellige pædagogiske teorier og praksiser træder stadig tydeligere frem. Konsekvensen ser ud til at blive, at nogle institutioner vægter børnenes forberedelse til skolen, andre fri

leg og atter andre det musisk/kreative område osv.

Der har altid været forskel i daginstitutionernes profiler bl.a. fordi omkring 1800 af dem er selvejende institutioner, der er oprette af forskellige interesseorganisationer.

Med forældrebestyrelsesreformen er der sket en yderligere differentiering i profilerne. Men det har ikke ført til fri konkurrence pasningstilbudene imellem. Mulighederne for at vælge mellem tilbudene holdes dels på plads af, at der ikke er pladser at vælge i mellem. Dels af bistandslovens vistationsregler, der betyder, at langt de fleste kommuner har beholdt den centrale vistationsret. Der er dog en opblødning undervejs, idet 49 kommuner har lempet bestemmelserne. (Mandag Morgen, 1996) Desuden ønsker kræfter i den borgerlige opposition frit valg mellem pasningstilbudene. (Radioavisen den 4. april 97.)

Det er relevant at spørge, om det er ønskeligt, at dagpasningstilbudene efterhånden bliver stadig mere forskellige og indbyrdes kommer i en konkurrencesituation? Det er i hvert fald et markant brud med den univerealistiske velfærdsstats lighedsideologi, der hidtil har domineret udbudet af velfærdsgoderne. For mig at se ligger det mest problematiske i, at profileringen kan føre til en hierarkisering af pasningstilbudene. Det frie valg kan betyde, at i forvejen svage brugere kommer sidst i køen og får pladser i de mindst interessante institutioner. Det kan skabe en polarisering i brugergruppen og begrænse de socialt udsatte børns udviklingsmuligheder i stimulerende institutionsmiljøer.

#### HVAD SYNES FORÆLDRENE OM DAGPASNINGEN?

I Mandag Morgens analyse bliver det som nævnt slået fast, at børnepolitik i Danmark ikke tilrettelægges efter en ambition om at give børn et godt liv, men først og fremmest med ambitionen om at håndtere børnepasning som et socialt- og arbejdsmar-



*Oscar Bue, der er 5 år, har tegnet en stolt rytter på Frederiksborg Slot.*

*Tegningerne er udlånt af børn fra 4 børnehaver, der i efteråret 1996 deltog i et forsøgs- og udviklingsarbejde om børn og billedkunst igangsat af studerende ved Videreuddannelsen for Pedagoger på Danmarks Lærerhøjskole i København.*

kedspolitisk redskab: Et redskab, der skaber muligheder for, at mødrene kan komme på arbejdsmarkedet.

Rapporten omfatter også en undersøgelse af 1667 tilfældigt udvalgte forældres syn på dagpasningen. Det fremgår af undersøgelsen, at forældrene er tilfredse, på trods af at en tredjedel af forældrene erkender, at de har en begrænset viden om, hvad der foregår. 32 % af de adspurgte ved f. eks. ikke, at deres barns institution har en pædagogisk målsætning, og 34 % af de adspurgte forældre erkender, at de ikke ved nok om de pædagogiske principper, der er vedtaget i forældrebestyrelsen. ( Mandag Morgen 1996: 94)

Det forældrene ønsker er omsorgsfuld pasning og de definerer kvalitet i pasningen som tryghedsskabende pædagoger, og det synes 91,5% af forældrene, at de har. (Mandag Morgen 1996: 89)

Til gengæld er der utilfredshed med institutionernes fysiske rammer. De er jo i høj grad blevet belastet af den løbende merindskrivning. 45% af de adspurgte forældre synes således, at de fysiske forhold er for ringe, og over halvdelen af forældrene synes, at der er alt for mange børn i deres barns institution. Dertil kommer, at der er for få pædagoger, og at der er for ringe mulighed for, at barnet kan være sig selv. (Mandag Morgen 1996: 88)

Om det springende punkt nemlig diskussionen om indholdet, mener knap 40 % af forældrene, at barnet har bedst af ikke at modtage undervisning inden skolealderen. Når det kommer til den formelle læring, er der markant forskel på hvad fædre og mødre mener. 36 % af fædrene mener således, at regning og læsning bør være del af barnets hverdag, inden det begynder skolen, mens kun 21 % af mødrene har samme holdning. ( Mandag Morgen, 1996: 84)

Konklusionen på undersøgelsen er, at forældrene stort set er godt tilfredse med dagpasningens tilbud, selvom de erkender, at de ikke ved nok om det pædagogiske arbejde. Forældrene stiller åbenbart ikke sto-

re krav til indholdet af "den pædagogiske vare", som de køber. Baggrunden herfor består i et helt mønster af forklaringer. En helt enkel forklaring er, at mange kvinder har samvittighedskvaler over, at aflevere ønskebarnet til andre, og lade det passe så mange timer dagligt. En problematisering af pasningstilbudets indhold og kvalitet vil yderligere ramme samvittigheden. En anden faktor i mønstret skal nok findes i den moderne families livssituation med en lang og stresset arbejdsdag. Det paradoksale er jo, at de danske småbørnsfamilier, der ikke er ramt af arbejdsløshed, hører til den gruppe i befolkningen, der har den længste ugentlige arbejdstid. Desuden er både småbørnsmødre og småbørnsfædre ofte presset af uddannelse, karriere eller økonomiske problemer. Alle disse faktorer i forskellige personbundne kombinationer, står sammen med den individuelle lettelse over, at man har fået en plads, i vejen for at småbørnsforældrene som politisk faktor stiller krav til indhold og kvalitet i dagpasningstilbuddene. Samtidig må det siges, at der stort set ikke findes forskning, der forsøger at afdække, hvad forældre tænker og føler ved at aflevere barnet til institutionspasning i mange timer dagligt.

#### SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING

Dagpasningen har stort set været underlagt de samme strukturelle udviklingstendenser og kriser som de øvrige velfærdsstatslige områder. Hovedvægten i de "fra oven" kommende initiativer har ligget på arbejdsmarkedsrationaliteten, hvor dagpasningen er et redskab, der skaber muligheder for, at mødre kan komme på arbejdsmarkedet. I de sidste årtier har der stort set været politisk konsensus om den moderniserings- og omstrukturingsproces området har gennemgået, og dagpasningen er nærmest eksemplarisk i forhold til at imødekomme decentraliserings, selvforvaltnings- og brugerstyringskravene "fra oven".

Det er til at forudse, at presset på institu-

tionspladserne i de kommende år vil lette som følge af nedgangen i børnetallet. Det betyder, at kommunerne på den anden side af årtusindskiftet står i en ny situation, der i bedste fald kan føre til lidt mere plads til udfoldelse og lidt flere menneskelige ressourcer i institutionerne.

Men så længe mener jeg ikke, det er rimeligt at vente med at tage hul på en overordnet indholdsdiskussion.

Et ”fra oven“ kommende initiativ om mål og indhold skal for mig se tage højde for, at der i dag ikke er noget, der er givet eller sikkert, og at alt kan ændre sig hurtigt. En nytænkning omkring socialiseringen i dagtilbudene må indebære at børn kan tilegne sig kompetencer til at navigere i et foranderligt og kaotisk samfund. Samtidig kan man pege på en række positive muligheder, udfordringer og tilbud som børn som minimum skal møde og afprøve i miljøer, der fysisk er tilpasset deres behov. Jeg slår hermed ikke til lyd for, at forældrebestyrelserne og virksomhedsplanerne skal afskaffes. For mig at se er det vigtigt at fastholde brugerindflydelsen og en dialog om indholdet i børnenes hverdag.

Grundlaget for de overordnede beslutninger om indhold og videreudvikling af det pædagogiske område må være en indgående forskning i de opvækstvilkår, der i dag tilbydes børnene.

At barndommen er blevet institutionaliseret er ikke sket gennem en egentlig demokratisk beslutning, men er snarere kommet som en snigende bevægelse. Og institutionaliseringen er nu et vilkår, der gør det svært at forestille sig andre måder at indrette børnelivet på i det moderne samfund. Men det betyder ikke, at vi skal holde op med at nytænke om børnepassningen.

Et af de første initiativer kunne passende være skabelsen af en egentlig børnelov, der tilgodeser og sikrer børnenes rettigheder, ønsker og behov. Det ville betyde, at dagpassningen af små børn blev tages ud af Bistandsloven. Vuggestuer og børnehaver mv.

ville så ikke længere være forankret i et lovkompleks, der alene ser institutioner som bistandsydelse, og som er baseret på social bekymring og problemorientering.

Alt i alt stiller det krav til mødre og fædre som politisk kraft at insistere på kvaliteten i børns liv og af den offentlige børnepassning. Det vil kræve en mobilisering af mænd og kvinder både som borgere, som ansatte og som brugere for at få tilgodeset deres og deres børns særlige behov.

## NOTER

1. Artiklen er en uddybning af nogle problemstillinger i min kandidatafhandling (Thorsen 1992).
2. Der er gjort helhjertede forsøg på at gøre det pædagogiske arbejdsfelt attraktivt for mænd, men det er kun i ringe grad lykkedes, at ansatte mænd særlig i 0 -5 årsområdet.
3. Cirkulære om institutioner under kommunerne mv. af 29. marts 1976, pkt. 38. Cirkulærets tekst er på dette område stort set videreført i de efterfølgende og ajourførte versioner, cirkulære 203, den 26. oktober 1990. Om dagtilbud for børn og unge efter bistandsloven og cirkulære 114, 28. juni 1996. Om dagtilbud for børn og unge efter bistandsloven.
4. En lang række kilder beskriver dette historiske dobbeltperspektiv mere indgående. F. eks. Grete Korremann (1977) Børnehaven og socialisering, Gyldendal.
5. Bent Rold Andersen bl.a. i sin bog: (1984) Kan vi bevare velfærdsstaten? AKF, 1984 og Ritt Bjerregaard i sin OECD tale 1980 og i kronik i Politiken april 1979.
6. Dagsorden vedtaget i Folketinget den 16. april 1991.
7. Forældrebestyrelserne blev først indført i de mange selvejende institutioner fra 1. januar 1995. De adskiller sig fra de tidligere bestyrelser ved disse institutioner ved nu at skulle have et flertal af forældrerepræsentanter.
8. I søndagsavisernes husannoncer er serviceniveauet i de enkelte kommuner gjort op. Bl.a. ventetiden på børneinstitutionsplads.



## LITTERATURLISTE

- Borchorst, Anette og Siim, Birte (1984) Kvinder i velfærdsstaten. *Serien om kvindeforskning* nr. 16. Aalborg Universitetsforlag.
- Bredsdorff, Nils og Finn Dam Rasmussen (1989) Den responsive stat også kaldet selvforvaltningsstaten, in: *Social Kritik* nr. 2, DLObladet, 1991, nr. 6.
- DLObladet, 1991, Tillæg til april nr. 4.
- DLObladet, 1992, nr. 6.
- Elsborg, Steen, mf. (1995) *Kan vi bestemme det? – forældrebestyrelser i daginstitutioner*. DPI. Danmarks Pædagogiske Institut.
- Fremtidens børneinstitution. Fra pasning til udvikling*. (November 1996) Mandag Morgen Strategisk Forum.
- Glavind, Niels og Pade, Susanne (Januar 1997) *Pasningsgaranti – hvor meget mangler?* Pædagogisk Medhjælperforbund-FOLA -Bureau 2000.
- Hernes, Helga (1997) *Welfare State and Women Power*. Oslo.
- Hougaard, Bent (1994) *Teamledelse i daginstitutioner – Fra leder til chef fra stedfortræder til souschef. Ledelsesteorier/ tankning*, Forlaget ISU.
- Ketscher, Kirsten (1990) *Offentlig børnepasning i retslig belysning*. Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Korremann, Grete (1977) *Børnehaven og socialisering*, Gyldendal.
- Korremann, Grete (1979) *Medens de voksne sover*. København
- Marklund, Staffan (1988) *Paradise Lost – The Nordic Welfare States and the Recession 1975*. 1985. Arkiv. Lund.
- Siim, Birte (1990) Feministiske tolkninger af sampelet mellan kvinnor och välfärdsstaten, in: *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nr. 2.
- Smidt Søren (1996) Daginstitutionernes virksomhedsplan og pædagogernes faglighed, in: *Social Kritik* nr. 47, november.
- Thorsen Hanne (1992) *Mens mødre arbejder – en studie i den offentlige dagpasnings udvikling siden bistandslovens gennemførelse*.

## LOVE OG CIRKULÆRER

- Lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand med løbende revisioner.
- Socialministeriets vejledning (1995): Forældrebestyrelser i kommunale og selvejende daginstitutioner samt kommunal dagpleje for børn. Cirkulære om institutioner under kommunerne mv. af 29. marts 1976. Senere afløst af cirkulære 203 af 26. oktober 1990 og cirkulære 114 af 28 juni 1996 Om dagtilbud for børn og unge efter bistandsloven.
- Cirkulæreskrivelse af 31. oktober 1980. Om anvendelse af særligt personale i daginstitutioner for børn og gennemførelse af merindskrivning i disse institutioner, samt udbygning af dagplejen for 0-2 årige.

## SUMMARY

*Denmark has the most developed public day care service in the world. The day care system is the daily condition of 281.076 children in the age group 0 – 5. The Nursing of children is a timeressource that women purchase from the Welfare State institutions, and at the same time an instrument of the labour-marked which create the basis for the high workforce participation of Danish women.*

*The ongoing subject for public discussion has been the waiting list problem. How does local councils provide room enough for the children without raising the public spendings. Surprisingly the discussion of the pedagogical contents has played a secondary role.*

*The article ends up by recommending a serious discussion of the pedagogical aims and contents, in order to qualify the children to cope with a changing society.*

Hanne Thorsen  
Videreuddannelsen for Pædagoger  
Danmarks Lærerhøjskole