

Anette Borchorst

Kvinderne, velfærdsstaten og omsorgsarbejdet

Baggrunden for inddragelsen af gifte kvinder på arbejdsmarkedet var på den ene side omstrukturering af familiestrukturerne og moderskabet og på den anden side transformationen fra privat til offentlig omsorgsvaretagelse. Kvinders stigende erhvervsdeltagelse har været fulgt op af en forbedring af deres lønarbejder- og brugerstatus i forhold til staten, og deres afhængighed af velfærdsstaten er større end mænds. Kønsarbejdsdelingen i familien har derimod ikke ændret sig afgørende, og det er først og fremmest kvinder, der løser modsætninger mellem familie- og arbejdsliv. En reprivatisering af omsorgsvaretagelsen vil på denne baggrund betyde en marginalisering af kvinder i forhold til arbejdsmarkedet.

Når velfærdsstaten får karakter, så er det ofte fordelingspolitikken, der benyttes som karakterskala. Det betyder, at det er velfærdsstatens evne til at skabe lighed mellem klasserne, som opfattes som mål for dens succes eller mangel på samme. Lighed mellem klasserne har da også været en af de bærende målsætninger ved udbygningen af den danske og de øvrige socialdemokratisk dominerede velfærdsstater. Ligestillingen mellem kønnene var ikke nogen højt prioriteret målsætning, og sammenhængen mellem køn og velfærdsstat overses ofte - også i de aktuelle diskussioner.

I denne artikel diskuteres, hvilken rolle velfærdsstaten spillede for de markante ændringer i kvinders samfundsmæssige placering fra 1960'erne og fremefter. Med udgangspunkt i ændringerne i moderskabet og familiestrukturerne, analyseres de samfundsmæssige arenaers rolle som drivkraft for udviklingen. Disse konklusioner anvendes derefter til en vurdering af konsekvensene af de aktuelle omstrukturingsprocesser inden for det offentlige. Der fokuseres på sammenhængen mellem kønsarbejdsdeling og børnepolitik.

Ændringerne i kvinders placering

Det er ikke noget nyt fænomen, at kvinder har lønarbejde, men det har som oftest været tilpasset efter deres ansvar for arbejdet i hjemmet og specielt for børnene. Gifte kvinder er gået ud og ind af arbejdsstyrken, og en del har holdt pause fra arbejdsmarkedet i kortere eller længere perioder, især når de havde små børn. Gennem 1950'erne voksede antallet af husmødre, og mod slutningen af dette tiår var 3/4 af de gifte kvinder registreret som husmødre. Gifte kvinders erhvervsfrekvens var godt 60 procentpoint lavere end mænds. Dermed var de hjemmearbejdende husmødre også blevet fremherskende i arbejderklassen, mens man tidligere primært fandt dem i borgerskabets familier. 1950'erne blev altså præget af en ekstrem kønsarbejdsdeling, hvor mændenes hovedfunktion var den økonomiske forsørgelse, mens kvindernes var ansvaret for familien.

Anette Borchorst

Kvinderne, velfærdsstaten og omsorgsarbejdet

Baggrunden for inddragelsen af gifte kvinder på arbejdsmarkedet var på den ene side omstrukturering af familiestrukturerne og moderskabet og på den anden side transformationen fra privat til offentlig omsorgsvaretagelse. Kvinders stigende erhvervsdeltagelse har været fulgt op af en forbedring af deres lønarbejder- og brugerstatus i forhold til staten, og deres afhængighed af velfærdsstaten er større end mænds. Kønsarbejdsdelingen i familien har derimod ikke ændret sig afgørende, og det er først og fremmest kvinder, der løser modsætninger mellem familie- og arbejdsliv. En reprivatisering af omsorgsvaretagelsen vil på denne baggrund betyde en marginalisering af kvinder i forhold til arbejdsmarkedet.

Når velfærdsstaten får karakter, så er det ofte fordelingspolitikken, der benyttes som karakterskala. Det betyder, at det er velfærdsstatens evne til at skabe lighed mellem klasserne, som opfattes som mål for dens succes eller mangel på samme. Lighed mellem klasserne har da også været en af de bærende målsætninger ved udbygningen af den danske og de øvrige socialdemokratisk dominerede velfærdsstater. Ligestillingen mellem kønnene var ikke nogen højt prioriteret målsætning, og sammenhængen mellem køn og velfærdsstat overses ofte - også i de aktuelle diskussioner.

I denne artikel diskuteres, hvilken rolle velfærdsstaten spillede for de markante ændringer i kvinders samfundsmæssige placering fra 1960'erne og fremefter. Med udgangspunkt i ændringerne i moderskabet og familiestrukturerne, analyseres de samfundsmæssige arenaers rolle som drivkraft for udviklingen. Disse konklusioner anvendes derefter til en vurdering af konsekvensene af de aktuelle omstrukturingsprocesser inden for det offentlige. Der fokuseres på sammenhængen mellem kønsarbejdsdeling og børnepolitik.

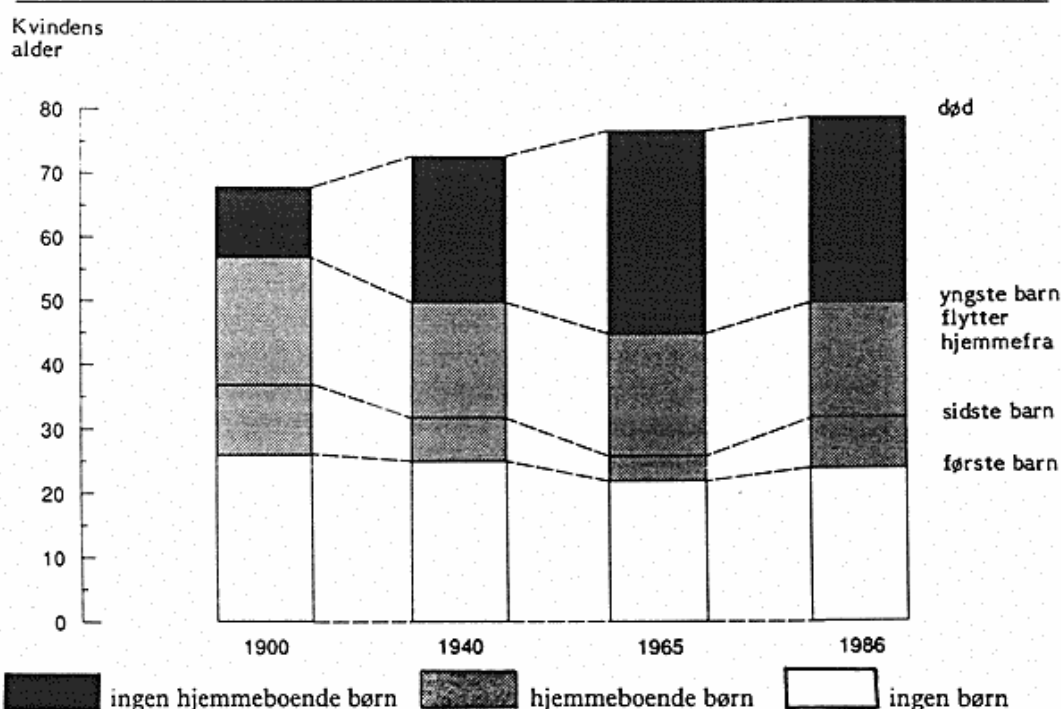
Ændringerne i kvinders placering

Det er ikke noget nyt fænomen, at kvinder har lønarbejde, men det har som oftest været tilpasset efter deres ansvar for arbejdet i hjemmet og specielt for børnene. Gifte kvinder er gået ud og ind af arbejdsstyrken, og en del har holdt pause fra arbejdsmarkedet i kortere eller længere perioder, især når de havde små børn. Gennem 1950'erne voksede antallet af husmødre, og mod slutningen af dette tiår var 3/4 af de gifte kvinder registreret som husmødre. Gifte kvinders erhvervsfrekvens var godt 60 procentpoint lavere end mænds. Dermed var de hjemmearbejdende husmødre også blevet fremherskende i arbejderklassen, mens man tidligere primært fandt dem i borgerskabets familier. 1950'erne blev altså præget af en ekstrem kønsarbejdsdeling, hvor mændenes hovedfunktion var den økonomiske forsørgelse, mens kvindernes var ansvaret for familien.

På denne baggrund var udviklingen i 1960erne udtryk for en meget mærkbar ændring. De gifte kvinders erhvervsfrekvens begyndte at stige fra midten af perioden, hvor knap 1/3 befandt sig i arbejdsstyrken. I 1970 var over halvdelen af de gifte kvinder i arbejdsstyrken, og i dag er kvinders erhvervsfrekvens på næsten 70 pct. Erhvervsfrekvensen for mænd og ugifte kvinder har i samme periode været stagnerende eller faldende, bl.a. som følge af stigende uddannelsestilbøjelighed. I dag er forskellen mellem mænds og kvinders erhvervsaktivitet kun på ca. 10 procentpoint.

Integrationen af de gifte kvinder i arbejdsstyrken er en af efterkrigstidens mest grundlæggende samfundsmæssige ændringer, og det hænger blandt andet sammen med, at der ikke blot var tale om en midlertidig tilgang af tidligere husmødre, men om en generationsbetinget ændring. De unge kvinder er kommet ud på arbejdsmarkedet med stadig højere erhvervsfrekvenser, og de bliver der, også når de får børn. Tidligere var småbørnsmødrene de mindst erhvervsaktive blandt kvinderne, i dag er småbørnsmødrene de mest erhvervsaktive. Erhvervsfrekvensen for kvinder med 2 børn steg fra knap 45 pct. i 1970 til næsten 80 pct. i 1978, og i dag har ca. 92 pct. af småbørnsmødrene tilknytning til arbejdsmarkedet. Det afspejler en grundlæggende forandring i voksne kvinders livssituation og i forholdet mellem moderskab og lønarbejde.

Figur 1. Moderskabets placering i kvindens liv før og nu. Modusværdier



Anm. Figurerne repræsenterer til dels meget usikre skøn baseret på forskellige kilder. De kan derfor kun anvendes som illustration af karakteristiske tendenser, ikke til aflæsning af nøjagtige tidspunkter.

Kilde: Betænkning vedrørende kvindernes stilling i samfundet, 1974; Knudsen 1987.

Figur 1 viser, at moderskabet gennem den første del af dette århundrede har optaget en stadig mindre del af kvinders liv. Figuren er beregnet ud fra modusværdier, dvs. de aldersgrupper, hvor de fleste observationer findes. Den er sammenstykket fra forskellige typer data og skal derfor vurderes i forhold til sine hovedtendenser. Disse er imidlertid også meget klare. Småbørnsperioden er blevet indskrænket samtidig med, at kvindernes liv er blevet forlænget. Omkring år 1900 havde de fleste kvinder først afsluttet perioden med hjemmeværende børn et par år før de fyldte 60, og derefter levede de kun i endnu ca. 10 år. 65 år senere levede de fleste kvinder knap 30 år, efter at sidste barn var flyttet hjemmefra. Fra 1965-86 er tendensen gået i retning af, at moderskabet udskydes blandt andet som følge af stigende uddannelsestilbøjelighed, og samtidig bor børnene længere tid hjemme. Det er fortsat således, at de fleste kvinder i den sidste del af deres liv har en periode på ca. 30 år, hvor de ikke er optaget af ansvaret for børn. Perioden med hjemmeboende børn er en væsentlig indikator på, hvor stor modsætningen er mellem moderskab og lønarbejde.

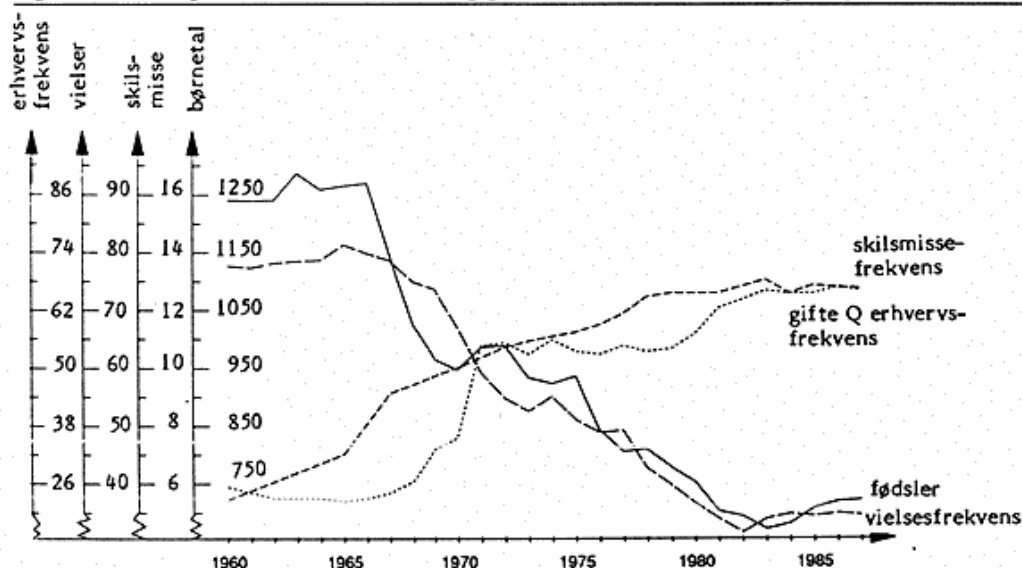
Imidlertid giver dette åretidsmål kun mulighed for at anlægge en kvantitativ betragtning og siger ikke noget om, hvorledes børnene fylder kvalitativt. Industrialiseringen og udbredelsen af lønarbejdet har sammen med de mindre børneflokket betydet, at egentlig børnepasning har en større betydning for nutidens forældre, fordi børn ikke på samme måde som tidligere indgår i det daglige arbejde. Dertil kommer, at der sjældent er større søskende til at tage sig af dem. Derfor er der snarere tale om en koncentration af moderskabet. Samtidig er der gennem århundredet sket en demokratisering af det, idet det i begyndelsen af århundredet kun var 2/3 af kvinderne, som blev mødre, mens det i dag er mere end 90 pct., der får børn (Christoffersen, 1988). Moderskabsbetingelserne har også ændret sig på den måde, at der er sket en klasseudjævning. Frem til 1930'erne var det meget udbredt i borgerskabet at ansætte husassistenter. Disse boede ofte i familiens hjem og varetog en stor del af børnepasningen og det øvrige husarbejde. Derefter faldt antallet af husassistenter, og i 1950'erne var der kun et ubetydeligt antal tilbage.

Samtidig med inddragelsen af gifte kvinder på arbejdsmarkedet skete der væsentlige ændringer i familiestrukturerne. Dette fremgår af figur 2, som viser udviklingen i erhvervs-, vielses- og skilsmissefrekvensen samt børnetallet. Samtidigheden i ændringerne er slående. I perioden fra midten af 1960'erne og til begyndelsen af 1970'erne skete der markante ændringer i alle variable.

Stigningen i de gifte kvinders erhvervsfrekvens kom først, men den markante stigning fra 1965-67 er ikke reel. Faldet i børnetallet satte i gang efter frigivelsen af p-pillen i 1966, og den faldende eller stagnerende tendens i børnetallet i den kommende periode afspejler, at kvinderne valgte at få færre børn, da de som følge af forbedrede præventionsmetoder havde større mulighed for selv at beslutte, hvor mange børn de skulle have. Valgmuligheden blev yderligere styrket med vedtagelsen af den frie abort i 1973.

Det livslange formelle ægteskab, som var fundamentet for 1950'ernes kønsarbejdsdeling kom på retur fra slutningen af 1960'erne. Det er ikke således, at færre voksne danner par, men mange indgår i flere parforhold gennem voksenlivet.

Figur 2. Ændringer i familiestrukturerne og gifte kvinders erhvervstilknytning.



Fødsler: bruttoproduktionstallet, dvs. hvor mange levendefødte piger føder 1000 kvinder i de frugtbare aldre
 Vielser: vielser pr. 1000 ikke-gifte mænd over 17 år
 Skilsmisser: antal opløste ægteskaber v. skilsmisse pr. 1000 bestående
 Erhvervsfrekvens: for gifte kvinder, for 1986 og 87 for kvinder i alt
 Kilde: Befolkningens bevægelser, Folketællingerne og Statistiske Efterretninger, div. år.

Figur 2 viser, at tilgangen af kvinder til arbejdsmarkedet forløb parallelt med afgørende omstruktureringer af familien og moderskabet. Det er naturligvis ikke muligt at sige noget om årsag og virkning mellem disse faktorer, men man kan på forskellig måde påvise sammenhænge. Det gælder for eksempel mellem børnetal og erhvervsarbejde, idet kvinderne får færre børn, end de ønsker sig. Det gælder især, når de har fuldtids erhvervsarbejde (Bertelsen, 1981). Samtidig hænger den høje skilsmissefrekvens også sammen med det øgede erhvervsarbejde, fordi den økonomiske selvstændighed har gjort kvinder mere uafhængige af ægteskab.

Kønsarbejdsdeling og omsorgsarbejde

Rammerne for kvinders samfundsmæssige placering sættes blandt andet via den arbejdsdeling, de indgår sammen med mænd. Gennem dette århundrede har arbejdet grundlæggende ændret karakter, men det har været kendetegnende for alle hidtil kendte samfundsformationer, at køn i udstrakt grad har struktureret fordelingen af arbejde. Samtidig har arbejdsdelingen været hierarkisk i den forstand, at kvinders arbejde har været forbundet med mindre prestige, magt og aflønning end mænds. Deres arbejde i familien har været ulønnet og samfundsmæssigt usynligt, blandt andet fordi det var adskilt fra den produktive sfære, og fordi man på et samfundsmæssigt plan har opereret med et arbejdsbegreb, der tog sit udgangspunkt i markedsefterspurgte aktiviteter (Wadel, 1984: 33). En kortlægning af kønsarbejdsdelingen forudsætter en udvidelse af arbejdsbegrebet, således at

også det ulønnede arbejde i familien inddrages, og eftersom det ikke er værdisat, bliver tiden den eneste mulige målestok. En sådan udvidelse rejser imidlertid lige så mange problemer, som den løser, fordi man risikerer en udvanding af arbejdsbegrebet (Haslebo, 1982; Wadel, 1984). Derfor er det nødvendigt med yderligere afgrænsning og præcisering.

Afgrænsningen og definitionen af omsorgsarbejde er først for alvor blevet diskuteret med kvindeforskningens fremkomst. Wærness argumenterer for en skelnen mellem det arbejde, der udføres for personer, som ikke er selvhjulpne og de aktiviteter, der udføres for voksne børn og ægtefæller, som selv kan klare sig. Det første kalder hun for omsorgsarbejde, det sidste for personlig service (1982: 20 f.). Der ligger en vigtig pointe i, at modtagergruppen og dens situation er styrende for afgrænsningen og ikke tjenestens karakter. Omsorgen for børn, syge og gamle skal varetages, og hvis kvinderne ikke gør det i familien, må det foregå i andre sammenhænge. Den personlige service er enten overflødig eller kan udføres af modtageren selv.

Kortlægningen af det ulønnede familiearbejdes fordeling er ikke foretaget systematisk. Socialforskningsinstituttets kvindeundersøgelse fra 1965 gav sammen med den første tidsundersøgelse fra 1976 de første surveydata om husarbejde (Noordhoek og Smith, 1972; Kühl og Munk, 1976). Det var primært det praktiske arbejde såsom indkøb, madlavning, rengøring og vask, som var medtaget her. Samvær med børn indgik som »social tid«, dvs. som en del af fritiden og ikke som arbejde, og det var ikke muligt at synliggøre, hvor meget tid mænd og kvinder anvendte til at tage sig af børn, syge og gamle. Senere tidsundersøgelser har opgjort tidsforbruget på børnepasning, men ikke særligt systematisk. Samtidig er spørgeteknikken helt afgørende for opgørelser af omfanget af arbejde og fritid, og det er formentlig netop kortlægningen af omsorgs- og serviceaktiviteter, der betinger forskelle i resultaterne (Hoff, 1988: 79ff). Tidsundersøgelserne giver derfor ikke mulighed for at skelne mellem personlig service og omsorgsarbejde.

Dette forringer muligheden for at analysere forskydningerne i omsorgsvaretagelsen mellem de samfundsmæssige arenaer. Spørgsmålet er så, hvad der var de afgørende drivkræfter for ændringerne i kvindernes placering. Omstruktureringen af moderskabet og familiestrukturerne er udtryk for, at det civile samfund undergik en transformationsproces. Da det ikke længere byggede på tilstedeværelsen af fuldtids-hjemmearbejdende husmødre, forsvandt en del af servicearbejdet formentlig helt, mens omsorgsarbejdet blev omstruktureret eller forskudt til andre samfundsmæssige arenaer.

Politiske konfliktlinjer: Opfattelsen af de samfundsmæssige arenaer

Da interessen for opdelingen mellem marked, stat og civilt samfund opstod i forbindelse med transformationen af det traditionelle til det moderne samfund, var forholdet mellem de tre arenaer genstand for en omfattende debat, blandt andet blandt filosoffer og politiske teoretikere (Nielsen, 1988). I praksis var grænserne mellem dem imidlertid ikke så vanskelige at trække på dette tidspunkt. Siden er grænserne mellem marked, stat og civilt samfund blevet sværere at identificere, fordi staten har bevæget sig ind på de andre arenaer. Gennem de senere år har in-

teressen for grænserne mellem arenaerne fået en politisk og forskningsmæssig renaissance, fordi samfundet er inde i en omstillingsproces med henblik på at nedbringe de offentlige udgifter. Nu fokuseres der på mulighederne for at ændre grænserne mellem de tre arenaer. Privatisering af offentlige opgaver er kommet på den politiske dagsorden, men begrebet bruges ofte i flæng om overførsel fra staten til markedet og fra staten til det civile samfund. Denne sammenblanding indebærer, at der ikke skelnes mellem markedet og det civile samfund eller mellem forskellige betydninger af, hvad der er privat. Ved forskydningen stat-marked bygger terminologien på en nationaløkonomisk tradition (privat markedsøkonomi), og ved forskydningen stat-civilt samfund på en sociologisk (den private sfære/familien).

Der er uenighed om det ønskelige i privatisering i begge betydninger, men uenighederne placerer sig omkring forskellige konfliktlinier. Uenigheden om overførsel af opgaver fra stat til marked centrerer sig om forskellige politiske ideologier. Hovedforskellen går mellem en socialdemokratisk og en liberalistisk opfattelse og mellem forskellige vurderinger af klasseundertrykkelsens karakter på markedet. Uenigheden om overførsel af opgaver fra staten til det civile samfund er præget af en kønspolitisk konfliktlinje og af forskellige opfattelser af kvindeundertrykkelsen i det civile samfund. I begge tilfælde vurderes sociale relationer og organisationsformer inden for de berørte arenaer meget forskelligt.

I diskussionen om stat og marked har socialdemokraterne argumenteret for, at udbygningen af staten sikrer fællesskab og solidaritet og dermed afbøder de markeds-skabte uligheder mellem klasserne. Liberalisterne argumenterer for, at markedet skaber lighed og frihed og derfor skal fungere så suverænt som muligt. Den liberale og neokonservative kritik af staten er, at fællesskabet udarter til tvang og solidariteten til uansvarlighed (Nielsen, 1988).

Uenigheden om staten og det civile samfund er præget af, at det civile samfund afgrænses meget forskelligt. Det bruges ofte som restkategori, dvs. som alt det, som ikke er marked og stat, men som hovedregel omfatter det familien, netværk i bred forstand, private organisationer og sociale bevægelser. Begrebet bruges både analytisk, politisk og normativt (Keane, 1988). I den aktuelle diskussion er det de to sidste anvendelser, der dominerer, og der er ofte en tendens til en idyllisering af det civile samfund. Lasch betegner familien som »Haven in a Heartless World« (1977), og Nielsen argumenterer for, at det civile samfund som idealtipe bygger på gensidighed, selv bærende processer som samværsform og fællesskab som moral (1988: 91). Andre fokuserer på det civile samfunds moralske forpligtelser (jf. Alan Wolfes artikel i dette nummer) og konsekvenserne af det civile samfunds forandring. Politisk er forsøgene på at føre reproduktive opgaver tilbage til det civile samfund forbundet med en tilsvarende argumentation.

I kvindeforskningen har denne tolkning været karakteriseret som udslag af en patriarkalsk og mandlig tankegang, fordi den overser, at behovsvaretagelsen før udbygningen af velfærdsstaten primært fandt sted i familien og her blev udført ulønnet som service og omsorgsarbejde af kvinder. Denne situation forudsatte imidlertid, at de var marginale i forhold til arbejdsmarkedet og fraværende på de to samfundsmæssigt dominerende arenaer, marked og stat, samtidig med at de

var økonomisk afhængige af mænd og ægteskab. Den traditionelle kønsarbejdsdeling opfattes af kvindeforskerne som et væsentligt fundament for tilstedeværelsen af en patriarkalsk samfundsorden, hvor kvinderne er isoleret fra magten og beslutningerne. Kvindeforskningen har dermed en helt anderledes vurdering af organisationsformerne i det civile samfund, og specielt i familien (Wiederberg, 1986; Pateman, 1988).

Arenaerne som drivkræfter for ændringer i kvinders situation

I begyndelsen af 1960'erne var det udækkede behov for arbejdskraft et væsentligt argument for at forsøge at inddrage gifte kvinder i arbejdsstyrken, blandt andet via lovgivningsinitiativer. Allerede i 1950'erne blev der i det politiske system stillet forslag om udbygning af børneinstitutionerne (Betænkning, 1950 og Betænkning nr. 57, 1954), men forslagene blev skrinlagt på grund af den økonomiske recession. Ti år senere blev de taget op igen, og i 1965 vedtog alle partier i Folketinget en radikal ændring af børnepasningspolitikken. Denne politik fik nu universel karakter, og institutionerne blev rettet mod alle børn som et pædagogisk tilbud, hvor de tidligere primært havde været et socialt tilbud beregnet for børn fra »mindre bemidlede« familier. For de borgerlige partier var hensynet til det udækkede behov på arbejdsmarkedet afgørende, men de foretrak privat formidlet dagpleje frem for institutioner. Socialdemokratiets og SF's støtte var begrundet i en kombination af økonomisk/beskæftigelsesmæssige, pædagogiske og ligestillingsmæssige målsætninger (Borchorst, 1985). De politiske ændringer slog altså først igennem, da den samfundsøkonomiske situation tillod det, og hensynet til arbejdskraftefterspørgselen var afgørende.

I forbindelse med krisen og den høje arbejdsløshed har hensynet til økonomien og behovet for arbejdskraft ikke spillet en tilsvarende rolle. Kvinderne er ikke blevet udstødt af arbejdsmarkedet, og dette er begrundet i flere faktorer. For det første har arbejdsløshedslovgivningen betydet, at de arbejdsløse via jobtilbud og forskellige andre foranstaltninger har mulighed for at forblive i arbejdsstyrken. For det andet er kvindernes erhvervsdeltagelse blevet accepteret både på et samfundsmæssigt og et individuelt plan, blandt andet fordi den nye kvindebevægelse, der blev dannet i slutningen af 1960'erne, fik en betydelig ideologisk indvirkning i form af et opgør med den traditionelle husmorrolle og dens afhængighed af mænd. For det tredje peger omstruktureringen af familien og moderskabet som vist i figur 1 og 2 også i retning af, at kvinderne er kommet på arbejdsmarkedet for at blive. Som det ses af figurerne, er der ikke noget, der tyder på, at familierne igen bliver mere stabile, eller at moderskabet kommer til at udfylde hovedparten af kvindernes voksenliv. For det fjerde har der ikke været tradition for bevidst brug af gifte kvinder til at matche udbud og efterspørgsel, således som for eksempel i USA og England i forbindelse med verdenskrigene og konjunkturelle svingninger i arbejdskraftefterspørgselen. Krisen har imidlertid afspejlet, at kvinder er mere marginale på arbejdsmarkedet end mænd, idet de er blevet arbejdsløse i langt højere grad og i længere perioder end mænd.

Den helt afgørende påvirkning af kvindernes placering skete med transformationen af omsorgsarbejdet fra privat til offentlig varetagelse. Markedet spillede

ikke nogen større rolle i den forbindelse, fordi der ikke herhjemme har været tradition for markedsproduceret omsorgsvaretagelse. Derimod medvirkede produktionen af hel- og halvfabrikata, køkkenmaskiner osv. til en omstrukturering og lettelse af husarbejdet.

Det var altså hensynet til beskæftigelsen og samfundsøkonomien, der satte processen i gang, dvs faktorer, som går på tværs af marked og stat, men efter min mening skal begrundelsen for, at ændringerne blev så fundamentale, søges i forandringen i det civile samfunds organisationsformer og i velfærdsstatens rolle.

Selv om det udækkede arbejdskraftbehov især på den private del af arbejdsmarkedet var afgørende for udviklingen i begyndelsen af 1960'erne, så var det ikke her, at kvinderne primært fandt beskæftigelse. Hovedparten blev beskæftiget på det offentlige arbejdsmarked, og især inden for undervisning, sundhed og det sociale område. I dag er over halvdelen af den kvindelige arbejdsstyrke ansat inden for det offentlige, og selv om der også her er et tydeligt kønshierarki med kvinderne koncentreret i bunden, så er deres placering langt bedre end på det private marked (Borchorst, 1984).

Kvindernes partnerskab med staten

Kvindens livssituation er altså på forskellige områder stærkt påvirket af statens politik. Hernes skelner mellem tre forskellige statuskategorier, som karakteriserer individernes relation til staten. Det er status som borger (citizen), lønarbejder (employee) og klient (client). Borgerstatusen drejer sig om individernes politiske rettigheder og indflydelse på de politiske beslutningsprocesser, lønarbejderstatusen går på deres tilknytning til arbejdsmarkedet og klientstatusen på individernes modtagelse af statslig service- og pengeoverførsler (1987: 37ff). Kvinder er i alle tre kategorier mere afhængige af staten, end mænd er. Kategorierne er velegnede til at differentiere mellem statens forskellige dele og funktioner, men de skal suppleres med endnu en kategori for at indfange den danske (og svenske) velfærdsstats særlige karakteristika. Det er statusen som bruger af offentlige serviceydelser. Sondringen mellem bruger- og klientkategorien lægger op til en skelnen mellem afhængighed af statslige serviceydelser som for eksempel daginstitutioner og afhængighed af egentlig statslig forsørgelse i form af bistandshjælp. I Danmark er kvindernes lønarbejderstatus især blevet påvirket af, at deres brugerstatus i forhold til staten blev så kraftigt styrket. Småbørnsmødrenes høje erhvervsfrekvenser hænger således sammen med den markante stigning i dækningsprocenterne for offentlig børnepasning. I slutningen af 1960'erne var under 10 pct. af de 0-6 årige dækket af et offentligt tilbud, i dag er det næsten halvdelen af de 0-2årige og ca. 65 pct. af de 3-6 årige. Dertil kommer udbygningen af den statslige ældreomsorg og sundhedsvæsenet, som også har indskrænket kvinders private omsorgsarbejde. Endelig har udvidelsen af uddannelsessystemet medvirket til at gøre kvinders arbejdsmarkedstilknytning mere stabil. Kvinders klientstatus i forhold til staten er blevet udvidet, fordi ægteskabets rolle som forsørgelsesinstans er blevet nedtonet. Styrkelsen af brugerstatusen i de socialdemokratiske velfærdsstater har således gjort kvinder mere økonomisk uafhængige af både ægteskab og stat, og deres klientstatus er relativt mindre end i lande, hvor kvin-

ders brugerstatus er lav. Det gælder for eksempel i liberale stater som USA og England, hvor ægteskabets rolle som forsørgelsesinstans også har været nedadgående, men hvor kvinder har en mere marginal status i forhold til arbejdsmarkedet. I disse lande ses en tendens til feminisering af fattigdom på den måde, at enlige kvinder med børn udgør en uforholdsmæssig stor del af samfundets fattigste (Gelpi, 1984). I Danmark er kvinders lønarbejderstatus blevet yderligere styrket via velfærdsstatens egen arbejdsgiverrolle.

Hernes mener, at kvinder i alle tre roller er mere afhængige af staten end mænd. Det skyldes for det første, at de er mere forbundet med menneskelig reproduktion end mænd – privat såvel som offentlig. For det andet spiller kvinders særlige politiske placering ind. Kvinder er underrepræsenteret, hvor de politiske beslutninger tages. Selv om deres andel af parlamenterne har været stigende i de skandinaviske lande, og deres borgerstatus dermed er blevet forbedret, er de fortsat meget dårligt repræsenteret i de magtfulde organisationer, som har været meget indflydelsesrige i forbindelse med udformningen af de socialdemokratiske velfærdsstater. Der er altså også en kønsarbejdsdeling i det politiske system, hvor mændene bredt sagt bestemmer politikken og er »policy makers«, men hvor politikken især påvirker kvindernes liv, fordi de i særlig grad er »policy takers«. Ud fra en traditionel samfundøkonomisk betragtning opfattes mændene først og fremmest som dem, der skaber indtægterne, mens kvinderne vejer tungest på udgiftsiden. Kvinderne er imidlertid fortsat en ressource i forhold til menneskelig behovstilfredsstillelse. Balbo hævder således, at kvinderne er velfærdsstatens fundament og sammenholdningsfaktor, fordi servicesamfundets tilbud skal udvælges, omformes og tilpasses, før de kan dække menneskelige behov. Det er især kvinderne, der tager sig af denne tilpasning mellem tilbud og behov (1987). Ligeledes mener Wærness og Ringen med særlig henblik på ældreomsorg, at afhængigheden mellem staten og kvinderne går begge veje, fordi kvindernes omsorgsarbejde i familien fortsat er et nødvendigt supplement til velfærdsstaten (1988). Kvindernes ulønnede aktiviteter i familien er imidlertid stadig usynlige på et samfundsmæssigt niveau.

Den gensidige afhængighed mellem velfærdsstaten og kvinderne kan betegnes som et partnerskab, og det har især været bygget op omkring varetagelse af menneskelige behov (Borchorst og Siim, 1984).

Velfærdsstaten: patriarkalsk eller kvindevenlig?

Blandt de feministiske statsteoretikere hersker der uenighed om vurderingen af statens funktion i forhold til kvinderne. Som hovedtendens er der en forskel mellem forskere med tilknytning til forskellige statstraditioner. Amerikanske og britiske feminister betoner især statens patriarkalske og kvindeundertrykkende funktion (Borchorst og Siim, 1984: 8-27), mens forskere med udgangspunkt i skandinaviske velfærdsstater er mere positive, selvom der naturligvis også er indbyrdes forskelle. I de seneste år, hvor kvinders politiske deltagelse og aktivitet er kommet på niveau med mænds (Togeby, 1989), er der samtidig sket et skift i kvindeforskernes analyser af forholdet mellem køn og stat i en skandinavisk sammenhæng. Udviklingen er gået fra en fokus på kvinders lave borgerstatus og fravær

i toppen af det formelle politiske system til at lægge vægt på de muligheder, der ligger i den politiske mobilisering af kvinder. Dette skift kan iagttages hos Hernes fra en karakteristik af den skandinaviske velfærdsstat som formynderisk over for kvinder til en fokusering på dens mulighed for at udvikle sig til en kvindevenlig stat.

Pointen er, at velfærdsstaten faktisk rummer begge tendenser. På den ene side er kvinders bruger-, lønarbejder- og borgerstatus i forhold til staten blevet forbedret via en række lovgivningsreformer. De vigtigste er efter min opfattelse fri abort, daginstitutionsudbygningen samt udbygningen af uddannelsessystemet. På den anden side byggede statens politik fortsat på en hierarkisk kønsarbejdsdeling. Kvinderne opnåede ikke deres uafhængighed af ægteskabet på bekostning af mænd, men via en omorganisering af omsorgsarbejdet mellem kvinder. Det vil sige, at der mere var tale om en forskydning mellem privat og offentligt end mellem kvinder og mænd. Fordelingen af arbejdet i familien blev kun ændret i mindre grad, og normerne på arbejdsmarkedet var fortsat mandlige. Derfor er der stadig store modsætninger mellem moderskab og lønarbejde, som især småbørns-mødrene løser ved at tage deltidsarbejde. Alternativt kunne lovgivningen have tilstræbt en tilpasning af arbejdsmarkedet efter behovene i familien, for eksempel via arbejdstidens omfang, længden af barselsorlov, regler om frihed ved børns sygdom, og man kunne også have understøttet mændenes inddragelse i familiearbejdet, for eksempel ved barselsorlov for mænd. Der er sket forkortelse af arbejdstiden og der er gennemført barselsorlov for fædre, men først i midten af 1980'erne, og der har kun været tale om mindre ændringer, der ikke har påvirket kønsarbejdsdelingen væsentligt. Endelig kunne man have understøttet netværkenes mulighed for at varetage hus- og omsorgsarbejde. I 1950'erne arbejdede en kommission under Boligministeriet med at udbygge denne løsning og planlægge fysiske rammer for den (Betænkning nr 57, 1954), men disse tanker blev skrinlagt og slog ikke igennem senere.

Den statslige ligestillingspolitik rummer også disse dobbeltheder. De reformer, som påvirkede kvindernes situation mest afgørende, og som jeg vil kalde kvindepolitikken, har ikke været omfattet af ligestillingspolitikken og -lovgivningen. Denne har først og fremmest sikret formel ligestilling og kønsneutralitet på arbejdsmarkedet, i uddannelsessystemet og inden for det politiske system, mens for eksempel børnepasning ikke har været opfattet som et formelt ligestillingsanliggende og ikke indgår i ligestillingslovgivningen (Borchorst, 1986).

Omstillingsprocesserne inden for det offentlige

1980'erne har været præget af diskussion af velfærdsstatens succes eller mangel på samme. Der er sket et markant skift i holdningen til de offentlige udgifter, som nu opfattes som et alvorligt samfundsøkonomisk problem, mens de i forbindelse med udbygningen af velfærdsstaten i 1960'erne snarere blev anset som nødvendige, vækstoffremmende foranstaltninger. Udgifterne til omsorg for børn, syge og gamle er kommet i søgelyset, fordi de har lagt beslag på en stor og stigende andel af de offentlige udgifter. Den statslige politik har lagt op til privatisering af ansvaret og opprioritering af omsorgsvaretagelsen i det civile samfund. Denne udvik-

ling startede inden for socialpolitikken under den socialdemokratiske regering i 1980-82, hvor den daværende socialminister foreslog afinstitutionalisering af både syge-, ældre- og børneomsorg. Hun kritiserede velfærdstaten for at være formynderisk og bureaukratisk, blandt andet som følge af professionalisering og specialisering (Bjerregaard og Lundgaard, 1982). Derfor åbnede hun mulighed for at gennemføre forsøg med alternativer til institutionerne. Virkningerne inden for børnepasningsområdet var begrænsede, men inden for ældreområdet slog politikken om »længst muligt i eget hjem« igennem.

Den borgerlige regering lagde ved sin tiltrædelse i 1982 ud med forslag til privatisering både i form af forskydninger fra stat til marked og fra stat til civilt samfund. Regeringens politik for pasning, pleje og omsorg er led i det overordnede moderniseringsprogram for den offentlige sektor fra 1983, hvor kodeordene er afbureaukratisering, omstilling og fornyelse. Inden for ældreområdet har det betydet en fortsættelse af politikken om »længst muligt i eget hjem«, og denne politik har også givet resultater. Derimod er der indtil nu ikke sket mærkbare ændringer i dagpasningen af børn, men her er omstillingsprocesserne nu intensiveret. Der foreslås øget brugerbetaling og større valgfrihed i brugen af institutioner, opprioritering af private pasningsformer, mindre ressourcekrævende former og fleksible ordninger, der kan oprettes og nedlægges efter behov. Hensigten er at gøre forældrene mere udgiftsbevidste, således at de tilskyndes til at vælge de billigste løsninger og at inddrage dem mere i pasningen (Socialministeriet, 1986, Socialministeriet, 1988 b, Regeringens handlingsplan, 1988, Redegørelse, 1988). Der sigtes altså mod en reprivatisering af dagpasningen, her i form af en forskydning fra staten og mod det civile samfund. Samtidig er decentraliseringen øget inden for området. Kommunerne har fået større handlefrihed i forhold til den konkrete tilrettelæggelse af dagpasningen, og fra 1987 blev de direkte statstilskud til kommunerne ophævet, således at støtten nu gives i de generelle tilskud til kommunerne.

Børnefamilierne har i samme periode fået en mere central rolle i den politiske debat. I slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne blev deres situation kortlagt og debatteret i forbindelse med Børnekommissionens arbejde. Gennem 1980'erne har der gentagne gange været fremlagt børnepolitiske redegørelser i Folketinget, og næsten alle politiske partier formulerer politik i forhold til denne gruppe. Det skyldes, at der er tale om en stor vælgergruppe, der ganske vist er meget inhomogen, men har nogle meget synlige fællestræk og problemer. Der er imidlertid store forskelle på partiernes forslag til løsning af børnefamiliernes problemer, og hertil knytter der sig forskellige opfattelser af kvindernes placering. I det følgende vil jeg analysere partiernes tilkendegivelser i de børnepolitiske forespørgselsdebatter (Folketingstidende, 1986/87; Folketingstidende, 1988/1989)² med henblik på at identificere de politiske konfliktlinjer inden for det politiske system og sammenholde dem med konfliktlinjerne i opfattelsen af de samfundsmæssige arenaer.

Politiske konfliktlinier i holdninger til børnepolitikken og kvindernes placering

Partiernes børnepolitiske opfattelser divergerer på spørgsmålet om arbejdsdelingen mellem staten og det civile samfund. De borgerlige partier fremhæver, at ansvaret for børnenes opvækst først og fremmest ligger i familien. De kritiserer de offentlige pasningstilbud for at indskrænke forældrenes valgmuligheder og ønsker som helhed at opprioritere private pasningsformer og pasning af de yngste børn i hjemmet. Kristeligt Folkeparti og Venstre støtter et forslag om at lade pengene følge børnene og fjerne tilskudene fra de offentlige institutioner, og en sådan opfattelse ligger også implicit i Fremskridtspartiets politik. Forslaget aftegner en skillelinie mellem land og by, fordi dækningen med offentlige tilbud er meget lavere i landkommuner end i byer. Socialdemokratiet og SF fremhæver det offentliges ansvar over for børnene og mener, at staten skal sikre omfordeling af byrderne mellem bedre stillede og dårligt stillede familier. Disse partier støtter fortsat først og fremmest udbygning af de statslige løsninger, herunder vuggestuer, børnehaver og fritidshjem.

Partiernes holdninger til kønsarbejdsdelingen og kvindernes placering følger skillelinjerne i opfattelsen af børnenes pasning. Som hovedtendens tager de borgerlige partier deres udgangspunkt i familien uden at problematisere forholdet mellem mænd og kvinder, men der går en skillelinje mellem dem, som mener, at kvinderne er kommet på arbejdsmarkedet for at blive og dem, som går ind for en traditionel kønsarbejdsdeling. De Konservative, Centrumdemokraterne og det Radikale Venstre argumenterer for det første synspunkt, mens Venstre, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet går ind for det andet. Socialistisk Folkeparti og Socialdemokratiet lægger vægt på, at kernefamiliens rolle er svækket og tager i mindre grad deres udgangspunkt i familien som enhed. De kobler børnepolitikken direkte til spørgsmålet om ligestilling, og kvinders lønarbejderstatus til deres brugerstatus.

Der aftegner sig ikke kønspolitiske holdninger til børnepolitikken på tværs af partierne i folketinget. Der har været eksempler på, at kvinder har dannet alliancer på tværs af partierne, men som regel på mindre forpligtende og udgiftskrævende områder. I spørgsmålet om statens rolle i omsorgsvaretagelsen er skillelinjerne mellem de politiske partier det afgørende og dernæst forskelle mellem land og by.

I befolkningen er der imidlertid en tydelig kønsforskel i holdningerne til dette spørgsmål. Kvinder er mere positive end mænd over for udgifter til sociale serviceydelse, og de er mere kritiske over for nedskæringer (Andersen, 1988; Tøgeby, 1989). Samtidig afviser hovedparten af de gifte og samlevende kvinder en traditionel arbejdsdeling med kvinden i hjemmet og manden på arbejdsmarkedet, og dette gælder også for hovedparten af mændene (Tøgeby, 1989). 46 pct. af de gifte og samlevende kvinder ønsker i dag en familieform, hvor både mand og kone har halvdagsjob, og børnene er i børnehaver. Yderligere 33 pct. foretrækker en familieform, hvor manden arbejder heltids, og konen arbejder deltids, mens børnene er i børnehaver (Christoffersen, 1987). Afvisningen af arbejdsdelingen mellem kvinder og mænd fra 1950'erne er vokset markant gennem de sidste 20 år.

Konsekvenser for kønsarbejdsdelingen

Spørgsmålet er så, hvilke konsekvenser den aktuelle statslige politik har for kvindernes placering. Decentraliseringen gør det umiddelbart vanskeligt at danne sig et overblik over effekten af politikken, fordi der er store forskelle mellem kommunerne. Samtidig er det er umuligt at vurdere den samlede effekt af moderniseringsprogrammet, fordi det kun delvist er implementeret. Jeg fokuserer altså på sammenhængen mellem de politiske beslutninger og kvindernes situation, mens det ikke er muligt at inddrage implementeringen af beslutningerne i kommunerne. Dermed vil jeg altså heller ikke beskæftige mig med barrierer mod beslutningerne af administrativ og institutionel karakter, for eksempel i form af aftaler med interesseorganisationer mv. Børnepolitikken er udvalgt, fordi det er min vurdering, at kvinderne især er sårbare i forhold til moderskabet og børnepasningen, mens omsorgen for syge og gamle ikke længere er så afgørende for deres samfundsmæssige placering.

Undersøgelser af børnefamiliernes situation viser, at deres problemer især drejer sig om økonomi og tid. Omfanget af lønnet arbejde er steget i børnefamilierne (Christoffersen, 1987), og det gør det vanskeligt at få familielivet til at hænge sammen. Samtidig er børnefamiliernes økonomiske situation blevet forværret gennem de sidste 10 år, også når man tager højde for den årlige børneydelse på 5.000 kr pr. barn, som blev vedtaget i 1987. Der er uenighed om, hvor stor denne forværring er, men børnefamilierne har klart færre dispositionsmuligheder end familier uden børn (Jørgensen og Andersen, 1988). Eneforsørgerne, der for 86 pct. vedkommende er kvinder, er mest belastet med problemer med at få arbejds- og familieliv til at hænge sammen.

Moderniseringsprogrammet lægger op til øget brugerbetaling, og fra 1. januar 1989 blev der åbnet mulighed for at gøre taksterne til børneinstitutionerne indkomstafhængige. Børnepasningsområdet er imidlertid et af de få offentlige serviceområder, hvor der allerede eksisterer en ganske betydelig brugerbetaling. Forældreandelen er på 35 pct. af udgifterne, men kommunerne kan ifølge Bistandsloven give tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen, og reelt er priserne meget varierende (Børn og Unge, 1989). Et indkomstafhængig brugerbetalingsprincip eksisterer i fripladssystemet, men indtægtsgrænserne er reguleret med meget store mellemrum og er blevet kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at tilgodese de laveste indkomster og herunder især eneforsørgerfamiliernes behov.

Princippet om indkomstafhængig forældrebetaling skal indføres på baggrund af undersøgelser af forbruget af offentlig børnepasning fordelt på husstandsindkomster. Dette forbrug er fordelt således, at den laveste indkomstgruppe på under 100.000 i årlig husstandsindkomst har et relativt stort forbrug, mens forbruget i øvrigt er størst i indkomstgrupperne mellem 200.000 og 500.000 kr (Mikkelsen, 1988). Med husstandsindkomsten som udgangspunkt for fastlæggelse af brugerbetalingen ses der imidlertid bort fra sammenhæng mellem forbrug og individuel indkomst og mellem kvinders bruger- og lønarbejderstatus. De fordelingspolitiske målsætninger kan dermed komme til at udelukke ligestillingspolitiske hensyn.

Regeringspartierne har besluttet, at de børnepolitiske ændringer, der skal gennemføres, ikke må medføre øgede udgifter. Aktuelt arbejdes der med forskellige forslag til omlægning af betalingen og hævelse af fripladsgrænserne. Ordningen skal finansieres ved, at husstandsindkomster over en grænse mellem 215.000 og 255.000 kr skal betale merudgiften (Børn og Unge, 1989). Husstandsindkomsterne under denne grænse, som typisk vil være eneforsørgerfamilier, vil få fordel af en sådan ændring, mens husstandsindkomster over denne grænse vil få merudgift. Forslaget sigter altså mod en omfordeling blandt børnefamilierne og vil betyde en forringelse af gifte og samlevende kvinders lønarbejderstatus. Jo lavere en samlevende eller gift kvindes indkomst er, desto større vil sandsynligheden være for, at hendes indkomst ikke opvejer udgiften til børnepasning, og at hun derfor presses helt eller delvist ud af arbejdsstyrken.

Forbruget af offentlige dagpasningstilbud udviser en betydelig geografisk skævhed. Forslaget om at lade pengene følge børnene og fjerne tilskudene fra institutionerne sigter mod at ligestille børnefamilier, hvor kvinderne selv passer børnene og børnefamilier, der benytter offentlige dagpasningstilbud og dermed får gavn af de offentlige tilskud. Imidlertid vil også dette forslag betyde en forringelse af både bruger- og lønarbejderstatus for de småbørnsmødre, der i dag har indrettet deres situation efter de offentlige tilbud. Efter behandlingen af den børnepolitiske redegørelse fra 1986 nedsatte regeringen et tværpolitisk udvalg, som blandt andet skulle arbejde med dette spørgsmål. Udvalget foretog konsekvensberegninger af et forslag, der helt fjernede tilskudene til institutionerne og konverterede dem til en børnepolitisk ydelse. Beregningerne viste, at forslaget ville medføre en merudgift på 2,3 mia kr. og samtidig ville betyde, at en meget stor del af børnefamilierne ville være ude af stand til at betale en plads i en børneinstitution. Det ville især ramme eneforsørgerne, som er særlig afhængige af udepasning for at kunne forsørge familien. På denne baggrund blev det afvist af et flertal i udvalget (Socialministeriet, 1988a). Princippet fastholdes imidlertid fortsat af partierne Venstre, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet.

Spørgsmålet er dernæst, hvorledes det vil påvirke kvindernes situation, hvis der gennemføres fleksible og mere private pasningsformer. De fleksible pasningsformer sigter blandt andet mod at løse akutte behov, således at børn af arbejdsløse tilbydes pasningsmulighed, når forældrene får arbejde, og opsiges, hvis de mister det igen. Disse ordninger findes allerede i nogle kommuner. Pointen er imidlertid, at det først og fremmest er behovet for arbejdskraft, der bliver målsætning for pasningen, mens de pædagogiske og ligestillingsmæssige målsætninger nedtones. Dersom arbejdsløse børn kan optages og opsiges i ordninger afhængigt af forældrenes beskæftigelsessituation, vil det for det første betyde, at mange forældre vil finde løsningen utilfredsstillende for barnet og derfor vælge at passe det selv, hvis det er muligt. For det andet opfylder arbejdsløse, der selv passer deres børn, ikke rådighedsbestemmelserne i arbejdsløshedslovgivningen. Arbejdsløse med børnepasningsmuligheder står ikke til rådighed for arbejdsmarkedet og kan derfor ikke oppebære dagpenge. For det tredje vil arbejdsløse, der selv skal passe deres børn, i mindre grad være i stand til at søge job og tage uddannelse. De alternative og fleksible pasningsformer vil altså forringe lønarbejderstatusen for

grupper, som i forvejen er marginale på arbejdsmarkedet, og det vil i de fleste tilfælde dreje sig om kvinder. Disse tilbud er ikke i overensstemmelse med småbørnsmødrenes ønsker, idet 80 pct. foretrækker kendte pasningsformer inden for et offentligt regi. Alternative tilbud foretrækkes især af mødre, som i forvejen er henvist til private løsninger (Christoffersen, 1987: 138ff).

En stigende inddragelse af forældrene i pasning forudsætter, at forældrene er helt eller delvist ude af arbejdsstyrken, og i langt de fleste tilfælde vil det være mødrene, som inddrages. Unge mænd deltager ganske vist mere i børnepasningen end tidligere (Andersen, 1988; Hoff, 1988), men det er fortsat kvinderne, der er hovedansvarlige for børneomsorgen, og som løser modsætningerne mellem arbejds- og familieliv. Det viser sig for eksempel ved småbørnsmødrenes høje deltidshæfter og i forbindelse med pasning af syge børn. I 3/4 af tilfældene er det således moderen, der bliver hjemme på barnets første sygedag. De følgende sygedage er det bedsteforældrene, hvilket primært vil sige mormoderen eller farmoderen, der træder til, hvis forældrene ikke kan passe barnet (Christoffersen, 1987: 89). Netværkene, især i form af kvindelige familiemedlemmer, fungerer altså i en vis udstrækning som sikkerhedsnet i børnefamilierne i nød- eller overgangssituationer, men sjældent som vedvarende børnepasningsløsning. Omstruktureringen af børnepolitikken peger altså i i retning af reprivativering og fordyrelse af den offentlige børnepasning, og hvis dette effektueres vil det forringe kvinders lønarbejderstatus. Omsorgs- og forsørgelsesarbejdsdelingen eksisterer stadig mellem kønnene og underbygges af strukturelle forhold. Kvinders dårligere placering på arbejdsmarkedet og lavere løn betyder sammen med mænds begrænsede muligheder for at tage barselsorlov og passe syge børn uden indtægtsnedgang, at der ofte er økonomisk begrundelse for den.

Fordyrelse og reprivativering af den offentlige småbørnspasning vil altså med stor sandsynlighed betyde en forringelse af kvinders lønarbejderstatus, og den vil formentlig især gælde for kvinder med lave indtægter. Det vil typisk være kvinder med lav eller ingen uddannelse, der i forvejen har den mindst stabile tilknytning til arbejdsmarkedet.

Afslutning

I første omgang var markedet den primære drivkraft for inddragelsen af kvinder på arbejdsmarkedet, men det var udbygningen af velfærdsstaten, som var baggrunden for, at denne ændring blev så vedvarende. Kvinderne indgik i et partnerskab med velfærdsstaten, som betød en forbedring af deres bruger- og lønarbejderstatus, men de var fortsat hovedansvarlige for behovsvaretagelsen både i velfærdsstaten og i familien. Forandringerne er altså primært sket mellem privat og offentlig omsorgsvaretagelse og mellem ulønnet og lønnet arbejde. Derimod er der ikke sket nogen større ændring i arbejdsdelingen mellem mænd og kvinder. Dette er baggrunden for, at kvinder er blevet stærkt afhængige af velfærdsstaten og også er sårbare over for ændringer i den statslige service.

De samfundsmæssige omstruktureringer i 1970'erne og 1980'erne bekræfter disse konklusioner. Nedgangen i behovet for arbejdskraft førte til en overarbejdsløshed for kvinder, men de blev ikke udstødt og sendt tilbage til familien, blandt

andet fordi der ikke skete nogen større forringelse af deres brugerstatus. Den nuværende omstillingsproces lægger imidlertid op til en reprivativering af omsorgsopgaver og en fordyrelse af de offentlige tilbud. Min vurdering er, at det kan betyde en marginalisering af de kvindegrupper, der på forhånd er mest udsat. Den høje arbejdsløshed har sammen med ændringer i kvalifikationskravene betydet en skærpet selektion af arbejdskraft, der gør det vanskeligt at holde pause fra arbejdsmarkedet og komme tilbage til det senere. Især kvinder uden eller med ringe uddannelse vil således have svært ved igen at finde fodfæste på arbejdsmarkedet, hvis de trækker sig helt ud af arbejdsstyrken for at passe børn.

Der er ikke meget, der taler for, at 1950ernes familiemodell kan reetableres, blandt andet fordi ægteskabet som følge af de høje skilsmissefrekvenser ikke længere fungerer som permanent forsørgelsesmulighed. Derfor kan en svækkelse af kvinders brugerstatus komme til at betyde en styrkelse af deres klientstatus. Moderniseringsplanen ser altså ud til at styrke velfærdsstatens patriarkalske karakter og ikke dens kvindevenlige træk. Kvinders forbedrede borgerstatus i form af stigende repræsentation i det politiske system kan imidlertid være medvirkende til, at de kvindepolitiske reformer fastholdes. Her vil det være afgørende, om den kønspolitiske konfliktlinje underordnes den partipolitiske, eller om folketingsflertallets holdninger til kønsarbejdsdelingen afspejler befolkningens og især kvindernes modvilje mod en traditionel familiestruktur. Det forudsætter, at de ligestillingspolitiske målsætninger prioriteres bevidst i forbindelse med omstruktureringen.

Noter

1. På dette tidspunkt gik man fra folketællinger til beskæftigelsesundersøgelser ved opgørelse af arbejdsstyrken. Folketællingerne var totaltællinger, og tællingsskemaet blev som regel udfyldt af manden på hele husstandens vegne. Beskæftigelsesundersøgelserne var stikprøveundersøgelser, der blev besvaret af den enkelte kvinde eller mand. Kvinders erhvervsarbejde blev bedre belyst, når de selv gav oplysningerne, og når de ikke frygtede kontrol med »sort arbejde«.
2. Forespørgselsdebatte er ganske vist relativt uforpligtende og afspejler ikke partiernes samlede prioriteringer, men på den anden side aftegner de et sammenhængende billede af deres politik for området.

Litteratur

- Andersen, Dines (1988). *Danskernes dagligdag 1987*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Andersen, Jørgen Goul (1988). »Vælgernes holdninger til den offentlige udgiftspolitik«, pp. 145-190 i Karl-Henrik Bentzon (red.), *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Balbo, Laura (1987). »Crazy Quilts: Rethinking the Welfare State Debate from a Woman's Point of View«, pp. 45-72 i Anne Showstack Sassoon (ed.), *Women and the State*, London: Hutchinson.
- Bertelsen, Ole (1981). *Det faldende børnetal*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Betænkning vedrørende børneforsørgelsesinstitutionernes økonomi m.v.* (1950). Afgivet af det af Socialministeriet nedsatte udvalg om forebyggende forsorg og om opdragelseshjemmene, København.
- Betænkning nr. 57 (1954). Fællesanlæg til lettelse af hjemmenes arbejde.* Afgivet af Boligministeriets

andet fordi der ikke skete nogen større forringelse af deres brugerstatus. Den nuværende omstillingsproces lægger imidlertid op til en reprivativering af omsorgsopgaver og en fordyrelse af de offentlige tilbud. Min vurdering er, at det kan betyde en marginalisering af de kvindegrupper, der på forhånd er mest udsat. Den høje arbejdsløshed har sammen med ændringer i kvalifikationskravene betydet en skærpet selektion af arbejdskraft, der gør det vanskeligt at holde pause fra arbejdsmarkedet og komme tilbage til det senere. Især kvinder uden eller med ringe uddannelse vil således have svært ved igen at finde fodfæste på arbejdsmarkedet, hvis de trækker sig helt ud af arbejdsstyrken for at passe børn.

Der er ikke meget, der taler for, at 1950ernes familiemodell kan reetableres, blandt andet fordi ægteskabet som følge af de høje skilsmissefrekvenser ikke længere fungerer som permanent forsørgelsesmulighed. Derfor kan en svækkelse af kvinders brugerstatus komme til at betyde en styrkelse af deres klientstatus. Moderniseringsplanen ser altså ud til at styrke velfærdsstatens patriarkalske karakter og ikke dens kvindevenlige træk. Kvinders forbedrede borgerstatus i form af stigende repræsentation i det politiske system kan imidlertid være medvirkende til, at de kvindepolitiske reformer fastholdes. Her vil det være afgørende, om den kønspolitiske konfliktlinje underordnes den partipolitiske, eller om folketingsflertallets holdninger til kønsarbejdsdelingen afspejler befolkningens og især kvindernes modvilje mod en traditionel familiestruktur. Det forudsætter, at de ligestillingspolitiske målsætninger prioriteres bevidst i forbindelse med omstruktureringen.

Noter

1. På dette tidspunkt gik man fra folketællinger til beskæftigelsesundersøgelser ved opgørelse af arbejdsstyrken. Folketællingerne var totaltællinger, og tællingsskemaet blev som regel udfyldt af manden på hele husstandens vegne. Beskæftigelsesundersøgelserne var stikprøveundersøgelser, der blev besvaret af den enkelte kvinde eller mand. Kvinders erhvervsarbejde blev bedre belyst, når de selv gav oplysningerne, og når de ikke frygtede kontrol med »sort arbejde«.
2. Forespørgselsdebatte er ganske vist relativt uforpligtende og afspejler ikke partiernes samlede prioriteringer, men på den anden side aftegner de et sammenhængende billede af deres politik for området.

Litteratur

- Andersen, Dines (1988). *Danskernes dagligdag 1987*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Andersen, Jørgen Goul (1988). »Vælgernes holdninger til den offentlige udgiftspolitik«, pp. 145-190 i Karl-Henrik Bentzon (red.), *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Balbo, Laura (1987). »Crazy Quilts: Rethinking the Welfare State Debate from a Woman's Point of View«, pp. 45-72 i Anne Showstack Sassoon (ed.), *Women and the State*, London: Hutchinson.
- Bertelsen, Ole (1981). *Det faldende børnetal*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Betænkning vedrørende børneforsørgsinstitutionernes økonomi m.v.* (1950). Afgivet af det af Socialministeriet nedsatte udvalg om forebyggende forsorg og om opdragelseshjemmene, København.
- Betænkning nr. 57 (1954). Fællesanlæg til lettelse af hjemmenes arbejde.* Afgivet af Boligministeriets

- udvalg vedrørende kollektive anlæg, København.
- Betænkning vedrørende kvindernes stilling i samfundet (1974). Kommissionen vedrørende kvinders stilling i samfundet.
- Bjerregaard, Ritt og Lars Lundgaard (1982). *Til venner og fjender af dansk socialpolitik*, Viborg: Gyldendal 1982, pp. 11-18, 43-52, 69-76.
- Borchorst, Anette (1984). *Arbejdsmarkedets kønsopdeling - patriarkalsk dominans eller kvinders valg?*, Aalborg Universitetsforlag.
- Borchorst, Anette og Birte Siim (1984). *Kvinder i velfærdsstaten - mellem moderskab og lønarbejde gennem 100 år*, Aalborg Universitetsforlag.
- Borchorst, Anette (1985). »Velfærdsstat og børnepasning: Ligestilling, pasning eller pædagogik«, *Kritiske historikere 1985:1*, pp. 32-56.
- Borchorst, Anette (1986). »Ligestillingspolitik - statsfeminisme eller afledningsmanøvre«, *Årbog for kvindestudier AUC 1986*, Aalborg Universitetsforlag, pp. 57-95.
- Børn og unge* (1989), nr. 1., 5. januar.
- Christoffersen, Mogens Nygaard m.fl. (1987). *Hvem passer vore børn?*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Christoffersen, M. Nygaard (1988). »Myter om familien«, *Samfundøkonomen 4/88*, pp. 15-21. Folketings Tidende 1986/87, sp. 6453-6551.
- Folketings Tidende 1988/89, sp. 5074-5167.
- Gelpi, Barbara et.al. (eds.) (1986). *Women and Poverty*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Haslebo, Gitte (1982). *Fordelingen af tid og arbejde i velfærdsstaten*, København: Planstyrelsen og Miljøministeriet.
- Hernes, Helga Maria (1987). *Welfare State, and Woman Power*, Oslo: Norwegian University Press.
- Hoff, Jens (1988). *Arbejdstid, fritid og familie*, København: Institut for Samfundsfag og Forvaltning.
- Jørgensen, Per Schultz og Bjarne Hjorth Andersen (1988). *Småbørnsfamilien i 80'ernes Danmark*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Keane, John (1988). »Introduction«, pp. 1-32 i *Civil Society and the State*, London: Verso.
- Knudsen, Rita (1987). »Kvindens livsmønster før og nu«, pp. 6-11 i *LO, Linier i Tiden*, København.
- Kühl, P.H. og Jens Kristian Munk (1976). *Døgnrytme - tidsanvendelse*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Lasch, Christopher (1977). *Haven in a Heartless World. The Family Besieged*, New York: Basic Books.
- Mikkelsen, Palle m.fl. (1988). *Offentlige børnepasningsordninger*, København: AKF.
- Nielsen, Torben Hviid (1988). *Samfund og magt*, Viborg: Akademisk forlag.
- Noordhoek, Johs. A. og Yrsa Smith (1972). *Gifte kvinder i familie og erhverv*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Pateman, Carole (1988). »The Fraternal Social Contract«, pp. 101-129 i John Keane (ed.), *Civil Society and the State*, London: Verso.
- Redegørelse om den offentlige sektor 1988* (1988). København: Finansministeriet.
- Regeringens handlingsplan for børn (1988). *Det skal være godt at være barn i Danmark*, København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (1986). *Debatoplæg om børn og pasning '86*, København.
- Socialministeriet (1988a). *Rapport fra udvalget om børns dagligdag*. København.
- Socialministeriet (1988b). *Regeringens børneredegørelse*, København.
- Tøgeby, Lise (1989). »Politiseringen af kvinder og af kvindespørgsmålet«, pp. 227-255 i Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard (red.), *To folketingsvalg*, Århus: Politica.
- Wadel, Cato (1984). *Det skjulte arbeid*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Wiederberg, Karin (1986). »Et kvinnesyn på velfærdsstaten, marknaden och det civila samhället«, pp. 29-40 i Ann-Dorte Christensen m.fl. (red.), *Velfærdsstaten i krise 2. Samfundsmæssige organiseringsmåder og politiske institutioner*, Aalborg: Center for velfærdsstatsstudier.
- Wærness, Kari og Stein Ringen (1987). »Women in The Welfare State: The Case of Formal and Informal Old-Age Care«, pp. 161-173 i Robert Erikson et.al. (eds.), *The Scandinavian Model*, London: M.E.Sharp.
- Wærness, Kari (1982). *Kvinneperspektiver på sosialpolitikken*, Oslo: Universitetsforlaget.