

På vej mod en nordisk børnepasningspolitik –
hvad var de politiske processer og dagsordner?

Rostgaard, Tine; Eydal, G.

Published in:
Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden

Publication date:
2010

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Rostgaard, T., & Eydal, G. (2010). På vej mod en nordisk børnepasningspolitik –: hvad var de politiske processer og dagsordner? I I. V. Gislason, & G. B. Björk (red.), *Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden* Nordisk råd.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämförbarhet i Norden

Ingólfur V. Gíslason och Guðný Björk Eydal (red.)

Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden

TemaNord 2010:595

© Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2010

ISBN 978-92-893-2163-1

Tryck: Kailow Express ApS

Omslagsfoto: Image Select

Upplaga: 235

Tryckt på miljövänligt papper som uppfyller kraven i den nordiska miljösvanemärkningen.

Publikationen kan beställas på www.norden.org/order. Fler publikationer på www.norden.org/publikationer

Denne rapport er udgivet med finansiell støtte fra Nordisk Ministerråd. Indholdet i rapporten afspejler dog ikke nødvendigvis Nordisk Ministerråds synspunkter, meninger, holdninger eller anbefalinger.

Printed in Denmark



Nordiska ministerrådet

Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn K
Telefon (+45) 3396 0200
Fax (+45) 3396 0202

Nordiska rådet

Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn K
Telefon (+45) 3396 0400
Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill styrka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Content

Om författarna	7
Förord	9
Inledning	11
Kapitel 1. Föräldraledighet	29
1.1 Historisk utveckling av ledighet i Norden	31
1.2 Ledighetssystemet i 2010	32
1.3 Uttagsmönster	43
1.4 Vad är det som påverkar uttaget av föräldraledighet?	48
1.5 Diskussion och sammanfattning	55
Litteratur	56
Appendix A	60
Kapitel 2. Dagpasningsordningar og tilskud til pasning af børn i hjemmet	63
2.1. Dagpasning	65
2.2 Tilskud til pasning af børn i hjemmet	86
2.3 Konklusion: Relevansen af børnepasningspolitikken for den nordiske velfærdsmodel	96
Litteratur	99
Kapitel 3. Familiepolitikken og barnas beste	105
3.1 Barns velferd i dag og i morgen	108
3.2 Betydningen av de første årene for barns utvikling	109
3.3 Foreldrepermisjonen og barns beste	112
3.4 Fedrene	120
3.5 Barnehagen og barnets beste	123
3.6 Hvor tidlig bør barnet begynne i barnehage?	127
3.7 Hvor lang oppholdstid i barnehagen?	129
3.8 Oppsummering/konklusjon	131
Litteratur	132

Kapitel 4. På vej mod en nordisk børnepasnings-politik	
– hvad var de politiske processer og dagsordner?	139
4.1 De politiske partiers rolle i udformningen af	
den nordiske børnepasningspolitik.....	140
4.2 Nordisk politik: Samarbejde om børnepasningspolitik og	
ligestilling mellem kønnene	142
4.3 Underliggende motiver: Børns tarv og forældrenes deltagelse	
på arbejdsmarkedet	144
4.4 Nordiske diskurser: „Use-it-or-loose-it“ eller valgfrihed?	150
4.5 Partipolitik og børnepasningspolitik i de nordiske lande.....	153
4.6 Konklusion.....	163
Litteratur	165

Om författarna

Dr Johanna Lammi-Taskula är specialforskare och enhetschef i THL (Institutet för hälsa och välfärd), Finland. Hennes forskning fokuserar på sammanjämkningen av familjeliv och arbetsliv från genusperspektiv. Hon är speciellt intresserad av familjepolitikens effekter på jämställdhet och välfärd i vardagslivet.

Berit Brandth er professor i sosiologi ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim. Hennes forskningsinteresse ligger i skjæringsfeltet mellom familie, arbeid og omsorgspoligikk med særlig fokus på fedre og foreldrepermisjoner. Kjønnsperspektivet er gjennomgående i hennes publikasjoner. Hun har blant annet skrevet boken "Fleksible fedre" (Universitetsforlaget 2003) sammen med Elin Kvande.

Ann-Zofie Duvander är docent i sociologi och anställd vid Sociologiska institutionen/Demografiska avdelningen vid Stockholms universitet. Hon forskar om familjepolitik, familj och arbete samt familjedemografiska frågor. Hon har skrivit om fördelning av föräldraledighet och olika konsekvenser av föräldraledighetsuttag för mamman och pappan och arbetar även inom /Social Policy and Family Dynamics in Europe. Stockholm University Linneaus Center./

Ingólfur V. Gíslason är docent i sociologi vid Islands universitet. Han forskar om män och maskuliniteter, våld, arbetsmarknaden, föräldraledighet och ritualer i idrotten. Bland nya publikationer kan nämnas bidrag i boken Equal Rights to Earn and Care som han redigerade tillsammans med Guðný Björk Eydal.

Guðný Björk Eydal är professor i socialt arbete vid Islands Universitet. Hon forskar om familj- och barnpolitik med särskild inriktning på barnomsorgspolitik. Hon har deltagit i flera komparativa projekt och deltar nu i REASSESS Nordic Centre of Excellence in Welfare Research. Bland hennes publikationer finns artiklar om barnpolitik och familjepolitik i Norden, samt flera artiklar om barnomsorgspolitik.

Tine Rostgaard er phd fra Syddansk Universitet og arbejder som seniorforsker på SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd i København. Hun arbejder fortrinsvis med omsorg for børn og ældre, ofte i et komparativt perspektiv, bl.a. i bogen *Care between Work and Welfare in European Societies*, redigeret af B. Pfau-Effinger og T. Rostgaard, Palgrave, 2011. Hun er medlem af adskillige internationale forskernetværk, bl.a. det Nordiske REASSESS Centre of Excellence in Welfare Research og RECOWE Centre of Excellence under EU's 7. rammeprogram.

Förord

År 2008 var Island ordförandeland i det nordiska samarbetet på jämställdhetsområdet. Utifrån allmänna diskussioner i Norden bestämdes det att satsa på ett projekt om samspelet mellan jämställdhet, föräldraledighet och barnens situation. Sex forskare från de fem nordiska länderna har deltagit i projektet. Dessa är Berit Brandth från Norge, Ann-Zofie Duvander från Sverige, Guðný Björk Eydal och Ingólfur V. Gíslason från Island, Johanna Lammi-Taskula från Finland och Tine Rostgaard från Danmark.

Gruppen fördelade uppgiften i några kapitel men även om de är skrivna av de angivna författarna så har gruppen haft ett tätt samarbete, förmedlat information och forskningsresultat och läst varandras kapitel ett par gånger under arbetets lopp. Författarna är dock de som står bakom den slutgiltiga versionen av varje kapitel och konklusionerna.

Vi vill tacka Nordisk ministerråd för initiativet och för det stöd som vi har fått. Vi vill också tacka REASSESS Nordic Centre of Excellence in Welfare Research för finansiellt stöd. Vi hoppas att boken bidrar till en fortsatt utveckling av den nordiska modellen utifrån principen att kvinnor och män bör ha lika möjligheter, rättigheter och skyldigheter i livet samt att barnens bästa är det som bör vara grundstenen i våra samhällen.

Inledning

Ingólfur V. Gíslason

Bidragen i denna bok fokuserar på delar av det komplicerade samspelet mellan omsorg för barn och jämställdhet. Vikten av att studera det samspelet är väldigt stor, den Nordiska modellens framtid beror på hur vi får detta samspel att fungera. Modellen har haft som kännetecken ett högt deltagande på arbetsmarknaden bland både män och kvinnor, satsning på att öka jämställdheten mellan kvinnor och män samt en kraftig samhällelig satsning på barns omsorg och utbildning. Det som de nordiska länderna har försökt uppnå är en balans mellan arbetslivets krav, jämställdhet mellan könen och barnets bästa. Balansgången kan verkligen bli svår eftersom dessa enheter inte är fasta storlekar utan är beroende av inbördes samspel. Definitioner av jämställdhet till exempel och barnets bästa ändras ständigt och då bland annat utifrån förändringar i arbetslivets behov.

Det mesta pekar åt att den Nordiska modellen är relativt vällyckad på de områden som vi diskuterar i denna bok. Med globala mått mätt så har Norden lyckats rätt bra i sin strävan att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Norden verkar också ha lyckats väl när det gäller barns välfärd och välbefinnande. Detta har uppnåtts med ett välfungerande arbetsliv och allmänt välstånd. Tecken på stagnering har dock visat sig de senaste åren. Detta har ibland fått beteckningen ”könsklämma” som hänvisar till att det verkar som om vi inte kan komma vidare på jämställdhetsfronten utan att fokusera mera på männen och deras roll (Gíslason och Holter 2007). Om vi inte lyckas förändra den traditionella arbetsfördelningen i familjen och hemmet så kommer vi inte så värst mycket längre på andra fronter. Om inte fördelningen av föräldraledigheten och andra omsorgsuppgifter utjämnas kommer kvinnorna fortsatt att devalveras på arbetsmarknaden.

De nordiska samhällena är alla uttalade förespråkare för jämställdhet mellan kvinnor och män, att det är naturligt att båda könen skall ha samma rättigheter och skyldigheter i tillvaron men även lika möjligheter. Det senare har ofta officiellt tolkats så att om vi har en könsfördelning som är skevare än 60/40 så beror det på att det ena könet inte i realiteten har samma möjligheter som det andra. Det i sin tur betyder antagandet att kvinnor och män, med likartad bakgrund och likartade möjligheter, skulle välja likartat. Alltså en grundbild av att skillnaden mellan könen i samhället beror på sociala faktorer och inte biologiska. Alla de nordiska länderna har en likartad syn på detta och ett organiserat nordiskt samarbete inom jämställdhetsområdet har pågått åtminstone sen 1987 när Nordiska ministerrådet för jämställdhet etablerades. Satsningen på jämställdhet har bland annat visat sig i försök att öka kvinnors representation inom politiken, försök att eliminera könsbundna utbildningsval, bryta glastaket och inte minst, förändra det traditionella familjemönstret så att alla vuxna har likartade möjligheter att förvärvsarbeta. Satsning på förskolor och allmän utbildning är en del av detta, föräldraledighet och olika försök att öka pappornas deltagande i omsorgen om egna barn en annan.

Internationella mätningar placerar de nordiska länderna för det mesta på medaljplats i tävlingen om jämställdhet mellan könen. År 2009 och 2010 placerade *World Economic Forum* till exempel Island, Finland, Norge, och Sverige på de fyra första platserna och Danmark som nummer 7 (Hausman et al. 2010). Denna position verkar inte försämra de ekonomiska möjligheterna för *World Economic Forum* placerar de Nordiska länderna också högt när det gäller internationell konkurrenskraft 2009–2010, Sverige, Danmark och Finland på fjärde, femte och sjätte plats, Norge på fjortonde och Island på plats 26 (Schwab 2009).

Historiskt sett har familjen under lång tid rört sig mot mindre och mindre enheter, från att det var hela släkten som ansågs vara en enhet, genom storfamiljen, till kärnfamiljen. Numera individualiseras de enstaka familjemedlemmarna mer och mer, var och en har sitt rum, med egen tv och/eller dator och kan leva ett annat liv i cyberspace. Denna utveckling är i linje med den allmänna individualisering som kännetecknar utvecklingen i Västvärlden i senmoderna tider. Utvecklingen har inneburit en upplösning av traditionella tankesätt och traditionella roller på alla områden (Castells 1997; Beck 1992; Giddens 1991,1993). Till och med den fysiska grunden för vår tillvaro som antingen kvinna eller man är numera inte given utan handlar om ett val. Du kan ju genomgå könsbyte om du inte gillar ditt ursprungliga kön och vare sig

du byter eller nöjer dig med det du har så är det ett val som du kan behöva försvara eller legitimera. I ännu högre grad gäller detta de sociala roller som har följt med den biologiska beteckningen av man eller kvinna.

Ett försök att sammanfatta de förändringar som har ägt rum de senaste årtionden samt vilka konfliktområden som finns kan ses i tabellen här.

Förändring	Konfliktområden
Kvinnors lönearbete	Individualisering, barnen
Pappornas omsorg	Arbetslivet, traditioner
Barnomsorgens kollektivisering	Traditioner, religion, föräldramakt
Föräldraledighet	Individualisering, arbetslivet
Vårdnadsbidrag	Jämställdhet, barnens bästa

Kvinnors lönearbete är i och för sig inget stort debattområde i Norden. Att varje vuxen person lönearbetar och därigenom uppnår ett visst mått av ekonomiskt oberoende är rätt självklart. Detta är också i linje med den allmänna individualiseringen.

När det gäller pappornas omsorg, så verkar det som om arbetslivet har haft svårt att ställa om från den tiden då mannen var lönearbetaren men kvinnorna arbetade i hemmet och till vår tid när båda arbetar utanför hemmet (Holter 2003; Gíslason och Holter 2007; Puchert et al. 2005). Mycket tyder på att männen fortfarande anses vara de som kan "ställa upp" när företaget behöver medan kvinnorna anses mera "opålitliga" eftersom de behöver ta hand om barnen och hemmet. Dessutom så har vi ju en stark tradition av att mammorna är huvudomsorgspersonen i barnens liv och undersökningar verkar visa att även om mycket har förändrats så betraktas det fortfarande med en viss skepsis när pappan är huvudomsorgspersonen.

Vi har både pågående och spirande konflikter när det gäller barnomsorgens kollektivisering. Röster höjs som anser det vara skadligt för barnen att vistas på förskolor, åtminstone de yngsta, samt att de inte bör vara där för länge varje dag. Samtidigt dyker det upp förskolor som bygger på olika religiösa principer och samhällen står inför problemet att tillgodose föräldrars önskemål samtidigt som de tillgodoser barnens behov för utbildning och lek och deras rättighet att uppföstras med respekt och på ett sätt som gör att de inte hamnar utanför det allmänna samhället.

Föräldraledigheten är viktig av olika orsaker. Den är viktig för mammans och barnets hälsa, den spelar en stor roll när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män och den är viktig för barnets anknytning till sina föräldrar.

De flesta nordiska länder har gått emot en ökad individualisering av ledigheten, dvs. en uppdelning mellan mamman och pappan. Detta har i huvudsak skett utifrån antagande om ledighetens betydelse för jämställdhet men även utifrån antaganden om att det är bra för barnen att redan som små knyta nära kontakter med båda föräldrarna. Motståndet har dock varit stort, i huvudsak utifrån idéer om att familjen ska ha självbestämmande och/eller antaganden om mammans betydelse för barnet. Det verkar också som om arbetslivet har svårt att acceptera att män prioriterar barn och familj under en längre period (Albrecht et al. 1999; Lammi-Taskula 2007).

Vårdnadsbidrag i olika former finns numera i alla de nordiska länderna. Det har skapat en het debatt som fortfarande pågår. Undersökningar verkar visa att vårdnadsbidrag bidrar till att cementera traditionella könsroller (se kapitel 2). Det är i huvudsak mammor som använder sig av möjligheten och det går därför emot den generella utvecklingen mot ett mera likartat förhållande till familjen bland kvinnor och män. Förespråkarna säger däremot att detta ger individer en ökad valmöjlighet samt att detta kan vara till barnens bästa eftersom den ena föräldern stannar hemma och tar hand om barnet. Detta är dock ett mycket omdebatterat påstående eftersom forskningen verkar visa att det i huvudsak ofta är föräldrarna till socialt utsatta barn som använder sig av möjligheten (se kapitel 2). Det är just de barnen som antagligen skulle ha störst behov av att delta i verksamheten på förskolorna.

Arbetsmarknaden

Även om den Nordiska modellen är relativt vällyckad när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män så finns det områden där situationen fortfarande är beklämmande dålig. Ett av dessa är de könsbundna löneskillnaderna. Vi lägger ingen större energi på att behandla arbetsmarknaden i denna bok. Detta till trots så är det nog så att om vi sätter oss bland en nordisk familj i dag och försöker förstå vad det är som i huvudsak strukturerar familjens tillvaro och möjligheter så hamnar arbetsmarknaden säkert i topp. Det allt över-skuggande problemet är om föräldrarna har jobb, när de skall vara på jobbet samt när de kan gå därifrån. Utifrån dessa faktorer bestäms annat i tillvaron, barnomsorg, ledighet, hushållsarbete och så vidare. Arbetslivet har olika effekter på tillvaron hos olika klasser men sätter alltid ramarna för individernas beteende. Och dessa ramar är till en hel del könsbundna.

I Norden, kanske i högre grad än i andra länder, har man genom politiska åtgärder försökt begränsa denna effekt, delvis frigöra individer (och familjer) från arbetslivets tyranni. Detta har man gjort genom att använda politik gentemot marknader för att citera en berömd bok (Esping-Andersen 1985). Olika åtgärder, allt ifrån reglering av arbetstid, arbetslöshetsersättning, sjukförsäkring till föräldraledighet är ett försök att delvis frigöra människor från arbetsmarknaden, att "av-varugöra" dem. Men fortfarande är det arbetslivets krav som är det som huvudsakligen bestämmer vardagslivets rytm för nordiska familjer.

Brutalt sagt kan man påstå att huvudkonflikten mellan arbetslivet och familjerna är mellan kravet om att människor anpassar sig till arbetslivets behov å ena sidan och kravet om att arbetslivet anpassar sig till människors behov å andra sidan. Resultatet blir naturligtvis någon form av kompromiss. Arbetslivet behöver för det första en disciplinerad arbetskraft, folk som kommer till jobbet när de skall och stannar den tid som de skall och för det andra att när det är behov för extra insatser så kan folk ställa upp. Konflikterna kan då uppstå när familjen har behov som går emot arbetslivets behov, denna rytm och dessa krav.

Under större delen av 1900-talet organiserades arbetslivet (och samhället) som om alla var ensamstående, dvs. man behövde inte ta någon hänsyn till att de som deltog i lönearbetet hade familjer. Det togs för givet att om individer bildade familj så stannade den ena partnern (kvinnan) hemma för att ta hand om marktjänsten medan den andra (mannen) helt och hållet kunde ägna sig åt lönearbetet och därigenom "försörja" familjen. Arbetskraften bestod i huvudsak av män och unga (ogifta) kvinnor samt (äldre) kvinnor vars barn hade blivit vuxna. Under dessa förutsättningar kan man påstå att konflikterna mellan arbetslivet och familjen i första hand handlade om människans löner eftersom omsorgsbehovet i familjen togs om hand av kvinnorna.

Under sextio- och sjuttioalet ändrades allt detta. Giftna kvinnor (mödrar) tågade ut på arbetsmarknaden. Till en början i deltidsarbete eller arbete som på något sätt var så organiserat att det var förenligt med familjeförpliktelser att delta där. I samma veva ökade kraven om samhälleligt ansvar för (en del av) omsorgen om barnen. Skoltiden förlängdes och förskolorna byggdes ut. Men arbetslivets organisering förändrades inte eller åtminstone väldigt lite och väldigt sent. Fortfarande är det så att den största delen av arbetslivet är organiserad utifrån samma principer om en lönearbetande familjemedlem och en annan som tar hand om familjen.

Europeiska standardiserade mätningar av könsbundna löneskillnader (Eurostat) ger vid handen att de nordiska länderna placerar sig ungefär i mitten av tabellen. Den genomsnittliga löneskillnaden för 27 länder inom EU år 2006 var 17.7 % men i Norden hade Finland den största skillnaden eller 21.3 %, sen Island 21 %, Danmark 17.6 %, Sverige 16.5 % medan Norge endast hade 16 % skillnad (Eurostat; Hagstofa Íslands 2010). Men i botten (eller toppen) av tabellen kommer länder som Turkiet, Italien, Malta, Polen och Portugal. Förklaringen hittar vi antagligen i andelen yrkesaktiva kvinnor. I Turkiet var t.ex. endast 45.9 % av kvinnorna aktiva på arbetsmarknaden 2006. Det betyder att en mycket stor del av kvinnorna gratis utför de jobb i hemmet som nordiska kvinnor får betalt för att utföra, de klassiska omsorgssysslorna.

I huvudsak är det två komponenter som verkar kunna förklara den könsbundna löneskillnaden. Den ena är den könsuppdelade arbetsmarknaden och den andra den skeva fördelningen av hemma- och omsorgsarbete.

En analys av kvinnors möjligheter på arbetsmarknaden i 22 industrialiserade länder påvisar en viss paradox (Mandel och Semyonov 2006). I länder med en progressiv välfärdsstat är flera kvinnor aktiva på arbetsmarknaden än i länder med mera liberal orienterad policy. Däremot så visar det sig att i de förstnämnda länderna så är arbetsmarknaden väldigt könssegregerad med kvinnorna koncentrerade i traditionellt välfärdsarbete, för det mesta inom det offentliga och lyser med sin frånvaro i de höga positionerna på arbetsmarknaden. Denna bild är inte lika klar i de andra länderna. Författarna drar följande slutsats:

”We contend that family-friendly policies and employment practices assume the primacy of women’s familial responsibilities. As such they are designed to allow women time off for the care of young children through extended maternity leaves and support of part-time employment. These policies, in turn, discourage employers from hiring women for managerial and powerful positions and foster women’s attachment to female-typed occupations and jobs with convenient work conditions” (ibid, 1942).

Liknande resultat när det gäller så kallad ”familjevänlighet” har även påvisats i andra studier. Fortfarande verkar det vara så att familjevänlighet i hög grad handlar om att underlätta för kvinnor att kombinera (ett visst) deltagande på arbetsmarknaden med familjeomsorgen. Männen, papporna, står för det mesta utanför denna ekvation, deras plats är inte i omsorgsrollen i familjen (Holt et al. 2006, 191–192; Puchert et al. (red.) 2005; Langvasbråten och Teigen 2006).

Den andra huvudorsaken till löneskillnaderna är att kvinnor i större grad än män ansvarar för hemmet och barnen. Det innebär bland annat att i och med att kvinnorna tar huvudansvaret för sysslorna i hemmet och omsorgen om barnen så anses de inte i lika hög grad som männen kunna prioritera arbetslivet och får därför sämre betalt. För att kunna tävla med männen på arbetsmarknaden på likartade villkor måste kvinnorna frigöra sig från familjeförpliktelser men för att kunna göra det måste de vara på likartad fot på arbetsmarknaden. Så länge männen tjänar, eller har möjlighet att tjäna, bättre än kvinnorna på arbetsmarknaden kommer det att väga tungt när par bestämmer sig för fördelningen av lönat och oavlönat arbete. Ofta räknar de i och för sig inte på saken utan de utgår från att så är det och därför är det bättre att kvinnan tar en större del av det oavlönade och mannen kan prioritera det lönade arbetet.

Åtminstone två stora nordiska undersökningar de senaste åren har pekat på de olika effekter av att få barn på kvinnors och mäns livssituation samt den skeva fördelningen av föräldraledigheten som en av de stora orsakerna bakom löneskillnaden (SOU 2005; NOU 2008, 176–181). Den omfattande analysen i Norge visade att uppemot 40 % av könsskillnaden i timlön kan förklaras med barn, dvs. det att få barn har väldigt olika effekter på kvinnors och mäns löner på arbetsmarknaden. Liknande tendenser har också påvisats i andra nordiska länder. Helle Holt (2009) har påpekat att könsuppdelningen av arbetet i hemmet i huvudsak uppstår när par får barn och den uppdelningen i sin tur förklarar en stor del av den könsuppdelade arbetsmarknaden. Slutligen bör nämnas en dagsfärsk undersökning från Island som visar att barn har en positiv inverkan på mäns löner men negativ på kvinnors och att ju yngre som barnen är desto negativare är effekterna för kvinnors löner (Hagstofa Íslands 2010a). Samma tendens har visat sig i Danmark där.

”Kvinder og mænd, der lever i parforhold uden børn, har den største sandsynlighed for at opnå en høj stilling på arbejdsmarkedet, mens det at leve i et parforhold med børn ikke rykker ved mænds sandsynlighed, men påvirker kvinders negativt” (Holt 2006, 11).

Dessutom bör här påpekas en ny mycket bra antologi om löneskillnaderna i Danmark som bland annat diskuterar olika aspekter vid samspelet mellan löneskillnaderna och fördelningen av det oavlönade arbetet i hemmen. En av författarna konkluderar med att påstå att problemet med löneskillnaderna hänger ihop med ”könsarbetsdelingen i hemmet och kan ikke løses isoleret

på arbetsmarkedet uden at tage højde for forholdene i familierne” (Deding, 2010, 115).

Föräldraledighetens betydelse har också analyserats på andra sätt som stödjer idén om vikten av fördelning där Johanna Lammi-Taskula påpekar till exempel utifrån en finsk studie att:

”pappor, som har varit föräldralediga, kompromissar mer än andra pappor. Inte bara har de oftare dragit ner på jobbet och arbetat deltid utan också avstått från ett jobb på grund av familjesituationen” (Lammi-Taskula 2007, 71).

Ett av tre resultat som verkar vara konsistenta mellan olika länder när det gäller löneskillnaden är just att skillnaden är större för gifta och signifikant lägre för ensamstående. Det antas att detta beror på den könsspecifika arbetsfördelningen mellan makar, fördelningen i lönat och oavlönat arbete (Plantenga och Remery 2006, 11).

I alla de nordiska länderna kan man dock hitta tendenser mot att faderskapet har börjat influera mera direkt på pappornas deltagande i lönearbetet på det sättet att de försöker sätta omsorgsansvaret högre. Men arbetslivet kan vara benhårt och antagligen så summeras situationen bra av Johanna Lammi-Taskula när hon säger att ”Idealbilden av den manliga arbetstagaren har fått nya nyanser, men kravet på arbetseffektivitet har inte minskat. Efter ett par dagars eller högst ett par veckors frånvaro har man kravet på sig att återvända till jobbet” (Lammi-Taskula 2007, 73).

En utjämning har också ägt rum när det gäller det oavlönade arbetet i hemmet. Undersökningar om tidsanvändning i Danmark, Norge och Sverige visar att männen numera utför ungefär 40 % av det oavlönade arbetet i hemmen (Lausten & Sjørup 2003; Statistiska centralbyrån 2003; Vaage 2002). En mycket mindre (och annorlunda) undersökning på Island visade ungefär samma resultat för par med barn (Arnardóttir 2008).

Den största skillnaden mellan könen på familjefronten verkar vara i fördelningen av föräldraledigheten men även där har utvecklingen gått mot en jämnare fördelning i alla de nordiska länderna och är mest i länder som delvis har individualiserat ledigheten (Haataja 2009).

Varför ser vi detta inte i statistiken över löneskillnaderna mellan kvinnor och män? Varför verkar det tvärtom vara så att denna utjämning i hushållsarbete och barnomsorg i nordiska familjer sammanfaller med en stagnering när det gäller löneskillnaderna? I Norge skedde en ”dramatisk reduksjon i de genomsnittlige lønnsforskjellene mellom kvinner og menn fram til midten

av 1980-tallet, efterfulgt av en lang periode med utflatning. På 2000-tallet finner vi igjen tendens til opphenting for kvinnene, men i langt mer forsiktig tempo enn før” (NOU 2008:6). En liknande utveckling ses på Island där skillnaden reduceras under förra delen av åttiotalet, stagnerar sen fram till slutet av nittioalet för att därefter reduceras kraftigt fram till 2003 och sen stagnera igen (egna opublicerade kalkyleringar).

En möjlig förklaring är att vi har att göra med ”time-lag”, att arbetslivet helt enkelt inte har uppfattad denna förändring och alltså fortfarande betar sig som om familjen består av en försörjare och en hemmamake. Undersökningar som har gjorts ger i och för sig inte stöd åt denna idé (NOU 2008:6, 60–63). Det verkar dock fullt möjligt att detta ”time-lag” ändå existerar men att förändringarna är såpass nya att de inte visar sig i sådana undersökningar. Det vill säga att t.ex. kvinnornas utbildningsrevolution är såpass ny att den inte präglar arbetsmarknaden i hög grad.

Det kan ju också tänkas att förändringarna när det gäller fördelningen av arbetet i hemmen är mera statistiska än reella. Det vill säga att även om männen visserligen tar en mycket större del av hushållsarbetet än tidigare så är det fortfarande anpassat till arbetslivets behov. Att männen tar över den delen av hushållsarbetet som kan ordnas ”när det passar.” Att det fortfarande i mycket större grad är kvinnorna som har hand om den del som inte kan uppskjutas, det som har med skolor och förskolor att göra t.ex. Detta verkar vara fallet i Danmark (Lausten och Sjørup, 2003).

En tredje förklaring är att vi helt enkelt har nått gränsen, att den privata marknaden devalverar kvinnor med cirka 10 % helt enkelt för att de är kvinnor. Men ändå så måste det bero på någonting annat än en ovilja mot kvinnor och det är svårt att se en annan förklaring än just denna kapacitet som kvinnor har, att föda barn och de därmed följande sociala konsekvenser.

Hur som helst så är det uppenbart att en lösning på just detta problem är otänkbar utan en utjämning av ansvaret i hemmen, bland annat omsorgen för barnen. Därför är bidragen i denna bok även ett bidrag till att förstå hur vi kan komma vidare i arbetet med att eliminera löneskillnaderna.

Detta bör dock inte förstås så att arbetsdelningen i hemmet eller när det gäller omsorg om barnen är den enda orsaken till löneskillnaderna. En utjämning på familjefronten är en nödvändig del av försöken att eliminera löneskillnaderna men den är inte tillräcklig. Vi har fortfarande den andra stora boven, den könsuppdelade arbetsmarknaden, och vi har de generellt sega strukturerna på arbetsmarknaden och inom företagen bland annat genom (informella) manliga

nätverk. Men det är inte alls otänkbart att fler pappor i den nära barnomsorgen bidrar till att förändra den traditionella bilden av kvinnligt och manligt och kan därmed medverka till att fler män söker sig till traditionella kvinnoyrken och bryter därmed upp den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Bidragen i boken

Föräldraförsäkringen

Utvecklingen av föräldraförsäkringen är ett visst försök bland de nordiska länderna att lösa omsorgsproblemet inom ramarna för jämställdhet genom att försöka få föräldrar att dela på ledigheten. Idén är då att om både mamman och pappan är hemma med barnet de första månaderna så skulle diskrimineringen av kvinnor inom arbetslivet upphöra, eller åtminstone minska, eftersom båda föräldrarna var borta från arbetslivet under en period efter att barnet föds. Dessutom så skulle det medföra att omsorgsansvaret skulle delas mera lika även efter föräldraledighetens slut eftersom en lika fördelning i början av barnets liv skulle fortsätta av olika skäl (pappan är självsäker, mamman litar på hans förmåga, omsorgen ger pappan mersmak och så vidare). Alla de nordiska länderna har vidtagit någon form av initiativ för att få föräldrar att dela föräldraledigheten på ett mera jämlikt sätt. Sett över ett längre tidsperspektiv så har visserligen också en utjämning skett i uttaget men det är långtifrån så att föräldrar är i närheten av att dela föräldraomsorgen lika. Orsaken till detta är en debatterad fråga där positionerna är allt ifrån att papporna inte vill, över till att olika ekonomiska skäl gör att föräldrar anser det vara bäst att mamman tar huvuddelen av föräldraledigheten till att det är mammorna som inte vill dela lika.

I kapitel 1 diskuterar Ann-Zofie Duvander och Johanna Lammi-Taskula utvecklingen av föräldraledigheten i Norden. Det påpekas att även om utvecklingen ytligt sett kan verka ha gått åt liknande håll i alla de nordiska länderna så finns det dock skillnader som är väl värda att uppmärksammas. Några av länderna utformar sin föräldraledighet till exempel utifrån principen om könsneutralitet medan andra har separerade former för kvinnor och män. I kapitlet undersöks den historiska utvecklingen av ledigheten för att sen övergå till en diskussion av de olika systemen så som de ser ut i dag.

Hur ledigheten faktiskt användes och fördelas mellan mammor och pappor är en väldigt viktig fråga inte minst utifrån jämställdhetssynvinkel. Duvander och Lammi-Taskula påpekar att jämförelser mellan länderna kan vara mycket svåra eftersom reglerna är så olika. De försöker ändå att jämföra en del och diskuterar även vad som kan tänkas påverka uttaget av föräldraledigheten i dess olika former. I kapitlet påpekas också att den nordiska statistiken på området skulle kunna förbättras avsevärt på en del områden som då lättare skulle kunna jämföras.

Sammanfattningsvis påpekar författarna att föräldralediga pappor numera har blivit en norm i de nordiska länderna men att lagar och regler bestämmer en hel del om hur denna ledighet används samt vilka jämställdhetseffekter detta kan tänkas ha.

Policy

Något av det som anses känneteckna det nordiska barnomsorgssystemet är att det är universalt, det inbegriper alla, inte endast de som är behövande. Det är ett exempel på de nordiska försöken att frigöra människor i viss mån från arbetsmarknaden, att göra det möjligt för alla att leva ett relativt gott liv utan hänsyn till deras anknytning till arbetsmarknaden. Detta är något som statsmakten ålägger de som utför omsorgen att beakta men själva den konkreta utformningen kan var olika mellan länderna och även inom varje enskilt land.

Ett annat kännetecken på den nordiska barnomsorgen är det täta bandet mellan omsorg och utbildning. Där skiljer sig länderna visserligen en hel del åt där somliga anser förskolorna vara barnens första skola och de sorteras därmed under utbildningsdepartementet. Andra anser förskolorna vara något annat än skola och de bör därför var en del av ett annat departement.

Politik är en sak och policy en annan. I kapitel 2 diskuterar Guðný Björk Eydal och Tine Rostgaard hur policyn omkring barnomsorgen utformas i de nordiska länderna samt, inte minst, hur den kan vara olika från fall till fall, från kommun till kommun.

I kapitlet ges en historisk blick över hur lagstiftningen har förändrats och ser ut i dag på en rad områden, organisering, finansiering, rättigheter och kvalitet. Inom dessa områden jämförs det nordiska med det som kännetecknar EU som helhet.

Efter denna genomgång vänder Eydal och Rostgaard blicken mot utvecklingen av vårdnadsbidrag som på många sätt får ses som en anomali i den nordiska modellen. Eydal och Rostgaard analyserar tillkomsten av vårdnadsbidrag och visar hur olika förutsättningar har gällt i de olika länderna när någon form av vårdnadsbidrag har introducerats. Dessutom diskuterar de olika utformningar, hur rätten till vårdnadsbidrag, beloppet och tidslängden varierar kraftigt mellan länderna och inom dessa. Till slut påpekar Eydal och Rostgaard att vårdnadsbidrag på många sätt går stick i stäv mot det som hittills har kännetecknat den nordiska modellen, t.ex. när det gäller universalismen och, inte minst, när det gäller betoningen av familjen som delar på lönearbetet och hemmaarbetet och familjeomsorgen. Därmed måste vårdnadsbidraget betraktas som ett hot mot jämställdhetsarbetet i de nordiska länderna.

Barnen

Då och då framträder det i debatten om jämställdhet att inom den ekvationen har man en tendens att glömma bort barnen. Att samhället, i sin iver att skapa jämställdhet mellan kvinnor och män, glömmer bort den grundläggande tanken att barnets bästa är det som skall vara primärt när det gäller åtgärder som berör barnen (i och för sig en väldigt problematisk idé, vilka åtgärder kommer inte, för eller senare, att ha effekt på barnen?). Det som verkar vara huvudtanken här är att eftersom jämställdhetsarbetet till en mycket stor del har fokuserat på jämställdhet i arbetslivet så har barnen blivit åsidosatta. Eftersom det uppenbarligen har varit så att kvinnor har diskriminerats på arbetsmarknaden och till en stor del på grund av att de föder barn och i det stora hela tenderar att vara huvudomsorgspersonen inom familjen, så har huvudfokusen legat på att bana väg för kvinnor i arbetslivet genom att satsa på förskolor. Resultatet har blivit att större och större del av varje årskull tidigare och tidigare börjar i förskolorna i stället för att vara hemma hos föräldrarna, dvs. mamman. Det påpekas också att barnen tenderar att vistas i förskolorna under en allt större del av dagen. Kritikerna påstår att detta inte är i enlighet med barnets bästa, tvärtom så behöver små barn den ro, trygghet och kontinuitet som endast föräldrar kan ge. Därför står vi inför valet mellan att antingen öka jämställdheten mellan kvinnor och män eller att göra det som är bäst för barnen. Att göra både och påstås vara en omöjlighet.

Gentemot detta påpekas att det knappast kan vara det bästa för barnen att växa upp i ett samhälle som diskriminerar könen. Att det är ett barnfientligt samhälle, kanske speciellt för flickor, som lär barnen att kvinnor och män har olika värden i samhället och är ägnade för olika uppgifter. Dessutom så är det också i barnens intresse att växa upp i nära samband med båda föräldrarna, något som inte skulle ske om vi återvände till en traditionell samhällelig arbetsfördelning mellan kvinnor och män, med kvinnorna som hemmafruar och männen som "försörjare". Det skulle ju heller inte gå eftersom kvinnor inte är intresserade av den rollen (och männen kanske inte heller). Här kommer också frågor om fertilitet in samt arbetslivets behov av välutbildad arbetskraft. Det verkar uppenbart att en av huvudorsakerna till att de nordiska länderna har en relativt hög (och växande) fertilitet, med europeiska mått mätt, är satsningen på jämställdhet och en relativt välfungerande välfärdsstat med bland annat förskolor som är relativt billiga för föräldrarna. Den nordiska fertiliteten låg på 1,84 barn per kvinna i Finland till 2,14 på Island år 2008 (Nordic Statistical Yearbook 2009, s. 38) medan genomsnittet i EU var 1,53 år 2006. Arbetslivet har också ett starkt behov av den kvinnliga arbetskraften eftersom kvinnor i dag i genomsnitt är bättre utbildade än män. För att få ekvationen (relativt) hög fertilitet och stort deltagande bland kvinnor på arbetsmarknaden att gå ihop så krävs samhällseliga lösningar av barnomsorgen. Och till slut så hänvisar man till undersökningar som verkar stödja idén att jämställdhet mellan föräldrarna är gynnsam för barnens utveckling (se t.ex. Holter o. a. 2009).

I kapitel 3 diskuterar Berit Brandth och Ingólfur V. Gíslason vad forskningen säger om effekterna av föräldraledighet och förskolor på barnens situation i Norden. De påpekar bland annat att samhällseliga åtgärder för att möta barnens intressen länge har varit en viktig del av den Nordiska modellen. Detta ses bland annat i ratificeringen av FN:s barnkonvention, särskilda barnombudsmän i alla länderna, förbud mot fysisk aga i uppfostrandet och en satsning på att utjämna sociala skillnader genom förskolorna. Enligt deras genomgång av forskningslitteraturen verkar det också vara så att vi inte behöver bekymra oss särskilt mycket över hur nordiska barn mår. I internationella jämförelser brukar de nordiska barnen ligga i topp både vad gäller deras kunskap och färdigheter såväl som fysisk och psykisk hälsa och välbefinnande.

En del av jämställdhetssatsningen de senaste årtiondena har varit försök att påverka föräldrar att dela på föräldraledigheten och även på andra sätt främja en förändrad papparoll. Därför diskuteras forskning om pappornas betydelse för barnens utveckling. Allt fler undersökningar och rapporter publiceras som

visar att det har en positiv effekt på barns kognitiva och emotionella utveckling och deras allmänna välbefinnande om pappan deltar aktivt i omsorgen. Åtgärder som främjar jämställdhet mellan könen och som bidrar till att pappor kan vara aktiva i omsorgen om sina barn är därför åtgärder som är bra för barnen.

Till slut diskuteras speciellt forskning om förskolornas betydelse för barnen, om det finns en gräns för när barnen är mogna att delta i verksamheten på en förskola och om det finns en övre gräns för hur länge de bör vistas på förskolor varje dag. I det stora hela verkar förskolorna ha positiva effekter på barnens utveckling och deras möjligheter i tillvaron. Det påpekas dock att i ljuset av de stora förändringarna som har ägt rum när det gäller barnens situation de första åren i livet så förvånar det att det verkar finnas lite forskning om hur barnen mår i förskolorna. Utbyggnaden av förskolorna har skett relativt snabbt och det bör undersökas vad som är bra för barnen på detta område, vad som inte spelar någon roll och vad som är dåligt.

Politik

Även om politik och traditionella höger-vänster värderingar, helt klart spelar en roll vid utformningen av politiken på alla områden som här diskuteras så är det till exempel intressant att notera att en center-höger regering medför en mycket radikal förändring på Island som innebär individualisering av föräldraledigheten medan en center-höger regering i Danmark gör precis det motsatta, dvs. avskaffar uppdelningen mellan mamman och pappan för att familjen själv skall kunna välja "fritt" vem som använder ledigheten. Familjen blir då den operativa enheten i Danmark medan man på Island i hög grad utgick från individen. Partier som har kristendom som officiell ideologi tenderar att vara konservativa på området och förespråka traditionella familjevärden, att barnen bör vara hemma och förespråkar då att föräldraledigheten bör vara familjens rättighet och inte individualiseras, samt att någon form för stöd/betalning till föräldrar som vårdar barnen själva skall vara på plats. När det gäller andra partier så är bilden inte alls lika klar. Vänsterpartier som traditionellt har varit förespråkare för kollektivism tenderar att stödja individualisering av rättigheter på detta område utifrån antagandet att det bidrar till jämställdhet mellan könen. Högerpartier är kanske ännu mera ambivalenta. Av tradition stöder de försörjarmodellen men det går inte hem i dag. Dessutom är de av tradition

motståndare till generella rättigheter men kan gå med på rättigheter som är behovsorienterade. Nyliberaler är (bör?) generellt vara emot all form för betalad föräldraledighet utom när detta avtalas i individuella förhandlingar mellan arbetsgivare och löntagare. Men om nu den rätten finns så bör de vara för individualisering. Teori och praxis är dock inte alltid detsamma!

Man kan därför se det ökade intresset och initiativen för att papporna tar hand om de små barnen på några olika sätt. För det första handlar det om den ökande individualiseringen, samhällets stöd ges till individer och inte grupper (familjen här). För det andra handlar det om en fortsättning av den allmänna satsningen på att förändra traditionella könsroller så att varken kvinnor eller män känner sig bundna av sitt biologiska kön till att bete sig på ett visst sätt i vissa sociala situationer, dvs. en fortsättning av individualiseringen och bekämpandet av traditionsbundenhet. För det tredje handlar det om arbetslivets behov. En av orsakerna till det allmänna väståndet i de nordiska länderna är kvinnornas deltagande på arbetsmarknaden. Detta deltagande har så småningom fått en ökad betydelse allt eftersom kvinnornas utbildning har ökat och passerat männens. Antagligen skulle företagen i det stora och hela inte ha något emot en omvälvning av de traditionella könsrollerna så att männen tog huvudansvaret för hemmet och omsorgen medan kvinnorna kunde hänge sig åt lönearbetet. För det fjärde handlar detta om en gradvis revision av äldre uppfattningar om vad som är "bäst för barnet." Revisionen innebär att man frångår idéer om det nödvändiga i bindningen mellan barnet och mamman och också en revidering av idéer om att barnet endast klarar av en nära social relation.

I kapitel 4 analyserar och diskuterar Guðný Björk Eydal och Tine Rostgaard just politiken i omsorgen. Varför ser den nordiska omsorgspolitik ut så som den gör? Och har vägen dit varit den samma i alla nordiska länder? Kapitlet visar att en mängd olika politiska aktörer har varit med att forma den nuvarande omsorgspolitik och fortfarande finns en mängd sociala aktörer som drar åt olika riktningar och influerar politiska beslut.

Eydal och Rostgaard visar att det helt enkelt inte är så att det endast är politiska linjer som är avgörande när beslut tas om omsorgspolitik. Vänsterhöger är i och för sig inte avgörande när linjerna fastslås i omsorgen även om tendenser helt klart finns. Vi måste därför också söka i andra samhälleliga faktorer för att förstå varför omsorgen ser ut som den gör i olika länder.

Slutligen diskuterar Eydal och Rostgaard omsorgspolitikens betydelse för den nordiska välfärdsmodellen som helhet och konkluderar med att poängtera att hörnstenen i den nordiska välfärdsmodellen har varit att båda föräldrar

förvärvsarbetar och att båda tar hand om barnen och hemmet. Att frångå denna grundpelare skulle medföra slutet på den nordiska välfärdsmodellen.

Sammanfattningsvis så utgör bidragen i boken en samlad översikt över utvecklingen i de nordiska länderna inom barnomsorgspolitik och föräldraförsäkring samt forskning om barns välbefinnande. Diskussionerna och resultaten utvecklar dessa områden med hänsyn till de nordiska ländernas uttalade ambitioner om jämställdhet mellan kvinnor och män. Bidragen är därför ett viktigt inlägg i diskussioner om den nordiska modellens framtid.

Litteratur

- Albrecht, J. W., Edin, P.-A., Sundström, M. och Vroman, S. B. (1999). Career Interruptions and Subsequent Earnings: A Reexamination Using Swedish Data. *Journal of Human Resources*, 34, 294–311.
- Arnardóttir, Auður Arna. (2008). Fæðingarorlof frá sjónarhóli feðra og mæðra. I Gunnar Þór Jóhannesson och Helga Björnsdóttir (red.). *Rannsóknir í félagsvísindum IX*. (s. 139–150). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Deding, M. (2010). Könsarbetsdelning i familjen og ligeløn. I Mette Deding och Helle Holt (red.). *Hvorfor har vi løn-forskelle mellem kvinder og mænd? En antologi om ligeløn i Danmark*. (s. 99–116). København: SFI.
- Esping Andersen, G. (1985). *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Eurostat. Gender pay gap in unadjusted form. Downloaded from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity.
- Giddens, A. (1993). *The Transformation of Intimacy: Love, Sexuality and Eroticism in modern Societies*. Cambridge: Polity.
- Gíslason, Ingólfur och Øystein Gullvåg Holter (2007). Välfärdsstat i könsklämna: kön, ekonomi och livskvalitet. I Holter, Ø. G. (red.). *Män i rörelse. Jämställdhet, förändring och social innovation i Norden*. (s. 22–61). Riga: Gidlunds förlag.
- Haataja, Anita (2009). *Fathers' use of paternity and parental leave in the Nordic countries*. Helsinki: The Social Insurance Institution of Finland (Kela).
- Hagstofa Íslands (2010). *Evrópskur samanburður á launum árið 2006*. <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=10687>
- Hagstofa Íslands (2010a). *Launamunur kynjanna á almennum vinnumarkaði 2000–2007*. <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=10723>
- Hausman, R., Tyson L. D., Zahidi, S. (2010). *Global Gender Gap Report*. <http://www.weforum.org/pdf/gendergap/report2010.pdf>
- Holt, H., Geerdsen L. P., Christensen G., Klitgaard C., Lind, M. L. (2006). *Det kønsopdelte arbejdsmarked. En kvantita-*

- tiv og kvalitativ belysning. København: Socialforskningsinstituttet.
- Holter, Ø. G. (2003). *Can men do it? Men and Gender Equality – The Nordic Experience*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Holter, Ø. G., Svare, H. och Egeland C. (2009). *Gender Equality and Quality of Life. A Norwegian Perspective*. Oslo: Nordisk Institut för Kunskap om Kön.
- Lammi-Taskula, J. (2007). Faderskap på arbetsplatsen. I Holter, Ø. G. (red.). *Män i rörelse. Jämställdhet, förändring och social innovation i Norden*. Riga: Gidlunds förlag.
- Langvasbråten, T. och Teigen M. (2006). *Focus. Fostering Caring Masculinities. The European Dimension*. Oslo: Institute for Social Research.
- Lausten, M. och Sjørup, K. (2003). *Hvad kvinder og mænd bruger tiden til. Om tidsmæssig ligestilling i danske familier*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Mandel, H. och Semyonov, M. (2006). A Welfare State Paradox: State Interventions and Women's Employment Opportunities in 22 Countries. *American Journal of Sociology*, 111(6):1910–1949.
- Nielsen, A. A. och Christoffersen M. N. (2009). *Børnehavens betydning for børns udvikling*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Nordic Statistical Yearbook 2009. <http://www.norden.org/en/publications/publications/2009-001/population-befolkning>
- NOU (2008). *Kjønn og lønn Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*. Oslo: Norges offentlige utredninger 2008:6.
- Plantenga, J. och Remery C. (2006). *The gender pay gap. Origins and policy responses. A comparative review of thirty European countries*. Report prepared for the Equality Unit, European Commission.
- Puchert, R., Gärtner, M. och Höyng S. (red.) (2005). *Work Changes Gender. Men and Equality in the Transition of Labour Forms*. Verlag Barbara Budrich: Leverkusen-Opladen.
- Schwab, K. (2009). *The Global Competitiveness Report 2009–2010*. <http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>
- SOU (2005). *Reformerad föräldraförsäkring. Betänkande av Föräldraförsäkringsutredningen*. Statens offentliga utredningar 2005:73: Stockholm.
- Statistiska centralbyrån (2003). *Tid för vardagsliv. Kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/91 och 2000/01*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Vaage, O. F. (2002). *Til alle døgnets tider. Tidsbruk 1971–2000*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Westlund, J. (red.) 2009. *Regnbågsfamiljers ställning i Norden. Politik, rättigheter och villkor*. Oslo: Nordisk Institut för Kunskap om Kön.

Kapitel 1.

Föräldraledighet

Ann-Zofie Duvander och Johanna Lammi-Taskula

Föräldraledighet kan i praktiken betyda många olika former av ledighet från förvärvsarbete som föräldrar har rätt till för att kunna ta hand om sina barn. Enligt Peter Moss (2009) är mammaledighet, pappaledighet och föräldraledighet de vanligaste formerna av ledighet (se Tabell 1 för nationella termer i Norden).

Tabell 1. Nationella ledighetstermer

	Mammaledighet	Pappaledighet	Föräldraledighet
Danmark	Graviditetsorlov/Barselorlov	Fædreorlov	Forældreorlov
Finland	Äitiysvapaa/Moderskapsledighet	Isyysvapaa Faderskapsledighet	Vanhempainvapaa Föräldraledighet
Island	Faedingarorlof	Faedingarorlof /Fedraorlof	Faedingarorlof
Norge	Svangerskapspermisjon Fødselspermisjon	Pappapermisjon	Foreldrepengeperioden
Sverige	Havandeskapsledighet	Pappadagar	Föräldraledighet

Mammaledighet är reserverat för mammor och pappaledighet för pappor, medan föräldraledighet kan användas av både mammor och pappor. Mammaledighet motiveras vanligtvis som hälsoåtgärd, med syfte att skydda mammas och det nyfödda barnets hälsa. Pappaledighet tas ofta i samband med att barnet har fötts, med syfte att möjliggöra gemensam tid för föräldrarna, det nyfödda barnet och eventuella äldre syskon i familjen. Föräldraledighet möj-

liggörr att en förälder kan ta ledigt från sitt arbete för att ta hand om sitt barn. Den kan vara en individuell, icke överlåtbar rättighet med vissa perioder för vardera föräldern, eller en familjerättighet som föräldrarna kan dela så som de vill. Pappa/mammakvoten av föräldraledigheten betyder att en del av ledigheten är reserverad för pappa/mamma; den är inte överlåtbar dvs. kan inte användas av den andra föräldern (Moss 2009).

I Sverige och Island är könsneutralitet en ledande princip i ledighetspolitiken. Å ena sidan har båda föräldrar symmetriska, individuella rättigheter oberoende av kön, å andra sidan har begrepp som hänvisar till kön (mamma, pappa) till stor del ersatts med könsneutrala begrepp (förälder) i lagstiftningen. I Finland, Danmark och Norge finns ännu separata ledighetsformer för mammor eller pappor. I alla länder finns valfrihet i hur fördelningen av en del av föräldraledigheten ska se ut, men Island, Norge och Sverige har delar av ledigheten reserverad för vardera föräldern. Genom att utvidga definitionen av mamma och pappa till icke-biologiska föräldrar har man kunnat främja jämlikheten mellan olika typer av familjer.

Föräldern som tar mamma-, pappa- eller föräldraledighet får i alla nordiska länder en relativt hög kompensation av inkomstbortfallet under ledighetsperioden. I vissa länder kan mammor och pappor efter föräldraledighetsperioden fortsätta vara hemma genom att ta barnvårdsledighet (vårdnadsbidrag) med en lägre ekonomisk kompensation, vanligtvis som ett alternativ till subventionerad barnomsorg utanför hemmet (se Eydal & Rostgaard i denna bok).

I komparativa välfärdstatstudier har de nordiska länderna urskiljts som "defamiliserande" eftersom barnfamiljer erbjuds mer inkomstöverföringar och service än i många andra länder för att stödja föräldrar i deras strävan att kombinera arbete och barnvård (Esping-Andersen 1990). Den nordiska familjemodellen har präglats av delat ansvar för både försörjning och barnvård mellan föräldrar, och under 2000-talet har många andra länder utvecklat sin familjepolitik i denna riktning (Leira 2006).

Samtidigt har variationen mellan de nordiska länderna ökat. I en jämförelse av 19 europeiska länder med fokus på längden av ledighet, nivå av kompensation samt fördelning av ledighet mellan mammor och pappor placerar Karin Wall Finland och Norge i en annan kategori än Sverige, Danmark och Island (Wall 2007). För de tre sistnämnda, tillsammans med Slovenien, kallar Wall ledighetsmodellen för "ett års ledighet med jämställdhetsinriktning" (one year leave gender equality orientated policy model) – även om ledighetsperioden i Island egentligen är kortare än ett år – medan för Finland och Nor-

ge, tillsammans med Frankrike och Belgien, betecknas modellen som "valfrihetsorienterad" (parental choice orientated policy model).

Räknar man en så kallad effektiv föräldraledighet (längden av ledighet multiplicerad med kompensationsnivån) är Norge det ledande landet i Norden och också i hela världen enligt en rapport av Unicef publicerad i 2008. Finland hamnar på andra plats i Norden (sjätte i världen efter Norge, Frankrike, Ungern, Slovenien och Tyskland), och de andra nordiska länderna inom topp-elva länder i världen (Danmark är på plats 7, Sverige 8 och Island 11).

För att visa olikheter och likheter i föräldraledighetspolitiken i de nordiska länderna undersöker vi i detta kapitel först den historiska utvecklingen av ledighet, därefter introducerar vi det nuvarande ledighetssystemet i Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige. Till slut beskriver vi hur föräldraledighet har använts i Norden av mammor och pappor, samt forskning kring vilka faktorer som påverkar uttaget. Vi avslutar med en konkluderande diskussion.

1.1 Historisk utveckling av ledighet i Norden

Skydd av moderskap i arbetslivet har en lång tradition i Norden (Tabell 2). Lagstiftning rörande gravida kvinnors förvärvsarbete har funnits i över hundra år i Norge. Moderskapsledighet efter barnet fötts har varit en del av den nordiska lagstiftningen i över 50 år. Man har alltså identifierat och bemött utmaningen i att kombinera moderskap och lönearbete, och försökt att hitta lösningar till denna kombination för att skydda hälsan och välfärden hos modern och barnet. Lika viktigt har det varit att ge möjlighet för kvinnor att försörja sig och sina barn.

Rätt till ledighet för pappor utvecklades först på 1970-talet då föräldraledighet för båda föräldrar introducerades för första gången i världen i Sverige 1974. De andra nordiska länderna har därefter introducerat ledighet för pappor i varierande former. Norge och Finland följde snart i Sveriges fotspår men i dessa länder fick pappor först rätten till pappaledighet och sedan till föräldraledighet. Logiken med pappaledighet är att stödja far-barn-relationen samt hjälpa mamman som just har fött ett barn, medan föräldraledighet har mer explicit med jämställdhet och delat omsorgsansvar att göra. Den mest explicita jämställdhetsåtgärden inom ledighetsreformer är pappakvoten som introducerades i Norge och Sverige i mitten av 1990-talet. Kvoten betyder att en del av ledigheten är reserverad för pappan och mamman får inte använda den. Danmark följde snart efter men där slopades pappakvoten efter några år då den nya konservativa regeringen införde en längre

ledighet utan kvoter vilket de såg som inblandning i familjernas privatliv (Borchorst 2006). Island blev det ledande landet i strävan efter jämställdhet genom ledighetspolitiken då 3+3+3-modellen med en tre månaders ledighetskvot för både mamman och pappan år 2003. Samma år fick också Finland en egen version av pappakvoten.

Tabell 2. Introduktion av ledighetsformer (år)

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Första mödraskydd lagstiftning	1901	1917	1946	1892	1900
Moderskapsledighet	1960	1964	1946	1956	1955
Pappaledighet	1984	1978	1998	1977	1980
Föräldraledighet	1984	1985	1981	1978	1974
Pappakvoten	1997 ¹	2003	2001	1993	1995

(Valdimarsdóttir 2006)

1.2 Ledighetssystemet i 2010²

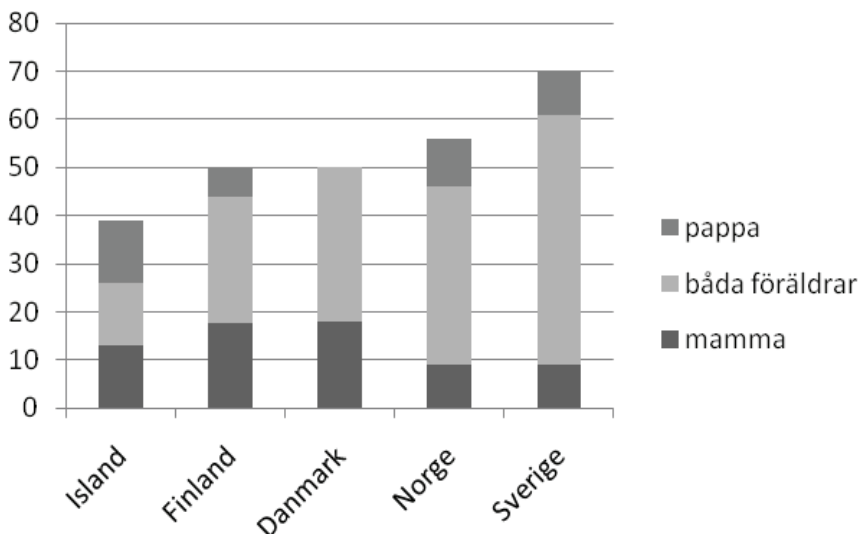
En jämförande analys av nordiska ledighetsrättigheter ger olika resultat beroende på vilka aspekter som jämförs. Om vi tittar på längden av föräldraledighet med inkomstrelaterad ersättning (Tabell 3) och fokuserar på genusspecifika perioder är perioden reserverad för mamman längst i Finland och Danmark (4/4,5 månader mammaledighet före och efter förlossningen) medan perioden reserverad för pappan är längst i Island (tre månader föräldraledighet kvoterad till pappan). Tittar vi på perioden som en enskild förälder kan ta (Fig. 1) har Sverige den längsta perioden: gemensam föräldraledighet plus mamma- eller pappakvot gör tillsammans över ett år (60 veckor). I Danmark kan man ta nästan lika lång period (50/58 veckor) i en period, i Norge och Finland lite under ett år (47/46 veckor) och i Island blir den gemensamma föräldraledigheten plus mamma- eller pappakvoten ett halvt år (26 veckor) för en enskild mamma eller pappa. Om vi utgår från barnet blir perioden med inkomstrelaterad ersättning längre i alla länder med en period reserverad till en förälder, om inte föräldrarna är lediga samtidigt – till exempel i Sverige blir gemensam föräldraledighet plus mammakvot plus pappakvot tillsammans 68,5 veckor.

¹ slopades 2002; pappakvoten introducerades åter i industriell

² En stor del av informationen baseras på nationella rapporter i Moss (2009): Danmark/Rostgaard; Finland/Salmi & Lammi-Taskula; Island/Einarsdóttir & Pétursdóttir; Norge/Brandth & Kvande; Sverige/Haas, Chronholm, Duvander & Hwang.

Tabell 3. Längd av ledighet med inkomstrelaterad ersättning i 2010 (veckor)

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Mammaledighet	18	17,5	(2) ³	-	(2) ⁴
Pappaledighet	2 ⁵	3	-	2 ⁶	2 ⁷
Gemensam föräldraledighet	32/40 ⁸	26,5	12	27/37 ⁹	51,5 ¹⁰
Pappakvoten	(3 ¹¹)	5 ¹²	12	10	8,5
Mammakvoten	-	-	11	9 ¹³	8,5



Figur 1. Längd av föräldraledighet i Norden 2010 (veckor med inkomstrelaterad ersättning).

Om vi inkluderar ledighetsperioden som är kompenserad med ett lågt fast belopp eller inte har någon ekonomisk kompensation (Fig. 2), och tittar på hur

³ obligatorisk ledighet efter förlossningen

⁴ obligatorisk ledighet före eller efter förlossningen, med eller utan ersättning

⁵ sex veckor i statlig sektor

⁶ Fr.o.m. 1 juli 2011 kommer den norska pappakvoten att förlängas till 12 veckor

⁷ fem dagar av pappaledighet = en vecka

⁸ med full kompensation/reducerad penning

⁹ med 100 % eller 80 % penning

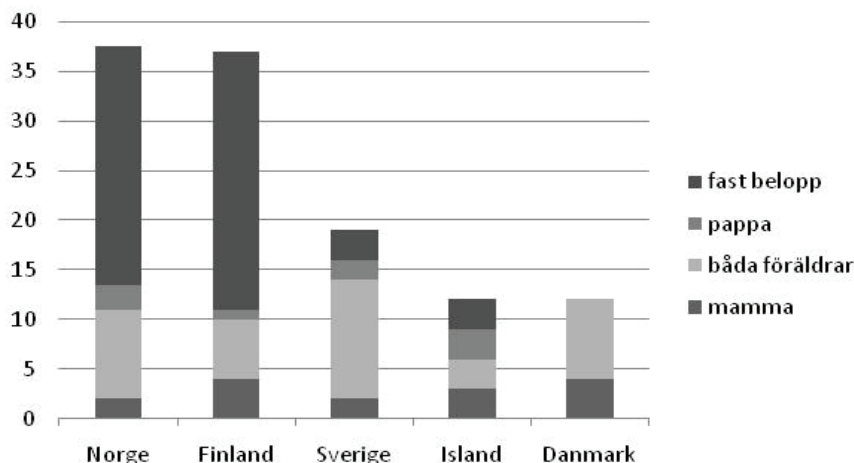
¹⁰ 390 dagar (sju dagar = en vecka). Till detta kan läggas möjligheten till vårdnadsbidrag upp till barnet är 3 år i vissa kommuner. Kommunerna får själva bestämma om de vill erbjuda vårdnadsbidrag och generellt har de borgerligt styrda kommunerna gjort så.

¹¹ i industriell sektor

¹² pappan får fem bonusveckor om han tar två veckor av den gemensamma föräldraledigheten

¹³ man kunde likaväl kalla åtminstone sex av dessa veckor för "mammaledighet" eftersom mamman inte får jobba

länge ett barn kan stanna hemma med en förälder ligger Finland och Norge på ledande plats i jämförelsen om längden av ledighet. I båda länderna kan man ta ledigt från arbetet med en låg stödsumma ända tills barnet fyller tre år (se Eydal & Rostgaard i denna rapport). Detsamma gäller i Sverige där vissa kommuner betalar vårdnadsbidrag.



Figur 2. Längd av barnvårdledighet i Norden (månader, inkomstrelaterad och fast belopp eller ingen ersättning).

Mammaledighet

Även om mammaledighet har en lång historia i alla nordiska länder, finns det variation i rättigheter. Längden av ledighet för mammor varierar, och vilka som har rätt till ledighet är något olika i alla länder.

Danmark och Finland har den längsta ledighetsperioden reserverad för mamman. Båda länderna har en mammaledighet på ungefär fyra månader (se Tabell 3), av vilken cirka en månad skall tas innan förlossningen. I Finland kan mammaledigheten överföras till barnets pappa om mamman på grund av ohälsa inte kan ta hand om barnet.

Island, Norge och Sverige har ingen ledighetsperiod som explicit kallas för mammaledighet (eller moderskapledighet). I alla tre länder finns normer kring moderskapskydd vilket skulle kunna kallas för mammaledighet. Norge och Sverige har en ledighetsperiod för gravida kvinnor och/eller mammor som just har fött barn. Av föräldraledigheten i Norge är tre veckor före och sex veckor efter förlossningen reserverade för mamman. I Sverige måste mam-

man ta två veckor av obligatorisk ledighet under perioden mellan sju veckor innan och sju veckor efter förlossningen; mammor kan besluta om de vill ta föräldrapenning under den här perioden. Gravida kvinnor som har arbete med hög risk har rätt till 50 dagar extra ledighet. I Island är tre månader av den nio månader långa föräldraledigheten reserverade för mamman, och en månad kan tas innan förlossningen. En kvinna får inte återvända till arbetet före två veckor efter förlossningen. Mammans ledighet kan förlängas med två månader om hon lider av komplikationer under eller efter förlossningen.

Pappaledighet

Pappaledighet som tas samtidigt som mamman tar sin mammaledighet eller föräldraledighet existerar som en individuell rättighet i alla nordiska länder utom Island. Längden av pappaledighet är två veckor i Sverige, Norge och Danmark, och tre veckor i Finland. Även i Island finns det en ledighetsperiod reserverad för pappan, nämligen tre månader av föräldraledigheten som kan tas samtidigt med mammans ledighet (se Tabell 2 samt sektionen om kvoter).

I Danmark måste pappaledigheten tas under 14 veckor efter förlossningen. Svenska pappor kan ta pappaledighet under barnets två första månader. Finska pappor kan ta pappaledighet i en till fyra perioder under mammans mamma- och föräldraledighetsperiod (9–10 månader).

Föräldraledighet

I alla nordiska länder kan föräldrar dela på vissa perioder av föräldraledigheten. De kan förhandla och själva bestämma hur de vill dela den överförbara delen av ledigheten. Längden av den gemensamma perioden varierar från tre månader i Island till ett år i Sverige.

I princip har syftet med delad föräldraledighet varit att en förälder åt gången stannar hemma och tar hand om barnet, medan den andra arbetar eller studerar utanför hemmet. Idén är alltså att när mamman återvänder till arbetslivet börjar pappan sin föräldraledighetsperiod och blir ansvarig för barnvården. I praktiken är det ändå möjligt och ganska vanligt att också mamman är hemma under pappans föräldraledighet (Rostgaard 2002, Haataja 2004; Salmi, Lammi-Taskula & Närvi 2009). Hon kan till exempel ta semesterdagar, studera deltid eller vara arbetslös. I Island är det också möjligt att båda föräldrar tar föräldraledighet samtidigt.

Kvoter

I alla nordiska länder har man strävat efter en mer jämställd fördelning av ledigheten genom att uppmuntra pappors uttag. I Sverige, Norge och Island har den könsneutrala principen även betytt att kvoter har introducerats inte bara för pappor utan också för mammor.

En kvot av föräldraledighet är en ickeöverförbar period, vilket betyder att den kan tas ut av enbart en av föräldrarna. Om han eller hon inte tar sin kvotperiod kan den inte överföras till den andra föräldern så som man kan göra med en gemensam ledighetsperiod. Att det finns kvoter för både mammor och pappor indikerar att föräldrarna ses som likställda vårdare för det gemensamma barnet, och att båda bör ges möjlighet att fungera som huvudansvariga under kvotperioden även om den andra föräldern kanske tar en större del av föräldraledigheten.

Speciellt pappakvoten är en utmaning av en traditionell arbetsfördelning i familjen då vårdansvaret överförs från mamman till pappan. Beslut om att dela eller inte dela föräldraledighet mellan föräldrar är inte längre enbart familjens privata beslut.

Norge var det första landet i världen att introducera pappakvoten 1993, följt av Sverige och Danmark några år senare (Tabell 2). 2002 togs den två veckor långa pappakvoten bort i Danmark, medan Sverige förlängde pappakvoten från en till två månader. I Norge har kvotmånaden (en månads kvot till pappor och mammor) också blivit förlängd: den blev först sex veckor och 2009 tio veckor. Island och Finland introducerade kvoter i början av 2000-talet. I Island var pappakvoten först en månad, sedan två månader och sedan 2003 tre månader. Isländska mammor fick sina tre kvotmånader redan 2001.

I Finland finns bara en föräldraledighetskvot för pappor, om man inte ser fyra månaders mammaledighet som mammakvot. En pappa har rätt till bonusledighet om han tar två veckor av den gemensamma föräldraledighetsperioden. Först introducerades två bonusveckor, och 2010 fick pappor två bonusveckor till – nu är längden av pappamånaden alltså sex veckor.

Vem har rätt till ledighet?

Det finns variation mellan de nordiska länderna i att rätten till ledighet kan vara boendebaserad – man ska antingen bo med barnet/barnets mamma eller/och ha bott i landet en viss period – eller arbetsbaserad (se Tabell 4).

I Finland är rätten till både mamma- och pappa- samt föräldraledighet boendebaserad. Alla kvinnor som har bott i landet minst 180 dagar före beräkning förlossning har rätt till moderskapspenning och mammaledighet. Finländska pappor har rätt till pappaledighet och föräldraledighet om de bor tillsammans med barnets mamma i ett etablerat partnerskap.

Boendebaserad rätt – att ha bott i landet – gäller också för pappornas föräldrapenning i Sverige. Den som inte har vårdnad om sitt barn har dock inte rätt till föräldrapenning. För att ha rätt till ledighet i Danmark måste en pappa ha konsoliderat faderskap och bo tillsammans med barnet under ledigheten. Föräldrar i Island som inte har vårdnad kan ta föräldraledighet med vårdnadshavarens tillåtelse.

I Danmark, Norge och Island hänger rätten till ersättning under mamma- och/eller föräldraledighet ihop med sysselsättningen. I Island har alla föräldrar som har varit aktiva på arbetsmarknaden sex månader innan barnet fötts har rätt till ersättning från föräldrafonden under ledigheten, och de som inte är aktiva eller jobbar mindre än 25 % av heltid får ett fast belopp. Beloppet är högre för studenter än för arbetslösa föräldrar.

I Sverige måste man ha arbetat i 240 dagar för att få ersättning som är inkomstbaserad. Pappaledighet (men inte pappors föräldraledighetsanvändande) i Sverige är arbetsbaserad: alla pappor som arbetar har rätt till 2 veckors pappaledighet.

En dansk kvinna har rätt till moderskapspenning och mammaledighet när hon som arbetstagare har jobbat minst 120 timmar under 13 veckor före ledigheten börjar, eller som företagare har jobbat minst sex månader under de senaste 12 månaderna. Också studerande kan få moderskapspenning om de har avslutat en yrkesutbildning som pågått minst 18 månader eller är del av utbildningen. Arbetslösa kvinnor kan under ledigheten få arbetslöshetsersättning och studerande studiemedel istället för moderskapspenning; kvinnor som har fått sjukpenning innan de får ett barn fortsätter att få samma ersättning under sin mammaledighetsperiod.

I Norge har alla föräldrar som har varit yrkesaktiva med pensionsgivande inkomst minst sex månader under de senaste tio månaderna före ledighetsperioden rätt till föräldrapenning. Tidigare berodde pappans möjlighet att ta föräldraledighet (före år 2000) på både hans och mammans sysselsättning; båda måste ha jobbat sex av de senaste tio månaderna. Nu har pappor i Norge rätt till föräldraledighet även om barnets mamma inte har jobbat före hon föder barn. Fortfarande relateras dock pappans föräldraledighet till vad mamman gör efter

förlossningen: hon måste jobba minst 75 % eller studera heltid i officiellt godkänd utbildning – t.ex. delta på norskkurs – för att han ska kunna använda den gemensamma föräldraledigheten. Sedan 2009 är inte rätten att använda pappakvoten längre bunden till mammans rätt till ersättning, och efter 1.7.2010 kan pappan ta sin kvot även om mamman är hemma.

Tabell 4. Rätt till ersättning under föräldraledighet

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Mammaledighet	hon ska jobba minst 120 timmar under 13 veckor, som företagare jobba minst sex månader under de senaste 12 månaderna	hon ska ha bott i landet 180 dagar före förlossningen			
Pappaledighet	han ska bo med barnet	han ska bo med barnets mamma		han ska vara yrkesaktiv minst sex av de senaste tio månaderna	han ska vara anställd
Föräldraledighet		hon ska ha bott i landet 180 dagar före förlossningen; han ska bo med barnets mamma	hon/han ska vara yrkesaktiv minst sex månader före förlossningen eller ha bott i landet 12 månader	hon/han ska vara yrkesaktiv minst sex av de senaste tio månaderna	hon/han ska ha vårnad av barnet

Icke-biologiska föräldrar

Adoptivföräldrar har nästan samma rättigheter som biologiska föräldrar vad gäller föräldraledighet i alla nordiska länder. I Danmark är den enda skillnaden att adoptivföräldrar kan ta två veckor av föräldraledighet tillsammans. I Finland och i Norge kan en adoptivmamma inte ta mammaledighetsperioden som biologiska mödrar har rätt till före förlossningen. I Norge kan en adoptivpappa ta sin pappakvot också under de sex första veckor av föräldraledigheten som i biologiska familjer är reserverade för mamman. Det finns också åldersgränser: i Finland ska barnet som adopteras vara yngre än sju år för att

föräldrar ska kunna använda föräldraledighet, och i Sverige går det inte att ta ut föräldrapenning för adopterade barn som har fyllt tio år.

Samkönade föräldrar har under den senaste tiden fått rätt till ledighet för båda parter även om de inte är biologiska eller adoptivföräldrar till barnet. I Island kan samkönade par ta föräldraledighet – de har alla de rättigheter och skyldigheter som heterosexuella par har. I Finland har en samkönad partner som bor i registrerad partnerskap med den biologiska föräldern rätt till föräldraledighet. I Sverige kan pappaledighet och föräldraledighet tas av en samkönad partner ("andra förälder" eller "nära person") till barnets biologiska mamma eller pappa. I Danmark kan pappaledighet tas av män som bor i samkönade partnerskap med barn, och av en kvinnlig adoptivmamma som är maka till barnets biologiska mamma. I Norge kan en samkönad adoptivmor eller adoptivfar ta ut föräldrapenning. I lesbiska par kan båda bli räknade som föräldrar vid insemination – icke-biologisk mor som "medmor" – och har då rätt till föräldrapenning.

Flexibilitet

En egenskap i föräldraledighetssystemet som ämnar främja pappornas uttag är flexibilitet (Rostgaard 2002). I Norden har man ökat flexibilitet genom att förlänga tidsramen då ledighet kan tas och låta dela ledigheten i flera kortare perioder, samt genom möjligheten att sträcka ledigheten till en längre period med en mindre ersättning. Också den dagliga eller veckovisa organiseringen av ledighet har blivit mer flexibel med möjligheter till deltidsledighet som kan kombineras med deltidarbete.

Danmark har den längsta perioden under vilken föräldrar kan ta föräldraledighet: ledighet kan tas ut ända tills barnet fyller nio år. I Sverige har man rätt till ledighet i minst tre perioder per förälder per år ända tills barnet fyller åtta år, eller slutar första skolåret. I Norge kan den 27 veckor långa ledigheten med full ersättning, eller 37 veckor långa ledigheten med reducerad ersättning tas ut (efter de sex första veckor) under tre års tidsram efter födelsen, om föräldern som uppskjuter sin ledighet är i heltidsarbete. I Island har det varit möjligt att ta ut nio månader av föräldraledighet under en period av 18 månader efter födseln i en kontinuerlig period eller i flera perioder. Sedan början av 2010 kan man ta ut ledighet under tre år (Eydal 2010). Danska föräldrar kan förlänga sin 32 veckors ledighet med full ersättning till 40 veckor med reducerad ersättning. En familj kan spara 8–13 veckor av ledighet för att ta ut

senare än tills barnet fyller nio år, och även senare om arbetsgivaren går med på det.

Finland har det minst flexibla ledighetssystemet i Norden. Mammor kan inte skjuta upp sin ledighet utan måste ta sin mamma- och föräldraledighet under cirka tio månader före och efter förlossningen. Fyra månader av mammaledighet måste tas ut i en sammanhängande period, medan föräldraledighet kan tas i två perioder av båda föräldrarna. För pappor har man introducerat mer flexibilitet: tre veckors pappaledighet kan tas i högst fyra perioder, och pappamånaden (sex veckor) kan tas under 30 veckor efter mammans föräldraledighetsperiod. Pappamånadens flexibilitet introducerades då mammor ofta tar vårdledighet efter sin föräldraledighetsperiod, vilket i många familjer var ett hinder för pappans uttag av pappamånaden.

Föräldraledighet kan tas deltid i Sverige, Norge och Finland. I Danmark och Island har föräldrar ingen laglig rätt för deltidsledighet men det är möjligt att förhandla med sin arbetsgivare (Gislason 2004). Det mest flexibla systemet med olika deltidsalternativ finns i Sverige: föräldrar kan ta föräldraledighet till exempel en timme per dag. I Norge har det tidigare tidskontosystemet med 50, 60, 75, 80 eller 90 % arbetstid och en partiell föräldrapenning (Haataja 2004) blivit ersatt av en ”graderad ledighet” som ger ännu mera möjligheter att kombinera deltidsledighet med deltidsarbete.

I Finland introducerades deltidsledighet senare än i de andra nordiska länderna (2003), och systemet är inte lika lockande eftersom villkoren är snäva: föräldrar kan bara ta föräldraledighet på deltid om båda föräldrarna förkortar sin arbetstid samtidigt under en period som ska vara minst två månader. Man kan inte förlänga sin föräldraledighet genom att ta deltidsledighet, vilket betyder att denna möjlighet först och främst är ett sätt att återvända tidigare till arbetet när den andra föräldern delar barnvården. Den tycks inte möta föräldrarnas intresse eftersom bara några dussin familjer tar deltidsföräldraledighet per år (Salmi, Lammi-Taskula & Närvi 2009).

Föräldrapenning

Nordiska föräldrar får ekonomisk kompensation för förlorad inkomst under föräldraledigheten. Denna kompensation kan vara inkomstrelaterade eller ett fast belopp (sista delen av föräldraledighet i Sverige, eller lägsta nivå om man inte har haft förvärvsinkomst under en period innan barnet föds). Kompensationen är viktig för familjens ekonomi, men den symboliserar också vårdarbe-

tets värde för samhället. En låg kompensationsnivå ses som mindre uppmuntande för pappors uttag av ledighet eftersom män på grund av segregation och diskriminering i arbetslivet ofta har högre inkomster än kvinnor (Haataja & Nyberg 2006).

Nivån av inkomstrelaterad ersättning under ledighet varierar något mellan de nordiska länderna (Tabell 5). Vad gäller inkomstrelaterad föräldrapenning har Finland den lägsta kompensationsnivån och Danmark och Norge den högsta – å andra sidan är pappaledighet i Norge obetald och lön under ledigheten förhandlas med arbetsgivaren.

I Danmark är ersättningen under mamma-, pappa- och föräldraledighet 90 % av tidigare inkomst. Norska föräldrarna får 80–100 % av tidigare inkomster under föräldraledigheten. I Sverige får föräldrar 80 % under 390 dagar av föräldraledigheten, och ett mindre fast belopp under de sista 90 dagarna. Isländska mammor och pappor har fått 80 % av tidigare inkomst under föräldraledigheten, men sedan början av 2010 får de som tjänar mer än 200.000 kronor per år endast 75 % av sin tidigare inkomst (Eydal 2010).

I Finland varierar kompensationsnivån mellan 70 och 90 % under olika delar av ledigheten och enligt nivån av tidigare inkomster så att nivån är lägre för föräldrar med högre inkomster. Mamman får 90 % under de 56 första dagarna (cirka nio veckor) av mammaledigheten och 70 % under resten av mammaledighet (7,5 veckor). Mammor och pappor som tar föräldraledighet får båda 75 % under de fem första veckorna och 70 % under resten av perioden (21 veckor).

Tabell 5. Nivå av föräldrapenning i 2010 (% av tidigare inkomster)

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Mammaledighet	90 %*	70–90 %	75–80 %	80–100 %	80 %
Pappaledighet	90 %*	70 %	-	0*	80 %
Föräldraledighet	90 %*	70–75 %	75–80 %	80–100 %	80 %
Pappakvoten	90 %*	70–75 %	75–80 %	80–100 %	80 %

* full lön enligt kollektivavtal

Ett tak för föräldrapenningen existerar i alla nordiska länder utom Finland. 2010 var taket högst i Norge och lägst i Danmark. I Norge får ersättningen inte vara högre än sex gånger den nationella minimipenningen. På grund av den ekonomiska krisen har taket sänkts flera gånger i Island och är i 2010 lite över hälften av vad det var i 2007 (Eydal 2010).

Minimipenning (Tabell 6) betalas till sådana föräldrar som inte får inkomstrelaterad ersättning på grund av att de ej uppfyller kraven om tidigare anknäpning till arbetsmarknaden eller studier. Minimipenningen är högst i Danmark om man definierar som minimipenning den summan som ges under föräldraledighet till unga föräldrar under 25 som har fått reducerad socialbidrag (Ungesats). Av andra länder är minimipenningen högst i Finland och betalas under mamma-, pappa- och föräldraledighet om man har haft lägre inkomst än €6513 per år före ledigheten. I Norge får de som inte har arbetat under sex av de senaste tio månaderna före födelsen en engångssumma efter förlossningen. Svenska föräldrar som har haft mindre inkomst än SEK180 per dag under 240 dagar före förlossningen får en minimipenning under 480 dagar av föräldraledighet. I Island beror minimipenningens nivå av arbetstiden före ledigheten: föräldrar som har arbetat deltid får mindre än de som har arbetat heltid. Fulltidsstuderande får en större minimipenning än de som har arbetat heltid.

Tabell 6. Minimipenning och taket av föräldrapenning (€ per månad¹⁴) år 2010

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Minimipenning	1092*	551	383	500**	604
% av medelinkomst***	26 %	19 %	16 %	10 %	12 %
Taket	2036****	-	1830	4053	3318

* för unga föräldrar under 25 som har fått reducerad socialbidrag (Ungesats)

** engångssumma 5000 efter förlossningen som här har delats till 10 månader

*** av medelinkomst 2007, se Eydal & Rostgaard i denna bok

**** för fulltidsarbetare

Jämställdhetsbonus

Som en ekonomisk drivkraft att dela föräldraledighet mer jämnt mellan föräldrar introducerades en jämställdhetsbonus i Sverige 2008. Jämställdhetsbonusen innebär ekonomisk ersättning i form av ett skatteavdrag som föräldrarna kan få året efter ledigheten. Ju jämnare föräldrarna delar på ledighetsdagarna, desto större blir bonusen. Bonusen delas ut till den föräldern som har tagit ut flest dagar med föräldrapenning om han eller hon arbetar eller studerar när den andra föräldern tar ut föräldrapenning. Har båda föräldrarna varit lediga lika länge går bonuspengarna till den som är yngst. Per dag av mer jämställt uttag får föräldrar maximalt SEK100 (€10,20) och de par som tar

¹⁴ Enligt valutakursen i slutet av 2009

helt jämställt får maximalt 13500 SEK (€1375) extra i skatteavdrag. Vid flerbarnsfödelse kan jämställdhetsbonusen bli större. Man får bonusen i samband med slutskattebeskedet och i form av en skattereduktion. För att familjen ska kunna använda bonusen, måste båda föräldrarna först ha tagit sina 60 dagars kvotperioder. Föräldrar som inte bor ihop har samma rätt till bonus som de som bor i ett hushåll. Dock krävs det att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet.

1.3 Uttagsmönster

De skillnader som framkommit i regler för föräldraledighet speglas också i hur föräldraledighet används i de olika länderna. Det är till och med så att det kan ses som tveksamt att jämföra användandet när reglerna ser så olika ut. Vi ämnar nu göra de jämförelser som är möjliga, samt peka på de svårigheter som finns med dessa jämförelser.

Uttag av mammor

I alla nordiska länder använder den övervägande majoriteten av mammor föräldraledighet. Detta tas så pass mycket för givet att uppgifter om andel mammor som använder föräldraledighet sällan publiceras.

I Danmark får man vända sig till enkätdata då Danmark Statistik inte publicerar siffror som gör det möjligt att beräkna andel användande mammor. I Olsens (2007) studie av enkätdata om föräldraledighet tar 94 % av mammorna föräldraledighet. En större andel tar dock ut mammaledigheten.

I Finland använder i stort sett alla mammor föräldraledighet och mammaledighet. Under 1 % använder inte ledigheten, men 1,5 % av mammorna arbetar under mammaledigheten och 4 % under föräldraledigheten. Det är således möjligt att arbeta samtidigt som man får ersättning på miniminivå (Salmi, Lammi-Taskula och Närvi 2009). En stor del av mammorna använder sedan vårdnadsbidrag.

I Island utgår man i statistiken ifrån att alla mammor använder sina rättigheter till föräldraledighet. Mellan 2001 och 2008 har 99–100 % av mammorna använt en del av sin rätt (Vinnumálasjóður 2010). De användande mammorna tas som utgångspunkt för att räkna ut hur stor andel av papporna som använder föräldraledighet. Även enkätdata visar att 99 % av mammorna använder

föräldraledighet och 88 % av papporna under 2001–2004 (Jonsdottir och Adalsteinsson 2008).

I Norge har bara de mammor som har arbetat i 6 månader innan barnets föds rätt till föräldraledighet vilket gör att ungefär en femtedel får en engångssumma vid barnets födelse istället för ersättning under en period av föräldraledighet. Andelen mammor som använder föräldraledighet presenteras inte kontinuerligt, men man kan räkna ut en approximation genom att relatera antalet mammor som använder föräldraledighet till alla användande mammor (dvs. föräldraledighet och engångssumman). En sådan approximation visar att år 2000 använde 80 % föräldraledighet vilket hade ökat till drygt 82 % 2009 (beräkning av Duvander från siffror på www.nav.no).

I Sverige använder ungefär 95 % av alla mammor föräldrapenning under barnets första år. Föräldrapenning kan i Sverige användas till barnet fyller 8 år och om man följer barn fram tills de har fyllt 8 år så har andelen användande mammor ökat till 96,7 % (barn födda 2000, siffror från Försäkringskassans statistikportal). Andelen varierar något mellan åren och det är troligt att en stor grupp av de mammor till barn som inte använt föräldrapenning har invandrat till Sverige efter barnets födelse, eller utvandrat innan de hunnit använda föräldrapenning. En annan grupp är mammor som är egna företagare och inte har samma möjlighet att använda föräldrapenning.

Uttag av pappor

Det finns mer information om andelen pappor som använder föräldraledighet, inte minst då det i många länder har varit politiskt fokus på att öka pappors uttag. I Danmark får man i registerdata ett grovt mått på hur stor andel av papporna som använder föräldraledighet (barselsorlov vilket inkluderar pappaledighet) genom att relatera andelen pappor med föräldraledighet och pappaledighet till antal födda barn ett visst år. Vissa pappor som tar ut föräldraledighet har fått barn året innan men då den största delen av ledigheten är de två första veckorna pappaledighet så ger detta en tämligen bra bild. Detta mått visar att 2003 hade 68 % av papporna varit föräldralediga eller pappalediga, vilket ökade stegvis till knappt 79 % år 2008. Om vi går till enkätdata får vi fram att 89 % av papporna använder pappaledigheten och 24 % använder föräldraledighet (Olsen 2007).

I Finland använder 83 % av papporna pappaledighet och 17 % föräldraledighet år 2008 (beräkning av Lammi-Taskula från registeruppgifter). Dessa

siffror får man genom att relatera antalet födda barn till antalet användare per år. Pappor som använde ledigheten har ökat under de sista åren och väntas öka under kommande år.

I Island fanns pappaledighet för de i privat sektor under de tre åren som föregick den stora föräldraledighetsreformen 2001 och ungefär en tredjedel av privatanställda pappor använde pappaledighet (Haataja 2009). Pappor i offentlig sektor hade rätt till två veckors pappaledighet med full ersättning från arbetsgivaren och även om detta inte finns registrerat kan vi anta ett högt användande. Efter 2000 finns ingen specifik pappaledighet men en för pappor reserverad del av föräldraledigheten. År 2001 använde 82,4 % av de isländska papporna föräldraledighet, en siffra som ökat till 87,6 % år 2006 och 88,5 % år 2007 (Eydal och Gíslason 2008, Information från fonden för barnledighet samt personlig kommunikation med Gíslason)

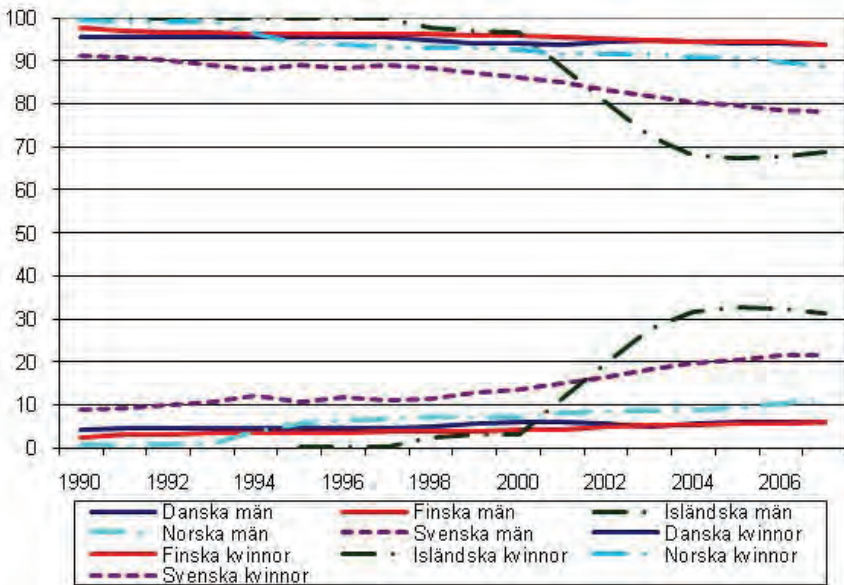
Det bör påpekas att statistiken inte är helt jämförbar då vem som har rätt till föräldraledighet och pappaledighet varierar mellan länderna. I Norge har exempelvis pappans rätt till föräldraledighet varit bunden till mammans rättigheter vilket bidragit till en lägre andel användare. Det är svårt att få en aktuell uppgift om hur stor andel av papporna som använder föräldraledighet genom den statistik som kontinuerligt presenteras av statistikförande myndighet. Det går inte att relatera användare till antal födda barn då föräldrapenning presenteras endast för första halvåret av varje år. I en studie med registerdata från 2000 visar det sig att 85 % av berättigade pappor använde föräldraledighet (Lappegård 2008), något som i en annan publikation estimerats motsvara 60 % av alla pappor (Duvander, Lappegård, Andersson 2009).

I Sverige använde 44,7 % av pappor till barn födda 2007 föräldraledighet under barnets första år. Många pappor använder föräldraledighet lite senare i barnets liv, 72,1 % använde ledighet under barnets första två år (barn födda 2006) och när barnets är 8 år och möjligheten till föräldraledighet försvinner så har 88,3 % av papporna använt föräldraledighet (barn födda år 2000) (uppgifter från Försäkringskassans statistikportal).

Mäns och kvinnors andel av uttaget

De siffror som är de som vanligtvis jämförs mellan de nordiska länderna, och de som Nososco använder är andelen som mamman och pappan använder av föräldraledigheten. Här inkluderas vanligtvis både mammaledighet och pappaledighet. Det bör noteras att andelarna naturligtvis är beroende av vad man

inkluderar i de båda föräldrarnas andelar och att det finns brister i samstämmigheten mellan ländernas hantering av statistiken. Bland annat har Anita Haataja visat hur andelarna förändras beroende på om pappaledigheten räknas med eller inte (2009). Om föräldraledighet kan användas innan barnet är fött och om olika former av graviditetsersättning är inkluderade påverkar också jämförelsen och dessa rättigheter skiftar mellan länderna.



Figur 3. Mäns och kvinnors andel av uttaget i de nordiska länderna

Källa: Statistik från Nososco.

Mammans andel av föräldraledigheten har sedan början av 1990-talet sjunkit, vilket är en automatisk följd av att pappornas andel ökar. I början av 1990-talet använde mammorna nästan hela föräldraledigheten i alla länder utom Sverige där pappor använde en tiondel. Variationen i könsskillnad mellan länderna ökar markant fram till idag. Bara i Finland och Danmark minskar inte mammans andel särskilt mycket. I Island har den största förändringen skett i och med att mammans andel har sjunkit från hela ledigheten till två tredjedelar av ledigheten. Detta är en följd av omläggningen av föräldraledigheten i Island vilket omöjliggjort för mammor att använda mer än två tredjedelar av ledigheten. Det är viktigt att påpeka att mammans andel sjunkit inte betyder att hon använder färre föräldraledighetsdagar, då perioden i flera av länderna också förändrats sedan 1990-talet. Det är exempelvis troligt att

svenska mammors ”låga” andel av föräldraledigheten beror på att Sverige har den längsta ledigheten och att ledighetens längd ökade i början av 2000-talet. Det är också viktigt att påpeka att jämförelsen av andelar visar årliga siffror och att det i flera länder är möjligt att använda föräldraledigheten under en längre period. I Danmark och Sverige kan man använda föräldraledigheten upp till skolåldern och delar av ledigheten sparas ofta (Olsen 2007), medan man i Norge använder endast en period av ledighet direkt påföljande barnets födsel. En förändring i politiken kommer därför att påverka uttaget mer direkt i vissa länder medan effekten kan komma gradvis i andra. Det är exempelvis tydligt att införandet av pappamånaden i Norge 1993 sänkte mammors andel av dagarna medan införandet av den reserverade månaden för pappan i Sverige 1995 inte syns på samma tydliga vis i figur 3.

Pappornas andel är en spegelbild av mammornas andel och samma förbehåll för tolkningar bör således göras som för mammornas andel. Det bör för papporna tilläggas att det här finns skillnader i vilka pappor som har rätt att använda föräldraledigheten mellan länderna, vilket tidigare nämnts.

En annan aspekt som kan påverka andelen är att i Finland så förlängs ledigheten med en bonus om pappan använder föräldraledigheten. Basen påverkas alltså av användandet. Vidare är pappaledigheten inkluderad i föräldraledighet i Noscos jämförelser, något som bara finns i vissa länder, och i Sverige är en arbetsbaserad rättighet.

Slutligen bör man fråga sig vad föräldraledighet för mamman och pappan innebär. I vissa länder är det möjligt att använda ledigheten tillsammans, men inte i alla. I vissa länder är det möjligt att använda ledigheten senare i ett barns liv, kanske för att förlänga en sommarsemester med barnen. Det bör som redan nämnts påpekas att dessa faktorer kan påverka vad en föräldraledighet betyder, exempelvis gällande omvårdnad, ansvar för barnet och kontaktformer. Att de flesta pappor nu använder föräldraledighet betyder inte att mamman inte är hemma under samma period. Både i Finland och Norge har det visat sig att mamman ofta är hemma under samma period som pappan tar ledigt (Salmi, Lammi-Taskula och Närvi 2009, Brandth och Överli 1998). Det kan också finnas vissa ekonomiska drivkrafter att använda föräldraledighet istället för till exempel arbetslöshetsersättning. Men det ökade föräldraledighetsuttaget bland pappor måste ändå ses som ett tydligt steg på väg mot ett delat föräldraansvar för barnets omvårdnad.

En användbar jämförelse vore hur länge båda föräldrarna är föräldralediga och hur detta skiljer sig mellan länder. Det är inte möjligt att få fram dessa

jämförande siffror i nuläget och även om så vore fallet vore jämförelsen tveksam. I vissa av länderna finns former av vårdnadsbidrag som gör att tiden hemma grovt underskattas om man bara fokuserar på föräldraledighet (se Eydal och Rostgard i denna volym). Det går inte heller att lägga till perioder av vårdnadsbidrag i alla fall då detta bidrag kan användas till annat än att vara hemma med barnet (exempelvis en barnflicka). Ett annat exempel på svårigheter med en jämförelse är att man i Sverige måste skilja på föräldraledighet och föräldrapenning. Många ”sprider” på ledigheten hemma och är hemma till del utan betalning och till del med föräldrapenning, vilket gör att föräldrapenningdagar ofta är en underskattning av ledighetsperioden, särskilt för mammor (Berggren 2004). Att kombinera arbete och föräldraledighet verkar också ske ofta i Island (Gislason 2007). En introducerande beskrivning av vilka registerbaserade statistikuppgifter som finns tillgängliga finns i appendix A.

1.4 Vad är det som påverkar uttaget av föräldraledighet?

Med dessa skillnader som bakgrund är det av intresse att gå djupare och undersöka mönstren av uttag. Vad är det som påverkar uttaget för mammor och pappor? Det finns ett flertal studier om vad som samvarierar eller påverkar uttaget av föräldrapenning i de olika nordiska länderna. De allra flesta kretsar kring pappans uttag och inte hur länge mamman är borta ifrån arbetslivet. Studierna bygger på stor variation i typ av data, metoder och teoriperspektiv, vilket gör det omöjligt att kontrastera resultat från olika länder. Vi försöker här att ge en bild av vad forskningen kommit fram till i de nordiska länderna, även om det inte kan ses som en uttömmande forskningsöversikt.

Förändring över tid

Det är viktigt att komma ihåg att föräldraförsäkringen har förändrats under den tiden den funnits i de nordiska länderna. Flera reformer har skett och längden har förlängts i olika steg. Uttagsmönstret har ändrats både då fler mammor blivit berättigade till inkomstrelaterad ersättning och då pappors uttag har ökat. Det är därför möjligt att mönstren för uttaget ändrats och att resultaten från tidigare studier inte skildrar dagens situation.

Förlängning av föräldraledigheten gör det möjligt för pappor att använda ledighet utan att mammor behöver använda mindre. Att pappors tre månader i

Island inte tog tid från mammorna utan att hela försäkringen byggdes ut samtidigt är en anledning till att förändringen i användandet skedde så snabbt (Eydal and Gíslason 2008). För särskilt kvinnor kan även en lång föräldraledighet i praktiken betyda ett kortare förvärvsavbrott än att helt lämna arbetskraften (Rönsen och Sundström 2002). Att ha ett fast jobb att komma tillbaka till förkortade tiden hemma (Salmi, Lammi-Taskula och Närvi 2009). Det finns dock en risk att om ledigheten är för lång så är det svårt att komma tillbaka till samma arbete efteråt, och avbrottet från arbetslivet förlängs ytterligare (Rönsen och Sundström 2002). Det visar sig dessutom i Sverige att lång ledighet för kvinnor försämrar chanser till befordran (Evertsson och Duvander 2009). Även danska kvinnor tenderar att förlora humankapital under tid frånvarande från arbetsmarknaden på grund av barn, vilket resulterar i löneförlust. Detta verkar dock främst vara en kortsiktig effekt (Datta Gupta och Smith 2002).

Gällande pappors uttag har införandet av en reserverad del av ledigheten för pappor haft stor betydelse. I Danmark ökade andelen användande pappor från 7 % till 24 % under de fyra åren 1998–2001 som två veckor var reserverade för pappor (Borchorst 2006). För Island, Norge och Sverige som alla idag har reserverade delar för pappan är det tydligt när de infördes då effekten är direkt (Lappegård 2008, Eydal och Gíslason 2008, Nyman och Pettersson 2002). I Sverige syns inte ökningen på genomsnittligt antal dagar, men andelen användande pappor ökade från 50 % till 85 % när man jämför pappor till barn födda året innan pappamånaden infördes, med de till barn födda det året som pappamånaden var införd. Men även om ökningen i föräldraledighet var stor har man inte kunnat finna effekter på senare barnvård i form av att pappor är mer hemma med vård av sjukt barn (Ekberg, Eriksson och Friebe 2004). Likaså var ökningen mindre för andra pappamånaden än den första (Erikson 2005). I Norge har problemet varit att pappans rätt till ledighet var knuten till mammans rätt, vilket har gjort att alla pappor inte har haft möjlighet att ta ut ledighet. Att en del reserveras till pappan har rönt stort medialt intresse i alla länderna, kanske särskilt i Island där införandet blev del av ett nytt föräldraförsäkringssystem (Eydal och Gíslason 2008).

En av de senaste reformerna gällande ett jämställt uttag är jämställdhetsbonusen som infördes i Sverige sommaren 2008. Under det första 18 månaderna verkar det dock som att uttaget inte ändrats nämnvärt av bonusen (Försäkringskassan 2010). I Finland har antalet män som tar föräldraledighet ökat efter att bonusdagarna (pappamånaden) introducerades i 2003. Samtidigt har

dock antalet dagar per pappa minskat, då de flesta nu tar bara pappamånaden men inte mera.

Vidare har ersättningsnivåerna för föräldraledigheten ändrats över tid vilket kan påverka uttaget. I Sverige har t.ex. ersättningen gått från 90 % till 75 % under 1990-talskrisen. Därefter höjdes ersättningen till 80 %, men taket för ersättning har släpat efter och en växande andel hamnade över taket under 1990-talet (Batljan 2000). Studier tyder på att taket har betydelse för hur många dagar föräldrapenning som speciellt pappor tar ut (Sundström och Duvander 2002). Situationen har nu förändrats både då taket höjts och de flesta arbetstagarer lyder under kollektivavtal om extra ersättning över taket. I Norge visar det sig att om föräldraparet väljer lång ledighet med lägre ersättning så påverkar det främst mammans ledighetslängd. Både de med hög och låg yrkesstatus valde kort ledighet men av olika skäl. De med låg yrkesstatus gjorde det av ekonomiska skäl medan de med hög yrkesstatus gjorde det för att de ville tillbaks till arbetet (Grambo och Myklebø 2008).

Arbetsmarknaden

Föräldraförsäkringen innebär en möjlighet att kombinera arbete med barn och det visar sig att både norska, finska och svenska mammor kommer tillbaks till arbete snabbare om de har ett jobb innan de får barn (Rönsen och Sundström 2002). Detta kan ses som ett stöd för att föräldraförsäkringen fungerar som tänkt i dessa länder. Vidare visar det sig att de svenska män som inte tar ut föräldraledighet är de som står utanför arbetsmarknaden eller har en svag anknytning till densamma (Nyman och Pettersson 2002). I Island är de pappor som inte bor med sina barn samt studenter överrepresenterade bland dem som inte använder föräldraledighet (Eydal 2008). Mönstret för kvinnor är troligen omvänt, vilket exempelvis visas av att finska kvinnor som inte haft fast anställning innan föräldraledigheten stannar hemma längst (Salmi, Lammi-Taskula och Närvi 2009).

En ofta diskuterad fråga är hur viktig inkomstnivån är för uttag av föräldrapenning och inte sällan ställs ekonomi och inkomst emot attityder och traditionell könsfördelning som anledningar till det snedfördelade uttaget. Att se inkomst eller attityder som anledning till föräldraledighetsuttag är missvisande då dessa faktorer knappast går att separera och ofta samvarierar med varandra. Gällande hur viktig inkomst är för pappors uttag finns det en del motstridiga studier. I Island visar en studie ett positivt samband mellan inkomst och använ-

dande av föräldraledighet (Eydal 2008). Det är också pappor med hög inkomst som använder del av den gemensamma, icke öronmärkta delen (Gíslason 2007). I en kvalitativ studie av pappor som varit hemma mer än de tre reserverade månaderna framkom att mammans ställning på arbetsmarkanden var avgörande (Gíslason 2005, refererad i Gíslason 2007). Studier från Island visar också att inkomstförlust var en anledning att inte använda de tre reserverade månaderna (Jonsdottir och Adalsteinsson 2008).

Vi har även sett att högre inkomst samvarierar med längre föräldraledighet (upp till taket) bland svenska pappor i mitten av 1990-talet (Sundström och Duvander 2002). Senare siffror visar inte lika tydligt att så är fallet. En enkel gruppering i registerdata av inkomst utan hänsyn till andra faktorer visar att det bara är pappor med låg inkomst som skiljer ut sig och tar kortare ledighet under 2000-talet (Försäkringskassans årsredovisning 2008). Däremot spelar kvinnors inkomst stor roll för hur mycket ledighet de tar ut. Kvinnor med hög inkomst har tagit ut färre dagar med föräldrapenning när barnet fyllt 3 år. Det är möjligt att uttaget ökar bland mammor med hög inkomst när barnet blir äldre, och troligen betyder inte dessa siffror att barn till mammor med hög inkomst är hemma kortare, utan snarare att pappor till samma barn är föräldralediga längre och att föräldrarna har råd att ta ut lägre ersättning för att kunna använda föräldraledighet senare i barnets liv. Även andra svenska studier visar att mammor med låg inkomst tar lång ledighet medan pappor med låg inkomst tar kort ledighet (Duvander 2006). Liknande effekter finns i Norge (Lappegård 2008).

Ett annat sätt att se på inkomst är att titta på relationen mellan mammans och pappans inkomst och flera norska studier visar att ju mer lika lön föräldrarna har, ju mer föräldraledighet tar pappan ut (Lappegård 2008, Brandth och Kvande 2003, Fougner 2009). Detta är inte lika tydligt i Sverige, främst då löneskillnaderna är mer komprimerade bland låginkomsttagare än höginkomsttagare och det är bland låginkomsttagare som mamman vanligen tar ut lång ledighet (Sundström och Duvander 2002). Det visar sig dock att pappans uttag ökar om mamman har hög inkomst (Ljungh och Nyman 2005).

Utbildning brukar ofta användas i analyser av föräldraledighetsuttag, ofta som ett mått på arbetssituation då löneskillnader i de nordiska länderna varit relativt små. Utbildning tas också ofta som ett mått på attityder där man brukar anta att högutbildade har mer jämställda attityder än lågutbildade. Utbildningsnivå samvarierar även med faktorer på arbetsplatsen som kan göra det lättare eller svårare att ta föräldraledighet. En högutbildad kan ha större frihet

att ta föräldraledighet som det passar henne/honom, medan en lågutbildad oftare har en situation där friheten är mer begränsad. Det visar sig att utbildning har betydelse, inte minst mammans utbildningsnivå för pappans uttag (Duvander 2006). Finska mammor med låg utbildning tar längre ledighet än de med hög utbildning som oftare delar sin ledighet med pappan (Lammi-Taskula 2007, Salmi, Lammi-Taskula och Närvi 2009). Danska pappor med hög utbildning har större benägenhet att använda föräldraledighet och tar större andel av ledigheten, medan högutbildade kvinnor mer ofta delar på ledigheten (Olsen 2007). Även i Norge är det lågutbildade pappor som inte tar ledigt (Brandth och Kvande 2002).

Andra faktorer som spelar roll på arbetsmarknaden är att föräldrar i offentlig sektor tenderar att ta längre ledighet än de i privat (Bygren och Duvander 2005, Duvander 2006, Brandth och Kvande 2003, Olsen 2007, Grambo och Mykklebø 2008, Fougner 2009, Lammi-Taskula 2007). Detta kan ha att göra med arbetsklimat och öppenhet till långa avbrott i arbetet, faktorer som stöds av andra studier (Haas, Allard och Hwang, 2002, Brandth och Kvande 2002). Det visar sig dock att de flesta föräldrar blir positivt bemötta vid föräldraledighet i Island (Gíslason 2008). Detta bekräftas i Finland där attityder på arbetsplatsen tenderar att bli alltmer positiva och att det är kvinnor i temporära anställningar som har svårigheter med att vara föräldralediga (Salmi, Lammi-Taskula och Närvi 2009). Det visar sig att om många andra pappor tagit ledigt på arbetsplatsen är sannolikheten större att en pappa tar lång ledighet, men att detta inte inverkar på mammans uttag (Bygren och Duvander 2005). På stora arbetsplatser tar pappan mer ledighet (Grambo och Mykklebø 2008, Bygren och Duvander 2005). Vidare är det pappor som är fast anställda och som inte arbetar övertid som tar längst ledighet (Brandth och Överli 1998).

Eftersom mammans och pappans föräldraledighet bestäms i samspel så påverkar en förälders arbetssituation även den andra förälderns uttag (se tex Lappegård 2008b, Brandth och Överli 1998). Föräldraledighetens längd är olika i olika yrken, något som stämmer med resultaten i ovan studier om inkomst och utbildning. Pappor med höga kvalifikationer, såsom ingenjör, advokat och lärare tar längre ledighet än de med lägre kvalifikationer såsom maskinarbetare, kontorsarbetare, hantverkare i Danmark (Mesterton 2008). För mammor gäller det motsatta, dvs att de med lägre position tar längre ledigt (Mesterton 2008). I Norge visar det sig dock att män med chefsbefattningar inte tar ledigt lika ofta (Brandth och Överli 1998).

Det är tydligt att gruppen egenföretagare utmärker sig bland papporna med att ta ut lite föräldraledighet i Norge och Danmark, men de tar lång ledighet i de fall de tar ledigt (Grambo och Överli 2008, Mesterton 2008). De danska egenföretagande mammorna tar kortare ledighet än både de arbetande och arbetslösa mammorna (Olsen 2007).

Demografi

Det finns en del demografiska faktorer som också har betydelse för föräldraledighetsuttaget. Troligt är att dessa faktorer i sin tur varierar med faktorer som är svårare att mäta. Exempelvis visar det sig att både mammor och pappor tar längre ledighet med första barnet i Sverige och Norge (Sundström och Duvander 2002, Duvander 2006, Lappegård 2008a). Detta kan ha att göra med att många föräldrar vid första barnet inte har lika stort försörjningsansvar och kan ta sig råd att vara hemma längre, men det kan också ha att göra med system av syskonförtur på många förskolor gör det lättare att få dagisplats till senare syskon än första barnet.

I Island är det vanligare att pappan tar ledigt om han bor med barnets mamma (Eydal 2008) något som troligen gäller för samtliga länder. Att etablerade par oftare delar på ledigheten bekräftas också av att gifta pappor i Norge och Sverige tar mer ledigt (Sundström och Duvander 2002, Lappegård 2008a).

Vidare tar pappor och mammor ut olika lång ledighet beroende på vilken ålder de är i. Detta kan ha att göra med värderingsförändringar över åldrarna, men också på att arbetssituationen ofta är annorlunda för yngre och äldre föräldrar. Äldre mammor tar ut längre ledighet i Sverige medan yngre pappor tar ut längre ledighet (Duvander 2006). I Danmark är det de äldre papporna som tar ut längst ledighet medan mammans ålder verkar ha liten betydelse (Mesterton 2008). I Norge är det papporna som är 29–35 år som tar längst ledigt (Lappegård 2008a).

Föräldrar som invandrat har ofta en sämre arbetsmarknadssituation och därmed svårare att använda föräldraledigheten optimalt, med hög ersättning och så flexibelt att det passar den specifika familjen. I Sverige finns det en större andel bland invandrade pappor som inte använder föräldrapenning alls, men bland de som använder föräldrapenning använder de fler dagar i genomsnitt jämfört med svenskfödda pappor (Duvander och Eklund 2006). Skillnaderna är mindre bland mammor men det finns en mycket större andel som har låg ersättning under ledigheten bland de invandrade mammorna.

Attityder

Det råder knappast någon tvivel om att traditionell könsordning ligger till grund för fortsatt skevt uttag av föräldraledigheten. Ett exempel är att finska män som ser som sin uppgift att försörja familjen mer sällan tar ledigt (Salmi, Lammi-Taskula och Närvi 2009). Då dessa könsspecifika ordningar på inget sätt har försvunnit tenderar valfrihet och könsneutrala regler att bli traditionella (Brandth och Kvande 2005). Mer valfrihet är dock ofta önskat bland föräldrarna t.ex genom att ta bort pappans reserverade tid (Grambo och Myklebø 2009). Det är också viktigt att komma ihåg att både mamman och pappan ofta är nöjda med den skeva uppdelningen. Samtidigt är hem och barn fortsatt ofta kvinnans domän att bestämma över. I en studie från Sverige visar det sig att en stor andel av både mammorna och papporna menade att mammans vilja var avgörande för hur man delade på föräldraledigheten (Duvander och Berggren 2003). Det finns fler studier om varför pappor är eller inte är hemma medan det inte sällan tas som självklart att mamman vill vara hemma. Argumenten om att vilja vara hemma bland pappor rör dock inte bara barnets bästa, utan även en önskan om att vara hemma för egen skull eller för att göra ett avbrott från arbetet (Lammi-Taskula 2007, Björnberg 1998). Att pappans ledighet är viktig för kontakt mellan barn och pappa håller dock de flesta med om (Brandth och Överli 1998).

Värderingar av föräldraskap och föräldraledighet mäts även indirekt när vi mäter faktorer som inkomst och utbildning. Flera kvalitativa studier illustrerar detta komplexa samspel (Brandth och Kvande 2002, Olsen 2005, Bekkengen 2002). Exempelvis visar Lappegård (2008) att pappor tar kortare ledighet om mamman arbetar deltid, troligen då familjen valt en traditionell uppdelning av barnansvaret. Ibland är inte attityder och värderingar helt klara för föräldrarna själva och det kan vara svårt att avgöra vad som verkligen styr föräldraledigheten. Ekonomi förs ofta fram som bland de viktigaste orsakerna till fördelningen (Duvander och Berggren 2003, Lammi-Taskula 2007), men i andra studier visar det sig att föräldrarna inte alltid har så klart för sig hur de ska göra för att maximalt tjäna på föräldraledigheten (RFV 2000) eller att de ekonomiska konsekvenserna beräknas (Salmi, Lammi-Taskula och Närvi 2009). Detta behöver inte vara en motsättning då ekonomin uppenbarligen sätter vissa gränser för hur länge föräldrarna kan vara hemma med barnet.

1.5 Diskussion och sammanfattning

Skillnader i föräldraförsäkringssystem och regler kring dessa speglas även i användandet av föräldraledighet. Att isländska män tar störst andel av ledigheten har att göra med att längst tid är reserverat för dem. Sverige har haft föräldraledighet tillgänglig för båda föräldrarna under längst tid, vilket är en trolig anledning till att papporna tar större andel av ledigheten än i Norge, Finland och Danmark.

Vår kunskap om likheter och skillnader i användande i de olika länderna är dock knapphändig och skulle kunna förbättras. Om de statistikförande myndigheterna presenterade statistik som var uppbyggd på liknande sätt skulle bilden av det nordiska föräldraledighetsanvändandet vara mycket klarare. Det vore mycket värt att få information om andel användande pappor och mammor i alla länder. Ett problem här är att föräldraledighet kan användas under olika lång tid i de olika länderna samt att det finns skillnader i vilka som är berättigade användare. Men för jämförbarhetens skull kunde vissa kriterier sättas upp samstämmigt. Exempelvis genom att presentera användare under barnets första två år, användare av alla mammor och pappor samt av alla berättigade föräldrar.

Det verkar som att mönstren för uttag är liknande i alla nordiska länder, dvs. samma grupper av pappor och mammor använder mycket och lite ledighet. Vi ser ett tydligt mönster av att regler spelar roll, inte minst den reserverade delen för pappor. Gällande inkomst är det pappor som står utanför arbetsmarknaden som är överrepresenterade bland icke användande pappor, ett mönster som snarast är det motsatta bland mammor. I Norge har man inte rätt till föräldraledighet när man står utanför arbetsmarknaden vilket är ett exempel på hur regler påverkar skillnader i användandet i de olika länderna. Av de föräldrar som är på arbetsmarknaden verkar det som att pappor med relativt hög inkomst, position eller yrkesstatus tar ut mer ledighet, men att de med högst position (t.ex. chefer) eller inkomst är undantag till det positiva sambandet. Kvinnor i hög position och med hög utbildning tar istället kortare ledighet. Det könsspecifika mönstret har att göra med den könsspecifika situationen på arbetsmarknaden. Skillnader i ålder hos mamman och pappan kan också ha att göra med position på arbetsmarknaden och hur denna möjliggör eller försvårar ledighet. Eftersom ersättningsnivåer och villkor för föräldraledighet ändras över tid finns ett stort behov av nya studier av de olika faktorernas påverkan på föräldraledighetsuttaget. Särskilt inkomstens påverkan på

föräldraledighet kan ändras snabbt tex då en takhöjning kan ge ändrade drivkrafter för stora grupper föräldrar.

Det finns även variation i hur föräldrar använder föräldraledighet på olika arbetsplatser och i alla länder är det anställda i offentlig sektor som tar ut längst ledighet. Det finns flera studier som tyder på varierande inställning till föräldraledighet bland arbetsgivare men tendensen verkar vara att motståndet mot föräldraledighet minskar, särskilt för fast arbetskraft. Gällande familjeförhållanden är en tolkning att stabila par mer ofta delar på ledigheten, och att traditionella roller i andra avseenden, t.ex. arbetsmarknadsanknytning, kommer att speglas i föräldraledighetsuppdelning. Det verkar till stor del fortfarande vara mammans beslut om uppdelningen av barnansvaret.

Även om det är relativt vanligt med skilsmässor och separationer bland föräldrar i Norden sker dessa oftast något senare i barnens liv än under föräldraledighetsperioden. Det finns olika rätt till föräldraledighet för pappor som inte bor med sina barn i de olika länderna. Att ge pappor individuell rätt till föräldraledighet, oberoende av hans relation till mamman kan vara ett sätt att främja hans framtida relation till barnet, något som varit den svenska linjen. Att istället basera rätten på relationen till mamman kan vara ett sätt att undvika konflikter, vilket varit den finska linjen. Båda anförs för att främja barns välfärd.

Det har idag blivit norm även bland fäder i alla nordiska länder att ta ut föräldraledighet och de som inte använder denna rättighet är nu att betrakta som undantag. Föräldraledighet bland pappor kan i vissa fall ses som en delaktighet i ett föräldraansvar, särskilt bland de pappor som tar ledigt under tid som mamman fortsatt befinner sig i hemmet. I andra fall tar pappan ut ledighet under lång period då mamman återvänt till arbetet och detta kan snarast ses som att pappans ledighet lett till ett individuellt ansvar för barn.

Litteratur

- Batljan, I. och Andersson, P. (2000). *Taket i sjuk- och föräldraförsäkringen år 2001*. Bilaga til SOU 2000:121.
- Bekkengen, L. (2002). *Man får välja – om föräldraskap och föräldraledighet i arbetsliv och familjeliv*. Malmö, Sweden: Liber.
- Berggren, S. (2004). *Flexibel föräldrapening – hur mammor och pappor använder föräldraförsäkringen och hur länge de är föräldralediga*. RFV Analyser 2004:14. Riksförsäkringsverket, Stockholm.
- Björnberg, U. (1998). "Family orientation among men – A process of change in Sweden", i E. Drew, R. Emerek, och E.

- Mahon (red.), *Women, work and the family in Europe*, Routledge, London.
- Borchorst, A. (2005). The public-private split rearticulated: abolishment of the Danish daddy leave. Pp.101–120 in A. Ellingsäter och A. Leira (red) *Politicising Parenthood in Scandinavia*. The Policy Press.
- Brandth, B., och Överli, B. (1998). *Om-sorgspermisjon med "kjaerlig tvang" – En kartlegging av fedrekvoten*. Allforsk, Trondheim.
- Brandth, B. och Kvande, E. (2002). Reflexive fathers: negotiating parental leave and working life. *Gender, Work & Organization* 9(2):186–203
- Brandth, B. och Kvande, E. (2003). *Fleksible fedre. Maskulinitet, arbeid, velferdsstat*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Brandth, B. och Kvande, E. (2005). Fedres valgfrihet og arbeidslivets tidskulturer. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 46(1):35–54
- Brandth, Berit & Kvande, Elin (2009). *Norway*. I Moss, Peter (red.): International Review of Leave Policies and Related Research 2009. Employment Relations Research Series No. 12. BIS, London.
- Bygren, M. och Duvander, A-Z. (2006). "Parents' workplace situation and fathers' parental leave use". *Journal of Marriage and the Family*, vol 68, s. 363–372.
- Datta Gupta, N. och Smith, N. (2002). Children and career interruptions: The family gap in Denmark. *Economica* 69:609–629.
- Duvander, A-Z. och Berggren, S. (2003). Mamma, pappa, barn – tid och pengar. Socialförsäkringsboken 2003. Riksförsäkringsverket, Stockholm.
- Duvander, A-Z. (2006). Föräldrarnas användning av föräldraförsäkringen. I Socialförsäkringarna – rätt och fel. Analyserar 2006:5. Försäkringskassan, Stockholm.
- Duvander, A-Z. och Eklund, S. (2006). Utrikesfödda och svenskfödda föräldrars föräldrapenninganvändande, s.33–68 i P. de los Reyes (red), *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37. Stockholm: Fritzes.
- Duvander, A-Z, Lappegard, T., och Andersson, G. (2010). Family policy and fertility: fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden. *Journal of European Social Policy* 20(1):45–57.
- Einarsdóttir, T. och Pétursdóttir, G. (2009). Iceland. I Moss, Peter (red.): International Review of Leave Policies and Related Research 2009. Employment Relations Research Series No. 12. BIS, London.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- Ekberg, J., Eriksson, R. och Friebe, G. (2005). *Parental leave – A policy evaluation of the Swedish "daddy-month" reform*. IZA Discussion Paper, No. 1617. IZA, Bonn.
- Eriksson, R. (2005). *Parental leave in Sweden: The effects of the second daddy month*. Working Paper 9/2005. Swedish Institute for Social Research, Stockholm University, Stockholm.
- Evertsson, M. och Duvander, A-Z (2009). *Parental leave- possibility or trap? Does family leave length affect Swedish women's labour market opportunities?* SPaDE Working paper 2009:2, Demografiska avdelningen, Stockholms universitet.
- Eydal, G B. och Gíslason, I. (2008). Paid parental leave in Iceland – history and context. S. 15–44 i Eydal, G.B och I.V. Gíslason (red): *Equal Rights to Earn and Care. Parental leave in Iceland*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík.
- Eydal, G B. (2008). Policies promoting care from both parents – the case of Iceland. S.111–148 i Eydal, G.B och I.V. Gíslason (red): *Equal Rights to Earn and Care. Parental leave in Iceland*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík.

- Fougner, E. (2009). Fedres uttak av foreldrepenget etter fødsel. *Arbeid og velferd* 1/2009. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo.
- Försäkringskassans årsredovisning 2009. Försäkringskassan, Stockholm. www.forsakringskassan.se.
- Försäkringskassan (2010). Jämställdhetsbonus – en effekttutvärdering. Socialförsäkringsrapport 2010:5. Försäkringskassan, Stockholm. www.forsakringskassan.se.
- Gíslason, I. V. (2008). "You are regarded as weird if you don't use the paternity leave". S. 87–110 i Eydal, G.B och I.V. Gíslason (red): *Equal Rights to Earn and Care. Parental leave in Iceland*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík.
- Gíslason, I. V. (2007). Parental leave in Iceland. Bringing the fathers in. Developments in the wake of new legislation in 2000. Jafnréttisstofa, Reykjavík.
- Grambo, A-C. och Myklebø, S. (2008). Forhold som har betydning når mor og far deler foreldrepermisjonen. *Arbeid og velferd* 4/2008. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo.
- Grambo, A-C. och Myklebø, S. (2009). *Moderna familier – tradisjonelle valg – en studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon*. NAV-rapport 2/2009. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo.
- Haas, L., Allard, K. och Hwang, P. (2002). The impact of organizational culture on men's use of parental leave in Sweden. *Community, Work & Family* 5:319–342.
- Haas, L. och Chronholm, A. och Duvander, A. och Hwang, P. (2009). *Sweden*. I Moss, Peter (red.): *International Review of Leave Policies and Related Research 2009*. Employment Relations Research Series No. 12. BIS, London.
- Haataja, A. (2004). Pohjoismaiset vanhempainvapaat kahden lasta hoitavan vanhemman tukena. *Janus* vol 12, no 1 (25–48).
- Haataja, A. (2009). *Fathers' use of paternity and parental leave in the Nordic countries*. Online working papers 2/2009. Kela/Fpa, Helsinki.
- Haataja, A. och Nyberg, A. (2006). *Diverging paths? The dual-earner/dual-carer model in Finland and Sweden in the 1990's*. I Ellingsaeter, Anne Lise & Leira, Arnlaug (red.): *Politicising Parenthood in Scandinavia*. Policy Press, Bristol.
- Jonsdóttir, B. och Adalsteinsson, G. D. (2008). Icelandic parents' perception of parental leave. S. 65–85 i Eydal, G.B och I.V. Gíslason (red): *Equal Rights to Earn and Care. Parental leave in Iceland*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík.
- Lappegård, T. (2008a). Changing the gender balance in caring: Fatherhood and the Division of Parental Leave in Norway. *Population Research and Policy Review*, 27:139–159.
- Lappegård, T. (2008b). Couples' Parental Leave Practices. The Role of the Workplace Situation. Discussion Papers no.561. Research Department, Statistics Norway, Oslo.
- Lammi-Taskula, J. (2007). *Parental Leave for Fathers? Gendered conceptions and Practices in Families with Young Children in Finland*. Research report 166. Stakes, Helsinki.
- Ljungh, S.Ö. och Nyman, H. (2005). *Skillnader mellan mammans och pappans arbetsinkomst och betydelsen för pappornas uttag av föräldrapenning*. I SOU 2005:73 *Reformerad föräldraförsäkring – Kärlek, Omvårdnad, Trygghet*. Fritzes, Stockholm.
- Leira, A. (2006). *Parenthood change och policy reform in Scandinavia 1970s–2000s*. I Ellingsaeter, Anne Lise & Leira, Arnlaug (red.): *Politicising Parenthood in Scandinavia*. Policy Press, Bristol.

- Mesterton, K. (2008). *Fædre med højere stilling holder længere barselorlov*. Danmarks Statistik, København.
- Moss, P. (red. 2009). *International Review of Leave Policies and Related Research 2009*. Employment Relations Research Series No. 12. BIS, London.
- Nyman, H. och Pettersson, J. (2002). *Spelade pappamånaden någon roll? – pappornas uttag av föräldrapenning*. RFV Analyserar 2002:14. Riksförsäkringsverket, Stockholm.
- Olsen, B. M. (2005). *Mænd, orlov og arbejdspladskultur. Fire danske virksomheder*. København: Socialforsknings instituttet
- Olsen, B.M. (2007). *Evaluering af den fleksible barselorlov. Orlovsreglerne set fra forældres, kommuners og arbejdspladser perspektiv*. SFI, København.
- Riksförsäkringsverket (2000). *Båda blir bäst. Attityden till delad föräldraledighet*. RFV Redovisar 2000:1. Riksförsäkringsverket, Stockholm.
- Rostgaard, T. (2002). Setting time aside for the father: father's leave in Scandinavia. *Community, Work and Family* 5(3) 343–364.
- Rostgaard, T. (2009). *Denmark*. I Moss, Peter (red.): *International Review of Leave Policies and Related Research 2009*. Employment Relations Research Series No. 12. BIS, London.
- Rönsen, M., och Sunström, M. (2002). Family policy and After-birt Employment among new mothers – A comparison of Finland, Norway and Sweden. *European Journal of Population* 18:121–152.
- Salmi, M. & Lammi-Taskula, J. (2009). *Finland*. I Moss, Peter (red.): *International Review of Leave Policies and Related Research 2009*. Employment Relations Research Series No. 12. BIS, London.
- Salmi, M. & Lammi-Taskula, J. & Närvi, J. (2009). *Perhevapaat ja työelämän tasaro. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu*, Työ ja yrittäjyys 24 /2009. TEM, Helsinki.
- Sundström, M. och Duvander, A-Z. (2002). Gender division of childcare and the sharing of parental leave among new parents in Sweden. *European Sociological Review*, 18(4):433–447
- Unicef (2008). *The child care transition A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*. Innocenti Research Centre, Report Card 8. Unicef, Florence.
- Valdimarsdóttir, F.R. (2006). *Nordic experiences with parental leave and its impact on equality*.
- TemaNord 2006:531. Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Vinnumálasjóður (2010). *Samantekt yfir tölulegar upplýsingar Fæðingarorlofsjóðs 2001–2009*. Vinnumálastofnun.
- Wall, Karin (2007). *Leave policy models and the articulation of work och family I Europe: a comparative perspective*. I Moss, Peter & Wall, Karin (red.): *International Review of Leave Policies and Related Research 2007*. Department for Business, Employment Relations Research Series No. 80. BERR, London.
- Statistik
www.forsakringskassan.se
www.scb.se
www.kela.fi
www.tilastokeskus.fi
www.nav.no
www.ssb.no
www.dst.dk
www.statice.is

Appendix A

De registerbaserade uppgifter som finns bör användas utan direkta jämförelser mellan länderna och med stor försiktighet i tolkningen. Det kan vara av intresse att göra en genomgång av tillgänglig statistik av registerdata från de olika ländernas statistikförande myndigheter, inte minst som en utgångspunkt för hur statistiken kan utvecklas och samordnas i Norden.

I Danmark är det Danmark Statistik som har ansvar för statistik om föräldraledighet och man har skapat ett mått som presenterar föräldrapenninganvändande under de två första kalenderåren. Detta betyder visserligen att barn födda i januari följs längre än de födda i december men enligt uppgift från statistikansvarig täcker man ändå den allra största delen av föräldraledighet under denna period. Det visar sig att antal använda dagar för mammor och pappor är mycket stabilt från början av 2000-talet till idag, runt 275 dagar för mammor och svagt ökande från 19 till 24 för papporna (statistikbanken.dk). Det är inte möjligt att göra någon tolkning av vad borttagandet av pappaveckorna i föräldraledigheten innebar för pappors uttag eftersom föräldraledigheten samtidigt förlängdes och det därmed blev mer möjligt för pappor att ta del av ledigheten.

I Finland är det KELA, Folkpensionsanstalten (kela.fi) som presenterar uppgifter om föräldraledighetsanvändning. De presenterar varje år i sin årsstatistik uppgifter om användarna, främst per region, sektor för sysselsättning, ålder på mottagaren samt genomsnittlig ersättningsnivå för mammor och pappor. Eftersom de inte har uppgifter om icke-användande föräldrar är det svårt att jämföra uppgifterna, men vi hittar exempelvis en relativt stor regional variation samt förväntade könsskillnader i ersättningsnivå, ålder och sektor.

I Island presenteras viss statistik av Fonden för barnledighet (faedinagarorlof.is) men även i återkommande rapporter från universitet och jämställdhetsmyndigheten (se t.ex. Eydal och Gíslason 2008, Gíslason 2007). Efter den stora reformen 2000 har pappors användning ökat dramatiskt och mönstret att pappor använder en tredjedel och mammor resten av ledigheten verkar vara stabil.

I Norge är det Arbets- och välfärdsförvaltningen som sedan 2006 ansvarar för statistik om föräldraledighet (nav.no). Bland annat presenteras antal användare av föräldraledighet under det första halvåret varje år, uppdelat på fylke och kön. Vidare presenteras fördelningen av antal dagar i kategorier där

det klart framkommer stora förändringar av pappans uttag beroende på utökandet av pappaveckor i olika steg. Än verkar få pappor ta ut mer än den del som annars går förlorad, ett mönster som återfinns även i Island och Finland (Eydal och Gíslason 2008, Salmi, Lammi-Taskula och Närvi 2009).

I Sverige däremot finns det tecken på att en grupp av föräldrar delar på föräldrapenningen mer jämställt än vad som behövs för att inte förlora någon del av ersättningen. Det är Försäkringskassan som är ansvarig för statistik om föräldrapenning och den visas dels i årsredovisningen och dels i den offentliga statistiken som är tillgänglig på hemsidan (forsakringskassan.se). Den offentliga statistiken visar genomsnittligt antal dagar, ersättningsnivå per kön, ålder och län. Årsredovisningen visar bland annat ett mått på hur många som delar jämställt på föräldrapenningen, definierat som någonstans mellan 40–60 % av de totala antalen använda dagar. Denna andel har ökat och ligger på knappt 9 % när barnet är 3 år. Eftersom pappor tidigare började använda föräldraledighet i Sverige än i de andra nordiska länderna (se figur 3) kan detta möjligtvis ses som ett tecken på att det tar tid innan mönster stabiliserar sig men att åtminstone Sverige nu nått en nivå av pappors uttag som leder till att mönstret förstärks. Det är möjligt att detsamma gäller Norge och Island.

Kapitel 2.

Dagpasningsordninger og tilskud til pasning af børn i hjemmet

Guðný Björk Eydal og Tine Rostgaard

Den nordiske børnepasningsmodel bliver ofte studeret – og i internationale kredse endog beundret. Hvad er så fællesnævneren i denne nordiske børnepasningsmodel? Overordnet set bliver modellen fremhævet for sin integration af omsorg og indlæring, for vægten af serviceydelser frem for kontantydelse, for dens skattemæssige finansiering og for den universelle adgang til ydelser. Den nordiske model adskiller sig også ved at have en decentraliseret struktur i organiseringen af serviceydelserne, og ved overvejende at have et offentligt udbud af disse (Anttonen og Sipilä, 1996; Rauch, 2007).

I modsætning hertil, og som generel referenceramme, beskrives den angloamerikanske model ofte som en model bestående af to parallelle systemer; et i velfærdsregi rettet mod lavindkomstfamilier eller børn med særlige behov, og et i skoleregim, baseret på brugerbetaling og beregnet til middel- og højindkomst familier. Den model man typisk finder i andre lande er den som også går under navnet den kontinentale europæiske model, hvor det offentlige finansierer og udbyder gratis, men deltids dagpasning, i skoleregim og primært rettet mod børn i aldersgruppen 3–6 år, mens der kun er få tilbud til de børn i alderen 0–2 år (Kammerman, 2003).

I dette kapitel anvender vi terminologien børnepasning som et begreb, der omfatter „alle pasnings- og indlæringsordninger til børn under den skolepligtige alder, uanset placering, finansiering, åbningstider eller ordningens indhold“

(OECD, 2001, s. 14¹⁵). Det omfatter bl.a. daginstitutionerne, som i de nordiske lande benævnes forskelligt, men som Einarsdóttir (2006, s. 8) påpeger:

Diskursen om førskolealderen indeholder en terminologi, der er grundlæggende for nordisk filosofi og ideologi, men som er svær at oversætte, især for et amerikansk publikum. I USA er for eksempel *pre-school* („før-skole“ direkte oversat) et overordnet begreb, som omfatter alle former for pasning uden for hjemmet før den obligatoriske skolestart. Men i Norden bruges også forskellige terminologier af forskellige årsager. For eksempel bruger det islandske folk generelt betegnelsen „legeskoler“ om alle pasningsformer for børn, som er under den obligatoriske skolealder. Det er mere end blot en simpel terminologisk forskel. Udtrykket „legeskoler“ understreger den centrale rolle, som legen indtager i den islandske filosofi og praksis omkring den tidligste barndom. Ligeledes anvender danskerne udtrykket „børnehave“ om pasningsordninger for børn i førskolealderen.

Desuden påpeger både Einarsdóttir (2006) og Kryger (2007), at danske børnehaver har undgået indførelsen af en terminologi, som har lighed med skolerne, f.eks. har danske daginstitutionspædagoger været imod at betegne deres arbejde som undervisning, og har derfor understreget, at de drager omsorg for børnene.

Børnepasningsordningerne er dog ikke begrænset til serviceydelser. Som den indflydelsesrige amerikanske forsker i familiepolitik, Sheila Kamerman (2000, s. 8), bemærker, omfatter børnepasningspolitikken en lang række offentlige aktiviteter, der skal påvirke udbud og/eller efterspørgsel efter vuggestuer og børnehaver, samt kvaliteten af disse ydelser, men også orlovsydelser og forskellige kontantydelse, der gør det muligt for forældrene at blive hjemme for at passe deres børn. Børnepasningspolitikken handler således både om serviceydelser og kontante kontantydelse. Specielt ordningerne med de såkaldte kontantydelse til pasning af børnene derhjemme (cash-for-care) har været omstridt og kritiseret for at modarbejde målsætningerne i den nordiske model, men på trods af den kraftige kritik har ordningerne fået stadigt større betydning i nogle af de nordiske lande.

Hensigten med dette kapitel er at analysere og sammenligne dagpasnings-, orlovs- og kontantydelsesordningerne til pasning af børn under den skolepligti-

¹⁵ OECD benytter termen Early Childhood Education and Care (ECEC), som her oversættes med børnepasning, men den danske oversættelse rummer således ikke elementet af læring, som der ellers lægges op til. Et alternativ er førskoleordninger, men det rummer ikke kontantydelsesordningerne. Termen dagpasning benyttes i kapitlet til at omfatte serviceydelser som daginstitutioner og familiedagpleje.

ge alder i de nordiske lande. Kapitlet vil se på processen bag ved at se nærmere på lovmæssige formål bag ydelserne, samt hvordan de bruges. I gennemgangen af dagpasningen bliver der også set på hvordan dagpasningsordningerne er organiserede og finansierede samt på indikatorer for kvaliteten af dagpasnings-tilbuddene. Her vil de nordiske lande blive sammenlignet med EU gennemsnit. I gennemgangen af kontantydelserne til pasning af børn vil de væsentligste elementer i ordningerne blive gennemgået: hvor længe kan ydelsen modtages, hvad er beløbstørrelsen og hvornår er man berettiget. Analysen baserer sig her på den nordiske lovgivning, statistik og litteratur, da der endnu ikke findes sammenlignelige europæiske undersøgelser af kontantydelserne.

2.1. Dagpasning

Dagpasningens oprindelige formål og udbredelse

Dagpasning har været en integreret del af den nordiske familiepolitik siden 1960'erne og 1970'erne, ikke mindst siden kvindernes indtog på arbejdsmarkedet (Leira, 1992; Rostgaard og Fridberg, 1998). Danmark var det første land til at lovgive på dagpasningsområdet i 1964, efterfulgt af Finland, Island og Sverige, alle i 1973, og senere Norge i 1975 (Sipilä, 1997). Set udefra er der bemærkelsesværdige ligheder i den nordiske ideologi, politik og praksis vedrørende dagtilbud til børn, men ved nærmere eftersyn afsløres nogle væsentlige forskelle. Antallet af offentlige pasningstilbud har f.eks. udviklet sig med forskellig hastighed i løbet af 1970'erne og 1980'erne på tværs af landene som vist i tabel 1.

Tabel 1. Børn i alderen 0–2 år og 3–6 år indskrevet i daginstitutioner og i familie-dagpleje i de nordiske lande i 1984, vist som procent af alle børn i aldersgruppen

	0–2 år		3–6 år		
	Daginstitution	Familiedagpleje	Daginstitution – fuldtid	Daginstitution – deltid	Familiedagpleje
Danmark	18	23	43	8	7
Finland	7	12	17	10	4
Island	5	14	9	34	12
Norge	6	1	16	25	1
Sverige	17	13	33	21	19

(Hanssen og Elvehøj, 1997, s. 181–183)

Sammenlignet med nabolandene var der tidligt i Sverige og Danmark en større andel af børn i dagpasningsordninger i midt-80'erne, både de mindre børn 0–2 år, som de ældre mellem 3–6 år. I Island og Norge var der en forholdsvis lille andel af børn under 3 år i daginstitutioner, mens omfanget af daginstitution for børn i alderen 3–6 var højere, dog var de fleste deltidspladser (Leira, 1992; Rauhala, et al., 1997; Broddadóttir, Eydal, Hrafnadóttir og Sigurðardóttir, 1997; Finch, 2006). Som vi diskuterer nedenfor steg denne andel dog over årene, i alle landene.

Generelt var dagpasning et tilbud til familier med dobbelte indkomster, hvor både far og mor arbejdede på fuld tid, og tænkt som et tilbud der både skal være prismæssigt overkommelig, til rådighed og af høj kvalitet med henblik på at yde et reelt alternativ til forældrepassningen. Den rolle, som dagpasningsordningerne har haft og vedbliver med at have, er især vigtig for en af den nordiske models hjørnestene, den høje kvindelige arbejdsmarkedsdeltagelse. I f.eks. Sverige kom udvidelsen af institutionstilbuddene i 1970'erne som en reaktion på behovet for „serviceinstitutioner til forældre“ (Korsvold, 2008, s. 78), der var i arbejde, og udvidelsen blev betragtet som et nødvendigt tiltag for velfærdsstatens fortsatte økonomiske vækst. Denne politiske plan om at lette forældrenes adgang til arbejdsmarkedet var især udbredt i Sverige og Danmark. I disse to lande fik målsætningen om kønnenes ligestilling i arbejdslivet en høj grad af bred politisk opbakning, og dette har påvirket den retning som dagpasningspolitikken har taget, med vægt på fuldtids frem for deltidspladser, og betyder i begge lande at børn med forældre i arbejde har fortrinsret til en daginstitutionsplads (Ellingsæter & Guldbrandsen, 2007). Ligestilling har i mindre grad været det direkte mål i f.eks. Norge, hvor den familiepolitiske model bidrager til, hvad Skrede (2004) kalder „ligestilling light“, idet den understøtter et ret kønsopdelt arbejdsliv, der ikke giver mænd nogen retningslinjer om, hvorvidt kønnenes ligestilling primært er et kvindelanliggende, eller om det også er et anliggende for mænd.

Hvad der på den anden side er mere udtalt i Norge, er opfattelsen af hvordan pasningsydelserne kan bidrage til barnets individuelle behov. Det socialpædagogiske perspektiv for barnet har her været det største politiske argument for de senere års udvidelse af dagpasningstilbuddene (Leira, 1992). En tilsvarende udvikling har fundet sted i Island (Broddadóttir et al., 1997). Fokusset på barnet er dog som sådan ikke enestående for Norge og Island. I samtlige nordiske lande er målsætningerne for pasningstilbuddene netop at skabe lige muligheder for børnene. Den nordiske institutionsmodel opfattes som et red-

skab til at bidrage til det enkelte barns livskvalitet ved at sikre, at barnet gennemgår en god social udvikling og deltager i et godt undervisningsmiljø før skolestart (Leira, 2007; Borchorst, 2002). Kvaliteten af førskoletilbud og børnenes udbytte heraf har derfor fået øget opmærksomhed, og dagpasningens indlæringsmæssige og pædagogiske betydning er anerkendt og har dermed fået direkte indflydelse på uddannelses- og ligestillingspolitikken (f.eks. Esping Andersen, 2009). F.eks. tænkes dagpasningsordningerne også at have en vigtig betydning for integrationen af første- og andengenerationsindvandrerbørn samt handicappede børn (OECD, 2001).

Dagpasning i de nordiske lande er også organiseret i overensstemmelse med et fælles perspektiv for barnet. Som Wagner bemærker (2005, s. 291) synes de nordiske lande at dele en fælles ideologi om den gode barndom for alle børn, hvilket udgør en stærk drivkraft for den offentlige politik og den daglige praksis i de nordiske daginstitutioner, samt i skoler og lokalsamfund. Begrebet „den gode barndom“ hviler på idealerne om demokrati, lighed, frihed, selvstændighed, samarbejde og solidaritet (Se også kapitel 3).

Ideologien er baseret på en idealmodel af barndommen baseret på, hvad Einarsdóttir kalder „et romantisk syn på børn“, hvor børn er glade og frie, og lærer af deres erfaringer uden de voksnes forstyrrende indblanding og opsyn (Einarsdóttir, 2006, s. 172). Børn er ideelt set subjekter og ikke objekter, i den forstand at idealet er, at børns egne perspektiver inddrages i alle aspekter af planlægningen og gennemførelsen af pædagogiske og uddannelsesmæssige tiltag. I politiske erklæringer og anbefalinger bliver der ikke længere sat fokus på begrebet „samarbejde med barnet“, men snarere på at give børn reel indflydelse og mulighed for at deltage i planlægningen af indlæringsprocesser (Broström, 2006, s. 230). Som et eksempel herpå, lyder det i en svensk evalueringsrapport fra 2008: „Der er blevet formuleret nye metoder til at fremme børns indflydelse, hvor børn nu oftere bliver involverede i evalueringerne. Forståelse og respekt for børnenes initiativer er også vokset“ (*Skolverket* 2008, s. 22).

Lovgivningsmæssige rammer

Disse ambitioner ses tydeligt i de lovgivningsmæssige rammer, som er retningsgivende for de umiddelbare og mere langsigtede mål for dagpasningstilbuddet til det enkelte barn i de nordiske lande.

Fælles for de nordiske lande er, at der lægges vægt på respekten for børn og det enkelte barn, og at barnet skal lære gennem leg og egne erfaringer. F.eks. fremgår det af den norske lovgivning, at børn bør tilskyndes til selv at udforske, skabe og reflektere (*Lov om barnehager* nr. 64/17. juni 2005).

Dagpasningsordningerne skal bidrage til en større social samhørighed, f.eks. som det er udtrykt i den danske lovgivning: „Dagtilbud skal som led heri bidrage til at udvikle børns selvstændighed, evner til at indgå i forpligtende fællesskaber og samhørighed med og integration i det danske samfund“ (Dagtilbudsloven nr. 501 06/06/2007).

Den islandske lovgivning indeholder en specifikt sproglig målsætning, hvor førskoletilbuddenes rolle også består i at yde sprogstimulering med særlig vægt på det islandske sprog (*The Preschool Act* No. 90/ 2008).

I den svenske lovgivning er der fælles mål for dagpasningstilbud, skoleforberedende tilbud, skole og gymnasium. Måske som en konsekvens heraf fokuserer lovgivningen i mindre grad på kvaliteten af barndom og leg. I stedet fremhæves lighed og borgerrettigheder: Alle børn skal have samme adgang til og mulighed for indlæring, uanset form, indhold og geografisk placering (Skollag, 1985:1100). Lidt i kontrast hertil står Danmarks målsætning, mere pragmatiske om at dagpasningstilbuddene også bør give familien større mulighed for fleksibilitet og valg, med hensyn til hvorledes den ønsker at organisere dagpasningen (Dagtilbudsloven nr. 501 06/06/2007).

Udbuddet af dagpasningstilbud kan være baseret på fælles kulturelle værdier, såsom troen på demokratiske og i nogle tilfælde kristne værdier, hvilket er målet i Norge og Island (*Lov om barnehager* nr. 64/1557. juni 2005; *The Preschool Act* No. 90/ 2008), men generelt bør barnet også tilskyndes til at være fordomsfri over for andre kulturer, og som det fremgår af den finske lovgivning, skal man lære at respektere multi-kulturelle værdier og vise respekt for andre religioner (*Lag om barndagvård* 19.1.1973/36, Social-och Hälsovårdsministeriet).

De nordiske lande deler også et ideal, der tilsiger, at barnet bør inddrages i beslutningsprocessen. Dagpasningssystemet deler ansvaret for barnet med forældrene, men skal selvstændigt hjælpe barnet til at blive en ansvarlig borger, der er bevidst om demokratiske værdier og respekten for andre.

Pædagogiske principer og praksis i hverdagen

De egentlige pædagogiske principer i de nordiske landes daginstitutioner har været – og er i høj grad inspireret af den tyske teoretiker Froebel og hans idealer om fri leg og positive læringsprocesser. Den nordiske dagpasningsmodel er således ifølge Johansson (2006, s. 44) karakteriseret ved 1) fokus på omsorg i stedet for indlæring, 2) æstetiske og kreative fag frem for analytiske, 3) tematisk tilgang frem for egentlige læseplaner og 4) en ikke-bekendelsesmæssig fællesreligiøs orientering, hvor fysisk afstraffelse ikke er tilladt. Som dette afsnit vil vise, har der imidlertid fundet visse ændringer af disse principer sted i de seneste år.

Som Hakkarainen (2006) bemærker om alle de nordiske lande nyder fri leg, dvs. leg på børnenes eget initiativ, en særligt privilegeret status i dagpasningspolitikken. Legens status er ratificeret i mange politiske retningslinjer i alle nordiske lande. Børn leger for legens skyld, men skal også lære gennem leg. De nordiske lande har derfor en fælles bred socialpædagogisk definition af, hvorledes den tidlige barndom er baseret på en børnestrategi, hvor man kombinerer pasning, opdragelse og indlæring uden nødvendigheden af et hierarki (OECD, 2006).

Vægten af den frie leg kommer især til udtryk i udendørsaktiviteterne, således som en etnografisk undersøgelse fra Island viser (Einarsdóttir, 2006). Pædagogerne i denne undersøgelse stræbte alle generelt efter at skabe et gunstigt miljø for leg ved at stille rigelig plads, tid, materialer og udstyr til rådighed, mens det varierede noget hvor meget de som voksne forsøgte at influere legen eller om de lod børnene selv om at organisere legen. Hvad angik udendørsaktiviteterne, var alle pædagogerne dog enige om, at børn her skulle være fri for de voksnes indblanding. Aktiviteterne i de nordiske daginstitutioner kan således, både hvad angår udendørs- og indendørsaktiviteter, være dominerede af børnenes eget initiativ i større eller mindre grad. Som Dyblie Nilsen (f.eks. 2005) desuden har påpeget, er det ikke kun i daginstitutionens rammer, at udendørsleg har betydning, men aktiviteter i naturen er i det hele taget vigtig i nordisk kultur. Her anses det for barnets bedste at opholde sig mest muligt, ikke blot udendørs, men i naturen (på mark og i skov), og der er således flere naturdaginstitutioner, hvor børnene opholder sig udenfor hele dagen.

På trods af denne vægning af den frie leg har tendensen klart taget retning mod at indarbejde mere indlæring i daginstitutionerne også i de nordiske lande, ikke mindst efter at OECD's PISA-undersøgelser har gjort det muligt at sammenligne de indlæringsmæssige resultater for børn i grundskolen, og re-

sultaterne fra undersøgelsen viser, at børn med børnehave- eller førskoleindlæring opnåede bedre skoleresultater (Bennet, 2008).

Udtrykket „Educare“ bruges f.eks. i Finland til at beskrive „en dagpasningsmodel, hvor man har kombineret pasning, indlæring og undervisning for at danne en integreret helhed, og legen er her et centralt redskab i de pædagogiske aktiviteter“ (*Finnish national report in the OECD study Starting Strong*, 2001). Men som Hakkarainen (2006) bemærker – uden nødvendigvis at relatere det til en øget vægt på indlæring – udgør fri leg faktisk ikke så væsentlig en del af børnenes dagligdag, som man kunne antage ud fra de politiske retningslinjer og pædagogernes udtalelser. Han konstaterer, at leg på børnenes eget initiativ i de finske daginstitutioner i gennemsnit dagligt udgør 1–2 timer ud af 8–10 timer, og den frie leg finder sted mellem planlagte aktiviteter, såsom at spise og sove, og fordeles som regel af de ansatte hen over dagen.

Faktisk er en struktureret og formel indlæring i dag en synlig del af daginstitutionens aktiviteter, f.eks. gennem organiseret indlæring af alfabetet, som det er praksis i de danske børnehaver. Et andet element, der knytter dagpasnings- og skolesystemet tættere sammen, er vægten på at skabe kontinuitet mellem de to systemer. På tværs af institutionerne lægges der vægt på samarbejde mellem lærere og pædagoger. F.eks. har de seneste reformer af det finske uddannelsessystem haft til formål at forbedre kontinuiteten i dagtilbuddene, især vedrørende overgangen fra børnehave til grundskole (Hakkarainen, 2006).

Udviklingen mod integrationen af daginstitution og skole er blevet mødt med tøven inden for socialpædagogikken: „Dagpasningsordningerne har stadig en stærk identitet, der adskiller sig fra skolens. Socialpædagogikken behandler pasning, opdragelse og indlæring som en uadskillelig helhed og lægger vægt på det hele barn, brede målsætninger for udvikling, interaktivitet med jævnaldrene og undervisere samt livskvalitet. Socialpædagogikken søger desuden at finde en balance mellem kulturelle værdier i indlæringen (emner såsom musik, sang, dans, miljø) og støtte til barnets meningsdannelse opnået gennem relationer og opfattelse af verden“ (Moss, 2007, s. 18).

På trods af tendensen mod indførelse af indlæringsplaner i daginstitutionerne, eller „skolificeringen“ som kritikere vil kalde det, kan det særlige nordiske syn på barndommen stadig ses i den daglige praksis i dagpasningstilbuddene. Og hvad der måske springer endnu mere i øjnene, når man ser på de nordiske dagpasningstilbud i et bredere komparativt perspektiv, er den fortsatte fokusering på leg kontra indlæring, som stadigvæk synes enestående for de nordiske lande

Organisation

Som en konsekvens af den stigende integration af skole og daginstitutioner er organiseringen af dagpasningen også under forandring. Dette er ikke kun et nordisk fænomen. I hele Europa er der en nylig tendens til at lægge stadig større vægt på de undervisningsmæssige elementer i den tidlige barndoms indlæring og pasning, hvilket har som konsekvens, at det administrative ansvar for begge aldersgrupper ofte samles i én administrativ enhed eller ét ministerium, nemlig undervisningsministeriet. Dette har været tilfældet i Sverige, Norge, Spanien, Italien og visse dele af Storbritannien (Kamerman, 2003), mens det i Danmark og Finland indtil for nyligt stadig hørte under velfærdsministerierne (Ministeriet for velfærd og sundhed i Finland). Fra begyndelsen af 2010 indledes dog en flytning af dagtilbud fra Ministeriet for velfærd og sundhed til Undervisningsministeriet i Finland, angiveligt for at lægge mere vægt på barnets perspektiv.

De nordiske lande er dog stadig unikke ved den høje grad af decentralisering, hvor de lokale myndigheder er ansvarlige for fortolkning og gennemførelse af en bredt defineret national politik. Dette står i kontrast til lande som Italien og Frankrig, hvor staten har ansvaret for indlæringen i dagpasningstilbuddene for børn fra 3 år til skolestart, mens de lokale myndigheder udelukkende har hovedansvaret for dagplejetilbuddene til børn under 3 år. I de nordiske lande antages den decentraliserede tilgang at sikre et samarbejde dagpasningstilbuddene imellem og en vis faglig tilgang på tværs af forskellige dagpasningsydelse (Petrie et al., 2003).

Sociale udgifter til dagpasningsordningerne

Findes der tillige et element af „nordiskhed“ i de offentlige ressourcer, der anvendes på dagpasningstilbuddene? Den offentlige involvering i børnenes pasning kan måles på mange måder, hvoraf en er størrelsen af de sociale udgifter, der bruges på dagpasningsordninger som vuggestuer, børnehaver, familiedadpleje og legestuer. Målt som andel af BNP bruger de nordiske lande, i forhold til de 27 EU-lande, gennemsnitligt et betragteligt beløb på dagpasning, især når man kun ser på pasningen af børn i alderen 0–2 år. De nordiske lande bruger i gennemsnit 0,60 % af BNP på denne aldersgruppe, sammenlignet med gennemsnittet på 0,27 % af BNP i de 27 EU-lande (se tabel 2). Som det senere vil fremgå, er en del af forklaringen på de højere andele af BNP i de nordiske lande at flere børn i denne aldersgruppe er i dagpasningsordninger.

Inden for den nordiske gruppe er der ikke stor variation i udgifterne til aldersgruppen 0–2 år, hvor ordningerne dækker vuggestuer, familiedagpleje og legestuer. Et lands relative position i forhold til alle EU-lande er illustreret ved hjælp af standardafvigelser, og som tabel 2 viser, placerer alle de nordiske lande sig langt over gennemsnittet for de 27 EU-lande¹⁶.

Det forholder sig anderledes med udgifterne til børnehaver og forskellige skoleforberedende tilbud, som hovedsageligt sigter på børn på 3 år til skolestart. Her ligger de nordiske lande under (0,38 % af BNP) de 27 EU-landes gennemsnitlige BNP forbrug (0,44 % af BNP). Udgifterne i Finland og Norge ligger endda under standardafvigelsen for gennemsnittet af alle lande, mens Sverige ligger på gennemsnittet, og Danmark og Island anvender mere end gennemsnittet.

Den væsentligste forskel på de offentlige udgifter mellem de nordiske lande og de 27 EU-lande består dermed i, at de nordiske lande fokuserer mest på de yngste børn, idet det indgår som en del af en politik, der skal styrke familier med to forsørgere og sikre kvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse. Mens de nordiske lande anvender mange ressourcer på småbørnspasning, indhenter de 27 EU-lande forskellen i forbindelse med de ældre børn og overstiger endda de nordiske landes udgiftsniveau for denne aldersgruppe.

¹⁶ Sammenligningen mellem de nordiske lande og EU-landene er baseret på Lohmann et al. 2009. Den anvendte metode til standardafvigelserne er som følger: Landene er inddelt i tre grupper på basis af kalkulerede standardafvigelser: (1) $\leq -\frac{1}{2}$ af standardafvigelsen (2) $-\frac{1}{2}$ to $+\frac{1}{2}$ standardafvigelse og (3) $\geq +\frac{1}{2}$ standardafvigelse. For hver indikator er landene således grupperet efter deres placering i den overordnede fordeling mellem landene.

Tabel 2. Sociale udgifter i % af BNP for dagpasningsordninger og offentlig finansiering i % af alle midler, seneste år

	Offentlige udgifter ¹		Offentlige udgifter som andel af samtlige udgifter ²			
	Dag- pasning (2005)	SD grup- pe	Førskole- ordninger (2005)	SD grup- pe	0–2 år SD grup- pe	3–6 år SD grup- pe
Danmark	0,7	≥	0,5	≥	75	≤
Finland	0,7	≥	0,2	≤	85	O
Island	0,7	≥	0,5	≥		85
Norge	0,5	≥	0,3	≤		
Sverige	0,6	≥	0,4	O	84,5	O
Nordiske lande, gen- snit	0,64		0,38		81,5	
EU-27	0,27 ⁴		0,44 ⁵		82,01 ⁶	93,9 ^{3, 7}
SD (EU-27)	0,22 ⁴		0,19 ⁵		7,91 ⁶	9,18 ⁷
≤	0,16		0,35		78,05	89,31
O	0,17–0,37		0,36–0,53		78,6–85,95	89,32–98,48
≥	0,38		0,54		85,96	98,49
–½ SD	-0,11		-0,10		-3,95	-4,59
+½ SD	0,11		0,10		3,95	4,59

Note: SD = standard afvigelse. 1) kilde: OECD Family Database, PF10. 2) kilde: Meulders & Gustafsson, 2002; Plantenga & Remery, 2008; Bureau, 2000; 2008. 3) EU-15 only. 4) EU27 minus Bulgarien, Cypren, Estland, Letland, Litauen, Malta, Rumænien, Slovenien. 5) EU-27 minus Østrig, Grækenland, Irland, Luxembourg. 6) EU-27 minus Bulgarien, Cypren, Grækenland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien. 7) EU-27 minus Bulgarien, Cypren, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien.

Bemærk: Indikatorene for landene er vurderet på grundlag af standardafvigelser ved de enkelte indikatorer. ≤: – ½ af standardafvigelsen, O: – ½ til + ½ standardafvigelse og ≥: + ½ standardafvigelse. Dagtilbud ydes primært børn fra 0–2 år, og skoleforberedende tilbud til børn fra 3 år til skolestart, men der kan være overlapninger.

Finansiering af dagpasningsordningerne

En anden måde at aflæse det offentlige interesse i dagpasningsordningerne er ved at undersøge andelen af offentlig finansiering ift. de samlede udgifter. En almindelig antagelse vedrørende de nordiske lande er, at de offentlige serviceydelser er relativt billige for den enkelte bruger, idet de hovedsageligt er skattefinansierede, og at det offentlige derfor dækker de fleste direkte omkostninger.

Offentlig finansiering af dagpasningstilbud, herunder såvel statslig som kommunal, udgør ret beset hovedparten af finansieringen af dagpasningsydelserne i Sverige, Danmark, Island og Finland, men tilsyneladende ikke i større omfang end i de andre 27 EU-lande (se tabel 2 ovenfor). Den offentlige finansiering af dagpasningsydelser for børn i alderen 0–2 år udgør i gennemsnit 82 %

af den samlede finansiering i de fire nordiske lande, hvilket er meget tæt på gennemsnittet på 83 % i de 27 EU-lande (Tabel 2).

Den offentlige finansiering for lidt ældre børn er imidlertid større uden for de tre nordiske lande målt som andel af den samlede finansiering af dagpasningsydelser på 93 % i OECD-landene og 94 % i de 27 EU-lande, sammenlignet med gennemsnitligt 82 % for de fire nordiske lande, hvor Danmark og Island trækker gennemsnittet ned på 75 %. Årsagen til forskellen er, at børnehaverne og førskoleprogrammerne i mange andre lande hovedsageligt er gratis, hvorimod der kræves indkomstreguleret forældrebetaling for disse ydelser i de nordiske lande, med Island som undtagelse hvor de nedsatte gebyrer forbeholdes studerende og enlige forsørgere, og altså ikke er indkomstregulerede (Rostgaard, 2004; Eydal, 2008). Sammenlignet med EU-landene er andelen af den samlede forældrebetaling dermed ikke nødvendigvis mindre i de nordiske lande.

Udgiftsniveau

Forældre kan bidrage med en betydelig andel af den samlede finansiering, men er prisen på dagpasningsydelserne overkommelig? Det kan man sikre gennem indkomstreguleringen, men denne kan også bidrage til at ydelserne når de rette brugere. Høj forældrebetaling kan være en hindring for udnyttelsen af dagpasningsordningerne og kan især ramme lavindkomstgrupper, som f.eks. enlige forældre. Indvandrerforældre kan også være mindre tilbøjelige til at bruge dagpasningstilbud på grund af en kombination af økonomiske hindringer og kulturelle forskelle. I Sverige for eksempel, er børn af lavtuddannede indvandrerforældre mindre tilbøjelige til at anvende fritidsaktiviteter end børn af højtuddannede svenske forældre (Skolverket, 2005).

En almindelig anvendt politik er at fastlægge en øvre national grænse for forældrebetaling. På trods af at dagpasningen i alle de nordiske lande er et lokalt anliggende og organiseres af kommunen, er fastsættelsen af disse øvre grænser et udbredt politisk redskab i de nordiske lande til at sikre ensartethed i optag på tværs af kommunegrænserne. I alle de nordiske lande må forældrebetalingen ikke overstige de faktiske omkostninger, men i Danmark, Norge, Finland og Sverige er der yderligere nationale regler for at styre forældrenes maksimale betaling (se tabel 3). Andre regler kan omhandle reduktion i betalingen for lavindkomstgrupper eller søskenderabat. Derudover kan betalingen være afhængig af det antal timer, som barnet tilbringer i dagtilbuddet.

Samlet set er betalingsloftet for dagtilbud lavest i Sverige. I Sverige varierer betalingen efter antal af børn i familien, tidsforbrug i daginstitutionen og fra kommune til kommune (NOSOSKO 2007–8, 2009; Plantenga og Remery, 2008). Men i Sverige er det nationale betalingsloft for et barn sat til 3 % af husstandsindkomsten med et maksimum på 130 euro (1.260 SEK) pr. måned (Plantenga og Remery, 2008), eller 4,5 % af en gennemsnitlig lønmodtagers løn (efter skat) (Average Wage, AW) (Tabel 3).

I Finland har regeringen fastlagt forældrenes betaling til maks. 233 euro pr. måned for heldagspasning, eller 8 % efter skat, og beregningerne tager hensyn til familiens størrelse.

I Norge er maksimumbetalingen på 269 euro (2.330 NOK) pr. måned i 2009, eller 4,7 % af en gennemsnitsløn efter skat, men efter en nylig reform bliver denne over en årrække sænket til 209 euro (1.750 NOK) med henblik på også at sikre adgang for lavindkomstfamilier. Norge tilbyder også en betalingsfri ordning for dele af dagen (*gratis kjernetid*) i daginstitutioner i områder med høj koncentration af indvandrerfamilier.

Danmark har fra centralt hold fastlagt, at forældre maksimum skal betale 30 % af de budgetterede udgifter. Den månedlige betaling i 2010 er gennemsnitligt 365 euro (2.665 DKK) for vuggestue (0–2 årige), eller 9,4 % af en gennemsnitsløn efter skat, og 226 euro (1.648 DKK) eller 5,8 % efter skat for børnehave (3–6 årige), men med betydelige forskelle på tværs af kommunegrænserne. Vuggestue kan koste 247–506 euro (1.800–3.692 DKK), og børnehave mellem 178 og 314 euro (1.300–2.290 DKK). Dette omfatter ikke søskenderabat eller betalingsnedslag for lavindkomstgrupperne. Danmark har således den højeste betaling for dagtilbud.

Tabel 3. Regler og størrelse for egenbetaling 2008

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Fastsættes centralt eller lokalt	Centralt	Centralt	Lokalt	Centralt	Centralt
Størrelsen på den maksimale egenbetaling, per måned	Afhængig af pasningstype, max. 30 % af budgetterede udgifter. Gennemsnitlig 226 (2,666 DKK)-365 Euro (1,648. ¹)	233 Euro	Må ikke overstige de faktiske udgifter	269 EURO (1.660 NOK) (209 Euro (1750 NOK))	130 EURO (1.260 SEK)
Som % of AW efter skat	9.4 %/5.8 %	8.0 %	-	4.7 %	4.5 %
Er der regler ang. reduceret forældrebetaling for lavindkomstfamilier?	Ja, national	Ja, national	Nogen gange, lokale regler	Nogen gange, lokale regler ²	Ja, national
Gives der fler-børnsrabat	Ja	Ja	I de fleste kommuner	Ja	Ja
Muligheder for friplads?	Ja	Ja	Nei	Ja	Nei
Egenbetalingens andel af de samlede driftsudgifter	20 %	11 %	16 %	20 %	10 %

Alle kommuner skal have fastlagt regler, som reducerer eller frafalder betaling for familier med lav indkomst. Kilde: NOSOSKO, 2009, s. 63 samt egne beregninger af gebyrer i Danmark, baseret på kommunale oplysninger. Gennemsnitsindkomst 2007 er beregnet ved NOSOSKO (NOSOSKO 2006–7, 2009, s. 212–213). * For yderligere information om NOSOSKO's beregninger af gennemsnitsindkomst se <http://nososco-eng.nos.dk/filer/publikationer/tabeller/descriptyp07.pdf>. Se også tabel xx i afsnit 2,4 i denne rasort om gennemsnitsindkomst.

Nationale regler for søskenderabat findes i alle de nordiske lande, med undtagelse af Island (Tabel 3). I Sverige f.eks. er betalingsloftet for søskende 2 % af husstandsindkomsten for det andet barn og 1 % for det tredje, med et månedligt maksimum på henholdsvis 86 euro og 43 euro (Plantenga og Remery, 2008).

Bortset fra fastsættelsen af betalingslofter for forældrene fører de nordiske lande alle en politik om at reducere udgifterne for lavindkomstfamilier eller socialt dårligt stillede familier. Forældrebetalingen kan helt bortfalde, med undtagelse af Sverige og Island, hvor man ikke fører denne politik (Tabel 3).

Mens alle kommuner benytter indkomstreguleret betaling i lande som Danmark, Sverige og Finland, har mange lokale myndigheder i Norge reageret på indførelsen af den maksimale forældrebetaling ved at afskaffe den indkomstregulerede betaling. Kun 23 % af kommunerne i Norge bruger nu indkomstreguleret betaling.

leret betaling, mens de resterende kommuner anvender faste beløb, som er uafhængige af familiens indkomst, og generelt synes betalingsloftet at have tilgodeset højindkomstfamilier, som mest anvender dyre pladser i private institutioner, mens lavindkomstfamilier nu er nødt til at betale mere (Plantenga og Remery, 2008). I Island fastsætter hver kommune forældrebetaling, og reduktion af denne er normalt ikke indkomstbaseret, medmindre den udbetales som social bistand, men enlige forsørgere og studerende betaler dog normalt lavere gebyrer end to forsørgere (Eydal, 2008).

Retten til dagtilbud

Mens forældrene måske har råd til dagpasning, er spørgsmålet, om der er dagtilbud til rådighed. I de fleste nordiske lande er der i dag en lovbestemt ret til dagpasning for børn efter endt forældreorlov, hvilket man sjældent finder i andre lande udenfor Norden (Lohmann et al, 2009).

Bortset fra Island har alle de nordiske lande ved lov indført en ret til dagpasning i form af en pasningsgaranti. F.eks. har finske forældre siden 1996 haft en ubetinget ret til dagtilbud i kommunalt regi for børn under syv år. Finland var det første land i verden til at gennemføre en sådan lovgivning. De lokale myndigheder er imidlertid ikke altid i stand til at levere de nødvendige pladser. Problemet synes at være udbredt og forekommer især når der brug for en hurtig plads og/eller ønske om pladsflytning (Plantenga og Remery, 2008).

Sverige har forsøgt at løse problemet med de lange ventelister ved at vedtage en national lov i 1995, der forpligter kommunerne til at levere en institutionsplads „uden urimelig ventetid“, hvilket betyder inden for tre til fire måneder. I 2005 kunne næsten alle (98 %) kommuner anvise en plads inden for denne tidsramme (*Skolverket*, 2005). En lignende lov findes i Danmark, hvor kommunerne skal tilbyde børn fra 6-månedersalderen en plads inden for fire uger efter indskrivningen.

Ved tiltrædelsen af en ny rød-grøn koalitionsregering i Norge i 2005 blev der banet vej for et politisk skift, hvor udbuddet af dagtilbud kom i fokus, samtidig med at kontanttilskudsordningen *Kontantstøtte* blev beholdt til de 1–2 årige (*Platform for regeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*, 2005). Fra 1. januar 2009 har børn i Norge nu en lovfæstet ret til dagtilbud fra 1-årsalderen (*Lov om endringer i barnehageloven (Rett til plass i barnehage) 2008-08-08 nr. 73*). I Island har alle børn ret til blive skrevet op til en plads, og kommunerne er forpligtede til at

tilbyde det nødvendige antal pladser, men der er ingen retskrav om retten til dagtilbud.

Retten til dagtilbud skal ikke altid fortolkes, som en ret for barnet, men kan, som det er tilfældet i Danmark, være baseret på forældrenes beskæftigelse. I Sverige omfatter pasningsgarantien alle børn, hvis forældre arbejder, studerer, er på orlov eller er arbejdsløse. Men siden 2003 har alle svenske børn over 4 år haft en individuel ret til 15 ugentlige timers dagtilbud. Pasningsgaranti kan tolkes som en måde at praktisere universalisme på, fordi ethvert barn i princippet bør have dagtilbud til rådighed. I praksis har det desuden ofte været en måde, hvorpå de nationale regeringer kan sikre, at kommunerne yder det nødvendige omfang af ydelser, f.eks. som i Danmark, ved at give kommunerne lov til at hæve forældrenes andel af de samlede omkostninger, hvis kommunerne til gengæld indfører pasningsgaranti.

Brugen af dagpasningsordningerne

Hvad der også karakteriserer den nordiske børnepasningsmodel er at så mange børn under tre år passes udenfor familien, og det er måske ikke overraskende, når man tager i betragtning, hvordan den dobbelte forsørgermodel promoveres og at pasningsgarantien starter i slutningen af forældreorloven. Ser vi på hvor mange børn der passes udenfor familien, og inkluderer både velfærdsordninger såvel som ordninger arrangeret i skoleregion, og offentlige såvel som private tilbud, ser vi at, med undtagelse af Finland (22,4 %), at dækningen i de nordiske lande ligger langt over EU gennemsnittet for denne aldersgruppe, dog med betydelig variation (mellem 39,5 %–61,7 %) (se tabel 4). Til sammenligning er gennemsnittet for den samlede dækning for denne aldersgruppe i de 27 EU-lande på 19,6 %, og langt til de 33 % af aldersgruppen som EU's medlemslande har forpligtet sig til opfylde i år 2010 iht. Lissabon-målsætningen.

Der synes dog generelt i de nordiske lande at være store kommunale forskelle i dagpasningsdækningen, f.eks. i Norge hvor den kommunale dækning i 2006 varierede fra 30–100 % i 2006 (Plantenga og Remery, 2008), og ventelister er især almindelige i byer med mange børnefamilier (f.eks. Helsingin Sanomat, 2007; Københavns Kommune, 2009).

Selv om dagpasningsdækningen for de mindre børn i de nordiske lande ligger et godt stykke over EU-gennemsnittet, kan tidspunktet for barnets start i dagtilbud variere meget i de nordiske lande. Mens det således er almindeligt, at danske børn er i dagtilbud allerede efter endt forældreorlov (Rostgaard,

2004; NOSOSKO 2007–8, 2009), er kun 40 % af de finske børn mellem 3 og 6 år indskrevet i offentlige dagtilbud (Repo, 2010).

Og ser vi på tværs af de nordiske landes dagpasningsdækning for børnene fra 3 år indtil skolealder, er den nordiske førerpositionen ikke længere synlig og de nordiske landes dækning minder meget om hvad man ellers ser i EU gennemsnittet. Alle nordiske lande med undtagelse af Finland ligger dog væsentlig over den gennemsnitlige standardafvigelse (ydelse mellem 86,1 % – 94,7 % af aldersgruppen) (tabel 4), men ikke altid over Lissabon-målsætningen på 90 % af aldersgruppen. Dette er dog ikke meget anderledes end de 27 EU-landes gennemsnit på 77,6 %.

Tabel 4. Samlet dagpasningsdækning, % af alle børn, 2004

Enrolment daycare				
	Dækningsgrad 0–2 år (2004)	SD gruppe	Dækningsgrad 3–6 år (2004)	SD gruppe
Danmark	61,7	≥	89,7	≥
Finland	22,4	O	46,1	≤
Island	58,7	≥	94,7	≥
Norge	43,7	≥	85,1	O
Sverige	39,5	≥	86,6	O
Nordiske lande	45,2		80,4	
EU-27	19,59 ¹		77,56 ¹	
SD (EU-27)	14,94 ¹		18,69 ¹	
≤	12,12		68,22	
O	12,13–27,05		68,23–86,90	
≥	27,06		86,91	
–½ SD	–7,47		–9,34	
+½ SD	7,47		9,34	

Kilde: Lohmann, Rostgaard og Spiess, 2009.

EU-27 minus Bulgarien, Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Rumænien, Slovenien.

Indikatorerne for landene er vurderet på grundlag af standardafvigelser inden for de særlige indikatorer. ≤: – ½ af standardafvigelsen, O: – ½ til + ½ standardafvigelse og ≥: + ½ standardafvigelse.

Et nærmere kig på den aldersdifferentierede dækning af dagtilbud over de seneste årtier, viser at de nordiske landes politik om at udvide dagpasningen strategi, gælder for både de mindre og de større børn, og viser tillige hvor forskellige de nationale udgangspunkter var i midt-90erne (Tabel 5).

Tabel 5. Dagpasningsdækning, % af forskellige aldersgrupper, de nordiske lande, 1995–2008

		1995	2000	2008
Danmark	< 1 år	Na	15	17
	1–2 år	48	77	90
	3–5 år	83	92	97
Finland	< 1 år	Na	2	1
	1–2 år	18	35	42
	3–5 år	55	72	73
Island	< 1 år	Na	7	7
	1–2 år	37	59	79
	3–5 år	64	92	95
Norge	< 1 år	Na	2	4
	1–2 år	22	37	75
	3–5 år	61	78	96
Sverige	< 1 år	Na	0	0
	1–2 år	37	60	70
	3–5 år	74	86	97

Kilde: NOSOSKO 2007–8, 2009. Na= ikke tilgængeligt.

Tabel 5 viser, at udbredelsen af dagtilbud for børn under 1 år er minimal i alle lande som konsekvens af forældreorlovens længde, men også den kulturelle opfattelse af at forældrene bør passe barnet i det første år. Der ses en vis variation på tværs af landene, men det tyder på, at dagpasning uden for familien er en mere accepteret del af barndommen i Danmark. Her var et ud af seks børn (17 %) i dagtilbud, inden barnet var blevet et år i forhold til 1–7 % i de øvrige nordiske lande i 2008.

Danmark har i årenes løb ligget i spidsen hvad angår dagpasningsdækningen, ikke kun for børn under 1 år, men også for 1–2 årige, hvoraf 48 % var i dagtilbud i midten af 1995, sammenlignet med 18–37 % i de andre nordiske lande. I 2008 var ni ud af ti danske børn i alderen 2–3 år i dagtilbud, hvor det her især er Finland, der halter bagefter med 42 % af børnene i denne aldersgruppe (tabel 5). En del af forklaringen er dog variationen i længden af forældreorloven i de nordiske lande (se også kapitel 1 om forældreorlov) og i de kontantydelse som familien kan modtage for at passe barnet derhjemme (se endvidere afsnit 2 i dette kapitel).

Udbuddet af dagtilbud for børn i alderen 3–5 år har i alle de nordiske lande været større fra starten end for de mindre børn, måske også som følge af de historiske rødder fra den tyske børnehavetradition, og var i 1995 højest i

Danmark (83 %) og lavest i Norge (61 %). Efterhånden har de øvrige nordiske lande nået samme ydelsesniveau af dagtilbud som Danmark i 2008, hvor næsten alle børn i alderen 3–5 år gik i dagtilbud med samme dækningsgrad i Sverige (97 %), næsten det samme i Norge (96 %) og i Island (95 %), mens Finland halter bagefter med 73 %.

Fuldtidsordninger

Et andet tilsyneladende unikt nordisk træk er at også de mindre børn passes fuldtid udenfor hjemmet. I hvert fald synes Danmark og Finland at have det til fælles, at dagpasning for børn i alderen 0–2 år overvejende tilbydes som fuldtidstilbud. I Danmark er 90 % af børnene i alderen 0–2 år således indskrevet i dagtilbud, der yder fuldtidspasning, og i Finland er det 81 %, hvilket for begge lande ligger et godt stykke over gennemsnittet i alle landene vist i tabel 6. Desuden har udviklingen i Island bevæget sig i retning af fuldtidspasning af alle børn (Landshagir, 2009). Gennemsnittet for de 27 EU-lande ligger på 60,5 % for børnene i alderen 0–2 år hvad angår fuldtidstilbud.

Også for større børn i alderen fra 3 år til skolestart er der en tendens til at modtage dagpasning på fuld tid i de nordiske lande; 83 % i Danmark og 73 % i Finland, igen over gennemsnittet. Dette svarer dog til situationen i mange andre sammenlignelige EU-lande. I gennemsnit er 58 % indskrevet i fuldtidsdagtilbud i EU-landene. Omfanget af fuldtidstilbud til børn i denne aldersgruppe kan derfor ikke siges at være et særligt nordisk fænomen.

Tabel 6. Dækningsgrad af fuldtidsdagtilbud i % af børn i dagtilbud

	Fuldtids dagpasning			
	Andel 0–2 årige i fuldtidsdagpasningstilbud	SD gruppe	Andel 3–6 årige i fuldtidsdagtilbud	SD gruppe
Danmark	90	≥	83	≥
Finland	81	≥	73	≥
Sverige	61	O	63	O
EU-27	60,52 ¹		58,41 ²	
SD (EU-27)	26,61 ¹		26,30 ²	
≤	47,22		45,26	
O	47,23–73,82		45,27–71,55	
≥	73,83		71,56	
-½ SD	-13,30		-13,15	
+½ SD	13,30		13,15	

Kilde: Lohmann, Rostgaard og Spiess, 2009. 1) EU-27 eksklusive Bulgarien, Rumænien, Slovenien. 2) EU-27 eksklusive Bulgarien, Luxembourg, Rumænien, Slovenien. Note: ingen tal for Norge.

Dagpleje eller daginstitution?

Dagtilbud kan organiseres i en institutionel ramme eller som dagpleje. I sidstnævnte tilfælde bliver børn passet i et hjemligt miljø, ofte med 3–5 børn i aldersgruppen 0–6 år. Det er hovedsageligt de mindste børn, der modtager denne form for pasning, ofte fordi forældrene mener, at den er bedre egnet til disse børns behov, eller fordi forældrene venter på en plads i daginstitution, men dagpleje kan også være en populær form for pasning i landdistrikterne, hvor det ikke kan betale sig at drive en daginstitution, f.eks. på grund af et mindre antal børn i området.

Alle de nordiske lande tilbyder dagpleje. Dagplejerne er ansat, betalt og uddannede, og har fået tilladelse af kommunen til at passe børnene i deres egne hjem. Forældrene betaler for pasningen, lige som de ville have gjort for en plads i en daginstitution (NOSOSKO 2007–8, 2009). I Island er det dog den enkelte kommune som fastsætter prisen for dagpleje og denne kan variere fra prisen på en plads i en daginstitution (Eydal, 2008). Desuden kan der være privatdrevne dagplejeinitiativer, som ofte ikke er medtaget i statistikkerne.

Statistikken på dagplejeordningerne er mindre omfattende end det er tilfældet for institutionstilbuddene. Der findes ingen sammenlignelige nordiske data om dagplejedækningen, men kun nationale, hvor tallene ikke altid er aldersopdelt. Tabel 7 viser antallet af børn, der går i dagpleje og andelen af alle børn i dagtilbud, herunder daginstitutioner, i fire af de nordiske lande i 2005.

Tabel 7. Børn i dagplejeordninger, antal og andel af det samlede antal børn i dagtilbud, 2005, forskellige aldersgrupper

	0–2 år		3–6 år		0–6 år	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Danmark	64.191	53	955	1	308.221	21
Finland	Na*	na	na	na	53.664	30
Island	1.695	13	27	0,2	1.722	6
Norge	na	na	na	na	10.434	5
Sverige	11.314	8	19.262	7	29.599	7

Note: Norge: både privat og offentlig dagpleje.

SCB 2007 og 2008; Skolverket, 2008; STAKES, 2007; Danmarks Statistik, 2010; Landshagir, 2009.

Som det fremgår af Tabel 7 er der en betydelig forskel landene imellem ift. hvor mange børn i alderen 0–6 år, som er i dagpleje, hvor 30 % af børn i dagtilbud er i en dagplejeordning i Finland, efterfulgt af Danmark (22 %), Sverige (7 %) og Norge (5 %). For Danmark og Sveriges vedkommende foreligger der aldersdif-

ferentieret data, og her viser Tabel 7, at dagpleje er den mest foretrukne pasningsform for børn i alderen 0–2 år i Danmark, mens betydeligt færre svenske børn i denne aldersgruppe benytter denne pasningsform.

Kvaliteten af dagtilbudene

Ligesom udbud og forældrenes udgifter til dagtilbud har betydning, tager forældrene sandsynligvis også kvaliteten i betragtning, når de vælger, hvorledes deres barn skal passes. Kvalitet kan måles på mange måder, men et kvantitativt parameter, der ofte anvendes i litteraturen, er forholdet mellem antal børn og personale, hvilket skitserer, hvor mange voksne, som arbejder med en given gruppe af børn, ud fra antagelsen om at jo færre børn per voksen, jo højere kvalitet. Der er kun få sammenlignelige data til rådighed, men det der foreligger viser at der ofte er variation mellem aldersgrupperne. Tabel 8 viser data for de nordiske lande i forhold til gennemsnittet i de 27 EU-lande.

Antallet af børn ift. voksne, set som gennemsnit på tværs af forskellige institutionstyper, er generelt lavere for børn i alderen 0–2 år (Se tabel 8). Forholdet mellem børn og personale er for denne aldersgruppe i dagtilbud lavest i Danmark blandt de nordiske lande med 3,3 børn pr. medarbejder, men også i Finland er det gennemsnitlige forhold mellem personale og børn i alderen 0–2 år forholdsvis lav, dvs. der er forholdsvis mange voksne pr. barn. I Norge er kun antallet af voksne i forhold til aldersgruppen 3–6 år oplyst, og her er antallet af børn pr. ansat højere end gennemsnittet for alle 27-EU lande.

Tabel 8. Kvalitetsindikatorer for dagtilbud, andel af personalet med uddannelse og antal børn per voksen

Personale			Gennemsnitligt antal børn per voksen							
			Dagpasning				Førskoleordning			
	80+ % af personalet har gennemgået træning	50+ % af personalet har gennemgået videreuddannelse indenfor området	0–3 år	SD gruppe	3–6 år	SD gruppe	0–6 år	SD gruppe	0–6 år	SD gruppe
Danmark	Nej	Ja	3,3	≤	7,2	O			6,9	≤
Finland	Ja	Nej	4,0	O	7,0	≤			12,7	O
Island	Ja	Ja							7,3	≤
Norge	Nej	Nej			8,0	≥				
Sverige	Ja	Ja					5,5	≤	11,2	≤
EU-27			4,47 ¹		7,4 ²		7,7 ³		13,84 ⁴	
SD			1,18 ¹		0,53 ²		1,91 ³		3,08 ⁴	
≤			3,88		7,14		6,75		12,30	
O			3,89–5,05		7,15–7,65		6,76–8,64		12,31–15,37	
≥			5,06		7,66		8,65		15,38	
–½ SD			–0,59		–0,26		–0,95		–1,54	
+½ SD			0,59		0,26		0,95		1,54	

Kilde: Lohmann, Rostgaard og Spiess, 2009. 1) EU-27 eksklusive Østrig, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige. 2) Her: Danmark, Finland, UK. 3) EU-27 eksklusive Cypern, Tjekkiet, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Irland, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Sverige, UK. 4) EU-27 eksklusive Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien.

Som Kristjansson (2006) bemærker, er der overensstemmelse mellem de nordiske landes krav til pædagogernes uddannelsesniveau, som samlet set er højt, idet man mener, at et veluddannet personalegruppe er medvirkende til at sikre den høje kvalitet. Han mener dog også at de mindste børns særlige behov i de senere år er blevet nedprioritet på grund af forskellige reformer i pædagoguddannelserne i Sverige og Danmark, hvor man inden for de sidste 10–15 år har nedlagt den særlige uddannelse til børnehavepædagog (Johansson, 2006). I Danmark og Sverige er disse uddannelser blevet fusioneret med den overordnede pædagoguddannelse, og har i dag kun lille fokus på de særlige filosofier og praktikker der er gældende for det mindre barns udvikling. I Finland og Island, og i mindre omfang også i Norge, er den traditionelle uddannelse til børnehavepædagog forblevet intakt. Uddannelsen adskiller sig også med hensyn til de krav der stilles, idet en børnehavepædagog i Finland og Island skal afslutte en MA-grad (en femårig uddannelse) (endnu ikke er trådt i kraft i

Island) (Op. cit.; *Lög um menntun og ráðningu kennara og skólustjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla* nr. 87/2008). Uddannelserne i Danmark, Norge og Sverige er stadig på det lavere BA-niveau.

Det er også almindelig praksis i de nordiske lande at ansætte personale med lavere eller manglende relevante kvalifikationer, og i Finland og Norge er der en stigende tendens til at tillade uddannet og delvist kvalificeret personale til selvstændigt at udføre opgaver og tage ansvar, og ikke som det tidligere var krævet, under opsyn af professionelle pædagoger. Ikke desto mindre har 80 % eller flere ansatte modtaget en vis grad af uddannelse i Finland, Island og Sverige, jf. OECD-data. Derudover har 50 % eller flere ansatte afsluttet en videregående uddannelse i Danmark, Island og Sverige (Tabel 9). Einarasdóttir (2006, s. 161) bemærker dog, at der i 2004 kun var 28 % af det pædagogiske personale i de islandske børnehaver, som var uddannede pædagoger, hvorfor de højest uddannede børnehavepædagoger arbejder i administrative stillinger, mens de lavest uddannede arbejder med børnene.

En nordisk dagpasningsmodel

Samlet set er der mange ligheder mellem de nordiske landes dagpasningssystemer, der springer i øjnene: f.eks. (fuldtids)dagtilbuddets betydning for den dobbelte forsørger/omsorgsgiver model, de politiske målsætninger og praksis, der (stadigvæk) vægter legen, samt indførelsen af sociale rettigheder i dagtilbuddene og den relativt høje udbredelse af fuldtidsdagtilbud for børn i alderen 0–2 år. På den anden side er det værd at bemærke, at den nordiske model på en række områder er mindre fremtrædende: At dagtilbuddene er skattefinansierede, afspejles ikke nævneværdigt i en mindre forældreandel af de samlede udgifter i forhold til andre europæiske lande, dækningsgraden for børn i alderen 3 år til skolestart er lige så høj i mange andre europæiske lande, og kvaliteten – i hvert fald hvis den lidt forsimplet måles som antallet af børn i forhold til personale – er ikke nødvendigvis højere i de nordiske lande. Blandt de nordiske lande er der også stor forskel på dækningsgraden, hvilket antyder, at den såkaldte affamilisering af børnepasningen (Leira, 2006) på trods af generel støtte til offentligt finansierede dagtilbud uden for familien er mere synlig i nogle nordiske lande end andre. En del af forklaringen er at der på tværs af de nordiske lande variation i den måde man støtter pasning i hjemmet som alternativ til pasning i institution eller dagpleje. Som vi vil illustrere i de følgende

afsnit, er der betydelig forskel de nordiske lande imellem i udbuddet og brugen af kontantydelse til pasning af børn i hjemmet.

2.2 Tilskud til pasning af børn i hjemmet

Ud over dagpasningstilbud og betalte forældreorlovsordninger har de nordiske lande alle udviklet hvad vi her vælger at kalde kontantydelse til børnepasning i hjemmet (cash for care). Det er tilskudsydelse til småbørnsforældre, der tildeles efter betalt forældreorlov og som kan benyttes indtil barnet er blevet indskrevet på et offentligt fuldtidsdagtilbud (oftest i treårsalderen). Disse kontantydelse til børnepasning er blevet kritiseret for at modarbejde de vigtigste politiske målsætninger i den nordiske ligestillingspolitik og for at være medvirkende årsag til mødrenes lange fravær fra arbejdsmarkedet (Leira og Ellingsæter, 2006; Rantalaiho, 2009). Desuden skal ordningerne angiveligt modarbejde de børns interesser, som i særlig grad har behov for dagtilbud (se en yderligere diskussion af kritikken af kontantydelse til børnepasning i sin helhed i kapitel 4 om politik og i kapitel 3 om børn).

Kontantydelse til børnepasning er normalt ikke prioriteret i den komparative forskning, hvor den nordiske models særlige præg angives at være den relativt godt betalte forældreorlov og store offentlige udbud af dagpasningstilbud, sammenlignet med andre Europæiske lande (F.eks. Esping Andersen, 1999; Gornick & Meyers, 2003; Hantrais, 2004). Indenfor Norden har den komparative forskning i kontantydelse koncentreret sig om især Finland og Norge, på grund af den nylige implementering af ordningerne i Danmark og Sverige (F.eks. Ellingsæter & Leira, 2006; Hiilamo & Kangas, 2006; Rantalaiho, 2009; Sipilä et al., 2010). Det følgende afsnit bringer en oversigt over kontantydelse til børnepasning i de nordiske lande, deres formål, vigtigste egenskaber, længde, godtgørelse og udbredelse af tilskuddene.

Historie, målsætninger og administration af kontantydelse til børnepasning i de nordiske lande

Finland var det første nordiske land, der vedtog en national tilskudsordning til børnepasning i 1985, og siden 1990 har forældre til alle børn under tre år haft ret til at vælge mellem dagtilbud og kontantydelse. Vigtigheden af forældrenes valgfrihed var i Finland på dagsordenen allerede i 1960'erne, da der blev

lagt vægt på, at mødre, og senere hen begge forældre, burde have muligheden for at vælge mellem pasning i hjemmet og pasning i dagtilbud (Salmi, 2006). Foruden vigtigheden af valgfrihed var ligestilling mellem forældrene også et argument for at indføre de første ordninger, f.eks. blev der lagt vægt på, at forældrene i landdistrikterne ofte ikke havde adgang til dagtilbud (Rantalaiho, 2009). Ud over den nationale kontantydelsesordning kan kommunerne også yde et særligt kommunalt tillæg (Kela, i.d. a).

I 1990'erne indførte både Sverige og Danmark kontantydelse til børnepasning, som var helt anderledes i deres karakter, men begge blev afskaffet igen (*Lag om vårdnadsbidrag* nr. 1994:553; Rostgaard, 2002).

I 1998 vedtog Norge en lovgivning om ret til *kontantstøtte*, et tilskud til forældre til børn under tre år, som gerne ville passe deres barn derhjemme. Målet var at øge forældrenes valgmuligheder og skabe større lighed blandt de familier, som benyttede de statsstøttede daginstitutioner, og dem, der ikke gjorde det (*Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre* nr. 73/1997–8). Desuden var det en vigtig målsætning at skabe mere tid for forældrene til at være sammen med deres børn (Ellingsæter, 2006). Ordningen er statsfinansieret, og alle forældre i Norge har ret til bidraget.

Da den danske regering reviderede børnepasningspolitikken i begyndelsen af 2000'erne (Rostgaard, 2002; Wehener og Abrahamson, 2008), fik kommunerne igen mulighed for at betale et tilskud til pasning af egne børn. Tilskudsordningen til børnepasning er i Danmark frivillig for kommunerne, som også skal finansiere den. Den danske regering understregede i lovforslaget behovet for at give familierne fleksibilitet og valgfrihed, så de kunne organisere arbejde og pasning i overensstemmelse med egne behov og ønsker, men loven giver også kommunerne en mere fleksibel måde at tilrettelægge børnepasningen på. Kommunerne finansierer ordningen, og forældrene skal ansøge om midlerne lokalt (*Dagtilbudsloven* nr. 501 2007/06/06).

Sverige vedtog ligeledes en ny tilskudsordning til børnepasning (*vårdnadsbidraget*) i 2008 (*Lag om kommunalt vårdnadsbidrag* nr. 2008:307). Det væsentligste argument var vigtigheden af, at familierne skulle kunne vælge mellem dagtilbud og pasning inden for familien. Den svenske tilskudsordning til børnepasning er et alternativ for kommunerne (*Socialdepartementet*, 2007). (Eftersom de enkelte kommuner har mulighed for at tilføje deres egne regler, vil reglerne for ordningen i Stockholm blive drøftet i et senere afsnit.)

Island adskiller sig fra alle de andre lande ved, at der ikke er nogen national lovgivning vedrørende tilskud til børnepasning, men fra 2006 har nogle

kommuner dog indført deres egne lokale kontantydelse til børnepasning, som de selv finansierer. I december 2009 havde 13 ud af 77 kommuner indført tilskud til pasning af børn i hjemmet (*Rannsóknastofnun um barna og fjölskylduvernd*, 2010). Navnet på ydelsen, målsætninger og rettigheder er meget forskellige på tværs af kommunerne, men i det følgende afsnit vil Reykjaviks ordning blive brugt som eksempel. Det vigtigste formål med ordningen i Reykjavik var at skabe ligestilling, dels mellem fædre og mødre, dels mellem de forældre, der har opnået pladser i et dagtilbud, og dem, der stadig venter på en plads (Reykjavíkurborg, n.d.).

Så selv om det er muligt at finde hjemmepasningsordninger i alle de nordiske lande i 2009, adskiller tidspunktet for indførelsen og målsætningerne for ordningerne og deres administration sig på væsentlige punkter, som nedenstående tabel 9 viser.

Tabel 9. Nordiske kontantydelselsordninger, lovgivning, målsætninger, finansiering og administrative niveau i 2009

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
National lovgivning?	Ja	Ja	No	Ja	Ja
År	2002	1985	(2005)	1998	2008
Finansieret af	Kommunerne	Staten	Kommunerne	Staten	Staten
Implementeret af	Kommunerne	State og kommuner	Kommunerne	Staten	Kommunerne
Hovedformål	Valgfrihed	Valgfrihed/ (Oprindeligt også: Lighed)	Lighed	Valgfrihed /Lighed/Mere tid til familien	Valgfrihed

Fire ud af de fem nordiske lande har vedtaget nationale love vedrørende kontantydelse til børnepasning. Imidlertid er både timingen for gennemførelsen og målsætningerne for disse ordninger meget forskellige. Den omstændighed, at lovgivningen vedrørende tilskud til børnepasning er blevet vedtaget på forskellige tidspunkter, har betydning i f.eks. Finlands tilfælde, hvor tilskudsordningen til børnepasning udover at være en vigtig del af børnepasningspolitikken, også har været i brug nu i et kvart århundrede, mens ordningerne i de andre lande er af nyere dato, med undtagelse af den norske ordning fra 1998. Målsætningerne i ordningerne varierer også på tværs af de nordiske lande. I Danmark, Finland og Sverige lægges der først og fremmest vægt på vigtigheden af at give forældrene mulighed for at vælge mellem forskellige pasnings-

tilbud og pasningsformer. I det norske tilfælde er der ligeledes lagt vægt på forældrenes valgfrihed, men ligesom i Reykjavíks tilfælde, var også i Norge ligestilling mellem forældrene et meget vigtigt argument.

Den omstændighed, at ordningerne i både Norge og Finland er indført i statsregi, som en del af de nationale sociale sikringsordninger, skaber en grundlæggende forskel, da Danmark, Sverige og Island har gennemført deres ordninger i kommunalt regi. I det følgende afsnit vil rettighederne og brugen af ordningerne blive sammenlignet og diskuteret.

Tilgængelighed og varighed

Hvem bliver betalt for hvad og hvor længe? Nedenstående tabel 10 viser de forskellige regler om kontantydelse i de nordiske lande og for Danmarks og Islands vedkommende reglerne i hovedstæderne. Tabel 10 viser også de forskellige krav i forhold til barnets alder, forældrenes arbejdsmarkedssituation, og forældrenes muligheder for både at benytte sig af deltidsdagtilbud og tilskud til deltidspasningsydelser.

Tabel 10. De nordiske lande: Regler for kontantydelse til børnepasning i 2009

	Finland	Norge	Sverige	København	Reykjavik
Barnets alder?	1–3 år	1–3 år	250 dage- 3 år	6 mdr. – 3 år	6/9 mdr. – 2 år
Deltid dagtilbud + deltid kontantydelse	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
Kan det benyttes til at betale andre?	Ja	Ja	Ja	Nej, men andre ordninger findes	Ja
Universel, for alle forældre uanset indtægtsform?	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja

Dagtilbudsloven nr. 501 06/06/2007; Lag om kommunalt vårdnadsbidrag nr.2008:307; Lov om kontantstøtte til småbørnsforældre nr. 73/1997-8; Kela,n.d.,a; Reykjavíkurborg, n.d.

En vis lighed kan ses mellem kontantydelse til børnepasning i Finland, Norge og Sverige: Ydelserne kan udbetales til forældrene til barnets tredje år uden at der stilles krav til hvem der passer barnet, dvs. om det er forældrene selv eller om de vælger at betale andre for pasning af barnet. Men både de norske og de svenske ordninger er mere fleksible end den finske ordning, idet

forældrene her kan vælge at kombinere tilskud til deltidspasning med deltidsgdagtilbud, hvilket ikke er tilfældet i Finland (Ellingsæter og Leira, 2006; Salmi, 2006; *Lag om kommunalt vårdnadsbidrag* nr. 2008:307). Reglerne for tilskudsberettigelse i Sveriges tilfælde adskiller sig fra både Norge og Finland, ved at tilskud til børnepasning i Sverige ikke bliver udbetalt til forældre, der modtager arbejdsløsheds- eller sygedagpenge, betalt forældreorlov, bistand til asylansøgere eller folkepension (*Förslag till lag om kommunalt vårdnadsbidrag*, Prop. 2007/08:91; *Lag om kommunalt vårdnadsbidrag* nr. 2008:307).

I Danmarks tilfælde kan kommunerne beslutte at vedtage tilskudsordningen til børnepasning samt bestemme ydelsens størrelse (bortset fra, at den ikke må overstige 85 % af den laveste nettoudgift for en plads i et dagtilbud). De nationale regler understreger, at forældre til børn i alderen 6 måneder til 3 år kun kan ansøge om ydelsen, hvis de har ansøgt om en plads i en daginstitution eller privat dagpleje. Ydelserne kan betales i minimum 8 uger og højst et år, og inden for de første 8 uger bør kommunen foretage en pædagogisk vurdering af familien for at bedømme, om barnet ville have større udbytte af særlig støtte i et dagtilbud. Den forælder, der modtager ydelsen, må ikke modtage anden form for arbejdsmarkedsrelateret bistand, såsom kontanthjælp, SU eller arbejdsløshedsunderstøttelse og må ikke have lønarbejde. Den anden forælder må heller ikke være modtager af kontanthjælp eller andre sociale ydelser, som kræver, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet (i henhold til *Aktivloven* nr. 709 AF 13/08/2003). Hvis forældrene ikke længere ønsker at gøre brug af tilskudsordningen til børnepasning, skal kommunen tilbyde en institutionsplads i stedet (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009, *Dagtilbudsloven* nr. 501 06/06/2007).

I Islands tilfælde er det i mangel på lovgivning om tilskud til børnepasning kommunerne, som beslutter, om de ønsker at indføre en sådan tilskudsordning, og de skal selv udarbejde reglerne. Det foreliggende eksempel er Reykjavíks tilskudsordning til børnepasning, den såkaldte serviceforsikring. Forældre i Reykjavík har ret til tilskud til børnepasning, når barnet er 9 måneder, hvis det drejer sig om samboende forældre, og 6 måneder, hvis det er enlige forældre. Ligesom i det københavnske tilfælde skal forældre i Reykjavík ansøge om dagtilbud for at være berettiget til tilskud til børnepasning, således at bidraget først og fremmest anses for at bygge bro mellem dem, der har fået plads i et førskoletilbud, og dem, der ikke har. Således er det ikke tænkt som en foranstaltning, der skal øge forældrenes valgmuligheder. Forældrene har ret til ydelsen, indtil barnet har fået tilbudt en plads i dagtilbud eller fylder to år. Kun i de tilfælde,

hvor kommunen undlader at anvise dagtilbud, kan ydelserne udbetales til børn, der har nået toårsalderen. Reglerne giver forældrene ret til at anvende pasnings-tilskuddet til at betale en tredje person for pasning af barnet. Endelig har Reykjavík en usædvanlig betingelse i forbindelse med kontantydelse til børnepasning: Når det drejer sig om samboende forældre skal forældrene fordele udbetalingerne i overensstemmelse med reglerne om fordeling af betalt forældreorlov, således at den ene forælder kun kan modtage to tredjedele af den samlede udbetaling om måneden, og den anden forælder minimum en tredjedel (Reykjavíkurborg, 2008). Det er ikke muligt at regulere, hvorledes forældrene reelt opdeler pasningen mellem dem, men i det mindste går budskabet klart igennem: at byen tilskynder begge forældre til at deltage i pasningen (Rannsóknastofnun um barna- og fjölskylduvernd, 2010).

I alle landene er der således kontantydelse beregnet til pasning af børn i hjemmet op til treårsalderen, med undtagelse af Island, hvor man i Reykjavík kun udbetaler ydelsen, indtil barnet fylder to år. I Sverige og Norge kan forældrene vælge at sætte deres børn i en deltidsinstitution og modtage tilskud til børnepasning, hvilket ikke er muligt i Finland, København eller Reykjavík. Forældrenes rettigheder varierer også mellem landene, og i Danmarks tilfælde stilles der større krav, både mht. forældrenes indkomstgrundlag og det, at begge forældre ikke må have lønarbejde på samme tid. I Sverige kan et forældrepar, hvis begge modtager visse ydelser fra det sociale sikringssystem, ikke modtage tilskud til pasning på samme tid, men de kan sagtens have lønarbejde samtidig med, at de får tilskud til børnepasning.

Tilskud til børnepasning, hvor meget?

De beløb, der udbetales i kontantydelse til børnepasning, er i de fleste tilfælde ikke nok til at forsørge en familie, f.eks. er det meget lavere end det beløb, forældre i arbejde modtager på betalt forældreorlov. Dette er en af grundene til, at kontantydelse til børnepasning blevet kritiseret for at være medvirkende til mødres lange fraværsperioder på arbejdsmarkedet, idet indkomsttabet for familien vil være for stort, hvis faderen tager orlov for at passe sit barn (se også diskussionen i kapitel 1 om politik).

Tabel 11 viser hvor meget man kan få udbetalt i kontantydelse som alternativ til et dagtilbud, beregnet som en procentdel af den gennemsnitlige lønmodtagerindkomst i hvert land efter skat (Average Wage, AW). Nordisk Socialstatistisk Komité har udført beregningerne af gennemsnitslønningerne.

Tabel 11. Satser i kontantydelse til pasning af barnet i hjemmet, i % af gennemsnitslønindkomsten (AW i 2007) i de nordiske lande, 2009

	AW 2007 per måned*	Kontantydelsesats per md. 2009	Kontantydelsesats som % of AW
København	28.264 DKK	7.033 DK	24.8
Finland	2.906 EURO	314.28 EURO**	10.8
Reykjavík	289.641 ISK	35.000 ISK	12
Norge	35.065 NOK	3.303 NOK	9.4
Sverige	28.068 SEK	3.000 SEK	10.7

*AW 2007 er beregnet af NOSOSKO (NOSOSKO 200–8, 2009, s. 212–213). For yderligere oplysninger om NOSOSKO's AW-beregninger se <http://nososco-eng.nom-nos.dk/filer/publikationer/tabeller/descriptyp07.pdf>

**Grundbeløbet for ét barn. Det kan forhøjes i forbindelse med lavindkomstfamilier, der modtager indtægtsregulerede supplerende ydelser, og/eller hvis kommunen betaler ekstra ydelser. Se diskussion nedenfor.

Således adskiller ordningerne sig ikke væsentligt ift. satsen i fire ud af fem af landene, og udgør omkring 10 % af indkomsten for den gennemsnitlige lønmodtager, mens satsen i København er væsentlig højere, omkring 25 % af gennemsnitsindkomsten. Det er dog vigtigt at huske på, at man som forælder i København ikke må have anden indkomst samtidig med at man modtager kontantydelsen.

Det er også vigtigt at bemærke, at mens grundydelsen i Finland er 314 euro per måned for et barn (1. maj 2009), kan der udbetales 94 euro ekstra for hver søskende under tre år i en husstand, og 60 euro for hver søskende i alderen tre-syv år. Desuden kan ydelsen suppleres med et beløb på højst 168 euro per måned, afhængigt af familiens størrelse og indkomst¹⁷ (Kela, i.d.,a). Nogle kommuner udbetaler desuden tilskud til pasning uden for hjemmet til forældre, som ikke benytter sig af deres ret til dagtilbud, men både beløbsstørrelse og regler varierer mellem kommunerne (Rantalaiho, 2009). I Finland beskattes tilskud til børnepasning og betragtes som ekstra indkomst, når studerendes økonomiske ydelser skal fastsættes. Desuden kan ydelserne trækkes fra dagpengene, men hvis begge forældre er arbejdsløse, vil de dog kun blive trukket fra hos den forælder, der modtager tilskuddet til børnepasning. Tilsvarende hvis en forælder går hjemme med barnet og ikke søger arbejde, vil ægtefællens dagpenge ikke blive påvirket (Kela, n.d.).

I København udgør den månedlige udbetaling 7.033 kr. pr. barn før skat (Københavns kommune, n.d.). En forælder kan modtage tilskud for højst tre

¹⁷ Der eksisterer yderligere en ordning, Tilskud til Privat Dagpleje, der udgør et standardbeløb på 160 euro for privat dagpleje til børn op til skolealderen samt et beløb på op til 134 euro, der er reguleret af indkomst og familiens størrelse (Kela, i.d., b).

børn i samme husstand, og det samlede beløb må ikke overstige arbejdsløshedsydelsen (*Socialdepartementet, 2007*).

I både Norge og Sverige er ydelserne ens for alle, men hvis barnet har en plads i deltidsgdagtilbud, bliver pasningstilskuddet udbetalt i overensstemmelse med den tid, barnet tilbringer i dagtilbuddet. I Reykjavík er ydelserne de samme for alle. I alle tre tilfælde bliver ydelserne ikke beskattet (NAV, i.d.; *Lag om kommunalt vårdnadsbidrag, 2008:307; Reykjavíkurborg, n.d.*).

Udbredelse og anvendelse af tilskud til børnepasning

På trods af at Nordisk Socialstatistisk Komité (NOSOSKO) indsamler en omfattende mængde af statistisk materiale om sociale anliggender i de nordiske lande, som bliver offentliggjort af Nordisk Ministerråd, er der ingen sammenlignende statistikker vedrørende udbredelsen af tilskud til børnepasning. (NOSOSKO 2007–8, 2009). Derfor bliver der i dette afsnit udelukkende præsenteret national statistik.

Kontantydelsen til pasning af barnet i hjemmet er populær blandt forældre i Finland, og i 2008 blev mere end halvdelen af børnene under tre år (56,9 %) passet derhjemme under denne ordning (Kela i.d., d). I de fleste tilfælde er ydelsen blevet udbetalt til mødrene (F.eks. Salmi, 2006). I den finske familie-orlovsundersøgelse fra 2001–02 blev respondenterne spurgt, om kontantydelsen burde afskaffes, og kun 17 respondenter ud af 3.295 kvinder bakkede op om en afskaffelse. Blandt kvinder i Finland er der således en stærk opbakning til ordningen (Salmi, 2006). Det centrale spørgsmål i forhold til hvor længe ordningen bruges er ofte, om moderen har et fast arbejde at vende tilbage til, og om arbejdsmarkedet kan tilbyde ansættelse til den mor, som har taget orlov fra et tidsbegrænset job, eller som ikke har nogen tidligere erhvervs erfaring. Har moderen et tidsbegrænset ansættelsesforhold forud for orloven, er der større sandsynlighed for at hun bruger ordningen i lang tid (Salmi, Lammi-Taskula & Narfe, 2009).

Både unge kvinder (som oftest studerende) og indvandrerkvinder har generelt en svagere stilling på arbejdsmarkedet (Haatja, 2010) og en undersøgelse blandt brugerne fra 2006 viser, at kontantydelsen fortrinsvis oftere blev benyttet af unge, enlige mødre i alderen 20–34 end gifte, samlevende og/eller ældre (35 +) mødre. Også udenlandsk fødte mødre benyttede ordningen lidt mere end mødre, der er født i Finland. Repo (2010, s. 47) påpeger derudover,

at indkomstreguleringen i den finske tilskudsordning til børnepasning skaber et økonomisk incitament for lavindkomstfamilier.

I Norges tilfælde blev tilskudsordningen til børnepasning ganske populær, da den blev indført, men med udvidelsen af dagtilbuddene er der færre børn der bliver passet gennem ordningen. I 1999 blev 74,3 % af børn i alderen 1–3 år passet med tilskud fra ordningen, men denne procentdel var faldet til 34,9 % i 2008 (*Statistisk årbok 2009*, tabel 143). En undersøgelse af norske småbørns-mødre fra 1999 har vist, at mødrene ønskede mere tid sammen med deres børn, men at de ikke ønskede tilskud til børnepasning for at opnå dette mål, men i stedet foretrak længere betalt forældreorlov og kortere arbejdstid (Hellevik og Koren, 2000).

Den høje udbredelse af kontantydelsen synes dermed ikke at have været kun et spørgsmål om frit valg, men også et resultat af, at de offentlige dagtilbud ikke kunne imødekomme efterspørgslen (Leira, 2002; Lauritzen, 2005). Igennem 2000'erne er dagplejetilbuddene blevet øget, og brugen af tilskud til pasning er faldet (F.eks. Ellingsæter og Guldbrandsen, 2005). Ifølge Norges Statistik (2010) har stigningen i anvendelsen af dagplejetilbud først og fremmest fundet sted blandt børn i 1–2 årsalderen, som er steget fra 43 % i 2004 til 68 % i 2008. Denne stigning hænger både sammen med indkomst og uddannelse; jo højere indkomst familien har, jo mere sandsynligt er det at børnene er i dagtilbud frem for at blive passet derhjemme med kontantydelsen. Stigningen var dog mindst blandt børn fra familier med de laveste og højeste indkomster. Som Norges Statistik (2007) også har rapporteret, er det mere almindeligt, at børn af forældre født i Norge er i dagtilbud, sammenlignet med børn af forældre født uden for Norge.

Når der udbetales tilskud til børnepasning i Norge, er det som regel moderen, der er hovedansvarlig for barnets pasning. Ifølge Rønsen (2005) er antallet af arbejdstimer blandt mødre i Norge tilsvarende blevet reduceret, efter at tilskudsordningen til børnepasning blev indført, med 3,75 timer i forhold til 1,2 timer for fædrenes vedkommende i perioden 1998–2002. Tilsvarende blev procentdelen af mødre i arbejde reduceret fra 62–63 % i 1998 til 56 % i 2002. Til sammenligning er procentdelen af fædre i arbejde faldet fra 95 % til 93 % i samme periode. Desuden har Norges Statistik (2007) påvist, at udbredelsen af tilskud til børnepasning er højere blandt lavindkomstfamilier. Forældrenes forskellige holdninger alt efter klasse til, hvilken slags pasning, der tjener barnet bedst, bekræftes desuden af Stefansen og Farstads undersøgelse (2008; 2010).

Der findes ingen sammenlignende undersøgelser af udbredelsen af disse tilbud på tværs af de svenske kommuner. Den første sammenlignende statistik vil blive indsamlet af Sveriges Statistik i efteråret 2010 til en rapport til Socialministeriet (jvnf. oplysninger fra Sveriges Statistik, februar 2010). I 2008 havde 35 kommuner, bl.a. Stockholm, vedtaget ordningen, og den 1. januar 2009 var antallet steget til 79 kommuner (*Sveriges kommuner och landsting*, i.d.). Ifølge loven er kommunerne fra 1. juli 2009 forpligtede til at give oplysninger om udnyttelsen til Sveriges Statistik hvert halve år (Lag om kommunalt vårdnadsbidrag, 2008:307).

I Island havde 12 ud af 77 kommuner vedtaget en kontantydelsesordning i december 2009, men der findes ingen sammenlignende statistikker om brugen af ordningerne (*Rannsóknastofnun í barna og fjölskylduvernd*, 2010). De to største kommuner i landet er dog blandt de 12 kommuner, som har indført en tilskudsordning, og dermed har hovedparten af de islandske familier med børn mulighed for at ansøge om ydelserne.

I Danmark har meget få forældre indtil videre modtaget ydelserne. Ifølge Rantalaiho (2009) blev der udbetalt kontantydelse til 700 børn i 2006, og hun konstaterer, at den væsentligste forklaring på den lave udnyttelsesgrad dels er den stærke position, som dagtilbuddene har, dels at forældrene synes, at deltagelse i en daginstitution er væsentlig for barnets trivsel og udvikling (Kremer i Rantalaiho, 2009, se også Borchorst, 2006). Endvidere må man tage begrænsningerne i den danske ordning i betragtning, idet meget færre forældre ville være kvalificerede i forhold til de mere inkluderende ordninger i f.eks. Finland og Norge. En anden forklaring kunne være, at danske kommuner ikke oplyser om muligheden for tilskud til børnepasning.

På trods af manglen på sammenlignende statistikker i de nordiske lande, kan man overordnet konstatere, at Finland indtager en særlig position med sine relativt lave priser på daginstitutioner og store udbredelse af tilskud til børnepasning. De norske tal for brugen af tilskud til børnepasning er år efter år nedadgående, mens der er flere og flere børn i dagtilbud. Hvordan udviklingen i Sverige og Island ser ud vides ikke på grund af manglende statistik på området. I Danmark har forholdsvist få forældre benyttet sig af tilskudsordningen til børnepasning. Generelt viser velfærdslitteraturen dog at det fortrinsvis er mødre, og især mødre med kortere uddannelse eller et ustabilt forhold til arbejdsmarkedet, som tager orlov, og at lavtuddannede mødre uden tilknytning til arbejdsmarkedet tager længere orlovsperioder end andre mødre. Set ud fra de nordiske landes målsætning om ligestilling, må udviklingen derfor vække opmærksomhed.

2.3 Konklusion: Relevansen af børnepasningspolitikken for den nordiske velfærdsmodel

Formålet med dette kapitel har været at skitsere ligheder og forskelle i de nordiske landes børnepasningspolitik over tid, og – når det har været muligt – at sammenligne med andre EU-lande med henblik på at karakterisere det nordiske element i børnepasningspolitikken i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige.

Den veludbyggede og omfattende børnepasningspolitik som man finder i de nordiske lande hævdes ofte at udgøre en af hjørnestenene i de nordiske landes socialdemokratiske velfærdsmodel (f.eks. Gornick og Meyers, 2003; Kangas & Rostgaard, 2007). Formålet med børnepasningen er at fremme kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet og ligestilling mellem kønnene i familie- og arbejdslivet. Som det fremgår af dette kapitel, har man i alle de nordiske lande på et relativt tidligt tidspunkt udbygget dagtilbuddene til børn for at lette kvindens adgang til arbejdsmarkedet, men ideologi, politik og praksis i omfanget af dagtilbuddene, ligesom fokus på ligestilling adskiller sig landene i mellem. Den dobbelte forsørger/omsorgsgiver model har på et tidligt tidspunkt fået en bred politisk opbakning især i Sverige og Danmark, og disse lande har allerede fra midten af 1980'erne tilbudt dagtilbud til en større andel børn, end de øvrige nordiske lande. I dag er udbuddet mere udjævnet mellem Sverige og de øvrige nordiske lande, mens udbuddet af dagtilbud i Danmark fortsat er høj, og allerede fra barnets 1. år. Island har dog også en relativt stor andel af mindre børn under 2 år i dagtilbud. Sammenlignet med de 27 EU-lande med et gennemsnitligt udbud af dagtilbud på 20 % for børn i alderen 0–2 år, skiller de nordiske lande sig ud med 45 %, og ved at have fortrinsvis fuldtids dagtilbud.

Brugen af dagtilbud for aldersgruppen 3 år til skolestart er mere udbredt i de 27 EU-lande som sådan (gennemsnitligt 78 % af aldersgruppen), selv om vi også inden for de nordiske lande finder en generelt høj benyttelse (80 %). I Finland er det dog kun 46 % af børn i denne aldersgruppe, der er i dagtilbud, dels på grund af den omfattende brug af tilskud til børnepasning, men også på grund af en tendens, der synes at understøtte en mere familiebaseret model for børnepasning.

De nordiske lande indtager også en fælles holdning til et andet formål med børnepasningspolitikken, nemlig at sikre barnets trivsel og imødekomme det enkelte barns behov. Begrebet „den gode barndom“ i de nordiske lande hviler på idéen om, at barnet er i centrum, hvilket involverer barnet i beslutnings-

processen og den frie leg – sidstnævnte til trods for indførelsen af en mere formel og struktureret indlæring i daginstitutionerne. Der er en forventning om at kvaliteten af dagtilbuddene er høj og at det er uddannet personale, som passer børnene, selvom dette viser sig ikke altid at være tilfældet.

Et særligt nordisk fænomen er også den offentlige investering som andel af BNP i dagtilbuddene for børn i alderen 0–2 år. Sammenlignet med et 27 EU-lande gennemsnit bruger de nordiske lande langt mere i % af BNP til børnepasning af denne aldersgruppe, mens der ikke er nogen forskel i de offentlige udgifter, hvad angår den ældre aldersgruppe fra 3 år og til skolestart. De offentlige udgifters andel af den samlede finansiering af dagtilbud afviger ikke væsentligt mellem de nordiske lande og de 27 EU-landes gennemsnit. Den gængse opfattelse af, at de offentlige ydelser primært er skattefinansierede i de nordiske lande, synes derfor ikke at holde, eftersom nordiske forældre betaler den samme andel af den samlede finansiering som forældre i de andre EU-lande. Inden for de nordiske lande er der forskellige måder at sikre på, at børn fra alle indkomstgrupper kan indskrives i dagtilbud; der tilbydes søsken-derabatter og nedsat betaling for lavindkomstgrupper, studerende osv. Forældre i Danmark synes at være dem, der betaler de højeste forældrebetaling for dagtilbud, både som målt i euro og i andel af gennemsnitslønnen, mens svenske forældre betaler mindst.

Helt specielt for de nordiske lande er retten til dagtilbud efter afslutningen af forældreorloven, som findes i alle de nordiske lande undtagen Island. Denne – i international sammenhæng – unikke rettighed understreger de nordiske landes fokus på barnets rettigheder og trivsel ved at sikre barnet adgang til ydelser, som kan være vigtige for dets videre udvikling. Rettigheden kan dog afhænge forældrenes beskæftigelse, således som det er tilfældet i Danmark og Sverige, mens barnet i Sverige dog er sikret minimum 15 timers ugentlig i et dagtilbud.

En anden politisk udvikling, som dels forklarer den lave udnyttelsesgrad af dagtilbud i Finland, men som også synes at stikke ud ift. barnets ret til dagpasning, er de kontantydelse til pasning af barnet i hjemmet, som alle de nordiske lande nu har indført, men som nyder forskellig politisk overvågenhed og opbakning på tværs af landene. Dette bliver tydeligt, når man ser nærmere på debatten om, hvad der tjener barnets tarv bedst og barnets ret til tid med sine forældre, men det er også en del af en større debat om retfærdighed, forbrugerisme og knase ressourcer i det offentlige. Begrundelsen for at indføre kontantydelse varierer mellem at sikre ligestilling mellem de familier, der gør brug af dagtilbud, og dem der ikke gør, øge valgmulighederne mellem

service- og kontantydelse, men også for at sikre kommunerne større fleksibilitet i deres udbud af den nu indførte ret til dagtilbud. Børn kan dog benytte deltidsdagtilbud samtidig med at deres forældre modtager tilskud til børnepasning på deltid i Sverige og Norge for på denne måde at opretholde hensynet til barnet.

I alle landene er de udbetalte beløb lave, hvilket blandt andet er grunden til, at denne ordning kritiseres for at bidrage til at opretholde en traditionel fordeling af lønarbejde og ulønnet pleje, hvor kvinder passer børn og mænd tjener penge til familien. Sammenligner man tilskuddene i de nordiske lande, svarer de kun til omkring 10 % af en gennemsnitsløn, undtagen i Danmark, hvor den udgør 25 % – men kun for forældre, som ikke modtager andre sociale ydelser eller har en lønindkomst. Ordningen er ikke nødvendigvis forældrenes primære valg; i Norge foretrækker mødrene længere barsels/forældreorlov og kortere arbejdstid. Ikke desto mindre synes ordningen at være populær især i Finland, hvor den er blevet en central del af børnepasningspolitikken. Samlet set synes ordningen også at være populær hos især familier med lav indkomst og anden etnisk baggrund som et alternativ til dagtilbud.

Ser man på tværs af de forskellige dimensioner i børnepasningspolitikken samt på tværs af service- og kontantydelse ser vi flere elementer, som fortsat understøtter dobbelte forsørger/omsorgsgiver modellen, såsom det relativt høje udbud af dagtilbud og de mange mindre børn som er i dagtilbud, den indkomstregulerede forældrebetaling, der medvirker til at også lavindkomstfamilier kan benytte dagtilbuddene, vægtningen af kvalitet, samt hensynet til barnets velfærd og udvikling. På den anden side ser vi også variationer på tværs af landene i børnepasningspolitikken målsætninger, som har eksisteret siden slutningen af 1980'erne, og som forstærkes i dagens børnepasningspolitik. På trods af den fælles udvikling mod en større offentlig involvering i finansiering og udbud af dagtilbud er der stor variation i hvor mange børn der er i dagtilbud på tværs af de nordiske lande.

Alle landene tilbyder et kontant tilskud til børnepasning som alternativ til dagtilbud, men betydningen af dette kontanttilskud varierer afhængigt af udbuddet af dagtilbud, og afhængigt af den nationale opfattelse af barnets tarv. Over tid vil danske, svenske og islandske forældre måske i højere grad gøre brug af kontantydelse, således at ordningerne bliver gennemført nationalt. Det vil muligvis, som vi ser i de andre lande, bidrage til skabelsen af forskellige pasningsløsninger for børn fra forskellige indkomstgrupper og etnisk baggrund, og dermed være i modstrid med mere generelle principer om uni-

versalisme og tanken om dagtilbuddene som en socialiserende fællesnævner, men også i modstrid med de nordiske landes arbejde for ligestilling.

Som dagtilbuds, orlovs- og kontantordningerne fremstår i dag synes specielt Danmark, Island og Sverige at understøtte kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet, og især i sidstnævnte land er målet at sikre ligestilling mellem kønnene. Og det er dermed i disse lande at man kommer tættest på de oprindelige mål med den nordiske model: at understøtte den dobbelte forsørger/omsorgsgiver model.

Litteratur

- Aktivloven nr. 709 af 13/08/2003.
- Anttonen, A. og Sipilä, J. (1996). European Social Care Services. Is it possible to identify models? *Journal of European Social Policy* 6(2), 87–100.
- Bennett, J. (2008). Early Childhood Services in the OECD Countries. Review of the Literature and Current Policy in the Early Childhood Field. Florence: Unicef Innocenti Research Centre.
- Borchorst, A. (2002). Danish Child Care Policy: Continuity or Change? I S. Michel og R. Mahon (Red.), *Child care policy at Crossroads gender and welfare state restructuring*, (s. 267–288). New York: Routledge.
- Borchorst, A. (2006). The Public- Private Split Rearticulated: Abolishment of the Danish Daddy Leave. I A. L. Ellingsæter og A. Leira (Red.) *Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare States* (s. 101–120). Bristol: Policy Press.
- Broddadóttir, I., Eydal, G.B., Hrafnadóttir, S. og Sigurðardóttir, H.S. (1997). The Development of Local Authority Social Services in Iceland. I Sipilä, J. (Red.). *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*, (s. 51–76). Aldershot.: Avebury
- Broström, S. (2006). *Reconceptualizing Early Childhood Education: Challenging Taken-for-Granted Ideas*. I J. Einarsdóttir og J. T. Wagner. (Red.) *Nordic childhoods and early education: Philosophy, Research, Policy and Practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, (s. 223–256). Charlotte: IAP.
- Bureau 2000. (2008). *Prisen på Pasning 2007*. Downloaded 15. march 2010 fra http://www.bureau2000.dk/fileadmin/user_s/bureau2000/Prisen-paa-pasning-2007_1_.pdf
- Dagtilbudsloven nr. 501 06/06/2007.
- Danmarks statistik. (2010). Statistik banken, <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280>, Downloaded June 2010.
- Einarsdóttir. (2005). We can decide what to play! Children's perception of quality in an Icelandic Playschool. *Early Education and Development*, 16, 469–488.
- Einarsdóttir, J. og Wagner J.T. (2006). Nordic Ideals as Reflected in Nordic Childhoods and Early Education. I Einarsdóttir, J. og Wagner, J.T. (Red.) *Nordic childhoods and early education: Philosophy, Research, Policy and Practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, (s. 1–11) Charlotte: IAP.
- Einarsdóttir, J. (2006). Between two traditions: Education and Care in Icelandic Pre-schools. *Nordic Childhoods and Early Education*. I J. Einarsdóttir and J. T.

- Wagner (Red.), *Nordic childhoods and early education: Philosophy, Research, Policy and Practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, (s. 159–182). Charlotte: IAP.
- Ellingsæter, A.L. og Gulbrandsen, L. (2005). Den lange veien- Barnhage som reel valmulighet. I B. Brandth, B. Bungum og E. Kvande (Red.) *Valgfrihetens tid. Omsorgspolitik for barn møter det fleksible arbeidslivet*, (s. 159–180). Oslo: Gyldendal.
- Ellingsæter, A.L. (2006). The Norwegian Childcare Regime and its Paradoxes. I A.L. Ellingsæter og A. Leira (Red.) *Politicising parenthood in Scandinavia gender relations in welfare states* (s. 1–26). Bristol: Policy Press.
- Ellingsæter A.L. og Leira A. (2006). Introduction. I A.L. Ellingsæter og A. Leira (Red.) *Politicising parenthood in Scandinavia gender relations in welfare states*, (s. 1–26). Bristol: Policy Press.
- Ellingsæter, A.L. og Gulbrandsen, L. (2007). Closing the Childcare Gap: The Interaction of Childcare Susly and Mothers' Agency in Norway. *Journal of Social Policy*, 36, 649–669.
- Eydal, G.B. (2008). Policies promoting care form both parents- the case of Iceland. I G.B. Eydal og I.V. Gíslason (Red.) *Equal rights to earn and care*, (s. 111–148). Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Esping- Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Post Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution*. Malden: Polity Press.
- Förslag till lag om kommunalt vårdnadsbidrag, Prop. 2007/08:91
- Finch, N. (2006). Childcare and parental leave. I J. Bradshaw & A. Hatland (Red.), *Social policy, employment and family change in comparative perspective*, (s. 119–142). Cheltenham: Edward Elgar.
- Gornick, J. og Meyers M. K. (2003) *Families that Work Policies for Reconciling Partnehood and Employment*. New York: Russel Sage Foundation.
- Haataja, A. (2010). *Vanhempainrahaa saaneet äidit*. Kela, Nettityöpapereita 9/2010. Helsinki: KELA.
- Hakkarainen, P. (2006). Learning and Development in Play. In Einarsdóttir, J., Wagner, J. (Red.). *Nordic childhoods and early education*, (s. 183–222). Connecticut: Information Age Publishing.
- Hanssen, J-I. og Elvehøj O-M. (1997). Apendix. A statistical summary of the development of social services for children, elderly and disabled in the Scandinavian countries. I J. Sipilä (Red.), *Social Care Services- The Key to the Scandinavian Welfare Model*, (s. 178–198). Aldershot: Avebury.
- Hantrais, L. (2004) *Family Policy Matters – Responding to Family Change in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Hellevik, T. og Koren, C. (2000). *Parents Between Work and Care. Effects of the New Cash Benefit Scheme*. Oslo: NOVA.
- Helsingin Sanomat. (2007). Day care places all taken up in Helsinki – city looking for more premises in many districts, i Helsingin Sanomat, International edition. <http://www.hs.fi/english/article/Day+care+places+all+taken+up+in+Helsinki+-+city+looking+for+more+premises+in+many+districts+/1135236558011>. Downloaded June 2010.
- Hiilamo, H. og Kangas, O. (2006). Trap for women of freedom to choose? Political frames in the making of child home care allowance in Finland and Sweden A:15/2006, Turku: University of Turku.
- Indenrigs- og Socialministeriet. (2009). *Vejledning om dagtilbud, fritidshjem og klubtilbud 2009*. København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Johansson, J.E. (2006). Will there be any pre-school teachers in the future? I J. Einarsdóttir, J. & J.T. Wagner (Red.), *Nordic childhoods and early education: philosophy, research, policy, and practice*

- in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, (s. 43-70). Greenwich: Information Age Publishing.
- Kammerman, S. (2000). Early Childhood Education and Care: An Overview of Developments in the OECD Countries. *International Journal of Educational Research*, 33, 7–29.
- Kammerman, S. (2003). Early Childhood Education and Care (ECEC) in Selected OECD Countries. Downloaded 15. march 2010 fra <http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20DICE%20Report%202003/CESifo%20DICE%20Report%204/2003/dicereport4-03-forum-4.pdf>
- Kela (i.d.). Families. Downloaded 02.mai 2008 fra <http://www.kela.fi/in/internet/english.nsf/NET/081101123937EH?OpenDocument>
- Kela, (i.d., a). Child Home Care Allowance. Downloaded 21. feb 2009 fra <http://www.kela.fi/in/internet/english.nsf/NET/150502155459EH?OpenDocument>
- Kela, (i.d., b). Private Day Care Allowance. Downloaded 21. feb 2009 fra <http://www.kela.fi/in/internet/english.nsf/NET/150502155913EH?OpenDocument>
- Kela, (i.d., c). Part-time child care leave. Downloaded 21. feb 2009 fra <http://www.kela.fi/in/internet/english.nsf/NET/150502161053EH?OpenDocument>
- Kela (i.d., d). Statistics on number of recipients of Home Care allowances. Downloaded 15. desember 2009 fra [http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Pocket_09/\\$File/Pocket_09.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Pocket_09/$File/Pocket_09.pdf?OpenElement)
- Kremer, M. (2006). The Politics of Ideals of Care: Danish and Flemish Child Care Policy Compared. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 13 261–285.
- Kryger, N. (2007). Firing a national canon pedagogy against the global challenge : questions of pedagogy in Denmark . I N. Kryger og Ravn, B. (Red.) *Learning beyond cognition* (s. 75–94). København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Korsvold, T. (2008). Barn og barndom i velferdsstatens småbarnspolitik. En sammenlignende studie av Norge, Sverige og Tyskland 1945–2000. Oslo: Universitetsforlaget.
- Københavns kommune, (i.d.). Kriterier Hvem kan modtage tilskuddet? Downloaded 21. feb, 2010 fra <http://www.kk.dk/Borger/PasningOgSkolegang/Boernepasning/PrivatePasningstilbud/PasningAfEgneBoern/Kriterier.aspx>
- Kristjansson, B. (2006). The Making of Nordic Childhood. I J. Einarsdottir and J. T. Wagner. (Red.) *Philosophy, Research, Policy and Practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden* (s. 13–42). Charlotte: IAP.
- Lag om barndagvård 19.1.1973/36.
- Lag om vårdnadsbidrag nr. 1994:553.
- Lag om kommunalt vårdnadsbidrag nr. 2008:307.
- Landslagir 2009. (2009). Reykjavík: Hagsstofa Íslands.
- Lauritzen, T. (2005). „Kontantstøtteelskare“ og „kontantstøttestøttere“. I B. Brandth, B. Bungum and E. Kvande (Red.), *Valgfrihetens tid. Omsorgspolitik for barn møter det fleksible arbeidslivet*, (s. 111–123).. Oslo: Gyldendal.
- Leira, A. (1992). *Welfare States and Working Mothers: the Scandinavian Experience*. New York: Cambridge University Press.
- Leira, A. (2002). *Working Parents and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leira, A. (2006). Parenthood change and policy reform in Scandinavia, 1970s-2000s. I A.L. Ellingsæter og A. Leira (eds), *Politicising parenthood in Scandinavia gender relations in welfare states*, (s. 27–52). Bristol: Policy Press.,
- Lov om barnehager nr. 64/17. juni 2005.

- Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre nr. 73/1997–8.
- Lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage) 2008-08-08 nr. 73.
- Lohman, H., Rostgaard, T. og Spiess, C.K. (2009) Towards a Framework for assisting family policy in the EU. OECD working papers series. Paris: OECD.
- Lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008.
- Meulders, D. og Gustafsson, S. (2002). The Rationale of Motherhood Choices: Influence of Employment Conditions and of Public Policies. Downloaded 10. march 2010 fra <http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/finalreport/hpse-ct-2001-00096-final-report.pdf>
- Moss, P. (2007). Starting Strong: An Exercise in International Learning. International Journal of Child Care and Education, 1, 1, s. 11–21.
- NAV. (i.d.). Kontantstøtte. Oslo: NAV. Downloaded 12. August 2010 fra: <http://www.nav.no/Familie/Kontantstøtte>
- Nilsen, R.D. (2005). Friluftsliv i naturbarnehagen- et norsk eksempel. I G. Halldén (Red.) Naturen som symbol för den goda barndomen (s. 106–130). Stockholm: Carlsson bokforlag.
- NOSOSKO 2007–8 (2009). Social Protection in the Nordic Countries 2007–2008. Scope, expenditure and financing. Copenhagen: Nordic Social-Statistical Committee.
- OECD (2001) Starting strong. Paris: OECD.
- OECD. (2006). Starting Strong II: Early Childhood Education and Care. Paris: OECD.
- Petrie, P., Moss, P., Cameron, C., Candasa, M., McQuail, S. og Mooney, A. (2003). Early Years and Childcare International Evidence Project. Great Britain: Department for Education and Skills.
- Plantenga, J. og Remery, C. (2008). The provision of childcare services. A comparative review of 30 European countries. The co-ordinators' synthesis report prepared for the Equality Unit, European Commission. Downloaded 20. mars 2010 fra <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=545&furtherNews=yes>
- Plattform for regeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Socialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2005).
- Rauch, D. (2007). Is There Really a Scandinavian Social Service Model? Acta Sociologica, 50, 249–269.
- Rauhala, P.-L., Andersson, M., Eydal, G. B., Ketola, O. og Warming, H. (1997., Why Are Social Care Services a Gender Issue? I J. Sipilä (Red.) Social Care Services the Key to the Scandinavian Model, (s. 131–155). Aldershot: Avebury.,
- Rantalaiho, M. (2009). Kvoter, valgfrihet, fleksibilitet. Indre spenninger I den nordiske familiepolitikken. København: NIKK.
- Rannsóknastofnun um barna- og fjölskylduvernd. (2010). Umönnun ungra barna í Reykjavík. Hluti II: Rannsókn RBF fyrir Leikskólasvið Reykjavíkurborgar 2009–2010. Reykjavík: Rannsóknarstofnun um barna- og fjölskylduvernd.
- Repo, K. (2010), Families, work and home care. Assessing the Finnish child home care allowance. Barn, 28,1:43–63.
- Reykjavíkurborg. (2008). Reglur um þjónustutryggingu. Downloaded 20. May 2010 fra http://reykjavikurborg.is/Portaldata/1/Resources/leikskolasvið/reglur_um_thjonustu_tryggingu_-_2.pdf
- Reykjavíkuborg (i.d.). Þjómustutrygging – ný leið fyrir foreldra. Downloaded 20. mai 2010 fra http://www.reykjavik.is/deskto/pdefault.aspx/tabid-757/521_read-12136
- Rostgaard, T. og Fridberg, T. (1998). Caring for Children and Older People- A Comparison of European Policies

- and Practices Social Security in Europe 6. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.
- Rostgaard, T. (2002). Setting Time Aside for the Father - Father's Leave in Scandinavia. *Community, Work and Family*, 5, 343–364.
- Rostgaard, T. (2004). With due care: Social care for the young and the old across Europe. PhD-thesis. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.
- Rønsen M. (2005). Kontantstøttens langsiktige effekter på mødres og fedres arbejds-tilbud. Rapporter 2005/23. Oslo: Statistics Norway.
- Salmi, M. (2006). Parental choice and the passion for equality in Finland. I A. Leira & A.L. Ellingsæter (Red.) *Politicising parenthood in Scandinavia gender relations in welfare states*, (s. 145–170). Bristol: Policy Press.
- Salmi, M. & Lammi-Taskula, J. & Närvi, J. (2009). Perhevapaat ja työelämän tasa-arvo. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työ ja yrittäjyys 24/2009. Helsinki. TEM.
- Sipilä, J. (Red.). (1997). *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Wiltshire: Avebury.
- Sipilä, J., Repo, K. og Rissanen, T. (2010). *Cash-for-Childcare: The Consequences for Caring Mothers*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing
- Skollag, nr. 1985:1100.
- Skolverket. (2005). Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning 2005 Stockholm: Skolverket. Downloaded 15. mai 2010 fra <http://www.skolverket.se/publikationer?id=1523>
- Skolverket. (2008). Ten years after the pre-school reform A national evaluation of the Swedish pre-school Report 318. Stockholm: Skolverket. Downloaded 15. mai 2010 fra: <http://www.skolverket.se/>sb/d/193/url/0068007400740070003a002f002f0077007700770034002e0073006b006f006c007600650072006b00650074002e00730065003a0038003000380030002f00770074007000750062002f00770073002f0073006b006f006c0062006f006b002f0077007000750062006500780074002f0074007200790063006b00730061006b002f005200650063006f00720064003f006b003d0032003100330036/target/Record%3Fk%3D2136
- Skrede, K. (2004). Familiepolitikens grense-ved "likestilling" light? I Ellingsæter, A. L. og Leira, A. (Red.). *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer*, (s. 160–200). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Socialdepartementet. (2007). Vårnadsbidrag. Familiepolitisk reform. Ds 2007:52. Stockholm: Socialdepartementet.
- STAKES. (2007).
- Statistics Denmark. (2009). Statistikbanken. Downloaded 14. mars 2010 fra www.statistikbanken.dk
- SCB (2007).
- SCB (2008).
- Statistisk årbok. (2009). Mottakere av kontantstøtte og antall barn med kontantstøtte. 31. Desember. Downloaded 19. mai 2010 fra <http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-143.html>.
- Stefansen, K. og Farstad, G. (2008). Småbarnsforeldres omsorgsprosjekter Betydningen av klasse. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49, 342–374.
- Stefansen, K. & Farstad, G.R. (2010). Classed parental practices in a modern welfare state: Caring for the under threes in Norway. *Critical Social Policy*, 30, 120–141.
- Sveriges Komuner och Landsting. (i.d.). Downloaded 12. november 2009 fra <http://www.skl.se/artikel.asp?A=56315&C=7092>
- The Preschool Act No. 90/ 2008.

- Wagner, T. (2006). An Outsiders Perspective: Childhood and Early Education in the Nordic Countries. I J. Einarsdóttir og J. T. Wagner (Red.), *Nordic childhoods and early education: Philosophy, Research, Policy and Practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden* (s. 1–13). Charlotte: IAP.
- Wehener, C. og Abrahamson, P. (2005). State Recognition of New Family Forms? I J. Bradshaw og A. Hatland (Red). *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective*, (s. 61–78). Cheltenham: Edward Elgar.

Kapitel 3.

Familiepolitikken og barnas beste

Berit Brandth og Ingólfur V. Gíslason

I dette kapitlet er spørsmålet hvilken innvirkning de omsorgspolitiske ordningene har på barns velferd. Hensikten er å gi en oversikt over forskningsstatusten i Norden når det gjelder dette spørsmålet. Vi begynner med en generell diskusjon om barnets status og stilling i de nordiske landene, og en kort diskusjon om synspunkter på barn og deres velferd.. Deretter følger en diskusjon om hvilken betydning foreldrepermisjonen har for barns velferd med særlig fokus på helse, kognitiv og sosial utvikling. Vi tar spesielt for oss hvilken betydning farsrollen har for barna siden det har vært en viktig del av den nordiske sosialpolitikken å oppmuntre til økt fedredeltakelse i den nære barneomsorgen. Deretter følger en gjennomgang av barnehagens betydning for barnet, når det skal begynne, hvor lenge barnet kan (eller bør) være der, og om barnehagen har positiv eller negativ innvirkning på barna.

Barns beste står høgt på den politiske dagsorden i de nordiske landene. Spørsmålet om hva som er bra for barn, er blitt særs viktig på grunn av FNs Barnekonvensjon som uttrykker at

«In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interest of the child shall be a primary consideration.»

Å ta barns interesser i betraktning, er i seg selv ikke noe nytt, men dagens fokus på dette temaet representerer en betydelig utvidelse sammenlignet med tidligere da barns beste bare var én av flere faktorer å ta med i betraktningen. Som sitatet ovenfor viser, skal det i dag være «all actions» og et «primært hensyn». Dette innebærer en mainstreaming av barneperspektivet: Det må

bakes inn i alle politiske dokumenter og vurderinger der det er relevant. Barnekonvensjonen og prinsippet om barns beste har ført til mye diskusjon om hvordan det skal tolkes. Ett stridsspørsmål har vært knyttet til hvorvidt det kan være universelt eller relativt i forhold til ulike kulturer og samfunn. Et annet diskusjonsspørsmål dreier seg om det rettslige grunnlaget for beslutninger og dommer som gjelder barn og barns beste. Er det å forstå som et rettslig prinsipp eller en intensjonserklæring (Jalmert 2005)? Det er faktisk slik at barnekonvensjonen med vilje ble uklart formulert (Schiratzki 2003). Det vil si at en mer spesifikk formulering neppe hadde blitt vedtatt i FN. Prinsipielt er det derfor hvert enkelt land som må tolke og bestemme hva som er til det beste for barna utefra egne kulturelle og samfunnsmessige forutsetninger. Dette kommer for eksempel tydelig frem i spørsmålet om barn og avstraffelse som alle de nordiske land (også andre land) har forbudt, men som anses å være til barnets beste i andre kulturer (se f.eks. Rosemond 2005).

Fra forskerhold er begrepet «barns beste» kritisert for å være for åpent og ubestemmelig (se Ellingsæter 2008). I tillegg kommer at også eksperter og forskere er uenige i synet på hva som er bra for barn. Utviklingspsykologien har gjerne det abstrakte barnet i fokus, mens sosiologien foretrekker å se barns beste i sammenheng med konkrete kontekster, situasjoner og relasjoner. Det må også tas med i betraktningen at samfunnet endres over tid. Dette gjelder både samfunnets ideologi, makt og dominerende forståelser av kjønn, som alle påvirker synet på barns beste. For eksempel har barns beste og den norske barndommen blitt forstått innenfor rammene av familien, noe som har preget familiepolitikken. Den norske familie-tradisjonalismen er imidlertid i ferd med å svekkes som ledd i moderniseringsprosessen (Ellingsæter 2007). Det viser seg blant annet i foreldres positive holdninger til barnehagen. Utbyggingen av barnehagene i Norge og den store etterspørselen etter plasser tyder på at dagens foreldre foretrekker barnehagen framfor andre typer tilsyn for sine barn (Ellingsæter og Gulbrandsen 2007). Disse eksemplene viser hvordan betydningen av barns beste endrer seg og vil spille en rolle for hvordan familiepolitiske ordninger utformes og brukes.

De nordiske landene har en lang tradisjon med å sette barns velferd i fokus. Göran Therborn har delt inn utviklingen av barns rettigheter i tre variabler: erstatning av den patriarkalske familien med «barnerettighetsfamilien», likestilling mellom barn som blir født i ekteskap og de som ikke blir det, og til slutt legitimeringen av barnets selvstendighet og personlige integritet. «In terms of each of the three variables, the Nordic family of nations is on top, witnessing its

status as the pioneer. The concentrated location of the Nordic countries in the top is the most visible family gathering of all» (Therborn 1993, 257). Therborn mener at de nordiske landene har profitert på at lovsystemet ikke hadde så mye «early modern patriarchy» (ibid 276).

Moderniteten og særlig det som Giddens kaller senmoderniteten har på mange måter blitt kjent for økte rettigheter og flere muligheter for barn. De Forente Nasjoner bestemte at 1979 skulle være barnas år, og Barnekonvensjonen ble vedtatt i 1989. Dessuten har Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter etablert prinsippet om likestilling mellom barn født i eller utenfor ekteskap (Therborn 1993). De nordiske landene ratifiserte Barnekonvensjonen forholdsvis tidlig. Sverige var tidligst ute (1990), fulgt av Danmark, Finland og Norge (1991) og så Island i 1992. De har vært i fremste linje når det gjelder å beskytte barn for ulike former overgrep, det være seg fysiske avstraffelser eller seksuell vold. Et forbud mot at foreldre straffer sine barn fysisk ble vedtatt i Norge i 1972, Sverige 1980, Finland 1983, Danmark 1985 (Therborn 1993, 265) og så på Island 2009 etter en rettsprosess som vakte oppmerksomhet. Siden har alle de nordiske landene opprettet en offentlig instans for å forsterke barns stemme i den offentlige debatten og ivareta barnas interesser i samfunnet. Dette er barneombudsmannen, som i Danmark blir kalt Børnerådet. Norge var først ute og etablerte barneombud allerede i 1981. Siden fulgte Sverige 1993, Danmark 1994, Island 1995 og Finland 2005. De nordiske barneombudene har hatt et tett samarbeid og treffes formelt en gang i året. Oppgavene er ganske like i de respektive land; det er fokus på diskusjoner og oppfølging. Ombudene er alltid frittstående offentlige instanser uten formell makt til å gripe inn i saker, eller endre beslutninger. Deres oppgaver kan summeres opp i tre punkter: 1. Initiere dvs. å oppfordre til diskusjoner og debatt om barns situasjon og muligheter generelt sett. 2. Kontrollere at barns velferd blir ivaretatt ved lovgivning eller andre offentlige vedtak. 3. Gi barna en egen offentlig stemme. Den eneste virkelige forskjellen på barneombudenes oppgaver er at det svenske barneombudet har som oppgave å sørge for at barnekonvensjonen gjennomføres og kontrollere at den følges opp. Det svenske ombudet har dermed en større overvåkings- og kontrollrolle enn de andre.

Utviklingen når det gjelder barn, kjennetegnes av deres stadig økende rettigheter som individer; de fjerner seg mer fra familien og nærmer seg mer samfunnet. Samfunnet har gitt barna muligheter (og plikter) til å utdanne seg og samtidig gitt familien (og markedet) forbud mot å bruke barnet som inn-

tekstskilde ved lønnet arbeid. Barnet har slik sett i høyere grad blitt et selvstendig individ med egne rettigheter, og samfunnet har fått flere muligheter til å gripe inn hvis disse rettighetene ikke blir respektert. Denne utviklingen kan derfor betraktes som enda en del av den individualiseringen som har kjennetegnet senmoderniteten.

3.1 Barns velferd i dag og i morgen

OECD rapporten «*Doing better for children*» (OECD 2009) peker på at selv om begrepet «barns beste» tilsynelatende ser enkelt ut, eksisterer det ikke en enkel og universelt akseptert måte å måle barns velferd på. Det finnes imidlertid to tilnærminger. Den ene er indikatorbasert og betrakter barns beste som et flerdimensjonalt begrep der både fysiske, sosiale og mentale aspekter inngår. Sentrale dimensjoner ved livet er utgangspunkt for konstruksjon av indikatorer. Den andre tilnærmingen uttrykker barns velferd gjennom subjektiv selvrapportering. Man spør ganske enkelt barn direkte om hvordan de har det. En ulempe med denne tilnærmingen er at responsen fra små barn blir vanskelig.

Denne siste tilnærmingen kalles også et barneperspektiv i forskningen, og den har vært etterlyst i større grad. Barneperspektivet legger vekt på barns rettigheter som mennesker som har krav på god velferd her og nå. Barndommen er ikke bare et forstadium til voksenlivet, men en viktig del av livet selv, og dermed bør barnets synspunkt komme sterkere fram. Ikke overraskende, når barn spørres direkte om egen velferd, legger de mest vekt på hvordan de har det *her og nå* (Fattore et al 2008). Barneperspektivet framholder dermed barnet som aktivt deltakende i utformingen av eget liv.

Et annet og mye benyttet perspektiv på barns velferd er «det lange perspektivet» eller «utviklingsperspektivet», som fokuserer på akkumulering av menneskelig kapital og ferdigheter for morgendagen. Dette perspektivet på barns velferd har blitt beskrevet som «well-becoming» av Jens Qvortrup (1985:132). Han brukte dette begrepet for å kritisere utviklingsperspektivets dominerende stilling i forskningen. I et well-becoming perspektiv er fokus på produksjon av flinke og produktive voksne for morgendagens samfunn.

Forskjellen mellom de to perspektivene, «well-being» og «well-becoming», vil i noen tilfeller være mer tilsynelatende enn reelle siden det som er positivt for barns well-being i dag, også er viktig for deres framtidige velferd. Barnemishandling, for eksempel, skader ikke bare barna i det nåvæ-

rende, men også deres livskvalitet som voksne. I andre situasjoner er det klare avveininger: Et barn kan velge handling ut fra hva det synes er bra her og nå, for eksempel å leke med venner (som et barneperspektiv vil støtte) framfor å gjøre lekser, som vil styrke framtidige utsikter og som et utviklingsperspektiv vil oppmuntre til. Det vil også være slik at samspillet mellom de to perspektivene er viktig. Fattore et al (2009) som har studert barns velferd fra et barneperspektiv, fant at barnas egne synspunkt på velferd inneholdt både nåværende og framtidige velferdsdimensjoner. Barna la i stor grad vekt på relasjoner, og disse er del av interaksjonsprosesser med familie, venner, institusjoner og nabolag. Disse prosessene er verken forankret i det nåværende eller det framtidige, men kobler de to gjennom kontinuerlige erfaringer.

På grunn av spenningen mellom disse to perspektivene, det som også er blitt benevnt «barnet som medborger» vs «framtidig borger» (citizen child vs future citizen), er det mye som tyder på at å identifisere hva som er best for barn, er mye mer komplekst enn for andre aldersgrupper (Frønes 2007).

De indikatorene som blir benyttet mest i forskningen, har sterkt fokus på det som handler om framtidig velferd. Et fokus på framtiden synes fornuftig når det gjelder kunnskap om barn, tatt i betraktning at barn har lengre framtid enn noen andre aldersgrupper. Likevel har ikke barn verdi bare i kraft av den framtiden de representerer, og barns velferd her og nå må derfor ikke neglisjeres. Barndommen er tross alt en betydelig tidsperiode. Dersom FN's aldersdefinisjon på et barn som en person under 18 år legges til grunn, så kan barndommen utgjøre ca en fjerdedel av livet (OECD 2006: Starting Strong).

3.2 Betydningen av de første årene for barns utvikling

Hele den menneskelige eksistensen er basert på at vi er sosiale individer. Fosterets utvikling er tydelig en forberedelse til kommunikasjon med andre mennesker. Kommunikasjonen har begynt allerede før fødselen, og et nyfødt barn begynner straks å kommunisere med foreldrene sine (og andre) (Panskepp 2007; Trevarthen og Reddy 2007). Studier av småbarn (omkring 18 måneder) har vist at de forstår om en person havner i trøbbel, og de er klare til å hjelpe uansett om det er til egen fordel eller ikke (Tomasello 2009), noe som viser at barnet instinktivt kjenner sympati. Barnet har allerede på dette stadiet evne til å følge andres spor, forstå og relatere seg til andre. Men relasjoner kan være både grunne og dype. Betydningen av dype, nære relasjoner diskuteres ivrig

blant forskere, og det virker som det ikke er enighet om hvor mange slike relasjoner som trengs for en god utvikling, eller hvor mange relasjoner av denne typen et barn kan klare.

Dette diskuteres kanskje mest innen utviklingspsykologien. Den har hentet mye fra John Bowlby's og Mary Ainsworths teorier om barnets utvikling og bånd (e. attachment) (Ainsworth og Bowlby 1965; Bowlby 1969). Kort sammenfattet så mener de som tilhører attachmentskolen at det er av primær betydning for et barns optimale utvikling at det knytter en dyp kontakt til en voksen omsorgsperson. Det er tydelig at både Ainsworth og Bowlby til å begynne med hadde kun en person i tankene, og det var moren. Men senere forskning og teoriutvikling innen denne skolen har hatt en tendens til å fjerne seg fra dette bildet og gått over til idéer om at et barn kan knytte dype og nære bånd til en omsorgsperson, uavhengig av kjønn og biologiske relasjoner. I tillegg kan et barn godt knytte slike bånd til flere personer, men det virker som om det her finnes en øvre grense.

Det fremgår tydelig i de senere årtienes forskning at barn er meget fleksible når det gjelder å tilpasse seg omverdenen. Det fremstår likevel relativt klart at barnets første to leveår, spedbarnsårene, har avgjørende betydning for deres liv (Unicef 2008). Utviklingen og forandringen som skjer i disse årene er større og mer dramatisk enn i noen annen livsperiode. I løpet av disse årene er hjernen i rask utvikling, og i disse årene legges grunnlaget for ferdigheter som barnet trenger senere i livet. Her er de sosiale ferdighetene spesielt viktige, og de utvikles i hovedsak i samspillet med andre mennesker. Dette er eller kan være et meget komplisert samspill mellom barnet og dets omgivelser. Traumatiske hendelser i denne perioden har en tendens til å ha større innflytelse på det fremtidige livet enn liknende hendelser i andre livsperioder. Det er viktig for vår diskusjon her at både faktorer som øker risikoen for barn og faktorer som verner om barn er ujevnt fordelt i befolkningen. «De allra flesta risk-respektive skyddsfaktorerna har en fördelning som är till nackdel för socio-ekonomiskt svaga grupper och deras barn» (Hwang og Wickberg 2001, 8).

Nevrovitenskapen har gjort store framskritt når det gjelder å påvise betydningen av de første månedene og årene for barnets utvikling (Unicef 2008). Det er da de grunnleggende nervekoblingene i hjernen blir etablert, og det som skjer i denne perioden har en stor betydning for det som hender i resten av livet. Dette gjelder ikke bare for den kognitive utviklingen, men også for sosiale og emosjonelle kunnskaper. Det er blant annet derfor vi får mange forskningsresultater som viser positiv effekt på at spesielt utsatte barn begyn-

ner tidlig i gode offentlige institusjoner som barnehager (High 2008; Nielsen & Christoffersen 2009). Innsikt i betydningen av samspillet mellom omgivelsene og det biologiske mennesket virker sakte men sikkert å være i ferd med å bryte ned barrierene mellom ulike vitenskaper og lede til den grunnleggende forståelse av at „The brain is essentially a historical and social organ» (Fuchs 2002, 320).

I denne sammenhengen bør man ha i tankene at den moderne nevrovitenskapen på mange måter befinner seg i begynnerfasen, og av disse grunner er det for tidlig å hente inn overprøvde forskningsresultater om hva som er til barnas beste. I en oversiktsbok sier Blakemore og Frith (2005, 35) at«[d]eprivation is certainly bad for the brain; on the other hand, enrichment may not necessarily be good for the brain. There is no evidence that hothousing is beneficial to brain development.»

Noe som imidlertid virker innlysende, er at hjernen har en større kapasitet til å «reparere» enn det man før antok, dvs. at hjernen har evne til å forflytte visse funksjoner fra et skadet område over til et annet. En skade som har oppstått, er derfor ikke helt ugjenkallelig. Men det som blir grunnlagt i de første månedene og årene, har likevel en avgjørende betydning for livet videre. I forskningsprogrammet Adverse Childhood Experience (ACE) har man f.eks. bevist at barn som er blitt utsatt for traumatiske opplevelse i barndommen har en større risiko for forstyrrelser i nevroutviklingen og dermed sosiale, emosjonelle og kognitive skader som senere kan gi utslag i risikofylt oppførsel, sykdommer, handikapp, sosiale problemer og tidlig død (Felitti 2002).

Pågående undersøkelser av barn som vokste opp i de beryktede institusjonene for foreldreløse barn i Romania, og som siden ble adoptert til Storbritannia, indikerer at selv om barna på mange områder var sterkt underutviklede, så kan de ta dette igjen på noen områder, blant annet når det gjelder intelligens. Imidlertid virker det som om de fortsatt har problemer med tilknytning og kognitiv utvikling. Likevel viser en femtedel av barna normale funksjoner (Rutter, Kreppner og O'Connor 2001).

Sammenfattet peker forskningen i retning av at barn er i stand til å kommunisere med andre fra tidlig av, at de har evne til å inngå relasjoner med flere enn én person, og at de første månedene av barnas liv er viktige for deres kognitive og emosjonelle utvikling. Dessuten viser hjernen seg å være relativt fleksibel samtidig som den har kapasitet til delvis å reparere det som har gått galt. Som det så sterkt påpekes i Unicef rapporten «The childcare transition» (2008), må det på grunnlag av kunnskapen om små barns utvikling, stilles

store krav til barneomsorgens kvalitet de første tre årene – både hjemmebasert og institusjonsbasert omsorg.

3.3 Foreldrepermisjonen og barns beste

I de nordiske landene har det gjennom årene blitt gjennomført mye forskning og utredninger om foreldrepermisjonen og bruken av den. Den største delen av denne forskningen har imidlertid fokusert på hvordan permisjonen påvirker likestillingen, arbeidet og familien. Den har gjerne vært gjort i etterkant av familiepolitiske reformer som innføring og utviding av foreldrepermisjon og fedrekvote. Hvordan ulike aspekter ved foreldrepermisjonen påvirker barna, har det derimot vært lite forskning på.

Dette kan ha å gjøre med de uttrykte intensjonene med foreldrepermisjonssordningene. Når intensjonene omtales, er det så vidt forskjellige målsettinger som arbeidervern, fertilitet, ernæring/arming, økonomi, likestilling mellom foreldrene, (dvs. styrking av kvinners arbeidsmarkedstilknytning og menns omsorgsansvar), forbedret far-barn kontakt, økt valgfrihet, osv. Her finner man både målsettinger på samfunnsnivå (som tilgang på arbeidskraft), på familie- og arbeidslivsnivå og på individnivå. At alle gode forhåpninger også er bra for barna, blir sjelden uttrykt eksplisitt verken i debatten eller i de politiske intensjonene. Likevel må man tro at dette er en grunnleggende antakelse.

De siste 10 årene kan man imidlertid se en tendens til en tydeligere vektlegging av barns rettigheter i permisjonssammenheng. Kanskje skyldes dette Barnekonvensjonens innvirkning? For eksempel peker den svenske utredningen om foreldrepermisjonen (SOU 2007:73) på nødvendigheten av å legge vekt på barns beste når politikk som er relevant for barn, utformes. Flere har påpekt at å barneperspektivet er blitt viktigere i den svenske debatten om foreldrepermisjonen (Sundström og Duvander 2002, Bjørnberg 2002), og dette er trolig tilfellet også i de andre nordiske landene. Et resultat av dette kan bli mer forskning på foreldrepermisjon i lys av barns velferd.

At konsekvenser av politikkene for barns beste ikke har vært et sentralt fokus i forskningen til nå, kan dels ha å gjøre med at det representerer store utfordringer metodisk sett. Det er ikke lett å måle virkninger av foreldrepermisjon på barna. For det første gjelder dette veldig små barn, og det trengs enten longitudinelle data eller kontrollgrupper. Det er også med rette blitt påpekt at foreldrepermisjon er et sammensatt og komplisert sett av ordninger

ofte med motstridende målsettinger. Beslutningsprosessene i familiene om hvordan de best skal benytte foreldrepermisjonen, må ta hensyn til en rekke forhold både hva gjelder barnet, men også foreldrenes egne karrierer, tid og økonomi.

Studier av foreldrepermisjonens innvirkning på barn må derfor sees som én del av en omfattende system av offentlige investeringer i barn (Galtry 2002, O'Brien 2009, OECD 2009). Dette gjør det vanskelig å skille ut spesielle deler av omsorgssystemet og måle effekten bare av en av delene, som for eksempel permisjonen. Landene som har sjenerøse permisjonsordninger, er gjerne de samme som har god offentlig helsetjeneste også for gravide og spedbarn (se Hiilamo 2008). Dette gjør det nødvendig å studere barns velferd ut fra flere dimensjoner (Pleck 2007). Både stat, lokalsamfunn, familie og individ er viktige nivå for å forstå barns beste.

I forbindelse med denne studien har vi funnet svært lite forskning som kan si noe om hvilke egenskaper ved permisjonen som har den beste effekten på barns utvikling og velferd. De undersøkelser som finnes, har først og fremst benyttet permisjonens eksistens og lengde som mål. I den videre analysen skal vi først fokusere på kunnskap som tar for seg langtidseffekter og deretter betydningen for barns velferd her og nå.

At foreldrepermisjon det første året er bra for barna, ser det ikke ut til å være noen uenighet eller diskusjon om i noen av de nordiske landene. Siden ingen av de nordiske landene stiller nevneverdig spørsmål ved permisjon i barnets første leveår, må man anta at det tas for gitt at den muligheten den gir for foreldre til å ha omsorg hjemme dette første leveåret, har en positiv betydning for barn. I en del forskning fra land som ikke har utbygd foreldrepermisjonssystem, som USA og Storbritannia, finner vi at foreldrepermisjonens betydning for barnevelferd tas opp som en problemstilling. Forskningen har særlig vært opptatt av tre effekter: helse, kognitiv utvikling og sosiale bånd/relasjoner. Vi vil se på disse etter tur.

Helse

Spedbarnsdødelighet er en global velferdsindikator siden den reflekterer den generelle levestandarden i et land. Det har vært vanlig å sette den i forbindelse med økonomisk utvikling («wealthier is healthier») (Pritchett & Summers 1996). Det er imidlertid mye som tyder på at over et visst økonomisk nivå, vil videre økonomisk velstand bidra lite til forbedring av folkehelsen. Kanskje

snarere tvert imot (Ferrarini og Nordström 2009). Siden spedbarnsdødeligheten viser variasjoner også mellom vestlige velferdsstater, er det betimelig å anta at den påvirkes også av sosiale institusjoner. Flere studier de senere årene har derfor sett på familiepolitikken og hvorvidt den kan bidra til å forklare variasjoner i dødeligheten hos spedbarn. Ruhm (2000) og Tanaka (2005) undersøkte sammenhengen mellom betalt foreldrepermisjon og spedbarnsdødelighet i en rekke OECD-land, inkludert de fleste nordiske land, og begge studiene påviste en sterk sammenheng mellom en sjenerøs, betalt foreldrepermisjon og lav spedbarnsdødelighet. Dette bekreftes også av en nylig publisert studie av de svenske forskerne Ferrarini og Norström (2009). De nordiske landene har de beste permisjonsrettighetene og den laveste spedbarnsdødeligheten. Å gi foreldre tid og økonomisk mulighet til å være sammen med sitt nyfødte barn, ser ut til å ha stor effekt på spedbarnets helse (ibid.). Det er flere mekanismer som bidrar til dette: Betalt foreldrepermisjon gir god anledning til amming, til å overvåke det nyfødte barnet og til å kjøpe utstyr som gagnar barnets helse og sikkerhet. I de nordiske landene er permisjon en universell rettighet, mye kan derfor tyde på at særlig utbredelsen av dette velferdsgodet har stor betydning for helseutfallet målt statistisk.

Foreldrenes deltakelse i yrkeslivet generelt har en virkning på barns helse og velferd. En komparativ analyse i de fem nordiske landene bekrefter dette (Reinhardt Pedersen og Madsen 2002). Barn som lever i familier der ingen av foreldrene er sysselsatte, har økt risiko for negativ helseutvikling. De påpeker at det kan skyldes en klumping av risikofaktorer som henger sammen med foreldrenes helse og uførhet, samt sosiale, økonomiske og miljømessige faktorer.

I land uten utbygd foreldrepermisjon tvinges foreldrene til å vende tidligere tilbake til yrkeslivet. En studie fra USA fant at mødres tidlige tilbakevendning til yrkeslivet, dvs. før 12 uker etter fødselen, hadde negativ innvirkning på barns helse (Berger et al 2005). De fant imidlertid ikke at det hadde noen betydning for barnas kognitive, sosiale og emosjonelle utvikling. En del av helseeffekten av permisjon kan henge sammen med at den gir god anledning til amming det første halve leveåret (Roe et al. 1999) samtidig som amming oppmuntres sterkt. Alle de nordiske landene anbefaler fullamming, dvs. at barnet ikke skal ha annen føde enn morsmelk de første seks månedene. I alle landene anbefales det også at barnet ammes utover dette i tillegg til annen mat. Amming tilrådes til barnet er ett år gammelt (Norge, Finland, Island) eller «så lenge som mulig», som det heter i Sverige.

Myndighetenes ammepolitikk, skriver seg langt tilbake i tid og hadde sin bakgrunn i bekymring nettopp for den høye spedbarnsdødeligheten (Schiøtz 2003). Ammefrekvensen har variert over årene, og var på et lavmål på 1960-tallet da husmorperioden var på topp (Ellingsæter 2005), men i dag er andelen av ammende mødre ved barnets 6 måneders alder høy i alle de nordiske landene. Det interessante med ammepolitikken i vår sammenheng, er hvordan den knyttes til permisjonspolitikken. Amming som et argument for permisjon kom tydelig til uttrykk i den norske debatten i 2008 som fulgte i kjølvannet av forslaget om å tredele foreldrepermisjonen etter islandsk modell. Argumentet som vant fram mot tredelingsmodellen, var hensynet til ammingen. Dette fordi en tredeling kunne bety at mor måtte tilbake i arbeid etter 6 måneders permisjon om hun valgte full lønn. Tredelingsmodellen ble avvist på dette grunnlaget, noe som i dette tilfellet betydde at hensynet til barnets helse ble satt foran likestillingen. Konsekvensene av ammepolitikken begrenser nemlig fars permisjonslengde.

Kognitiv utvikling

En tilnærming som er blitt brukt til å studere foreldrepermisjonens innvirkning på barnets kognitive utvikling, er å se på virkningen av at foreldrene (mor) vender tilbake til yrkeslivet og på hvilket tidspunkt i barnets liv det skjer. Resultatene som framkommer, er ganske motstridende, noe som har sammenheng med at studiene varierer veldig med hensyn til mål og analysemetoder (Rasmussen 2009). Varierende resultat kan også ha sammenheng med hva som er alternativet til hjemmebasert omsorg fra mor. Videre må det tas med i betraktningen at den daglige atskillelsen mellom foreldre og barn kan ha både positive og negative effekter avhengig av situasjon og kontekst. Dersom yrkesarbeidet og kontakt med kollegaer og andre voksne øker foreldrenes tilfredshet, vil det virke positivt også på barnet, mens det negative kan ligge i at atskillelsen fører med seg svekkede bånd mellom foreldre og barn. Forskning antyder at det er gunstig for barnets utvikling dersom det kan passes av foreldrene til den 20. uken (jf. Rasmussen 2009).

Det finnes noen få nordiske forskningsresultater å støtte seg på når det gjelder foreldrepermisjonens betydning for barnas kognitive utvikling. Å måle effekten av permisjonsutvidelser har vært en metodisk tilnærming for studier både i Norge, Danmark og Sverige.

I 1977 ble foreldrepermisjonen i Norge forlenget fra 12 til 18 uker. Samtidig fikk mødrene rett til ett års ulønnet permisjon. Sammenligninger av registerdata for barn født før og etter denne reformen viser at mors fødselspermisjon hadde en rekke positive virkninger for barna senere i livet (Carneiro, Løken og Salvanes 2009). Forskerne fant positive utslag på variabler som arbeidsmarkedssuksess, IQ og utdanningslengde. Spesielt store var utslagene for barn som hadde foreldre med lav utdanning. Denne analysen, mener forfatterne, bekrefter synet på foreldrepermisjon som en barne- og familiepolitikk som har vært vellykket – også fordi den ser ut til å ha hatt en utjevnende effekt.

Den danske undersøkelsen tar utgangspunkt i utvidelsen av foreldrepermisjonen fra 14 til 20 uker i 1984, og den hadde til hensikt å studere effekten av denne utvidelsen på barnas utdanning (Rasmussen 2009). Analysen finner ingen langtidseffekter av denne utvidelsen på barnas utdanningsresultater (gjennomsnittskarakter i videregående skole) – verken positive eller negative. Forklaringene på dette kan være flere. Forfatteren trekker fram de danske barnehagene som er godt utbygde for små barn og har god kvalitet. Disse kan utligne forskjellene mellom foreldrebasert omsorg og barnehagebasert omsorg. Det kan også tenkes at foreldre til barn født før permisjonsutvidelsen kompenserte ved å investere ekstra i sine barn. En tredje forklaring forfatterne trekker fram, er at 14 uker, som var lengden på permisjonen før utvidelsen, kan være nok og at de ekstra 6 ukene er for lite til at de kan omdannes til bedre skolerresultater på sikt (Rasmussen 2009:99).

Også en svensk studie har også målt effekten av permisjonsutvidelse (Liu & Skans 2009). Dette gjaldt forlengning av den svenske permisjonen fra 12 til 15 måneder for barn født etter august 1988. Denne studien fant heller ikke at permisjonsutvidelsen hadde noen effekt på barnas senere skoleprestasjoner. Unntaket var i de tilfellene der mor hadde høyere utdanning. Da fikk lang permisjon en positiv innvirkning. Negativ virkning på barnets utvikling gjelder særlig i dysfunksjonelle familier hvor barna har større nytte av å være i barnehage/førskole med tanke på språkkunnskaper og emosjonell utvikling. Å tilbringe barndommen hjemme med mor har vært oppfattet som barns beste, mens det også kan betraktes som en risikofaktor for barn. Dette henger sammen med hva foreldrene gjør sammen med barnet når de er hjemme, og i hvor stor grad barnet blir riktig stimulert. Dette taler for å se på sosiale forskjeller når en skal studere betydningen av foreldrepermisjonen for barns beste.

Mens alternativet til lang permisjonstid i Sverige og Danmark var et godt utbygd barnehage tilbud for de kohortene som undersøkelsene omfattet, var

dette ikke tilfelle i Norge på 1970-tallet. Alternativet den gang for de fleste barn som ikke ble passet av mødrene, var private dagmødre, evt. bestemødre. Dette kan også bidra til å forklare forskjellene i resultat mellom disse undersøkelsene.

Utvikling av sosiale bånd/foreldrekontakt

I dette siste avsnittet om betydningen av foreldrepermisjonen tar vi for oss kunnskap om dens betydning for kontakten mellom foreldre og barn. Hva som er tilstrekkelig «bonding-time» er en problemstilling som er aktuell i forbindelse med foreldrepermisjonens lengde, og alle de nordiske landene har permisjoner av en lengde som ikke gir grunn til uro på dette punkt (Gregg og Waldfogel 2005).

Utvikling av god kontakt og tilknytning mellom foreldre og barn har særlig vært et forskningstema i forbindelse med fedrekvoten – som har både økt likestilling og bedre far-barn forhold som en målsetting. I alle de nordiske landene er det et argument for farspermisjon at barn har rett til begge foreldrene, og at foreldrepermisjonen skal bidra til at barn får bedre tilgang til og kontakt også med sine fedre. På den andre siden er fedres uttak av permisjon fremdeles relativt liten, og selv om det er økende, er det et spørsmål om hvor omfattende uttaket bør være for å ha effekter på den framtidige far-barn relasjonen. En svensk studie (Ekberg m.fl 2005) undersøkte hvilke virkninger fedrekvoten på én måned fikk på fedres praksis når det gjaldt omsorg for syke barn senere, og fant at deres uttak av fedrekvoten ikke hadde noen innvirkning på deres uttak av permisjon for å passe syke barn (tilfeldig foreldrepensing). Det kan imidlertid være at pass av syke barn ikke er noe godt mål på fedres omsorgsengasjement (Duvander og Jans 2009).

Det finnes få studier av hva fedrenes permisjonsbruk betyr for den langvarige kontakten med barnet. Et unntak er en studie av Duvander og Jans (2009). De undersøkte sammenhengen mellom fedrenes permisjonsbruk og deres kontakt med barna etter at de hadde hatt permisjon. De fant at jo lengre permisjon fedrene hadde tatt, dess færre timer arbeidet de når barnet var blitt større sammenlignet med fedre som bare har hatt permisjon en kort periode. Sammenhengen mellom fedres permisjonsbruk og kontakt med barnet gjaldt også i de tilfellene der foreldrene var skilt og barnet bodde hos mor. Fedre som hadde tatt lang permisjon, så barnet sitt oftere enn fedre som ikke hadde gjort det. Det er ikke nødvendigvis det å ta permisjon i seg selv som har be-

tydning for fedrenes tidsbruk og ansvar for barneomsorgen. Også Haas og Hwang (2008) viser at lengden på permisjonen har betydning. De fedrene i deres undersøkelse som tok lang permisjon, var de som også uttrykte størst tilfredsstillelse med den kontakten de hadde med barna.

En pågående norsk studie om effekter av fedrepermisjon bekrefter langtidseffektene av slik permisjon (Rege and Solli 2010). Denne studien benytter data om fedres inntektsutvikling i fem år etter innføringen av fedrekvoten i 1993 som indikator på fedres involvering i barneomsorgen. Analysen viser at fedres inntekt ble redusert med 2.1 prosent, noe som er konsistent med økt involvering i omsorg for barna. Dette bekreftes ved å koble an til tidsbruksdata som også viser at etter å ha vært hjemme på fedrekvote bruker fedre mer tid sammen med barna også når barna er blitt en del større.

Disse undersøkelsene er viktige fordi de viser at fedrepermisjoner har implikasjoner for barns velferd. Ikke minst blir dette viktig når vi kobler resultatene til forskning som viser at farsinvolvering er viktig for barnas kognitive og sosiale utvikling (Lamb 1997). Foreldretid er en investering i barns velferd, og fedres økte bruk av permisjon og reduserte arbeidstid må ses som et uttrykk for et økende engasjement i barna.

Hva fedrene ønsker av tid sammen med barna er én ting. Hva de gjør, kan imidlertid være en annen. En norsk utvalgsundersøkelse fant at fedrene uttrykte ønske om å arbeide mindre etter permisjonen var over, men fant ikke en sammenheng mellom måten fedrekvoten ble brukt på, og reelt redusert arbeidstid (Brandth og Kvande 2003, 2004). Det var ikke slik at de fedrene som hadde vært hjemme alene med barnet under permisjonen prioriterte kortere arbeidstid etterpå sammenlignet med de som hadde tatt permisjon mens også mor var helt eller delvis hjemme. Det som virket inn på både fedrekvoteb Bruken og arbeidstidens lengde etter permisjonen, var hvorvidt mødrene arbeidet deltid. Mødrenes deltidsarbeid gjorde det sannsynligvis også mer nødvendig for far å arbeide full tid.

De ulike resultatene av korrelasjonsanalyser kan være svært avhengige av hvilke mål som blir brukt. Duvander og Jans (2009) påpeker at det er vanskelig å skille mellom seleksjon og årsakssammenheng. Det kan finnes fedre som har til hensikt å være høyt engasjerte i barnets utvikling også uten at de har tatt permisjon. Fedrene kan også ha ulike arbeidstidsstrategier etter permisjonen som ikke så lett lar seg måle statistisk i form av redusert arbeidstid. For eksempel viste en intervjuundersøkelse at fedrene aktivt reforhandlet grensene mellom jobb og hjem etter permisjonen. Endringer de gjorde, var bruk av mer

fleksitid, skifte til en mer familievennlig jobb, redusert helge- og kveldsarbeid og nedskrivning av arbeidets betydning i tilværelsen (Brandth 2007).

Ovenfor har vi primært fokusert på effekter av permisjonsbruken for barns utvikling og velferd på sikt. Når det gjelder den siste indikatoren, kontakt mellom foreldre og barn, glir framtidig og nåværende velferd lett over i hverandre. Det er lite forskning som eksplisitt har fokusert på foreldrepermisjonens betydning for barns velferd ut fra barnas perspektiv. Her må vi forholde oss til foreldre som informanter og vi må avlede hva som synes å være barnas beste.

Brandth og Kvande (2001, 2002, 2003, 2005) har forsket i skjæringsfeltet mellom norske familiepolitiske ordninger og (det fleksible) arbeidslivet. De har undersøkt hvilke rammer ulike arbeidslivskontekster legger på bruk av ulike familiepolitiske ordninger som fedrekvoten. Fokuset har vært på fedre og deres mulighet til å være hjemme med sine barn, ikke direkte på konsekvenser for barns velferd. Det er likevel verdt å merke seg betydningen av arbeidslivet som en viktig kontekst for familiers organisering av omsorg, slik denne forskningen løfter fram. Den har blant annet vist at fleksible/valgfrie permisjonsordninger gjør foreldre i større grad utsatt for press fra arbeidsgiveres side enn med ikke-overførbare, individuelle ordninger som har tendens til å bli oppfattet som arbeidstakerrettigheter. Hvis permisjonstida blir gjenstand for forhandling mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, er det lettere at arbeidet «spiser seg inn» i permisjonstida, noe som i sin tur vil kunne få konsekvenser for barns mulighet til tid med foreldrene.

På den andre siden blir det antatt at fleksible permisjonsordninger er et gode for barns velferd, fordi de lar yrkesaktive foreldre skreddersy mulighetene for mer tid med barna. En fleksibel permisjon som kan tas over mange år, handler i større grad om å lette forholdet mellom arbeid og omsorg, og på den måten kan den sies å være et bidrag til barns velferd ved til en viss grad å unngå stressede og tidspressede foreldre. Forståelser av den gode barndommen legger føringer på kjønnnet bruk av familiepolitiske ordninger, men disse forståelsene flettes inn i bruk av tilgjengelig fleksibilitet i arbeidssituasjoner, (se f. eks Johansen, 2007).

For å kunne bedømme foreldrepermisjonens betydning for barns velferd, er det ikke minst viktig å vite hva foreldrene gjør når de er hjemme på permisjon. Hva er kvaliteten på omsorgen? Hvordan stimuleres barna, osv? Her finnes det også svært lite forskning å støtte seg til, men det er god grunn til å forvente store sosiale og kulturelle variasjoner. Et annet spørsmål er hva livskvalitet/velferd for barn det første året innebærer. Her inngår det mange

elementer slik som regelmessig mating, holding, trøsting, bleieskift, bading, påklæding, søvn, stimulering og sosialt samvær og nærhet. Hva slags karakter den voksnes omsorg har – hva slags sensitivitet, stabilitet og oppmerksomhet barnet får, fremmer den sosiale evnen. Det har for eksempel vist seg at fedre som er lenge hjemme med barnet mens mødrene går tilbake i fulltidsarbeid, utvikler en omsorgsrasjonalitet som spiller inn på barnets velferd (Brandth og Kvande 2003). Foreldrepermisjonen innebærer en emosjonell så vel som en økonomisk og tidsmessig investering i barnevelferd.

3.4 Fedrene

I avsnittet ovenfor var vi primært opptatt av permisjonenes betydning for far-barn kontakten. Vi vil i dette kapitlet fokusere på fedrene i en litt bredere forstand siden en viktig del av arbeidet for likestilling i nordiske land de siste tiårene har fokusert på menn og deres muligheter som fedre. Dette viser seg tydelig på tre områder. For det første så handlet en stor del av den første nordiske Likestillingsplanen for menn nettopp om menn som fedre. Fem av de tre prosjektene som er skissert opp der handlet direkte om dette, mens minst tre prosjekt til hadde dette som tilleggsdel. (Menn og likestilling, 1998). For det andre har alle landene endret sin lovgivning på dette feltet slik at fedrenes økende deltakelse blir tilgodesett. Dette fremtrer kanskje tydeligst i spørsmål om foreldrepermisjon, men det viser seg også i lovendringer som gjør det lettere for foreldre å dele på omsorg av egne barn også etter en skilsmisse. Begge emnene blir behandlet i andre kapitler i denne boka, henholdsvis 2 og 3. For det tredje har mange av landene kjørt kampanjer for å stimulere fedrene til økt deltakelse i barneomsorgen eller oppmuntret mødrene til å gi fedrene større plass. Her hadde man spesielt likestilling mellom kjønnene i tankene, men i denne sammenheng er det også viktig å se på forskning om fedrenes betydning for barna i et nærmere perspektiv. Det vil si, det vi mener å vite om effekten av fedrenes deltakelse i den nære omsorgen for barna, på deres emosjonelle, kognitive og sosiale utvikling.

For det første kan vi konstatere at det medfører fysiologiske forandringer hos mannen når han går inn i en nær relasjon og når han blir far. Studier av hormonforandringer hos menn har påvist at det å gå inn i en fast relasjon minsker testosteron (Booth & Dabbs, 1993; Mazur & Michalek 1998; Gray o.a. 2004). I graviditetsperioden og etter at de er blitt fedre, så reduseres også

hormonene testosteron og cortisol, mens østradiol øker (Berg & Wynne-Edwards, 2001; Gray, Kahlenberg, Barrett, Lipson & Ellison, 2002; Gray, Yang & Pope, 2006). Prolaktinverdiene øker også når fedrene er i nær kontakt med barna sine og har ansvar for omsorgen (Fleming o.a. 2001). Til en viss grad kan man derfor påstå at denne sosiale rollen, far, «feminiserer» mannen. Dette er enda en indikator på at den sosiale rollen som make og (blivende) far fører med seg endringer i hjernen og kroppens måte å fungere og takle problemer. Det er også funnet at menn som venter barn har en tendens til f.eks. å vise liknende humørsvingninger som gravide kvinner, og at de øker i vekt, se det såkalte «couvade» syndromet (Klein, 1991). «Engrossment» virker også å være et relativt godt etablert faktum (Greenberg och Morris, 1974) også det at nybakte fedre kan lide av svangerskapsdepresjoner (Paulson, Dauber & Leiferman, 2006). Alt dette gjør at vi kan se et samspill mellom den sosiale og biologiske verden som utelukker forenklede ideer om at det ene forårsaker det andre. Det dreier seg om et delikat samspill og en tett vev av sosiale og biologiske faktorer som i fellesskap forbereder mannen på sin nye rolle som far.

Et spørsmål er ubesvart, og det er hvordan denne forberedelsen påvirker farens evne til å gå inn i denne rollen, er fedre like gode foreldre som mødre? Dette er et vanskelig spørsmål, spesielt fordi vi ikke har særlig forskning på området, eksperimenter er vanskelige å utføre, og på dette området er mødre generelt mye mer aktive enn fedre, slik at alle sammenlikninger blir problematiske. Men noe kunnskap har vi likevel.

Flere internasjonale studier viser at fedrenes tidlige kontakt med og engasjement i barnets hverdag har en lang rekke positive følger for barnet (Russell og Hwang 2004, Haas og Hwang 1999). En kunnskapsoversikt gjort av Sarkadi et al (2008) konkluderte for eksempel med at når fedrene engasjerer seg tidlig, så har det en tendens til å føre til fortsatt involvering og engasjement. Her kom det fram at fedres tidlige involvering har også en positiv effekt på barnets skoleprestasjoner samt deres sosiale, adferdsmessige og psykologiske velferd. Forfatterne peker på noen metodiske problemer i de studiene som brukes, men anser seg likevel for å ha solide nok resultater til å tilråde at de som arbeider med barn og familier setter inn spesielle tiltak for å stimulere fedres deltakelse i omsorgen. Men, det er interessant at ingen av studiene i denne kunnskapsoversikten bygger på nordisk materiale. Dette er faktisk en stor skuffelse med tanke på satsingene i Norden for å øke fedrenes deltakelse. Det kan skyldes at den Nordiske satsingen i hovedsak har vært basert på ideer om likestilling mellom kjønnene og sekundært på ideer om barnas beste, selv

om betydningen av relasjoner mellom fedre og barn har vært et sterkt argument for kvoteringen av foreldrepermisjonen. Det virker derfor være på tide å etterlyse forskning om fedrenes innvirkning på nordiske barns kognitive, sosiale og emosjonelle utvikling.

Forholdsvis mye internasjonal forskning har vist at fraværet av en far har negative sosiale og emosjonelle innflytelser på barnet. Den nøyaktige årsakssammenhengen er omdiskutert. I mange land fører en tilværelse som aleneforelder med seg økonomiske problemer. Også i Norden er det alenemødrene som er i risikogruppen for fattigdom. Det synes innlysende at dette kan bidra til de negative og emosjonelle konsekvensene, slik at det ikke er fraværet av en far som er skadelig, men fraværet av de økonomiske ressursene som følger med fedrene. Forut for skilsmisser har det ofte vært konflikter mellom foreldrene, noe som kan ha hatt negativ innvirkning på barns følelsesliv, og det er fullt mulig at disse konfliktene fortsetter også etter skilsmissen. Barnet kan oppleve skilsmissen og en fraværende forelder som et svik. Andre faktorer, som mobbing av barn uten far, kan også gjøre seg gjeldende (Cabrera o.a. 2000).

Det virker derimot som om andre sosioøkonomiske faktorer kan medføre at fedres nærvær i barnas liv får negative effekter. Et eksempel på dette kan være når fedre blir tvunget til å ta i et tak i barneomsorgen fordi de mister jobben (Russell 1982). Disse resultatene kan imidlertid ikke direkte overføres til nordiske forhold blant annet fordi at arbeidsløshetsstrygden er annerledes (og bedre). Derfor blir finansielt stress i familien muligvis ikke en like stor faktor i Norden som i USA når mannen mister jobben. Også andre undersøkelser peker på at det ikke er en selvfølge at fedre har positiv innvirkning på barna. Slik ser det ut til at fedre som viser antisosial atferd, har negativ effekt på barn (Jaffee o.a. 2003), noe som ikke er overraskende.

Det ser generelt ut som om fedre klarer barneomsorgen like bra som mødre når de får sjansen. Barn som av ulike grunner vokser opp med bare far som omsorgsperson har det ikke dårligere enn de barna som vokser opp med bare mor som nær omsorgsperson (Christoffersen, 1996; Jalmert & Olsson, 1997). Det kan derfor være på sin plass å konkludere med en av verdens fremste forskere på samspillet mellom barn og fedre: "With the exception of lactation, there is no evidence that women are biologically predisposed to be better parents than men are. Social conventions, not biological imperatives, underlie the traditional division of parental responsibilities» (Lamb, 1997, 120).

3.5 Barnehagen og barnets beste

Sammenlignet med foreldrepermisjonen har barnehagene i dag en mye tydeligere og eksplisitt målsetning om barns beste. Også her er skillet mellom barnets velbefinnende her og nå og deres utvikling på lang sikt (særlig som skoleprestasjoner) relevant for forskningen. I likhet med permisjonsforskningen har studier om barnehagenes betydning for barn hatt størst fokus på den langsiktige utviklingen. Barneperspektivet er i stor grad fraværende. Historisk sett har målet med barnehagen vært forskjellig i de nordiske landene. I Sverige og Danmark ble barnehagene betraktet som et middel for å øke kvinners sysselsetting og bedre likestillingen mellom kjønnene. I Norge hadde barnehagene først og fremst en pedagogisk legitimering, og de var et tilbud til barn med spesielle behov (Elingsæter og Gulbrandsen 2003, 2005, 2007). Det er først de senere årene at barnehage er blitt et tilbud til alle barn i Norge fra ettårs alderen.

Selv om det i dag generelt sett er få som uttaler seg negativt om barnehager, blusser diskusjonen om barnehagenes betydning for barna stadig opp. Det er hovedsaklig to spørsmål som diskuteres. Det ene er i hvilken alder det er best for barn å begynne i barnehagen, og det andre gjelder hvor lange dager de bør ha. Rapporten «The child care transition» (Unicef 2008) viser til forskning som slår fast: «overall, there is a broad consensus that child care that is too early and for too long can be damaging» (ibid: 12). Rapporten viser til både Norge og Sverige og poengterer at i disse landene er få barn i barnehage det første året og at dette skyldes gode ordninger for betalt foreldrepermisjon.

Svært få undersøkelser skiller mellom 1–2 åringer (toddlers) og 3–6 åringer. Dette til tross for at det er barnehage for de minste barna som er kontroversielt og som stadig diskuteres. En undersøkelse som gjør dette skillet, er en svensk litteraturgjennomgang (Swedish National Institute of Public Health 2009) som spør hva er best for toddlers, barnehager eller hjemmebasert omsorg? Denne systematiske gjennomgangen av forskningslitteraturen ble igangsatt som en følge av at Sverige introduserte «vårdbidrag» i 2008 som skulle gjøre det mulig for foreldre til barn mellom 12 og 36 måneder å være hjemme med barna etter at foreldrepermisjonen var over. En tilsvarende målsetting hadde den norske kontantstøtten da den ble innført i 1998. Denne svenske litteraturundersøkelsen inkluderer bare studier som skiller mellom hjemmebasert omsorg på den ene siden og barnehager eller andre typer omsorg på den andre. Den inkluderer også internasjonale studier der kvaliteten på barneha-

gene kan sammenlignes med de svenske. Målene som benyttes på barns velferd er kognitiv og sosio-emosjonell utvikling.

Ikke mange studier fylte kvalitetskriteriene for å bli inkludert i denne undersøkelsen siden dette metodisk er et krevende felt (Aukrust og Rydland 2009). Selv om resultatene er litt sprikende, er hovedkonklusjonen at barnehager øker barnas kognitive utvikling sammenlignet med hjemmebasert omsorg. Barnehager resulterer i bedre kognitive og språklige ferdigheter målt når barna er tre år. Studien fant også dokumentert at både språklige og matematiske ferdigheter er bedre hos barnehagebarna ved 8 års alder. Én av de gjennomgåtte studiene fant imidlertid ingen forskjeller mellom å bli passet i barnehage eller i hjemmet.

I to andre svenske undersøkelser som ikke er med i studien ovenfor, har man studert langtidseffekten av plassering i barnehager sammenliknet med hjemmebasert omsorg eller en annen form for pass av barn. Da barna var i åtteårs-alderen undersøkte forskeren barnets kognitive, sosiale og emosjonelle utvikling. Det viste seg at barn som begynte tidlig på førskole (før de var ett år) stort sett hadde en bedre utvikling på de relevante områdene enn barn som begynte senere eller hadde fått hjemmebasert omsorg. Konklusjonen baserte seg på kontroll av kjønn og familiebakgrunn (Andersson 1989). Barna ble undersøkt igjen når de fylte tretten år. Da var det fortsatt mulig å spore positive effekter av tidlig plassering i barnehager i og med at barna klarte seg bedre på skolen og fikk flere positive tilbakemeldinger fra lærerne sine på flere sosiale og emosjonelle variabler (Andersson 1992).

Her er mange ulike forklaringer mulige. For det første er det en sannsynlig mulighet at plassering i barnehager kort og godt er positivt for barnets utvikling (Anderson 1992). Barnehager med pedagogisk utdannet personale bør kunne stimulere barns utvikling på alle områder, og plassering i grupper burde kunne fremme barnas sosiale kompetanse. For det andre er det mulig at foreldre som har barna sine på barnehager kompenserer for dette med å vie barna enda større oppmerksomhet når de er sammen (Andersson 1992) slik at den positive effekten forsterkes. Og for det tredje så vet vi fra andre studier at foreldre som har et interessant og stimulerende arbeid, viderefører dette til barna sine (Christoffersen 1996). Dvs. hvis foreldrene er fornøyde med arbeidet sitt, opplever at de blir satt pris på og får positiv respons på arbeidsplassen, så blir de bedre foreldre. Siden foreldrene omgås andre mennesker utenfor hjemmet kan man trekke den slutningen at de blir stimulert på en måte som er positiv for barnas utvikling. Det finnes også andre mulige forklaringer,

men i hovedsak indikerer disse longitudinelle undersøkelsene at barnehager og en tidlig debut der ikke har negativ innflytelse på barna, men tvert om kan det være positivt og stimulerende og gi en bedre start i livet enn bare hjemmebasert omsorg.

Resultatene for emosjonell og sosial utvikling er litt mer usikre enn for kognitiv utvikling. Den svenske litteraturundersøkelsen fra folkehelseinstituttet finner ingen sikre konklusjoner på at det er forskjeller mellom barnehage og hjem når det gjelder emosjonell og sosial utvikling for disse små barna. Som det påpekes i en oversiktsartikkel over familievennlig politikk i de Nordiske landene: foreldrenes omsorg kan være viktig, men det viktigste er kvaliteten på barneomsorgen, og denne kan variere både når den foregår i hjemmet og i barnehagen (Datta Gupta et al 2008). Generelt kan man imidlertid si at risikobarn og barn fra fattige familier, har stor nytte av barnhager (Unicef 2008), og at barnehager har positiv innvirkning på likestilling, integrering og skolerultat. Barneomsorg som bidrar til å redusere effekter av barnefattigdom er viktig, og barnehager bidrar på denne måten indirekte til barnas utvikling og velferd. Man kan heller ikke se bort fra at det er en sammenheng mellom kognitiv utvikling og emosjonell/sosial utvikling slik at det første bidrar positivt til det andre. Undersøkelsen fra det svenske Folkehelseinstituttet peker på et stort behov for høykvalitetsforskning på dette området.

Et annet aspekt ved langtids effekter av barnehager er sosial mobilitet (Datta Gupta et al 2008). At offentlig finansierte høykvalitetsbarnehager fremmer oppadgående sosial mobilitet for barn i fattige familier er påpekt av Esping-Andersen (2004) og Waldfogel (2004). Dette skyldes at nordiske barnehager har vært tilgjengelige for alle familier, og at plasstildeling ofte har tilgodesett barn fra ressursvake familier. Å tilby høykvalitetsbarnehager synes derfor å være en effektiv måte å bedre barns velferd på. Et viktig spørsmål blir dermed hva som utgjør god kvalitet på barnehagene.

Dette er spørsmålet som tas opp i den danske rapporten «Børnehavens betydning for børns udvikling. En forskningsoversikt» (Nielsen & Christoffersen 2009). Her er hensikten å undersøke hva forskningen de senere årene viser om hvordan kvalitetsforskjeller i barnehagen kan påvirke barns utvikling. Også i denne undersøkelsen er det dermed primært barnehagens betydning for barns velferd og utvikling på sikt, som står i fokus. Oversikten fokuserer på undersøkelser som kan si noe om barns kognitive, emosjonelle og sosiale utvikling, dvs. de samme indikatorene som i undersøkelsen fra det svenske

folkehelseinstituttet, og det er undersøkelser fra OECD-landene inkludert de nordiske, som gjennomgås.

De kvalitetsindikatorerne som Nielsen og Christoffersens (2009) rapport legger vekt på er: antall barn per voksen, personalets utdanning, type aktiviteter, fysiske omgivelser og foreldrenes involvering. Her vil vi bare gjengi de overordnede konklusjonene og ellers vise til rapportens omfattende og detaljerte resultater samt litteraturliste. For det første viser rapporten at relativt få barn per voksen betyr at personalet har mer tid og overskudd til å møte det enkelte barnets behov. Jo yngre barnet er, dess færre barn per voksen er gunstig. Det betyr både bedre omsorg og aldertidspassede aktiviteter, samt at barna ser ut til å bli mer samarbeidende og mindre aggressive. Det finnes også forskning som viser at barn blir stresset når personalnormeringen blir for lav. Nielsen og Christoffersen påpeker at det er vanskelig å si nøyaktig hva som er det beste forholdet mellom antall barn og voksne på basis av foreliggende forskning. Slik normering må også være et kontinuerlig kvalitetsparameter; men det er klart at hvis antall barn ikke er for høyt, skapes det mer tid, overskudd og ro, noe som igjen er gunstig for langsiktig og positiv utvikling av kognitive, sosiale og helsemessig forhold (s. 49).

Den andre kvalitetsindikatoren som omtales av Nilsen og Christoffersen (2009) er personalets utdanning. Når personalet er trent til ikke bare å vite hva som skal til for å oppmuntre barnets utvikling, men også er i stand til å reflektere over egen atferd i forhold til barnet, har det langsiktige og positive effekter på barnets sosiale, emosjonelle og kognitive utvikling. Høy utdanning og etterutdanning gjør at personalet opptrer mer støttende og stimulerende. Rapporten påpeker imidlertid at personalets erfaring og evne til å skape et godt sosialt klima i barnehagen også har betydning. En vurdering av barnehagetilbudet (ECEC services) i 25 OECD land, plasserer de nordiske landene på topp, men viser at Norge ikke har oppfylt målene på personalutdanning. Det samme kan sies om Finland og Danmark om enn i mindre grad, mens Sverige og Island scorer fullt (Unicef 2008:2).

God kontakt mellom voksne og barn i barnehagen er noe som ofte understrekes i den forskningslitteraturen som er gjennomgått av Nielsen og Christoffersen (2009). Slik kontakt er viktig for barnets utvikling og «skoleparathet», og den oppnås gjennom de aktiviteter som foregår. Rapporten tar opp barnas adgang til og bruk av skolerelevante leker, og den viser til studier som har funnet at samtale mellom barn og voksne (for eksempel med utgangspunkt i høytlesing) er viktig for å forberede barn til skolegang. Det samme gjelder lek som

stimulerer sosiale evner gjennom samspill med jevnaldrende. Barnehagen er en viktig arena for å utvikle vennskap med andre barn dersom kvaliteten er god, men det mangler forskning på sammenheng mellom barns relasjoner til jevnaldrende og skoleprestasjoner (Aukrust og Rydland 2009). Nielsen og Christoffersen (2009) påpeker videre at en høykvalitetsbarnehage kjennetegnes ved at barnas motoriske og kreative evner stimuleres. Her kommer barnehagens fysiske omgivelser inn i bildet som rammer for barnets utvikling.

Sist men kanskje ikke minst, påpekes betydningen av god kontakt mellom barnehagen og barnas foreldre. Dette for å skape kontinuitet og trygghet og for å kunne ta opp problemer som måtte dukke opp. Sammenlignet med forskning om betydningen av foreldrekontakt med skolen, er det lite forskning om betydningen av foreldrekontakt med barnehagen. Fra skoleforskningen vet man imidlertid at foreldrenes interesse for og kontakt med skolen henger sammen med sosial klasse. Det er derfor særlig viktig for barnets utvikling å trekke inn foreldrene hvis språk, sosial bakgrunn og ulike kulturelle forventninger kan skape vansker. Effekt av dårlig kvalitet i barnehagen kan særlig identifiseres hos barn som kommer fra ressurssvake familier (Magnuson et al 2004).

3.6 Hvor tidlig bør barnet begynne i barnehage?

Som vist ovenfor er det liten grunn til uro når det gjelder små barns utvikling i nordiske barnehager. Et av de tema som imidlertid skaper diskusjon, er spørsmålet om *når* barnet skal begynne i barnehagen. Spørsmålet reflekterer vanskene med å returnere til arbeidslivet etter foreldrepermisjonens slutt, men det kan ikke bare forstås utefra arbeidsmarkedets behov og foreldrenes situasjon. Ifølge Gulløv (2003) er foreldrenes beslutning om å plassere barnet i barnehagen en sosial praksis med symbolsk mening – det handler om moralske og sosiale betydninger av barndom og foreldreskap. Diskusjonen om barnehagen som god omsorgsarena for de minste barna får fram ambivalenser og konkurrerende kulturelle forestillinger om både omsorg, barn og velferdsstatens rolle (Gulløv 2003:24).

En undersøkelse som eksplisitt tar opp spørsmålet om alder for barnehagestart, er Ann-Zofie Duvanders (2006) rapport «När är det dags för dagis?» Rapporten beskriver både hva som er vanlig barnehagestart i Sverige, og hva som er foreldrenes ønsker. Svenske barn starter vanligvis i barnehage når de er 1,5 år gamle. Det er likevel en femtedel av barna som begynner ved 2 års alderen eller litt sene-

re. Dette kan henge sammen med praktiske forhold, som tilgang på plass, i tillegg til foreldrenes egne preferanser (s.19). Barn i lavinntektsfamilier og i familier der mor tjener mye mindre enn far, begynner senere i barnehagen enn andre. Dette er også de foreldrene som ønsker en sen start.

Rapporten viser dermed at foreldrenes arbeidstilknytning og sosioøkonomiske status påvirker tidspunkt for barnehagestart. Dette støttes av norske undersøkelser som finner at foreldre med høy utdanning og god økonomi oftere enn andre velger barnehage etter at permisjonstiden er over (Ellingsæter og Gulbrandsen 2003, 2007). Å utsette barnehagestarten, framstår derimot som spesielt viktig for mange arbeiderklassefamilier som til forskjell fra middelklasseforeldre mener at barnet må ha lært seg slike grunnleggende ferdigheter som å snakke og gå for å kunne nyttiggjøre seg det som barnehagen tilbyr (Stefansen og Farstad 2008). Slike foreldre gjør derfor det de kan for å ha barnet hjemme utover permisjonstiden. Den vanligste løsningen er at mor tilpasser sin arbeidstid. Middleklasseforeldrene oppfatter i større grad ettringen som et aktivt, sosialt individ med behov for utfordringer og stimulans som barnehagen kan gi. Hva slags forståelser av god omsorg foreldre baserer sine omsorgsvalg på, er dermed knyttet til deres syn på barnehagen som en arena som kan ivareta det som de oppfatter er barnas behov. Slike kulturelle forestillinger om hva som er bra for barn følger et klasserelatert mønster (Farstad og Stefansen 2008).

Med de valgmulighetene som velferdsstaten tilbyr, kan foreldrene bestemme hva de mener er gunstig tidspunkt for barnehagestart og best for barnet. At begrepet «barns beste» ikke er gitt, ser vi også av muligheten for å kombinere foreldrepenger med deltidsarbeid (såkalt «gradert permisjon»). Mødre som lot sine barn begynne tidlig i barnehagen på deltidsbasis ved 6 måneder argumenterte med at det var best for deres barn. De mente barnet ikke trivdes så godt med å være hjemme med bare mor siden små barn også er sosiale individ som liker å være sammen med andre barn og voksne (Holter og Brandth 2006). Det interessante var at mødre som utsatte barnehagestarten, også argumenterte med at det var best for barna. Uansett, det er blitt påpekt at diskursen om hjemmebarndommen som det beste for barna utfordres av en ny barndomdiskurs som legger vekt på barns deltakelse på flere arenaer og behov for mangfoldige relasjoner. Samtidig arbeider særlig mødre deltid for at i sær de yngste barna skal ha korte dager i barnehagen (Johansen 2009).

Duvanders rapport viser at alder for barnehagestart har gått ned i den undersøkte tidsperioden (1993–1999), noe som tyder på en trend mot tidligere

barnehagestart. Tidlig barnehagestart synes å ha blitt mer akseptert med tiden. Dette kan henge sammen med synet på barn i dagens samfunn. Barn blir ikke bare sett på som sentrum i familien, men som egne individ med rettigheter som er forskjellige fra voksnes rettigheter. Barn har behov for foreldrene, men vi tenker gjerne at barn også trenger mer kontakt med profesjonelle grupper som kan bidra til utviklingen deres. I Norge har Barneombudet advart mot at barn bare passes hjemme (med kontantstøtte) til de er tre år; særlig gjelder dette barn av innvandrere med tanke på deres integrering og språkutvikling. Flere undersøkelser har påpekt at utsatte barn får bedre utvikling jo tidligere de begynner i barnehagen. Kavli (2001, 2002) viser for eksempel hvordan kontantstøtten som gir støtte til hjemmebasert omsorg framfor barnehage, virker mot målet om integrering av innvandrerbarn i det norske samfunnet.

Som vi har sett, er argumentene *for* en tidlig start at det er bra for barnets utvikling, noe som er godt dokumentert av forskningen. Argumenter *mot* tidlig start er samlet i en svensk debattbok (Kågeson 2005). Ett av disse argumentene er at små barn ikke er modne nok for store grupper og kontakt med mange mennesker utenfor familien, at de er for omsorgskrevende og vare for stress. Et annet av Kågesons argumenter, som kan finne en viss forskningsstøtte, er at 1–2 åringer har en høy risiko for infeksjonssykdommer, og infeksjoner spres lett i barnehagen. Blant annet er det påvist at barnehagebarn har økt risiko for astma mediert via gjentatte luftveisinfeksjoner (Nystad m.fl. 2001). Skadberg og Berstad (2001) viser imidlertid til at opplæring av barnehagepersonalet i forebyggende tiltak fører til en betydelig reduksjon av infeksjoner hos barn under to år. Det er også påvist positive helseeffekter av å gå i barnehage blant annet gjennom kosthold og fysisk aktivitet (Holte 2008, Dankel 2008).

3.7 Hvor lang oppholdstid i barnehagen?

Som sagt, kvaliteten på den institusjonaliserte barneomsorgen spiller en rolle på samme måte som kvaliteten på foreldrenes omsorg. Det finnes tydelige belegg for at institusjonaliseringen av barneomsorgen har hatt en positiv innvirkning på barns utvikling. Dette synes å gjelde både i Skandinavia og i USA. Men vi har også indikasjoner på at dette ikke gjelder ubetinget, dvs. at det muligvis finnes en øvre grense for hvor lange dager barna bør ha.

I Danmark har man på grunnlag av en landsdekkende undersøkelse av barn kommet frem til tre hovedkonklusjoner: "Ingen utviklingsmessige

forskelle mellem børn, der har været passet af deres mor, og børn, der er blevet passet af andre... Ingen konstantbar forskel på børn, der er blevet passet henholdsvis 0–30 timer, 30–35 timer eller 35–45 timer om ugen... Mere end 45 timers daginstituttspasning om ugen... [medfører derimot]... en signifikant og markant økning av både vanskelig temperament og adferdsproblemer...» (Sommer 2003, 107). Man må imidlertid ta i betraktning at den sosiale bakgrunnen til disse barna også skilte seg ut fra andre barn på en del områder som også kan være noe av forklaringen på deres problemer. For eksempel var det flere skilsmissebarn og flere barn til alenemødre (ibid, 108). Det foreligger flere studier som tyder på at barn i slike tilfeller har noe mer konfliktpreget lek, men funnene er uklare (Aukrust og Rydland 2009). Sommer konkluderer: «Et usædvanlig høyt ugentlig timetal i daginstitutionspasning kan derfor ikke – med basis i denne danske langtidsundersøgelse – alene forklare disse børns anderledes temperament og adferd. Men sammenhængen eksisterer, og den samvirker sandsynligvis med særlige forhold i børnenes familier. Ekstremt mange timer i daginstitution må på denne baggrund betegnes som en medvirkende risikofaktor» (Sommer 2003, 108).

Det er med andre ord ikke lang oppholdstid i barnehagen i seg selv som er negativt for barns utvikling. Negative effekter av lang oppholdstid i barnehager, kan gjøre seg gjeldene for barnehager av lav kvalitet og for utsatte barn.

Det finnes få studier som har fokusert på hva lange dager har å si for barns velferd i det daglige. Et unntak her er en kvalitativ studie der førskolelærerne ble spurt om deres syn på barns oppholdstid i barnehagen (Johansen 2009). Barnehagen har en sentral plass i barns hverdagsliv siden de fleste barn får barnehageplass i dag og tilbringer stadig mer tid der. Førskolelærerne tilhører en profesjon med kunnskap og ekspertise på barn beste og barns læring.

Ett viktig argument for kortere dager (6 timer) i denne studien var at barna kunne bli slitne. Særlig de minste barna ble betraktet som for små til å klare en hel barnehagedag på 8 timer. Slitenhetsargumentet er imidlertid ikke entydig. Noen mente også at det at barna blir slitne, ikke trenger å være et problem, men heller et uttrykk for at barnhagen klarer å tilby barna innholdsrike aktiviteter og opplevelse. Et annet argument for kortere dager gikk på barnehagens kvalitet, og da særlig forholdet mellom voksne og barn. Av økonomiske grunner er kommunene ofte nødt til å øke antall barn i barnehager uten å ansette flere voksne. Dette gir mer støy, styr og stress, noe som blir et argument mot for lange dager. Førskolelærerne mente at flere voksne per barn ville heve kvaliteten på oppholdet for barna, noe som er helt i tråd med den

danske undersøkelsen referert ovenfor (Nielsen og Christoffersen 2009). Det tredje sett av argumenter for kortere dager var mer normative. Det handlet om at de anså samvær med foreldrene som å være det beste, spesielt for de yngste barna. Noen relasjoner forstås som sterkere og mer betydningsfulle enn andre, og dette gjelder foreldre-barn relasjonen. Dette gjenspeiles i forestillingene om den gode barndommen som en hjemmebarndom «preget av ro, fred og kos» (Johansen 2009, p.108).

Det kom imidlertid også fram en annen forståelse av familien i denne undersøkelsen, og det er at den er preget av tidsklemme og foreldrestress. Dette smitter over på barna, og bidrar til å gjøre barnehagen til et godt sted å være sammenlignet med ettermiddagene i familien. Lange dager blir derfor heller et gode fordi aktivitetene der skjer på barnas premisser. Førskolelærernes viktigste argument for fulle dager i barnehagen er imidlertid av pedagogisk karakter og handler om at barna trenger tid for å utvikle gode relasjoner med de andre barna og voksne i barnehagen. Korte dager så vel som oppstykket oppholdstid og deltidsplasser svekker kontinuiteten og dermed barnas mulighet til relasjonsbygging gjennom deltakelse i leken. Korte dager kommer fort i konflikt med den tidsmessige organiseringen av det pedagogiske opplegget, og dette utgjør en grunn til at førskolelærerne ikke anbefalte det.

I enkelte av de nordiske landene oppstår det tidvis debatter om hvorvidt vi er på rett vei når det gjelder barneomsorg. På Island har f.eks. en ny bok skapt debatt ved å kritisere utviklingen på dette området ut fra perspektiv på anknytningsteorier og psykoanalyse. (Kjartansdóttir 2009). I store trekk kan man påstå at det i de senere årene har vært forholdsvis rolig omkring den delen av barneomsorgen som består av barnehagene, selv om (eller kanskje på grunn av) økningen har vært forholdsvis raskt der.

3.8 Oppsummering/konklusjon

Alle de nordiske landene står øverst på listen over land som ivaretar barns rettigheter og velferd i deres mest sårbare og formative år (Unicef 2008). Det er mange likheter mellom de nordiske landene i omsorgspolitikken, noe som gjør at de ofte ses under ett. Men, som vi har sett foran, er det også betydelige forskjeller mellom dem i omsorgssystemenes utforming og omfang. Til nå har nordisk forskning i liten grad vært komparativ og kunnet fange opp om disse forskjellene har betydning for barnas velferd, og på hvilken måte.

De fleste studiene som har forsøkt å måle virkningene av foreldrepermisjonen, har vært opptatt av lengden på permisjonen. Noen konkluderer med at den ikke burde være kortere enn et halvt år (Gregg og Waldfogel 2005), noe som de nordiske landene har klart med god margin. Andre anbefaler ett år (Unicef 2008). Når anbefalingen skal gjøres ut fra hensyn til barns beste, blir bildet mer komplekst (og anbefalingen blir lengre permisjon) enn når det er likestillingen og arbeidsmarkedet det skal tas hensyn til. Den forskningen som finnes, kan ikke slå fast i detalj hva slags lengde, fleksibilitet, økonomisk kompensasjon, og hva slags deling mellom foreldrene, som er mest å anbefale når det gjelder hensynet til barns velferd.

Det vi har sett er at lang og høyt betalt foreldrepermisjon har positiv innvirkning på barns velferd både når det gjelder helse, læring og god foreldrekontakt. Det kommer imidlertid an på familiens situasjon og hjemmeomsorgens kvalitet. Hjemmebasert omsorg kan også ha risikofaktorer ved seg. Det virker relativt klart at fedres deltakelse i omsorgen har en positiv effekt på barns utvikling. Utforming av omsorgspolitikken bør derfor ta hensyn til dette.

Når det gjelder barnehager, har vi ikke funnet vitenskapelige studier som konkluderer med negative effekter på barns utvikling i de nordiske landene. Generelt kan man påstå at forskningen ikke viser grunn til uro når det gjelder barn og gode barnehager. Tvert imot så synes det å være klart at de aller fleste barn får en bedre utvikling på alle områder om de deltar i aktiviteter i barnehager av høy kvalitet. En dårlig førskole kan derimot ha en meget negativ påvirkning, men dette gjelder i og for seg for alle typer av barneomsorg.

Avslutningsvis vil vi peke på behovet for jevn, komparativ forskning på barns velferd. Der burde de nordiske landene ha som mål å gå foran med godt eksempel.

Litteratur

- | | |
|---|---|
| <p>Ainsworth, M. and Bowlby, J. (1965). <i>Child Care and the Growth of Love</i>. London: Penguin Books.</p> <p>Andersson, Bengt-Erik. (1989). Effects of Public Day-Care: A Longitudinal Study. <i>Child Development</i> 60, 857–866.</p> <p>Andersson, Bengt-Erik. (1992). Effects of Day-Care on Cognitive and Socioemo-</p> | <p>tional Competence of Thirteen-Year-Old Swedish Schoolchildren.</p> <p>Aukrust, V.G. og V. Rydland. (2009). Barnehagens kvalitet og skolefaglig læring: en kunnskapsoversikt. <i>Norsk pedagogisk tidsskrift</i>, 179–188.</p> <p>Ben-Arieh, A. og I. Frønes. (2007a). «Indicators of Children's Well being: What should be Measured and Why?»,</p> |
|---|---|

- Social Indicators Research*, Vol. 84, pp. 249–250.
- Ben-Arieh, A. og I. Frønes. (2007b). «Indicators of Children's Well Being – Concepts, Indices and Usage», *Social Indicators Research*, Vol. 80, pp. 1–4.
- Berg, S. & Wynne-Edwards, K. (2001). Changes in testosterone, cortisol, and estradiol levels in men becoming fathers. *Mayo Clinic Proceedings*, 76, 582–592.
- Björnberg, U. (2002). Ideology and Choice between Work and Care: Swedish Family Policy for Working Parents. *Critical social policy*, 22, 33–52.
- Blakemore, Sarah-Jayne og Uta Frith. (2005). *The Learning Brain. Lessons for Education*. Malden. Blackwell.
- Booth, A. & Dabs, J. (1993). Testosterone and men's marriages. *Social Forces*, 72, 463–477.
- Bowlby, J. (1969) *Attachment and Loss*, Vol 1: Attachment. New York: Basic Books.
- Bradshaw, J. (2006). Child benefit packages in 15 countries in 2004. I Lewis, J. (Ed.) *Children, Changing Families and Welfare States* Cheltenham, Edward Elgar.
- Bradshaw, J. & Mayhew, E. (2006). Family Benefit Packages. I Bradshaw, J. & Hatland A. (Eds.) *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Brandth, B. (2007). Fedres selvutvikling og grensene mellom jobb og hjem. I Kvande, E. og B. Rasmussen (eds.): *Arbeidslivets klemmer. Paradokser i det nye arbeidslivet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Brandth, B. & E. Kvande. (2001). Flexible Work and Flexible Fathers. *Work, Employment and Society*. 15(2):251–267.
- Brandth, B. & E. Kvande. (2002). Reflexive fathers: negotiating parental leave and working life. *Gender, Work & Organization* 9(2):186–203.
- Brandth, B. & E. Kvande. (2003). *Fleksible fedre*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Brandth, B. & E. Kvande. (2004). Paternal leave and work-family reconciliation in a flexible working life. Working paper. Trondheim: NTNU.
- Brandth, B. & E. Kvande. (2005). Fedres valgfrihet og arbeidslivets tidskulturer. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 46(1):35–54.
- Carneiro, P, K. Løken, K.G. Salvanes. (2009). A flying start? Maternity leave and long-term outcomes for mother and child. Working paper. Bergen: Norwegian School of Economics and Business Administration.
- Christoffersen, Mogens Nygaard. (1996). *Opvekst hos fedre. En sammenligning af 3–5-årige børns opvekst hos fedre og mødre*. København. Socialforskningsinstituttet 96:23.
- Dankel, S. (2008). Diabetes kan forebygges. *Rapport*. Bergen: Høgskolen i Bergen.
- Datta Gupta, N, N. Smith, M. Verner. (2008). Perspective article: the impact of Nordic countries' family friendly policies on employment, wages, and children. *Rev Econ Household*, 6:65–89.
- Duvander, A.-Z. (2006). När är det dags för dagis? En studie om vilken ålder barn börjar förskola och föräldrars åsikt om dette. *Arbetsrapport 6*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Duvander, A.-Z. & Jans, A.-C. (2009). Hur länge spelar pappors föräldraledighet roll? En studie av sambandet mellan pappors föräldraledighet och deras kontakt med sina barn. *Socialförsäkringsrapport*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Ellingsæter, A. L. (2005). De «nye» mødrene og remoralisering av moderskapet. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 373–383.

- Ellingsæter, A. L. (2006). Nordiske permisjoner for foreldre – et columbi egg? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 9:73–87.
- Ellingsæter, A.L. (2008). Om begrepet «barnets beste». Vedlegg 1 til NOU 2008:9. *Med barnet i fokus*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Ellingsæter, A. L. & Gulbrandsen, L. (2003). Barnehaugen- fra selektivt til universelt velferdsgode. *NOVA-rapport*. Oslo: NOVA.
- Ellingsæter, A.L. & L. Gulbrandsen (2005). Den lange veien – barnehage som reell valgmulighet. I Brandth, B., B.Bungum og E. Kvande (red.): *Valgfrihetens tid*. Oslo: Gyldendal.
- Ellingsæter, A. L. og L. Gulbrandsen. (2007). Closing the Childcare gap: the Interaction of Childcare Provision and Mother's Agency in Norway. *Journal of Social Policy* 36(4): 649–699.
- Epland, J. (2001) Barn i husholdninger med lav inntekt: omfang, utvikling, årsaker. SSB-rapport 2001/9. *SSB-rapporter*. Oslo: SSB.
- Esping-Andersen, G. (2004). Untying the Gordian Knot of Social Inheritance. *Research in Social Stratification and Mobility*, 21:115–139.
- Farstad, G. R. og K. Stefansen (2007). Ett år og klar for barnehage? Foreldres forståelser av små barns omsorgsbehov. *Barn*, 2:29–49.
- Fattore, T., J. Mason, E. Watson. (2009). When Children are Asked About their Well-being: Towards a Framework for Guiding Policy. *Child Ind Res*, 2:57–77.
- Ferranini, T. og T. Norstöm. (2009). Family policy, economic development and infant mortality. A longitudinal comparative analysis. *International Journal of Social Welfare*.
- Felitti, V. J. (2002). The Relationship of Adverse Childhood Experiences to Adult Health: Turning gold into lead. http://www.acestudy.org/files/Gold_int_o_Lead_Germany1-02_c_Graphs.pdf.
- Fleming, A. S., C. Corter, J. Stallings og M. Steiner. (2002). Testosterone and Prolactin Are Associated with Emotional Responses to Infant Cries in New Fathers. *Hormones and Behavior*, 42, 399–413.
- Fuchs, T. (2002). The Challenge of Neuroscience: Psychiatry and Phenomenology Today. *Psychopathology* 35; 319–326.
- Galtry, J. & Callister, P. (2005). Assessing the Optimal Length of Parental Leave for Child and Parental Well-Being. How Can Research Inform Policy? *Journal of family issues*, 219–246.
- Galtry, J. J. (2002). Child Health: An Underplayed Variable in Parental Leave Policy Debates? *Community, work & family*, 5, 257–278.
- Giddens, A. (1991). *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press.
- Gray, P. B., Kahlenberg, S. M., Barrett, E. S., Lipson, S. F. og Ellison, P. T. (2002). Marriage and fatherhood are associated with lower testosterone in males. *Evolution and Human Behavior*; 23(3), 193–201.
- Gray, P. B., Flynn Chapman, J., McIntyre, M. H., Burnham, T. C., Lipson, S. F. og Ellison, P. T. (2004). Testosterone and human male pair bonding. *Human Nature*, 15, 119–131.
- Gray, P. B., Yang, C. –F. J. & Pope, H. G. Jr. (2006). Fathers have lower salivary testosterone levels than unmarried men and married non-fathers in Beijing, China. *Proceedings – Royal Society of London. Biological sciences*, 273, 333–339.
- Greenberg, M. & Morris, N. (1974). Engrossment. The newborn's impact upon the father. *American Journal of Orthopsychiatry*, 44, 520–531.
- Gregg, P. og J. Waldfogel. (2005). Symposium on parental leave, early maternal employment and child outcomes:

- Introduction. *The Economic Journal*, 115:1–6.
- Gregg, Paul, E. Washbrook, C. Propper, S. Burgess. (2005). The effects of a mother's return to work decision on child development in the UK. *The Economic Journal*, 115:
- Gulløv, E. (2003). Creating a natural place for children. An ethnographic study of Danish kindergartens. I Olwig, K.F. og E.Gulløv (red.). *Children's places – Cross-cultural perspectives*. London: Routledge (s.23–28)
- Haas, L. og P. Hwang. (1999). Parental leave in Sweden. I Moss, P og F. Deven (red.). *Parental Leave: Progress or Pitfall?* Brussel: NIDI CBGS Publications.
- Haas, L. og P. Hwang. (2008). «The impact of taking parental leave on fathers' participation in childcare and ties with children: Lessons from Sweden», *Community, Work & Family*, 11:85–104.
- High, P. C. (2008). School Readiness. *Pediatrics*, 121, 4.
- Hiilamo, H. (2008). *Promoting Children's Welfare in the Nordic Countries*. Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, Finland.
- Holthe, A. (2008). Kostholdsmessige utfordringer i barnehagen. Rapport. Bergen: Høgskolen i Bergen.
- Hwang, P. och B. Wickberg (2001): *Föräldrastöd och spädbarns psykiska hälsa*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.
- Jaffee, S. R., T. E. Moffitt, A. Caspi og A. Taylor (2003): Life With (or Without) Father: The Benefits of Living With Two Biological Parents Depend on the Fathers's Antisocial Behavior. *Child Development*, 74(1), 109–126.
- Jalmert, L. og E. Olsson. (1997). *Bra pappor. Om vårdnadshavande pappor och mammor*. Stockholm: Pedagogiska institutionen
- Johansen, B. (2009). Førskolelærere om barns oppholdstid i barnehagen. *Nordisk barnehageforskning*, 2(3):99–113.
- Kavli, H. C. (2001). *En dråpe, men i hvilket hav? Kontantstøtters konsekvenser for barnehagebruk blant etniske minoriteter*. FAFO-rapport 349/2001. Oslo: FAFO.
- Kavli, H. C. (2004). Familiepolitiske dilemmaer i det fleretniske samfunnet. I Ellingsæter, A. L. og Leira, A. (red.) *Velferdsstaten og familien*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Klein, H. (1991). Couvade syndrome: male counterpart to pregnancy. *Int J Psychiatry Med*, 21: 1, 1991, 57–69.
- Kågeson, P. (2005). *Tid för barn? En analys av samhällets omsorg om de yngsta*. Stockholm: SNS.
- Lamb, M. E. (1997). The Development of Father-Infant Relationships. I Lamb, M. E. *The Role of the Father in Child Development*. New York: John Wiley & Sons.
- Loeb, S., M. Bridges, D. Bassok, B. Fuller og R. W. Rumberger. (2007). How much is too much? The influence of preschool centres on children's social and cognitive development. *Economics of Education Review*, 26, 52–66.
- Lundberg, O, M. Åberg Yngwe, M. Kölegård Stjärne, J. I. Elstad, T. Ferrarini, O. Kangas, T. Norström, J. Palme og J Fritzell. (2008). The role of welfare state principles and generosity in social policy programmes for public health: an international comparative study. *The Lancet* 372:1633.
- Magnuson, K., Meyers, M., Ruhm, C. og Waldfogel, J. (2004). Inequality in preschool education and school readiness. *American Educational Research Journal*, 41, 115–157.
- Mazur, A. & Michalek, J. (1998). Marriage, divorce, and male testosterone. *Social forces*, 77, 353–363.

- Menn og likestilling – handlingsplan og bakrunnsnotat (2008). København: Nordisk Ministerråd, TemaNord 1998:524.
- Nielsen, A. A. og M. N. Christoffersen. (2009). *Børnehavens betydning for børns udvikling. En forskningsoversigt*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for velfærd.
- Nystad, W., Skrondal, A. & Magnus, P. (2001). Barnehage, infeksjon og asma. *Tidsskrift for den norske lægeforening*, 121.
- OECD (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*.
- OECD (2009). *Doing Better for Children*.
- Prichett, L. og L.H Summers. (1996). Wealthier is healthier. *Journal of Human Resources* 31:841–868.
- Panksepp, J. (2007). Affective consciousness. I M. Velmans och S. Schneider (red.), *The Blackwell Companion to Consciousness* (s. 114–130). Malden: Blackwell Publishing.
- Paulson, J. F., Dauber, S. og Leiferman, J. A. (2006). Individual and Combined Effects of Postpartum Depression in Mothers and Fathers on Parenting Behavior. *Pediatrics*, 118 (2). 659–668.
- Qvortrup, J. (1985). Placing Children in the Division of Labour. I Paul Close and Rosemary Collins (red). *Family and Economy in Modern Society*. Macmillan: Houndmills, Basingstoke, pp. 129–145.
- Rege, M. og Solli, I.F. (2010). The Impact of Paternity Leave on Long-term Father Involvement. Paper. Stavanger: University of Stavanger.
- Pedersen R., C. og M. Madsen (2002). Parents' labour market participation as a predictor of children's health and wellbeing: a comparative study in five Nordic countries. *Journal of Epidemiological Community Health*, 56:861–867.
- Roe, B., L. Whittington, S. Fein, M. Teisl. (1999). Is there competition between breast-feeding and maternal employment? *Demography* 36:157–72.
- Rosemond, J. (2005). Proper Socialization Requires Powerful Love and Equally Powerful Discipline. I Roseke, D. R., R. J. Gelles og M. M. Cavanaugh (red.). *Current Controversies on Family Violence*. Thousand Oaks: Sage.
- Russell, G. (1982). Maternal employment status and fathers' involvement in child care. *Australia and New Zealand Journal of Sociology*, 18(2), 172–179.
- Rutter, M. L., J. M. Kreppner og T. G. O'Connor. (2001). Specificity and heterogeneity in children's responses to profound institutional privation. *British Journal of Psychiatry*, 179, 97–103.
- Schiratzki, J. (2003). Barnkonventionen och barnets bästa – globalisering med reservation. I Bengt Sandin og Gunilla Halldén (red.): *Barnets bästa – en antologi om barndomens innebörder och välfärdens organisering*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Schøitz, A. (2003). *Folkets helse – landets styrke 1850–2003*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skadberg, B. T. og Berstad, A. K. (2001). «Snørr og øreverk» – en plage for barnet, en byrde for samfunnet. *Tidsskrift for den norske lægeforening*, 121, 1328.
- Solli, I.F. (2010): Se, pappapermisjonen virker! Intervju i *Dagens næringsliv*, 12. januar, 2010.
- Sommer, D. (2003): *Barndomspsykologi. Udvikling i en forandret verden*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Stefansen, K. og G. Farstad. (2008). Småbarnsforeldres omsorgsprojekter: Betydningen av klasse. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 49(3):344–372.
- Sundström, M. og A-Z. Duvander. (2002). Gender division of childcare and the sharing of parental leave among new parents in Sweden. *European Sociological Review*, 18:433–447.

- Swedish National Institute of Public Health. (2009). Child day care center or home care for children 12–40 months of age – what is best for the child? A systematic literature review. Østersund: Swedish National Institute of Public Health.
- Therborn, G. (1993): The Politics of Childhood: The Rights of Children in Modern Times. I F. Castles (red.). *Families of Nations*, Aldershot, Dartmouth.
- Tomasello, M. (2009). *Why We Cooperate*. Cambridge: Boston Review.
- Trevarten, C. og Reddy, V. (2007). Consciousness in Infants. I M. Velmans og S. Schneider (red.). *The Blackwell Companion to Consciousness* (s. 114–130). Malden: Blackwell Publishing.
- Waldfogel, J. (2004). Social mobility, life chances and the early years. CASE paper 88. London: Center for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- UNICEF. (2008). The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries. Innocenti Reportcard 8. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.

Kapitel 4.

På vej mod en nordisk børnepasningspolitik – hvad var de politiske processer og dagsordner?

Guðný Björk Eydal og Tine Rostgaard

De øvrige kapitler i denne bog sammenligner børnepasningspolitikken og dens konsekvenser for børn og forældrene i de nordiske lande, mens spørgsmålet om hvorfor børnepasningspolitikken er udformet som den er, drøftes i dette kapitel. Vi vil med andre ord se på de bagvedliggende politiske processer og de dagsordener, som forskellige aktører har haft. Generelt kan man sige, at i litteraturen om, hvad der driver udviklingen af velfærdsstaten, er det typisk to teoretiske retninger, som fremhæves: funktionalismen, hvor vigtigheden af strukturer og hele systemer er i fokus, samt konfliktteori, der analyserer institutioner og aktører (Borchorst og Siim, 2009; Esping-Andersen, 1991). Vi vil fortrinsvist benytte et konflikteoretisk perspektiv i dette kapitel.

Som allerede diskuteret i de foregående kapitler, antages de nordiske lande i det meste af den komparative velfærdsstatslitteratur at udgøre en gruppe eller en „familie af nationer“, på grund af deres sammenfald i opbygning af velfærdssystemerne og de elementer, som velfærdssystemerne består af (se yderligere drøftelse i kapitel 2). Umiddelbart kan det også se ud som om, at børnepasningspolitikken i de nordiske lande er ens, men som Moss og Kamerman (2009) har påpeget, er der i børnepasningspolitikken store forskelle de nordiske lande imellem, når man går mere ned i detaljerne. Som de siger: „For at forstå forskellene må vi – udover at se på strukturelle og institutionelle faktorer – også se på processuelle og politiske faktorer“ (op cit., s. 8). I dette kapitel følger vi deres råd, og vores formål er der-

for at undersøge, om de forskelle, vi har fundet i de nordiske landes børnepasningspolitik, og som er skitseret i de foregående kapitler, som udgangspunkt skyldes forskelle i de nordiske landes politiske dagsordener? Vi er interesseret i at følge den indflydelse, som de forskellige politiske partier i de nordiske lande har haft på udviklingen i børnepasningsordningerne, samt at undersøge deres indstilling til børnepasning, i og udenfor familien. Spørgsmålet er derfor også, om vi finder forskellige politiske mål og midler, når den siddende regering har været venstreorienteret, i forhold til når højreorienterede regeringer har været ved magten?

Kapitlet starter med at drøfte det teoretiske perspektiv, som siger, at „politics matter“, dvs. at den politiske proces har betydning for velfærdssystemernes udvikling. Herefter diskuteres kort det nordiske samarbejde og de nordiske institutioner, som arbejder med køn og ligestilling. Kapitlet undersøger ligeledes de partipolitiske fløjes motiver bag og formål med børnepasningspolitikken. Endelig behandles de forskellige politiske partiers rolle i udformningen af de nordiske landes børnepasningspolitik. Som konklusion diskuteres betydningen af udviklingen i den nordiske børnepasningspolitik for den nordiske velfærdsmodel mere generelt.

4.1 De politiske partiers rolle i udformningen af den nordiske børnepasningspolitik

Hvorfor varierer de politiske principper mellem de nordiske lande? Som anført ovenfor, giver velfærdslitteraturen en bred vifte af forklaringsteorier, herunder teorien om at udformningen af politikken er et direkte resultat af de politiske dagsordener og processer. Forskere som har set nærmere på den indflydelse, som de forskellige politiske partier har haft for udviklingen af velfærdsstaten, taler om dette fænomen på forskellig vis. For eksempel refererer Castles (1982) til fænomenet som „the politics matter perspective“ og Korpi og Palme henviser til „the politics matter hypothesis“, eller „parties still matter“ (Korpi og Palme, 2003).

En af de mere indflydelsesrige teoretiske retninger er den, der fremhæver den samlede betydning af tre faktorer: vælgernes opbakning til partierne til venstre for midten, venstreorienterede regeringers mulighed for at få indflydelse, og endelig den måde hvorpå arbejderklassen er organiseret, som væsentlige forklarende faktorer for at forstå udviklingen og udformningen af

velfærdsstaten (f.eks. Esping-Andersen, 1991; Korpi, 1978, 2000). Men også partier til højre for midten og midterpartier har i høj grad syntes at medvirke til udviklingen af den nordiske velfærdsmodel, f.eks. lå vægtningen af universalisme¹⁸ historisk meget på linje med de midtersøgende bondepartiers politiske principper. Styrken af partierne til højre for midten antages også at have en betydning, da de antageligt ikke er interesserede i, at udgifterne til velfærden stiger (for eksempel Castles 1978, 1982). Det er vigtigt at bemærke, at udover de politiske partier er der andre væsentlige aktører, der deltager i og bidrager til den politiske beslutningsproces. I forhold til udviklingen af børnepasningspolitikken har arbejdsmarkedets parter således spillet en betydelig rolle, f.eks. i Finland (Lammi-Taskula, 2006). Feministiske bevægelser har været aktive på dette felt i begyndelsen af det 20. århundrede og igen i 1960'erne, 1970'erne og fremefter (Wennemo, 1994; Bergqvist, Kuusipalo og Styrkårsdóttir, 1999; Morgan, 2009). Nordisk Institutt for Kunnskap om Kjønn (NIKK) har bl.a. i rapporten *Research on political actions and claims by women's movements and other NGOs in childcare and parental leave issues in Norway and Finland since the 1960s* i 2009 (Korsvik, Rantalaiho & Bergman, 2009) redegjort for den store rolle, som kvindebevægelser, interesseorganisationer og andre interessenter, som f.eks. forskellige forældregrupper, har spillet i udformningen af børnepasningspolitikken i de pågældende lande (op. cit.). Desuden var både diverse mandebevægelser og udvalg med fokus på mænd og deres roller i samfundet indflydelsesrige i den politiske beslutningsproces i slutningen af 1980'erne og 1990'erne (f.eks. Brandt og Kvande, 2009; Eydal og Gíslason, 2008). Derudover synes også forskellige ekspertgrupper at have haft indflydelse.

Der har således været mange væsentlige aktører, som hver især og med forskellige midler og muligheder for indflydelse har sat præg på udformningen af børnepasningspolitikken i de nordiske lande. Sidst men ikke mindst er børnepasningspolitikken også påvirket af andre landes politik på området, også multinationalt f.eks. EU-direktiver, som eksempelvis har angivet overordnede mål for dagpasningsudbuddet og indretningen af orlovspolitikken (Moss og Kamerman, 2009). Det internationale samarbejde har, som vi viser i næste afsnit, også foregået på nordisk plan via det omfattende og formaliserede nordiske samarbejde.

¹⁸ Med universalisme menes at ydelser er generelle (dvs. alle er principielt omfattet, baseret enten på ret eller skøn), uniforme (dvs. at de ikke varierer f.eks. mellem kommuner eller mellem sagsbehandlere) og tilstrækkelige (dvs. dækker behov).

4.2 Nordisk politik: Samarbejde om børnepasningspolitik og ligestilling mellem kønnene

Den nordiske „familie af nationer“ har både en historisk og kulturel fælles arv, som går langt tilbage. Et formelt samarbejde inden for familieret mellem de nordiske lande blev indgået i det 20. århundredes første årti (Bradley, 1996; Melby, Pylkkänen og Rosenbeck, 1999). Den reformerede lovgivning ændrede ægteskabet fra at være en institution, hvor manden bestemte over sin hustru, til en institution mellem to ligeværdige partnere med gensidige forpligtelser til at forsørge og støtte hinanden. Således „erklærede [den] forholdet mellem mand og hustru, far og mor, som værende udtrykkeligt og grundlæggende ligeværdigt, tillod skilsmisse (efter en separationsprocedure) og fastlagde princippet om barnets tarv som det vigtigste kriterium for at afgøre spørgsmål om forældremyndighed“ (Therborn, 1993 s. 258) (Se også kapitel 3 om den juridiske udvikling vedrørende børns rettigheder).

Denne juridiske udvikling var en følge af kvindernes ændrede status i de nordiske lande, og Snævarr påpeger, at:

”kvindebevægelserne i de nordiske lande havde en stor indflydelse på denne udvikling [...]. Det er indlysende, at de nordiske ægteskabslovgivninger blev skabt under indflydelse af udviklingen af rettigheder på andre lovområder, og på grund af de ændrede samfundsmæssige værdier, samt kvindens deltagelse på arbejdsmarkedet. Formålet var at skabe lighed, selv om det ikke blev gennemført på alle områder“ (Snævarr, 1983 s. 11).

Men til trods for den juridiske anerkendelse af ligestilling inden for ægteskabet, fortsatte andre nordiske love i årtier med at være baseret på tanken om, at alene manden var forsørger. Erlendsdóttir har påpeget, at den nye ægteskabslov i Island fra 1920'erne var forud for sin tid, og idet meget få kvinder var lønmodtagere, udgjorde loven ikke så stor en forandring på dette tidspunkt, som man kunne antage (Erlendsdóttir, 2000). Tilsvarende ændrede ægteskabslovgivningen ikke fædrenes status til at være omsorgsgivere i familien, da deres rolle som forsørgere var dominerende.

Det formelle samarbejde mellem de nordiske lande inden for familieret fortsatte, og i 1962 underskrev de nordiske lande Helsingfors-aftalen med det formål at harmonisere de nordiske familielove så meget som muligt. For at nå dette mål udveksler de nordiske lande oplysninger og samarbejder om udviklingen af familielovgivningen (Ludvigsen, 2005). I dag udarbejder de nordi-

ske lande deres egne nationale love, men fortsætter med at samarbejde og udveksle oplysninger og erfaringer (Danielsen, 2005).

De nordiske lande har således et nært samarbejde på ligestillingsområdet, bl.a. gennem Nordisk Råd, som blev oprettet i 1952 på dansk initiativ, som et forum for interparlamentarisk samarbejde mellem de fem nordiske stater. „Nordisk Råd er et rådgivende organ, der udsteder anbefalinger og holdninger, som kan rettes til Nordisk Ministerråd eller en eller flere af de nationale regeringer“ (Arter, 1999 s. 7). Siden 1987 har ligestillingsministrene i de respektive nordiske lande deltaget i Ministerrådet for Ligestilling (Hole, 2006).

Der er således fælles fodslag om ligestilling i de nordiske lande og overordnet set kan historien om den nordiske ligestillingspolitik opdeles i tre hovedfaser: I den første fase blev den formelle ligestilling mellem mænd og kvinder etableret. Den anden fase var karakteriseret ved, at kvinder fik adgang til f.eks. arbejdsmarkedet og den offentlige sfære. Den tredje fase indebar:

”... fuld integration af kvinder og mænd på alle niveauer af arbejdsmarkedet og i den private sfære, dvs. kvinder og mænd delte nu både det økonomiske ansvar og ansvaret for omsorgen i familien, og var en fase præget af rekonstruktion af kønsrollerne og kønspolitiske foranstaltninger“ (Kjeldstad, 2001 s. 79).

Således opmuntrede det nordiske ligestillingsprojekt i 1970'erne og 1980'erne til kvindens deltagelse på arbejdsmarkedet, og i den forbindelse udviklede landene omfattende lovændringer for at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder (*Kvinnor och mand i Norden*, 1988). I samme periode var der fokus på barnets ret til offentlig dagpasning for sin egen skyld, men man kan også indvende, at offentlig dagpasning var nødvendig for mødrenes deltagelse på arbejdsmarkedet (Sipilä, 1997). Ud over dagpasningstilbud udvidede de nordiske lande deres orlovspolitik (fra 1974 til 1981), og der blev lagt vægt på faderens ret til forældreorlov (Valdimarsdóttir, 2006). Ellingsæter påpeger f.eks., at i Norges tilfælde satte de politiske beslutningstagere faderskabet højt på den politiske dagsorden, og „den omsorgsfulde far og domesticeringen af mænd er 1990'ernes store politiske emne“ (Ellingsæter i Skevik, 2003 s. 3).

Dette har haft indflydelse på de nordiske landes tilgang til at opnå ligestilling, og vægtningen af fædrenes aktive deltagelse i pasningen kan siges at være den seneste tilføjelse til en politik, der fremmer det dobbelte forsørger- og omsorgsprojekt. I sit program for nordisk ligestillings samarbejde 2001–2005 blev der således fokuseret på kvinder og vold (*kvinnofrid*) på den ene side og på mænd og ligestilling på den anden. Faderens pasningsrolle er dog

ikke drøftet indgående, men et af målene var at lave fælles kampagner for at tilskynde mænd til at bruge deres rettigheder som fædre med ret til forældreorlov (*Nordisk likestillningssamarbejde 2001–2005*). Den politiske strategi forhold til faderrollen er dog ikke fremhævet som sådan i programmet for 2006–2010. Betydningen af at forene arbejde og omsorg for begge forældre bliver drøftet, og nye faderorlovsordninger bliver nævnt, men i programmet bliver hovedvægten imidlertid lagt på *Køn og magt* og *Køn og ungdom* (*Með áherslu á kynferði er stafnt að jafnréttissamfélagi*, 2006).

Også udvalg udpeget af Nordisk Ministerråd har beskæftiget sig med børnepasningspolitikken. I 2006 offentliggjorde Rådet f.eks. en strategi for børn og unge, hvor der står, at visionen er, „at gøre Norden til det bedste sted i verden for børn og unge“ (*Strategy for children and young people*, 2006). Et eksempel på et nordisk projekt inden for dagpasning foretaget af Nordisk Ministerråd er en nyere undersøgelse, der behandler de nordiske initiativer på fire områder, som har betydning for børns dagligdag i institution: lokal partikelforurening, muligheder for fysiske aktiviteter og adgang til naturen, indtagelse af frugt og grøntsager samt kemiske stoffer, grænseværdier og mærkning. Endvidere har Nordisk Råd udgivet en rapport, der behandler de officielle krav gældende inden for hvert af de fire områder, og som indeholder anbefalinger med relevans for miljø og børns sundhed (*Miljø og sundhed i nordiske børnehaver*, 2007).

Ud over det formelle politiske samarbejde finder der også et samarbejde sted på institutionelt og kommunalt plan, samt blandt fagfolk og forskere inden for feltet for at samarbejde og udveksle idéer (Therborn, 1993).

4.3 Underliggende motiver: Børns tarv og forældrenes deltagelse på arbejdsmarkedet

Bag alt politisk arbejde ligger der et ønske om yde indflydelse, f.eks. var ønsket om at påvirke fertiliteten en vigtig drivkraft for familie- og befolkningspolitikken i Sverige i 1930'erne (Kälvemark, 1980), men selvom fertilitetsproblematikken tidligere har været et vigtigt emne i alle de nordiske lande, har børnepasningspolitikken i nyere tid ikke været udformet specielt med henblik på at øge antallet af fødte børn (Ellingsæter, 2009).

De konkrete motiver for den nordiske børnepasningspolitik har i de seneste årtier mere været rettet mod at sikre ligestilling mellem kønnene og at

sikre barnets tarv. Oprindeligt bestod opgaven i at beskytte børnene og sikre at børn, som ikke fik den fornødne forældreomsorg, kunne modtage pasning i offentlige institutioner (Sipilä, 1997). Efterhånden blev formålet at sikre alle børns trivsel; i første omgang ved at give mødrene barselsorlov, hvilket siden udviklede sig til betalt barselsorlov, ligesom dagpasning forbeholdt de få udviklede sig til dagpasning for alle børn (Gauthier, 1996; Sipilä, 1997, se også kapitel 1, 2 og 3). Børnepasningspolitikken i de nordiske lande er desuden blevet påvirket af udviklingen af børnenes juridiske rettigheder, hvilket har sat sit tydelige spor i form af større vægt på børns holdninger og deltagelse i beslutningsprocessen på daginstitutionerne samt på børnenes lovbestemte dagpasningsgaranti fra en bestemt alder (Kjörholt og Linden, 2005).

I de senere år har der i Norden været øget opmærksomhed på betydningen og værdien af de offentlige dagpasningstilbud for barnets trivsel og udvikling, men der er samtidig også sat spørgsmålstejn ved om dagpasning udenfor familien er den bedste pasningsløsning for de mindste børn. Fire ud af fem af de nordiske lande har vedtaget love om kontantydelse til pasning af mindre børn, hvis formål er at give forældrene muligheden for at passe barnet i hjemmet eller at betale en anden person, f.eks. en slægtning, for at passe barnet (se kapitel 2). Selvom disse nye tiltag er forskellige i deres udformning på tværs af de nordiske lande, tager de alle således udgangspunkt i barnets tarv.

Overordnet set er det i alle de nordiske lande almindeligt anerkendt, at børn bør passes af forældrene i det første år (se også kapitel 3). De nye tiltag har det til fælles at de rækker ud over barnets første år, og åbner op for muligheden for at passe barnet derhjemme i dets andet leveår. Betydningen af kontantydelse varierer dog alt efter hvor meget dagpasning der ellers tilbydes. Forskellene mellem landene ses tydeligt, når man undersøger pasningsudbuddet og brugen heraf for 1–3-årige børn (se tabel 1). I Danmarks tilfælde starter børn ofte i dagpasning, når de er et år (se kapitel 2). Her kommer ideallet om professionel pasning af de yngste børn (i alderen 0–3 år) også især til udtryk som indbegrebet af den gode barndom (Kremer, 2006). Også i Sverige har den førte politik lagt vægt på, at børn kan starte i en dagpasningsordning umiddelbart efter at forældreorloven er slut, men orlovsperioden er længere end i Danmark, således at børn i Sverige ofte begynder i dagpasning på et noget senere tidspunkt, end de danske børn. I Norge og især i Finland har kontantydelse til pasning i hjemmet lagt vægt på forældrenes frie valg og på tanken om, at mest mulig forældreomsorg tilgodeser barnets tarv. Dette har medført, at børn ofte starter i dagpasning i en senere alder, endnu engang især

i det finske dagpasningssystem, hvor relativt få børn starter i en pasningsordning, før de fylder tre år. I Island er der i forlængelse af den betalte forældreorlov, der er den korteste i de nordiske lande, for mange forældre problemer med at organisere dagpasning til deres børn, for islandske børn tilbydes som regel først dagpasning fra toårs alderen. Nogle islandske kommuner har løst dette ved at organisere kommunale kontantydelse til familier, som ønsker at passe barnet derhjemme.

Der er i de nordiske lande mindre forskel på opfattelsen af hvad den bedste dagpasningsløsning er for børn i treårsalderen og op. I alle nordiske lande anses dagpasning, offentlig eller privat, for at være ideelt for børn i denne alder (se også kapitel 3). Der er generelt enighed om at dagpasningen er organiseret således, at børnenes behov er imødekommet, og at deltagelse i dagpasning er til barnets fordel. I de senere årtier har man således lagt vægt på vigtigheden af dagpasning både inden for forskning og i politisk regi (f.eks. Gulbrandsen, 2008). Dagpasning udenfor hjemmet menes også at fremme integrationen af såvel børn med anden etnisk baggrund, som børn med et handicap (se kapitel 3). Som Kremer f.eks. (2006) bemærker, er tilbuddet om dagpasning i Danmark ikke blot et tilbud om at få „passet“ sit barn, idet dagpasning også handler om at supplere forældrenes rolle i opdragelsen af barnet, men også har til formål at nedbryde den negative sociale arv. I daginstitutionen eller i dagplejen møder barnet andre børn og lærer at fungere i større grupper og blandt andre mennesker, voksne såvel som børn i alle aldre og med forskellige baggrunde. Ideelt set fungerer dagpasningen derfor også som et miljø, hvor der kan skabes gensidig forståelse på tværs af sociale og etniske grænser.

Ikke overraskende er der derfor stor opmærksomhed på kvaliteten af dagpasningstilbuddet og det udbytte som børnene har af at være i en dagpasningsordning. Evalueringsparadigmet har i en årrække også omfattet dagpasningen, og dens uddannelsesmæssige og pædagogiske udbytte bliver til stadighed evalueret, ikke mindst i forhold til hvordan dagpasningen influerer på barnets skoleparathed (f.eks. Esping Andersen, 2009). Dagpasningens rolle har dermed ændret sig (hvilket uddybes i kapitel 2), hvilket også er sket i sammenhæng med at forestillingen om barndommen også har flyttet sig, og har bevæget sig bort fra romantikkens forestilling om det allerede udformede barn til en opfattelse af det individuelle, moderne og rationelle, men også institutionaliserede barn (Plotz, 2001; Rasmussen, 2009). Dagpasningen får dermed også en rolle i forbindelse med opretholdelsen af den sociale orden og

samfundets bevarelse, da den er med til at forme barnet, og følges derfor meget nøje fra politisk hold, og der – som på mange andre politiske områder – stilles krav til dokumentation og registrering af det arbejde, der udføres samt resultaterne heraf.

Som nedenstående tabel (tabel 1) over udbuddet og brugen af dagpasningsordningerne i de nordiske lande viser, er landene i princippet enige om vigtigheden af at forældrene passer barnet derhjemme i det første år af barnets liv, selvom hverken Finland eller Island yder et helt års forældreorlov på fuld tid. Men landene går i forskellige retninger, når det kommer til pasning af de et- til toårige. Ingen af landene prioriterer direkte pasning af børnene i alderen 1–3 år derhjemme, men både Norge og Finland lægger vægt på, at forældrene skal kunne vælge at passe deres børn selv.

Tabel 1. Dagpasningspolitik for børn i forskellige aldersgrupper i de nordiske lande 2007

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
0–1 år	Betalt orlov (50–64 uger) Dagpasning (17 %)	Betalt orlov (44 uger) Dagpasning (1 %)	Betalt orlov (39 uger) Dagpasning (7 %)	Betalt orlov (*42–52 uger) Dagpasning (4 %)	Betalt orlov (69 uger) Dagpasning (-)
1–2 år	Dagpasning (90 %)	Kontantydelse Dagpasning (40 %)	Familien passer for- trinsvis selv Kommunale kontantydelse- sesordninger Dagpasning (80 %)	Kontantydelse Dagpasning (69 %)	Betalt forældreorlov Kommunale kontantydelse- sesordninger Dagpasning (70 %)
3–5 år	Dagpasning (96 %)	Dagpasning (72 %)	Dagpasning (95 %)	Dagpasning (94 %)	Dagpasning (97 %)

Kilde: NOSOSKO, 2009. *I 2010 42–52 uger. Note: Orlov dækker det samlede forløb af barselsorlov (fødsels-, fædre- og forældreorlov) og er angivet med minimum og maksimum tidsperiode (maksimum ift. hvis orloven tages som deltidsorlov). Dagpasning dækker både pasning i institution (vuggestue eller børnehave, afhængig af aldersgruppen) og familiedagpleje.

Tabellen er dermed et udtryk for de forskellige opfattelser af hvad barnet får mest udbytte af, men også hvorledes fordelingen af ansvaret for pasningen af barnet mellem familien og det offentlige varierer på tværs af de nordiske lande. Omfanget af såkaldte af-familialiseringsstrategier, det vil sige strategier, som er rettet mod at aflaste familierne for de husholdnings- og omsorgsopgaver som traditionelt har ligget i familien, enten gennem offentligt eller mar-

kedsbaserede ydelser, synes dermed at være mest udbredt i Danmark. Det er dermed også i Danmark at forældrene ideelt set burde have de bedste muligheder for at deltage på arbejdsmarkedet, hvis man udelukkende indtænker børnepasningspolitikens rolle (Esping-Andersen, 1999; Kangas og Rostgaard, 2007).

Hvordan passer tilbuddet af dagpasning og orlovsydelser så sammen med forældrenes opfattelser af sammenhængen mellem deres arbejdsmarkedsdeltagelse og den gode barndom? De nordiske lande beskrives ofte i litteraturen som lande, der deler de samme mål og værdier, dog har værdistudier vist, at der er betragtelige forskelle imellem dem. I det internationale *World Values Survey*, som vi her benytter, er respondenterne blevet bedt om at oplyse, i hvor høj grad de er enige i en række udsagn. Et af udsagnene er: „Det vil have negative følger for et førskolebarn hvis dets mor arbejder.“ Nedenstående tabel 2 viser andelen af dem, der svarede, at de var meget enige eller enige.

Tabel 2. De nordiske lande 2000: Respondenter, der svarede „meget enig“ eller „enig“ i udsagnet: „Det vil have negative følger for et førskolebarn hvis dets mor arbejder.“ Angivet i procenter.

	Mænd	Kvinder	Alderen 30–49 år	Total
Danmark	24	13	10	18
Finland	47	36	31	41
Norge	na	na	Na	na
Sverige	46	30	35	38
Island	41	25	26	33

(Inglehart, Basáñez, Díez-Medrano, Halman og Luijckx, 2004:D061). Oprindeligt spørgsmål: A preschool child is likely to suffer if his or her mother is working.

Således er holdningerne blandt de nordiske lande meget forskellige. I Danmark mener færre respondenter, at det er sandsynligt, at det har negative følger for et barn, hvis hans eller hendes mor arbejder, end i nogen af de andre nordiske lande. Det danske resultat understøttes af anden værdiforskning, f.eks. *Eurobarometer*-undersøgelsen fra 2006, som viste, at i Danmark var det kun 2 % af mændene og 2 % af kvinderne i aldersgruppen 15–39 år, som støttede synspunktet, at kvinder ideelt set bør blive hjemme for at passe børn, sammenlignet med et gennemsnit af de 25 EU-lande på 14 % for mænd og 15 % for kvinder (*Eurobarometer*, 2006). Værdiforskellene mellem landenes syn på barnets tarv kan således bidrage til forståelsen af forskellene i den nordiske børnepasningspolitik.

Ud af 29 lande havde de nordiske lande desuden det laveste procenttal på dette spørgsmål (op. cit.), hvilket igen peger i retning af, at børns trivsels spiller en rolle i den politiske beslutningsproces.

Fra den virkelige verden, ved vi godt at politiske reformer ofte efterfølger ændringer i familielivet, dvs. at de ofte mere er et respons på ændringer i familiestrukturer end egentlig årsag til ændringer (som påpeget i kapitel 3; Leira, 2002). På trods af dette, ved vi også at de politiske tiltag og eksisterende ydelser er med til at forme vores opfattelser af omsorgsidealer, altså vores opfattelse af hvem der bør yde omsorg og hvor meget omsorg der bør ydes (Hochschild, 2003, s. 333).

Vi ved også at børnepasningspolitikken helt konkret spiller en væsentlig rolle på mange områder. Som andre studier har påvist er både forældreorlov og dagpasningstilbud vigtige elementer i kampen for mere ligestilling mellem kønnene, for bedre balance mellem familieliv og arbejdsliv og for bekæmpelsen af fattigdom (F.eks. Gornick, Meyer og Rosss, 1997, Hatland og Bradshaw, 2006; Périevier og O'Dorchai, 2002; Uunk, Kalmijn, og Muffels, 2005).

I forhold til hvordan f.eks. dagpasningen indvirker, diskuterer man ofte hvad der kom først, kvindernes indtog på arbejdsmarkedet eller det offentlige udbud af dagpasning, men „... litteraturen støtter generelt teorien om, at gode dagpasningstilbud vil øge mødrenes beskæftigelsesmuligheder“ (Gornick et. al. 1997:48). Udbuddet af dagpasning har faktisk vist sig at være en af de mest nødvendige forudsætninger for kvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse (Björnberg, 1992; Bradshaw, Kennedy, Kilkey, Hutton, Corden, Eardley, Holmes, og Neale, 1996). Også orlovsordningerne er væsentlige i denne sammenhæng, og i og med ordningerne i de nordiske lande hovedsageligt forudsætter at man som forældre har været aktiv på arbejdsmarkedet inden man kan opnå retten til orlov, og dermed tilskynder ordningerne i sig selv til deltagelse på arbejdsmarkedet (F.eks. Brandth og Kvande, 2009). Samtidig viser andre studier også, at når det fortrinsvis er mødre der tager de lange orlovsperioder, påvirker det i høj grad mødrenes såvel som generelt kvindernes stilling på arbejdsmarkedet negativt. Som Gornick et. al. påpeger, opererer man med hypotesen om, at en orlovspolitik, som lægger op til muligheden for lange orlovsperioder kan have en negativ karrierefremmende effekt, da en karriere ofte forudsætter en vis grad af kontinuitet på arbejdspladsen (1997:48). Hvad der komplicerer billedet yderligere, er, at de kønsneutrale ordninger kan resultere i, at kun mødre benytter dem. F.eks. er det på trods af

den øgede fokus på familievenlige arbejdspladser, først og fremmest mødrene, der benytter sig af sådanne tiltag (Smithson og Stokoe, 2005).

Sammenfattende må vi sige at børnepasningspolitikken generelt er anerkendt som en vigtig del af de nordiske arbejdsmarkeds- og ligestillingspolitikker, og anses for at være et vigtigt redskab for både mødre og fædre i forsøget på at skabe balance mellem arbejds- og familieliv. De nordiske lande har i årtier arbejdet på at skabe ligestilling mellem kønnene, både i arbejdslivet og i familielivet, i såvel de enkelte landes politiske processer, som i det nordiske samarbejde, som nævnt ovenfor i afsnittet om det nordiske samarbejde. Forskellen i landenes udbud af dagpasning og orlovsordninger fremhæver dog de væsentlige politiske og ideologiske forskelle, der findes i spørgsmålet om opfattelsen af hvad der er det bedste for barnet og familien, i forhold til hvornår man bør starte i dagpasning og i forhold til mødres arbejdsmarkedsdeltagelse.

Disse forskelle bliver endnu mere tydelige, når der til dette billede tilføjes de nordiske landes forskellige politik ift. kontantydelse som alternativ til serviceydelse. Som vi vil redegøre for i det følgende afsnit, kritiseres disse ordninger for at modarbejde ligestillingspolitikken, da ordningerne næsten udelukkende bruges af mødre, som benytter disse ordninger til at tage lange orlovsperioder fra arbejdet eller at gå ned i tid.

4.4 Nordiske diskurser: „Use-it-or-loose-it“ eller valgfrihed?

Ligestillingspolitik i Norden har i de senere år været aktiv i den forstand, at den tager sigte på at ændre borgernes adfærd for at opnå ligestilling mellem kønnene. De nordiske lande har fremmet en ligestillingspolitik, der har skabt en „dual earner“ model, altså en model hvor både kvinder og mænd er på arbejdsmarkedet, og efterhånden også en „dual carer“ model, altså en model, hvor kvinder og mænd også deles om omsorgsarbejdet (f.eks. Leira, 2006; Lewis, 2001). Mens børnepasningspolitikken har været af væsentlig betydning generelt for ligestillingsprojektet, og specielt i projektet med at få flere kvinder på arbejdsmarkedet, har den dog ikke været eksplicit møntet på ligestillingen mellem kønnene i omsorgsarbejdet. Dens officielle formål har snarere været en kønsneutral måde at opfylde forældrenes behov for støtte på, frem for aktivt at påvirke arbejdsdelingen mellem forældrene. I de senere år har der dog været mere fokus på at indrette forældreorloven så den i stigende

grad er tilpasset faderens nye omsorgsrolle og børnenes behov for at blive passet af begge forældre (Hatland og Mayhew, 2006; Brandth & Kvande, 2005; 2009). Faderens betydning for omsorgen er således blevet en vigtig integreret del af de nordiske tiltag i forbindelse med ligestilling og i forbindelse med børns rettigheder. Som Folbre (2009) har påpeget, har det betydet at feministiske aktører og aktivister i dag er mindre optaget af diskrimination generelt mellem kønnene, og til gengæld er mere optagede af hvordan indretningen af dagpasningen og orlovsordningerne kan bidrage til mere ligelig fordeling af omsorgsansvar i familien.

Samtidig er der dog opstået en anden konkurrerende diskurs nemlig diskursen om forældrenes frie valg af hvilken form for dagpasning de vurderer, er den bedste for deres barn (Moss og Kamerman, 2009). For at sikre forældrene muligheden for selv at vælge mellem dagpasningsordningerne, er sådanne fritvalgsordninger blevet gennemført i forskellig form i alle de nordiske lande udformet som kontanttydelser, som omtalt i kapitel 1 og 2. Disse kontanttydelser gives i perioden efter forældreorloven og fungerer dermed som alternativ til at benytte dagpasning.

Norge er et eksempel på et nordisk land, hvor de to diskurser konkurrerer. På den ene side er der i Norge en lov om betalt forældreorlov med individuelle rettigheder for mødre og fædre – en såkaldt „use-it-or-loose-it-rettighed“, hvor forældrene mister retten til et bestemt antal orlovsuger medmindre de gør brug af dem. Sådanne ordninger fremmer som oftest fædrenes optag af orlovsuger og bidrager på den måde til omsorgsligestilling. På den anden side er loven om kontantydelse til børnepasning (Kontantstøtte) i Norge kendetegnet ved at vægte forældrenes valgfrihed. Denne valgfrihed har mødt kritik, og de to tiltag er blevet betegnet som modsætningsfyldt: Forældreorlovsordningen tilskynder fædrene til at deltage i pasningen af deres børn, mens kontanttydelser medfører, at mødrene påtager sig hovedansvaret for pasningen, og fædrene påtager sig forsørgerrollen (f.eks. Leira og Ellingsæter, 2006; Brandt og Kvande, 2009; Borchorst og Siim, 2009). Finland ligner på mange måder Norge i og med at der også i Finland er en tilsvarende kontantordning til pasning af barnet i hjemmet. Ordningen er meget populær og mere end halvdelen af børnene under tre år passes derhjemme under denna ordning (Kela, i.d.).

Der er mindre mulighed for at vælge i både den islandske og svenske børnepasningsordninger; her har man i højere grad lagt vægt på dual earner/dual carer modellen. Forældreorlovsordningerne har i disse to lande i højere grad end i Norges tilfælde forsøgt at fremme fædrenes involvering i pasningen af

børnene, idet fædrene tildeles længere orlovsperioder, og ved at man – indtil for et par år siden – ikke ydede nogen kontantydelse til pasning af børnene derhjemme (Eydal og Gíslason, 2008). Sverige kunne således siges at være en hybrid af den nordiske velfærdsstat med dets lange betalte forældreorlov, herunder et lige antal måneder til mødre og fædre samt omfattende offentlige pasningstilbud. Men den højreorienterede koalitionsregering, der kom til magten i 2006, vedtog i 2008 ændringer i den svenske børnepasningspolitik, som sidenhen er blevet kritiseret for at være selvmodsigende. På den ene side blev der vedtaget en særlig ligestillingsbonus for de forældre, som delte deres betalte forældreorlov ligeligt, og på den anden side kunne kommunerne nu frit tilbyde kontantydelse til børnepasning i hjemmet (Duvander og Ferrarini, 2010). Tilsvarende har man i Island i nogle kommuner i dag muligheden for at modtage kontantydelse til pasning af børnene i hjemmet, hvilket på samme måde står i modsætning til formålet med den ellers meget progressive forældreorlovspolitik, med lige antal måneder til begge køn, nemlig at kvinder og mænd deles om omsorgsarbejdet.

I alle de nordiske lande er dagpasningen i dag organiseret som fuldtid og helårspasning, til forskel fra mange andre europæiske lande hvor deltidsordninger og lange lukkeperioder over sommeren stadig er normen. At dagpasningen er organiseret på denne måde, fremmer de nordiske forældres mulighed for at deltage på arbejdsmarkedet. De fleste forældre arbejder da også, men nogle ønsker måske i højere grad at kunne bruge mere tid på at passe deres børn derhjemme. Her sigter den danske model dog efter en hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet, når man har fået børn. I sammenligning med de andre nordiske lande har Danmark indtil begyndelsen af det 21. århundrede haft relativt korte perioder med betalt forældreorlov (Rostgaard, 2004). I Danmark synes der dog at være færre konflikter mellem familiens autonomi og velfærdsstatens paternalisme end i nabolandene, og der bliver fra forældrenes side ikke stillet spørgsmålstejn ved normen om børn passes uden for familien allerede i en tidlig alder og gerne i fuldtidsordninger, ligesom der ikke synes at være efterspørgsel på kontantydelse til pasning. Spørger man forældrene om deres præferencer mellem forskellige kombinationer af ordninger er den kombination, der får mindst opbakning blandt forældre i Danmark, således kombinationen af offentlige daginstitutioner og kontantydelse til pasning i private dagpasningsordninger, som kan give dem mere tid sammen med barnet efter forældreorloven (Finansministeriet, 2005). Sidst men ikke mindst, adskiller dansk børnepasningspolitik fra de øvrige lande, ved at der siden

2002 ikke længere er nogen fædrekvote i forældreorloven. Således kan forældrene selv beslutte, hvordan de fordeler forældreorloven.

4.5 Partipolitik og børnepasningspolitik i de nordiske lande

Som Leira (2006) har påpeget, er dual earner/dual carer-modellen et vigtigt element i den socialdemokratiske velfærdsstat, hvorimod støtte til mere traditionelle familieformer både i Norge og i Sverige i højere grad har været foretrukket af partier, der orienterer sig mod centrum-højre på det politiske spektrum. Således angiver Ellingsæter og Leira (2006, s. 7):

Den ligestillingsmodel, der præsenteres som værende den gængse i nordisk familiepølitik, fremmer forældrenes ligelige fordeling af både lønnet og ulønnet arbejde og pasning samt dual earner/dual carer-modellen. Dette er primært en model, der støttes af socialdemokratiet og venstrefløjten. En alternativ familiemodell, ofte støttet af centrum-højre, er også tydelig i den politiske diskurs. Denne model er formelt kønsneutral, favoriserer ulønnet arbejde og omsorg og går ind for omsorg „uden omkostninger“ for omsorgsgiveren, for eksempel ved brug af tilskud til børnepasning og ved at skabe sociale rettigheder og fordele for ubetalte omsorgsgivere. Generelt opfattes denne politik som en støtte til den traditionelle familiemodell med hjemmegående mødre. I midten af 2000'erne, hvor forældrepolitik rettet mod ligestilling udfordres af tanken om forældrenes frie valg, kan man meget vel spørge, om vigtigheden af ligestillingspolitik og ideologi, især ambitionen om at opnå højere ligestilling, er ved at vige for forældrenes frie valg.

I lyset af dette, kunne det forventes, at nordisk politik, der går ind for kontantydelse til pasning af børn i hjemmet, få daginstitutioner og ingen kønskvoter i forældreorloven, stammer fra højreorienterede regeringer, mens en politik, der lægger vægt på begge forældres individuelle rettigheder til betalt forældreorlov og høj dagpasningskapacitet i overensstemmelse med den dobbelte forsørger- og pasningsmodell ville blive støttet af venstreorienterede partier og regeringer. For at afprøve om dette er tilfældet, undersøger vi i dette afsnit hvilke politiske partier, der har været aktive i den politiske beslutningsproces i de nordiske lande.

Daginstitutioner og politiske partier

I 1960'erne blev dagpasning et stadigt vigtigere tema i samfundsdebatten i de nordiske lande, og op i gennem i 1960'erne og 1970'erne udviklede alle lande en

omfattende lovgivning på området. Danmark var det første land, der gjorde det i 1964, efterfulgt af Finland, Island og Sverige i 1973 og senere Norge i 1975 (Broddadóttir, Eydal, Hrafnadóttir og Sigurðardóttir, 1997; Sipilä, 1997).

De offentlige dagpasningstilbud er blevet betragtet som en af hjørnestene i den socialdemokratiske model, og venstrefløjens partier – stærkt bakket op af kvindebevægelsen – talte om behovet for at udvide tilbuddene i 1960'erne og 1970'erne. Ikke desto mindre kan man observere helt forskellige modeller, hvis udviklingen af offentlige dagpasningstilbud i de fem nordiske lande undersøges nøjere (Gornick et al., 1997; Leira 1992; Rauhala, Andersson, Eydal, Ketola og Warming, 1997). Danmark og Sverige har været foregangslande og har produceret langt det højeste antal dagpasningstilbud. Finland udgør en anden undtagelse med et lille antal tilbud, men der lægges vægt på fuld tid kontra deltid, hvilket er mere på linje med de mønstre, man har observeret i Danmark og Sverige. I Norge og Island blev de offentlige dagpasningstilbud udviklet mere langsomt, og man prioriterede primært socialiseringsaspekter frem for arbejdsmarkedets krav i 1970'erne og 1980'erne. Både Island og Norge prioriterede deltidspleje selv for børn i alderen 3–6 (Leira, 1992; Broddadóttir et al., 1997).

Tabel 3. Børn i alderen 3–6 år indskrevet på fuld tid i daginstitutioner (FT) og på deltid (DT) og familedagpleje (Fam.). Angivet i procent af alle børn i aldersgruppen 1975, 1981, 1984 i de nordiske lande

År	1975			1981			1984		
	FT	DT	Fam	FT	DT	Fam	FT	DT	Fam
Danmark	25	7	2	31	8	8	43	8	7
Finland	9	9	3	15	10	12	17	10	4
Island	--	--	--	8	30	3	9	34	12
Norge	6	4	--	12	23	--	16	25	1
Sverige	12	28	6	26	24	15	33	21	19

Hanssen og Elvehøj, 1997 s. 181;183.

At nogle lande har været mere forbeholdne for at udvide de offentlige investeringer i dagpasningen ses også, når man undersøger udgifterne i de nordiske lande i perioden fra 1950–1985.

Tabel 4. Udgifter til daginstitutioner (DC) 1960, 1970 og 1984 i % af BNP

	DC 1960	DC 1970	DC 1984
Denmark	0,18	0,57	1,37
Finland	0,10	0,12	0,73
Iceland	0,08	0,13	0,40
Norway	0,02	0,03	0,35
Sweden	-	0,41	1,85

Tal fra: Samordning av de nordiske landes statistik vedrørende den sociale lovgivning 1955:18; Social Welfare Statistics of the Northern Countries 1960 (1960/61) 1964:15; Social trygghet i de Nordiska länderna 1970 (1970/71), 1973:13 Social Security in the Nordic Countries- Scope, expenditure and financing 1984 1987:126–140 i Eydal, 2005. Egne beregninger. Note: ikke tilgængelige i det svenske tilfælde 1960.

En undersøgelse af udgifterne i tabel 4 viser, at der generelt er en stigning i udgifterne. Forskellene mellem landene voksede imidlertid i perioden, og i 1984 havde Island og Norge langt de laveste udgifter mens tallene for Finland er betydelige lavere, end det er tilfældet i Danmark og Sverige. Dette er i overensstemmelse med det angivne antal daginstitutioner og det store antal deltidspasningstilbud i begge lande.

I Sverige har Socialdemokraterne spillet en central rolle i støtten til dagpasningsydelser (Moss og Kamerman, 2009). Morgan (2009) påpeger, at der har været en stærk konservativ modstand i både Finland og Norge mod mødre, der arbejder, mens deres børn er små. Ifølge Morgan var det Kristendemokraterne i Norge, der samlede den konservative opposition mod offentlig børnepasning, mens Socialdemokratiet i Finland ikke opnåede stemmeflertal og derfor måtte danne en koalition med et centrum-højre bondeparti, „hvis valgkredse på landet er mindre interesserede i den offentlige børnepasning“ (2009:321). I det islandske tilfælde blev loven om dagpasningstilbud vedtaget af et af det 20 århundredes få venstreorienterede koalitionsregeringer (Eydal, 2005).

Dagpasningstilbud fremmer forældrenes deltagelse på arbejdsmarkedet, men det ideologiske grundlag for ydelsen af dagpasningstilbud har i Danmark bevæget sig i retning af, at barnets tarv er lige så vigtigt, hvis ikke mere. Oprindeligt blev dagpasning tilbudt, for at kvinderne kunne træde ind på arbejdsmarkedet, og kravet om professionel dagpasning for alle børn gik hånd i hånd med det voksende antal af kvinder på arbejdsmarkedet i 1960'erne og -70'erne. Kvindeorganisationerne anerkendte tidligt vigtigheden af et statsligt fastlagt dagpasningssystem, der kunne erstatte mødrenes omsorgsrolle, men denne dagsorden ændrede sig noget i slutningen af 1970'erne. Mens kvindens behov for økonomisk frihed gennem lønnet arbejde var det oprindelige rationale bag anskaffelsen af dagpasning, blev børns individuelle behov for pasning et mere fremherskende mål for kvindeorganisationerne, der allierede sig

med fageksperter og pædagogerne, og blev fortalere for en professionaliseret og høj standard inden for dagpasning. I Danmark støttede både Socialdemokratiet og de højreorienterede partier familiedagpleje-modellen, hvor børnene passes i et privat hjem af en dagpleje ansat af kommunen, da den tilbød en blødere overgang for barnet, men alliancen af kvindeorganisationer og faggrupper kæmpede for daginstitutionerne, da familiedagpleje blev anset for at være en mindre professionel serviceydelse og kun skulle være en nødløsning (Kremer, 2006). Dagsordenen for professionaliserede pasningstilbud blev også fremmet af pædagogernes indflydelsesrige fagforening, BUPL, mens den danske tradition for trepartsforhandlinger ligeledes havde en betydelig politisk rolle at spille i Danmark (Kremer, 2006; Bertone, 2003).

Selvom de politiske dagsordner forklarer en del af udviklingen i den nordiske børnepasningspolitik, er billedet dog mere kompliceret end dette, ikke mindst, da kommunerne i alle de nordiske lande har et stort råderum til selv at bestemme omfanget af ydelserne (f.eks. Kröger, 1997; Hansen 1997; Rostgaard og Fridberg, 1998). En sammenligning af det politiske landskab mellem kommunerne er dog ikke omfattet af denne undersøgelse.

Efterhånden har forskellene mellem de nordiske lande udlignet sig (se kapitel 2) og de offentlige investeringer i dagpasningen er i 2000'erne ikke et politisk omstridt spørgsmål. Den politiske debat drejer sig mere om, hvordan man organiserer dagpasningstilbud, ikke hvorvidt de skal ydes. Som vi vil pege på i det følgende afsnit, er der imidlertid stadig forskel blandt landene med hensyn til omfanget af dagpasning for de yngste børn, hvilket delvist kan forklares ved forskellene på længden af betalt forældreorlov samt indførelsen af kontantydelse til børnepasning.

Tilskud til børnepasning

Kontantydelse til børnepasning er formentlig et af de tydeligste eksempler på, at beslutningsprocesser omkring børnepasningspolitikken er politisk begrundet. I Danmark, Finland, Norge og Sverige blev lovene om tilskud til børnepasning indført af højreorienterede regeringer (Ellingsæter, 2007; Haataja og Nyberg, 2006; Rostgaard, 2002). Desuden har det i Island, hvor tilskud til børnepasning kun gives på lokalt plan, i de fleste tilfælde været lokale politiske partier til højre for midten, der har vedtaget sådanne ordninger (Rannsóknastofnun um barna- og fjölskylduvernd, 2010). Dette er i tråd med erfaringerne fra andre lande, og Morgan og Zippel (2003) har således også

påpeget, at det primært er centrum-højre partier, der har været fortalere for kontantydelse til børnepasning.

Finland var det første nordiske land til at indføre en tilskudsordning til børnepasning i 1985. Da pasning af børn i førskolealderen i 1960'erne kom på dagsordenen i Finland, blev der lagt vægt på, at forældrene skulle have mulighed for at vælge mellem pasning i hjemmet og pasning i daginstitution (Valtioneuvosto i Rantalaiho, 2009). Da loven om dagpasning blev vedtaget i 1973, blev det anset for at være en sejr for de venstreorienterede partier, især Socialdemokratiet. Men Centerpartiet og det konservative Samlingsparti kritiserede investeringerne i offentlige daginstitutioner og påpegede, at familier i landdistrikter ikke ville nyde godt af denne udvikling:

Disse partier, som især repræsenterer den øvre og mellemste funktionærstand samt arbejdsgivernes og landmændenes interesser, krævede flere valgmuligheder mellem pasning i hjemmet og offentlig børnepasning. Som en del af den kollektive indkomstaftale i 1974–75 blev pasning af småbørn i hjemmet fremmet ved at forlænge barselsorloven betydeligt fra 3 til 7 måneder. Et politisk kompromis blev gradvist etableret i form af en kontantydelse til børnepasning, „tilskud til pasning i hjemmet“, der blev indført i 1985 (Lammi-Taskula, 2007, s. 92).

Ikke desto mindre var det ikke alle partier, der gik ind for „tilskud til pasning i hjemmet“, men den indgik i et bredere forlig i Finland og gav således ikke anledning til en ophedet debat, som det var tilfældet i Norge i 1998 (Hillamo og Kangas, 2006).

Da lovforslaget om tilskud til børnepasning blev drøftet i 1998 i det norske parlament, *Stortinget*, hævdede et medlem, at det skabte et politisk engagement som kunne sammenlignes med debatten om, hvorvidt Norge skulle blive medlem af Den Europæiske Union i 1994 (Håland, 2005). Lovforslaget blev gennemført af en konservativ koalitionsregering (Brandt og Kvande, 2009), og både Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti var i skarp opposition. Som Ellingsæter (2006) påpeger, bragte debatten partiernes familiepolitik frem i lyset, mens de „vigtigste skillelinjer ligger mellem de forskellige idealmodeller af den tidlige barndom: Familiebaseret pasning kontra en blanding af forældre- og institutionspasning“ (2006, s. 41).

Da en rød-grøn koalitionsregering i 2005 kom til magten i Norge, indtraf der et politisk holdningsskifte. I regeringens hensigtserklæring hedder det, at udbuddet af daginstitutioner skal øges, og kontantydelse til børnepasning skal begrænses til 1–2-årige (*Plattform for regeringssamarbeidet mellom*

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, 2005–09, 2005). Kun førstnævnte målsætning er blevet gennemført, og der er stadig kontantydelse til børnepasning for børn op til tre år (ref.).

I Sverige har det kristendemokratiske parti desuden spillet en vigtig rolle, idet det foreslog loven om kontantydelse til børnepasning, som blev vedtaget af en højreorienteret regering i 2008 (Cronholm, 2009). I begyndelsen af 1990'erne blev en lignende ordning vedtaget af en højreorienteret regering, men den blev afskaffet, da Socialdemokratiet kom tilbage til magten i 1995 (Björnberg og Eydal, 1995). Hinnfors (1992) har undersøgt beslutningsprocessen i forbindelse med kontantydelse til børnepasning ud fra et historisk synspunkt og konstaterer at i 1962 tog Sveriges konservative parti kraftigt afstand fra indførelsen af børnepasningstilskud, mens Socialdemokraternes partikongres i 1964 besluttede, at man ville arbejde for indførelsen af tilskuddene. Begge partier har ændret holdning i sagen inden for en periode på 10 år.

I Danmarks tilfælde var tilskud til børnepasning en del af en ny familiepolitik, som blev vedtaget af en højreorienteret samlingsregering (*Familiepolitisk redegørelse*, 2005). Muligheden for valgfrihed kom på dagsordenen i starten af 2000'erne, og den højreorienterede koalitionsregering, der kom til magten i 2003, fortsatte med at arbejde for at fremme det frie valg. Udover kommunernes mulighed for at tilbyde forældrene tilskud til børnepasning, omfatter nye tiltag desuden retten til pasning på tværs af kommunegrænserne for f.eks. at yde pasningstilbud tæt på forældrenes arbejdspladser, samt retten til økonomisk støtte til ansættelse af en privat dagplejer eller tilskud til at benytte private eller almennyttige dagpasningsordninger (Finansministeriet, 2005).

I Island er der ikke vedtaget love vedrørende tilskud til børnepasning, men de største kommuner, der har vedtaget sådanne lokale ordninger, har været ledet af det højreorienterede Uafhængighedsparti (Rannsóknastofnun um barna og fjölskylduvernd, 2010, se kapitel 2). Der har hverken været lovforslag eller diskussioner om indførelse af kontantydelse til børnepasning i det islandske parlament – og spørgsmålet er kun blevet drøftet i forbindelse med lokalvalg.

Betalt forældreorlov og de politiske partier

Hvorimod indførelsen af kontaktydelse til pasning af barnet i hjemmet var kontroversielt, har tanken om betalt forældreorlov en så stor historisk betydning i alle de nordiske lande, at den som sådan ikke længere er politisk kon-

troversiel. Men faderens rolle i forbindelse med pasning, og i hvilket omfang staten skal træffe foranstaltninger, og derefter hvilke, for at sikre fædrenes deltagelse i pasningen, har ført til en ophedet debat i alle de nordiske lande i de seneste årtier.

Norge

Tanken om særlige tilbud til fædre blev første gang drøftet i Norge i 1980'erne som et redskab til at reducere uligheden mellem kønnene og styrke forholdet mellem far og barn. Et udvalg nedsat af regeringen i 1986 anbefalede, at en særlig periode af betalt forældreorlov skulle være forbeholdt fædre (Brandt og Kvande, 2009). Den norske forældreorlovsordning fra 1993 var baseret på et forslag fra Arbeiderpartiet og blev støttet af både Sosialistpartiet og Senterpartiet. Højreorienterede partier modsatte sig tanken om særrettigheder til forældreorlov for fædre. Alligevel støttede alle partier kvoteordningen i den antagelse, at den ville øge forældrenes valgmuligheder (Ellingsæter, 2007).

Brandt og Kvande (2009) påpeger, at der var mange grunde til, at det socialdemokratiske Arbeiderparti fik medvind, da det foreslog kvoter til fædrene. For det første blev forslaget præsenteret som en løsning, der tilgodeså både barnet, faderen og moderen. For det andet „...manifesterede det mange synspunkter og opnåede derved bred politisk enighed. De nyliberales argumenter om det frie valg var ikke stærke nok til at stoppe det på det tidspunkt. Desuden blev ordningen indført sammen med en generel udvidelse af forældreorloven, hvilket gjorde, at der ikke blev fjernet tid fra moderens orlov“ (2009:203).

Hverken de konservative eller Fremskrittspartiet stemte for lovforslaget, da de mente, at ordningen ville begrænse familiernes valgfrihed. Desuden påpeger Brandt og Kvande (2009), at det kristendemokratiske parti, der støttede lovforslaget, gjorde det, fordi de mente, at „ordningen ville give fædrene en større indsigt i kvindernes omsorgsarbejde i hjemmene og derved også værdsætte det mere“ (2009, 198). I 2000'erne blev fædreordningen gradvist udvidet fra 6 til 10 uger af den rød-grønne koalitionsregering, men den har ikke accepteret Kommissionen for Ligeløns forslag om, at den betalte forældreorlov burde opdeles i tre faser, som det er tilfældet i Island. Et af argumenterne imod forhøjelsen af forældrenes individuelle andel op til 2/3 har været amningens betydning. Da den betalte orlov blev udvidet til 44–54 uger, opstod igen en voldsom modstand fra både det konservative parti og Fremskrittspartiet, som foretrak det frie valg frem for den påståede tvang (Korsvik et al., 2009).

Sverige

Sverige foranstaltede den mest omfattende betalte forældreorlovsordning i 1974, da socialdemokraterne foreslog i parlamentet, at barselsorloven skulle ændres til forældreorlov. Det er interessant at bemærke, at alle partier i Sverige i 1970'erne og 1980'erne drøftede hvordan man i højere grad kunne opnå at fædrene også tog fædreorlov. F.eks. på et nationalt møde i 1975 for det liberale Folkpartiet, hvor ungdomsbevægelsen foreslog en ordning for fædre (SOU, 2005:66). Da Socialdemokratiet sad i opposition mellem 1976 og 1982, argumenterede det for nødvendigheden af en ordning for fædre med henblik på at øge deres deltagelse, men det blev afvist af den siddende højreorienterede koalitionsregering, der afviste forslaget „som værende en del af de socialistiske bestræbelser på at gøre familielivet mere centralt styret“ (Klinth i Cronholm, 2009, s. 233). Imidlertid arbejdede SDP ikke for at fremme forslaget, da det atter kom til magten, og i 1995 var det nu de liberale, der var fortalere for en måned øremærket til fædrene i den svenske ordning, hvilket blev vedtaget af en højreorienteret regering. Den anden måned blev vedtaget af en socialdemokratisk regering i 2002. Denne regering havde overvejet den islandske model, men fremsatte aldrig noget forslag i den forbindelse (Cronholm, 2009). I 2006 kom en ny, højreorienteret koalition til magten. Som allerede nævnt ovenfor blev der i 2008 vedtaget en lov om kommunale tilskud til børnepasning, men samtidig indgik der i den nye familiereform særlige bonusudbetalinger for at øge fædrenes anvendelse af den betalte forældreorlov (se kapitel 1). Det var KD, der talte for kontantydelse til børnepasning, mens Folkpartiet støttede ligestillingsbonusordningen (Duvander et al., 2010).

Danmark

I 1998 blev en 2-ugers kvoteordning for fædre indført af en centrum-venstre-regering, der var inspireret af de norske og svenske erfaringer. Dette var ikke en reaktion på offentlighedens krav om mere ligestilling og orlovsrettigheder, og indførelsen forløb således stort set ubemærket i den offentlige debat, også af organisationer, der repræsenterede mænds interesse. Den var heller ikke genstand for parlamentarisk uenighed og blev vedtaget efter en meget kort debat i Folketinget. Senere mødte fædrenes nye orlovsrettigheder kun mindre institutionel opbakning (Rostgaard, 2002).

Det frie valg kom først rigtigt på den politiske dagsorden i begyndelsen af 2000'erne, eksemplificeret ved at de højre- og midterorienterede partier men-

te, at en særlig faderkvote var lig med statslig tvang i et spørgsmål, der burde være en privat beslutning om orlovstidspunkt og -fordeling mellem fædrene og mødrene. Dette førte til afskaffelsen af ordningen i 2002, og med overtagelsen af regeringsmagten i 2003 er koalitionsregeringen bestående af Venstre og de Konservative siden vedblevet med at prioritere forældrenes egen beslutning om, hvorledes orloven skal fordeles (Borchorst, 2006). Faktisk påpeger Borchorst og Siim (2009), at siden regeringsskiftet i 2001, har den officielle version af ligestilling mellem kønnene været, at denne eksisterer undtagen for indvandrerkvinder, der bliver undertrykt af deres egne familier. Samtidig har de danske feminister kritiseret den manglende ligestilling i lovgivning og praksis, således at skellet mellem feminister og den officielle version af ligestilling har været stigende.

Island

I det islandske tilfælde havde tanken om en særlig fædreorlov været under opsejling i det islandske Alting i årevis. Ved flere lejligheder i løbet af 1990'erne har de venstreorienterede partier og Kvindelisten fremlagt forslag om særrettigheder for fædre til forældreorlov (Eydal og Gíslason, 2008). I 1997 fremlagde og vedtog en koalitionsregering mellem det højreorienterede Uafhængighedspartiet og det midtsøgende Fremskridtsparti en resolution om familiepolitik, som opfordrede til tiltag for at gøre det muligt for fædre at tage forældreorlov (Þingskjal 719, 1995–6). I 1998 foreslog samme regering en 2 ugers betalt fædreorlov. Ved valget i 1999 nævnte alle partier i Altinget i deres programmer behovet for øgede rettigheder for fædre til betalt forældreorlov. Koalitionen af midterpartiet og det højreorienterede Uafhængighedspartiet beholdt deres flertal i Altinget, og i 2000 fremlagde regeringen et nyt lovforslag om lige rettigheder for begge forældre til betalt forældreorlov. Lovforslaget ville forlænge orlovperioden fra seks til ni måneder; fædrene skulle have tre måneder, mødrene tre, og i fællesskab kunne de beslutte, hvordan de resterende tre måneder skulle fordeles. Det islandske Alting vedtog den nye lovgivning på rekordtid, og parlamentsmedlemmer fra alle partier støttede lovforslaget, mens kun ét parlamentsmedlem undlod at stemme. Arbejdstagerorganisationerne støttede lovforslaget, og lovene har generelt nydt bred opbakning i det islandske samfund (Eydal og Gíslason, 2008).

Finland

I Finland er flere rettigheder for fædre til betalt forældreorlov blevet drøftet i årevis, men kun få reelle ændringer har fundet sted. Ifølge Lammi-Taskula og Takala (2009) har de vigtigste aktører været de landsdækkende arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, hvorfor regeringens og politiske partiers rolle har været mere passiv. Desuden har orlovspolitikken været en del af flere lovændringer med socialt sigte. Og Rigsdagen har ikke været i stand til at foretage ændringer, da disse indgår i en trepartsaftale mellem arbejdsgivere og arbejdstagere.

Lammi-Taskula og Takala påpeger desuden, at de politiske partiers standpunkter har været ret tydelige. Forslag om at udvide fædrenes muligheder er blevet „set på med mere positive øjne af venstreorienterede og liberale politiske partier end af Centerpartiet (bondeparti) eller mere konservative, højreorienterede partier“ (2009:99).

Oversigt: De politiske partier og betalt fædreorlov

Det ser således ud til, at de politiske partier i de nordiske lande har indtaget meget forskellige holdninger til spørgsmålet om særrettigheder for fædre til betalt forældreorlov, og de har ikke nødvendigvis været i overensstemmelse med den gængse opfattelse, at venstreorienterede partier støtter ligestillingsmodellen, mens centrum-højrepartier støtter en mere traditionel familiemodel. Eksempelvis passer forløbet op til indførelsen af særrettigheder for fædre i Island og Sverige ikke ind i denne teoretiske forklaringsmodel. Den omstændighed, at det som i Islands tilfælde er en højreorienteret regering, der har vedtaget lovforslag, som overvejende prioriterer den dobbelte forsørger- og pasningsmodel, frem for fædrenes frie valg, udfordrer tanken om, at en sådan politik kun gennemføres af socialdemokratiske og venstreorienterede partier. Et andet eksempel er midterpartierne i Norge og Island; i Norges tilfælde har midterpartiet været en stærk modstander af alle forslag om særrettigheder for fædre, mens det islandske midterparti har foreslået og støttet tanken om lige individuelle rettigheder for mødre og fædre.

4.6 Konklusion

Hvor meget betyder politik? Er det muligt at forklare forskellene i børnepasningspolitikken gennem forskellige politiske orienteringer? Oversigten over de forskellige partier og regerings politiske placeringer viser, at politik har indflydelse på børnepasningspolitikken, idet resultaterne taler for den politiske teori som forklaringsmodel. Samtidig viser resultaterne dog, at politikken ført af især højreorienterede partier ikke er sammenhængende i de nordiske lande.

For det første har venstreorienterede regeringer arbejdet for at gennemføre en politik, der gør det muligt for forældrene både at tjene penge og passe børn; dual earner/dual carer modellen er således blevet støttet. For det andet har de højreorienterede partier bakket op om gennemførelsen af kontantydelse til børnepasning, ligesom koalitionsregeringer til højre for midten har vedtaget dem; især med støtte fra kristne partier. Disse resultater er i overensstemmelse med de klassiske teorier om de venstreorienterede partiers betydning og arbejderbevægelsens styrke i dannelsen af den nordiske velfærdsstat. Venstrefløjens politik og motiverne bag denne har støttet dual earner/dual carer-modellen, mens højrefløjen har støttet en politik, der vægter forældrenes frie valg, hvilket i praksis har banet vejen for den traditionelle arbejdsdeling, hvor fædre arbejder, og mødre passer børn. De højreorienterede partier har ikke været imod hverken dagpasning eller betalt forældreorlov, og f.eks. i det danske tilfælde har en højre regering sikret det højeste udbud af dagtilbud i de nordiske lande. Men samtidig har Socialdemokraterne og venstreorienterede partier været imod tanken om tilskud til børnepasning, selv om modstanden har været mere insisterende i Norges og Sveriges tilfælde i forhold til Finland. På trods af venstrefløjens og feministernes modstand kan kontantydelse til børnepasning i dag findes i en eller anden form i alle de nordiske lande, og med undtagelse af Island er der blevet gennemført lovgivning på området i alle de nordiske lande. Den islandske undtagelse er dog interessant, idet højreorienterede regeringer her har haft rig mulighed for at indføre en sådan lovgivning, men sådanne forslag er ikke blevet forelagt Altinget i 2000'erne.

Et særligt tiltag i den nordiske børnepasningspolitik har været særrettighederne for fædre til betalt forældreorlov, de såkaldte fædrekvoter. Nordisk Ministerråd for Ligestilling har aktivt fremmet sådanne rettigheder. Ikke desto mindre har landene fulgt helt forskellige veje i spørgsmålet. Ikke alene adskiller lovgivningen bag fædrekvoterne sig, også partipolitikken bag disse varierer. Især fædrekvoter har været anset for at være del af en politik, der aktivt sigter

mod at ændre de traditionelle kønsroller på både arbejdsmarkedet og i familien. Imidlertid kan de også betragtes som en del af den udvikling, der har fundet sted i alle de nordiske lande, og som erstatter de familiebaserede rettigheder med individuelle sociale rettigheder, eller for at referere Sainsbury (1996) sker der et skift fra den mandlige forsørgermodel til den individuelle forsørgermodel. Højreorienterede regeringer og partier er i de nordiske lande også gået frem på hver sin måde i dette spørgsmål. F.eks. var det i begyndelsen af 2000'erne en højreorienteret koalition, der afskaffede fædrekvoten i Danmark, mens det i Island også var en højreorienteret koalition, som gennemførte lovgivning, der gav tre måneders individuel, betalt orlov til både mor og far. I Sverige har det liberale parti (Folkpartiet) arbejdet for særrettigheder til fædre samt særlige bonusordninger til forældrene for at tilskynde dem til at fordele deres fælles rettigheder ligeligt. I Finland og Norge har de højreorienterede partier ikke støttet individuelle rettigheder til betalt forældreorlov.

Her i 2010 kan de nordiske landes politik overordnet siges at være noget selvmodsigende ved både at omfatte en dual earner/dual carer-model og den mere traditionelle arbejdsdeling med den omsorgsgivende mor og den arbejdende far. Tiden vil vise, hvad resultatet bliver af dette tilsyneladende sammenstød mellem målsætning og lovgivning, men man kan spørge sig selv, om de lande, der har indført tilskud til børnepasning uden en fædrekvote, er på vej ud af den nordiske model? Eller om indførelsen af kontantydelse til børnepasning, som Kröger et al. (2003) hævder, har skabt en ny universalistisk situation, fordi de kan anses for at være ydelser, der giver nye sociale rettigheder og udvider forældrenes valgmuligheder?

Vægtningen af dual earner/dual carer- modellen har været hjørnestenen i den nordiske børnepasningsmodel. Nærværende forfatteres skønner, at det vil få konsekvenser for ligestillingen, børnene, arbejdsmarkedet, kønsrollerne og det sociale netværk i de nordiske lande, hvis denne model opgives eller tilsidesættes. Vi vil afslutte konklusionen ved at citere Duvander og Ferrani (2010, s. 20), som påpeger, at: „Uanset om disse nye politiske principper er stærke nok til at udfordre dual earner/dual carer- modellens grundlæggende principper samt resultaterne heraf eller ej, bør velfærdsstatsteoretikere og politiske beslutningstagere i alle lande nøje følge udviklingen.”

Litteratur

- Arter, D. (1999). *Scandinavian politics today*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Bertone, C. (2003). Claims for Child Care as Struggles over Needs: Comparing Italian and Danish Women's Organizations. *Social Politics*, 10:2, 229–255.
- Bergqvist, C., Kuusipalo, J. og Styrkårsdóttir, A. (1999). Debatten om barnomsorgspolitikken. I Christine Bergqvist, et al. (red.), *Likstillte demokratier – Kjønn og politikk i Norden* (s. 129–150). Oslo: Universitetsforlaget/Nordisk Ministerråd.
- Björnberg U. (1992) Tvåförsörjara familjen i teori och verklighet. I J. Acker, A. Baude, U. Björnberg, E. Dahlström, G. Forsberg, L. Gonäs, H. Holter og A. Nilsson (red.), *Kvinnors och mäns liv och arbete* (s. 153–218). Stockholm: SNS Förlag.
- Björnberg, U. og Eydal, G.B. (1995). Family Obligations in Sweden. I Millar, J. og Warman, A. (Eds.), *Defining Family Obligations In Europe Social Policy Papers no. 23* (s. 359–378). Bath: University of Bath.
- Borchorst, A. (2006). The Public- Private Split Rearticulated: Abolishment of the Danish Daddy Leave. I A. L. Ellingsæter og A. Leira (red.) *Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare States* (s. 101–120). Bristol: Policy Press.
- Borchorst, A. og Siim, B. (2009). Women-friendly policies and state feminism: Theorizing Scandinavian gender equality. *Feminist Theory*, 9, 207–224.
- Bradley, D. (1996) *Family Law and Political Culture – Scandinavian Laws in Comparative Perspective*. London: Sweet and Maxwell.
- Bradshaw, J., Kennedy, S., Kilkey, M., Hutton, S., Corden, A., Eardley, T., Holmes, H., og Neale, J. (1996). *Policy and the Employment of lone parents in 20 Countries*. York: Social Policy Research Unit: University of York.
- Brandth, B. og Kvande, E. (2005). Fedres valgfrihet og arbeidslivets tidskulturer. *Tidskrift for samfunnsforskning*, 46, 35–54.
- Brandth, B. og Kvande, E. (2009). The making of the fathers quota. I S. Kameran og P. Moss (red.). *The politics of parental leave policies. Children, parenting, gender and the labour market* (s. 191–206). Bristol: Policy Press.
- Broddadóttir, I. Eydal, G. Hrafnadóttir, B. og Sigurðardóttir, S. H. (1997). The Development of Local Authority Social Services in Iceland. I J. Sipilä (red.), *Social Care Services the Key to the Scandinavian Model*, (s. 51–76). Aldershot: Avebury.
- Castles, F. G. (1978). *The Social Democratic Image of Society: A Study of the Achievements and the Origins of Scandinavian Social Democracy in a Comparative Perspective*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Castles, F. G. (1982). *The Impact of Parties*. London: Sage.
- Danielsen, S. (2005). Foreldreansvar, innhold og beslutningsmulighet ved felles forerldreansvar- felles foreldreansvar i konfliktfylte familier. *Nordiskt seminar om barnerett. Tema: Lovgivning om farskap, foreldreansvar, samvær og økonomi. Likheter og ulikheter, muligheten for og nytte av lovharmonisering* (s. 27–31). Nordic Council of Ministers: Tema Nord 2005:581.
- Duvander, A.Z. og Ferrarini, T. (2010/in print). *Conflicting directions? Outcomes and New Orientations of Sweden's Family Policy. [I have written to Duvander and asked if the article has been published]*
- Cronholm, A. (2009). Sweden: individualisation or free choice in parental leave? I

- P. Moss, og S. Kamerman (red.), *The politics of parental leave policies. Children, parenting and the labour market* (s. 227–243). Bristol: Policy Press.
- Ellingsæter, A. L. (2006). The Norwegian Childcare Regime and its Paradoxes. I A. L. Ellingsæter og A. Leira, (red.), *Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare State* (s. 121–144). Bristol: Policy Press.
- Ellingsæter, A. L. (2007). 'Old' and 'new' politics of time to care. *Journal of European Social Policy*, 17, 49–60.
- Ellingsæter A. L. og Leira A. (2006): Introduction. I A. L. Ellingsæter og A. Leira (red.), *Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare States* (s. 1–18). Bristol: Policy Press.
- Ellingsæter, A.L. (2009). Leave policy in the Nordic welfare states: a 'recipe' for high employment/high fertility? *Community, Work and Family*, 12, 1–19.
- Erlendsdóttir, G. (2000). Sifjaréttur tuttugustu aldar. *Útljótur* 53(1), 11–15.
- Esping-Andersen, G. (1991). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping- Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution*. Malden: Polity Press.
- Eurobarometer. (2006). *Childbearing Preferences and Family Issues in Europe*. Retrieved March 10 2010 from http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_253_en.pdf
- Eyðal, G.B. (2005). *Family Policy in Iceland 1944–1984*. Göteborg: Sociologiska Institutet.
- Eyðal, G. B. og Gíslason, I. V. (2008). Betalt forældrerlov in Iceland – History and Context. I G. B. Eyðal og I. V. Gíslason (red.), *Equal Rights to Earn and Care – Parental Leave in Iceland* (s. 15–44). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Finansministeriet. (2005). *Det Mener Brugerne! Brugertilfredshed med Dagpasnings-, Skole- og Ældreområdet*. København: Finansministeriet
- Folbre, N. (2009). Reforming Care. I Gornick, J.C. og Meyers, M.K. (red.) *Gender equality- transforming family divisions of labor* (s.111–128). New York: Verso
- Gauthier, H. A. (1996). *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Gornick, J., Meyer, M. og Ross, K. (1997). Supporting the Employment of Mothers: Policy Variations Across Fourteen Welfare States. *Journal of European Social Policy*, 7, 45–70.
- Gulbrandsen, L. (2008). The Norwegian Cash-for-Care Reform Changing behavior and stable attitudes. *Nordic Early Childhood Education Research*, 2(1), 18–25.
- Haataja, A. og Nyberg, A. (2006). Diverging Paths? The Dual-Earner/Dual-Career Model in Finland and Sweden in the 1990s. I A. L. Ellingsæter og A. Leira (red.), *Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare States* (s. 217–240). Bristol: Policy Press.
- Hanssen, J-I. og Elvehøj O-M. (1997). Appendix. A statistical summary of the development of social services for children, elderly and disabled in the Scandinavian countries. I J. Sipilä (red.), *Social Care Services- The Key to the Scandinavian Welfare Model*, (s. 178–198). Aldershot: Avebury.
- Hatland A. og J. Bradshaw (red). (2006). *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hatland, A. og E. Mayhew (2006). Parental Rights and Obligations. I A. Hatland og J. Bradshaw (red.), *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective* (s. 79–96). Cheltenham: Edward Elgar.

- Håland, K. (2005). Fra enighet til strid in familjepolitikken. I Brandth, B., Bungum, B. og Kvande, E. (red.), *Valgfrihetens tid. Omsorgspolitik for barn møter det fleksible arbeidslivet* (s. 26–43). Oslo: Gyldendal.
- Hiilamo, H. og Kangas, O. (2006). *Trap for women of freedom to choose? Political frames in the making of child home care allowance in Finland and Sweden A:15/2006*, Turku: University of Turku.
- Hinnfors, J. (1992). *Familjepolitik. Samhällsförändringar och partistrategier 1960–1990*. Göteborg studies in politics 26. Stockholm: Almqvist and Wiksell.
- Hochschild, A. R. (2003). *The Second Shift*. Penguin Group.
- Hole, A. (2006). Lanseringskonferansen Med fokus på kjønn er malet et likestillt samfunn. I *Det nordiske samarbeidsprogrammet for likestilling mellom kjønne*, Lilleström 9–10 Februar 2006. Nordic Council of Ministers.
- Inglehart, R., Basáñez, M., Díez-Medrano, J., Halman, L. og Luijkx, R. (2004). *Human Beliefs and Values*. Mexico: Siglo Veintiuno Editores.
- Kangas, O. & Rostgaard, T. (2007). Preferences or institutions? Work–family life opportunities in seven European countries, *Journal of European Social Policy* 17, 3, 240–256.
- Kela (i.d.). Statistics on number of recipients of Home Care Allowances. Downloaded 15. desember 2009 fra [http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Pocket_09/\\$File/Pocket_09.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Pocket_09/$File/Pocket_09.pdf?OpenElement)
- Kjeldstad, R. (2001). Gender policies and gender equality. I M. Kautto, J. Fritzell, B. Hvinden, J. Kvist og H. Uusitalo (red.) *Nordic Welfare States in the European Context*, (s. 66–97). London: Routledge.
- Kjørholt, A. T. og Lindén, H. (2005). Children and Youth as Citizens: Symbolic Participants or Political Actors? I H. Brembeck, B. Johansson og J. Kampmann (red.) *Beyond the Competent Child Exploring Contemporary Childhoods in the Nordic Welfare Societies*, (s. 63–87). Roskilde: Roskilde University Press.
- Korpi, W. (1978). *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Union and Politics in Sweden*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, W. (2000). The Power Resources Model. I C. Pierson og F. G. Castles (red.), *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Korpi, W. og Palme, J. (2003). New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–1995. *American Political Science Review*, 97, 425–46.
- Korsvik, T. R., Rantalaiho, M. og Bergman, S. (2009). *Research on political actions and claims by women's movements and others NGOs in childcare and parental leave issues in Norway and Finland since the 1960s*. Oslo: Nordic Gender Institute.
- Kremer, M. (2006). The Politics of Ideals of Care: Danish and Flemish Child Care Policy Compared. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 13(2), 261–285.
- Kröger, T. (1997). Local Governments in Scandinavia: Autonomous or Integrated into the Welfare State? I J. Sipilä (red.), *Social Care Services the Key to the Scandinavian Model* (s. 95–108). Aldershot: Avebury.
- Kvinnor och män i Norden – Fakta om jämställdheten 1988:8. (1988). Stockholm: Nordic Council of Ministers.
- Kälvemark, A-S. (1980). *More Children of Better Quality Aspects of Swedish Population Policy in the 1930s*. Stockholm: Almqvist and Wiksell.
- Lammi-Taskula, J. (2006). Nordic men on parental leave: can the welfare state change gender relations? I Ellingsæter, A. L. og A. Leira (red.), *Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in*

- Welfare States* (s. 79–100). Bristol: Policy Press.
- Lammi-Taskula, J. (2007). *Parental leave for fathers? Gendered conceptions and practices in families with young children in Finland*. Helsinki: STAKES.
- Lammi-Taskula, J. og Takala, P. (2009). Finland: negotiating tripartite compromises. I P. Moss og S. Kamerman, (red.), *The politics of parental leave policies. Children, parenting and the labour market* (s. 87–102). Bristol: Policy Press.
- Leira, A. (1992). *Welfare States and Working Mothers: The Scandinavian Experience* Cambridge: Cambridge University Press.
- Leira, A. (2002). *Working Parents and the Welfare State – Family Change and Policy Reform in Scandinavia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leira, A. (2006). Parenthood Change and Policy Reform in Scandinavia, 1970s–2000s. I Ellingsæter, A. L. og A. Leira (red.), *Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare States* (s. 27–52). Bristol: Policy Press.
- Lewis, J. (2001). The decline of the male breadwinner model: implications for work and care. *Social Politics*, 8, 2, 152–169.
- Ludvigsen, S. (2005). Seminarier. *Nordiskt seminar om barnerett. Tema: Lovgivning om farskap, foreldreansvar, samvær og økonomi. Likheter og ulikheter, muligheten for og nytte av lovharmonisering* (s. 9–10). Nordic Council of Ministers: Tema Nord 2005:581.
- Melby, K., Pyllkänen, A. og Rosenbeck, B. (1999). Inledning. I Melby, K., Pyllkänen, A. og Rosenbeck, B. (red.), *Ægteskab i Norden fra Saxo til i dag Nord 1999:14* (s. 9–17). København: Nordisk Ministerråd.
- Með áherslu á kynferði er stefnt að jafnréttissamfélagi* (2006). Norræn jafnréttissamstarf 2006–2010. Nordic Council of Ministers.
- Miljø og sundhed i nordiske børnehaver, TemaNord 2007:533*. (2007). København: Nordisk Ministerråd.
- Morgan K. og K. Zippel (2003). Paid to Care: The Origins and Effects of Care Leave Policies in Western Europe. *Social Politics*, 10, 1, 49–85.
- Morgan, K. (2009). *The Political Path to a Dual-Earner/Dual-Carer Society: Pitfalls and Possibilities*. I J. C. Gornick og M. K. Meyers (red.) *Gender equality- transforming family divisions of labor* (s. 317–339). New York: Verso.
- Moss, P. og Kamerman, S. (red.). (2009). *The politics of parental leave policies. Children, parenting and the labour market*. Bristol: Policy Press.
- NOSOSKO 2007–8. (2009). *Social Protection in the Nordic Countries 2007–2008. Scope, expenditure and financing*. Copenhagen: Nordic Social-Statistical Committee.
- Nordisk likestillingssamarbejde 2001–2005*. (2001). Nordic Council of Ministers.
- Plattform for regeringssamarbejdet mellem Arbejderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, 2005–09*. (2005). Oslo: Stortinget.
- Plotz, J. (2001). *Romanticism and the Vocation of Childhood*. New York: Palgrave.
- Pérvier, H. og O’Dorchai, S. (2003). Womens Employment and Public Policies. I D. Meulders og S. Gustafsson (red.), *The rationale of motherhood choices: Influence of employment conditions and of public policies* (s. 85–124). Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Rantalaiho, M. (2009). Kvoter, valgfrihet, fleksibilitet. *Indre spenninger I den nordiske familiepolitikken*. København: NIKK.
- Rannsóknastofnun um barna- og fjölskylduvernd. (2010). *Umönnun ungra barna í Reykjavík. Hluti II: Rannsókn RBF fyrir Leikskólasvið Reykjavíkurbor-*

- gar 2009–2010. Reykjavík: Rannsóknastofnun um barna- og fjölskylduvernd.
- Rauhala, P.-L., Andersson, M., Eydal, G. B., Ketola, O. og Warming, H. (1997). Why Are Social Care Services a Gender Issue?. I J. Sipilä (red.), *Social Care Services the Key to the Scandinavian Model* (s. 131–155). Aldershot: Avebury.
- Rasmussen, K. (2009). Om barndommens institutionalisering – og noget om dens affortryllelse. I S. Højlund (red.), *Barndommens organisering – i et dansk institutionsperspektiv* (s. 149–172). Roskilde: RUC.
- Rostgaard, T. og Fridberg T. (1998). *Caring for Children and Older People. A Comparison of European Policies and Practices Social Security in Europe 6*. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.
- Rostgaard, T. (2002). Setting Time Aside for the Father: Father's Leave in Scandinavia. *Community, Work and Family*, 5(3), 343–364.
- Rostgaard, T. (2004) With Due Care. PhD Thesis. Odense: Southern Danish University.
- Sainsbury, D. (1996). *Gender Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sipilä, J. (red.). (1997). *Social Care Services- The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Aldershot: Avebury.
- Skevik, A. (2003). Children of the welfare state: Individuals with entitlements, or hidden in the family? *Journal of Social Policy*, 32, 423–40.
- Smithson, J. og Stokoe, E. H. (2005). Discourses of Work-Life Balance: Negotiating 'Genderblind' Terms in Organizations. *Gender, Work and Organization*, 12(2): 147–168.
- Snævarr, Á. (1983). *Fyrirlestrar í sifjarétti I*. Reykjavík: Fjölrit.
- SOU, 2005:66. (2005). *Forskar rapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen. Strategy for children and young people*. (2006). Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Therborn, G. (1993) Politics of Childhood: The Rights of Children in Modern Times. I Castles, F.G. (red.), *Families of Nations – Patterns of Public Policy in Western Democracies* (s. 241–293). Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Uunk, W., Kalmijn, M. og Muffels, R. (2005). The impact of young children on women's labour supply: A Reassessment of Institutional Effects in Europe. *Acta Sociologica*. 48, 1, 41–62.
- Valdimarsdóttir, F.R. (2006). *Nordic experience with parental leave and its impact on men (TemaNord 531)*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Wennemo, I. (1994). *Sharing the Costs of Children Studies on the Development of Family Support in the OECD Countries*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Þingskjal 719. (1995–1996). Tillaga til þingsályktunar. *Alþingistíðindi A-deild*, 120.