

Nordisk børnepasningspolitik – en eller mange modeller?

Børnepasningspolitikken i de nordiske lande medvirker til at fremme forældrenes fortsatte deltagelse på arbejdsmarkedet, men det er i Danmark og i Sverige at begge forældre har de mest optimale muligheder for at deltage på arbejdsmarkedet.



■ **Tine Rostgaard**
Seniorforsker, SFI

1. Introduktion

Indenfor velfærdsstatslitteraturen betragter man ofte de nordiske lande som én model, en 'family of nations', i og med at socialpolitikken på tværs af landene minder meget om hinanden. De nordiske lande er specielt kendt for deres sociale serviceydelser, hvilket har fået Antonnen og Sipilä (1996) til at kategorisere disse lande som 'social service states'. De offentlige serviceydelser bliver organiseret og som oftest leveret af kommunen, de er subsidierede og bruges gerne af alle, uanset indkomst. Én af grundstøjlerne i den nordiske model er børnepasningsydelserne, som i omfang og kvalitet ofte overgår hvad man finder i mange andre lande (Gornick og Meyers 2003, Kangas og Rostgaard 2007). Dette gælder også selve dagpasningsydelserne (de forskellige versioner af vuggestue, børnehave og familiedadpleje), men også de forskellige forældreorlovordninger og andre kontantydelse, som findes i de nordiske lande, er væsentlige for at forstå hvordan familier i Norden får arbejdsliv og familieliv til at hænge sammen. Overordnet set hævdes det ofte at vi kan takke den nordiske børnepasningspolitik, altså kombinationen af service- og kontantydelse, for udviklingen af en model hvor mænd og kvinder deler lønnet såvel som ulønnet arbejde mellem sig. Men som Moss og Kameron (2009) har pointeret kommer man nemt til at generalisere og fokusere på de strukturelle og institutionelle faktorer, og dermed glemme de vigtige forskelle i processerne og de oprindelige politikker som har skabt den nordiske model (op cit. p. 8).

Formålet med denne artikel er derfor at udpege forskelle såvel som ligheder i de nordiske børnepasningspolitikker, som de har udfoldet sig i de sidste årtier, med vægt på dagpasning og forældreorlov. Artiklen vil se på hvordan tilblivelsen af den nordiske børnepasningsmodel var et forsøg på at løse nogle konkrete problemer, som opstod efter kvindernes indtog på arbejdsmarkedet, men også se på hvordan børnepasningspolitikken er medvirkende til at skabe nogle nye spændinger, i forsøget på at fremme både forældrenes (kvindernes) fortsatte deltagelse på arbejdsmarkedet, men også at sikre barnets tarv. I artiklen vil alle fem nordiske lande indgå (Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige), og artiklen vil dermed tage et fuldt nordisk perspektiv.

2. De underliggende motiver: Forældrenes arbejdsmarkedsdeltagelse

De nordiske lande deler såvel historisk som kulturel arv, hvilket betyder at der er mange ligheder i tilgangen til pasning af børn og i de sociale

spændinger, som man forsøger at adressere gennem børnepasningspolitikken. Ligestilling i lønnet såvel som ulønnet arbejde er en del af den fælles agenda, som har præget de nordiske lande i mange år, selvom denne agenda kommer til udtryk på forskellig måde. De nordiske lande har individuelt såvel som i fællesskab arbejdet intensivt for skabe mere ligestilling i samfundet, og børnepasningspolitikken betragtes som en væsentlig komponent i dette arbejde.

Det er da også i høj grad lykkedes for de nordiske lande at sikre kvinderne en plads på arbejdsmarkedet. De fleste kvinder er i dag i arbejde og fortsætter med at arbejde selv efter de har fået børn. Mellem 68 og 80 procent af de nordiske kvinder i alderen 16-64 år er aktive på arbejdsmarkedet (lavest i Finland og højest i Island), sammenlignet med EU27 gennemsnittet på 58 procent, og blandt mødrene i de nordiske lande er det tre ud af fire mødre, som er erhvervsaktive.

Den nordiske model bliver som konsekvens ofte fremhævet, fx i tilblivelsen af den tyske forældreorlov, Elterngeld, i 2006, hvor den såkaldte 'Skandinaviske model' sammen med Frankrig, blev fremhævet for at kunne sikre en høj arbejdsmarkedsdeltagelse for kvinder uden at gå på kompromis med fertiliteten, hvilket ellers er et problem for mange andre europæiske lande (Spiess og Wrohlich, 2006). En vigtig komponent i den nordiske model er derfor sikringen af den kvindelige arbejdsmarkedsdeltagelse – eller hvad Lewis (2001) kalder 'the Adult Worker Model', hvor man antager at kvinder og mænd er lige 'arbejdsduelige', dvs der antages ikke at være forskelle i deres muligheder for at deltage på arbejdsmarkedet - men med den krølle på halen at vi også i de nordiske lande lægger vægt på mænd og kvinders lige mulighed for at deltage på hjemmefronten, i pasning af børn og i deltagelse i huslige pligter. Den nordiske model er dermed hvad Leira (2006) kalder "the dual earner/dual carer model", og som hun anfører, vi lægger i de nordiske lande specielt vægt på ligestilling i 'outcome', mere end kun i 'opportunities'.

■ ■ ■

* Denne artikel baserer sig på et Nordisk råd projekt Föräldradeltagelse, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden og er blevet til i samarbejde med prof. Gudny Eydal, Islands universitet.

Den nordiske børnepasningsmodel spiller altså en speciel rolle for ligestillingen. Ikke nok med at de omfattende nordiske dagpasningsydelse ofte bliver fremhævet i EU sammenhænge som en anbefalelsesværdig, men også relativt udgiftstung løsning, den nordiske model bliver også i meget af forskningen på området fremhævet for dens reelle effekt gennem at sikre, at kvinderne kan deltage på arbejdsmarkedet (fx Gornick, Meyers og Ross 1997). At tilbyde dagpasning anses for at være en af de mest effektive politikker, hvis man skal øge kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet og er derfor også en af hovedstrategierne i EU's Lissabon aftale.

Men som artiklen videre vil vise, har de nordiske lande valgt forskellige strategier i deres udvikling af dagpasning, og de tilbyder i dag væsentligt forskellige børnepasningsmodeller, som derfor i forskellig grad fremmer ligestillingen på arbejdsmarkedet. Selvom denne ligestilling er et fælles mål, var den oprindelige intention bag dagpasningsordningerne forskellig, og udbuddet af dagpasning skete i helt forskellige tempi fra 1970'erne til de tidlige 1990'ere (Tabel 1). Hvor Danmark og Sverige var tidligt ude med specielt høj dagpasningsdækning for de 3-6 årige, halvede specielt Finland bagud. Her var der som i Danmark og Sverige fokus på nødvendigheden af at tilbyde heldagsordninger frem for halvdagsordninger. I Norge og specielt i Island var deltidsordninger den foretrukne måde at organisere dagpasningen på, selv for børn i alderen 3-6 år, og det offentlige udbud af dagpasning skete i et mere langsomt tempo end i de andre nordiske lande (Leira 1992).

Som Gislason og Brandt (2010) noterer sig, var dagpasningsydelse i Sverige og Danmark oprindeligt tænkt som en måde at forøge kvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse og øge ligestillingen i samfundet,¹ hvori i Norge mere var tænkt som et pædagogisk tilbud og først og fremmest rettet mod børn med specielle behov. Her er udbuddet af dagpasning først i de senere år blevet udvidet, ikke mindst med gennemførelsen af en dagpasningsgaranti for børn fra 1 år. I Island, var dag-

pasningen oprindeligt tænkt som en måde at socialisere børn på, snarere end med tanke på arbejdsmarkedsdeltagelse (Eydal og Gislason 2008).

Denne forskel i det oprindelige mål for dagpasningen i de nordiske lande anes også den dag i dag i opbakningen til hvad man kan kalde af-familiserings politikker, altså politikker som er rettet mod at tilbyde pasningen udenfor familien. Selvom de nordiske lande i velfærdsstatlitteraturen ofte bliver præsenteret som en fælles 'case' baseret på identisk kulturelt og ideologisk grundlag, viser værdistudier at der er væsentlige forskelle i forældrenes opbakning til mødrenes arbejdsmarkedsdeltagelse og brugen af dagpasning uden for familien i barnets tidlige år.

Analyser af den internationale World Value Survey viser at danskere generelt bakker mere op om tanken om den arbejdende mor, end man gør i de andre nordiske lande. Adspurgt om et det har en negativ betydning for et førskolebarn, hvis dets mor arbejder, er det kun 18 % af danske mænd og kvinder der enten er svært enige eller enige. De fleste danske kvinder er uenige i denne holdning og specielt hvis de er i den fødedygtige alder 30-39 år (Tabel 2). Danske mænd er også mindre enige med dette statement end andre nordiske mænd, selvom andelen er betydelig lavere end for kvinder og dette viser at der er en klar kønsforskil i opbakning til den arbejdende mor. De danske resultater ligner hvad man også kan se i den europæiske Eurobarometer survey fra 2006, hvor kun 2 % af mænd og 2 % af kvinder i alderen 15-39 år i Danmark bakkede op om holdningen at ideelt set burde kvinder blive hjemme for at passe børnene, sammenlignet med et EU gennemsnit på 14 % for mænd og 15 % for kvinder (Eurobarometer, 2006).

Kønssforskellen er generelt synlig i resultaterne fra the World Wide Survey også for de andre nordiske lande (Tabel 2), hvor kvinder generelt mere støtter op om den arbejdende mor end mænd gør. Overordnet set for begge køn, er der mindst opbakning for den arbejdende mor i

Tabel 1. Andel af børn i alderen 3-6 år i dagpasning, fuldtid/deltidspladser i daginstitutioner og pladser i familiedagpleje, 1975, 1984 og 1993, de Nordiske lande

År	1975			1984			1993		
	Fuld tid	Deltid	Familie dagpleje	Fuld tid	Deltid	Familie dagpleje	Fuld tid	Deltid	Familie dagpleje
Danmark	25	7	2	43	8	7	54	17	6
Finland	9	9	3	17	10	4	27	8	16
Island	--	--	--	9	34	12	14	46	3
Norge	6	4	--	16	25	1	36	24	2
Sverige	12	28	6	33	21	19	49	14	14

Kilde: Hanssen og Elvehøj 1997:181;183.

■■■
Note 1 Rækkefølgen er dog for de fleste nordiske lande, måske i mindre grad Island, at udbuddet af dagpasning efterfølger en stigning i kvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse (Rostgaard og Fridberg, 1999).

Tabel 2. Nordiske lande 2000: Andelen som er enig eller svært enig i udsagnet: Det vil have negative følger for et førskolebarn hvis dets mor arbejder, %, alle aldre og 30-49 år

	Mænd	Kvinder	Kvinder Alderen 30-49	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.

Finland. At der findes en nordiske forskel i denne opbakning er dermed tydelig, men kun indtil vi blander andre lande ind i billedet. Så træder den nordiske model igen frem i den generelle støtte til ligestilling mellem kønnene. Hvis vi vender tilbage til Eurobarometer studiet citeret ovenfor, bliver dette ganske tydeligt: Ud af i alt 29 lande, har de nordiske lande færrest, der svarer ja til spørgsmålet om, at kvinderne bør blive hjemme og passe børnene. Dette peger på, at selv om der er åbenlyse forskelle i opfattelsen af kvindernes rolle i pasning af børn og i opfattelsen af barnets bedste, er der i det større perspektiv stadig en nordisk opbakning om den arbejdende mor.

3. Er dagpasning nu også det bedste for børn?

En del af årsagen til den intra-nordiske forskel i opbakningen til den arbejdende mor hænger også sammen med forskelle i tilgangen til hvad der er bedst for barnet, og dette er medvirkende til at skabe nogle nye spændinger mellem målet om barnets bedste og målet om at fremme forældrenes (kvindernes) fortsatte deltagelse på arbejdsmarkedet. Overordnet set har formålet med de nordiske dagpasningsordninger udover at være en løsningsmodel for familier hvor begge forældre arbejder – selvom vi ovenfor viste at dette mål varierede mellem landene – også været at tjene barnets interesser på den bedst mulige måde. Det oprindelige formål med dagpasning var dermed også at kunne varetage barnets sundhedsmæssige og sociale interesser, og var specielt tiltænkt børn, som ikke fik den fornødne pasning derhjemme (Sipilä, 1997). Senere, blev målet at sikre alle børns velbefindende. Først gennem at tilbyde barselsorlov til kvinderne, som senere kom til at udvikle sig til at inkludere forældreorlov, og ligeledes gennem at tilbyde dagpasningsordninger, som udviklede sig fra at være rettet mod de få til at favne de mange. (Gauthier 1996; Sipilä, 1997). Børnepasningspolitikken i de nordiske lande har også været præget af udviklingen i anerkendelsen af børns rettigheder, som fx ses i den vægt der bliver lagt på at høre barnets stemme og barnets deltagelse beslutningsprocesser i daginstitutionerne, men også i udviklingen mod at give barnet ret til en dagpasningsplads fra en vis alder (Kjörholt og Lidén, 2005).

Flere studier har konfirmeret, at deltagelse i velorganiseret og højkvalitets dagpasning udenfor hjemmet har en positiv effekt for barnets udvikling og trivsel, både for deres kognitive og deres emotionelle udvikling (Gislason og Brandth, i tryk). Dagpasningstilbuddet er også en vigtig ingrediens i integrationen af både børn med handicap og børn med anden etnisk baggrund end den oprindelige befolkning (Gislason og Brandth, i tryk). Fx noterer Kremer (2006) i sit studie af Danmark, at børnepasning ikke kun handler om selve 'pasningen', men i lige så høj grad handler om at supplere forældrene og bidrage til barnets opvækst; børn socialiseres og lærer at begå sig blandt andre med forskellige aldre og baggrund, børn såvel som voksne. Ideelt set, er dagpasningsinstitutionen derfor også en kulturel såvel som social arena. Men spørgsmålet består så stadig i, fra hvilken alder er pasning uden for familien ideel for barnet?

I alle de nordiske lande synes der at være general enighed om, at barnet bør passes i familien i dets første leveår (Gislason og Brandth, i tryk). De intra-nordiske forskelle optræder først i spørgsmålet om hvordan de lidt ældre børn i alderen 1-3 år bør passes. I Danmark, er det normalt for børn at blive passet udenfor familien fra det er 1 år (Eydal og Rostgaard, i tryk). Her lægger vi specielt vægt på professionaliseringen af dagpasningen for børn i alderen 0-3 år i vores begrebsliggørelse af den gode barndom (Kremer, 2006), og selv en del børn under 1 år er i dagpasning (17 %), hvilket stiger til 90 % for børnene i alderen 1-2 år (Se Tabel 3).

På samme måde betragtes det i Sverige som ganske naturligt at børn er i dagpasning efter at forældreorloven er slut. På grund af den noget længere forældreorlov i Sverige er der ingen børn dér under 1 år, som passes uden for familien, medens andelen stiger til 70 % for børn i alderen 1-2 år (Tabel 3).

I Norge og specielt i Finland, har man i en årrække tilbudt forældrene valget mellem dagpasning og henholdsvis kontantstøtte og hjemmepasningsydelse, når forældreorlovsperioden var udløbet. Disse er et tilbud til forældre som ikke benytter dagpasning og er tænkt som en måde at sikre større valgfrihed. I Norge er det også et forsøg på at sikre større lighed mellem forældre som bruger dagpasning og forældre som ikke bruger dagpasning.² Børnene i disse to lande starter derfor væsentligt senere i dagpasning, igen specielt i Finland hvor relativt få børn starter før de er tre år (40 %).

I Island har der længe været et 'omsorgshul' i perioden efter forældreorloven, som er den korteste i de nordiske lande. Børn starter normalt

■■■

Note 2 Også i Sverige tilbyder nogle kommuner sådanne tilskud, men det er få. Der er ingen statistik over antal brugere.

Table 4. Børnepasningsordningerne for børn i forskellige aldre, de nordiske lande, 2007

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
0-1 år	Betalt forældreorlov (50-64 uger) Dagpasning (17%)	Betalt forældreorlov (44 uger) Dagpasning (1%)	Betalt forældreorlov (39 uger) Dagpasning (7%)	Betalt forældreorlov (*42-52 uger) Dagpasning (4%)	Betalt forældreorlov (69 uger) Dagpasning (-)
1-2 år	Dagpasning (90%)	Hjemmepasningsydelse Dagpasning (40%)	'Omsorgshul' – private løsninger Kommunale tilskud Dagpasning (80%)	Kontantstøtte Dagpasning (69%)	Betalt forældreorlov Kommunale tilskud Dagpasning (70%)
3-5 år	Dagpasning (96%)	Dagpasning (72%)	Dagpasning (95%)	Dagpasning (94%)	Dagpasning (97%)

Kilde: NOSOSKO, 2009.

*I 2010, 42-52 uger.

når de er 2 år, i denne aldersgruppe er det 80 % som er i dagpasning. Her har nogle kommuner valgt, ligesom i Finland og Norge, at tilbyde penge i stedet for dagpasning, så forældrene fortsat kan være hjemme og passe barnet. Det gælder dog for alle tre lande med sådanne pengeydelse, at det fortrinsvis er mødre, der bruger ordningerne på grund af den lave ydelse og dermed bidrager ordningerne ikke til ligestillingen mellem kønnene (Eydal og Rostgaard, i tryk).

Hvad angår børnene i alderen 3-6 år, er andelen i dagpasning væsentlig højere i alle de nordiske lande end for de mindste børn og der er ikke de store forskelle, hvis man ser bort fra Finland. Det anses for at være i barnets bedste interesse at deltage i dagpasning i denne alder (Gislason og Brandth, i tryk) og i alle lande er det mellem 94-97 % af denne aldersgruppe som er i dagpasning, bortset fra Finland hvor kun 72 % af børnene er i dagpasning.

4. Konklusion

På tværs af de nordiske lande er der således forskellige muligheder og tilbud i forhold til hvad man opfatter som barnets bedste og det påvirker i høj grad forældrenes mulighed for at deltage på arbejdsmarkedet. Dilemmaet med at møde barnets tarv samtidig med at fremme forældrenes (moderens) arbejdsmarkedsdeltagelse er derfor mere udpræget i nogle lande end i andre. Ud fra de eksempler vi har givet i denne artikel, tyder det på at forældrenes og specielt mødrenes generelle arbejdsmarkedsdeltagelse og mulighed for at vende tilbage til arbejdsmarkedet efter endt forældreorlov har lettere vilkår i Danmark og Sverige og det derfor er disse to lande som kommer tættest på virkeliggørelsen af 'the dual earner/dual carer model'.



Litteratur

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.

Eydal, G. B. og Gíslason, I. V. (2008) 'Paid Parental Leave in Iceland – History og Context' in G. B. Eydal og I. V. Gíslason (eds.) *Equal Rights to Earn and Care – Parental Leave in Iceland* (Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands), p. 15-27.

Eydal, G.B. og Rostgaard, T. (i tryk) 'Barnomsorg och vårdnadsbidrag' in I.V. Gíslason (ed.), *Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden* (Köbenhavn: Nordisk Ministerråd).

Gauthier, H.A. (1996) *The State and the Family- A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries* (Oxford: Clarendon Press).

Gíslason, I.V. og Brandt, B. (i tryk) 'Hva er best for barna?' in I.V. Gíslason (ed.), *Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden* (Köbenhavn: Nordisk Ministerråd).

Gornick, J., Meyers, M. og Ross, K. (1997) 'Supporting the Employment of Mothers: Policy Variations Across Fourteen Welfare States' *Journal of European Social Policy*, 7, 45–70.

Gornick, J. C. og Meyers, M. K. (2003) *Families that work. Policies for reconciling parenthood og employment* (New York: Russel Sage).

Inglehart, R., Basáñez, M., Díez-Medrano, J., Halman, L. og Luijkx, R. (2004) *Human Beliefs og Values* (Mexico: Siglo Veintiuno Editores).

Kangas, O. & Rostgaard, T. (2007) 'Preferences or context: opinions of child care, *Journal of European Social Policy*, 17 (3). 2005.

Kremer, M. (2006) 'The Politics of Ideals of Care: Danish and Flemish Child Care Policy Compared' *Social Politics: International Studies in Gender, State og Society* 13, 261-285.

Kjørholt, A. T. og Lidén, H. (2005) 'Children and Youth as Citizens: Symbolic Participants or Political Actors?' in H. Brembeck, B. Johansson og J. Kampmann (eds.) *Beyond the Competent Child Exploring Contemporary Childhoods in the Nordic Welfare Societies* (Roskilde: Roskilde University Press), (pp. 63-87).

Leira, A. (1992) *Welfare States and Working Mothers: The Scandinavian Experience* (Cambridge: Cambridge University Press).

Leira, A. (2006) 'Parenthood change og policy reform in Scandinavia, 1970s?2000s' in A. Leira og A.L. Ellingsæter (eds.) *Politicising parenthood in Scandinavia gender relations in welfare states*, (Bristol: Policy Press), p. 27?52.

Lewis, J. (2001) 'The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care' *Social Politics*, 8, 152-169.

Moss, P. og Kamerman, S. (eds.) (2009) *The politics of parental leave policies. Children, parenting og the labour market* (Bristol: Policy Press).

NOSOSCO 2007-8 (2009) *Social Protection in the Nordic Countries 2007-2008. Scope, expenditure and financing*. Copenhagen: Nordic Social-Statistical Committee.

Rostgaard, T. og Fridberg T. (1998) *Caring for Children og Older People-A Comparison of European Policies and Practices Social Security in Europe 6* (Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research).

Sipilä, J. (ed.) (1997) *Social Care Services- The Key to the Scandinavian Welfare Model* (Aldershot: Avebury).

Sipilä, J., Repo, K. og Rissanen, T. (2010) *Cash-for-Childcare: The Consequences for Caring Mothers* (Cheltenham, UK og Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing).

Spiess, K. og Wrohlich, K. (2006) *The parental Leave benefit reform in Germany: Costs and Labour Market Outcomes of Moving Towards the Scandinavian Model*, IZA Discussion paper, DP no 2372 (Berlin: IZA).