

DEN DANSKE BØRNE- PASNINGS- MODEL – KONTINUITET OG FORAN- DRING

Af Anette Borchorst

Den danske børnepasningsmodel hviler på en række søjler, som har været udformet med en selv for danske forhold bemærkelsesværdig politisk konsensus. Søjlerne er forblevet intakte på trods af de sidste tre årtiers omfattende diskussioner om behovet for omstrukturering og nedskæringer i velfærdsstaten. Artiklen beskæftiger sig med, hvilken rolle aktører og institutionelle forhold har spillet for modellens historiske udvikling.

Den danske børnepasningsmodel¹ er kendetegnet ved et omfattende offentligt engagement. Dette grundtræk adskiller den væsentligt fra modellerne i Kontinentaleuropa og Storbritannien, og Danmark har den højeste dækning med offentlige dagpasningstilbud for 0-2 årige børn i Vesteuropa.² Det offentlige engagement udgør modellens første søjle.

Den anden søjle er universalisme, forstået som rettigheder alle har adgang til. I første halvdel af det 20. århundrede var politikken overvejende af residual karakter i den forstand, at statsligt støttede børneinstitutioner rettede sig mod familier med lav indkomst. I 1949 blev der imidlertid åbnet op for en bredere kreds, og i midten af 1960'erne fik børnepasning karakter af en universel serviceydelse. For det tredje bygger børnepasningsmodellen på socialpædagogiske ideer. Historisk markerede socialpædagogikken sig som et opgør med den klassebetingede tvedeling, hvor på alle europæiske lande fra starten havde baseret deres børneinstitutioner, nemlig pasning og pædagogik. De socialpædagogiske målsætninger indebar også, at leg blev fastholdt som det primære for 3-6 årige børn frem for egentlig skoleundervisning. Endelig udgør ligestilling mellem kønnene sidste søjle i den danske børnepasningsmodel.

I et komparativt perspektiv adskiller den danske børnepasningsmodel sig markant fra liberalistiske og kristeligt demokratiske modeller. Her er markedet og især familien blevet tillagt en langt større rolle, og det er ikke blevet anset som en offentlig opgave at tilvejebringe omsorg hverken for børn eller ældre. Den danske model kan ses som en del af det socialdemokratiske velfærdsstatsregime, og udviklingen i de skandinaviske lande, der ofte inkluderes heri, har da også været ensartet. De tre lande tillægger staten relativt stor betydning og bruger relativt store beløb på børnefamilier, ligesom serviceydelser (som fx omsorg for børn og gamle) har langt større vægt end i de øvrige vesteuropæiske lande.³ Der er imidlertid også indbyrdes forskelle, som især viser



En del arbejderkvinder måtte starte på arbejde hurtigt efter fødslen, derfor var der også behov for vuggestuer. Børneasylerne og kommunale daginstitutioner tog først og fremmest mod børn i 3-6 års alderen, men oprettede også vuggestuer til de mindste børn. Kommunal vuggestue v Jagtvejen (ABA)

sig, når serviceydelserne ses i sammenhæng med kontantydelse i forbindelse med børnepasning. Norge har i langt større udstrækning end Danmark prioriteret mødres egen pasning af børn og har først igennem de senere år for alvor udbygget børneinstitutionerne. Danmark påbegyndte udbygningen af børneinstitutioner tidligst og har ligget i spidsen, hvad angår dækning. Sverige har den længste og meste fleksible barselsorlov og har dækningsprocenter, der ligger tæt på de danske.⁴ Spørgsmålet er, hvorfor Danmark, hvor Socialdemokratiet har stået svagest, og den politiske kultur har haft et stærkere liberalistisk islæt, har prioriteret offentlige institutionsløsninger højest. Det søges besvaret i det følgende, hvor jeg ser på den historiske baggrund for søjlerne i den danske børnepasningsmodel. Jeg fokuserer på

de afgørende aktører i beslutningsprocesserne på det nationale niveau, samt på hvilken rolle institutionelle forhold har spillet.

1820erne-1920erne Asyler, frøbelbørnehaver og folkebørnehaver

Daginstitutionernes tidlige historie var præget af relativ stor overensstemmelse i de vestlige lande. Der var dog en vis tidsforskydning i udviklingen, fordi det var industrialiseringen og urbaniseringen, der for alvor satte børnepasningsproblemer på den politiske dagsorden. De første initiativer blev taget i Holland, England og Tyskland og tjente som model for mange andre lande. Man etablerede en klassebetinget tvedeling af institutioner for arbejder-

børn, hvor pasning stod i centrum og institutioner for borgerskabets børn, hvor pædagogik og undervisning var det centrale.

Den tidlige danske udvikling er beskrevet udførligt andre steder⁵ og skal blot opsummeres i store træk her. Danmark blev relativt sent industrialiseret, men vandringen fra land til by og udbredelsen af fabriksarbejde betød, at en stigende andel af befolkningen måtte forsørge sig ved arbejde uden for en familiesammenhæng. Det gjaldt også mange kvinder, og derfor opstod der store problemer med børnenes pasning. I 1828 blev det første danske velgørenhedsasyl oprettet i København af Det Kvindelige Velgørenhedsselskab, og i 1835 etablerede filantroper det Københavnske Asylselskab med det formål at fremme asylsagen. Asylerne tog imod 130-250 børn ad gangen, og der var kun få voksne til at tage sig af dem. Alene af den grund var der primært tale om tilsyn, og hård disciplin prægede dagligdagen. Asylerne var åbne hele dagen og tog primært imod 3-6 årige børn, hvorimod spædbørn kun blev modtaget i nødstilfælde.⁶ Økonomisk overlevede asylerne først og fremmest ved velgørenhed, idet forældrene betalte små bidrag eller ingenting. Ved århundredeskiftet var der ca. 100 asyler, primært placeret i de store byer.

En anden type institutioner blev etableret med inspiration fra den tyske pædagog Friedrich Fröbel. Hans hovedtanke var, at intellektuel og åndelig stimulation af børn var afgørende for deres udvikling, og at børnehaver skulle supplere familiens opdragelse. Frøbels ideer repræsenterede et nybrud i opfattelsen af børns udvikling og kom i forlængelse af den tids stigende fokus på børn og barndom som et specifikt fænomen. Den første børnehave blev oprettet i København i 1871, og i 1899 blev Dansk Frøbelforening stiftet med henblik på at udbrede børnehavetanken. Ægteparret Hedevig og Sofus Bagger var nogle af de afgørende pionerer bag introduktionen af frøbelpædagogikken i Danmark, og de etablerede selv en børnehave i 1880. De var også de ledende kræfter bag oprettelsen af Frøbelseminariet, som var det første uddannelsessted for

pædagoger. Det skete i 1885. Frøbelbørnehaverne var halvdagsinstitutioner finansieret ved forældrebidrag.

Under inspiration af tyske ideer begyndte Baggerne at arbejde for, at de nye pædagogiske tanker også skulle komme arbejderklassens børn til gode. Efter århundredskiftet tog de kontakt til den københavnske fagbevægelse og ledende socialdemokratiske politikere, som gik med på ideen om at oprette en folkebørnehave. Den blev oprettet i 1901 ved Folkets hus. I 1902 stiftedes Folkebørnehaveforeningen⁷ med henblik på at få flere institutioner, som integrerede pasning og pædagogik. Med folkebørnehaverne opstod socialpædagogikken som en pædagogisk strømning. Den indebar integration mellem pasning og pædagogik og betonedede leg og sociale aktiviteter frem for skoleprægede aktiviteter for 3-6 årige børn.⁸ I 1912 var der oprettet 12 folkebørnehaver, som på daværende tidspunkt primært var halvdagsinstitutioner. Ifølge Munck rettede Baggernes folkebørnehaver sig mod de bedst stillede dele af arbejderklassen, bl.a. fordi det var halvdagsbørnehaver, som blev etableret i Københavns yderkvarterer. Derimod kom de folkebørnehaver, som blev tilknyttet Menighedsrådene, i højere grad de dårligst stillede arbejderbørn til gode. Der var tale om heldagsinstitutioner, som blev etableret i brokvartererne. Mange fik økonomiske tilskud af menighedsrådene, som også støttede disse børnehaverne ved at udlåne lokaler til dem. Forkæmperne for disse institutioner var frøbelpædagogen Anna Wulff og hendes søster Bertha Wulff. De stod også bag Folkebørnehaveforeningen af 1915,⁹ som arbejdede for øge antallet af menighedsrådsbørnehaver. I 1897 blev et nyt uddannelsessted for frøbelpædagoger etableret på Anna Wulffs initiativ. Det fik navnet Frøbelhøjskolen. I de kommende år blev asylerne gradvist erstattet med folkebørnehaver, og folkebørnehaverne blev gjort til heldagsinstitutioner. De var finansieret via private tilskud, og den betaling forældrene kunne klare.

1900-1964

Residual politik¹⁰

I begyndelsen af 1900-tallet og specielt efter den første verdenskrig led mange asyler og folkebørnehaver under økonomiske problemer, og nogle af dem lukkede af samme grund. De forskellige pædagogorganisationer og børnehaveforeninger pressede derfor på for, at det offentlige skulle sikre deres overlevelse. Ud over de organisationer, som allerede er nævnt, var to andre jævnligt i kontakt med myndighederne. Den ene var Foreningen for Forebyggende Børneværn, oprettet i 1926 på initiativ af Baggerne. Den bestod af private filantroper, uddannet og uddannet personale i institutionerne. Den anden var Dansk Børnehaveråd fra 1932, og det bestod af uddannede pædagoger. Pædagogernes synspunkter var i overensstemmelse med socialliberale ideer om, at det skulle være en offentlig opgave at sikre småbørn en god opvækst. Det var også enkeltstående socialdemokratiske og radikale politikeres holdning, men ideerne slog ikke igennem i toppen af deres partier, som først langt senere inkluderede børneinstitutioner i deres partiprogrammer. I partiet Højre¹¹ opfattede man med opbakning fra store dele af borgerskabet, velgørenhed som løsningen på sociale problemer, herunder også børnepasningsproblemer.

Staten havde fra 1906 støttet uddannelsen af frøbelpædagoger, og i begyndelsen af 1900-tallet begyndte nogle kommuner at støtte institutionerne økonomisk, med Københavns Borgerrepræsentation som den første.¹² På socialdemokratiske politikeres initiativ blev der i 1903 bevilget støtte til driften af folkebørnehaver via et særligt legat. Presset for statslig støtte voksede, og i 1919 blev det vedtaget årligt at give et tilskud på 1/2 million kroner. Tilskuddet blev givet til kommuner, private institutioner eller personer, som havde oprettet børneinstitutioner. Beløbet blev administreret af Undervisningsministeriet, som også skulle gennemføre tilsyn med institutioner, der fik støtte. Loven fik begrænset økonomisk betydning, men den markerede et nybrud. Danmark blev et af de første lande i Vesteuro-

pa, hvor pasning af førskolebørn blev opfattet som en opgave, staten skulle støtte økonomisk. Beslutningen var præget af en bemærkelsesværdig konsensus, idet alle partier i begge ting stemte for loven. Undervisningsministeren bemærkede at han aldrig havde fremsat et lovforslag, der var blevet modtaget med så stor velvilje.¹³ Politikernes opbakning var imidlertid ikke begrundet i de socialliberale forestillinger om folkeopdragelse. De så først og fremmest bevillingen til børneinstitutionerne, som et middel til at undgå, at børn blev fjernet fra deres hjem og sat i fængler og opdragelsesanstalter. Derfor var betegnelsen for institutionerne i loven også "institutioner for forebyggende børneforsorg". Kolstrup påviser i sin analyse af kommunesocialismen i fem byer, at der var større politisk uenighed på lokalt niveau. I Århus, hvor velgørenhedsarbejdet var veludbygget, blev der ikke søgt om tilskud efter 1919 loven, hvorimod Nakskov og København gjorde. I et enkelt tilfælde skete det også i Horsens.¹⁴

Ved 1930ernes begyndelse var der knapt 300 institutioner i de store byer, heraf 250 børnehaver og resten vuggestuer og fritidshjem. Det årlige tilskud var nået op over 400.000 kroner, men mange institutioner led under store økonomiske problemer, bl.a. fordi de skulle leve op til et sundhedsdirektiv fra 1931. I 1933 nedfældede man 1919 lovens bevillingspraksis i "Lov om offentlig Forsorg", som indgik i Socialreformen. Tilskudsreglerne for børneinstitutioner blev inkluderet under afsnittet om forebyggende børneværn (§126-129). Rammebeløbet blev ophævet, og som noget nyt kunne der gives støtte til oprettelse af institutioner. Lovgivningens residuale karakter blev nu ekspliciteret, idet tilskud kunne gives til institutioner som "udelukkende eller dog væsentligst" modtog børn af mindrebedrøvede forældre. I praksis blev det administreret således, at 2/3 af børnene skulle komme fra dårligt stillede familier. Det socialpolitiske sigte med børneinstitutionerne blev understreget af, at tilskuddene blev administreret af det nyoprettede Socialministerium. De konservative og kommunisterne stemte imod Socialre-



I 1951 fik kommunerne pligt til at støtte børneinstitutionerne. Institutionerne blev ikke kun set som en nødvendig foranstaltning for ubemidlede mødre, men også som et socialpædagogisk tilbud til familierne. Vigerslevgård vuggestue, 1951. (ABA)

formen. Førstnævnte fordi den gik for vidt, sidstnævnte fordi den ikke var vidtgående nok. De to partiers betænkeligheder knyttede sig dog ikke specifikt til bestemmelserne om de forebyggende børneinstitutioner, som stort set ikke blev diskuteret i beslutningsdebatterne.¹⁵ I de kommende år var man tilbageholdende med at give statstilskud, og støtteandelen lå langt fra de maksimumsstørrelser, som loven fastsatte. De følgende 2 1/2 år blev der fx kun givet tilskud til oprettelser af seks nye institutioner.¹⁶

I 1936 udgav befolkningskommissionens en foreløbig betænkning om børnehavespørgsmålet foranlediget af to henvendelser fra Dansk Børnehaveråd. Rådet pegede på institutionernes økonomiske problemer, det store udekkede behov for børneinstitutioner og

personalets meget lave lønninger. Befolkningsskommissionen gennemførte en undersøgelse af institutionernes økonomi, som bekræftede rådets konklusioner og foreslog, at den statslige bevillingspraksis fremover skulle udnytte lovgivningens maksimumsrammer på 50 procent for oprettelse og drift.¹⁷ Selv om Befolkningsskommissionen under inspiration af det svenske ægtepar Alva og Gunnar Myrdal skulle lægge op til en socialpolitisk betonet befolkningspolitik, steg tilskuddene ikke nævneværdigt i de kommende år. Det skal dels ses i sammenhæng med, at børnetallet igen begyndte at stige, og dels med at hovedsynspunktet i Rigsdagen var, at offentlig for-
sorg var en kommunal opgave. Dog blev der nationalt givet ekstraordinær krisehjælp til børneinstitutioner under besættelsen, således

at det offentlige mod slutningen af krigen dækkede omkring $\frac{1}{3}$ af de tilskudsberettigede udgifter.

I slutningen af 1940'erne og begyndelsen af 1950'erne blev der vedtaget tre love, som øgede det offentlige ansvar. Alle tre beslutninger blev truffet enstemmigt i begge ting. I 1945 blev det vedtaget, at staten kunne dække op til 40 procent af institutionsudgifterne, hvis kommunerne støttede med 30 procent. Desuden blev der indført læge- og tandlægetilsyn på institutionerne.¹⁸ I 1951 blev det gjort til en pligt for kommunerne at støtte børneinstitutionerne.¹⁹ Det største nybrud kom i 1949, da det blev besluttet, at også institutioner, som ikke væsentligst optog børn fra mindre bemedlede hjem kunne få offentlig støtte. Det skete efter henvendelse fra Dansk Børnehaveråd. Dermed slækkede man på det residuale princip, lovgivningen hidtil havde bygget på. Motivationen var et ønske om at støtte udbygningen med halvdagsbørnehaver. Nogle politikere fandt det positivt, at børneinstitutionerne ligesom skolerne både kunne modtage børn fra mere og mindre bemedlede hjem. Uanset holdningen til kvindernes erhvervsarbejde, var den overvejende holdning blandt politikerne, at det var en udvikling, som ikke kunne standses.²⁰

Også i andre dele af statsapparatet kunne man spore forventningen om en øget tilgang af kvinder til arbejdsmarkedet. Flere kommissioner, som blev nedsat i begyndelsen af 1950'erne, fokuserede med dette udgangspunkt på behovet for børneinstitutioner. En betænkning om børneforsorgsinstitutionernes økonomi foreslog væsentlig udbygning og oprioritering af institutionernes pædagogiske sigte. Det blev begrundet med, at enlige mødre stod i fare for at blive udstødt af arbejdsløshedskasserne på grund af manglende børnepasning.²¹ Et udvalg, der skulle arbejde med forslag om kollektivanlæg og rationalisering af husarbejdet med henblik på at lette udearbejdende mødres dobbeltarbejde, var kritisk over for institutionsløsninger og især heldagsinstitutioner. Udvalget, som var nedsat under Boligministeriet, fandt imidlertid insti-

tutionsløsningerne mest realistiske og foreslog en radikal forandring især af vuggestuernes pædagogik, mindre børnegrupper samt bedre fysiske rammer for børneinstitutionerne.²²

Det kom til at gå helt anderledes. Den økonomiske nedtur i forlængelse af Koreakrigen og koldkrigsstemningen medførte, at ideer om kollektive anlæg og statslig udbygning af børneinstitutioner blev skrinlagt, og børneinstitutionerne blev som andre statsinstitutioner underkastet spareforslag i form af øget forældrebetaling²³ og merindskrivning til institutioner med ventelister.²⁴ Afskaffelsen af lavtforrentede statslån var desuden medvirkende til, at udbygningen med børneinstitutioner stagnerede. Det pædagogiske indhold i institutionerne var i disse år underlagt hensynet til hygiejnen, som bl.a. var højt prioriteret på grund af udbredelsen af alvorlige folkesygdomme. Der var bred tilslutning til, at institutionernes dagligdag skulle være præget af tre R'er: ro, renlighed og regelmæssighed, og det uddannede personale bestod primært af sygeplejersker og barneplejersker. Samtidig bevægede kvinderne sig den modsatte vej end forventet. Antallet af husmødre steg, bl.a. fordi det blev muligt at klare sig for én indtægt også i arbejderklassen. Husmor-forsørgerfamilien blev en stærk familieideologi og blev også den dominerende familieform, idet kun $\frac{1}{3}$ af de gifte kvinder var på arbejdsmarkedet i slutningen af 1950'erne. I modsætning til hovedparten af de øvrige kontinentaleuropæiske lande, hvor husmor-forsørgerfamilieformen var dominerende de kommende tre årtier, så blev den kun til en parentes i Danmarkshistorien.

1960'erne Universalisme og markant udbygning

I begyndelsen af 1960'erne opstod der fuld beskæftigelse i Danmark og til forskel fra en del andre lande, blev det stigende arbejdskraftbehov de kommende år dækket ved at inddrage gifte kvinder i arbejdsstyrken, hvorimod indvandringen blev holdt på et begrænset niveau. I 1970 var således halvdelen af alle gifte kvin-

der på arbejdsmarkedet. Et af midlerne til at få flere kvinder på arbejdsmarkedet var udbygning med børneinstitutioner. I 1961 blev der lavet en særskilt lov om Børne- og ungdomsforsorg, som dog ikke medførte store forandringer for børneinstitutionerne. Det gjorde derimod ændringen af denne lov i 1964. Danske Kvinders Nationalråd organiserede i 1959 en høring på Christiansborg med titlen "Hvor skal børnene være?" Denne høring understregede stærkt behovet for halvdagsbørnehaver. Det fik Socialministeren til at bede Børne- og Ungdomsforsorgens Pædagogiske Nævn²⁵ om at komme med praktiske forslag til udbygning. I 1961 blev der desuden nedsat et snævert embedsudvalg, der også skulle foreslå ændringer af lovgivningen. Førstnævnte fandt det rimeligt, at samfundet følte samme forpligtelse for børn i børnehavealderen som for skolealderen, og foreslog at man tilvejebragte børnehavepladser for alle forældre, der ønskede det.²⁶ Embedsmandsudvalget foreslog, at lovgivningen skulle rumme en formulering om, at børne- og ungdomsværet skulle "sikre tilstedeværelsen af fornødne daginstitutioner og socialpædagogiske fritidsforanstaltninger".²⁷

Efter Folketingets behandling af lovforslaget blev "sikre" ændret til "påse"; til gengæld blev kommunerne "pålagt at oprette og drive de fornødne institutioner, såfremt opgaverne ikke blev løst ad anden vej" (§2). Denne ændring skyldtes, at Venstre og de konservative var betænkelige ved, at børneværnene skulle indtræde som selvstændig bevilgende instans uafhængigt af kommunernes økonomiske planlægning i øvrigt.²⁸ Loven rummede en formulering om, at institutionerne fortrinsvis skulle modtage børn med særlige sociale og pædagogiske behov (§68), hvilket peger i retning af en fortsættelse af den residuale politik. Bevillingspraksis var imidlertid ikke længere styret af en indkomstvurdering af forældregrundlaget og med skærpelsen af det offentliges forpligtelser blev universalismen reelt knæsat som grundprincip med denne lov. Terminologien blev ændret, idet institutionerne nu blev kaldt daginstitutioner for at understre-

ge deres almene pædagogiske karakter, og opgaverne for alle lovens institutioner blev karakteriseret som værende socialpædagogiske.²⁹ Det offentlige kunne nu desuden dække institutionernes ejendomsudgifter fuldstændigt, og der blev åbnet for tilskud til privat dagpleje, der dog blev set som en nødløsning. Loven blev vedtaget enstemmigt af alle Folketingets partier, som både pegede på den pædagogiske værdi i forhold til børnene og behovet for kvindelig arbejdskraft. SF frygtede imidlertid for, at dagplejen ville fungere som en sovepude for kommunerne, mens de Uafhængige gerne så den opprioriteret. Institutionernes socialpædagogiske målsætninger blev nogle år senere styrket ved oprettelsen af to treårige uddannelser for børneinstitutionspersonale.

I samme periode forholdt også andre udvalg og kommissioner sig til spørgsmålet om daginstitutioner, undertiden med helt modsatte konklusioner. I 1964 konkluderede et familiepolitisk udvalg, nedsat i 1960, at institutionsløsninger ikke var en tilfredsstillende erstatning for moderens pasning. Udvalget som bestod af embedsfolk foreslog en række familiepolitiske kontantydelse, som bl.a. skulle gøre det muligt for enlige mødre selv at passe deres børn.³⁰ I 1974 foreslog en række af Kvindekommissionens udvalg også daginstitutioner for alle børn.³¹ Alt i alt var der bred opbakning til udbygning af de offentlige børneinstitutioner blandt grupper, der ønskede at dække behovet for arbejdskraft, småbørnspædagoger, fagbevægelse og kvindeorganisationer. Kvindeorganisationerne talte først og fremmest for flere halvdagsbørnehaver og mere deltidsarbejde, mens den kvindelige fagbevægelse ønskede heldagsinstitutioner, især af hensyn til de enlige forsørgere.³²

Efter lovens vedtagelse skete der en markant udbygning med børneinstitutioner, dog først efter ophævelsen af byggestoppet i 1966. Størst udbygning skete for vuggestuerne, hvor antallet af pladser steg fra 4.700 i 1965 til 9.100 i 1970, dvs. næsten en fordobling. Antallet af børnehavepladser steg i samme periode fra 32.500 til 53.300, fortsat med store geografiske variationer. Udbygningen skete

helt overvejende med heldagspladser. Antallet af gifte kvinder på arbejdsmarkedet øgedes og i 1970 var halvdelen i arbejdsstyrken. Der var fortsat stor afstand mellem udbud og efterspørgsel efter børneinstitutioner, bl.a. fordi efterspørgselen fortsat steg. Prioriteringen af børnene blev på dette tidspunkt styret af de enkelte institutioner og var primært bestemt ud fra forældrenes beskæftigelsessituation og særlige socialpædagogiske behov.

1970'erne

Økonomisk og politisk turbulens

De offentlige udgifter til børnepasning oversteg langt, hvad man havde forventet ved lovens vedtagelse. En tilsvarende udvikling sås inden for andre velfærdsstatslige områder. Det var bl.a. baggrunden for, at den socialdemokratiske regering i slutningen af 1960'erne lagde op til helhedsstyring af de offentlige udgifter. Det udkrystalliserede sig i de såkaldte perspektivplaner (PPI og PPII) fra begyndelsen af 1970'erne. Sidstnævnte, der udkom i 1973, rummede en økonomisk cost-benefit analyse af børneinstitutionerne som et af de områder, hvor udgifterne var steget hurtigst.³³ Rapporten foreslog effektivisering af ressourceforbruget via et modulsystem med moduler af tre timers varighed. Alle børn skulle have ret til et pædagogisk modul om dagen, mens yderligere moduler skulle være afhængige af forældrenes beskæftigelse og betaling. Rapporten forestillede sig, at det pædagogiske modul kunne suppleres med pasning i hjemmemiljøet af deltidsarbejdende mødre på skift eller af hjemmegående kvinder. Nettogevinsten i form af kvinder på arbejdsmarkedet var negativ for vuggestuernes vedkommende, og det blev foreslået, at betaling for pasning i de første år af barnets liv skulle øges væsentligt, samtidig med at børnetilskuddene skulle koncentreres i den første tid efter fødslen. Rapporten forudså, at forslagene ville støde på pædagogiske betænkeligheder, og det kom til at holde stik. Kritikerne fandt, at forslagene udfordrede de socialpædagogiske grundideer.

Man havde imidlertid allerede søgt at begrænse udgifterne til området, idet statens tilskud til betalingen i 1971 for første gang blev sat ned fra 40 til 35 procent af udgifterne, og forældrebetalingen blev sat op fra 30 til 35 procent. Samtidig blev der indført ensartede og obligatoriske fripladsgrænser for hele landet. Jordskredsvalget samme år medførte en markant forandring af det politiske klima. Tre nye og to genvalgte partier opnåede $\frac{1}{4}$ af Folketingets mandater, hvorved de fire gamle partier mistede deres altdominerende position.³⁴ Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet, som tilsammen fik 20 procent af mandaterne, profilerede sig med forslag, der gjorde op med tankerne bag 1964 loven. Kristeligt Folkeparti ønskede at børnene i højere grad skulle passes hjemme, og Fremskridtspartiet ville frem for alt begrænse de offentlige udgifter og var meget kritisk over for børnepædagoger og børneinstitutioner. En medvirkende årsag hertil var formentlig, at småbørnspædagogerne samme år havde dannet en egentlig fagforening, som var placeret på venstrefløj og stod for markante lønarbejdsynspunkter.

I 1974 begyndte arbejdsløsheden at stige med den første oliekrises gennemslag. Det førte til faldende skatteindtægter og øgede offentlige udgifter til indkomstoverførsler. Børnepasningscirkulæret fra 1978 medførte, at kvinder med børnepasningsproblemer kunne nægtes adgang til understøttelse. Hovedparten af de langtidsarbejdsløse forblev imidlertid i arbejdsstyrken, bl.a. som følge af regler om jobtilbud og adgang for deltidsarbejdende til A-kasserne. Nogle kommuner opsagde arbejdsløses børn fra daginstitutionerne, men denne praksis var stærkt omstridt. Den blev først erklæret ulovlig af ombudsmanden, derefter blev den tilladt under betingelse af, at børnene fik garanti for at vende tilbage.³⁵ Ved optagelse til institutionerne blev det godkendt, at forældrenes beskæftigelse og socialpædagogiske hensyn kunne være styrende. I 1974 blev læge- og tandlægetilsyn i institutionerne fjernet, og der blev gennemført maksimumsgrænser for institutionernes udgifter, og pædagogernes disponible timer blev skåret ned. I

1975 blev der gennemført en besparelse på 119 millioner kroner eller 2600 stillinger. Det førte til omfattende demonstrationer af forældre, pædagoger og venstrefløjsgrupper. Alt i alt kan man konkludere, at den hidtidige konsensus om den danske børnepasningsmodel gik i opløsning i de politisk og økonomisk turbulente 1970'ere. Imidlertid var der fortsat et bredt flertal bag modellens søjler og udbygningen fortsatte. Fra 1974-1980 steg dækningen for 1-2 årige således fra 20 til 44 procent og for de 3-5 årige fra 38 til 59 procent.³⁶

Der skete ikke markante ændringer med vedtagelsen af Bistandsloven i 1974 (med virkning fra 1976), hvor daginstitutionerne igen blev integreret i den samlede sociallovgivning. Fremskridtspartiet, Socialistisk Folkeparti og Kommunisterne stemte mod den, men kun for førstnævntes vedkommende var det motiveret i, at lovgivningen var for vidtgående.³⁷ Med loven blev kommunernes socialpolitiske ansvar øget i forlængelse af Kommunalreformen fra begyndelsen af 1970'erne, og kommunalbestyrelsen skulle fortsat "sørge for, at der er det nødvendige antal plader på daginstitutioner for børn og unge" (§69). Bistandsloven gav desuden kommunerne frie hænder til at kombinere de forskellige institutionstyper. I forbindelse med gennemførelsen af den sociale styrelseslov i 1975 fik kommunerne frie hænder i forhold til at fastlægge serviceniveauet. Det blev således klart, at § 69 ikke var forpligtende i juridisk forstand. Det kan tolkes som en svækkelse af lovgivningens universelle karakter.

1980'erne og 1990'erne Øget variation i børnepasningstilbudene

I 1980'erne blev det børnecentrerede perspektiv i dansk familiepolitik styrket, i hvert fald på det ideologiske plan. Børnekommissionen, som var blevet nedsat i 1975 af den socialdemokratiske regering, leverede en grundig belysning af børns vilkår på en række områder. I sin betænkning fra 1981 understregede kommissionen samfundets forpligtelser over for

småbørns opvækst og foreslog en præcisering af Bistandslovens §69, således at "nødvendige pladser" blev erstattet med "Et antal pladser, der svarer til den konstaterede efterspørgsel".³⁸ Samtidig gik den ind for større valgfrihed for pasningsordninger og flere deltidspladser, samt for udvidelse af barselsorloven og daglig nedsættelse af arbejdstiden. Bortset fra forlængelsen af barselsorloven til i alt 26 uger i 1984 blev få af Kommissionens forslag ført ud i livet umiddelbart, men de kom til at præge de kommende års familiepolitiske diskussioner.

I kølvandet på den anden oliekrise i slutningen af 1970'erne med fortsat høj arbejdsløshed og offentlige budgetunderskud, indledtes der i 1980'erne en omfattende diskussion af behovet for omstruktureringer af velfærdsstaten og socialpolitikken. Debatten blev initieret af Socialminister Ritt Bjerregaard, som argumenterede for, at der var for store menneskelige omkostninger ved, at alle børn (og ældre) skulle omfattes af professionaliseret og institutionaliseret omsorg.³⁹ I samme periode havde hun gennemført 10 procents merindskrivning af børn i daginstitutioner, og dagpleje var blevet sidestillet med institutioner. I de kommende år, dvs. også efter regeringsskiftet til den borgerlige regering i 1982, blev privatisering et nøgleord, forstået både som en forskydning mod markedet og mod familien.⁴⁰ Denne regering lancerede et omfattende moderniseringsprogram for den offentlige sektor, som lagde op til omkostningsstyring og udlistering af offentlige serviceopgaver. For børnepasningsområdet blev der imidlertid mere tale om retorik end praksis.

I 1987 blev finansieringsformen for børnepasningen mellem staten og kommunerne ændret, idet refusionerne blev erstattet med bloktilskud. Staten kunne dog bevilge tilskud til særlige formål. I 1990 vedtog Folketinget, at kommunerne kunne give tilskud til forældre eller virksomheder, som selv organiserede private pasningsordninger, også kaldet puljeordninger. De markerede et skift i holdningerne til, hvem der skulle arrangere og producere børnepasning. Forslaget var motiveret af et



Behovet for daginstitutionspladser har i nogen grad kollideret med kvaliteten i daginstitutionerne i 1980'erne og 1990'erne. Alligevel er det lykkedes at fastholde det socialpædagogiske sigte. En flok vuggestuebørn på tur, 1984. Foto: Kirstine Theilgaard. (ABA)

ønske om at løse ventelisteproblemerne. Socialdemokratiet og SF var skeptiske over for forslaget, men stemte i sidste ende sammen med de øvrige partier for loven, efter en række krav til ordningerne var blevet præciseret.⁴¹ I 1994-96 fik omkring 200 ordninger tilskud, heraf meget få på vuggestueområdet.

I begyndelsen af 1990'erne, hvor den økonomiske situation blev gunstigere og arbejdsløsheden begyndte at falde, blev forældrenes eller især mødrenes pasning af de yngste børn opprioriteret med gennemførelse af forældreorloven i 1992. Efter tiltrædelsen af en socialdemokratisk ledet regering i 1993 vedtog Folketinget en arbejdsmarkedsreform og herunder udvidelse af forældreorloven, som blev omdøbt til børnepasningsorloven. I de følgende år forandredes opfattelsen af rettigheder og pligter i relation til kontantydelse, idet akti-

vering blev et nøgleord for arbejdsløshedsunderstøttelsen og bistandshjælpen. Derimod ændrede velfærdsideologien sig ikke grundlæggende i forhold til serviceydelse, og regeringen søgte at få kommunerne til at dække behovet for børnepasning. Fra 1993 kom der henstillinger om at indføre børnepasningsgaranti for børn fra 1/2 år til skolealderen. Dette skabte modsætninger mellem staten og kommuner, som nægtede at implementere garantien. Konflikten blev skærpet, da kommunerne blev forhindret i at øge forældrebetalingen i 1999. Mod slutningen af 1999 vedtog Folketinget en ændring af Serviceloven, der tillod kommuner, der havde implementeret pladsgarantien at hæve forældrebetalingen fra 30 til 33 procent over tre år.⁴² I efteråret 2000 havde næsten 90 procent af kommunerne implementeret pladsgarantien.

I 1997 blev Bistandsloven erstattet af Serviceloven, hvis §7 rummede en formulering, der svarede til praksis omkring kommunernes forpligtelser for børnepasning.⁴³ Loven introducerede termen dagtilbud som sammenfattende betegnelse for børnepasningen som konsekvens af den udvidelse af pasningsformerne, der var sket gennem 1990'erne. Som noget nyt blev der indføjet en formålsparagraf for området (§8), der uden at nævne betegnelsen præciserede det socialpædagogiske udgangspunkt. Loven åbnede mulighed for en frit valg ordning i forhold til børnepasning for forældre, som allerede havde fået en plads i et offentligt dagtilbud. De kunne nu vælge mellem at tage imod pladsen eller få tilskud til selv at købe børnepasning. Ordningen var valgfri for kommunerne (§26). Serviceloven åbnede desuden mulighed for udlicitering under betingelse af kommunalt tilsagn og tilsyn (§63). Dansk Folkeparti, Fremskridtspartiet og Enhedslisten stemte imod loven. Sidstnævnte parti var imod både puljeordninger og frit valg.⁴⁴ Siden lovens gennemførelse i 1998 har udlicitering af børnepasning imidlertid været begrænset. Ifølge en opgørelse fra BUPL (Forbundet for pædagoger og klubfolk) var der i oktober 2000 13 udliciterede daginstitutioner (herunder også fritidshjem og klubber), og otte til 12 kommuner havde planer om udlicitering. Kun et privat firma har indtil nu påtaget sig udlicitering (ISS/Jydsk Rengøring), men non-profit organisationer med tilknytning til de selvejende institutioner er på vej ind på markedet.⁴⁵ Udliciteringens begrænsede omfang skal ses i sammenhæng med stærk ideologisk modstand i Socialdemokratiet og venstrefløjspartierne, samtidig med at befolkningen er delt midt over i holdninger til udlicitering på dette område.⁴⁶

Alt i alt er udbygningen med offentlig børnepasning fortsat i 1980'erne og 1990'erne. Fra 1982-1999 steg dækningen fra 48 til 66 procent for de 0-2 årige, og fra 63 til 84 procent for de 3-5 årige.⁴⁷ Samtidig er udviklingen gået mod en højere prioritering af private former for pasning, dels ved forældrene selv og dels ved familie og netværk. Decentraliserin-

gen har medført betydelige variationer over landet, specielt i forskellige typer pasning.

Den danske models søjler

Gennem de sidste ti års omstrukturering er børnepasningsmodellen blevet justeret løbende og har bevæget sig mod et større mix af forskellige typer pasningsordninger. Institutionsløsninger har dermed fået relativt mindre vægt. Imidlertid mener jeg ikke, at der er grundlag for at tale om drastiske forandringer af de enkelte søjler med det forbehold, at den nationale analyseoptik muligvis skjuler lokale særtræk. I forhold til den første søjle, nemlig det offentlige engagement kan man helt overordnet konstatere, at dækningsprocenterne er fortsat med at stige. Udbygningen af vuggestuer og børnehaver er stagneret gennem 1990'erne, mens der har været vækst i de aldersintegrerede institutioner. Derudover er der sket en differentiering mellem følgende tre roller:⁴⁸ *hvem finansierer*, dvs. hvem betaler, *hvem arrangerer*, dvs. hvem bestemmer, hvem skal producere og hvor meget, og *hvem producerer*, dvs. hvem udfører børnepasningen. Det offentlige rolle ved finansieringen er ikke svækket. De samlede udgifter har været stigende, men med en afdæmpet stignings-takt. Forældrenes andel af de løbende udgifter er skiftevis blevet forøget og sænket, og decentraliseringen har skabt betydelige kommunale variationer i prisniveauet. Det offentlige rolle i forhold til at arrangere børnepasning er fastholdt med en klar forskydning over tid fra stat til kommuner. Privat non-profit organiseret børnepasning har fra begyndelsen haft stor betydning i forhold til at producere (og arrangere), og i dag er omtrent halvdelen af daginstitutionerne selvejende.⁴⁹ Samtidig er der sket en række justeringer. Med puljeordningen og frit valg ordningen er der åbnet for en udvidelse af forældrenes rolle som arrangører. Ordningerne har dog haft begrænset omfang. Familierne har fået større betydning som producenter i forbindelse med barselsorlovsforlængelse, børnepasningsorlov og puljeordninger. Ren privatisering, hvor markedet udfører

alle tre roller er ikke tilladt, og udlicitering, hvor markedet producerer, og det offentlige finansierer og arrangerer har hidtil været begrænset.

Universalisme er bevaret som hovedprincip, men formuleringerne om det offentliges forpligtelser har ikke haft juridisk bindende karakter, hvorfor man kan diskutere, om der formelt har været tale om rettigheder. Pladsgarantien har imidlertid styrket universalismen. Gennem 1990erne har prioriteringen af kvantitet formodentlig påvirket kvaliteten og de socialpædagogiske målsætninger, og kvalitetsspørgsmålet har da også i stigende grad været debatteret blandt forældre, pædagoger og i kommunerne. Da kvalitet er vanskelig at måle, har spørgsmålet ud fra hvilke parametre, der skal måles stået i centrum. De senere års fokus på danske børns læse- og skrivefærdigheder har ført til en vis opprioritering af undervisningsfærdigheder for førskolebørn, men servicelovens formålsbestemmelse for dagtilbudene afspejler en markering af, at socialpædagogiske ideer og ikke skolepræget undervisning skal være styrende for indsatsen. Den offentlige børnepasning har utvivlsomt bidraget til at øge kvinders økonomiske uafhængighed, men spørgsmålet er, om det har været efterspørgselen efter arbejdskraft, som har været styrende for udviklingen mere end hensynet til ligestilling (eller socialpædagogik). Ønsket om at dække behovet for arbejdskraft har som påvist været styrende, men ikke i en sådan grad, at kvinder og børn er blevet sendt tilbage til familierne i perioder med høj arbejdsløshed. Omvendt har udviklingen ikke grundlæggende ændret ved den kønsbestemte arbejdsdeling i forhold til ansvaret for børnene, og Danmark har i mindre udstrækning end Sverige og Norge givet fædre rettigheder til omsorg for børn. Derfor medfører forskydningen mod mere familiebetonede pasningsformer en styrkelse af en traditionel kønsopdeling af omsorg, som på videre sigt vil øge kønsforskelle i indkomster, sociale ydelser og pension. Retorikken omkring valgfrihed mellem forskellige børnepasningsløsninger er imidlertid kønsneutral, og politi-

kerne har gennem 1990erne været meget lidt opmærksomme på de kønnede effekter af beslutninger omkring børnepasning.⁵⁰

Hvorfor kontinuitet mere end radikal forandring?

I Danmark kom omstrukturering af velfærdsstaten relativt tidligt på dagsordenen under indtryk af den økonomiske og politiske turbulens i 1970erne og 1980erne. Man kan så spørge, hvorfor udviklingen alt i alt mere har været præget af kontinuitet end af radikale ændringer. Et nærliggende svar er, at "history matters", således at det faktum, at den danske stat relativt tidligt begyndte at støtte socialpædagogiske institutioner har været medvirkende til at sikre modellens overlevelse på længere sigt. En variant af den historiske institutionalisme taler om stiafhængighed (path dependency), på den måde at man fastholder den vej, man én gang har betrådt, fordi det giver for store omkostninger at vælge andre løsninger.⁵¹ Analysen her har ikke lagt op til at undersøge en snæver institutionel forklaring, bl.a. fordi den har problemer med at forklare udviklingen over en periode af den udstrækning, som jeg beskæftiger mig med her. Dertil kommer, at jeg ikke finder dens antagelser om rationelle og kalkulerende aktører holdbar. Analysen har imidlertid vist, at samspillet mellem aktører og institutionelle faktorer har genereret en vis irreversibilitet for modellen. Gennem hele perioden har skiftende aktørkonstellationer indgået strategiske alliancer for at udbygge og bevare den. Motiverne har fx været at sikre samfundets ansvar over for småbørn, dække behovet for arbejdskraft og tilstræbe ligestilling mellem kønnene. Derimod har der været få aktører, der har villet det modsatte. En undtagelse er 1970erne, hvor ændringerne i partisystemet førte nye og mere kritiske aktører på banen, men Fremskridtspartiet og Kristeligt Folkeparti var langt fra enige om alternativerne til den danske børnepasningsmodel.

I modellens tidlige periode var frøbelpædagogerne og deres organisationer de afgørende

aktører, og de opnåede med tiden en vis indflydelse inden for statsapparatet, bl.a. i politikforberedende kommissioner og udvalg. Frem til midten af forrige århundrede var disse pædagoger præget af en kaldstankegang, som byggede på uegennyttighed og stort personligt engagement for børnenes ve og vel. De kaldsbetonede aktører forsvandt med udviklingen af egentlige pædagogforeninger i 1970'erne. Disse førte en markant lønarbejderpolitik, som frem for alt sigtede mod at forbedre eller forsvare pædagogernes løn- og arbejdsforhold. Gennem de senere år er udviklingen gået mod styrkelse af pædagogfaget som profession, hvilket har skabt et bedre udgangspunkt for at etablere alliancer med forældrene. De to grupper formår ofte at mobilisere modstand mod nedskæringer i institutionerne på det lokale plan, som det sidst er set i København i forbindelse med forslag om nedskæringer på fritidshjemsområdet.

Kvinder har spillet en rolle for børnepasningsmodellens udvikling som socialpædagoger og filantroper, samt inden for de politiske partier. Derimod har de gamle kvindeorganisationer efter min vurdering ikke spillet en central rolle for opbygningen af modellen gennem den første halvdel af 1900-tallet. Det skal ses i sammenhæng med klassebestemt uenighed omkring børnepasningsspørgsmålet mellem borgerskabets kvinder og arbejderklassen.⁵² Derudover har tilstedeværelsen af andre aktører, som kæmpede for sagen, antageligt været med til at frisætte kvindeorganisationerne til at koncentrere sig om andre spørgsmål. I 1960'erne og 1970'erne blev både de gamle kvindeorganisationer og den nye kvindebevægelse mere synlige som aktører i forhold til at udbygge eller forsvare den danske børnepasningsmodel.⁵³

Blandt politikerne var det i den tidlige periode især Socialdemokratiske politikere, der fik sat børneinstitutionerne på den politiske dagsorden. Analysen har dog afspejlet, at en lang række afgørende beslutninger om modellen har været præget af fuldstændig konsensus. Med det gamle partisystems sammenbrud i 1970'erne blev denne konsensus eroderet, og

partierne på højre og venstre fløj trækker i dag i hver sin retning. Hen over midten, er der imidlertid fortsat politisk enighed om modellens grundtræk. For partierne er det ydermere væsentligt, at børnefamilierne udgør en stor og synlig vælgergruppe, som politikerne både lokalt og nationalt appellerer til i valgkampe.

Endelig kan børneinstitutionernes placering under Socialministeriet siden 1930'erne givetvis forklare fastholdelsen af de socialpædagogiske målsætninger som ideologisk fundament for den offentlige indsats.

Fremtidsscenarioer

Med et historisk institutionalistisk udgangspunkt kan man altså konkludere, at både "history", "institutions" og "agency" gør en forskel. Imidlertid er den historiske institutionalisme bedre til at forklare kontinuitet end forandring.⁵⁴ Spørgsmålet er om eksogene eller endogene chok kan ryste modellen grundlæggende. Den har været udsat for økonomiske og politiske chok, men måske har disse påvirkninger strakt sig over så lang en periode, at der er sket en løbende tilpasning, fx i modsætning til Sverige, hvor en voldsom økonomisk krise i begyndelsen af 1990'erne medførte store forandringer i velfærdssystemet.

Kan man så forestille sig drastiske ændringer af børnepasningsmodellen i fremtiden? Her er der for mig at se både forhold, der peger i retning af en styrkelse og en svækkelse af modellen. De åbne grænser og den øgede økonomiske og politiske harmonisering, der knytter sig til den europæiske integrationsproces vil formentlig sætte det danske skatteniveau under pres og dermed også modellens finansieringsgrundlag. EU Kommissionen og EU medlemsstaternes regeringsledere forventer, at de europæiske velfærdssystemer kommer under pres i løbet af en årrække som følge af aldringstendenserne i befolkningerne. På topmødet i Lissabon i marts 2000 blev integration af kvinder i arbejdsstyrken og børnepasning fremhævet som en del af løsningen på dette problem. Det er dog ikke sandsynligt, at den danske model kopieres i andre lande for

så vidt angår den stærke betoning af det offentliges betydning for hvem, der finansierer, arrangerer og producerer. Udviklingen vil formentlig gå i retning af et mix mellem stat, marked og familie i alle tre roller. En fortsat udvikling i den retning er også realistisk i Danmark. Her vil de politiske styrkeforhold være afgørende for, hvor langt udviklingen går, idet partierne til højre og venstre er uenige om den rette balance mellem stat, marked og familie. Modellen vil uden tvivl fortsat blive underkastet løbende tilpasning.

Noter

1. Artiklen beskæftiger sig med børnepasning for førskolebørn såsom vuggestuer, børnehaver, aldersintegrerede institutioner og dagpleje.
2. Europa Kommissionen: *Mulighederne for at forene arbejde og familieliv i Europa*, DG V, Beskæftigelse & sociale anliggender, Bruxelles 1998.
3. Gösta Esping-Andersen: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press 1996, s. 71.
4. Arnlaug Leira: "Models of Motherhood. Welfare State Policies and Everyday Practices: the Scandinavian Experience, Institute for Social Research, Oslo 1989; Christina Bergqvist: "Modeller för barnomsorg och föräldrededighet", i Christina Bergqvist, Anette Borchorst et al. (red.), *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, Universitetsforlaget, Oslo 1999, s. 113-128; NOSOSKO: *Social tryghed i de nordiske lande*, Kbh. 1999.
5. Jens Sigsgaard: *Folkebørnehave og socialpædagogik. Træk af asylens og børnehavens historie*, Forlaget Børn & unge, Socialpædagogisk Forlag, Kbh. 1978; Agnete Munck: *Asyler, frøbelbørnehaver og folkebørnehaver i København 1828- ca. 1920, set ud fra en klassetilgangsvinkel*, Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet 1981. Den følgende fremstilling bygger på disse tekster.
6. Der fandtes ikke vuggestuer før 1850, hvor der blev oprettet én i København. Den blev imidlertid lukket på grund af smittefare syv år senere, og først efter 1880 begyndte man igen at etablere vuggestuer.
7. Det skete på tre socialdemokratiske vælgerforeningers initiativ, men ifølge Munck var det et enkeltstående tilfælde, og vælgerforeningerne var ikke i øvrigt involveret i at oprette børnehaver.
8. Dog var aktiviteterne i folkebørnehaverne mere skoleprægede end i frøbelbørnehaverne, fordi man ikke fandt, at børnenes klassebaggrund i tilstrækkelig grad kunne sikre forberedelse til skolen. Agnete Munck: *op.cit.*, s. 48 f.
9. Fra 1928 De Samarbejdende Menighedsrådsbørnehaver.
10. De følgende afsnit er en videreudvikling af ; Anette Borchorst: "Velfærdsstat og børnepasning: ligestilling, pasning eller pædagogik?", *Kritiske Historikere*, nr. 1/1985, s. 32-56.
11. Fra 1915 Det Konservative Folkeparti
12. Søren Kolstrup: *Velfærdsstatens rødder fra kommune-socialisme til folke-pension*, Viborg, SFAH 1996, s. 85, 152, 191 f., s. 190f.
13. *Rigsdagstidende* 1918/1919, Folketinget, sp. 5996.
14. Søren Kolstrup: *op.cit.*, 1996, s.85, 152f., 190 ff.
15. *Rigsdagstidende* 1932/1933.
16. *Befolkningsskommissionens Betænkninger nr.1, Foreløbig Betænkning Vedrørende Børnehavespørgsmålet m.v.*, Kbh. 1936, s.12.
17. *Ibid*, s.10 ff.
18. *Lov om Ændringer i Forsorgsloven angaaende Forhøjelse af Statstilskuddet til Institutioner for forebyggende Børnæværn*, juli 1945.
19. *Lov om ændringer i forsorgsloven vedrørende offentlig støtte til institutioner for børneforsorg*, marts 1951.
20. *Rigsdagstidende* 1948/1949.
21. *Betænkning vedrørende børneforsorgsinstitutionernes økonomi mv.* Afgivet af det af socialministeriet nedsatte udvalg om forebyggende forsorg og om opdragelseshjemmene, Kbh. 1950.
22. *Fællesanlæg til lettelse af hjemmets arbejde*, afgivet af boligministeriets udvalg vedrørende kollektive anlæg, Betænkning nr. 57, Kbh. 1954.
23. *Betænkning afgivet af Spareudvalget Af 28. april 1950*, Kbh. 1952.
24. *Betænkning om Sparemulighederne inden for Børneforsorgen*, Afgivet af det af Arbejds- og Socialministeriet under 28. November nedsatte udvalg, Betænkning nr. 122, Kbh. 1955.
25. Det Pædagogiske nævn var blevet oprettet i 1958 og skulle beskæftige sig med retningslinier for den fremtidige udbygning af børne- og ungdomsforsorgen og spørgsmål af pædagogisk karakter. *Folketingstidende* 1963/1964 A , sp. 615.
26. Børne- og Ungdomsforsorgens pædagogiske Nævn: *Betænkning om børnehaveproblemer*, Betænkning nr. 337, Kbh. 1963, s. 67.
27. Revisionsudvalget: *Betænkning vedrørende revision af Loven om Børne- og Ungdomsforsorg*, Betænkning nr. 326, Kbh. 1963.
28. *Folketingstidende* 1964/64, sp. 2211, 2218, 5479, 5484.
29. *Lov om Børne- og Ungdomsforsorg*, 4. juni 1964.
30. *Betænkning om Familiepolitik*, afgivet af et af

socialministeren nedsat udvalg, Betænkning nr. 359, Kbh. 1964, s. 81

31. *Betænkning vedrørende kvindernes stilling i samfundet*, Betænkning nr. 715, Kbh. 1974, s. 101.

32. Børne- og Ungdomsforsorgens pædagogiske Nævn: *op.cit.*, s.14 ff.

33. *PP II. Perspektivplan-redegørelse 1972-1987*, København 1973.

34. De havde før valget 90 procent af mandaterne.

35. I 1991 blev det ved Lov nr. 401 af 6. juni forbudt at tvinge arbejdsløse børn ud af institutionerne.

Fremskridtspartiet stemte som det eneste parti imod. Denne regel blev indført i Serviceloven i 1997.

36. Lise Togeby: *Notat om børnepasningsdækningen i de nordiske lande*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet 1987, s. 10.

37. Folketingstidende 1973/1974.

38. *Børnekommissionens betænkning*. Betænkning nr. 918, København 1981, s. 174.

39. Ritt Bjerregaard, Lars Lundgaard: *Til venner og fjender af dansk socialpolitik*, Gyldendal Viborg 1982, s. 44f., 74f.

40. Jf. Palle Simonsen, "Privatisering af ansvaret", *Politiken*, Kronik 6. april 1983.

41. *Folketingstidende* 1989/1990.

42. *Lov om ændring af lov om social Service*, 17. december 1999.

43. Paragraffens formulering var: "Kommunen sørger for, at der er det nødvendige antal pladser i dagtilbud til børn.

44. *Folketingstidende* 1996/1997.

45. BUPL: *Velfærdsanalyser fra BUPL – en redegørelse om udlicitering på daginstitutionsområdet*, oktober 2000.

46. Strategisk Forum: *Fra velfærdsstat til medborger-samfund*, Mandag Morgen, maj 2000.

47. Lise Togeby: *op.cit.*; Jens Blom-Hansen & Stig Henneberg: *Børnepasningsdækning i de skandinaviske lande. En Ajourført opgørelse*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet 1998, s. 3 f.

48. Jvf. Ole P. Kristensen: *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag Kbh. 1987, s183 f.

49. BUPL: *op.cit.*, s. 21.

50. Det gælder fx for beslutningerne omkring børnepasningsloven, jf. Anette Borchorst: Den kønnede virkelighed – den kønsløse debat, i Jørgen Goul Andersen et al. (eds.), *Den demokratiske udfordring*, Hans Reitzels Forlag, Gylling 1999, s. 113-132.

51. Paul Pierson: "Increasing Returns, Path Depen-

dency, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94, 2/ 2000, s. 251-267

52. Anette Borchorst: "Barnomsorgspolitik och kvin-nokrav", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 3/1985, s. 30-

43; Anette Borchorst: "Moderskab og børnepasning i 30'erne", i Hilda Rømer Christensen & Hanne Rimmen Nielsen, *Tidens kvinder. Om kvinder i mellem-krigstiden*, Håndbibliotekets veninder , Århus 1985, s. 36-57.

53. Drude Dahlerup: *Rødstrømperne. Den danske rødstrømpebevægelses udvikling, nytænkning og gen-nemslag 1970-1985*, vol. I, II, Gyldendal Haslev 1998.

54. Ellen M. Immergut: The Theoretical Core of the New Institutionalism, i *Politics & Society*, vol.26, nr.1/1998, s. 5-34.

Abstract

Anette Borchorst: The Danish model of child care – continuity and change, *Arbejderhistorie* 4/2000. s. 55-69.

The Danish model of child care rests on a number of fundamentals which have been formed with, even for Denmark, an impressive degree of political consensus. These fundamentals amount to; an extensive public engagement, universalism, and a stress on social pedagogy and equal opportunities — they were all gradually formed in the first half of the 20th Century. The fundamentals have remained intact despite the widespread discussions over the last three decades on the necessity for a restructuring and for cutbacks in the welfare state. The article looks at the role played by the various participants and the institutional conditions in the historical development of the model. In conclusion there is a discussion as to whether historical institutionalism is a part of the explanation for the success of the survival of the model.

Anette Borchorst, lektor, Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
E-Mail: ab@ps.au.dk