

Barnehagebarnet – en framtidsinvestering?

Om barnehageutbygging og endringer i offentlig velferd for barn¹

Tora Korsvold

I året 1943 satte svenske førskolelærere fram følgende forslag:

Det pedagogiska arbetet bland förskoleålderns barn avser i första hand inte att bereda betungade mödrar en lättnad, eller att bara ge barnen lite extra sysselsättning under några timmar. Det innersta syftet med denna verksamhet, avser att genom karaktärens daning fostra barnen till goda och dugliga samhällsmedborgare, och detta bör vara ett statsintresse, och inte som hittills i hög grad överlåtas åt en godtycklig välgörenhet.²

Ifølge de svenske førskolelærerne skulle barnehagens fremste mål være formingen av barnets karakter, og ikke nødvendigvis å lette mødrenes situasjon, dvs. de kvinnene som var tvunget til lønnsarbeid. Heller ikke skulle barnehagen være tidsfordriv noen formiddagstimer. Hensikten med barnehagen var verken mer eller mindre enn å gjøre barn til gode samfunnsborgere. Barns dannelsesprosess var derfor det viktigste. Av den grunn kunne heller ikke barnehager bare overlates til den private veldedigheten. Det måtte bli statens oppgave å legge til rette for ”goda och dugliga samhällsmedborgare”. Statlig subsidier ble gitt til svenske barnehager fra 1944. Subsidiene kom ikke som et resultat av forslaget foran. Innføring av begrenset statlig støtte var heller et håndslag fra den svenske riksdagen til bygging av nye ”daghem”. De var mer av sosial karakter enn barnehagene.

I 1996 ble den svenske barneomsorgen overført fra sosialmyndighetene til det utdanningspolitiske området.³

Utgangspunkt

Sitatet over kan utgjøre et bakteppe når det norske Kvalitetsutvalget i sin siste innstilling foreslår at ansvaret for barnehagene flyttes fra Barne- og familiedepartementet (BFD) til Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD).⁴ I 1970 gikk bare 2,8 % av norske barn under skolepliktig alder i barnehagen. I 2002 var denne prosenten steget til 56,8.⁵ Når barnehagen omfatter flertallet av barna, melder det seg samtidig en fornyet interesse for dens organisering. Det argumenteres for at barnehagene og grunnopplæringen skal samles i ett departement. Dette fordi barnehager må betraktes som et viktig grunnlag for grunnopplæringen, med mål om å gjøre barnehagen mer læringsorientert og fordi flere barn skal stå bedre rustet til å møte det utdanningssystemet som de har i vente. Et system som skal gjøre dem stadig mer kompetente til å møte framtidssamfunnet. Utvalget foreslår dessuten å lovfeste barns rett til å gå i barnehagen: "Alle barn skal ha lovfestet rett til heldags barnehage tilbud."⁶

På bakgrunn av barnehagens historie og utfordringer fra nyere sosial barndomsforskning, vil jeg i denne artikkelen belyse motiveringen for de to forslagene fra Kvalitetsutvalget nærmere: Barnehager skal tilhøre det utdanningspolitiske området, og barns rett til barnehageplass. Jeg vil drøfte nærmere hvilke forståelse av barndom som ligger bak motiveringen i Kvalitetsutvalgets innstilling når barnehager nå blir foreslått lagt til Utdanningsdepartementet: Er det barndommens egenverdi, slik den nyere sosiale barndomsforskningen vektlegger det, og som også de svenske barnehagepedagogene ville ha framholdt, med vekt på barnets aktiviteter som individ her og nå? Eller er det heller tegn til å se en barndom som en framtidskapital som det er lønnsomt å investere i for å heve utdanningsnivået i befolkningen, og å bedre landets konkurranseevne? Jeg vil argumentere for at motivasjonen for det nye forslaget betyr en ny måte å strukturere barndom på i barnehagesammenheng. Deretter drøfter jeg utvalgets forslag om å lovfeste rett til barnehageplass. Flere europeiske land har allerede lovfestet denne rettigheten. Kvalitetsutvalgets forslag ses i lys av lovfestingen av denne retten i Tyskland i 1992. Målet er å problematisere hvilke konse-

kvenser en innføring av denne retten kan få for den offentlige velferden for barn. Til slutt foretar jeg en oppsummering.

Utfordringer fra nyere sosial barndomsforskning

Som en kontekstuell ramme rundt de nye forslagene vil jeg trekke veksler på nyere sosial barndomsforskning og dens betoning av å se barndom som en sosial kategori som er underlagt historiske endringsprosesser, og å betone barndommens egenverd.⁷

I deler av utviklingspsykologien lå fokus lenge på en individorientering, og på hvordan barn utvikler seg til å bli voksne. Med et slikt fokus ble blikket gjerne rettet mot hva barn mangler i forhold til voksne. Barn ble forstått som "human becomings", dvs. barn som trenes opp til å bli kompetente voksne med fokus på en individorientering. Barndommen ble en ventefase. Barnepsykologien, eller i det minste deler av den, hadde dessuten lenge som premiss at alle barn gjennomgår den samme utviklingen. En anerkjente at utviklingen foregikk i ulikt tempo, med store individuelle variasjoner, men at prosessen likevel var den "samme". Resultatet ble nærmest at en opererte med et universelt barn. Dermed overså en påvirkningen fra viktige faktorer som tid, sted, kjønn, sosial klasse, religion eller etnisitet, kort sagt det historisk foranderlige og det historiske mangfoldige.

Som et tilsvarende til den foran nokså karikerte beskrivelsen av det universelle, det ahistoriske og det biografiløse barnet og neglisjeringen av barndommens egenverd, tok ikke minst deler av sosiologien, men også andre opposisjonelle retninger innen flere fag, mål av seg fra 1980-tallet til å argumentere for en mer sosial, historisk og kulturell forståelse av barn og barndom, uten at dermed hele utviklingspsykologien ble gitt på båten. For også den hadde øye for det kompetente barnet og dets samspill med sine omgivelser. Opposisjonen var heller ikke bare rettet mot psykologien, men mot en rekke andre fag. Her gikk heller ikke pedagogikken og det utdanningshistoriske fagfeltet fri for kritikk. Barnets plass, og dets medkonstruksjon av sin hverdag, ble etterlyst. Den sosiale barndomsforskningen bar derfor preg av tverrfaglighet, mangfold, og av teoretiske tilnærminger som gikk langt utover de etablerte fagdisiplinene. Ikke minst ønsket den nye retningen å løfte fram det kompetente barnet. Å se barnet som aktør og produsent av viten, ble derfor lett synlig, selv om deler av den tid-

ligere utviklingspsykologien også hadde dette aspektet. Vi finner derfor både kontinuitet og endringer i forhold til tidligere forskning.

Den nye retningen, som også har gått under betegnelsen den nye barndomssosiologien,⁸ kommer etter min oppfatning til å levere et betydelig bidrag til barne- og barndomsforskningen i de neste to tiårene. Når det er sagt, er det opplagt at det var mentalhistorikeren og arkivaren Philippe Ariès som hadde beredt grunnen for den nyere sosiale barndomsforskningen. Ariès sjøsatte barndommen som begrep med utgivelsen av boka om barndommens historie i 1960.⁹ Han møtte mye kritikk, men hans tese om at barndommen som en planlagt og rasjonell livsfase hører moderne tid til, har blitt stående. Også historikeren Le Roy Ladurie, som i likhet Ariès var en del av den franske "annalskolen" (oppkaldt etter kretsen rundt tidsskriftet *Annales*, stiftet i 1929), leverte et betydelig bidrag til å forstå barndom og familieliv som historisk formet, foranderlig og innlemmet i en større kontekst. Le Roy Laduries studie fra 1976 av landsbyen Montaillou på begynnelsen av 1300-tallet vakte oppsikt, ikke minst med sine detaljerte beskrivelser av hverdagslivet og relasjoner mellom mennesker i det som gikk for å være den mørke middelalderen.¹⁰ Hans påpekning av annerledeshet, men også likheter til det moderne, inspirerte andre historikere, og ga impulser til de samfunnsvitenskapelige fagene.

Først på 1980-tallet fikk Ariès oppfatninger av barndom som et historisk og kulturelt fenomen som "konstrueres sosialt", bedre feste. I stedet for et universelt barn, ble nå fokus rettet mot det historisk foranderlige, på kulturell variasjon, på hvordan en barndom former og formes. Begrepet sosial konstruksjon ble brukt både i forhold til så vel aktørenes handlinger/praksis så vel som språklige ytringer/diskurs. Barndom ble for sosiologien og andre fag en viktig sosial og permanent kategori, et viktig ordningsprinsipp på linje med andre sosiale kategorier. Det betyr ikke at det individuelle barnet som deler av utviklingspsykologien så sterkt hadde vektlagt, ble neglisjert. Et vesentlig poeng er at mens barndom for det individuelle barnet er noe som er forbigående, er barndom for samfunnet en permanent og strukturell kategori. Barndom som sosial kategori spiller derfor sammen med andre sosiale strukturer som klasse, kjønn og etnisitet, slik Jens Qvortrup så tydelig har poengtert.¹¹

I denne artikkelen er det vesentlig også for meg å se barndommen i en større sammenheng, og rette oppmerksomheten mot den historiske, kulturelle og politiske konteksten rundt forslaget om å lovfeste barns rett til barnehageplass. Tyskland trekkes inn som eksempel for bedre å kunne

drøfte og reflektere rundt hvilke konsekvenser det norske forslaget om å lovfeste rett til barnehageplass kan få for barn. Tyskland og Norge har svært forskjellige utforminger av et barnehagehagetilbud. Utviklingen i Tyskland har løpt annerledes enn i de skandinaviske landene. Innføring av rett til barnehageplass kan derfor ikke uten videre sammenlignes siden de inngår i så forskjellige kontekster. Poenget med å vise til Tyskland er å påpeke at det som ser ut til å være en styrking av barns rettigheter, kan handle om noe annet. Innføring av en rettighet for barn kan dessuten innebære en risiko, at de f.eks. taper allerede etablerte velferdsordninger. Et sentralt perspektiv innen nyere sosial barndomsforskning, med en aktørorientering der barn framheves som sosiale aktører og deltakende med handlingsdyktighet,¹² vil derimot ikke bli berørt.

Først vil jeg drøfte hvilken eventuell ny forståelse av barndom som forslaget om barnehager lagt til Undervisningsdepartementet innebærer. Overføring av administrasjonsansvaret for barnehagen til et nytt departement innebærer en ny institusjonell ramme som får betydning, ikke bare for hvordan barnehagefeltet skal organiseres, men også for hvordan barndommen skal forstås. Sentralt i denne drøftingen står nyere sosial barndomsforskning og dens betoning av barndommens egenverdi.

Vandringer, stridigheter og barnehagens multi-funksjoner

De norske barnehagene, som har vært under sterk innflytelse av de svenske,¹³ ble allerede etter krigen foreslått lagt til utdanningssystemet. Samordningsnemnda for skoleverket som la fram sin innstilling i 1951 foreslo at administrasjonen av barnehagene skulle tilhøre undervisningsdepartementet. Begrunnelsen var at "(...) barnehagens tilknytning til folkeskolen er et steg på veien til å rekne barnehagen som et ledd i folkeoppdragelsen." I likhet med den nye generasjonen av svenske førskolelærere var også her dannelse et viktig element – å gjøre barn til gode samfunnsborgere. Tanken var dessuten å innlemme barnehagen og skolen til "(...) de naturlige kultursentrene og møtelokalene i hvert distrikt både for barn og foreldre."¹⁴

Motiveringen for å legge den norske barnehagen til Utdanningsdepartementet i våre dager er annerledes. Deler av motiveringen tar utgangspunkt i det mangelfulle ved barn som ikke går i barnehagen, og hvilke

konsekvenser dette vil få, ikke bare for barnets framtid, men også Norge som kunnskapsnasjon. Det heter at barnehagen må bli mer læringsorientert, særlig det siste året barna går i barnehagen. Slik barnehagen fungerer i dag, er den ikke god nok på dette området, hevdes det i Kvalitetsutvalgets innstilling. Årsaken søkes på det administrative planet, i manglende koordinering mellom departementer, dvs. at to departementer har ansvaret for henholdsvis "opplæringen" (UFD) og "barnehagene" (BFD).¹⁵

Her skjeles det mindre til fortida. Den tilsier at det er historisk betinget at barnehagen på sin vandring mellom de ulike departementene hittil ikke har hatt tilhold i et utdanningsdepartement. Da barnehager, eller daginstitusjoner som det het, for første gang kom inn under statlig kontroll i 1947, ble oppgaven lagt til Sosialdepartementet fordi institusjonene ble sett på som barnevernsinstitusjoner med røtter tilbake til barneasylene på 1800-tallet. Også barnehagene ble innlemmet i denne tenkningen. Tradisjonen fra barneasylene, som ble videreført gjennom daghjemmene, tilsa at det var barn fra bestemte hjem som skulle prioriteres, dvs. daghjemmene som et selektivt velferdsgode som ga tilsyn med de barna hvor mødrene måtte sørge for familiens forsørgelse. Barnehagen, også med røtter tilbake til 1800-tallet, la vekten på det pedagogiske tilbudet til barn, men også den sorterte altså inn under Sosialdepartementet.

Barneomsorgen var nær knyttet til sosialpolitikken og en mente da (som nå) at daginstitusjoner var et godt redskap for å få bukt med omsorgssvikt. Senere ble daginstitusjonene lagt inn under Forbruker- og administrasjonsdepartementet, noe som skulle tilsi at det ikke bare var sosialpolitiske hensyn som telte. Barnehager skulle også være en serviceinstitusjon som ga tilsyn i foreldrenes sted. Barneinstitusjonene var dessuten på 1970-tallet inne i sin første større utbyggingsfase. Kommunene trengte administrativ oppfølging fra departementshold på et område som ennå var relativt nytt. Siden inngangen til 1990-årene har barnehager tilhørt departementer som har hatt familie, barn og likestilling mellom kjønnene som de viktigste sakene.¹⁶

Denne vandringen viser samtidig at det til ulike tider har vært kamper om hva som skulle være barnehagens motivering. De svenske førskolelærerne viste i 1944 til barnehagens ulike mål, og ga klar beskjed om sin oppfatning. Både før den tid og siden har det utkjempet seg flere stridigheter. "Det kollektive barnetilsynet i Norge har vært formet av en lang historisk prosess, fra å være et tilsyn for vanskeligstilte barn, til å bli et velferdsgode for barn flest", hevder Ellingsæter og Gulbrandsen.¹⁷ Utviklingen som kort

ble skissert foran avdekker at det kollektive barnetilsynet har vært fulgt av kontinuerlige kamper om hvilke interesser barnehagen skulle tjene, og som de svenske barnehagepionerene sa skulle være en pedagogisk motivert institusjon, med utgangspunkt i barnet her og nå og med mål å skape gode framtidige samfunnsborgere. Følgelig måtte barnehagen være for alle barn, uansett foreldrenes livssituasjon eller tilknytning til arbeidsmarkedet, og dessuten uavhengig av utdanningssektoren. Veien fram til et ”velferdsgode for barn flest” var imidlertid lang.

På vandringen fra daginstitusjoner oppfattet som barnevernsinstitusjoner for vanskeligstilte familier til barnehager som en serviceinstitusjon for toforsørgerfamilien, ikke minst for å etterkomme foreldrenes behov for omsorg og tilsyn med barna, er det interessant å merke seg at *barn* forstått som en befolkningsgruppe ikke på noe tidspunkt har ligget til grunn for motiveringen. Servicefunksjonen kom tydeligst fram da barnehager skulle bidra til likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Skandinaviske bestrebelser for å oppnå en demokratisk relasjon mellom kvinner og menn i familie, arbeids- og samfunnsliv fikk store konsekvenser for barna i form av en storstilt barnehageutbygging som kom i etterkant av de foran nevnte bestrebelsene.¹⁸ Barnehager ble bygd ut fra arbeidsmarkedets behov og familienes behov for tilsyn, ikke nødvendigvis ut fra en forståelse som sa at barnehagen var et ledd i en dannelsesprosess som skulle gjøre barn til gode framtidsborgere. Ett motiv var riktignok at barnehagen skulle kompensere for barns endrede hverdagsliv (trafikkproblemer o. l.) dvs. for en utvikling som ble oppfattet å gå i barns disfavør. Motiver med utgangspunkt i barnets væren her og nå telte altså med, men disse var ikke selve drivkraften bak utbyggingen. Resultatet av utbyggingen ble at staten fikk en stadig større andel i barndommen, på bekostning av familiens tidligere ansvar. Det kan diskuteres om dette skjedde mer eller mindre motvillig siden det tok tid før det statlige ansvaret vokste fram. I det økende statlige ansvaret lå samtidig økt kontroll med barndommens utforming og innhold.

Barndommens egenverd – eller barndom som en framtidsinvestering?

Spørsmålet blir imidlertid om det nå skjer et skifte i konstruksjon av barndom når barnehager knyttes tettere til utdanningssektoren. Selv om barne-

hager ble serviceinstitusjoner for familien, ble de likevel begrunnet i barnet og dets personlighetsutvikling gjennom lek og andre aktiviteter på en barn-barn-arena. Leken og aktivitetene hadde ingen annen formalisert motive-ring enn å være til for barnets egen utvikling.

I andre land, som i Frankrike, var barnehagen etter siste krig allerede innlemmet i utdanningssystemet. I 1881 fikk kommuner med et innbyggertall over 2000 for første gang plikt til å opprette det som het école maternelle. Den franske barnehagen kom derfor tidlig under det nasjonale utdanningsdepartementet, og ble oppfattet som en del av det offentlige skolesystemet. Motiveringen for école maternelle var å føre barna inn i et nasjonalt, institusjonelt fellesskap med vekt på språk, litteratur og historie, dvs. føre fransk dannelsesstradisjon videre og styrke utdanningssystemet.¹⁹

I andre land, som USA, har deler av barnehagesektoren blitt oppfattet som et forebyggende tiltak for såkalte risikobarn eller utsatte barn, og målet har vært å gi disse barna ekstra stimulans. Head-start-programmene, som ble satt i gang på 1960-tallet, har hittil vært de mest kjente tiltakene.²⁰ En cost-benefit-tenkning ble lagt til grunn. Denne går i korthet ut på at en investerer kapital eller andre ressurser i et produkt for så å oppnå en gevinst. Ved hjelp av effektstudier kan en i etterkant måle og vurdere om innsatsen har vært verd det resultatet en har oppnådd. En rekke effektstudier har blitt gjennomført i USA for å teste resultatene hvor bl.a. en minsket kriminalitet har vært en av resultatvariablene.

I det følgende er det ikke en cost-benefit-tenkning på barnehagesektoren som skal forfølges. Jeg vil i stedet gjøre rede for en humankapital-tenkning som i dag inngår som en del av en nyliberal utdanningspolitikk, og som ser ut til å gjøre seg gjeldende også på barnehagesektoren.

For når Kvalitetsutvalget foreslår at barnehagene skal bli mer "læringsorienterte", er det på linje med tendenser i internasjonal tenkning om utdanning generelt som nokså ensidig er orientert mot økonomiske motiver for utdanningen. En sterkere vekt på læring for å trygge et lands økonomi, og holde tritt med markedskreftene, forutsetter en annen oppfatning av barndom.²¹ Den beste løsningen ut fra denne tenkningen blir å legge barnehagen til utdanningsdepartementet "fordi barnehagen i større grad betraktes som et viktig grunnlag for grunnopplæringen og for læring i et livs-langt perspektiv."²²

Denne motiveringen kan riktignok tolkes på flere måter, men spørsmålet blir likevel om ikke forslaget føyer seg inn i en nyliberal utdanningspolitikk som gjorde seg gjeldende ved inngangen til 1990-årene med

en fornyet interesse for sammenhengen mellom et høyt utdanningsnivå i befolkningen og nasjonaløkonomisk vekst. I denne sammenhengen får en humankapital-tenkning som ble utviklet første gang på 50-tallet ny vind i seilene. Med sin bokutgivelse i 1971 *Investment in Human Capital*, viste Theodor Schultz tilbake til økonomen Adam Smith som hevdet at utdanning kunne forstås som en form for kapitalinvestering. En slik investering ville gi større samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Sentralt i *Investment in Human Capital* er at all satsing på kvalifisering som gir utvikling av menneskelige egenskaper, er å betrakte som investering. Senere kom teorien under kritikk fordi sammenhengen mellom utdanning og økonomi var alt annet enn entydig. Snarere var det slik at det var befolkningens generelle utdanningsnivå som var av betydning, en sammenheng som heller ikke alltid viste seg å holde mål.²³

Riktignok har flere studier påvist en positiv sammenheng mellom utdanning og økonomisk avkastning, men årsaksforklaringene er både sammensatte og mangfoldige, og dermed uklare.²⁴ Historien gir med andre ord ingen entydige svar. Den økonomiske utviklingen inngår i svært varierte historiske og kulturelle prosesser som er både grenseoverskridende, komplekse og uforutsigbare.

I dag stiller imidlertid internasjonaliseringen og den økonomiske globaliseringen landene i en ny konkurransesituasjon, der befolkningens kunnskapsnivå igjen blir hevdet å være landets viktigste kapital. Opplæringen må starte tidligere og kunnskapsnivået heves gjennom en kvalitetsmessig forbedring gjennom hele skoleløpet.²⁵ Det hevdes på nytt, denne gang med utgangspunkt i den økonomiske globaliseringen, at denne har gjort det mer og mer tydelig at et lands utdanningskvalitet har et avgjørende konkurransefortrinn. Forskjellen er imidlertid at mens humankapital-tenkningen på 50- og 60-tallet ble anvendt på makronivå, blir den i dag også anvendt på mikronivå og institusjonsnivået.

Slik blir også barn i barnehagen en form for framtidsinvestering ut fra en vekst- og nyttetenkning. Også førskolebarn blir posisjonert som en investering ut fra en instrumentell forståelse, ut fra et nytteperspektiv, med håp om å bedre landets konkurranseevne.

Siden vi her er interessert i å fokusere på barndommens egenverdi og barns liv her og nå slik den nyere sosiale barndomsforskningen tar til orde for, kan en reise spørsmålet om ikke den nye motiveringen innebærer en ny og annen oppfatning av barn der barn blir posisjonert som en investering ut fra en instrumentell nytteforståelse. En slik posisjon nedtoner barnets

egenverd, samt barnet i et nåtidsperspektiv. På barnehagens arena har en barndom, i det minste sett fra profesjonens ståsted, hatt en egenverdi med leken og barns liv her og nå som hovedingrediensene, og med barnehagens markerte uavhengighet av utdanningssektoren som et kjennetegn.²⁶

Opp mot en instrumentell nytteforståelse og barndom som en framtidsinvestering er det mulig å sette en dannelsesorientert forståelse som ser barnehagen som et sted der barna lærer seg selv å kjenne. I dette perspektivet blir barna deltakere som kan skape sitt eget fundament, komme fram til egne verdier og holdninger, gjøre kunnskaper og ferdigheter til en del av seg selv og på den måten skape sitt eget liv.²⁷ Et slikt utgangspunkt forutsetter en annen forståelse av barndommen og av barnehagebarnet enn bare som en framtidsinvestering ut fra en instrumentell nytteforståelse.

På den annen side kan det argumenteres for at det nye forslaget befri barnehagen fra dens tilknytning til familien, og fra det som til ulike tider har vært oppfattet som familien sitt behov, og anerkjenner barnehagen som en læringsarena både for kompetansebygging i et livslangt læringsperspektiv og til samfunnsborgerskap.²⁸ Det avgjørende blir likevel hvilken kompetanse barnehagen skal gi, hvilken posisjon barnet tillegges, om barnet kan være en aktiv medkonstruktør av sin egen utvikling og om barnet bidrar til læring når det handler ut fra sin erfaringskunnskap, slik Gunilla Dahlberg m.fl. tar til orde for.²⁹ Disse forfatterne forstår barn som sosiale medspillere som selv er med på å skape og bestemme over sine liv, og som får innflytelse på de som omgir dem og i de samfunnene de lever i. Nyere sosial barndomsforskning vektlegger nettopp barnets aktive rolle, og problematiserer dets posisjon som individ med egne rettigheter. Det leder oss over til utvalgets andre nye forslag.

Barns rett til barnehageplass

I den andre delen av denne artikkelen vil jeg drøfte det andre viktige forslaget fra Kvalitetsutvalgets innstilling, nemlig å lovfeste barns rett til barnehageplass. Forslaget er på ingen måte epokegjørende, siden flere europeiske land som nevnt allerede har lovfestet denne retten. Jeg vil derfor innledningsvis bruke plass på å vise til Tyskland som ved inngangen til 1990-årene vedtok en slik lov. Hensikten med denne framstillingen er å påpeke at fenomenet barndom inngår i en større samfunnssammenheng,

både politisk og juridisk. Deretter vil jeg problematisere konsekvensene for den nevnte retten.

Loven innført i Tyskland – bakgrunn og konsekvenser

I 1992 ble altså den nye loven vedtatt i det gjenforente Tyskland som sa at alle barn i alderen 3-6 år skal ha rett til en barnehageplass. Loven var i seg selv oppsiktsvekkende, og det av flere grunner. For det første fordi den innførte en universell rettighet.³⁰ Det universelle prinsipp hadde ikke vært særlig tydelig i den tyske velferdspolitikken. Den bygde heller på en modell som var kjennetegnet av andre velferdspolitiske ordninger enn de vi kjenner fra Skandinavia. I Tyskland spilte (og spiller) arbeidsgiver og arbeidstaker en mer direkte rolle i utformingen av velferdsordninger.³¹ Retten til barnehageplass innebar dermed et stort unntak i utviklingen av den tyske velferdsstaten. For det andre hadde både lovverket og den statlige familiepolitikken som premiss at den hjemmebaserte oppveksten var den ”naturlige”, med mor som alltid tilstedeværende. Småbarn var familiens ansvar. Det var derfor oppsiktsvekkende at landet innførte en lov som var myntet på barns individuelle rett til en arena *utenfor* hjemmet. Hva var så bakgrunnen for dette epokegjørende tyske vedtaket?

Den svensk-tyske historikeren Ingela Naumann, som har analysert den politiske konteksten rundt dette lovvedtaket, hevder at loven ikke kan ses som et forsøk på å forandre den rådende familiepolitikken.³² I det følgende vil jeg vise at loven om barns rett til barnehageplass heller ikke var starten på en ny barndomspolitik. For å forstå innføringen av denne retten, vil jeg kort gjøre rede for den større sammenhengen som den inngikk i. Kunnskap om hvilke politiske diskusjoner et slikt lovvedtak inngår i, kan være nyttig når Kvalitetsutvalget nå foreslår denne retten innført her til lands.

Forslaget om rett til barnehageplass hadde tidligere blitt foreslått av familieministeren i den konservative tyske regjeringen, men uten at saken ble viderebehandlet. Under den tyske gjenforeningen i 1991 kom forslaget opp på nytt, og ble innlemmet i den politiske diskusjonen rundt det gjenforente Tyskland. I denne politiske skjebnetimen kjente den sosialdemokratiske opposisjonen sin besøkestid, og fikk abortloven reformert etter mer enn tjue års kamp. I diskusjonen rundt den tyske gjenforening inngikk

dermed både ny abortlovgivning og lov om barns rett til barnehageplass, eller rettere sagt: Loven om rett til barnehageplass ble innbakt i den nye abortlovgivningen. Bakgrunnen var at den tyske gjenforeningsprosessen var i ferd med å strande nettopp rundt abortspørsmålet. I argumentasjonen rundt abortloven ble det framført at (vesttyske) kvinner så seg nødt til å abortere fordi det ikke fantes et tilstrekkelig utbygd barnetilsyn som gjorde at (alene)mødre kunne arbeide og forsørge seg selv og barnet. Abort ble dermed løsningen. Ved å lovfeste rett til barnehageplass mente en at en slik argumentasjon for abort ville falle bort. Den nye rettigheten ble dermed innvevd i en kontekst som hadde mindre med barndom eller barns rettigheter å gjøre, men dreide seg heller om harmonisering av lovverket i det gjenforente Tyskland.

Grunnen til at den nye tyske loven om rett til barnehageplass ikke kan ses på som en modernisering av familiepolitikken, var hvordan tilbudet ble utformet. Hvordan barnehager skulle utformes for at yrkesaktive foreldre ville være tjent med dem, ble riktignok tematisert, men uten at det ble gjort forsøk på å finne løsninger. Å gjøre forholdet mellom familieliv og yrkesliv mer kompatibelt, eller vektlegge likestilling mellom foreldre med hensyn til omsorg og forsørgelse, var ikke hovedtema. Den nye loven om rett til barnehageplass må heller ses som en fortsatt støtte og et supplement til mødrene i deres ansvar for barna slik de tyske halvdagsbarnehagene fungerte, og slik familiepolitikken forøvrig var utformet.³³

Det kom heller ikke bestemmelser om hvordan tilbudet skulle utformes, som antall timer pr dag, forholdstallet mellom barn og voksne, pedagogisk innhold etc. Loven sa heller ikke noe om hva som skulle være barns posisjon i denne sammenhengen. Det betydde igjen at slik barnehagene hadde blitt utformet, slik skulle de videreføres. Private eiere sto fortsatt som eiere av majoriteten av barnehager. Ikke minst var den evangeliske og katolske kirka med sine tilhørende hjelpeorganisasjoner aktive interessenter.³⁴ Da rett til barnehager ble innført i Tyskland, fikk ikke kommunene statlige tilskudd til bygging av flere barnehager. Det ble ikke nedfelt regler om plikten for kommunene til utbygging. Årsaken til dette var trolig at eierne av de tyske barnehagene i første rekke ikke var kommunene. Barnehagene ble (og blir) ofte drevet av organisasjoner i regi av den evangeliske eller katolske kirka, eller av frivillige organisasjoner av ulike slag. Disse organisasjonene står som eiere av barnehager ("die freie Träger"). Konsekvensen har vært at kommunene i (Vest-)Tyskland ikke har hatt mulighet til å bygge ut barnehager etter eget ønske. Frivillige organisasjoner kunne

derfor heller ikke pålegges utbygging av kommunene, for på den måten å støtte opp under barns nye rettighetsprinsipp. De kunne bare oppmuntres til utbygging. Den enkelte kommune kunne riktignok stimulere eierne til skaping av flere plasser, men hadde ellers ingen sterke virkemidler. Dermed kunne den enkelte kommune fortsatt oppfylle kravet til nok plasser ved å tilby barnehageplass à 3-5 timer pr dag. Loven understøttet og stimulerte dermed den familiepolitikken som til da hadde blitt ført: med en mannlig forsørger og kvinnen som omsorgsperson, samt kirkelige organisasjoner som ansvarlige på barnehagesektoren. En slik politikk framsto som lite dynamisk i en tid da nettopp denne familieformen ble sterkt utfordret, også i Tyskland.³⁵

Landet hadde dessuten fortsatt en todeling av barnehagene, hvor den ene delen tilhørte sosialdepartementet. De tyske "Tageseinrichtungen für Kinder" var heldagsbarnehager for barn, og ble oppfattet som en del av den sosiale omsorg, enten i form av "Tagesstätten", eller "Krippen" for barn under tre år. En hel rekke andre betegnelser fantes også ("Kinderhaus", "Eltern-Kind-Initiativen" o.l.).³⁶ "Kindergarten" derimot, som var halvdagsformen, tilhørte familiesaker. I Tyskland ble ikke mønsteret med halvdagsbarnehager som et supplement til en familieform med hjemmевærende mødre, og daghjem som har åpent hele dagen for barn av mødre som en oppfatter var "tvunget" til dette av sosiale grunner, brutt. I de skandinaviske landene skjedde denne omleggingen ved inngangen til 1970-årene.³⁷ I flere sammenhenger representerte derfor den tyske loven om barns rett til barnehageplass lite nytt.

Den tyske loven om rett til barnehageplass, som ble iverksatt først fra 1996, kan heller ikke forstås som en styrking av barns rettigheter, selv om lovens utforming var slik at det var *barnet* som hadde rett til barnehageplass, ikke foreldre som fikk rett til barnehageplass for sine barn. En viktig grunn for å hevde at retten til barnehageplass ikke kan knyttes til debatten om barns rettigheter, er konteksten den inngikk i. De politiske omstendighetene den ble til under tyder på at det ikke nødvendigvis var barnas tilgang til en ny barnearena som sto i fokus. Loven inngikk heller ikke i en rettighetstenkning, som riktignok hadde vokst fram gjennom flere generasjoner, men som fikk sitt endelige gjennombrudd i flere vestlige land på 1980- og 90-tallet. Her var Norge, ikke Tyskland, foregangslandet. Her til lands markerte Lov om barn og foreldre (barneloven) i 1981 en ny vending i måten å oppfatte barn på. Den inneholdt regler om barns selvbestemmelse, som tydet på at barn hadde fått økt status som selvstendige individer

eller en økende tendens til å se barns interesser atskilt fra de voksne. Samme året fikk norske barn, som de første i verden, sitt eget ombud. I 1987 kom bestemmelser om at barn ikke måtte utsettes for vold, eller på annen måte bli behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen ble utsatt for skade eller fare. Norge var også et foregangsland i oppfølgingen av FN-konvensjonen om barns rettigheter. Tyskland derimot, markerte seg som et land hvor utviklingen gikk langsommere eller ble bremsset opp av konservative krefter.³⁸ Både gjennom 1980- og 90-tallet beholdt landet et lovverk der foreldrene, med loven i hånd, fortsatt kunne straffe sine barn. Det sosialdemokratiske partiet forsøkte i flere valgperioder å fjerne bestemmelsen om straff, men lyktes ikke.

Da barns rett til barnehageplass ble innført, var det enklest for kommunene å skape et tilbud på 3-4 timer pr dag for å innfri denne retten. Det forekom at allerede eksisterende heldagstilbud ble omgjort til halvdagstilbud for å øke antall plasser, og dermed på en smidigere måte etterkomme kommunens plikt til å gjennomføre ordningen – løsninger som førte til at barn mistet etablerte velferdsordninger.³⁹ Særlig drastisk var situasjonen i det tidligere Øst-Tyskland. Her ble barnehager, "Krippen" og "Tagesstätten", bygd ut i stor stil på 1960-tallet fordi behovet for kvinnelig arbeidskraft var stort, og yrkesandelen blant kvinner ble regnet for å være en av de høyeste i verden.⁴⁰ Institusjonene inngikk dessuten som det første leddet i den kommunistiske "Volkserziehung" (= folkeoppfostring). Etter murens fall og den tyske gjenforening skulle dette vise seg å bli et skjørt fundament. Høy arbeidsledighet hos kvinner og reduksjon i statlige subsidier, førte til at et betydelig antall barnehageplasser i det tidligere DDR ble nedlagt på 1990-tallet.⁴¹ Nedleggelsene førte til protester med ulike begrunnelser. En kom fra førskoleprofesjonen.⁴² Den hevdet at barna mistet en viktig arena for fellesskap, til dannelsen. Dannelsen var også på de svenske førskolelærernes agenda. Retten til barnehageplass innebar dermed en risiko for barn. De risikerte å minste ordninger som de allerede hadde fra før.

Det er derfor grunn til å hevde at virkningene av den nye rettighetsloven ikke kan karakteriseres som en forsterkning av barns rettigheter. Barns lovfestede rett til barnehageplass var innvevd i komplekse og sammensatte prosesser. Den inngikk mer i en gjenforeningsdebatt og i en debatt rundt abortlovgivningen og kvinners rettigheter, mindre i rettighetsdebatt knyttet til barn og barndom.

Til tross for disse innvendingene er det likevel grunn til å spørre om ikke den nye loven likevel betydde en styrking av offentlig velferd for

barn. Selv om flere forskere har påpekt det motsatte,⁴³ kan etter min mening den nye lovens *symbolfunksjon* på sikt ses på som en styrking av velferdsordninger for barn. Loven om barns rett til barnehageplass innførte en ny, individuell rettighet som barn har i kraft av å være barn, dvs. barn som selvstendige aktører på en arena utenfor familien. Barn ble posisjonert som individer, ikke bare med egne interesser, men også med egne rettigheter. Barn kunne, i det minste noen timer pr dag, opptre på en arena utenfor familien. Den nye rettigheten introduserte, tross alt, et nytt element i familierpolitikken. Loven la press på utbyggingen og utløste en ny utbyggingsfase av korttids- og halvdagsbarnehager, selv om dette bare gjaldt det tidligere Vest-Tyskland. Loven om barns rett til barnehageplass representerte dessuten motstand mot en internasjonal trend i retning av individualisering, der den enkelte familie igjen skulle bære et større ansvar for barns velferd. Slike elementer var neppe synlige eller medtenkt for de som sto bak vedtaket, men i et historisk lys trer ofte endringene og konsekvensene klarere fram.

Kvalitetsutvalgets motivering

Så over til norske forhold: Da Kvalitetsutvalgets innstilling la fram sine forslag i 2003, inngikk heller ikke barns lovfestede rett til et heldagsbarnehagetilbud. En rettighetsdebatt med utgangspunkt i barnet som et handlende subjekt med vekt på barnets andel i formgivingen av en barndom, eller med en vektlegging av barndommens egenverdi, var mindre sentral i Kvalitetsutvalgets innstilling. Heller ikke i stortingsmeldingen om barnehager lagt fram i 1999, ble en slik rett for barn problematisert.⁴⁴ Igjen var det heller en negativ begrunnelse med utgangspunkt i foreldrenes arbeids- og livssituasjon som var påfallende. Ved å lovfeste rett til barnehageplass skal det ikke bli så lett for foreldrene å velge bort barnehagen til sine barn. Argumentasjonen er at bortvalg fører til at barna får mindre sjanser for å lykkes i utdanningssystemet: "Utvalget mener at barnehageopphold er et viktig grunnlag for livslang læring for alle, men at utfordringen nå ligger i at barnehagen kan velges bort, dels av foreldre som ikke har råd eller som av andre grunner ikke ønsker å ha sine barn i barnehage, og dels av kommuner som ikke har etablert tilstrekkelig mange barnehageplasser til å dekke behovet. Dette betyr at grunnlaget for livslang læring kan være ganske ulikt ved skolestart."⁴⁵ I likhet med grunnskolen skal barnehager bygge på prinsippet om en sterk, offentlig og inkluderende utdanning for alle. Slik

vil utvalget, også for barnehagen, skape en felles kulturell plattform som omfatter alle, inkludert barn med minoritetsbakgrunn. Sett under ett går barn fra minoritetsspråklige familier sjeldnere i barnehage enn barn fra etnisk norske familier.⁴⁶ Ved å skape en felles kulturell plattform, skal dette sikre et bedre læringsgrunnlag for alle. Men igjen: Motiveringen tar utgangspunkt i barnet som framtidsinvestering med mål å styrke landets konkurranseevne, ikke barnet her og nå eller leken og aktivitetene som tidligere ikke hadde noen annen formell motivering utenom barnets egen utvikling.

Endringer i velferdsordninger for barn

Når norske barn nå foreslås lovfestet rett til barnehageplass, blir det i likhet med innføringen av tilsvarende lov i Tyskland avgjørende hvordan barnehageutbyggingen skal foregå. Hvordan tilbudet utformes, vil ha betydning for stadig flere barn. Et tilbakeblikk på barnehagens historie kan også her sette forslaget inn i et skarpere lys.

To sentrale momenter skal framheves, det ene gjelder standardkrav til barnehagens fysiske utforming, det andre gjelder personalets kompetanse, dvs. begge henger sammen og drøftes først i et historisk perspektiv.

Krav til lokaler, innredning, og personalets utdanning i barnehagene ble for første gang utformet ved inngangen til 1950-tallet. På dette tidspunktet hadde "det hygieniske barnet", formet av en medisinsk diskurs, blitt det "normale" barnet, skriver Ellen Schrumpf.⁴⁷ I velferdsstaten ble medisin og stat koplet tett til hverandre, og staten omgjorde hygienediskursen til en livsregulerende politikk for alle, hevder Schrumpf. Dette ser vi tydelig når vi studerer de første departementsforskriftene for daginstitusjonene som ble utformet i 1954. Riktig kosthold og renslighet i lyse og rene omgivelser var de sentrale elementene. Barna skulle bevege seg i omgivelser med barnehagens utforming og kjennetegn, leken og andre aktiviteter, men nå med staten som den ansvarlige, og med klarere standardkrav. Det ble ikke bare stilt krav til det barn skulle leke med, lokalene og barnegruppas størrelse. Også personalet som skulle ta hånd om "det hygieniske barnet" var innvevd i den samme medisinske diskursen. Størst lit satte byråkratene i departementet, dvs. barnevernsinspektørene, til den enkelte "barnehagelærerinne". Hun, og den utdannelsen hun hadde fått, skulle ifølge intensjonene sørge for at barnehagene holdt mål. Hun var statens forlenge-

de arm ute i barnehagene.⁴⁸ Flere av de ansatte barnevernsinspektørene var selv utdannede "barnehagelærere", som Ella Esp og Thora Lund. De hadde erfaring fra feltet, og de satte standarden. Siden dette var et område som personer i departementet ikke hadde særlig kompetanse på fra før, og heller ikke særlig interesse, fikk barnevernsinspektørene nokså fritt spillerom. Barnehagens historie bekrefter altså at de menneskelige ressursene ble oppfattet som en helt sentral rammefaktor, selv om de i praksis neppe garanterte for barns trivsel i barnehagen.

I dag foreligger det en omfattende internasjonal forskning på temaer som barns rett til sikkerhet, om helse, trivsel, omsorg og læring når de går i barnehagen. Det sier seg selv at slik forskning må komme fram til ulike resultater fordi temaene er så ulike og omfattende. Ikke minst vil resultatene være avhengig av forskernes utgangspunkt og perspektiver. Temaene tillegges mangefasetterte betydninger som igjen vil gi ulike konklusjoner. I dag er begrepet kvalitet i barnehagesammenheng et mye omdiskutert begrep, et begrep med ulikt betydningsinnhold og gjenstand for mangesidige drøftinger.⁴⁹ Begrepet kvalitet kan for det første forstås i en deskriptiv betydning som beskriver hvordan noe er og hvordan noe er sammensatt, uten at det tas stilling til om egenskapene er gode eller ikke, men begrepet kvalitet kan også forstås i en normativ betydning. I denne betydningen ligger det en subjektiv vurdering av egenskapenes grad av nytte og verdi. I nyere barnehageforskning ser det i dag ut til at letingen etter *universelle kriterier* for nødvendig innsats, som fra personalet eller krav til den fysiske utformingen, eller gode prosesser og gode resultater på barnehagefeltet for den saks skyld, er minkende. I stedet framheves kontekstavhengighet, kompleksitet og pluralisme som sentrale begreper i undersøkelser av barnehagens kvalitet i en normativ betydning. Slik er denne forskningen på linje med nyere sosial barndomsforskning som også insisterer på å se barndom, forstått som en sosial kategori, i en større sammenheng og heller rette oppmerksomheten mot historiske, kulturelle og sosiale forhold.

Når det er sagt, betyr det ikke at slike *rammer* som personalets og dets utdanning ikke inngår (eller har inngått som foran vist) som sentrale elementer i utformingen av det vi her velger å kalle velferdsordninger for barn i barnehagesammenheng. Poenget er at rammene ikke gir noen garanti for å lykkes i virksomheter for barn som har som mål å skape trivsel, læring og utvikling hos barn.

Ikke desto mindre er det i en slik sammenheng interessant å merke seg at nyere internasjonal forskning av rammefaktorer i barnehagesammen-

heng påpeker at én sentral faktor for barns læring og utvikling i barnehagen nettopp er førskolelæreren og hennes holdninger til barna.⁵⁰

Slike resultater er særlige interessante når barns rett til barnehage nå foreslås lovfestet. Det pedagogiske personalet og deres utdanning som statlige myndigheter tidligere satte sin lit til, skal fortsatt sørge for "kvaliteten" i barnehagen. Det heter: "Barnehagetilbudet er pedagogisk tiltrettelagt av førskulelærere, og kompetansen deira er grunnleggande for å halde ved like og vidareutvikle kvaliteten."⁵¹ Problemet er imidlertid mangel på kvalifisert personale, dvs. ikke mangel på utdannet pedagogisk personale, men det store frafallet av fagpersonale. Kilder som dokumenterer dette frafallet er riktignok spredte og innsamlet til ulike formål, men samlet kan de gi dokumentasjon som tyder på kontinuitet i frafallet over tid.⁵²

Frafallet, eller det som i dag heter "lekkasjen av førskolelærere,"⁵³ vil bli tydeligere når den politiske målsettingen skal innfris: barns rett til barnehageplass. Hvis tempoet i utbyggingen skal opprettholdes, med bygging av 40.000 nye barnehageplasser innen 2005 slik det foreslås,⁵⁴ kan det som på den ene siden vil være en styrking av barns rettigheter, resultere i reduksjon i offentlig velferd for barn. Barn løper også her en risiko.

Det pedagogiske personalet og dets utdanning, som aktørene i Sosialdepartementet på 50-tallet oppfattet satte standarden i barnehagen, skal fortsatt være en sentral faktor for "kvaliteten" i barnehagen slik det fortsatt argumenteres for i sentrale, statlige dokumenter. Problemet er fortsatt som påpekt mangelen på kvalifisert personale. I 1998 manglet 18 % av de ansatte i stillingene som styrere og pedagogiske ledere førskolelærerutdanning, dvs. at en femtedel av lederstillingene i barnehagen var besatt av personer uten pedagogisk utdanning. To tredjedeler av personalet i barnehagen har, fra vi har statistiske registreringer fra 1963, vært de u-utdannede eller de med liten eller ingen utdanning.⁵⁵ Også i dag utgjør assistentene to tredjedeler av personalet.⁵⁶ Det betyr at barna i norske barnehager forholder seg til voksne hvor to av tre ikke har pedagogisk utdanning. Det er med andre ord assistentene som har mest med barna å gjøre.

I Kvalitetsutvalgets innstilling argumenteres det for at både i barnehagen og i skolen er det et offentlig ansvar å sikre befolkningen et likeverdig og godt tilbud. "Kvalitet" i form av rammer for barnehagens utforming har imidlertid i den siste barnehagemeldingen heller dreid seg om hvordan kostnadene kan *reduseres* som følge av utbyggingen, dvs. hvordan kostnadene kan fordeles bedre, og at det ikke må sløses med offentlige midler. Det lanseres i stedet kostnadseffektive løsninger og tjenester, eller de tje-

nestene barnehagene gir til brukerne skal produseres til lavest mulig pris, som det også heter.⁵⁷

Det er derfor grunn til å reise spørsmålet om det ikke er i ferd med å skje en endring i offentlige velferdsordninger for barn, der departementale myndigheter ikke lenger spiller den samme sentrale rollen i utformingen av sentrale rammer for barnehagen, eller at sentrale myndigheters engasjement er i ferd med å ta en ny retning. Mye kan tyde på at nasjonale normer utformet fra departementshold ikke lenger anses som like nødvendig som tidligere med tanke på barns offentlige velferd, og det samtidig som barns rett til barnehageplass foreslås lovfestet. I denne sammenheng spør Anne Ma Sandve, og det med rette, i sin studie fra slutten av 1990-tallet, om ikke nasjonale normer lenger er nødvendige av hensyn til *barna*. Staten reduserer med andre ord sitt engasjement når det gjelder sentrale rammer, og det i en tid da barnehagen, statistisk sett, blir en stadig viktigere arena for barn flest.⁵⁸

Ambivalens og fortsatte stridigheter

Misforholdet mellom intensjoner og praksis som nevnt ovenfor kan etter min oppfatning gjenspeile en ambivalens i hva som skal være barnehagens mål, det som de svenske førskolelærerne som ble sitert innledningsvis hadde et bevisst forhold til. Selv om et utviklingstrekk i velferdsstatens epoke har vært en stadig mer offentliggjøring av barndommen, en barndom som har gjort barn mer synlig fordi de har trådd stadig mer ut av hjemmet og inn i det vi kan kalle det offentlige rom, har utviklingen som påpekt samtidig vært en prosess som har vært fulgt av konflikter og stridigheter.⁵⁹ I St.meld. nr. 27 framheves under "Mål og utfordringer i barnehagepolitikken" en barnehage for alle barn. Leser en så videre under "Barnehage til alle barn", slås det på den ene siden fast at barnehagen kommer inn som det viktigste tilbudet til barn etter spedbarnsalderen og fram til skolestart, samtidig som det heter at "Det offentlige engasjementet for å gi barn gode oppvekstvilkår skal vere eit supplement til familien si eiga omsorg og oppseding og skal i størst mogleg grad skje på familien sine premisser og slik familien vil".⁶⁰ Her blir hjemmebarndommen framhevet. Barnehagebarndommen kommer i annen rekke. En slik familialisering av barn kan skygge for muligheten til å løsrive barnet fra forestillingen om den lykkelige barndom i hjemmet med barnehagen som en viktig støtte for foreldrene, og til å

se barn som individer med egne rettigheter, slik altså Kvalitetsutvalget legger opp til når det vil lovfeste barns rett til heldagsbarnehageplass. Her forsøker nyere sosial barndomsforskning med sine analytiske perspektiver å problematisere prosesser i samfunnet som tillegger familien hovedrollen i barns liv, og med en tilsvarende nedtoning av jevnaldringsmiljøets betydning. Denne forskningen tar til orde for en begrepsutvikling der barndom og familie dekonstrueres. Her mangler vi fortsatt kunnskap både om moderskapets og barndommens konstruksjoner i en barnehagesammenheng.⁶¹ Paradoksene er imidlertid mange og lett synlige. Praksis tilsier at kvinner tar utdanning, og mødrene gjør yrkeskarriere mer enn noen gang før. Aldri har så mange barn gått i barnehager som nå. Samtidig ser det ut til at tradisjonelle forestillinger omkring mor og barn i hjemmet lever side om side med ny praksis.

Avslutning

Jeg har i denne artikkelen, på bakgrunn av barnehagens historie og utfordringer fra nyere sosial barndomsforskning som poengterer at barnets modningsfase har sin egenverdi, belyst motiveringen for de to nye forslagene i Kvalitetsutvalgets innstilling: Barnehager lagt til det utdanningspolitiske området og innføring av barns rett til barnehageplass.

I drøftingen av motiveringen for det første forslaget har jeg reist spørsmålet om det ikke innebærer en ny måte å strukturere barndommen på i barnehagesammenheng. Tidligere hadde barnets personlighetsutvikling gjennom lek og andre aktiviteter ingen annen formalisert motivering enn å være til for barnets egen utvikling. Tendenser i internasjonal tenkning rundt utdanning og læring er i dag orientert mot økonomiske motiver der også barnehagebarnet blir posisjonert som en investering ut fra en instrumentell nytteforståelse, med håp om nasjonal framgang i en økonomisk globalisert verden. En sterkere vekt på et nytteperspektiv innebærer imidlertid en annen oppfatning av barndom. Det ser ut til at motiveringen tar utgangspunkt i barndom som en framtidsinvestering, med en tilsvarende nedtoning av barndommens egenverdi.

Forslaget om barns rett til barnehageplass, og betydningen av denne retten, har deretter blitt drøftet ved bl.a. å vise til innføringen av denne retten i Tyskland. En problematisering rundt innføringen av denne retten i Tyskland har blitt valgt for å vise at en slik rett inngår i en større sam-

funnspolitisk sammenheng. Innføringen av barns rett til barnehageplass hadde ikke i dette landet nødvendigvis med barndom og barns rettigheter å gjøre, men handlet om noe annet. Dessuten kan barn løpe en risiko ved at nye rettigheter går på bekostning av etablerte velferdsordninger for barn, slik tilfellet var i Tyskland. Likevel fikk denne retten på sikt en viktig symbolfunksjon.

I drøftingen av den norske delen ble også spørsmålet reist om innføring av denne retten, som kan tolkes som en styrking av barns rettigheter, kan resultere i reduksjon i etablerte velferdsordninger i barnehagesammenheng. Utfordringen framover blir hvordan etablerte og nye velferdsordninger kan organiseres, ikke minst med tanke på barns posisjon, dersom målet fortsatt er å videreføre offentlig velferd på barnehagesektoren.

Kilder

- Samordningsnemda for skoleverket XV. *Tilrådding om Barnehager og utdanning av barnehagelærereinner*. Oslo 1951.
- St.meld. nr. 27 (1999-2000) *Barnehager til beste for barn og foreldre*.
- St.meld. nr. 24 (2002-2003) *Barnehage tilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*.
- NOU 2003:16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 5. oktober 2001. Avgitt til Utdannings- og forskningsdepartementet 5. juni 2003 ("Kvalitetsutvalget").

Litteratur

- Ariès, P. 1980. *Barndommens historie*. Oslo: Gyldendal.
- Dahlberg, G., Moss, P. & Pence A. 2002. *Fra kvalitet til meningsskaping – morgendagens barnehage*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Djuve, A.B. & Pettersen, H.C. 1998. *Må de være ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*. Oslo: Fafo.
- Ellingsæter, A.L. & Gulbrandsen, L. 2003. *Barnehagen – fra selektivt til universelt velferdsgode*. Rapport nr. 24. Oslo: Nova.
- Florin, Ch. & Nilsson, B. 2000. "Något som liknar en oblodig revolution..." *Jämställdhetens politisering under 1960- och 1970-talen*. Universitetet i Umeå.
- Gulbrandsen, L., Johansson, J.-E. & Nilsen, R.D. 2002. *Forskning om barnehager. En kunnskapsstatus*. Oslo: Norges forskningsråd.

- Hatje, A.-K. 2001. Political of Pedagogic Childcare in the 1930s and 1940s. Paper at the seminar Alva Myrdal's Questions of Our Time, 6-8th of March 2002. Upubl. manus. Universitetet i Umeå.
- Honig, M.-S. 2002. *Der Wandel von Kindheit als Herausforderung an Pädagogik des Elementarbereichs*. Arbeitspapier II-01. Zentrum für sozialpädagogische Forschung. Universitetet i Trier.
- James, A., Jenks, C. & Prout, A. 1999. *Den teoretiske barndom*. København: Gyldendal.
- Joos, M. 2003a: *Tageseinrichtungen für Kinder zwischen Dienstleistungen und Bildungsanforderungen*. Arbeitspapier II-12. Zentrum für sozialpädagogische Forschung. Universitetet i Trier.
- Joos, M. 2003b. *Childcare Between the Care Function and Educational Demands. The Social Construction of Early Childhood in Day Care Institutions – A German Perspective*. Arbeitspapier II-12. Zentrum für sozialpädagogische Forschung. Universitetet i Trier.
- Karlsen, G. 2002. *Utdanning, styring og marked*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjørholt, A.T. 2001. "The participating child" – A vital pillar in this century? *Nordisk Pedagogikk Nordic Educational Research* 21(2): 65-81. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjørholt, A.T., Korsvold, T. & Telhaug, A.T. 1990. *Pedagogisk tilbud til 4-7åringer i et internasjonalt perspektiv*. Rapport nr. 18. Trondheim: Norsk senter for barneforskning.
- Kolbe, W. 2002. *Elternschaft im Wohlfahrtsstat. Schweden und die Bundesrepublik 1945-2000*. (Dr.avh.). Frankfurt, New York: Campus.
- Korsvold, T. 1997. *Profesjonalisert barndom. Statlige intensjoner og kvinnelig praksis på barnehagens arena 1945-1990*. Trondheim: NTNU. Historisk institutt, Det historisk-filosofiske fakultet/Norsk senter for barneforskning. nr. 20 i Skriftserie fra Historisk Institutt.
- Korsvold, T. 1998. *For alle barn! Barnehagens framvekst i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt.
- Korsvold, T. & Volckmar, N. 2004. Velferdspolitikken i skole og barnhage. En reorientering? (artikkel under utgivelse).
- Ladurie, E.L.R. 1986. *Moutaillou: katarer og katolikker under inkvisisjonen i en landsby i Pyrenéene 1294-1324*. Oslo: Gyldendal.
- Larsen, T.H. 1998. *Barnehagepolitikk på statsrådsplan*. Hovedoppgave i barnehagepedagogikk. Høgskolen i Oslo.
- Leira, A. 1992. *Welfare States and Working Mothers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Myhre, J.E. 1994. *Barndom i storbyen: oppvekst i Oslo i velferdsstatens epoke*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Naumann, I. 2002. How Child Care Became a Social Right in Germany. Paper for Colin Crouch's Seminar. European University Institute. Department of Political and Social Sciences, Vienna.
- Nicolaysen, B. 2000. The kindergarten movement in Norway in a historical-comparative perspective. I: Pfenning, A. & Bahle, T., red. *Families and Family Policies in Europe. Comparative Perspectives*. Frankfurt: Peter Lang.
- Nilsen, R.D. 2000. Metoder og begreper i barndomssosiologiske studier av sosialiseringssprossessen. *Barn* 18(1). Trondheim: Norsk senter for barneforskning.
- OECD. 1999. *Country Note on Early Childhood Education and Care Policy in Norway*.
- Qvortrup, J. 1994. Childhood matters: An introduction. I: Qvortrup, J., M. Bardy, G. Sgritta og H. Wintersberger, red. *Childhood Matters. Social Theory, Practise and Politics*. Aldershot: Avebury.

- Sandve, A.M. 2000. Vi har en plan... Om barns plass i kvalitetssatsingen i St.meld. 27 (1999-2000) Barnehage til beste for barn og foreldre. *Barn* 18(2). Trondheim: Norsk senter for barneforskning.
- Schrumpf, E. 2003. Det hygieniske barnet. I: Benum, E. m.fl. *Den mangfoldige velferden Festskrift til Anne Lise Seip*. Oslo: Gyldendal.
- Sheridan, S. & Pramling Samuelsson, I. 2000. Pedagogisk kvalitet i barnehagen – barns læring og utvikling i sentrum. I: Bleken, U, Larsen, T.H. & Røtnes, K., red. *Barnehagepolitikk for barn?* Oslo: Pedagogisk Forum.
- Skjervheim, H. 1974. Deltakar og tilskodar. *Institutt for sosiologi* 6. Universitetet i Oslo.

Noter

- ¹ Artikkelen er skrevet med utgangspunkt i mitt forskningsprosjekt "Velferdsstatens småbarnspolitik. Ved et veiskille? En historisk-komparativ undersøkelse av Norge, Sverige og Tyskland." Målet er å studere endringer i forholdet mellom arbeidsliv, familieliv, barneomsorg og barndom i de tre landene, for å påpeke det nasjonalt spesifikke. Spørsmål som drøftes er bl.a. om vi over tid står over for et veiskille i barnehagepolitikken, der det statlige ansvaret tones ned. Prosjektet er ett av fem delprosjekter innen "The modern child and the flexible labour market: Institutionalisation and individualisation of children in the light of changes in the welfare state", lokalisert til NOSEB i perioden 2003-2008. Se dette nummer av *Barn* for en nærmere presentasjon.
- ² Her: Hatje, 2001, s. 10.
- ³ Her: St.meld. nr. 24 (2002-2003), s. 28.
- ⁴ Regjeringen Stoltenberg oppnevnte i oktober 2001 et utvalg, det såkalte Kvalitetsutvalget, som fikk i oppdrag å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnsopplæringen. Utvalget har kommet med flere innstillinger. I det følgende bygges det på utvalgets utredning "NOU: 2003: 16 I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnsopplæring for alle." Stortingsmeldinger lagt fram om barnehagen, "St. meld. nr. 27 (1999-2000) Barnehager til beste for barn og foreldre", og "St. meld. nr. 24 (2002-2003) Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet" trekkes også inn i analysen.
- ⁵ Beregnet på grunnlag av oversikt fra Statistisk sentralbyrå, årsstatistikk for barneomsorgen (1970) og barnehagen (2002).
- ⁶ NOU 2003:16, s. 114.
- ⁷ James m.fl. 1999.
- ⁸ Se Nilsen 2000.
- ⁹ Ariès 1980 (norsk utgave).
- ¹⁰ Ladurie 1986 (norsk utgave).
- ¹¹ Qvortrup 1994.
- ¹² Se bl.a. Kjørholt 2001.
- ¹³ Korsvold 1997, s. 22.
- ¹⁴ Samordningsnemnda for skoleverket (1947): XV "Tilråkning om Barnehager og utdanning av barnehagelærere." Oslo 1951, s. 6.
- ¹⁵ NOU 2003:16, s. 118-119.

- ¹⁶ Korsvold 1997.
- ¹⁷ Ellingsæter og Gulbrandsen 2003, s. 78.
- ¹⁸ Leira 1992, Korsvold 1997, Florin og Nilsson 2000.
- ¹⁹ Kjørholt m.fl. 1990, s. 32-49.
- ²⁰ Ibid. s. 88-92.
- ²¹ Honig 2002, s. 9. Joos 2003b, s. 35-36.
- ²² NOU 2003:16, s. 119.
- ²³ Her: Karlsen 2002, s. 132-136.
- ²⁴ Ibid. s. 134.
- ²⁵ Korsvold og Wolckmar 2004.
- ²⁶ Korsvold 1998, s. 207-208, Nicolaysen 2000.
- ²⁷ Skjervheim 1974.
- ²⁸ Larsen 1998.
- ²⁹ Dahlberg m.fl. 2002, s. 80-87.
- ³⁰ Det universalistiske prinsipp forstås her som handlinger til det beste for en større helhet: staten, folket eller menneskeheten (Pedagogisk psykologisk ordbok, Kunnskapsforlaget 1996). I vår sammenheng betyr det universalistiske prinsipp at barnehagen skal omfatte alle barn innenfor et nasjonalstatlig fellesskap.
- ³¹ Kolbe 2002, s. 34.
- ³² Naumann 2002. Dette avsnittet bygger i stor grad på hennes framstilling.
- ³³ Ibid.
- ³⁴ Hjelpeorganisasjonen til den katolske kirke, Caritas, står i enkelte områder av Tyskland, særlig i sør, for så og si all barnehagedrift: I Erkebispedømme Trier er barnehagene overveiende katolske. Muntlig opplysning gitt av M. Honig.
- ³⁵ Kolbe 2002.
- ³⁶ Joos 2003a, s. 9.
- ³⁷ Korsvold 1997, s. 176.
- ³⁸ Kolbe 2002.
- ³⁹ Joos 2003a, s. 5.
- ⁴⁰ Kolbe 2002, s. 432.
- ⁴¹ Ibid. s. 433.
- ⁴² Jvf. tysk presse.
- ⁴³ Naumann 2002, s. 19 og Joos 2003a, s. 5.
- ⁴⁴ St.meld. nr. 27 (1999-2000), s. 36-37.
- ⁴⁵ NOU 2003:16, s. 119.
- ⁴⁶ Djuve og Pettersen 1998.
- ⁴⁷ Schrumpf 2003, s. 89.
- ⁴⁸ Korsvold 1997, s. 100.
- ⁴⁹ Jeg bygger i dette avsnittet på Sandve 2000.
- ⁵⁰ Her: Sheridan og Pramling Samuelsson 2000, s. 116.
- ⁵¹ St.meld. nr. 27 (1999-2000), s. 70.
- ⁵² I 1960 ble hele 41 % av utdannet personale fra den mest sentrale utdanningsinstitusjonen, Barnevernsakademiet i Oslo, registrert som husmødre, dvs. ikke yrkesaktive. Undersøkelser på landsbasis, som ble foretatt ved inngangen til 1970-årene, viste fortsatt at bortimot halvparten av de som hadde denne utdanningen uteble før eller senere. Husmoryrket var fortsatt den store avtakeren. På 1970- og 80-tallet gikk frafallsprosenten tilbake. Ved inngangen til 1990-

tallet viste en representativ undersøkelse at nå var hele 72 % av de som ble utdannet i 1978 i arbeid som førskolelærere, som oftest i barnehage. (Her: Korsvold 1997, s. 40-43.) På 1990-tallet pekte kurven bratt nedover igjen. Frafallet av fagpersonale skyldes denne gangen ikke hjemmet, men skolen. Med grunnskolereformen av 1997 fikk skolen del i førskolelærernes kompetanse. Ved inngangen til det nye århundre hadde 9 % av grunnskolens fagutdannede førskolelærerutdanning (NOU 2003:16, s. 58).

⁵³ NOU 2003:16, s. 116.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Korsvold 1997, s. 425.

⁵⁶ St.meld. nr. 27 (1999-2000) s. 59. I "OECD Country Note 1999 Early Childhood Education and Care Policy in Norway" påpekes det i konklusjonen at førskolelærerne utgjør minoriteten, mens u-utdannede eller personer med liten utdanning utgjør majoriteten av de ansatte i norske barnehager. Tiltak som kan føre til bedre tilgang på pedagogisk personale etterlyses (s. 39).

⁵⁷ St.meld. nr. 24 (2002-2003) s. 31.

⁵⁸ Sandve 2000, s. 52-53.

⁵⁹ Myhre 1994, del V.

⁶⁰ St.meld. nr. 27 (1999-2000), s. 10.

⁶¹ Gulbrandsen m.fl. 2002, s. 22. En slik etterlysning finnes også i denne kunnskapsstatusen for forskning om barnehager.

Tora Korsvold
Norsk senter for barneforskning
NTNU
N-7491 Trondheim, Norge
e-post: tora.korsvold@svt.ntnu.no